POWRÓT DO MIASTA

MANIFEST (NIE) polityczny

Nihil est in intellectu quin prius fuerit in sensu [1]

Manifest urbanistyczny,
na elewacji kamienicy
przy ul. Wszystkich Świętych, Poznań.
(fot.D.Mliczyńska-Hajda)

W Polsce uczucia wobec miast są ambiwalentne. Mieszkańcom wsi, zwłaszcza młodym, miasto ze swoim stylem życia i pracy, z łatwym dostępem do dóbr cywilizacji wydaje się krainą marzeń. Ale po dłuższym czasie pobytu w mieście to wieś – nawet, gdy jej współczesne oblicze odległe jest od sielankowego ideału – budzi bardziej pozytywne skojarzenia. Dla wielu Polaków staje się wymarzonym miejscem zamieszkania. Wieś jest miejscem realizacji marzeń o dobrym życiu we własnym „domku z ogródkiem" i o powrocie do korzeni.

MIASTO mamy za *uciążliwą konieczność*. Duże miasto kojarzy się z przymusem i pośpiechem, alienacją, tłokiem i agresją, presją interesów, deficytem przestrzeni i poczuciem braku wpływu na to, co i jak się w nim dzieje.

Urbanizacja narasta, miejska codzienność odstręcza. Męczy.

Czy tak być musi?

Skupieni na swoich sprawach i potyczkach z codziennością, niezauważalnie oddaliśmy odpowiedzialność za kształt MIASTA niewidzialnym rękom: wolnego rynku, decyzyjnych procedur i fachowców. MIASTO stało się polem i przedmiotem gry, o coraz bardziej zawiłych i zmiennych regułach, której rezultaty budzą konsternację, sprzeciw i potrzebę odmiany.

Jest jednak w nas coraz większe pragnienie, aby inaczej formować swoje życie i otoczenie, wpływać na kształt swojego MIASTA. Ta potrzeba odmiany napotyka jednak zbyt często na bariery mentalne i formalne. W ucieczce OD MIASTA, faktycznej lub w przenośni – od jego problemów – zbyt wielu z nas dostrzega jedyną drogę do realizacji potrzeby zmiany na lepsze.

Czas więc pomyśleć o przyszłości POLSKICH MIAST.

[1] *Nie ma nic w umyśle, czego by przedtem nie było w zmysłach.*

Ślad dyskursu.
ul. Mariacka, Katowice
(fot.D.Mliczyńska-Hajda)

Zaprzestać ucieczki od ich problemów i mozolnie budować miejskość, jako część polskiej kultury. Potraktować MIASTO jako całość, fenomen społeczny, podmiot i przedmiot kreacji, odpowiednie miejsce do dobrego życia, realizowania życiowych aspiracji. Warto się zastanowić, co nas NIEPOKOI i dlaczego, jak temu zaradzić, co i jak zmienić.

TERAŹNIEJSZOŚĆ

O ile transformację gospodarczą Polski można uznać za zaawansowaną, to transformacja obywatelska została zaledwie rozpoczęta. Dyskurs społeczny i polityczny ma wciąż zbyt małe znaczenie, również dla kształtu regulacji prawnych dotyczących ram życia publicznego.

„Niewidzialna ręka rynku" lub ubóstwo sprawiają, że społeczeństwo skupia się na zaspokojeniu potrzeb indywidualnych i podstawowych, w materialnym znaczeniu tych słów. Realizację interesu publicznego wspólnoty scedowały na administrację. Na marginesie publicznego zainteresowania znalazły się zagadnienia formacyjne, budowanie zaufania i szacunku do ludzi, tworzenie relacji partnerskich w celu rozwiązywania konkretnych problemów. Kondycja polskich MIAST jest po części odbiciem kondycji społeczeństwa.

Nasze MIASTA – wytwory dziedzictwa historycznego – posiadają różnorakie i niezastąpione bogactwa kulturowe, obyczajowe, urbanistyczne i architektoniczne oraz wielki potencjał społeczny i gospodarczy. Są jednocześnie zagrożone w swoim rozwoju poprzez narastające problemy demograficzne, ekologiczne oraz coraz wyraźniej odczuwalną nierówność i wykluczenie społeczne. Społeczeństwu miejskiemu doskwiera brak dostępnych mieszkań, odpowiednich jakościowo i przystępnych cenowo, podobnie jak niewystarczająco rozwinięta i kosztowna komunikacja miejska. Zagrożeniem dla rozwoju naszych miast są słabości w zarządzaniu oraz wciąż nieznaczny udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji. Słabo ukształtowane są tradycje i doświadczenia społeczne w dbałości o dobro publiczne, niska jest świadomość społeczna znaczenia procesów urbanistycznych dla jakości życia. Brakuje tradycji i doświadczenia w zakresie zarządzania rozwojem dużych organizmów osadniczych.

Społeczeństwo, skupione na zaspokojeniu potrzeb podstawowych i indywidualnych, nie wytworzyło dotąd znaczącej presji zarówno w kierunku zmiany sposobów zarządzania miastami, jak i w kierunku własnej mobilizacji w zakresie oddolnych inicjatyw

społecznych. Brakuje edukacji, szkoleń i treningów, które otwierałyby ludzi na kulturę miasta, estetykę i jakość przestrzeni, umożliwiały zrozumienie mechanizmów urbanizacji oraz rozwijanie publicznego dyskursu. Brakuje pełnej informacji o miastach, niezbędnej dla rzetelnej debaty. W bardzo ograniczonym zakresie dostępna jest wiedza o istniejącym stanie zagospodarowania oraz planowanych procesach rozwoju

Modernistyczne koncepcje urbanistyczne, doprowadziły nie tylko do nadmiernego rozprzestrzenienia miast, ale równocześnie rozerwały spójność tradycyjnej tkanki miejskiej. Mieszkamy coraz dalej od miejsca pracy czy nauki, robimy zakupy w nowych centrach handlowych na peryferiach, tracąc okazję doświadczania wspólnoty, różnorodności i ciągłości historycznej prawdziwego miasta. Niepostrzeżenie utraciliśmy zdolność budowania kultury miejskiej oraz sposobność korzystania z zalet i atrakcji życia miejskiego. A przecież jako turyści z upodobaniem zwiedzamy zabytkowe śródmieścia obcych miast, często nie znając walorów i możliwości swoich miast.

Od 1989 r. sposób kształtowania polskiego systemu prawnego wciąż utrudnia zwiększanie zaangażowania społecznego w sprawy lokalne. To, co w innych krajach należy do sfery dyskursu politycznego i społecznego, u nas jest objęte sferą procedur prawa, bez szans na otwartą i rzeczową dyskusję, debatę i wypracowanie społecznych zasad współdziałania w sferze publicznej.

Coraz bardziej dotkliwy i widoczny jest brak woli politycznej do interweniowania w mechanizmy wolnego rynku. Dominuje traktowanie MIASTA jako pola wolnorynkowej gry i lokalizacyjnej konkurencji. To skutkuje niewspółmierną dominacją celów i decyzji politycznych nad merytorycznymi i słabą aktywnością władz publicznych.

W polskim prawie i praktyce planowania zagospodarowania przestrzennego słabe jest powiązanie różnych rodzajów planowania, w tym szczególnie planowania przestrzennego, z planowaniem społeczno-gospodarczym, planowaniem inwestycyjnym, planowaniem finansowym. Jak dotąd w podejmowaniu decyzji planistycznych i lokalizacyjnych dominuje podejście typowo architektoniczne, bez uwzględnienia kompozycji urbanistycznych, bez analizowania potencjalnych scenariuszy rozwoju miasta, bez uwzględniania relacji i kontekstów. Wskutek tego powstają niespójne rozwiązania przestrzenne, nieadekwatne do potrzeb społeczno – gospodarczych, anty-rozwojowe, anty-estetyczne, psujące miasta i zagrożone degradacją od momentu powstania, żywotne przez jakiś czas głównie dzięki zabiegom marketingowym.

Sposób planowania przedsięwzięć publicznych nie sprzyja realizacji złożonych, wieloletnich pro-rozwojowych programów. Brakuje obiektywnych danych do oceny i porównania sytuacji społeczno-gospodarczej 889 polskich miast, co - oprócz znacznego ograniczenia mechanizmów kontroli społecznej - oznacza również brak realnej możliwości współfinansowania zadań publicznych poprzez kapitał prywatny.

Widok na miasto.
Katowice, patrząc w poprzek osi drogi A4 – od południa *(fot.D.Mliczyńska-Hajda)*

Mieszkalnictwo w Polsce powojennej, bez względu na epokę, ustrój czy system gospodarczy, to narzędzie oddziaływania i umiejętnego wykorzystywania *trudności obiektywnych* przeciwko elementarnym potrzebom ludzi. Mieszkanie jest wdzięcznym *obszarem gry o wpływy* - finansowe, polityczne i instytucjonalne. Ograniczanie regulacyjnej i finansowej partycypacji państwa w cywilizowaniu rynku mieszkaniowego skazuje coraz szersze grupy społeczne na emigrację lub wieloletnie uzależnienie od kredytu hipotecznego – a przez to sprzyja segregacji społecznej, gentryfikacji, dekapitalizacji komunalnego zasobu mieszkaniowego i rozlewaniu się zabudowy mieszkaniowej wokół miast.

Proces transformacji ustrojowo-gospodarczej spowodował gwałtowną, niekontrolowaną i niesterowalną podaż nieruchomości z „po…" w nazwie: po-przemysłowych, po-kolejowych, po-wojskowych itp. Brakuje informacji i statystyki związanej z tymi terenami, gruntownego rozeznania problemu w ujęciu ilościowym i jakościowym, ukazującego ten zasób i jego cechy w układzie struktury wewnętrznej miast oraz regionalnym.

Było.

Jest.

Przestrzenny efekt likwidacji KWK Kleofas w Katowicach *(fot. Bogusław Hajda)*

W efekcie problem, choć uświadomiony pozostaje powierzchownie rozpoznany, a skala wykorzystania gruntów i budowli „po" jest nieproporcjonalna do ich potencjału. Nieruchomości z „po…" w nazwie to tereny i obiekty teoretycznie dostępne, potencjalnie możliwe do zagospodarowania jednak zazwyczaj w skomplikowanej sytuacji własnościowej, obciążone zaległościami i stanowiące często, z uwagi na ich lokalizację lub znaczną wielkość, przedmiot spekulacyjnego obrotu lub ewidentnych zaniechań

zarządczych. Widoczne jest skupienie uwagi na terenach i obiektach „po…" silnie zdegradowanych, głównie w kontekście zagrożenia ekologicznego. Jednocześnie brak jest wdrożonego, rządowego programu dla takich terenów, a stosowane rozwiązania są mechanicznie przenoszone z krajów o odmiennych uwarunkowaniach.

Problemy MIAST są analizowane i opisywane cząstkowo, fragmentarycznie, a politykę rozwoju, choć przecież obejmuje „mieszkalnictwo", „infrastrukturę techniczną", „ochronę zabytków", „ekologię", „politykę społeczną" itd., rzadko cechuje zintegrowane działanie pomiędzy tymi polami.

Karierę robią pojęcia: *„rozwój zrównoważony*", „*zintegrowane zarządzanie*", „*rewitalizacja*". Ale ich znaczenia są często wypaczane i ośmieszane, a nawet sprowadzane do absurdu. A przecież mają sens, ostatnio przypomniany w **Karcie Lipskiej.** W celu ochrony, wzmocnienia i dalszego rozwoju miast w Unii Europejskiej, Karta zaleca stosowanie strategii zrównoważonego rozwoju, a za kluczowy instrument jej wdrażania uznaje zintegrowaną politykę rozwoju miast, bowiem „*coraz bardziej potrzebujemy całościowych strategii i skoordynowanych działań ze strony wszystkich osób i instytucji zaangażowanych w proces rozwoju miejskiego* (...)"[2].

Takim całościowym sposobem działania na rzecz zrównoważonego rozwoju miast jest rewitalizacja – metoda przywracania żywotności najbardziej zagrożonym częściom miasta we wszystkich aspektach życia miejskiego, przy pełnym udziale mieszkańców.

Uspołecznienie jest szansą na POWROT DO MIASTA, na ulepszenie sektorowej, zunifikowanej i hermetycznej *urbanistyki*, korzystanie z bogatej wiedzy mieszkańców i na obronę miasta przed nieodwracalną utratą tożsamości. Dla urzeczywistnienia wizji MIASTA DLA LUDZI trzeba byśmy uwierzyli w możliwość skutecznego wpływu na przyszłość naszych miast, znaleźli czas i energię do udziału w jej tworzeniu.

[2]Fragment wstępu do Karty Lipskiej [s.2]. Karta Lipska jest zwieńczeniem prac prowadzonych w UE nad zagadnieniem rozwoju miast, w okresie ostatnich dwudziestu lat. Kartę Lipską przyjęli ministrowie odpowiedzialni za rozwój miast w państwach członkowskich Unii Europejskiej, w tym Polski. Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronie internetowej: http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/poziom_miedzynarodowy/polityka_przestrzenna_ue/rozwoj_miast/Strony/LeipzigCharter_08.aspx

Tablica na budynku w Ustce *(fot.Weronika Holka)*

A ZATEM – REWITALIZACJA!

Problemem kluczowym w upowszechnieniu programów rewitalizacji jest rozumienie samego pojęcia REWITALIZACJI. Zamęt w tym względzie pozwala na zuniwersalizowanie pojęcia „rewitalizacja" aż do granic absurdu.

Do jednego zbioru projektów opatrzonych tą winietą trafiają projekty czysto inwestycyjne, działania społeczne, konwersja terenów i obiektów „po…", remonty pojedynczych budynków, rekultywacja terenów czy rozbudowa infrastruktury technicznej.

Słabość władztwa planistycznego samorządów gmin, lekceważenie zasady pierwszeństwa modernizacji istniejących struktur urbanistycznych przed zagospodarowaniem nowych terenów, niedoskonałość instrumentów realizacji planów, zachęt finansowych i organizacyjnych dla inwestorów oraz nadzoru urbanistycznego sprawiają, że **podstawowe założenia rewitalizacji – koncentracja i integracja – pozostają w sferze deklaracji.** Taka niekorzystna praktyka wynika nie tyle z niedostatku środków finansowych, co z nieporozumień na temat funkcji sektora publicznego w finansowaniu programów rewitalizacji oraz niedopasowania metod zarządzania do złożonej sytuacji.

Proces degradacji starych zasobów przyspiesza rozwój nowego budownictwa, lokowanego na oddalonych od centrów, niezabudowanych terenach. Tym samym następuje proces selektywnego odpływu mieszkańców na obrzeża miast, co pogłębia zjawiska kryzysowe w centrach. Rola programów rewitalizacji w odwracaniu tego procesu, w spowalnianiu rozlewania się miast i w obniżaniu społecznych kosztów poprawy standardów mieszkaniowych oraz wzrostu aktywności gospodarczej ciągle jest mało zauważana i doceniana. **W większości programów rewitalizacji pojawiają się problemy zdegradowanych obszarów zabudowy mieszkaniowej, które historycznie wynikają z odziedziczonych przez gminy zaniedbań sfery mieszkalnictwa**. Są szczególnie trudne do rozwiązania zarówno wskutek luki remontowej, jak i ze względu na bezpośrednią i głęboką ingerencję w życie ludzi zagrożonych zmianami. Mieszkańcy o słabej kondycji społeczno-ekonomicznej, nie mają zdolności do udziału w kosztach rewitalizacji – bezrobocie, ubóstwo, apatia i inne niekorzystne zjawiska społeczne, to typowe składowe miejskich „stanów kryzysowych".

W rewitalizacji zespołów mieszkaniowych **gminy mają do spełnienia szczególną rolę – występują one jako animator i koordynator działań, członek wspólnot mieszkaniowych i właściciel zasobów, który jednak nie może działać tak, jak każdy inny właściciel.** Wciąż chętnie sięga się do rozwiązań kwestii mieszkaniowych poprzez przesiedlania, dążenie do segregacji majątkowej mieszkańców, usprawiedliwiając się rachunkiem ekonomicznym lub niedoborem standardów zachowań w środowisku sąsiedzkim. Widać wyraźnie, że ustawowe obowiązki w zakresie mieszkalnictwa przekraczają możliwości finansowe gmin.

Nie opracowano dotychczas znaczącego programu wsparcia gmin i obywateli w odnowie starej substancji mieszkaniowej i porządkowaniu zagospodarowania dzielnic mieszkaniowych. Budżet państwa – niezbyt intensywnie- skupia się na likwidacji deficytu mieszkań, a środki wspierające poprawę stanu zasobów istniejących w nikłym stopniu adresowane są do osób o małej lub żadnej zdolności ekonomicznej. Wobec takiej logiki systemu interwencji państwa nawet środki finansowe z Unii Europejskiej nie wprowadzą istotnych zmian ilościowych ani jakościowych, a kapitał prywatny jest mało zainteresowany inwestowaniem w stare zasoby „obciążone" ubogimi mieszkańcami i wymagające nietypowego traktowania. Brakuje instrumentów, które kierowałyby zainteresowanie kapitału prywatnego na inwestycje podejmowane w ramach tych programów. Całkowity brak dofinansowania z ponadlokalnych, w tym krajowych środków publicznych, sprawia, że postulat by finansowanie rewitalizacji oprzeć o publiczno-prywatny montaż finansowy, jawi się jako utopijny.

Proces rewitalizacji utrudniają złe regulacje prawne. Z tych powodów **problemy rewitalizacji w polskiej rzeczywistości nie wyszły jeszcze ze sfery programowania i planowania, nie wykształciły systemowych instrumentów wdrażania.** Sukcesy w tej dziedzinie ograniczają się do realizacji projektów pilotażowych, traktowanych raczej jako coś wyjątkowego – odstępstwo od obowiązujących reguł – niż wzorzec: podstawę do systemowych rozwiązań.

Na podejmowanie działań rewitalizacyjnych i ich efekty bardzo duży wpływ ma profesjonalizm i jakość zarządzania. Chętniej podejmowane są działania, które przynoszą szybki efekt i spektakularny sukces – bywa, że są one rozbieżne z ustaleniami programów rewitalizacji. Dla władz lokalnych często te programy są jedynie sposobem na pozyskiwanie środków unijnych na projekty. **Tak długo, jak długo nie nastąpi zrozumienie rewitalizacji jako swoistego „recyclingu" przestrzeni miejskiej w celu wzmocnienia jej żywotności, rewitalizacja będzie traktowana jako *unijna fanaberia*, na którą można wydobyć z UE pieniądze.**

Ale sama pomoc finansowa UE nie zastąpi odpowiedzialności władzy publicznej za rozwój i zapewnienie środków na ten rozwój. Programy rewitalizacji są zarządzane, a właściwie sterowane bezpośrednio przez urzędy miejskie lub podmioty zależne od miast, lecz powołane do innych, wiodących zadań. Tym samym **rewitalizacja, jeśli nie kończy się na opracowaniu dokumentu programowego, toczy się najczęściej obok innych, aktualnie pilnych spraw, własnym cienkim strumieniem działań** – choć równie często jest przedstawiana jako *priorytet*. Nie istnieje system ewaluacji i monitoringu programów rewitalizacji w ogóle, a projekty ekonomiczne i społeczne w szczególności nie są systematycznie analizowane. Nie ma wiarygodnego systemu wskaźników kryzysu i mierników efektów.

Wszystkie wymienione przeszkody i problemy polskiej rewitalizacji, nie oddają pełnego jej obrazu. Liczne działania samorządów i organizacji pozarządowych niosą ze sobą rosnący ładunek optymizmu i nowych możliwości.

Po półwieczu wszelkiej niemożności i dwudziestoleciu nowego systemu politycznego mamy za sobą pierwsze doświadczenia planowania i wdrażania programów rewitalizacji. Są wartościowe, korzystne i inspirujące – rodzą pomysły na lepszą przyszłość.

Aby w pełni wykorzystać ten potencjał, konieczne jest zbudowanie systemowego wsparcia dla jakościowego rozwoju miast, a w tym przede wszystkim dla rewitalizacji.

Logo *Programu Rewitalizacji Starówki Dzierżoniowa*, jednego z pierwszych w Polsce (1997r.)

WYOBRAŹMY SOBIE, ŻE...

- **Polskie miasta są przedmiotem zainteresowania i dumy, zwłaszcza dla ich mieszkańców.** Lokalne społeczności chcą i potrafią wytwarzać zapotrzebowanie na MIASTO DLA LUDZI, coraz sprawniej organizują się do debaty i współdziałania z władzą oraz do jej kontroli. Edukacja i działalność organizacji społecznych aktywizuje wspólnoty sąsiedzkie. Zanikają znamiona akcyjności, deklaratywności, sztucznej partycypacji społecznej. *Urbanizacja* jest osią rozwoju kraju. Pojęcia „rozwój zrównoważony", „zintegrowane zarządzanie miastem", „rewitalizacja" odzyskały treść i nabrały realnej wartości, a *kultura miasta* staje się wspólnym dobrem.

- **Programy rewitalizacji integrują i konsolidują działania różnego typu i w różnej skali, podejmowane przez różnorodne podmioty, korzystające z różnych form publicznej pomocy, wspierających rewitalizację i urbanizację.** Rewitalizacja jako metoda oddziaływania na rozwój miast stosowana jest w sposób systemowy, bowiem władza (administracja publiczna) prowadzi aktywną politykę rozwoju, w której polityka wobec miast jest ważna. Władza jest świadoma sensu i wagi rewitalizacji dla rozwoju miast, w dialogu z partnerami funkcjonuje jako aktywny, stymulujący element zinstytucjonalizowanego życia publicznego, nie ogranicza się do wykonywania zadań koniecznych z punktu widzenia obowiązków ustawowych, sprawnie i konstruktywnie współdziała z sektorem prywatnym. Nie obawia się współpracy ze społecznościami lokalnymi.

- **Monitorowanie procesów społeczno-gospodarczych i stanów kryzysowych w miastach jest faktem i codzienną praktyką, problemy są ujawniane, tak jak i sposób ich rozwiązywania, co odbywa się poprzez regularne udostępnianie do publicznej wiadomości danych statystycznych, informacji kartograficznej, katastralnej dotyczącej użytkowania, własności i wartości nieruchomości, ochrony środowiska**. Dotyczy to także projektów założeń społeczno-gospodarczych i przestrzennych oraz projektów planów szczegółowych wraz z rzetelnymi opisami założonych celów i uzasadnieniem przyjętych rozwiązań. Informacje te udostępniane są bezpłatnie i cechuje je czytelność pozwalająca na zrozumienie treści nie tylko przez osoby zajmujące się zawodowo urbanistyką.

- **Wprowadzono nowy system planowania przestrzennego**, w ramach którego urbanistyka korzysta ze zbioru nowoczesnych instrumentów[3] a funkcję koordynacji i nadzoru urbanistycznego wobec wszelkiego rodzaju działań społecznych, edukacyjnych, planistycznych, inwestycyjnych itd. umożliwia i spełnia zintegrowana strategia rozwoju – dokument spajający synergicznie wszystkie polityki miejskie: mieszkalnictwo, systemy transportu, uzbrojenie terenów, strefy zieleni i wypoczynku, usługi, ochronę zdrowia, opiekę społeczną, przedsiębiorczość. Na obszarach kryzysowych, wyznaczonych przez władze gminy do rewitalizacji narzędziem koordynacji i nadzoru urbanistycznego jest *program rewitalizacji*, stanowiący prawo miejscowe. Program łączy funkcje programu działań celu publicznego, umowy społecznej i dotychczasowego *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.*

- **Państwo, w ramach polityki rozwoju, formułuje i realizuje politykę wobec miast, a w konsekwencji tego udostępnia miastom adekwatny zestaw instrumentów pomocy uwzględniający reguły i zasady ustalone w odpowiedniej ustawie, *o rozwoju miast i rewitalizacji*,** co wspiera dodatkowo zaangażowanie z poziomu ponadlokalnego. Dzięki temu wszystkie działania wpisane w programy rewitalizacji uzyskują stabilny i preferencyjny dostęp do wsparcia ze środków publicznych, gdyż uznaje się, że służą realizacji celu publicznego. Partnerstwo publiczno-prywatne wynikające z tego założenia staje się powszechną formułą realizowania projektów rewitalizacyjnych, zwiększając w ten sposób zarówno zaangażowanie kapitału prywatnego, jak i efektywność środków publicznych.

- **Z pomocy publicznej korzystają programy opracowane wg ustalonych warunków i zarządzane przez operatorów – jednostki powołane wyłącznie dla przeprowadzenia rewitalizacji.** Operator rewitalizacji buduje plan finansowania programu, którego konstrukcja opiera się na montażu finansowym – wiązaniu kapitału publicznego i prywatnego, realnego wskutek podziału programu na projekty, obejmujące zadania powiązane zarówno terytorialnie jak i merytorycznie, w oparciu o rezultaty analiz nakładów i korzyści**.** Sektor prywatny współfinansuje projekty wskutek obniżenia ryzyka inwestycyjnego i kosztów realizacji inwestycji. Jest to osiągane dzięki stabilności zaangażowania sektora publicznego,ulgom fiskalnym i rosnącemu popytowi na zurbanizowaną przestrzeń dobrej jakości. Miasto podejmujące program rewitalizacji dba o zapewnienie odpowiedniego współfinansowania ze środków własnych, co podlega kontroli na podstawie ogólnie ustalonych zasad tak, by zapewniona była realizacja potrzeb lokalnej społeczności.

- **Uwzględnianie w programach rewitalizacji aspektów gospodarczych aktywizacji nieruchomości po-przemysłowych jest normą**. W stosunku do tych obszarów istnieją specjalne, oddzielne instrumenty naprawcze dzięki odrębnemu programowi rządowemu, skorelowane z polityką wobec miast, umożliwiające zatem włączenie ich w proces rewitalizacji.

[3] Przykładowo, *zintegrowane projekty urbanistyczno-architektoniczne* (realizowane w formule partnerstwa publiczno-prywatnego), o czym wspominają autorzy Polskiej Polityki Architektonicznej [s.20].

- **Następuje intensyfikacja efektów programów rewitalizacji, w tym w obszarze projektów społecznych i gospodarczych. Projekty te są celniej adresowane, lepiej odpowiadają na zdiagnozowane lokalne potrzeby.**

- **Rośnie popyt i podaż mieszkań na wynajem, a tego rodzaju oferta powstaje przede wszystkim poprzez renowację istniejących budynków mieszkalnych lub adaptację obiektów na cele mieszkalne.** Zabudowa wolnych terenów na obrzeżach miast stała się mało opłacalna – wprowadzono wzorem krajów UE mechanizmy zniechęcające do takich inwestycji i rozgęszczania miast.

- **Odwrócony został trend degradacji technicznej i funkcjonalnej starej zabudowy, a nieruchomości odzyskują wysoką wartość.** Struktura społeczna w miastach jest bardziej wyważona, widoczne są efekty działań na rzecz przemieszania struktur społecznych, **a prawidłowo funkcjonujące obszary cennych historycznie dzielnic śródmiejskich, zachowują funkcję mieszkalną, mimo wzrostu funkcji gospodarczych, szczególnie w usługach.**

Ta wizja jest realna, zawiera scenariusz zmian korzystnych dla polskich miast i dla rozwoju Polski. Może być realizowana bez zwiększania kosztów społecznych i nakładów finansowych, a w sprzyjających warunkach umożliwia znaczącą redukcję kosztów społecznych. W dłuższej perspektywie jest na pewno opłacalna, może ograniczać zyski spekulacyjne.

Jej urzeczywistnienie wymaga przede wszystkim rozbudzeniu popytu na MIASTO DLA LUDZI i korekty systemowej, polegającej na budowaniu zależności pomiędzy planowaniem przestrzennym i planowaniem rozwoju w skali miast oraz szerzej – polityką regionalną, systemem regulacji gospodarczych i polityką podatkową, ustanawianymi w skali województw i państwa.

POWRÓT DO MIASTA.

PROGRAM (NIE) polityczny

OD CZEGO CHCEMY ZACZĄĆ?

1. **Uzgodnić, że zrównoważony rozwój miast to warunek konieczny rozwoju regionów i kraju.**
2. **Upowszechnić informację o zjawiskach zachodzących w polskich miastach, kulturze miasta i jego sytuacji społeczno-gospodarczej. Zachęcić do edukacji, dialogu i dyskusji o mieście.**
3. **Zapewnić prerogatywy dla działań na rzecz rozwoju miast podejmowanych pro publico bono.**
4. **Zbudować system zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem miast, ujmujący rewitalizację jako metodę preferowaną, wspieraną i odpowiednio oprzyrządowaną.**

5. **Skupić uwagę na zagospodarowywaniu zasobów dotychczas zaniedbywanych – recyklingu obszarów miast, które utraciły cechy spójności przestrzennej, gospodarczej i społecznej.**
6. **Przyjąć, że partycypacyjne metody planowania to standard. Zachęcać społeczności do współdziałania, szczególnie w programowaniu i realizacji programów rewitalizacji.**

W JAKI SPOSÓB?

> **Trzeba sięgnąć po narzędzia formacyjne, budujące zrozumienie i klimat współpracy, ułatwiające właściwe stawianie problemów i formułowanie potrzeb, ustanawiające standardy etyczne i estetyczne, stosownie do aspiracji cywilizacyjnych**.

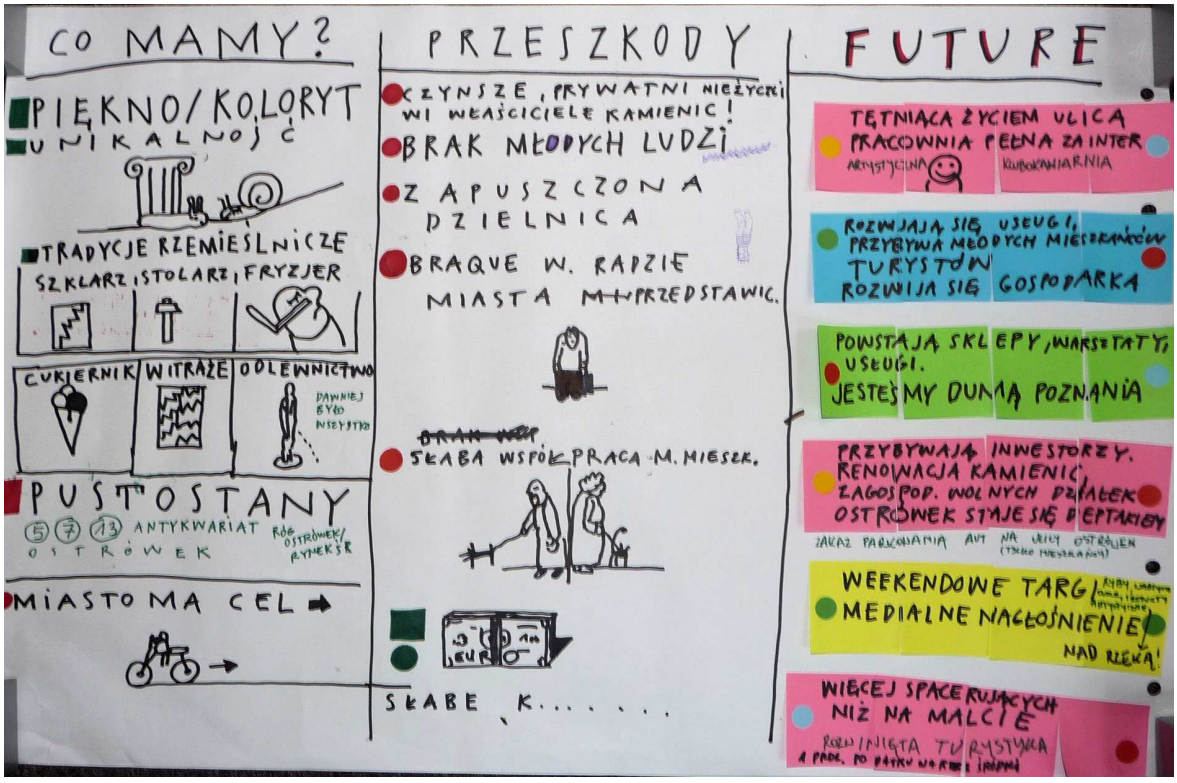
Dotyczy to przede wszystkim edukacji „DO MIASTA", rozumianej jako budowa wrażliwości na jakość miejskiego środowiska. W obszarze tej edukacji mieszczą się zarówno powszechne, szkolne programy edukacyjne, projekty popularyzatorskie, jak i dopełnienie edukacji obywatelskiej o wymiar odpowiedzialności za przestrzeń, aż po edukację specjalistyczną na poziomie akademickim. Konieczne jest stosowanie komunikatywnych podręczników, wydawnictw, szkoleń, czy portali internetowych, adresowanych do różnych grup odbiorców: od lokalnych grup sąsiedzkich po środowiska akademickie, specjalistyczne, osoby, których zadaniem będzie aktywne uczestnictwo w programach rozwojowych lub ich koordynacja. Oznacza to konieczność kształcenia specjalistów w zakresie zarządzania miastami w szerokim, interdyscyplinarnym spektrum zagadnień z tym związanych.

Potrzeba, aby zmiany w metodach zarządzania miastem stały się powszechnie dostrzeganym priorytetem innowacyjności, od którego zależy pokonanie bariery dystansu cywilizacyjnego jaki dzieli nas od najbardziej rozwiniętych krajów świata.

W ramach postulowanego systemu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem miast trzeba wprowadzić mechanizm zapewniający pierwszeństwo rewitalizacji i rozwoju jakościowego obszarów już zurbanizowanych przed wszelkimi formami rozwoju ilościowego powodującymi dekoncentrację zabudowy miejskiej. Wobec tendencji do żywiołowej suburbanizacji konieczne jest wprowadzenie mechanizmów zapobiegających dalszemu rozproszeniu zabudowy, analogicznych do tych, jakie funkcjonują w krajach europejskich o stabilniejszej kulturze miejskiej (Włochy, Niemcy, Wielka Brytania). Oznaczałoby to radykalne zanegowanie tendencji do rozwoju obszarowego miast, preferowanych w polskiej praktyce urbanistycznej II połowy XX wieku.

Preferowanie rewitalizacji, ze względu na jej przydatność w rozwiązywaniu szczególnie dotkliwych i złożonych problemów, musi być trwałe. Gwarantowane zarówno poprzez prawną kwalifikację jako cel publiczny, jak i finansowe wsparcie dla gmin - podmiotów realizujących, jako zadanie własne, programy rewitalizacji. Powinny one uzyskać wsparcie ze strony samorządów powiatowych i regionalnych oraz w ramach polityki rozwoju realizowanej przez państwo. Zakres i kryteria wsparcia powinny być jasno określone, i ujęte w dokumentach strategicznych, zgodnie z hierarchią potrzeb i problemów.

Skuteczne zarządzanie rozwojem miast wymaga zmiany systemu informacji statystycznej, umożliwiającej definiowanie kondycji odpowiednio małych części miast, zróżnicowanie metod oddziaływania i możliwie sprawne monitorowanie podjętych interwencji. Dla przejrzystości polityki miast ważne jest, aby system ten był powszechnie dostępny, a jednocześnie instytucjonalnie niezależny, zdolny dostarczać zobiektywizowanych wskaźników niezbędnych dla ustalania kryteriów pomocy publicznej i monitoringu polityki rozwoju kraju, regionów, powiatów i miast. Zadaniem warunkującym prawidłowe programowanie rozwoju miast i rewitalizacji jest systemowe budowanie baz danych, zawierających zobiektywizowane, dostępne i porównywalne wskaźniki opisujące kompleksowo kondycję miast, opracowywanych w skalach umożliwiających obserwowanie miejscowych zmian wynikających z realizacji programów i projektów istotnych dla rewitalizacji i rozwoju. Chodzi tu o uzupełnienie Banku Danych Regionalnych GUS o możliwość generowania danych w skali mniejszej niż gmina, oraz o zebranie kompleksowych informacji o terenach po-przemysłowych, po-wojskowych i innych, które utraciły pierwotne funkcje. System informacji statystycznej jest istotny dla prawidłowego rozwijania metodologii rewitalizacji, prawidłowego wyznaczania granic obszarów obejmowanych rewitalizacją, monitorowania skuteczności poszczególnych instrumentów oddziaływania. Dostępność danych sprzyja stopniowemu wprowadzaniu mechanizmów kontroli społecznej jako istotne uzupełnienie (a z czasem częściowe zastępowanie) procedur kontroli instytucjonalnej i zwiększa radykalnie przejrzystość decyzji strategicznych i aktywności inwestycyjnej miast.



Zapis debaty: Future City Game *RE - WITA OSTRÓWEK, Miasto Przyszłości* zorganizowanej w marcu 2009 na poznańskiej Śródce, przez: British Council, Pro Design, Radę Osiedla Ostrów Tumski – Śródka – Zawady i Urząd Miasta Poznania.

Udział społeczności lokalnej w tworzeniu polityki rozwoju, a zwłaszcza programów rewitalizacji, jest elementarnym standardem społeczeństwa obywatelskiego. Doświadczenia partycypacji społecznej nie są w Polsce wystarczająco zakorzenione, co sprawia, że potrzebne jest wpisanie jej do zakresu wymogów weryfikujących poprawność działania sektora publicznego. Sama metodologia pracy z udziałem społeczności lokalnych powinna być elementem edukacji adresowanej do środowisk profesjonalnych jak i środowisk społecznych. Dzięki udziałowi mieszkańców bardziej czytelny stanie się wymiar korzyści czerpanych z rewitalizacji zasadami wymiarze wspólnotowym i indywidualnym. Rewitalizacja stanie się przez to *grą bez przegranych*, zmniejszy się potrzeba stosowania kontroli formalnej, której skuteczność w tak złożonych przedsięwzięciach jest i tak na ogół ograniczona.

Finansowanie programów rewitalizacji wymaga zastosowania złożonych narzędzi, umożliwiających podejmowanie przedsięwzięć o różnorodnej skali, przez różne podmioty i grupy podmiotów. Partnerstwo publiczno-prywatne trzeba traktować jako najbardziej pożądaną formę finansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Należy wprowadzić gwarantowany poziom miejskich środków inwestycyjnych we wstępnym okresie (przez 3 do 5 lat, proporcjonalnie do udziału powierzchniowego lub ludnościowego) wdrażania programu rewitalizacji, co urealni programy rewitalizacji i zwiększy ich skuteczność. Pożądane jest także stworzenie systemu kumulowania wsparcia, tak aby do wsparcia projektów z finansów gminnych możliwe było pozyskanie dalszych środków publicznych, w tym powiatowych i wojewódzkich. Wsparcie publiczne powinno służyć przede wszystkim likwidacji przyczyn kryzysu i redukcji ryzyka inwestycyjnego podmiotów prywatnych. Trzeba w końcu uwzględnić, że w większości krajów miernikiem skuteczności, a jednocześnie ekonomicznym uzasadnieniem rewitalizacji jest – również – wzrost wartości nieruchomości i związana z tym wyższa wartość podatku katastralnego. Do czasu wprowadzenia takiej formy podatku w Polsce trzeba się liczyć z intuicyjną, wrażeniową oceną skuteczności programów oraz ograniczoną motywacją ekonomiczną władz miast do podejmowania takich przedsięwzięć.

Wprowadzenie nowych rozwiązań systemowych, w formie przepisów i upowszechniania *dobrej praktyki* oznacza wprowadzenie zasad zintegrowanego zarządzania rozwojem miast (wraz z narzędziami planowania przestrzennego) i skutecznych ograniczeń dla spekulacji nieruchomościami. W pierwszej kolejności trzeba stworzyć system wsparcia finansowego dla działań rewitalizacyjnych, szczególnie w obszarze mieszkalnictwa. Obok wsparcia dla remontów i modernizacji istniejącego zasobu dotyczyć on powinien ochrony funkcji mieszkalnych w obszarach zagrożonych wyludnieniem (zwłaszcza w śródmieściach) i zapobieganiu wykorzystywania renowacji jako okazji do wypierania rodzin o niższej zamożności lub zaradności[4]. Mieszkalnictwo stanowić będzie kluczowy obszar działań rewitalizacyjnych. Nie można go sprowadzać jedynie do

[4] Chodzi tu o wypracowanie zasad dla społecznie zrównoważonej polityki mieszkaniowej, obejmującej stosowanie praktyk promowania zarówno wielofunkcyjności kompleksów urbanistycznych (uzupełnianie oferty funkcjonalnej osiedli mieszkaniowych, ograniczające skalę koniecznych dojazdów), jak i akceptacji dla zróżnicowania społecznego mieszkańców, czyli stosowane na zachodzie wspieranie „social mix".

technicznego zagadnienia odnowy istniejących zasobów – należy uwzględniać kontekst społeczny i ekonomiczny.

Wiarygodność i skuteczność programów rewitalizacji zależy od uczestnictwa w nich wielu podmiotów prywatnych i udziału społeczności lokalnych, których one dotyczą. Partnerstwo publiczno-prywatne nie tylko w sferze inwestowania, ale tym bardziej we wspólnym podejmowaniu odpowiedzialności za projekty społeczne, stanowi fundament rewitalizacji, a nie dopełnienie prac budowlanych. Projekty społeczne i gospodarcze dla rewitalizacji nie są z natury rzeczy domeną działania samorządów, ale mogą i powinny być wspierane przez gminy, a w uzasadnionych przypadkach wymagają także stymulowania przez władze miasta. Ważne jest jednak, aby społeczności lokalne, partnerzy społeczni i ekonomiczni samorządu zachowywali pełną podmiotowość i zdolność oddolnego inicjowania zmian zgodnych z rzeczywistymi potrzebami. Wdrażanie zasady pomocniczości polega na przyjęciu, że kompetencje, zadania i środki powinny być stanowione możliwie najniżej, gdyż właśnie tam problemy są najlepiej widoczne, i można je najskuteczniej rozwiązywać. Stosowanie tej zasady oznacza konieczność wytworzenia zdolności do wielokierunkowego współdziałania i koordynacji znacznej ilości różnych działań na różnych szczeblach zarządzania rewitalizacją miast.

Niezwykle pilne jest przeprowadzenie szerokiej edukacji na temat rewitalizacji, adresowanej zarówno do społeczności lokalnych jak i do instytucji zarządzających rewitalizacją obecnie i w przyszłości, podmiotów uczestniczących w programach, oraz mediów.

Większość powyżej opisanych zadań ma charakter długoterminowy lub wręcz trwały. Do czasu uruchomienia pełnej dynamiki działań rewitalizacyjnych konieczne jest także wypracowanie szybkiej ścieżki dla zadań o ograniczonym zakresie, dających możliwości wprowadzania rozwiązań pilotażowych, jeszcze zanim powstanie kompleksowy system zintegrowanego zarządzania. Dotyczy to przede wszystkim wykorzystania wsparcia funduszy strukturalnych UE dla podnoszenia kultury organizacyjnej w zarządzaniu rozwojem. W tych ramach możliwe jest wprowadzanie zintegrowanych programów w skali kwartału zabudowy, ulicy czy osiedla. Programy takie, opracowane jako równoczesna ingerencja remontowo-modernizacyjna, uzgodnione ze wszystkimi zainteresowanymi, mogą stanowić samodzielne projekty rewitalizacyjne podejmowane w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2007-2013. Skala i procedury finansowania rewitalizacji w ramach RPO są dalekie od pożądanych, ale wobec braku lepszych rozwiązań można je wykorzystać do zademonstrowania prawidłowych metod i towarzyszących im mechanizmów powstawania synergii.

Możliwe jest także zwiększenie zaangażowania środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w finansowanie remontów zabudowy mieszkaniowej w ramach unijnej polityki na rzecz wzrostu efektywności energetycznej w mieszkalnictwie.

Obszarem zasadniczej korekty prawa jest uchwalenie ustawy o rewitalizacji i rozwoju miast ustanawiającej nowy priorytet w życiu publicznym, zgodny z priorytetami rozwoju

UE, definiującej podstawowe narzędzia jego realizacji. Równolegle należy przeprowadzić dostosowanie istniejących przepisów prawa (w 30 do 40 ustawach i ok. 20 rozporządzeniach), które pozwolą na wprowadzenie logicznych konsekwencji nowej ustawy i wzmocnią jej instrumentarium (m. in. w zakresie regulacji stanów własnościowych gruntów, finansowania zadań własnych gminy, partnerstwa publiczno-prywatnego). Inne narzędzia prawne stymulujące procesy rewitalizacji dotyczyć powinny przede wszystkim dziedziny planowania przestrzennego, podatków i gospodarki nieruchomościami. Wynika to z potrzeby ustanowienia instrumentów antyspekulacyjnych oraz wzmocnienia społecznego wymiaru planowania przestrzennego, programowania procesów zmian. W zakresie już funkcjonujących przepisów prawa istotnym zagadnieniem jest jego dostosowanie do potrzeb polityki rozwoju miast w drodze stosownych korekt, wykładni i przepisów wykonawczych. Dotyczy to istniejących instrumentów finansowania, wymagających korekty zwiększającej skalę i skuteczność wsparcia dla remontów i modernizacji istniejących zasobów mieszkaniowych, czy też ustanawiających preferencje dla projektów realizowanych w ramach programów rewitalizacji we wszystkich dziedzinach działań sektorowych.

Równolegle do korekty prawa niezbędne jest uzupełnienie wytycznych i wskazówek dla organów nadzorujących działalność gmin (sądy administracyjne, wojewodowie, regionalne izby obrachunkowe, kolegia odwoławcze, prokuratury, sądy grodzkie i rejonowe) tak, aby zredukować nawyki kwalifikowania interesu prywatnego jako *a priori* sprzecznego z interesem publicznym i dopuścić sytuacje zbieżności tych interesów. Byłoby zasadne, aby dla spójności proponowanych zmian prawnych nastąpiła koordynacja pracy organów administracji rządowej (np. w formie powołania komitetu Rady Ministrów), co m.in. umożliwi wprowadzanie sprzyjających modyfikacji w pracach innych instytucji i agend rządowych. Skutecznym narzędziem wsparcia dla rewitalizacji byłoby też odpowiednie wyprofilowanie obecnych usług bankowych lub stworzenie nowej formy usług oferowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz wsparcia polityki rozwoju miast, w szczególności – rewitalizacji.

Poziom instrumentów realizacyjnych dotyczy przede wszystkim finansowania rewitalizacji. Chodzi tu o skuteczne uzupełnienie wsparcia unijnego (EFRR i FS) mechanizmami wielokrotnego wykorzystania środków (szczególnie JESSICA) i krajowymi, poza-gminnymi środkami publicznymi, o poszerzenie zakresu działania lokalnych funduszy pożyczkowych i poręczeniowych o moduł remontowy adresowany do osób fizycznych, wspólnot mieszkaniowych, spółdzielni, czy też organizacji pozarządowych. Wsparcie w formie dotacji dla gmin na realizację „zintegrowanych programów remontowych" powinno leżeć w zakresie rządowej polityki mieszkaniowej. Z kolei rządowa polityka społeczna powinna umożliwić realizację długoletnich programów społecznych w obszarach rewitalizowanych, zwłaszcza tam, gdzie niezbędne jest przedłużone wsparcie eksperckie.

Partycypacja społeczna – wraz z czasem niezbędnym dla zbudowania wzajemnego zaufania i zrozumienia – jest narzędziem rewitalizacji budującym elementarny poziom zaufania społecznego i to w warunkach społeczności doświadczonych długotrwałym lokalnym kryzysem. Z racji wysokiego na ogół poziomu poczucia zagrożenia, konieczne jest jej

stosowanie od początkowej fazy przygotowania programu. Trzeba zachęcać, motywować do dialogu, dyskusji i współpracy. Stosowanie systemu informacji geograficznej (oprogramowanie i baza danych typu GIS) radykalnie podnosi jakość dyskusji społecznych i opracowań programowych. Wprowadzenie długoterminowej (najlepiej niezależnej od gminy) obserwacji wskaźników określających kondycję obszarów rewitalizowanych w relacji do całego miasta i do innych, podobnych obszarów, stanowi podstawę prawidłowego nadzoru nad przebiegiem rewitalizacji. Przemawia to za powołaniem ogólnokrajowej instytucji – obserwatorium rozwoju miast – które, korzystając z instrumentarium badań naukowych, zapewniałoby dostęp do danych kluczowych dla definiowania polityki miejskiej na każdym poziomie administracji publicznej. Wreszcie kluczowym narzędziem, niezbędnym do satysfakcjonującego przebiegu programów rewitalizacji. są wyspecjalizowane podmioty gospodarcze, zajmujące się opracowaniem programów rewitalizacji, ich kompleksowym zarządzaniem, kierowaniem projektami inwestycyjnymi, ekologicznymi i społecznymi, monitoringiem zmian itp.

Te zadania stoją przed Forum Rewitalizacji i całym środowiskiem zajmującym się rozwojem miast, obejmują szeroki zakres działań tworzących zrozumienie i przychylność dla kreowania MIASTA, uczestniczenia w rewitalizacji, określają podstawowe standardy i metodologię.

Manifest i program przygotowała grupa ekspertów – członków Stowarzyszenia Forum Rewitalizacji w składzie:

mgr inż. arch. Ewa Kipta

mgr inż. arch. Grażyna Kulpa-Jarocka

mgr inż. arch. Dagmara Mliczyńska–Hajda

dr Alina Muzioł–Węcławowicz

mgr inż. arch. Bogusław Hajda

mgr inż. arch. Lech Podbrez

Opracowanie i redakcja: Dagmara Mliczyńska–Hajda (mliczynska@wp.pl)

Opracowanie jest przedmiotem praw autorskich zespołu i jego wykorzystanie wymaga cytowania z podaniem źródła. Materiały graficzne i zdjęcia, jeśli nie podano źródła i autora, pochodzą z zasobów Internetu nie objętych ochroną praw autorskich.

Tekst dostępny jest na stronie internetowej Stowarzyszenia Forum Rewitalizacji : **www.fr.org.pl**

Źródła i inspiracje wykorzystane przy opracowaniu programu:

1. *Polska Polityka Architektoniczna*. Materiał opracowany przez Polską Radę Architektury, 2009

http://www.sarp.org.pl/pliki/ppa-www.pdf

2. *Polityka miejska*. Materiał opracowany przez Główną Komisję Urbanistyki i Architektury przy MI, 2009. http://www.mi.gov.pl/files/0/1789128/politykamiejska.pdf

3. *Założenia do projektu ustawy o rozwoju miast i rewitalizacji*, opracowane przez zespół ekspertów ZMP i Śl.Z.GiP, 2009

4. *Publikacje i raporty* projektu badawczego zamawianego „Rewitalizacja miast polskich jako sposób zachowania dziedzictwa materialnego i duchowego oraz czynnik zrównoważonego rozwoju", prowadzonego przez Instytut Rozwoju Miast we współpracy ze Szkołą Główną Handlową, Uniwersytetem Jagiellońskim i Forum Rewitalizacji, w szczególności raport pt. *Polityka rewitalizacyjną, założenia – poziom lokalny*; opracowany przez zespół ekspertów Stowarzyszenia FR (maszynopis, Kraków, 2009).