

Bariery systemowe rewitalizacji

Ewa Kipta¹

Prezes Stowarzyszenia „Forum Rewitalizacji”

*„Obłąd: powtarzać w kółko tą samą czynność oczekując innych rezultatów.”
Albert Einstein*

Potrzeby działań rewitalizacyjnych w Polsce są ogromne. Raport OECD² oceniający politykę miejską szacuje je na 21,2% całości terenów zagospodarowanych, a na terenach tradycyjnej zabudowy śródmiejskiej dotyczą aż 51,8% obszarów. Blisko 1/4 mieszkańców miast żyje w obszarach zdegradowanych, a poziom ubóstwa w miastach jest dwukrotnie wyższy niż na terenach wiejskich. Te dane są alarmujące. Po 23 latach transformacji trudno przypisywać ten stan rzeczy jedynie dziedzictwu po PRL, kiedy to większość tradycyjnej tkanki miejskiej, ocalałej z wojny lub nawet odbudowanej, była eksploatowana „na zawał”, bez należytego systemu bieżącego utrzymania i remontów. Reaktywacja praw własności w 1990 roku nie spowodowała samoistnej zmiany w tym zakresie, gdyż właściciele „odzyskanych” nieruchomości nie mogli dysponować odpowiednio skumulowanym kapitałem na pokrycie kosztów remontów, a nie wprowadzono żadnej formy pomocy publicznej w tym zakresie. Pozostawiono ten problem do rozwiązania „niewidzialnej ręką rynku”, ograniczając stopniowo nawet te niewielkie możliwości interwencji na poziomie polityki miejskiej, które uruchomiła reforma samorządowa. Postawiono na model rozwoju skupiony na nowych inwestycjach i pozyskiwaniu zewnętrznych inwestorów, zaniedbując istniejące zasoby - zabudowę i kapitał endogeniczny społeczności miejskich. Efektem tego założenia stało się stopniowe zaniechanie systemu gospodarowania przestrzenią – obejmującego nie tylko planowanie przestrzenne, gospodarkę gruntami, ale także politykę mieszkaniową i lokalową oraz finanse i ekonomikę gospodarki miejskiej, bilansującą koszty, w tym społeczne, planowanych i zachodzących zmian.

Taki model, jaki mamy - „dziurawy”, jest, być może, wystarczający dla inwestowania na wolnych terenach, ale zawodzi całkowicie w sytuacji przekształcania już zamieszkałych i użytkowanych obszarów miejskich. Trudno bowiem oczekiwać by

¹ Referat został opracowany przy udziale Dagmary Mliczyńskiej-Hajdy, Joanny Porębskiej i Lecha Podbreza. Jest też oparty na wnioskach z doświadczeń członków Forum Rewitalizacji i ich opinii zebranych w dokumencie programowym tego Stowarzyszenia: *Manifest (nie)polityczny. Powrót do Miasta*. (2009).

² Przeglądy Krajowej Polityki Miejskiej OECD, Polska 2011, wersja polska: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2011. Str. 124 – 128.

inwestowanie w zurbanizowaną, a więc trudniejszą przestrzeń pojawiło się samoistnie, gdy nie ma żadnych barier w wykorzystywaniu terenów niezabudowanych, a grunty na terenach podmiejskich są znacznie tańsze niż w miastach. Trudno oczekiwać od gmin podmiejskich, by zniechęcały inwestorów, powodowane troską o jakość krajobrazu i środowiska. Nie można spodziewać się kompleksowych remontów kamienic bez jakichkolwiek gwarancji zwrotu poniesionych kosztów i bez wsparcia dla użytkowników modernizowanych lokali na czas trwania prac budowlanych. Trudno w końcu spodziewać się, by mieszkańcy obszarów zdegradowanych nie poszukiwali innych miejsc zamieszkania w granicach swoich możliwości, przy braku nadziei na poprawę we własnej dzielnicy. Zwłaszcza w sytuacji, gdy budowa systemem „gospodarczym” domku poza miastem jest najtańszym sposobem poprawy warunków zamieszkania, a więc jedyną formą względnie taniego, tj. szeroko dostępnego budownictwa, oferowaną w Polsce. W końcu trudno też oczekiwać, by władze miast – oceniane i w perspektywie kadencji – dobrowolnie przyjmowały zobowiązania przekraczające okres ich politycznego „kontraktu”. Przy obecnych uwarunkowaniach prawnych programy rewitalizacji powstają nie tyle w wyniku motywacji ich interesariuszy, ale jako wymóg procedur ubiegania się o wsparcia dla najpilniejszych zadań. Nie są bowiem w stanie ustalać stabilnych zasad wspierania odnowy na czas konieczny do rozwiązania problemów narosłych przez dziesięciolecia. Nie sposób też realizować te programy bez wzajemnej zgodności w intencji i komplementarności ustaleń planów strategicznych, taktycznych i operacyjnych, wdrażanych w układzie sektorowym we wszystkich, istotnych dla rewitalizacji, obszarach publicznej interwencji.

Obecnie Polska odmienia słowo „rewitalizacja” przez wszystkie przypadki i tą etykietą opatruje wszelkie możliwe przedsięwzięcia, poza tymi, które istotnie zasługują na to określenie. Obok licznych realizowanych ze wsparciem unijnym projektów renowacji budynków lub odnowy przestrzeni publicznych, konieczne są równoległe działania na rzecz poprawy zamożności społeczności lokalnych, pomoc w rozwiązywaniu lokalnych problemów społecznych i w poprawie jakości mieszkań, wspieranie aktywności gospodarczej i kulturalnej, redukcja uciążliwości środowiska, a przede wszystkim stymulowanie procesu sukcesywnej poprawy w otoczeniu tych projektów „kluczowych”. Połączenie tych wszystkich sposobów oddziaływania wymaga koordynowanych i międzysektorowych form pracy z gwarancjami trwałości na wiele lat – czyli spójnego i przewidywalnego systemu gospodarowania przestrzenią zurbanizowaną. Istnieje bowiem zagrożenie, że efekt części podjętych dotychczas projektów będzie:

- „wyspowy” - bez większego i trwałego wpływu na kondycję całego obszaru rewitalizacji (jak na przykład część projektów sektora prywatnego, współfinansowana unijnym instrumentem zwrotnym)

- obarczony ryzykiem niedostatecznego wykorzystania i przyspieszonego zużycia (jak na przykład część projektów sektora publicznego, np. realizacja nowych obiektów dla usług publicznych)

O wadach polskiego „modelu” gospodarowania przestrzenią napisano tak wiele, że ograniczę się jedynie do powtórzenia najcięższych zarzutów. Zrównanie prawnego statusu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenów (WZZT) z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (MPZP) jest kluczową przeszkodą dla systemowych rozwiązań gospodarowania przestrzenią. WZZT są wręcz „uprzywilejowane” w stosunku do MPZP – jako, że stosowanie zbyt szerokiej interpretacji „dobrego sąsiedztwa” prowadzi często do wydawania decyzji sprzecznych ze Studium Uwarunkowań i Kierunków Rozwoju, które jest dla planów wiążące. Ta dwutorowość proceduralna jest głównym powodem niechęci do opracowywania planów – zarówno ze strony samorządów, jak i potencjalnych inwestorów i odpowiada za niski poziom pokrycia terenów miast planami. Przy obecnej praktyce orzecznictwa sądowego WZZT stały się „wytrychem” umożliwiającym niemal nieograniczone wykorzystanie gruntów – nawet tam, gdzie jest to wyraźnie sprzeczne z interesami publicznymi. Przede wszystkim zaś powoduje skierowanie głównego strumienia inwestycji na tereny wolne od zabudowy, rezygnację z inwestycji renowacyjnych i poprawiających standard istniejących kompleksów zabudowy. Wynika to nie tyle z powodów ekonomicznych, co raczej z przyzwyczajenia do rutynowych lub promowanych rozwiązań.

Z tych samych powodów WZZT stanowią przeszkodę w systemowym uregulowaniu wymogów konserwatorskich w historycznych dzielnicach miast. Tam, gdzie istotny jest kontekst przestrzenny, zachowanie tradycyjnej skali i charakteru zabudowy i przestrzeni publicznych, czy wreszcie specyficzny sposób funkcjonowania i użytkowania terenów i budynków, decyzje konserwatorskie zawarte w WZZT ograniczają się na ogół do zachowania „substancji zabytkowej” obiektów wpisanych do rejestru zabytków. Kontekst zabytków od kilku lat nie podlega już ochronie, a regulacje związane z zachowaniem krajobrazu kulturowego nie zostały dotąd wprowadzone, pomimo ratyfikacji odnośnej konwencji UNESCO. Tak więc stosowanie zasad ochrony obszarowej kompleksów historycznych występuje niezmiernie rzadko, gdyż wymaga wpisania ich do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub do zasad obowiązujących w parku kulturowym. Powszechna praktyka unikania komplikacji (przez każdą ze stron tego procesu) prowadzi do tego że w wielu zabytkowych obszarach samorządy nie widzą potrzeby ich opracowania, „wyręczając się” wymogami służbami konserwatorskich. Ułomność takiego trybu ochrony jest oczywista, a wraz ze wzrostem liczby inwestycji, coraz wyraźniej zagraża utratą historycznego charakteru obszarów zabytkowych.

Dla tradycyjnej tkanki miejskiej brakuje także metod stymulowania kompleksowej odnowy i poprawy standardów mieszkań. Wbrew pozorom, nie chodzi jedynie o

wsparcie finansowe, ale przede wszystkim o pomoc logistyczną, umożliwiającą przeniesienie użytkowników do lokali zastępczych na czas trwania remontów. Tymczasem ograniczenia dla „pomocy publicznej” i sztywne regulacje gospodarowania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi zasadniczo ograniczają obie formy wsparcia. W efekcie powstaje dodatkowa (poza ekonomiczną) presja, wypierająca mieszkańców z obszarów śródmiejskich, co nawet przy poprawie stanu technicznego zabudowy, ma negatywny wpływ na ich żywotność i bezpieczeństwo. Takie procesy zachodziły w miastach Europy zachodniej i Ameryki Północnej w latach 60tych i 70tych ubiegłego wieku, a usuwanie ich skutków było długotrwałe, i kosztowne (również temu służyła Inicjatywa URBAN), choć wszystkich przecież nie zdołano zlikwidować. W kontekście polskich problemów z prawem planowania przestrzennego – o czym barwnie i dosadnie piszą Jędraszko i Billert (2006), barierą rozwijania rewitalizacji polskich miast jest tajemnicza skłonność, polegająca na niechęci do uczenia się na cudzych błędach. I korzystania z cudzych doświadczeń.

Ten, opisany jedynie z grubsza „dziurawy jak drogi w krajach trzeciego świata”³ model gospodarowania przestrzenią nie nadaje się do dalszego „łatania”. Wymaga radykalnej przebudowy, przeprowadzanej konsekwentnie i w odpowiedniej kolejności, wynikającej ze wzajemnych zależności.

Pierwszą, wstępną barierą, której zniesienie nie powinno generować dużych kosztów, jest **brak bazy danych generowanej w skali odpowiadającej potrzebom zarządzania miastami**. Diagnoza stanu poszczególnych części przestrzeni miasta jest warunkiem prawidłowego ustalania charakteru i zakresu interwencji, a także narzędziem oceniania ich skuteczności. Nadziej napawają zapowiedzi stworzenia takiej bazy danych zawarte w Założeniach Krajowej Polityki Miejskiej⁴. Bez tego narzędzia wszelkie działania rewitalizacyjne (poczynając od ustalania granic, poprzez definiowanie problemów i metod ich rozwiązywania, po wiarygodne ocenianie skutków programów i projektów na każdym etapie ich realizacji) są w gruncie rzeczy obarczone wysokim ryzykiem błędów. Przy okazji taka baza będzie skutecznie weryfikowała efekty wszelkich dalszych zmian legislacyjnych.

Drugą w kolejności barierę do usunięcia stanowią **regulacje dotyczące planowania przestrzennego**. „Grzechem pierwotnym” obecnej legislacji w tym zakresie jest brak pojęcia interesu wspólnoty, czy inaczej dobra wspólnego. Poprzez zawarte w ustawie dysproporcje proceduralne, ustawodawca mimowolnie stworzył sytuację, w której staje się ono niemal równoznaczne z wypadkową interesów

³ więcej na ten temat w: A.Jędraszko, A. Billert (2009) Polska przestrzeń. Polskie miasta. Sodoma i Gomora w sercu Europy, artykuł opublikowany w formie elektronicznej na portalu www.poznan.pl [dostęp 5.09.2012]

⁴ Założenia Krajowej Polityki Miejskiej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 20 lipca 2012, opublikowane w formie elektronicznej na portalu www.mrr.gov.pl

prywatnych. W procesie planistycznym nie ma miejsca na należyte jego zdefiniowanie, choćby w formule założeń do planów. Dobro wspólne dotyczy kwestii związanych z jakością życia całej wspólnoty, ochroną środowiska, dóbr kultury, czy innych trwałych walorów, ale może też dotyczyć należytej obsługi planowanych obszarów, która wymaga czasem zajęcia części prywatnych działek. Pomijanie interesu wspólnoty jest przyczyną mnożących się konfliktów wokół planowania przestrzennego i narastających wraz z nimi obaw planistów przed planowaniem partycypacyjnym. Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym nie oznacza bowiem okazji do silniejszej obrony interesów własnych każdego z uczestników tego procesu – jest przede wszystkim metodą uzgadniania wspólnie akceptowanych wartości przestrzeni i zakresu jej zmian. To właśnie tak pojmowany interes wspólnoty uzasadnia ograniczanie zabudowy gruntów rolnych, nakładanie wymogów jakościowych dla różnych form zagospodarowania, wreszcie przemawia za ochroną środowiska, dóbr kulturowych i walorów krajobrazowych. Pomaga też w wypracowaniu planistycznych rozstrzygnięć w sytuacji nieuchronnych konfliktów pomiędzy sprzecznymi wnioskami prywatnych interesariuszy.

Uproszczoną formą ochrony interesu wspólnego są standardy urbanistyczne, które mają gwarantować „rozsądne” wskaźniki wykorzystania gruntów, w zależności od typów zabudowy. Jak każda metoda uśredniająca, mają swoje wady, ale wobec zrozumiałej presji inwestorów na maksymalne wykorzystanie gruntów, przynajmniej chronią przestrzeń przed najpoważniejszymi i często nieodwracalnymi błędami. Niestety, w Polsce zaniechano użycia nawet tak niedoskonałego narzędzia regulacji. Należałoby je ponownie przywrócić, korzystając z podobnych rozwiązań niemieckich. Wobec wciąż aktualnych problemów z pokryciem terenów miejskich planami, takie narzędzie jest się tym bardziej potrzebne.

Barierą dla rewitalizacji jest praktyczny brak regulacji ograniczających ekspansję zabudowy. Takie ograniczenie jest konieczne nie tylko dla ochrony środowiska, ale także dla optymalizacji wykorzystania gruntów już zurbanizowanych. Gminy, zainteresowane przyciąganiem inwestycji, nie chcą ustanawiać takich ograniczeń, nawet wtedy, gdy mają świadomość kosztów uzbrojenia i obsługi nowej zabudowy. Korzyści z otwierania terenów inwestycyjnych są niemal natychmiastowe, gdy tymczasem koszty jawią się jako zagrożenie dla dalekiej przyszłości. Tak więc, bez regulacji prawnych, na szczeblu krajowym i regionalnym niemożliwe jest zapobieganie suburbanizacji oraz kierowanie strumienia inwestycji na obszary już zurbanizowane i wymagające odnowy. A to oznacza przywrócenie hierarchii planów, budowanie spójności opracowań przestrzennych definiujących politykę lokalną, regionalną i krajową.

Metody organizacji systemów policentrycznych opisywane przez noblistkę, Elinor Ostrom⁵ powinny być punktem wyjścia dla poszukiwania rozwiązań zwiększających efektywność zarządzania przestrzenią, bez naruszania ustroju samorządów. Oparcie na założeniu, że „wiele elementów jest zdolnych do wzajemnego dostosowania się, porządkując związki między sobą w ramach ogólnego systemu zasad, w którym każdy element działa niezależnie od pozostałych”⁶ jest uzasadnione nie tylko w dystrybucji finansów publicznych, ale szczególnie w dysponowaniu ograniczonymi zasobami przestrzeni.

Stworzeniu systemu planowania przestrzennego powinny towarzyszyć zmiany związane z operacyjnym wykorzystywaniem przestrzeni, a w tym zwłaszcza **zasady gospodarowania gruntami**. Tu także potrzebne jest wprowadzenie pojęcia dobra wspólnego, by rozszerzyć możliwości pozyskiwania gruntów na inne, niż tylko drogi, cele publiczne. W obszarach rewitalizowanych często mamy do czynienia z nieruchomościami, których stan prawny blokuje możliwości optymalnego dla potrzeb lokalnych zagospodarowania, lub jest wręcz przeszkodą dla poprawy ich samych lub otoczenia. Także stworzenie placu – tradycyjnego elementu struktury miasta, istotnego dla społecznej i ekonomicznej żywotności jest niemal niewykonalne przy obecnych regulacjach.

Podobnie jest z **zasadami gospodarki lokalami**, by możliwe było dostosowanie oferty funkcjonalnej do potrzeb lokalnych, nie zawsze zgodnych z kryterium najwyższej dochodowości. Modyfikacja tych zasad jest konieczna dla wspomnianej już ochrony funkcji mieszkalnych w śródmieściach i tworzenia zachęt do poprawy ich standardu. Potrzebna jest też dla korygowania oferty komercyjnej, stosownie do potrzeb lokalnych, wobec przewagi możliwości finansowych jaką dysponują przedstawicielstwa sieci i korporacji wobec małej i średniej przedsiębiorczości, kluczowej dla wzrostu zamożności społeczności lokalnej. Warto nadmienić, że za takim rozwiązaniem przemawia postulat „bliskości” (proximity) usług codziennego użytku, ważny dla efektywności energetycznej struktury miast, bo zmniejszający skalę koniecznych dojazdów codziennych. Nie trzeba dodawać, że jest on ponownym odkryciem jednej z kluczowych zasad „miejskości”, stosowanej powszechnie w układach miejskich powstałych przed upowszechnieniem motoryzacji. Byłoby to więc sprzyjające dla wykorzystania cech „naturalnych” niemal każdego obszaru rewitalizacji.

⁵ E. Ostrom, *Beyond Markets and States: Governance of Complex Economic Systems*, American Economic Review 2010, vol. 100,

⁶ V. Ostrom, *Policentricity- Part 1* w: M. Mc Ginnis, *Policentricity and Local Public Economies*, Ann Arbor, 1999. cyt. za D. Harvey *Bunt miast*, tłum. Praktyka Teoretyczna, wyd.: Bęc zmiana, 2012

Zmieniona **polityka mieszkaniowa państwa** jest kolejnym elementem pożądanego systemu gospodarowania przestrzenią. Obecnie polityka ta operuje rozwiązaniami wzmagającymi popyt na nowe mieszkania i domy⁷, podczas gdy polskim miastom, przy obserwowanych obecnie tendencjach demograficznych, bardziej potrzebne są rozwiązania sprzyjające poprawie jakości już istniejącego zasobu – najpilniej w tradycyjnej tkance miejskiej, a niebawem także w starzejących się osiedlach wielkopłytowych. Według przywołanego wcześniej Raportu OECD⁸ połowa zasobu mieszkaniowego polskich miast wymaga remontów i modernizacji. Zużycie techniczne i potrzeba dostosowania do współczesnych standardów użytkowych nie może pozostać jedynie prywatną sprawą właścicieli tego zasobu, bo właściciele mieszkań są często bezsilni wobec potrzeby odnowienia całego budynku. Wywołany kryzysem wzrost wymagań kredytodawców wobec potencjalnych nabywców nieruchomości mieszkalnych skutkuje wyraźnym spadkiem popytu na nowe mieszkania i domy. Choć samo zjawisko trudno uznać za pozytywne, to dla rewitalizacji jest ważne, bo stawia ją w pozycji alternatywnego scenariusza poprawy warunków życia, stwarzając szanse na odbudowę i renowację zasobu mieszkań na wynajem (komunalnych i prywatnych), czy włączając wspólnoty mieszkaniowe i spółdzielnie w proces odnowy istniejącego zasobu. Bez takich zmian, przy rosnących kosztach mieszkaniowych (z 16 do 22% średnich dochodów w dziesięcioleciu 1995 – 2005)⁹ możliwość poprawy warunków życia stanie się dostępna jedynie niewielkiej grupie osób o odpowiedniej zdolności kredytowej, a budowane mieszkania będą pogłębiały i tak nadmierną przewagę małych lokali.

Zmiany w planowaniu przestrzennym, w gospodarce gruntami i lokalami oraz w polityce mieszkaniowej powinny być wprowadzane jednocześnie, natomiast na pewno powinny poprzedzać zmiany w opodatkowaniu nieruchomości. Lepiej bowiem jest, gdy rozwiązania podatkowe dotyczą już ustalonych i wdrożonych reguł gospodarowania przestrzenią, gdy stają się ich dopełnieniem, a nie namiastką. Jednakże sama debata o ekonomice miast, o wartości gruntów miejskich, o relacjach między kapitałem prywatnym skumulowanym w nieruchomościach a wydatkami publicznymi, a wreszcie o mechanizmach finansowania rozwoju, powinna od początku towarzyszyć usuwaniu barier systemowych. Jej rolą jest dostarczenie argumentów fundamentalnych dla przyszłego systemu, ale też redukcja barier mentalnych i nawyków wykształconych przy obecnym modelu. Bez zrozumienia istoty

⁷ Chodzi tu przede wszystkim o wygaszany program „Rodzina na Swoim” (z końcem 2012 program ten przejdzie do historii)

⁸ Przeglądy Krajowej Polityki Miejskiej OECD, Polska 2011, wersja polska: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2011. str. 86 - 93

⁹ Tamże.

potrzebnych zmian grozi nam ponowne zanurzenie w bezrefleksyjnych, a nawet przeciw-skutecznych procedurach.

Aby zaniechać łatania, protezowania obecnego „dziurawego” modelu gospodarowania przestrzenią, wystarczy sobie uzmysłowić, że nawet najlepsze, dodatkowe regulacje, skonstruowane dla rewitalizacji i rozwoju miast będą jak nowy szpadel na połamanym stylisku. Bez zasadniczych zmian tworzących spójny system w tak trwałej, złożonej i współzależnej materii, jaką jest przestrzeń miejska, polskim miastom zagraża trwała utrata konkurencyjności i potencjałów rozwoju. Jeśli zaś wierzyć badaniom i koncepcjom noblistów: Paula Krugmanna (2002) i Elinor Ostrom – będzie to hamowało możliwości rozwojowe całej Polski, pozostawiając ją poza nurtem korzystnych zmian cywilizacyjnych. Stan przestrzeni polskich miast wskazuje już teraz wyraźnie na to, że dalsze poszukiwania rozwiązań najłatwiejszych politycznie, legislacyjnie i organizacyjnie może przynieść rezultat podobny do rozstrzygnięć przetargu z niedostatecznie określoną specyfikacją jakości – dostawa nie odpowiada potrzebom i oczekiwaniom. W przypadku miast nie chodzi o perspektywę kadencji czy okresów unijnego programowania – konsekwencje zaniechań i błędów będą ponosić pokolenia.

BIBLIOGRAFIA:

A.Jędraszko, A.Billert (2009) Polska przestrzeń. Polskie miasta. Sodoma i gomora w sercu Europy, artykuł opublikowany w formie elektronicznej na portalu www.poznan.pl [dostęp 5.09.2012]:

Krugmann P., Obstfeld M., 2002, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, t.II, Polskie Wydawnictwo Naukowe, Warszawa

Manifest: Powrót do miasta, 2009, dokument programowy Stowarzyszenia Forum Rewitalizacji; www.fr.org.pl

Ostrom E., 1990, *The evolution of institutions for collective actions*, Cambridge

Ostrom E., 2010, *Beyond Market and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems* (in:) *American Economic Review*, Nr 3, s. 200

OECD Przegląd Krajowej Polityki Miejskiej, Polska 2011, wersja polska: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2011.

Słowa kluczowe: gospodarka, miasto, partnerstwo, publiczny, polityka, program, przestrzenny, rozwój, rewitalizacja, społeczno-gospodarczy