

Planowanie procesów rewitalizacji miast

Teoria a praktyka

Katarzyna Olbińska



AKADEMIA SAMORZĄDOWA

**Planowanie
procesów
rewitalizacji
miast**

Teoria a praktyka



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Planowanie procesów rewitalizacji miast

Teoria a praktyka

Katarzyna Olbińska

AKADEMIA SAMORZĄDOWA

 **WYDAWNICTWO
UNIwersYTETU
ŁÓDZKIEGO**

Łódź 2020

Katarzyna Olbińska – Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Instytut Gospodarki Przestrzennej, Katedra Inwestycji i Nieruchomości
90-255 Łódź, ul. POW 3/5

RECENZENT

Marek Bryx

REDAKTOR INICJUJĄCY

Beata Koźniewska

OPRACOWANIE REDAKCYJNE

Oleg Aleksejczuk

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

KOREKTA TECHNICZNA

Anna Sońta

PROJEKT OKŁADKI

Agencja Reklamowa efectoro

Zdjęcie wykorzystane na okładce autorstwa Katarzyny Olbińskiej

© Copyright by Katarzyna Olbińska, Łódź 2020

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2020

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.09826.20.0.M

Ark. wyd. 18,0; ark. druk. 17,375

ISBN 978-83-8220-010-2

e-ISBN 978-83-8220-011-9

<https://doi.org/10.18778/8220-010-2>

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-131 Łódź, ul. Lindleya 8

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. (42) 665 58 63

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
1. Aktualność problematyki i motywacja podjęcia badań	7
2. Stan wiedzy	9
3. Cel pracy i hipotezy badawcze	13
4. Zastosowane metody badawcze	15
Rozdział 1. Potrzeba odnowy miast	17
1.1. Procesy rozwoju i transformacji miast	17
1.2. Kryzys miast i jego przejawy	31
1.3. Przyczyny degradacji obszarów miejskich	40
Rozdział 2. Rewitalizacja jako odpowiedź na kryzys miast	57
2.1. Wyzwania współczesnych miast	57
2.2. Idea zrównoważonego rozwoju miast	61
2.3. Konceptualizacja rewitalizacji jako nieodłącznego elementu zrównoważonego rozwoju miast	64
Rozdział 3. Kształtowanie się koncepcji rewitalizacji na przykładzie wybranych państw	81
3.1. Ewolucja koncepcji rewitalizacji w Stanach Zjednoczonych	81
3.2. Przemiany podejścia do rewitalizacji w Wielkiej Brytanii	96
3.3. <i>Politique de la ville</i> a koncepcja rewitalizacji we Francji	108
3.4. Rozwiązywanie problemów miejskich w obliczu transformacji ustrojowej na przykładzie Niemiec	120
Rozdział 4. Wpływ doświadczeń państw rozwiniętych na kształtowanie się zintegrowanego podejścia do rewitalizacji	135
4.1. Zbieżność ewolucji koncepcji rewitalizacji w skali międzynarodowej	135
4.2. Transfer doświadczeń w podejściu do rozwiązywania problemów miejskich	143
4.3. Uwarunkowania wewnętrzne a przemiany polityki rewitalizacji	146
4.4. Rola instytucji międzynarodowych w kształtowaniu zintegrowanego podejścia do rewitalizacji	150
Rozdział 5. Modelowe ujęcie procesu rewitalizacji na etapie planowania w Polsce	159
5.1. Zintegrowane podejście a model planowania procesu rewitalizacji	159
5.2. Algorytm planowania w procesie rewitalizacji	168
5.3. Partycypacja społeczna jako podstawa planowania procesu rewitalizacji	183
Rozdział 6. Model a praktyka planowania procesu rewitalizacji w Polsce	191
6.1. Metodologia badań	191
6.2. Praktyka wyznaczania obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji, formułowanie wizji i celów	199

6.3. Spójność wizji, celów i działań jako odpowiedź na problemy obszarów rewitalizacji . . .	210
6.4. Uspołecznienie i zaangażowanie interesariuszy na etapie planowania	225
6.5. Planowanie operacyjne i monitoring efektów procesu	231
Podsumowanie	251
Bibliografia	257
Załączniki	267
Załącznik 1. Wykaz dokumentów objętych analizą z wykorzystaniem metody <i>desk research</i> i wykorzystanych na potrzeby analizy wskaźnikowej (w kolejności alfabetycznej wg miast)	268
Załącznik 2. Podsumowanie wyników analizy wskaźnikowej	271
Załącznik 3. Scenariusz wywiadu swobodnego	273
Spis tabel	277
Spis rysunków	278

WSTĘP

1. Aktualność problematyki i motywacja podjęcia badań

Na przestrzeni ostatnich dwustu lat obserwujemy intensywne zmiany w zakresie rozmieszczenia ludności świata, które można określić mianem miejskiej rewolucji. W efekcie dynamicznych procesów urbanizacyjnych, miasta stały się ośrodkami przemian ekonomiczno-społecznych i rozwoju technologii na niespotykaną dotąd skalę. Miasta odgrywają kluczową rolę w rozwoju gospodarczym i społecznym. Są węzłami i inkubatorami wiedzy i innowacji, ośrodkami konsumpcji, produkcji usług, handlu i kultury.

Koncentracja ludności i przedsiębiorstw na niewielkich obszarach niesie szereg korzyści, rodzi jednak również określone konsekwencje. Obszary miejskie wyróżniają się występowaniem szczególnego nasilenia i koncentracji zróżnicowanych i złożonych problemów, takich jak ubóstwo, bezrobocie, nierówności i wykluczenie społeczne, przestępczość, konflikty czy niska jakość środowiska, stanowiących objawy kryzysu (degradacji). Miasta i ich przestrzeń podlegają ciągłym przekształceniom, w których toku kształtują się zarówno obszary dynamicznego wzrostu, jak i stagnacji, wyróżniające się kumulacją zjawisk kryzysowych charakterystycznych dla procesu degradacji.

Zjawiska kryzysowe w miastach, ich przyczyny i możliwe do zastosowania środki zaradcze są przedmiotem zainteresowania w niniejszej monografii. Stan kryzysowy związany jest z nagromadzeniem na danym obszarze wielu negatywnych zjawisk, będących przejawem i zapowiedzią niekorzystnych przemian strukturalnych, przestrzennych, gospodarczych i społecznych, których skutkiem jest pogarszanie się jakości życia jego mieszkańców. Degradacja obszarów miejskich przyjmuje formę samopodtrzymującej i samonakręcającej się spirali przemian.

Rozwój i degradacja miast napędzane są przez siły o złożonej i zróżnicowanej naturze. Literatura przedmiotu skupia się przede wszystkim na negatywnych następstwach przemian miejskich, podczas gdy przyczyny tych zjawisk są w mniejszym stopniu przedmiotem analiz. W konsekwencji większość teorii dotyczących przemian miejskich dostarcza jedynie częściowego obrazu tego złożonego i skomplikowanego procesu¹.

¹ P. Roberts, H. Sykes (red.), *Urban Regeneration: A Handbook*, Sage Publications, London 2000, s. 21; T. Lang, *Insights in the British Debate about Urban Decline and Urban Regeneration*,

Jest to szczególnie istotne w kontekście wyzwań, przed jakimi stoją współczesne miasta. Próby przezwyciężenia negatywnych zjawisk obserwowanych w przestrzeni miejskiej powinny uwzględniać nie tylko dążenie do odwrócenia i przeciwdziałania degradacji, ale także powinny stać się okazją do spojrzenia w przyszłość, stawienia czoła wyzwaniom i zagrożeniom oraz do wykorzystania pojawiających się szans. Na wyzwania te składają się globalizacja, zmiany obserwowane w procesie kreacji wartości, skutki kryzysu gospodarczego i finansowego z lat 2008–2009, rozwój ekonomii dzielenia się, ogólnoswiatowe trendy społeczno-demograficzne, a także troska o jakość środowiska i ograniczenie postępujących zmian klimatu.

Odwrócenie lub nawet zatrzymanie procesu degradacji miast wymaga szczególnej interwencji – wszechstronnych, skoncentrowanych, kompleksowych i długotrwałych działań, określanych mianem rewitalizacji. Pojęcie to nie jest jednak jednoznaczne i możemy obserwować jego ewolucję. Przemiany podejścia do rewitalizacji wynikają z procesu uczenia się i zdobywania doświadczeń w toku rozwoju szerszej koncepcji polityki miejskiej. Na proces uczenia się składają się zarówno doświadczenia poszczególnych miast i krajów, jak i proces wymiany tych doświadczeń i transgranicznego transferu rozwiązań. W toku ewolucji polityki miejskiej koncepcja rewitalizacji została włączona w szerszy nurt zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju miast.

Motywacją do podjęcia badań nad planowaniem procesów rewitalizacji była obserwacja zjawisk kryzysowych w miastach polskich i podejmowanych przez władze tych miast działań zaradczych. Zjawiska kryzysowe w miastach w Polsce charakteryzują się szczególną intensywnością i tempem przemian, wynikających ze złożonych czynników, wśród których wskazać można: transformację ustrojową, zaniedbania w zakresie utrzymania stanu technicznego zasobów budowlanych obszarów śródmiejskich i miejscami specyficzną strukturę społeczną odziedziczoną po systemie socjalistycznym, a także transformację społeczno-gospodarczą i dynamiczną dezindustrializację. Ponad ćwierć wieku od rozpoczęcia tych przemian miasta polskie stoją przed niezwykle trudnym wyzwaniem odnowy i przezwyciężenia zjawisk kryzysowych poprzez proces rewitalizacji. Potrzeby w tym zakresie są ogromne².

„Working Paper”, Leibniz – Institute Regional Development and Structural Planning (IRS), Erkner 2003, s. 4, https://leibniz-irs.de/fileadmin/user_upload/IRS_Working_Paper/wp_insights.pdf (dostęp: 13.05.2020).

² Szacunkowe nakłady finansowe na rewitalizację wielorodzinnych zasobów mieszkaniowych w Polsce (w cenach bieżących z uwzględnieniem nakładów na remonty i modernizację mieszkań i lokali użytkowych) wyniosły w 1995 roku ok. 1,3 mld zł, w 2000 roku ok. 3,5 mld zł, a w 2005 roku ok. 5 mld zł. Według szacunków przeprowadzonych przez Jana Kornilowicza rozmiary luki remontowej dla zasobów mieszkaniowych w Polsce zostały określone w roku 1995 na 36 mld zł. Szacunkowe nakłady finansowe na modernizację zasobów mieszkaniowych w ramach rewitalizacji w Polsce zostały określone w roku 2008 przez zespół Hanki Zaniewskiej na poziomie od 3,7 mld zł

Szacuje się, że tereny zdegradowane stanowią ponad 1/5 powierzchni miast w Polsce³.

Do podjęcia badań zainspirował autorkę również:

- rozdzźwięk pomiędzy znacznym dorobkiem badawczym odnoszącym się do doświadczeń międzynarodowych i wyłaniającym się z literatury przedmiotu modelem planowania procesu rewitalizacji a formą podejmowanych przez władze polskich miast działań zaradczych,
- a także konstatacja, że rozwój literatury przedmiotu nie idzie w parze z doskonaleniem podejścia do rewitalizacji na gruncie praktyki.

Podejmowana w monografii tematyka jest zatem istotna z punktu widzenia teorii i możliwości aplikacyjnych.

2. Stan wiedzy

Osiągnięcie sukcesu w złożonym i wieloaspektowym procesie, jakim jest rewitalizacja bez podstawy w postaci dobrze przygotowanego programu, nie jest możliwe.

Planowanie polega na formułowaniu pożądanej wizji przyszłości oraz skutecznych środków jej realizacji⁴. Obejmuje ono rozpoznanie sytuacji, na którą składają się uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne, definiowanie celów strategicznych i operacyjnych, a następnie określanie sposobów ich realizacji. Planowanie jest procesem składającym się z szeregu decyzji, uwzględniających przewidywanie przyszłych warunków i środków działania oraz sytuacji w jakiej znajdzie się podmiot. Na etapie planowania dochodzi ponadto do ważnych rozstrzygnięć odnoszących się do wskazania podmiotów odpowiedzialnych za realizację sformułowanych przedsięwzięć, w tym identyfikacji potencjalnych partnerów, określania źródeł finansowania i zasad okresowej weryfikacji realizacji celów i aktualności przygotowanego programu.

Poprawne przeprowadzenie etapu planowania w procesie rewitalizacji warunkuje jego prawidłowe wdrażanie i realizację, a także osiągnięcie celu nadrzędnego, jakim jest trwałe wyprowadzenie miejskich obszarów zdegradowanych ze

w wariancie minimalnym, a 43,3 mld zł w wariancie maksymalnym. Źródło: S. Belniak, M. Wierchowowski, *Ekonomiczne aspekty rewitalizacji*, [w:] Z. Ziobrowski, W. Jarczewski (red.), *Rewitalizacja miast polskich – diagnoza*, Seria: „Rewitalizacja miast polskich”, t. 8, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2010, s. 136–138. Por. E. Kucharska-Stasiak, *Luka remontowa w zasobach mieszkaniowych w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1990.

³ W wyniku przeprowadzonych badań różnych typów obszarów zdegradowanych oszacowano, że w miastach około 21% obszarów zainwestowanych wymaga rewitalizacji i dotyczy bezpośrednio niemal 2,4 mln mieszkańców. Źródło: W. Jarczewski, *Skala degradacji miast w Polsce*, [w:] Z. Ziobrowski, W. Jarczewski (red.), *Rewitalizacja miast polskich – diagnoza...*, s. 63.

⁴ R.L. Ackoff, *Zasady planowania w korporacjach*, PWE, Warszawa 1993, s. 35.

stanu wieloaspektowego kryzysu⁵. Przykłady pozytywnych doświadczeń i dobrych praktyk mogą na tym etapie okazać się szczególnie cenne. Warto także kompleksowo rozpoznać i wskazać złe praktyki oraz błędy popełniane na etapie planowania. Daje to szansę na unikanie powielania podobnych rozwiązań w przyszłości.

Doświadczenia międzynarodowe i powstające na ich podstawie prace teoretyczne i badawcze prowadzone już w latach 90. doprowadziły do wypracowania koncepcji zintegrowanej rewitalizacji miast i wynikającego z tej koncepcji modelu procesu rewitalizacji.

Współczesny model rewitalizacji miast, oparty w znacznej mierze na doświadczeniach brytyjskich, sformułowany został w publikacjach Petera Robertsa, Hugh'a Sykesa⁶ i Andrew Tallona⁷. Badania w zakresie doświadczeń francuskich i propozycje przeniesienia modelowego kształtowania procesu rewitalizacji na grunt polski opracował Krzysztof Skalski⁸. Brytyjskie i francuskie doświadczenia w obszarze odnowy miejskiej były także rozważane w Polsce w kontekście przemian instrumentów polityki mieszkaniowej i ich roli w rewitalizacji⁹. Zarys modelu rewitalizacji w kontekście zrównoważonego rozwoju, a także systematyzację procedury planowania i przygotowania programu rewitalizacji, ze szczególnym uwzględnieniem aspektów finansowania tego procesu opracował Marcin Kopeć¹⁰. Bogate doświadczenia amerykańskie w tym zakresie stały się przedmiotem licznych publikacji Andrzeja Majera¹¹. Konsolidacji doświadczeń brytyjskich¹², francuskich¹³ i niemieckich¹⁴ podjęli się liczni autorzy w cyklu publikacji pt. „Rewitalizacja miast polskich” przygotowanej przez Instytut Rozwoju Miast. Efektem prac było sformułowanie jednolitego modelu rewitalizacji, jako propozycji

⁵ Zob. K. Janas, W. Jarczewski, *Model procesu rewitalizacji – poziom lokalny*, [w:] K. Janas, W. Jarczewski, W. Wańkowicz (red.), *Model rewitalizacji miast*, Seria: „Rewitalizacja miast polskich”, t. 10, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2010, s. 53.

⁶ P. Roberts, H. Sykes (red.), *Urban Regeneration...*

⁷ A. Tallon, *Urban Regeneration in UK*, Routledge, London–New York 2010.

⁸ K. Skalski, *O budowie systemu rewitalizacji dawnych dzielnic miejskich*, Krakowski Instytut Nieruchomości, Kraków 1996.

⁹ Z. Ziobrowski, A. Matuszko (red.), *Odnowa miast. Doświadczenie brytyjskie i francuskie oraz wybrane materiały Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Kraków 2000.

¹⁰ M. Kopeć, *Rewitalizacja miejskich obszarów zdegradowanych*, C.H. Beck, Warszawa 2010.

¹¹ A. Majer, *Miasta Ameryki. Kryzys i polityka odnowy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999; tenże, *Odrodzenie miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Łódź–Warszawa 2014.

¹² R. Guzik (red.), *Rewitalizacja miast w Wielkiej Brytanii*, Seria: „Rewitalizacja miast polskich”, t. 1, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2009.

¹³ K. Skalski, *Rewitalizacja we Francji*, Seria: „Rewitalizacja miast polskich”, t. 2, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2009.

¹⁴ M. Bryx, A. Jadach-Sepiolo (red.), *Rewitalizacja miast w Niemczech*, Seria: „Rewitalizacja miast polskich”, t. 3, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2009.

rozwiązań systemowych w Polsce¹⁵. Zaproponowane w tych publikacjach rozwiązania w znacznej mierze stanowiły punkt wyjścia do usankcjonowania modelu procesu rewitalizacji na gruncie ustawowym¹⁶, a także sformułowania *Wytocznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020*¹⁷.

Rewitalizacja w ujęciu ustawy o rewitalizacji¹⁸ stanowi proces. Ustawodawca wskazuje podstawowe fazy procesu rewitalizacji. Są nimi: (1) przygotowanie rewitalizacji; (2) prowadzenie rewitalizacji i (3) ocena rewitalizacji¹⁹.

Na gruncie literatury przedmiotu znaleźć można różne koncepcje podziału procesu rewitalizacji. Jedną z takich koncepcji proponują Karol Janas i Wojciech Jarczewski²⁰, którzy wyodrębniają w tym procesie pięć następujących faz: (1) inicjującą – polegającą na zidentyfikowaniu problemów, wskazaniu obszarów kryzysowych i doprowadzeniu do rozpoczęcia działań w kierunku rewitalizacji; (2) ustalenia zakresu – w której następuje dokładne określenie problemów i ich uwarunkowań, a także wybór obszaru rewitalizacji; (3) planowania – w której następuje przygotowanie programu rewitalizacji oraz jego integracja z innymi dokumentami strategicznymi i planistycznymi; (4) realizacji – obejmującej wdrożenie zaplanowanych działań oraz (5) finalizacji – polegającą na formalnym zakończeniu i podsumowaniu realizacji programu. Autorzy komentarza do ustawy wskazują, że faza przygotowawcza w znaczeniu ustawowym zawiera w sobie zarówno fazę inicjującą, fazę ustalającą zakres rewitalizacji, jak i fazę planistyczną²¹.

Podjęte w monografii rozważania koncentrują się na planowaniu procesów rewitalizacji, którego podstawą jest realizacja fazy inicjującej i ustalenia zakresu. Te elementy są ze sobą ściśle powiązane. Przedmiotem analiz jest zatem wyliczek modelu rewitalizacji odnoszący się do sfery planowania. Dlatego też na potrzeby monografii, model²² będzie rozumiany jest jako algorytm planowania procesu rewitalizacji. Na algorytm planowania składają się: (a) diagnoza zjawisk kryzysowych uwzględniająca ich zróżnicowanie w przestrzeni całego miasta; (b) delimitacja obszaru zdegradowanego i wskazanie obszaru rewitalizacji; (c) szczegółowa diagnoza obszaru rewitalizacji, ujawniająca jego problemy oraz potencjał rozwojowy; (d) sformułowanie kompleksowej wizji, celów i działań w procesie rewitalizacji, jako odpowiedzi na zidentyfikowane problemy i możliwości

¹⁵ K. Janas, W. Jarczewski, W. Wańkowicz (red.), *Model rewitalizacji...*

¹⁶ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz.U. 2018, poz. 1398 z późn. zm.

¹⁷ *Wytoczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020*, Minister Rozwoju, Warszawa 2016.

¹⁸ Tamże, art. 2.1.

¹⁹ J.H. Szlachetko, K. Borówka (red.), *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*, Instytut Metropolitalny, Gdańsk 2017, s. 16.

²⁰ K. Janas, W. Jarczewski, *Model procesu rewitalizacji...*, s. 59.

²¹ J.H. Szlachetko, K. Borówka (red.), *Ustawa o rewitalizacji...*, s. 16.

²² Według *Słownika języka polskiego* model można rozumieć jako m.in.: (a) wzór, według którego coś jest lub ma być wykonane, lub (b) konstrukcję, schemat lub opis ukazujący działanie, budowę, cechy, zależności jakiegoś zjawiska lub obiektu.

wykorzystania potencjałów; (e) zaangażowanie szerokiego spektrum podmiotów we współdziałanie w procesie rewitalizacji; (f) poszukiwanie źródeł finansowania, zabezpieczających możliwość realizacji zaplanowanych przedsięwzięć; (g) zaangażowanie społeczności lokalnej na każdym etapie planowania; (h) sformułowanie struktury zarządzania umożliwiającej efektywne wdrożenie programu oraz (i) opracowanie systemu monitoringu i ewaluacji procesu rewitalizacji.

W dotychczasowym dorobku badawczym brakuje kompleksowych badań dotyczących konfrontacji modelowego podejścia do planowania procesu rewitalizacji z praktyką reprezentowaną przez programy rewitalizacji powstałe po wprowadzeniu regulacji ustawowych. Prowadzone do tej pory badania odnosiły się do oceny jakości programów i projektów rewitalizacji powstających w poprzednich okresach programowania, czyli w latach 2004–2006 i 2007–2013. Badania te stanowią tło analiz przeprowadzonych w niniejszej pracy. Ocenę programów przygotowanych w latach 2004–2006 prowadzili Waldemar Siemiński i Teresa Topczewska²³. Przedmiotem badania była ocena poziomu spełnienia wymogów w zakresie zintegrowanego planowania rewitalizacji, koordynacji działań, dążenia do osiągnięcia efektów synergicznych, selekcji obszarów interwencji oraz montażu finansowego. Badania wykazały, że realizacja tych wymogów napotkała na znaczne trudności. Efektem było sformułowanie szeregu rekomendacji dla kolejnych okresów programowania.

W odniesieniu do programów rewitalizacji powstałych w latach 2007–2013 prowadzono badania²⁴, w których poruszano kwestie wybranych elementów modelowego ujęcia i wskazywano braki w tym zakresie. Tylko w jednym badaniu²⁵ przeprowadzono analizę dopasowania projektów rewitalizacyjnych do założeń modelowych rewitalizacji. Na potrzeby tej analizy wykorzystano 20 wskaźników,

²³ Badaniem objęto 11 programów i 30 projektów rewitalizacji, które uzyskały dofinansowanie ze środków EFRR w ramach Działania 3.3. ZPORR. Zob. W. Siemiński, T. Topczewska, *Ocena programów i projektów rewitalizacyjnych realizowanych w ramach Działania 3.3. „Zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojenne” ZPORR. Wnioski na przyszłość*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa w Warszawie, Warszawa 2008.

²⁴ (1) *Kierunki i zasady wspierania działań społecznych ukierunkowanych na aktywizację społeczną i gospodarczą zdegradowanych obszarów miejskich w subregionalnych i regionalnych ośrodkach rozwojowych województwa pomorskiego w kontekście perspektywy finansowej UE 2014–2020*, badanie na zamówienie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego, Dyspersja, Warszawa 2013; (2) *Badanie ewaluacyjne pn. „Ocena wsparcia w obszarze rewitalizacji w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007–2013 oraz identyfikacja potencjału i potrzeb regionu w zakresie rewitalizacji” – raport końcowy z badania*, Centrum Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Przedsiębiorstwo Społeczne Sp. z o.o., Szczecin 2015; (3) *Znaczenie projektów realizowanych w ramach RPO WP dla rozwoju miast województwa podkarpackiego Raport końcowy*, Kraków 2012, Centrum Studiów Regionalnych UniRegio (B. Domański, R. Guzik, K. Gwosdz, W. Biernacki, J. Działek, M. Dej, W. Jarczewski, K. Janas, A. Sobala-Gwosdz, M. Huculak), http://rpo2007-2013.podkarpackie.pl/pliki/file/Ewaluacja/Badania%20ewaluacyjne/2012_badanie_III/121211raport_konc_znac_proj_dla_miast19112012.pdf (dostęp: 12.05.2020).

²⁵ *Znaczenie projektów realizowanych...*

wśród których 11 odnosiło się do wybranych aspektów ujęcia modelowego²⁶. Badanie to dotyczyło jednak pojedynczych projektów i nie umożliwiało pełnej oceny zgodności planowania z założeniami modelowymi.

W ramach przeprowadzonych analiz literaturowych nie rozpoznano podobnych całościowych badań prowadzonych w kontekście zgodności programów rewitalizacji z ujęciem modelowym powstających w innych krajach. Brak tego typu analiz w odniesieniu do państw, takich jak Wielka Brytania, Francja, Niemcy czy Stany Zjednoczone może wynikać z tego, że koncepcja rewitalizacji w tych państwach kształtowała się stopniowo na przestrzeni wielu lat i obecnie model planowania jest silnie osadzony w praktyce działania władz lokalnych.

W literaturze przedmiotu brakuje również kompleksowych analiz dotyczących transferu doświadczeń w zakresie rewitalizacji pomiędzy pionierami odnowy miast i wyczerpującego omówienia konsekwencji tego zjawiska dla kształtowania się zintegrowanego podejścia do rewitalizacji.

3. Cel pracy i hipotezy badawcze

Celem głównym badania jest weryfikacja zgodności procesów planowania rewitalizacji podjętych w miastach polskich z teoretycznym modelem, stanowiącym przedmiot rozważań w literaturze przedmiotu, wynikającym z istniejących regulacji prawnych oraz doświadczeń państw rozwiniętych, takich jak Wielka Brytania, Francja, Niemcy czy Stany Zjednoczone.

Badanie opiera się na trzech **tezach**:

1. Łańcuch negatywnych zjawisk, wskazujących na skalę degradacji miast nie jest możliwy do przerwania bez realizacji właściwie zaplanowanych, wielokierunkowych i zintegrowanych działań, przybierających charakter szczególnej interwencji, jaką jest rewitalizacja.
2. Rewitalizacja obszarów miejskich jest procesem bardzo złożonym. Planowanie tego procesu wymaga modelowego podejścia.
3. Teoretyczne podstawy, wytyczne i rekomendacje w zakresie planowania procesu rewitalizacji stanowią wynik doświadczeń poszczególnych krajów, osiągniętych sukcesów lub obserwowanych niepowodzeń, rozpoznania ich przyczyn, a także rozwoju ogólnej koncepcji polityki miejskiej.

W monografii postawiono dwie **główne hipotezy badawcze**.

H 1: Planowanie procesu rewitalizacji w Polsce odbiega od modelu wynikającego z koncepcji, w której rewitalizację postrzega się jako interwencję

²⁶ Powiązań pomiędzy projektami, uzasadnienia realizacji ocenianego projektu w kontekście problemów zidentyfikowanych na obszarze, typu, sfery oddziaływania przedsięwzięć, prowadzenia działań w partnerstwie oraz beneficjentów projektów.

zintegrowaną, kompleksową i wielopłaszczyznową, skierowaną na wyprowadzenie obszarów zdegradowanych ze stanu kryzysowego.

H 2: Planowanie rewitalizacji w Polsce charakteryzuje się słabością również w wymiarze operacyjnym, dostrzeganą w szczególności w sferze formułowania systemów zarządzania oraz monitoringu i ewaluacji procesu rewitalizacji.

Wyróżniono też osiem **hipotez szczegółowych**:

1. Na potrzeby planowania procesu rewitalizacji w Polsce prowadzone są jedynie fragmentaryczne, niepełne analizy przestrzennego zróżnicowania zjawisk kryzysowych, uniemożliwiające jednoznaczne wskazanie obszarów charakteryzujących się wieloaspektowym kryzysem (H1).
2. Częstkowe diagnozy nie pozwalają na poprawną delimitację obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji (H1).
3. Formułowane w programach rewitalizacji wizje i cele mają charakter uniwersalny, oderwany od specyfiki, zidentyfikowanych problemów i potencjału obszaru podlegającego rewitalizacji (H1).
4. Działania planowane w programach rewitalizacji koncentrują się głównie na inwestycjach w sferze materialnej, podczas gdy marginalizowane są działania społeczne i gospodarcze (H1).
5. Planowanie procesu rewitalizacji w Polsce jest przede wszystkim ukierunkowane na pozyskanie środków unijnych i podporządkowane częściowym (wybiórczym) potrzebom inwestycyjnym poszczególnych miast (H2).
6. Planowanie rewitalizacji w Polsce w znikomym stopniu uwzględnia koncepcję uspołecznienia tego procesu poprzez zaangażowanie społeczności lokalnej we współdecydowanie o kształcie powstających programów (H2).
7. Przygotowanie programów rewitalizacji w Polsce w niewielkim stopniu realizuje ideę szerokiego partnerstwa (kooperacji) podmiotów w zakresie realizacji planowanych działań i różnorodności źródeł finansowania (H2).
8. Programy rewitalizacji charakteryzują się słabością systemów zarządzania oraz monitorowania i ewaluacji (H2).

Weryfikacja postawionych w monografii hipotez obejmuje poszukiwanie odpowiedzi na szereg **pytań badawczych**:

1. Czy prowadzone są rzetelne diagnozy przestrzennego zróżnicowania zjawisk kryzysowych w skali całego miasta? (H1)
2. Czy prowadzone diagnozy są kompleksowe i umożliwiają identyfikację szerokiego zakresu potencjalnych zjawisk kryzysowych? (H1)
3. Czy prowadzone diagnozy umożliwiają prawidłową delimitację obszarów charakteryzujących się wieloaspektowym kryzysem? (H1)
4. Czy cele programu stanowią odpowiedź na zindywidualizowane potrzeby obszaru, podlegającego rewitalizacji? (H1)

5. Czy działania zaplanowane w programach rewitalizacji są spójne z celami? (H1)
6. Czy zaplanowane działania umożliwiają realizację wizji, osiągnięcie wszystkich celów procesu rewitalizacji i rozwiązanie problemów zidentyfikowanych na obszarze? (H1)
7. Czy objaśniono i uzasadniono powiązania programów z dokumentami o charakterze strategicznym o randze regionalnej i lokalnej? (H2)
8. Jaka jest struktura zaplanowanych działań w ujęciu podmiotowym? (H2)
9. Czy zaplanowano różnorodne źródła finansowania przedsięwzięć w programach rewitalizacji? (H2)
10. Jaka jest skala zaangażowania społeczności lokalnej w planowanie procesu rewitalizacji? (H2)
11. W jakim stopniu konsultacje społeczne wpłynęły na kształt programu rewitalizacji? (H2)
12. W jaki sposób skonstruowano systemy zarządzania oraz monitoringu i ewaluacji realizacji programu? (H2)

4. Zastosowane metody badawcze

W pracy wykorzystano różnorodne **metody badawcze**, służące zarówno zbieraniu, jak i analizie danych. Wśród zastosowanych **metod zbierania danych** znalazły się:

- **Metoda analizy literatury przedmiotu**; została ona zastosowana na potrzeby teoretycznych rozważań dotyczących m.in. przemian miejskich, przejawów kryzysu miast oraz przyczyn obserwowanych zjawisk, ujęcia nowoczesnego modelu planowania procesów rewitalizacji miast, jako odpowiedzi na obserwowaną wieloaspektową degradację obszarów miejskich, a także ewolucji tego modelu jako efektu doświadczeń państw zachodnich. Analiza literatury przedmiotu pozwoliła ocenić dotychczasowy obszar badawczy dotyczący planowania procesu rewitalizacji oraz kształtowania się współczesnego modelu tego procesu. Metoda ta stanowiła podstawę do zastosowania pozostałych metod badawczych i realizacji celu głównego pracy.
- **Metoda analizy danych zastanych (analiza desk research)**; została ona wykorzystana na potrzeby analizy procesu planowania i zawartości programów rewitalizacji. Metoda ta posłużyła do opracowania sformalizowanej procedury analiz i została wykorzystana do stworzenia narzędzi służących weryfikacji hipotez szczegółowych i hipotez głównych.
- **Metoda jakościowa to metoda wywiadu swobodnego** z pracownikami urzędów miejskich wybranych miast wojewódzkich zajmujących się

planowaniem i prowadzeniem procesu rewitalizacji. Została zastosowana do potwierdzenia i rozszerzenia ustaleń dokonanych na podstawie analizy dokumentów.

Wśród zastosowanych **metod analizy danych** znalazły się:

- **Metoda wskaźnikowa**, która została zastosowana na potrzeby analizy procesu planowania i zawartości programów rewitalizacji. Metoda obejmuje stworzenie sformalizowanej procedury analiz w postaci zestawu wskaźników odzwierciedlających zgodność planowania rewitalizacji z ujęciem modelowym i została wykorzystana do weryfikacji hipotez szczegółowych i hipotez głównych. Koncepcja zastosowania wskaźników pochodzi z raportu końcowego dotyczącego oceny znaczenia projektów realizowanych w ramach RPO WP dla rozwoju miast województwa podkarpackiego²⁷. Badanie to stało się inspiracją dla autorki monografii. Zaproponowana w nim metodologia²⁸ została zmodyfikowana i znacznie rozwinięta na potrzeby niniejszej pracy²⁹.
- **Metoda case study**, która została zastosowana w celu identyfikacji głównych błędów oraz dobrych praktyk w zakresie planowania procesu rewitalizacji.

²⁷ *Znaczenie projektów realizowanych...*, s. 218–232.

²⁸ Zaproponowano tu zestaw 20 wskaźników, który obejmował ewaluację projektów w kontekście założeń modelowych rewitalizacji (11 wskaźników) oraz ocenę wpływu projektów na rozwój miast i ich spójność (9 wskaźników).

²⁹ Z badania tego przeniesiono w oryginalnej formie jedynie jeden wskaźnik, sześć innych zmodyfikowano i przekształcono w pięć wykorzystanych na potrzeby niniejszej monografii wskaźników analitycznych. Pozostałe 21, spośród wykorzystanych na potrzeby badań wskaźników, stanowi autorską propozycję opartą na zaprezentowanym modelu i ocenach programów powstających w latach 2004–2013.

Rozdział 1

POTRZEBA ODNOWY MIAST

1.1. Procesy rozwoju i transformacji miast

Miasta stanowią specyficzną formę organizacji przestrzennej, będącą wynikiem koncentracji ludzi i przedsiębiorstw na stosunkowo niewielkich obszarach. Z teoretycznego punktu widzenia, równomierne rozlokowanie populacji w przestrzeni powinno prowadzić do ograniczenia konkurencji o poszczególne lokalizacje. Jednak w praktyce coraz większa część ludzkości zamieszkuje w miastach. Koncentracja na niewielkiej przestrzeni musi zatem tworzyć określone korzyści, które przewyższają niedogodności związane ze stłoczeniem i wyższymi kosztami posiadania nieruchomości. Według Jane Jacobs korzyści te przyjmują formę zwiększonej użyteczności życia miejskiego. Wynikają one z wyższej gęstości zaludnienia, zwiększonej intensywności wykorzystania przestrzeni i wysokiej różnorodności, odnoszącej się zarówno do ludzi, dóbr, jak i usług¹. Z punktu widzenia przedsiębiorstw lokalizacja w mieście może przynosić korzyści w zakresie zwiększonej wydajności, rozmiarów produkcji, ograniczenia kosztów oraz korzyści skali².

Poziom urbanizacji poszczególnych regionów świata jest bardzo zróżnicowana. Najsilniej zurbanizowanym kontynentem jest Ameryka Północna, gdzie udział ludności miejskiej w populacji osiągnął 81,5% w roku 2014. Wysokim stopniem urbanizacji charakteryzują się ponadto obszary Ameryki Łacińskiej i Karaibów

¹ J.M. Quigley, *Urbanization, Agglomeration, and Economic Development*, [w:] M. Spence, P. Clarke Annez, R.M. Buckley (red.), *Urbanization and Growth*, International Bank for Reconstruction and Development, Washington 2008, s. 116.

² Aglomeracja, czyli skupianie ludności i działalności gospodarczej w miastach przynosi trzy główne formy korzyści: korzyści skali, korzyści lokalizacji i korzyści urbanizacji. Korzyści skali stanowią oszczędności osiągnane w związku z powiększaniem skali produkcji. Korzyści lokalizacji powstają, kiedy przedsiębiorstwo lokuje się w pobliżu innych podobnych podmiotów. Wynikają one z możliwości pozyskiwania zasobów i usług po obniżonych cenach. Korzyści te rosną, gdy przedsiębiorstwa lokalizują się na obszarach wysoko zurbanizowanych. Korzyści urbanizacji wynikają ze zróżnicowania struktury gospodarczej, oferującej różnorodność i wysoką jakość dóbr i usług oraz z możliwości korzystania z istniejącej dobrze rozwiniętej infrastruktury. Szerzej: R. Domański, *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 113–114.

(79,5%), Europy (73,4%) oraz Australii i Oceanii (70,8%). Ludność obszarów wiejskich przeważa natomiast w Azji (wskaźnik urbanizacji 47,5%) i Afryce (40%).

Miasta odgrywają kluczową rolę w rozwoju gospodarczym i społecznym, są węzłami i inkubatorami wiedzy, innowacji i postępu, ośrodkami produkcji, usług, handlu, kultury, a także konsumpcji. Większość produkcji pozarolniczej w państwach rozwiniętych wytwarzana jest na obszarach miejskich. Regiony metropolitalne³ Europy, zamieszkiwane przez 59% populacji, generują 67% produktu krajowego brutto wytworzonego w tej części świata⁴. W przypadku wielu państw OECD wraz z przyrostem wielkości miast obserwowany jest przyrost produktywności pracy (mierzonej wielkością PKB na pracownika)⁵, wynikający z korzyści aglomeracji. Szczególnie wysoka koncentracja aktywności ekonomicznej na terenach miejskich wynika z wysokiej dostępności informacji, wiedzy i innowacji, wysoko wykwalifikowanego kapitału ludzkiego oraz szerokich rynków zbytu.

Obszary miejskie charakteryzują się jednak także szczególną koncentracją i nasileniem różnorodnych problemów, takich, jak bezrobocie, ubóstwo, nierówności i wykluczenie społeczne, konflikty, przestępczość czy niska jakość środowiska. Paradoksalnie miejski styl życia jest postrzegany jako podłoże szczególnej skali tego rodzaju problemów oraz jako główne źródło rozwiązań i sposób przezwyciężenia obecnych, jak i przyszłych wyzwań.

Miasto jest wytworem żywiołowych procesów społeczno-ekonomicznych, których siłę napędową stanowią działania poszczególnych jego użytkowników. Użytkownicy miast – mieszkańcy i przedsiębiorcy dążą do zajęcia optymalnych, z własnego punktu widzenia, lokalizacji w mieście. W wyniku ograniczonej przestrzeni, szczególnie silnie objawiającej się w kontekście deficytu lokalizacji o wysokiej wartości użytkowej, rozwija się konkurencyjny rynek właścicieli i użytkowników nieruchomości⁶. Miasto i jego przestrzeń ulegają ponadto ciągłym przekształceniom⁷. W procesie rozwoju różne podmioty gospodarujące podejmują stale zróżnicowane działania. Ich efekty uwidaczniają się z odpowiednim opóźnieniem, powodując podejmowanie nowych działań, których skutki ujawnią się dopiero w przyszłości. W każdym momencie rozwoju o rzeczywistym stanie

³ Obszary miejskie, których populacja przekracza 250 000 osób.

⁴ *Miasta przyszłości. Wyzwania, wizje, perspektywy (Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward)*, European Union, Regional Policy, 2011, s. 4, https://ec.europa.eu/regional_policy/pl/information/publications/reports/2011/cities-of-tomorrow-challenges-visions-ways-forward (dostęp: 12.05.2020).

⁵ *OECD Regional Outlook. Regions and Cities: Where Policies and People Meet*, OECD Publishing, Paris 2014, s. 49, https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-regional-outlook-2014_9789264201415-en (dostęp: 13.05.2020).

⁶ P. Bury, T. Markowski, J. Regulski, *Podstawy ekonomii miasta*, Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości, Łódź 1993, s. 6.

⁷ Stanowią one wynik wzajemnych oddziaływań i zmienności w czasie pięciu dziedzin: gospodarki, ludności, instytucji, środowiska tworzonoego przez człowieka i środowiska przyrodniczego. Zob. R. Domański, *Gospodarka przestrzenna...*, s. 117.

miasta decyduje więc nie tylko istniejąca w danym momencie złożona struktura przestrzenno-społeczno-gospodarcza, ale również niewidoczne skutki decyzji już podjętych oraz dążenia i poglądy przesądzające o kierunkach niektórych decyzji, które zostaną podjęte w przyszłości. W każdym momencie w mieście i jego poszczególnych składnikach są już jakby zakodowane niektóre cechy przyszłego rozwoju. Stanowią one czynniki destabilizujące system.

Powyższe spostrzeżenia pozwalają na stwierdzenie, że miasto nie może osiągnąć stanu trwałej równowagi wewnętrznej, jedynie równowagę chwilową, która stanie się przyczynkiem do powstawania nowych stanów napięć wewnętrznych. Jest to bardzo istotne stwierdzenie z punktu widzenia podstaw zarządzania miastem. Istotą problemu jest zatem nie dążenie do nieosiągalnego stanu równowagi, a zarządzanie ukierunkowane na ograniczanie napięć wewnętrznych zagrażających funkcjonowaniu miast⁸.

Teoria przestrzeni jest nierozzerwalną i integralną częścią ogólnej teorii społeczeństwa. Przestrzeń jest dobrem rzadkim, na które składają się zarówno określony system urbanistyczny, jak i struktura społeczno-gospodarcza. Ograniczoność przestrzeni powoduje, że procesy jej przemian stają się obiektem zainteresowania nauk ekonomicznych. Przestrzeń miejska ma charakter ustrukturalizowany, jest zorganizowana nieprzypadkowo, a wiążące się z nią procesy społeczne wyrażają uwarunkowania każdego systemu (typu) społecznego i okresu w organizacji społeczeństwa, kształtując jej szczególny charakter⁹. W tym kontekście przestrzeń miasta stanowi zewnętrzny wyraz struktury społecznej i jej przemian, natomiast analiza tego uzewnętrznienia powinna polegać na badaniu sposobu kształtowania przestrzeni przez elementy systemu ekonomicznego, politycznego i ideologicznego, jak również ich kombinacje i wynikające z nich praktyki społeczne¹⁰.

W roku 1800 miasta można było porównać do nielicznych wysp na wielkim oceanie – mieszkało w nich zaledwie ok. 3% ludności świata. Tylko cztery miasta posiadały populację zbliżoną do miliona mieszkańców – Pekin, Londyn, Edo (Tokio) i Guangzhou, podczas gdy obecnie miast o populacji przekraczającej milion mieszkańców jest niemal 550¹¹. Przemiany, jakie dokonały się na przestrzeni ostatnich dwustu lat można określić mianem prawdziwej miejskiej rewolucji, której złożoności i siły oddziaływania nie oddadzą w pełni żadne liczbowe zestawienia.

Jeszcze w roku 1950 około 70% ludności świata zamieszkiwało obszary wiejskie, a ludność miejska stanowiła zaledwie ok. 30% populacji. Od roku 2007

⁸ Tamże, s. 89.

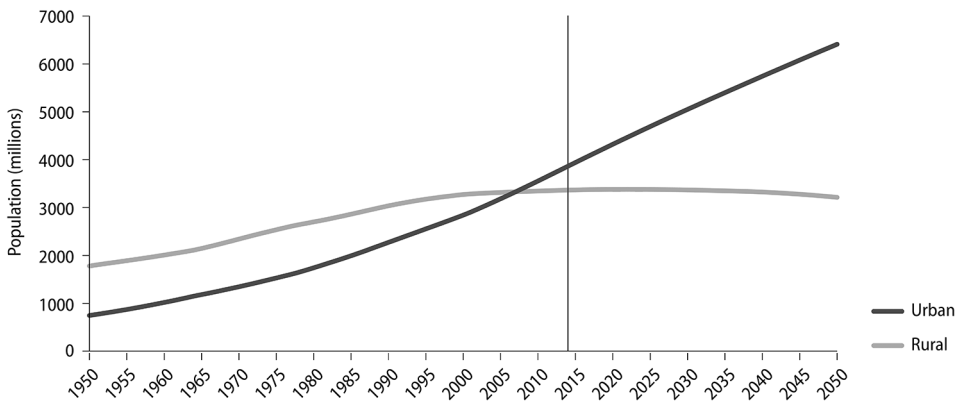
⁹ M. Castells, *Kwestia miejska*, PWN, Warszawa 1982, s. 123.

¹⁰ A. Majer, *Socjologia i przestrzeń miejska*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 67.

¹¹ *The World's Cities in 2018, Data Booklet, United Nations*, New York 2018, s. 2, https://www.un.org/en/events/citiesday/assets/pdf/the_worlds_cities_in_2018_data_booklet.pdf (dostęp: 20.06.2020).

mieszkańcy obszarów miejskich stanowili już ponad połowę ludności świata (por. rysunek 1). Wskazuje to na szczególnie wysoką dynamikę procesów urbanizacyjnych, jaką można było obserwować na przestrzeni ostatnich 60 lat. Organizacja Narodów Zjednoczonych szacuje¹², że opisane trendy będą się utrzymywać, a do roku 2050 ludność miejska będzie stanowiła 2/3 populacji świata, natomiast udział ludności zamieszkałej na obszarach wiejskich spadnie do 34%.

Rewolucja ta okazała się środkiem redystrybucji ludności w skali świata, a miasta dzięki niej stały się kolebkami przemian ekonomiczno-społecznych i rozwoju technologii na niespotykaną dotąd skalę. Rozwój miast łączy się ściśle z gruntowną przebudową struktury ekonomicznej – przejściem od produkcji rolnej do przemysłowej, a z czasem do sektora usług, jako dominującego w gospodarce¹³.



Rysunek 1. Populacja obszarów miejskich i wiejskich na świecie w latach 1950–2050

Źródło: *World Urbanization Prospects...*, s. 7.

Urbanizacja to złożony proces przemian ekonomicznych, społecznych, przestrzennych i kulturowych, obejmujący wszystkie podstawowe podsystemy miasta, prowadzący do rozwoju miast i obszarów miejskich oraz wzrostu liczby ludności miejskiej¹⁴. W procesie tym na określonych obszarach następuje koncentracja funkcji, pogłębianie społecznego podziału pracy i rozwój działalności pozarolniczej.

Kolejne stadia urbanizacji obejmują: tworzenie się miast, ich rozrost, wytwarzanie się aglomeracji miejskich, wykształcanie się regionów metropolitalnych i wielośrodkowych regionów metropolitalnych oraz wyodrębnianie się

¹² *World Urbanization Prospects: highlights, 2014 Revision*, United Nations, New York 2014, s. 7.

¹³ A. Majer, *Socjologia i przestrzeń...*, s. 151; por. J. Słodczyk, *Przestrzeń miejska i jej przeobrażenia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2001, s. 38.

¹⁴ P. Bury, T. Markowski, J. Regulski, *Podstawy ekonomiki...*, s. 83.

elementów struktury tych układów, takich jak miasto centralne, pierścień podmiejski, region funkcjonalny i wielki region funkcjonalny¹⁵.

W XX wieku sądzono, że urbanizacja będzie przebiegać ciągle, zgodnie z liniowym działaniem efektu skali, w wyniku czego duże miasta nie przestaną powiększać swego obszaru i liczby ludności. Procesem, który zweryfikował tę hipotezę okazała się suburbanizacja i postępujące wyludnianie się centrów miast na korzyść coraz silniej rozlewających się przedmieść¹⁶.

W świetle teorii cyklu przestrzennego, przedstawionego przez Leo H. Klaasena, a następnie rozwiniętej przez Leo van den Berga i współpracowników jako model cyklu życia miejskiego, przekształcenia przestrzeni miast można ująć w trzy podstawowe fazy, do których w późniejszym okresie dodano fazę czwartą¹⁷ (por. rysunek 2):

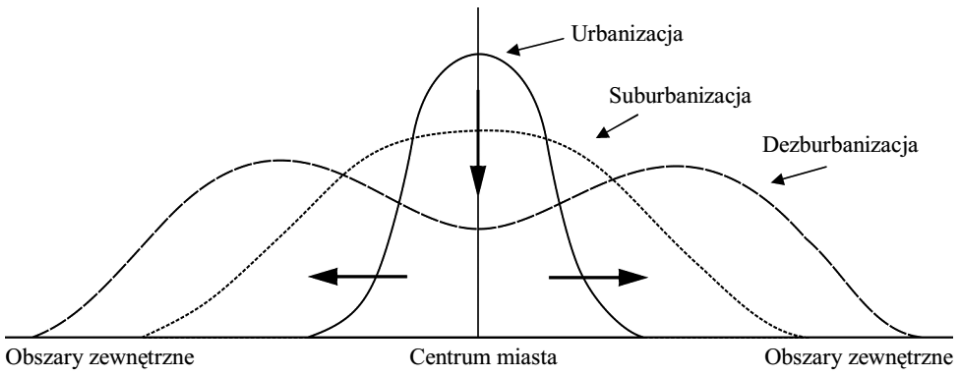
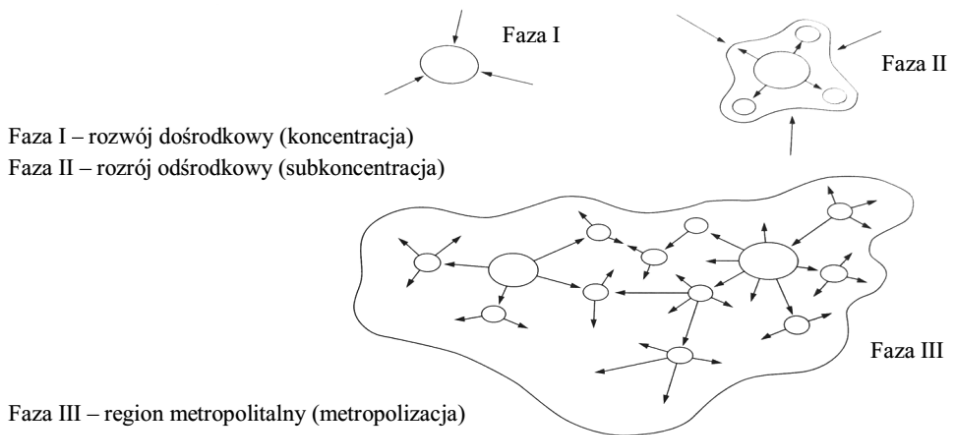
1. Urbanizacja (właściwa lub pierwotna), charakteryzująca się większą dynamiką przyrostu liczby ludności centrum miasta niż peryferii oraz rozrostem całej jednostki osadniczej odbywającym się kosztem pobliskich terenów wiejskich.
2. Suburbanizacja (eksuburbanizacja), polegająca na przyroście liczby ludności i obszaru pasa podmiejskiego, który w znacznej mierze wynika z ubytku mieszkańców miasta centralnego.
3. Dezurbanizacja (dekoncentracja, kontrurbanizacja), której przejawem jest spadek liczby ludności w centrum miasta wykazujący wyższą dynamikę niż przyrost ludności na obszarach odległych od centrum i w pasie podmiejskim w granicach aglomeracji, a następnie notowany jest spadek liczby ludności w skali całego regionu metropolitalnego.
4. Reurbanizacja – na tym etapie odpływ ludności z centrum zmniejsza dynamikę i wygasa, a następnie notowany może być ponowny napływ mieszkańców na ten obszar. Zjawisku temu towarzyszy zmniejszanie się liczby ludności zarówno pierścienia podmiejskiego, jak i całego obszaru metropolitalnego.

Zmienność układów rozmieszczenia ludności objaśniają dwie koncepcje: koncepcja dojrzewania systemów i koncepcja cyklu życiowego miast. Zgodnie z pierwszą z tych koncepcji rozwój poszczególnych miast jest przyczyną i następstwem długotrwałych procesów migracyjnych, wiążących je w systemy miejskie. Stadium pierwsze kształtowania się systemów miejskich charakteryzuje ekspansja miast naczelnych (*primate cities*), stadium drugie obejmuje formowanie się subsystemów miast wokół miast średnich, natomiast stadium trzecie polega na wzroście małych miast. Ewolucja systemów miejskich prowadzi zatem do dekoncentracji ludności i jej redystrybucji.

¹⁵ A. Majer, *Socjologia i przestrzeń...*, s. 152.

¹⁶ Tenże, *Miasta Ameryki. Kryzys i polityka odnowy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 7.

¹⁷ Por. P. Bury, T. Markowski, J. Reguński, *Podstawy ekonomii...*, s. 97–99; J. Jakóbczyk-Gryszkiewicz, *Procesy urbanizacji*, [w:] S. Liszewski (red.), *Geografia urbanistyczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008, s. 178–179; J. Słodczyk, *Przestrzeń miejska...*, s. 38–40.



Rysunek 2. Gęstość zaludnienia i zmiany przestrzennego rozmieszczenia ludności w mieście i jego otoczeniu w kolejnych fazach rozwoju miast

Źródło: P. Bury, T. Markowski, J. Regulski, *Podstawy ekonomiki...*, s. 99.

Proces dojrzewania systemu miast stanowi w pewnej mierze konsekwencję kolejnych stadiów rozwoju poszczególnych obszarów miejskich. Znajduje to odzwierciedlenie w koncepcji cyklu życiowego miast. Cykl ten rozpoczyna się od koncentracji ludności w ośrodkach miejskich, reprezentującej stadium urbanizacji. Kolejne stadia cyklu życia miast obejmują następujące po sobie suburbanizację i dekoncentrację. Dynamika poszczególnych aglomeracji miejskich stanowi wypadkową działania siły dośrodkowej pobudzonej przez innowacyjność i efektywność gospodarczą oraz siły odśrodkowej. Siły odśrodkowe zaczynają przeważać, gdy słabną zdolności innowacyjne miast. Na skutek tych przemian uruchamiają się procesy przemieszczeń ludności¹⁸.

¹⁸ R. Domański, *Gospodarka przestrzenna...*, s. 102.

Na przebieg i efekty procesu urbanizacji złożyło się kilka głównych czynników, z których każdy miał własną wewnętrzną dynamikę i specyficzne cechy. Urbanizację zapoczątkowała synergia kilku bądź kilkunastu zbliżonych pod względem intensywności i wzajemnie powiązanych procesów lub czynników, które z uwagi na znaczną dynamikę bywają określane mianem rewolucji. Zmiany te nastąpiły w następujących dziedzinach¹⁹:

- 1) intensyfikacji produkcji w rolnictwie (rewolucja rolnicza);
- 2) opracowania nowych technik i technologii produkcji (rewolucja techniczna);
- 3) rozwoju rynku i tworzenia się masowego systemu dystrybucji (rewolucja rynkowa);
- 4) wzrostu efektywności masowego transportu (rewolucja transportowa);
- 5) wzrostu liczby ludności miejskiej, w znacznej mierze jako skutku masowych migracji (rewolucja demograficzna).

Pomimo złożoności przyczyn procesu urbanizacji w teoriach eksplorujących przemianę sieci osadniczej i wewnętrznej struktury miast podstawową rolę odgrywają czynniki ekonomiczne. Rozwój gospodarczy jest silnie skorelowany z rozwojem miast i przestrzenną koncentracją zasobów kapitału i pracy. Za główny stymulator procesu powstawania i rozwoju miast uznawane są korzyści zewnętrzne uzyskiwane w procesie aglomeracji działalności gospodarczej²⁰. Urbanizacja nierozzerwalnie połączona jest z industrializacją. Oba te procesy stworzyły spójny, wielopłaszczyznowy system czynników sprawczych i skutków. Na skutek rewolucji przemysłowej, korzyści skali stały się nową siłą napędową urbanizacji. Produkcja masowa (fabryczna) zaczęła wypierać produkcję rzemieślniczą, a opracowany na jej potrzeby nowy system podziału pracy wymagał większych zakładów produkcyjnych i zwiększonego zatrudnienia. Wysoka dostępność miejsc pracy i nowe możliwości zatrudnienia stanowiły podłoże migracji ludności do miast. Ukształtowanie się intensywnej formy wykorzystania przestrzeni w postaci kompleksów przemysłowych, obejmujących fabrykę oraz osiedla robotnicze, pozwoliło przedsiębiorstwom na obniżenie kosztów przeciętnych i roz-

¹⁹ A. Majer, *Socjologia i przestrzeń...*, s. 160.

²⁰ Ogólna teoria gospodarki przestrzennej zaprezentowana przez Augusta Löschę rozważa korzyści aglomeracji w sferze produkcji i konsumpcji. Tym samym wiąże problem lokalizacji jednostek gospodarczych z problemem lokalizacji osiedli mieszkaniowych. Zgodnie z tą teorią przestrzenny układ produkcji jest rezultatem wzajemnego oddziaływania korzyści skali i aglomeracji oraz kosztów transportu. Według teorii przedstawionej przez Paula Krugmana wybór lokalizacji obejmuje kwestie rosnących przychodów i istotnych kosztów transportu. Przy innych jednakowych warunkach, producenci dążą do lokalizacji blisko dostawców i odbiorców, co prowadzi do koncentracji przestrzennej tych podmiotów. W tych warunkach, immobilność zasobów ziemi i częściowo pracy, działa jako siła odśrodkowa, przeciwstawna do dośrodkowych sił aglomeracji. Napięcie pomiędzy siłami odśrodkowymi i dośrodkowymi kształtuje ewolucję przestrzennej struktury gospodarki. Źródło: R. Domański, *Gospodarka przestrzenna...*, s. 165, 171; A. Gałązka, *Teoretyczne podstawy rozwoju regionalnego – wybrane teorie, czynniki i bariery rozwoju regionalnego*, „Studia BAS” 2017, nr 1(49), s. 49–50.

szerzenie działalności na skalę wielokrotnie przewyższającą możliwości produkcji rzemieślniczej. Dynamikę procesu urbanizacji potęgowały również czynniki społeczne, takie jak zwiększony dostęp do oświaty, ochrony zdrowia czy bezpieczeństwo oraz czynniki prawne, związane ze zwiększeniem swobody osobistej postępującym od czasów średniowiecza²¹.

W pierwszej fazie urbanizacji dominującymi siłami były koncentracja i centralizacja, dlatego obserwowany proces przybrał formę rozwoju dośrodkowego. Efektem działania tych sił było skupianie się zarówno ludzi, jak i kapitału, powodujące stopniowe wypełnianie się miasta zabudową przemysłową, mieszkalną i usługową, tworzącą zwykle jedno centrum wielkomiejskie²².

Najpowszechniejszy w XIX wieku względnie rozdrobniony kapitał, jako podstawowa baza ekonomiczna w wymiarze przestrzennym oznaczał chaos wielu funkcji stłoczonych na ograniczonym miejskim terytorium. Do połowy XIX wieku niewielkie fabryki zajmowały centralne dzielnice miast, skupiając domy robotników i tworząc łącznie z nimi strefy mieszkalno-przemysłowe. Kryły się za tym przyczyny techniczne i ekonomiczne: budynki fabryczne nie wymagały rozległych powierzchni, ponieważ maszyny rozmieszczone na kilku kondygnacjach napędzał system pasów transmisyjnych zasilany maszyną parową. Brak tanich systemów transportu publicznego, niskie dochody i wydłużony dzień roboczy zmuszały robotników do osiedlania się w pobliżu fabryki.

Stały napływ ludności powodował intensyfikację wykorzystania nieruchomości na potrzeby różnych funkcji. Brak odpowiednich regulacji i słabość władz lokalnych, uzależnionych od właścicieli kapitału, skutkowały brakiem ograniczeń lokalizacyjnych i sprzyjały nieskrepowanej spekulacji gruntami²³.

Rozwój miast, obok zmian liczby ludności i ekspansji terytorialnej, obejmował również przemianę w obrębie ich struktury przestrzennej. W tym zakresie za dominujące tendencje, poza koncentracją i centralizacją, uznać można współzawodnictwo o najkorzystniejsze lokalizacje, segregację przestrzenną, jako proces przekształcania obszarów różnorodnych pod względem społecznym i funkcjonalnym w obszary coraz bardziej jednorodne, a także inwazję i sukcesję, jako proces wypierania i przejmowania poszczególnych obszarów przez nowe zbiorowości.

Pierwszym osiągnięciem w zakresie modelowania rozwoju miasta, przemian i kształtowania się jego struktury przestrzenno-społecznej oraz sposobów użytkowania ziemi był model koncentryczny, zwany także pierścieniowym, zaproponowany przez Ernesta W. Burgessa²⁴. Koncepcja ta powstała jako odzwierciedlenie

²¹ P. Bury, T. Markowski, J. Regulski, *Podstawy ekonomiki...*, s. 83.

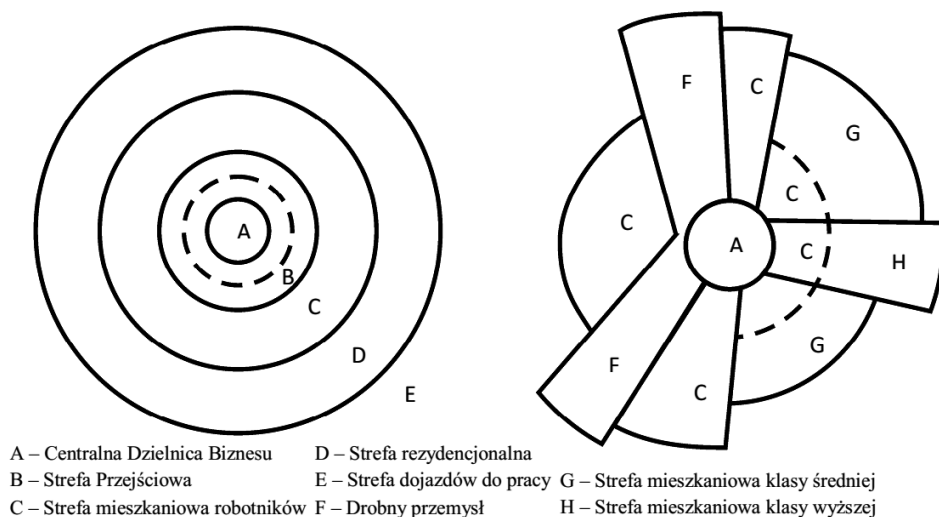
²² S. Liszewski, *Formy i struktury przestrzenne wielkich skupisk miejskich*, [w:] S. Liszewski (red.), *Geografia urbanistyczna...*, s. 230.

²³ A. Majer, *Socjologia i przestrzeń...*, s. 173.

²⁴ E.W. Burgess, *The Growth of the City: An Introduction to a Research Project*, [w:] R.E. Park, E.W. Burgess, R.D. McKenzie (red.), *The City*, University of Chicago Press, Chicago 1925, s. 47–62.

struktury przestrzennej Chicago z lat 20. XX wieku i zakładała dominację centrum (*the Loop*), później określanego mianem centralnej dzielnicy biznesu (*Central Business District*) i odśrodkowy rozwój miasta w postaci sekwencji koncentrycznych stref (rysunek 3a).

a. Model koncentryczny (Burgess 1925) (Burgess) b. Model sektorowy (Hoyt 1939)



Rysunek 3. Pierwsze modele struktury przestrzenno-gospodarczej miasta

Źródło: S. Liszewski (red.), *Geografia urbanistyczna...*, s. 149.

Początkowo centrum stanowiło obszar, na którym zaczęła się gromadzić ludność, a granice tego obszaru wyznaczały zasięg miasta. W miarę rozwoju miasta, jego granice rozszerzały się na sąsiednie obszary i zaczęły się kształtować poszczególne strefy, mające charakter mieszkalny. Cechami wyróżniającymi dojrzały obszar centralny są koncentracja handlu, usług i zarządzania, najwyższe ceny nieruchomości²⁵ i wysoka intensywność wykorzystania przestrzeni dla celów działalności gospodarczej, a także niska gęstość zaludnienia w porównaniu do obszarów sąsiednich. Z centralną dzielnicą biznesu sąsiaduje strefa przejściowa, skupiająca zabudowę przemysłową i mieszkaniową o niskim standardzie, zamieszkała przez ubogą, labilną przestrzennie ludność miejską. W trzeciej strefie kumuluje się zbiorowość robotników, dla których, wobec braku systemów komunikacyjnych, istotne jest bezpośrednie sąsiedztwo miejsc pracy. Strefa rezydencjonalna, oferująca lepsze warunki życia, zamieszkała jest przez zamożniejszych mieszkańców miasta i charakteryzuje się dominacją zabudowy jednorodzinnej. Zamieszkiwanie w tej strefie wymaga posiadania własnego środka lokomocji.

²⁵ Wskazuje na to teoria renty budowlanej; szerzej: J. Słodczyk, *Przestrzeń miasta...*, s. 91–92.

Koncepcja ta, jako z założenia model idealny, stanowiła w opinii niektórych badaczy zbyt daleko idące uproszczenie obrazu struktury miasta doby przemysłowej i spotkała się ze znaczną krytyką, która zaowocowała pojawieniem się bardziej złożonych teorii, takich jak model sektorowy (klinowy), zaproponowany przez Horace'a Hoyta (rysunek 3b).

Model sektorowy stanowił rozwinięcie koncepcji Burgessa i również wzorowany był na badaniach prowadzonych w Chicago. W modelu tym mieszkańcy o wysokim statusie majątkowym obejmują tereny posiadające wysoką jakość środowiska przyrodniczego i dobrą dostępność transportową, natomiast strefy zamieszkania mniej zamożnych warstw społecznych sąsiadują z obszarami o dominującej funkcji przemysłowej²⁶. Hoyt założył, że granice pomiędzy poszczególnymi strefami funkcjonalnymi w miastach przebiegają często w układzie promienistym. W obrębie poszczególnych stref, w miarę zbliżania się do centrum następuje intensyfikacja wykorzystania przestrzeni.

Koniec XIX i początek XX wieku zamykał pierwszy, najbardziej dynamiczny etap urbanizacji. W okresie tym miał miejsce wyjątkowo intensywny rozwój terytorialny miast i kulminacja przyrostu liczby ludności miejskiej, które bywają określane jako eksplozja metropolii. Aglomeracje miejsko-przemysłowe osiągały wówczas krytyczny punkt nasycenia funkcjami, zagęszczenia i stłoczenia ze wszystkimi konsekwencjami tego stanu.

Urbanizacja związana jest z głębokimi przemianami przestrzennymi, gospodarczymi, społecznymi i behawioralnymi, mającymi wpływ na całokształt życia i działalności ludzi. Model rozszerzonej (wielopokoleniowej) rodziny został zastąpiony przez rodzinę nuklearną, rozpowszechnił się miejski styl życia. Stopniowo przemianom ulegało także postrzeganie roli państwa w gospodarce – leseferizm zaczął ustępować miejsca państwu opiekuńczemu.

Generalna zmiana charakteru gospodarki, obejmująca ograniczenie roli przemysłu na rzecz sektora usług oraz rozwój i upowszechnienie się masowych i indywidualnych środków transportu dały początek fazie suburbanizacji. Faza ta obejmowała ekspansję terytorialną, polegającą na wykształceniu się i rozwoju pierścienia zabudowy na peryferiach miasta²⁷. W fazie tej ukształtowały się układy osadnicze o wyższym stopniu złożoności, składające się z miasta centralnego i pierścienia podmiejskiego.

Skutkiem postępu technicznego w dziedzinie transportu było zwiększenie szybkości przemieszczania się i redukcja kosztów transportu. Przyczyniło się to do rozwoju możliwości w zakresie mobilności i niezależności fabryki od lokalizacji w pobliżu źródeł surowców²⁸. Rozwijające się przedsiębiorstwa wymagały

²⁶ E. Szafrńska, *Geografia społeczna miast. Struktury społeczno-przestrzenne*, [w:] S. Liszewski (red.), *Geografia urbanistyczna...*, s. 148–150.

²⁷ A. Majer, *Socjologia i przestrzeń...*, s. 189.

²⁸ R. Domański, *Gospodarka przestrzenna...*, s. 49, 86.

nieruchomości o powierzchni przekraczającej możliwości centrów miast, więc ich właściciele zaczęli poszukiwać nowych lokalizacji na obszarach podmiejskich, charakteryzujących się niższymi cenami gruntów. Rozwój taniego masowego transportu publicznego zmniejszył znaczenie bliskości zamieszkania pracowników. Sukcesywnie wzrastały także zarobki i poziom zamożności mieszkańców miast, co otworzyło niektórym możliwość przeniesienia się na ich obrzeża.

Przyczyniło się to do intensyfikacji procesu ekspansji przestrzennej miast, w którym przemysł, część usług oraz zabudowa mieszkaniowa w formie osiedli, zaczęły wykazywać tendencje odśrodkowe i przenosić się poza obszar centralny. Przy czym początkowo funkcje te przeważnie relokowane były na obszarze tej samej aglomeracji, a w miarę postępującego uniezależniania się od czynnika lokalizacji, przenosiły się dalej. Następtwem tego był rozwój małych i średnich centrów osadnictwa podmiejskiego i zwiększenie zasięgu przestrzennego aglomeracji.

Towarzyszący tej fazie proces dezindustrializacji polegał na stopniowym przenoszeniu przemysłu ciężkiego i przetwórczego na przedmieścia i ograniczaniu roli tych branż w gospodarce na rzecz technologii i dziedzin produkcji niewymagających lokalizacji w miastach.

Pod wpływem tych wielu różnorodnych czynników gęstość zaludnienia w centralnych dzielnicach miast zaczęła stopniowo spadać, przy równoczesnym dynamicznym napływie mieszkańców na obszary położone w odległości około 10 km od centrum. Konsekwencją suburbanizacji była zmiana struktury jednostek osadniczych. Miasta, posiadające dotychczas wyraźnie wyodrębnione granice, stopniowo przekształcały się w rozlane przestrzenie aglomeracje miejsko-przemysłowe²⁹.

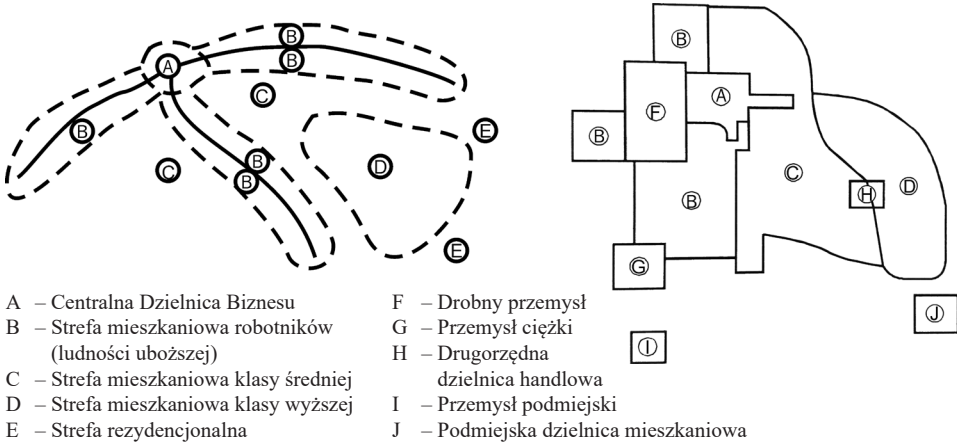
Przemiany przestrzennej struktury miast w fazie suburbanizacji znalazły odzwierciedlenie w gwiazdzystym modelu korytarzy Thomasa W. Shafera (1977), który stanowił rozwinięcie modelu sektorowego (rysunek 4a) oraz w modelu wieloośrodkowym (policentrycznym lub wielosektorowym), zaproponowanym przez Chauncy'ego D. Harrisa i Edwarda L. Ullmana (1945), jako próbie odejścia od koncepcji koncentrycznej i sektorowej (rysunek 4b).

Koncepcja Shafera³⁰ wskazuje, że rozwój miast potencjalnie przebiegał wzdłuż korytarzy komunikacyjnych i linii transportowych. Główne trasy wyznaczały najbardziej atrakcyjne lokalizacje i najkorzystniejsze warunki rozwoju handlu, usług oraz przemysłu. Wzdłuż tych arterii przebiegał rozwój stref zamieszkania ludności o niskim statusie majątkowym, która tym samym miała zapewniony dostęp do usług, miejsc pracy, a także transportu publicznego. W pewnej odległości od głównych korytarzy komunikacyjnych, zapewniającej lepsze warunki życia, ulokowane zostały strefy zamieszkałe przez klasę średnią, a jeszcze dalej znalazły się obszary rezydencjonalne zamieszkałe przez klasę wyższą.

²⁹ A. Majer, *Socjologia i przestrzeń...*, s. 194.

³⁰ P. Bury, T. Markowski, J. Regulski, *Podstawy ekonomiki...*, s. 93.

a. Gwiazdzysty model korytarzy (Shafer 1977) b. Model wieloośrodkowy (Harris i Ullman 1945)



Rysunek 4. Późniejsze koncepcje struktury przestrzennej miasta

Źródło: P. Bury, T. Markowski, J. Reguński, *Podstawy ekonomiki...*, s. 93; S. Liszewski (red.), *Geografia urbanistyczna...*, s. 149.

Model opracowany przez Harrisa i Ullmana³¹ ilustruje przestrzenną ekspansję aglomeracji, jako następstwo procesu suburbanizacji i upowszechnienia transportu indywidualnego oraz wykształcanie się ośrodków podrzędnych, takich jak podmiejskie obszary mieszkalne, przemysłowe i handlowo-usługowe. Dotychczasowa centralna dzielnica biznesu nie straciła przy tym pozycji głównego centrum gospodarczego w mieście, ale pojawiały się mniejsze centra lokalne o mieszance funkcji niższego rzędu.

W wyniku suburbanizacji nastąpiło zmniejszenie zapotrzebowania na funkcję mieszkaniową, co uwolniło w centrach miast atrakcyjne lokalizacje dla przyrastających funkcji: biurowej, handlowo-usługowej oraz administracyjnej. Wysoki popyt generowany przez te funkcje sprzyjał nasileniu się spekulacji gruntami i rywalizacji o najbardziej korzystne lokalizacje. Dążenie do maksymalizacji wykorzystania drogiej gruntu sprawiło, że zabudowa w obszarach centralnych nabierała intensywności i wysokości. W miarę przekształcania się wolnokonkurencyjnego kapitalizmu w kapitalizm monopolistyczny, narastająca koncentracja kapitału przyczyniła się do tworzenia zwartych przestrzennie, intensywnie zabudowanych centralnych dzielnic biznesu, skupiających usługi ogólnomiejskie.

Przechodzenie miast do fazy suburbanizacji zostało zaobserwowane już na początku XX wieku w Wielkiej Brytanii oraz Stanach Zjednoczonych. Pierwsze symptomy rozlewania się Londynu dostrzegalne były już pod koniec wieku XVIII. W przypadku Polski zjawiska charakterystyczne dla tej fazy procesu urbanizacji

³¹ A. Majer, *Socjologia i przestrzeń...*, s. 92.

są szczególnie nasilone od lat 90. XX wieku. Zabudowa miejska rozprzestrzeniła się zgodnie z prawidłowościami opisanymi przez Shafera, początkowo głównie wzdłuż szlaków kolejowych, linii tramwajów podmiejskich. Wraz z rozwojem motoryzacji proces rozprzestrzeniania się zabudowy objął także obszary położone wzdłuż dróg kołowych.

Suburbanizacji sprzyjała także zmiana rodzajów i form zamieszkania. W przypadku poprzedniej fazy dominującymi typami zabudowy miejskiej były kamienice czynszowe, wille oraz przyfabryczne osiedla robotnicze. Stopniowo formy te zaczęły ustępować podmiejskiej zabudowie jednorodzinnej a wraz z popularyzacją idei miast-ogrodów Ebenezera Howarda i miast promiennych Le Corbusiera, osiedlom wielorodzinnej zabudowy mieszkaniowej.

Z czasem suburbanizacja przeszła w kolejną fazę – dezurbanizację, polegającą na postępującym rozproszeniu i przenoszeniu się ludności miejskiej do małych i średnich miast położonych poza regionami metropolitalnymi. W fazie tej notowano spadek liczby i gęstości zaludnienia dużych ośrodków miejskich, nie tylko w centrum, ale również na ich przedmieściach³². Trzecia faza cyklu rozwoju miast, związana była z dalszym rozwojem technologicznym, zarówno w dziedzinie produkcji, jak i transportu, które wywołały kolejny etap ekspansji. Efektem suburbanizacji był rozrost aglomeracji miejsko-przemysłowych oraz ich przekształcenie w wieloośrodkowe regiony metropolitalne, tworzące wielki region funkcjonalny o jeszcze wyższym stopniu złożoności i zasięgu przestrzennym. W tej fazie pojawił się także trend polegający na migracji nie do bezpośrednich przedmieść, lecz do podmiejskich osiedli, miasteczek i wiosek położonych w pewnej odległości od miast na sąsiadujących obszarach wiejskich. Takie miejsca zostały w USA określone mianem „eksurbiiów”. W tym kontekście pojawia się także pojęcie miast krawędziowych lub peryferyjnych (*edge cities*).

Proces eksurbanizacji czyli rozlewania lub rozprzestrzeniania się zabudowy miejskiej i miejskiego stylu życia na obszary podmiejskie i wiejskie jest określany w literaturze anglojęzycznej jako *urban sprawl*. Zjawisko to nie stanowi jednak kontynuacji czy innej formy suburbanizacji. Różni się zdecydowanie od planowanej i uporządkowanej rozbudowy przedmieść. Wiąże się z nieplanowanym, chaotycznym, często niekontrolowanym i szkodliwym dla środowiska przyrodniczego rozrzucaniem zabudowy. Obszary objęte procesem rozlewania się miast wyróżniają się niską intensywnością wykorzystania przestrzeni, brakiem ciągłości zabudowy oraz segregacją funkcjonalną (homogenicznością typów zabudowy). Dominującą formą jest wolnostojąca zabudowa jednorodzinna, charakterystyczna dla obszarów podmiejskich. Brak ciągłości zabudowy jest następstwem przeplatania się terenów mieszkaniowych z obszarami, na których utrzymane zostało wykorzystanie rolnicze. Tereny mieszkaniowe o ujednoliconym charakterze są

³² J. Jakóbczyk-Gryszkiewicz, *Procesy urbanizacji...*, s. 199–201.

ponadto przestrzennie odseparowane od innych terenów funkcjonalnych: przemysłowych czy handlowo-usługowych.

Skutkiem opisywanego procesu jest postępujące zmniejszanie się zasobów terenów o wykorzystaniu rolniczym i nasilająca się degradacja środowiska przyrodniczego. Wzrost emisji zanieczyszczeń związany jest nie tylko ze zwiększeniem skali inwestycji, ale także z gwałtownym przyrostem zużycia paliw ropopochodnych, napędzanym przez regularne, wydłużające się dojazdy do pracy rosnącej grupy mieszkańców obszarów podmiejskich.

Zmiany obserwowane w drugiej i trzeciej fazie procesu urbanizacji, związane z procesem rozlewania się zabudowy miejskiej zwróciły uwagę badaczy na fenomen kurczenia się miast (*shrinking cities*). W kurczących się ośrodkach miejskich wyludniają się centra, rozwija się natomiast strefa podmiejska. Proces ten został najlepiej opisany w odniesieniu do miast amerykańskich. Rozwój suburbiów i upadek obszarów śródmiejskich są w literaturze anglojęzycznej opisywane jako *doughnut effect*, a obszary, na których efekty te są obserwowane jako *doughnut cities*.

Współcześnie dokonuje się kolejna zmiana kierunku w zakresie rozwoju miast. Równoległe do słabnącego procesu rozlewania się miast i obszarów zurbanizowanych, w centrach miast przyrasta stopniowo zaludnienie i odnawia się ekonomika usług. Dla rosnącej grupy ludzi miasta ponownie stają się atrakcyjnym miejscem do zamieszkania i interesującą alternatywą dla przedmieść. Zjawisko to nazywane jest reurbanizacją lub odrodzeniem miast.

Wśród badaczy wzrasta zainteresowanie, a nawet fascynacja miastem. Na przestrzeni ostatnich lat w literaturze przedmiotu można dostrzec wzrost optymizmu i pojawianie się przekonania, że najlepszy czas dla miast właśnie nadchodzi³³. Edward Glaeser postrzega miasto jako największy wynalazek ludzkości i wskazuje, że miejski styl życia stanowi rozwiązanie problemów cywilizacyjnych, takich jak pogarszanie się jakości środowiska oraz sposób na wzrost dobrobytu i jakości życia. Allen J. Scott³⁴ podkreśla, że miasta są efektem i naturalnym środowiskiem dla kapitalizmu i przewiduje, że okres kapitalizmu kognitywnego będzie epoką ekstatycznego rozkwitu miast. Na fali tego optymizmu pojawiają się jednak również głosy zwątpienia. Krzysztof Nawratek³⁵ dostrzega w ścieżkach rozwoju współczesnych miast raczej realizację wizji Alvina Tofflera³⁶, w której coraz więcej ludzi wyprowadza się poza duże ośrodki miejskie. Zdaniem Nawratka współczesne miasta istnieją siłą inercji albo kurczą się, natomiast sukces gospodarczy

³³ Zob. E. Glaeser, *Triumph of the City. How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*, Penguin Books, New York 2011; N. Ellin, *Integral Urbanism*, Routledge, London 2006; A. Scott, *Social Economy of the Metropolis. Cognitive-Cultural Capitalism and the Global Resurgence of Cities*, Oxford University Press, Oxford 2008.

³⁴ A. Scott, *Social Economy...*

³⁵ K. Nawratek, *Dziury w całym. Wstęp do miejskich rewolucji*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2012, s. 12.

³⁶ A. Toffler, *Trzecia fala*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1997, s. 453.

odnoszą raczej szersze obszary zurbanizowane. Równocześnie miasta przeżywają kryzys społeczny, gospodarczy, podatkowy i przestrzenny. Niektóre metropolie zamieszkiwane przez klasę kreatywną, które zgodnie z przewidywaniami Richarda Floridy³⁷, powinny przeżywać okres rozkwitu, stają się obciążeniem dla gospodarki krajowej, jak chociażby niezdolny do przetrwania bez dotacji państwowych Berlin³⁸.

Nie sposób nie zauważyć, że nawet miasta notujące dodatnie saldo migracji, nie rozwijają się równomiernie i znaleźć w nich można obszary wyróżniające się kumulacją zjawisk, charakterystycznych dla procesu degradacji czy kryzysu.

1.2. Kryzys miast i jego przejawy

Na gruncie literatury przedmiotu spotkać się można ze stanowiskiem³⁹, że każde miasto wcześniej czy później zostaje ogarnięte trendami transformacji i procesem przemian strukturalnych. Niektóre miasta i ich gospodarki potrafią właściwie bez problemów dostosować się do tych zmian, podczas gdy w innych przemiany te generują zjawiska kryzysowe o różnym stopniu nasilenia. Zdarzają się również miasta mające szczególnie duże problemy w adaptacji do zmian, które mogą doświadczyć dramatycznych skutków tych zjawisk, takich jak utrata znacznej części populacji.

W ramach nauk społecznych pojawia się apriorycznie przyjmowany pogląd, że immanentną cechą dużych miast w rozwiniętym kapitalizmie jest permanentny kryzys utożsamiany z degradacją przestrzeni fizycznej, gospodarczej i społecznej. Szersza naukowa dyskusja na ten temat miała swój początek w latach 70. XX wieku i była związana z falą ideologicznej krytyki kapitalizmu wywołanej sprzecznościami i napięciami w gospodarce, ubóstwem systemów oświatowych, niewydolnością władzy i niekontrolowanym wzrostem patologii w miastach. Przyczyn tego stanu rzeczy upatrywano w nieegalitarnej i zbyt forsowanej zmianie społecznej, a stan kryzysowy (degradację) w tym kontekście utożsamiano z drastycznym pogarszaniem się warunków życia miejskiego spowodowanym przez kryzys całego społeczeństwa.

Początkowo termin „kryzys miast” odnosił się do nieprawidłowości lub ograniczeń w dystrybucji pomocy społecznej, powodowanych niewydolnością budżetową dużych miast, utożsamianą z kryzysem finansów miejskich. Z czasem jednak stan kryzysowy w miastach zaczęto rozumieć szerzej, włączając go w obręb innych fundamentalnych dysfunkcji kapitalizmu: nadmiernej produkcji i konsumpcji przy jednoczesnym niedostatku i niezaspokojeniu elementarnych potrzeb społecznych, co rodziło wiele problemów, mających różnorodny i wielokierunkowy

³⁷ R. Florida, *Cities and the Creative Class*, Routledge, New York 2004.

³⁸ K. Nawrotek, *Dziury w całym...*, s. 12.

³⁹ T. Lang, *Insights in the British Debate about Urban Decline and Urban Regeneration*, „Working Paper”, Leibniz – Institute Regional Development and Structural Planning (IRS), Erkner 2003, s. 2, https://leibniz-irs.de/fileadmin/user_upload/IRS_Working_Paper/wp_insights.pdf (dostęp: 13.05.2020).

konsekwencje, od degradacji zabudowy miast centralnych, przez biedę, zapaść gospodarczą, nasilenie konfliktów, po nierówności rasowe. Kryzys miast zyskał nowe znaczenie – jako integralny składnik kryzysu całego społeczeństwa, które nie jest w stanie rozwiązać elementarnych kwestii sprawiedliwości i równości.

Rozpatrywana z różnych punktów widzenia degradacja miast oznacza wiele negatywnych zjawisk, nieodłącznie związanych z wielkomięską rzeczywistością⁴⁰. Kryzys lub degradacja obszarów miejskich przejawiają się poprzez stan nagromadzenia na danym obszarze wielu zjawisk stanowiących czynniki ryzyka, będących zapowiedzią niekorzystnych przemian strukturalnych, przestrzennych, gospodarczych i społecznych⁴¹. Nawarstwianie się tych procesów skutkuje obniżaniem poczucia bezpieczeństwa, poczuciem braku stabilizacji i pogarszaniem się jakości życia mieszkańców. Przemiany obserwowane na obszarach zagrożonych w kryzysie przybierają charakter samopodtrzymującej i samonakręcającej się spirali degradacji (zob. rysunek 5).



Rysunek 5. Spirala degradacji obszarów miejskich

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy literatury przedmiotu.

⁴⁰ A. Majer, *Miasta Ameryki...*, s. 8, 78.

⁴¹ O kryzysie lub upadku miast przemysłowych pisze Glaeser, natomiast o kryzysie obszarów śródmiejskich Janusz Słodczyk. Zob. E. Glaeser, *Triumph of the city...*, s. 8–9; J. Słodczyk, *Przestrzeń miasta...*, s. 120.

Poszczególne negatywne zjawiska i procesy składające się na wieloaspektową degradację obszarów miejskich łączą ze sobą złożone i wielowątkowe relacje oraz sprzężenia zwrotne, dlatego odwrócenie, a nawet zatrzymanie całego procesu jest zwykle niemożliwe bez interwencji z zewnątrz. Cechą charakterystyczną spirali degradacji jest to, że przejawy kryzysu stają się jednocześnie czynnikami wyzwalającymi wystąpienie kolejnych zjawisk w tej samej lub w innych sferach.

Po odbudowie ze zniszczeń związanych z II wojną światową miasta zachodniej Europy przeżywały okres dynamicznego rozwoju gospodarczego i społecznego. Mechanizacja rolnictwa uwolniła nowe zasoby siły roboczej co sprawiło, że coraz więcej pracowników poszukiwało pracy na obszarach miejskich, w przemyśle i usługach. Znacząco poprawiały się warunki życia, wzrastały dochody do dyspozycji gospodarstw domowych i konsumpcja. Istotnej poprawie w wielu europejskich miastach uległy również warunki mieszkaniowe, a nowe osiedla, powstające poza obszarami centralnymi, zapewniały zasoby mieszkaniowe dla wzrastającej liczby ludności. Wzrost dochodów napędzał popyt na większe i lepiej wyposażone mieszkania.

Sytuacja zmieniła się w latach 60. XX wieku. Początkiem niekorzystnych zjawisk były zmiany gospodarcze wynikające z upadku pewnych gałęzi przemysłu, pojawienia się nowych form organizacji produkcji i nowych technologii. W tym okresie wiele miast europejskich zostało dotkniętych długotrwałą degradacją, charakteryzującą się kurczeniem się liczby miejsc pracy (rysunek 5 – A1) i odpływem przedsiębiorstw (A2) oraz mieszkańców (B1), a także kryzysem przestrzeni społecznej i fizycznej. Podobne zjawiska były obserwowane w miastach amerykańskich, a przyczynkiem do podjęcia debaty wokół kryzysu była fala gwałtownych zamieszek, jaka przetoczyła się przez duże miasta w Stanach Zjednoczonych w połowie lat 60. (B2). Gwałtowne napięcia społeczne były reakcją na narastanie problemu ubóstwa (A5) i nierówności społecznych. W odpowiedzi na nie powołano program polityki społecznej, którego głównym filarem była koncepcja Wojny z biedą (*War on Poverty*). Przyczyn ubóstwa zaczęto się dopatrywać w skomplikowanym splocie czynników materialnych i społecznych, a jego koncentrację stwierdzono w dzielnicach śródmiejskich. Zaczęto też dostrzegać powiązania pomiędzy ubóstwem a deterioracją zabudowy (D2), przestępczością (B3), uzależnieniami czy patologią rodzin (B4).

Na nasilenie się tych zjawisk wpłynęły także kryzysy na rynku paliwowym lat 70.⁴² Rosnące koszty energii, spadająca konsumpcja, coraz bardziej wymagająca konkurencja i recesja, która objęła swoim zasięgiem wiele państw, przyczyniła się do wzrostu bezrobocia (A4) i napięć społecznych (B2). Wiele tradycyjnych przedsiębiorstw skurczyło się lub zniknęło z rynku (A2). Podmioty, którym udało się przetrwać, zostały zmuszone do racjonalizacji kosztów, poprzez ograniczanie zatrudnienia oraz poszukiwanie lokalizacji pozamiejskich. W Stanach

⁴² Zob.: J. Teixeira, *Urban Renaissance the Role of Urban Regeneration in the Future of Europe's Urban Development*, European Council of Spatial Planners, 2010, s. 1.

Zjednoczonych w latach 50. i 60. XX wieku głównym kierunkiem relokacji przemysłu były obszary podmiejskie i tereny położone w granicach obszarów metropolitalnych. Obserwowano także migrację przemysłu w poszukiwaniu niższych kosztów produkcji, ukierunkowaną z północy na południe. W latach 70. i 80., wraz z nasileniem się konkurencji globalnej, wzrosło zainteresowanie przedsiębiorstw relokacją na tereny niezurbanizowane oraz do państw rozwijających się. Z centrów miast zaczęły znikać duże zakłady produkcyjne, pozostawiając po sobie porzucone ugory poprzemysłowe (D1). Konsekwencją likwidacji i relokacji przedsiębiorstw było znaczne zmniejszenie się liczby dostępnych miejsc pracy (A1), zwłaszcza przeznaczonych dla nisko wykwalifikowanych pracowników produkcyjnych i drastycznie rosnące bezrobocie w tej grupie (A4). Zmniejszanie się dochodów oraz możliwości znalezienia zatrudnienia dla osób nisko wykwalifikowanych ma daleko idące skutki w zakresie statusu ekonomicznego siły roboczej, w szczególności na centralnych obszarach miast. Niski poziom edukacji i kwalifikacji (B5) utrudniają konkurowanie na rynku pracy i ograniczają możliwości przekwalifikowania się na potrzeby rozwijającego się sektora usług⁴³. Jedną z barier dla osób o niskich kwalifikacjach może być także obniżona mobilność tej grupy. W tym przypadku poziom dochodów wymusza poleganie głównie na komunikacji publicznej, czego konsekwencją jest poszukiwanie pracy w pobliżu miejsca zamieszkania lub w miejscu zapewniającym dogodne warunki dojazdu środkami transportu masowego⁴⁴.

Dotkliwym problemem miast, który w okresie recesji uwidocznił się wyjątkowo silnie, jest ubóstwo⁴⁵ (A5) oraz jego tendencja do koncentracji w przestrzeni. Ubóstwo jest ściśle powiązane z wykluczeniem. Deprywacja mieszkaniowa, nadmierne zadłużenie, ograniczenie dostępu do służby zdrowia, niski poziom edukacji czy utrudniony dostęp do podstawowych usług może wypchnąć osoby ubogie na margines społeczeństwa (B6). Problem wykluczenia społecznego dotyczy nie tylko osób ubogich⁴⁶.

⁴³ F.J. James, *Urban Economies: Trends, Forces, and Implications for the President's National Urban Policy*, „Cityscape. A Journal of Policy Development and Research” 1995, nr 1(2), s. 84.

⁴⁴ Zachowania przestrzenne ludzi stanowią wypadkową czasu (np. podróży), kosztu i ograniczeń budżetowych. Szerzej: R. Domański, *Gospodarka przestrzenna...*, s. 30.

⁴⁵ Pojęcia ubóstwo i bieda używane są wymiennie, oba odpowiadają terminowi *poverty*, używanemu w literaturze anglojęzycznej.

⁴⁶ W 1995 roku Organizacja Narodów Zjednoczonych wprowadziła dwupoziomową definicję ubóstwa, wyróżniającą ubóstwo absolutne i ubóstwo ogólne. Zgodnie z tą koncepcją ubóstwo absolutne to brak możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb ludzkich, obejmujących żywność, wodę pitną, urządzenia sanitarne, zdrowie, mieszkanie i informację. Zależy ono tym samym od dostępu do podstawowych usług, który nie zawsze musi być uzależniony od dochodów jednostki czy gospodarstwa domowego. Ubóstwo ogólne jest natomiast szerszą kategorią, która zawiera różne przejawy biedy, takie jak brak dochodów i zasobów produkcyjnych wystarczających do zapewnienia stabilnych środków do życia, dyskryminację społeczną, wykluczenie, brak udziału w podejmowaniu decyzji w życiu obywatelskim, społecznym i kulturalnym. Związane jest ono nie tylko

Problem ubóstwa (A5) i jego koncentracji na określonych obszarach jest jednym z głównych składników kryzysu miast oraz czynnikiem indukującym wiele kolejnych negatywnych zjawisk w przestrzeni miejskiej. Lepsze zrozumienie istoty tych zjawisk i powiązań występujących pomiędzy nimi wymaga rozpatrzenia podłoża problemu biedy. Przyczyn ubóstwa można doszukiwać się w samych osobach biednych, zdarzeniach losowych, kulturze biedy, ale także w sposobie funkcjonowania gospodarki rynkowej i przemianach społecznych. Według koncepcji niedoborów czy niedostatku (*deficiency model*), przyczyny biedy wynikają z braków kompetencyjnych i cech poszczególnych jednostek. W innej koncepcji (*accident model*), ubóstwo wynika z sytuacji w jakiej znalazła się jednostka czy ze zdarzeń losowych, takich jak choroba czy rozpad rodziny. Zgodnie z modelem kultury ubóstwa (*culture of poverty model*) przyczyny biedy tkwią w socjalizacji jednostki w kulturze biedy. W takiej sytuacji jednostka wykształca system norm i wartości nieprzystający do dominującego w społeczeństwie, co uniemożliwia jej efektywne funkcjonowanie w społeczeństwie (B7). Model strukturalny (*structural model*) z kolei zakłada, że występowanie ubóstwa jest immanentną cechą społeczeństwa opartego na gospodarce rynkowej. Dlatego całkowita eliminacja biedy w społeczeństwie kapitalistycznym nie jest możliwa, a realne cele powinny koncentrować się na jej ograniczaniu i łagodzeniu jej skutków. Koncepcja następstw zmiany społecznej akcentuje natomiast przekształcenia społeczne (B8) jako przyczyniające się do powstawania ubóstwa, szczególnie silny nacisk kładzie przy tym na przemiany obserwowane na rynku pracy, wpływające na zróżnicowane możliwości zatrudnienia kolejnych pokoleń. Na gruncie dyskusji na temat ubóstwa pojawia się także koncepcja *underclass*. Za charakterystyczną dla tej grupy uznaje się pracę dorywczą i tymczasową, występującą na przemian z przedłużającymi się okresami bezrobocia oraz specyficzną kulturę biedy. Podkreśla się ponadto utratę przez tę grupę funkcji siły roboczej. Odróżnia się w tym miejscu kategorię „biednych pracujących” – osób posiadających zatrudnienie, których dochody nie wystarczają na zaspokojenie potrzeb życiowych od kategorii *underclass*, jako długotrwale bezrobotnych. Kształtowanie się tej grupy wynika z utraty zdolności do pracy, jako następstwo braku praktycznego zastosowania tej pracy i zaniku jej wartości ekonomicznej (B5). Tak rozpatrywana kategoria *underclass* obejmuje jednostki, które z perspektywy racjonalności kapitalizmu są zbędne⁴⁷.

W miastach przechodzących proces zmian społeczno-gospodarczych zaobserwować można dwa główne sposoby wytwarzania biedy. W pierwszym

z brakiem dostępu do podstawowych artykułów i usług, lecz również z brakiem możliwości uczestnictwa w podejmowaniu decyzji oraz w życiu obywatelskim, społecznym i kulturalnym. Źródło: P. Chmielewski, *Znaczenie definicji biedy w wyznaczaniu granicy ubóstwa*, „Journal of Finance and Financial Law” 2016, nr III(1), s. 40.

⁴⁷ Szerzej: W. Warzywoda-Kruszyńska, *Modele wyjaśniania biedy i sposoby konceptualizacji biednych*, [w:] W. Warzywoda-Kruszyńska (red.), *Życie i pracować w enklawach biedy*, Przedsiębiorstwo Specjalistyczne Absolwent, Łódź 2001, s. 21–24.

przypadku, przy dynamicznym rozwoju nowoczesnych technologii i usług oraz niskim poziomie bezrobocia, ubóstwo wynika z dynamicznego przyrostu kosztów utrzymania (w tym mieszkania). W drugim przypadku, w związku z dominacją przestarzałych, zanikających gałęzi przemysłu, podłożem biedy jest brak pracy (A4). W większości miast obserwowany był zarówno przyrost znaczenia sektora nowych technologii i usług, jak i ograniczanie działalności przemysłowej⁴⁸. W ciągu dekady 1980–1990⁴⁹ Detroit utraciło ponad 90 000 miejsc pracy w przemyśle, co stanowiło niemal jedną trzecią zatrudnienia w tym dziale gospodarki, zyskało natomiast ponad 50 000 miejsc pracy w sektorze finansów i usług. W Chicago 200 000 miejsc w pracy w przemyśle zostało zastąpionych przez 220 000 stanowisk w usługach. Mimo krachu giełdowego z roku 1987, Nowy Jork w latach 80. stracił 200 000 zatrudnionych w sektorze drugim, zyskał natomiast 415 000 miejsc pracy w sektorze finansów i usług. Konkurencyjność większości miast z punktu widzenia przedsiębiorstw sektora produkcyjnego spadła w tym okresie, w porównaniu z innymi obszarami.

Kurczenie się tego sektora skutkowało ograniczeniem bazy ekonomicznej miast⁵⁰ (A2). W sytuacji ogólnej złej koniunktury gospodarczej i zmniejszania się liczby miejsc pracy dostępnych na danym rynku (A1), część osób, które czasowo lub trwale utraciły zatrudnienie, stała się zależna od świadczeń pomocy społecznej (A6). Konsekwencją rosnącej liczby osób korzystających z tych świadczeń był z kolei znaczny przyrost obciążeń finansowych budżetów lokalnych. W sytuacji wzrostu wydatków i kurczenia się dochodów budżetowych (A9), znacznemu ograniczeniu uległy również możliwości władz lokalnych w zakresie finansowania przekształceń porzuconych obszarów poprzemysłowych (D1, D2).

Przez dekady główną wyróżniającą cechą miejskich rynków mieszkaniowych w państwach rozwiniętych była suburbanizacja. Fazy suburbanizacji i dezurbanizacji charakteryzują się opuszczaniem centralnych obszarów miast przez mieszkańców o średnich i wysokich dochodach (B1). Popyt na mieszkania zgłaszany jest głównie w odniesieniu do nowego budownictwa na przedmieściach, zapewniającego lepsze warunki mieszkaniowe niż stare zasoby śródmiejskie (D2). Na preferencje nabywców wpływa ponadto pogarszający się wizerunek śródmieść wynikający z występowania na tych obszarach opuszczonych i niszczących fabryk (D1). Zapotrzebowanie na mieszkania w centrum spada, co prowadzi do uwolnienia części zasobów (A11). Ubytek mieszkańców przyczynia się również do ograniczenia siły nabywczej obszarów centralnych (A7). W ślad za mieszkańcami i zgłaszanym przez nich popytem na towary i usługi, na przedmieścia

⁴⁸ Tamże, s. 26.

⁴⁹ F.J. James, *Urban Economies...*, s. 74.

⁵⁰ Na bazę ekonomiczną miasta składają się działalności zaspokajające wewnętrzny popyt miasta (sektor endogeniczny) i działalności zaspokajające popyt zewnętrzny wobec miasta (sektor egzogeniczny). Działalność drugiego z tych sektorów przekłada się na rozwój gospodarczy miasta (stopę wzrostu produkcji). Szerzej: A. Gałązka, *Teoretyczne podstawy...*, s. 21; R. Domański, *Gospodarka przestrzenna...*, s. 188; J. Ślodziak, *Przestrzeń miasta...*, s. 64–65.

przenosi się także część przedsiębiorstw usługowych i sklepów (A3). Rozwój usług i handlu na obszarach zewnętrznych generuje nowe możliwości zatrudnienia i przyczynia się do nasilenia migracji mieszkańców (B1). Powoduje to konsekwentny spadek zapotrzebowania na nieruchomości i przyrost pustostanów w centrach miast (A11). Dalsze konsekwencje obejmują spadek czynszów i dochodów z nieruchomości (A12), prowadzące z kolei do ograniczenia działalności inwestycyjnej (remontowo-budowlanej – D3), degradacji zasobów budowlanych (D4), deterioracji warunków mieszkaniowych i jakości życia na obszarach centralnych (D2). Skutkiem opisanych procesów będzie obniżanie się wartości nieruchomości (A13) w następstwie dekonstrukcji oraz dekapitalizacji starych zasobów budowlanych. Postępuje również kurczenie się bazy podatkowej w centrum miasta (A9).

Nawet w sytuacji polepszenia się koniunktury gospodarczej, tradycyjne zakłady przemysłowe nie wykazywały aspiracji powrotu do centrów miast. Dostrzec można było natomiast nasilenie tendencji odśrodkowych. W miarę rozwoju, przedsiębiorstwa często przenosiły się jeszcze dalej, na obszary zapewniające dalszą redukcję kosztów – na przedmieścia (suburbia), podmiejskie osiedla (eksuburbia), a później również do państw rozwijających się. Nowopowstające w miastach podmioty gospodarcze, w mniejszym stopniu opierały swoją działalność na pracochłonnej produkcji masowej, w większym zakresie polegając na coraz bardziej zaawansowanych technologiach i tym samym zgłaszały zapotrzebowanie na pracowników o wyższych kwalifikacjach. Próba opisania dramatycznych zmian strukturalnych, ekonomicznych, demograficznych i przestrzennych, jakie zostały zaobserwowane w dobie przekształcania się miast industrialnych w postindustrialne jest koncepcja nowej miejskiej rzeczywistości, opracowana przez Paula E. Petersona⁵¹. Transformacja systemu produkcji i ekonomicznych podstaw funkcjonowania miast spowodowała w myśl tej koncepcji wyraźny podział społeczności miejskiej. Część społeczeństwa, składająca się z jednostek posiadających pożądaną na rynku pracy kwalifikację, lokowała się w głównym nurcie społeczeństwa, natomiast pozostałe jednostki, jako niespełniające wymagań pracodawców, były wyłączone poza ten nurt⁵². Efektem niedostosowania predyspozycji osób poszukujących pracy do zapotrzebowania zgłaszanego przez pracodawców było narastanie bezrobocia strukturalnego (A4). W tej sytuacji możliwości zarobkowe osób nisko wykwalifikowanych kurczyły się systematycznie, natomiast dochody osób o średnich i wysokich kwalifikacjach wzrastały, czego konsekwencją było gwałtowne narastanie dysproporcji dochodowych. Tendencje takie zostały udokumentowane w wielu państwach: Wielkiej Brytanii, Niemczech, Szwecji, Stanach Zjednoczonych czy Kanadzie⁵³, co może świadczyć o globalnym zasięgu tego zjawiska.

⁵¹ P.E. Peterson, *The New Urban Reality*, Brookings Institution Press, Washington 1985.

⁵² W. Warzywoda-Kruszyńska, *Modele wyjaśniania biedy...*, s. 25–26.

⁵³ S. Sassen, *The Global City*, Princeton University Press, Princeton 1991; C. Hamnett, *Social Polarisation of Global Cities: Theory and Evidence*, „Urban Studies” 1994, nr 31(3), s. 401–425; S. Pinch, *Social Polarization: A Comparison of Evidence from Britain and the United States*, „Environment and Planning A” 1993, nr 25, s. 779–795.

Postępujące rozwarstwienie społeczne znajdowało wyraz w narastającej polaryzacji i separacji grup społecznych na obszarze miasta (segregacja społeczna – B9). Tradycyjne miasto było konstytuowane poprzez ustalenie granicy pomiędzy tym, co znajdowało się wewnątrz (postrzeganym jako miejskie, polityczne, ucylizowane), a tym, co pozostawało na zewnątrz (charakteryzującym się wiejskością czy naturalnością). Od czasów rewolucji przemysłowej podział ten zanika, a miasta rozlewają się w sposób niekontrolowany. Współczesne miasto zatraciło fizyczną granicę zewnętrzną, zamiast tego ma liczne i wciąż rosnące podziały wewnętrzne⁵⁴, które fizycznie wydzielają w jego przestrzeni odrębne, niezależne byty, takie jak centra handlowe, kompleksy biurowców, czy strzeżonych osiedli. Jednak granice tego typu mogą przybierać również znacznie bardziej subtelną formę różnorodnych zabiegów i barier ekonomicznych, technicznych, infrastrukturalnych czy kulturowych zmierzających do limitowania czy ograniczenia dostępu określonych grup do niektórych dóbr bądź obszarów.

Wiele problemów powstających w sferze społecznej, jak narastanie nierówności społecznych (A10), napięcie i konfliktów (B2), wzrost przestępczości (B3) czy wykluczenie społeczne (B6) wynika bezpośrednio z pogarszania się sytuacji gospodarczej (A1, A3). Na obszarze wyludniającym się ma miejsce zmiana struktury społecznej (B8). Razem z odpływającymi z takiego terenu mieszkańcami o średnich i wysokich dochodach, społeczność traci lokalnych liderów, jednostki, które aktywnie działały na rzecz wspólnoty, uważnych obserwatorów i strażników ładu, mających poczucie odpowiedzialności za otoczenie (B11). Ubytek takich jednostek daje pole dla nasilenia manifestacji zachowań dysfunkcyjnych – wandalizmu czy drobnej przestępczości, co z kolei prowadzi do zmniejszenia poczucia bezpieczeństwa wśród pozostałych mieszkańców (B12).

Współczesna antropologia miasta rozpatruje elementy składowe dysfunkcji i patologii społecznych przez pryzmat procesu „marginalizacji” jednostek lub całych kategorii społecznych⁵⁵. W tym kontekście pojawia się kwestia nasilenia się na obszarach miejskich zjawiska wykluczenia społecznego (B6). Zjawisko to nie jest synonimem czy następstwem ubóstwa lub rozszerzania się dysproporcji dochodowych. Wykluczenie społeczne może być rozumiane jako deprywacja, czyli ograniczenie lub pozbawienie dostępu i może dotyczyć różnych sfer życia jednostki lub grupy: życia zawodowego (wykluczenie z rynku pracy), konsumpcji (niewystarczające dochody), życia wspólnoty (brak uczestnictwa, unikanie kontaktu z innymi członkami społeczności), a także możliwości współdecydowania (brak udziału w życiu politycznym). Zjawisko to polega zatem na braku czy też istotnym ograniczeniu uczestnictwa jednostki lub grupy w istotnych aspektach życia społecznego, gospodarczego, politycznego i kulturalnego wspólnoty. Jed-

⁵⁴ K. Nawratek, *Dziury w całym...*, s. 97.

⁵⁵ A. Majer, *Miasta Ameryki...*, s. 78.

nostki wypchnięte na margines społeczeństwa często odczuwają bezsilność i brak możliwości wpływu na decyzje, które kształtują ich codzienne życie, mogą popadać w apatię i beczynność (B13) lub przeciwnie, demonstrować zachowania agresywne, destrukcyjne czy patologiczne (B4).

Sfera patologii społecznej odnosi się do zjawisk oraz zachowań jednostkowych oraz grupowych, pozostających w sprzeczności z wartościami i zasadami akceptowanymi przez większość członków danego społeczeństwa. Możemy rozpatrywać patologię indywidualną, gdy negatywne cechy i zachowania są przejawiane przez jednostki wobec samych siebie (np. alkoholizm, narkomania, inne zachowania autodestruktywne, w tym samobójstwa) oraz patologię grupową, która dotyczy zachowań określonej grupy lub zachowań jednostki wobec innych jednostek (np. przemoc, przestępczość itp.). Występowanie powiązań pomiędzy biedą a zachowaniami anormatywnymi i aspołecznymi, a także eskalacja zjawisk patologicznych (B4) w wielkomiejskich obszarach koncentracji ubóstwa (A5) są szeroko udokumentowane na gruncie literatury przedmiotu⁵⁶. Znaczna część koncepcji zachowań dewiacyjnych w zakresie poszukiwania ich przyczyn odwołuje się do dwóch charakterystycznych cech życia w dużym mieście – anonimowości i osłabienia kontroli społecznej⁵⁷ (B11).

Obszary wykazujące szczególnie wysoką koncentrację i nasilenie opisanych zjawisk, które przybierają charakter spirali degradacji, określane są jako kryzysowe lub zdegradowane. Przy czym każdy obszar tego typu może charakteryzować się innym zestawem i różnym poziomem nasilenia poszczególnych zjawisk kryzysowych. Należy podkreślić ponadto, że zaprezentowany w tym rozdziale przegląd przejawów degradacji nie ma charakteru katalogu zamkniętego. W zależności od lokalnej specyfiki obok wskazanych najczęściej występujących problemów, mogą pojawić się również inne.

Przerwanie łańcucha negatywnych przemian i powstrzymanie spirali degradacji nie jest możliwe bez wielokierunkowych, zintegrowanych działań, przybierających charakter szczególnej interwencji. Dla powodzenia tych działań kluczowe jest z kolei rozpoznanie zarówno zestawu problemów i zjawisk specyficznych dla obszarów zdegradowanych w danym mieście, jak i przyczyn degradacji. Podobnie jak w przypadku przejawów kryzysu miast, jego przyczyny są złożone i różnorodne, a lokalna specyfika nakłada się i łączy z ogólnymi trendami, obserwowanymi w większości miast w państwach rozwiniętych.

⁵⁶ Por. m.in. J. Grotowska-Leder, *Zachowania aspołeczne w enklawach biedy*, [w:] W. Warzywoda-Kruszyńska (red.), *Życie i pracować...*; A. Siemaszko, *Granice tolerancji. O teoriach zachowań dewiacyjnych*, PWN, Warszawa 1993.

⁵⁷ J. Grotowska-Leder, *Zachowania aspołeczne...*, s. 85.

1.3. Przyczyny degradacji obszarów miejskich

Nie można wskazać jednej przyczyny problemów miast. Rozwój i degradacja miast są napędzane przez siły o zróżnicowanej naturze. Większość badań skupia się na następstwach przemian miejskich bardziej niż na ich przyczynach. W konsekwencji teorie dotyczących przemian miejskich dostarczają z reguły jedynie częściowego obrazu tego skomplikowanego i złożonego procesu⁵⁸. Na degradację centralnych dzielnic dużych miast oraz marginalizację ekonomiczną i cywilizacyjną ich mieszkańców wpływają zarówno czynniki zewnętrzne w stosunku do samych miast – przede wszystkim makrostrukturalne i systemowe czynniki polityczne, ekonomiczne i społeczne wpisane w dynamikę rozwojową kapitalizmu, ale także realizacja polityk sektorowych, prowadzonych przez władze krajowe, regionalne czy wreszcie czynniki wewnętrzne, wynikające z działań władz lokalnych oraz przemian lokalnej bazy ekonomicznej (w postaci zmian obserwowanych na rynku nieruchomości) – zob. tabela 1.

Tabela 1. Przyczyny degradacji obszarów miejskich

A. Czynniki ekonomiczne	B. Czynniki polityczne
1) przemiany w ramach kapitalizmu; 2) zmiany systemu produkcji; 3) zmiany modelu konsumpcji; 4) dezindustrializacja; 5) nowy międzynarodowy podział pracy; 6) globalizacja; 7) znoszenie barier handlowych.	1) ponadnarodowe i krajowe: 1.1) realizacja koncepcji urbanistycznych (przestrzenna segregacja funkcji), 1.2) transformacja społeczno-gospodarcza państw postsocjalistycznych, 1.3) realizacja polityk sektorowych – wspieranie nowego budownictwa na obszarach podmiejskich; 2) regionalne i lokalne: 2.1) uzbrajanie nowych terenów inwestycyjnych, 2.2) rozwój infrastruktury i sieci drogowej, 2.3) brak kontroli planistycznej nad rozlewaniem się miast, 2.4) specjalizacja miast (monofunkcyjność), 2.5) faworyzowanie w zakresie rozwoju obszarów podmiejskich.
C. Czynniki społeczne	D. Przemiany na rynku nieruchomości
1) depopulacja, suburbanizacja; 2) nowa struktura społeczeństwa; 3) przemiany demograficzno-społeczne.	1) zjawisko wypierania starych zasobów z rynku nieruchomości; 2) stymulowanie rozwoju obszarów podmiejskich przez deweloperów; 3) wypieranie różnorodności funkcji na rzecz monofunkcyjności.
E. Postęp technologiczny i rewolucja telekomunikacyjna	

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy literatury przedmiotu.

⁵⁸ T. Lang, *Insights in the British Debate...*, s. 4.

Tło procesów obserwowanych na obszarach miejskich stanowią ponadto przemiany demograficzno-społeczne (tabela 1, C3), charakterystyczne dla tzw. drugiego przejścia demograficznego⁵⁹ obserwowane w społeczeństwach rozwiniętych, takie jak:

- spadek przyrostu naturalnego;
- zmiana modelu rodziny – zastąpienie rodziny rozszerzonej przez rodzinę nuklearną;
- wzrost liczby rodzin niepełnych i związków partnerskich (co może skutkować przyrostem liczby gospodarstw domowych, pomimo zmniejszania się liczby ludności);
- późniejsze zawieranie małżeństw;
- zróżnicowanie typów gospodarstw domowych, a także
- starzenie się społeczeństw.

Przemiany te wpływają na wiele sfer funkcjonowania miast, które odnoszą się do struktury popytu na rynku nieruchomości mieszkaniowych czy zapotrzebowania na infrastrukturę i usługi społeczne, takie jak opieka zdrowotna, edukacja itp.

Niezwykle istotnym czynnikiem, którego rola w przekształcaniu form miejskich nie podlega dyskusji jest postęp techniczny i technologiczny (E). Jego oddziaływanie polega zarówno na kreowaniu nowych metod, przedmiotów czy rodzajów produkcji, usług i konsumpcji, jak i na prawie zupełnym wyeliminowaniu barier przestrzennych, dzięki rozwojowi środków transportu i łączności. W okresie drugiej rewolucji przemysłowej upowszechnienie energii elektrycznej i wprowadzenie tramwaju pozwoliło na zwiększenie stopnia koncentracji siły roboczej w miastach wokół coraz większych jednostek produkcji przemysłowej. Rozpowszechnienie się indywidualnych środków transportu przyczyniło się do dekoncentracji przestrzennej miast, głębokich zmian w zagospodarowaniu przestrzeni, podporządkowanych nowym środkom transportu i powstania ogromnych stref zabudowy jedno- i wielorodzinnej, powiązanych drogami szybkiego ruchu z różnymi obszarami funkcjonalnymi⁶⁰. Dynamiczny rozwój infrastruktury drogowej i zróżnicowanych środków transportu wywołał również daleko idące skutki w zakresie postrzegania roli czynnika lokalizacji. W obliczu znacznego ograniczenia kosztów transportu, ich rola jako głównego czynnika lokalizacji⁶¹ została

⁵⁹ Mianem drugiego przejścia demograficznego określana jest obserwowana od połowy lat 60. XX wieku zmiana wielu zachowań demograficznych. Zjawisko to odnosi się m.in. do zmian modelu rodziny, dzietności, trwałości małżeństw i skłonności do ich zawierania. Koncepcja ta została sformułowana przez Rona. Lesthaeghe i Dirka van de Kaa w 1986 roku. Źródło: D.J. van de Kaa, *Europe's Second Demographic Transition*, „Population Bulletin” 1987, nr 1(42), <https://estvitalessy-demografia.files.wordpress.com/2013/04/europec2b4s-second-demographic-transition.pdf> (dostęp: 13.05.2020).

⁶⁰ M. Castells, *Kwestia...*, s. 35.

⁶¹ T.J. Kauko, *Territorial Competition in the New Economy. Different Strategies in Different Urban Settings*, „Urbanism. Arhitectură. Construcții” 2015, nr 6(1), s. 5.

radykalnie zredukowana na rzecz kosztów siły roboczej, dostępności pracowników o określonych kwalifikacjach i jakości życia.

Pod koniec XX wieku rewolucja w zakresie telekomunikacji i dominacja przemysłu opartego na wiedzy doprowadziły analityków i polityków do ogłoszenia schyłku miast. Miasta były postrzegane jako przestarzałe jednostki ekonomiczne, co znajdowało potwierdzenie w przenoszeniu się biur i fabryk na tańsze obszary o niższej intensywności zabudowy i przekonaniu, że skomputeryzowane miejsca pracy mogą zostać ulokowane właściwie wszędzie⁶². Rozwój technologii informatycznych i komunikacyjnych sprawił, że coraz większe porcje informacji można błyskawicznie przesyłać na dowolne odległości. Umożliwia to niespotykany dotąd poziom wymiany informacji i otwiera nowe możliwości dla pracy w domu, rozwoju e-handlu i e-przedsiębiorczości. Wszystko to sprawia, że rzeczywistość wirtualna wkracza coraz silniej do realnego życia. Globalne korporacje mogą być zarządzane z jednego miejsca właściwie w czasie rzeczywistym, mimo olbrzymich odległości fizycznych pomiędzy poszczególnymi lokalizacjami, co prowadzi do zaniku znaczenia miejsca i lokalizacji.

Rozwój technologii przyczynił się również do daleko idących przemian w zakresie organizacji społeczeństw i systemów gospodarczych. W przestrzeni miejskiej szczególnie wyraziście uwidaczniają się zarówno negatywne, jak i pozytywne cechy kapitalizmu. Z jednej strony, przemiany w kierunku gospodarki kapitalistycznej i rewolucja przemysłowa stały u podstaw dynamicznego rozwoju miast w XIX i XX wieku. Z drugiej, obserwowane pod koniec XX i na początku XXI wieku przekształcenia tego systemu stanowią punkt wyjścia do zrozumienia problemu degradacji miast. Przekształcenia obserwowane w ramach kapitalizmu stały się jednym z głównych ekonomicznych przyczyn kryzysu miast.

W teorii ekonomii kapitalizm postrzegany jest, jako dynamiczny system, który w niekończącym się procesie innowacyjnym udoskonala i rozwija metody produkcji oraz modyfikuje strukturę konsumpcji. System ten podlegał transformacji od etapu wolnokonkurencyjnego (kapitalizm rynkowy), poprzez fazę monopolistyczną (lub imperialną) do aktualnej fazy postindustrialnej (określanej także mianem kapitalizmu wielonarodowego lub globalnego)⁶³. Wizja ta jest zbieżna z trzema falami przemian gospodarczych świata⁶⁴, reprezentujących przejście od gospodarki rolniczej, przez przemysłową, po opartą na wiedzy i technologiach komunikacyjnych, zaprezentowanymi przez Tofflera.

W obecnej fazie kapitalizm globalny (A1) przetwarza przestrzeń w sposób, który rozróżnia regiony rozwinięte i zacofane, miejsca rozwoju od miejsc stagnacji, miasta prosperujące i miasta w stanie zapaści bazy gospodarczej. Równa się

⁶² S. Sassen, *Cities in a World Economy*, Pine Forge Press, Thousand Oaks–London–New Delhi 2000, s. 1.

⁶³ A. Majer, *Odrodzenie miast...*, s. 10–12.

⁶⁴ A. Toffler, *Trzecia fala...*, s. 35 i nast.

to podziałowi przestrzeni na obszary, w których występują cykle wzmożonych zmian i gdzie utrzymuje się zastój. Ta sama globalna przyczyna wyraża się w różnorodności form urbanizacji oraz „zmiernych” tradycyjnej formy miasta przemysłowego, a także odpowiada za liczne problemy powstające na płaszczyźnie ekonomicznej, politycznej i społecznej, związane ze względną marginalizacją i pozbawieniem części ludności dostępu do zdobyczy cywilizacyjnych społeczeństwa postprzemysłowego⁶⁵.

Szeroko rozumiana urbanizacja jest trwającym stale procesem wytwarzania miejskiej przestrzeni, ściśle podporządkowanym kolejnym fazom przemian kapitalizmu. Na procesy towarzyszące i napędzające przemiany kapitalizmu, a jednocześnie silnie warunkujące przetwarzanie przestrzeni miejskiej składają się: zmiany w zakresie systemu produkcji oraz modelu konsumpcji, dezindustrializacja, nowy międzynarodowy podział pracy oraz globalizacja.

Z opisanym wyżej trój etapowym procesem przemian kapitalizmu korespondują zmiany w systemie i sposobach organizacji produkcji. Dynamiczny rozwój miast wynikał w znacznej mierze z przejścia od produkcji rzemieślniczej do produkcji masowej (fordyzm). Typowymi cechami „ery fordyzmu” była masowa skala produkcji i masowe formy konsumpcji. Z tego punktu widzenia pierwsze dekady po II wojnie światowej były okresem wzrostu produkcji i dobrobytu społeczeństwa, co stało się przyczynkiem do dynamicznego rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Po okresie prosperity, kryzysy gospodarcze lat 70. wymusiły odejście od masowych do bardziej elastycznych form wytwórczości. Lata 80. dały początek nowej fazie organizacji produkcji, nazywanej erą „postfordyzmu”. Charakterystyczne dla tego etapu jest odchodzenie od sztywnych metod produkcji masowej na rzecz ograniczonej skali produkcji, wykorzystującej mniejsze nakłady pracy, bardziej zindywidualizowany i elastyczny reżim zatrudnienia przy rosnącej pozycji pracowników wykwalifikowanych. Wzrost znaczenia indywidualizacji na tym etapie dotyczy nie tylko produkcji i pracy, jest także dostrzegalny w sferze konsumpcji.

David Harvey⁶⁶ proponuje rozszerzenie zaprezentowanej dwustopniowej sekwencji przejścia od „fordyzmu” do „postfordyzmu” o dodatkową fazę. Według badacza nastąpiło przejście od etapu „fordystycznego”, przez „keynesowski” do etapu „postkeynesowskiego”. Zgodnie z tą koncepcją, „keynesowski” etap rozwoju miast charakteryzowała przede wszystkim ekstensywna rozbudowa wszere (rozlewające się suburbia), natomiast etap „postkeynesowski” wyraża się trzema zasadniczo odmiennymi kierunkami zmian zachodzącymi w strukturze przestrzennej miast. Pierwszy z nich charakteryzuje się intensywnym rozwojem zabudowy wysokiej, co stanowi efekt wzrostu zapotrzebowania na powierzchnię

⁶⁵ A. Majer, *Miasta Ameryki...*, s. 10.

⁶⁶ D. Harvey, *The Urbanisation of Capital*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore 1985, s. 196–226, [za:] A. Majer, *Miasta Ameryki...*, s. 27.

biurową i usługowo-handlową w centralnych dzielnicach biznesu. Drugi cechuje upowszechnianie się specyficznych form pozamiejskiej architektury, utrzymanych w konwencji estetyki postmodernizmu. Trzeci kierunek zmian wyraża się w przechodzeniu od masowego i sztywnego do zindywidualizowanego i bardziej elastycznego sposobu produkcji, co znamionuje także rosnąca mobilność kapitału i produkcji oraz związana z tym ruchliwość ludzi⁶⁷. W obecnej fazie kapitalizmu transformacji uległ także sposób kreacji wartości i czynniki wpływające na generowanie zysku. Rentowność i zysk nie zależą już od materialnych czynników produkcji, ale przede wszystkim od nieuchwytnych i trudnych do zmierzenia form kapitału społecznego i kulturowego. W naukowym dyskursie obok terminów „społeczeństwo informacyjne” czy „gospodarka oparta na wiedzy” pojawia się także kategoria „kapitalizmu informacyjnego”. Jest to sposób produkcji i akumulacji, którego rezultatem jest wiedza, jako główne źródło wartości i kryterium waloryzacji.

Warto zwrócić także uwagę, że przejście od nowoczesności do ponowoczesności nie było płynne ani bezkonfliktowe. Na styku tych faz nastąpił moment przełomowy w rozwoju kapitalizmu, polegający na transformacji podstaw gospodarki i reorientacji od dominującej roli produkcji przemysłowej w kierunku przewagi usług. Dezindustrializacja (A4) spowodowała w państwach rozwiniętych utratę napędowej siły rozwoju, redukcję części gospodarki i kryzys miast, demonstrujący się najsilniej w ośrodkach przemysłu, zwłaszcza opartych na monokulturze. Miasta ponowoczesne (postindustrialne) stały się ośrodkami konsumpcji, usług i finansów, a społeczeństwa postindustrialne charakteryzuje przewaga zatrudnienia w sektorze usług, w porównaniu do zatrudnienia w sektorze I i II, a także dominacja na rynku pracy specjalistów i naukowców oraz proinnowacyjna i protechnologiczna orientacja gospodarki.

Opisane w punkcie 1.1 procesy kurczenia się miast wskutek dezindustrializacji i suburbanizacji (C1) obserwowane były w Stanach Zjednoczonych i w całej Europie. Tendencje depopulacyjne wystąpiły również w miastach Europy Środkowo-Wschodniej i były dostrzegalne zarówno przed, w trakcie, jak i po przemianie politycznej. Transformacja w zakresie sposobu organizacji produkcji (A2), w większości zachodnich krajów będąca wielofazowym procesem, przybrała w państwach postsocjalistycznych postać rewolucji, która przetoczyła się przez miasta tego regionu i trwale zmieniła ich oblicze w zaledwie kilka lat. Kumulacja czynników, takich jak upadek bloku socjalistycznego i rozpad dawnego układu ekonomicznego RWPG (B1.2), a także ogólnoświatowych trendów, dezindustrializacji państw rozwiniętych (A4) i kształtowania się nowego, międzynarodowego podziału pracy (A5) doprowadziła do załamania się przemysłu. Większość państwowych przedsiębiorstw nie przetrwała prywatyzacji, gwałtowne załamanie gospodarcze towarzyszyło dynamicznym przemianom społecznym i przyrostowi

⁶⁷ A. Majer, *Miasta Ameryki...*, s. 26–27.

nierówności. Miasta w tym obszarze znalazły się w szczególnie trudnej sytuacji – na ich peryferyjne położenie nałożył się kryzys i załamanie produkcji.

Rewolucja technologiczna w dziedzinie komunikacji (E) dała początek procesowi globalizacji społeczeństwa i gospodarki światowej. Oznaczało to wieloaspektowe przemiany w zakresie organizacji gospodarki, w której kapitał, informacje i zarządzanie połączone są systemowo, a o produktywności i konkurencyjności decydują dostęp do wiedzy i umiejętność powiązania jej z praktyką.

Nową strukturę społeczeństw stanowią sieci (C2), funkcjonujące w zglobalizowanym i skomunikowanym za pośrednictwem Internetu świecie. Kapitał w tych warunkach uzyskał dostęp do nowych sposobów akumulacji, generowanej przez operacje na globalnych rynkach finansowych obsługiwane w czasie rzeczywistym w wirtualnej przestrzeni przepływów (A6). Następstwem wyłonienia się wirtualnej przestrzeni przepływów jest rewolucja w dziedzinie wymiany informacji i przeniesienie się do tej przestrzeni części transakcji, co podważa dotychczasowy prymat przestrzeni fizycznej. Coraz częściej inicjatywy i decyzje podejmowane w rzeczywistości wirtualnej wywierają wpływ na przestrzeń realną i życie codzienne.

W dobie kapitalizmu ponadnarodowego (globalnego) gospodarki w wymiarze narodowym i ponadnarodowym, a także nieskrępowany ograniczeniami kapitał mogą operować w skali całego globu, a produkcja ostatecznie uniezależniła się od powiązań terytorialnych, czemu sprzyjało stopniowe ograniczanie i znoszenie barier handlowych (A7). Najważniejsze w epoce industrialnej ośrodki przemysłu straciły na znaczeniu. Następstwem znacznych różnic pomiędzy mobilnością kapitału w skali globalnej i mobilnością siły roboczej było ukształtowanie się nowego międzynarodowego podziału pracy⁶⁸ (A5). Zgodnie z koncepcją sformułowaną przez Folkera Fröbela, Jürgena Heinrichsa i Otto Kreyego od połowy lat 70. zdecydowana większość produkcji przemysłowej w Europie, a także poza nią pozostaje pod kontrolą koncernów międzynarodowych. Rywalizacja i poszukiwanie przewag konkurencyjnych pomiędzy tymi podmiotami sprawiły, że ich proces wytwórczy zaczął się opierać na licznych odległych od siebie jednostkach. Przemiany te określane są jako proces transnarodowej reorganizacji produkcji.

Globalizacja (A6) napędza także ciągłe dążenie przedsiębiorstw do skracania cyklu życia produktów i zwiększa konkurencję w skali międzynarodowej. Zgodnie z koncepcją cyklu życia produktu, wstępne fazy tego cyklu są blisko związane z regionami zurbanizowanymi o wysokim stopniu rozwoju. Wynika to z zapotrzebowania na wysoko wykwalifikowaną siłę roboczą i kapitał na tych etapach. Zarówno specjaliści, jak i posiadacze kapitału skupiają się w miastach i aglomeracjach. Na koniec cyklu życia produktu, w obliczu masowej produkcji

⁶⁸ Por. F. Fröbel, J. Heinrichs, O. Kreye, *The New International Division of Labour. Structural Unemployment in Industrialised Countries and Industrialisation in Developing Countries*, Cambridge University Press, Cambridge 1980, s. 13 i nast.

i globalnej konkurencji, produkcja jest zwykle relokowana do mniej rozwiniętych regionów (*off-shoring*), gdzie można korzystać z niższych kosztów ziemi, kapitału i pracy, wolnych od obciążeń pozapłacowych (A5). Dodatkowym motywem relokacji jest niski poziom uzwiązkowienia tych krajów. Każdy etap cyklu życia ma więc pożądaną lokalizację. Obecnie każdy etap rozwoju produktu i każdy etap produkcji może odbywać się w części świata najbardziej korzystnej dla przedsiębiorstwa. W państwach rozwiniętych dominującą pozycję w tworzeniu PKB przejmują usługi, co zmienia strukturę popytu na rynku pracy⁶⁹.

Nieuchronnymi skutkami opisywanego procesu są głębokie i niekorzystne zmiany w obrębie bazy ekonomicznej i na rynkach pracy dotychczasowych głównych ośrodków przemysłowych. Pojawiające się bezrobocie strukturalne dotyka przede wszystkim robotników przemysłowych, spośród których niewielu ma szanse na znalezienie zatrudnienia w innych sektorach gospodarki.

Opisane trendy rzeczywiście występują, jednak tworzą jedynie część obrazu sytuacji. Obok dyspersji przestrzennej działalności gospodarczej obserwujemy bowiem rozwój nowych form centralizacji terytorialnej w odniesieniu do najwyższych szczebli zarządzania i kontroli⁷⁰. Krajowe i globalne rynki, a także zintegrowane globalnie operacje nadal wymagają fizycznej przestrzeni, w której odbywa się praca tych systemów. Przemysł oparty na wiedzy wymaga fizycznej infrastruktury zawierającej kluczowe węzły i skoncentrowane obiekty.

Biorąc powyższe pod uwagę, okazuje się, że w erze globalizacji i gospodarki opartej na wiedzy uwarunkowania fizyczne, miejsca produkcji i lokalizacja są nadal istotne. Przemiany obserwowane w gospodarce światowej pod koniec XX i na początku XXI wieku zdecydowanie wzmocniły pozycję miast największych. Miasta globalne stały się (1) ośrodkami zarządzania światową gospodarką; (2) kluczowymi lokalizacjami i rynkami zbytu dla dominujących branż – finansów i wysoko wyspecjalizowanych usług dla przedsiębiorstw oraz (3) najważniejszymi miejscami produkcji i innowacji w zakresie tych branż.

Poza tymi nielicznymi miastami o rosnącej randze regionalnej i globalnej, znajdują się terytoria o zanikającym znaczeniu i narastającym stopniu wykluczenia z głównych nurtów wzrostu gospodarczego, wśród których znaleźć można wiele dawnych ważnych ośrodków przemysłowych. W efekcie kształtuje się nowa hierarchia ośrodków miejskich i narastają nierówności pomiędzy miastami położonymi często w niewielkiej odległości fizycznej. Rozwijające się miasta globalne wykazują ponadto postępującą integrację rynków nieruchomości, która

⁶⁹ T. Lang, *Insights in the British Debate...*, s. 4; A. Majer, *Miasta Ameryki...*, s. 32–33.

⁷⁰ Słabnie siła tradycyjnych czynników aglomeracji, a wraz z tym degradacji ulegają stare metropolie, zwłaszcza te, które nie zdołały zrekonstruować podstaw swego rozwoju przez rozwój sektora usługowego i zasobów informacji. Zastępuje je nowa generacja metropolii o gospodarce opartej na bardziej zróżnicowanej strukturze gospodarczej, nowych czynnikach aglomeracji tkwiących w sektorze usług i telekomunikacji i nowoczesnych gałęziach przemysłu. Źródło: R. Domański, *Gospodarka przestrzenna...*, s. 117.

również wpływa na narastanie nierówności w skali kraju czy regionu. Ceny na rynkach nieruchomości w centrum Nowego Jorku są bardziej powiązane z cenami w centrum Londynu czy Frankfurtu niż z ogólnym rynkiem nieruchomości danego miasta⁷¹.

Silne powiązanie pomiędzy zmiennością ogólnych trendów gospodarczych i procesami urbanizacji eksponuje również teoria obiegu kapitału sformułowana przez Harveya i stanowiąca rozwinięcie koncepcji Henriego Lefebvre'a. Zgodnie z tą koncepcją, gospodarka kapitalistyczna jest skazana na powtarzające się kryzysy spowodowane nadmierną akumulacją kapitału (A1) w sferze produkcji (tzw. pierwszym obiegu kapitału). Kryzysy te powodują wycofywanie części zasobów kapitału z pierwszego obiegu i lokowanie powstałej nadwyżki w trwałych składnikach majątku, na które składają się m.in. nieruchomości (drugi obieg kapitału – produkcja budowlana), co chwilowo powstrzymuje wystąpienie zjawisk kryzysowych⁷². Trzeci z kolei obieg kapitału odpowiada inwestycjom w postęp technologiczny, innowacje oraz podnoszenie kwalifikacji i jakości życia pracowników. W ten sposób wahania ogólnej koniunktury gospodarczej generują przeplatające się okresy boomów i stagnacji działalności inwestycyjno-budowlanej dla których charakterystyczne jest duże nasilenie nowych inwestycji, a następnie zużywanie, porzucanie i wyburzanie poszczególnych obiektów. Jednym z bezpośrednich efektów takiego sposobu działania kapitału jest jednocześnie degradacja i dewaluacja całych dzielnic miast oraz marginalizacja ich mieszkańców. Na gruncie tej koncepcji Harvey objaśnia silną intensyfikację suburbanizacji po II wojnie światowej, a także kryzys z początku lat 70., w obliczu którego przeniesienie się kapitału z pierwszego do drugiego obiegu uzasadnia gwałtowny rozwój budownictwa biurowego w centralnych dzielnicach biznesu w tym okresie⁷³.

Jane Jacobs z kolei zwraca uwagę na silny wpływ na rozwój miast koncepcji urbanistycznych zapoczątkowanych na przełomie XIX i XX wieku (B1.1). Rozpowszechniła się w tym czasie teoria miasta ogrodu Howarda (1989), na gruncie której rozwój miast został sprowadzony do zamkniętego systemu, charakteryzowanego przez dwie bezpośrednio powiązane ze sobą zmienne: liczbę mieszkań (lub liczbę ludności) oraz liczbę miejsc pracy. W modelu tym ujęto również pewną liczbę zmiennych podrzędnych (takich jak zapotrzebowanie na place zabaw, otwartą przestrzeń, szkoły, budynki użyteczności publicznej, zaopatrzenie i usługi), które rozważano jako powiązane bezpośrednio ze zmiennymi głównymi i niezależne od siebie nawzajem. Ta prosta relacja dwóch zmiennych posłużyła za podstawę całej teorii samowystarczalnych miasteczek, służących redystrybucji ludności miejskiej oraz oczekiwanemu przejściu na skalę planowania

⁷¹ S. Sassen, *Cities in a World...*, s. 1–5.

⁷² B. Christophers, *Revisiting the Urbanization of Capital*, „Annals of the Association of American Geographers” 2011, nr 101(6), s. 1347.

⁷³ Por. A. Majer, *Miasta Ameryki...*, s. 38–39.

regionalnego. Kluczowym elementem wizji miast ogrodów był podział miast na strefy funkcjonalne: osiedla mieszkaniowe, centrum o funkcji handlowo-rozrywkowej i dzielnice przemysłowe, rozmieszczone we względnej izolacji oraz zalecenia dotyczące utrzymywania niskiej intensywności zabudowy. Zaprezentowana idea niezwykle głęboko zakorzeniła się w praktyce planowania i zarządzania miastami a także w rozwijającej się myśli urbanistycznej, pomimo że była w swojej istocie niemiejska, nawiązywała do małych miasteczek czy przedmieść. Nie była osadzona na dobrym rozpoznaniu i zrozumieniu podstaw funkcjonowania udanych wielkich miast, pomijała chociażby kwestie tak istotne jak samoregulacja, obieg idei, potencjał polityczny czy powstawanie powiązań gospodarczych. Koncepcja ta bardzo silnie zakorzeniła się u podstaw współczesnej urbanistyki. Na bazie prac Howarda i jego kontynuatorów, wykształciły się idee, które urosły do rangi urbanistycznych dogmatów. Ideałem urbanistyki stało się samowystarczalne, oderwane od innych części miasta osiedle. Za zdumiewające Jacobs⁷⁴ uznaje to, że autentyczna wola wzmocnienia miast zaowocowała koncepcją prowadzącą do naruszenia ich gospodarczego ekosystemu i degradacji.

Ukoronowaniem tej idei była modernistyczna wizja Le Corbusiera, który w latach 20. XX wieku zaprojektował miasto promienne o docelowej gęstości zabudowy 3000 osób na hektar i 95% przestrzeni wolnej od zabudowy, dzięki skupianiu mieszkań w budynkach wysokościowych. Miasto Corbusiera było wertykalną adaptacją koncepcji miasta ogrodu, dostosowaną do ruchu samochodowego. Do tych idei w większym lub mniejszym stopniu odwołują się i powracają również współcześni urbaniści, mimo że ich szkodliwość i zupełne oderwanie od praktyki działania dobrze funkcjonującego miasta, zostały już dawno wykazane i potwierdzone. Na bazie tych idei prowadzono w miastach przekształcenia przestrzenne ukierunkowane na separację funkcji i powstawanie obszarów monofunkcyjnych. W ten sposób powstały m.in. peryferyjne osiedla mieszkaniowe – blokowiska, obecnie uznawane za potencjalne obszary zdegradowane.

Na opisane ogólnoswiatowe przemiany gospodarcze i społeczne oraz rozwój koncepcji urbanistycznych nakładają się również działania władz krajowych, regionalnych oraz lokalnych, które potęgują ich skutki i stymulują procesy degradacji miast. Realizacja niektórych polityk sektorowych i zróżnicowane działania podejmowanych na wszystkich szczeblach władzy bezpośrednio lub pośrednio napędzały proces dezurbanizacji (C1).

Przykładowo, rząd Wielkiej Brytanii przez wiele lat podejmował liczne inicjatywy, mające na celu przygotowanie i zapewnienie szerokiej oferty nieruchomości inwestycyjnych, chociażby w ramach programu *New and Expanded Towns* czy działań podejmowanych przez publiczne agencje rozwoju przemysłu (B2.1). Sektor publiczny inwestował również intensywnie w rozwój sieci drogowej

⁷⁴ J. Jacobs, *Śmierć i życie wielkich miast Ameryki*, Centrum Architektury Fundamenty, Warszawa 2014, s. 35–40, 446–447.

i infrastruktury sieciowej w całym kraju (B2.2), co sprzyjało podnoszeniu atrakcyjności obszarów peryferyjnych oraz wiejskich i zwiększeniu ich konkurencyjności w porównaniu do obszarów miejskich⁷⁵. Podobnie wysoką aktywność sektora publicznego w zwiększaniu podaży nieruchomości inwestycyjnych czy stymulowaniu dostępności i atrakcyjności inwestycyjnej obszarów peryferyjnych obserwowano w wielu innych państwach Europy oraz Stanach Zjednoczonych.

W Polsce proces prywatyzacji i znaczne zwiększenie dostępności kredytowej nieruchomości w połączeniu z brakiem kontroli planistycznej nad przekształcaniami terenów na cele budowlane (B2.3), napędziły boom na podmiejskie inwestycje mieszkaniowe i komercyjne. Zwiększona dostępność nieruchomości mieszkaniowych na obszarach podmiejskich pobudziła dynamiczny odpływ mieszkańców z centrów miast. W konsekwencji obserwowane na przestrzeni wielu lat w miastach zachodnich procesy depopulacji zaczęły silnie i głęboko przeobrażać również przestrzeń miast postsocjalistycznych⁷⁶.

Subsydiowanie budownictwa nowego (B1.3) w połączeniu z rozbudową infrastruktury transportowej na obszarach podmiejskich (B2.2) jest szkodliwe dla miast. Zachęca do przenoszenia się na peryferia. Proces dezurbanizacji powoduje obciążenie dla systemów usług publicznych i finansów miejskich. Glaeser⁷⁷ wskazuje, że w przeliczeniu na mieszkańca inwestycje w infrastrukturę transportową są wyższe na obszarach niezurbanizowanych niż na obszarach o wysokiej gęstości zaludnienia. Liczne badania dowodzą, że podmiejska zabudowa o niskiej intensywności przyczynia się do znacznej konsumpcji energii związanej z transportem indywidualnym. Rozlewanie się miast prowadzi zatem do zwiększenia zarówno obciążeń dla środowiska, jak i kosztów inwestycyjnych i operacyjnych związanych z zapewnieniem infrastruktury sieciowej oraz rozwojem sieci transportu publicznego.

Zjawisko rozlewania się miast tworzy cztery potencjalne problemy: (1) pochłanianie obszarów wiejskich przez obszary miejskie, w tym terenów o bardzo korzystnych warunkach klimatycznych, glebowych i wysokiej efektywności produkcji rolniczej; (2) obszary o niskiej gęstości zaludnienia generują wyższe koszty dostarczenia usług publicznych niż obszary gęsto zaludnione; (3) zjawisko to przyczynia się do zwiększenia zużycia surowców nieodnawialnych; (4) rozrastanie się przedmieść drenuje życie i aktywność z centrów miast.

Analiza danych potwierdza występowanie tych problemów w Stanach Zjednoczonych. W ciągu pół wieku (1950–2000) zanotowano⁷⁸: przyrost populacji

⁷⁵ P. Healey, *The Institutional Challenge for Sustainable Urban Regeneration*, „Cities” 1995, nr 12(4), s. 221.

⁷⁶ I. Sagan, M. Grabkowska, *Urban Regeneration in Gdańsk, Poland: Local Regimes and Tensions Between Top-Down Strategies and Endogenous Renewal*, „European Planning Studies” 2012, nr 20(7), s. 1140.

⁷⁷ E. Glaeser, *Triumph of the City...*, s. 265.

⁷⁸ M.E. Edwards, *Regional and Urban Economics and Development. Theory and Methods*, Auerbach Publications, New York 2007, s. 494.

ogółem o 86,5%, przyrost populacji miejskiej o 129,6%, rozszerzenie się obszarów zurbanizowanych o 402,1%, spadek przeciętnej gęstości zaludnienia na obszarach miejskich z 5300 do 2400 osób na milę kwadratową oraz wzrost konsumpcji energii o 150,57%.

Niektórzy autorzy wskazują również na zbyt daleko posuniętą specjalizację (B2.4) jako źródło problemów miejskich⁷⁹. Na gruncie konkurencji pomiędzy różnymi ośrodkami miejskimi rozwinęła się strategia promocji określonego wizerunku poszczególnych miast. Strategie te skupiały się np. na jakości środowiska, kulturze, dziedzictwie, rozrywce czy innych cechach, które uznano za atrakcyjne lub ważne z punktu widzenia potencjalnych inwestorów. Rezultatem intensywnego promowania określonego wizerunku może być silne ukierunkowanie się na wspieranie i finansowanie jedynie inicjatyw i inwestycji, które wpisują się w pożądaną obraz miasta i kierunek rozwoju, przy jednoczesnym pomijaniu innych przedsięwzięć. Taką rolę mogą pełnić atrakcje turystyczne, obiekty sportowe czy centra konferencyjne. Coraz częściej okazuje się, że obiekty tego typu zamiast być motorami napędowymi gospodarki stają się obciążeniem dla miast, wymagającym nieustannego dotowania, a następstwem zaniedbywania innych sfer rozwoju jest depopulacja i degradacja.

W ogólnym zarysie strategii te można określić jako bazujące na określonej monokulturze i porównać z inną strategią, o której wiadomo już, że w długiej perspektywie przyniosła więcej problemów niż korzyści – monokulturą przemysłową. Szczególnie nasilone objawy kryzysu i depopulacji obserwowane są głównie w miastach postindustrialnych, zwłaszcza specjalizujących się w jednej głównej dziedzinie przemysłu, charakteryzujących się dominacją małej grupy silnych producentów, skupiających większość nisko wykwalifikowanej siły roboczej. Miasta poprzemysłowe upadają, ponieważ w pewnej mierze zatraciły najważniejsze funkcje życia miejskiego. Stare miasta handlowe (np. Birmingham czy Nowy Jork), charakteryzują się zasobami wykwalifikowanej siły roboczej, małymi przedsiębiorstwami i silnymi powiązaniem ze światem zewnętrznym. Te cechy zapewniały im sukces jeszcze przed wybuchem rewolucji przemysłowej. Miasta przemysłowe odróżniały się od tradycyjnych miast handlowych, jak i nowoczesnych miast o dominującej pozycji usług i innowacji. Duże samowystarczalne, odizolowane od otoczenia, zakłady przemysłowe zatrudniały większość populacji robotników. Miasta zasobne w różnorodne małe przedsiębiorstwa, wykwalifikowaną siłę roboczą wzrastały w ciągu ostatniego półwiecza, podczas gdy miasta monokultury przemysłowej kurczyły się. Paradoksalnie to, co stanowiło jeden z czynników sukcesu takich miast jak Detroit, przyczyniło się również do ich przyszłego kryzysu. Początkowo w mieście rozwijało się wiele mniejszych przedsiębiorstw, których siłą była konkurencja, generująca większą kreatywność i innowacyjność (efekt wyścigu). W toku rozwoju Detroit wykształciły się jednak

⁷⁹ J. McCarthy, *Partnership, Collaborative Planning and Urban Regeneration*, Ashgate e-Book, 2007, s. 16.

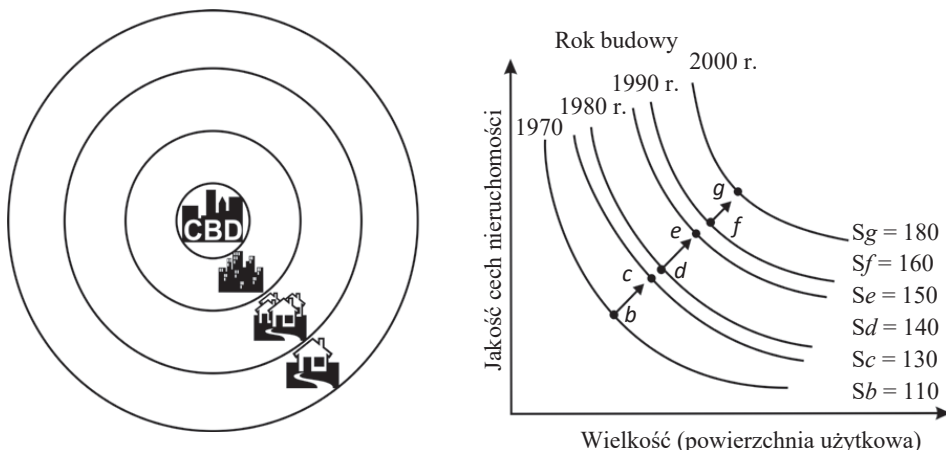
dwa silne przedsiębiorstwa, które stopniowo wyeliminowały konkurencję i zdominowały lokalny rynek pracy. Kapitalizm wolnokonkurencyjny przekształcił się w kapitalizm monopolistyczny (A1). Miejsce wielu zróżnicowanych, współzawodniczących ze sobą, innowacyjnych przedsiębiorstw, zajęły nieliczne silne podmioty, dla których źródłem zysków, zamiast innowacyjności, stała się skala produkcji. Według Glaesera⁸⁰ upadek miast, takich jak Detroit, wynika z utraty przez nie kontaktu z fundamentalnymi składnikami miejskiej kreatywności.

Wyjaśnianiem przyczyn określonego rozmieszczenia grup o różnym statusie majątkowym i zjawisk polaryzacji przestrzennej występującej w miastach zajmują się także teorie osadzone na rynku nieruchomości (D). Nieruchomości mieszkaniowe są złożonymi dobrami, charakteryzującymi się stałością w miejscu, trwałością w czasie i różnorodnością. Istnieje wiele przyczyn, które powodują występowanie opóźnień w dostosowaniu się rynku nieruchomości do szoków oraz zmian warunków rynkowych. Silna współzależność pomiędzy nieruchomością a jej otoczeniem przyczynia się do tego, że lokalizacja jest jednym z najważniejszych czynników kształtujących wartość i ceny na rynku. Nieprzenoszalność nieruchomości uniemożliwia zaspokojenie popytu zgłaszanego na jednym rynku nadwyżką podaży występującą na innym. Omawiany rynek jest silnie zróżnicowany pod względem jakości, typów nieruchomości i preferencji nabywców, charakteryzuje się ponadto wyjątkowo wysokimi kosztami transakcyjnymi. Z tych powodów permanentną cechą rynku nieruchomości mieszkaniowych jest stan nierównowagi. Specyfika rynku oraz nieruchomości, jako przedmiotu wymiany, przekłada się na ograniczoną moc modelowania ekonomicznego, w tym analiz ilościowych, w zakresie wyjaśniania i prognozowania zjawisk na tym rynku. Mimo tych ograniczeń podejście ekonomiczne dostarczyło pewnych podstaw do analizy rynku nieruchomości mieszkaniowych.

W modelach rozpatrujących lokalizację w ramach miasta grup o niskich i wyższych dochodach, zakłada się, że grupy o niższych dochodach zamieszkają bliżej centrum miasta, natomiast grupy o wyższych dochodach, które mogą pozwolić sobie na ponoszenie wyższych kosztów dojazdu, zamieszkają dalej od centrum. Koncepcja sukcesji mieszkaniowej (*residential succession*) bada proces przechodzenia użytkowania nieruchomości mieszkaniowej pomiędzy przedstawicielami różnych grup dochodowych i demograficznych. Dwa modele wyjaśniają ten proces. Teoria czynników zewnętrznych (*externality theory*) podkreśla rolę poziomu dochodów, statusu sąsiadów oraz czynników fiskalnych i społecznych. Dzielnica początkowo zamieszkała przez ludność o wysokich dochodach może doświadczyć napływu mniej zamożnych mieszkańców, w miarę powiększania się ich zarobków. Nowi mieszkańcy obniżają dotychczas prestiżowy status dzielnicy, co przekłada się na spadek zainteresowania zamieszkaniem na tym obszarze. Zamożne gospodarstwa domowe przenoszą się na obszary zamieszkałe przez grupy

⁸⁰ Szerzej: E. Glaeser, *Triumph of the City...*, s. 42–49.

o podobnym statusie majątkowym. Niższy popyt może doprowadzić do spadku cen nieruchomości i zachęcić do napływu na ten obszar mieszkańców o jeszcze niższych dochodach.



Rysunek 6. Model filtracji na rynku nieruchomości mieszkaniowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M.E. Edwards, *Regional and Urban...*, s. 421; F.P. Stutz, B. Warf, *The World Economy. Geography, Business, Development*, Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River 2012, s. 278.

Z kolei model filtracji (*filtering model*) opiera się na założeniu, że zarówno jakość, jak i ilość w przypadku mieszkań są dobrami normalnymi, a zatem w miarę przyrostu dochodów gospodarstw domowych, konsumpcja tych dóbr rośnie. Z biegiem czasu budynki mieszkaniowe zużywają się, co przekłada się na spadek jakości mieszkania i skłania zamożne gospodarstwa domowe do poszukiwania nieruchomości o większej powierzchni i wyższej jakości (zob. rysunek 6). Nieruchomość zwolnioną w ten sposób zasiedli gospodarstwo domowe o niższym statusie majątkowym, dążące do polepszenia swoich warunków mieszkaniowych. Ten mechanizm sprawia, że nieruchomości mieszkaniowe stopniowo „przesączają” się do grup o coraz niższym statusie majątkowym, a poszczególne obszary stają się przestrzeniami koncentracji mieszkańców o niskich dochodach⁸¹. Procesowi temu sprzyja dodatkowo rozwój infrastruktury transportowej (B2.2).

Wśród użytkowników miasta możemy wyróżnić trzy podstawowe typy zachowań przestrzennych⁸²:

- 1) *space-behavioural* – zachowanie bierne (obojętne dla zagospodarowania przestrzeni), polegające na dostosowywaniu się do istniejących warunków;

⁸¹ M.E. Edwards, *Regional and Urban...*, s. 419–420.

⁸² P. Bury, T. Markowski, J. Regulski, *Podstawy ekonomiki...*, s. 19, 36–37.

- 2) *space-locational* – postępowanie polegające na przenoszeniu się w poszukiwaniu satysfakcjonujących warunków życia, również obojętne dla przemian przestrzeni;
- 3) *space-developmental* – zachowanie czynne, polegające na dostosowywaniu zagospodarowania przestrzeni do własnych potrzeb.

Gospodarstwa domowe są z reguły biernymi użytkownikami miast. Najczęściej ich zachowania określa przedstawiony powyżej typ drugi, w obliczu zbyt niskich walorów przestrzeni w porównaniu do potrzeb większość gospodarstw domowych poszukuje odpowiednich warunków w innym miejscu. Walory użytkowe i ich ocena przez poszczególnych użytkowników wynika przede wszystkim z hierarchii potrzeb. Przemieszczanie się gospodarstw domowych wymaga adaptacji zachowań i stylu życia do warunków panujących w nowym miejscu zamieszkania, co z kolei powoduje powstawanie nowych potrzeb, które staną się bodźcami motywującymi do poszukiwania odpowiadających im walorów. Społeczeństwo znajduje się w ciągłym procesie przemian i rozwoju, a osiągnięcie zrównoważonego stanu zaspokojenia potrzeb jest możliwe jedynie chwilowo. Proces rozwoju przybiera zatem formę kolejnych etapów narastania sprzeczności pomiędzy walorami istniejącymi a pożądanymi oraz etapów zaspokajania potrzeb, powodujących dalszy przyrost oczekiwań.

Koncepcja sukcesji mieszkaniowej, jak i zaprezentowane typy zachowań przestrzennych wskazują, że źródłem procesów degradacji niektórych obszarów w miastach jest wzrost dobrobytu i reakcje na te zmiany rynku nieruchomości. Na podstawie wcześniejszych rozważań można by do tego katalogu dodać jeszcze błędną politykę państwa i władz lokalnych.

Koncepcja sukcesji mieszkaniowej zwraca uwagę na walory i atrakcyjność zabudowy istniejącej, dominującej w starych (centralnych) dzielnicach miast, w porównaniu do zabudowy nowej, powstającej najczęściej na obrzeżach. Nowe tereny mieszkaniowe są zwykle bardziej atrakcyjne od dzielnic starej zabudowy pod względem jakości zasobów mieszkaniowych, dostępności i jakości infrastruktury. W przypadku niektórych obszarów centralnych miast nadal poważnym problemem jest niskie usieciowienie – brak urządzeń sanitarnych w mieszkaniach czy wyposażenie w indywidualne źródła ogrzewania. Poziom wyposażenia i dostępności infrastruktury sieciowej powoduje powstawanie i utrzymywanie się określonego stanu obszarów o wyższej i niższej atrakcyjności i wartości nieruchomości.

Istniejące, stare zasoby wymagają permanentnej troski i utrzymania stanu technicznego. Na te wyzwania nakłada się także oddziaływanie współzależności. Zasoby dobrze utrzymane znajdujące się w otoczeniu znacznej liczby obiektów zdekapitalizowanych, mogą notować spadek dochodów czynszowych i wzrost pustostanów, co doprowadzi do utraty wartości nieruchomości i ograniczenia możliwości finansowania dalszych prac remontowo-konserwacyjnych. Zjawiska dekapitalizacji zasobów mają charakter narastający, niepowstrzymanywane rozszerzają

swój zasięg przestrzenny. Duża aktywność nowego budownictwa, stymulowana dodatkowo na różne sposoby (kredyty preferencyjne, ulgi inwestycyjne) przez sektor publiczny, wypiera z rynku stare zasoby (D1). Nowe obiekty konkurują ze starymi również na rynkach finansowych. Kredytodawcy preferują finansowanie nowych inwestycji a nie wspieranie działań remontowych, o trudnych do oszacowania kosztach i gorszej perspektywie w zakresie dochodowości.

Kolejną barierą, z którą muszą zmierzyć się właściciele starych zasobów jest prawo lokatorskie, utrudniające pozbywanie się najemców zadłużonych czy opróżnienie nieruchomości na czas remontu.

Degradacja starego budownictwa może być zatem następstwem jego gorszej pozycji wyjściowej na rynku nieruchomości i rynkach finansowych, w porównaniu do budownictwa nowego, ale także gorszej pozycji mieszkańców starych zasobów w relacji do mieszkańców nowych obszarów.

Nie tylko deweloperzy i klienci rynku mieszkaniowego preferują zabudowę nowopowstającą od istniejącej. Preferencje do inwestowania na obszarach niezabudowanych w porównaniu do zabudowanych wykazują również przedsiębiorstwa. Inwestycja na obszarze niezabudowanym jest mniej skomplikowana, bardziej elastyczna i może wymagać poniesienia niższych nakładów niż adaptacja istniejących obiektów budowlanych. Nie wymaga chociażby analiz technicznych, może wiązać się ze znacznie niższymi kosztami projektowania i wykonawstwa robót budowlanych, a także uzgodnień z konserwatorem zabytków, co przedłuża proces inwestycyjny i generuje dodatkowe koszty.

John Logan i Harvey Lusk Molotch (1987)⁸³ przedstawili jeszcze inną koncepcję, odnoszącą się do rynkowego uwarunkowania zmian zachodzących w strukturze miejskiej – teorię maszyny wzrostu (*growth machine*). Według nich rynek nieruchomości porządkuje i determinuje procesy zmian w przestrzeni miejskiej. Badacze nawiązują do rozważań Lefebvre'a i wykorzystując, jako punkt wyjścia sugestie Marksa dowodzą, że rentierzy stanowią odrębną podklasę posiadaczy kapitału, która wyróżnia się odmiennymi cechami i interesami w stosunku do innych właścicieli kapitału. Przedstawicielami współczesnej klasy rentierskiej są w tej koncepcji deweloperzy osiedli mieszkaniowych. Autorzy koncepcji uznają, że grupa ta pełni kluczową rolę w stymulowaniu rozwoju miast, a rynek nieruchomości stanowi główną siłę napędową („maszynę”) tego rozwoju. Głównym celem deweloperów jest nabywanie nowych terenów pod zabudowę, a także pozyskiwanie przychylności władz lokalnych, gwarantującej nieskrępowany i płynny przebieg procesu inwestycyjnego.

W tym miejscu plany i cele deweloperów są zbieżne z celami władz lokalnych, nieustannie dążących do zwiększania dochodów budżetowych poprzez rozszerzanie bazy podatkowej. Rozbudowa podmiejskich osiedli mieszkaniowych (D2) służy zarówno osiągnięciu zysków przez deweloperów, jak i rozwojowi bazy

⁸³ A. Majer, *Miasta Ameryki...*, s. 30–31.

podatkowej, nie tylko o nowych mieszkańców, ale także nowe podmioty handlowe i usługowe.

Efektom takiej wspólnoty celów deweloperów i władz miejskich jest ciągle rozszerzanie terenów przeznaczonych pod zabudowę. Naturalne jest przy tym, że władze miejskie faworyzując jeden czynnik i kierunek rozwoju miast (B2.5), są w mniejszym stopniu zainteresowane warunkami życia i zamieszkania grup o niższych dochodach, które często są raczej źródłem wydatków niż wpływów dla budżetu miejskiego.

Z kolei, Jan K. Brueckner, Jacques-Francois Thisse, Yves Zenou (1999)⁸⁴ wysuwają teorię, w myśl której przestrzenny rozkład poszczególnych grup dochodowych zależy od lokalizacji pożądaných cech na rynku nieruchomości, określanych jako udogodnienia (*amenities*). Jeżeli centrum miasta zapewnia więcej udogodnień niż peryferie, osoby zamożne będą preferowały mieszkanie w pobliżu centrum. Analogicznie, jeżeli to na przedmieściach dostępnych będzie więcej udogodnień, gospodarstwa domowe o wysokim statusie majątkowym będą preferowały życie na peryferiach. Z podobnej perspektywy rozpatruje przyczyny kryzysu niektórych obszarów Jacobs⁸⁵, która zwraca uwagę na czynniki kształtujące poziom atrakcyjności i wizerunek poszczególnych obszarów. Kluczowe dla dobrej kondycji przestrzeni miejskiej jest według niej utrzymanie odpowiedniego poziomu zróżnicowania funkcji. Gwarantuje to nie tylko odpowiednią żywotność przestrzeni, ale także bezpieczeństwo, wynikające z ciągłego przepływu i przebywania na tym obszarze ludzi (mieszkańców, pracowników, przechodniów, klientów oraz turystów). Problemem, który Jacobs dostrzega w centrach miast, jest zbyt duży nacisk na funkcję pracy. Przekłada się to na ograniczenie korzystania z obszaru poza określonymi porami dnia i tygodnia, zmniejszenie intensywności kontaktów społecznych, relacji czy przepływu idei. Osłabieniu ulega zdolność centrum do wytwarzania ekonomicznego, społecznego i kulturalnego potencjału, a także możliwości generowania efektu synergii. Jacobs uważa, że przyczyną degradacji centrów miast jest celowe dążenie do rozdzielania funkcji związanych z pracą, mieszkaniem czy odpoczynkiem, oparte na błędnych założeniach wywodzących się z opisanych wcześniej teorii miasta idealnego i błędnym rozumieniu ładu przestrzennego (B1.1).

Pomijając działania władz lokalnych, sam rynek nieruchomości generuje niekorzystne tendencje do kształtowania się obszarów monofunkcyjnych, co Jacobs określa mianem skłonności lokalizacji, które osiągnęły sukces i wysoki poziom różnorodności do autodestrukcji. Autodestrukcja różnorodności może nastąpić w skali ulicy, małych węzłów miejskiego życia, całych skupisk ulic, a w najpoważniejszych przypadkach – nawet całych dzielnic. Do niekorzystnych zmian dochodzi, kiedy zróżnicowana mieszanka funkcji na jakimś obszarze zyskuje

⁸⁴ M.E. Edwards, *Regional and Urban...*, s. 419.

⁸⁵ Szerzej: J. Jacobs, *Śmierć i życie wielkich miast...*, s. 177 i nast.

wyjatkową popularność i odnosi sukces. Ze względu na powodzenie okolicy, będące skutkiem rozkwitu i przyciągania różnorodności, drastycznie wzrasta konkurencja o przestrzeń. W wyniku zaciętej rywalizacji obszar ten pozostanie możliwą lokalizacją jedynie dla nielicznych z całego wachlarza funkcji, które złożyły się na popularność lokalizacji. Niezależnie od tego, które funkcje okażą się najbardziej dochodowe, będą one powielane, marginalizując funkcje zapewniające niższe korzyści ekonomiczne. Różnorodność jest w takiej sytuacji wypierana przez powielanie sukcesu. Zwycięstwo podmiotów, które pozostaną na takim obszarze jest jednak pozorne. Zmiana charakteru obszaru może przyczynić się do opuszczenia go przez mieszkańców i przedsiębiorstwa, które podążą za przenoszonymi się funkcjami i ograniczenia korzyści osiąganych w tej lokalizacji. Tego typu przemiany ilustruje chociażby przykład historycznego centrum Brukseli, w którym zastąpienie starych zabudowań, obiektami biurowymi na potrzeby instytucji unijnych, stało się przyczyną znacznego odpływu zamożnych mieszkańców na przedmieścia.

Reasumując, zarówno problemy współczesnych miast, jak i ich przyczyny są złożone i wielowymiarowe. Poszczególne podsystemy miasta oddziałują na siebie wzajemnie tworząc wieloelementowe łańcuchy reakcji. Zatem odpowiedź na te problemy również musi być wieloaspektowa i złożona. Współczesne miasta stoją przed wieloma wyzwaniami i próba przezwyciężenia negatywnych zjawisk w przestrzeni miejskiej powinna uwzględniać nie tylko dążenie do odwrócenia degradacji, ale jej podstawą powinna być również próba spojrzenia w przyszłość i stawienia czoła wyzwaniom oraz wykorzystania szans, które mogą się pojawić.

Rozdział 2

REWITALIZACJA JAKO ODPOWIEDŹ NA KRYZYS MIAST

2.1. Wyzwania współczesnych miast

Kluczową kwestią, z punktu widzenia dalszych rozważań, jest zmiana, jaka dokonała się w sposobie patrzenia na miasto i jego funkcjonowanie. Na przełomie XIX i XX wieku koncepcja Howarda (zob. p. 1.3) prezentowała miasto jako problem dwóch głównych zmiennych – liczby mieszkań, stanowiących odzwierciedlenie wielkości populacji i liczby miejsc pracy oraz powiązanych z nimi zmiennych podrzędnych. Począwszy od lat 20. w Europie i 30. w Ameryce, teoria urbanistyczna i zarządzanie miastami zaczęły adaptować na własne potrzeby nowsze idee, związane z teorią prawdopodobieństwa, pochodzące z nauk matematyczno-fizycznych. Miasta w tym ujęciu zaczęły być postrzegane jako problem niezorganizowanej złożoności – możliwy do zrozumienia wyłącznie dzięki narzędziom analizy statystycznej, problem przewidywalny za pomocą rachunku prawdopodobieństwa i możliwy do kontrolowania poprzez operowanie na zbiorze uśrednionych wartości.

Rozpowszechnieniu koncepcji miasta, jako zbioru oddzielnych podsystemów, przysłużyła się ponadto wizja miasta promiennego Le Corbusiera, czyli wertykalna i bardziej scentralizowana wersja dwuczynnikowego modelu miasta ogrodu.

Nowe narzędzia oparte na rachunku prawdopodobieństwa, a także założenia dotyczące natury problemu badawczego, które legły u podstaw jego wykorzystania w urbanistyce, nie wyparły zasadniczej idei zreformowanego miasta o dwóch zmiennych. Nowe idee zostały raczej dodane do tego konstruktów myślowego. Dzięki zastosowaniu narzędzi statystycznych możliwe było postrzeganie ruchu ulicznego, przemysłu, parków czy infrastruktury kulturalnej, jako komponentów niezorganizowanej złożoności, dających się przekształcić w proste problemy. Narzędzia te umożliwiły także analizę statystyczną gospodarstw domowych, np. według wysokości dochodów, ich preferencji czy średniej rotacji. Przekształciły mieszkańców miasta w jednostki statystyczne, które można dowolnie przemieszczać i dzielić.

Z czasem ujawniły się różnorodne problemy wynikające z rozpatrywania miast w kategoriach niezorganizowanej złożoności. Problemy objawiają się w postaci narastania zjawisk kryzysowych na obszarach miejskich opisanych w p. 1.2. Opisana koncepcja przyczyniła się chociażby do kształtowania się obszarów monofunkcyjnych w miastach m.in. przybierających charakter blokowisk, które obecnie postrzegane są jako potencjalne obszary zdegradowane.

Od niedawna miejsce tej idei zaczyna zajmować sposób patrzenia zaczerpnięty z nauk biologicznych – koncepcja zorganizowanej złożoności¹. Stopniowo zaczynamy postrzegać miasta jako organizmy, których funkcjonowanie opiera się na niezbadanych, misternych powiązaniach, wielokierunkowych relacjach i sprzężeniach zwrotnych. W zagadnieniach o charakterze zorganizowanej złożoności kilka lub nawet kilkadziesiąt wartości zmienia się w tym samym czasie w wyniku występowania między nimi subtelnych i złożonych powiązań. Miasta nie stanowią ponadto pojedynczego zagadnienia w sferze zorganizowanej złożoności, którego rozwiązanie wyjaśni nam wszystko. Można je analizować z podziałem na wiele segmentów, które, analogicznie jak w przypadku nauk biologicznych, są ze sobą związane. Zmiennych jest wiele, ale nie mamy do czynienia z chaosem, a z pewną organiczną całością.

Ta zmiana w postrzeganiu miast powinna przyczynić się do lepszego zrozumienia sposobu ich funkcjonowania i skuteczniejszego zarządzania nimi. Może to być szczególnie ważne w kontekście wyzwań, jakie czekają nas w przyszłości.

Współczesne miasta stoją w obliczu dynamicznych przemian i wyzwań o zróżnicowanym podłożu i charakterze. Można wśród nich wyróżnić aspekty ekonomiczne, społeczne i środowiskowe.

Pierwszym z wyzwań ekonomicznych są gruntowne przemiany w odniesieniu do sposobu kreacji wartości, związane z rosnącą rolą wiedzy i technologii, a także kapitału społecznego i kulturowego w tym procesie. W dobie gospodarki opartej na wiedzy rutynowe czynności opuszczają miasta na rzecz tańszych lokalizacji. Z kolei czynności, które nie są podatne na standaryzację tworzą nowe potencjalne szanse rozwoju. W niektórych europejskich miastach obserwujemy już tendencje wskazujące na powracanie niektórych przeniesionych do państw rozwijających się zakładów produkcyjnych (*re-shoring*) oraz odradzanie się produkcji przemysłowej, która przybiera nowoczesną formę, polegającą na wytwarzaniu krótkich serii czy małych partii wyspecjalizowanych produktów, opartych na technologiach cyfrowych czy wykorzystujących możliwości druku 3D. Niektóre z tych produktów i usług są tak czułe na dynamicznie zmieniające się sygnały z rynku, że ich wytwarzanie i transport z Południowo-Wschodniej Azji nie są nawet brane pod uwagę².

¹ Szerzej: J. Jacobs, *Śmierć i życie wielkich miast Ameryki*, Centrum Architektury Fundamenty, Warszawa 2014, s. 443–449.

² W. van Winden, L. de Carvalho, *Setting the Scene: Economic Transitions in European Cities*, [w:] *New Urban Economies. How Can Cities Foster Economic Development and Develop 'New Urban Economies'*, URBACT II Capitalisation, Nancy 2015, s. 7, https://urbact.eu/sites/default/files/01_newurb-web.pdf (dostęp: 13.05.2020).

Negatywne skutki kryzysu gospodarczego i finansowego z lat 2008–2009, a zwłaszcza redukcja budżetów publicznych i rosnące potrzeby w zakresie wydatków socjalnych spowodowały, że wiele miast znajduje się w podobnej sytuacji – muszą zmierzyć się z wyzwaniem, polegającym na przebudowie i dywersyfikacji swoich gospodarek, utworzeniu silniejszych powiązań między gospodarką lokalną a globalną oraz zwiększeniu swojej atrakcyjności dla wykwalifikowanej i aktywnej siły roboczej. Optyka miast w kontekście rozwoju bazy gospodarczej stopniowo się zmienia, nastąpiło przejście od koncentracji na kapitale inwestycyjnym, w kierunku dostrzeżenia roli kapitału ludzkiego, obecnie coraz więcej miast dochodzi do wniosku, że kluczową rolę w tym procesie odgrywa kapitał społeczny. Jego zasoby mają zasadnicze znaczenie dla rozwoju zróżnicowanych i opartych na wiedzy gospodarek lokalnych. Kapitał społeczny odnosi się nie tylko do wykształcenia i umiejętności, ale też zdolności ludzi do wzajemnego zaufania, woli współpracy, angażowania się w sieci społeczne i dialog społeczny, a także aktywności w obliczu wyzwań i posiadania wspólnych celów³.

W tym kontekście trendy, które mogą wpłynąć na gospodarkę miejską są również związane z rozwojem ekonomii dzielenia się (*sharing economy*), określanej także mianem ekonomii współpracy lub współdzielenia (*collaborative economy*) i nowoczesnych rozwiązań, w których konsumenci stają się jednocześnie producentami lub usługodawcami, w dziedzinie transportu, wytwarzania energii odnawialnej, rolnictwa ekologicznego czy wymiany różnorodnych dóbr i usług. Prowadzi to do podważenia tradycyjnego dychotomicznego podziału rynku na producentów i konsumentów i wykształcenia się nowych podmiotów, pełniących w pewnych sytuacjach obie funkcje jednocześnie – określanych mianem prosumentów.

Wspomniane trendy napędzane są bardzo dynamicznym rozwojem technologii, zwłaszcza w dziedzinie komunikacji i przepływu informacji. Wzrost dostępności i upowszechnienie się technologii informacyjno-komunikacyjnych umożliwia osiągnięcie niespotykanego do tej pory poziomu łączności i wymiany informacji pomiędzy ludźmi i, coraz częściej również, maszynami. Sprzyja to rozkwitowi przedsiębiorczości cyfrowej. A także przyczynia się do dynamicznego przyrostu ilości danych produkowanych codziennie w miastach. Zmiany te otwierają zupełnie nowe szanse rozwoju w zakresie innowacyjności i sposobów prowadzenia działalności gospodarczej. Z drugiej strony ekspansja gospodarki cyfrowej i jej wkład w rozwój ekonomii współdzielenia mogą ograniczać szanse rozwoju dla bardziej tradycyjnych form miejskiej przedsiębiorczości i wymuszać transformację modeli biznesowych w sferach takich jak handel czy usługi transportowe.

³ Szerzej: *Miasta przyszłości. Wyzwania, wizje, perspektywy (Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward)*, European Union, Regional Policy, 2011, s. 34–52, https://ec.europa.eu/regional_policy/pl/information/publications/reports/2011/cities-of-tomorrow-challenges-visions-ways-forward (dostęp: 12.05.2020).

Kolejne wyzwania dla współczesnych miast wynikają z ogólnoswiatowych trendów społeczno-demograficznych, takich jak starzenie się społeczeństw rozwiniętych. Tendencje te będą miały różnorodne i wielowymiarowe konsekwencje dla potencjału wzrostu poszczególnych gospodarek, systemów opieki społecznej i budżetów publicznych. Szacuje się, że udział osób w wieku powyżej 55 lat wzrośnie z 30% w roku 2010, do 37% w roku 2030⁴. Niektórzy badacze miast, poza zagrożeniami wynikającymi z tego rodzaju przemian, dostrzegają w nich również potencjalne korzyści dla gospodarek miejskich. Wiele korzyści przynieść może rozkwit przedsiębiorczości wśród seniorów, a także rozwój segmentu rynku skierowanego na zaspokojenie potrzeb osób starszych, będących na emeryturze, chociażby w zakresie rozbudowy specyficznej oferty turystycznej czy usług związanych z ochroną zdrowia.

Starzenie się społeczeństwa łączy się z innymi tendencjami obserwowanymi we współczesnych miastach, takimi jak rosnące przepływy imigracyjne, mnożenie się społeczności realnych i wirtualnych oraz rosnąca segregacja gospodarcza, społeczna i przestrzenna. Przemiany te mogą prowadzić do fragmentacji miast, charakteryzujących się odizolowanymi społecznościami lokalnymi czy utraty spójności społecznej i powstawania gett we wszystkich formach, tj. bogatych, jak i biednych. Wyzwaniem dla miast przyszłości jest przełamanie segregacji i przekształcenie różnorodności w twórczą siłę na rzecz innowacji, wzrostu i dobrobytu. Można ten cel osiągnąć poprzez dążenie do stworzenia miast spójnych i kreatywnych sprzyjających przedsiębiorczości, otwartych na różnorodność i zapewniających poszanowanie integralności każdego z mieszkańców. W tym kontekście ważne jest stymulowanie innowacji społecznych, ukierunkowanych na zaspokojenie tych potrzeb społecznych, które tradycyjnie nie są obsługiwane przez rynek lub istniejące instytucje, a także na nowe narzędzia, które mogą być skierowane do słabszych grup społecznych. Chodzi tu o inicjatywy służące napędzaniu i mobilizowaniu kreatywności ludzi, jak i będące wynikiem ich działań. Inicjatywy te mogą przyjmować różne formy: projektów masowych (np. nowych kierunków działań czy metod edukacyjnych dla dzieci lub młodzieży z grup w niekorzystnej sytuacji), inicjatyw mających na celu poprawę jakości życia grup docelowych, przedsięwzięć dotyczących zmian społecznych ale także projektów systemowych, umożliwiających innowacje i ich wdrażanie (np. mikrokredyty). W ramach wspierania włączenia społecznego miasta będą musiały również opracować systemy socjalne służące mobilizacji grup zmarginalizowanych.

W bliższej i dalszej przyszłości ogromnym wyzwaniem dla całej ludzkości będą również jakość środowiska i ograniczenie zmian klimatycznych. Według Glaesera⁵ miasta stanowią najbardziej przyjazny środowisku sposób organizacji przestrzennej. Koncentracja ogranicza zużycie energii na potrzeby transportu,

⁴ W. van Winden, L. de Carvalho, *Setting the Scene...*, s. 7–8.

⁵ E. Glaeser, *Triumph of the City. How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*, Penguin Books, New York 2011, s. 267–268.

dzięki krótszym dystansom oraz możliwości rezygnacji z transportu samochodowego na rzecz ruchu pieszego i rowerowego. Gęsta zabudowa daje możliwość intensyfikacji wykorzystania przestrzeni i ograniczenia presji urbanizacyjnej na obszarach wiejskich. W połączeniu ze wzrostem nacisku na korzystanie z odnawialnych źródeł energii i rozwojem nowoczesnych technologii ograniczających wpływ działań ludzkich na środowisko, miasta mogą stać się motorami napędowymi „zielonej” gospodarki i inkubatorami „zielonych” miejsc pracy.

2.2. Idea zrównoważonego rozwoju miast

Odpowiedzią na problemy współczesnych społeczeństw ma być koncepcja zrównoważonego i trwałego (samopodtrzymującego się) rozwoju (*sustainable development*). Deklaracje zaprezentowane na konferencjach ONZ w Sztokholmie (1972), Rio de Janeiro (1992) i w Istambule (1996) zawierają zobowiązania państw członkowskich do wprowadzania zasad zrównoważonego rozwoju oraz ogólny wykaz zaleceń z nim związanych. Zgodnie z wytycznymi raportu Światowego Komitetu ds. Środowiska i Rozwoju ONZ z 1978 roku zrównoważony rozwój oznacza taki proces wzrostu i zmian, który zapewnia zaspokojenie istniejących potrzeb bez ograniczania przyszłym generacjom możliwości zaspokojenia ich własnych potrzeb. Znaczenie tego terminu zastało rozszerzone w deklaracji Agenda 21, przyjętej na konferencji ONZ w 1992 roku. Ustalono wtedy, że termin ten oznacza nie tylko zgodne z zasadami użytkowanie zmniejszających się zasobów, ale także konieczność podtrzymywania wzrostu dobrobytu ludzkości, ze szczególnym uwzględnieniem społeczności lokalnych i z zastrzeżeniem, że wzrost ten nie może spowodować ograniczenia zdolności przyszłych generacji do zaspokajania ich własnych potrzeb⁶.

W 2007 roku ogłoszony został kluczowy dokument w kontekście zrównoważonego rozwoju odnoszący się do przestrzeni miejskiej – Karta Lipska, zawierająca szereg zapisów kierujących rozwój miast w stronę działań zrównoważonych, zintegrowanych, angażujących szerokie spektrum podmiotów dla zwiększenia koordynacji, efektywności oraz synergii w zarządzaniu miastami. Polityka zintegrowanego rozwoju miejskiego, w myśl zapisów tego dokumentu, obejmuje wszystkie wymiary zrównoważonego rozwoju, czyli kwestie dobrobytu gospodarczego, równowagi społecznej, aspektów ekologicznych, potrzeb zdrowotnych i kulturalnych oraz skuteczności instytucji w państwach członkowskich. Polityka ta powinna być realizowana na podstawie zintegrowanych strategii i skoordynowanych działań wszystkich osób i instytucji (w tym podmiotów gospodarczych, zainteresowanych stron i społeczeństwa) zaangażowanych w proces rozwoju

⁶ W. Pęski, *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, Wydawnictwo Arkady, Warszawa 1999, s. 18, 31.

miast, powinna także uwzględniać lokalne warunki i potrzeby oraz zasadę pomocniczości⁷. Karta lipska zwraca również szczególną uwagę na kryzysowe dzielnice miast. Zaleca w tym kontekście możliwie wczesne rozpoznanie oznak pogarszającej się sytuacji obszaru miejskiego i wczesne podejmowanie wszechstronnych działań zaradczych. Drogą do trwałego i zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do miast ma być kompaktowość (zwartość) i inteligentny wzrost (*smart growth*). Tworzenie miast o intensywnej i zwartej zabudowie ma zmniejszyć obciążenie środowiska przyrodniczego i podnieść jakość życia. Inteligentny wzrost (rozwój) również sprzyja ochronie środowiska i racjonalizacji zużycia surowców.

Realizacja idei zrównoważonego i trwałego rozwoju wymaga działań prowadzonych jednocześnie na wielu płaszczyznach. Podstawowymi postulatami tej koncepcji są poprawa jakości życia każdego członka populacji oraz tworzenie ładu społecznego, gospodarczego, a także instytucjonalno-politycznego.

W kontekście tej koncepcji istotne jest podkreślenie ścisłej współzależności pomiędzy rozwojem społecznym, gospodarczym i środowiskowym, które powinny się wzajemnie warunkować, przez co należy rozumieć, że proces rozwojowy zachodzi w trójsystemie⁸. Ekonomiści są zgodni, że wzrost ekonomiczny jest koniecznym, ale nie wystarczającym warunkiem ogólnej poprawy jakości i poziomu życia. Konieczne jest włączenie komponentu dystrybucji korzyści, który zapewni równość wewnątrzpokoleniową i międzypokoleniową (komponent społeczny). Z równością międzypokoleniową jest także ściśle powiązany komponent środowiskowy⁹. Te trzy wymiary powinny być rozważane jednocześnie i nie mogą być traktowane jako sektory rywalizujące. Ochrona i zachowanie zasobów naturalnych jako podstawy życia, wydajności ekonomicznej i odpowiedzialności społecznej stanowi jedność – także w związku z wymogami zapewnienia dobrobytu przyszłym pokoleniom¹⁰.

Jednym z filarów paradygmatu zrównoważonego rozwoju jest poszanowanie zasobów takich jak energia, surowce i przestrzeń, z uwagi na ich ograniczoność. Konsekwencją tej zasady jest dążenie do ograniczenia zużycia zasobów, a jednym ze środków służących do osiągnięcia tego celu jest ich przetwarzanie. W odniesieniu do rozwoju miasta oznacza to pierwszeństwo dla odtwarzania i przekształcania przestrzeni już użytkowanych¹¹, nie zaś dla zajmowania terenów nowych, przy

⁷ Karta lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich (*Leipzig Charter on Sustainable European Cities*), 2007, s. 1–7.

⁸ R. Janikowski, *Zrównoważony rozwój lokalny. Teoria i praktyka*, „Studia nad Zrównoważonym Rozwojem”, t. IV, Polska Akademia Nauk, Warszawa–Katowice 2006, s. 51–52.

⁹ M.E. Edwards, *Regional and Urban Economics and Development. Theory and Methods*, Auerbach Publications, New York 2007, s. 484.

¹⁰ C. Couch, O. Sykes, W. Börstinghaus, *Thirty Years of Urban Regeneration in Britain, Germany and France: The Importance of Context and Path Dependency*, „Progress in Planning” 2011, nr 75, s. 31.

¹¹ Ogólne postulaty i wytyczne wypracowane na gruncie koncepcji zrównoważonego rozwoju znajdują wyraz m.in. w praktyce planowania i projektowania, chociażby poprzez rozpatrywanie

czym odtwarzaniu i przekształcaniu przestrzeni powinno towarzyszyć zmniejszenie oddziaływania na środowisko przyrodnicze.

Drugim z filarów omawianej idei jest – w miejsce dotychczasowego przeciwstawienia celom ochrony środowiska celów ekonomicznych i społecznych – harmonizowanie i kojarzenie tych celów. Nowym wyzwaniem jest w tym przypadku współzależne rozpatrywanie ekologicznych, społeczno-kulturowych i ekonomiczno-technicznych aspektów kształtowania struktur przestrzennych miasta. Oznacza to potrzebę integracji wszystkich uczestników wokół procesu ich powstawania, użytkowania i przekształcania. Jednym z narzędzi wykorzystywanych na tym polu jest partycypacja społeczna. Przemiany miast powinny opierać się na poszukiwaniu równowagi w rozwoju gospodarczym i społecznym, optymalizacji zależności pomiędzy sprawiedliwością społeczną, efektywnością ekonomiczną i dbałością o jakość środowiska, zapewnianiu równych szans, uczciwej konkurencji oraz ograniczaniu dysproporcji dochodowych. Wszyscy mieszkańcy miast powinni móc korzystać z efektów rozwoju społeczno-gospodarczego i mieć zapewnioną możliwość rozwoju osobistego.

Trzecim z filarów zrównoważonego rozwoju jest zorientowane w czasie – cykliczne i długookresowe podejście do analizowania, planowania i wdrażania zamierzeń i przemian przestrzennych. Warto podkreślić w tym kontekście również specyficzną relację pomiędzy przemianami przestrzennymi a środowiskiem, która prowadzi do koncepcji przestrzeni poddawanej swoistej recykliczacji, mającej na celu ograniczenie ekspansji środowiska miejskiego na tereny niezurbanizowane.

W takim ujęciu koncepcja zrównoważonego rozwoju stanowi rozwinięcie opisanej na początku rozdziału zmiany podejścia do postrzegania sposobu funkcjonowania miast i ich problemów. Postulaty zrównoważonego rozwoju i wieloaspektowego, zintegrowanego podejścia do zarządzania miastami odzwierciedlają koncepcję miast jako organizmów stanowiących złożone układy powiązanych ze sobą i oddziałujących na siebie podsystemów.

Realizacja idei zrównoważonego rozwoju wymaga postrzegania przestrzeni przez pryzmat całościowości i cykliczności.

Całościowość polega na dążeniu do uwzględnienia w procesie planowania czy projektowania wszystkich pochodzących z otoczenia przesłanek, istotnych dla prawidłowego rozwiązania problemu. Uwzględnienie cykliczności jako cechy projektowanych struktur przestrzennych pozwala na pełniejsze poznanie relacji zachodzących pomiędzy środowiskiem zabudowanym a środowiskiem

cyklu życiowego struktury przestrzennej i jej elementów (*Life-Cycle Assessment – LCA*) oraz rozwój i popularyzację metod, takich jak *Design Diversification* (projektowanie przewidujące poszukiwanie nowych zastosowań dla tracących pierwotną użyteczność budynków i ich komponentów) czy *Design for Disassembly* (projektowanie z uwzględnieniem przyszłej rozbiórki). Szerzej: A. Baranowski, *Przemijająca trwałość miasta*, [w:] J. Bogdanowski (red.), *Miasto historyczne w dialogu ze współczesnością*, Nadbałtyckie Centrum Kultury, Wydział Architektury Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 2002, s. 111–112.

przyrodniczym oraz dokonywanie znacznie bardziej wiarygodnych ocen oddziaływania określonych struktur przestrzennych na środowisko¹².

Reasumując rozwiązanie problemów degradacji współczesnych miast (por. p. 1.3) wymaga interwencji o szczególnym charakterze, wieloaspektowych działań o szerokim spektrum, obejmujących wszystkie sfery składające się na system miejski i prowadzących do zatrzymania obserwowanej sekwencji negatywnych przemian. Taką interwencją jest rewitalizacja.

2.3. Konceptualizacja rewitalizacji jako nieodłącznego elementu zrównoważonego rozwoju miast

Proces rewitalizacji miast powinien przybierać charakter wszechstronnej i zintegrowanej wizji oraz działań, prowadzących do rozwiązania problemów obszarów zdegradowanych i osiągnięcia trwałej poprawy ekonomicznych, społecznych, fizycznych i środowiskowych walorów i warunków życia na obszarze poddanym przemianom. W procesie tym postuluje się zatem poszukiwanie równowagi w sferach społecznej, ekonomicznej, przestrzennej i środowiskowej, wyrażonej przez ideę rozwoju zrównoważonego. Wizja miast przyszłości, propagowana przez instytucje Unii Europejskiej wskazuje, że nieodłącznym elementem rozwoju zrównoważonego jest zintegrowana rewitalizacja miast.

Potrzeba podjęcia zorganizowanych działań na rzecz przełamania degradacji obszarów miejskich była artykułowana jeszcze przed sformułowaniem koncepcji zrównoważonego rozwoju. Pierwsze inicjatywy w zakresie odnowy podejmowane były miastach dotkniętych skutkami żywiołowej rewolucji przemysłowej i demograficznej takich jak Nowy Jork, Londyn czy Paryż już w XIX wieku (zob. p. 3.1). Kształtowanie się podejścia do przeciwdziałania koncentracji zjawisk kryzysowych na określonych obszarach było procesem wieloetapowym i długotrwałym. Jednak współczesna koncepcja rewitalizacji miast ustaliła się dopiero wraz z włączeniem jej do szerszego konceptu reprezentowanego przez paradygmat rozwoju zrównoważonego. Idea łączenia procesu zrównoważonego rozwoju i rewitalizacji miast pojawiła się w latach 90. XX wieku. Procesy te są silnie ze sobą powiązane, nie tylko w kontekście zakresu płaszczyzn, jakich dotyczą, celów czy sposobów ich realizacji¹³. Procesy te współwystępują, nakładają się na siebie i wzajemnie warunkują swoje powodzenie. Z jednej strony, osiągnięcie trwałego i zrównoważonego rozwoju miast nie jest możliwe bez przekształceń obszarów zdegradowanych poprzez rewitalizację, z drugiej strony skuteczny proces rewitalizacji stanowi ucieleśnienie reguły poszanowania zasobów i musi uwzględniać zasady współzależności aspektów ekologicznych, społeczno-kulturowych, ekonomicznych, przestrzennych i technicznych.

¹² Szerzej: tamże, s. 108–112.

¹³ H. Wei Zheng, G. Qiping Shen, H. Wang, *A Review of Recent Studies on Sustainable Urban Renewal*, „Habitat International” 2014, nr 41, s. 272–273.

Jak wykażą rozważania zawarte w tym oraz kolejnych rozdziałach, pojęcie rewitalizacji nie jest jednoznaczne i można dostrzec jego stopniową ewolucję. Obserwowane jest ponadto zjawisko nadużywania terminu „rewitalizacja” i stosowanie go w odniesieniu do działań remontowych, budowlanych, adaptacji, modernizacji, rekultywacji, renowacji, konserwacji czy rewaloryzacji¹⁴. Określenia te dotyczą działań tylko i wyłącznie technicznych, często prowadzonych w odniesieniu do pojedynczych budynków czy niewielkich obszarów. Natomiast pojęcie rewitalizacji akcentuje kwestię „przywracania do życia” obszarów zdegradowanych, wychodząc poza schematyczne myślenie jedynie o odnowie czy też regeneracji fizycznej¹⁵. Proces ten ukierunkowany jest na przemiany społeczno-gospodarcze, a działania przestrzenne, w tym budowlane, mają tworzyć materialne warunki dla odnowy i rozwoju¹⁶.

Problemy definicyjne wynikają z ewolucji podejścia do rewitalizacji jako specyficznej interwencji w przestrzeni miejskiej i różnorodności terminologii stosowanej w tym zakresie w krajach będących prekursorami tego typu przemian. W terminologii anglosaskiej rozróżnić można dwa określenia, dotyczące tak opisanych działań. Stosunkowo rzadko stosowane jest określenie *revitalisation*, które odnosi się przede wszystkim do fizycznej odnowy (modernizacji) budynków lub, szerzej, przestrzeni miejskiej. Znacznie częściej spotkać się można z terminem *regeneration*, postrzeganym jako szeroki proces odwracania społecznego, ekonomicznego i fizycznego upadku lub kryzysu na obszarach, na których siły rynkowe nie są w stanie odwrócić negatywnych przemian bez zewnętrznej interwencji¹⁷. W terminologii francuskiej pojawia się natomiast pojęcie *réhabilitation*, oznaczające działania wychodzące od modernizacji ku kompleksowym działaniom społecznym i ekonomicznym¹⁸. R znice pomiędzy pojeciami stosowanymi w terminologii anglosaskiej oraz zmiany rozumienia rewitalizacji na gruncie francuskim odzwierciedlają stopniowe przemiany koncepcji rewitalizacji od koncepcji interwencji obejmujacej jedynie przemiany w obrębie tkanki urbanistycznej, do zlozonego wieloaspektowego procesu przemian społeczno-gospodarczych.

¹⁴ K. Skalski, *Programy rewitalizacji w Polsce – bilans, perspektywy, zarządzenie*, [w:] P. Lorens (red.), *Rewitalizacja miast w Polsce. Pierwsze dowiadczenia*, „Biblioteka Urbanisty”, nr 10, Urbanista, Warszawa 2007, s. 11; A. Majer, *Odrodzenie miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Łódź–Warszawa 2014, s. 59; M. Kopeć, *Rewitalizacja miejskich obszarów zdegradowanych*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 94; S. Kozłowski, A. Wojnarowska, *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich. Zagadnienia teoretyczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 13; J. Przywojska, *Rewitalizacja miast. Aspekt społeczny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 12–13.

¹⁵ M. Kopeć, *Rewitalizacja miejskich...*, s. 94.

¹⁶ J. Przywojska, *Rewitalizacja miast...*, s. 13.

¹⁷ Zob. G. Micek, *Kontekst i geneza procesów rewitalizacji*, [w:] R. Guzik (red.), *Rewitalizacja miast w Wielkiej Brytanii*, Seria: „Rewitalizacja miast polskich”, t. 1, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2009, s. 16.

¹⁸ K. Skalski, *O budowie systemu rewitalizacji dawnych dzielnic miejskich*, Krakowski Instytut Nieruchomości, Kraków 1996, s. 16.

Teoretyczna i konceptualna podbudowa procesów rewitalizacji oparta jest na dwóch filarach. Pierwszym z nich jest, wywodzący się z europejskiej tradycji, uniwersalizm i koncepcja praw podstawowych obywateli. W tym sensie rewitalizacja jest elementem realizacji keynesowskiego postulatu państwa jako regulatora życia gospodarczego i dostarczyciela podstawowych świadczeń, silnie powiązanym z zagadnieniem sprawiedliwości społecznej.

Drugim z filarów rewitalizacji jest przekonanie o kluczowej roli sektora prywatnego na poziomie lokalnym, wynikające z kryzysów lat 70. i odejścia od koncepcji menedżeryzmu miejskiego na rzecz przedsiębiorczego zarządzania miastami, realizowanego przy udziale podmiotów prywatnych (poprzez rozwój idei partnerstwa).

Wszystko to stawia, zarówno teoretyków, jak i praktyków procesu rewitalizacji na gruncie zróżnicowanych, przeplatających się perspektyw, nad którymi dominują dwie główne narracje konceptualne: globalizacja i neoliberalizm. Przed pojawieniem się nowoczesnej koncepcji rewitalizacji, prowadzono cały szereg zarządzanych centralnie interwencji na obszarach miejskich, określanych jako: upiększanie miast (*city beautification*), odnowa miast (*urban renewal*), przekształcenia i wyburzanie dzielnic mieszkań substandardowych (*slum clearance*), kompleksowa przebudowa (*comprehensive redevelopment*), miasta modelowe (*model cities*) czy odnowa śródmieść (szerzej rozdział 3).

Wskazanie precyzyjnych ram czasowych i punktów zwrotnych w rozwoju tego fenomenu społeczno-politycznego nie jest w pełni możliwe. Ukształtowanie się współczesnej koncepcji rewitalizacji miast poprzedził rozwój polityki miejskiej, którą, jak wykazane zostanie w kolejnym rozdziale, zapoczątkowała seria kryzysów miejskich obserwowanych w Stanach Zjednoczonych na początku lat 60. XX wieku i Wielkiej Brytanii pod koniec tej samej dekady¹⁹.

Początkowo interwencje podejmowane w celu przełamania kryzysu miast i obszarów zdegradowanych kładły znaczny nacisk na przekształcenia w sferze przestrzennej. Odnowa społeczno-ekonomiczna miała, w ramach tej koncepcji, zostać osiągnięta poprzez zwiększenie atrakcyjności, przyciąganie nowych mieszkańców i podmiotów gospodarczych na obszary przekształcane, w efekcie zmiany ich wizerunku. Koncepcja ta określana jest w literaturze przedmiotu mianem rewitalizacji przez nieruchomości (*property-led regeneration*).

Istotę tej koncepcji dobrze odzwierciedla definicja zaprezentowana przez Sylwię Kaczmarek, która określa rewitalizację jako

proces przemian struktury funkcjonalno-przestrzennej i społecznej terenów, które na skutek różnych uwarunkowań przechodziły poważny kryzys i nie mają możliwości utrzymania dotychczasowego przeznaczenia. Istotą tego procesu są

¹⁹ M.E. Leary, J. McCarthy, *Urban Regeneration a Global Phenomenon*, [w:] M.E. Leary, J. McCarthy (red.), *The Routledge Companion to Urban Regeneration*, Routledge, London–New York 2013, s. 6–8.

planowe działania interwencyjne i naprawcze wprowadzające nowe wartości jakościowe na obszarze, przede wszystkim przez wyposażenie go w nowe, odmienne od poprzednich funkcje²⁰.

Podejście *property-led regeneration* było związane z koncepcją rewitalizacji postrzeganej przede wszystkim jako synonim rozwoju nieruchomości. U podstaw teoretycznych tej strategii leżał pogląd wskazujący, po pierwsze, że czynnikiem ograniczającym przemiany gospodarcze poszczególnych miast był brak terenów pod nowe obiekty biurowe, handlowe czy przemysłowe, stanowiące podstawę nowoczesnej gospodarki. Po drugie przyjęto założenie, że sektor prywatny działając poprzez sektor budowlany, najlepiej rozumie i rozpoznaje współczesne potrzeby w zakresie kształtowania przestrzeni dla biznesu. Koncepcja ta zakładała, że na poszczególnych lokalnych rynkach nieruchomości pojawiły się bariery i utrudnienia w naturalnym przebiegu relacji pomiędzy producentami a konsumentami nieruchomości. Zakładano, że na danym rynku lokalnym istnieje popyt na nieruchomości, jednak nie kieruje się on na powstające ugory poprzemysłowe i inne tereny, na których obserwowano zjawiska kryzysowe. Wskazywano wiele powodów takiego stanu rzeczy, m.in. zły stan techniczny i środowiskowy, nieustalony lub skomplikowany stan własnościowy, braki w zakresie wyposażenia w odpowiednią infrastrukturę techniczną, czy niską atrakcyjność lokalizacji w odniesieniu do wymagań nowoczesnych podmiotów gospodarczych. Rola sektora publicznego polegała zatem głównie na ograniczaniu występujących barier dla inwestycji rozwojowych sektora prywatnego, poprzez pozyskiwanie i gromadzenie nieruchomości, dostarczanie infrastruktury oraz aktywny marketing miejski. Co ciekawe, wśród przyczyn degradacji niektórych obszarów wskazywano także działania sektora publicznego, ukierunkowane na dostarczanie nowych, tanich terenów inwestycyjnych w przeszłości, co powodowało „wypychanie” prywatnej aktywności inwestycyjnej na te obszary i utrzymywanie niskich wartości nieruchomości, obniżające opłacalność inwestowania²¹ (por. p. 1.3).

Podejście *property-led regeneration* polegało na wspieraniu przekształceń przestrzeni zabudowanej, które w założeniu miały przynosić szereg katalitycznych efektów, m.in. korzyści ekologiczne, stymulowanie rozwoju i przekształceń przyległych lub pobliskich terenów, korzyści ekonomiczne poprzez tworzenie miejsc pracy, rozwój handlu oraz turystyki.

Aktywność w zakresie przekształceń skupiała się głównie na dwóch rodzajach obszarów – centrach miast oraz zdegradowanych opuszczonych obszarach pozostałych po zrestrukturyzowanych lub przeniesionych przedsiębiorstwach²² (ugorach poprzemysłowych).

²⁰ S. Kaczmarek, *Rewitalizacja terenów poprzemysłowych: nowy wymiar w rozwoju miast*, Łódź 2001, s. 23.

²¹ P. Healey, *The Institutional Challenge for Sustainable Urban Regeneration*, „Cities” 1995, nr 12(4), s. 221.

²² Tamże.

W ramach nurtu *property-led regeneration* wyróżnić można zróżnicowane, niekoniernie wykluczające się podejścia, odnoszące się do dominujących kierunków przekształceń i podejmowanych działań: rewitalizację stymulowaną przez biznes (*business-driven regeneration*), polegającą na lokalizacji obiektów handlowych, biurowych lub wielofunkcyjnych, mających wytworzyć efekty mnożnikowe w lokalnej gospodarce²³, rewitalizację poprzez turystykę (*tourism-led regeneration*), poprzez kulturę (*culture-led regeneration*)²⁴, czy dziedzictwo (*heritage-led regeneration*)²⁵. Podejmowane interwencje charakteryzowały się tworzeniem spektakularnych obiektów i obszarów, często monofunkcyjnych, przybierających formę projektów flagowych (*flagship project*). Przedsięwzięcia te uzupełniano odpowiednio organizacją różnorodnych wydarzeń lub oferowaniem na określonym obszarze preferencyjnych warunków dla działalności gospodarczej²⁶. Przekształcenia tego typu miały w zamyśle stać się impulsami generującymi efekty synergiczne i stymulować inwestycje podmiotów prywatnych.

Na niektórych obszarach opisane przedsięwzięcia przynosiły pozytywne skutki, tworzyły nowy wizerunek i nową wartość, w postaci rozwoju sektora usług, napływu najemców dla inwestorów lokujących na rynku nieruchomości oraz strumieni dochodów z czynszów. Jednak zaczęto dostrzegać, że wytworzone korzyści i wykreowane miejsca pracy często nie trafiały do mieszkańców obszaru przekształcanego i jego sąsiedztwa, którzy utracili zatrudnienie na skutek restrukturyzacji przemysłu, i nie generowały pożądaných zmian w jakości ich życia. Ponadto nie wszystkie przedsięwzięcia osiągały sukces. W niektórych przypadkach zadowalające poziomy wypełnienia na obszarach poddawanych przekształceniom były osiąmane kosztem opuszczania przez najemców innych lokalizacji i obszarów w mieście. W części przypadków nie udało się pozyskać najemców. Intensywna działalność budowlana na obszarach przekształcaných wytworzyła nadpodaż powierzchni komercyjnych, szczególnie nasiloną w Londynie, ale uwiadaczniającą się także na rynkach nieruchomościowych innych miast europejskich. Wejście na poszczególne rynki znacznych zasobów nieruchomości zbiegło się w czasie z ograniczeniem dostępności kredytów inwestycyjnych i wzrostem niepewności wśród uczestników rynku. Skutkiem tych procesów było spowolnienie

²³ Podejście to odwołuje się do koncepcji rozwoju instytucjonalnego, związanej z tzw. infrastrukturą wsparcia, obejmującą nowoczesne usługi biznesowe, rozwój handlu wielkopowierzchniowego czy usług medycznych. Szerzej: A. Drobnik, *Ekonomiczne koncepcje rozwoju w kontekście rewitalizacji miast – studia przypadków*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2016, nr 423: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, s. 30.

²⁴ J. McCarthy, *Partnership, Collaborative Planning and Urban Regeneration*, Ashgate e-Book, 2007, s. 89–90.

²⁵ Podejście obejmujące rewitalizację poprzez turystykę, kulturę czy dziedzictwo, odwołuje się do koncepcji rozwoju lokalnego poprzez przemysły kreatywne i przemysły czasu wolnego. Szerzej: A. Drobnik, *Ekonomiczne koncepcje rozwoju...*, s. 30.

²⁶ A. Colantonio, T. Dixon, R. Ganser, J. Carpenter, A. Ngombe, *Measuring Socially Sustainable Urban Regeneration in Europe*, Oxford Institute for Sustainable Development (OISD), Oxford 2009, s. 19.

na rynku nieruchomości zapoczątkowane w 1989 roku, obserwowane w Europie Zachodniej i szczególnie nasilone w Wielkiej Brytanii²⁷. W efekcie nadprodukcji obiektów biurowych i handlowych, w niektórych miastach obserwowano przyrost udziału powierzchni niewynajętych na tych rynkach. Zaczęto ponadto dostrzegać, że preferencje oferowane na wybranych obszarach miast sprzyjają raczej zmianie wewnętrznego rozkładu konkurencyjności przestrzeni, niż faktycznemu przyciąganiu inwestorów zewnętrznych i stymulowaniu rozwoju. W praktyce częstym skutkiem tego typu działań były zatem migracje wewnętrzne lokalnych przedsiębiorstw i przenoszenie pustostanów w ramach danego miasta, zamiast ich redukcji. Obok porzuconych obiektów przemysłowych, coraz częściej zaczęto obserwować niewykorzystane obiekty handlowe i biurowe.

Doświadczenia brytyjskie wskazują, że na obszarach słabszych pod względem gospodarczym, wykazujących niższy poziom rozwoju rynku nieruchomości, dostępność preferencji stała się dominującym czynnikiem determinującym rozkład aktywności rynkowej. Deweloperzy i inwestorzy skupiali się na terenach i projektach umożliwiających wykorzystanie subsydiów i innych form pomocy publicznej, sprawiając, że lokalne rozkłady wartości nieruchomości stawały się coraz bardziej zbieżne z rozmieszczeniem obszarów wsparcia²⁸.

Ponadto przemiany indukowane w ramach koncepcji rewitalizacji poprzez nieruchomości często przybierały charakter punktowy. Koncentrowano się na pojedynczych nieruchomościach lub niewielkich obszarach, tworząc „wyspy odnowy” otoczone obszarami utrzymującej się wieloaspektowej deprywacji. Efektem była zatem dalsza polaryzacja i nasilenie nierówności społecznych, zamiast wyrównywania szans i poziomu rozwoju na obszarze miasta.

Wiele przedsięwzięć w ramach koncepcji *property-led regeneration* obejmowało wyburzenie znacznych obszarów zdegradowanej zabudowy mieszkaniowej i relokację jej mieszkańców do powstałych w taniej technologii uprzemysłowionej osiedli zlokalizowanych na obrzeżach miast. Otwierało to drogę dla rozwoju peryferyjnego i procesu rozlewania się miast. Takie, z dzisiejszej perspektywy, ewidentne błędy, powtarzały się w przypadku wielu miast i były umacniane przez politykę selekcji mieszkań i fizyczną separację nowych obszarów od centralnych części miast²⁹.

Te doświadczenia zmniejszyły entuzjazm i podważyły zaufanie do skuteczności przekształceń ukierunkowanych na sferę materialną i obejmujących jedynie działania w zakresie dostarczania terenów inwestycyjnych i intensyfikacji działalności budowlanej.

Property-led regeneration opisywana jest jako strategia zorientowana jedynie na wzrost gospodarczy. Tego rodzaju koncepcje nie przyczyniły się do osiągnięcia

²⁷ P. Healey, *The Institutional Challenge...*, s. 221–222.

²⁸ Tamże, s. 222.

²⁹ Por. J. McCarthy, *Partnership, Collaborative Planning...*, s. 92, 111.

pełni zamierzonych celów. Zawiodły przede wszystkim jako narzędzia indukowania przemian społecznych i generowania pożądaných efektów środowiskowych. W niektórych przypadkach, tego typu działania przyczyniły się wręcz do pogłębiania problemów społecznych i środowiskowych³⁰. Za główną przyczynę nieskuteczności polityki *property-led regeneration* niektórzy badacze uznają, nie tyle subsydiowanie inwestycji prywatnych, lecz brak strategicznych ram i zasad, na jakich udostępniano dotacje.

Słabości koncepcji *property-led regeneration* przyczyniły się do powstania nowego podejścia, koncepcji opracowanej w latach 70. XX wieku, w myśl której rewitalizacja wyludniających się centrów i opuszczonych terenów przemysłowych miała zostać osiągnięta poprzez ograniczenie rozwoju peryferyjnego i suburbanizacji miast (*regeneration through peripheral restraint*)³¹. Podejście to ma swoiste uzasadnienie ekologiczne. Koncepcja rewitalizacji poprzez ograniczenie rozwoju peryferyjnego wypływa z idei miasta zwarteo (*compact city*), koncentrującego się na dążeniu do ograniczenia konieczności podróży, a tym samym ruchu samochodowego, zanieczyszczeń powietrza i zatłoczenia, będących ich następstwem. Tego rodzaju postulaty znajdują, w dobie poszukiwania metod redukcji wydatków publicznych, także uzasadnienie polityczne. Ograniczenie „rozlewania się” miast prowadzi do zmniejszenia presji na inwestycje infrastrukturalne na terenach podmiejskich. W odniesieniu do wyludniających się i opuszczanych obszarów miast, zaprezentowana strategia, poprzez ograniczenie możliwości wyboru lokalizacji podmiejskiej, powinna wygenerować przyrost popytu na lokalizacje śródmiejskie i niewykorzystane ugory przemysłowe. Efektem powinno być zatem przekształcanie tych terenów przez sektor prywatny bez konieczności dotowania ze środków publicznych. W ten sposób rewitalizacja poprzez regulację rozwoju miała zastąpić w polityce miejskiej koncepcję rewitalizacji przez inwestycje publiczne i subsydia.

Podstawowym problemem pojawiającym się w przypadku obu zaprezentowanych podejść do rewitalizacji, zarówno *property-led regeneration*, jak i rewitalizacji opierającej się na ograniczeniu rozwoju peryferyjnego, jest przyjmowanie w tych koncepcjach uproszczonych założeń odnoszących się do natury relacji gospodarczo-społecznych współczesnych miast oraz zależności pomiędzy rynkiem nieruchomości a rozwojem gospodarczym (zob. p. 2.1). Pogłębione badania tych zależności wskazują na zmniejszanie się niezależności i samowystarczalności lokalnych gospodarek. Przedsiębiorstwa na równi uwzględniają możliwości lokalizacyjne w obrębie danego miasta, jak i pomiędzy miastami. Wyłączając możliwości rozwoju peryferyjnego w pojedynczych miastach lub nawet w całym kraju

³⁰ Commission of the European Communities, *Urbanization and the functions of cities in the European Community*, Brussels 1992, s. 24, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/eb19c3d1-417a-4d0b-a010-1de41d088028> (dostęp: 12.05.2020).

³¹ P. Healey, *The Institutional Challenge...*, s. 222.

ryzykujemy, że przedsiębiorstwa wybiorą inny obszar czy kraj, w którym takie ograniczenia nie występują. Ograniczenie oferty lokalizacji zmniejsza atrakcyjność i konkurencyjność poszczególnych miast lub krajów³². Tym samym skutki takich działań mogą być przeciwne do zamierzonych.

Istotną kwestią jest ponadto zróżnicowanie siły poszczególnych rynków nieruchomości i gospodarek lokalnych. Na niektórych obszarach zyski z inwestycji w nieruchomości mogą być na tyle wysokie, że staną się zachętą dla ich właścicieli i deweloperów do przekształcania obszarów zdegradowanych. W takim przypadku potrzebne jest jedynie wsparcie w zakresie pozyskiwania nieruchomości (np. regulowania ich stanu prawnego, odpowiedniej polityki planistycznej i użytkowania pozwoleń) i koordynacji działań inwestycyjnych. Natomiast na obszarach o relatywnie słabej gospodarce, zwrot z inwestycji w istniejące zasoby prawdopodobnie nie osiągnie poziomu wystarczającego, aby samodzielnie przyciągnąć prywatnych inwestorów i deweloperów. W przypadku tego typu obszarów konieczne jest podjęcie szerszych działań i zaangażowanie sektora publicznego, poprzez subsydia, zarządzanie przedsięwzięciami, przejęcie części ryzyka i ograniczenie niepewności działalności inwestycyjnej. Różnorodność kondycji ekonomicznej i siły rynków nieruchomości w różnych miastach sprawiają, że systemowe działania publiczne, których podstawą jest założenie, że wszystkie miejsca są takie same i mają podobne problemy, najprawdopodobniej okaże się zarówno nieefektywne, prowadzące do trwonienia środków publicznych, jak i nieskuteczne, nie zapewniające trwałości efektów.

W latach 90. XX wieku koncepcja rewitalizacji wzbogaciła się znacząco w zakresie problematyki środowiskowej. Rozwój zainteresowania tą tematyką inspirowany był pojawiającymi się w latach 70. i 80. badaniami i raportami zwracającymi uwagę na kwestie wpływu człowieka na środowisko oraz globalnego zasięgu problemów ekologicznych oraz społecznych, które dały początek idei trwałego i zrównoważonego rozwoju. Pomimo że termin „zrównoważony rozwój” został sformułowany w latach 70., upowszechnienie jego zastosowania w odniesieniu do miast i powiązanie go z polityką rewitalizacji nastąpiło dopiero w latach 90. Początkowo koncepcja zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do miast wykazywała tendencje do koncentracji głównie na aspektach przestrzennych i środowiskowych³³.

Na przełomie XX i XXI pojawił się także pewien poboczny wątek w koncepcji rewitalizacji. W ciągu ostatnich 30 lat krajobraz miejski w Europie, a w szczególności we Francji, został zmieniony przez napływ coraz większej populacji imigrantów, która osiedliła się w najuboższych dzielnicach. Stało się to przyczyną wykształcenia się nowej segregacji społecznej i ekonomicznej. Do społeczno-gospodarczego podziału związanego z bezrobociem i rosnącą niepewnością

³² Por. tamże.

³³ A. Tallon, *Urban Regeneration in UK*, Routledge, London -NewYork 2010, s. 162.

zatrudnienia, dołączył problem różnic etniczno-kulturowych. Świadectwem tych przemian było narastanie aktów wandalizmu, zachowań aspołecznych, a także niepokoje społeczne i zamieszki³⁴, czego skutkiem było pogorszenie wizerunku podmiejskich osiedli mieszkaniowych.

Na gruncie tych rozważań na przełomie XX i XXI obserwowano częściowe odejście od tradycyjnych inicjatyw skoncentrowanych na budowaniu społeczności, w kierunku rozwoju koncepcji stymulowania zróżnicowania społecznego (*social mix*).

Miało być ono osiągnięte poprzez fizyczne przekształcenia obszarów o niekorzystnej strukturze społecznej i negatywnym wizerunku. Destygmatyzacja miała polegać na wyburzeniach i zastępowaniu budynków wysokich zabudową pierzejową o niższej intensywności, restrukturyzacji przestrzeni publicznych oraz dywersyfikacji mieszkaniowej. Zmiana wizerunku obszarów miała z kolei przyciągać mieszkańców o średnich i wysokich dochodach. Powstające w ten sposób społeczności o zróżnicowanej strukturze miały przyczynić się do modyfikacji zachowań mieszkańców zagrożonych wykluczeniem, poprzez transformację ich społecznego i fizycznego otoczenia.

W stosunkowo krótkim czasie polityka wyburzeń w niektórych obszarach zaczęła przynosić nieoczekiwane, a nawet sprzeczne z intencjami twórców efekty. Zamiast zmieniać negatywny wizerunek obszarów, zdawała się raczej go potwierdzać i pogłębiać stygmatyzację. Prowadzenie wyburzeń jasno wskazywało na to, że określone budynki, a także obszar i jego mieszkańcy byli postrzegani jako problematyczni.

Dążenie do reorientacji zachowań mieszkańców oparto na dwóch różnych mechanizmach. Pierwszym było przekształcenie przestrzeni w sposób pozwalający na większą kontrolę i wpływ na zachowania jednostek. Rehabilitacja przestrzenna opierała się w tym celu na zasadach sytuacyjnego przeciwdziałania przestępczości. Kształtowanie przestrzeni obronnej polega m.in. na przebudowie ulic w celu ułatwienia interwencji policji, czy montażu monitoringu. Jasno uwidacznia to zmianę podejścia w zakresie polityki miejskiej. Zamiast odnosić się do problemów społeczno-ekonomicznych, zwiększono nacisk na kontrolę zachowań i eliminację postaw antyspołecznych. Drugi z zastosowanych mechanizmów stanowiło zwiększenie zróżnicowania społecznego. Cel ten realizowany był poprzez przekształcenia przestrzenne, ograniczenie udziału mieszkań socjalnych, wspieranie własności nieruchomości i prywatnego rynku najmu, a także rozwój oferty kulturalnej czy sportowej. Skuteczność tej polityki nie została potwierdzona przez znaczące dowody empiryczne. Okazało się, że bliskość przestrzenna nie prowadzi automatycznie do interakcji różnych grup społecznych i dochodowych. Istnieją za to dowody na to, że zróżnicowanie etniczne obszarów prowadzi do obniżenia ich

³⁴ E. Hulsbergen, J.L. Klein, P. Drewe (red.), *The Challenge of Social Innovation in Urban Revitalization*, Techne Press, Amsterdam 2008, s. 43–44.

kapitału społecznego i wywołuje wycofywanie się jednostek do ich prywatnych przestrzeni. Inne badania wskazują, że gospodarstwa domowe o średnich dochodach stosują różnorodne strategie w celu uniknięcia edukacji dzieci w zróżnicowanych społecznie placówkach.

Przy wątpliwych dowodach skuteczności podejmowanych działań, polityka *social mix* doprowadziła do ograniczania podaży mieszkań dla osób o niższych dochodach, nie tylko w kontekście określonych obszarów, ale także miast jako całości³⁵.

Niezależnie od przyjmowania lub odrzucania koncepcji *social mix*, z czasem kolejne postulaty formułowane na gruncie paradygmatu zrównoważonego rozwoju były sukcesywnie włączane do koncepcji rewitalizacji. Coraz mocniej w rozważaniach dotyczących polityki miejskiej i transformacji obszarów zdegradowanych zaczęto artykułować konieczność kompleksowości i integracji, zarówno w zakresie kształtowania się wizji, jak i podejmowanych działań, a także poszukiwania rozwiązań gwarantujących trwałość wprowadzanych zmian w zakresie wszystkich sfer interwencji: społecznej, gospodarczej, przestrzennej i środowiskowej. Rozpoznano także konieczność lepszego zrozumienia procesu degradacji i budowania szerszego porozumienia w odniesieniu do celów i sposobów ich osiągnięcia³⁶. W tym kontekście akcentowano słabość dotychczasowych rozwiązań, wynikającą z ich fragmentaryzacji, krótkiej perspektywy czasowej, doraźnego charakteru i koncentracji na pojedynczych projektach bez tworzenia ogólnej strategicznej koncepcji rozwoju miasta jako całości³⁷ oraz potrzebę skupienia działań na obszarach nagromadzenia problemów³⁸.

Na gruncie takich rozważań ukształtowała się idea zrównoważonej rewitalizacji miast (*sustainable urban regeneration*), a także zintegrowanego podejścia do zrównoważonej rewitalizacji miast (*integrated approach to sustainable urban regeneration*). Paradygmat zrównoważonego rozwoju koresponduje z ideą miast zwartych³⁹ i postulatami ograniczenia rozwoju peryferyjnego, a także zmniejszenia wpływu człowieka na środowisko. W świetle naczelnej zasady zrównoważonego rozwoju „odnawianie” struktur przestrzennych miasta staje się dziś priorytetową formą poszanowania zasobów. Odnawianie to nie może jednak być

³⁵ Szerzej: P. Gilbert, *Social Stakes of Urban Renewal: Recent French Housing Policy*, „Building Research & Information” 2009, nr 37(5–6), s. 640–644.

³⁶ D. Lichfield, *Urban Regeneration for the 1990s*, London Planning Advisory Committee, London 1992, s. 19.

³⁷ V.A. Hausner, *The Future of Urban Development*, „Royal Society of Arts Journal” 1993, nr 141(5441), s. 526; P. Roberts, *Social Innovation, Spatial Transformation and Sustainable Communities: Liverpool and the ‘Eldonians’*, [w:] E. Hulsbergen, J.L. Klein, P. Drewe (red.), *The Challenge of Social...*, s. 131.

³⁸ D. Donnison, *Agenda for the Future*, [w:] C. McConnell (red.), *Trickle Down or Bubble Up?*, Community Development Foundation, London 1993, s. 18.

³⁹ W Północnej Ameryce do koncepcji tej nawiązują postulaty „nowego urbanizmu”; zob. M.E. Leary, J. McCarthy, *Urban Regeneration a Global...*, s. 6.

postrzegane jedynie w technologicznych kategoriach zwykłej wymiany i przebudowy „zużytych” struktur przestrzennych oraz zastępowania jednych funkcji drugimi; zyskuje ono rangę kompleksowych działań, których celem jest odtwarzanie i podtrzymywanie cyklu życiowego struktury przestrzennej wraz z jej zmieniającą się treścią społeczno-kulturową. Jest to nieustanny proces swego rodzaju recykliczacji środowiska zabudowanego, kojarzący proces odnowy budynków, ich wyposażenia, materiałów budowlanych i urządzenia terenu z polityką społeczną, gospodarczą, sferą kulturową, organizacją i zarządzaniem oraz programami ochrony środowiska. Rewitalizacja stanowi w tym kontekście nie tylko specyficzny rodzaj inwestycji, jako zbiór problemów ekonomicznych, ale także jedno z możliwych rozwiązań problemu ograniczonej terenów miejskich o odpowiednich cechach.

Jednak jednym z priorytetów zrównoważonego rozwoju miejskiego jest także tworzenie zrównoważonych społeczności i zapewnienie im wysokiej jakości życia. Osadzenie problematyki rewitalizacji miast w nurcie zrównoważonego rozwoju dało początek podejściu opartemu na społeczności lub wspólnocie (*community-based approach to regeneration*). Ta koncepcja ukierunkowana jest nie na transformację zasobów na rynkach nieruchomości, a na jakość życia. W ten sposób wizja rewitalizacji miast przyjmuje charakter inicjatyw skoncentrowanych terytorialnie i nastawionych na zwalczanie wykluczenia społecznego oraz deprawacji społeczno-ekonomicznej. Proces przemian w ramach tej koncepcji staje się platformą wzmocnienia ekonomicznego i upodmiotowienia społecznego (*empowerment*), która zapewnia równy dostęp do usług publicznych i możliwość doświadczania jakości życia⁴⁰. Za filary udanej rewitalizacji miast uznane zostały partnerstwo, zrównoważenie i trwałość przemian oraz podejście strategiczne⁴¹. W ramach tego podejścia, pojęcia wspólnoty, społeczności, sąsiedztwa, inkluzji i solidarności społecznej stały się centralnymi punktami rozważań na gruncie ewoluującego paradygmatu rewitalizacji⁴².

Kluczową cechą wyróżniającą podejście oparte na wspólnocie, jest szczególny nacisk na osadzenie podejmowanych interwencji w realiach warunków społecznych miasta. Zgodnie z tą koncepcją, podejmowane działania powinny stanowić odpowiedź na lokalne problemy i uwarunkowania oraz ich przemiany w czasie. Tym samym proces rewitalizacji wymaga strategicznych, wieloaspektowych i głębokich analiz istniejącej sytuacji, jej przyczyn i okoliczności z punktu widzenia miasta jako całości oraz obszarów zdegradowanych. Wnioski wyciągnięte z takich analiz powinny stać się podstawą do formułowania celów dla procesów przeciwdziałających degradacji, a następnie określenia i wyboru zestawu działań

⁴⁰ Szerzej: M. Deakin, *A Community-Based Approach to Sustainable Urban Regeneration*, „Journal of Urban Technology” 2009, nr 16(1), s. 95–97.

⁴¹ P. Roberts, H. Sykes, *Current Challenges and Future Prospects*, [w:] P. Roberts, H. Sykes (red.), *Urban Regeneration: A Handbook*, Sage Publications, London 2000, s. 301.

⁴² A. Colantonio, T. Dixon, R. Ganser, J. Carpenter, A. Ngombe, *Measuring Socially Sustainable...*, s. 20; P. Roberts, *Social Innovation...*, s. 131.

koniecznych do osiągnięcia tych celów⁴³. Celem tego podejścia jest zmiana warunków społecznych, nie tylko poprzez scenariusze rozwoju oparte na równości dostępu do efektów przekształceń, ale przede wszystkim poprzez zaangażowanie społeczności w tworzenie tych scenariuszy. Członkowie społeczności są uprawieni i zachęceni do uczestniczenia w dyskusjach i działaniach prowadzących do powstawania programów w zakresie zrównoważonej rewitalizacji miast⁴⁴. Poszukiwanie rozwiązań stanowiących odpowiedź na lokalne problemy osiągnięte jest przez planowanie oparte na współpracy (*collaborative planning*) podmiotów publicznych i prywatnych. Współdecydowanie, upodmiotowienie i odnowa społeczna mają zapewnić trwałość integracji społeczności o niskich dochodach z głównym nurtem. W myśl takiej definicji rewitalizacja dokonuje się przede wszystkim w kontekście społecznym. Jej celem jest rozwój społeczny, któremu służyć winny działania rewitalizacyjne⁴⁵.

Zrównoważona rewitalizacja miast, w przeciwieństwie do wcześniejszych doraźnych działań i interwencji, ma na celu zapewnienie wszechstronnych, trwałych i kompleksowych rozwiązań problemów miejskich. Oznacza to, że rewitalizacja obszarów miejskich powinna być prowadzona z uwzględnieniem podejścia strategicznego i tworzenia określonej logiki interwencji, a nie zbioru niepowiązanych ze sobą działań.

W tym kontekście rewitalizacja musi być traktowana jako długotrwały proces, stanowiący stały element polityki rozwoju miast. Osiągnięcie pożądaných skutków i celów tego procesu wymaga określenia zadań rewitalizacji, identyfikacji potencjalnych uczestników procesu i zakresu działań, przygotowania zaplecza planistycznego oraz określenia ram prawnych, instytucjonalnych i finansowych.

Dzięki tym elementom rewitalizacja może rzeczywiście powodować stopniowe przystosowanie istniejących struktur miejskich do przemian społeczno-gospodarczych obserwowanych we współczesnych miastach⁴⁶.

Rewitalizacja miast stała się tym samym podstawowym narzędziem zrównoważonego i trwałego rozwoju zapewniającego równowagę pomiędzy gospodarką, społeczeństwem i środowiskiem. Odzwierciedleniem tej idei jest postulat wieloaspektowego i procesowego spojrzenia na problem przywracania do życia obszarów zdegradowanych⁴⁷. Rewitalizacja polega na wdrożeniu na danym obszarze kompleksowego pakietu programów i projektów w celu przezwyciężenia

⁴³ P. Healey, *The Institutional Challenge...*, s. 222.

⁴⁴ M. Deakin, *A Community-Based...*, s. 95–97.

⁴⁵ *Podręcznik rewitalizacji*, Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Warszawa 2003, s. 12–13.

⁴⁶ M. Bryx, A. Jadach-Sepiolo (red.), *Rewitalizacja miast w Niemczech*, Seria: „Rewitalizacja miast polskich”, t. 3, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2009, s. 53.

⁴⁷ S. Belniak, *Rewitalizacja nieruchomości w procesie odnowy miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2009, s. 44; J. McCarthy, *Partnership, Collaborative Planning...*, s. 92; C. Couch, O. Sykes, M. Cocks, *The Changing Context of Urban Regeneration in North West Europe*, [w:] M.E. Leary, J. McCarthy (red.), *The Routledge Companion to Urban*

problemów występujących w różnych dziedzinach gospodarki miejskiej i stworzeniu w ten sposób sprzyjającego otoczenia dla inwestycji i modernizacji tkanki miejskiej⁴⁸. Zatem powiązanie kwestii społecznych, gospodarczych i technicznych to nie tylko zabieg terminologiczny, ale istota zagadnienia, które w odróżnieniu od tradycyjnych rozwiązań odnosi się do całości życia miasta, a nie tylko do jego formy⁴⁹. W tym kontekście rewitalizacja przyjmuje charakter holistycznego⁵⁰ procesu odnowy miejskiej, obejmującego wszystkie złożone i kompleksowe przemiany gospodarczej, społecznej i fizycznej przestrzeni miasta, prowadzącego do tworzenia zrównoważonego środowiska miejskiego.

Aby tego typu programy miały szansę realizacji założonych celów, niezbędna jest koncentracja wysiłków i podejmowanie przekształceń o odpowiedniej skali przeobrażeń realizowane poprzez współpracę publiczno-prywatną⁵¹. Koncentracja działań i środków stanowi jedną z podstawowych zasad zrównoważonej rewitalizacji.

Bazując na zaprezentowanych rozważaniach, można sformułować szereg zasad stanowiących zarys i podstawy nowej koncepcji rewitalizacji miast. W odpowiedzi na wyzwania wynikające z przemian miejskich i ich następstw, omówionych wyżej, rewitalizacja miast, zgodnie z koncepcją zaprezentowaną przez Petera Robertsa⁵² powinna stanowić proces (rysunek 7):

- dostosowany do lokalnej specyfiki i uwarunkowań (zasada indywidualizacji);
- oparty na szczegółowej analizie warunków panujących na obszarze miasta (zasada obiektywnych wskaźników i analitycznych podstaw wyboru obszarów);
- zapewniający zgodność strategii i, wynikających z nich programów z celami zrównoważonego rozwoju (zasada zgodności z koncepcją zrównoważonego rozwoju);
- będący wynikiem konsensusu, zapewnionego poprzez najszerszy, możliwy zakres partycypacji i kooperacji pomiędzy wszystkimi potencjalnymi interesariuszami, których udział w tym procesie jest uzasadniony (zasada szerokiego porozumienia);
- wskazujący jasno zdefiniowane cele operacyjne, wyrażone w sposób ilościowy, jeśli to możliwe (zasada przejrzystości i jednoznaczności celów);

Regeneration, Routledge, London–New York 2013, s. 41; P. Roberts, *The Evolution, Definition and Purpose of Urban Regeneration*, [w:] P. Roberts, H. Sykes (red.), *Urban Regeneration...*, s. 17.

⁴⁸ Por. W. Czarniecki, *Rewitalizacja centrum Białegostoku jako problem rozwoju miasta u progu XXI wieku*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok 2004, s. 17–19.

⁴⁹ K. Skalski, *Rewitalizacja dawnych dzielnic, prezentacja doświadczeń polskich*, „Świat Nie-ruchomości” 1999, nr 26.

⁵⁰ J. McCarthy, *Partnership, Collaborative Planning...*, s. 92.

⁵¹ T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, [za:] *Podręcznik rewitalizacji...*, s. 12–13.

⁵² Por. P. Roberts, *The Evolution, Definition...*, s. 18–19.

- wykorzystujący w najlepszy możliwy sposób wszelkie dostępne zasoby: naturalne, gospodarcze, ludzkie, przestrzenne – zasoby terenów i ich istniejącego zagospodarowania (zasada efektywności wykorzystania zasobów);



Rysunek 7. Proces rewitalizacji miast – nowe ujęcie

Źródło: P. Roberts, *The Evolution, Definition...*, s. 20.

- ukierunkowany na jednoczesną adaptację tkanki fizycznej, struktur społecznych, bazy ekonomicznej i warunków środowiskowych na obszarze miejskim (zasada wielokierunkowości działań);
- w którym dążenie do jednoczesnego działania w różnych sferach realizowane powinno być poprzez tworzenie i implementację wszechstronnych i zintegrowanych strategii zorientowanych na rozwiązywanie zidentyfikowanych

problemów w sposób zrównoważony, uporządkowany i sformalizowany (zasada nastawienia na cele, koordynacji, integracji i operacjonalizacji działań);

- uwzględniający pomiar postępów w zakresie osiągnięcia celów operacyjnych i strategicznych i obserwowanie przemian zachodzących w sferze wewnętrznych i zewnętrznych sił wpływających na obszary miejskie (zasada monitoringu efektów i zmian w otoczeniu);
- dopuszczający prawdopodobieństwo wprowadzania zmian w reakcji na zmiany w otoczeniu i wyniki monitoringu (zasada elastyczności celów i działań);
- dopuszczający prawdopodobieństwo obserwowania zróżnicowanego tempa osiągnięcia postępów w zakresie różnych elementów strategii i konieczność transferu lub dostarczenia dodatkowych zasobów w celu utrzymania równowagi pomiędzy celami i zagwarantowania ich realizacji (zasada elastyczności w zakresie zasobów).

Na gruncie zaprezentowanych rozważań najpełniej charakter omawianego zjawiska obrazuje następująca definicja zaprezentowana w serii publikacji Instytutu Rozwoju Miast.

Przez rewitalizację miast autorzy rozumieją:

skoordynowany proces, prowadzony wspólnie przez władzę samorządową, społeczność lokalną i innych uczestników, będący elementem polityki rozwoju i mający na celu przeciwdziałanie degradacji przestrzeni zurbanizowanej, zjawiskom kryzysowym, pobudzanie rozwoju i zmian jakościowych, poprzez wzrost aktywności społecznej i gospodarczej, poprawę środowiska zamieszkania oraz ochronę dziedzictwa narodowego, przy zachowaniu zasad zrównoważonego rozwoju⁵³.

Porównanie powyższej definicji z definicją sformułowaną przez Kaczmarek, przywołaną na początku rozdziału, wskazuje na ewolucję podejścia do rewitalizacji.

Szczegółowa analiza uwarunkowań i etapów kształtowania się tej koncepcji oraz formułowania się modelowego podejścia do rewitalizacji na przykładzie doświadczeń krajów będących prekursorami w tej dziedzinie została zaprezentowana w rozdziałach 3 i 4.

Zarówno opisane przez Robertsa nowe ujęcie koncepcji rewitalizacji, jak i definicja ustawowa (por. p. 5.2) wskazują na to, że rewitalizacja jest elementem szerszej polityki rozwoju lokalnego. Pomimo różnorodności podejść do tej tematyki panuje powszechna zgodność poglądów, że pojęcie rozwoju powinno być kojarzone z pożądanymi, pozytywnymi przekształceniami ilościowych,

⁵³ K. Janas, W. Jarczewski, W. Wańkiewicz (red.), *Model rewitalizacji miast*, Seria: „Rewitalizacja miast polskich”, t. 10, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2010, s. 7.

jakościowych i strukturalnych właściwości danego układu. Z rozwojem w skali lokalnej będziemy mieli do czynienia, jeśli układem poddawanym przekształceniom będzie jednostka terytorialna, którą możemy rozumieć jako wyodrębnioną kompozycję społeczno-terytorialną posiadającą zbiór charakterystycznych dla siebie cech gospodarczych, przestrzennych i kulturowych, wyrażającą własne potrzeby oraz hierarchię wartości⁵⁴. Wśród zróżnicowanych sposobów prezentacji rozwoju lokalnego wyróżnia się definicja przedstawiona przez Ryszarda Broła traktująca rozwój lokalny jako zharmonizowane i systematyczne działanie społeczności lokalnej, władzy lokalnej oraz pozostałych podmiotów funkcjonujących w gminie, zmierzające do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych gminy, tworzenia korzystnych warunków dla lokalnej gospodarki oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego⁵⁵. Takie ujęcie omawianego pojęcia prezentuje nie tylko istotę rozwoju lokalnego, ale także jego uczestników. Rozwój lokalny jest zatem wielopłaszczyznowym procesem, dotyczącym zarówno dywersyfikacji oraz zagęszczania przestrzeni ekonomicznej nowymi podmiotami i rodzajami działalności, jak i kształtowania możliwie najlepszych warunków życia w lokalnym środowisku, albo doskonalenia struktury i funkcjonowania lokalnego systemu społecznego, głównie przez wykorzystanie różnorodnych lokalnych zasobów rozwoju⁵⁶. Dzięki rosnącemu znaczeniu miast jako ośrodków kreowania bogactwa narodowego w gospodarce opartej na wiedzy oraz możliwości zaangażowania środków unijnych, rewitalizacja miast stanowi prawdopodobnie jeden z najważniejszych społeczno-ekonomicznych czynników rozwoju Polski⁵⁷. Proces ten tworzy nowe bodźce dla funkcjonowania miast⁵⁸.

Rewitalizacja wpisuje się w koncepcję rozwoju lokalnego także poprzez wspólność celów (zob. tabela 2), wielokierunkowość działań i wielopodmiotowość oraz inicjującą i koordynującą rolę władz lokalnych w tym procesie.

⁵⁴ A. Sztando, *Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11, s. 11–29.

⁵⁵ R. Broł, *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 1998, nr 785: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, s. 11.

⁵⁶ M. Murzyn-Kupisz, *Dziedzictwo kulturowe jako endogeniczny zasób rozwojowy jednostek terytorialnych (polskie doświadczenia w ramach dotychczasowych perspektyw planowania unijnego)*, „Studia. Polska Akademia Nauk. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” 2012, nr 140, cz. 2, s. 114; też, *Kultura a rewitalizacja miasta. Przykład Bilbao*, „Rocznik Międzynarodowego Centrum Kultury” 2003, nr 11, s. 35.

⁵⁷ M. Bryx (red.), *Rewitalizacja miast a przedsiębiorczość*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012, s. 9.

⁵⁸ M. Murzyn-Kupisz, *Dziedzictwo kulturowe w procesie rewitalizacji miast przemysłowych. Przesłanie dla Wieliczki*, „Studia i Materiały do Dziejów Żup Solnych w Polsce” 2009, t. XXVI, s. 175.

Tabela 2. Cele procesu rewitalizacji w odniesieniu do rozwoju lokalnego

CELE PROCESU	
ROZWÓJ LOKALNY	REWITALIZACJA
(a) ASPEKTY GOSPODARCZE	
1. Wzrost dochodów i aktywności przedsiębiorstw; 2. Przyciąganie nowych inwestycji; 3. Wzrost dochodów mieszkańców; 4. Wzrost wpływów podatkowych gminy; 5. Spadek bezrobocia; 6. Podnoszenie poziomu życia;	
7. Pokrywanie, w ramach lokalnej jednostki terytorialnej, potrzeb mieszkańców w zakresie sfery materialnej.	7. Wzrost wartości nieruchomości.
(b) ASPEKTY SPOŁECZNE	
1. Wzrost aktywności mieszkańców; 2. Ograniczanie problemów i patologii społecznych; 3. Zwiększanie poczucia bezpieczeństwa mieszkańców; 4. Wzrost jakości życia mieszkańców;	
5. Pokrywanie, w ramach lokalnej jednostki terytorialnej, niektórych potrzeb mieszkańców w zakresie sfery duchowej.	5. Rozwój usług publicznych; 6. Zachowanie dziedzictwa kulturowego; 7. Wzrost identyfikacji mieszkańców z obszarem; 8. Odbudowa więzi społecznych.
(c) ASPEKTY PRZESTRZENNE	
1. Ład przestrzenny; 2. Zmiana wizerunku obszaru zdegradowanego (i miasta); 3. Racjonalne gospodarowanie przestrzenią;	
4. Poprawa dostępności realnej, przestrzennej i czasowej miejsc zamieszkania, pracy i spędzania wolnego czasu.	4. Integracja obszaru miasta.
(d) ASPEKTY ŚRODOWISKOWE	
1. Polepszenie jakości środowiska przyrodniczego; 2. Powiększenie terenów zielonych;	
	3. Ograniczenie zużycia nowych terenów inwestycyjnych; 4. Eliminacja negatywnych oddziaływań pozostałości przemysłowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy literatury przedmiotu, m.in. A. Sztando, *Oddziaływanie samorządu...*, s. 11–29.

Tym samym rewitalizacja stanowi rozwinięcie i uszczegółowienie polityki rozwoju lokalnego dla określonego obszaru lub obszarów w mieście. W tym kontekście rewitalizacja staje się narzędziem gospodarowania przestrzenią miejską⁵⁹ jako zasobem ograniczonym.

⁵⁹ Przestrzeń ta obejmuje określone struktury urbanistyczne i społeczno-gospodarcze.

Rozdział 3

KSZTAŁTOWANIE SIĘ KONCEPCJI REWITALIZACJI NA PRZYKŁADZIE WYBRANYCH PAŃSTW

3.1. Ewolucja koncepcji rewitalizacji w Stanach Zjednoczonych

Jak wykazano w p. 2.3, w zakresie polityki miejskiej oraz rewitalizacji miast obserwowano na przestrzeni lat wprowadzanie i realizację różnorodnych koncepcji. Wprowadzano nowe, ale także powracano do wcześniejszych, dobrze rozpoznanych narzędzi w celu rozwiązywania poszczególnych problemów identyfikowanych w obrębie obszarów miejskich, a także związanych z powstawaniem nowych osiedli. Podstawę niektórych rozwiązań stanowiły szersze zmiany koncepcji rządzenia i podziału władzy, inne wynikały z postępu technicznego, przyrostu potencjału ekonomicznego czy adaptacji odpowiednich postaw odwołujących się do sprawiedliwości społecznej i świadomości konsekwencji zaniechania interwencji w pewnych sferach. Chociaż zmiany możliwości technicznych i ekonomicznych oraz świadomości społecznej stanowiły główne determinanty tempa i skali przemian miejskich, na formę i funkcjonowanie miast istotny wpływ wywarł również cały szereg innych kwestii. Wśród najważniejszych tematów i zagadnień, które dominowały w poszczególnych okresach przemian miejskich wskazać można¹:

- zależności pomiędzy warunkami fizycznymi (warunkami życia) na obszarach miejskich a naturą reakcji społecznej i politycznej (m.in. rozpoznanie zależności pomiędzy złymi warunkami życia a deprawacją społeczną);
- konieczność odniesienia się do kwestii mieszkalnictwa i zdrowia na obszarach miejskich;
- dążenie do powiązania rozwoju gospodarczego i dobrobytu społecznego;
- dążenie do ograniczenia zjawiska rozlewania się miast (*urban sprawl*) i poszukiwanie najkorzystniejszych sposobów użytkowania poszczególnych obszarów;
- przemiany w zakresie roli i natury polityki miejskiej, obszaru i zakresu odnowy miejskiej, ewolucję idei rewitalizacji.

¹ P. Roberts, *The Evolution, Definition and Purpose of Urban Regeneration*, [w:] P. Roberts, H. Sykes (red.), *Urban Regeneration: A Handbook*, Sage Publications, London 2000, s. 10.

Wraz z narastającą urbanizacją Stanów Zjednoczonych i ujawnianiem się różnorodnych następstw tego procesu, władze publiczne zaczęły interweniować w procesy rozwojowe miast. Charakter i formy podejmowanych interwencji, składających się na „odnowę” amerykańskich miast, zmieniały się wraz z upływem czasu i były wypadkową modyfikacji założeń polityki publicznej oraz ewolucji doktryn, określających zakres dopuszczalnej interwencji sektora publicznego. W debacie politycznej toczącej się wokół rozwiązywania problemów miejskich² wywodzące się z keynesizmu przekonanie o konieczności brania przez władze publiczne odpowiedzialności za los „upadających” miast ścierało się nieustannie z poglądami neoliberalnymi, objawiającymi się zdecydowaną niechęcią wobec interwencji sektora publicznego.

Pojęcie odnowy miast (*urban renewal*) pojawiło się już w XIX wieku. Odnosiło się ono do zakrojonych na szerszą skalę przedsięwzięć sanacji czyli „uzdrowienia” miast, mających na celu poprawę warunków sanitarnych i porządkowanie zabudowy. Przedsięwzięcia tego typu podejmowano w tym okresie w miastach dotkniętych skutkami żywiołowej rewolucji przemysłowej i demograficznej, takich jak Nowy Jork. Przemiany te polegały na usuwaniu „chorej” zabudowy, co w dalszej perspektywie miało przyczynić się również do pobudzania „moralnej” odnowy mieszkańców, zgodnie z celami powstałego w Anglii i przeniesionego do Nowego Świata Ruchu Upiększania Miast (*City Beautification movement*). Podejmowane w tym okresie działania przyjmowały charakter wielkich projektów miejskich, takich jak założenie Central Parku w 1853 roku, wielkoobszarowe wyburzenia slumsów w Nowym Jorku czy budowa reprezentacyjnego centrum Chicago, rozpoczęta w 1909 roku³. Po II wojnie światowej wielkie projekty z przełomu XIX i XX wieku służyły za wzory dla polityki miejskiej i późniejszych inicjatyw odnowy miast w USA, (podobnie w Wielkiej Brytanii), podejmowanych już w nowych uwarunkowaniach, które wyznaczały dezindustrializacja oraz suburbanizacja.

Zmieniało się także znaczenie „odnowy” miast. Geneza tej koncepcji wynika z doktryny odpowiedzialności władzy publicznej za stan środowiska życia obywateli i kształtowanie go w sposób sprzyjający rozwojowi całego społeczeństwa. Źródła tej doktryny sięgają czasów wielkiego kryzysu lat 30. i federalnego programu przeciwdziałania jego skutkom, który uzyskał szerokie poparcie społeczne. Program *New Deal* zapoczątkował trwającą w Ameryce przez kilka dekad erę federalnego aktywizmu, opartą na filozofii interwencji państwa w priorytetowych dziedzinach, mających istotny wpływ na poziom życia ludności⁴.

Termin „odnowa miast” pojawił się w ramach federalnej polityki mieszkaniowej oraz w dokumentach Federalnej Administracji Mieszkaniowej (*Federal*

² Por. A. Majer, *Miasta Ameryki. Kryzys i polityka odnowy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 104–105.

³ Por. A. Majer, *Odrodzenie miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Łódź–Warszawa 2014, s. 39–41.

⁴ A. Majer, *Miasta Ameryki...*, s. 125, 138.

Housing Administration – FHA). Instytucja ta została utworzona w celu stymulowania produkcji i zatrudnienia w osłabionym sektorze budownictwa mieszkaniowego, zwiększenia jakości i dostępności mieszkań oraz podaży długoterminowych, niskooprocentowanych kredytów hipotecznych, ograniczonych po wielkim kryzysie z przełomu lat 20. i 30. Silny nacisk na dyscyplinę finansów sprawił jednak, że FHA powstrzymywała się od finansowania inwestycji zlokalizowanych w bardziej ryzykownych obszarach śródmiejskich, faworyzowała natomiast inwestycje na obszarach podmiejskich. Działania te spowodowały, że już w roku 1940 zarzucano agencjom federalnym milczące przyzwolenie dla degradacji centralnych obszarów miejskich. W latach 40., w obliczu rosnącej troski o kondycję przemysłowych miast Północy i Środkowego Zachodu, zwrócono się w kierunku bardziej aktywnych programów przekształceń miejskich. Wyrazem tego był wydany w 1941 roku przez FHA podręcznik przebudowy miast, który podkreślał konieczność planowania całościowego, obejmującego zarówno przestrzeń miasta, jak i jego społeczność. Ustanowiona w 1949 roku nowelizacja Ustawy o mieszkalnictwie (*Housing Act*) wprowadzała całą sekcję dotyczącą przekształceń i wyburzeń dzielnic mieszkań substandardowych, a także rozwoju społeczności⁵. Ta część stanowiła nowy federalny program odnowy miast (*Urban Renewal programme*), dedykowany przebudowie centrów, usuwaniu slumsów i zastępowaniu ich nową zabudową. Był to największy pod względem zasięgu program inwestycyjno-mieszkaniowy w historii polityki miejskiej USA. Oficjalne cele programu przewidywały: (1) wyeliminowanie budownictwa substandardowego; (2) ożywienie ekonomiczne śródmieść; (3) budowę nowoczesnych i wygodnych mieszkań oraz (4) wymierne zredukowanie segregacji rasowej.

Najpowszechniej realizowany schemat działań przewidywał inwestycje o dużej skali przestrzennej polegające na całkowitym wyburzaniu obszarów starej zabudowy i zastępowaniu jej nowymi obiektami. Działania te umożliwiła uchwalona w 1941 roku ustawa *Corporation Act*, która wprowadziła prawo do swobodnych wywłaszczeń i dysponowania nieruchomościami przez władze miejskie „w ważnym interesie publicznym”. Na mocy tych przepisów pierwotne prawa własności wygasły automatycznie, niezależnie od faktycznego stanu prawnego. Pozyskane w ten sposób nieruchomości były po ich oczyszczeniu oferowane deweloperom po sztucznie zaniżonych cenach, porównywalnych do kosztów nabycia podmiejskich nieruchomości niezabudowanych. Umożliwiła to prawna formuła „odpisywania”, czyli celowego pomniejszania wartości nieruchomości⁶.

Deweloperzy nie przejawiali jednak zainteresowania budownictwem mieszkaniowym przeznaczonym dla osób o niskich dochodach, niezależnie od możliwości jego subsydiowania. Zależało im natomiast na budowie śródmiejskich centrów

⁵ J.R. Gold, *Modernism, Narratives of Renewal and the Historiography of Urban Regeneration*, [w:] M.E. Leary, J. McCarthy (red.), *The Routledge Companion to Urban Regeneration*, Routledge, London–New York 2013, s. 26–27.

⁶ A. Majer, *Odrodzenie miast...*, s. 41–42.

handlowych i innych obiektów komercyjnych. W związku z tym z opisanego programu skorzystało relatywnie niewiele miast. Stało się to przyczyną jego zrewidowania z roku 1954. Zgodnie z nowymi założeniami, odnowa miejska miała początkowo obejmować szersze spektrum podejść uwzględniających możliwości konserwacji i rehabilitacji tkanki miejskiej przez sektor prywatny, ograniczające skalę finansowania ze środków federalnych przejęć nieruchomości i prac rozbiórkowych. Z zasady przyświecało temu programowi etyczne zobowiązanie odnowy zarówno ludzi, jak i struktur. W praktyce jednak zdecydowanie oddalono się od tych wytycznych. Pod hasłami wspólnego dobra, program ten dopuścił przeznaczenie 10% środków na przedsięwzięcia niemieszkalne. Udział ten sukcesywnie wzrastał w kolejnych latach i wreszcie, po odpowiedniej manipulacji definicjami i procedurami przekroczył 50%⁷. Taki poziom swobody sprawił, że zarządzający miastami i lokalni liderzy zupełnie stracili zainteresowanie tanim budownictwem mieszkaniowym, stanowiącym priorytetowy składnik pierwotnej koncepcji.

Inną zmianą wprowadzoną w 1954 roku był postulat partycypacji społeczności lokalnej w przygotowaniu i wprowadzaniu programów odnowy miast. Zmiana ta została wprowadzona prawdopodobnie z uwagi na duży opór społeczny i narastanie antagonizmu pomiędzy mieszkańcami a agencjami odpowiedzialnymi za przekształcenia. Ocena podejmowanych w tym zakresie działań jest jednak negatywna⁸. Często miały one charakter pasywny i były przedmiotem manipulacji.

Według oficjalnych statystyk w ramach programu odnowy miast zburzono ponad 600 tys. mieszkań substandardowych, zajmowanych przez 2 mln osób, a w ich miejsce powstało ponad 250 tys. nowych jednostek mieszkalnych⁹. Już te dane wskazują na dyskusyjne efekty programu. Z jednej strony niekwestionowanym sukcesem była zmiana wyglądu dzielnic centralnych, poprawa jakości infrastruktury drogowej i usunięcie niezdrowej tkanki slumsów. Z drugiej strony stało się to kosztem dotychczasowych mieszkańców. Nadzędne cele programu, związane ze zwiększeniem dostępności mieszkań i ograniczeniem segregacji rasowej, nie zostały zrealizowane. Problemy mieszkaniowe nie tylko nie zostały rozwiązane, ale wyraźnie się pogłębiły. Z perspektywy czasu działania te oceniane są bardzo negatywnie, przede wszystkim jako narzędzie masowych przesiedleń sankcjonujących nierówności rasowe i zmniejszenie dostępności zasobów mieszkaniowych dla osób o niskich dochodach. W latach 60. XX wieku rządowe programy mieszkaniowe nadal wspierały segregację rasową, lokując budownictwo socjalne w biednych dzielnicach i napędzając suburbanizację poprzez dyskryminujące subsydia mieszkaniowe. Najsilniej dotyczyło to mieszkańców o najmniejszych możliwościach w zakresie relokacji. Wysiedlani mieszkańcy często

⁷ J.R. Gold, *Modernism, Narratives...*, s. 27.

⁸ L.C. Keyes, *The Rehabilitation Planning Game: A study in the Diversity of Neighborhood*, MIT Press, Cambridge 1969, s. 7.

⁹ A. Majer, *Miasta Ameryki...*, s. 139–140.

przenosili się do budynków i dzielnic jeszcze bardziej zatłoczonych niż te, które opuścili¹⁰. Ponadto jedynie połowa relokowanych osób otrzymała odszkodowania, których przeciętna wysokość wynosiła zaledwie 69 dolarów na rodzinę¹¹. Krytycy tych działań wskazywali na to, że ich efektem była raczej relokacja slumsów i problemów miejskich zamiast ich ograniczenia oraz pogarszanie sytuacji wyprowadzanych mieszkańców, poprzez dalsze ograniczanie ich dostępu do rynku pracy i tanich mieszkań, a także niszczenie lokalnych struktur więzi społecznych¹². W taki sposób potencjalni beneficjenci odnowy miejskiej, w praktyce stali się jej ofiarami. Tym bardziej, że w wielu przypadkach obszary priorytetowe, wyznaczone do realizacji programu nie spełniały kryteriów degradacji w wystarczającym stopniu, aby być określone jako slumsy. Stanowiły za to atrakcyjne tereny dla bardziej rentownych inwestycji w obiekty komercyjne¹³. Wśród krytyków program *Urban Renewal* zyskał on miano „federalnego buldożera”¹⁴.

Program odnowy miast zakończył się oficjalnie w 1974 roku. Pomimo że wzbudził wiele kontrowersji i spotkał się z miażdżącą krytyką, koncepcja prowadzenia przekształceń miejskich poprzez wielkoskalowe wyburzenia i przesiedlenia stała się wzorem dla podobnych przedsięwzięć w Europie¹⁵.

Polityka i koncepcje neoliberalne, zwłaszcza obserwowane od lat 50., 60. XX wieku miały znaczący wpływ na krajobraz miejski w USA. Władze federalne i stanowe odegrały w tym procesie niespójną, niejednoznaczną rolę. Programy federalne silnie stymulowały nowe budownictwo mieszkaniowe. Sprzyjały temu odliczenia odsetek od kredytów hipotecznych na etapie rozliczenia podatku dochodowego, ulgi w podatku od nieruchomości, stymulowanie budowy autostrad, działania FHA, a także wiele innych programów. Uznaje się, że chociaż inicjatywy te nigdy nie miały na celu zniszczenia miast, wywarły właśnie taki efekt¹⁶. Ograniczenie lub likwidacja tanich mieszkań, prywatyzacja zasobów oraz deregulacja działalności przedsiębiorstw wytworzyła w miastach przestrzenie sprzeczności¹⁷.

¹⁰ M.E. Triage, *Urban Renewal and Resistance: Race, Space, and the City in the Late Twentieth to the Early Twenty-First Century*, Lexington Books, Lanham 2016, s. 7, 15.

¹¹ R. Halpern, *Rebuilding the Inner City: A History of Neighborhood Initiatives to Address Poverty in the United States*, Columbia University Press, New York 1995, s. 68.

¹² M.J. Rich, R.P. Stoker, *Collaborative Governance for Urban Revitalization: Lessons From Empowerment Zones*, Cornell University Press, Ithaca 2014, s. 15.

¹³ Y. Zhang, K. Fang, *Is History Repeating Itself?: From Urban Renewal in the United States to Inner-City Redevelopment in China*, „Journal of Planning Education and Research” 2004, nr 23, s. 288.

¹⁴ Termin ten zaczerpnięto z publikacji: M. Anderson, *The Federal Bulldozer: A Critical Analysis of Urban Renewal, 1942–1962*, MIT Press, Cambridge 1964.

¹⁵ A. Majer, *Miasta Ameryki...*, s. 139.

¹⁶ S. Aryeetey-Attoh, F.J. Costa, H.A. Morrow-Jones, C.B. Monroe, G.G. Sommers, *Central-city Distress in Ohio's Elastic Cities: Regional and Local Policy Responses*, „Urban Geography” 1998, nr 19(8), s. 742.

¹⁷ M.E. Triage, *Urban Renewal and Resistance...*, s. 8.

Lekceważenie słabych ekonomicznie oraz biernych politycznie mniejszości doprowadziło do narastania niezadowolenia społecznego i gwałtownych zamieszek w Los Angeles w 1965 roku. Wydarzenia te zapoczątkowały całą serię rozruchów i walk miejskich, wybuchających kolejno w większych miastach i siłą tłumionych¹⁸. Wraz z krytyką dotychczasowych inicjatyw i rozwijającym się zainteresowaniem problematyką biedy, niepokoje miejskie stały się impulsem do rewizji polityki miejskiej i społecznej.

Nowe podejście, wprowadzone w połowie lat 60. koncentrowało się na próbie rozwiązania problemu biedy i zwalczaniu niesprawiedliwości rasowej. W tym celu w 1964 roku powołano program Wielkie społeczeństwo (*Great Society*). Na ten program składał się szereg inicjatyw związanych z ograniczeniem dyskryminacji w zakresie dostępu do szkolnictwa, zatrudnienia i publicznych zasobów mieszkaniowych, udziału w wyborach, rozwoju nauk humanistycznych i badań naukowych, wspierania instytucji kultury, transportu publicznego, bezpieczeństwa transportu, a także ochrony konsumentów i środowiska przyrodniczego¹⁹.

Integralną częścią programu Wielkie społeczeństwo był zapoczątkowany w 1964 roku wieloaspektowy program Wojny z biedą (*War on Poverty*). W ramach tego programu podjęto szereg inicjatyw ukierunkowanych na zwiększenie dostępności edukacji, ochrony zdrowia oraz tworzenie podstaw systemów zabezpieczenia społecznego, podnoszenia kwalifikacji, szkolenia zawodowego czy aktywizacji zawodowej bezrobotnych. Na podstawie wcześniejszych doświadczeń w sferze usług publicznych zauważono, że wiele przedsięwzięć z zakresu opieki społecznej nie trafiało do osób biednych, często podejmowane działania były nieadekwatne do potrzeb, a usługi skierowane do osób w niekorzystnej sytuacji były fragmentaryczne i niepowiązane. Efektem tych refleksji było powołanie Programów działań na rzecz społeczności (*Community Action Programs – CAP*) i podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację – *Community Action Agencies (CAA)*²⁰. W ramach CAP poszczególne społeczności miały samodzielnie badać problemy w zakresie biedy, identyfikować najpilniejsze potrzeby w procesie jej zwalczania i wskazywać działania podejmowane w tym celu. W przygotowaniu i realizacji CAP szczególny nacisk kładziono na zaangażowanie zarówno mieszkańców obszaru docelowego, jak i instytucji, grup i agencji służących mieszkańcom. Barię w funkcjonowaniu CAP i CAA okazał się opór instytucjonalny. Nowatorskie podejście, kwestionowanie dotychczasowego sektorowego podziału kompetencji i efektywności działań poszczególnych instytucji wywołało silny sprzeciw zwłaszcza władz lokalnych, ale także gubernatorów, kongresmenów czy senatorów.

¹⁸ A. Majer, *Odrodzenie miast...*, s. 46.

¹⁹ Civil Rights Act of 1964, Voting Rights Act of 1965, National Foundation on the Arts and the Humanities Act of 1965, Urban Mass Transportation Act of 1964, High Speed Ground Transportation Act of 1965, National Traffic and Motor Vehicle Safety Act of 1966.

²⁰ M.J. Rich, R.P. Stoker, *Collaborative Governance...*, s. 17–19.

Szybko stało się jasne, że konieczna jest rewizja podejścia i w 1966 roku zainicjowano program Modelowych miast (*Model Cities – MC*) oraz utworzono Departament Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast (*Department of Housing and Urban Development – HUD*) w celu poprawy koordynacji istniejących programów miejskich. Cele programu akcentowały kompleksowe planowanie, obejmujące nie tylko odbudowę, ale także rehabilitację istniejącej zabudowy, świadczenie usług społecznych i udział obywateli. Nowe podejście miało wynikać przede wszystkim z (1) lepszego powiązania strategii inicjowanych przez rząd federalny z ich realizacją na szczeblu lokalnym; (2) jednoznacznej identyfikacji miast i dzielnic o szczególnym nasileniu problemów społecznych oraz (3) łączenia w kompleksowe plany odnowy miast²¹ z działaniami na rzecz budowy społeczności²². Koordynatorem działań miała być agencja publiczna. Utrzymane zostały przy tym wymagania dotyczące partycypacji społeczności lokalnej w tworzeniu i realizacji planów, co okazało się znacznym wyzwaniem. Uwypukliło to rozbieżności celów, interesów, poglądów oraz perspektyw władz miejskich i mieszkańców slumsów, które stały się podłożem nieuniknionych konfliktów. Koordynatorom działań trudno przychodziło godzenie sprzecznych interesów i reprezentowanie obu stron. Zauważono ponadto, że w przypadku programów, w których przeważały interesy mieszkańców, trudniej było uzyskać poparcie i zaangażowanie władz miejskich i innych instytucji publicznych. W programach, w których przeważały interesy władz miejskich powielano natomiast błędy programu *Urban Renewal*. Już na etapie wyznaczania obszarów interwencji omijano najgorsze i najmniej atrakcyjne dzielnice miejskie i włączano do programu tereny nie kwalifikujące się jako zaniedbane, lecz stanowiące atrakcyjne lokalizacje inwestycji komercyjnych²³.

Ocena programu Modelowych miast jest zróżnicowana. W niektórych miastach, takich jak Seattle, osiągnięto spektakularne sukcesy, w innych efekty programu nie były satysfakcjonujące. Program rozbudził nadzieje na ustalenie spójnej polityki miejskiej, urbanistycznej i mieszkaniowej, jednak ich nie spełnił. Umożliwił jednak testowanie różnorodnych innowacyjnych strategii polityki publicznej i stanowił kluczowy etap w rozszerzaniu zakresu partycypacji społecznej w zarządzaniu miejskim²⁴.

W latach 60. nastąpił dynamiczny przyrost liczby federalnych programów dotacyjnych, oferujących wsparcie na określone cele i nowych programów zapewniających bezpośrednio finansowanie dla samorządów. Paradoksalnie ten przyrost obfitości i różnorodności źródeł finansowania sprawił, że przewidywanie skali dostępnej pomocy oraz ocena łącznych rozmiarów uzyskanego wsparcia stały się

²¹ Fizycznej przebudowy, renowacji i usuwania slumsów.

²² Wsparcia, edukacji i czynnej partycypacji ubogiej ludności.

²³ Szerzej: A. Majer, *Miasta Ameryki...*, s. 152–154; M.J. Rich, R.P. Stoker, *Collaborative Governance...*, s. 19–21.

²⁴ A. Majer, *Miasta Ameryki...*, s. 155.

znacznym wyzwaniem. W celu rozwiązania tych problemów zdecydowano się na konsolidację programów grantów sektorowych w łączony grant na rzecz rozwoju wspólnoty (*Community Development Block Grant – CDBG*) ustanowiony w 1974 roku. Zwiększyło to znacznie bezpieczeństwo finansowe, samodzielność i elastyczność władz lokalnych oraz stanowych.

Na przestrzeni lat zasady korzystania ze środków CDBG zmieniały się. Początkowo społeczności lokalne posiadały znaczną swobodę w dysponowaniu nimi. W drugiej połowie lat 70. pojawiły się naciski na zwiększenie koncentracji obszarowej wydatków i kierowanie pomocy do osób i społeczności o niskich i średnich dochodach. Kontrole prowadzone przez HUD wykazały, że środki te są wydawane zbyt „szeroko”, co ograniczało ich skuteczność jako stymulatorów rehabilitacji obszarów problemowych. Departament Mieszkalnictwa zobowiązał zatem władze miejskie do wyznaczania sąsiedzkich obszarów strategicznych (*neighborhood strategy areas – NSAs*), które otrzymywałyby środki z CDBG „w sposób skoncentrowany i skoordynowany”. Wysiłki i kontrole HUD przyniosły pożądane skutki i poprawiło się społeczne adresowanie środków z grantu. Jednak już w 1981 roku rząd federalny wycofał się z tych wytycznych i prowadzenia kontroli, co zostało ocenione jako odstępianie od sprawiedliwości społecznej, które pozbawia potrzebujących ważnego argumentu w rywalizacji o środki finansowe. Dopiero na przełomie lat 80. i 90. wprowadzono zasadę, że 70% tych środków musi służyć osobom o niskich i średnich dochodach. W ograniczonym zakresie powrócono również do wymogu planowania działań i partycypacji społecznej poprzez powołanie w 1990 roku Programu partnerstwa inwestycyjnego HOME. Było to narzędzie wspierania budownictwa mieszkaniowego. Korzystanie z funduszy HOME wymagało przygotowania planu lokalnego – kompleksowej strategii w zakresie dostępności mieszkaniowej, powstającej przy udziale obywateli, konsultowanej z dostawcami usług społecznych oraz agencjami rządowymi. Wymagania te zostały rozszerzone na inne programy finansowania, w tym CDBG, w 1995 roku. Na tej podstawie, do ubiegania się o środki konieczne było złożenie skonsolidowanego planu prezentującego potrzeby rozwojowe i mieszkaniowe społeczności²⁵.

W latach 80. rząd federalny silnie faworyzował podejścia do rozwiązywania problemów miejskich oparte na wspieraniu strony podażowej. Rewitalizacja miast miała następować na skutek polityki wzmacniania lokalnych gospodarek, dzięki zmniejszeniu obciążeń podatkowych, deregulacji i niskiej inflacji. Strategia ta odzwierciedlała fundamentalne postulaty wycofania się rządu centralnego z polityki miejskiej, co miało służyć postępowi w zakresie rewitalizacji miast. Pomysły te zaczerpnięto z Wielkiej Brytanii, wraz z propozycjami utworzenia stref przedsiębiorczości (*enterprise zones*). Zgodnie z tą ideą zamiast kolejnych publicznych programów wsparcia, rekomendowano usunięcie lub ograniczenie podatków

²⁵ Szerzej: M.J. Rich, R.P. Stoker, *Collaborative Governance...*, s. 23–24.

i nadmiernej regulacji, co miało sprzyjać rozwojowi inicjatywy prywatnej i tworzeniu miejsc pracy.

Wprowadzenie stref przedsiębiorczości na poziomie federalnym napotkało na opór ze strony demokratów. Wskazywali oni na potrzebę budowy szerszych strategii, opartych na złożonym zestawie narzędzi i podkreślali ograniczone korzyści z takich inicjatyw dla mieszkańców o niskich i średnich dochodach²⁶. Na wprowadzenie stref przedsiębiorczości zdecydowały się jednak rządy stanowe. Podmiotom lokującym w strefach oferowano między innymi: ulgi w podatku dochodowym oraz podatku lokalnym, granty na tworzenie miejsc pracy, szkolenia zawodowe pracowników oraz preferencyjne kredyty. Po początkowych sukcesach, strefy przedsiębiorczości okazały się jednak polem do wielu nadużyć i defraudowania zaangażowanych w nie środków, co doprowadziło do porzucenia tej koncepcji²⁷.

W latach 80., w obliczu wycofywania się władz federalnych z aktywnej polityki odnowy miast, zaobserwowano rozwój różnorodnych zaawansowanych i kompleksowych strategii lokalnych ukierunkowanych na obszary koncentracji biedy. Inicjatywy te oparte były na współpracy biznesu, władz lokalnych, organizacji społecznych i pozarządowych, ośrodków naukowych i mieszkańców. Powstające w ten sposób programy i strategie przybierały charakter holistyczny. Skupiały się na jednoczesnym indukowaniu przemian w sferze przestrzennej i społecznej, w odróżnieniu od wcześniejszych działań faworyzujących jeden z tych aspektów, kosztem drugiego²⁸. Podejmowane działania wyróżniał strategiczny charakter i akcentowanie roli planowania długookresowego oraz oddolna forma, uwzględniająca upodmiotowienie i samowystarczalność jako cele oraz środki ich osiągnięcia.

Na początku lat 90. powołano serię programów HOPE VI²⁹. Program ten przewidywał finansowanie inicjatyw obejmujących³⁰: (1) podnoszenie jakości publicznych zasobów mieszkaniowych; (2) zmniejszanie koncentracji biedy poprzez lokowanie w publicznych zasobach mieszkaniowych społeczności o mieszanych dochodach; (3) dostarczanie usług wspierających, takich jak programy edukacyjne i szkoleniowe, opieka nad dziećmi i doradztwo zawodowe dla mieszkańców publicznych zasobów mieszkaniowych, aby wspomóc ich w znalezieniu i utrzymaniu pracy oraz (4) tworzenie partnerstw obejmujących mieszkańców publicznych zasobów mieszkaniowych, przedstawicieli rządu, sektora prywatnego,

²⁶ Tamże, s. 25–28.

²⁷ A. Majer, *Miasta Ameryki...*, s. 162.

²⁸ M.J. Rich, R.P. Stoker, *Collaborative Governance...*, s. 29.

²⁹ Home Ownership For People Everywhere, zob.: H.G. Cisneros, L. Engdahl (red.), *From Despair to Hope: Hope VI and the New Promise of Public Housing in America's Cities*, Brookings Institution Press, Washington 2009.

³⁰ M. Pacione, *Urban Geography: A Global Perspective*, Routledge, London–New York 2005, s. 230.

organizacji pozarządowych i społeczności lokalnej w celu planowania i tworzenia nowych społeczności.

Inicjatywa HOPE VI spotkała się z głosami krytyki. Komentatorzy podkreślali, że program ten miał właściwe cele, jednak nie zostały one osiągnięte, lub realizowano je w niewłaściwy sposób. Za słabości tego programu uznano brak jasnych standardów, w zakresie definiowania „poważnie zdegradowanych publicznych zasobów mieszkaniowych” i brak twardych danych na temat osiągniętych wyników. Pojawiły się zarzuty, że w toku realizacji programu zaczęto odchodzić od pierwotnych celów. Stopniowo obszar interwencji w ramach programu przesunął się z obszarów mieszkaniowych w najgorszej sytuacji na miejsca najbardziej atrakcyjne i zapewniające wyższe dochody. Podczas realizacji programu zaobserwowano zmniejszanie dostępności tanich mieszkań publicznych, co wiązano z brakiem obowiązku ekwiwalentnego zastępowania usuwanych jednostek mieszkaniowych, nowymi. Choć podstawowym celem określonym w ustawie HOPE VI była poprawa warunków życia rodzin w trudnych warunkach mieszkaniowych, oszacowano, że przeciętnie tylko 11,4% byłych mieszkańców powracało na obszary objęte programem. Niepokój budziła też liczba mieszkańców przeniesionych, ale „zagubionych po drodze”, którzy następnie nie otrzymywali już pomocy mieszkaniowej³¹. Krytycy tego programu zwracają ponadto uwagę na jego podobieństwa do programu *Urban Renewal* i dostrzegają w charakterze tych inicjatyw przebliski powtarzającego się procesu, swoistej spirali przemian. W latach 50. burzono wielorodzinne domy szeregowe, zastępując je wysoką zabudową – blokowiskami. Następnie po kilkudziesięciu latach powstałe w ten sposób obiekty oceniane zostały jako wyeksploatowane i zastępowane ponownie przez niskiej i średniej jakości budownictwo mieszkaniowe o niższej intensywności³². W ten sposób burzenie slumsów zastąpiono burzeniem blokowisk, a niska jakość nowych zasobów nie zapewniała ich przyszłej trwałości.

W 1992 roku w Nowym Jorku obserwowano serie rozruchów, których podłożem było niezadowolenie związane z problemami miejskimi i ze znikomymi efektami dotychczasowej polityki miejskiej. Artykułowano potrzebę opracowania zupełnie nowego podejścia.

W odpowiedzi na te postulaty w 1993 roku rząd federalny powołał inicjatywę EZ-EC, na którą składały się strefy upodmiotowienia (*Empowerment Zones* – EZ) oraz przedsiębiorcze społeczności (*Enterprise Communities* – EC). Propozycja ta czerpała z doświadczeń zdobytych w działalności stref przedsiębiorczości, jednak miała wychodzić poza narzędzia oparte na ulgach podatkowych i deregulacji, obejmując jednocześnie finansowanie w postaci grantów. Inicjatywa ta była jednocześnie silnie osadzona w koncepcji budowy społeczności, czego dowodem

³¹ *False HOPE. A Critical Assessment of the HOPE VI Public Housing Redevelopment Program*, 2002, <http://www.narpac.org/ITXFALSE.HTM> (dostęp: 31.10.2017).

³² A. Majer, *Odrodzenie miast...*, s. 49–50.

były postulaty planowania strategicznego, kompleksowości oraz szerokiego partnerstwa, które miały zapewnić możliwości wzmocnienia podmiotowości mieszkańców wskazanych obszarów. Strefy EZ otrzymały dodatkowe środki w ramach grantu na rzecz usług socjalnych (*Social Services Block Grant*) oraz możliwość stosowania różnorodnych zachęt podatkowych. Grant ten stanowił narzędzie finansowania podstawowych usług społecznych, mające na celu pomoc osobom wymagającym wsparcia w zaspokojeniu podstawowych potrzeb, promowanie samowystarczalności, a także ochronę dzieci i dorosłych przed zaniedbaniem, przeemocą i wykorzystywaniem.

Inicjatywie EZ-EC przyświecały cztery główne zasady: (1) rozwijanie możliwości gospodarczych; (2) promowanie trwałego rozwoju społeczności; (3) wspieranie partnerstw, oraz (4) tworzenie strategicznej wizji zmian. W myśl twórców programu, pomyślny rozwój gospodarczy musi być częścią szerszego programu rewitalizacji społeczności. Przywołane zasady sugerowały również, że wysiłki na rzecz rozwoju gospodarczego mają większe szanse na powodzenie, gdy są oparte na strategii, w której odnowa gospodarcza, środowiskowa i fizyczna skoordynowana została z programami integracji i aktywizacji społecznej. Zasady te sugerowały, że rewitalizacja musi być wspierana i prowadzona przez szeroką koalicję, obejmującą władze różnych szczebli, sektor prywatny, organizacje społeczne i mieszkańców.

Wytyczne dotyczące tworzenia stref EZ-EC zachęcały do podjęcia procesu kompleksowego planowania i integracji usług, które uwzględniałyby problemy obszarów w sposób holistyczny. Szczególny nacisk kładziono na mobilizowanie i włączanie społeczności lokalnej jako kluczowego podmiotu w procesie tworzenia polityki miejskiej. Wytyczne sugerowały również, że problemy degradacji obszarów i społeczności miejskich wymagają długotrwałej, zinstytucjonalizowanej odpowiedzi. Epizodyczne, doraźne programy opracowywane w celu rozwiązywania pojedynczych problemów okazały się zdecydowanie niewystarczające. Wytyczne zachęcały do opracowywania zindywidualizowanych planów strategicznych, które odzwierciedlały lokalne problemy, zasoby i możliwości³³. Jednym z kluczowych elementów polityki EZ była zasada obszarowej koncentracji zasobów i działań. Wytyczne zawierały ponadto ograniczenia dotyczące wielkości, zakresu i charakterystyki potencjalnych stref EZ.

W 1996 roku wybrano do programu pierwszych 6 miast. Wykazywały one negatywne trendy demograficzne, społeczne i ekonomiczne oraz szczególnie silne oznaki kryzysu. Ustawodawstwo i wytyczne programu jasno wskazywały, że wyznaczone obszary powinny cierpieć wskutek powszechnego ubóstwa i bezrobocia. W strefach EZ notowano silniejsze objawy kryzysu, w porównaniu do wartości przeciętnych dla całego miasta³⁴.

³³ Por. M.J. Rich, R.P. Stoker, *Collaborative Governance...*, s. 13, 30–35.

³⁴ Tamże, s. 3.

Rozwój wszechstronnych i kompleksowych inicjatyw lokalnych pod koniec lat 80. i inicjatywa EZ-EC wytyczały drogę do wypracowania kompleksowego podejścia do przemian obszarów zdegradowanych, łączącego sfery gospodarczą, fizyczną i społeczną.

W 2011 roku powołano Inicjatywę Rewitalizacji Sąsiedztw (*Neighborhood Revitalization Initiative* – NRI). Inicjatywie tej przyświeca motto głoszące, że miejsce zamieszkania człowieka nie powinno determinować jego możliwości życiowych ani potencjału. Wyniki badań wykazują, że życie na obszarach skoncentrowanej biedy jest ważnym czynnikiem decydującym o przyszłych perspektywach życiowych dzieci. Dostrzeżono, że w przypadku tego rodzaju obszarów wysokie wskaźniki bezrobocia, przestępczości, niedostateczna wczesna opieka, edukacja, ochrona zdrowia oraz kondycja szkół, przyczyniają się do intensyfikacji negatywnych skutków związanych z życiem w ubóstwie. Z uwagi na to powiązane wyzwania, występujące na obszarach o wysokiej koncentracji biedy, wymagają zastosowania powiązanych rozwiązań.

Program NRI ma na celu interdyscyplinarne rozwiązywanie problemów obszarów w trudnej sytuacji. Program ten zakłada (1) koordynację różnych strumieni finansowania; (2) koncentrację obszarową i efektywne wykorzystanie skutków skoordynowanych działań; (3) podejście oparte na danych i wynikach, obejmujące monitorowanie i ocenę programu i identyfikację najlepszych praktyk, a także (4) elastyczne dostosowanie zakresu działań do zmian obserwowanych na obszarach interwencji.

W ramach NRI powołano pięć programów szczegółowych: (1) program *Choice Neighborhoods* mający na celu przekształcenie sąsiedztw skoncentrowanej biedy w żywotne społeczności o mieszanych dochodach; (2) kompleksowy system programów edukacyjnych oraz wsparcia dla rodziny i społeczności; (3) program ukierunkowany na zapobieganie przestępstwom związanym z przemocą, narkomanią i działalnością gangów, poprzez tworzenie partnerstw między policją i organizacjami społecznymi, w celu egzekwowania prawa i prewencji; (4) system ośrodków zdrowia zapewniających opiekę zdrowotną najbardziej zaniedbanym medycznie społecznościom miejskim oraz (5) program mający na celu zapobieganie używaniu substancji psychoaktywnych i leczenie osób uzależnionych³⁵.

Strategia NRI kładzie nacisk na partycypację społeczną i wzmacnianie przywództwa lokalnego oraz budowanie lokalnych partnerstw, zarówno na etapie planowania procesu przekształceń, jak i jego realizacji. Na etapie planowania konieczne jest przygotowanie kompleksowych programów, łączących wysiłki wielu podmiotów, w tym instytucji i organizacji non-profit.

³⁵ Szerzej: *Frequently Asked Questions. Neighborhood Revitalization Initiative*, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/Neighborhood_Revitalization_Initiative_FAQs.pdf (dostęp: 3.11.2017).

To nowe podejście do rozwiązywania problemów obszarów koncentracji biedy odwołuje się do wielu zasad stanowiących podstawy programu EZ-EC: interdyscyplinarności i podejścia holistycznego, koordynacji, koncentracji obszarowej, oparcia na danych i raportowania, elastyczności i adaptacji do zmieniających się uwarunkowań. Władze lokalne są zachęcane do rozważania, już na etapie planowania, wzajemnych powiązań pomiędzy problemami obserwowanymi na obszarach zdegradowanych i działaniami zaplanowanymi w celu przewyższenia tych problemów. Programy realizowane w ramach NRI przyjmują wieloletnie podejście etapowe, obejmujące dotacje na planowanie i realizację³⁶.

Przedsięwzięcia rewitalizacyjne są również wspierane przez Agencję Ochrony Środowiska, która od 2009 roku tworzy wraz z HUD i Departamentem Transportu partnerstwo na rzecz zrównoważonych społeczności. Cele partnerstwa dotyczą zwiększenia możliwości wyboru w sferze zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, zwiększenia wydajności i niezawodności systemów transportu, ochrony środowiska i wspierania rozwoju dynamicznych i zdrowych dzielnic, atrakcyjnych dla podmiotów gospodarczych³⁷.

Reasumując w rozwoju koncepcji rewitalizacji w przypadku Stanów Zjednoczonych można wyróżnić 4 okresy (por. tabela 3).

Po wojnie, do połowy lat 60. XX wieku koncentrowano się na przebudowie centrów miast w oparciu o modernistyczne koncepcje urbanistyczne. Pod hasłami poprawy warunków mieszkaniowych najbiedniejszych i ograniczenia segregacji rasowej, realizowano programy odnowy ekonomicznej śródmieść. Pomimo osiągnięć w sferze przestrzennej i gospodarczej, program ten przyniósł zdecydowanie negatywne skutki w sferze społecznej i spotkał się z silnym oporem społecznym. Od połowy lat 60. realizowano program miast modelowych stanowiący pierwszą próbę połączenia odnowy miast i działań na rzecz budowy społeczności, w kompleksowe plany. Pomimo że program ten nie spełnił pokładanych w nim nadziei, umożliwił testowanie innowacyjnych strategii polityki publicznej i stanowił kluczowy etap w rozszerzaniu zakresu partycypacji społecznej w zarządzaniu miejskim.

Trzeci okres, przypadający na drugą połowę lat 70. oraz lata 80. XX wieku cechowało wycofanie się władz centralnych z aktywnej polityki miejskiej i ograniczenia ich roli do sfery finansowania przekształceń miejskich. Stało się to okazją do zwiększenia aktywności władz stanowych w zakresie działań na rzecz odnowy gospodarczej i ewolucji koncepcji rewitalizacji w kierunku kompleksowości i holistycznego planowania strategicznego.

³⁶ M.J. Rich, R.P. Stoker, *Collaborative Governance...*, s. 243.

³⁷ *Partnership for Sustainable Communities. Three Years of Helping Communities Achieve Their Visions for Growth and Prosperity*, United States Environmental Protection Agency, 2012, https://www.epa.gov/sites/production/files/2014-01/documents/partnership_accomplishments_0.pdf (dostęp: 13.05.2020).

Tabela 3. Ewolucja podejścia do rewitalizacji miast w Stanach Zjednoczonych

Okres/typ strategii	Lata 50. i 1 połowa lat 60. XX wieku ODNOWA (Urban Renewal)	2 połowa lat 60. i 1 połowa lat 70. XX wieku MIASTA MODELOWE (Model Cities)	2 połowa lat 70. i lata 80. XX wieku REHABILITACJA GOSPODARCZA REWITALIZACJA LOKALNA	Lata 90. XX wieku REWITALIZACJA ZINTEGROWANA
Sfera	Przebudowa centrów miast w oparciu o modernistyczne koncepcje urbanistyczne, uwzględniające rozwój infrastruktury miejskiej.	Reformy społeczne, koncentracja na ograniczeniu problemu biedy i dyskryminacji rasowej, łączenie w kompleksowe plany odnowy miast (fizycznej przebudowy, renowacji i usuwania slumsów) i działań na rzecz budowy społeczności (wsparcia, edukacji i czynnej partycypacji).	Wycofanie się rządu federalnego z aktywnej polityki miejskiej, wzrost aktywności rządów stanowych na rzecz odnowy gospodarczej miast, początek zaawansowanych i kompleksowych strategii lokalnych ukierunkowanych m.in. na obszary koncentracji biedy.	Koncentracja na budowie społecznej, planowanie strategiczne, kompleksowość oraz szerokie partnerstwo, dążenie do wzmacniania podmiotowości mieszkańców.
Główna strategia i orientacja	Władze centralne i lokalne z udziałem podmiotów sektora prywatnego (deweloperzy).	Władze centralne i lokalne, niezależne, a następnie zależne instytucje koordynujące, podmioty sektora prywatnego, zwrócenie uwagi na partycypację społeczności lokalnej.	Władze stanowe, współpraca biznesu, władz lokalnych, organizacji społecznych i porządkowych, ośrodków naukowych i przede wszystkim mieszkańców.	Szerokie partnerstwa oparte na społeczności lokalnej.
Główni aktorzy i interesariusze	Centra miast, obszary stawiące atrakcyjne lokalizacje dla obiektów komercyjnych, pojedyncze nieruchomości.	Jednocześnie wyznaczane miasta i dzielnice o szczególnym nasileniu problemów społecznych (nie zawsze respektowane na rzecz atrakcyjnych lokalizacji inwestycji komercyjnych)	Obszary problemowe, m.in. koncentracji biedy.	Działania na poziomie wybranych obszarów, sąsiedztw i społeczności.
Perspektywa ekonomiczna	Cel – ożywienie ekonomiczne śródmieść.	Cel – ożywienie ekonomiczne śródmieść.	Odnowa gospodarcza wybranych obszarów, konsolidacja źródeł finansowania.	Rozwijanie możliwości gospodarczych.

Sfera społeczna	Cele – poprawa warunków mieszkaniowych, ograniczenie segregacji rasowej. Skutki przeciwne do zamierzeń.	Postęp w zakresie warunków socjalnych, opieki społecznej i praw obywatelskich.	Zwiększenie nacisku na partycypację społeczną na wszystkich etapach rewitalizacji.	Promowanie trwałego i zrównoważonego rozwoju społeczności. Wzmocnienie podmiotowości mieszkańców.
Sfera przestrzenna	Przebudowa centrów miast, usuwanie slumsów, eliminowanie zabudowy mieszkaniowej na korzyść obiektów komercyjnych.	Kontynuacja działań z poprzedniego okresu, rehabilitacja istniejącej zabudowy, wyburzanie i przekształcanie dzielnic mieszkaniowych standardowych.	Odnowa i przebudowa zasobów mieszkaniowych, oraz przedsięwzięcia o znacznej skali i komercyjnym charakterze w obrębie centrów miast.	Ograniczony zakres działań. Przekształcenia fizyczne jako równorzędny, a nie główny kierunek działań.
Sfera środowiskowa	Tereny zielone, jako infrastruktura uzupełniająca.	Kontynuacja działań z poprzedniego okresu.	Wzrost zainteresowania jakością środowiska.	Wprowadzanie idei zrównoważonego rozwoju.

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy literatury przedmiotu, przytoczonej w przypisach.

Wreszcie w latach 90. koncepcja rewitalizacji została osadzona na paradygmacie budowy społeczności, czego dowodem były postulaty planowania strategicznego, kompleksowości oraz szerokiego partnerstwa, które miały zapewnić możliwości dla wzmocnienia podmiotowości mieszkańców obszarów zdegradowanych. Ukształtowane w tym okresie współczesne podejście do rewitalizacji opiera się na rozwijaniu możliwości gospodarczych oraz promowaniu trwałego i zrównoważonego rozwoju społeczności poprzez wspieranie szerokiego modelu partnerstwa i tworzenie strategicznej kompleksowej (holistycznej) wizji zmian na zidentyfikowanych obszarach problemowych.

Przemiany podejścia do rewitalizacji miast obserwowane w Stanach Zjednoczonych wynikają z wielu czynników: polityki gospodarczej, społecznej i finansowej, zarówno na poziomie federalnym, jak i na niższych szczeblach władzy, a także zmian koncepcji w tym zakresie, nacisków społecznych, wewnętrznego procesu uczenia się na błędach i rozpowszechniania rozwiązań udanych. Doświadczenia amerykańskie wskazują również, iż ważne źródło nowych rozwiązań stanowią także doświadczenia i koncepcje opracowane w innych krajach. Porównanie doświadczeń pionierów rewitalizacji pozwala ujawnić różnice i zbieżności w kształtowaniu się i przemianach koncepcji rewitalizacji oraz zidentyfikować procesy wewnętrznego uczenia się oraz wymiany doświadczeń w skali międzynarodowej.

3.2. Przemiany podejścia do rewitalizacji w Wielkiej Brytanii

Początki współczesnej polityki miejskiej w Wielkiej Brytanii sięgają lat 30. XX wieku i wyznaczenia obszarów objętych programami wyburzeń i przekształceń dzielnic mieszkań substandardowych (*slum clearance*). Następnym etapem było utworzenie w 1947 roku Obszarów Całościowego Zagospodarowania (CDA – *Comprehensive Development Areas*)³⁸. Przyjęte w tym czasie regulacje prawne umożliwiły dokonywanie wywłaszczeń w celu wyburzania obszarów zabudowy substandardowej i odnowę centrów miast połączoną z przemodelowaniem systemu drogowego. Podejmowane przekształcenia ukierunkowane były na tworzenie obszarów monofunkcyjnych (por. p. 1.3), wyposażenie centrów miast w parkingi wielopoziomowe oraz rozwój infrastruktury kulturalnej i społecznej.

W 1959 roku Ministerstwo Mieszkalnictwa i Samorządu Lokalnego podjęło zobowiązanie do prowadzenia stopniowej odnowy miejskiej zamiast fragmentarycznego planowania przestrzennego. Skutkiem szerokich konsultacji było sformułowanie w 1962 roku polityki odnowy miejskiej, opisywanej jako nowa faza

³⁸ Obszary te powstały na podstawie ustawy zatytułowanej *Town and Country Planning Act*. Zob. R. Guzik, *Ewolucja polityki rewitalizacji*, [w:] R. Guzik (red.), *Rewitalizacja miast w Wielkiej Brytanii*, Seria: „Rewitalizacja miast polskich”, t. 1, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2009, s. 27.

długowiecznego procesu obejmującego przebudowę i modernizację obiektów, a nawet całych obszarów, ocenianych jako zużyte, przestarzałe czy nieprzystające do potrzeb społeczności. Potrzeby rehabilitacji i konserwacji zostały zepchnięte na drugi plan w obliczu konstatacji, że istniejące zagospodarowanie przestrzenne miast stanowi barierę dla postępu.

Stopień i skala sanacji, która nastąpiła w procesie odnowy miejskiej w przypadku poszczególnych miast były zróżnicowane, ponieważ podobnie jak w Stanach Zjednoczonych wiele zależało od poglądów i podejścia poszczególnych władz lokalnych, ich entuzjazmu dla wyburzeń i chęci formułowania partnerstw z podmiotami sektora prywatnego³⁹.

Wyburzenia i przekształcenia dzielnic mieszkań substandardowych wyznaczały główny kierunek rewitalizacji aż do wybuchów niepokojów społecznych drugiej połowy lat 60. Do tego czasu problemy miast były widziane i rozwiązywane przede wszystkim w zakresie ich tkanki fizycznej⁴⁰. Przedmiotem krytyki stała się przede wszystkim niska jakość nowego publicznego budownictwa mieszkaniowego oraz jego niedostosowanie do rzeczywistych potrzeb i preferencji mieszkańców. Kwestionowano także zasadność części inwestycji w zakresie rozbudowy sieci drogowej. Piętnowano megalomanię projektów wielkoskalowych i arogancję kultywujących modernistyczne wizje architektów⁴¹.

Odkrycie na nowo problematyki ubóstwa i rozpoznanie jego związków z imigracją z byłych kolonii wskazało na potrzebę nowej polityki miejskiej. Impulsem do podjęcia działań stały się krytyczny wobec niewystarczających działań w zakresie mieszkalnictwa komunalnego raport *Milner Holland* oraz nawołujący do zmian raport poświęcony edukacji.

W odpowiedzi na rosnące zaniepokojenie kondycją centralnych obszarów miast, a w szczególności osiedli, w ramach których obserwowano znaczną koncentrację imigrantów, Urząd Mieszkalnictwa (*Home Office*) uruchomił w 1968 roku program miejski (*Urban Programme – UP*) i przedsięwzięcia na rzecz rozwoju społeczności (*Community Development Projects*). Narzędzie to umożliwiała udzielanie grantów dla władz lokalnych przeznaczonych na poprawę edukacji, mieszkalnictwa oraz pomoc społeczną w obszarach najbardziej zdeprywowanych⁴². Na mocy ustawy o mieszkalnictwie z 1969 roku ustanowione zostały ogólne obszary poprawy (*General Improvement Areas*) jako narzędzie walki z fizyczną (przestrzenną) degradacją miast. Podstawy programu miejskiego odnoszą się w pewnym stopniu do programu Wojny z biedą prowadzonego w USA.

Zastosowano w tym przypadku pozytywną dyskryminację na rzecz wybranych grup i obszarów, która przybrała formę przedsięwzięć małej skali. Początkowo nacisk miał być kładziony na eksperymenty, samopomoc i koordynację

³⁹ J.R. Gold, *Modernism, Narratives...*, s. 28.

⁴⁰ R. Guzik, *Ewolucja polityki rewitalizacji...*, s. 27.

⁴¹ J.R. Gold, *Modernism, Narratives...*, s. 29.

⁴² R. Guzik, *Ewolucja polityki rewitalizacji...*, s. 27.

istniejących usług. Jednak w praktyce częściowo zarzucono te ideały. Dążono przede wszystkim do uzyskania szybkich wyników, do czego przyczyniła się słabość nadzoru nad rodzajem wspieranych projektów. Mimo że władze lokalne musiały udokumentować występowanie szczególnych potrzeb, nie zostały one opisane bardziej szczegółowo.

W 1972 roku podjęto cykl badań nad obszarami śródmiejskimi. Ich celem było zrozumienie przyczyn procesu degradacji miast. W wyniku przeprowadzonych analiz stwierdzono, że działania podejmowane w celu rozwiązywania problemów miejskich były niewłaściwe i postulowano zastosowanie podejścia pragmatycznego, łączącego interwencje obszarowe ze świadomością roli czynników strukturalnych. W odpowiedzi na te postulaty w 1974 roku uruchomiono kompleksowe programy wspólnotowe (*Comprehensive Community Programmes*). Stanowiły one próbę adaptacji technik zarządzania przedsiębiorstwami zaczerpniętych z sektora prywatnego do rozwiązania problemu degradacji miast⁴³.

Skuteczność wszystkich podejmowanych działań była jednak niewielka. Przyczyny niepowodzeń wskazywał, opracowany w tym okresie raport *White Paper on the Inner Cities* (1977). Dokument ten stanowił pierwszą w okresie powojennym poważną próbę zrozumienia natury i przyczyn problemów miejskich w Wielkiej Brytanii. Uznanie, że określone części tkanki miejskiej – wewnętrzne obszary miejskie – wymagają własnych specyficznych polityk było przełomowym wydarzeniem w rozwoju polityki miejskiej⁴⁴. Autorzy raportu stwierdzili, że główne źródła problemów zdegradowanych dzielnic śródmiejskich znajdują się poza nimi samymi i wynikają przede wszystkim ze struktur ekonomicznych, społecznych i politycznych zewnętrznych w stosunku do tych obszarów (por. 1.3).

Te ustalenia skłoniły rząd do przyjęcia rok później *Inner Urban Areas Act*, który stał się podstawą utworzenia partnerstw pomiędzy rządem centralnym a władzami lokalnymi działających na rzecz ożywienia ekonomicznego obszarów śródmiejskich⁴⁵. Dokument ten w połączeniu m.in. z modyfikacją i rozszerzeniem UP, jako źródła finansowania, wyposażył władze lokalne w kompetencje i zasoby potrzebne do realizacji nowego podejścia do przemian miejskich. Miało ono polegać na przyciąganiu inwestorów prywatnych, wspomaganym poprzez ograniczenie rozwoju obszarów peryferyjnych⁴⁶. Zbiegło się to w czasie ze zmianą priorytetów rządu z forsowania polityki budowy i rozwoju nowych miast w kierunku rewitalizacji miast istniejących.

W 1979 roku objęcie rządów przez konserwatywny rząd Margaret Thatcher przyniosło zmiany podejścia do kwestii miejskich, dla których ważnym

⁴³ J. McCarthy, *Partnership, Collaborative Planning and Urban Regeneration*, Ashgate e-Book, 2007, s. 28.

⁴⁴ C. Couch, O. Sykes, W. Börstinghaus, *Thirty Years of Urban Regeneration in Britain, Germany and France: The Importance of Context and Path Dependency*, „Progress in Planning” 2011, nr 75, s. 3.

⁴⁵ R. Guzik, *Ewolucja polityki rewitalizacji...*, s. 27.

⁴⁶ C. Couch, O. Sykes, W. Börstinghaus, *Thirty Years of Urban...*, s. 3.

bodźcem były niepokoje i zamieszki obserwowane w największych miastach brytyjskich. Kontynuowano funkcjonowanie *Urban Programme*, jednak w coraz większym stopniu zaczęto podkreślać rolę inicjatyw oddolnych, inwestycji prywatnych i dbałości o efektywność (również ekonomiczną) podejmowanych działań⁴⁷. Odzwierciedleniem tych postulatów była aktywizacja i wzrost znaczenia sektora prywatnego w rewitalizacji, jako bardziej wydajnego, efektywnego i zorientowanego na sukces. Rola sektora publicznego miała, według tej koncepcji, koncentrować się na tworzeniu zachęt i ułatwień w działaniu sektora prywatnego, a także kreowaniu przyjaznego klimatu dla inwestycji. Bardzo silnie promowano, a najczęściej wskazywano jako obligatoryjny, model partnerstwa publiczno-prywatnego.

Na mocy *Local Government Planning and Land Act* (1980) powołano do życia strefy przedsiębiorczości (*Enterprise Zones – EZ*), bardzo zbliżone w konstrukcji i działaniu do znanych w Polsce specjalnych stref ekonomicznych oraz korporacje rozwoju miast (*Urban Development Corporations – UDC*). Głównym zadaniem UDC było przygotowywanie terenów pod inwestycje sektora prywatnego. W ramach podstawowej działalności instytucje te zajmowały się pozyskiwaniem i scalaniem terenów, ich oczyszczaniem, wyposażaniem w infrastrukturę, a także – w partnerstwie z prywatnymi inwestorami – planowaniem przestrzennym. Podmiotom tym zapewniono także możliwość odsprzedawania części gruntów i nieruchomości, zyskujących na wartości dzięki prowadzonym przekształceniom oraz finansowania dłużnego.

Wśród innych inicjatyw, programów i instytucji związanych z rewitalizacją, funkcjonujących w Wielkiej Brytanii w latach 80. wskazać można:

- *Derelict Land Grant* (1982) – służący głównie do finansowania projektów przekształcania terenów poprzemysłowych, przeznaczony dla podmiotów publicznych i organizacji pozarządowych;
- *Estate Action* (1985) – konkursy na finansowanie przedsięwzięć władz lokalnych, obejmujących odnowę osiedli komunalnych, usprawnienie zarządzania, tworzenie więzi sąsiedzkich itp.;
- *City Action Teams* – zespoły składające się z przedstawicieli władz rządowych i lokalnych, powołane dla opracowania programów polepszenia jakości usług społecznych;
- *City Grants* (1988) – przeznaczone na projekty rewitalizacyjne sektora prywatnego;
- *Task Forces* (1986–1989) – powołane dla najbardziej problemowych obszarów miejskich w Anglii, niewielkie zespoły złożone z przedstawicieli władz lokalnych, instytucji pomocy społecznej, biznesu, szkolnictwa w celu promocji programów pomocowych wśród mieszkańców tych obszarów;

⁴⁷ Zob. P. Roberts, *The Evolution, Definition...*, s. 30.

- *Housing Action Trusts* (1988) – utworzone w celu rewitalizacji najbardziej zdegradowanych osiedli mieszkań publicznych, ich działania polegały na odnowie budynków i przyciąganiu nowych mieszkańców;
- *Training and Enterprise Councils* (1988) – rady doradcze, których zadaniem była ocena funkcjonowania i potrzeb lokalnego rynku pracy w zakresie kwalifikacji, popytu na określone profesje, a także wspomaganie rozwoju małych firm, doradzające przy projektach rewitalizacji ukierunkowanych na kwestie zatrudnienia i podnoszenia kwalifikacji zawodowych⁴⁸.

Podstawowe narzędzia zastosowane w omawianym okresie, jakimi były strefy przedsiębiorczości, nie spełniły pokładanych w nich oczekiwań, a oceny efektów działania korporacji rozwoju miast (UDC) są ambiwalentne. Najczęściej podkreśla się fakt, że były one bardzo kosztowne, a ponadto rozwiązywanie problemów określonych obszarów nie zawsze było jednoznaczne z poprawą sytuacji ich mieszkańców. Skupienie uwagi na aspektach ekonomicznych prowadziło do zaniedbań sfery społecznej. UDC były również krytkowane za brak mechanizmów kontroli demokratycznej wynikający z niewielkiego włączania w podejmowane działania władz i społeczności lokalnych.

Rewitalizacja w Wielkiej Brytanii w latach 80. XX wieku koncentrowała się głównie na działaniach w zakresie przestrzeni publicznych oraz nieruchomości, ukierunkowanych na podnoszenie ich funkcjonalności i wartości. Działania te polegały przede wszystkim na realizacji rozległych, spektakularnych i bardzo kosztownych projektów flagowych (*flagship projects*). Wychodzono przy tym z założenia, że pozytywne efekty dużych inwestycji infrastrukturalnych i budowlanych związane z powstawaniem charakterystycznych i rozpoznawalnych obiektów i przestrzeni „rozleją się” na otoczenie jako następstwo współzależności nieruchomości (por. *property-led regeneration* p. 2.3). Nie zawsze takie efekty obserwowano. Na porażkę były skazane zwłaszcza inicjatywy nieodpasowane do lokalnych potrzeb czy uwarunkowań, które nie zdobyły akceptacji społeczności lokalnej.

W kolejnej dekadzie nowością było wprowadzenie zasad konkurencji w pozyskiwaniu środków finansowych na rewitalizację. Do tej pory decyzje o obszarach poddawanych interwencji, kolejności działań i ich zakresie leżały w gestii rządu centralnego. Zasadność i skuteczność tego modelu spotkała się ze znaczną krytyką. Jego przeciwnicy wskazywali, że wspieranie przedsięwzięć, podejmowanych przez przedsiębiorcze władze lokalne we współpracy z partnerami prywatnymi, posiadającymi odpowiednią wizję i strategię, powinno zapewnić wyższą efektywność niż arbitralny podział zadań i środków. Wspomniane głosy krytyczne wpisywały się w szerszy nurt przemian koncepcji rządzenia (*new localism*)⁴⁹.

⁴⁸ Por. R. Guzik, *Ewolucja polityki rewitalizacji...*, s. 29.

⁴⁹ P. Roberts, *The Evolution, Definition...*, s. 31–32.

W ramach tej koncepcji akcentowano potrzebę zwiększenia autonomii władz lokalnych i rozszerzenia współpracy ze środowiskiem lokalnym, natomiast w sferze stylu zarządzania rekomendowano adaptację rozwiązań stosowanych w sektorze prywatnym. Procesy te zbiegły się również w czasie z odejściem od koncepcji rozwiązywania pojedynczych problemów na rzecz tworzenia bardziej zintegrowanego modelu zarządzania miastami i ich rewitalizacji⁵⁰. W odpowiedzi na te postulaty, już w 1989 roku wprowadzono obowiązek przygotowywania planów lokalnego rozwoju gospodarczego, natomiast w 1991 roku zaprezentowano *City Challenge*. Kładł on nacisk na promowanie bardziej zintegrowanych międzysektorowych przedsięwzięć. Był to program finansowania oparty na zasadach konkursu, z którego mogły skorzystać partnerstwa władz lokalnych z innymi podmiotami sektora publicznego, prywatnego i non-profit.

Na początku lat 90. przeprowadzono także weryfikację inicjatyw podjętych w sferze odnowy miejskiej. Przeprowadzone badania wskazywały na dużą złożoność i niespójność procesów przemian miejskich, będącą następstwem dużej liczebności nieskoordynowanych programów i źródeł finansowania. Ograniczało to znacznie możliwości strategicznego podejścia do procesu rewitalizacji. Odpowiedzią na te ustalenia była, zaprezentowana w 1993 roku, koncepcja Jednolitego Budżetu Rewitalizacyjnego (*Single Regeneration Budget – SRB*). Narzędzie to zastąpiło *City Challenge* i połączyło środki z różnych programów, którymi dysponowano na zasadach konkurencyjnych. Opisane przemiany obserwowane na początku lat 90. są istotne ze względu na odwrócenie dotychczasowego modelu rewitalizacji z odgórnie sterowanej i indukowanej (*top-down model*) w kierunku bardziej pożądanej aktywności oddolnej (*bottom-up model*)⁵¹.

Główna krytyka Jednolitego Budżetu Rewitalizacyjnego i podejścia konkurencyjnego odnosiła się do nierówności szans pomiędzy obszarami. Wskazywano, że taki model sprzyja pogłębianiu różnic i problemów, z uwagi na słabość najbardziej zaniedbanych obszarów i wynikające z niej bariery dla skutecznej rywalizacji o środki. O ile w latach 70. dominowały programy ukierunkowane na sferę mieszkaniową, uzupełniane programami w ograniczonym stopniu służącymi walce z ubóstwem, bezrobociem czy słabym wykształceniem, a w latach 80. główny akcent położono na programy służące aktywizacji ekonomicznej (strefy przedsiębiorczości, projekty flagowe), to od początku lat 90. zaczęła rozwijać się koncepcja głosząca, że celem nadrzędnym procesów rewitalizacji powinno być rozwiązanie szerokiego zakresu problemów, uwzględniające kwestie jakości środowiska i zasady zrównoważonego rozwoju.

Kolejny istotny przełom nastąpił w roku 1997 wraz ze zmianą władzy na szczeblu centralnym. Nowy rząd uznał, że największymi problemami miast są

⁵⁰ Por. R. Guzik, *Ewolucja polityki rewitalizacji...*, s. 31–32.

⁵¹ S. Mangen, *Social Exclusion and Inner City Europe: Regulating Urban Regeneration*, Palgrave MacMillan, New York 2004, s. 35, 37.

wykluczenie społeczne oraz zanik więzi społecznych i ekonomicznych zarówno pomiędzy różnymi grupami społecznymi, jak i różnymi obszarami. Remedium na te problemy miała być narodowa strategia rewitalizacji i odnowy sąsiedzkiej zatytułowana „Zintegrować Wielką Brytanię” (*National Strategy for Neighbourhood Renewal – „Bring Britain Together”*). Źródłem problemów miejskich upatrywano także w złym funkcjonowaniu szkół i innych instytucji publicznych (np. opieki społecznej). W związku z tym ciężar rewitalizacji został przesunięty z projektów mających ekonomicznie pobudzić miasto czy region na przedsięwzięcia obejmujące mniejsze obszary i społeczności lokalne. Nowe podejście akcentuje potrzebę poprawy koordynacji i holistycznego zarządzania na wszystkich poziomach władzy. Na tym etapie powołano szereg narzędzi i programów rewitalizacji zorientowanej na niewielkie obszary problemowe⁵² (por. p. 2.3 – podejście obszarowe). Programy te skierowano do władz lokalnych, na terenie których zidentyfikowano 86 obszarów sąsiedzkich o najniższych wartościach wskaźników wielokrotnej deprywacji. Stanowiący część tej inicjatywy, program *New Deal for Communities* ma na celu wzmocnienie zarządzania na poziomie lokalnym i integrację polityki rewitalizacji z innymi interwencjami obejmującymi edukację, zdrowie, bezpieczeństwo miejskie i zatrudnienie. W 1998 roku powołano Miejską Grupę Zadaniową (*Urban Task Force – UTF*), której powierzono zadanie identyfikacji przyczyn kryzysu miast oraz opracowanie wizji polityki miejskiej uwzględniającej zasady dobrobytu społecznego i odpowiedzialności środowiskowej. Był to jeden z elementów szerszej kampanii na rzecz renesansu miast, korespondującej z amerykańskim nowym urbanizmem (*new urbanism*). Raport przedstawiony przez UTF wskazał szereg rozwiązań kryzysu miast:

- rozwój koncepcji zwartych architektonicznie miast, będących mozaiką obszarów mieszkaniowych i komercyjnych ulic, zapewniających w bliskim sąsiedztwie dostęp do szerokiego zakresu usług, handlu i bardzo dobrze funkcjonującej komunikacji publicznej;
- absolutny priorytet wykorzystywania terenów już zagospodarowanych, chroniący przed niepotrzebnym i niekontrolowanym wzrostem miast;
- rozwój gospodarki opartej na wiedzy.

Jako narzędzie realizacji tych postulatów od 1999 roku zaczęły powstawać Przedsiębiorstwa Rewitalizacji Miast (*Urban Regeneration Companies – URC*)⁵³.

Przemiana koncepcji rewitalizacji znalazła wyraz w szeregu dalszych inicjatyw, m.in.:

- *New Commitment to Regeneration* (1999) – inicjatywie stowarzyszenia władz lokalnych mającej na celu doskonalenie zrównoważonego i szerokiego modelu partnerstwa;
- *Urban White Paper* (2000) – dokumencie podsumowującym pierwszy etap polityki miejskiej realizowanej przez laburzystów, podnoszącym

⁵² Por. R. Guzik, *Ewolucja polityki rewitalizacji...*, s. 31–32.

⁵³ Tamże, s. 33.

potrzebę harmonizowania i łączenia wielopoziomowych interwencji w jeden plan społeczno-ekonomiczny⁵⁴;

- *Community Empowerment Fund*, *Community Chest* oraz *Housing Improvement Programme* – narzędziach mających na celu wspieranie budowy wspólnot lokalnych, partycypacji mieszkańców w procesie podejmowania decyzji i samopomocy, uzależniających dostęp do finansowania od wydajności partycypacji⁵⁵.

W ostatnich latach obserwowane jest częściowe przeniesienie akcentów polityki rządu z rewitalizacji obszarów zdeprymowanych i polityki wyrównywania poziomu rozwoju i warunków życia, w kierunku pobudzania wzrostu gospodarczego i rozwoju ekonomicznego jako panaceum na problemy miejskie. Symptodem zmiany jest pomysł tworzenia przedsiębiorstw rozwoju gospodarczego (*Economic Development Companies*) w miejsce lub obok URC, program stref poprawy funkcjonowania przedsiębiorstw (*Business Improvement Districts* – BID) oraz wzrost roli Agencji Rozwoju Regionalnego w procesach rewitalizacji. Zwiększa się również nacisk na bardziej całościowe wkomponowanie idei zrównoważonego rozwoju, poszanowania środowiska i oszczędności energii w procesy rewitalizacji⁵⁶.

Ewolucja koncepcji rewitalizacji powiązana jest z rozwojem idei zrównoważonych społeczności lokalnych. Koncepcja ta osiągnęła obecnie poziom uznania i stosowania, które odzwierciedla konstatację (uwidoczoną zarówno w literaturze akademickiej, jak i praktycznej), że ograniczone w zakresie lub w czasie podejście do rozwiązania głęboko zakorzenionych problemów społeczności nie przyniesie pozytywnych i trwałych zmian. Akceptacja tego wniosku doprowadziła do sformułowania Planu Rozwoju Zrównoważonych Społeczności Lokalnych⁵⁷.

Reasumując, koncepcja rewitalizacji miast w Wielkiej Brytanii przeszła istotną ewolucję. Próbę jej podsumowania zaprezentowano w tabeli 4. Peter Roberts⁵⁸ wyróżnia pięć etapów w rozwoju i kształtowaniu się idei rewitalizacji w Wielkiej Brytanii. W okresie powojennym początkowo priorytetem było usunięcie zniszczeń wojennych, rekonstrukcja i odwrócenie zaawansowanych procesów zużycia technicznego tkanki budowlanej miast i miasteczek, będących skutkiem wieloletnich zaniedbań. Działania te były postrzegane jako zadanie o randze narodowej. Priorytetem było wyburzanie i przekształcanie dzielnic mieszkań substandardowych, a odbudowa sprzyjała powstawaniu wysokiej zabudowy i wykorzystaniu nowoczesnych, przemysłowych technologii budowy.

⁵⁴ S. Mangen, *Social Exclusion...*, s. 39.

⁵⁵ S. Hall, P. Hickman, *Neighbourhood Renewal and Urban Policy: A Comparison of New Approaches in England and France*, „Regional Studies” 2002, nr 36(6), s. 693.

⁵⁶ R. Guzik, *Ewolucja polityki rewitalizacji...*, s. 33.

⁵⁷ *Sustainable Communities Plan*, zob. P. Roberts, *Social Innovation, Spatial Transformation and Sustainable Communities: Liverpool and the 'Eldontians'*, [w:] E. Hulsbergen, J.L. Klein, P. Drewe (red.), *The Challenge of Social Innovation in Urban Revitalization*, Techne Press, Amsterdam 2008, s. 120–121.

⁵⁸ P. Roberts, *The Evolution, Definition...*, s. 14.

Tabela 4. Ewolucja podejścia do rewitalizacji miast w Wielkiej Brytanii do końca XX wieku

Okres/typ strategii Sfera	Lata 50. XX wieku ODBUDOWA (<i>reconstruction</i>)	Lata 60. XX wieku MODERNIZACJA (<i>revitalisation</i> *)	Lata 70. XX wieku ODNOWA (<i>renewal</i>)	Lata 80. XX wieku PRZEBUDOWA (<i>redevelopment</i>)	Lata 90. XX wieku REWITALIZACJA (<i>regeneration</i> **)
Główna strategia i orientacja	Rekonstrukcja, odbudowa i rozbudowa obszarów miejskich, rozwój dzielnic podmiejskich.	Kontynuacja założeń z okresu poprzedniego, ekspansja przestrzenna: rozwój suburbiów i peryferii (eksubriów), wczesne koncepcje rehabilitacji.	Koncentracja na odnowie pojedynczych nieruchomości, terenów i dzielnic, dalszy rozwój peryferii.	Rozległe przedsięwzięcia rozwojowe i modernizacyjne, projekty flagowe, przedsięwzięcie pozamiejskie.	Przejsie do strategii i koncepcji kompleksowych, nacisk na integrację i koncentrację działań.
Główni aktorzy i interesariusze	Władze krajowe i lokalne, sektor prywatny: deweloperzy i przedsiębiorstwa budowlane.	Większa równowaga pomiędzy sektorami publicznym i prywatnym.	Wzrost roli sektora prywatnego, decentralizacja władzy publicznej.	Nacisk na sektor prywatny i specjalne agencje, rozwój partnerstwa.	Partnerstwo jako podejście dominujące.
Zasięg przestrzenny	Nacisk na poziom lokalny i pojedyncze nieruchomości.	Pojawienie się aktywności na poziomie regionalnym.	Początkowo poziom regionalny i lokalny, następnie wzrost nacisku na poziom lokalny.	Początek lat 80. Skupienie na pojedynczych nieruchomościach, małych obszarach, później poziom lokalny.	Powrót do perspektywy strategicznej, przyrost aktywności na poziomie regionalnym.
Perspektywa ekonomiczna	Inwestycje sektora publicznego z udziałem sektora prywatnego.	Kontynuacja polityki z poprzedniego okresu, wzrost roli inwestycji prywatnych.	Ograniczenia zasobowe sektora publicznego i przyrost inwestycji prywatnych.	Dominacja sektora prywatnego uzupełniona o selektywne fundusze publiczne.	Poszukiwanie równowagi pomiędzy publicznymi, prywatnymi źródłami finansowania.
Sfera społeczna	Poprawa warunków mieszkaniowych i życiowych.	Postęp w zakresie warunków socjalnych i opieki społecznej.	Zwiększenie uprawnień i roli społeczności lokalnej.	Samopomoc w ramach wspólnoty, selektywne wsparcie państwowe.	Nacisk na rolę społeczności lokalnej.

Sfera przestrzenna	Zastępowanie i odbudowa starej zabudowy obszarów centralnych i rozwój przedmieść	Kontynuacja działań z poprzedniego okresu, rehabilitacja istniejącej zabudowy, wyburzanie i przekształcanie dzielnic mieszkaniowych.	Obszerna odnowa starych obszarów miejskich.	Duże przedsięwzięcia budowlane, modernizacja i rehabilitacja poprzez projekty flagowe.	Ograniczony zakres działań w porównaniu do okresu poprzedniego, dziedzictwo i adaptacja.
Sfera środowiskowa	Projektowanie krajobrazu i dostarczanie terenów zielonych.	Działania selektywne.	Usprawnienia środowiskowe z uwzględnieniem innowacji.	Wzrost zainteresowania jakością środowiska.	Wprowadzenie idei zrównoważonego rozwoju w sferze środowiskowej.

* Pojęcie to odnosi się przede wszystkim do fizycznej odnowy (modernizacji) budynków lub, szerzej, przestrzeni miejskiej (por. p. 2.3). Tego typu działania dominowały w tym okresie w Wielkiej Brytanii.

** Chodzi tu o szeroki proces odwracania społecznego, ekonomicznego i fizycznego upadku lub kryzysu na obszarach, na których siły rynkowe nie są w stanie odwrócić negatywnych przemian bez zewnętrznej interwencji (por. p. 2.3). Zastosowane pojęcie podkreśla zmianę jakościową w sferze polityki publicznej w Wielkiej Brytanii.

Źródło: P. Roberts, *The Evolution, Definition...*, s. 14.

Już w latach 60. XX wieku stało się jasne, że skutkami działań podejmowanych po wojnie była przede wszystkim relokacja problemów miejskich. Narastające niezadowolenie z jakości prowadzonych przekształceń i wynikające z niego przemieszczanie się ludności na obszary peryferyjne, w połączeniu z rozwojem partycypacyjnego podejścia do zarządzania i decentralizacją władzy zaindukowało szereg działań dostosowawczych w zakresie polityki miejskiej. W tym czasie zaobserwowano przesunięcie nacisku na zagadnienia modernizacji i odnowy miejskiej. Wzrost zainteresowania obszarami centralnymi miast doprowadził do znacznej ekspansji miejskich inicjatyw w kolejnej dekadzie.

Raporty sformułowane na podstawie szeregu badań przeprowadzonych na przełomie lat 60. i 70. zwróciły uwagę na kwestię degradacji centów miast i problemów ich mieszkańców. Dalszymi katalizatorami zmian była recesja zanotowana po 1974 roku i następujący po niej okres restrukturyzacji ekonomicznej⁵⁹.

Od lat 70. XX wieku wiele brytyjskich miast podjęło intensywne wysiłki ukierunkowane na przekształcenia obszarów zdegradowanych oraz zwiększenie koordynacji pomiędzy poszczególnymi sferami polityki miejskiej funkcjonującymi dotychczas rozdzielnie. Wiele z przedsięwzięć zapoczątkowanych w tym okresie kontynuowano w kolejnym dziesięcioleciu, chociaż sukcesywnie wprowadzano w ich ramach znaczne modyfikacje i uzupełnienia.

W latach 80. XX wieku zaczęto odchodzić od koncepcji dominującej roli rządu centralnego w realizacji przedsięwzięć odnowy miejskiej. Stopniowo na znaczeniu zyskała koncepcja partnerstwa i współpracy pomiędzy poszczególnymi szczeblami władzy i sektorem prywatnym. W tym okresie podejmowane działania nabrały charakteru bardziej komercyjnego, co oznaczało zmianę podejścia, zarówno pod względem charakteru, jak i struktury interwencji⁶⁰.

Te wysiłki oraz ich wstępne efekty przyczyniły się do rozwoju idei fizycznej odbudowy miast jako strategii sprzyjającej przekształceniom lokalnych gospodarek. Podążając za doświadczeniami wielu miast amerykańskich, rewitalizacja jako działania w sferze przestrzennej i architektonicznej (*property-led regeneration*) stała się dominującą strategią realizowaną na poziomie lokalnym w zakresie brytyjskiej polityki miejskiej w latach 80. XX wieku.

Pod koniec lat 80. na bazie doświadczeń amerykańskich zaczęto kwestionować w Wielkiej Brytanii skalę sukcesu i efektywność strategii opartych na przekształceniach w sferze materialnej (zob. p. 2.3). Stało się to przyczyną odwrótu od polityki subsydiów i skupienia się na rozwiązaniach regulacyjnych. Nacisk w polityce rządowej w Wielkiej Brytanii został przeniesiony na wspieranie rozwoju i transformacji gospodarczej poprzez działania „miękkie” – edukację i podnoszenie kwalifikacji. Natomiast w zakresie przestrzennej reorganizacji miast powrócono do koncepcji długookresowej polityki ukierunkowanej

⁵⁹ C. Couch, O. Sykes, W. Börstinghaus, *Thirty Years of Urban...*, s. 3.

⁶⁰ P. Roberts, *The Evolution, Definition...*, s. 15–16.

na ograniczanie ekspansji przestrzennej, rozwoju peryferyjnego i dekoncentracji miast⁶¹.

W latach 90. XX wieku zakres zagadnień włączanych do problematyki rewitalizacji został uzupełniony o aspekty środowiskowe, a także kolejne postulaty formułowane na gruncie paradygmatu zrównoważonego rozwoju (por. p. 2.3). W taki sposób ukształtowała się idea zrównoważonej rewitalizacji miast (*sustainable urban regeneration* – por. tabela 5).

Tabela 5. Charakterystyka procesu rewitalizacji miast w Wielkiej Brytanii w XXI wieku

Typ strategii	ZRÓWNOWAŻONA REWITALIZACJA (<i>sustainable regeneration</i>)
Sfera	
Główna strategia i orientacja	Wprowadzenie zasad zrównoważonego rozwoju, jako wyznacznika celu i sposobu jego osiągnięcia, koncentracja, integracja i wielokierunkowość działań w poszczególnych sferach.
Główni aktorzy i interesariusze	Szerokie partnerstwo na wszystkich etapach procesu, od analiz, poprzez tworzenie koncepcji, realizację i monitoring.
Zasięg przestrzenny	Przestrzenna koncentracja działań na ściśle określonych obszarach miast, zidentyfikowanych poprzez analizy przestrzennego rozkładu zjawisk.
Perspektywa ekonomiczna	Równowaga źródeł finansowania, poszukiwanie możliwości montażu finansowego.
Sfera społeczna	Szerokie zaangażowanie społeczności lokalnej i wszystkich potencjalnych interesariuszy, wyjście poza konsultowanie, rzeczywisty udział w planowaniu. Sfera społeczna jako główny obszar analiz i działań. Główne nurty: włączenie społeczne, aktywizacja, edukacja.
Sfera przestrzenna	Ograniczenie działań indukujących jedynie efekty jednowymiarowe.
Sfera środowiskowa	Ograniczenie działań indukujących jedynie efekty jednowymiarowe.

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy literatury przedmiotu.

Po roku 2000 w zakresie rewitalizacji miast zaczęto coraz silniej pracować nad podejściem wielowymiarowym, odnoszącym się do wieloaspektowych czynników sprzyjających powstawaniu i pogłębianiu zjawisk kryzysowych oraz wynikającej z tego konieczności realizacji wielokierunkowych działań zaradczych (związanych m.in. z zatrudnieniem, konkurencyjnością ekonomiczną, wykluczeniem społecznym, aktywnością społeczną i zaangażowaniem społeczności lokalnej w procesy partycypacji, degradacją przestrzenną, jakością środowiska), odzwierciedlających jednocześnie nadrzędną zasadę rozwoju zrównoważonego⁶².

⁶¹ Tamże, s. 221–222.

⁶² Z. Zhou, *Towards Collaborative Approach? Investigating the Regeneration of Urban Village in Guangzhou, China*, „Habitat International” 2014, nr 44, s. 298.

3.3. *Politique de la ville* a koncepcja rewitalizacji we Francji

Zorganizowane działania w sferze polityki miejskiej we Francji wynikały początkowo z dotkliwego niedoboru mieszkań, jakiego francuskie miasta doświadczyły po II wojnie światowej. Priorytetem w tym okresie stały się odbudowa i modernizacja infrastruktury. Wysokie zapotrzebowanie na obiekty zamieszkania zbiorowego, zwłaszcza położone w obrębie nowych osiedli powstających na obrzeżach miast, utrzymywało się we Francji dłużej niż w innych krajach⁶³. Począwszy od pierwszych lat powojennych, rząd francuski w powiązaniu z samorządami prowadził kosztowne programy, mające na celu początkowo odbudowę z podstawowych zniszczeń, a następnie modernizację przestrzeni, realizowaną poprzez wyburzenia i ponowną zabudowę. Lata 1955–1965 były okresem intensywnej budowy wielkich peryferyjnie usytuowanych osiedli mieszkaniowych – blokowisk. Miały one rozwiązać problem złych warunków mieszkaniowych i niedoboru mieszkań dla dynamicznie przyrastającej populacji miejskiej, napędzanej migracją z obszarów wiejskich i szybką industrializacją. Równocześnie, pod koniec lat 50. coraz wyraźniej artykułowana była konieczność poprawy stanu istniejących zasobów mieszkaniowych, która następnie stała się elementem polityki mieszkaniowej.

Lata 1958–1973 to okres tzw. renowacji (odnowy) urbanistycznej (*rénovation urbaine*), w którym realizowano pierwsze skomasowane programy odnowy miejskiej oraz kontynuowano budowę wielkich osiedli mieszkaniowych. W latach 60. rozpoczęto rewaloryzację dzielnic zabytkowych w miastach historycznych. Już w połowie lat 70. podjęto działania ukierunkowane na społeczny i ekonomiczny rozwój śródmiejskich dzielnic zdegradowanych. Pod koniec tego okresu holistyczne postrzeganie miasta w powiązaniu z jego otoczeniem, jak również postulaty ochrony zabytków i krajobrazu stanowiły jedne z najważniejszych zmian w polityce publicznej w zakresie urbanistyki.

Powstające w tym czasie raporty postulowały podjęcie nowych działań, mających na celu: (1) zachowanie dziedzictwa; (2) ratowanie centrów miast oraz (3) pomoc grupom społecznym najbardziej zagrożonym wykluczeniem. Stały się one inspiracją do powstania Programowanych operacji poprawy mieszkalnictwa (*Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat* – OPAH)⁶⁴.

W latach 70. XX wieku pojawiły się ważne rozwiązania, które stały się podstawą ewoluującej agendy miejskiej i kształtowania podstaw polityki miejskiej (*politique de la ville*). Podobnie jak w Wielkiej Brytanii, był to okres, w którym zaczęto rozpoznawać trwałe problemy społeczne, środowiskowe i gospodarcze w określonych obszarach miejskich. Jednak podczas gdy w Wielkiej Brytanii skupiano się nad obszarami śródmiejskimi, we francuskich miastach koncentracja

⁶³ C. Couch, O. Sykes, M. Cocks, *The Changing Context of Urban Regeneration in North West Europe*, [w:] M.E. Leary, J. McCarthy (red.), *The Routledge Companion to Urban Regeneration*, Routledge, London–New York 2013, s. 35.

⁶⁴ Szerzej: K. Skalski, *Rewitalizacja we Francji*, Seria: „Rewitalizacja miast polskich”, t. 2, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2009, s. 34–37.

problemów ujawniała się w obrębie dużych podmiejskich osiedli i zespołów mieszkaniowych, powstałych w latach 50. i 70.

Już w połowie lat 70. obszary tego typu stały się przedmiotem specyficznych programów, mających na celu rozwiązywanie ujawniających się problemów społeczno-ekonomicznych. W krótkim czasie te odizolowane przestrzenie osiedla zaczęły wykazywać negatywne przemiany przybierające postać spirali degradacji. Z biegiem lat stan zasobów mieszkaniowych na tych obszarach zaczął się pogarszać, co w połączeniu z ich niskim standardem i wzrostem mobilności mieszkańców doprowadziło do przeprowadzek bogacącej się populacji bliżej centrów miast lub na osiedla domów jednorodzinnych. Problemy pogłębiły się w związku z wejściem w fazę recesji gospodarczej, która obnażyła skalę problemów społecznych i ekonomicznych na takich obszarach. Problemy bezrobocia czy ograniczonego dostępu do usług dotknęły szczególnie rodzin imigrantów, przybyłych do Francji w okresie odbudowy i rozkwitu. Stanęli oni w obliczu zmieniających się dynamicznie warunków gospodarczych i kurczących się możliwości zatrudnienia⁶⁵. Na początku lat 80. podmiejskie osiedla tego typu były oceniane jako obszary zapewniające najniższą jakość zamieszkania i stały się lokalizacjami niepożądanymi pod tym względem.

W obliczu negatywnych przemian, koncentracji biedy i narastającej stygmatyzacji tych obszarów kolejne rządy podejmowały zróżnicowane działania i programy składające się na politykę miejską⁶⁶. Pierwsze działania w tym zakresie podjęto w 1977 roku poprzez powołanie programu poprawy warunków mieszkaniowych i życia społecznego (*Habitat et Vie Sociale*). Inicjatywa ta adresowana była głównie do osiedli peryferyjnych i dostarczała środków finansowania inwestycji, ale również działań obejmujących wymiar społeczny. Warunkiem koniecznym korzystania z tych środków stała się partycypacja mieszkańców. Powołano także partnerstwa doraźne na rzecz poprawy sytuacji mieszkaniowej. Angażowały one sektor państwowy, władze miejskie i podmioty prywatne we wspólne przedsiębiorstwa publiczno-prywatne (*sociétés mixtes*) mające na celu dostarczanie usług miejskich.

W późniejszym czasie rozwiązania te spotkały się z krytyką. Podkreślano m.in. niekorzystną sytuację osłabionych gmin, wynikającą z konieczności udziału w kosztach oraz trudności w zarządzaniu obserwowane na obszarach śródmiejskich wyróżniających się złożoną strukturą własności. Wskazywano, że wymagane na etapie tworzenia tych podmiotów oceny społecznej kompozycji obszaru były następnie podważane przez zaniedbanie rozważań dotyczących interakcji tej struktury z tendencjami gospodarczymi oraz brak kompleksowych ogólnomiejskich planów rewitalizacji. Programy tego okresu zostały zmonopolizowane przez prywatnych deweloperów, co skutkowało zaniedbaniem skutecznego

⁶⁵ C. Couch, O. Sykes, W. Börstinghaus, *Thirty Years of Urban...*, s. 23.

⁶⁶ P. Gilbert, *Social Stakes of Urban Renewal: Recent French Housing Policy*, „Building Research & Information” 2009, nr 37(5 -6), s. 640.

uczestnictwa społeczności lokalnej, a skala podejmowanych przedsięwzięć szybko spadła. Pomimo wspomnianych słabości, przedsięwzięcia te stały się podstawą stopniowej rewizji podejścia do zarządzania miastami, przy jednoczesnym delegowaniu znaczącej roli w rehabilitacji do sektora prywatnego⁶⁷.

Od połowy lat 70. do lat 90. XX wieku szerszy kontekst dla zarządzania terytorialnego tworzyły: kryzys gospodarczy, restrukturyzacja, narastające bezrobocie, wyzwania stojące przed socjaldemokratycznym modelem państwa, reforma państwa oraz integracja europejska. Zwiększono nacisk na wspieranie obszarów dotkniętych skutkami restrukturyzacji gospodarczej. Celem w tym przypadku nie była jedynie redystrybucja korzyści wynikających z rozwoju obszarów centralnych, ale także rozwiązywanie problemów, takich jak bezrobocie spowodowane dezindustrializacją i przyciąganie inwestycji do najbardziej dotkniętych tym problemem regionów⁶⁸.

W 1981 roku osiedla podmiejskie doświadczyły fali intensywnych zamieszek i niepokoїв społecznych, które ujawniły kryzys społeczny i zwróciły uwagę na kryzys miejski. Przyczyniły się one do wzrostu świadomości i ożywienia debaty publicznej w tym zakresie. Przyspieszyły tym samym wprowadzenie we Francji rządowej polityki publicznej dotyczącej rewitalizacji dzielnic zagrożonych wykluczeniem społecznym⁶⁹. W odpowiedzi na te wydarzenia, po objęciu władzy przez lewicę i stanowiska prezydenta przez François Mitteranda podjęto szereg reform. Pierwszą z nich była decentralizacja władzy podjęta w 1982 roku. Jej efektem było utworzenie trzech poziomów wybieralnych władz samorządowych: regionów, departamentów i gmin. Te ostatnie są podstawowymi jednostkami samorządu lokalnego i podmiotami odpowiedzialnymi za zarządzania rozwojem miast⁷⁰. Uprawnienia te rozszerzono na skutek decentralizacji.

W toku dalszych reform podjętych na początku lat 80. powołano ukierunkowane obszarowo inicjatywy tematyczne, mające na celu poprawę osiągnięć w zakresie edukacji, zatrudnienia i bezpieczeństwa publicznego⁷¹. W 1981 roku powstała Komisja Krajowa ds. Rozwoju Społecznego w dzielnicach miejskich. Działania te zapewniły francuskiej polityce rewitalizacji silną orientację społeczną i podbudowę dla ukształtowania bardziej ambitnej odpowiedzi na problemy miejskie, jaką była powołana w 1983 roku strategia rozwoju społecznego dzielnic (*Développement social des quartiers – DSQ*)⁷². Strategia ta określała podejście wielowymiarowe i zintegrowane. Koncentrowała się na kwestiach

⁶⁷ S. Mangen, *Social Exclusion...*, s. 10.

⁶⁸ C. Couch, O. Sykes, W. Börstinghaus, *Thirty Years of Urban...*, s. 21.

⁶⁹ K. Skalski, *Rewitalizacja we Francji...*, s. 49.

⁷⁰ C. Couch, O. Sykes, W. Börstinghaus, *Thirty Years of Urban...*, s. 17.

⁷¹ Były to odpowiednio: *Zones éducation prioritaires – ZEP*, *Missions locales* i *Commissions communales pour la prévention de la délinquance – CCPD*.

⁷² S. Hall, P. Hickman, *Resident Participation in Housing Regeneration in France*, „Housing Studies” 2011, nr 26(6), s. 830.

edukacji, problemów społecznych, gospodarczych i porządku publicznego. Odpowiedzialność za jej realizację powierzono burmistrzom.

W tym okresie przyjęto podejście ukierunkowane na współpracę międzypaństwową na rzecz zatrudnienia i rehabilitacji społecznej „zagrożonej młodzieży”. W 1983 roku zainicjowany został Projekt *Banlieue 89* ukierunkowany na działania społeczne i edukacyjne na osiedlach w priorytetowych obszarach edukacyjnych (*zones d'éducation prioritaire* – ZEP).

Pod koniec lat 80. nastąpiła rewizja polityki w odniesieniu do dzielnic zdegradowanych. Przeprowadzone w tym okresie reformy wynikały z narastania problemu wykluczenia społecznego. Obejmowały utworzenie systemu pomocy społecznej drugiej generacji opartego na zaangażowaniu odbiorców w działania integracyjne. W tym czasie wprowadzono 5-letnie kontrakty miejskie (*Contrats de Ville* – CDV) zawierane bezpośrednio między gminami a państwem, w których zakres włączono projekty DSQ. Miało to sprzyjać bardziej kompleksowemu podejściu, a także wzmocnieniu szerokiego partnerstwa pionowego i horyzontalnego⁷³, obejmującego zarówno przedstawicieli rządu centralnego, samorządu terytorialnego, jak i organizacji non-profit.

Kontrakty miejskie odzwierciedlały ideę zintegrowanego podejścia, uwzględniającego kwestie gospodarcze i społeczne, skoncentrowane na przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu w celu poprawy sytuacji problemowych obszarów miejskich⁷⁴. Władzom lokalnym zaoferowano dodatkowe środki finansowe i wpływ na politykę w zamian za wynegocjowanie wspólnej strategii promującej włączenie społeczne. Strategię w zakresie poszczególnych obszarów zawierały prawnie wiążące umowy CDV.

Reakcją na wybuch gwałtownych zamieszek miejskich w Lyonie i Mantes w 1990 roku było utworzenie Ministerstwa Spraw Miejskich oraz powołanie kolejnych inicjatyw na rzecz przeciwdziałania gettoizacji. Obejmowały one prawo ramowe dla miast (*Loi d'Orientation pour la Ville* – LOV) oraz narzędzie redystrybucji środków z gmin bogatych do biednych – *Dotation de Solidarite' Urbaine*. LOV miało zapewnić większe zróżnicowanie społeczne na obszarach mieszkaniowych. Skutkiem zamieszek było także rozszerzenie programu CDV.

Podejście kontraktowe spotkało się z krytyką. W połowie lat 90. narastało wrażenie, że zasady przyświecające CDV nie zawsze znajdowały odzwierciedlenie w praktyce. Podkreślano zwłaszcza słabość w zakresie integracji interwencji publicznych. Podejmowane działania okazywały się często podporządkowane podziałom sektorowym, zamiast reprezentować zintegrowane podejście do obszarów miejskich⁷⁵ i ich problemów.

⁷³ S. Mangen, *Social Exclusion...*, s. 11.

⁷⁴ C. Couch, O. Sykes, W. Börstinghaus, *Thirty Years of Urban...*, s. 23–24.

⁷⁵ S. Hall, P. Hickman, *Neighbourhood Renewal...*, s. 692.

Poza kontraktami koncentracja inwestycji następowała poprzez objęcie wielkimi projektami urbanistycznymi (*Grands Projets Urbains* – GPU) kilkunastu najbardziej potrzebujących dzielnic w kraju. Reprezentowały one podejście, podobne do koncepcji korporacji rozwoju miast (UDC) wprowadzonych dziesięć lat wcześniej w Wielkiej Brytanii, koncentrujących się na prowadzeniu rehabilitacji fizycznej na znaczną skalę.

W 1996 roku model kontraktowy został na krótko zarzucony. Objęcie rządów przez Chiraca stało się okazją do rewizji polityki miejskiej. Konserwatywny rząd ustanowił pakt na rzecz odrodzenia miast (*Pacte de Relance pour la Ville* – PRV), postrzegany jako reprezentujący powrót do nacisku na aspekty pozytywnej dyskryminacji przestrzennej, która charakteryzowała wcześniejszy program DSQ. Po raz kolejny podkreślano w nim potrzebę ściślejszej integracji ministerialnej i znaczenie bardziej stabilnego rozwoju gospodarczego, w dużej mierze związanego z inwestycjami prywatnymi. W krótkim czasie spośród 1300 dzielnic, które już otrzymywały finansowanie wybrano 716 wrażliwych obszarów miejskich (*Zones Urbaines Sensibles* – ZUS), a w 44 najbardziej zubożałych dzielnicach zostały utworzone miejskie strefy ekonomiczne (*Zones Franches Urbaines* – ZFU). Obszary te oferowały szeroki zakres zwolnień z podatków i składek na ubezpieczenie społeczne w zamian za zobowiązanie do przeznaczania 1/3 utworzonych miejsc pracy dla mieszkańców ZFU. Główną ideą paktu na rzecz odrodzenia miast było wspieranie działalności gospodarczej i zwiększania zatrudnienia.

Polityka miejska we Francji do końca lat 90. XX wieku ewoluowała od wąskiej koncentracji na niewielkich obszarach do przedsięwzięć szerszych, bardziej zintegrowanych, włączając pod koniec tego okresu cele ekonomiczne. Rozwijały się także modele partycypacji.

Dynamiczne przemiany polityczne zaowocowały zagmatwanym kompleksem agencji i projektów działających w tej samej dziedzinie. Pomimo podjętych działań, zaangażowanie sektora prywatnego było oceniane jako marginalne.

Zmiana rządu w 1997 roku spowodowała kolejną rewizję priorytetów w polityce miejskiej. Utrzymano jednak nastawienie na podejmowanie szerszych i ogólnomiejskich inicjatyw, co sprawiło, że podejmowanie działań skoncentrowanych na małych obszarach odsuwano na dalszy plan. Jednocześnie zwiększono nacisk na połączenie kwestii bezpieczeństwa miejskiego, promocji zatrudnienia i integracji społecznej we wspólne ramy⁷⁶.

Ważny oficjalny raport „Przyszłość miast” (*Demain la Ville*), zaprezentowany w 1998 roku przyspieszył wprowadzenie tych zmian. Autorzy raportu bardzo krytycznie odnosili się do sposobu, w jaki wdrażane były CDV, ale zasadniczo podtrzymywali podstawowe zasady konstytuujące tę inicjatywę. Wnioski⁷⁷ zawarte w raporcie wskazują na:

⁷⁶ S. Mangen, *Social Exclusion...*, s. 13–15.

⁷⁷ S. Hall, P. Hickman, *Neighbourhood Renewal...*, s. 693.

- niewspółmierność udostępnionych środków finansowych do skali potrzeb, a także nadmierne skomplikowanie i centralizację zarządzania tymi środkami;
- słabe przystosowanie instytucji rządowych i lokalnych do prowadzenia takich programów;
- słabość formalną kontraktów, niejasność celów, złożone procedury oraz niewystarczającą ocenę efektów.

Te wnioski przyczyniły się do sformułowania nowych ram prawnych przyjętych w 1999 roku, mających na celu wyeliminowanie rozdrobnienia instytucjonalnego poprzez tworzenie nowych aglomeracji metropolitalnych i wzmacnianie współpracy międzygminnej⁷⁸. Celem reform była mobilizacja lokalnych zasobów wokół wspólnych projektów urbanistycznych, obejmujących mieszkalnictwo, transport, kontrolę użytkowania gruntów i stymulowanie przedsiębiorczości.

W 1998 roku powrócono do koncepcji kontraktów miejskich, jako podstawowego narzędzia polityki miejskiej. Okresy finansowania w ramach kontraktów zostały rozszerzone, w celu dopasowania ich do cyklu funduszy strukturalnych UE. Wśród priorytetów tematycznych CDV na lata 2000–2006 znalazły się zatrudnienie i rozwój gospodarczy, edukacja, zapobieganie przestępczości oraz odnowa zasobów mieszkaniowych.

Po krytycznych ocenach wyników funkcjonowania stref ekonomicznych planowano ich likwidację w 2002 roku, co nie doszło do skutku. Zarzuty dotyczące ZFU odnosiły się w szczególności do wysokich kosztów powstających tam miejsc pracy. Pomimo tego, po zmianie rządu program został rozszerzony⁷⁹.

Od końca lat 80. we Francji przeważał pogląd, że „problemy” miejskie były wynikiem koncentracji ubogich gospodarstw domowych na obszarach zajętych pod słabej jakości powojenne socjalne i prywatne zasoby mieszkaniowe i późniejsze wykluczenie tych grup z głównego nurtu społeczno-ekonomicznego życia miasta⁸⁰. Zaproponowane na przełomie XX i XXI rozwiązanie tego problemu polegało na stymulowaniu zwiększenia zróżnicowania społecznego (zob. p. 2.3). Było to jednym z celów ustawy o solidarności i odnowie miejskiej przyjętej w 2000 roku.

Ustawa ta przewidywała także rewizję programu GPU poprzez zwiększenie nacisku na kompleksowe działania na rzecz strategicznej rewitalizacji. Nowe podejście zasygnalizowano poprzez zmianę nazwy inicjatywy na wielkie projekty miejskie (*Grands Projets de Ville – GPV*)⁸¹. Program GPV umożliwił finansowanie wyburzeń i nowego budownictwa. GPV zapewniało zwiększone finansowanie z funduszu celowego w ramach kontraktów miejskich.

⁷⁸ C. Couch, O. Sykes, W. Börstinghaus, *Thirty Years of Urban...*, s. 25.

⁷⁹ S. Mangen, *Social Exclusion...*, s. 15.

⁸⁰ S. Hall, P. Hickman, *Neighbourhood Renewal...*, s. 693–694.

⁸¹ S. Mangen, *Social Exclusion...*, s. 15.

W 2002 roku, po wyborze nowego rządu, pojawiły się głosy, że osiągnięcia z ostatnich 20 lat w odniesieniu do poprawy środowiska miejskiego wykazały swoje ograniczenia. Francuska polityka miejska przeszła trzy cykle działań legislacyjnych i rządowych, które nie przyniosły konkretnych społecznie akceptowalnych wyników. A wprowadzona w 2003 roku ustawa na rzecz modernizacji miast została oceniona jako reprezentująca powrót do bardziej tradycyjnych działań w sferze fizycznej i gospodarczej na niewielką skalę⁸², o niewielkim wymiarze społecznym.

Program ten obejmował działania w zakresie przekształceń przestrzeni i usług publicznych oraz interwencje w obrębie zasobów mieszkaniowych. W 2003 roku powstała Narodowa Agencja Odnowy Miejskiej, której powierzono nadzorowanie realizacji Narodowego programu odnowy miast. Program obejmował działania, takie jak: rekultywacja, rozbiórka i budownictwo mieszkaniowe, wyburzenia, odbudowa lub modernizacja obiektów publicznych, reorganizacja obszarów działalności gospodarczej i handlowej oraz inne inwestycje przyczyniające się do odnowy miast. Program adresowany był do istniejących wrażliwych obszarów miejskich (ZUS). Ta reorganizacja polityki miejskiej została zinterpretowana jako jednoznaczne świadectwo zmiany podejścia na rzecz ukierunkowania na nieruchomości (*property-led regeneration* – por. p. 2.3).

Kwestie społeczne nie zostały zupełnie wyłączone z zakresu polityki rewitalizacji. W 2003 roku utworzono narodowe obserwatorium wrażliwych obszarów miejskich w celu monitorowania warunków panujących na obszarach ZUS oraz ich rozwoju na tle pozostałych obszarów miejskich. W 2005 roku powołano Program spójności społecznej, ukierunkowany na rozwiązywanie problemów związanych z zatrudnieniem, dostępnością mieszkań i wyrównywaniem szans. Innym celem planu było rozbiecie podziałów między politykami sektorowymi i kompleksowe rozwiązywanie poważnych problemów miejskich, zagrażających spójności społecznej w danym sąsiedztwie⁸³.

Odejście od koncentracji na kwestiach społecznych stało się przyczyną fali zamieszek, która przetoczyła się przez liczne osiedla podmiejskie na początku XXI wieku. Zamieszki obserwowane w październiku i listopadzie 2005 roku w wielu francuskich miastach potwierdziły opinie o etniczno-kulturowym podłożu niepokojów społecznych jako problemów we współistnieniu populacji o różnym pochodzeniu. Wiąże się to z problemami natury politycznej wykraczającymi poza zakres socjoekonomicznego podejścia do rewitalizacji gospodarczej w dzielnicach metropolitalnych. Niemniej jednak, rewitalizacja miasta nie może

⁸² G. Fraser, F. Lérique, *The Evolution of Urban Policy*, [w:] P. Booth, M. Breuillard, C. Fraser, D. Paris (red.), *Spatial Planning Systems of Britain and France – A Comparative Analysis*, Routledge, Abingdon–New York 2007, s. 146.

⁸³ C. Couch, O. Sykes, W. Börstinghaus, *Thirty Years of Urban...*, s. 25–26.

mieć miejsca, dopóki te problemy nie zostaną rozwiązane⁸⁴. Podejście do nich wyłącznie w kategoriach społeczno-ekonomicznych zapewni jedynie bardzo częściowe rozwiązania i może nawet pogorszyć sytuację tych obszarów.

W odpowiedzi na te problemy w 2007 roku powstała Krajowa Agencja na rzecz Spójności Społecznej i Równych Szans. Przedmiot jej działalności stanowiły społeczne aspekty polityki miejskiej, przede wszystkim integracja imigrantów mieszkających we Francji.

Innym rozwiązaniem wdrożonym w odpowiedzi na zamieszki było uruchomienie pierwszej fazy kontraktów spójności społecznej (*Contrats urbains de cohesion sociale* – CUC), które zastąpiły CDV, tracące ważność pod koniec 2006 roku. Zasadniczą różnicą pomiędzy tymi kontraktami jest to, że podstawę CUC stanowią wieloletnie plany działania, podczas gdy CDV opierały się na rocznych programach finansowych. CUC skupiają się ponadto na pięciu najważniejszych priorytetach: pracy i rozwoju gospodarczym, poprawie warunków mieszkaniowych i środowiska, edukacji i wyrównywaniu szans, rozwoju postaw obywatelskich i zapobieganiu przestępczości oraz dostępie do opieki zdrowotnej.

Kolejna fala niepokoju i zamieszek powróciła na francuskie przedmieścia w mniejszym nasileniu jesienią 2007 roku i spowodowała ożywioną dyskusję na temat jej przyczyn. Laurent Mucchielli i Abderrahim Aït-Omar⁸⁵ sugerują, że od początku lat 90. skłonność do zamieszek miejskich stała się chroniczną cechą społeczeństwa francuskiego. Inni komentatorzy winą za powtarzające się rozruchy obarczają nieskuteczność polityki miejskiej. Pomimo że od końca lat 70. środki przeznaczane na realizację polityki miejskiej stale wzrastały i przyczyniły się do przeciwdziałania marginalizacji obszarów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, dzielnice te nadal walczą z rozległymi trudnościami strukturalnymi, kryzysem gospodarczym, bezrobociem, odpływem bogatszych mieszkańców i następnie przyływem ludności żyjącej w niepewnych warunkach.

Kryzys przedmieść pozostaje ważną kwestią polityczną we Francji, która przyciąga uwagę mediów, komentatorów i środowisk naukowych. Po wyborze na prezydenta Nicolasa Sarkozy'ego w 2007 roku ponownie zwrócono uwagę na ten problem. Na początku 2008 roku uruchomiono nowy program pod nazwą Nadzieja przedmieść (*Espoir banlieues*). Miał on na celu rozwiązanie problemów przedmieść i skupiał się na szeregu tematów: (1) partnerstwie, zarządzaniu, podejściu kontraktowym i solidarności finansowej z najuboższymi gminami; (2) deenklawizacji, poprzez działania mające na celu poprawę dostępności biedniejszych obszarów; (3) mieszkalnictwie i jakości przestrzeni; (4) bezpieczeństwie,

⁸⁴ E. Hulsbergen, J.L. Klein, P. Drewe (red.), *The Challenge of Social Innovation in Urban Revitalization*, Techne Press, Amsterdam 2008, s. 43–45.

⁸⁵ A. Aït-Omar, L. Mucchielli, *Les émeutes de novembre 2005: Les raisons de la colère*, [w:] V. Le Goaziou, L. Mucchielli (red.), *Quand le banlieues brûlent...: Retour sur le émeutes de novembre 2005*, La Découverte, Paris 2006, [za:] C. Couch, O. Sykes, W. Börstinghaus, *Thirty Years of Urban...*, s. 26.

przeciwdziałaniu i zwalczaniu przestępczości; zatrudnieniu oraz (5) edukacji⁸⁶. Jednocześnie w programie tym mniejszy nacisk kładziono na kwestie partycypacji lokalnej.

Od roku 2012 polityka miejska przeszła kolejne przeobrażenia. Nowy narodowy program rewitalizacji miast przewiduje, że wszystkie przedsięwzięcia ukierunkowane na rewitalizację zostaną zintegrowane w jednym szczególnym kontrakcie miejskim. Kontakty te powinny być oparte na trzech filarach działań: (1) spójności społecznej; (2) odnowie miast i ulepszaniu środowiska życia oraz (3) rozwoju gospodarczym i tworzeniu miejsc pracy. Na realizację tych zadań władze centralne, oprócz środków krajowych, przeznaczyły 10% środków z funduszy strukturalnych UE.

Na kształt programów silnie wpływają zasady nowego zarządzania publicznego, kładące duży nacisk na ocenę zgodności podejmowanych działań z założeniami i ocenę efektów realizacji projektów. Za obowiązkowe uznano zatem zarówno monitoring w trakcie realizacji, jak i ewaluację końcową. Reforma z 2014 roku podkreśla także rolę integracji, zarówno w sferze przedmiotowej: diagnozy problemów, podejmowanych rozwiązań, jak i podmiotowej objawiającej się przez zaangażowanie szerokiego spektrum interesariuszy⁸⁷.

W ramach nowych kontaktów szczególnie silnie podkreślana jest konieczność udziału mieszkańców w przygotowaniu programów kompleksowej rewitalizacji miast. Wytyczne programu podkreślają, że aby gruntownie przekształcić zdegradowane obszary miejskie, niezbędne jest promowanie różnorodności społecznej, rozwoju gospodarczego i atrakcyjności mieszkaniowej dzielnic, ukierunkowane na tworzenie miast zrównoważonych i sprzyjających włączeniu społecznemu.

Nowe programy odnowy miast mają uwzględniać specyfikę terytoriów, wielotematyczne podejście do realizacji diagnozy miejskiej, programu i ustalonych priorytetów dostosowanych do lokalnego kontekstu i problemów; promować różnorodność funkcjonalną, konsolidację potencjału rozwoju gospodarczego oraz efektywność energetyczną i przyczyniać się do ekologicznej transformacji dzielnic problemowych⁸⁸.

Zrównoważony rozwój został uznany za główny cel narodowy w 1995 roku i włączony do konstytucji francuskiej w 2004 roku. Stał się sposobem na

⁸⁶ C. Couch, O. Sykes, W. Börstinghaus, *Thirty Years of Urban...*, s. 26.

⁸⁷ C. Boisseuil, *Comparing integrated urban regeneration in France and the United States: is there a European model versus an American one?* Praca zaprezentowana na międzynarodowej konferencji RC21 International Conference on „The Ideal City: between myth and reality. Representations, policies, contradictions and challenges for tomorrow’s urban life”, która odbyła się w Urbino (Włochy), 27–29.08.2015 r., <http://www.rc21.org/en/conferences/urbino2015/> (dostęp: 17.09.2017).

⁸⁸ Agence Nationale pour la Renovation Urbaine, *Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain. Élaboration des projets de renouvellement urbain dans le cadre des contrats de ville*, <http://www.anru.fr/index.php/fire/Programmes/Nouveau-Programme-National-de-Renouvellement-Urbain> (dostęp: 5.11.2017).

legitymizację zestawu celów krajowych w zakresie efektywności energetycznej, gospodarki odpadami, mobilności, spójności społecznej i użytkowania gruntów⁸⁹.

W komentarzach dotyczących doświadczeń polityki miejskiej we Francji odróżnia się *renovation urbaine* i *politique de la ville*, z których pierwsza jest bardziej związana z fizycznym charakterem przekształceń obszarów, a druga z interwencjami mającymi na celu rozwiązanie problemów społecznych stojących przed obszarami i populacjami w trudnej sytuacji⁹⁰. Konieczność globalnego podejścia do różnorodnych problemów współczesnego miasta dostrzeżono we Francji już w latach 70. XX wieku. Polityka miejska została stworzona dla realizacji zasad spójności społecznej. Obejmowała ona program działań oraz instrumenty jego realizacji⁹¹.

Należy przy tym podkreślić, że koncepcja *politique de la ville* i podejście do rewitalizacji przechodziły na przestrzeni lat znaczną ewolucję (zob. tabela 6).

Na gruncie doświadczeń francuskich postuluje się podejście wykraczające poza interwencje przestrzenne, uwzględniające renowację społeczną i solidarność z mieszkańcami dzielnic znajdującymi się w niekorzystnej sytuacji. Rehabilitacja przestrzenna i społeczna są ze sobą powiązane. Wartość dodana w zakresie modernizacji środowiska zabudowanego jest wątpliwa, gdy problemy leżące u jej podstaw mają charakter społeczny i gospodarczy, związane są ze słabością edukacji, niskimi kwalifikacjami i bezrobociem⁹². Dla znalezienia właściwej odpowiedzi na skumulowane problemy, obserwowane na obszarach zdegradowanych, polityka miejska obejmuje różnorodne interwencje. Integruje tym samym inne polityki publiczne (edukację, mieszkalnictwo, interwencje socjalne). Wymaga równoczesnego wsparcia wszystkich zainteresowanych partnerów i podejmowania wielokierunkowych działań łączących rozwój społeczny i kulturalny, odnowę ekonomiczną, stymulowanie zatrudnienia, przekształcenia przestrzeni publicznych, poprawę jakości życia i bezpieczeństwa publicznego, przeciwdziałanie przestępczości czy ochronę zdrowia.

Te działania adresowane są do zidentyfikowanych wcześniej obszarów i dzielnic, które są odbiorcami wsparcia. Strefy te wyłaniane są na podstawie wskaźników ekonomicznych i społecznych, a następnie zostają objęte cyklicznym monitoringiem. Obserwatorium, stworzone w 2003 roku publikuje doroczny raport dotyczący zmian sytuacji obszarów kryzysowych na podstawie specyficznych wskaźników, obejmujących: statystyki zatrudnienia, rozwoju ekonomicznego, edukacji, wykorzystywania systemu opieki zdrowotnej czy bezpieczeństwa⁹³.

⁸⁹ L. Andres, *Levels of Governance and Multi-stage Policy Process of Brownfield Regeneration: A Comparison of France and Switzerland*, „International Planning Studies” 2012, nr 17(1), s. 32.

⁹⁰ C. Couch, O. Sykes, W. Börstinghaus, *Thirty Years of Urban...*, s. 22.

⁹¹ K. Skalski, *Rewitalizacja we Francji...*, s. 56.

⁹² C. Couch, O. Sykes, W. Börstinghaus, *Thirty Years of Urban...*, s. 26.

⁹³ K. Skalski, *Rewitalizacja we Francji...*, s. 56–57.

Tabela 6. Ewolucja podejścia do rewitalizacji miast we Francji

Okres/ typ strategii	Lata 50., 60. i 1 połowa lat 70. XX wieku RENOWACJA (ODNOWA) URBANISTYCZNA (<i>renovation urbaine</i>)	2 połowa lat 70. i lata 80. XX wieku ROZWÓJ SPOŁECZNY DZIELNIC (<i>développement social des quartiers</i>)	Lata 90. XX wieku REHABILITACJA GOSPODARCZA	Lata 2002–2008 TRANSFORMACJA PRZESTRZENNA	Od 2008 roku REWITALIZACJA ZINTEGROWANA
Sfera	Zaspokojenie niedoboru mieszkań. Odbudowa ze zniszczeń powojennych, budowa osiedli mieszkaniowych, skomasowane programy odnowy miejskiej.	Specyficzne programy mające na celu rozwiązanie problemów podmiejskich osiedli mieszkaniowych. Ukierunkowane obszarowo inicjatywy tematyczne. Podejście wielowymiarowe.	1 połowa: globalne, zintegrowane podejście, uwzględniające kwestie gospodarcze i społeczne w celu poprawy sytuacji problemowych obszarów miejskich. 2 połowa: programy rehabilitacji fizycznej, aktywizacja gospodarcza obszarów zubożałych.	Powrót do bardziej tradycyjnych działań w sferze fizycznej i gospodarczej na niewielką skalę, o niewielkim wymiarze społecznym.	Integracja polityk sektorowych, zwiększenie nacisku na kompleksowe działania na rzecz strategicznej rewitalizacji. Kompleksowe rozwiązywanie problemów miejskich.
Główni aktorzy i interesariusze	Sektor publiczny, sektor prywatny (deweloperzy).	Władze publiczne szczebla centralnego i lokalnego, partnerstwa doradne, podmioty prywatne. Partycypacja mieszkańców.	Władze centralne i lokalne, integracja na poziomie centralnym, sektor prywatny.	Władze centralne i lokalne, sektor prywatny.	Integracja podmiotowa, zaangażowanie szerokiego spektrum interesariuszy.
Zasięg przestrzenny	Obszary śródmiejskie i podmiejskie.	Peryferyjne osiedla mieszkaniowe, obszary śródmiejskie.	Obszary dotknięte skutkami restrukturyzacji gospodarczej.	Inicjatywy ogólnomiejskie	Mniejsze obszary problemowe. Analizy przestrzenne.
Perspektywa ekonomiczna	Stymulowanie sektora budowlanego.	Kontynuacja polityki z poprzedniego okresu.	Wielkie projekty urbanistyczne. Stymulowanie rozwoju gospodarczego poprzez ulgi i deregulację.	Stymulowanie sektora budowlanego.	Rozwój gospodarczy i tworzenie miejsc pracy.

Sfera społeczna	Polepszanie warunków mieszkaniowych.	Wymaganie wstępnej oceny kompozycji społecznej dzielnicy.	Promowanie włączenia i zróżnicowania społecznego.	Monitorowanie, zróżnicowanie społeczne.	Spójność społeczna.
Sfera przestrzenna	Programy wyburzeń i odbudowy, budowa wielkich peryferyjnych osiedli mieszkaniowych.	Rehabilitacja socjalnych zasobów mieszkaniowych.	Budowa mieszkań socjalnych.	Wielkie projekty miejskie – szersze interwencje przestrzenne, destygmatyzacja	Odnowa miast i ulepszenie środowiska życia.
Sfera środowiskowa	Uzupełniająca rola terenów zielonych.	Kontynuacja polityki z poprzedniego okresu.	Działania selektywne.	Wprowadzanie zasad zrównoważonego rozwoju.	Realizacja zasad zrównoważonego rozwoju. Ekologiczna transformacja dzielnic problemowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy literatury przedmiotu, przytoczonej w przypisach.

W zakresie polityki miejskiej postuluje się podejście oparte na partnerstwie, łączącym polityków, mieszkańców i organizacje społeczne. Kontrakty miejskie i aglomeracyjne włączają do realizacji projektów rząd centralny, społeczność gminną i aglomeracji. Integracja projektów, programów, planów i działań o różnej skali i zasięgu od sąsiedztwa, przez poziom lokalny, aglomeracji, regionu i kraju jest wskazywana jako szczególna cecha francuskiego podejścia do rewitalizacji miast i polityki miejskiej⁹⁴.

3.4. Rozwiązywanie problemów miejskich w obliczu transformacji ustrojowej na przykładzie Niemiec

W latach powojennych w Niemczech, podobnie jak we Francji, wyzwaniem dla władz państwowych stało się przewyciężenie szacowanego na około 5 mln lokali niedoboru mieszkań. Znaczna dysproporcja w rozmiarach podaży i popytu na rynku mieszkaniowym oraz podjęte działania zaradcze okazały się mieć poważne i dalekosiężne konsekwencje dla dalszego rozwoju niemieckich miast.

W obliczu tak znacznego niedoboru mieszkań konieczny stał się rozwój form budownictwa mieszkaniowego, umożliwiających szybki przyrost liczby dostępnych zasobów. Przyjęte rozwiązania opierały się na społecznym budownictwie czynszowym. Pozwoliło to na zaspokojenie doraźnych potrzeb, kształtując dominującą pozycję mieszkań czynszowych w strukturze własności. W konsekwencji niemiecki rynek mieszkaniowy charakteryzuje się jednym z najniższych w Europie poziomów własności prywatnej.

Pod względem tempa przyrostu zasobów mieszkaniowych w latach powojennych Niemcy wyróżniały się w skali Europy. Jednocześnie brak regulacji prawnych zapewniających zrównoważony rozwój obszarów miejskich powodował, że działania te prowadzone były w sposób chaotyczny, a zasoby mieszkaniowe, które przetrwały wojnę były zaniedbywane na rzecz nowych, wielkoobszarowych miejskich projektów rozbudowy.

W obliczu istniejącej luki mieszkaniowej zarówno w RFN, jak i w NRD wprowadzono programy tymczasowego, przymusowego przydziału mieszkań. Brak poczucia przywiązania do prowizorycznego miejsca zamieszkania nie sprzyjał właściwej eksploatacji zasobów i w konsekwencji przyczyniał się do ich przyspieszonej degradacji.

W latach 50. i 60. XX wieku w RFN, w ramach niemieckiego „cudu gospodarczego” dynamiczny wzrost gospodarczy i rozwój przemysłu stały się siłami kształtującymi przemiany społeczne. Podobne tendencje obserwowano również

⁹⁴ C. Couch, O. Sykes, W. Börstinghaus, *Thirty Years of Urban...*, s. 26.

w NRD, jednak Niemcom Wschodnim zdecydowanie dłużej zajęło odbudowanie gospodarki do poziomu sprzed wojny.

Od końca lat 50. budownictwo opierało się na industrializacji i standaryzacji. Była to faza, w której modernistyczne idee Karty ateńskiej stanowiły uprzywilejowany, niepodważalny model rozwoju miast. Powstające w technologii uprzemysłowionej obszary mieszkaniowe odzwierciedlały zasadę funkcjonalnego rozdzielania różnych części miasta.

Lata 60. rozpoczęły w obu państwach okres lokalizowania przemysłu i nowych, dużych osiedli mieszkaniowych na obrzeżach miast. Osiedla mieszkaniowe z tego okresu zdominowane były przez wielokondygnacyjne bloki mieszkalne. W przypadku NRD lokalizację inwestycji mieszkaniowych determinowało przede wszystkim rozmieszczenie zasobów i związanych z nim obiektów przemysłowych⁹⁵.

Odnowa miejska realizowana w tym okresie jako kompleksowa modernizacja⁹⁶ została zdominowana przez sanację – rozbiorę przedwojennych zasobów mieszkaniowych, obejmującą nawet całe dzielnice i zastępowanie ich przez wielkoskalowe przedsięwzięcia budowlane. Przeznaczane do odnowy kwartały określano jako obszary zapomniane.

Znaczne nasilenie wyburzeń w tym okresie spotkało się z silnym sprzeciwem społecznym. Podjęte działania wkrótce stały się przedmiotem krytyki ze względu na zaniedbywanie pozytywnych aspektów tych dzielnic, na przykład ich sieci społecznych oraz aktywności gospodarczej. Krytyka tego podejścia pojawiła się już w połowie lat 60. stając się podstawą do debaty publicznej i zawodowej, do której włączyli się także konserwatorzy zabytków. Dyskusja ta doprowadziła do przeglądu podejścia do projektowania, procesu planowania i określenia ogólnych ram prawnych procesu rewitalizacji, który miał opierać się na uczestnictwie społeczności i współpracy interdyscyplinarnej.

Po roku 1971, dzięki ustawie o odnowie miejskiej (*Städtebauförderungsgesetz*), władzom lokalnym udzielano dotacji ze środków federalnych i poszczególnych landów, które wciąż stymulowały fizyczną odnowę miast. W tym kontekście nowy akt stanowił głównie narzędzie stymulacji gospodarczej poprzez świadczenie umów na budowę.

Z drugiej strony prawo to zawierało również pierwsze aspekty szerszego podejścia do odnowy miejskiej⁹⁷, która została przekazana w kompetencje gmin. Ustawa pozwalała na dużą dowolność w tworzeniu programów, realizowanych pod zaczerpniętym z ustawy hasłem „Rewitalizacja i rozwój budownictwa miejskiego”. Nowe przepisy wprowadziły wymogi dotyczące przeprowadzania dokładnych badań przygotowawczych poprzedzających podjęcie

⁹⁵ M. Bryx, A. Jadach-Sepiolo (red.), *Rewitalizacja miast w Niemczech*, Seria: „Rewitalizacja miast polskich”, t. 3, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2009, s. 17–19.

⁹⁶ Określana jako *Flächensanierung*.

⁹⁷ C. Couch, O. Sykes, W. Börstinghaus, *Thirty Years of Urban...*, s. 27–28.

działań rewitalizacyjnych⁹⁸, które stały się obowiązkowym składnikiem wniosków o finansowanie projektów. Raporty takie musiały prezentować potencjalne negatywne skutki dla warunków życia, sytuacji osobistej i ekonomicznej osób bezpośrednio dotkniętych planową strategią odnowy, które należało uwzględnić podczas wdrażania. Przyjęte ustawodawstwo obligowało władze lokalne do formalnego wyznaczenia obszarów odnowy oraz przygotowania planu społecznego dla jego mieszkańców. Oba procesy musiały uwzględniać partycypację społeczną⁹⁹. Pomimo wprowadzonych zmian, do końca lat 70. projekty rewitalizacji miast w Niemczech nadal koncentrowały się głównie na działaniach rozbiórkowych i ponownej zabudowie.

Ale równoległe, zwłaszcza w miastach doświadczających presji na rynku mieszkaniowym, np. w Berlinie Zachodnim, to podejście było coraz silniej krytykowane jako korzystne dla spekulantów i wielkich towarzystw budowlanych oraz mieszkańców o średnich i wysokich dochodach, skutkujące przesiedleniem osób starszych i ubogich, a także ograniczeniem łącznej podaży mieszkań na obszarze odnawianym¹⁰⁰. W tego typu przedsięwzięciach podkreślano także ograniczoną rolę partycypacji społecznej.

W 1977 roku narzędzia polityki miejskiej uzupełniono o długoterminowe plany inwestycji mieszkaniowych, a rok później pojawiły się przepisy dotyczące modernizacji obiektów mieszkaniowych oraz energooszczędności.

W 1983 roku pojawiły się środki federalne na pierwsze modelowe programy rehabilitacji, których zakres w 2 lata później został rozszerzony o modernizację powstałych po wojnie peryferyjnych osiedli mieszkaniowych. Po wprowadzeniu w 1987 roku programu działań na rzecz ekstensywnej zabudowy, blisko połowa wydatków publicznych w zakresie mieszkalnictwa ukierunkowana została na przedsięwzięcia remontowo-modernizacyjne. Program ekstensywnej zabudowy przewidywał zachowywanie zewnętrznego wyglądu ulic, rozbiórki i zmniejszenie gęstości zabudowy wewnętrznej. Jednak działania te przyniosły niepożądane konsekwencje w postaci ograniczania podaży małych, tanich mieszkań w okresie wzrastającego popytu na takie jednostki.

Krytycy wskazują, że lata 80. stanowiły okres wzrostu zrozumienia, że dominacja fizycznej sfery przekształceń skutkuje gentryfikacją i wypieraniem słabszych ekonomicznie mieszkańców¹⁰¹. Silny opór przeciwko usuwaniu populacji ze znanych jej okolic ujawnił się w Berlinie już w połowie lat 70. Na początku lat 80. dzicy lokatorzy zaczęli odnawiać puste mieszkania wskazując tym samym alternatywną przyszłość dla tych obszarów. Zjawisko to przybrało charakter

⁹⁸ M. Bryx, A. Jadach-Sepiolo, *Rewitalizacja miast w Niemczech...*, s. 28, 33.

⁹⁹ J. Friedrichs, *Urban Renewal Policies and Back-to-the-City Migration: The Case of West Germany*, „Journal of the American Planning Association” 1987, nr 53(1), s. 71.

¹⁰⁰ C. Couch, O. Sykes, W. Börstinghaus, *Thirty Years of Urban...*, s. 28.

¹⁰¹ S. Mangen, *Social Exclusion...*, s. 17.

szerszego ruchu okupacji kamienic. Jednocześnie planiści prowadzili debatę na temat przyszłości istniejących zasobów mieszkaniowych, w tym strategii ich modernizacji indukowanej przez najemców, a także nowych form własności.

Pod koniec lat 80. w Berlinie pojawiło się nowe podejście w postaci uważnej (starannej) odnowy miejskiej¹⁰². Koncepcja ta polegała na odejściu od sterowanych odgórnie rozbiórek i przekształceń fizycznych na rzecz programów tworzonych z zastosowaniem demokratycznych metod, uwzględniających interesy społeczności lokalnych. W ramach tego podejścia postulowano¹⁰³: (1) planowanie działań we współpracy z mieszkańcami i przedstawicielami przedsiębiorców; (2) uwzględnienie w planowaniu przestrzennym interesów wszystkich grup społecznych zaangażowanych w rewitalizację, poprzez jak najszerszą dyskusję na forum społeczności lokalnej; (3) sekwencyjność działań rewitalizacyjnych i kolejnych etapów finansowania; (4) harmonizowanie technicznych i społecznych aspektów przekształceń; (5) zachowanie charakteru i ochronę unikatowych cech dzielnicy; (6) usuwanie w pierwszej kolejności widocznych oznak degradacji; (7) ograniczanie zmian przestrzennych do wprowadzania zieleni i odpowiedniego rozplanowania przestrzeni publicznych; (8) dopuszczanie szerszych zmian w strukturze przestrzennej dzielnicy, pod warunkiem zdecydowanej poprawy warunków życia i uwzględnienia wpływu tych zmian na sytuację mieszkańców; (9) wprowadzenie nowych form instytucjonalnych najlepiej odpowiadających planowanym działaniom w postaci korporacji powierniczych lub pełnomocniczych oraz (10) monitorowanie procesów zachodzących w dzielnicy po zakończeniu przekształceń.

Skutki kryzysu gospodarczego lat 70., które dotknęły głównie obszarów zamieszkałych przez klasę robotniczą, a także nieskuteczność podejmowanych działań i ich krytyka, zwiększyły nacisk na wprowadzenie nowego sposobu myślenia i doprowadziły do autentycznej zmiany perspektywy w zakresie odnowy miast w Niemczech. Uwaga decydentów została skierowana na wspieranie życia i pracy w tym samym obszarze w celu utrzymania istniejącej populacji, a przede wszystkim małych przedsiębiorstw i pracodawców. Bardziej wrażliwe lokalnie podejście do modernizacji obejmowało strategię samopomocy, zachęcanie mieszkańców do inwestowania w ich zasoby mieszkaniowe, wsparcie dla małych firm, ponowne wykorzystanie opuszczonych obiektów przemysłowych i handlowych na potrzeby rozwoju gospodarczego, a także strategię dotyczące uczestnictwa społeczności (w tym dzieci i młodzieży), jakości zieleni, przestrzeni otwartych i placów zabaw.

Zmiana ta obejmowała również modyfikację poglądów w zakresie struktury społecznej tych obszarów. Do tej pory wysoki odsetek imigrantów, osób

¹⁰² *Behutsame Stadterneuerung*, zob. C. Couch, O. Sykes, W. Börstinghaus, *Thirty Years of Urban...*, s. 28.

¹⁰³ M. Bryx, A. Jadach-Sepiolo, *Rewitalizacja miast w Niemczech...*, s. 34.

otrzymujących zasiłki socjalne i zasiłki dla bezrobotnych oraz osób starszych i młodych uważano za typowy dla tego typu obszarów. Taka struktura społeczna postrzegana była jako czynnik obniżający atrakcyjność obszaru dla nowych mieszkańców. Tradycyjne podejście miało na celu „równoważenie” struktury społecznej. Jednakże ostrożna odnowa miejska opierała się na poszukiwaniu różnych sposobów indukowania przemian i rozwoju obszarów interwencji, kładąc nacisk na zabezpieczanie istniejących struktur, w tym również społecznych¹⁰⁴.

Pierwsze programy oparte na tym podejściu pojawiły się na poziomie landów w Zagłębiu Ruhry w 1984 roku, a następnie w Hamburgu i w Berlinie. Zawierały one innowacje w zakresie kooperacji horyzontalnej i wertykalnej oraz partycypacji społecznej, które następnie dostarczyły podstaw do tworzenia federalnego modelu, czerpiącego również z doświadczeń kontraktów miejskich we Francji oraz *City Challenge* w Wielkiej Brytanii¹⁰⁵.

Kluczowym elementem w rozwoju tego nowego podejścia były Międzynarodowe Wystawy Budowlane (*International Bauausstellung – IBA*). Historia wystaw sięga początków XX wieku, a zainteresowanie miastem objawiło się w jej ramach już w 1957 roku w Berlinie Zachodnim, gdzie zaprezentowano architektoniczną wizję miasta przyszłości. Tematyka wystaw odbywających się w Berlinie w latach 80. zaczęła odzwierciedlać szersze dyskursy polityczne dotyczące rewitalizacji i odnowy miast¹⁰⁶. Oprócz prezentowania i promowania innowacyjnej architektury miejskiej, w tym innowacji w zakresie ograniczania wpływu na środowisko, szczególną uwagę poświęcono rewitalizacji dzielnicy Kreuzberg. Program ten wprowadził pojęcie ostrożnej odnowy miejskiej. Zaprezentowane podejście pobudziło międzynarodową debatę na temat ostrożnej odnowy miast i wywarło znaczący wpływ na kierunki polityki odnowy obszarów miejskich w innych krajach.

Upadek muru berlińskiego w 1989 roku i zjednoczenie Niemiec w roku 1990 zmieniły przestrzenne, społeczne i ekonomiczne uwarunkowania planowania. Władze Niemiec właściwie z dnia na dzień stanęły w obliczu zupełnie innej struktury przestrzennej kraju, czego skutkiem było diametralne przeformułowanie priorytetów rozwoju miast i regionów¹⁰⁷. Na tym etapie zjednoczenia nie wykorzystano jako szansy na reformę miejską. Narzuciło ono jednak nową ekonomię polityczną rewitalizacji. W 1990 roku zadanie rewitalizacji miast stało się trwałym zobowiązaniem władz publicznych. W celu pobudzania aktywności powołano nowy program rozwoju miejskiego dla krajów związkowych, który koncentrował się na problemach nowych landów. W ten sposób ukształtował się

¹⁰⁴ C. Couch, O. Sykes, W. Börstinghaus, *Thirty Years of Urban...*, s. 28–29.

¹⁰⁵ S. Mangen, *Social Exclusion...*, s. 18.

¹⁰⁶ P. Pinch, N. Adams, *The German Internationale Bauausstellung (IBA) and urban regeneration. Lessons from the IBA Emscher Park*, [w:] M.E. Leary, J. McCarthy (red.), *The Routledge Companion to Urban Regeneration*, Routledge, London–New York 2013, s. 230.

¹⁰⁷ C. Couch, O. Sykes, W. Börstinghaus, *Thirty Years of Urban...*, s. 29.

system finansowania, który zapewniał przekazywanie znacznych środków do nowych krajów związkowych. Jednocześnie recesja gospodarcza ograniczała zasoby budżetowe i spowodowała likwidację federalnego programu finansowania skierowanego do starych landów.

W efekcie tych przemian bardziej innowacyjne stare kraje związkowe, takie jak Nadrenia Północna-Westfalia czy Hamburg nie tylko utraciły dodatkowe źródła finansowania przemian miejskich, ale zostały obciążone dużymi zobowiązaniami na rzecz nowych landów. W tej sytuacji większość zachodnich landów zdecydowała się na ograniczenie skali interwencji¹⁰⁸.

Zmiany społeczne i przestrzenne obserwowane w tym czasie w miastach Wschodnich Niemiec rozgrywały się w przyspieszonym tempie i były bardziej intensywne w porównaniu do przebiegu procesów w miastach zachodnich. Nowe problemy restrukturyzacji zostały dodatkowo wzmocnione przez problemy odziedziczone po okresie socjalizmu, wzmacniając zaniedbanie i degradację centrów miast oraz poważne problemy środowiskowe.

U podstaw tych przemian leży dramatyczny proces dezindustrializacji, obejmujący zamykanie lub drastyczne ograniczenie produkcji przemysłowej, będącej podstawą funkcjonowania wielu miast. Kultura przemysłowa będąca głównym czynnikiem kształtującym gospodarczy i społeczny charakter NRD, okazała się niemożliwa do utrzymania w obliczu nowych warunków gospodarki rynkowej. Warunkiem utrzymania produkcji przemysłowej była masowa racjonalizacja i reorganizacja. W efekcie średniej wielkości miasta powstałe wokół działalności przemysłowej doświadczyły głębokiego kryzysu. Upadek przemysłu będącego główną, a często jedyną podstawą ich gospodarek sprawił, że miasta te znalazły się w gospodarczej pustce. W wyniku całkowitej transformacji gospodarczej w bardzo krótkim czasie utracono większość miejsc pracy w sektorze przemysłowym. W wielu przypadkach stopa bezrobocia przekraczała 25%¹⁰⁹.

Złe warunki ekonomiczne stały się przyczyną masowej migracji do większych ośrodków miejskich, oferujących miejsca pracy. Problemy degradacji miast pogłębiała również suburbanizacja pozostałej populacji. W ciągu zaledwie kilku lat wiele miast wschodnich landów doświadczyło utraty nawet 1/3 populacji.

Ten łańcuch wydarzeń doprowadził do nasilenia zjawisk degradacji miast: dynamicznego przyrostu poziomu pustostanów, pogorszenia stanu fizycznego przestrzeni zurbanizowanej i niepełnego wykorzystania infrastruktury miejskiej. Na przełomie XX i XXI stulecia opuszczonych zostało ponad milion mieszkań, co stanowiło 15% zasobów mieszkaniowych we Wschodnich Niemczech¹¹⁰. Na wschodzie koncentrowano się zatem w tym okresie przede wszystkim na poprawie

¹⁰⁸ S. Mangen, *Social Exclusion...*, s. 18–19.

¹⁰⁹ H. Liebmann, T. Kuder, *Pathways and Strategies of Urban Regeneration – Deindustrialized Cities in Eastern Germany*, „European Planning Studies” 2012, nr 20(7), s. 1158.

¹¹⁰ Tamże, s. 1158–1159.

jakości zasobów mieszkaniowych i tworzeniu miejsc pracy, a nie na spełnieniu ambicji związanych z rewitalizacją.

W pierwszej połowie lat 90., pomimo silnej retoryki dotyczącej udziału społeczności w projektach rewitalizacyjnych, realia fiskalne wymuszały ukierunkowanie wysiłków na zaangażowanie dużych partnerów prywatnych. Było to kluczowe w obliczu konieczności wspomagania ograniczonych funduszy publicznych. Jednak w takiej sytuacji wielu deweloperów wołało finansować tego typu inwestycje w całości samodzielnie, aby uniknąć ograniczeń w zakresie wynajmu i czynszów. Efektem było nasilenie spekulacji majątkiem, zaostrenie przesiedleń, a w konsekwencji również segregacji społecznej¹¹¹.

Nowe wyzwania wymagały poszukiwania nowych możliwości rozwoju lokalnego: określenia i wykorzystania specyficznych cech i mocnych stron, które mogłyby posłużyć jako podstawa lokalnego rozwoju gospodarczego. Pozytywnym przykładem takich działań był uruchomiony w 1989 roku projekt *IBA Emscher Park* zmierzający do ułatwienia ekologicznej i gospodarczej odnowy Strefy Emscher, północnej części Zagłębia Ruhry. Odpowiedzialność za projekt została przyznana specjalnie stworzonej agencji w całości należącej do rządu landu Nadrenii Północnej-Westfalii. Rada koordynująca projekt obejmowała szeroką reprezentację przedstawicieli miast regionu, organizacji pracodawców i związków zawodowych, administracji państwowej i różnych grup interesów. Zadaniem agencji było poszukiwanie nowych rozwiązań koncepcyjnych i zapewnienie praktycznego wsparcia ulepszeń ekologicznych oraz rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego. Jednym z najważniejszych działań w ramach rewitalizacji była ochrona, renowacja i ponowne wykorzystanie przykładów dziedzictwa przemysłowego. W ten sposób unikatowy charakter regionu wykorzystano jako podstawę programu rewitalizacji prowadzonego przez kulturę.

Chociaż program IBA w znaczący sposób przyczynił się do rozwoju teorii i praktyki zrównoważonej rewitalizacji, niektórzy z komentatorów krytykowali „elitarny” charakter rewitalizacji kulturowej, a inni kwestionowali zdolność do utrzymania projektów i zapewnienia zrównoważenia w przyszłości.

Odkrycie kultury jako ważnego czynnika stymulującego przemiany, ponowna ocena wymiaru historycznego oraz rosnąca świadomość kwestii środowiskowych i ekologicznych stanowią ważny postęp w zakresie rozwoju teorii rewitalizacji w Niemczech.

Po przyjęciu Agendy 21 w Rio de Janeiro w 1992 roku oraz konferencji World Habitat II zorganizowanej przez ONZ w Stambule w czerwcu 1996 roku, stało się jasne, że polityka planowania przestrzennego i urbanistycznego ma nie tylko wymiar narodowy i europejski, ale również globalny¹¹². Ustalenia tych spotkań, a także poparcie UE dla zrównoważonego rozwoju, znalazły odzwierciedlenie

¹¹¹ S. Mangen, *Social Exclusion...*, s. 19.

¹¹² C. Couch, O. Sykes, W. Börstinghaus, *Thirty Years of Urban...*, s. 30–31.

w raporcie federalnym z 1996 roku. Potwierdzono w nim potrzebę propagowania podejścia oddolnego i zwiększania roli organizacji pozarządowych w rewitalizacji oraz sformułowano ogólne wytyczne w tym zakresie¹¹³.

W tym samym roku Ministerstwo Przestrzennego Rozwoju, Budownictwa i Urbanistyki opracowało Narodowy program działań na rzecz zrównoważonego rozwoju osadnictwa. Cele planu obejmowały m.in. zrównoważone strategie gospodarcze dla miast, mieszane wykorzystanie gruntów i integrację społeczną, ochronę przestrzeni niezabudowanej, wzmocnienie obszarów śródmiejskich i lokalnych centrów, zrównoważoną infrastrukturę i systemy transportu¹¹⁴. Wytyczne międzynarodowe i krajowe stały się również podstawą do formułowania inicjatyw pojedynczych miast pod hasłami Lokalnych Agend 21.

Skutkiem tego był z jednej strony rozwój dyskursu planistycznego, z drugiej strony uwidocznienie sprzeczności i napięć pojawiających się pomiędzy ochroną środowiska a rozwojem gospodarczym. Było to szczególnie problematyczne w przypadku obszarów poprzemysłowych i nowych landów w dawnych Wschodnich Niemczech, gdzie notowano alarmujące nasilenie kryzysu gospodarczego i odpływu mieszkańców¹¹⁵.

Pomimo szeroko zakrojonych programów rehabilitacji centrów miast, osiedli mieszkaniowych, ugorów miejskich, modernizacji infrastruktury oraz pobudzenia rozwoju gospodarczego, duże obszary wschodnich Niemiec notowały znaczne ubytki miejsc pracy oraz dynamiczną depopulację. Podobne problemy gospodarcze i społeczne uwidaczniały się również w starszych obszarach przemysłowych na zachodzie. Narastały nierówności między- i wewnątrzregionalne¹¹⁶.

Przejęcie rządu w 1998 roku przez koalicję SPD i partii Zielonych pod przewodnictwem kanclerza Schrödera spowodowało zmianę kierunku. Rząd federalny stał się bardziej aktywnym partnerem, także pod względem finansowania. Opowiadał się za zintegrowanym podejściem wielowymiarowym prowadzonym w ramach długoterminowych zaplanowanych działań. Zmienione priorytety opierały się zarówno na doświadczeniach wewnętrznych wczesnych programów rewitalizacji miast innowatorów, jak i obserwacji doświadczeń innych państw, w szczególności Francji, Holandii i Wielkiej Brytanii. Ponadto istotny wpływ na sytuację miast miały także programy UE dotyczące rozwoju lokalnego.

Zgodnie z zasadą integracji przedmiotowej, nowy narodowy program rewitalizacji „Miasto socjalne” (*die Soziale Stadt* – DSS) powiązany został z innymi nowymi narzędziami, takimi jak „Sojusz na rzecz zatrudnienia”. Oba programy ogłoszono w 1999 roku. Celem programu DSS było przeciwdziałanie narastaniu rozbieżności społeczno-przestrzennych w miastach, poprzez wspieranie

¹¹³ S. Mangen, *Social Exclusion...*, s. 19.

¹¹⁴ C. Couch, O. Sykes, W. Börstinghaus, *Thirty Years of Urban...*, s. 31.

¹¹⁵ C. Couch, O. Sykes, M. Cocks, *The Changing Context...*, s. 36.

¹¹⁶ C. Couch, O. Sykes, W. Börstinghaus, *Thirty Years of Urban...*, s. 31–32.

uczestnictwa i współpracy. Podejście zintegrowane proponowane w tym programie zainspirowało wprowadzenie szeregu zmian w różnych dziedzinach, m.in. w zakresie jakości środowiska, rozwoju wspólnot lokalnych czy kształtowania jakości zasobów mieszkaniowych, a także koordynację działań podmiotów sektora publicznego i prywatnego.

Ważnym instrumentem koordynacji programu DSS było przyjęcie okresów planowania zbieżnych z harmonogramem funduszy strukturalnych UE. Beneficjentami środków unijnych stały się zarówno miasta wschodniemieckie, jak i przechodzące dezindustrializację miasta Niemiec Zachodnich¹¹⁷.

Podejście zintegrowane *Soziale Stadt* stało się podstawą do jednoczesnego opracowywania projektów i interwencji w kilku dziedzinach polityki. Wymuszało także odpowiednie zarządzanie i koordynację w sektorze publicznym i innych agencjach. Podejście koncentrowało się na szerokim spektrum zagadnień obejmujących m.in. zatrudnienie, szkolenia i edukację, sport, środowisko, integrację różnych grup społecznych oraz budownictwo mieszkaniowe¹¹⁸. Program DSS kładł szczególny nacisk na zaangażowanie sektora prywatnego, udział społeczności lokalnych, zintegrowaną współpracę poziomą i pionową, tworzenie sieci powiązań na obszarach przekształcanych i ocenę wyników pod kątem integracji wymiarów fizycznego, ekonomicznego i społecznego. Tym samym, dla wielu miast był to nowy program zarządzania, wymagający ważnego procesu uczenia się.

Die Soziale Stadt wykazywał podobieństwa do inicjatyw podejmowanych w Wielkiej Brytanii w zakresie ograniczania problemów związanych z bezrobociem, mieszkalnictwem i ubóstwem¹¹⁹. Dzięki programowi DSS zintegrowane programy rewitalizacji stały się stałym elementem niemieckiej polityki miejskiej, a do działań naprawczych włączone zostały projekty miękkie, ukierunkowane przede wszystkim na podnoszenie poziomu wykształcenia i kwalifikacji zawodowych mieszkańców zdegradowanych obszarów miejskich, ale również pobudzenie lokalnej przedsiębiorczości¹²⁰.

Kurczenie się miast Wschodnich Niemiec stało się nowym wyzwaniem dla sektora mieszkaniowego na tych obszarach. Podmioty przyzwyczajone do ciągłego wzrostu zapotrzebowania na mieszkania musiały w krótkim czasie skonfrontować się z diametralną zmianą dotychczas obserwowanych tendencji. Po raz pierwszy, i w wymiarze dotychczas niespotykanym, pojawiły się pustostany, zwłaszcza w dużych peryferyjnych osiedlach mieszkaniowych, ale także w niektórych osiedlach wewnętrznych.

W tym kontekście rozpoczęto debatę na temat przyszłości opuszczonych zasobów mieszkaniowych, na gruncie której pojawiły się rekomendacje ich

¹¹⁷ S. Mangen, *Social Exclusion...*, s. 19–20.

¹¹⁸ C. Couch, O. Sykes, W. Börstinghaus, *Thirty Years of Urban...*, s. 32.

¹¹⁹ S. Mangen, *Social Exclusion...*, s. 20.

¹²⁰ M. Bryx, A. Jadach-Sepiolo, *Rewitalizacja miast w Niemczech...*, s. 35.

usunięcia z rynku. W 2002 roku rząd federalny uruchomił program przekształceń miast wschodnich (*Stadtumbau Ost*), który miał na celu zmniejszenie zasobów mieszkaniowych na tych obszarach. Wprowadzenie programu poprzedzono ogłoszeniem konkursu planistycznego mającego na celu poszukiwanie zintegrowanych rozwiązań rozwojowych, obejmujących: koncepcje redukcji tkanki miejskiej, z uwzględnieniem konsekwencji tych działań dla struktury miasta, przedstawieniem korzyści dla pozostałych dzielnic tradycyjnej zabudowy i konsekwencji dla infrastruktury technicznej.

Narastające nierówności przestrzenne i strukturalne zmiany gospodarcze, obserwowane również w starszych regionach przemysłowych na zachodzie Niemiec oraz rosnąca świadomość zmian demograficznych i starzenia się społeczeństwa przyczyniły się do uruchomienia w 2004 roku programu przekształceń miast zachodnich (*Stadtumbau West*). Szeroki zakres działań wspieranych przez ten program obejmował: restrukturyzację i ponowne wykorzystanie terenów opuszczonych, poprawę jakości przestrzeni publicznych, adaptację infrastruktury technicznej, modernizację budynków użyteczności publicznej oraz usuwanie zbędnych obiektów¹²¹.

W 2006 roku rząd federalny i rządy landów przyjęły nowe, nadrzędne ramy rozwojowe. Koncepcja ta podkreśla rolę europejskich regionów metropolitalnych jako „silników” przyczyniających się do zrównoważonego wzrostu i budowania partnerstwa na rzecz odpowiedzialności z regionami znajdującymi się w gorszej sytuacji i regionami peryferyjnymi. Odzwierciedla to świadomość, że przyszły rozwój przestrzenny kraju będzie kształtowany przez tendencje, takie jak globalizacja i integracja europejska.

W wyniku zmiany paradygmatu nowe instrumenty i programy podkreślają konieczność zintegrowanego holistycznego podejścia do rozwoju miast. Zarówno programy dotyczące miast społecznych (*die Soziale Stadt*), jak i przekształceń miejskich (*Stadtumbau*) wymagają przygotowania zintegrowanych koncepcji jako warunku finansowania. Programy te reprezentują obecnie największe osiągnięcia rewitalizacji miejskiej w Niemczech.

Ramy planowania określane są przez globalne uwarunkowania, uwidaczniające nierównowagi ekonomiczne, społeczne i przestrzenne, które stanowią wyzwanie dla więcej niż jednego pola polityki. Interwencje w różnych dziedzinach są współzależne. Nastąpiło również przejście od dominującej roli inwestycji publicznych do nacisku na aktywizację sektora prywatnego i przeniesienie na niego większej odpowiedzialności.

Głównym zadaniem i obowiązkiem politycznym jest dostosowywanie miast do roli, jaką odgrywają, w konkurencyjnej gospodarce światowej, przy jednoczesnym uwzględnieniu potrzeby utrzymania równości szans niezależnie od lokalizacji. Jest to przedmiot wielkiej troski w Niemczech. W społeczeństwie

¹²¹ C. Couch, O. Sykes, W. Börstinghaus, *Thirty Years of Urban...*, s. 32–33.

obserwowane są narastanie nierówności i polaryzacji społecznej. Niektóre obszary ulegają gentryfikacji, inne nie, niektóre popadają w depryzację. Każdy z tych trendów zwiększa segregację społeczno-przestrzenną¹²².

Niemieckie instytucje i struktury administracyjne oraz społeczeństwo są bardzo wrażliwe na założenia rozwoju miejskiego formułowane w programach światowych (ONZ i jej agendy) oraz dokumentach Unii Europejskiej. Wynika to z przekonania, że zawarte tam założenia stanowią skuteczną odpowiedź na współczesne wyzwania stojące przed miastami epoki postindustrialnej i poddawany mi presji globalizacji¹²³. Postanowienia Karty lipskiej znalazły odzwierciedlenie w memorandum „W kierunku Narodowej polityki rozwoju miast w Niemczech”. Autorzy tego dokumentu z jednej strony formułują dążenie do uczynienia miast motorami postępu i modernizacji oraz silnymi konkurentami w globalnej, narodowej i regionalnej rywalizacji gospodarczej. Z drugiej strony dostrzegają, że konkurencja prowadzi do polaryzacji gospodarczej i społecznej. Memorandum stawia integrację w centrum polityki miejskiej i postuluje odpowiednią koordynację polityk sektorowych.

Rozwinięciem tych postulatów jest potrzeba trwałej oceny programów, realizujących postanowienia memorandum. Potrzeba ustawicznego monitoringu wynika z uwarunkowań egzogenicznego środowiska, w ramach którego opracowuje się i wdraża te programy, i ich ciągłych przemian.

Głównymi elementami nowej strategii krajowej są m.in.¹²⁴: (1) integracja przestrzenna polityki; (2) zmiana demograficzna, powodująca konieczność dostosowania miast do zmiennych potrzeb i wymagań różnych pokoleń; (3) zmiany klimatu i konwersja miast, oznaczające konieczność rozwoju budownictwa energooszczędnego, modernizacji budynków, redukcji zagospodarowania terenu i emisji zanieczyszczeń poprzez zarządzanie mobilnością w zwartym mieście, a także (4) bliższa współpraca między państwem związkowym, landami a społecznością lokalną, a także lepsze zrozumienie między sektorem publicznym i prywatnym. Zasada ta traktowana jest jako podstawa osiągnięcia wskazanych celów.

W 2009 roku federalne ministerstwo rozwoju miast we współpracy z Instytutem Badań nad Budownictwem, Miastami i Zagospodarowaniem Przestrzennym utworzyło inicjatywę badawczą dotyczącą restrukturyzacji dzielnic miejskich. Inicjatywa składa się z projektów skierowanych do lokalnych stowarzyszeń¹²⁵ właścicieli nieruchomości.

¹²² Tamże, s. 33.

¹²³ A. Billert, *Założenia, modele i planowanie polityki rozwoju miast. Próba konfrontacji dwóch światów jednej Unii Europejskiej*, [w:] K. Derejski, J. Kubera, S. Lisiecki, R. Macyra (red.), *Deklinacja odnowy miast. Z dyskusji nad rewitalizacją w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2012, s. 22.

¹²⁴ C. Couch, O. Sykes, W. Börstinghaus, *Thirty Years of Urban...*, s. 34.

¹²⁵ *Eigentümerstandortgemeinschaften – ESG*.

Każdy projekt tego typu rozpoczyna się od działań na małą skalę, które nie wymagają dużego przygotowania i nakładów finansowych: wprowadzania zieleni i porządkowania przestrzeni, spotkań mieszkańców i właścicieli. Takie początkowe działania są małymi praktycznymi krokami w kierunku rewitalizacji otoczenia. Stopniowo działania uzupełniane są inwestycjami modernizacyjnymi i odtworzeniowymi. Wyniki projektów modelowych pokazują, że łączenie niedrogich działań i stopniowych inwestycji jest kluczowym czynnikiem sukcesu i budowania partnerstwa publiczno-prywatnego w przebudowie miejskiej¹²⁶.

Niemieckie programy rewitalizacji powstały w wyniku silnych nacisków społecznych. Praktyka ich realizacji – jako programów publicznych – i szeroki dyskurs fachowy w kręgach urbanistów, architektów i socjologów szybko doprowadziły do wykształcenia skutecznych form planowania, wspierania finansowego i metod organizacji działań rewitalizacyjnych. Od samego początku integralnym elementem tych programów była partycypacja społeczna, zarówno na etapie ich przygotowywania, jak i wdrażania.

Podstawowym problemem programów rewitalizacji była sprzeczność pomiędzy ich celami społeczno-politycznymi, skierowanymi na poprawę życia, mieszkania i pracy społeczności zamieszkującej obszary zdegradowane, a mechanizmem ekonomicznym procesu odnowy, wymagającym refinansowania nakładów inwestycyjnych prywatnych właścicieli. Programy rewitalizacji uznano więc za ważne zadanie publiczne, którego realizacja wymaga czasowego ograniczenia mechanizmów rynku i zakresu realizacji prawa własności prywatnej na wyznaczonym obszarze do czasu zakończenia realizacji programu. Konieczne było zatem uchwalenie na poziomie państwa specjalnych ustaw rewitalizacyjnych, których zręby powstały już w latach 70. XX wieku.

Niemieckie programy były realizowane we współpracy z gminami i właścicielami nieruchomości oraz przy dużym udziale mieszkańców. Zadanie gmin polegało na przygotowaniu programów rewitalizacji. W pierwszej fazie realizacji tych programów znaczącą rolę odgrywały systemy wspierania środkami publicznymi.

Od końca lat 90. w sektorze publicznym nie było już wystarczających środków, co zwiększyło nacisk na zaangażowanie w rewitalizację sektora prywatnego, w tym właścicieli nieruchomości. Równocześnie sektor publiczny podjął działania w celu poprawy jakości infrastruktury społecznej, przestrzeni publicznej oraz zainicjował programy rewitalizacji społecznej skierowane na poprawę kondycji społeczno-ekonomicznej mieszkańców zagrożonych marginalizacją społeczną, wspieranie przedsiębiorczości, poczucia tożsamości i integracji społecznej. W ten sposób programy rewitalizacji integrują sektor publiczny i podmioty właścicielskie oraz wiele różnych polityk społeczno-gospodarczych¹²⁷.

¹²⁶ D. Tantow, *Urban Improvement Districts in Urban Restructuring – First Results of the German ESG Research Initiative*, „Urban Research & Practice” 2012, nr 5(3), s. 342, 344.

¹²⁷ A. Billert, *Założenia, modele i planowanie...*, s. 43–44.

W rozwoju polityki rewitalizacji obszarów miejskich w Niemczech zidentyfikować można 4 okresy (por. tabela 7):

1. Odbudowę powojenną i kompleksową modernizację lat 50. i 60. XX wieku, nastawioną ściśle na interwencje w sferze przestrzennej i zwiększenie dostępności zasobów mieszkaniowych.
2. Odnowę miejską realizowaną w latach 70. i 80. XX wieku, w której utrzymano koncentrację na przekształcaniach przestrzennych, jednak zwiększyło się zainteresowanie rehabilitacją istniejącej zabudowy i zaczęto dostrzegać rolę uwarunkowań społecznych w transformacji miast i ich obszarów problemowych oraz konieczność zaangażowania społeczności lokalnej w te procesy.
3. Uważną (staranną) odnowę miejską, rozwiniętą pod koniec lat 80. W tym okresie akcent przesunął się na harmonizację działań technicznych i społecznych. Podejmowane działania przyjęły charakter wieloletnich strategii, nastawionych na wspieranie życia i pracy na tym samym obszarze. Inicjatywy międzynarodowe podejmowane przez ONZ i UE wpłynęły na rozszerzenie tematyki rewitalizacji o zagadnienia ochrony środowiska.
4. Od końca lat 90. XX wieku dominuje koncepcja zintegrowanego rozwoju miast i zintegrowanej rewitalizacji jako wieloletnich i wielowymiarowych działań prowadzonych w ramach wieloletnich programów, obejmujących szerokie spektrum zagadnień i integrujących wymiary: fizyczny, społeczny, ekonomiczny i środowiskowy.

Prowadzone od 1971 roku niemieckie programy rewitalizacji doprowadziły nie tylko do społecznie akceptowanej odnowy zdegradowanych dzielnic miejskich i poprawy warunków życia ich społeczności, ale były także obszarem budowania nowych strategii rozwoju miejskiego, nowych instrumentów planistycznych oraz różnych form partycypacji społecznej.

Doświadczenia w zakresie rewitalizacji w Niemczech odegrały kluczową rolę w procesie przekształcania polityki miejskiej z podejścia adekwatnego do realiów miasta industrialnego w politykę rozwoju zdolną do udzielenia odpowiedzi na wyzwania miast epoki globalizacji i dezindustrializacji oraz ich skutków społeczno-gospodarczych¹²⁸.

Doświadczenia te wykazały ponadto ważną rolę współpracy polityki ze środowiskiem naukowym.

¹²⁸ Tamże, s. 45.

Tabela 7. Ewolucja podejścia do rewitalizacji miast w Niemczech

Okres/ typ strategii	Lata 50. i 60. XX wieku ODBUDOWA I KOMPLEKSOWA MODERNIZACJA (<i>Flächensanierung</i>)	Lata 70. i 80. XX wieku ODNOWA MIEJSKA (<i>Städtebauförderungsgesetz</i>)	Koniec lat 80. i lata 90. XX wieku UWAŻNA ODNOWA MIEJSKA (<i>Behutsame Stadterneuerung</i>)	Od końca lat 90. XX wieku ZINTEGROWANA REWITALIZACJA
Sfera	1	2	4	5
Główna strategia i orientacja	Odbudowa powojenna, a następnie sanacja.	Programy sanacji i rehabilitacji zabudowy, uwzględniające czynniki społeczne.	Wieloletnie programy tworzone we współpracy z mieszkańcami, harmonizujące działania techniczne i społeczne. Po zjednoczeniu koncentracja na nowych landach. Zmniejszenie skali przedsięwzięć w starych landach.	Zintegrowane podejście prowadzone w ramach długoterminowych zaplanowanych działań obejmujących szerokie spektrum zagadnień integrujących wymiary: fizyczny, społeczny, ekonomiczny i środowiskowy.
Główni aktorzy i interesariusze	Władze centralne, przedsiębiorstwa budowlane.	Władze lokalne, podmioty sektora prywatnego (deweloperzy). Wymóg uczestnictwa społeczności lokalnej.	Władze landów, władze lokalne, społeczność lokalna, podmioty prywatne, korporacje powiernicze. Operacja pionowa i pozioma.	Skoordynowane działania podmiotów sektora publicznego i prywatnego.
Zasięg przestrzenny	Obszary miejskie.	Obszary zdegradowanej zabudowy.	Zdegradowane obszary miejskie.	Obszary zdegradowane.
Perspektywa ekonomiczna	Zaangażowanie sektora budowlanego.	Stymulowanie rozwoju gospodarstwa poprzez sektor budownictwa.	Wspieranie małych przedsiębiorstw, samopomocy.	Nacisk na zaangażowanie i aktywizację sektora prywatnego, wzrost gospodarczy i innowacje.
Sfera społeczna	Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych.	Obowiązek prowadzenia badań przygotowawczych oraz planów społecznych.	Wspieranie życia i pracy na tym samym obszarze, zabezpieczanie istniejących struktur.	Integracja różnych grup społecznych i etnicznych. Podnoszenie kompetencji mieszkańców.

Tabela 7 (cd.)

1	2	3	4	5
Sfera przestrzenna	Rozbiórka i odbudowa powojennych zasobów mieszkaniowych i wielkoskalowe przedsięwzięcia budowlane.	Poprawa warunków mieszkaniowych i infrastruktury miejskiej poprzez sanację i rehabilitację zabudowy.	Rekomendowane ograniczenie zmian przestrzennych do wprowadzania zieleni, modernizacji przestrzeni publicznych i zmniejszania intensywności zabudowy.	Zmniejszanie zasobów mieszkaniowych, poszukiwanie zrównoważonych rozwiązań rozwojowych.
Sfera środowiskowa	Tereny zieleni – jako elementy uzupełniające.	Uwzględnienie kwestii energooszczędności budownictwa.	Dbłość o jakość zieleni i ograniczenie negatywnego wpływu na środowisko.	Wprowadzenie zasad zrównoważonego rozwoju.

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy literatury, przytoczonej w przypisach.

Rozdział 4

WPLYW DOŚWIADCZEŃ PAŃSTW ROZWINIĘTYCH NA KSZTAŁTOWANIE SIĘ ZINTEGROWANEGO PODEJŚCIA DO REWITALIZACJI

4.1. Zbieżność ewolucji koncepcji rewitalizacji w skali międzynarodowej

W każdym państwie indywidualne doświadczenia składające się na proces rewitalizacji były specyficzne, co wynikało częściowo z lokalnych różnic w kontekście historycznym, społecznym, ekonomicznym i przestrzennym, a częściowo z zależności polityki miejskiej od określonej ścieżki rozwoju. Jednak w ewolucji polityki rewitalizacji w zaprezentowanych państwach widocznych jest wiele podobieństw, zarówno w zakresie problemów, którym należało stawić czoła, jak i w sferze odpowiedzi politycznych na te wyzwania i zastosowanych rozwiązań. W ujęciu międzynarodowym można dostrzec wyraźną konwergencję w podejściu do rewitalizacji na przestrzeni lat. Analogie ujawniają się nie tylko pod względem istoty tego procesu czy kierunków prowadzonych przemian, ale dostrzegalne są także pod względem ich przebiegu czasowego. Zbieżność wątków i narastająca konwergencja w podejściu do miejskich problemów wynikają z procesu uczenia się poszczególnych państw i wyciągania wniosków na podstawie zarówno własnych doświadczeń, jak i przykładów innych państw czy reagowania na postulaty instytucji międzynarodowych, takich jak ONZ czy Unia Europejska.

Ogólnie rzecz biorąc, w Europie i Ameryce Północnej dokonano daleko idącej rekonceptualizacji w zakresie polityki rewitalizacji, odchodząc stopniowo od odnowy miejskiej (*urban renewal*) i koncentracji na przekształcaniach w sferze przestrzenno-architektonicznej (*property-led regeneration*), w kierunku bardziej holistycznej, zintegrowanej rewitalizacji miast (zob. p. 2.3).

Byłoby jednak uproszczeniem twierdzenie, że transformacja ta była płynna – linearna czy chronologicznie konsekwentna. Analiza chronologii tych przemian w ujęciu międzynarodowym jest przydatna dla uzyskania przeglądu dokonanej rekonceptualizacji i jej uwarunkowań. Trzy znaczące wymiary rewitalizacji

wskazane przez Tallona¹ obejmują czynniki istotne dla rekonceptualizacji podejścia do rewitalizacji: rehabilitację miejską (obejmującą priorytety fizyczne i środowiskowe), integrację społeczną (odnoszącą się do poprawy sytuacji społecznej i priorytetów rozwoju kapitału społecznego) oraz konkurencyjność ekonomiczną (uwzględniającą priorytety w zakresie gospodarki lokalnej, zatrudnienia i innowacji). Należy również zwrócić uwagę na czwarty wymiar: tendencję do tworzenia narzędzi rewitalizacji przybierających charakter inicjatyw obszarowych (*area based initiatives*).

Michael E. Leary wskazuje ponadto, że istnieje sześć głównych aspektów rekonceptualizacji, które dotyczą istotnych przemian w zakresie: (1) celów – ujawniających się głównie jako kompromisy między koncentracją na społecznościach, nieruchomościach i gospodarce; (2) zarządzania – obejmującego kwestie partnerstwa i udziału społeczeństwa; (3) bodźców – takich jak kompromisy między potrzebami społecznymi a konkurencyjnością; (4) obszarów interwencji – odnoszących się m.in. do miast wewnętrznych czy obszarów podmiejskich; (5) źródeł i mechanizmów finansowania oraz (6) integracji i holizmu – jako odejścia od doraźnych działań sektorowych na rzecz kształtowania interwencji zintegrowanych, osadzonych w ramach szerszej strategii i dostosowanych do specyfiki lokalnej².

Pierwsze inicjatywy ulepszeń miast pojawiły się w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii oraz Francji w XIX wieku. Przybrały one formę sanacji przestrzennej, ukierunkowanej na poprawę warunków sanitarnych i porządkowanie zabudowy ośrodków odczuwających skutki żywiołowej rewolucji przemysłowej i demograficznej, takich jak Nowy Jork, Londyn czy Paryż. Już w tamtym czasie ukształtował się pogląd, że interwencje w zakresie przestrzeni miejskiej w dalszej perspektywie powinny przyczynić się do pobudzania moralnej odnowy mieszkańców. Pogląd ten dał początek koncepcji rewitalizacji jako działań skoncentrowanych na sferze przestrzennej i architektonicznej (*property-led regeneration*), która dominowała w rozwiązywaniu problemów miejskich w Stanach Zjednoczonych czy Wielkiej Brytanii do końca lat 80.

W ramach działań rewitalizacyjnych wyróżnić można dwa obszerne nurty: pierwszy może być określony jako odrodzenie miejskie (*urban renaissance*) i poprawa miejskiej konkurencyjności. Podłoże tego nurtu stanowią dwie odrębne, ale zazębiające się strategie: dążenie do utrzymania konkurencyjności miasta w coraz silniej zglobalizowanej postprzemysłowej gospodarce oraz jednoczesne ukierunkowanie na osiągnięcie i utrzymanie bardziej kompaktowych i zrównoważonych form miejskich. Drugim z nurtów jest odnowa obszarów miejskich, głównie mieszkaniowych (*neighbourhood renewal*), mająca na celu poprawę ekonomicznych,

¹ A. Tallon, *Urban Regeneration in UK*, Routledge, London–New York 2010, s. 7.

² M.E. Leary, *Emerging Reconceptualizations of Urban Regeneration*, [w:] M.E. Leary, J. McCarthy (red.), *The Routledge Companion to Urban Regeneration*, Routledge, London–New York 2013, s. 121.

społecznych, środowiskowych i przestrzennych warunków w dzielnicach mieszkaniowych w szczególności obszarów centralnych miast i peryferyjnych osiedli mieszkań socjalnych. Nie należy jednak rozpatrywać tych nurtów jako zupełnie oderwanych od siebie. Będą się one na siebie nakładać, wywołując napięcia pomiędzy różnymi ich aspektami.

Po zakończeniu II wojny światowej wiele miast północno-zachodniej Europy stanęło przed trudnym zadaniem odbudowy. Dotyczyło to przede wszystkim obszarów centralnych, mieszkaniowych oraz przemysłowych. Zawieszenie działalności budowlanej na sześć lat i naciski ze strony przyrastającego społeczeństwa wzmagaly konieczność podjęcia działań. Zastosowane rozwiązania uwzględniały bezpośrednie inwestycje publiczne lub inwestycje prywatne intensywnie dotowane ze środków publicznych.

W USA, pomimo braku zniszczeń wojennych, również ukierunkowano zainteresowanie na problemy miast. Rozpoczęto w tym czasie wielkoskalowe przedsięwzięcia odnowy miejskiej obejmujące rozległe wyburzenia obszarów problemowych. To podejście zostało też następnie zaadaptowane na starym kontynencie.

W latach 50. XX wieku w Europie przesunięto zainteresowanie z odbudowy na odnowę obszarów miejskich, w szczególności na poprawę warunków mieszkaniowych. Kondycja wielu obszarów starej zabudowy znacznie się do tego czasu pogorszyła, zwłaszcza, że w większości przypadków nie prowadzono tam żadnych inwestycji od 1939 roku. W większości krajów preferowanym podejściem były wyburzenia substandardowych budynków mieszkaniowych i zastępowanie ich nowym budownictwem socjalnym. Działania te łączono często z obniżeniem gęstości zaludnienia, co powodowało konieczność przenoszenia części mieszkańców do nowych osiedli mieszkaniowych powstających w technologiach uprzemysłowionych na peryferiach miast.

W połowie lat 60. podejście to spotkało się z silną krytyką i oporem społecznym. W państwach takich jak Wielka Brytania, Francja napływ imigrantów z dawnych kolonii zaczął wywoływać napięcia społeczne i wymagał nowego, wyczulonego podejścia w polityce miejskiej³. Podobne zjawiska obserwowano w USA na tle nierówności rasowych. Niepokoje społeczne i zamieszki obserwowane w tym czasie w Stanach Zjednoczonych oraz Wielkiej Brytanii stały się bodźcem do zmiany koncepcji rozwiązywania problemów miast. Brak akceptacji społecznej dla realizowanych programów zwrócił uwagę na narastającą potrzebę zaangażowania społeczności w planowanie i odnowę miast.

Rosnąca dostępność danych społecznych sprzyjała zwiększaniu świadomości władz centralnych i lokalnych w zakresie kontekstu społecznego i skutków podejmowanych działań. Reorientacja polegała na stopniowym uzupełnianiu interwencji fizycznych i wyburzeń innowacjami obejmującymi wymiar społeczny, poprzez edukację i programy opieki społecznej, a następnie w latach 70. poprzez

³ Por. C. Couch, O. Sykes, M. Cocks, *The Changing Context of Urban Regeneration in North West Europe*, [w:] M.E. Leary, J. McCarthy (red.), *The Routledge Companion*, s. 33–35.

programy żywienia gospodarczego⁴. Przekształcenia przestrzenne i architektoniczne nadal odgrywały ważną rolę w transformacji obszarów miejskich, jednak polityka wyburzeń sukcesywnie była zastępowana przez inicjatywy rehabilitacji zabudowy historycznej, modernizacji centrów miejskich i infrastruktury.

Również w Niemczech po zaspokojeniu najpilniejszych potrzeb okresu powojennego, pod koniec lat 60. nastąpił czas na refleksję i rewizję podejścia do odnowy miejskiej. Ustawa o odnowie miast z 1971 roku wskazywała konieczność szerszego podejścia, obejmującego ocenę indywidualnych i społecznych kosztów i korzyści każdej proponowanej strategii. Jednakże, do końca lat 70. przedsięwzięcia odnowy miejskiej nadal koncentrowały się na wyburzeniach i odbudowie. We Francji, posiadającej największy niedobór mieszkań, gdzie priorytetem po wojnie stały się odbudowa i modernizacja infrastruktury, wysokie zapotrzebowanie na obiekty zamieszkania zbiorowego, zwłaszcza położone w obrębie nowych osiedli powstających na obrzeżach miast, utrzymywało się dłużej niż w innych krajach⁵.

W latach 70. wiele państw doświadczało połączonych skutków recesji, restrukturyzacji gospodarczej i reakcji społecznych wobec modernistycznej koncepcji planowania. Wielka Brytania znalazła się na czele tych zjawisk, gdyż doświadczyła wcześniejszych i szybszych przemian w przemyśle oraz pogłębiającego się kryzysu w miastach w porównaniu do innych państw europejskich. W szczególnie trudnej sytuacji znalazły się miasta zdominowane przez tradycyjne gałęzie przemysłu, takie jak górnictwo, produkcja stali, przemysł ciężki czy włókienniczy. Notowały one dynamiczny przyrost bezrobocia, odpływ mieszkańców i pojawianie się opuszczonych ugorów poprzemysłowych. Podobne zjawiska obserwowano w USA, szczególnie w miastach „mroźnego pasa”, a także w Niemczech. Tym samym, rewitalizacja miast stanęła przed nowym zadaniem – potrzebą stymulowania lokalnego rozwoju gospodarczego i tworzenia miejsc pracy.

W obliczu nowych uwarunkowań przedmiotem debaty stało się poszukiwanie rozwiązań tych problemów. W zakresie proponowanych środków zaradczych wyróżniają się dwa przeciwstawne podejścia. Pierwsze polegało na ochronie miejsc pracy i dostarczaniu usług publicznych, drugie natomiast opierało się na dopuszczeniu naturalnego działania sił rynkowych i wspieraniu go poprzez zwiększenie efektywności sektora publicznego i uwalnianie w ten sposób zasobów inwestycyjnych sektora prywatnego. W 1979 roku w Wielkiej Brytanii konserwatywny rząd pod przewodnictwem Margaret Thatcher przyjął drugą z opisanych postaw. Podejście to charakteryzowało się ograniczonym wsparciem dla upadających zakładów przemysłowych, połączonym z dążeniem do rozwoju ekonomicznego indukowanego przez prawa rynkowe. Rewitalizacja w tym ujęciu obejmowała działania w sferze przestrzennej i architektonicznej, a także deregulację, usprawnianie

⁴ M.E. Leary, *Emerging Reconceptualizations of Urban Regeneration*, [w:] M.E. Leary, J. McCarthy (red.), *The Routledge Companion*, s. 121.

⁵ C. Couch, O. Sykes, M. Cocks, *The Changing Context...*, s. 35.

usług publicznych i ograniczanie kompetencji władz lokalnych w wyznaczonych strefach przedsiębiorczości⁶. Podobne tendencje dostrzec można w tym okresie w USA, gdzie rząd federalny wycofał się z aktywnej polityki miejskiej. Wsparcie federalne zostało ograniczone do narzędzi finansowania poprzez łączone granty na rzecz rozwoju wspólnoty (CDBG).

W latach 70. odpowiedzią na kryzys ekonomii keynesowskiej po II wojnie światowej okazała się teoria regulacji. Zwolennicy tej teorii kwestionowali pogląd zakładający, że kryzysy gospodarcze mogą być ograniczane przez politykę fiskalną i kontrolę nad poziomem globalnego popytu. Podejście regulacyjne wskazywało, że źródłem problemów jest niezdolność kapitalizmu do zapewnienia trwałej akumulacji. Implikowało to potrzebę odejścia od podejścia centralistycznego w sferze rządzenia na rzecz wprowadzania bardziej innowacyjnych rozwiązań alternatywnych. Nowe koncepcje akcentowały tym samym pozytywne rezultaty samoregulacji rynkowej. Były natomiast krytykowane za niedocenicenie negatywnych skutków zaniedbania potrzeb społecznych⁷.

Neoliberalne podejście zaproponowane w Wielkiej Brytanii nie zostało automatycznie zaadaptowane w innych państwach. Stojący przed podobnymi problemami Niemcy odrzucili tę koncepcję w obliczu sprzeciwu większości landów, części przedstawicieli Partii Socjaldemokratycznej, Partii Zielonych, a także związków zawodowych oraz organizacji opiekuńczych. Inną drogę wybrała także Francja. Podejmowane w tym okresie działania obejmowały decentralizację władzy, wzmacnianie samorządności lokalnej oraz utrzymywanie wysokiego poziomu wydatków publicznych i interwencjonizmu gospodarczego.

Już w latach 70. w Wielkiej Brytanii zaczęła się kształtować polityczna rekonceptualizacja miasta wewnętrznego jako przestrzennej zbieżności fundamentalnych problemów społecznych, gospodarczych i środowiskowych. Stało się jasne, że rosnące poziomy ubóstwa na tych obszarach mają swoje przyczyny daleko poza skalą lokalną, w funkcjonowaniu szerszej gospodarki krajowej i międzynarodowej. Ujawniło to potrzebę wprowadzenia nowej formy interwencji w obszarach miejskich, wykraczającej poza tradycyjne i ograniczone podejście polegające na oczyszczaniu slumsów i ich przebudowie. Nowe podejście musiało uwzględnić szersze kwestie społeczne i gospodarcze⁸.

Od lat 80. miało miejsce rozprzestrzenianie się projektów wielkoskalowych i flagowych (*flagship project*). Na tym polu ujawnia się wyraźna sprzeczność, wynikająca z tego, że w dążeniu do uzyskania korzyści płynących z idei specjalizacji i wykorzystania niszowego położenia, poszczególne miasta decydowały

⁶ C. Couch, O. Sykes, W. Börstinghaus, *Thirty Years of Urban Regeneration in Britain, Germany and France: The Importance of Context and Path Dependency*, „Progress in Planning” 2011, nr 75, s. 3; C. Couch, O. Sykes, M. Cocks, *The Changing Context...*, s. 35.

⁷ J. McCarthy, *Partnership. Collaborative Planning and Urban Regeneration*, Ashgate e-Book, 2007, s. 9.

⁸ C. Couch, O. Sykes, W. Börstinghaus, *Thirty Years of Urban...*, s. 3; C. Couch, O. Sykes, M. Cocks, *The Changing Context...*, s. 35.

się często na bardzo podobne projekty. Przedsięwzięcia te przynosiły jednak niewiele pozytywnych skutków z perspektywy mieszkańców obszarów przekształcanych, zarówno jeśli chodzi o tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy, jak i lokalne wykorzystanie powstających obiektów. Wręcz przeciwnie, często przekształcenia tego typu wiązały się z presją na relokację nie tylko ludności, ale także na wyeliminowanie tańszych placówek handlowych i punktów usługowych.

Na początku lat 80. XX wieku dostrzec można zbieżne podejście do polityki miejskiej, przynajmniej w państwach innowatorskich, takich jak Wielka Brytania i Francja. Podejście to obejmowało i kładło nacisk nie tylko na zasoby mieszkaniowe i użytkowanie gruntów, ale również na rozwój gospodarczy, wsparcie zatrudnienia i próby dostosowania polityki społecznej do nowych wymogów. Dwa czynniki wydają się w tym zakresie krytyczne. Jednym z nich jest wcześniejsze uznanie przez niektóre rządy nieodwracalności transformacji gospodarczej, która uderzyła najsilniej w największe miasta. Wielka Brytania była pierwszym państwem Europy Zachodniej, które zainicjowało dedykowany program dla obszarów śródmiejskich, inspirowany w pewnej mierze polityką Stanów Zjednoczonych. Był to okres, w którym pojawiające się problemy były postrzegane jako nowe ryzyka związane z wykluczeniem społecznym, podważającym powojenny dorobek w dziedzinie dobrobytu.

Drugim czynnikiem koncentrującym uwagę polityków było narastanie ruchów i protestów miejskich, w szczególności w Wielkiej Brytanii i Francji. To zjawisko stało się podstawą daleko idących innowacji w zakresie francuskiej polityki miejskiej w formie obszarowego programu odnowy społecznej DSQ⁹.

Od lat 80. XX wieku w niemieckich miastach zaczęto przyjmować podejście nastawione na potrzeby i preferencje społeczności lokalnej w kontekście rewitalizacji. Podejście to zainspirowało międzynarodową debatę nad koncepcją uważanej odnowy miejskiej i miało istotny wpływ na kształtowanie się polityki miejskiej w innych krajach.

W tym okresie w wielu państwach uwidoczniła się potrzeba doskonalenia regulacji i organizacji w zakresie przemian miejskich i restrukturyzacji przemysłu, ponieważ dostrzegano w tej sferze możliwość indukowania efektów synergicznych dzięki lepszej koordynacji inwestycji. Inną przyczyną były wysokie koszty społeczne i środowiskowe niekontrolowanego rozwoju, nieskoordynowanego z rozwojem miasta jako całości¹⁰. Szersze zmiany kontekstu przyczyniły się do przedefiniowania granic w zakresie zarządzania polityką miejską. Poszukiwania zmierzały do ponownego uregulowania kompetencji państwa w polityce rewitalizacji i rozwoju koncepcji policentrycznego i wielopoziomowego sprawowania rządów. Przyjmowane rozwiązania dążyły do upraszczania

⁹ S. Mangen, *Social Exclusion and Inner City Europe: Regulating Urban Regeneration*, Palgrave MacMillan, New York 2004, s. 5, 7.

¹⁰ C. Couch, O. Sykes, M. Cocks, *The Changing Context...*, s. 36.

koordynacji pionowej w ramach władzy publicznej, a także opracowania nowych podregionalnych podejść do pobudzania gospodarki miejskiej i tworzenia partnerstw poziomych.

W latach 80. tendencje do recentralizacji kompetencji pojawiły się jedynie w Wielkiej Brytanii. Niższe szczeble władz w innych państwach również doświadczały ograniczeń swobody działania, jednak wynikało to generalnie ze względów fiskalnych. We Francji kompetencje w zakresie rewitalizacji miast pozostały na poziomie lokalnym. W kontekście rosnących ograniczeń budżetowych gmin, finansowanie kontraktowe okazało się znacznym wsparciem dla budżetów lokalnych. Dla porównania, w przypadku Niemiec od momentu zjednoczenia w 1990 roku landy i ich władze lokalne musiały opierać się w zakresie finansowania rewitalizacji miast przede wszystkim na własnych zasobach. Dopiero pod koniec lat 90. rząd federalny ponownie przyjął rolę nadrzędnego stymulatora za pomocą dedykowanego programu finansowania.

Na państwa i miasta europejskie, oprócz procesów globalizacji i deindustrializacji, zaczęły oddziaływać skutki „europeizacji” polegającej na wzroście znaczenia ponadnarodowych regulacji prawnych wpływających na lokalne gospodarki i na życie społeczne. W konsekwencji pojawiła się konieczność wypracowania polityki miejskiej wpisującej się w nową sytuację¹¹. W pewnej mierze skutek kształtowania się unijnej linii politycznej, w latach 90. XX wieku rozwijała się bardziej zbieżna koncepcja rewitalizacji miast, jako procesu długoterminowego o charakterze strategicznym ukierunkowanego bardziej komercyjnie, prowadzonego w obliczu nieuchronnych przemian stanowiących następstwa globalizacji. Promowano podejście uzależnione od wieloaspektowej strategii rozwojowej. We wdrażaniu partnerstw horyzontalnych coraz silniej akcentowano zasadę pomocniczości. Natomiast sektor publiczny coraz częściej był postrzegany jako jeden z wielu podmiotów w procesie rewitalizacji: koordynujący moderator lub krótkoterminowy pośrednik, mediator działający w celu naprawienia niedoskonałości rynku. Nowe style zarządzania publicznego zostały ukierunkowane na angażowanie i wspieranie podmiotów publicznych i prywatnych jako działających równolegle¹². Zasady konkurencji stały się znaczącym sposobem rozdzielania funduszy regeneracyjnych.

W latach 90. we Francji głównym tematem dyskursu i rozwoju polityki miejskiej stały się problemy osiedli socjalnych oraz kwestie zróżnicowania społecznego i solidarności przestrzennej. W tym samym czasie w Niemczech szok zjednoczenia doprowadził do dramatycznych zmian w sytuacji miast. Główny nacisk w zakresie przemian miejskich przeplątał ze starszych terenów przemysłowych dawnych Niemiec Zachodnich do podlegających dynamicznej deindustrializacji miast i miasteczek nowych landów.

¹¹ A. Billert, *Założenia, modele i planowanie polityki rozwoju miast. Próba konfrontacji dwóch światów jednej Unii Europejskiej*, [w:] K. Derejski, J. Kubera, S. Lisiecki, R. Macyra (red.), *Deklinacja odnowy miast. Z dyskusji nad rewitalizacją w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2012, s. 46.

¹² S. Mangen, *Social Exclusion...*, s. 8–9.

Innym przyczynkiem do zmian była rosnąca troska o środowisko. Zaczęto kłaść nacisk na tworzenie bardziej zwartych, gęsto zaludnionych miast, wielofunkcyjność obszarów, poprawę jakości i dostępności transportu publicznego, zmniejszenie zależności od indywidualnych środków transportu, ochronę dziedzictwa miejskiego oraz ponowne wykorzystanie opuszczonych obszarów i budynków. Te wytyczne w kolejnych latach ukształtowały strategie rewitalizacji miast wielu państw europejskich. W Niemczech stały się one podstawą do przyjęcia Narodowego planu działań na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów mieszkaniowych i formułowania inicjatyw pod hasłami lokalnej Agendy 21.

We wszystkich państwach do roku 2000 obserwowano reorientację w kierunku bardziej wszechstronnego i wielokierunkowego ujęcia w kontekście rewitalizacji. W Wielkiej Brytanii narodowa strategia *A New Commitment to Neighbourhood Renewal* została oparta na połączeniu aktywności istotnych organizacji we wspólne holistyczne podejście ukierunkowane na rozwiązanie problemów bezrobocia, przestępczości, niskich osiągnięć edukacyjnych, problemów zdrowotnych, mieszkaniowych oraz przestrzennych. Nowe lokalne partnerstwa strategiczne miały połączyć podmioty zaangażowane w rewitalizację – w tym władze lokalne, właściciele nieruchomości mieszkaniowych, dostawców usług publicznych, organizacje gospodarcze i społeczne w celu sformułowania jednolitej strategii i nadzorowania jej implementacji.

W tym samym czasie w Niemczech program *Die Soziale Stadt* również koncentrował się na wspieraniu partycypacji i kooperacji. Jego wprowadzenie postrzegane jest jako konstruuje nowe podejście w niemieckiej polityce rozwoju miast. Proponowane w tym programie podejście zintegrowane zainspirowało wprowadzenie szeregu zmian w różnych dziedzinach, m.in. w zakresie jakości środowiska, rozwoju wspólnot lokalnych czy kształtowania jakości zasobów mieszkaniowych oraz koordynacji działań podmiotów sektora publicznego i prywatnego.

Podobnie we Francji, pod auspicjami generalnej polityki miejskiej, adaptowano nowe podejście, w ramach którego uwaga koncentrowała się na obszarach najbardziej zdegradowanych. Podejście to obejmowało współpracę pomiędzy władzami różnych poziomów, prowadzenie działań zrównoważonych pod względem społecznym, ekonomicznym i środowiskowym bazujących na zasadach demokracji partycypacyjnej¹³.

Jednym z głównych kontekstualnych trendów w ostatnich dekadach, który można uznać za szczególnie istotny z punktu widzenia rewitalizacji na poziomie lokalnym jest zmienny kontekst rządów lokalnych. W okresie powojennym w państwach Europy Zachodniej za dostarczanie lokalnych usług odpowiadały przede wszystkim władze lokalne. Jednak w latach 70. i 80. dostarczanie usług publicznych było często delegowane na rzecz podmiotów quasi-publicznych.

¹³ C. Couch, O. Sykes, M. Cocks, *The Changing Context...*, s. 36–38.

Obszary miejskie stały się „przedsiębiorcami”, konkurującymi o kapitał inwestycyjny w skali krajowej i globalnej.

Przemiany te są interpretowane jako przejście od rządzenia (*government*) do zarządzania (*governance*), propagowania postaw przedsiębiorczych (*entrepreneurialism*) lub Nowej Polityki Miejskiej (*New Urban Politics*). Określenia te opisują powstawanie nowych sieci agencji rządowych, półpublicznych i prywatnych, ukształtowanych na potrzeby zarządzania na poziomie lokalnym.

4.2. Transfer doświadczeń w podejściu do rozwiązywania problemów miejskich

W zakresie przemian strategii miejskich obserwować można niekwestionowaną i znaczną konwergencję, będącą wynikiem obserwacji i dzielenia najlepszych praktyk, stanowiących element międzymiejskich i międzynarodowych sieci uczenia się. Konsekwencją istnienia tych sieci jest zbieżność podejść do rewitalizacji, obserwowana w wielu miastach w różnych krajach i kontekstach¹⁴.

Mechanizmy i kierunki międzynarodowego transferu doświadczeń w zakresie polityki rewitalizacji stanowią przedmiot rozważań podrozdziału. Proces uczenia się i transferu doświadczeń przebiegał pomiędzy wszystkimi opisanymi państwami i był również stymulowany przez organizacje międzynarodowe, takie jak ONZ czy Unia Europejska (zob. tabela 8).

Pierwsze symptomy transferu doświadczeń dostrzec można już na przełomie XIX i XX wieku w odniesieniu do inicjatyw sanacji miejskiej, promowanych przez powstały w Anglii, a następnie przeniesiony do Ameryki Północnej Ruch Upiększania Miast (*City Beautification Movement*). Wielkie projekty miejskie obejmujące m.in. wielkoobszarowe wyburzenia slumsów w Nowym Jorku oraz program odnowy miast (*Urban Renewal*) inspirowały następnie przekształcenia miast podejmowane w Europie po okresie odbudowy po II wojnie światowej (tabela 8, p. 1).

Pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Wielką Brytanią dostrzec można intensywny proces wymiany doświadczeń. Brytyjski program miejski z 1968 roku był wzorowany na amerykańskiej inicjatywie Wojny z biedą, stanowiącej część programu Wielkie społeczeństwo (2). Transfer rozwiązań odnosił się także do narzędzi finansowania rozwoju miast i stosowania w tym zakresie zasad konkurencji (3).

Szeroko rozpowszechniona została koncepcja stref przedsiębiorczości. Brytyjczycy wzorowali się w niej na rozwiązaniach zaczerpniętych z Hongkongu i Kanady¹⁵. Z brytyjskich stref przykład zaczerpnęli Amerykanie, wprowadzając to

¹⁴ Tamże, s. 41.

¹⁵ G. Lloyd, D. Peel, *International Policy Transfer*, [w:] M.E. Leary, J. McCarthy (red.), *The Routledge Companion...*, s. 58, 61.

rozwiązanie na poziomie stanowym (4a). Strefy przedsiębiorczości proponowane w Stanach Zjednoczonych różniły się w pewnej mierze od rozwiązań brytyjskich. Podczas gdy w Wielkiej Brytanii było to głównie narzędzie przekształcania porzuconych terenów poprzemysłowych, w Ameryce miały pełnić przede wszystkim rolę impulsów dla przekształceń centrów miast.

Doświadczenia, zebrane w tych inicjatywach, wykorzystano w programie EZ-EC, w którym znacznie rozwinięto koncepcję stref, uwzględniając postulaty zastosowania bardziej złożonych narzędzi, wykraczających poza ulgi podatkowe i obejmujących bezpośrednią pomoc federalną w rozwoju lokalnym oraz inicjatywy społeczne. Doświadczenia amerykańskie wpłynęły następnie na powstanie *Zones Franches Urbaines* we Francji (4b). Tym samym Pakt na rzecz odrodzenia miast powołujący te strefy, stanowił program w zakresie francuskiej polityki miejskiej najbliższy neoliberalnemu podejściu, wskazujący na przejście od solidarności pomiędzy gminami do rozwoju gospodarczego w ściśle określonych obszarach interwencji¹⁶. Francuskie doświadczenia w tym zakresie stały się z kolei punktem wyjścia dla kolejnej generacji stref przedsiębiorczości w Wielkiej Brytanii¹⁷ (4c).

Tabela 8. Międzynarodowy transfer doświadczeń w zakresie podejść i narzędzi rewitalizacji

Nr	Źródło	Państwo adaptujące
1.	USA: projekty wielkoskalowe przełom XIX i XX w., program odnowy miast (<i>Urban Renewal</i>), 1949	Wielka Brytania: przedsięwzięcia wyburzeń i odbudowy, lata 50.–60.
2.	USA: program Wojny z biedą (<i>War on Poverty</i>), lata 60. i 70.	Wielka Brytania: Program miejski (<i>Urban Programme</i>), 1968
3.	USA: łączony grant na rzecz rozwoju wspólnoty (<i>Community Development Block Grant</i>), 1974; granty na rzecz rozwoju miast (<i>Urban Development Action Grants</i>), 1977	Wielka Brytania: <i>Urban Development Grant</i> (UDG), 1982; <i>Urban Regeneration Grant</i> , 1987; <i>City Grant</i> , 1988
4a.	Wielka Brytania: koncepcja stref przedsiębiorczości (<i>Enterprise Zones</i>), koniec lat 70.	USA: stanowe strefy przedsiębiorczości (<i>Enterprise Zones</i>), lata 80.; strefy upodmiotowienia i przedsiębiorcze społeczności (EZ-EC), 1993
4b.	USA: stanowe strefy przedsiębiorczości (<i>Enterprise Zones</i>), lata 80.; strefy upodmiotowienia i przedsiębiorcze społeczności (EZ-EC), 1993	Francja: miejskie strefy ekonomiczne (<i>Zones Franches Urbaines</i>), 1996
4c.	Francja: miejskie strefy ekonomiczne (<i>Zones Franches Urbaines</i>), 1996	Wielka Brytania: strefy przedsiębiorczości (<i>Enterprise Zones</i>), kolejna generacja

¹⁶ C. Couch, O. Sykes, W. Börstinghaus, *Thirty Years of Urban...*, s. 24.

¹⁷ F. Chignier-Riboulon, S. Hall, *Enterprise Zones and Zones Franches Urbaines: A Critique of Area-based Fiscal Incentives and Regeneration in England and France*, „Urban Research & Practice” 2013, nr 6(2), s. 124.

Nr	Źródło	Państwo adaptujące
5.	Francja: zasady partycypacji	Unia Europejska: zasady partycypacji
6.	Wielka Brytania: korporacje rozwoju miast (<i>Urban Development Corporations</i>), 1980	a) Niemcy: IBA Emsher Park, 1988–1998; b) Francja: wielkie projekty urbanistyczne (<i>Grands Projets Urbains</i>), 1992
7.	ONZ: raport Brundtland, 1987; Agenda 21, 1992	a) Niemcy: raport federalny 1996; Lokalne Agendy 21; b) Unia Europejska: URBAN; c) Wielka Brytania: Plan Rozwoju Zrównoważonych Społeczności Lokalnych (<i>Sustainable Communities Plan</i>), 2003; d) USA: <i>Partnership for Sustainable Communities</i> , 2009
8.	Unia Europejska: tematyka wykluczenia społecznego	Wielka Brytania: <i>Social Exclusion Unit</i> , 1997
9.	a) Wielka Brytania: <i>City Challenge</i> , 1991; b) Unia Europejska: plany rozwoju lokalnego; c) Francja: pakt na rzecz odrodzenia miast (<i>Pacte de Relance pour la Ville</i>), 1996; kontrakty miejskie (<i>Contrats de Ville</i>), od lat 80., edycja od 1996 d) Unia Europejska: URBAN; URBACT	Niemcy: Miasto socjalne (<i>die Soziale Stadt</i>), 1999
10.	Francja: kontrakty miejskie (<i>Contrats de Ville</i>), edycja 1996	Wielka Brytania: <i>New Commitment to Regeneration</i> , 1999
11.	Francja: kontrakty miejskie (<i>Contrats de Ville</i>), edycja 1996; stowarzyszenia rozwoju sąsiedztw (<i>Régies de quartier</i>)	Wielka Brytania: Narodowa strategia rewitalizacji i odnowy sąsiedztw (<i>National Strategy for Neighbourhood Renewal</i>), 2001
12.	Wielka Brytania: Plan Rozwoju Zrównoważonych Społeczności Lokalnych (<i>Sustainable Communities Plan</i>), 2003	Unia Europejska: porozumienie z Bristolu w sprawie społeczności zorganizowanych z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju, 2005; Karta lipska, 2007

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy literatury, przytoczonej w przypisach.

Francuskie doświadczenia w zakresie polityki miejskiej przyczyniły się do formowania wytycznych zrównoważonego rozwoju na poziomie UE (5), które z kolei wywierały wpływ na przemiany krajowej polityki miejskiej w późniejszym czasie (8).

W połowie lat 90. wśród brytyjskich badaczy obserwowano wzrost zainteresowania francuską polityką miejską, a szczególności ideą kontraktów miejskich (10). Zmiana rządów w 1997 roku w Wielkiej Brytanii stała się przyczynkiem do przeformułowania polityki rewitalizacji. W obu państwach wyzwaniem stanowiła integracja: ujęcie problemów miejskich obserwowanych na zróżnicowanych obszarach w rozwiązania organizacyjno-funkcjonalne obejmujące głównych interesariuszy. Doprowadziło to do zbieżności w zakresie koncepcji opartej na partnerstwie pomiędzy

Narodową strategią odnowy sąsiedztw (*National Strategy for Neighbourhood Renewal*) a odnowionymi kontraktami miejskimi¹⁸, z naciskiem na zaangażowanie społeczności lokalnej i skoncentrowane, zarządzane lokalnie inicjatywy obszarowe (11).

Narastające zainteresowanie tematyką wykluczenia społecznego na poziomie Unii Europejskiej stało się w tym czasie inspiracją do utworzenia w Wielkiej Brytanii komitetu doradczego – *Social Exclusion Unit*, który stał się głównym podmiotem przekształceń i koordynacji szybko zmieniającej się agendy miejskiej (8). Jego rekomendacje przyczyniły się do wzmocnienia interwencji warunkowych i obszarowych¹⁹. W 1998 roku jednostka ta opublikowała Narodową strategię odnowy sąsiedztw, podkreślając konieczność lepszej koordynacji i potrzebę holistycznego zarządzania na gruncie rewitalizacji.

Niemiecki program miast socjalnych (DSS) wprowadził innowacje w zakresie koordynacji wertykalnej i horyzontalnej oraz partycypacji społeczności lokalnej (9). Ten nowy federalny model rozwiązywania problemów miejskich czerpał zarówno z doświadczeń brytyjskiego *City Challenge*, francuskich kontraktów miejskich, jak i z unijnych programów rozwoju lokalnego (URBAN).

Od końca lat 80. ważną rolę w przemianach podejścia do rewitalizacji odegrały instytucje międzynarodowe – ONZ oraz Unia Europejska (7, 8). Ich wpływ na konwergencję polityki miejskiej i kształtowanie zintegrowanego podejścia do rewitalizacji będzie przedmiotem rozważań w podrozdziale 4.4.

4.3. Uwarunkowania wewnętrzne a przemiany polityki rewitalizacji

Przemiany polityki miejskiej oraz podejścia do rewitalizacji w opisanych państwach były także skutkiem wewnętrznych uwarunkowań społeczno-ekonomicznych – złożonych przesłanek warunkujących niepokoje i zamieszki miejskie oraz transformacji ideologii politycznej wynikającej ze zmian rządów na szczeblu centralnym²⁰.

Spośród poddanych analizie państw, jedynie w Niemczech nie obserwowano zjawisk przeradzania się napięć społecznych na tle problemów miejskich w zjawiska o charakterze rozruchów. Nie oznacza to jednak, że nie obserwowano innych przejawów sprzeciwu obywatelskiego, mających zwrócić uwagę władz na niezadowolenie społeczne z prowadzonej polityki i konieczność podjęcia wysiłku transformacji miejskiej. Silny opór przeciwko usuwaniu mieszkańców z zamieszkiwanych przez nich obszarów ujawnił się w Berlinie w połowie lat 70. w postaci szerszego ruchu okupacji kamienic. Wydarzenia te stały się jedną z przyczyn rozwoju koncepcji uważanej odnowy miejskiej.

¹⁸ S. Hall, P. Hickman, *Resident Participation in Housing Regeneration in France*, „Housing Studies” 2011, nr 26(6), s. 691.

¹⁹ S. Mangen, *Social Exclusion...*, s. 38.

²⁰ M.E. Leary, *Emerging Reconceptualizations...*, s. 121.

Niepokoje i rozruchy miejskie obserwowane były zarówno w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, jak i we Francji. Chronologia oraz następstwa tych wydarzeń zostały zebrane i zaprezentowane w tabeli 9.

Tabela 9. Wpływ zamieszek i niepokojów społecznych na ewolucję polityki rewitalizacji

Zamieszki (państwo, okres)	Skutki
USA, lata 50.	Wprowadzenie wymogu partycypacji społeczności lokalnej w planowaniu przemian miejskich.
USA, połowa lat 60.	Powołanie programu Wielkie społeczeństwo oraz programu Wojny z biedą.
Wielka Brytania, połowa lat 60.	Wsparcie edukacyjne dla imigrantów – Sekcja 11 <i>Local Government Act</i> , tworzenie Edukacyjnych Obszarów Priorytetowych (EPA); uruchomienie <i>Urban Programme</i> i CDP.
Wielka Brytania, 1980–1981	Raport Scarman'a wskazujący na bezrobocie jako główne podłoże zamieszek, podjęcie długoterminowych przedsięwzięć modernizacyjnych poprzez powołanie UDC.
Francja, 1980–1981	Wprowadzenie tematycznych inicjatyw obszarowe dotyczących edukacji (ZEP), zatrudnienia (<i>Missions locales</i>) i bezpieczeństwa publicznego (CCPD); powołanie Krajowej Komisji ds. Rozwoju Społecznego w dzielnicach miejskich oraz zainicjowanie Strategii rozwoju społecznego dzielnic (DSQ).
USA, lata 80.	Próby powołania federalnych stref przedsiębiorczości.
Wielka Brytania, 1985	Rozszerzenie UDC; powołanie CAT i TF
Francja, 1990	Przyjęcie bardziej zdecydowanego podejścia do zwalczania przestępczości; utworzenie ministerstwa spraw miejskich; uruchomienie GPU.
Francja, 1991	Uchwalenie prawa ramowego dla miast; przyspieszenie podpisania nowej, rozszerzonej edycji kontraktów miejskich.
USA, 1992	Powołanie inicjatywy EZ-EC.
Francja, 2005	Odnowa debaty narodowej na temat kryzysu przedmieść; powołanie Programu spójności społecznej, ustawy o równych szansach oraz kontraktów spójności społecznej (CUC).
Francja, 2007	Debata nad skutecznością polityki miejskiej; uruchomienie programu Nadzieja przedmieść (<i>Espoir banlieues</i>).

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy literatury przedmiotu.

Wielka Brytania jest przykładem państwa, w którym koncepcje rewitalizacji zmieniały się wraz ze zmianami kolejnych rządów. Priorytetami w zakresie rewitalizacji w latach 60. XX wieku były potrzeby społeczne i problem imigrantów, w kolejnej dekadzie rozwój gospodarczy²¹, w latach 80. projekty koncentrujące się na tkance materialnej.

W okresie 1979–1990 pod rządami Margaret Thatcher zainicjowano fundamentalną przemianę podejścia do rewitalizacji miast. Jednym z elementów

²¹ M.E. Leary, J. McCarthy, *Urban Regeneration a Global...*, s. 6.

rekonceptualizacji było zaangażowanie podmiotów sektora prywatnego i powierzenie im roli głównych uczestników i wykonawców procesu przemian miejskich, stworzenie większej przestrzeni politycznej dla lokalnych izb handlowych oraz ograniczenie kompetencji samorządów lokalnych w tej sferze. Jeśli chodzi o finansowanie, nastąpiło wyodrębnienie środków budżetowych na szczeblu centralnym oraz ograniczenie możliwości samorządów w zakresie samodzielnego pozyskiwania finansowania. Chociaż retoryka polityki miejskiej w tym czasie kładła nacisk na wartości wspólnoty, wyraźne preferencje w kierunku centralnego sterowania przemianami miejskimi, ukształtowane przez odgórny plan i wdrażane przez wyznaczone organy, ograniczyły zakres szerokiego i skutecznego udziału społeczeństwa.

Przeгляд tej polityki nastąpił w 1990 roku, po objęciu rządów przez Johna Majora. Powołano zintegrowany organ łączący kompetencje kluczowych ministerstw zajmujących się różnymi aspektami polityki miejskiej na poziomie regionalnym. Wprowadzono szereg innowacji w zakresie finansowania konkurencyjnego. Nacisk na realizację celów podmiotów gospodarczych sektora prywatnego ustąpił miejsca dążeniu do dobrego zarządzania lokalnego, skuteczniejszego równoważenia interesów podmiotów komercyjnych, samorządów miejskich i społeczności lokalnych oraz realizacji bardziej zintegrowanych, międzysektorowych, holistycznych, innowacyjnych i włączających interwencji.

Od 1997 roku pod rządami Tony'ego Blaira wzrosło zainteresowanie tematyką wykluczenia społecznego, rozszerzono podejmowane działania o sferę edukacji, zdrowia, bezpieczeństwa publicznego oraz zatrudnienia. W tym okresie zwiększono także nacisk na dokładne adresowanie podejmowanych interwencji i ich ukierunkowanie do najbardziej potrzebujących obszarów. Nowy rząd rozszerzył kompetencje władz lokalnych w zakresie polityki rewitalizacji.

Od roku 2010 i powrotu do rządów konserwatystów, nacisk ponownie się przesunął w kierunku stymulowania wzrostu gospodarczego i partnerstw publiczno-prywatnych, jako narzędzi umożliwiających wydobywanie wartości dodanej, przyczyniających się do bardziej zrównoważonego rozwoju i przykładów upodmiotowienia lokalnych społeczności²².

W Stanach Zjednoczonych pod rządami demokratów w latach 50. i na początku lat 60. na szeroką skalę realizowano program wyburzeń slumsów i fizycznych przekształceń struktury miejskiej *Urban Renewal*. Objęcie prezydentury przez Lyndona Johnsona w 1963 roku zapoczątkowało rozległy program reform, w którym nacisk położono na prawa obywatelskie, likwidację segregacji rasowej i ubóstwa. W latach 70. i 80. pod przewodnictwem reprezentujących partię republikańską – Richarda Nixona i Geralda Forda, a następnie Ronalda Regana, problemy miejskie zeszły na dalszy plan, a rząd federalny, zgodnie z konserwatywnymi hasłami ograniczenia ingerencji państwa w gospodarkę, wycofał

²² Por. S. Mangen, *Social Exclusion...*, s. 35–41.

się z aktywnej roli w transformacji miast. W 1993 roku z inicjatywy prezydenta Billa Clintona powołano inicjatywę EZ-EC, która stanowiła powrót do bardziej aktywnej roli państwa w polityce miejskiej. Program ten realizował zarówno konserwatywne postulaty pozytywnej dyskryminacji przestrzennej poprzez deregulację i zmniejszenie obciążeń podatkowych na wybranych obszarach, jak i postulaty demokratów, wskazujących na potrzebę wprowadzenia bardziej złożonych narzędzi rozwiązywania problemów miast. Politykę tę kontynuował i rozszerzył w 2011 roku Barack Obama w postaci wieloaspektowej i zintegrowanej strategii *Neighborhood Revitalization Initiative*.

We Francji w latach 70. XX wieku, pod rządami prawicy, pojawiły się ważne rozwiązania, które stały się podstawą ewoluującej agendy miejskiej i kształtowania podstaw polityki miejskiej. W latach 1980–1981 osiedla podmiejskie doświadczyły fali intensywnych zamieszek i niepokoїв społecznych. W odpowiedzi na te wydarzenia, po objęciu władzy przez lewicę i stanowiska prezydenta przez François Mitteranda podjęto szereg reform, obejmujących decentralizację uprawnień i rozszerzenie kompetencji władz lokalnych, wprowadzenie kontraktów miejskich, obszarowych inicjatyw tematycznych w zakresie edukacji, zatrudnienia i bezpieczeństwa publicznego oraz określającej podejście wielowymiarowe i zintegrowane strategii rozwoju społecznego dzielnic (DSQ). Po przejściu władzy przez reprezentującego centroprawicę Alaina Juppé w połowie lat 90. zwiększono nacisk na wspieranie wzrostu gospodarczego i zwiększenie zatrudnienia poprzez ulgi podatkowe i dotacje publiczne. Zmiana rządu w 1997 roku ponownie spowodowała rewizję priorytetów w polityce miejskiej. Po przejściu władzy lewicowy rząd Jospina skoncentrował się na rozwoju solidarności między obszarami i osiągnięciu większej różnorodności społecznej na obszarach mieszkaniowych, zwiększono nacisk na połączenie bezpieczeństwa miejskiego, promocji zatrudnienia i integracji społecznej we wspólne ramy. Od 2002 roku, wraz z nowym centroprawicowym rządem, nastąpił powrót do bardziej fizycznego charakteru interwencji i nacisku na konkurencyjność obszarów miejskich. Narastanie niepokoїв społecznych i ponowny wybuch zamieszek na obszarach podmiejskich w 2005 roku stały się podstawą do refleksji nad polityką odnowy. W 2008 roku pod rządami Nicolasa Sarkozy'ego uruchomiono nową strategię ukierunkowaną na partnerstwo i wieloaspektowość interwencji.

W Niemczech odbudowa lat 50. i kompleksowa modernizacja lat 60. przebiegały pod rządami centroprawicowej Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej (CDU). W latach 70. do władzy doszła Socjaldemokratyczna Partia Niemiec (SPD), która wprowadziła pierwsze aspekty szerszego podejścia do odnowy miejskiej i przekazała gminom kompetencje w tym zakresie. W latach 80. za rządów reprezentującego CDU Helmuta Kohla uruchomiono środki federalne na pierwsze modelowe programy rehabilitacji oraz zwiększono nacisk na przedsięwzięcia remontowo-modernizacyjne w zakresie mieszkalnictwa. Zjednoczenie Niemiec na początku lat 90. przyniosło zupełnie nowe wyzwania. Władze

Niemiec właściwie z dnia na dzień stanęły w obliczu zupełnie innej struktury przestrzenno-gospodarczej kraju, czego skutkiem było diametralne przesunięcie zainteresowania w zakresie problemów miejskich i federalnych środków finansowych na obszar nowych landów. Objęcie władzy przez SPD i Gerharda Schrödera w 1998 roku sprzyjało dalszej ewolucji polityki miejskiej i ukształtowaniu się zintegrowanego podejścia do rewitalizacji, reprezentowanego przez program DSS. Pod rządami Angeli Merkel, i pod wpływem dyskusji na temat przyszłości Unii Europejskiej, miasta zaczęły być postrzegane jako główne ośrodki stymulowania zrównoważonego rozwoju i wzrostu gospodarczego, co przyczyniło się do zwiększenia nacisku na zintegrowane, holistyczne i strategiczne podejście do ich rozwoju i przekształceń.

W każdym z opisanych państw uwarunkowania wewnętrzne, wyznaczone przez sytuację społeczno-gospodarczą i polityczną tworzyły kontekst, wyznaczały tempo przemian i określały trajektorię na drodze ewolucji koncepcji rewitalizacji.

4.4. Rola instytucji międzynarodowych w kształtowaniu zintegrowanego podejścia do rewitalizacji

Dotychczasowe rozważania wskazują, że pomimo istniejących różnic dotyczących kontekstu i przebiegu czasowego, w ewolucji polityki miejskiej i koncepcji rewitalizacji pomiędzy opisanymi państwami uwidacznia się szereg zbieżnych tendencji. Jak wykazano, konwergencja polityki miejskiej jest wynikiem międzynarodowej wymiany doświadczeń, ale wynika także z szerszej międzynarodowej i europejskiej debaty na temat problemów współczesnego świata, przyszłych wyzwań i kierunków rozwoju.

W latach 90. przyczynkiem do zmian była rosnąca troska o środowisko. Coraz głośniej zaczęto akcentować postulaty rozwoju zaspokajającego potrzeby obecnej generacji, bez umniejszania możliwości zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń. Postulaty te zostały pierwotnie zaprezentowane w raporcie zatytułowanym „Nasza wspólna przyszłość” opracowanym pod przewodnictwem Gro Harlem Burtland na potrzeby Światowej Komisji Środowiska i Rozwoju ONZ w 1987 roku. W raporcie tym zdefiniowano pojęcie zrównoważonego rozwoju. Podkreślono, że stworzenie w pełni zrównoważonego modelu życia, a więc osiągnięcie poprawy jakości życia ludzi na całym świecie bez rabunkowej eksploatacji zasobów naturalnych, wymaga zróżnicowanych działań w poszczególnych regionach świata. Przede wszystkim niezbędna jest integracja działań w trzech kluczowych obszarach: (1) wzrostu gospodarczego i równomiernego podziału korzyści; (2) ochrony zasobów środowiska oraz (3) rozwoju społecznego. Przyjęta podczas szczytu w Rio w roku 1992 Agenda 21 stanowiła wszechstronny plan działania

i zestaw szczegółowych wytycznych dla wprowadzenia samopodtrzymywalnego, trwałego i równoważonego rozwoju w skali globalnej.

W 2000 roku Szczyt Milenijny Organizacji Narodów Zjednoczonych zdefiniował Milenijne Cele Rozwoju. W 2002 Światowy Szczyt Ziemi w Johannesburgu zachęcał do zawiązania nowych form partnerstwa, angażujących w realizację zrównoważonego rozwoju nie tylko instytucje rządowe, ale szeroko rozumiane społeczeństwo obywatelskie. W czerwcu 2012 roku przedstawiciele ponad 100 państw spotkali się na kolejnym Szczycie Ziemi w Rio de Janeiro, zatytułowanym „Rio +20”. Jako główne tematy obrad wyznaczono m.in. przechodzenie do modelu bardziej zielonych gospodarek z myślą o ograniczeniu obszarów biedy na świecie oraz kształtowanie bardziej przyjaznych i sprawniej funkcjonujących organizmów miejskich. Szczyt „Rio +20” zakończył się przyjęciem dokumentu „Przyszłość, jakiej chcemy”, uznającym ubóstwo za najważniejsze wyzwanie, przed którym stoi ludzkość oraz najważniejszą przeszkodę na drodze do zrównoważonego rozwoju²³.

Koncepcje zrównoważonego rozwoju i rewitalizacji miast są także przedmiotem rosnącego zainteresowania ze strony Unii Europejskiej. Pojęcie rozwoju zintegrowanego rozpowszechniło się w Europie w połowie XX wieku. Zapisy traktatu rzymskiego z 1957 roku wskazywały na konieczność harmonijnego rozwoju, który miał wspomagać zmniejszanie zróżnicowania w poziomie rozwoju gospodarczego regionów i ich konwergencję. Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego ogłoszona w 1999 roku wprowadziła strategię zrównoważonego i trwałego rozwoju terytorialnego.

Od lat 90. XX wieku Unia Europejska odgrywa rosnącą rolę w kształtowaniu polityki miejskiej i praktyk rewitalizacji w państwach członkowskich. Sukcesywne reformy funduszy strukturalnych pozwoliły na uwzględnienie w nich również wymiaru miejskiego. Powstały uzupełniające się programy, które odnosiły się do modernizacji infrastruktury, rozwoju gospodarczego, tworzenia miejsc pracy i zwalczania wykluczenia społecznego.

Początkowo działanie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej było w dużej mierze zorientowane na regiony słabo rozwinięte. Wprowadzenie funduszu rozwoju regionalnego (EFRR) w połowie lat 70., działającego równolegle z funduszem społecznym (EFS), początkowo kontynuowało tę praktykę. Z biegiem czasu fundusze strukturalne zostały rozszerzone również na obszary borykające się z problemem upadku przemysłu i koncentracji niekorzystnych zjawisk na obszarach miejskich.

Wprowadzenie nowego systemu planowania pod koniec lat 80. zaowocowało szybką europeizacją w zakresie planowania rozwoju regionalnego i powiązanych polityk. Zorientowane na klienta i określone obszary interwencji nadal

²³ Szerzej: *Future We Want – Outcome document*, <https://sustainabledevelopment.un.org/futurewewant.html> (dostęp: 13.05.2020).

dominowały w zakresie alokacji funduszy wspólnotowych. Fundusze zostały podzielone pomiędzy obszary celu pierwszego (*Objective One*) obejmujące terytoria, których PKB kształtowało się poniżej 75% średniej UE i celu drugiego (*Objective Two*) dotyczącego rozwiązywania problemów podlegających obszarów przemysłowych. Wśród pozostałych celów znalazły się zagadnienia młodzieży i osób długotrwale bezrobotnych, jako cele trzeci i czwarty. Dodatkowo część funduszy została przeznaczona na specjalne inicjatywy wspólnotowe (*Community Initiatives*). Wczesne programy obejmowały m.in. RENAVAL, ukierunkowany na upadające gospodarki portowe; RESIDER, dotyczący hutnictwa żelaza i stali; odnoszącą się do zasobów ludzkich inicjatywę EMPLOYMENT; YOUTHSTART i INTEGRA przeznaczone dla „słabszych grup”; oraz powołaną w połowie lat 90. inicjatywę URBAN, przeznaczoną na projekty związane z deprywacją miejską.

Uzupełnieniem tych celów okazała się znacznie zwiększona aktywna rola Komisji Europejskiej w planowaniu i implementacji poszczególnych polityk, realizowana z uwzględnieniem kilku zasad przewodnich. Wśród nich znalazły się: (a) zasada dodatkowości, wskazująca, że środki unijne powinny uzupełniać środki lokalne i krajowe ale ich nie zastępować; zasady planowania (b) wieloletniego i (c) wielowymiarowego, reprezentujące dążenie do zastąpienia interwencji doraźnych, działaniami strategicznymi; (d) zasady koncentracji środków i (e) wysiłków; (f) rozpowszechniania dobrych praktyk oraz (g) partnerstwa – podkreślająca konieczność integracji interesariuszy lokalnych, regionalnych i krajowych na rzecz długotrwałej współpracy w negocjowaniu celów i ich realizacji. W miarę rozwoju polityki unijnej zasady te zostały uzupełnione normami odnoszącymi się do zrównoważenia, prewencji, analiz porównawczych (*benchmarking*), zarządzania obszarowego oraz stymulowania inwestycji prywatnych.

Wpływ koncepcji rozwoju zrównoważonego na planowanie miejskie i rewitalizację miast zaczął ujawniać się w dokumentach takich jak *Green Paper on the Urban Environment*²⁴ z 1990 roku, piąty program działań na rzecz środowiska „W kierunku zrównoważenia” z 1992 roku oraz w podjętych w 1989 roku dwóch pionierskich projektach priorytetowych współfinansowanych z funduszy UE, mających przyczynić się do rewitalizacji wyłonionych zdegradowanych obszarów w Londynie i Marsylii. Te dwa miasta posłużyły jako obszary testowania europejskiego miejskiego programu społecznego (*Urban Social Programme*), który w 1991 roku został skonsolidowany w sieć projektów dotyczących dzielnic w kryzysie. Ambicje Komisji odnoszące się do koordynacji planowania przestrzennego europejskiego systemu miejskiego, przedstawione w dokumentach „Europa 2000” i „Europa 2000+”, wiązały się bezpośrednio z dążeniem do zrównoważonego rozwoju.

Pierwsza inicjatywa wspólnotowa „URBAN”, zajmująca się problemami miejskiego wykluczenia społecznego, została ogłoszona w 1994 roku. Miała ona

²⁴ C. Couch, O. Sykes, M. Cocks, *The Changing Context...*, s. 36.

zapewnić środki na innowacyjne przedsięwzięcia w zakresie rewitalizacji, będące wzorami najlepszych praktyk. W ramach tego podejścia unikano wąskiego fizycznego ujęcia procesu rewitalizacji. Promowano natomiast inicjatywy stymulujące zaangażowanie sektora prywatnego. Zamierzeniem była konsolidacja doświadczeń uzyskanych w projektach priorytetowych oraz rozpowszechnianie ich poprzez wdrażanie innowacyjnych obszarowych strategii rewitalizacji. Inicjatywa adresowana była do wybranych obszarów, zidentyfikowanych jako kryzysowe, charakteryzujących się poważnymi problemami: m.in. wysokim bezrobociem, słabym wyposażeniem w infrastrukturę, niską jakością zasobów mieszkaniowych²⁵. Program realizowany był w dwóch rundach: URBAN I funkcjonował w latach 1994–1999, a URBAN II obejmował lata 2000–2006. Przyjęcie podejścia zintegrowanego oznaczało tworzenie programów mających na celu wsparcie wieloaspektowej rewitalizacji zdegradowanych dzielnic, a także promowanie struktur zarządzania inkluzywnego²⁶. W drugiej edycji programu nowością było sformalizowanie podstaw selekcji obszarów interwencji na podstawie wskaźników deprywacji oraz audytów miejskich.

Traktat z Amsterdamu z 1997 roku stanowił rozwinięcie agendy miejskiej UE na wielu powiązanych frontach. Przede wszystkim podjęto zobowiązania do walki z wykluczeniem społecznym oraz opracowania strategii działań łączącej konkurencję, wzrost, zatrudnienie, zrównoważony rozwój i włączenie społeczne²⁷. Rok później sformułowano ramy działania na rzecz zrównoważonego rozwoju miast w UE i zwołano pierwsze Forum Miejskie²⁸.

Uzasadnienie interwencji UE w sferze polityki miejskiej oparte zostało na zasadzie sprawiedliwości i potrzebie rozwiązywania problemu wykluczenia ekonomicznego i społecznego oraz obaw o równowagę środowiska. Na przełomie XX i XXI wieku to uzasadnienie zostało skonfrontowane z postępującym rozumieniem, że miasta nie powinny być postrzegane głównie przez pryzmat ich problemów, ale przede wszystkim w kontekście ich potencjałów i możliwości. Kluczowa dla UE strategia lizbońska koncentrowała się na zatrudnieniu, reformach gospodarczych i spójności społecznej. W kontekście strategii lizbońskiej, a następnie strategii Europa 2020, miasta zostały zdefiniowane jako motory napędowe regionalnych i krajowych gospodarek, odgrywające kluczową rolę w kształtowaniu przyszej konkurencyjności gospodarki europejskiej.

W 2002 roku utworzono program wymiany doświadczeń w celu stymulowania transferu dobrych praktyk między miastami uczestniczącymi w projektach priorytetowych i programie URBAN. Inicjatywa URBACT stała się kluczowym mechanizmem promowania i przenoszenia rozwiązań i dobrych praktyk

²⁵ Por. S. Mangen, *Social Exclusion...*, s. 177–179, 184–185.

²⁶ J. Carpenter, *Sustainable Urban Regeneration Within the European Union*, [w:] M.E. Leary, J. McCarthy (red.), *The Routledge Companion...*, s. 141–142.

²⁷ Określane także mianem inkluzji lub integracji społecznej.

²⁸ S. Mangen, *Social Exclusion...*, s. 187.

w zakresie rozwiązania problemów miejskich. Program ten stanowił ważny element procesu europeizacji podejścia do rewitalizacji. Od 2007 roku dostęp do sieci został otwarty dla wszystkich zainteresowanych miast UE.

Równolegle ze zmianami w postrzeganiu miast i polityki miejskiej na szczeblu ponadnarodowym, na szczeblu międzyrządowym pojawiło się szereg deklaracji ministrów państw członkowskich odpowiedzialnych za tę sferę polityki. Celem było przedstawienie wspólnych ram odniesienia dla praktyk w zakresie polityki miejskiej i rewitalizacji, przy jednoczesnym uznaniu różnic między państwami i ich priorytetami. W 2004 roku w Rotterdamie na szczeblu ministerialnym podpisana została umowa dotycząca europejskiego dorobku miejskiego (*Urban Acquis*). Jako podstawowy priorytet wskazano potrzebę zrównoważenia konkurencyjności gospodarczej, spójności społecznej i jakości środowiska w przedsięwzięciach dotyczących rozwoju obszarów miejskich, z mechanizmami wspierającymi rewitalizację tych obszarów, takimi jak: potrzeba zintegrowanego podejścia, umacniania lokalnych społeczności oraz angażowania szerokiego zakresu zainteresowanych stron. W ten sposób ustalono podstawę wspólnej europejskiej metodologii w rozwoju i rewitalizacji miast²⁹.

Rozszerzenie Unii Europejskiej w latach 2004 i 2007 o państwa obszaru Europy Środkowej i Wschodniej, przyniosło kolejne wyzwania w odniesieniu do spraw miejskich. Choć problemy miast w nowych państwach członkowskich są podobne do obserwowanych w starych państwach członkowskich, spuścizna socjalistycznych rządów dodała kolejną warstwę złożoności, zwłaszcza w odniesieniu do złej jakości zasobów mieszkaniowych, słabo rozwiniętej infrastruktury i problemów środowiskowych obszarów przemysłowych³⁰.

Ewolucja koncepcji rewitalizacji powiązana jest z rozwojem idei zrównoważonych społeczności lokalnych³¹. Koncepcja ta odzwierciedla konstatację, że ograniczone w zakresie lub w czasie podejście do rozwiązania głęboko zakorzenionych problemów społeczności nie przyniesie pozytywnych i trwałych zmian.

W 2007 roku Karta Lipska zobowiązała państwa członkowskie do zastosowania zintegrowanego rozwoju miejskiego oraz promowania zrównoważonej organizacji terytorialnej opartej na policentrycznej strukturze miejskiej. Ustalenia i wytyczne zawarte w tym dokumencie opierały się na szeregu analiz i raportów przedłożonych przez niemiecką prezydenturę. W Karcie Lipskiej podkreślono potrzebę całościowych strategii i koordynacji działań wszystkich osób i instytucji zaangażowanych w proces rozwoju miejskiego (zob. p. 2.2). Dokument ten rekomenduje zwrócenie szczególnej uwagi na najuboższe dzielnice miejskie, jako remedium na znaczne zróżnicowanie szans społeczno-gospodarczych na tych obszarach, wskazując: (1) politykę integracji społecznej, przyczyniającą się do zmniejszenia nierówności

²⁹ J. Carpenter, *Sustainable Urban Regeneration...*, s. 140–142, 145.

³⁰ Tamże, s. 138–139.

³¹ P. Roberts, *Social Innovation...*, s. 120–121.

i zapobiegającą wykluczeniu społecznemu; (2) politykę mieszkalnictwa socjalnego; (3) politykę rynku pracy i politykę gospodarczą, dostosowane do potrzeb poszczególnych dzielnic, realizowane poprzez tworzenie i zabezpieczenie miejsc pracy, ułatwienie zakładania nowych firm i poprawę dostępu do lokalnych rynków pracy poprzez oferowanie szkoleń dostosowanych do zapotrzebowania; (4) aktywną politykę edukacji dla dzieci i młodzieży, prowadzącą do doskonalenia systemów edukacji oraz (5) promowanie sprawnego i korzystnego cenowo transportu miejskiego.

Innym ważnym problemem dostrzeżanym na obszarach zdegradowanych jest zróżnicowanie jakości środowiska. Rekomendowane rozwiązania w tym zakresie odnoszą się do zwiększenia wydajności energetycznej i zwalczania zmian klimatycznych poprzez podnoszenie standardów zasobów mieszkaniowych³².

W 2010 roku hiszpańska prezydencja podtrzymała zainteresowanie kwestiami zintegrowanego rozwoju miejskiego, co znalazło potwierdzenie w Deklaracji z Toledo, zawierającej wytyczne w zakresie zintegrowanej rewitalizacji miast i jej strategicznego potencjału dla bardziej inteligentnego, zrównoważonego i inkluzywnego społecznie rozwoju miejskiego w Europie. W tym kontekście zintegrowana rewitalizacja miast stanowi zaplanowany proces³³: (1) wykraczający poza ambicje i interesy partykularne; (2) umożliwiający traktowanie miasta jako funkcjonalnej całości, składającej się z komponentów i części, ale tworzącej jeden organizm; (3) mający na celu pełny rozwój i zrównoważenie złożoności i różnorodności struktur społecznych, ekonomicznych i przestrzennych, a jednocześnie (4) stymulujący zwiększoną efektywność ekologiczną. Rewitalizacja miast, w myśl tego dokumentu, ma odegrać strategiczną rolę w rozwoju miast europejskich i stanowić odpowiedź na wyzwania stojące przed tymi obszarami.

Kluczowymi cechami zintegrowanego podejścia do rewitalizacji miast są³⁴:

- orientacja i myślenie holistyczne (całościowe) – zastępowanie tradycyjnego podejścia sektorowego przez perspektywę przekrojową, wielowymiarową, łączenie różnych sfer polityki i zasobów, postrzeganie miasta jako całości, podejmowanie spójnych, komplementarnych działań, z uwzględnieniem złożoności organizmu miejskiego, relacji pomiędzy jego poszczególnymi komponentami i ich roli w całej strukturze;
- konieczność rozwiązywania konfliktów, pokonywania sprzeczności pomiędzy różnymi wymiarami działań, wypracowywania kompromisów, zgodnych z celem nadrzędnym i kluczowymi zasadami działania miasta, konieczność koordynacji horyzontalnej i wertykalnej, a tym samym poszukiwania równowagi pomiędzy podejściem oddolnym – *bottom-up* i odgórnym – *top-down*;

³² Karta lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich (*Leipzig Charter on Sustainable European Cities*), 2007, s. 1–7.

³³ Deklaracja z Toledo, Toledo 2010, s. 6(14), http://www.mdrap.ro/userfiles/declaratie_Toledo_en.pdf (dostęp: 21.04.2017).

³⁴ Tamże, s. 5–6 (13–14).

- koordynacja przestrzenna i czasowa działań, oznaczająca konieczność pokonywania barier wynikających z kadencyjności władz, planowania strategicznego i operacyjnego, a także zapewnienia elastyczności i możliwości dostosowywania do zmieniających się uwarunkowań oraz postulat tworzenia zintegrowanej wizji;
- pojmowanie miasta jako swoistej kompozycji społecznej, z tej perspektywy integracja obejmuje również inkluzję społeczną, zwalczanie wykluczenia i segregacji przestrzennej;
- koncentracja przestrzenna działań, wpisująca się w ogólną, spójną koncepcję rozwoju i przekształceń przestrzeni miejskiej.

Z tych rozważań i dokumentów zaczyna wyłaniać się spójny i jasny obraz rewitalizacji miast zaprezentowany w p. 2.3.

Zaprezentowane rozważania wskazują, że od lat 90. XX wieku coraz większą rolę w kształtowaniu polityki miejskiej i praktyki rewitalizacji w państwach należących do Organizacji Narodów Zjednoczonych i Unii Europejskiej odgrywają ustalenia dokonywane na poziomie tych organizacji. W przypadku polityki unijnej z uwagi na zasadę pomocniczości, wskazującą, że podejmowanie decyzji powinno odbywać się na najbardziej skutecznym poziomie, zazwyczaj najbliższym obywateli, UE nie ma szczególnych kompetencji w dziedzinie spraw miejskich. Dlatego w żadnym z traktatów nie ma odniesienia do polityki miejskiej, a za kwestie miejskie są w głównej mierze odpowiedzialne władze krajowe, regionalne i przede wszystkim lokalne. Niemniej jednak, jak pokazano wyżej, od lat 90. Komisja Europejska przejawia rosnące zainteresowanie polityką miejską i inicjatywami rewitalizacji obszarów miejskich.

Nie da się zaprzeczyć, że w zakresie polityki miejskiej i polityki rewitalizacji dostrzegalny jest proces europeizacji, rozumiany jako przeorientowanie lub przekształcenie polityki na arenie krajowej w sposób odpowiadający polityce, praktyce i preferencjom podmiotów i instytucji UE. Jednakże proces europeizacji objawia się w dwóch wymiarach. Pierwszy dotyczy wpływu, jaki Unia ma na politykę i praktyki krajowe – definiuje on europeizację jako „pobieranie rozwiązań” (*downloading*), najbardziej widoczne w dziedzinach, w których polityka UE jest wiążąca, na przykład w dziedzinie ochrony środowiska. Drugi wymiar dotyczy wpływu, jaki krajowe dyskursy i praktyki wywierają na politykę unijną, poprzez proces wprowadzania lub przesyłania rozwiązań (*uploading*) krajowych na poziom europejski. W bardziej skomplikowanym modelu rozpatrywane są dwa alternatywne procesy przybierające postać: „europeizacji horyzontalnej” (*horizontal europeanization*), która obejmuje transfer polityki między państwami członkowskimi UE oraz „europeizacji zwrotnej” lub „okrężnej” (*circular europeanization*), polegającej na indukowaniu zmian ze szczebla krajowego do UE i następnie ponownie do państw członkowskich. Mechanizmy te pełnią coraz ważniejszą rolę w globalizacji polityki miejskiej. Pomimo braku uprawnień Unii Europejskiej do określania wiążącej polityki miejskiej nowe sposoby oddziaływania, takie jak analizy porównawcze (*benchmarking*), włączanie do głównego nurtu

polityki (*mainstreaming*) i tworzenie sieci (*networking*), wzmocniły jej zdolność do oddziaływania na kwestie miejskie w państwach członkowskich.

Europeizacja jest zatem procesem złożonym, obejmującym nie tylko wpływ prawodawstwa unijnego, w obszarach, w których UE ma formalne kompetencje, ale także łagodniejsze procesy przenoszenia polityki, obejmujące uczenie się, socjalizację norm i paradygmatów. Ponadto europeizacja może przybierać formę wpływu na instytucje państw członkowskich i ich podejście do zarządzania poprzez wprowadzenie i transfer nowych metod pracy³⁵.

Państwa takie jak Wielka Brytania, Francja czy Niemcy miały znaczący wkład w kształtowanie się europejskiej polityki miejskiej i stanowią źródła rozwiązań podlegających europeizacji od lat 90. Pomiędzy tymi państwami już we wcześniejszych dekadach zachodził proces horyzontalnego transferu doświadczeń i rozwiązań, w skali wykraczającej poza kontekst europejski.

Reasumując, chociaż trudno jest zidentyfikować jednolity model skutecznej polityki rewitalizacji obszarów miejskich, z rozważań zawartych w tym rozdziale jasno wynika, że istnieją daleko idące podobieństwa w ewolucji tej sfery polityki, jak i w ukształtowanej w tym procesie współczesnej koncepcji rewitalizacji. Uwidaczniają się także pewne podstawowe zasady i czynniki, które charakteryzują zobowiązanie do rewitalizacji miast w państwach objętych analizą. Fundamentem tego zobowiązania jest wspólna troska o to, aby terytoria i niektóre grupy społeczne w obrębie populacji nie zostały zmarginalizowane lub wykluczone z głównego nurtu życia miejskiego. Idea „spójności terytorialnej” wyrażona w unijnej polityce spójności, która mówi, że „ludzie nie powinni znajdować się w niekorzystnej sytuacji ze względu na miejsce, w którym mieszkają lub pracują w Unii”, znajduje odzwierciedlenie w uzasadnieniach polityki rewitalizacji we wszystkich trzech państwach członkowskich. Jest oczywiste, na przykład, że dotyczy to w Niemczech równoważnych warunków życia na różnych terytoriach, we Francji obaw, że wrażliwe kwartały nie powinny być odłączane od „republiki” i funkcjonować poza jej granicami, czy też celów programu odnowy sąsiedztw w Anglii wskazujących, że „nikt nie powinien być pokrzywdzony przez to, gdzie żyje”³⁶. Te same wartości i zobowiązania stanowią podbudowę procesu rewitalizacji po drugiej stronie Atlantyku, w Stanach Zjednoczonych. Wyraża je myśl przewodnia głosząca, że „miejsce zamieszkania człowieka nie powinno determinować jego możliwości życiowych ani potencjału”³⁷. Postulaty te są takie same niezależnie od położenia geograficznego, ponieważ stanowią reakcję na podobne zjawiska, obserwowane w miastach na całym świecie i opierają się na podstawowych wartościach, stanowiących uzasadnienie dla polityki rewitalizacji, wynikającej ze zbieżnych wzorców pozytywnej dyskryminacji przestrzennej.

³⁵ J. Carpenter, *Sustainable Urban Regeneration...*, s. 139–140.

³⁶ C. Couch, O. Sykes, W. Börstinghaus, *Thirty Years of Urban...*, s. 44–45.

³⁷ Por. *Frequently Asked Questions. Neighborhood Revitalization Initiative*, https://obama-whitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/Neighborhood_Revitalization_Initiative_FAQs.pdf (dostęp: 3.11.2017).

Rozdział 5

MODELOWE UJĘCIE PROCESU REWITALIZACJI NA ETAPIE PLANOWANIA W POLSCE

5.1. Zintegrowane podejście a model planowania procesu rewitalizacji

Słownik języka polskiego definiuje model jako „wzór, według którego coś jest lub ma być wykonane” lub „konstrukcję, schemat lub opis ukazujący działanie, budowę, cechy, zależności jakiegoś zjawiska lub obiektu”¹. Na potrzeby monografii model rozumiany jest jako algorytm czyli „przepis postępowania prowadzący do rozwiązania ustalonego problemu, określający ciąg czynności elementarnych, które należy w tym celu wykonać”². Model planowania procesu rewitalizacji będzie zatem stanowił algorytm obejmujący obszar, podmioty, procedury i dokumenty, a także zorganizowany zestaw działań podejmowanych na etapie planowania rewitalizacji, wraz z zasadami postępowania wynikającymi z przepisów prawa, wytycznych, doświadczeń i dobrych praktyk. Takie podejście nawiązuje do strukturalno-proceduralnego modelu rewitalizacji zaprezentowanego dla poziomu lokalnego przez Janasa i Jarczewskiego³. W ujęciu tym model procesu rewitalizacji rozumiany jest jako złożony system dynamiczny, w którym wyróżnić można zasadnicze elementy, takie jak: (1) obszar rewitalizacji stanowiący integralną część systemu miejskiego; (2) aktorzy zaangażowani w proces rewitalizacji; (3) działania i decyzje podejmowane przez aktorów uczestniczących w procesie; (4) szersze otoczenie procesu, do którego należy m.in. oprzyrządowanie prawno-organizacyjne, polityka miejska, zewnątrz możliwości finansowania procesu oraz uwarunkowania społeczno-kulturowe.

Polityka miejskiego rozwoju musi uwzględniać coraz bardziej złożony system zależności między: założeniami zrównoważonego rozwoju miast, przemianami demograficznymi, powstawaniem w miastach obszarów zdegradowanych, tworzeniem się, z jednej strony, nowych grup społecznych i nowych stylów życia związanych z nowoczesnym rynkiem pracy, z drugiej – z zagrożeniem segregacją

¹ Za: *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/model.html> (dostęp: 14.09.2018).

² Za: *Encyklopedia PWN*, <https://encyklopedia.pwn.pl/szukaj/algorytm.html> (dostęp: 14.09.2018).

³ K. Janas, W. Jarczewski, W. Wańkiewicz (red.), s. 54 i nast.

i marginalizacją społeczno-gospodarczą innych grup, koniecznością pozyskiwania nowoczesnych inwestycji oraz poprawą jakości przestrzeni i funkcji miejskich⁴. Coraz wyraźniej widać, że wyzwania stojące przed obszarami miejskimi o charakterze gospodarczym, środowiskowym, klimatycznym, społecznym i demograficznym (por. p. 2.1) są wzajemnie powiązane, a sukces w rozwoju miast można osiągnąć tylko dzięki zintegrowanemu podejściu⁵. Należy przez to rozumieć koordynację przestrzenną, czasową i tematyczną oraz integrację różnych obszarów polityki zarówno w sferze działań, jak i planowania, w ramach którego należy precyzyjnie określić cele oraz instrumenty⁶. Kluczową rolę w tym podejściu odgrywa również wczesne i pełne włączenie wszystkich zainteresowanych stron – w tym spoza sfery politycznej i administracyjnej, takich jak: społeczeństwo obywatelskie i podmioty gospodarcze, a zwłaszcza mieszkańcy.

Wprowadzenie zasad zintegrowanego, inteligentnego, zrównoważonego, spójnego i inkluzywnego rozwoju miejskiego jest postrzegane jako jedyna droga do osiągnięcia większej konkurencyjności ekonomicznej, efektywności ekologicznej, spójności społecznej i postępu cywilizacyjnego w miastach europejskich oraz jako gwarancja obecnej, jak i przyszłej jakości życia i dobrobytu mieszkańców tych miast. Za narzędzie do osiągnięcia tak zdefiniowanego rozwoju uznana została zintegrowana rewitalizacja miast⁷.

Kluczowymi cechami zintegrowanego podejścia do rewitalizacji są⁸: (1) wymóg przyjęcia podejścia i myślenia holistycznego, wielowymiarowego; (2) konieczność rozwiązywania konfliktów, pokonywania rozbieżności lub interferencji między skutkami działań, a ogólnymi zasadami funkcjonowania miast; (3) poszukiwanie właściwej drogi organizacji różnych perspektyw czasowych i przestrzennych; (4) inkluzja społeczna, zwalczanie wykluczenia i segregacji przestrzennej oraz (5) łączenie poszczególnych części struktury w całość.

Przyjęcie podejścia holistycznego oznacza zastąpienie tradycyjnych ujęć sektorowych nową, przekrojową, wielowymiarową optyką łączącą różne obszary polityki

⁴ A. Billert, *Założenia, modele i planowanie polityki rozwoju miast. Próba konfrontacji dwóch światów jednej Unii Europejskiej*, [w:] K. Derejski, J. Kubera, S. Lisiecki, R. Macyra (red.), *Deklinacja odnowy miast. Z dyskusji nad rewitalizacją w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2012, s. 46.

⁵ European Commission, *Integrated Sustainable Urban Development Cohesion Policy 2014–2020*, 2014, s. 2, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/themes2012/urban_en.pdf (dostęp: 12.05.2020).

⁶ *5 Years after the LEIPZIG CHARTER – Integrated Urban Development as a Prerequisite for a Sustainable City. Integrated Urban Development in the EU Member States and its Candidate Countries*, German Institute of Urban Affairs, Federal Ministry of Transport, Building and Urban Development, Berlin 2012, s. 17.

⁷ *Toledo Reference Document on Integrated Urban Regeneration and Its Strategic Potential for a Smarter, More Sustainable and Socially Inclusive Urban Development in Europe*, Toledo, 10.06.2010, <https://www.eukn.eu/fileadmin/Lib/files/RO/2010/2010%2006%2022%20TOLEDO%20DECLARATION%20approved.pdf> (dostęp: 21.08.2018).

⁸ Tamże, s. 5.

i zasoby. Wymaga to również postrzegania miasta jako całości. To znaczy, że strategię i działania powinny być spójne i uwzględniać całą złożoność rozwoju miast, biorąc pod uwagę rolę każdej części miasta w całej strukturze, a także wzajemne relacje pomiędzy różnorodnymi problemami i szansami. Podejście holistyczne oznacza także myślenie, działanie i alokację zasobów obejmujące wszystkie wymiary zrównoważonego rozwoju – ekonomiczny, społeczny, kulturowy i środowiskowy – w tym samym czasie, w taki sposób, aby działania podejmowane w każdym z nich miały pozytywny wpływ na inne, a przynajmniej, aby unikać wzajemnych sprzeczności lub negatywnych konsekwencji w innych wymiarach⁹.

Miejskie problemy są złożone i powiązane ze sobą, zatem odpowiedź na nie musi mieć charakter zintegrowany. Polityka miejska powinna wychodzić poza tradycyjne podejścia sektorowe i obejmować powiązania między polityką mieszkaniową, edukacyjną, transportową, bezpieczeństwa, zdrowia i opieki społecznej. Oznacza to, że sfery te nie powinny być traktowane osobno. W związku z tym instrumenty dotyczące fizycznej rewitalizacji miast należy łączyć z działaniami na rzecz edukacji, rozwoju gospodarczego, włączenia społecznego i ochrony środowiska.

Tworzenie polityki miejskiej nie może ograniczać się do pojedynczej instytucji lub szczebla administracji terytorialnej. W opracowywanie polityki i jej realizację muszą zostać zaangażowane zarówno sektor publiczny, prywatny, jak i społeczeństwo. Warunkiem powodzenia zintegrowanego rozwoju miejskiego jest wielodyscyplinarna współpraca poszczególnych poziomów administracji, a także koordynacja polityk i programów na nich realizowanych¹⁰. Zintegrowany rozwój wymaga koordynacji pionowej pomiędzy wszystkimi poziomami administracyjnymi oraz koordynacji poziomej między wszystkimi podmiotami zaangażowanymi w tworzenie miast. Horyzontalną integrację zarządzania można rozpatrywać z dwóch różnych perspektyw. Jedna odnosi się do zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego. Druga odnosi się do koordynacji i integracji między różnymi departamentami miejskimi¹¹. Postulowane jest zatem połączenie w sferze planowania i zarządzania podejścia odgórnego (*top-down*) i oddolnego (*bottom-up*), a przede wszystkim zapewnienie udziału i efektywnego zaangażowania społeczeństwa.

Doświadczenia międzynarodowe wykazują, że rozwój miejski jest długotrwałym procesem. Inwestycje w infrastrukturę twardą i miękką, a także relacje między instytucjami i podmiotami muszą być koordynowane i prowadzone w perspektywie długoterminowej¹². W zakresie perspektywy czasowej, wskazane jest

⁹ Tamże.

¹⁰ M. Parkinson, *Integrated Urban Regeneration in 2014: Anything New Under the Sun and so What for Spain?*, European Institute for Urban Affairs, 2014, s. 11–13, <https://www.diba.cat/documents/228621/31438172/Integrated+Urban+Regeneration+in+2014+-+Anything+new+under+the+sun+and+so+what+for+Spain+-+M.+Parkinson+2014.pdf/88e241ad-0a6d-4466-b6ea-e22e-44ad2de8> (dostęp: 13.05.2020).

¹¹ A. Carter, *Strategy and Partnership in Urban Regeneration*, [w:] P. Roberts, H. Sykes (red.), *Urban Regeneration: A Handbook*, Sage Publications, London 2000, s. 50.

¹² M. Parkinson, *Integrated Urban Regeneration...*, s. 7, 12.

tworzenie scenariuszy strategicznych, ujętych w zintegrowane plany, programy lub przejrzystą wizję rozwoju, zapewniającą jednak pewną elastyczność i możliwość adaptacji w obliczu zmieniających się uwarunkowań, zapewniającą ciągłość działań i efektywne wykorzystanie zasobów.

Z perspektywy przestrzennej integracja poszczególnych części struktury w całość wymaga myślenia koncepcyjnego i operacyjnego wypływającego ze sformułowanych wszechstronnych strategii, które realizowane jest poprzez działania zlokalizowane przestrzennie (podejście obszarowe – *area-based approach*)¹³. Oznacza to konieczność skoncentrowania uwagi na konkretnych obszarach, w których identyfikowane jest nagromadzenie zagrożeń lub szans, a także rozpoznania uwarunkowań tych obszarów i dostosowania podejmowanych działań do lokalnej specyfiki.

Istnieją dwa główne uzasadnienia koncentracji terytorialnej polityki rozwoju. Pierwsze odnosi się do różnorodności i złożoności lokalnych, drugie natomiast wynika z potrzeby większej bliskości populacji docelowej¹⁴. Inne argumenty przemawiające za stosowaniem polityk obszarowych wskazują na¹⁵: (1) kwestie sprawiedliwości społecznej, z której wynika konieczność wyrównywania poziomu usług w najbiedniejszych obszarach; (2) większą skuteczność działań skoncentrowanych, w porównaniu do rozproszonych; (3) łatwość przyjęcia podejścia „oddolnego”, co może prowadzić do skuteczniejszej identyfikacji problemów i dostarczania rozwiązań.

Koncepcja zintegrowanej rewitalizacji miast ma na celu optymalizację, zachowanie lub rewaloryzację całego istniejącego kapitału miejskiego (społecznego, urbanistycznego, dziedzictwa itp.)¹⁶. Odróżnia to podejmowane działania od innych form interwencji, w których spośród całego tego miejskiego kapitału tylko wartość nieruchomości jest traktowana priorytetowo i maksymalizowana, często poprzez deprecjację innych form kapitału miejskiego, w szczególności kapitału społecznego. W podejściu zintegrowanym ubogie obszary miejskie postrzegane są jako źródło niewykorzystanego kapitału ludzkiego i fizycznego, którego potencjał musi zostać odblokowany, aby przyczynić się do ogólnego rozwoju społecznego i wzrostu gospodarczego miasta.

Realizacja tak zdefiniowanej koncepcji rewitalizacji musi opierać się na zintegrowanych programach. Ich podłoże powinna stanowić diagnoza problemów i szans, determinująca działania zaradcze i ich organizację w sposób zapewniający synergię pomiędzy nimi.

¹³ *Toledo Reference Document...*, s. 5–6.

¹⁴ OECD, *Integrating Distressed Urban Areas. Territorial Development*, 1998, s. 121, https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/integrating-distressed-urban-areas_9789264162884-en (dostęp: 13.05.2020).

¹⁵ R. Lupton, *Poverty Street. The Dynamics of Neighbourhood Decline and Renewal*, The Policy Press, Bristol 2003, s. 11.

¹⁶ *Toledo Reference Document...*, s. 6.

Ponieważ rewitalizacja jest próbą zorganizowanej, planowej odpowiedzi na kumulację sytuacji kryzysowych, a istotnym aspektem kryzysu jest zjawisko wykluczenia społecznego, zgodnie z prezentowanym modelem osoby wykluczone i zagrożone wykluczeniem nie powinny w tym procesie być wyłącznie obiektem oddziaływania. Powinny się stać aktywnymi uczestnikami rewitalizacji. Włączenie osób wykluczonych może następować poprzez zaangażowanie istniejących podmiotów ekonomii społecznej do prac porządkowych, budowlanych, remontowych czy animacyjno-edukacyjnych¹⁷. W tym kontekście równowaga społeczna jest kolejnym ważnym zagadnieniem w procesie rewitalizacji. O sukcesie tego procesu można mówić, kiedy mieszkańcy obszarów zdegradowanych, w tym osoby zagrożone wykluczeniem będą odnosić korzyści z zainicjowanych przemian. Ogólnym celem rewitalizacji byłoby zapewnienie mieszkańcom obszarów zdegradowanych takiej samej dostępności usług, jaka notowana jest na pozostałych obszarach w zakresie zatrudnienia, zdrowia, reprezentacji politycznej itp.¹⁸ W szczególności skutkiem prowadzonych działań powinna być poprawa dostępu grup ubogich do edukacji i zatrudnienia, a także polepszenie warunków mieszkaniowych i dostępności transportowej. Zintegrowane podejście pomaga zapobiegać nierównościom społecznym, które mogą stanowić przeszkodę dla innowacji i dobrobytu gospodarczego.

Zintegrowane podejście do rewitalizacji bazuje na budowie potencjału – zdolności instytucjonalnych (*capacity building*) i umiejętności, takich jak przywództwo terytorialne, zaangażowanie społeczne, współpraca partnerska, zarządzanie projektami czy wzajemne uczenie się. W tym celu szczególnie silnie podkreślana jest potrzeba stymulacji partycypacji społecznej¹⁹.

Niezbędnym elementem przekształceń obszarów miejskich jest zatem rozwój silnych partnerstw z udziałem mieszkańców, społeczeństwa obywatelskiego, lokalnej gospodarki i różnych szczebli władzy²⁰. Udział mieszkańców i podmiotów prywatnych czy społecznych umożliwia wykorzystanie ich innowacyjności i opracowanie rozwiązań dostosowanych do lokalnych potrzeb i specyfiki. Jest to szczególnie istotne, ponieważ zintegrowana rewitalizacja miast nie może zostać osiągnięta poprzez zastosowanie rozwiązań uniwersalnych i powielanie utartych schematów.

Programy zintegrowane powinny również przewidywać zastosowanie odpowiednich narzędzi w zakresie monitoringu i oceny stopnia realizacji celów. Ocena taka stanowi wyzwanie, ponieważ wymaga jednoczesnego uwzględnienia składników obszarów miejskich (miejsca, ludzi, instytucji), różnych wymiarów

¹⁷ M. Kwiatkowski, *Partycypacyjny model rewitalizacji i jego przeciwnicy*, [w:] D. Bazuń, M. Kwiatkowski (red.), *Rewitalizacja. Podejście partycypacyjne*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2017, s. 19.

¹⁸ OECD, *Integrating Distressed...*, s. 117.

¹⁹ Szerzej: *Toledo Reference Document...*, s. 7–9.

²⁰ European Commission, *Integrated Sustainable...*, s. 2.

zintegrowanego podejścia oraz stopnia komplementarności planowanych działań. Ocena stanowi nie tylko audyt zasobów zainwestowanych w porównaniu z oczekiwaniami (perspektywa zasobów). Ocena ma na celu oszacowanie efektów wywołanych przez wykorzystane zasoby (perspektywa wyniku)²¹.

W praktyce zintegrowane podejście według Dalii Lichfield²² obejmuje osiem rodzajów integracji:

- 1) integrację geograficzną – dotyczy ona interwencji na określonym obszarze rozważanym w ramach miasta i regionu;
- 2) integrację danych pochodzących z różnych źródeł, co zapewni kompleksowy obraz sytuacji miasta i obszarów zdegradowanych;
- 3) zintegrowaną interpretację sytuacji kryzysowej i możliwych do zastosowania środków zaradczych poprzez identyfikację interakcji między poszczególnymi zjawiskami i innymi czynnikami;
- 4) zintegrowany zespół w zakresie planowania i realizacji interwencji, angażujący różne podmioty i grupy zawodowe;
- 5) zintegrowane planowanie i wdrażanie – uwzględniające rozważania dotyczące wykonalności i mechanizmów realizacji, wykorzystujące proces planowania jako czynnik zmiany nastawienia i działania podmiotów zaangażowanych;
- 6) zintegrowane systemy finansowania – nacisk na komplementarność źródeł finansowania;
- 7) zintegrowane polityki – spójność między politykami sektorowymi i politykami na różnych poziomach administracji;
- 8) zintegrowane działanie – współpraca wszystkich zaangażowanych podmiotów.

Zaprezentowane powyżej zasady zintegrowanego podejścia do zrównoważonej rewitalizacji miast znajdują odzwierciedlenie w kluczowych dokumentach regulujących zasady prowadzenia procesu rewitalizacji w Polsce – Ustawie o rewitalizacji²³ oraz Wytycznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020²⁴. Ustawowa definicja rewitalizacji odwołuje się do zasad podejścia zintegrowanego. Z regulacji tej jednoznacznie wynika, że rewitalizacja jest²⁵:

- procesem – czyli złożonym, wieloetapowymi rozciągniętym w czasie szeregiem następujących po sobie i powiązanych przyczynowo działań;
- dążeniem do wyprowadzenia obszarów zdegradowanych ze stanu kryzysowego;

²¹ C. Jacquier, S. Bienvenue, H. Schlappa, *Regenera Urban Regeneration of Deprived Neighbourhoods Across Europe. Sharing Experiences. Final report*, January 2007 First Draft, s. 55.

²² D. Lichfield, *Organisation and Management*, [w:] P. Roberts, H. Sykes (red.), *Urban Regeneration...*, s. 240–241.

²³ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz.U. 2018, poz. 1398 z późn. zm.

²⁴ *Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020*, Minister Rozwoju, Warszawa 2016.

²⁵ J.H. Szlachetko, K. Borówka (red.), *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*, Instytut Metropolitalny, Gdańsk 2017, s. 15.

- prowadzona w sposób kompleksowy, zintegrowany i skoncentrowany terytorialnie;
- realizowana na rzecz społeczności lokalnej (przede wszystkim), a także lokalnej gospodarki i przestrzeni (dodatkowo) – jej głównymi beneficjentami są mieszkańcy;
- przemyślaną i zaplanowaną aktywnością, która opiera się na dokumencie strategicznym opracowanym przez ekspertów oraz interesariuszy, tj. na programie rewitalizacji.

Ustawa ustanawia także zasady ogólne warunkujące sposób i tryb planowania i realizacji procesu rewitalizacji. Pierwszą z zasad jest wymóg prowadzenia rewitalizacji w sposób jawny i przejrzysty, z zapewnieniem aktywnego udziału interesariuszy na każdym etapie. W ten sposób ustawodawca eksponuje szczególną rangę partycypacji społecznej.

Kolejna zasada dotyczy inkluzji społecznej. Zgodnie z jej brzmieniem, rewitalizacja prowadzona ma być w sposób zapobiegający wykluczeniu mieszkańców obszaru rewitalizacji z możliwości korzystania z pozytywnych efektów procesu rewitalizacji, w szczególności w zakresie warunków korzystania z gminnego zasobu mieszkaniowego.

Ostatnią z ogólnych zasad prowadzenia rewitalizacji jest zasada uniwersalnego projektowania, w rozumieniu zapisów Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych²⁶.

Katalog zasad ogólnych uzupełniono o przepis zobowiązujący gminę do współpracy w procesie rewitalizacji z jednostkami samorządu terytorialnego wyższego stopnia, a także administracją rządową oraz innymi podmiotami realizującymi uprawnienia Skarbu Państwa. Przepis ten koresponduje z zasadą zaangażowania w proces szerokiego grona podmiotów i koordynacji działań na wszystkich szczeblach administracji.

W zakresie planowania rewitalizacji ustawa określa minimalne wymogi dotyczące zawartości programów rewitalizacji, a także reguluje kwestie delimitacji obszarów zdegradowanych i wyznaczania obszaru rewitalizacji.

Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020 prezentują szczegółowe wymagania odnoszące się do kształtu programów rewitalizacji. Zgodnie z tymi wytycznymi programy powinny charakteryzować się: (1) kompletnością; (2) kompleksowością, odpowiednim stopniem koncentracji i komplementarności planowanych działań rewitalizacyjnych; (3) wewnętrzną spójnością działań; (4) powiązaniem z politykami sektorowymi w gminie; (5) sprawną koordynacją oraz (6) odpowiednim stopniem realizacji zasady partnerstwa.

Kompletność programu rozumiana jest jako uwzględnienie w treści programu rewitalizacji wskazanych cech i elementów.

²⁶ Ustawa o rewitalizacji – praktyczny komentarz, Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Departament Polityki Przestrzennej, Warszawa 2016, s. 12.

Kompleksowy program rewitalizacji ujmuje działania w sposób całościowy i wszechstronny. Na taki program powinno składać się wiele, wzajemnie powiązanych, różnorodnych projektów, których realizacja spowoduje wystąpienie efektów synergicznych.

Koncentracja interwencji i potrzeba hierarchizacji potrzeb wynikają z podejmowania działań na terenach o istotnym znaczeniu dla rozwoju gminy, dotkniętych szczególną koncentracją problemów i zjawisk kryzysowych. Zasada ta odnosi się do podejścia obszarowego, czyli postulatu integracji geograficznej.

Wymogiem koniecznym w odniesieniu do projektów rewitalizacyjnych (czyli przedsięwzięć lub podejmowanych działań) jest zapewnienie ich komplementarności w różnych wymiarach. W szczególności dotyczy to komplementarności: przestrzennej, problemowej, proceduralno-instytucjonalnej, międzyokresowej oraz źródeł finansowania.

Komplementarność przestrzenna oznacza konieczność uwzględnienia podczas tworzenia i realizacji programu rewitalizacji wzajemnych powiązań pomiędzy projektami czy przedsięwzięciami rewitalizacyjnymi. Projekty powinny wzajemnie dopełniać się przestrzennie oraz powinny zachodzić między nimi efekty synergii. Realizacja tego postulatu warunkuje efektywne oddziaływanie programu na cały dotknięty kryzysem obszar. Prowadzone działania nie mogą ponadto skutkować przenoszeniem problemów na inne obszary lub prowadzić do niepożądanych efektów społecznych, takich jak segregacja społeczna i wykluczenie.

Komplementarność problemowa oznacza konieczność realizacji projektów rewitalizacyjnych, które będą wzajemnie dopełniały się tematycznie, sprawiając, że program rewitalizacji będzie oddziaływał na obszar rewitalizacji we wszystkich niezbędnych aspektach. Zapewnienie komplementarności problemowej ma przeciwdziałać fragmentacji działań i podejmowaniu interwencji jednowymiarowych czy sektorowych.

Komplementarność proceduralno-instytucjonalna oznacza konieczność ukształtowania systemu zarządzania programem rewitalizacji pozwalającego na efektywne współdziałanie różnych instytucji oraz wzajemne uzupełnianie się i spójność procedur. W tym celu niezbędne jest osadzenie systemu zarządzania programem rewitalizacji w przyjętym przez daną gminę ogólnym systemie zarządzania.

Komplementarność źródeł finansowania oznacza, że realizacja przedsięwzięć rewitalizacyjnych powinna opierać się na umiejętnym łączeniu zasobów kapitału pochodzących z różnych źródeł²⁷.

Wytyczne, podobnie jak ustawa o rewitalizacji kładą znaczny nacisk na uspołecznienie procesu przygotowania programów rewitalizacji i realizację zasady partnerstwa. W związku ze szczególną rangą tych aspektów, zostaną one omówione szerzej w ostatniej części rozdziału.

Na gruncie zaprezentowanych rozważań, można sformułować katalog cech rewitalizacji miast odzwierciedlających podejście zintegrowane (por. tabela 10).

²⁷ *Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych...*, s. 19–24.

Tabela 10. Cechy identyfikujące proces rewitalizacji w ujęciu zintegrowanym

Atrybuty rewitalizacji	Własności wyróżniające rewitalizację od innych form interwencji
Jest to reakcja na kryzys, który obejmuje dany obszar i przejawia się w wielu dziedzinach. Jest to działanie skoncentrowane na tym obszarze (integracja przestrzenna lub geograficzna).	Rewitalizacją nie jest działanie podejmowane poza obszarem kryzysowym (stąd kluczowe znaczenie wyznaczenia obszaru do rewitalizacji).
Jest to długoterminowy proces, wymagający określenia jasnej wizji stanu docelowego, której osiągnięcie wymaga planowania, organizacji i koordynacji działań długo-, średnio- i krótkookresowych (integracja w skali czasu, konieczność planowania strategicznego).	Rewitalizacją nie jest szereg doraźnych, krótkookresowych działań, które nie gwarantują ciągłości i trwałości wprowadzonych zmian.
Jej cele są usytuowane w sferze społeczno-gospodarczej i ekologiczno-przestrzennej, a działania infrastrukturalne i architektoniczno-urbanistyczne są tym celom podporządkowane (mają charakter narzędziowy).	Rewitalizacją nie jest działanie wyłącznie remontowo-budowlane które nie ma wskazanego celu społecznego, gospodarczego lub ekologiczno-przestrzennego.
Ma charakter szczególnej interwencji publicznej, ale planowanej i realizowanej we współpracy zróżnicowanych partnerów lokalnych: zarówno sektora publicznego (różnych poziomów administracji), jak i lokalnych przedsiębiorców oraz sektora pozarządowego, a często także innych partnerów – miejscowych uczelni, policji itp. (integracja podmiotowa, pionowa i pozioma). Szczególnym partnerem jest społeczność lokalna (mieszkańcy obszaru przekształcanego), której zaangażowanie w proces ma charakter kluczowy. Jest to proces angażujący kapitał (ludzki, finansowy) pochodzący z różnych źródeł.	Rewitalizacją nie jest program nieuwzględniający zaangażowania partnerów niepublicznych (zarówno komercyjnych, jak i niekomercyjnych), zaplanowany i realizowany bez udziału społeczności lokalnej lub wbrew jej woli.
Ma charakter kompleksowy, jest zawsze procesem wielowątkowym składającym się z wzajemnie wzmacniających się (synergicznych) działań, zmierzających do wywołania jakościowej zmiany na całym wyznaczonym obszarze, we wszystkich wymiarach, w których zidentyfikowano przejawy kryzysu. Proces ten zawsze uwzględnia zmianę negatywnego wizerunku tego obszaru. Proces ten wymaga integracji z innymi obszarami polityki realizowanymi na wszystkich szczeblach administracji (integracja przedmiotowa, sektorowa, holizm).	Rewitalizacją nie jest lista (nawet obszerna) działań punktowych, niepowiązanych ze sobą i nieukładających się w spójny, całościowy program. Rewitalizacją nie jest program sektorowy, koncentrujący się na jednym z aspektów kryzysu lub pomijający któryś z aspektów.
Jest to proces ukierunkowany na specyficzne potrzeby danego obszaru, wynikające również ze specyfiki miasta i regionu.	Rewitalizacja nie polega na zastosowaniu zestawu uniwersalnych działań, które nie uwzględniają kontekstu lokalnego i regionalnego.

Źródło: S. Belniak, *Rewitalizacja nieruchomości w procesie odnowy miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2009, s. 52; J. Przywojska, *Rewitalizacja miast. Aspekt społeczny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 13; M. Parkinson, *Integrated Urban Regeneration...*, s. 4–5; A. Carter, *Strategy and Partnership...*, s. 41; M.J. Rich, R.P. Stoker, *Collaborative Governance for Urban Revitalization: Lessons From Empowerment Zones*, Cornell University Press, Ithaca 2014, s. 234.

Zaprezentowane cechy pozwalają jednoznacznie odróżnić zintegrowaną rewitalizację od innych form interwencji w przestrzeń miejską. Istota podejścia zintegrowanego, jak i wynikające z niego cechy rewitalizacji przekładają się bezpośrednio na sposób postępowania i algorytm planowania procesu rewitalizacji, czemu poświęcona jest kolejna część rozdziału.

5.2. Algorytm planowania w procesie rewitalizacji

W Polsce, podobnie jak w państwach Europy Zachodniej czy Stanach Zjednoczonych, dostrzec można ewolucję podejścia do rewitalizacji (zob. p. 2.3 i rozdziały 3 i 4). Na przełomie XX i XXI wieku pojawiały się pierwsze inicjatywy miast, ukierunkowane na przekształcenia obszarów zdegradowanych. Już pod koniec lat 90. XX wieku, na podstawie doświadczeń zachodnich podejmowano w Polsce próby sformułowania systemowego podejścia do tej problematyki²⁸ i sygnalizowano potrzebę objęcia tej tematyki regulacjami ustawowymi.

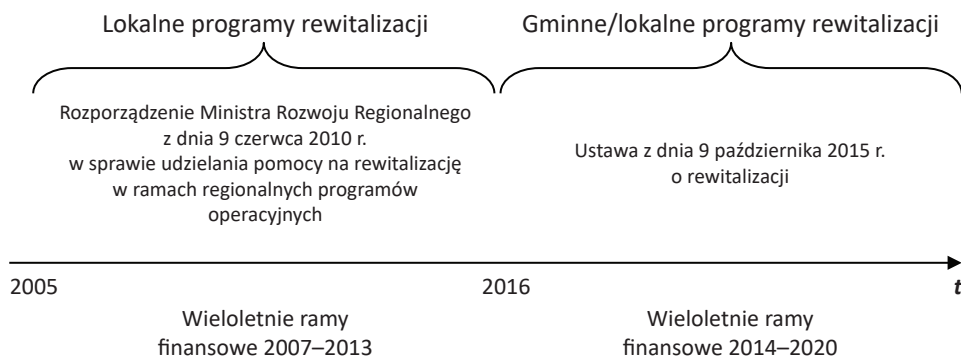
Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej dało początek inicjatywom miast ukierunkowanym na tworzenie programów rewitalizacji, które zostały znacznie zintensyfikowane w latach 2007–2013. Zachętę do podejmowania działań w tym zakresie stanowiła możliwość ubiegania się o wsparcie finansowe ze środków unijnych.

W zakresie dotychczasowych polskich doświadczeń na polu planowania procesów rewitalizacji należy rozróżnić dwa okresy, zbieżne w znacznej mierze z planowaniem finansowym wspólnoty europejskiej. W pewnym uproszczeniu, do końca roku 2015 zasady planowania rewitalizacji definiowane były w wytycznych regionalnych, nawiązujących od 2010 roku do Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 9 czerwca 2010 roku w sprawie udzielania pomocy na rewitalizację w ramach regionalnych programów operacyjnych (rysunek 8). Podstawowym wymogiem formalnym uzyskania wsparcia unijnego stała się konieczność uchwalenia lokalnego programu rewitalizacji (LPR)²⁹.

Dzięki zwiększeniu zainteresowania problematyką rewitalizacji na szczelbU Unii Europejskiej oraz nowym wymogom w zakresie udostępniania środków z funduszy unijnych, po niemal dwóch dekadach, postulaty środowiska zostały wreszcie wysłuchane i sformułowano szereg dokumentów regulujących kwestie organizacji procesów przekształceń obszarów zdegradowanych: ustawę o rewitalizacji, Krajową politykę miejską, Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020 czy założenia Narodowego planu rewitalizacji.

²⁸ Zob. K. Skalski, *O budowie systemu rewitalizacji dawnych dzielnic miejskich*, Krakowski Instytut Nieruchomości, Kraków 1996.

²⁹ A. Jadach-Sepiolo, H. Rachoń, *Innowacje w zarządzaniu rewitalizacją miast w Polsce*, [w:] M. Bryx (red.), *Innowacje w zarządzaniu miastami w Polsce*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2014, s. 111.



Rysunek 8. Ramy czasowe programowania procesów rewitalizacji

Źródło: opracowanie własne.

Kluczowym narzędziem jest przyjęta w 2015 roku ustawa o rewitalizacji, która definiuje rewitalizację jako

proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji³⁰.

Samorządy otrzymały w ten sposób podstawę prawną do podjęcia kompleksowych działań służących przekształceniom obszarów zdegradowanych, jednak stosowanie zapisów wspomnianej ustawy nie jest obowiązkowe. Oznacza to między innymi, że gminy, które rozpoczęły tego typu działania, mogą je kontynuować bez konieczności dostosowania się do nowych regulacji. Do końca 2023 roku istnieje możliwość wyboru sposobu prowadzenia rewitalizacji. Gminy mogą prowadzić te działania na podstawie ustawy o rewitalizacji za pomocą gminnych programów rewitalizacji albo zapisów ustawy o samorządzie gminnym³¹, ustanawiających kompetencje gminy do uchwalania tzw. programów gospodarczych poprzez lokalne, zintegrowane lub miejskie programy rewitalizacji. Jednak, aby korzystać ze środków funduszy strukturalnych UE, gminy muszą stosować się do przepisów Wytycznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020 oraz do wymogów i wytycznych przyjętych przez instytucje zarządzające poszczególnymi regionalnymi programami operacyjnymi. Wytyczne te są w aspekcie merytorycznym bardzo zbliżone do wymogów sformułowanych

³⁰ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji..., art. 2.

³¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2018, poz. 994 z późn. zm., art. 18, ust. 2, p. 6.

w ustawie o rewitalizacji. W Wytycznych, podobnie jak w ustawie o rewitalizacji, wskazano konieczność opracowania programu rewitalizacji, jak również przestrzegania zasad partnerstwa i partycypacji w procesach planowania i wdrażania przedsięwzięć rewitalizacyjnych³². Zarówno zapisy ustawy, jak i wytycznych odzwierciedlają ideę zintegrowanego podejścia do rozwoju i rewitalizacji miast (por. p. 5.1).

W taki sposób od 2016 roku miasta ponownie podjęły wysiłek planowania procesów rewitalizacji i przygotowania programów zgodnie z wytycznymi zawartymi w opisanych wyżej dokumentach.

Tym samym, niezależnie od obowiązujących uwarunkowań prawnych, podstawą prowadzenia działań rewitalizacyjnych są dokumenty strategiczne w postaci programów.

Na gruncie literatury przedmiotu spotkać możemy opinie wskazujące, że nie istnieje jeden wzorzec konstruowania programów rewitalizacji³³. Eksperti przestrzegają przed bezkrytycznym naśladownictwem i przeświadczeniem o istnieniu jednego, wartościowego i mającego cechy uniwersalizmu, modelu planowania³⁴. Zastrzeżenia te wynikają z konstatacji, że nie ma dwóch takich samych obszarów zdegradowanych, a potrzeba rewitalizacji może wynikać z różnorodnego zestawu zjawisk kryzysowych. Jednak, ze względu na występowanie cech wspólnych degradacji, możliwe jest wyróżnienie elementów, które powinny się znaleźć w programie, aby kompleksowo odnosił się on do problemów występujących na danym obszarze³⁵.

W tym kontekście należy odróżnić wzorzec rozumiany jako algorytm planowania procesu rewitalizacji i przygotowania programu rewitalizacji, utożsamiany w niniejszej pracy z modelem, od wzorca rozumianego jako zestaw działań zaradczych stanowiących element procesu rewitalizacji, które mają doprowadzić do przełamania sytuacji kryzysowej. Uwagi dotyczące braku jednorodnego wzorca i konieczności dostosowania programu do obszaru odnoszą się do tej drugiej sytuacji – działań planowanych w programie rewitalizacji. Jeśli chodzi o procedurę planowania i przygotowania programu rewitalizacji, model czy algorytm postępowania, jak zostało wykazane w rozdziale 4 i p. 5.1, jest dobrze osadzony zarówno w literaturze przedmiotu³⁶, prawodawstwie unijnym, jak i polskim.

Zagadnienie planowania procesów rewitalizacji w ujęciu modelowym czerpie z nurtu planowania strategicznego i aktywnego zarządzania rozwojem. Jak wskazują dotychczasowe rozważania (p. 5.1), dokumenty z tej sfery będą miały charakter wielosektorowy i będą wiązały się z integracją w ramach jednego opracowania wątków związanych z różnymi zagadnieniami, takimi jak m.in.:

³² J. Przywojska, *Rewitalizacja miast...*, s. 18–19.

³³ M. Kopeć, *Rewitalizacja miejskich obszarów zdegradowanych*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 146.

³⁴ T. Kudłacz, *Programowanie rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, [za:] M. Kopeć, *Rewitalizacja miejskich...*, s. 146.

³⁵ M. Kopeć, *Rewitalizacja miejskich...*, s. 147.

³⁶ Zob. m.in. K. Janas, W. Jarczewski, W. Wańkiewicz (red.), *Model rewitalizacji...*

kwestie środowiskowe, społeczne, ekonomiczne, przestrzenne, a także infrastrukturalne czy organizacyjno-instytucjonalne i finansowo-budżetowe. Takie podejście wymaga harmonizowania nierzadko rozbieżnych interesów różnych grup oraz precyzyjnego określania pola konfliktów, a także wytyczania spójnych dróg rozwoju. Dlatego też wykorzystuje się tu metodologię planowania strategicznego, rozumianego jako sposób osiągania wyznaczonych celów przez sterowanie rozwojem. Oznacza to konieczność udzielenia odpowiedzi na podstawowe pytania, stanowiące o istocie każdej strategii:

1. Gdzie jesteśmy? – Odpowiedzią jest diagnoza, uwzględniająca stan obecny, problemy, słabe i mocne strony, uwarunkowania rozwoju.
2. Gdzie chcemy się znaleźć? – Odpowiedzią jest wizja rozwoju, szanse i zagrożenia, cele strategiczne.
3. W jaki sposób to osiągnąć? – Odpowiedzią jest plan realizacyjny obejmujący zadania (działania) wraz z instrumentami ich realizacji.

Pojęcie strategii działania oznacza więc sposób myślenia według określonych zasad i postępowanie zgodnie ze schematem obejmującym: (1) określenie przedmiotu strategii; (2) wypracowanie wizji pożądanej przyszłości; (3) określenie problemów (z uwzględnieniem występujących pomiędzy nimi związków przyczynowo-skutkowych, pozwalających określić przyczyny niepokojących zjawisk); (4) sporządzenie obiektywnej listy czynników rozwojowych – określenie potencjałów; (5) wypracowanie celów rozwoju; (6) budowa planu realizacyjnego, obejmującego konieczne do wykonania zadania cząstkowe³⁷.

Program rewitalizacji pełni co najmniej kilka funkcji, wśród których można wyróżnić³⁸: (1) diagnostyczną – realizowaną poprzez identyfikację uwarunkowań rewitalizacji; (2) koncepcyjną – poprzez conceptualizację polityki rewitalizacyjnej, ustalenie jej celów, kierunków, a także instrumentów służących jej realizacji oraz (3) koordynacyjną – obejmującą określenie narzędzi prawnych, finansowych i inwestycyjnych, za pomocą których organy gminy oraz inne podmioty będą dążyły do osiągnięcia celów rewitalizacji.

Jak wykazano w poprzedniej części rozdziału rewitalizacja w ujęciu ustawy stanowi proces, którego inicjowanie powinno wynikać z rozpoznania problemów degradacji i deprywacji w mieście. Podjęcie działań rewitalizacyjnych może zostać zainspirowane postulatami różnorodnych interesariuszy i środowisk, jednak organizacja procesu rewitalizacji stanowi właściwość władz miasta³⁹.

Ustawa o rewitalizacji wskazuje, że obszary zdegradowane i obszar rewitalizacji powinny zostać zidentyfikowane na podstawie wieloaspektowej diagnozy przeprowadzonej z wykorzystaniem obiektywnych i weryfikowalnych mierników

³⁷ P. Lorens, *Rewitalizacja miast. Planowanie i realizacja*, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 2010, s. 94–95.

³⁸ J.H. Szlachetko, K. Borówka (red.), *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*, Instytut Metropolitalny, Gdańsk 2017, s. 182.

³⁹ K. Janas, W. Jarczewski, W. Wańkiewicz (red.), *Model rewitalizacji...*, s. 68.

i metod badawczych dostosowanych do lokalnych uwarunkowań. Ustawodawca wielokrotnie zobowiązuje organy administracji publicznej do sporządzania – na potrzeby różnych procesów decyzyjnych – opracowań naukowych i eksperckich określanych mianem: „studiów”, „analiz”, „prognoz”, „diagnoz” czy „opracowań”. Wychodzi bowiem z założenia, że przygotowywanie i przeprowadzanie interwencji publicznej musi opierać się na konkretnych i weryfikowalnych danych, które warunkują jej skuteczność⁴⁰. Głównym celem tej diagnozy jest identyfikacja różnicowań społeczno-ekonomicznych wewnątrz miasta oraz wskazanie najbardziej kryzysowych obszarów. Polskie środowisko eksperckie zajmujące się rewitalizacją stosuje dla tej diagnozy pojęcie „audytu miejskiego”⁴¹. Wytyczne te odzwierciedlają postulaty podejścia holistycznego i traktowania miasta jako swoistej całości, co jest charakterystyczne dla zintegrowanej rewitalizacji.

Rozpoznanie problemów degradacji i deprywacji wymaga zatem przeprowadzenia badań przestrzennego rozkładu zjawisk, których kumulacja może świadczyć o zaistnieniu sytuacji kryzysowej. Diagnoza taka obejmuje obowiązkowo cały obszar gminy i stanowi podstawę wyznaczenia granic (delimitacji) obszaru zdegradowanego, a następnie określenia obszaru rewitalizacji. Dzięki temu jednostka, która przystępuje do rewitalizacji, uzyskuje przy okazji całkiem nową wiedzę na temat lokalnej rzeczywistości. Identyfikowane na tym etapie zjawiska to: (a) koncentracja negatywnych zjawisk społecznych; (b) nakładanie się na tę koncentrację co najmniej jednego z czterech wskazanych w ustawie kryzysowych zjawisk innych niż społeczne. Obszar spełniający oba warunki można zidentyfikować jako zdegradowany. Obszar zdegradowany nie musi mieć charakteru zwarteo i może składać się z podobszarów nie mających ze sobą wspólnych granic. Jednak każdy z podobszarów musi spełniać wskazane warunki.

Koncentracja negatywnych zjawisk społecznych polega, w myśl ustawy, w szczególności na koncentracji na danym obszarze problemów: bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego, a także niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym. Wśród negatywnych zjawisk w innych sferach rozpoznać można w szczególności problemy: (1) gospodarcze, np. słabej kondycji lokalnych przedsiębiorstw; (2) środowiskowe, np. niskiej jakości środowiska; (3) przestrzenno-funkcjonalne, wynikające z niewystarczającego wyposażenia w infrastrukturę techniczną i społeczną lub jej złego stanu technicznego, braku dostępu do podstawowych usług lub ich niskiej jakości, niedostosowania rozwiązań urbanistycznych do zmieniających się funkcji obszaru, niskiego poziomu obsługi komunikacyjnej, niedoboru lub niskiej

⁴⁰ J.H. Szlachetko, K. Borówka (red.), *Ustawa o rewitalizacji...*, s. 64.

⁴¹ W. Jarczewski, J. Jeżak (red.), *System monitorowania rewitalizacji*, Seria: „Rewitalizacja miast polskich”, t. 11, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2010, s. 15, [za:] *Ustawa o rewitalizacji – praktyczny komentarz...*, s. 12.

jakości terenów publicznych; (4) techniczne, w szczególności degradacji stanu technicznego oraz niskiej efektywności energetycznej obiektów budowlanych.

Zastosowane na potrzeby diagnozy metody i mierniki powinny umożliwiać powtarzanie badań i monitorowanie zaistniałych zmian. Przepisy prawne nie określają jednak metod diagnostycznych ani definicji pojęcia „koncentracja negatywnych zjawisk”⁴². W tej sferze pozostawiono podmiotom opracowującym diagnozy znaczną dowolność.

Konieczność przeprowadzenia diagnoz rozkładu zjawisk kryzysowych nie jest nowością. Już w odniesieniu do programów rewitalizacji powstających na podstawie rozporządzenia z 2010 roku⁴³ istniała konieczność delimitacji obszarów zdegradowanych na podstawie ściśle określonych kryteriów. Odwoływały się one do sfer, w których należy poszukiwać symptomów zjawisk kryzysowych. Połowa tych kryteriów odnosiła się do problemów występujących w sferze społecznej (m.in. długotrwałego bezrobocia, ubóstwa i wykluczenia, niekorzystnych trendów demograficznych, deficytu kwalifikacji czy przestępczości). Pozostałe kryteria dotyczyły kondycji gospodarczej obszaru, sfery technicznej (kondycji substancji budynkowej) i stanu środowiska. Określone w rozporządzeniu wskaźniki odzwierciedlały zatem wieloaspektowy i złożony charakter zjawisk kryzysowych, a ich zastosowanie miało skutkować wyodrębnianiem obszarów, w odniesieniu do których niezbędna jest kompleksowa interwencja.

Identyfikacja w wyniku diagnozy obszaru zdegradowanego pozwala następnie na wyznaczenie obszaru rewitalizacji, czyli obszaru, który zostanie objęty planowanymi działaniami. W tym zakresie ustawa wyznacza kryterium obszarowe i ludnościowe, ograniczające rozmiary obszaru rewitalizacji. Obszar ten może obejmować całość delimitowanego obszaru zdegradowanego lub jego część, jednak nie może być większy niż 20% powierzchni gminy oraz nie może być zamieszkały przez więcej niż 30% liczby mieszkańców gminy⁴⁴.

Zidentyfikowany obszar zdegradowany i wskazany w jego obrębie obszar rewitalizacji zostają formalnie wyznaczone przez radę gminy w drodze uchwały. Załącznikiem do wniosku o wyznaczenie tych obszarów jest diagnoza potwierdzająca spełnienie przesłanek ich delimitacji. Następnym etapem jest podjęcie przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia gminnego programu rewitalizacji.

⁴² J. Przywojska, *Rewitalizacja miast...*, s. 129, 137–139.

⁴³ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 9 czerwca 2010 r. w sprawie udzielania pomocy na rewitalizację w ramach regionalnych programów operacyjnych, Dz.U. 2014, poz. 1736 z późn. zm., § 2, p. 3, w kwestii opisanych wskaźników odwoływało się ono do art. 47, ust. 1 Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

⁴⁴ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji..., art. 10 ust. 1 i 2.

Przed rozpoczęciem formułowania programu rewitalizacji należy wnikliwie rozpoznać i ocenić faktyczną sytuację wytypowanego obszaru. W tym celu przeprowadzić należy drugi etap badawczy – diagnozę pogłębioną. W tej fazie diagnoza zostaje zawężona terytorialnie, ale zarazem pogłębiona i rozszerzona pod względem merytorycznym o identyfikację potencjałów lokalnych. Analizy te pełnią dwie funkcje. Po pierwsze, mają w sposób pogłębiony przedstawić kryzys na obszarze rewitalizacji i sformułować hipotezy co do mechanizmów jego powstania, a w konsekwencji – umożliwić trafniejszy dobór przedsięwzięć rewitalizacyjnych podejmowanych w odpowiedzi na ten kryzys. Po drugie, spełniają też rolę ewaluacji *ex ante*, a więc – oceny stanu obszaru w chwili przystępowania do rewitalizacji, która będzie następnie podstawą mierzenia postępów rewitalizacji⁴⁵.

W przygotowaniu pogłębionej diagnozy obszaru rewitalizacji należy stosować się do kilku zasad. Diagnoza powinna być⁴⁶: (a) selektywna – ujmować najważniejsze kwestie stanowiące przesłankę interwencji publicznej, w szczególności przyczyny i skutki degradacji obszaru; (b) czytelna – będzie stanowić zaczątek programu, dlatego powinna klarownie prezentować wątki wymagające działań; (c) rozwijająca – dlatego nie może opierać się wyłącznie na analizach ilościowych, ale powinna uwzględniać także dane ankietowe, dokumentację fotograficzną, wywiady z lokalnymi liderami oraz warsztaty z mieszkańcami; (d) zespołowa – konsultowana ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, w tym także z instytucjami, od których pobrano dane na etapie audytu miejskiego.

Opisane powyżej działania diagnostyczne są podstawą opracowania programu rewitalizacji, stanowiącego spisana strategię wychodzenia z kryzysu, dedykowaną wytypowanym na podstawie pogłębionych diagnoz zdegradowanym obszarom miejskim⁴⁷.

Ustawodawca reguluje minimalną zawartość programu rewitalizacji. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy, w gminnym programie rewitalizacji powinny znaleźć się⁴⁸:

- 1) szczegółowa diagnoza obszaru rewitalizacji;
- 2) opis powiązań gminnego programu rewitalizacji z dokumentami strategicznymi gminy;
- 3) opis wizji stanu obszaru po przeprowadzeniu rewitalizacji;
- 4) cele rewitalizacji oraz odpowiadające im kierunki działań;
- 5) opis przedsięwzięć rewitalizacyjnych;
- 6) mechanizmy integrowania działań oraz przedsięwzięć rewitalizacyjnych;
- 7) szacunkowe ramy finansowe programu rewitalizacji;
- 8) opis struktury zarządzania realizacją programu rewitalizacji;
- 9) system monitorowania i oceny programu rewitalizacji;

⁴⁵ J. Przywojska, *Rewitalizacja miast...*, s. 136, 143.

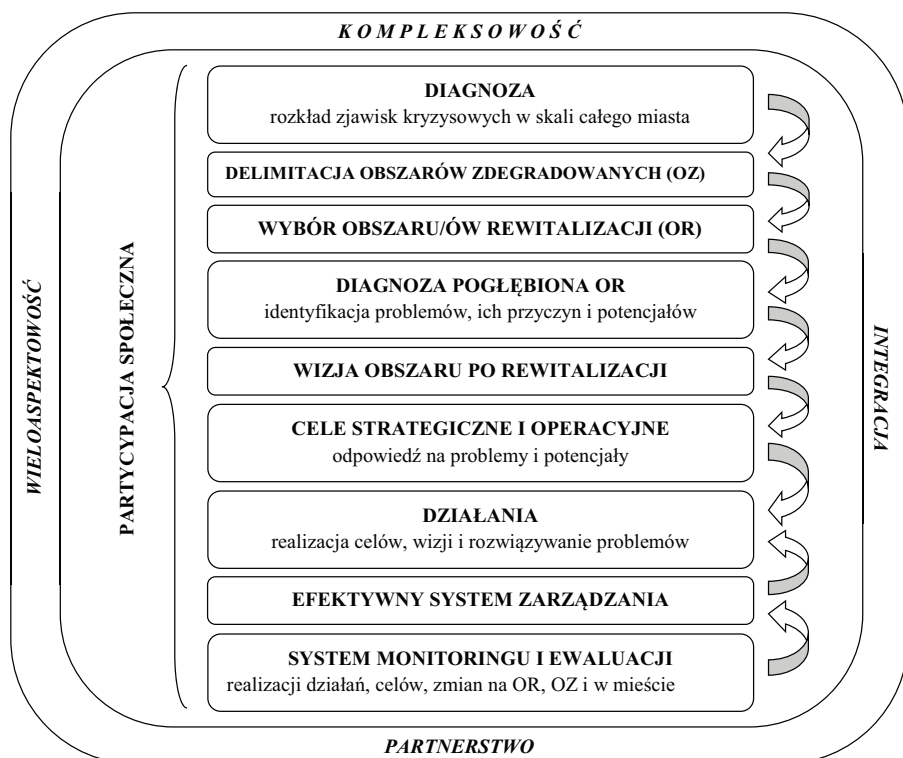
⁴⁶ J.H. Szlachetko, K. Borówka (red.), *Ustawa o rewitalizacji...*, s. 70–71.

⁴⁷ J. Przywojska, *Rewitalizacja miast...*, s. 165.

⁴⁸ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji..., art. 15 ust. 1.

- 10) określenie niezbędnych zmian w odpowiednich aktach prawa lokalnego;
- 11) wskazanie, czy na obszarze rewitalizacji ma zostać ustanowiona Specjalna Strefa Rewitalizacji;
- 12) załącznik graficzny przedstawiający podstawowe kierunki zmian funkcjonalno-przestrzennych obszaru rewitalizacji.

Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020 postulują bardzo zbliżoną zawartość programów rewitalizacji. Pomijają jedynie kwestie Specjalnej Strefy Rewitalizacji, jako narzędzia możliwego do wykorzystania jedynie na gruncie ustawy oraz określenia zmian w aktach prawa lokalnego. Wytyczne te akcentują za to szczególną rolę partycypacji społecznej i wymagają zamieszczenia w programie opisu mechanizmów włączenia mieszkańców, przedsiębiorców i innych podmiotów i grup aktywnych na terenie gminy w proces rewitalizacji⁴⁹. W połączeniu z wymogami delimitacji obszarów zdegradowanych i wyboru obszaru rewitalizacji na podstawie audytu miejskiego oraz partycypacji społecznej, przepisy te kształtują algorytm planowania procesu rewitalizacji (rysunek 9).



Rysunek 9. Algorytm planowania w procesie rewitalizacji

Źródło: opracowanie własne.

⁴⁹ Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych..., s. 24–25.

Faza planowania obejmuje cały ciąg działań, których efektem końcowym ma być program rewitalizacji. Podstawą do sporządzenia dobrego programu rewitalizacji jest dogłębne rozpoznanie przyczyn degradacji obszaru i charakterystyka zidentyfikowanych zjawisk kryzysowych. Równoległe do analizy przyczyn degradacji należy rozpocząć identyfikację partnerów i interesariuszy programu oraz podjąć działania, aktywizujące potencjalnych partnerów i lokalną społeczność na rzecz rewitalizacji. Rzetelnie przeprowadzona diagnoza pozwoli na sprecyzowanie celów, których osiągnięciu ma służyć realizacja lokalnego programu rewitalizacji. Cele i założenia programu powinny zostać szczegółowo skonsultowane z partnerami i lokalną społecznością. Po ustaleniu celów możliwe będzie rozpoczęcie kolejnego etapu prac, polegającego na zbieraniu propozycji i pomysłów na konkretne projekty do realizacji w ramach programu. Przed przystąpieniem do wyboru projektów niezbędne jest rozeznanie możliwości finansowania oraz identyfikacja wszelkich możliwych źródeł i sposobów pozyskania środków na realizację. Projekty, zaplanowane do realizacji w ramach programu, powinny być ściśle ze sobą powiązane. Powstawanie programu rewitalizacji musi być ponadto zintegrowane z innymi dokumentami i programami strategicznymi, co należy wykazać w programie⁵⁰. Fazę planowania kończy uchwalenie programu rewitalizacji.

Rewitalizacja z definicji jest procesem opartym na partnerstwie (p. 5.1). Za zaangażowaniem w ten proces wielu podmiotów przemawia możliwość aktywizacji i wykorzystania zasobów będących w ich posiadaniu. Nie chodzi tu jedynie o zasoby finansowe, ale także o kapitał ludzki. Podejście partnerskie umożliwia podjęcie działań w wielu różnych sferach równocześnie. Inne argumenty wskazują, że zaangażowanie sektora prywatnego zwiększa efektywność interwencji i ułatwia podejmowanie działań międzysektorowych. Natomiast włączenie społeczności lokalnej umożliwia uzyskanie znacznie doskonalszych (lepiej dopasowanych do potrzeb) i trwalszych (szeroko akceptowanych) rozwiązań. Katalog potencjalnych interesariuszy i partnerów rewitalizacji jest szeroki. Partnerem w rewitalizacji może być praktycznie każdy podmiot – instytucja, firma, a także osoba fizyczna, działająca w obszarze lub w inny sposób związana z fragmentem miasta, wskazanym do rewitalizacji⁵¹. Na tym etapie ważne jest rozpoznanie potencjalnych partnerów, ich kompetencji i głównych dziedzin, w których działają.

Warunkiem koniecznym prawidłowego planowania procesu rewitalizacji i jego skutecznej realizacji jest klarowne sformułowanie wizji stanu, w jakim ma znaleźć się obszar rewitalizacji po jego przeprowadzeniu. Wizja ta powinna dotyczyć zagadnień związanych ze zidentyfikowanymi zjawiskami kryzysowymi i wykorzystaniem odkrytych potencjałów. Wizja jest kluczowa dla powodzenia całego procesu, ponieważ tworzy ramy określające wspólne priorytety.

Kolejnym niezbędnym krokiem w przygotowaniu jest operacjonalizacja realizacji wizji stanu docelowego. Oznacza to przełożenie sformułowanej wizji na

⁵⁰ K. Janas, W. Jarczewski, W. Wańkiewicz (red.), *Model rewitalizacji...*, s. 88.

⁵¹ Por. tamże, s. 93.

konkretne cele oraz wyznaczenie kierunków działań służących osiągnięciu tych celów. Rekomendowane jest wyrażanie celów w sposób mierzalny, co pozwoli na ich powiązanie z konkretnymi wartościami wskaźników, a tym samym ułatwi komunikację z interesariuszami i umożliwi monitorowanie przebiegu i stopnia wdrażania programu⁵². Na etapie określania celów Janas i Jarczewski⁵³ przestrzegają przed zbyt daleko idącym ich precyzowaniem. W ich opinii może to skutkować myleniem celów ze środkami ich osiągania. Podstawowym celem, który warunkuje następnie wszystkie pozostałe, jest trwała zmiana społeczno-ekonomicznych podstaw funkcjonowania obszaru. Powoduje ona przekształcenie organizacji przestrzennej, struktury społecznej oraz ekonomicznej obszaru, aby nadać mu charakter spójnej i harmonijnej części miasta.

Obszar rewitalizacji to element systemu miejskiego, złożonego z dwóch ściśle ze sobą powiązanych podsystemów:

- podsystemu urbanistycznego (fizyczny, materialno-przestrzenny wymiar miasta) oraz
- podsystemu społeczno-gospodarczego (ludzie i ich aktywność w przestrzeni miasta)⁵⁴.

Tak rozumiany obszar rewitalizacji stanowi zarówno przedmiot, jak i podmiot rewitalizacji. Aby proces rewitalizacji spełniał wymóg kompleksowości, musi oddziaływać jednocześnie na oba podsystemy i relacje między nimi zachodzące. W ramach obszaru rewitalizacji wyróżnić można pięć płaszczyzn, które powinny zostać uwzględnione przy planowaniu oraz realizacji tego procesu. W ramach podsystemu społeczno-gospodarczego wskazać można płaszczyznę społeczną (problemy społeczności lokalnej oraz innych użytkowników obszaru) i płaszczyznę gospodarczą (problemy lokalnej przedsiębiorczości, rynku nieruchomości)⁵⁵. W zakresie podsystemu urbanistycznego wyróżnić należy zagadnienia związane z tkanką urbanistyczną (zabudowa, infrastruktura, ład przestrzenny

⁵² J.H. Szlachetko, K. Borówka (red.), *Ustawa o rewitalizacji...*, s. 193.

⁵³ K. Janas, W. Jarczewski, W. Wańkowicz (red.), *Model rewitalizacji...*, s. 95.

⁵⁴ Zob. A. Wallis, *Socjologia przestrzeni*, Niezależna Oficyna Wydawnicza, Warszawa 1990, [za:] K. Janas, W. Jarczewski, W. Wańkowicz (red.), *Model rewitalizacji...*, s. 55.

⁵⁵ A. Drobnik zauważa, że koncepcja rewitalizacji na gruncie ustawy przyjmuje zdecydowanie wymiar społeczno-przestrzenny, przy jednoczesnym braku propozycji determinujących „ożywienie” gospodarcze obszarów zdegradowanych. Zob. A. Drobnik, *Ekonomiczne koncepcje rozwoju w kontekście rewitalizacji miast – studia przypadków*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2016, nr 423: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, s. 29. Jednak można również zauważyć, że z zapisów ustawy wynika konieczność planowania rozwoju w oparciu o lokalne potencjały, rozwoju kapitału społecznego i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Tym samym ustawowe ujęcie rewitalizacji nawiązuje do teorii potrzeb podstawowych i teorii rozwoju poprzez wykorzystanie potencjału endogenicznego, na który składają się m.in. kapitał ludzki, kapitał społeczny czy baza ekonomiczna. Por.: A. Gałązka, *Teoretyczne podstawy rozwoju regionalnego - wybrane teorie, czynniki i bariery rozwoju regionalnego*, „Studia BAS” 2017, nr 1(49), s. 31–35; M. Murzyn-Kupisz, *Dziedzictwo kulturowe w procesie rewitalizacji miast przemysłowych. Przesłanie dla Wieliczki*, „Studia i Materiały do Dziejów Żup Solnych w Polsce” 2009, t. XXVI, s. 114.

itp.) oraz materię dotyczącą ochrony środowiska przyrodniczego (zielen miejska, powierzchnie biologicznie czynne, zanieczyszczenia itd.). Piątą płaszczyznę stanowi tożsamość i wizerunek obszaru, który związany jest zarówno z podsystemem społecznym, jak i urbanistycznym, gdyż kreowany jest poprzez działania w tych dwóch sferach⁵⁶.

Tym samym wśród szczegółowych celów procesu rewitalizacji można wyróżnić kategorie celów ekonomicznych, społecznych, przestrzennych i środowiskowych (zob. tabela 11). Określenie celów i ich hierarchizacja zależy przy tym od indywidualnych cech obszaru zdegradowanego.

Tabela 11. Cele procesu rewitalizacji

Ekonomiczne	Spoleczne
a) Wzrost dochodów i aktywności przedsiębiorstw; b) Przyciąganie nowych inwestycji; c) Wzrost dochodów mieszkańców; d) Wzrost wpływów podatkowych gminy; e) Spadek bezrobocia; f) Podnoszenie poziomu życia; g) Wzrost wartości nieruchomości.	a) Zwiększenie aktywności mieszkańców; b) Ograniczanie problemów i patologii społecznych; c) Zwiększanie poczucia bezpieczeństwa mieszkańców; d) Wzrost jakości życia mieszkańców; e) Rozwój usług publicznych; f) Zachowanie dziedzictwa kulturowego; g) Wzrost identyfikacji mieszkańców z obszarem; h) Odbudowa więzi społecznych.
Przestrzenne	Ekologiczne
a) Ład przestrzenny; b) Zmiana wizerunku obszaru zdegradowanego (i miasta); c) Racjonalne gospodarowanie przestrzenią; d) Integracja obszaru miasta.	a) Polepszenie jakości środowiska przyrodniczego; b) Powiększenie terenów zielonych; c) Ograniczenie zużycia nowych terenów inwestycyjnych; d) Eliminacja negatywnych oddziaływań pozostałości przemysłowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy literatury przedmiotu, m.in. M. Kopec, *Rewitalizacja miejskich...*, s. 121.

Ważnym etapem tworzenia programu jest przełożenie sformułowanych celów na odpowiadające im kierunki działań. Etap ten decyduje o skutecznej realizacji lub niepowodzeniu programu. To drugie nastąpi, jeżeli zaproponowane kierunki działań nie będą adekwatne pod względem przedmiotu, charakteru, kompleksowości lub intensywności rewitalizacji do negatywnych zjawisk, które zadecydowały o zidentyfikowaniu stanu kryzysowego na obszarze rewitalizacji. Dlatego w wyborze kierunków działań powinien zostać zachowany należyty balans pomiędzy udziałem interesariuszy, a głosem ekspertów. Na tym etapie zidentyfikować można dwa podstawowe ryzyka. Pierwsze wiąże się z nietrafnym wyborem

⁵⁶ K. Janas, W. Jarczewski, W. Wańkiewicz (red.), *Model rewitalizacji...*, s. 55–56.

kierunków działań, które nie przyniosą trwałej zmiany w odniesieniu do realnych przyczyn kryzysu. Drugie ryzyko może wynikać z niepełnych, nie wystarczająco kompleksowych działań⁵⁷.

Sformułowanie celów rewitalizacji otwiera drogę do zbierania pomysłów i propozycji projektów, przedsięwzięć czy inicjatyw, które pomogą te cele osiągnąć. Zaangażowanie w proces planowania zidentyfikowanych partnerów, lokalnej społeczności i innych interesariuszy zwiększa szanse na pozyskanie kreatywnych pomysłów. Istotą tego działania jest sprowokowanie swoistej „burzy mózgów”, w której mogą wziąć udział wszyscy zainteresowani procesem rewitalizacji. Na tym etapie opracowywane są także przedsięwzięcia kluczowe, które mają nadać charakter i kierunek procesowi rewitalizacji. Propozycje przedsięwzięć muszą następnie zostać poddane szczegółowej analizie i merytorycznej ocenie pod względem ich (a) adekwatności do celów; (b) barier ich realizacji; (c) wykonalności, w szczególności możliwości organizacyjnych i zapewnienia finansowania; (d) wpływu na osiągnięcie celów programu oraz (e) innowacyjności.

Wstępna selekcja powinna doprowadzić do odrzucenia projektów, które nie mieszczą się w celach programu lub ich wykonalność jest dyskusyjna⁵⁸. Kolejny etap powinien doprowadzić do wyboru podstawowych i dopuszczalnych przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Pomysł wyróżnienia dwóch kategorii przedsięwzięć wydaje się zrozumiały. Charakter prac nad programem powoduje, że nie jest możliwe precyzyjne określenie w tym dokumencie wyczerpującego zakresu działań rewitalizacyjnych.

Kompleksowość i zintegrowany charakter są szczególnie istotną cechą dobrego programu rewitalizacji, dlatego jednym z obowiązkowych elementów programu jest opis mechanizmów integrowania (lub zapewnienia komplementarności) działań i przedsięwzięć rewitalizacyjnych. W odniesieniu do tego elementu istnieje ryzyko, że wzorem wielu dotychczasowych dokumentów strategicznych i programowych obserwować będziemy tendencję do zawierania w tej części ogólnikowych i w efekcie nic nie znaczących stwierdzeń. W takim przypadku, bez rzetelnej refleksji i uwzględnienia efektywnych mechanizmów koordynacji i integracji różnorodnych działań, program będzie niepełny i istnieje wysokie prawdopodobieństwo jego niepowodzenia, czego dowodzą liczne przykłady krajowe i zagraniczne⁵⁹.

Spójny program stanowi dokument, w którym:

- wszystkie zadania i projekty do realizacji podporządkowane są przyjętym celom;
- ustalona kolejność realizacji poszczególnych przedsięwzięć zapewnia optymalizację całego procesu;

⁵⁷ J.H. Szlachetko, K. Borówka (red.), *Ustawa o rewitalizacji...*, s. 194.

⁵⁸ K. Janas, W. Jarczewski, W. Wańkowicz (red.), *Model rewitalizacji...*, s. 97, 101.

⁵⁹ J.H. Szlachetko, K. Borówka (red.), *Ustawa o rewitalizacji...*, s. 196, 198.

- zaplanowane działania zostały pogrupowane w taki sposób, aby ich wspólna realizacja pozwoliła na skorzystanie z efektu skali i na zmniejszenie kosztów realizacyjnych;
- uwzględnione zostały powiązania pomiędzy wszystkimi elementami obszaru rewitalizacji;
- działania rewitalizacyjne powiązane zostały z partycypacją społeczną i monitorowaniem;
- zostały przewidziane różne warianty realizacji i zaproponowane alternatywne rozwiązania.

Ważnym elementem koordynacji działań jest ustalenie powiązań przyczynowo-skutkowych pomiędzy wszystkimi zaakceptowanymi projektami. Realizacja niektórych przedsięwzięć będzie warunkowała powodzenie a nawet wykonalność innych. W przypadku niektórych projektów celowa może być ich jednoczesna realizacja, dla innych korzystniejsze będzie sekwencyjne podejmowanie działań. Podczas układania harmonogramu należy wziąć pod uwagę w szczególności czasochłonność procedury przygotowawczej, dostępność środków oraz inne uwarunkowania zewnętrzne. Projekty należy także w miarę możliwości grupować w celu ich wspólnej realizacji i ograniczenia kosztów i czasochłonności procesu. Ustalenie kolejności realizacji zadań oraz ich grupowanie stanie się podstawą do przygotowania harmonogramu rzeczowo-finansowego.

Ponadto program powinien uwzględniać zależności, występujące pomiędzy różnymi płaszczyznami interwencji. Należy zatem wskazać i rozważyć, w jaki sposób projekty realizowane w ramach jednej płaszczyzny powiązane będą z projektami realizowanymi w innych sferach⁶⁰.

Potrzeby rewitalizacyjne miast zdecydowanie przewyższają możliwości finansowe budżetów lokalnych. Dlatego konieczne są działania ukierunkowane na stymulowanie inwestycji prywatnych oraz elastyczność w alokacji zasobów⁶¹. Konstruowanie ram finansowych programu rewitalizacji opiera się zatem na zasadzie montażu środków z różnych dostępnych źródeł oraz optymalnego wykorzystania istniejących instrumentów i mechanizmów finansowania. Źródła finansowania rewitalizacji mogą mieć charakter⁶²:

- 1) publicznych środków krajowych, pochodzących z budżetu państwa oraz państwowych funduszy celowych (np. fundusz ochrony środowiska, termomodernizacji, ochrony zabytków itp.), budżetów jednostek samorządu terytorialnego, innych jednostek sektora finansów publicznych, obligacji komunalnych, zysków ze sprzedaży nieruchomości publicznych, jednostek sektora finansów publicznych; publicznych środków wspólnotowych

⁶⁰ Szerzej: K. Janas, W. Jarczewski, W. Wańkiewicz (red.), *Model rewitalizacji...*, s. 102–103.

⁶¹ LUDA, *Compendium: Handbook 2. Approaches to urban rehabilitation*, 2005, s. 38, <http://www.luda-project.net/compendium/handbook2.pdf> (dostęp: 12.05.2020).

⁶² Por. S. Belniak, *Rewitalizacja nieruchomości...*, s. 146–147.

pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, a w szczególności z funduszy strukturalnych: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego czy Europejskiego Funduszu Społecznego, udostępnianych w postaci dotacji oraz funduszy zwrotnych, np. inicjatywa JESSICA;

- 2) innych publicznych środków pochodzących z Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Norweskiego Mechanizmu Finansowego lub instytucji międzynarodowych, takich jak: Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Europejski Bank Inwestycyjny, Bank Rozwoju Rady Europy czy Bank Światowy;
- 3) partnerstwa publiczno-prywatnego;
- 4) kredytów, pożyczek czy leasingu;
- 5) środków prywatnych.

Kolejnym elementem programu jest opis struktury zarządzania jego realizacją. Wdrażanie zaplanowanych działań wymaga odpowiedniego kontekstu organizacyjnego. W szerokim ujęciu oznacza to tworzenie klimatu kooperacji oraz partycypacji, jako podstawowych reguł rewitalizacji. W wąskim ujęciu oznacza to wskazanie lub utworzenie podmiotu odpowiedzialnego za koordynowanie rewitalizacji i określenie jego kompetencji. Rewitalizacja zakłada konieczność koordynowania licznych przedsięwzięć z różnych obszarów funkcjonowania gminy. Funkcję koordynacji procesów rewitalizacji powinien realizować specjalny, interdyscyplinarny zespół, wyodrębniony w strukturze urzędu gminy. Zadanie to może również zostać powierzone operatorowi zewnętrznemu, funkcjonującemu na przykład w formie organizacyjno-prawnej spółki lub jednostki budżetowej. Z uwagi na złożony charakter rewitalizacji, podmiot ten powinien skupiać specjalistów z różnych dziedzin oraz współpracować z ekspertami zewnętrznymi⁶³.

Program rewitalizacji powinien zawierać także opis systemu monitorowania i oceny. Analizy procesów podejmowania decyzji oraz wnioski z zebranych w tych przedsięwzięciach doświadczeń podkreślają wagę fazy ewaluacji, a także konfrontacji informacji zwrotnych uzyskanych na podstawie ewaluacji z przeprowadzoną na początku diagnozą. W ten sposób następujące po sobie fazy diagnozy, formułowania celów i narzędzi, realizacji oraz oceny pozwalają na stopniowe tworzenie strategii i jej odpowiednie korygowanie, w sposób zbliżony do zasad metody prób i błędów. Faza monitoringu i ewaluacji jest zatem nieodzowna. Jako jedyna zapewnia możliwość doskonalenia strategii i narzędzi jej implementacji⁶⁴. Ocena powinna bazować na określonym zestawie wskaźników ilościowych i jakościowych oraz na badaniu opinii różnorodnych interesariuszy. Monitoring i ewaluacja powinny pozwalać zarówno na ocenę stopnia osiągnięcia celów procesu, jak i zmian w stanie obszaru objętego przemianami w porównaniu do stanu

⁶³ J. Przywojska, *Rewitalizacja miast...*, s. 166.

⁶⁴ OECD, *Integrating Distressed...*, s. 123–124.

wyjściowego, w szczególności w zakresie jakości życia⁶⁵. Wdrożenie systemu monitorowania i ewaluacji procesów rewitalizacji miast może przynieść wiele korzyści. Pozwala na lepsze planowanie, wydajniejszą alokację zasobów, skuteczniejsze zarządzanie i wdrażanie programów, wzmocnienie odpowiedzialności i partnerstwa wśród podmiotów zainteresowanych oddziaływaniem programów, lepsze zrozumienie czynników decydujących o sukcesie programów oraz szersze spojrzenie, pozwalające oszacować wartość i koszty interwencji.

Jarczewski proponuje system składający się z czterech elementów: dwóch narzędzi ewaluacyjnych (*ex-ante* i *ex-post*) oraz dwóch narzędzi monitoringu (stałego monitoringu procesu oraz rocznych raportów). Ewaluacja *ex-ante* służy optymalizacji alokacji zasobów finansowych i organizacyjnych, a także poprawie jakości planowania. Ewaluacja obejmuje ocenę: (1) spójności programu rewitalizacji z innymi dokumentami strategicznymi; (2) alokacji środków w stosunku do zidentyfikowanych potrzeb lub problemów oraz możliwych do uzyskania efektów; (3) możliwości osiągnięcia założonych celów; (4) skuteczności zaproponowanego systemu wdrażania. Stały monitoring rozumiany jest jako proces systematycznego zbierania i analizowania ilościowych i jakościowych informacji na temat wdrażanych projektów w aspektach finansowym i rzeczowym. Ma na celu zapewnienie prawidłowości realizacji przedsięwzięć oraz zgodności z wcześniej przyjętymi założeniami. Ewaluacja *ex-post* będąca ewaluacją końcową programu rewitalizacji stanowi badanie społeczno-ekonomiczne, oceniające jakość i wartość programu. Na tym etapie ocena obejmuje cztery kryteria ewaluacyjne: skuteczność, wydajność, użyteczność oraz trwałość. Ewaluacja *ex-post* pełni dwie ważne funkcje: (1) prezentuje wyniki programu poprzez badanie relacji przyczynowo-skutkowych pomiędzy podjętą interwencją a efektami (wskaźniki produktu i rezultatu) i wywołanymi procesami (wskaźniki oddziaływania) – ukazując tym samym skalę sukcesu lub porażki; (2) stanowi wsparcie dla procesów uczenia się, weryfikacji założeń i planów⁶⁶. W celu zapewnienia wiarygodności, zalecane jest powierzenie ewaluacji niezależnemu podmiotowi.

Działania rewitalizacyjne powinny być silnie osadzone w lokalnej i regionalnej strategii rozwoju. Jeśli tak się nie stanie, będą miały niejasny status oraz incydentalny, przypadkowy charakter, co z kolei będzie ograniczać możliwości uzyskania dzięki ich realizacji trwałych rezultatów⁶⁷. Rewitalizacja dotyczy zagadnień, które są planowane i regulowane w strategiach rozwoju opracowywanych na poziomie kraju, regionu oraz miasta, a także innych strategicznych dokumentach miejskich, takich jak: miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, programy

⁶⁵ LUDA, *Compendium: Handbook 3 Sustainable urban regeneration and its Assessment*, 2005, s. 41, <http://www.luda-project.net/compendium/handbook3.pdf> (dostęp: 12.05.2020).

⁶⁶ Szerzej: W. Jarczewski, J. Jeżak (red.), *System monitorowania...*, s. 99–115.

⁶⁷ J.H. Szlachetko, K. Borówka (red.), *Ustawa o rewitalizacji...*, s. 190–191.

rozwiązywania problemów społecznych, ochrony środowiska, gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, gospodarki niskoemisyjnej itp. Integracja programu rewitalizacji z dokumentami strategicznymi i planistycznymi pozwoli na uniknięcie potencjalnych konfliktów i sprzeczności⁶⁸ oraz umożliwi zharmonizowanie i koordynację rozwoju z pozostałymi obszarami miasta oraz regionem.

Gminne programy rewitalizacji przygotowane na gruncie ustawy, dają możliwość wykorzystania dodatkowych narzędzi, takich jak Specjalna Strefa Rewitalizacji. Strefa taka może funkcjonować przez 10 lat. W obrębie tej strefy ustawa przewiduje możliwość zastosowania szeregu szczególnych rozwiązań prawnych. Możliwa jest tu chociażby realizacja społecznego budownictwa czynszowego jako celu publicznego. Inne rozwiązania szczególne zapewniają możliwość przyspieszenia przeprowadzek i eksmisji lokatorów na czas prowadzenia robót budowlanych.

Nieruchomości położone w strefie rewitalizacji objęte zostają także prawem pierwokupu na rzecz gminy w celu realizacji przedsięwzięć wynikających z programu rewitalizacji. Ponadto ustawa przewiduje możliwość wprowadzenia w specjalnej strefie rewitalizacji zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Narzędzie to ma przeciwdziałać wprowadzaniu na tym obszarze zmian sprzecznych z programem rewitalizacji lub utrudniających jego realizację⁶⁹.

Ponieważ ustawodawca kładzie szczególny nacisk na udział w procesie rewitalizacji i jej planowaniu szerokiego grona interesariuszy, daje temu wyraz poprzez poświęcenie odrębnego rozdziału ustawy tematyce partycypacji. Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020 postulują zamieszczenie w programie rewitalizacji opisu procesu jego przygotowania dokumentującego udział w nim różnych grup interesariuszy w taki sposób, by możliwa była weryfikacja i ocena stopnia osiągniętego uspołecznienia, jak również określenie, w jaki sposób wybrana forma zarządzania programem rewitalizacji realizuje zasadę udziału w niej interesariuszy. Temu zagadnieniu poświęcona jest kolejna część rozdziału.

5.3. Partycypacja społeczna jako podstawa planowania procesu rewitalizacji

Podejście do kwestii angażowania obywateli w zarządzanie i planowanie rozwoju miast zmieniało się wraz z ewolucją teorii zarządzania i planowania. Zmiany te wynikają z opisanego w poprzednim rozdziale (p. 4.1) przejścia od rządzenia, obejmującego zastosowanie metod typowo władczych, do zarządzania lub współrządzenia, co znalazło odzwierciedlenie w koncepcji planowania. Teoria planowania rozwinęła się w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii

⁶⁸ K. Janas, W. Jarczewski, W. Wańkiewicz (red.), *Model rewitalizacji...*, s. 105.

⁶⁹ Szerzej: *Ustawa o rewitalizacji – praktyczny...*, s. 38–49.

w latach 60. XX wieku. Pojęcie „klasyczna teoria planowania” odnosi się do koncepcji kompleksowego planowania racjonalnego. Zgodnie z tą teorią wizja miasta rozwija się w formie statycznej, przy zastosowaniu podejścia kompleksowego, a priorytetem jest osiągnięcie wyznaczonych celów. Cechy tej teorii to wszechstronność, linearność, obiektywność i absolutność. Jednak pod koniec lat 60. XX wieku coraz wyraźniej ujawniały się ograniczenia tej metodologii, co doprowadziło do transformacji teorii planowania.

Ograniczenia te ujawniały się przede wszystkim w kontekście słabości czy też fasadowości procesów partycypacyjnych, prowadzonych przy użyciu prostych technik, takich jak wysłuchania publiczne, które w zasadzie sprowadzały się do zatwierdzania lub powiadamiania opinii publicznej o decyzjach podjętych przez władze. Jednym z zarzutów wobec tego podejścia było przyjmowanie rozwiązań odległych lub słabo dopasowanych do rzeczywistych potrzeb osób, których dotyczyły. Nowa koncepcja, zaproponowana przez Paula Davidoffa⁷⁰, postulowała dopuszczenie do udziału w planowaniu różnych grup interesów. Propozycja ta opierała się na przekonaniu, że planowanie prowadzone wyłącznie przez sektor publiczny nie odzwierciedla rzeczywistego interesu publicznego.

W latach 90. XX wieku teoria działania komunikacyjnego Jürgena Habermasa stała się teoretyczną podstawą koncepcji planowania komunikacyjnego. Koncepcja ta umożliwiła zmianę nacisku w planowaniu z podejścia polegającego na obiektywnym osiąganiu wyników do podejścia opartego na akceptacji. Wychoząc z założenia, że jednostki w społeczeństwie to nie tylko opinia publiczna, ale także aglomeracja różnych interesów i grup, w tym sektora publicznego, dialog między różnymi interesami i grupami powinien prowadzić do tworzenia kompleksowych i racjonalnych programów. W tym sensie koncepcja ta jest zgodna z podejściem postulowanym przez Davidoffa.

Dzięki pracom Lawrence’a Susskinda dotyczącym budowania konsensusu i rozwiązywania sporów, opracowano wytyczne dla wspierania procesu planowania. Obejmują one takie warunki, jak zaangażowanie wszystkich ważnych interesariuszy, dostarczanie informacji w odpowiedniej formie oraz podejmowanie decyzji w efekcie szerokiej i twórczej dyskusji, uwzględniającej wszystkie uwarunkowania, zwłaszcza dotyczące sprzecznych opinii⁷¹.

Obecnie obowiązek prowadzenia dialogu między społeczeństwem a władzami samorządowymi i zapewnienia udziału społeczeństwa w procesie planowania i zarządzania rozwojem miast wynika bezpośrednio z regulacji europejskich oraz przepisów krajowych⁷². W tym duchu sformułowano także zapisy ustawy o rewi-

⁷⁰ P. Davidoff, *Advocacy and Pluralism in Planning*, „Journal of the American Institute of Planners” 1965, nr 31, s. 331–338.

⁷¹ Szerzej: M. Horita, H. Koizumi (red.), *Innovations in Collaborative Urban Regeneration*, Springer, Tokyo–Berlin–Heidelberg–New York 2009, s. 7–8.

⁷² A. Stankowska, D. Brodowicz, I. Rudzka, *Innowacje w konsultacjach społecznych przedsięwzięć inwestycyjnych*, [w:] M. Bryx (red.), *Innowacje w zarządzaniu miastami...*, s. 183.

talizacji, w myśl których proces ten ma się odbywać z „zapewnieniem aktywnego udziału interesariuszy na każdym etapie”. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na coraz liczniejsze głosy⁷³ podkreślające, że stymulowanie partycypacji nie jest celem samym w sobie, ale ma prowadzić do wzmocnienia podmiotowości społeczności i rozwoju jej zdolności do działania. Jest to szczególnie ważne z punktu widzenia osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, których interesy nie są zwykle dostatecznie reprezentowane w organizacjach lokalnych. Zapewnienie takim osobom udziału w procesie rewitalizacji zwiększa szanse, że osoby te odzyskają kontrolę nad swoim codziennym życiem i otoczeniem⁷⁴.

Ponadto za zaangażowaniem zróżnicowanych interesariuszy w proces rewitalizacji przemawia również szereg innych argumentów. Po pierwsze, udział mieszkańców w diagnozowaniu problemów obszaru przekłada się na głębsze rozpoznanie ich problemów, potrzeb i oczekiwań związanych z rewitalizacją. A to z kolei sprzyja bardziej trafnemu i adekwatnemu planowaniu. Brak zaangażowania interesariuszy może z kolei spowodować koncentrację na problemach mających marginalne znaczenie. Po drugie, obywatele są źródłem twórczej energii i pomysłów, co przyczynia się do opracowania innowacyjnych rozwiązań miejskich problemów. Po trzecie, członkowie społeczności mogą posiadać wyspecjalizowaną lokalną wiedzę, której brakuje w urzędach i komórkach miejskich. Po czwarte, ich szeroki udział może zmobilizować nowe źródła wsparcia w postaci zasobów lub wiedzy. Wśród interesariuszy znaleźć można właścicieli nieruchomości, członków wspólnot mieszkaniowych, lokatorów komunalnych czy członków organizacji społecznych, którzy poprzez indywidualne decyzje o podjęciu działań wpisujących się w kierunek przemian, współtworzą sukces rewitalizacji. Po piąte, zaangażowanie mieszkańców sprzyja zwiększeniu odpowiedzialności władz publicznych za podejmowane decyzje i ich transparentności⁷⁵. Po szóste partycypacja społeczna i partnerstwo sprzyjają trwałości zaindukowanych przemian i zwiększają efektywność podejmowanych działań⁷⁶, umożliwiając osiągnięcie efektu synergii. Po siódme aktywizacja społeczności lokalnej i angażowanie jej członków w proces zarządzania miastem prowadzi do rozwoju zdolności do działania (wydajności społeczności – *community capacity*), która stanowi połączenie kapitału ludzkiego, zasobów organizacyjnych i kapitału społecznego. Tego rodzaju zasobom poświęca się coraz więcej uwagi, jako ważnym czynnikiem rozwoju społeczno-gospodarczego.

⁷³ M.J. Rich, R.P. Stoker, *Collaborative Governance...*, s. 232.

⁷⁴ C. Jacquier, S. Bienvenue, H. Schlappa, *Regenera Urban...*, s. 41.

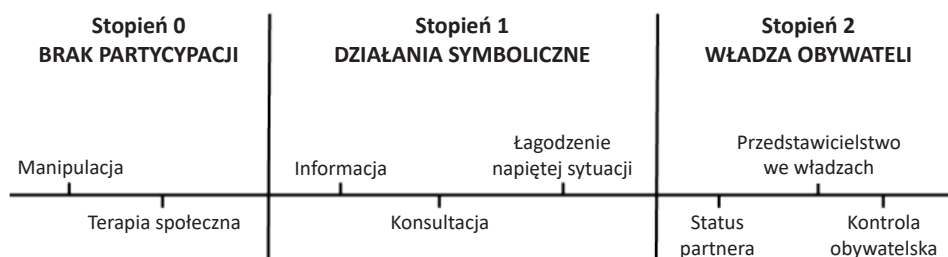
⁷⁵ M.J. Rich, R.P. Stoker, *Collaborative Governance...*, s. 229.

⁷⁶ Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – The programming of the Structural Funds 2000–2006: an initial assessment of the Urban Initiative*, 2002, s. 21, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52002DC0308> (dostęp: 12.05.2020).

Piotr Lorens⁷⁷ wyróżnia dwie podstawowe koncepcje organizowania partycypacji społecznej: partycypację „akceptującą” oraz „wyprzedzającą”. Różnią się one sposobem podejścia do konsultacji ze społecznością lokalną oraz ich umiejscowieniem w całym procesie planowania.

Partycypacja „akceptująca” wiąże się z przedstawieniem społeczności lokalnej kilku głównych wariantów rozwiązań, wypracowanych wcześniej przez profesjonalne zespoły eksperckie. Forma ta wykorzystuje powiązanie technik informacyjnych i konsultacyjnych. Rolą konsultacji jest przedstawienie rozwiązania do akceptacji i ewentualnego zaproponowania drobnych korekt. W przypadku złożonych i kontrowersyjnych kwestii to podejście może wywołać wrażenie narzucania rozwiązań przez władze lokalne, a w konsekwencji prowadzić do oporu społecznego przeciw proponowanym rozwiązaniom.

W odróżnieniu od takiego podejścia, partycypacja „wyprzedzająca” oznacza podjęcie dialogu ze społecznością lokalną. Zaletą tej formy jest upodmiotowienie obywateli oraz transparentny przebieg planowania. Wadą może być duży stopień nieprzewidywalności wyników oraz możliwość zdominowania procesu przez niektóre grupy interesariuszy.



Rysunek 10. Możliwe poziomy zaangażowania społeczności lokalnej w procesie rewitalizacji

Źródło: S. Belniak, *Rewitalizacja nieruchomości...*, s. 151.

Stopień zaangażowania obywateli w sprawy publiczne możemy przedstawić za pomocą skali opracowanej przez Sherry R. Arnstein (zob. rysunek 10). Koncepcja ta ukazuje syntetyczną charakterystykę poszczególnych poziomów partycypacji społecznej zastosowaną w procesie rewitalizacji. Zgodnie z tą skalą⁷⁸:

- stopień 0 oznacza brak partycypacji – społeczność nie jest dopuszczona do udziału w planowaniu i zarządzaniu, jedynymi stosowanymi narzędziami są manipulacja oraz terapia (edukacja) społeczna; na tym poziomie opracowany odgórnie program jest uznawany za bezspornie najlepszy, a celem staje się zaprezentowanie go i uświadomienie w tym zakresie obywateli;

⁷⁷ P. Lorens, *Rewitalizacja miast. Planowanie...*, s. 87.

⁷⁸ S. Belniak, *Rewitalizacja nieruchomości...*, s. 151.

- stopień 1 oznacza działania symboliczne (*tokenism*), w których pierwszym krokiem partycypacji jest informacja; na tym etapie komunikacja jest jednokierunkowa, nie występują sprzężenia zwrotne; drugim krokiem są konsultacje, obejmujące np. badania postaw społecznych czy zebrania grup sąsiedzkich; trzecim krokiem jest łagodzenie polegające na angażowaniu „działaczy społecznych” do komitetów, decydujących o podejmowanych działaniach; mimo możliwości wyrażania zdania, wpływ obywateli na podejmowane decyzje jest znikomy, co oznacza partycypację pozorną;
- stopień 2 oznacza władzę obywateli, w której pierwszym krokiem włączenia społeczności w decydowanie o kształcie rewitalizacji jest nadanie jej statusu partnera poprzez np. powołanie wspólnych organów decyzyjnych; drugim krokiem jest przedstawicielstwo we władzach, przy zapewnieniu przewagi głosów po stronie obywateli; ostatnim krokiem jest kontrola obywatelska – na tym poziomie społeczność lokalna ma pełnię władzy w zakresie planowania oraz finansowania działań rewitalizacyjnych.

Na szczególną uwagę zasługuje znaczenie, które ustawa przypisuje udziałowi mieszkańców jako głównych interesariuszy procesu rewitalizacji⁷⁹. Oprócz mieszkańców do grona interesariuszy rewitalizacji ustawa zalicza⁸⁰: właścicieli, użytkowników wieczystych nieruchomości, podmioty zarządzające nieruchomościami znajdującymi się na tym obszarze, w tym spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe i towarzystwa budownictwa społecznego, pozostałych mieszkańców gminy, podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność gospodarczą lub społeczną, w tym organizacje pozarządowe i grupy nieformalne, a także jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne oraz organy władzy publicznej.

Uspołecznienie procesu rewitalizacji wymaga znajomości i umiejętności właściwej implementacji metod i narzędzi angażujących mieszkańców w proces decyzyjny oraz umożliwiających swobodne wyrażanie przez nich poglądów, opinii i oczekiwań.

Możemy wyróżnić pięć form lub poziomów uczestnictwa mieszkańców w życiu publicznym. Poszczególne formy odróżniać się będą rodzajem komunikacji i stosowanym zestawem narzędzi. Pierwszą z form jest informowanie i przekazywanie danych publicznych. Na tym poziomie mamy do czynienia z jednostronną i asymetryczną komunikacją formalno-prawną, opierającą się na dostępie do informacji publicznej⁸¹. Drugą z wyróżnionych form stanowi informowanie o sprawach społeczności lokalnej z wykorzystaniem innych niż ustawowe nośników

⁷⁹ M. Kwiatkowski, *Partycypacyjny model rewitalizacji...*, s. 22–24.

⁸⁰ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji..., art. 2 ust. 2.

⁸¹ Prawo dostępu do informacji publicznej usankcjonowane zostało w szeregu regulacji prawnych, m.in. art. 51, 54, 61 Konstytucji RP, Ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, ustawach ustrojowych samorządu terytorialnego czy Ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych.

i kanałów. Na tym poziomie wymiana informacji również przyjmuje charakter asymetryczny i jednostronny. Trzeci poziom uczestnictwa to pozyskiwanie opinii mieszkańców. W tym przypadku komunikacja przybiera charakter dwustronny, jednak nadal charakteryzuje ją asymetria. Poznawanie opinii odbywać się może za pomocą: zbierania wniosków, bezpośrednich kontaktów przedstawicieli władz z obywatelami, badań prowadzonych wśród mieszkańców (np. poprzez wywiady aktywizujące) czy utworzenia forum internetowego. Czwarty poziom to tradycyjne konsultacje społeczne, cechujące się sformalizowanym, dwustronnym i asymetrycznym przepływem informacji. Stosowane w tym zakresie narzędzia przyjmują formę rozwiązań systemowych, obejmujących zasady opracowania, realizacji i oceny konsultacji społecznych. Wśród narzędzi stosowanych w konsultacjach społecznych znaleźć można: zbieranie uwag, spotkania publiczne, debaty, spotkania z określonymi grupami interesariuszy, warsztaty, gry planistyczne, spacer studyjne lub badawcze, grupy robocze, punkty konsultacyjne, spotkania miejskie XXI wieku, planowanie (mapowanie) deliberatywne czy panel obywatelski. Piąty poziom stanowi włączenie mieszkańców, rozumiane jako komunikacja oparta na dialogu, uwzględniająca dwustronną i symetryczną wymianę opinii. Mogą tu znaleźć zastosowanie narzędzia charakterystyczne dla konsultacji. Ta forma opiera się na trwałych zespołach wielosektorowych, wyposażonych w kompetencje decyzyjne. Dopiero w odniesieniu do tego poziomu możemy mówić o pełnym włączeniu mieszkańców w sprawy publiczne⁸².

Wśród zaprezentowanych narzędzi pojawiają się techniki stosunkowo nowe, którym warto przyjrzeć się bliżej. Spotkania miejskie XXI wieku (*21 century town meetings*) umożliwiają zaangażowanie od kilkuset do kilku tysięcy osób. Metoda ta łączy w sobie zalety bezpośrednich dyskusji prowadzonych na małą skalę oraz grupowego podejmowania decyzji. Dzięki wykorzystaniu technologii informatycznych, grupy uczestników mogą zbierać się w wielu lokalizacjach. W każdej grupie osoba pełniąca rolę moderatora przygotowuje i udostępnia na bieżąco zestawienia pomysłów i wyniki głosowań. Informacje te trafiają do centrali, która opracowuje podsumowania, a następnie odsyła je do uczestników. Poszczególne grupy mogą następnie te rezultaty komentować lub poddać głosowaniu.

Warsztaty przyszłościowe (*future workshops*) mają na celu stworzenie trwałych podstaw i wspólnych wizji działań lokalnych. W warsztatach biorą udział osoby pełniące różne role w społeczności lokalnej. Zasady prowadzenia warsztatu mają zapewnić każdemu możliwość wyrażenia swojej opinii, prezentacji pomysłów i przedyskutowania ich w grupie. W spotkaniach tego typu wykorzystywane są różne rodzaje aktywności: burza mózgów, dyskusje, prezentacje i głosowania. Warsztaty trwają zazwyczaj dwa dni i składają się z 4 faz: (1) fazy przygotowawczej – polegającej na poznaniu i zgłębianiu tematu; (2) fazy krytyki koncentrującej się na negatywnych aspektach omawianego zagadnienia: słabych stronach,

⁸² J. Przywojska, *Rewitalizacja miast...*, s. 104–105.

problemach i błędach; (3) fazy wizjonerskiej podczas której powstaje wizja, stanowiąca odpowiedź na zdiagnozowane problemy; (4) fazy implementacji obejmującej przełożenie wizji na konkretne i realne propozycje działań.

Mapowanie deliberatywne (*deliberative mapping*) angażuje równocześnie mieszkańców i ekspertów, zorganizowanych w panele. W ramach pracy grupowej toczą się dyskusje panelowe, których wyniki są następnie prezentowane podczas wspólnego warsztatu. Panele obywateli i ekspertów uczestniczą we wspólnej debacie, wzajemnie przekazując sobie poglądy i wiedzę oraz dążąc do osiągnięcia konsensusu. Metoda ta umożliwia skonfrontowanie punktów widzenia, zrozumienie perspektyw każdej ze stron dyskusji i uwzględnienie ich podczas podejmowania decyzji.

Warsztaty urbanistyczne *charrette* są narzędziem projektowym i mediacyjnym. Obejmują intensywne, kilkudniowe sesje. Wynikiem sesji jest opracowanie spójnej, opartej na szerokim dialogu i negocjacjach koncepcji zagospodarowania wybranego obszaru. Zakłada się, że taka forma zaangażowania buduje wśród uczestników poczucie realnego wpływu na wygląd otoczenia i rozwój lokalny. Warsztaty *charrette* mają na celu zgromadzenie wszystkich interesariuszy wokół przygotowanych zagadnień oraz wspólne wypracowanie skutecznych i realistycznych rozwiązań.

Panel obywatelski dostarcza władzom samorządowym wiedzy o realnych problemach lokalnej społeczności, a mieszkańcom daje poczucie wpływu i współuczestnictwa w ważnych dla nich decyzjach. Umożliwia nawiązanie dialogu z bardzo szerokim gronem mieszkańców. Technika ta polega na cyklicznym (powtarzalnym) badaniu opinii dużej, możliwie reprezentatywnej grupy mieszkańców określonego obszaru lub użytkowników konkretnych usług publicznych. Te same osoby pozostają w grupie panelowej przez okres kilku lat, co pozwala na śledzenie zmian ich opinii między kolejnymi badaniami. Spośród uczestników panelu mniejsze grupy mogą być również zaproszone do badań jakościowych, w szczególności grup fokusowych i warsztatów.

Spacerowanie służy badaniu opinii użytkowników na temat przestrzeni, szczególnie w zakresie jej deficytów, funkcji czy estetyki. Umożliwiają postrzeganie przestrzeni oczyma mieszkańców oraz identyfikację pożądaných przez nich zmian w sposobie jej zagospodarowania. Spacer, jako narzędzie kształtowania przestrzeni miasta, pozwala uchwycić szczególne wymiary życia społecznego, nie zawsze dostrzegane przez urzędników i ekspertów. W jego trakcie osoby niebędące projektantami stają się ekspertami oceniającymi rozwiązania, z których korzystają na co dzień⁸³.

Zaprezentowane powyżej narzędzia powinny zostać zastosowane na jak najwcześniejszym etapie procesu, zanim sformułowane zostaną wizja i plan działań, co powinno dać uczestnikom możliwość realnego wpływu na te sfery planowania.

⁸³ Szerzej: J. Przywojska, *Rewitalizacja miast...*, s. 113–116 i 124–126.

Korzyścią z wykorzystania bardziej złożonych narzędzi partycypacyjnych jest ich potencjał w budowaniu konsensusu i mobilizowaniu wspólnego wysiłku⁸⁴ wszystkich zaangażowanych w rewitalizację podmiotów.

Formami partycypacji społecznej gwarantowanymi w przepisach ustawy o rewitalizacji są: konsultacje społeczne oraz prace na forum Komitetu Rewitalizacji. Konsultacje społeczne mają być prowadzone na etapie delimitacji obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, sporządzania, uchwalania i zmiany programu rewitalizacji oraz wyłaniania członków Komitetu Rewitalizacji. Ustawa narzuca konieczność zastosowania zróżnicowanych form konsultacji społecznych. Obligatoryjne jest zbieranie uwag w postaci pisemnej oraz wykorzystanie co najmniej dwóch narzędzi spośród katalogu, w którym znalazły się: spotkania, debaty, warsztaty, spacer studyjny, ankiety, wywiady, grupy przedstawicielskie, a także zbieranie uwag ustnych. Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020 kładą nacisk na wykorzystanie dojrzałych form partycypacji, wykraczających poza informowanie czy konsultowanie działań władz lokalnych, obejmujących współdecydowanie oraz kontrolę obywatelską.

Komitet Rewitalizacji jest organem doradczym, którego zadaniem jest opiniowanie oraz sprawowanie kontroli społecznej nad procesem ich tworzenia i wdrażania programu rewitalizacji. Komitet powinien składać się z przedstawicieli podmiotów i instytucji kluczowych dla obszaru rewitalizacji – lokalnych liderów społecznych, przedsiębiorców czy przedstawicieli jednostek organizacyjnych gminy.

Ustawa formułuje również szereg zasad dotyczących prowadzenia konsultacji społecznych: (1) zasadę edukowania i wyjaśniania wątpliwości; (2) zasadę jawności; (3) zasadę raportowania, a także (4) zasadę terytorialności. Zasady te pełnią funkcję gwarancyjną i ochronną – poprzez wskazywanie i egzekwowanie określonego sposobu postępowania oraz eliminowanie zachowań niepożądanych⁸⁵. Zgodnie z zasadą edukowania i wyjaśniania wątpliwości konsultacje społeczne prowadzone powinny być w sposób ułatwiający zrozumienie prezentowanych treści i odniesienie się do nich. Zasada jawności zobowiązuje władze gminy do udostępniania informacji i materiałów podlegających konsultacjom oraz informowania o formach konsultacji w trybach określonych w ustawie. Zasada raportowania nakłada na władze gminy obowiązek niezwłocznego opracowywania informacji podsumowującej przebieg konsultacji. Zgodnie z zasadą terytorialności po wyznaczeniu obszaru rewitalizacji konsultacje społeczne prowadzone są na tym obszarze lub, jeżeli nie jest to możliwe, w jego najbliższym sąsiedztwie.

⁸⁴ LUDA, *Compendium: Handbook 3...*, s. 28.

⁸⁵ J.H. Szlachetko, K. Borówka (red.), *Ustawa o rewitalizacji...*, s. 92.

Rozdział 6

MODEL A PRAKTYKA PLANOWANIA PROCESU REWITALIZACJI W POLSCE

6.1. Metodologia badań

Przeprowadzona w rozdziałach 2–4 analiza teoretyczna doświadczeń państw będących prekursorami rewitalizacji uzasadniła możliwość modelowego ujęcia procesu planowania rewitalizacji (zaprezentowanego w poprzednim rozdziale), co umożliwia weryfikację zgodności planowania tego procesu w miastach polskich z teoretycznym modelem, stanowiącym przedmiot rozważań w literaturze przedmiotu, wynikającym z regulacji prawnych oraz doświadczeń krajów rozwiniętych.

Badania przeprowadzone zostały w dwóch etapach. Na pierwszym etapie, w 2014 roku, podjęto cząstkowe analizy jakości programów rewitalizacji i ich zbieżności z koncepcją rewitalizacji wynikającą z doświadczeń międzynarodowych. Odnosiły się one przede wszystkim do aspektów delimitacji obszarów zdegradowanych i obszaru rewitalizacji oraz spójności celów i działań w programach rewitalizacji w okresie programowania 2007–2013. Analizami tymi objęto 20, a następnie 66 miast na prawach powiatu. Realizacja tego etapu ujawniała występowanie znacznych rozbieżności pomiędzy modelowym ujęciem planowania procesu rewitalizacji, postulowanym na gruncie literatury przedmiotu, wynikającym z istoty tego procesu oraz doświadczeń międzynarodowych a praktyką przygotowania programów rewitalizacji w miastach polskich. Etap ten uzasadnił potrzebę przeprowadzenia pogłębionych i rozszerzonych analiz.

Ustawa o rewitalizacji uchwalona w 2015 roku z jednej strony sformalizowała i usankcjonowała zaprezentowany w rozdziale 5 model planowania, z drugiej wymusiła na miastach ponowne przystąpienie do procedur planistycznych. Spowodowało to utratę aktualności przeprowadzonych do tej pory badań cząstkowych i konieczność objęcia analizami nowych programów rewitalizacji, w stosunku do których sformułowane zostały wyższe i bardziej szczegółowe wymagania formalne.

Zakres analiz stanowiących drugi etap badań rozpatrywać można w trzech wymiarach: przedmiotowym, czasowym i terytorialnym. Zakres przedmiotowy

obejmuje analizę programów rewitalizacji i procesów ich planowania, co pozwala na realizację celu pracy. Zakres czasowy obejmuje aktualne programy rewitalizacji powstałe od 2015 roku, uchwalone lub zaktualizowane do końca sierpnia 2019 roku. Tłem analiz są oceny jakości programów rewitalizacji w poprzednich okresach programowania, jako wynik realizacji etapu I i studiów literaturowych w zakresie tej tematyki. W kontekście przestrzennym badaniem objęto 11 największych pod względem liczby ludności miast Polski¹. Są to ośrodki o statusie miast wojewódzkich, co przekłada się na ich rangę i możliwości rozwojowe. Miasta te posiadają wieloletnie doświadczenie w planowaniu i prowadzeniu procesów rewitalizacji. Z uwagi na skalę problemów, ale i dostępne środki, przodują w korzystaniu z doświadczeń zagranicznych i wypracowywaniu własnych rozwiązań w zakresie rewitalizacji². Większość z nich podjęło pierwsze działania rewitalizacyjne w okresie programowania 2004–2006.

Weryfikacja zaprezentowanych na wstępie hipotez obejmuje poszukiwanie odpowiedzi na szereg pytań badawczych. Tabela 12 zawiera zestawienie pytań badawczych, a także metod badawczych i analitycznych służących realizacji celów badania.

Wnikliwe studia literaturowe oraz obserwacja dynamicznie zmieniającego się otoczenia, zdeterminowały proces badawczy, który w warstwie empirycznej podzielono na trzy etapy: (1) przygotowawczy; (2) badawczo-analityczny; (3) podsumowujący. Na etapie przygotowawczym przeprowadzono działania strukturalizujące zakres badania i dokonano wyboru metod badawczych i analitycznych. Przegląd literatury przedmiotu, z uwzględnieniem dostępnych badań dotyczących oceny programów i projektów rewitalizacyjnych, posłużył do sformułowania hipotez i pytań, a także stworzenia koncepcji wskaźników zastosowanych na etapie badawczo-analitycznym. W ramach drugiego etapu przeprowadzono badania za pomocą analizy danych zastanych i analizy jakościowej. Etap badawczo-analityczny obejmował ponadto opracowanie, konfrontację i syntetyzację danych uzyskanych za pomocą obu metod w postaci zaproponowanych w pracy wskaźników odzwierciedlających zgodność programów rewitalizacji i procedury ich przygotowania z opisanym modelem teoretycznym. Istotą

¹ Początkowo planowano objąć badaniem 10 największych pod względem ludności miast Polski. Są to ośrodki o populacji przekraczającej 290 000 osób. Jednak problemem, który pojawił się w tym miejscu, było ustalenie momentu czasowego, na który należałoby dokonać tego wyboru. W 2015 roku według danych Głównego Urzędu Statystycznego do tej grupy należały: Warszawa, Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań, Szczecin, Gdańsk, Lublin, Bydgoszcz i Katowice. Na koniec 2017 roku miejsce Katowic (z populacją 296 262 osób) zajął Białystok, którego liczba mieszkańców osiągnęła 297 288 osób. Kolejne pod względem wielkości liczby ludności miasto – Gdynia – nie posiada statusu ośrodka wojewódzkiego, a jego populacja na koniec 2017 roku nie przekroczyła 250 000 osób. Z uwagi na te okoliczności zakres przestrzenny badania objął 11 miast, z uwzględnieniem zarówno Katowic, jak i Białegostoku.

² A. Jadach-Sepioło, H. Rachoń, *Innowacje w zarządzaniu rewitalizacją miast w Polsce*, [w:] M. Bryx (red.), *Innowacje w zarządzaniu miastami w Polsce*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2014, s. 111.

ostatniego etapu badania była ocena stopnia realizacji procesu planowania i programu rewitalizacji w zgodzie z założeniami ujęcia modelowego oraz wskazanie przykładów dobrych i złych praktyk w tym zakresie.

Tabela 12. Zestawienie pytań badawczych oraz metod badawczych i analitycznych

Lp.	Treść pytania badawczego	Techniki badawcze	Techniki analityczne
1.	Czy prowadzone są rzetelne diagnozy przestrzennego zróżnicowania zjawisk kryzysowych w skali całego miasta? (H1)	Analiza danych zastanych	Analiza wskaźnikowa case study
2.	Czy prowadzone diagnozy są kompleksowe i umożliwiają identyfikację szerokiego zakresu potencjalnych zjawisk kryzysowych? (H1)	Analiza danych zastanych	Analiza wskaźnikowa
3.	Czy prowadzone diagnozy umożliwiają prawidłową delimitację obszarów charakteryzujących się wieloaspektowym kryzysem? (H1)	Analiza danych zastanych analiza jakościowa	Analiza wskaźnikowa case study
4.	Czy cele programu stanowią odpowiedź na zindywidualizowane potrzeby obszaru, podlegającego rewitalizacji? (H1)	Analiza danych zastanych	Analiza wskaźnikowa
5.	Czy działania (projekty) zaplanowane w programach rewitalizacji są spójne z celami? (H1)	Analiza danych zastanych analiza jakościowa	Analiza wskaźnikowa case study
6.	Czy zaplanowane działania (projekty) umożliwiają realizację wizji, osiągnięcie wszystkich celów procesu rewitalizacji i rozwiązanie problemów zidentyfikowanych na obszarze? (H1)	Analiza danych zastanych analiza jakościowa	Analiza wskaźnikowa case study
7.	Czy objaśniono i uzasadniono powiązania programów z dokumentami o charakterze strategicznym o randze regionalnej i lokalnej? (H2)	Analiza danych zastanych analiza jakościowa	Analiza wskaźnikowa
8.	Jaka jest struktura zaplanowanych działań w ujęciu podmiotowym? (H2)	Analiza danych zastanych analiza jakościowa	Analiza wskaźnikowa case study
9.	Jakie są źródła finansowania przedsięwzięć zaplanowanych w programach rewitalizacji? (H2)	Analiza danych zastanych analiza jakościowa	Analiza wskaźnikowa case study
10.	Jaka jest skala zaangażowania społeczności lokalnej w planowanie procesu rewitalizacji? (H2)	Analiza danych zastanych analiza jakościowa	Analiza wskaźnikowa case study
11.	W jakim stopniu konsultacje społeczne wpłynęły na kształt programu rewitalizacji? (H2)	Analiza danych zastanych analiza jakościowa	Analiza wskaźnikowa case study
12.	W jaki sposób skonstruowano systemy zarządzania oraz monitoringu i ewaluacji realizacji programu? (H2)	Analiza danych zastanych analiza jakościowa	Analiza wskaźnikowa case study

Źródło: opracowanie własne.

Etap przygotowawczy badania był realizowany w drugiej połowie 2017 roku, etapy badawczo-analityczny i podsumowujący realizowane były w połowie 2018 roku. Na koniec 2019 roku zweryfikowano istniejące programy, uwzględniono wprowadzone w nich zmiany i przeprowadzono aktualizację. Analiza planowania rewitalizacji okazała się wyzwaniem dla autorki pracy w związku ze zmiennością uwarunkowań prawnych regulujących tą sferę oraz naturalną zmiennością programów, wynikającą chociażby z wymogu ich okresowej aktualizacji. Ustalenia w zakresie oceny zgodności programów rewitalizacji z modelem i przykładami dobrych praktyk będące wynikiem przeprowadzonego badania mogą się okazać cenne zarówno w kontekście możliwości doskonalenia obecnych programów na etapie ich aktualizacji, jak i tworzenia gminnych programów rewitalizacji (GPR), obowiązkowych od 2023 roku w miastach, które do tej pory nie zdecydowały się na ich przygotowanie. Spośród 11 miast objętych badaniem na koniec 2019 roku jedynie w Bydgoszczy, Gdańsku, Łodzi i Poznaniu działania rewitalizacyjne prowadzono w oparciu o gminne programy. W pozostałych miastach zdecydowano o zastosowaniu formy programu opartej o przepisy ustawy o samorządzie gminnym. W połowie 2018 roku przystąpiono do tworzenia gminnych programów we Wrocławiu i Lublinie, jednak procedury te nie zostały dotychczas ukończone. Zatem również w grupie badanej niemal połowa miast stanie w niedalekiej przyszłości przed koniecznością ponownego podjęcia procesu planowania rewitalizacji i przygotowania GPR-ów. Wśród badanych miast znalazły się ponadto ośrodki będące beneficjentami dotacji w ramach konkursu pt. „Modelowa rewitalizacja miast”. Są to Szczecin, Lublin, Warszawa i Wrocław. Konkurs ten dotyczył wsparcia jednostek samorządu terytorialnego w procesie opracowywania programów rewitalizacji i podejmowania modelowych działań w zakresie rewitalizacji na obszarach miejskich. Uczestnictwo w tym konkursie wymagało (1) opracowania, aktualizacji lub uzupełnienia programu rewitalizacji; (2) identyfikacji w ramach programu wybranego tematu i problemu lub wyzwania, którego będzie dotyczył modelowy pilotaż, a także (3) opracowania dokumentacji zadań w ramach modelowego pilotażu.

Ze względu na charakter planowania rewitalizacji jako procesu, jego efekty przyjmują postać programów rewitalizacji oraz innych dokumentów, np. raportów z konsultacji społecznych. Z uwagi na to głównym narzędziem badawczym była analiza dokumentów (danych zastanych). Badanie danych zastanych polega na analizie istniejących już informacji w postaci tzw. danych wtórnych. W badaniu zastosowano metodę przeglądu literatury i *desk research*. Metoda *desk research* polega na analizie danych zastanych zamieszczonych w publikacjach, raportach, biuletynach, katalogach, bazach danych lub na stronach internetowych. Może być stosowana do opisu sytuacji prawnej lub badania aktów normatywnych regulujących różnorodne sfery życia społecznego³. Analizie poddane

³ M. Makowska (red.), *Analiza danych zastanych. Przewodnik dla studentów*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013, s. 18.

zostały programy rewitalizacji, akty prawne stanowiące podstawę uchwalenia lub zmiany programu rewitalizacji oraz wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, dokumenty stanowiące opis diagnoz służących wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, raporty podsumowujące proces konsultacji społecznych, a także inne opracowania. Pełen wykaz dokumentów zawiera załącznik 1.

Informacje pozyskane za pomocą analizy danych zastanych zostały zweryfikowane, uzupełnione i pogłębione dzięki zastosowaniu analizy jakościowej w postaci telefonicznych wywiadów indywidualnych. Zastosowano formę wywiadu swobodnego, polegającą na prowadzeniu wywiadu na podstawie z góry przygotowanego zakresu informacji, który należy pozyskać od respondenta. Forma i kolejność pytań dostosowane są do poszczególnych respondentów, co ułatwia głębsze zaangażowanie ich w rozmowę i uzyskanie bardziej otwartych wypowiedzi⁴.

Na potrzeby przeglądu programów rewitalizacji autorka opracowała procedurę badawczą opartą na analizie wskaźnikowej. Pomysł i sposób badania zgodności programu rewitalizacji oraz procedury jego przygotowania obejmujący tworzenie wskaźników analitycznych, zaczerpnięte zostały z raportu końcowego sporządzonego na potrzeby oceny znaczenia projektów realizowanych w ramach RPO WP dla rozwoju miast województwa podkarpackiego⁵. Koncepcja ta została zmodyfikowana i znacznie rozwinięta na potrzeby badania. W ujęciu oryginalnym odnosiła się ona do analizy potencjalnego wpływu projektów rewitalizacyjnych na rozwój ośrodków miejskich, jednak uwzględniała ocenę projektów i programów w kontekście założeń modelowych rewitalizacji.

Na potrzeby weryfikacji zgodności planowania rewitalizacji z ujęciem modelowym autorka opracowała zestaw 27 wskaźników analitycznych. Zastosowany sposób prezentacji wyników obejmuje wskaźnik wraz z opisem, objaśnienie kryteriów jego oceny oraz wnioski z analizy wskaźnika. Wskaźniki zostały podzielone na 4 grupy (zob. tabela 13).

Pierwsza grupa obejmuje wskaźniki od 1 do 8. Odnoszą się one do zakresu i sposobu prowadzenia diagnoz na potrzeby delimitacji obszarów zdegradowanych i wyznaczenia obszaru rewitalizacji, diagnozy pogłębionej tego obszaru oraz formułowania wizji i celów programu. Założenia analityczne w tym zakresie i wyniki zostały omówione w p. 6.2.

Druga grupa obejmuje wskaźniki od 9 do 17. Odnoszą się one do spójności wizji, celów i działań zaplanowanych w programach rewitalizacji oraz możliwych efektów realizacji programu w kontekście rozwiązywania problemów

⁴ I. Przybyłowska, *Wywiad swobodny ze standardową listą poszukiwanych informacji i możliwości jego zastosowania w badaniach socjologicznych*, „Przegląd Socjologiczny” 1978, t. XXX, s. 54.

⁵ *Znaczenie projektów realizowanych w ramach RPO WP dla rozwoju miast województwa podkarpackiego Raport końcowy*, Kraków 2012, s. 212–228, http://rpo2007-2013.podkarpackie.pl/pliki/file/Ewaluacja/Badania%20ewaluacyjne/2012_badanie_III/121211raport_konc_znacz_proj_dla_miast19112012.pdf (dostęp: 12.05.2020).

zidentyfikowanych na etapie diagnozy. Opis wskaźników i otrzymanych wyników zawarty został w p. 6.3. Tym samym wskaźniki zaliczone do grup 1 i 2 odwołują się do pierwszych sześciu pytań badawczych, sformułowanych w celu weryfikacji pierwszej hipotezy głównej (część A – p. 6.2 i 6.3).

Tabela 13. Analiza wskaźnikowa – opracowane wskaźniki analityczne

Część badania	Grupa wskaźników	Wskaźnik	Odniesienie do hipotezy szczegółowej
1	2	3	4
A – weryfikacja pierwszej hipotezy głównej (H1)	I. Praktyka wyznaczania obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji, formułowanie wizji i celów	1. Obszar i dobór danych do prowadzenia diagnoz	HS1
		2. Zakres (wieloaspektowość) diagnozy	HS1
		3. Sposób prowadzenia diagnoz	HS1
		4. Skuteczność diagnozy jako podstawy delimitacji obszarów zdegradowanych i wyboru obszaru rewitalizacji	HS2
		5. Powierzchnia obszaru rewitalizacji (koncentracja działań)	HS4
		6. Diagnoza pogłębiona (określenie problemów i potencjałów)	HS3
		7. Wizja obszaru jako odpowiedź na wyniki diagnozy pogłębionej	HS4
		8. Cele programu	HS3, HS4
	II. Spójność wizji, celów i działań jako odpowiedź na problemy obszarów rewitalizacji	9. Typ przedsięwzięć rewitalizacyjnych	HS4
		10. Sfera pośredniego oddziaływania przedsięwzięć	HS4
		11. Uzasadnienie realizacji przedsięwzięć w kontekście problemów zidentyfikowanych na obszarze rewitalizacji (występowanie powiązań problemy – cele – działania)	HS4
		12. Uzasadnienie realizacji przedsięwzięć – spektakularne inwestycje o znaczeniu wizerunkowym	HS4
		13. Logiczne powiązania pomiędzy przedsięwzięciami (kompleksowość)	HS4
		14. Oddziaływanie programu na grupy zagrożone wykluczeniem społecznym	HS4
		15. Zakładany wpływ przedsięwzięć na sferę gospodarczą	HS4
		16. Potencjalny wpływ zaplanowanych przedsięwzięć na realizację wizji, celów i rozwiązanie problemów obszarów rewitalizacji	HS4
		17. Zakładany wpływ przedsięwzięć na jakość życia mieszkańców obszaru rewitalizacji	HS4

1	2	3	4
B – weryfikacja drugiej hipotezy głównej (H2)	III. Uspołecznienie i zaangażowanie interesariuszy na etapie planowania	18. Narzędzia wykorzystane w procesie konsultacji społecznych	HS6
		19. Uczestnicy procesu planowania	HS6
		20. Wpływ partycypacji społecznej na kształt programu rewitalizacji	HS6
	IV. Planowanie operacyjne i monitoring efektów procesu	21. Podmioty realizujące przedsięwzięcia rewitalizacyjne	HS7
		22. Realizacja przedsięwzięć w partnerstwie i współpracy	HS7
		23. Różnorodność źródeł finansowania	HS5
		24. Podmioty odpowiedzialne za wdrażanie programu (struktura zarządzania)	HS8
		25. Powiązanie programu z dokumentami strategicznymi i planistycznymi na poziomie lokalnym i ponadlokalnym	HS8
		26. System monitoringu (kompletność)	HS8
		27. Konstrukcja wskaźników monitoringu realizacji celów procesu rewitalizacji	HS8

Źródło: opracowanie własne.

Do trzeciej grupy zaliczono wskaźniki od 18 do 20. Prezentują one stopień uspołecznienia etapu tworzenia programu rewitalizacji oraz skalę zaangażowania podmiotów zewnętrznych na tym etapie. Opis wskaźników, zasady ich wyznaczenia i wnioski z oceny zawiera p. 6.4.

Do grupy czwartej zaliczone zostały wskaźniki od 21 do 27, odnoszące się do planowania operacyjnego, a także do tworzenia systemu zarządzania i monitorowania procesu rewitalizacji. Opis wskaźników i otrzymanych wyników zawarty został w p. 6.5. Wskaźniki z grup 3 i 4 stanowią podstawę do udzielenia odpowiedzi na pozostałe pytania badawcze oraz weryfikacji drugiej z głównych hipotez badawczych (część B – p. 6.4 i 6.5).

Ocena wskaźnikowa opiera się na przyznawaniu programom poszczególnych miast punktów, odzwierciedlających stopień spełnienia założeń modelowych. W przypadku każdego ze wskaźników liczba zastosowanych kryteriów oceny wynika ze złożoności badanego aspektu zgodności z ujęciem modelowym planowania procesu rewitalizacji, wymagań sformułowanych na gruncie obowiązującego prawodawstwa oraz specyfiki planowania procesów rewitalizacji. Większość wskaźników (14/27) obejmuje 3 poziomy skalowania, kolejnych 12 wskaźników obejmuje 4 poziomy skalowania, jeden uwzględnia 5 poziomów skalowania.

W części A możliwa do uzyskania liczba punktów wynosi 40, w części B natomiast 28. Łączna maksymalna liczba punktów wynosi 68. Efektem analiz

jest wyznaczenie wskaźnika syntetycznego umożliwiającego ocenę stopnia spełnienia założeń modelu planowania w procesie rewitalizacji w poszczególnych miastach.

Opis każdej z wyodrębnionych grup wskaźników został poprzedzony wprowadzeniem prezentującym słabości programów rewitalizacji powstałych w okresach programowania 2004–2006 i 2007–2013, w odniesieniu do spełnienia wymogów ujęcia modelowego. Słabości te stały się inspiracją do sformułowania koncepcji poszczególnych wskaźników. Zostały one rozpoznane na pierwszym etapie badań oraz dzięki dokonaniu przeglądu dostępnych badań dotyczących oceny programów i projektów rewitalizacyjnych w poprzednich okresach programowania.

Zaproponowane narzędzie badawcze odnosi się do podstawowych postulatów i wymagań formułowanych na gruncie koncepcji zintegrowanej rewitalizacji. Jego charakter sprawia, że może ono zostać zastosowane zarówno do oceny zgodności z modelem programów rewitalizacji powstałych na gruncie ustawy o rewitalizacji (gminnych programów rewitalizacji), jak i programów powstałych w oparciu o przepisy ustawy o samorządzie gminnym (lokalnych, zintegrowanych czy miejskich programów rewitalizacji), w tym także programów miast będących beneficjentami dotacji w ramach konkursu pt. „Modelowa rewitalizacja miast” (por. tabela 14).

Tabela 14. Zestawienie głównych kryteriów analizy wskaźnikowej z wymaganiami w zakresie programowania na gruncie ustawy o rewitalizacji, wytycznych ministra ds. rozwoju oraz kryteriów programu dotacji pt. „Modelowa rewitalizacja miast”

Elementy modelu	Ustawa o rewitalizacji	Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020	Modelowa rewitalizacja miast
1	2	3	4
1. Prowadzenie diagnoz przestrzennego rozkładu zjawisk kryzysowych – delimitacja obszarów zdegradowanych i wyznaczenie obszaru rewitalizacji.	Art. 4.1 Art. 9.1 Art. 11.2	Rozdział 3 p.1b, Załącznik p. 5.1.b, 5.2	Karta oceny merytorycznej (KOM) Kryterium 1
2. Rzetelność diagnoz i mierników.	Art. 4.1	–	KOM Kryterium 1
3. Diagnoza pogłębiona obszaru rewitalizacji – rozpoznanie problemów i potencjałów.	Art. 15.1	Załącznik p. 5.1.b, 5.2	KOM Kryterium 1
4. Określenie wizji stanu obszaru i celów rewitalizacji jako odpowiedzi na problemy i potencjały.	Art. 15.1	Załącznik p. 5.1.d, i 5.1.e	KOM Kryterium 1

1	2	3	4
5. Sformułowanie katalogu przedsięwzięć rewitalizacyjnych – uzasadnienie ich koniecznością realizacji celów i rozwiązywania zidentyfikowanych problemów.	Art. 15.1	Rozdział 3 p. 1 d, Załącznik p. 5.1.f,5.1.g	KOM Kryterium 2
6. Integracja i komplementarność działań.	Art. 2.1	Rozdział 3 p. 1, 1e Załącznik p. 3.1, 3.2 5.1.h	KOM Kryterium 2
7. Kompleksowość działań.	Art. 2.1	Rozdział 3 p. 1, Załącznik p. 1.1	KOM Kryterium 2
8. Koncentracja działań.	–	Rozdział 3 p. 1, Załącznik p. 2	Załącznik nr 1 do Regulaminu
9. Partycypacja społeczna.	Art. 5.1–6.4	Załącznik p.4, 5.1.j	KOM Kryterium 4
10. Zaangażowanie szerokiego spektrum interesariuszy.	Art. 2.2	Rozdział 3 p. 1.g	Załącznik nr 1 do Regulaminu
11. Różnorodność źródeł finansowania.	Art. 15.1	Załącznik p. 3.5, 5.1.i	Załącznik nr 1 do Regulaminu
12. Stworzenie struktury zarządzania.	Art. 15.1	Rozdział 3 p. 1 f Załącznik p. 4 5.1.k	KOM Kryterium 5
13. Stworzenie systemu monitorowania i ewaluacji.	Art. 15.1	Rozdział 3 p. 1f Załącznik p. 4 5.1.l	Załącznik nr 1 do Regulaminu
14. Wykazanie powiązań programu z dokumentami strategicznymi.	Art. 15.1	Rozdział 3 p. 1 a Załącznik p. 5.1.a	Załącznik nr 1 do Regulaminu

Źródło: opracowanie własne na podstawie zapisów Ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz.U. 2018 poz. 1398 z późn. zm., Wytucznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020, Minister Rozwoju, Warszawa 2016, Załącznika nr 1 do Regulaminu konkursu dotacji „Modelowa rewitalizacja miast”, Karta oceny merytorycznej konkursu dotacji „Modelowa rewitalizacja miast”.

6.2. Praktyka wyznaczania obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji, formułowanie wizji i celów

W zakresie prowadzenia diagnoz i delimitacji obszarów zdegradowanych do słabości programów rewitalizacji powstałych w poprzednich okresach programowania (tj. w latach 2004–2006 i 2007–2013) zalicza się:

- brak realnych diagnoz, intuicyjny wybór obszarów, często uwarunkowany przesłankami politycznymi lub względami prestiżowymi (np. wybór

obszarów pełniących funkcje reprezentacyjne, zamiast obszarów o największej koncentracji problemów)⁶, w tym przypadku podejmowane działania nie stanowiły reakcji na kryzys, pomijały obszary rzeczywiście wymagające interwencji;

- prowadzenie diagnoz nieobejmujących całego miasta lub uwzględniających problemy miasta na poziomie ogólnym, bez analizy wewnątrzmięskiego zróżnicowania rozkładu zjawisk kryzysowych, umożliwiających jedynie sformułowanie głównych problemów⁷, posługiwanie się wskaźnikami dla całego miasta;
- opieranie diagnoz na nieaktualnych danych;
- wykorzystanie w diagnozie danych, które mają jedynie zilustrować lub zweryfikować wcześniejszą wiedzę podmiotów przygotowujących opracowanie na temat wybranych obszarów, poszukiwanie danych, które uzasadnią wybór określonego, z góry założonego obszaru (*policy based evidence*)⁸;
- błędy metodyczne dotyczące zbierania i przetwarzania danych ze źródeł pierwotnych (np. ankiety na niereprezentatywnych próbach mieszkańców), stosowanie i porównywanie między sobą wskaźników bezwzględnych (np. analizy na poziomie liczby bezrobotnych a nie stopy bezrobocia czy odsetka osób bezrobotnych);
- wyznaczanie takich obszarów, by spełnić kryteria „wskaźnikowe”, niezależnie od rzeczywistej struktury miasta i podziału na jednostki urbanistyczne;
- wyznaczanie dużego obszaru rewitalizacji, obejmującego nawet 30–40% obszarów zurbanizowanych w celu zapewnienia przychylności politycznej mieszkańców tych obszarów, skutkiem czego było znaczne rozproszenie działań rewitalizacyjnych i niemożliwość osiągnięcia efektów synergicznych wynikających z odpowiedniej koncentracji działań⁹;
- informacje dotyczące sfery gospodarczej w diagnozach miały ogólny charakter i odnosiły się do miasta jako całości, a nie obszaru planowanego do rewitalizacji¹⁰.

⁶ A. Jadach-Sepiolo, *Rafy procesu rewitalizacji – teoria i polskie doświadczenia*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii” 2017, nr 4(49), s. 36.

⁷ T. Topczewska, *Podstawy planistyczne rewitalizacji miast w latach 2004–2006 przy udziale funduszy unijnych*, „Człowiek i Środowisko” 2008, nr 32(3–4), s. 15.

⁸ *Kierunki i zasady wspierania działań społecznych ukierunkowanych na aktywizację społeczną i gospodarczą zdegradowanych obszarów miejskich w subregionalnych i regionalnych ośrodkach rozwojowych województwa pomorskiego w kontekście perspektywy finansowej UE 2014–2020*, badanie na zamówienie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego, Dyspersja, Warszawa 2013, s. 40, 49.

⁹ *Rewitalizacja obszarów zdegradowanych w miastach – propozycje zmian prawnych. Część II: Propozycje zapisów Krajowej Polityki Miejskiej w zakresie rewitalizacji, które mogą być realizowane w okresie programowania polityki spójności 2014–2020*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2013, s. 17.

¹⁰ A. Jadach-Sepiolo, *Rafy procesu rewitalizacji...*, s. 36.

Pomimo określenia ustawowych limitów wielkości obszarów rewitalizacji na poziomie 20% całkowitej powierzchni miasta i 30% liczby mieszkańców, zdaniem ekspertów zasadniczo powierzchnia obszaru rewitalizacji nie powinna przekraczać 100 ha ani 20% obszaru zurbanizowanego¹¹. W większości miast efektywna rewitalizacja nawet kilku procent powierzchni zurbanizowanej jest wielkim wyzwaniem¹².

Na podstawie zaprezentowanego w rozdziale poprzednim modelu planowania procesu rewitalizacji (p. 5.2) i opisanych powyżej potencjalnych słabości planowania w odniesieniu do delimitacji obszarów zdegradowanych, na potrzeby analizy sformułowano następujące wskaźniki.

Wskaźnik 1. Obszar i dobór danych do prowadzenia diagnoz. Odnosi się on do poprawności przeprowadzenia diagnozy na potrzeby wyznaczenia obszarów zdegradowanych.

Na podstawie zapisów programów rewitalizacji 11 badanych miast przygotowanych po 2015 roku lub odrębnych dokumentów prezentujących metodologię diagnoz oceniono ich poprawność metodologiczną, uwzględniono kwestie objęcia diagnozą całego obszaru miasta, zastosowania aktualnych danych oraz błędów metodycznych w zakresie zbierania i przetwarzania danych. Oceniono poprawność przeprowadzenia diagnozy w następującej skali:

- 0 – delimitacja obszarów zdegradowanych nie opiera się na diagnozie przestrzennego rozkładu zjawisk, zastosowano analizy przestrzenne, odnoszące się do poziomów średnich dla miasta lub nie przeprowadzono diagnozy;
- 1 – delimitacja obszarów zdegradowanych opiera się na diagnozie przestrzennego rozkładu zjawisk, jednak diagnozy te powielają błędy wykazane jako słabości programów rewitalizacji powstałych w poprzednich okresach programowania;
- 2 – przeprowadzona została wiarygodna analiza przestrzennego rozkładu zjawisk kryzysowych, obejmująca cały obszar miasta.

Spośród badanych miast jedynie Warszawa i Wrocław otrzymały ocenę 0, co stanowi 18% próby badawczej. Dla potrzeb wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji w tych miastach nie przeprowadzono diagnoz w czasie powstawania nowego programu. W Warszawie posłużono się diagnozami przeprowadzonymi w mikroprogramach na lata 2005–2013. Diagnozy te obejmowały analizę zjawisk kryzysowych w odniesieniu do obszarów wyznaczonych do rewitalizacji w obrębie każdej z dzielnic miasta. Istotną słabością tych analiz jest okres odniesienia. W poszczególnych mikroprogramach mierniki stanowiące podstawę diagnozy obejmują nieaktualne dane pochodzące z lat 2002–2008. Podobnie we Wrocławiu – oparto się na diagnozach sprzed ponad dekady. Tak więc analizy obejmują dane historyczne, które mogą w znacznym stopniu różnić się od sytuacji w momencie tworzenia nowego programu. Pięć spośród 11 badanych miast

¹¹ K. Janas, W. Jarczewski, W. Wańkiewicz (red.), *Model rewitalizacji miast*, Seria: „Rewitalizacja miast polskich”, t. 10, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2010, s. 86.

¹² *Rewitalizacja obszarów zdegradowanych w miastach...*, s. 10.

(45,5%) otrzymało ocenę 1. Obniżona ocena wynikała z następujących mankamentów diagnoz: przeprowadzono całościowe analizy przestrzennego rozkładu zjawisk, jednak na podstawie kontrowersyjnego podziału miasta na jednostki lub analizy objęły jedynie wybrane obszary miasta, do analiz wykorzystano nieaktualne dane (pochodzące niekiedy nawet z lat 2002–2003), wykorzystano błędnie opracowane dane w postaci wartości bezwzględnych, zastosowano co najmniej 2 wskaźniki, które mogą budzić wątpliwości, np. gęstość zaludnienia, średni wiek budynków, liczba budynków mieszkalnych zbudowanych przed 1970 rokiem czy odsetek obszarów objętych poprzednim programem. Tak sformułowane wskaźniki „premiują” określone obszary w mieście, na przykład obszary centralne. Wskaźniki te mogą być również niemiarodajne. Średni wiek budynków nie uwzględnia ich stanu technicznego i standardu użytkowego, dokonywanych remontów i modernizacji. Jedynym sposobem na zmianę struktury wiekowej danego obszaru są wyburzenia i nowe inwestycje. W Gdańsku diagnozą przestrzennego rozkładu zjawisk kryzysowych objęto obszary stanowiące zaledwie 4,92% powierzchni miasta, tj. 15 spośród 73 wyodrębnionych jednostek urbanistycznych. Z analiz wyłączone zostały m.in.: (1) tereny zamieszkałe przez mniej niż 1% populacji; (2) tereny przemysłowe, wojskowe itp.; (3) obszary o niskim udziale własności komunalnej; (4) tereny koncentracji funkcji metropolitalnych, a także (5) zespoły zabudowy powstałe po 1970 roku. O ile wyłączenie terenów o bardzo niskiej gęstości zaludnienia i terenów monofunkcyjnych o charakterze przemysłowym czy wojskowym jest uzasadnione i spotykane w tego rodzaju analizach, o tyle wykluczanie z diagnoz innych rodzajów obszarów, w związku z ich stosunkowo nową substancją budowlaną (obszary powstałe po 1970 r.) czy niskim udziałem własności komunalnej, nie jest praktykowane. Wyłączanie terenów koncentracji funkcji metropolitalnych umotywowano ich olbrzymim potencjałem inwestycyjnym, wysoką rentą położenia i tym, że w ich obrębie zasadniczo nie występują obszary zdegradowane, a jeżeli występują, to renta położenia powoduje, że są same w stanie z tej sytuacji wyjść i tym samym nie wymagają stosowania specjalnych polityk pomocowych. Wyjaśnienie takie można by przyjąć, jednak zauważyć warto, że nie jest to argument wykluczający taki obszar. Opisane cechy i potencjał tych obszarów powinny wyłaniać się z samej diagnozy i tym samym zostać w niej potwierdzone. W przypadku Lublina diagnozą przestrzennego rozkładu zjawisk kryzysowych objęto całe miasto, jednak na potrzeby tej diagnozy zastosowano sztuczny podział na jednostki urbanistyczne. Wśród wydzielonych jednostek znalazło się 12 dotychczasowych obszarów rewitalizacji oraz pozostały obszar miasta, podzielony na 6 jednostek uzupełniających. Wyznaczone jednostki uzupełniające są tak rozległe, że może to powodować „rozmycie się” problemów na ich obszarze. Tak przeprowadzona diagnoza nie gwarantuje uwzględnienia wszystkich obszarów potencjalnie zdegradowanych i realnej oceny stopnia nasilenia obserwowanego kryzysu. Nie ma też gwarancji, że program rewitalizacji obejmie najbardziej potrzebujący interwencji obszar.

Cztery miasta (Białystok, Bydgoszcz, Kraków i Szczecin), stanowiące 36% badanej zbiorowości uzyskały ocenę 2, co oznacza przeprowadzenie analiz przestrzennego rozkładu zjawisk kryzysowych w skali całego miasta na podstawie wiarygodnych danych i wskaźników.

Wskaźnik 2. Zakres diagnozy – ocena wieloaspektowości przeprowadzonych diagnoz. Odpowiada on na pytanie, czy wskaźniki (mierniki) zastosowane w poszczególnych miastach na potrzeby delimitacji obszarów zdegradowanych umożliwiały identyfikację nasilenia negatywnych zjawisk społecznych oraz sytuacji nakładania się tych zjawisk na problemy w sferze gospodarczej, przestrzenno-funkcjonalnej, środowiskowej lub technicznej. Do oceny zastosowano następującą skalę: 0 – brak diagnozy lub uwzględnione wskaźniki nie pozwalały na wieloaspektową analizę sytuacji kryzysowej (wykorzystano do 4 wskaźników);

1 – uwzględniono niewielką liczbę (5–6) wskaźników reprezentujących różne sfery;

2 – przeprowadzono szerokie, wieloaspektowe analizy obejmujące 7 i więcej wskaźników.

Zastosowana powyżej skala odnosi się do liczby miar zastosowanych w badanych miastach na etapie diagnoz służących wyznaczeniu obszarów zdegradowanych. Skala ta wynika ze sposobu sformułowania wymogów ustawowych w zakresie diagnoz. Wymagania te przewidują konieczność identyfikacji na obszarach uznanych za zdegradowane:

- 1) koncentracji negatywnych zjawisk społecznych (w szczególności bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego, a także niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznymi kulturalnym);
- 2) faktu nakładania się na te zjawiska co najmniej jednego problemu spośród negatywnych zjawisk: gospodarczych, środowiskowych, przestrzenno-funkcjonalnych lub technicznych.

Wykazanie występowania koncentracji negatywnych zjawisk społecznych wymaga analizy przynajmniej 3 mierników (wskaźników), przy czym co najmniej 2 powinny wskazywać na występowanie stanu kryzysowego. Konieczność identyfikacji nakładania się na ten stan negatywnych zjawisk w innych sferach wymaga zastosowania dodatkowych mierników, co sprawia, że minimalna liczba miar jednoznacznie uzasadniających delimitację określonego obszaru jako zdegradowany wynosi 5 (3 społeczne i 2 spoza tej sfery). Jednak analizy przeprowadzone z wykorzystaniem zaledwie 5 czy 6 miar trudno określić mianem wieloaspektowych. Dlatego zdecydowano się wyróżnić ponadto kategorię odnoszącą się do szerszych analiz, obejmujących 7 i więcej miar.

Spośród badanych miast ocenę 0 otrzymało 18% próby badawczej. Ponownie były to Warszawa i Wrocław, z uwagi na nieprzeprowadzenie diagnoz na potrzeby aktualnego programu rewitalizacji. Ocenę 1 otrzymała Bydgoszcz (9%), której program oparto o diagnozę obejmującą zaledwie 5 wskaźników, w dodatku zakres

wskaźników nie był jednolity dla wszystkich jednostek urbanistycznych. W pozostałych miastach (niemal 73% próby) przeprowadzono szerokie, wieloaspektowe analizy sytuacji kryzysowej.

Wskaźnik 3. Sposób prowadzenia diagnoz – odpowiada na pytania czy diagnoza obejmowała wyznaczenie wskaźników skumulowanych, umożliwiających ocenę nasilenia zjawisk kryzysowych i czy opierała się o faktyczne rozeznanie przestrzennego zasięgu poszczególnych negatywnych zjawisk społecznych, gospodarczych i przestrzennych, które w sumie składają się na lokalny kryzys. Do oceny zastosowano następującą skalę:

- 0 – brak diagnozy, diagnozy prowadzone w formie graficznej, zaprezentowane w formie utrudniającej ich interpretację, bez odniesienia do średniej dla miasta;
- 1 – nie uwzględniono wyznaczenia wskaźników skumulowanych, za zdegradowane uznano wszystkie obszary wykazujące dla części wskaźników poziom przekraczający poziom średni dla miasta, lub wskaźnik skumulowany wyznaczono w postaci liczby zjawisk, dla których zanotowano przekroczenie średniej, niezależnie od łącznej skali nasilenia problemów;
- 2 – uwzględniono wyznaczenie wskaźników skumulowanych dla wszystkich zjawisk kryzysowych lub dla zjawisk ze sfery społecznej, uwzględniono nasilenie kryzysu.

Wnioski z analizy wskaźnika: Trzy miasta, czyli 27% badanych jednostek otrzymały ocenę 0 – były to Warszawa, Wrocław oraz Łódź. Powodem przyznania najniższej noty w przypadku dwóch pierwszych miast był brak diagnoz. Natomiast diagnozy przeprowadzone w Łodzi są w znacznej mierze trudne do interpretacji. Zostały one zaprezentowane w formie graficznej, nie uwzględniono w nich podziału na obszary plasujące się powyżej i poniżej średniej dla miasta. Nie wyznaczono wskaźnika skumulowanego, umożliwiającego integrację różnych symptomów kryzysu. Ocenę poprawności przeprowadzenia diagnoz utrudnia zróżnicowane podejście do prezentacji danych: w postaci heksagonów lub poziomów zjawiska w podziale na obszary o zróżnicowanym zasięgu (zob. opis wskaźnika 4). Pięć miast (Kraków, Szczecin, Poznań, Lublin i Katowice¹³ – 45,5% próby) otrzymało ocenę 2. Pozostałe 27% badanych miast otrzymało ocenę 1, co wynikało z braku uwzględnienia nasilenia zjawisk kryzysowych. Skutkować to może uznaniem za zdegradowane obszarów, które w świetle wskaźnika skumulowanego, mogłyby plasować się poniżej średniej dla miasta¹⁴.

Wskaźnik 4. Skuteczność diagnozy jako podstawy delimitacji obszarów zdegradowanych i wyboru obszaru rewitalizacji, odpowiada na trzy pytania:

¹³ W Katowicach uwzględniono nasilenie zjawisk kryzysowych na poziomie odrębnego dokumentu zawierającego diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej. Informacji na temat tej części analiz nie zamieszczono w programie rewitalizacji.

¹⁴ Sytuacja taka może zaistnieć, gdy dla danego obszaru kilka wskaźników minimalnie przekracza średnią dla miasta, jednak inne kształtują się zdecydowanie poniżej jej wartości. Wskaźnik skumulowany wyeliminowałby takie ryzyko.

(1) czy program jest reakcją na kryzys, który obejmuje dany obszar i przejawia się w wielu dziedzinach na raz? (2) czy diagnoza jednoznacznie uzasadnia wybór obszaru? (3) czy uzasadnienie wyboru zawiera zarówno sytuację kryzysową, jak i określone potencjały, wskazujące na możliwości rozwoju? Do oceny zastosowano następującą skalę:

- 0 – wybór obszarów nie został dokonany w wyniku przeprowadzenia aktualnej diagnozy;
- 1 – zarówno identyfikacja obszarów zdegradowanych, jak i obszaru rewitalizacji jedynie częściowo wynika z przeprowadzonej diagnozy lub też przeprowadzono diagnozy niepełne (dla części obszaru miasta), których skuteczność trudno ocenić lub na etapie wyboru obszaru rewitalizacji zignorowano pewne ustalenia z diagnozy;
- 2 – identyfikacja obszarów zdegradowanych budzi pewne kontrowersje (np. w związku z nieuwzględnieniem nasilenia zjawisk kryzysowych), jednak wybrany obszar rewitalizacji wydaje się dobrze uzasadniony;
- 3 – przeprowadzona diagnoza w pełni uzasadnia wybór zarówno obszarów zdegradowanych, jak i obszaru rewitalizacji.

W tym przypadku istnieją cztery możliwe sytuacje, wynikające z dwuetapowości działań polegających na identyfikacji obszarów zdegradowanych na podstawie analiz przestrzennych (etap 1) oraz wyboru spośród tych obszarów obszaru rewitalizacji (etap 2): (a) brak diagnoz – co oznacza brak uzasadnienia zarówno dla wskazanych obszarów zdegradowanych, jak i obszarów rewitalizacji; (b) niepełne lub budzące wątpliwości w zakresie rzetelności diagnozy, utrudniające jednoznaczne uzasadnienie poprawności delimitacji obszarów zdegradowanych i wyboru obszarów rewitalizacji; (c) występowanie pewnych problemów na etapie identyfikacji obszarów zdegradowanych, które jednak nie miały konsekwencji na etapie wyboru obszarów rewitalizacji oraz (d) rzetelne diagnozy na etapie delimitacji obszarów zdegradowanych, które w pełni uzasadniają konsekwentny wybór obszaru lub obszarów rewitalizacji. Te możliwości znalazły odzwierciedlenie w przyjętych kryteriach. O ocenie rzetelności diagnoz zdecydowało kilka elementów stanowiących podstawę oceny wskaźników analitycznych oznaczonych numerami 1–3:

- 1) fakt przeprowadzenia realnych diagnoz;
- 2) prowadzenie diagnoz obejmujących całe miasto i analizy wewnątrzmiastowskiego zróżnicowania rozkładu zjawisk kryzysowych na jego obszarze;
- 3) opieranie diagnoz na aktualnych danych;
- 4) brak błędów metodycznych dotyczących zbierania i przetwarzania danych ze źródeł pierwotnych (np. dotyczących opierania diagnoz na badaniach prowadzonych na niereprezentatywnych próbach mieszkańców czy stosowania i porównywania między sobą miar bezwzględnych – analizy na poziomie liczby bezrobotnych a nie stopy bezrobocia czy odsetka osób bezrobotnych);

- 5) brak mierników budzących wątpliwości¹⁵;
- 6) zastosowanie mierników skumulowanych, jednoznacznie obrazujących skalę nasilenia zjawisk kryzysowych.

Opis kryteriów oceny tego wskaźnika jest konsekwencją rozważań dotyczących wcześniejszych wskaźników i powinien być rozpatrywany jako ich kontynuacja.

Bardzo rzetelne podejście do diagnozy i delimitacji obszaru rewitalizacji wykazały Kraków i Szczecin – 18% próby badawczej (ocena 3). Ocenę 2 otrzymały programy Bydgoszczy i Katowic (18%). W przypadku Bydgoszczy ocena ta wynika z małej liczby wskaźników oraz wytypowania jako części obszaru zdegradowanego dwóch obszarów, dla których jedynie jeden ze wskaźników społecznych negatywnie odbiegał od średniej dla miasta. Oznacza to, że w przypadku tych obszarów nie została wykazana koncentracja problemów społecznych. Obszary te nie zostały jednak włączone do obszaru rewitalizacji. W przypadku Katowic przeprowadzono bardzo rzetelne i wyczerpujące analizy sytuacji społeczno-gospodarczej, jednak na etapie diagnoz w pozostałych sferach zastosowano kontrowersyjne wskaźniki (gęstość zaludnienia czy średni wiek budynków). Wśród miast, w których wybór obszarów zdegradowanych i obszaru rewitalizacji nie został dokonany w wyniku przeprowadzenia diagnozy znalazły się: Warszawa, Wrocław oraz Łódź – 27% próby. Pozostałe miasta (36% próby badawczej) otrzymały ocenę 1.

W przypadku Łodzi granice obszaru rewitalizacji, po raz pierwszy określone zostały w Założeniach programu rewitalizacji Łodzi 2020+, jednak ich wyznaczenie nie wynikało z gruntownej, wieloaspektowej analizy rozkładu przestrzennego zjawisk kryzysowych w mieście, ani z kompleksowej analizy potencjału obszaru zdegradowanego¹⁶. We wspomnianym dokumencie uznano, że kryzys na obszarze określonym mianem strefy wielkomiejskiej „jest widoczny gołym okiem”¹⁷. Zjawiskiem kryzysogennym, które stanowiło podstawę wskazania tego obszaru była degradacja zabudowy. Za drugi poważny problem centrum Łodzi uznano dużą koncentrację problemów społecznych, ze szczególną skalą zjawiska dziedziczenia ubóstwa. W tym zakresie powoływano się na badania dotyczące kształtowania się problemu enklaw biedy w mieście¹⁸. Jednak już pobieżna analiza ustaleń dokonanych we wskazanej publikacji i obszaru wyznaczonego jako zdegradowany ujawnia rozdzźwięk pomiędzy tymi ustaleniami. Wyznaczenie obszaru zostało dokonane na podstawie innych przesłanek niż diagnoza. Brak oparcia decyzji na przestrzennej,

¹⁵ Potencjalnie faworyzujących niektóre obszary, takich jak: gęstość zaludnienia, średni wiek budynków, liczba budynków mieszkalnych zbudowanych przed 1970 rokiem czy odsetek obszarów objętych poprzednim programem.

¹⁶ *Analiza zagrożeń dla procesu rewitalizacji. Raport*, IRM, Dyspersja. Badania Społeczne i Ewaluacyjne, Krajowe Centrum Wiedzy o Rewitalizacji, 2015, s. 3, http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/34067/Analiza_zagrozen.pdf (dostęp: 14.05.2020).

¹⁷ *Lokalny Program Rewitalizacji Łodzi 2020+Założenia*, Łódź 2015, s. 10.

¹⁸ W. Warzywoda-Kruszyńska, B. Jankowski, *Ciągłość i zmiana w łódzkich enklawach biedy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.

wieloaspektowej diagnozie sytuacji w mieście ogranicza możliwości odpowiadania na argumenty interesariuszy kwestionujących przebieg wyznaczonych granic obszaru¹⁹. Takie głosy rzeczywiście były akcentowane w trakcie konsultacji społecznych uchwały dotyczącej wyznaczenia obszarów zdegradowanych i obszaru rewitalizacji. W odpowiedzi na te zarzuty, przeprowadzono diagnozy, które stały się elementem procedowanego w tym samym czasie dokumentu „Polityka społeczna 2020+”²⁰. Jednak sposób prezentacji i ujęcia problemów w tych analizach jest dyskusyjny. Wątpliwości budzi 16 spośród wykorzystanych 31 mierników zjawisk kryzysowych w sferze społecznej i gospodarczej²¹.

W uzasadnieniu do uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji miasta Łodzi następuje odwołanie do opisanych analiz oraz metodologii inspirowanej brytyjskim indeksem deprivacji (*Index of Multiple Deprivation*). Opis metodologii sugeruje wyznaczanie wskaźnika skumulowanego dla sfery społecznej. Jednak wyników kalkulacji takiego wskaźnika nie zaprezentowano ani w postaci opisowej, ani graficznej w żadnym z omawianych dokumentów. Wybór obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji w Łodzi miał charakter decyzji arbitralnej, a przeprowadzone diagnozy miały jedynie na celu umotywowanie i usankcjonowanie dokonanego wyboru. Jest to typowy przykład celowego doboru – poszukiwania danych, uzasadniających określone decyzje władz (*policy based evidence*).

Wskaźnik 5. Powierzchnia obszaru rewitalizacji – określa prawdopodobieństwo osiągnięcia koncentracji działań, stanowiącej jeden z koniecznych warunków powodzenia procesu rewitalizacji. Na potrzeby tego wskaźnika zastosowano kryterium obszarowe wyrażone w ujęciu bezwzględny. W odniesieniu do największych miast w Polsce stosowanie proponowanych na gruncie literatury przedmiotu i ustawy maksymalnych limitów względnych (20% powierzchni miasta) będzie prowadziło do wyboru zdecydowanie zbyt rozległych obszarów. Do oceny zastosowano następującą skalę:

- 0 – powierzchnia obszaru przekracza 1000 ha;
- 1 – powierzchnia obszaru zawiera się w przedziale od 600 do 1000 ha;
- 2 – powierzchnia obszaru zawiera się w przedziale od 100 do 600 ha;
- 3 – powierzchnia obszaru nie przekracza 100 ha.

¹⁹ *Analiza zagrożeń dla procesu rewitalizacji...*, s. 4.

²⁰ Przyjętego Uchwałą nr XXIV/570/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 3 lutego 2016 r. w sprawie przyjęcia „Polityki Społecznej 2020+ dla Miasta Łodzi – Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych”.

²¹ Wątpliwości wynikają z zastosowanego sposobu prezentacji – miary te zostały prawdopodobnie uwzględnione w ujęciu bezwzględny (jako liczba osób lub liczba przypadków), bez odniesienia do populacji danego obszaru. Naturalne jest, że najwyższe wskaźniki bezwzględne odnotowywane są na obszarach najsilniej zaludnionych. Opisy rysunków nie obejmują wskazania jednostek pomiaru, co utrudnia weryfikację. Warto podkreślić przy tym, że wśród mierników nie budzących wątpliwości dominują (11/15) wskaźniki dotyczące średnich wyników edukacyjnych.

Analiza wskaźnika ujawniła, że żadne z miast nie wyznaczyło obszaru rewitalizacji o powierzchni nie przekraczającej 100 ha. Najmniejsze obszary, o powierzchni niewiele przekraczającej 300 ha, wyznaczono w Szczecinie i Wrocławiu. W przedziale do 600 ha mieszczą się również obszary rewitalizacji w przypadku Gdańska i Lublina. Te cztery miasta (36% próby) otrzymały ocenę 2. Ocenę 1 otrzymał Kraków (9%), którego obszar rewitalizacji obejmuje ok. 850 ha. Pozostałe miasta (54,5%) wyznaczyły obszary o powierzchni od ok. 1400 (Warszawa i Katowice) do niemal 2500 ha (Poznań) i tym samym otrzymały ocenę 0²².

Wskaźnik 6. Diagnoza pogłębiona – odpowiada na pytania: (1) czy pogłębiona diagnoza obszaru rewitalizacji rozszerza ustalenia diagnozy przeprowadzonej na potrzeby delimitacji? (2) czy opisuje ona zarówno problemy obszaru, jak i potencjał jego rozwoju? (3) czy wskazuje przyczyny kryzysu? Do oceny zastosowano następującą skalę:

- 0 – diagnoza pogłębiona nie rozszerza ustaleń dokonanych na etapie delimitacji;
- 1 – zaprezentowana diagnoza w ograniczonym stopniu rozszerza ustalenia dokonane na etapie delimitacji, lub w niewielkim stopniu zwraca uwagę na przyczyny problemów, lub kładzie większy nacisk na kwestie przestrzenno-funkcjonalne niż społeczno-gospodarcze;
- 2 – diagnoza pogłębiona rozszerza ustalenia dokonane na etapie delimitacji, a ponadto identyfikuje przyczyny rozpoznanych problemów.

Żadne z miast nie otrzymało oceny 0. Ocenę 1 otrzymały Białystok, Poznań i Warszawa (27% próby). Program dla Poznania zawiera obszerną diagnozę, w ich świetle uwidacznia się to, że wybrany obszar jest na tyle rozległy, iż można w nim wydzielić podobszary o zróżnicowanych problemach, ale także podobszary charakteryzujące się nasileniem zjawisk kryzysowych mniejszym od poziomu przeciętnego dla miasta. Na podstawie objętości poszczególnych podrozdziałów diagnozy i zakresu zidentyfikowanych problemów uwidacznia się nacisk położony na sferę funkcjonalno-przestrzenną. W ramach podsumowania diagnozy pogłębionej w Poznaniu wykazano zdecydowanie najwięcej problemów w sferze przestrzenno-funkcjonalnej (34), w porównaniu do 9 w sferze społecznej, 4 w sferze gospodarczej i 5 w sferze środowiskowej. Na etapie diagnozy pogłębionej pominięto zarysowane na poziomie delimitacji kwestie problemów społecznych, m.in. wykluczenia społecznego z powodu bezrobocia długotrwałego. Pozostałe miasta (niemal 73%) otrzymały ocenę 2. Za przykład dobrych praktyk może służyć diagnoza pogłębiona dla Lublina, zawiera ona próbę rozpoznania przyczyn części omówionych problemów, a także identyfikuje powiązania pomiędzy niekorzystnymi zjawiskami i ich wzajemne wzmocnianie się. Zawiera także obszerną prezentację potencjałów obszaru rewitalizacji. Przykładem dobrych praktyk

²² Powierzchnia obszarów rewitalizacji w Katowicach wynosi ok. 1402 ha, w Warszawie 1423 ha, w Bydgoszczy ok. 1677 ha, w Łodzi 1783 ha, w Białymstoku 1980 ha, w Poznaniu 2462 ha.

w zakresie prowadzenia diagnozy pogłębionej jest także program Bydgoszczy. Diagnoza zawiera zarówno opis sytuacji, problemów i wyzwań w skali miasta jako całości, jak i rozpoznanie sytuacji na obszarze rewitalizacji. Diagnoza obszaru rewitalizacji identyfikuje problemy i ich przyczyny, zawiera ponadto podsumowanie w postaci rekomendowanych działań, które należy podjąć, aby przezwyciężyć rozpoznane problemy. W przypadku Łodzi diagnoza pogłębiona składa się z dwóch części. Pierwsza część zawiera obszerny opis sytuacji na obszarze rewitalizacji, wraz z próbą identyfikacji przyczyn problemów, potencjałów i formułowaniem rekomendacji w zakresie działań zaradczych. Druga część stanowi wyczerpującą prezentację stanu wyjściowego obszaru, będącą podstawą do budowy systemu monitoringu procesu rewitalizacji. Bardzo rozbudowaną diagnozę zawiera program Szczecina. Odnosi się ona zarówno do uwarunkowań historycznych i rozwojowych, obserwowanych przemian, problemów, jak i ich przyczyn.

Wskaźnik 7. Wizja obszaru jako odpowiedź na wyniki diagnozy pogłębionej – odnosi się do pytania czy przedstawiona wizja rewitalizacji stanowi odpowiedź na przeprowadzoną diagnozę czynników i zjawisk kryzysowych? Do oceny zastosowano następującą skalę:

- 0 – program nie zawiera wizji obszaru po przeprowadzeniu rewitalizacji;
- 1 – wizja sformułowana jako syntetyczny opis pożądanego stanu obszaru rewitalizacji;
- 2 – wizja wyrażona jako szerszy opis pożądanego stanu obszaru rewitalizacji.

Analiza wskaźnika wykazała, że wśród miast, których programy nie zawierają opisu wizji znalazły się Wrocław i Warszawa (18% próby badawczej – ocena 0). Syntetyczne opisy wizji zawierają programy Katowic i Krakowa (18% badanych – ocena 1). W pozostałych miastach (niemal 64%) formułowano wizję w postaci szerszego opisu (ocena 2). Prezentowane w programach rewitalizacji wizje przemian obszaru rewitalizacji przyjmują zróżnicowaną formę i różnią się poziomem szczegółowości. Jednak należy stwierdzić, że generalnie stanowią odpowiedź na przeprowadzoną diagnozę zjawisk kryzysowych.

Wskaźnik 8. Cele programu – określa sfery, w odniesieniu do których sformułowane zostały cele programu oraz stopień, w jakim korespondują one z problemami zidentyfikowanymi na etapie diagnozy pogłębionej. Do oceny zastosowano następującą skalę:

- 0 – cele programu są oderwane od problemów rozpoznanych na obszarze rewitalizacji;
- 1 – cele programu częściowo nawiązują do problemów rozpoznanych na obszarze rewitalizacji;
- 2 – cele programu w pełni korespondują z problemami zidentyfikowanymi na etapie diagnozy pogłębionej.

We wszystkich badanych miastach formułowane cele odnosiły się do każdej z pięciu sfer rewitalizacji: społecznej, gospodarczej, środowiskowej, przestrzennej i technicznej. Trzy miasta (27% próby) otrzymały ocenę 1: Warszawa, Wrocław

i Poznań. W przypadku Warszawy cele główne programu nawiązują przede wszystkim do zapisów programu sformułowanego w poprzednim okresie programowania. Ich kolejność sugerować może, że główny nacisk został położony na ożywienie społeczno-gospodarcze, jakość przestrzeni i środowiska oraz na rozwój turystyki. Zapobieganie i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i zwiększenie aktywności mieszkańców znalazły się na dalszych miejscach. W zakresie celów szczegółowych brakuje odwołania do problematyki przestępczości i bezdomności. We Wrocławiu na poziomie celów szczegółowych brakuje odniesienia do ubóstwa i długotrwałego bezrobocia. W Poznaniu na poziomie celów zabrakło odniesienia do ubóstwa.

Pozostałe miasta (niemal 73% populacji badanej) otrzymały ocenę 2. W programie dla Katowic nie określono celów szczegółowych, jednak zaproponowane kierunki działań korespondują ze zidentyfikowanymi problemami. Jednym z najtrudniejszych problemów do przezwyciężenia, silnie powiązanych z szeregiem innych negatywnych zjawisk, jest ubóstwo. Problem ten identyfikowany był w każdym z badanych miast i zwykle „adresowany” na poziomie celów w sposób ogólny, jako zapobieganie i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu czy ograniczenie negatywnych zjawisk społecznych. Programy, w których na poziomie celów szczegółowych znaleźć można bezpośrednie odwołanie do problemu ubóstwa zostały przygotowane w Gdańsku, Lublinie i Łodzi.

6.3. Spójność wizji, celów i działań jako odpowiedź na problemy obszarów rewitalizacji

Doświadczenia poprzednich okresów programowania wskazują na szereg problemów, które identyfikowano w zakresie powiązań pomiędzy wizją, celami i działaniami na obszarze rewitalizacji:

- pomimo wymogu tworzenia zintegrowanych programów, możliwości dofinansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych w latach 2004–2006 ze środków UE zostały ograniczone do zadań o charakterze inwestycyjnym, w wyniku czego planowane działania obejmowały przede wszystkim przekształcenia przestrzenne i prace remontowo-modernizacyjne, tym samym często nie umożliwiały osiągnięcia celów społeczno-gospodarczych;
- z uwagi na brak w programach działań z zakresu polityki społecznej oraz zadań dotyczących przekształceń struktury gospodarczej, dokumenty te nie miały charakteru zintegrowanego²³;
- zdecydowana większość programów z tego okresu zawierała zatem jedynie działania „twarde” (inwestycyjne), jednocześnie pomijając zupełnie działania „miękkie” (nieinwestycyjne);

²³ W. Siemiński, T. Topczewska, *Ocena programów...*, s. 3–4, 35.

- z uwagi na to większość samorządów nie prowadziła koordynacji działań „miękkich” i „twardych”²⁴;
- w efekcie czego w tym okresie rewitalizacja była powszechnie utożsamiana z przedsięwzięciami podnoszącymi estetykę miasta²⁵;
- w okresie programowania 2007–2013 ujawniły się problemy związane z ujmowaniem w programach wszystkich projektów miejskich, możliwych do realizacji na danym terenie, bez tworzenia jasnej koncepcji i spójnej wizji sposobu ich realizacji²⁶;
- poważne braki identyfikowano także w odniesieniu do występowania logicznych powiązań pomiędzy celami (zamiarami) a działaniami (programem) i efektami (zmianą). Relacje te, choć deklarowane w programach rewitalizacji, były na ogół przez twórców programu uznawane za oczywiste, a w opinii ekspertów, nader często okazywały się jedynie postulatami²⁷;
- w większości programów brakowało jasnego przedstawienia „teorii interwencji”, czyli objaśnienia w jaki sposób planowane działania mają doprowadzić do osiągnięcia założonych efektów, zazwyczaj najmniej jasny był przewidywany sposób osiągnięcia ożywienia gospodarczego²⁸;
- częstym ograniczeniem skuteczności przedsięwzięć rewitalizacyjnych było zbyt słabe powiązanie zaplanowanych działań z występującymi na danym obszarze zjawiskami kryzysowymi, zastrzeżenia budził z jednej strony brak działań potrzebnych do przezwyciężenia problemów obszaru, z drugiej włączanie w zakres rewitalizacji przedsięwzięć, których skuteczność i efektywność w osiągnięciu wyznaczonych celów nie były wystarczająco uzasadnione;
- niedostosowanie planowanych działań do potrzeby całościowego przezwyciężania zjawisk kryzysowych polega najczęściej na deficycie przedsięwzięć z zakresu integracji społecznej, przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, aktywizacji zawodowej i podnoszenia kwalifikacji osób bezrobotnych, a także pobudzania rozwoju gospodarczego lub na tym, że „inwestycje infrastrukturalne nie przyczyniały się efektywnie do osiągnięcia deklarowanych celów rewitalizacji”²⁹;
- wśród „działań społecznych” dominowały zajęcia artystyczne i hobbyistyczne oraz festyny, natomiast wsparcie ukierunkowane bezpośrednio na przezwyciężanie problemów osób wykluczonych społecznie występowało w niewielkim zakresie;

²⁴ T. Topczewska, *Podstawy planistyczne rewitalizacji...*, s. 16.

²⁵ *Kierunki i zasady wspierania działań społecznych...*, s. 35.

²⁶ *Rewitalizacja obszarów zdegradowanych w miastach...*, s. 18.

²⁷ D. Mliczyńska-Hajda, *Programowanie rewitalizacji. Refleksje na marginesie nowej perspektywy*, 2012, s. 16.

²⁸ *Kierunki i zasady wspierania działań społecznych...*, s. 48–49.

²⁹ *Analiza zagrożeń dla procesu rewitalizacji...*, s. 4, 32.

- zagrożeniem dla rewitalizacji było także przyjmowanie założenia, że poprawa tkanki urbanistycznej będzie automatycznie skutkowałą ożywieniem gospodarczym, jest to część szerszego problemu, polegającego na opieraniu się na koncepcji rewitalizacji oderwanej od realiów, w których realizowane są projekty³⁰;
- wątpliwości dotyczące przydatności niektórych przedsięwzięć dotyczą przede wszystkim spektakularnych inwestycji w obiekty o znaczeniu przede wszystkim wizerunkowym, w praktyce zaspokajające potrzeby niewielkiej – i nie wymagającej szczególnego wsparcia – grupy użytkowników³¹;
- kolejnym z zagrożeń jest brak odpowiedniej koncentracji działań, który zamyka szanse na osiągnięcie synergii pomiędzy przedsięwzięciami i zwiększa ryzyko wywołania jedynie fragmentarycznych zmian³².

Opisany w rozdziale piątym (p. 5.2) model planowania procesu rewitalizacji i zaprezentowane powyżej zastrzeżenia do programów rewitalizacji, powstających w latach 2004–2006 i 2007–2013, stały się inspiracją do sformułowania kolejnych 9 wskaźników.

Analizą objęte zostały przedsięwzięcia zawarte na liście podstawowej i uzupełniającej, jeżeli zostały opisane jako bezwarunkowo zaplanowane do realizacji. Wyłączono przedsięwzięcia możliwe do realizacji pod warunkiem zapewnienia finansowania, o nieokreślonym budżecie oraz zaplanowane na podstawie innych programów i realizowane w skali całego miasta. Wyjątek stanowią projekty, w których określono skalę ich oddziaływania na obszar rewitalizacji.

Wskaźnik 9. Typ przedsięwzięć rewitalizacyjnych – prezentuje odpowiedź na dwa pytania: (1) jakiego typu przedsięwzięcia zaplanowano? (2) jakiej sfery (elementu systemu miejskiego) dotyczą interwencje zaplanowane w programie (podsystem społeczny, podsystem urbanistyczny, projekt złożony)? Do oceny przyjęto następującą skalę:

- 0 – projekty nieinwestycyjne i złożone stanowią do 15% ogółu zaplanowanych działań;
- 1 – udział projektów nieinwestycyjnych i złożonych stanowi od 16% do 30% ogółu zaplanowanych działań;
- 2 – projekty nieinwestycyjne i złożone stanowią od 31% do 45% ogółu zaplanowanych działań;
- 3 – udział projektów nieinwestycyjnych i złożonych przekracza 46% ogółu zaplanowanych działań.

Udział projektów inwestycyjnych (odnoszących się do podsystemu urbanistycznego), nieinwestycyjnych (odnoszących się do podsystemu społecznego) i złożonych zaprezentowany został w tabeli 15.

³⁰ *Kierunki i zasady wspierania działań społecznych...*, s. 51, 87.

³¹ *Analiza zagrożeń dla procesu rewitalizacji...*, s. 32.

³² *Znaczenie projektów realizowanych...*, s. 291.

Tabela 15. Typ przedsięwzięć rewitalizacyjnych

Charakter projektów	Miasto										
	Białystok	Bydgoszcz	Gdańsk	Katowice	Kraków	Lublin	Łódź	Poznań	Szczecin	Warszawa	Wrocław
Nieinwestycyjne – podsystem społeczny	14,8%	59,8%	33,3%	27,6%	2,0%	34,4%	19,0%	11,6%	23,9%	20,0%	0,0%
Inwestycyjne – podsystem urbanistyczny	63,0%	37,0%	66,7%	68,5%	89,5%	50,8%	70,5%	85,3%	66,2%	72,2%	98,7%
Złożone	22,2%	3,1%	0,0%	3,9%	8,5%	14,8%	10,5%	3,2%	9,9%	7,8%	1,3%
Suma nieinwestycyjne i złożone	37,0%	63,0%	33,3%	31,5%	10,5%	49,2%	29,5%	14,7%	33,8%	27,8%	1,3%
OCENA	2	3	2	2	0	3	1	0	2	1	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy programów rewitalizacji.

W przypadku trzech spośród badanych miast (Wrocław, Poznań i Kraków – 27% próby) udział projektów nieinwestycyjnych i złożonych nie przekroczył 15%, co spowodowało, że miasta te otrzymały ocenę 0. Ocenę 1 otrzymały Łódź i Warszawa (18%), w których działania odnoszące się do podsystemu społecznego i działania złożone stanowiły odpowiednio 29,5% i 27,8%. Ocenę 2 otrzymały Białystok, Gdańsk, Katowice i Szczecin (36% populacji badanej). Miasta, których programy obejmują najwięcej działań nieinwestycyjnych i złożonych w relacji do ogółu zaplanowanych przedsięwzięć to Bydgoszcz i Lublin – 18% próby badawczej (ocena 3).

Wskaźnik 10. Sfera pośredniego oddziaływania przedsięwzięć – odzwierciedla odpowiedź na pytania: (1) w jakich sferach ujawnić może się pośrednie oddziaływanie poszczególnych przedsięwzięć? (2) w jakim stopniu planowane działania wykraczają poza przekształcenia przestrzenne, infrastrukturalne i remonty lub termomodernizację budynków? W celu uzyskania odpowiedzi na te pytania zidentyfikowano sferę pośredniego oddziaływania projektów rewitalizacyjnych. Założono, że oddziaływanie remontów i modernizacji bez zmiany lub rozwoju funkcji, ogranicza się do sfery przestrzennej. Działania podejmowane w sferze środowiskowej polegają przede wszystkim na termomodernizacji, dlatego również zostały uznane za przekształcenia o charakterze przestrzennym. Działania związane z tworzeniem nowych funkcji lub rozwojem oferty usług zaliczono, w ramach ich specyfiki, do działań społecznych, gospodarczych lub złożonych (przestrzenno-społecznych, przestrzenno-gospodarczych lub społeczno-gospodarczych). Do oceny przyjęto następującą skalę:

- 0 – projekty o pośrednim oddziaływaniu ograniczonym do sfery przestrzennej i środowiskowej stanowią do 25% ogółu zaplanowanych działań;
- 1 – udział projektów o pośrednim oddziaływaniu ograniczonym do sfery przestrzennej i środowiskowej stanowi od 26% do 50% ogółu zaplanowanych działań;
- 2 – projekty o pośrednim oddziaływaniu ograniczonym do sfery przestrzennej i środowiskowej stanowią od 51% do 75% ogółu zaplanowanych działań;
- 3 – udział projektów o pośrednim oddziaływaniu ograniczonym do sfery przestrzennej i środowiskowej przekracza 46% ogółu zaplanowanych działań.

Zestawienie udziału projektów według sfery pośredniego oddziaływania zawiera tabela 16.

Analiza wskaźnika wykazała, że w badanych miastach można dostrzec znaczne zróżnicowanie w zakresie ukierunkowania zaplanowanych projektów rewitalizacyjnych. Program obejmujący głównie działania przestrzenne przygotowany został we Wrocławiu (9% zbiorowości) – otrzymał on ocenę 0 (zob. p. 6.4 opis wskaźnika 21). Działania, których skutki w większości objawiać się będą w sferze przestrzennej zaplanowano także w Warszawie i Poznaniu (18% próby – ocena 1). W pozostałych programach przeważają projekty, których pośrednie oddziaływanie powinno być dostrzegalne w sferze społeczno-gospodarczej. Ocenę 2 uzyskało 45,5% (5) badanych miast. Najwyżej ocenione zostały pod tym względem Gdańsk, Bydgoszcz i Lublin, stanowiące 27% próby (ocena 3).

Tabela 16. Sfera pośredniego oddziaływania przedsięwzięć rewitalizacyjnych

Sfera pośredniego oddziaływania projektów	Miasto										
	Białystok	Bydgoszcz	Gdańsk	Katowice	Kraków	Lublin	Łódź	Poznań	Szczecin	Warszawa	Wrocław
Przestrzenna	11,1%	3,2%	11,1%	32,3%	28,6%	18,0%	24,8%	56,8%	8,5%	40,9%	19,4%
Spoleczna	44,4%	59,1%	58,3%	40,9%	37,0%	34,4%	15,2%	9,5%	36,6%	26,1%	0,0%
Gospodarcza	1,9%	5,5%	0,0%	10,2%	4,9%	9,8%	11,4%	8,4%	16,9%	3,5%	1,0%
Środowiskowa	20,4%	9,4%	0,0%	10,2%	14,0%	6,6%	21,9%	4,2%	21,1%	20,0%	66,0%
Projekty złożone	22,2%	22,8%	30,6%	5,5%	15,6%	31,2%	26,7%	21,1%	16,9%	9,6%	13,6%
Suma przestrzennych i środowiskowych	31,5%	12,6%	11,1%	42,5%	42,5%	24,6%	46,7%	61,1%	29,6%	60,9%	85,4%
OCENA	2	3	3	2	2	3	2	1	2	1	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy programów rewitalizacji.

Wskaźnik 11. Uzasadnienie realizacji przedsięwzięć w kontekście problemów zidentyfikowanych na obszarze rewitalizacji (występowanie powiązań)

– wskaźnik stanowi odpowiedź na pytanie czy program zawiera uzasadnienie realizacji (opis powiązań) poszczególnych przedsięwzięć w kontekście wyznaczonych (1) celów rewitalizacji i (2) problemów zidentyfikowanych na obszarze rewitalizacji. Do oceny zastosowano następującą skalę:

- 0 – w programie nie objaśniono powiązań pomiędzy działaniami, celami i problemami zidentyfikowanymi na obszarze rewitalizacji;
- 1 – w programie opisano powiązania działań z celami, jednak nie zidentyfikowano relacji działań z problemami. Oznacza to, że opis jest niekompletny;
- 2 – w programie opisano powiązania zarówno pomiędzy działaniami a celami, jak i rozpoznanymi problemami;

Za pozytywne należy uznać, że żaden z programów nie otrzymał oceny 0. Wśród miast, w programach których brakuje opisu powiązań pomiędzy zidentyfikowanymi problemami i celami lub działaniami i problemami znalazły się Warszawa, Wrocław, Katowice, Kraków i Poznań (45,5% próby) – ocena 1. Pozostałe miasta (54,5% populacji) otrzymały ocenę 2. Czytelny opis powiązań sporządzony został w programach dla Bydgoszczy oraz Białegostoku i zaprezentowany w postaci tablicy logicznej. Zastosowany sposób prezentacji zapewnia logiczny ciąg interwencji i gwarantuje, że planowane działania będą stanowiły odpowiedź na wszystkie rozpoznane problemy. W Szczecinie, Łodzi i Gdańsku powiązania objaśnione są w fiszkach projektowych. Dla każdego z projektów wskazane jest odwołanie do celów i problemów. Należy jednak nadmienić, że nie zawsze wskazywane powiązania pomiędzy działaniami a celami wydają się uzasadnione. Problem ten szczególnie silnie dostrzegalny jest w przypadku Łodzi. W myśl zapisów programu, przedsięwzięcia takie jak: utworzenie centrum komiksu, wykonanie ekspozycji i wyposażenia Centrum Nauki i Techniki, zachowanie zabytkowej infrastruktury Pałacu Scheiblera czy przekształcenie w placówkę kreatywną oddziału Muzeum Tradycji Niepodległościowych, położonego w znacznej odległości od obszaru rewitalizacji, mają przyczynić się przede wszystkim do „zmniejszenia skali narażenia na ubóstwo i zahamowania procesu jego dziedziczenia”. Przy czym opis przedsięwzięć w żaden sposób nie wskazuje na preferencje czy działania ukierunkowane na zwiększenie dostępności tych obiektów dla osób zagrożonych ubóstwem. Oddziaływanie tych inicjatyw na osiągnięcie wskazanego celu może być w najlepszym razie słabe. Podobnie w przypadku programu termomodernizacji budynków – wśród celów, których realizacji działanie to ma służyć – wymieniono „tworzenie konsekwentnej preferencji dla ruchu pieszego z uwzględnieniem dostosowania do zmian klimatycznych”. Natomiast renowacja elewacji budynków Biblioteki Uniwersytetu Łódzkiego przyczyni się, według autorów programu, do „zwiększenia szans edukacyjnych młodych mieszkańców obszaru rewitalizacji”. Powyższe zapisy wynikają być może z reguł narzuconych na etapie kwalifikacji projektów do programu, w myśl których przyjęto zasadę,

że komplementarność problemowa występuje, jeżeli jest wykazane dopełnianie się przedsięwzięć w zakresie przeciwdziałania co najmniej jednemu problemowi społecznemu i co najmniej jednemu innemu, niż społeczny. Mogło to spowodować sytuację, w której niejako „na siłę” wnioskodawcy poszukiwali celów, do których można by przypisać określone przedsięwzięcie.

Wskaźnik 12. Uzasadnienie realizacji przedsięwzięć – spektakularne inwestycje o znaczeniu wizerunkowym – odnosi się do następujących kwestii:

(1) czy wśród zaplanowanych przedsięwzięć znalazły się projekty, których realizacja może nie być w pełni uzasadniona problemami zidentyfikowanymi na obszarze?

(2) czy są to projekty wymagające wysokich nakładów finansowych na etapie powstawania lub utrzymania, w ograniczonym stopniu adresowane do społeczności lokalnej? Na etapie analizy programów rewitalizacji wyłoniono przedsięwzięcia o wartości przekraczającej 35 mln zł, jako potencjalne projekty o znacznej wartości i charakterze wizerunkowym. Do oceny zastosowano następującą skalę:

0 – w programie uwzględniono projekty, które można uznać za posiadające głównie charakter wizerunkowy, których efektem będzie powstanie obiektów o ograniczonej dostępności dla społeczności lokalnej, głównie z uwagi na ograniczenie ekonomiczne, łączna wartość tych projektów przekracza 200 mln zł;

1 – w programie uwzględniono projekty, które można uznać za posiadające głównie charakter wizerunkowy, których efektem będzie powstanie obiektów o ograniczonej dostępności dla społeczności lokalnej, głównie z uwagi na ograniczenie ekonomiczne, łączna wartość tych projektów nie przekracza 200 mln zł;

2 – w programie nie uwzględniono scharakteryzowanych powyżej projektów.

Wśród miast, w programach których nie zaplanowano projektów budzących wątpliwości w kontekście ich powiązania z problemami identyfikowanymi na obszarze rewitalizacji znalazły się: Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Katowice i Wrocław (45,5% próby badawczej) – ocena 2. Ocenę 1 otrzymał program Krakowa (9%). W tym przypadku wśród projektów o potencjalnym znaczeniu wizerunkowym znalazły się: kompleksowa rewitalizacja Kamieniołomu Liban, obejmująca remont i adaptację obiektów do funkcji edukacyjnych i turystycznych wraz z zapleczem gastronomicznym (50 mln zł) oraz projekt Skład Solny obejmujący budowę i rozbudowę obiektu oraz stworzenie wielofunkcyjnej instytucji kultury w postaci Centrum Literatury i Języka wraz z biblioteką (66,9 mln zł). Pozostałe miasta (45,5% próby) otrzymały ocenę 0. W przypadku Łodzi wśród tego typu projektów znalazły się przedsięwzięcia związane z rozwojem kompleksu EC1 Miasto Kultury, obejmujące rozwój funkcji i usług oferowanych przez centrum, m.in. nowoczesnego kina czy sal konferencyjnych i miejsc organizacji wydarzeń (99 mln zł) oraz projekt Nowego Centrum Łodzi, obejmujący m.in. remont i przebudowę 3 budynków na cele administracyjne UMŁ (50,8 mln zł) wykonanie ekspozycji i wyposażenia Centrum Nauki i Techniki (45,5 mln zł). Działania te zostały uzupełnione poprzez utworzenie centrum

komiksu i narracji interaktywnej (21 mln zł) oraz poszerzenie oferty kulturalno-edukacyjnej Narodowego Centrum Kultury Filmowej (20 mln zł). Łączna kwota nakładów dla tych przedsięwzięć wynosi 236,3 mln zł. W programie Poznania znalazły się budowa Teatru Muzycznego za 218 mln zł, modernizacja hali widowiskowo-sportowej za 45 mln zł, a także rozbudowa Centrum Medycznego HCP o budynek z lądowiskiem dla helikopterów (60 mln zł) czy Wielkopolskie Centrum Zdrowia Dziecka (375,1 mln zł). Program dla Lublina obejmuje utworzenie zintegrowanego centrum komunikacyjnego wraz z rozbudową sieci transportu zbiorowego na jego potrzeby. Pomimo że w tym przypadku planowana inwestycja będzie w pewnej mierze służyła mieszkańcom obszaru zdegradowanego, nie budzi wątpliwości, że ma ona charakter projektu flagowego o randze ponadlokalnej. Łączna kwota zaplanowanych nakładów opiewa na blisko 280 mln złotych. Warszawa od 2010 roku planuje modernizację obiektów na potrzeby Orkiestry Simfonia Varsovia. Realizacja koncepcji, która wygrała konkurs na projekt wymaga nakładów rzędu niemal 300 mln złotych. Projekt ten również znalazł się w programie rewitalizacji.

Wskaźnik 13. Logiczne powiązania pomiędzy przedsięwzięciami. Wskaźnik pozwala udzielić odpowiedzi na trzy pytania: (1) czy wskazano i objaśniono wzajemne powiązania pomiędzy przedsięwzięciami rewitalizacyjnymi? (2) w jaki sposób poszczególne przedsięwzięcia zostały powiązane między sobą? (3) czy program jest spójny, czy ma charakter kompleksowy, składa się z działań wielowątkowych, wzajemnie wzmacniających się i synergicznych? Do oceny zastosowano następującą skalę:

- 0 – brak opisu powiązań pomiędzy przedsięwzięciami, potencjalnie brak efektu synergii;
- 1 – w programie zawarto prezentację powiązań pomiędzy przedsięwzięciami w postaci matrycy komplementarności wykazującej powiązania pomiędzy poszczególnymi projektami lub wskazania dla każdego z projektów, przedsięwzięć komplementarnych, takie ujęcie logiki działań tworzy umiarkowane szanse na osiągnięcie efektów synergicznych;
- 2 – powiązania pomiędzy przedsięwzięciami stanowią element szerszej koncepcji, obejmującej działania zintegrowane, łączenie działań inwestycyjnych i miękkich, tworzenie wiązek działań, co tworzy większe szanse na osiągnięcie efektów synergicznych.

W przypadku tego wskaźnika ocenę 2 otrzymały programy 6 miast (54,5% próby badawczej). Do grupy tej należą Bydgoszcz, Gdańsk, Lublin, Poznań, Szczecin i Warszawa. W przypadku tych miast zaprezentowane koncepcje uwzględniały tworzenie wiązek działań w ramach realizacji poszczególnych celów, łączących projekty z różnych sfer. W programie dla Warszawy pakiety działań zostały przyporządkowane do poszczególnych celów szczegółowych. Dla każdego z tych celów rozważono w programie możliwość wykorzystania dostępnych dla miasta narzędzi i kompetencji oraz możliwych do podjęcia działań

o charakterze: (a) regulacyjnym – odnoszących się do możliwości zastosowania przepisów prawa lokalnego; (b) inwestycyjnym – obejmujących możliwość podjęcia interwencji publicznej oraz (c) właścicielskim – dotyczących możliwości odpowiednio ukierunkowanego dysponowania majątkiem publicznym. W zależności od celu szczegółowego dobrane zostały narzędzia i projekty zaliczane do kluczowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych oraz inicjatywy, które powinny pozwolić na osiągnięcie pożądanego efektów. Podobnie do problemu kompleksowości i komplementarności działań podeszli twórcy programu rewitalizacji dla Szczecina. Lista podstawowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych zdefiniowana została w odniesieniu do poszczególnych celów rewitalizacji, które z kolei stanowią odpowiedź na zdiagnozowane problemy obszaru. Taka konstrukcja logiczna interwencji, podobnie jak podejmowanie działań wieloaspektowych, sprawiają, że podjęte działania mogą sprzyjać realizacji wszystkich wyznaczonych celów. Poszczególne typy działań wzajemnie się uzupełniają, co umożliwia zdefiniowanie „pakietów” czy też „wiązek” przedsięwzięć, stanowiących odpowiedź na powiązane ze sobą problemy. W przypadku programu rewitalizacji Bydgoszczy kompleksowość interwencji została zapewniona i zaprezentowana dzięki wykorzystaniu matrycy logicznej obrazującej logikę interwencji w postaci przejścia od zdiagnozowanych problemów do sposobu ich zniwelowania lub rozwiązania za pomocą różnorodnych, powiązanych projektów rewitalizacyjnych. Zasadą przyjętą przy tworzeniu programu dla Bydgoszczy było obowiązkowe powiązanie projektów inwestycyjnych z działaniami miękkimi, umożliwiającymi wyzwoleń i wykorzystanie ich potencjału. Wprowadzenie takich zasad było rekomendowane przez Urząd Marszałkowski, jako instytucję zarządzającą alokacją środków unijnych.

W programach Białegostoku, Krakowa i Łodzi (27% próby) brakowało szerszego kontekstu. Zaprezentowane w programie przedsięwzięcia występują w pewnym stopniu niezależnie od wizji, celów strategicznych i celów operacyjnych (ocena 1). W programach dwóch miast nie przedstawiono powiązań pomiędzy przedsięwzięciami (są to Katowice i Wrocław – ocena 0).

Wskaźnik 14. Oddziaływanie programu na grupy zagrożone wykluczeniem społecznym. Wskaźnik dostarcza odpowiedzi na pytanie: w jakim stopniu działania podejmowane w ramach programu rewitalizacji będą sprzyjać ograniczeniu wykluczenia społecznego?

Do oceny zastosowano następującą skalę:

- 0 – brak oddziaływania na grupy zagrożone wykluczeniem;
- 1 – oddziaływanie na grupy zagrożone wykluczeniem ograniczone przede wszystkim do projektów z zakresu aktywizacji społecznej poprzez działania animacyjne i przedsięwzięć ukierunkowanych na rozwój oferty kulturalnej;
- 2 – oddziaływanie na grupy zagrożone wykluczeniem wykraczające poza działania aktywizacyjne, ukierunkowane na rozwiązywanie problemów będących przyczynami wykluczenia, w tym poprzez aktywizację zawodową.

Programy szeroko traktujące możliwości oddziaływania na problematykę wykluczenia społecznego i wykluczenia z rynku pracy przygotowano w Białymstoku, Bydgoszczy, Katowicach, Lublinie, Łodzi, Szczecinie i Warszawie (niemal 64% populacji) – ocena 2. W Łodzi dostrzec można za to deficyt działań z zakresu aktywizacji społecznej, realizowanych poza sferą publicznych instytucji kultury. Na działaniach z zakresu aktywizacji społecznej i kultury skupia się oferta inicjatyw społecznych i przestrzenno-społecznych w Gdańsku, Krakowie i Poznaniu (ocena 1). Wśród tych miast warto jednak wyróżnić Gdańsk, który prowadzi szerokie działania w obszarze rozwiązywania problemów bezrobocia i aktywizacji zawodowej, w tym rozwoju samozatrudnienia w ramach programów komplementarnych do programu rewitalizacji. Jedynym miastem, w którym w ramach listy zadań podstawowych nie przewidziano żadnych działań społecznych jest Wrocław (ocena 0).

Wskaźnik 15. Zakładany wpływ przedsięwzięć na sferę gospodarczą.

Analiza tego wskaźnika pozwala uzyskać odpowiedź na pytanie: Jaka jest skala wpływu zaplanowanych przedsięwzięć na sferę gospodarczą? Ocenę przeprowadzono na podstawie oddziaływania projektów zawartych w programie rewitalizacji (zob. tabela 16). Na potrzeby oceny przyjęto następującą skalę:

- 0 – brak lub bardzo słabe oddziaływanie (udział przedsięwzięć o pośrednim oddziaływaniu na sferę gospodarczą nie przekracza 7,5%);
- 1 – słabe oddziaływanie na sferę gospodarczą (udział przedsięwzięć o pośrednim oddziaływaniu na sferę gospodarczą zawiera się w przedziale 7,5% – 15%);
- 2 – umiarkowane oddziaływanie na sferę gospodarczą (udział przedsięwzięć o pośrednim oddziaływaniu na sferę gospodarczą przekracza 15%).

Analiza wskaźnika ujawnia, że jedynym miastem, w programie którego przedsięwzięcia oddziałujące na sferę gospodarczą stanowiły ponad 15% wszystkich projektów rewitalizacyjnych, był Szczecin (ocena 2). Wśród miast, które otrzymały ocenę 1 znalazły się: Katowice, Lublin, Łódź i Poznań. W pozostałych miastach udział przedsięwzięć odnoszących się do sfery gospodarczej nie przekroczył 7,5%. Przedsięwzięcia oddziałujące na sferę gospodarczą w znaczącej większości polegają na uwzględnieniu w programie rewitalizacji projektów zgłaszanych przez pojedyncze podmioty gospodarcze. Zdecydowanie rzadziej przyjmują charakter szerszych programów czy innych zorganizowanych działań samorządów ukierunkowanych na zwiększenie aktywności gospodarczej.

Wskaźnik 16. Potencjalny wpływ zaplanowanych przedsięwzięć na realizację wizji, celów i rozwiązanie problemów obszarów rewitalizacji. Analiza wskaźnika pozwala uzyskać odpowiedź na trzy pytania: (1) w jakim stopniu projekty zawarte w programie sprzyjają realizacji sformułowanej wizji? (2) w jakim stopniu zaplanowane działania mogą wpłynąć na realizację założonych celów? (3) czy zestaw działań przewidzianych do realizacji daje szansę na ograniczenie lub rozwiązanie wszystkich problemów zidentyfikowanych na obszarze rewitalizacji? Do oceny zastosowano następującą skalę:

- 0 – działania zaplanowane w programie nie umożliwiają realizacji większości celów i nie obejmują większości problemów zidentyfikowanych na obszarze;
- 1 – działania zaplanowane w programie odnoszą się do większości celów, jednak nie stanowią odpowiedzi na wszystkie problemy zidentyfikowane na obszarze rewitalizacji;
- 2 – działania zaplanowane w programie odnoszą się do wszystkich celów, jednak nie stanowią odpowiedzi na wszystkie problemy zidentyfikowane na obszarze rewitalizacji;
- 3 – działania przewidziane w programie sprzyjają realizacji wszystkich celów programu i tworzą możliwości ograniczenia lub rozwiązania wszystkich zidentyfikowanych problemów.

W największym stopniu realizacji celów i rozwiązywaniu problemów zidentyfikowanych na obszarze rewitalizacji sprzyjają programy Szczecina, Gdańska, Lublina i Bydgoszczy (45,5% populacji badanej). Program dla Bydgoszczy zawiera szerokie spektrum wieloaspektowych działań, tworzących warunki realizacji celów i wyprowadzania obszarów rewitalizacji z sytuacji kryzysowej. Program dla Szczecina nie zawiera specyfikacji celów operacyjnych. Uszczegółowienie następuje na poziomie kierunków działań. Nie wszystkim kierunkom przypisano określone działania, jednak program został ułożony w taki sposób, aby zapewnić możliwość realizacji wszystkich celów strategicznych i ograniczania wszystkich rozpoznanych problemów. W przypadku Gdańska w samym programie nie zawarto działań na rzecz zwiększania aktywności gospodarczej i zwalczania bezrobocia. Jednak jednocześnie obszernie uzasadniono, w jaki sposób liczne działania tego typu realizowane są w ramach programów komplementarnych do programu rewitalizacji. W Szczecinie, Gdańsku i Lublinie dodatkowym czynnikiem sprzyjającym realizacji celów jest mała powierzchnia obszaru rewitalizacji, tworząca warunki osiągnięcia odpowiedniego poziomu koncentracji działań. Pewnym zagrożeniem w przypadku Lublina jest nierównomierne nasycenie poszczególnych podobszarów projektami. Ocenę 2 otrzymały Białystok, Katowice i Łódź (27% próby). W programie Białegostoku nie znaleziono rozwiązania problemu niskiego poziomu kwalifikacji osób bezrobotnych. W programie pojawiają się działania nastawione na zwiększenie aktywności w poszukiwaniu pracy czy motywacji osób bezrobotnych, jednak narzędzia ukierunkowane na rozszerzenie kompetencji i umiejętności zaplanowane zostały jako możliwe działania uzupełniające, których realizacja nie została zagwarantowana. W niewielkim zakresie zaplanowano działania ukierunkowane na rozwój gospodarczy – zaproponowano ciekawe rozwiązanie na rzecz małej przedsiębiorczości – rozwój bazarków osiedlowych, jednak kontynuacja i rozszerzenie tej inicjatywy są uzależnione od powodzenia projektu. Brakuje ponadto innych działań w tej sferze. W programie Katowic brakuje inicjatyw ukierunkowanych na przeciwdziałanie przestępczości, natomiast program dla Łodzi w niewielkim stopniu uwzględnia aktywizację społeczności lokalnej. Ocenę 1 otrzymały programy Warszawy, Krakowa i Poznania. W Warszawie nie

wszystkie działania zaplanowane na etapie tworzenia wiązek przedsięwzięć, znalazły się na liście projektów do realizacji. Działania przewidziane w programie w niewielkim stopniu odnoszą się do rozwiązywania problemów: zależności od pomocy społecznej, długotrwałego bezrobocia, przestępczości, bezdomności czy mniejszości narodowych. Realizacja programu w ograniczonym stopniu umożliwia indukowanie rozwoju gospodarczego. Kraków nie zaplanował żadnych działań mających na celu poprawę bezpieczeństwa i ograniczenie przestępczości, przeciwdziałanie konfliktom funkcji oraz promocję Nowej Huty. Program w niewielkim stopniu tworzy szanse na przeciwdziałanie gentryfikacji, ograniczenie bezrobocia i zależności od świadczeń pomocy społecznej. W Poznaniu zaplanowane działania wykazują nacisk na realizację przede wszystkim celów przestrzennych. Realizacja celów społecznych została oparta głównie na rozwoju oferty kulturalnej, ale zagrożone są możliwości osiągnięcia celów związanych z jakością edukacji, opieki nad dziećmi, jakością pomocy społecznej i senioralnej. Zaprezentowane działania nie odnoszą się także w wystarczający sposób do zidentyfikowanego problemu ubóstwa. Należy ponadto zwrócić uwagę na to, że realizację zakładanych celów w przypadku Poznania, Białegostoku, Łodzi, Katowic, Warszawy czy Bydgoszczy może utrudniać rozległość wyznaczonych w tych miastach obszarów rewitalizacji.

Miastem, które otrzymało najniższą ocenę jest Wrocław. W tym przypadku nie zaplanowano żadnych działań w ramach listy podstawowej dla 3 z 9 celów szczegółowych w przypadku jednego z dwóch wyznaczonych obszarów – Przedmieścia Oławskiego i dla 9 z 12 celów w przypadku drugiego z obszarów – Przedmieścia Odrzańskiego. Realizacja zadań z listy podstawowej ukierunkowana jest jedynie na poprawę efektywności energetycznej i stanu elewacji budynków, a także na przekształcenia przestrzenne wewnątrz kwartałów i przestrzeni publicznych (zob. p. 6.4 opis wskaźnika 20).

Wskaźnik 17. Zakładany wpływ przedsięwzięć na jakość życia mieszkańców obszaru rewitalizacji. Analiza wskaźnika pozwala uzyskać odpowiedź na pytanie: Jaka jest siła możliwego wpływu poszczególnych przedsięwzięć na jakość życia mieszkańców? Do jego oceny zastosowano następującą skalę:

- 0 – działania zaplanowane w programie nie będą miały wpływu na jakość życia mieszkańców obszaru rewitalizacji;
- 1 – działania zaplanowane w programie mogą mieć słaby wpływ na jakość życia mieszkańców obszaru rewitalizacji;
- 2 – działania zaplanowane w programie mogą mieć umiarkowany wpływ na jakość życia mieszkańców obszaru rewitalizacji;
- 3 – działania zaplanowane w programie mogą mieć silny wpływ na jakość życia mieszkańców obszaru rewitalizacji.

Pozytywnym wnioskiem z analizy wskaźnika jest to, że żadne z miast nie otrzymało oceny 0. Zdecydowanie ograniczony wpływ na jakość życia mieszkańców będą miały działania podejmowane w ramach programu dla Wrocławia

(9% próby) – ocena 1. Pomimo niewielkiej powierzchni obszaru rewitalizacji, podjęcie działań w postaci termomodernizacji i remontów części wspólnych budynków oraz przekształceń przestrzeni publicznych i półpublicznych, nie tworzy warunków znacznej poprawy jakości życia. Wśród miast, których programy stwarzają szanse na umiarkowaną poprawę jakości życia mieszkańców, znalazło się 7 jednostek (niemal 64% próby): Białystok, Bydgoszcz, Katowice, Kraków, Łódź, Poznań i Warszawa – otrzymały one ocenę 2. Wynika to z faktu ograniczonego oddziaływania na problemy zidentyfikowane na obszarze lub zagrożenia osiągnięcia efektu koncentracji działań. Ocenę 3 otrzymały: Gdańsk, Szczecin i Lublin (27% próby).

Na tym etapie analizy skonstruowano wskaźnik syntetyczny, obrazujący dopasowanie objętych badaniem programów do założeń modelowego podejścia w planowaniu rewitalizacji w zakresie wyznaczania obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji, kształtowania wizji, celów i działań w sposób zapewniający możliwość rozwiązywania problemów zidentyfikowanych na tych obszarach (część A). W sumie na tym etapie każdy z programów mógł otrzymać maksymalnie 40 punktów. Średnia ocena dla 11 miast wyniosła 24,4 punktu (rysunek 11 a), co stanowi 0,61 (rysunek 11 b) wyniku możliwego do zdobycia. Najwyższą ocenę otrzymał program dla Szczecina – 35 punktów (0,88 maksymalnej liczby punktów). Najniższy wynik otrzymał program dla Wrocławia – 9 punktów (0,23 wyniku maksymalnego, zob. tabela 17).

Oznacza to, że wśród badanych największych miast w Polsce, które dysponują znacznymi zasobami w porównaniu do mniejszych ośrodków i powinny stanowić przykład dla nich, zidentyfikowano znaczne braki w zakresie przygotowania programu rewitalizacji zgodnie z modelem wynikającym z ustawy, wytycznych ministerstwa oraz doświadczeń międzynarodowych. Programy badanych miast w mniejszym lub większym stopniu powielają błędy identyfikowane w odniesieniu do poprzednich okresów programowania, dotyczące:

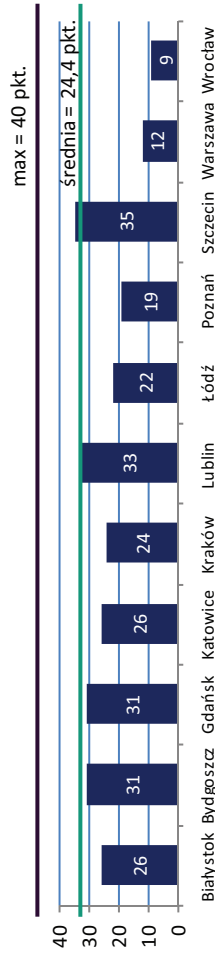
- braku realnych diagnoz i wyboru obszarów, z uwagi na inne przesłanki, co oznacza potencjalne pomijanie obszarów rzeczywiście wymagających interwencji;
- prowadzenia diagnoz nieobejmujących całego miasta lub stosowania sztucznego podziału na jednostki analityczne, przy pomocy budzących wątpliwości wskaźników lub opierania diagnoz na nieaktualnych danych;
- wyznaczania zbyt dużego obszaru rewitalizacji, skutkiem czego może być rozproszenie działań rewitalizacyjnych i niemożliwość osiągnięcia efektów synergicznych wynikających z odpowiedniej ich koncentracji;
- dominującego ukierunkowania na działania o charakterze inwestycyjnym, podejmowania działań społecznych i gospodarczych w ograniczonym stopniu, co może uniemożliwić osiąganie celów społeczno-gospodarczych;
- braku jasnej koncepcji i spójnej wizji sposobu realizacji celów w postaci określonej teorii interwencji;

Tabela 17. Stopień realizacji założeń modelowych – część A

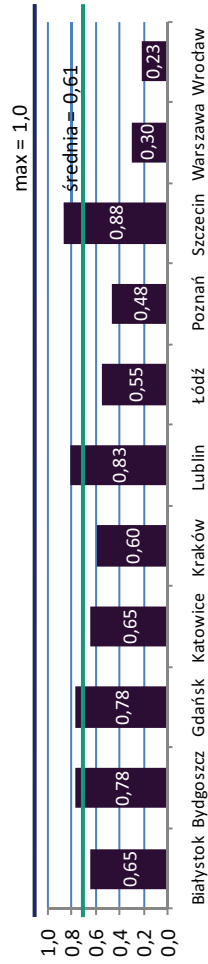
	Miasto										
	Białystok	Bydgoszcz	Gdańsk	Katowice	Kraków	Lublin	Łódź	Poznań	Szczecin	Warszawa	Wrocław
Osiągnięty poziom wskaźnika syntetycznego dla części A (max. 40)	26	31	31	26	24	33	22	19	35	12	9
Stopień realizacji maksymalnego wyniku (max. 1)	0,65	0,78	0,78	0,65	0,60	0,83	0,55	0,48	0,88	0,30	0,23

Źródło: opracowanie własne.

a) Wskaźnik syntetyczny – liczba punktów



b) Wskaźnik syntetyczny – stopień realizacji wyniku maksymalnego



Rysunek 11. Wyniki badań – część A (weryfikacja H1)

Źródło: opracowanie własne.

- braku logicznych powiązań pomiędzy celami a działaniami i efektami programu, które nadal w niektórych programach przybierają raczej charakter deklaracyjny niż rzeczywisty;
- deficytu przedsięwzięć z zakresu przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, pobudzania rozwoju gospodarczego oraz integracji społecznej;
- włączania w zakres rewitalizacji spektakularnych inwestycji w obiekty o znaczeniu przede wszystkim wizerunkowym;
- braku odpowiedniej koncentracji działań, ograniczającego możliwości osiągnięcia efektów synergicznych i zwiększającego ryzyko wywołania jedynie fragmentarycznych zmian.

6.4. Uspołecznienie i zaangażowanie interesariuszy na etapie planowania

Konieczność włączenia społeczności lokalnej i potencjalnych interesariuszy w proces rewitalizacji stanowi podstawową zasadę wynikającą z koncepcji zintegrowanej rewitalizacji i modelowego podejścia do tego procesu (zob. p. 5.3). Skuteczna rewitalizacja jako proces szeroki i wieloelementowy możliwa jest jedynie w warunkach szerokiego porozumienia i współpracy pomiędzy różnego rodzaju podmiotami (aktorami) na scenie miejskiej³³. W tym zakresie na tle doświadczeń poprzednich okresów programowania również odnotowywano szereg problemów, wśród których wskazać można:

- pośpieszne przygotowanie programów rewitalizacji, nie sprzyjające podejmowaniu specjalnych akcji mobilizujących społeczności lokalne;
- wynikający z tego brak lub ograniczony zakres partycypacji społecznej na etapie tworzenia programów rewitalizacji, jak również na etapie wdrażania programu³⁴;
- nieprawidłowe korzystanie z usług firm konsultingowych, skutkujące niewystarczającą jakością programów³⁵;
- opieranie procesu partycypacji o słabe konsultacje społeczne, podczas których mieszkańcy mogli tylko komentować zaproponowane rozwiązania, a nie realnie uczestniczyć w formułowaniu celów i projektów;

³³ Tamże, s. 222.

³⁴ W. Siemiński, T. Topczewska, *Ocena programów...*, s. 4, 35.

³⁵ Praktyka wskazuje na to, że władze lokalne powszechnie zlecały firmom konsultingowym opracowanie programów – w całości lub w znacznej części. Z uwagi na dużą liczbę zleceń i ograniczenia czasowe podmioty te często decydowały się na stosowanie gotowych szablonów dokumentu, co przekładało się na słabe dostosowanie programów do specyfiki miasta i wyłonionych obszarów rewitalizacji.

- niedoceniające partnerów gospodarczych (przedsiębiorców) i społecznych (organizacji pozarządowych) posiadających realne możliwości działania;
- realizowanie partycypacji w formie działań informacyjnych czy wizerunkowych (*public relations*);
- brak konkretnych propozycji dla partnerów, możliwości realnego współdecydowania o projektach, które mają być realizowane w ramach procesów rewitalizacji, określonej puli środków, której wydatkowanie uzależnione jest od zgłoszonych pomysłów i oczekiwań, czego efektem było rozczarowanie, pogłębiające często bierność i apatię partnerów społecznych i gospodarczych miasta;
- brak nawiązywania partnerstw i realizacji programów rewitalizacji w realnej współpracy z podmiotami, które posiadają możliwe do uruchomienia zasoby³⁶;
- traktowanie partycypacji jako zadania do wykonania, którego efekty mogą utrudnić przygotowanie programu³⁷.

Identyfikacja powyższych problemów i błędy popełniane w programach rewitalizacji tworzonych w okresach programowania 2004–2006 i 2007–2013 w konfrontacji z modelem planowania procesu rewitalizacji (p. 5.2 i 5.3), pozwoliły sformułować kolejne 3 wskaźniki niezbędne do realizacji celu pracy.

Wskaźnik 18. Narzędzia wykorzystane w procesie konsultacji społecznych. Wskaźnik ten umożliwia udzielenie odpowiedzi na dwa pytania: (1) jakie zastosowano metody konsultacji? (2) jak można ocenić poziom uczestnictwa mieszkańców w procesie planowania? Do oceny zastosowano następującą skalę: 0 – zrealizowano minimalne wymogi ustawy – zastosowano 3 formy konsultacji, w odniesieniu do pięciu poziomów uczestnictwa mieszkańców w życiu publicznym opisanych w poprzednim rozdziale (p. 5.3), osiągnięto poziom trzeci – pozyskiwanie opinii;

1 – zastosowano 3–5 form konsultacji, osiągnięto poziom czwarty uczestnictwa mieszkańców w życiu publicznym – konsultacje;

2 – zastosowano powyżej 5 form konsultacji, osiągnięto poziom czwarty uczestnictwa mieszkańców w życiu publicznym – konsultacje;

3 – zastosowano powyżej 5 form konsultacji, osiągnięto poziom piąty uczestnictwa mieszkańców w życiu publicznym – komunikacja oparta na dialogu.

Żadne z badanych miast nie otrzymało oceny 0. Wynika to z faktu zastosowania w każdym z miast naboru projektów do programu, który wykracza poza poziom pozyskiwania opinii. Wszystkie badane miasta pod względem uczestnictwa mieszkańców w życiu publicznym osiągnęły poziom czwarty, jednak żadne nie nawiązało ze społecznością lokalną trwałej komunikacji opartej na dialogu. Trwałym forum porozumiewania się jest komitet rewitalizacji, którego

³⁶ *Rewitalizacja obszarów zdegradowanych w miastach...*, s. 13, 18–19.

³⁷ *Kierunki i zasady wspierania działań społecznych...*, s. 80.

powołanie przewidziano w kilku programach. Jednak jego rola, już na poziomie ustawy, ograniczona została do funkcji opiniodawczej i doradczej, co sprawia, że nie może być uznany za instytucję trwałej komunikacji opartej na dialogu. Ocenę 1 otrzymały programy Katowic, Krakowa, Lublina, Poznania i Wrocławia. Pozostałe miasta wykorzystały więcej niż 5 form konsultacji społecznych i otrzymały ocenę 2. Powszechnie wykorzystywanymi formami, oprócz obligatoryjnego zbierania uwag pisemnych, były spotkania konsultacyjno-informacyjne, debaty oraz zbieranie uwag ustnych. W ponad połowie miast zastosowano badania ankietowe. Spośród rekomendowanych, bardziej angażujących form konsultacji w większości wykorzystano warsztaty, w tym warsztaty przyszłościowe i diagnostyczno-strategiczne (9 miast), rzadziej spacery badawcze (5 miast) i grupy przedstawicielskie (4 miasta). Wśród innych ciekawych form, spoza tego katalogu, zaproponowanych mieszkańcom znalazły się kawiarenka obywatelska (Białystok) i „fajranty po łódzku”.

Wskaźnik 19. Uczestnicy procesu planowania – analiza tego wskaźnika pozwala sformułować odpowiedzi na pytania: (1) kto uczestniczył w tworzeniu programu? (2) czyje projekty zostały włączone do programu na listę podstawową? Do oceny zastosowano następującą skalę:

- 0 – w procesie planowania uczestniczyli jedynie przedstawiciele urzędu i jednostek miejskich lub przedstawiciele urzędu i jednostek miejskich oraz eksperci;
- 1 – w procesie planowania uczestniczyli przedstawiciele urzędu i jednostek miejskich, ewentualnie eksperci, grupy przedstawicielskie (właściciele nieruchomości, rady osiedli, TBS-y, spółdzielnie mieszkaniowe), w ograniczonym stopniu mieszkańcy;
- 2 – w procesie planowania uczestniczyli przedstawiciele urzędu i jednostek miejskich, ewentualnie eksperci, grupy przedstawicielskie, mieszkańcy, instytucje publiczne i niepubliczne, organizacje pozarządowe;
- 3 – w procesie planowania uczestniczyli przedstawiciele urzędu i jednostek miejskich, ewentualnie eksperci, grupy przedstawicielskie, mieszkańcy, instytucje publiczne i niepubliczne, organizacje pozarządowe, podmioty gospodarcze.

Analiza wskaźnika wykazała, że żadne z miast nie otrzymało oceny 0. Ocenę 1 otrzymał Wrocław (9% próby badawczej). W tym przypadku dostrzegalna jest silna współpraca miasta i operatora rewitalizacji ze wspólnotami mieszkaniowymi. Podmioty te stanowią głównych partnerów w procesie rewitalizacji. Jednocześnie uwypukla się zaburzenie proporcji w zakresie uwzględniania głosu i postulatów pozostałych interesariuszy – rola mieszkańców i organizacji pozarządowych jest zdecydowanie mniejsza. Wśród miast, które w planowanie procesu rewitalizacji nie zaangażowały w wyraźny sposób podmiotów gospodarczych, ale spełniły inne wymienione kryteria znalazły się Białystok i Gdańsk (18%) – ocena 2. W pozostałych 8 miastach (niemal 73% próby) grupa interesariuszy, którzy zostali w mniejszym lub większym stopniu dopuszczeni do planowania procesu rewitalizacji, choćby poprzez możliwość zgłaszania projektów była dość szeroka

i obejmowała jednostki i podmioty zależne od miasta, przedstawiciele właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości, rady osiedli, instytucje publiczne i niepubliczne niezależne od miasta, organizacje pozarządowe, mieszkańców, a także podmioty gospodarcze (ocena 3). W przygotowaniu większości omawianych programów rewitalizacji (przynajmniej 7 z 11 miast) udział brali eksperci i firmy konsultingowe. Jednak ich rola zmieniła się w porównaniu do poprzedniego okresu programowania. Zdecydowanie częściej ich udział polegał na konsultowaniu programu i pewnych jego elementów i wspomaganiu zespołów zadaniowych w ramach urzędów miast w jego tworzeniu oraz przygotowaniu określonych narzędzi, np. przeprowadzeniu diagnozy, czy sformułowaniu koncepcji systemu monitoringu. Jedynie pojedyncze miasta prowadziły cały proces planowania pod kierunkiem podmiotów konsultingowych (Kraków, Białystok).

Wskaźnik 20. Wpływ partycypacji społecznej na kształt w programie rewitalizacji. Wskaźnik umożliwia udzielenie odpowiedzi na 4 pytania: (1) w jakim stopniu mieszkańcy zostali zaangażowani w planowanie procesu rewitalizacji? (2) w jakim stopniu ich wnioski zostały uwzględnione w programie? (3) jaki wpływ miały konsultacje społeczne na kształt programu? (4) jaką rolę pełnili mieszkańcy: obserwatorów, opiniodawców, projektodawców czy uczestników procesu? Do oceny przyjęto następującą skalę:

- 0 – nie zastosowano bardziej angażujących form partycypacji, mieszkańcy pełnili rolę obserwatorów, ich głosy nie miały wpływu na kształt programu rewitalizacji;
- 1 – nie zastosowano bardziej angażujących form partycypacji, mieszkańcy pełnili rolę obserwatorów, opiniodawców i projektodawców, ich opinie miały niewielki wpływ na kształt programu rewitalizacji;
- 2 – zastosowano bardziej angażujące formy partycypacji, mieszkańcy pełnili rolę obserwatorów, opiniodawców, projektodawców i uczestników, jednak ich opinie miały umiarkowany wpływ na kształt programu rewitalizacji;
- 3 – zastosowano bardziej angażujące formy partycypacji, mieszkańcy pełnili rolę obserwatorów, opiniodawców, projektodawców i uczestników, ich opinie miały znaczący wpływ na kształt programu rewitalizacji;
- 4 – głosy i pomysły mieszkańców miasta miały kluczowe znaczenie na etapie tworzenia programu rewitalizacji, mieszkańcy byli głównymi „architektami” programu.

Zaproponowana skala ocen odzwierciedla różnorodność sytuacji spotykanych w badanych programach rewitalizacji i wynikających z wymagań formułowanych na gruncie ustawy i wytycznych ministerialnych. Wymagania te obejmują konieczność zastosowania angażujących form partycypacji (takich jak: warsztaty, spacer studyjne, ankiety, wywiady czy wykorzystanie grup przedstawicielskich).

Pozytywnie ocenić należy, że żadne z miast nie otrzymało oceny 0. Ocenę 1 otrzymały Wrocław i Poznań (18% próby). W obu miastach konsultacje społeczne miały zdecydowanie ograniczoną formę na tle pozostałych badanych ośrodków

miejskich. We Wrocławiu główny nacisk w konsultacjach położono na współpracę ze wspólnotami mieszkaniowymi, jednocześnie ograniczono rolę innych podmiotów. Ta sytuacja ujawniła się silnie na etapie naboru fiszek projektowych. Pomimo złożenia znacznej liczby propozycji (ponad 850), zdecydowana większość (niemal 600) stanowiła projekty wspólnot związane z remontami i termomodernizacjami. Ponad 100 zgłoszonych projektów odnosiło się do remontów i termomodernizacji budynków użyteczności publicznej, a także modernizacji czy przekształceń przestrzeni publicznych, w tym terenów zielonych. Zgłoszono zaledwie 20 projektów społecznych, jednak żaden z nich nie znalazł się na liście przedsięwzięć podstawowych. Wszystkie inicjatywy podmiotów zewnętrznych wobec urzędu miasta, niebędących wspólnotami mieszkaniowymi znalazły się na liście projektów uzupełniających, których realizacja nie została zagwarantowana. Taki rozkład zgłaszanych projektów może wynikać z niedostatku informacji i edukacji interesariuszy w zakresie idei i istoty rewitalizacji. W Poznaniu słabość procesu partycypacji społecznej wyraża się w niewielkiej skali uczestnictwa interesariuszy: na etapie wyznaczania obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji złożono 6 wniosków dotyczących jego rozszerzenia, przeprowadzono jedno spotkanie z interesariuszami i spotkania z radami osiedli, w efekcie naboru zgłoszono jedynie 13 projektów, podczas konsultacji projektu programu złożono zaledwie 9 wniosków dotyczących tego dokumentu.

Umiarkowany wpływ na kształt programu rewitalizacji mieli mieszkańcy Katowic, Krakowa, Łodzi i Warszawy (36% próby). W Krakowie proces konsultacji na etapie diagnozy i identyfikacji projektów budzi pewne kontrowersje. Przeprowadzona na potrzeby identyfikacji problemów geoankieta odnosiła się jedynie do z góry wyspecyfikowanych problemów przestrzennych. W trakcie warsztatów zabrakło omówienia rozpoznanych problemów, dlatego trudno ocenić czy zebrane w toku spotkań pomysły stanowią realną odpowiedź na problemy obszaru rewitalizacji. Zebrane pomysły nie wskazują na to, aby zwracano mieszkańcom uwagę na problemy obszaru rewitalizacji i poszukiwano ich rozwiązań. Problemy i ich rozwiązania wyrażone są często jedynie w postaci określenia miejsca interwencji, bez opisu na czym ta interwencja powinna polegać. Stąd trudno niekiedy ocenić w jakim stopniu pomysły te zostały uwzględnione w programie. Wyraźnie dostrzec również można zróżnicowane podejście do warsztatów prowadzonych w poszczególnych podobszarach: w jednym z nich udało się zidentyfikować zarówno problemy, jak i opracować propozycje ich rozwiązań, w drugim skoncentrowano się na problemach, bez formułowania koncepcji przeciwdziałania im, w trzecim natomiast uzyskano jedynie propozycje działań do podjęcia, bez ich wcześniejszego odniesienia do problemów.

W Łodzi w proces konsultacji wkradł się pewien chaos. Przykładowo, projekt pilotażowy został opracowany przed wyznaczeniem obszaru rewitalizacji, co miało silny wpływ na możliwość uwzględnienia głosów mieszkańców na późniejszych etapach planowania. W ramach projektu pilotażowego przeprowadzono

szeroko zakrojone konsultacje z mieszkańcami. Na tym etapie w rzeczywistości sformułowana została koncepcja rewitalizacji, prawdopodobnie dlatego w konsultacjach prowadzonych w późniejszym okresie twórcy programu wykazywali już ograniczoną skłonność do uwzględniania opinii mieszkańców.

Na etapie konsultacji granic obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji pojawiły się głosy, krytykujące arbitralność wyznaczenia tych obszarów. Rozszerzenie o pewne elementy diagnozy dokumentu z zakresu polityki społecznej nie zlikwidowało problemu braku rzetelnych diagnoz (zob. p. 6.2 opis wskaźnika 4). Na etapie konsultacji samego programu rewitalizacji w zakresie rozpatrywania postulatów i opinii przyjęto zasadę, że uwagi nie wnoszące propozycji konkretnych zmian w dokumencie zostają zinterpretowane jako przyjęte do wiadomości. Nie wymagają ustosunkowania się do ich treści – można tym samym uznać, że w praktyce wszystkie tego typu opinie zostały w pewnej mierze zlekceważone. Wśród uwag powróciły kwestie braku rzetelnych diagnoz na potrzeby wyznaczenia obszaru zdegradowanego, jednak były one uznawane za bezzasadne. Pojawiły się także uwagi dotyczące przedsięwzięć ściśle inwestycyjnych, wskazujące na to, że w programie uwzględniono projekty, których realizacja nie jest uzasadniona z punktu widzenia istoty procesu rewitalizacji (por. p. 6.3 opis wskaźnika 12). Jednak propozycje wykreślenia tych przedsięwzięć i przeznaczenia zarezerwowanych na nie środków na cele odzwierciedlające istotę procesu rewitalizacji nie zostały uwzględnione.

Ciekawym podsumowaniem działań partycypacyjnych w Łodzi jest opinia wyrażona w trakcie jednego ze spotkań przeprowadzonych na etapie konsultacji zmiany programu rewitalizacji w 2018 roku, w myśl której „mieszkańcy nie chodzą na konsultacje bo nie wierzą w ich sens, nie mają wiary, że ich głos będzie brany pod uwagę”³⁸. Uczestnicy warsztatów z organizacjami pozarządowymi wskazywali także na to, że „interesariusze powinni być włączani na etapie projektowania, a nie już w ostatnim etapie, kiedy dany np. dokument już istnieje”³⁹. Na etapie konsultacji obszaru rewitalizacji, projektu programu i jego zmiany uwidacznia się ograniczona skłonność do respektowania opinii uczestników konsultacji, co mogło przełożyć się na ich odczucia wyrażone podczas konsultacji w 2018 roku.

Ocenę 3 otrzymały programy: Białegostoku, Bydgoszczy, Gdańska, Lublina i Szczecina (45,5% próby). W tych miastach przeprowadzone warsztaty, spacerowe badania i zastosowane inne formy konsultacji przekładają się na kształt i zawartość programu rewitalizacji. W Lublinie w rezultacie przeprowadzonych konsultacji treść projektu programu rewitalizacji uległa istotnym modyfikacjom. Rozbudowano część diagnostyczną, rozszerzono program o istotne projekty oraz wprowadzono szereg drobniejszych zmian uwzględniających zgłoszone oczekiwania społeczne.

³⁸ *Raport z konsultacji społecznych dotyczących zmiany Gminnego Programu Rewitalizacji miasta Łodzi*, Łódź 2018, s. 19.

³⁹ Tamże.

6.5. Planowanie operacyjne i monitoring efektów procesu

Wśród niedoskonałości programów powstających w poprzednich okresach programowania, czyli w latach 2004–2006 i 2007–2013 w zakresie planowania operacyjnego i monitoringu efektów procesu rewitalizacji wskazać można:

- niepowodzenie w zakresie zaangażowania kapitału prywatnego;
- brak realnych propozycji dla potencjalnych partnerów rewitalizacji⁴⁰;
- korzystanie z niewielkiego zakresu źródeł finansowania, głównie w postaci środków własnych gminy i funduszy unijnych, co ogranicza możliwość realizacji wszystkich projektów zaplanowanych w programie i zmniejsza szanse na uzyskanie koncentracji działań oraz efektu synergii;
- w praktyce brak możliwości pozyskania środków unijnych na część projektów, co, poprzez wyłączenie ich z realizacji, sprzyjało osiągnięciu jedynie fragmentarycznych efektów przekształceń;
- niewielki stopień uwzględniania partnerstwa i zaangażowania w realizację programu różnorodnych podmiotów. Uwzględnione partnerstwa polegały głównie na włączeniu do realizacji przedsięwzięcia jednego dodatkowego podmiotu⁴¹;
- iluzoryczne, często jedynie formalne powiązanie programów ze strategiami rozwoju miast, a także innymi dokumentami strategicznymi zarówno z poziomu lokalnego, jak i ponadlokalnego⁴²;
- brak spójnego planu rozwoju miasta i rewitalizacji: opisy powiązań programów ze strategicznymi dokumentami dotyczącymi rozwoju miasta i regionu obejmowały najczęściej wykaz celów i priorytetów z poszczególnych opracowań, nie tworząc spójnego planu rozwoju i rewitalizacji miasta⁴³. Założenie o występowaniu powiązań programu z tymi dokumentami było przyjmowane z góry, bez rzeczywistej refleksji i próby wykazania występowania tych relacji;
- brak ustaleń dotyczących etapu wdrażania lub powierzanie realizacji tego etapu pojedynczym jednostkom organizacyjnym, funkcjonującym wcześniej w strukturze urzędu⁴⁴, zwykle odpowiedzialnym za działania inwestycyjne, a jednocześnie nie posiadającym wiedzy, doświadczenia i kompetencji niezbędnych w procesie skutecznego planowania, wdrażania i nadzorowania działań o charakterze społecznym, co przekładało się na zaniedbywanie przez te podmioty prowadzenia działań miękkich⁴⁵;

⁴⁰ *Rewitalizacja obszarów zdegradowanych w miastach...*, s. 8, 17.

⁴¹ *Znaczenie projektów realizowanych...*, s. 292.

⁴² *Rewitalizacja obszarów zdegradowanych w miastach...*, s. 19.

⁴³ T. Topczewska, *Podstawy planistyczne rewitalizacji...*, s. 14.

⁴⁴ Tamże, s. 17–18.

⁴⁵ *Badanie ewaluacyjne pn. „Ocena wsparcia w obszarze rewitalizacji...*, s. 161.

- powierzenie prowadzenia rewitalizacji podmiotom umiejscowionym nisko w strukturze organizacyjnej, nie posiadającym wystarczających zasobów i kompetencji decyzyjnych do prowadzenia tak złożonego procesu⁴⁶;
- słabość realizacji funkcji koordynującej samorządu. W większości przypadków ograniczała się ona do prowadzenia działań własnych w ramach realizowanych projektów oraz włączania do programów rewitalizacji projektów innych podmiotów, starających się o pozyskanie zewnętrznych środków⁴⁷;
- nieuwzględnianie w dokumencie potrzeby utworzenia systemu monitorowania i ewaluacji programu lub jego słabość⁴⁸;
- ograniczenie systemu monitorowania do opisu zasad monitorowania, brak zestawu wskaźników odnoszących się do stopnia, w jakim zostały osiągnięte cele programu⁴⁹;
- definiowanie wskaźników monitoringu w taki sposób, że zależą one bardziej od zjawisk zewnętrznych, niż od interwencji, której efekty powinny mierzyć⁵⁰;
- błędne definiowanie wskaźników w sposób powodujący ich nieprzydatność, „przemieszczenie” celu lub dążenie do minimalizacji ryzyka tego, że nie zostaną osiągnięte⁵¹;
- brak włączenia ewaluacji w cykl planowanej interwencji;
- zamawianie lub prowadzenie ewaluacji w celu wykazania zakładanego z góry sukcesu, zamiast zamawiania jej i prowadzenia w celu podniesienia jakości rewitalizacji⁵².

Do oceny jakości planowania operacyjnego i monitoringu efektów procesu rewitalizacji skonstruowano siedem kolejnych wskaźników (nr 21–27). Podstawą ich sformułowania były wytyczne modelu planowania procesu rewitalizacji opisane w poprzednim rozdziale (p. 5.2) oraz zaprezentowane powyżej niedoskonałości programów rewitalizacji zaobserwowane w poprzednich okresach programowania.

Wskaźnik 21. Podmioty realizujące przedsięwzięcia rewitalizacyjne – wskaźnik stanowi odpowiedź na pytanie: W jakim stopniu udało się (lub planuje się) zaangażować w realizację procesu rewitalizacji podmioty zewnętrzne wobec miasta? Do oceny zastosowano następującą skalę:

0 – powyżej 75% projektów realizowanych przez miasto lub podległe mu jednostki;

⁴⁶ *Rewitalizacja obszarów zdegradowanych w miastach...*, s. 18.

⁴⁷ A. Jadach-Sepioło, *Rafy procesu rewitalizacji...*, s. 36.

⁴⁸ *Rewitalizacja obszarów zdegradowanych w miastach...*, s. 18.

⁴⁹ *Badanie ewaluacyjne pn. „Ocena wsparcia w obszarze rewitalizacji...*, s. 173.

⁵⁰ *Analiza zagrożeń dla procesu rewitalizacji...*, s. 10.

⁵¹ *Kierunki i zasady wspierania działań społecznych...*, s. 73.

⁵² *Analiza zagrożeń dla procesu rewitalizacji...*, s. 10.

- 1 – od 50% do 75% projektów realizowanych przez miasto lub podległe mu jednostki;
- 2 – od 25% do 49,9% projektów realizowanych przez miasto lub podległe mu jednostki;
- 3 – poniżej 25% projektów realizowanych przez miasto lub podległe mu jednostki.

Udział przedsięwzięć realizowanych przez poszczególne podmioty zaprezentowano w tabeli 18.

Analiza wskaźnika wykazuje, że niewielki stopień zaangażowania podmiotów zewnętrznych osiągnięto w Białymstoku i Warszawie (18% próby) – miasta te otrzymały ocenę 0. W umiarkowanym stopniu udało się zaangażować w realizację procesu rewitalizacji podmioty zewnętrzne wobec miasta w Gdańsku, Lublinie oraz Poznaniu (27%) – ocena 1. Proces rewitalizacji ze znacznym udziałem podmiotów zewnętrznych zaplanowano w Bydgoszczy, Katowicach, Krakowie i Łodzi (36% próby) – miasta te otrzymały ocenę 2. O ile zaangażowanie podmiotów gospodarczych – w formie zgłaszania przez nie projektów do programu, udało się osiągnąć w większości badanych miast, o tyle w nielicznych miastach udało się zaangażować te podmioty w prowadzenie działań społecznych. Przykładem miasta, które osiągnęło sukces w tej sferze, jest Bydgoszcz. Wśród działań miękkich zgłoszonych do programu rewitalizacji przez podmioty prywatne znaleźć można m.in.: inicjatywę prowadzenia świetlicy środowiskowej, Centrum Rozwoju Małego Dziecka, kompleksowe wsparcie bezdomnych mężczyzn, centrum wolontariatu i mentoringu rówieśniczego czy różnorodne projekty zwiększenia aktywności społecznej i kulturowej osób z grup defaworyzowanych. Niewątpliwym sukcesem w tym przypadku wynika z dwóch przyczyn. Po pierwsze już na etapie tworzenia programu dla Bydgoszczy wydzielono oddzielną pulę środków do zagospodarowania na projekty podmiotów zewnętrznych wobec jednostek miejskich – organizacji pozarządowych, przedsiębiorców, spółdzielni mieszkaniowych czy wspólnot. Po drugie wytyczne Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego, jako instytucji zarządzającej alokacją funduszy unijnych nałożyły na projektodawców starających się o dofinansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych obowiązek połączenia, i niejako uzasadnienia, realizacji tego rodzaju przedsięwzięć poprzez działania społeczne. Oznacza to, że aby mieć możliwość skorzystania z dofinansowania pochodzącego ze środków unijnych, każdy z projektów inwestycyjnych musiał zostać „obudowany” działaniami społecznymi.

W 2 miastach – Wrocławiu i Szczecinie (18% próby badawczej) w bardzo dużym stopniu udało się zaangażować w proces rewitalizacji podmioty niezależne od miasta (ocena 3). Warto jednak zauważyć, że w miastach, które osiągnęły najwyższy udział podmiotów zewnętrznych w realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych, głównymi podmiotami pozyskanymi do programu są wspólnoty mieszkaniowe. Sytuacja ta jest szczególnie wyraźna we Wrocławiu, w którym proces rewitalizacji opiera się jedynie na dwóch rodzajach podmiotów: mieście i wspólnotach mieszkaniowych.

Tabela 18. Udział przedsięwzięć realizowanych przez poszczególne podmioty w ogóle planowanych przedsięwzięć

	Miasto										
	Białystok	Bydgoszcz	Gdańsk	Katowice	Kraków	Lublin	Łódź	Poznań	Szczecin	Warszawa	Wrocław
Udział podmiotów w realizacji przedsięwzięć	85,2%	32,3%	63,9%	46,5%	49,7%	60,7%	39,0%	56,8%	21,1%	80,0%	19,4%
miasto i jednostki miejskie	–	10,2%	–	2,4%	31,4%	–	1%	–	47,9%	10,4%	80,6%
wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe	5,6%	23,6%	5,6%	9,4%	10,5%	1,6%	4,8%	2,1%	15,5%	2,6%	–
organizacje pozarządowe	–	11,0%	2,8%	8,7%	2,0%	6,6%	37,1%	17,9%	5,6%	5,2%	–
instytucje publiczne i niepubliczne	–	15,7%	–	24,4%	5,9%	–	6,7%	5,3%	1,4%	0,9%	–
podmioty gospodarcze	7,4%	7,1%	27,8%	8,7%	–	29,5%	11,4%	17,9%	4,2%	0,9%	–
partnerstwa z miastem lub jego jednostkami	1,9%	–	–	–	0,7%	1,6%	–	–	4,2%	–	–
partnerstwa poza miastem	0	2	1	2	2	1	2	1	3	0	3
Wskaźnik 21. OCENA	9,3%	7,1%	27,8%	8,7%	0,7%	31,1%	11,4%	17,9%	8,5%	0,9%	0,0%
SUMA przedsięwzięć w partnerstwie i współpracy	1	1	3	1	0	3	2	3	1	0	0
Wskaźnik 22. OCENA											

Źródło: opracowanie własne.

Wskaźnik 22. Realizacja przedsięwzięć w partnerstwie i współpracy.

Wskaźnik ten umożliwia uzyskanie odpowiedzi na dwa pytania: (1) jaka jest skala realizacji planowanych przedsięwzięć na zasadach partnerstwa pomiędzy różnymi podmiotami? (2) w jakim stopniu planowane przedsięwzięcia będą realizowane we współpracy różnych podmiotów? Uwzględniono oficjalne partnerstwa oraz współpracę polegającą na koordynacji projektów przez podmiot publiczny i powierzaniu ich realizacji wyłonionym w drodze konkursu partnerom zewnętrznym, np. organizacjom pozarządowym lub partnerom prywatnym. Do oceny zastosowano następującą skalę:

- 0 – przedsięwzięcia realizowane we współpracy i partnerstwie stanowią do 5% ogółu zaplanowanych projektów;
- 1 – przedsięwzięcia realizowane we współpracy i partnerstwie stanowią od 5% do 10% ogółu zaplanowanych projektów;
- 2 – przedsięwzięcia realizowane we współpracy i partnerstwie stanowią od 10% do 15% ogółu zaplanowanych projektów;
- 3 – przedsięwzięcia realizowane we współpracy i partnerstwie stanowią powyżej 15% ogółu zaplanowanych projektów.

Udział przedsięwzięć realizowanych we partnerstwie i współpracy zaprezentowano w tabeli 18.

Miasta, w których proces rewitalizacji w niewielkim stopniu może sprzyjać tworzeniu partnerstw i współpracy różnych podmiotów to: Wrocław, Warszawa i Kraków (ocena 0). W znacznym stopniu przedsięwzięcia rewitalizacyjne zaplanowane są do realizacji w partnerstwie w Łodzi (ocena 2). W największym stopniu proces rewitalizacji może wpływać na tworzenie kapitału społecznego, poprzez współpracę w realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych w Gdańsku, Lublinie i Poznaniu (ocena 3). Pozostałe miasta otrzymały ocenę 1. W przypadku zdecydowanej większości projektów rewitalizacyjnych zaplanowana współpraca dotyczy zaangażowania dwóch podmiotów. Jedynie w Katowicach, Lublinie i Szczecinie pojawiły się partnerstwa składające się z większej liczby podmiotów, w tym bez udziału miasta. W Szczecinie realizacji projektu pod nazwą „Aktywizacja mieszkańców z wykorzystaniem Lokalu Kreatywnego” podjęły się we współpracy trzy organizacje pozarządowe: Stowarzyszenie Twórców i Producentów Sztuki, Stowarzyszenie Media Dizajn oraz Fundacja Bł. Królowej Jadwigi. Ponadto inny z projektów⁵³ jest przewidywany do realizacji w szerokim partnerstwie obejmującym: szkoły średnie (zawodowe i ogólnokształcące), gminę miasto Szczecin, przedsiębiorstwa prywatne, organizacje pozarządowe, ewentualnie Urząd Marszałkowski, uczelnie wyższe, podmioty ekonomii społecznej.

⁵³ „Projekt 51. «Rozwiń skrzydła» – seria warsztatów i spotkań dla młodzieży w celu poznania swoich predyspozycji oraz wymagań rynku pracy i dokonania świadomego wyboru ścieżki kariery zawodowej”.

Wskaźnik 23. Różnorodność źródeł finansowania – wskaźnik dostarcza odpowiedzi na pytania: (1) jakie źródła finansowania procesu rewitalizacji zostały przewidziane w programie? (2) czy planowane jest zaangażowanie różnorodnych źródeł finansowania? Do oceny zastosowano następującą skalę:

- 0 – przedsięwzięcia rewitalizacyjne będą finansowane jedynie ze środków własnych miasta i jego jednostek oraz ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR);
- 1 – przedsięwzięcia rewitalizacyjne będą finansowane ze środków własnych miasta i jego jednostek, ze środków EFRR i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) lub ze środków własnych miasta, środków EFRR i środków prywatnych (np. wspólnot mieszkaniowych);
- 2 – przedsięwzięcia rewitalizacyjne będą finansowane ze środków własnych miasta i jego jednostek, ze środków EFRR, EFS oraz innych środków, w tym środków prywatnych;
- 3 – przedsięwzięcia rewitalizacyjne będą finansowane ze środków własnych miasta i jego jednostek, ze środków EFRR, EFS oraz innych środków, w tym środków prywatnych i środków zwrotnych.

Żadne z miast nie otrzymało oceny 0. Ocenę 1 otrzymały Białystok i Wrocław, które zaplanowały wykorzystanie jedynie trzech potencjalnych źródeł finansowania. W przypadku Białegostoku są to budżet miasta, EFRR i EFS. Białystok wyróżnia się ponadto na tle pozostałych badanych miast wysoką skalą planowanego zaangażowania środków unijnych. Zgodnie z zapisami programu, może ona wynieść 78,6% łącznych kosztów podstawowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Świadczy to o znacznej zależności od finansowania unijnego i podwyższonym ryzyku zaniechania realizacji przedsięwzięć, dla których nie uda się pozyskać finansowania z tych źródeł. Bardziej zróżnicowane źródła finansowania zaplanowano w Bydgoszczy, Gdańsku, Szczecinie i Warszawie. Miasta te otrzymały ocenę 2, z uwagi na nieuwzględnienie wśród potencjalnych źródeł finansowania funduszy zwrotnych. Przy czym dla Gdańska i Warszawy ocena uwzględnia deklarację zaangażowania środków prywatnych, choć program nie zawiera danych o przewidywanej skali tych środków. W pozostałych miastach zaplanowano wykorzystanie szerokiego zakresu różnorodnych źródeł finansowania (ocena 3). W Łodzi planowane jest wykorzystanie m.in. kredytów z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) i środków z Narodowego Funduszu Gospodarki Wodnej i Środowiska (NFOŚiGW). W Poznaniu – Wojewódzkiego Funduszu Gospodarki Wodnej i Środowiska (WFOŚiGW), EBI, partnerstwa publiczno-prywatnego, inicjatywy JESSICA II oraz pożyczek dla sfery ekonomii społecznej, które są udzielane w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (finansowanego z EFS). Szczecin, pomimo braku zaangażowania środków zwrotnych, również przewiduje znaczną różnorodność źródeł środków finansowych przeznaczonych na rewitalizację. Wśród nich znalazły się środki: Ministerstwa Rozwoju, Norweskiego Mechanizmu Finansowego, mechanizmu finansowego Europejskiego

Obszaru Gospodarczego, NFOŚiGW lub WFOŚiGW oraz Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego. W części miast nie określono planowanej skali zaangażowania środków unijnych, co utrudnia ocenę zagrożenia realizacji całości programu. Danych tych brakuje dla Gdańska, Łodzi, Poznania i Warszawy. Poza Białymstokiem, wśród miast, w których realizacja przedsięwzięć rewitalizacyjnych w znacznym stopniu zależy od dostępności środków z EFRR i EFS, znalazły się: Kraków (66,9% planowanych środków z UE), Bydgoszcz (62,2%), Wrocław (49,5%) i Lublin (44,5%). W mniejszym stopniu zagrożone pod tym względem są programy Szczecina (30,4% środków UE) i Katowic (24,3%).

Wskaźnik 24. Podmioty odpowiedzialne za wdrażanie programu (struktura zarządzania). Wskaźnik pozwala sformułować odpowiedzi na 4 pytania: (1) czy program rewitalizacji zawiera ustalenia dotyczące etapu wdrażania? (2) jaki podmiot został wskazany jako odpowiedzialny za realizację programu rewitalizacji? (3) czy za etap wdrażania odpowiedzialna jest jednostka umiejscowiona wysoko w strukturze organizacyjnej urzędu posiadająca kompetencje do rzeczywistego kierowania realizacją procesu? (4) czy sformułowano interdyscyplinarny zespół wdrażający, czy też proces będzie realizowany przez poszczególne jednostki w ramach ich sektorowych kompetencji? Do oceny zastosowano następującą skalę:

- 0 – realizacja procesu następuje w ramach kompetencji sektorowych poszczególnych jednostek organizacyjnych, do koordynacji realizacji powołano lub wyznaczono jednostkę lub zespół o kompetencjach inwestycyjnych. Podmiot ten jest odpowiedzialny za realizację części procesu w ramach swoich kompetencji oraz koordynację działań sektorowych innych jednostek urzędu i podmiotów zewnętrznych. Koordynator rewitalizacji umiejscowiony jest nisko w strukturze organizacyjnej urzędu;
- 1 – zespół lub jednostki odpowiedzialne za sektorowe wdrażanie procesu rewitalizacji są podporządkowane koordynatorowi ds. rewitalizacji w randze zastępcy prezydenta miasta lub wiceprezydenta albo koordynator rewitalizacji ma możliwość wydawania wiążących dyspozycji i rekomendacji dyrektorom innych komórek lub jednostek organizacyjnych;
- 2 – za wdrażanie procesu rewitalizacji odpowiada wydzielona jednostka w ramach urzędu pełniąca rolę realizatora zadań miasta i koordynatora zadań wykonywanych przez podmioty zewnętrzne lub za wdrażanie procesu rewitalizacji odpowiada zewnętrzny wobec urzędu operator.

Analiza wskaźnika wykazała, że podejście sektorowe do realizacji zadań w ramach procesu rewitalizacji zostało zastosowane w 7 miastach: Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Krakowie, Lublinie, Szczecinie i Warszawie, które stanowią niemal 64% próby badawczej. Miasta te otrzymały ocenę 0. Pomimo powołania w niektórych z tych miast (Białystok, Bydgoszcz) interdyscyplinarnych zespołów lub komórek ds. rewitalizacji, podmioty te pełnią jedynie role opiniodawczo-doradcze. W Krakowie, Gdańsku, Lublinie i Szczecinie realizację zadań

z zakresu rewitalizacji powierzono istniejącym już w strukturze organizacyjnej podmiotom w ramach jednostki ds. rewitalizacji, zajmującym się przede wszystkim prowadzeniem przedsięwzięć inwestycyjnych (takim jak Architekt Miasta, Biuro Rozwoju, Departament Inwestycji i Rozwoju czy Wydział Rozwoju Miasta). Jednostki te są odpowiedzialne za realizację części zadań w ramach własnych kompetencji i koordynację działań pozostałych jednostek miejskich i podmiotów zewnętrznych. Jednak fakt, że pozostałe jednostki odpowiedzialne chociażby za projekty społeczne stanowią od nich podmioty niezależne może znacznie utrudniać współpracę i przepływ informacji. W przypadku Łodzi oraz Katowic (18% próby, ocena 1) zagrożenie to zostało ograniczone poprzez powiązanie organizacyjne jednostek wdrażających proces rewitalizacji poprzez podległość jednemu wiceprezydentowi, będącemu koordynatorem rewitalizacji (Katowice) lub poprzez nadanie koordynatorowi rewitalizacji kompetencji zarządczych wobec podmiotów realizujących poszczególne zadania (Łódź). Najbardziej zintegrowany system zarządzania rewitalizacją wprowadzono w Poznaniu i Wrocławiu (ocena 2). W Poznaniu za całość wdrażania programu rewitalizacji w ramach zadań miejskich odpowiedzialna jest jedna jednostka, która jednocześnie pełni funkcję koordynatora przedsięwzięć realizowanych przez podmioty niezależne od miasta. Wrocław jest jedynym miastem, w którym zdecydowano się powierzyć realizację procesu rewitalizacji zewnętrznemu operatorowi – spółce Wrocławska Rewitalizacja sp. z o.o., której założycielem i jedynym udziałowcem jest miasto Wrocław.

Wskaźnik 25. Powiązanie programu z dokumentami strategicznymi i planistycznymi na poziomie lokalnym i ponadlokalnym. Wskaźnik ten odpowiada na pytania: (1) czy rewitalizacja obszarów zdegradowanych ujęta została jako element polityki rozwoju regionu? (2) w jakim stopniu zadania dotyczące rewitalizacji wyprowadzone zostały z misji rozwoju regionu i jego głównych (strategicznym) celów rozwojowych? (3) czy rewitalizacja obszarów zdegradowanych ujęta została jako element ogólnomiejskiej polityki rozwoju? (4) w jakim stopniu zadania dotyczące rewitalizacji wyprowadzone zostały z misji rozwoju miasta i jego głównych celów rozwojowych? Do oceny zastosowano następującą skalę:

0 – rewitalizacja powiązana jest jedynie na poziomie ogólnym z polityką rozwoju regionu i ogólnomiejską polityką rozwoju, poprzez zbieżność celów, wieloaspektowy charakter i podejmowanie wielokierunkowych działań. Programy ponadlokalne nie odnoszą się do szczególnych potrzeb w zakresie obszarów zdegradowanych albo potrzeba rewitalizacji wynika ze strategii rozwoju regionu, jednak nie znajduje bezpośredniego odniesienia w strategii rozwoju miasta;

1 – brak odniesienia do dokumentów z poziomu ponadlokalnego, potrzeba rewitalizacji wynika z ogólnomiejskiej strategii rozwoju;

2 – rewitalizacja obszarów zdegradowanych wynika z zapisów strategii rozwoju regionu lub Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych oraz stanowi element ogólnomiejskiej polityki rozwoju.

Ocenę 0 otrzymały Białystok, Gdańsk, Kraków i Wrocław (36% próby badawczej). W przypadku Krakowa potrzeba rewitalizacji wynika wprost ze strategii rozwoju miasta z 2005 roku, jednak zapisy te nie zostały powtórzone w jej aktualizacji do 2030 roku. Związek pomiędzy tym dokumentem a programem rewitalizacji opiera się zatem jedynie na zbieżności celów. W programie rewitalizacji zabrakło odniesienia do strategii rozwoju województwa małopolskiego. Z kolei dla Wrocławia rewitalizacja obszarów miejskich stanowi jedno z działań zapisanych w strategii rozwoju województwa, jednak nie wynika wprost ze strategii rozwoju miasta, zbieżność zachodzi tu przede wszystkim na poziomie celów. Powiązania ze strategią rozwoju województwa nie zostały zaprezentowane w programach Katowic i Lublina (18%). W obu tych miastach rewitalizacja jest wyrazem ogólnomiejskiej strategii rozwoju (ocena 1). W przypadku Bydgoszczy, Łodzi, Poznania, Szczecina i Warszawy (36% próby) rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich została silnie umocowana w strategii rozwoju zarówno na poziomie lokalnym, jak i ponadlokalnym (ocena 2).

Wskaźnik 26. System monitoringu – stanowi odpowiedź na pytania: (1) czy i w jakim zakresie realizacja programów rewitalizacji będzie podlegała procesom monitoringu i ewaluacji? (2) czy określony został sposób monitorowania i ewaluacji programu np. poprzez odpowiednie wskaźniki, źródła pozyskania danych i częstotliwość ich oceny? (3) czy monitoringiem objęta została sfera realizacji przedsięwzięć, zmian na obszarze rewitalizacji lub na obszarze zdegradowanym oraz osiągania celów rewitalizacji? (4) czy system monitoringu oparty został na systemie audytu miejskiego (narzędzie systematycznego zbierania danych)? Przedmiotem oceny było uwzględnienie w systemie monitoringu następujących elementów: (1) monitoringu realizacji projektów wraz z określeniem; (2) wskaźników monitoringu i ustaleniem celów w tym zakresie; (3) monitoringu celów wraz ze wskazaniem poziomów docelowych lub trendów zmian wskaźników służących do oceny stopnia ich osiągnięcia; (4) monitoringu zmian na obszarach zdegradowanych; (5) uwzględnienia badań opinii mieszkańców; (6) ewaluacji; (7) wskazania ram czasowych (częstotliwości prowadzenia) ewaluacji i monitoringu w odniesieniu do poszczególnych elementów objętych tą procedurą⁵⁴; (8) specyfikacji źródeł danych; (9) podmiotów odpowiedzialnych za procedurę; (10) opisu metodologii wyznaczania zaprezentowanych wskaźników; (11) przygotowania raportów z monitoringu i ewaluacji; (12) uwzględnienia powierzenia ewaluacji podmiotom niezależnym od miasta. Za dodatkowe atuty systemu monitoringu uznano zobowiązanie do prowadzenia badań zmian natężenia zjawisk kryzysowych w obrębie (a) całości obszarów zdegradowanych zidentyfikowanych w ramach diagnozy oraz (b) w skali całego miasta. Do oceny zastosowano następującą skalę:

⁵⁴ W zakresie monitoringu realizacji projektów, stopnia osiągania celów, zmian na obszarach rewitalizacji oraz poza tym obszarem.

- 0 – system monitoringu uwzględnia mniej niż 6 spośród wymienionych elementów;
- 1 – system monitoringu obejmuje od 6 do 8 wymienionych elementów;
- 2 – system monitoringu obejmuje od 9 do 11 wymienionych elementów;
- 3 – na system monitoringu składają się wszystkie wymienione elementy.

Ocenę 0 otrzymał program Wrocławia (9% próby). W tym przypadku na system monitoringu składają się jedynie: wskaźniki efektów realizacji projektów, wskaźniki realizacji celów, dość ogólnie określona częstotliwość podejmowania aktywności w zakresie monitoringu, wskazanie podmiotu odpowiedzialnego za jego prowadzenie, wymóg sporządzenia raportu i, jedynie zasygnalizowana, możliwość przeprowadzenia badań opinii mieszkańców. Zasady monitoringu określone w programie rewitalizacji Wrocławia nie tworzą spójnego systemu. Brakuje tutaj przede wszystkim silnego powiązania zestawu wskaźników z problemami zidentyfikowanymi na obszarze rewitalizacji i wyznaczonymi w programie celami. Ta część programu nie precyzuje ustaleń dotyczących wskaźników realizacji poszczególnych przedsięwzięć zaplanowanych w programie. Nie uwzględniono ponadto możliwości objęcia badaniem zmian poziomu wskaźników kryzysowych pozostałych obszarów zidentyfikowanych jako zdegradowane oraz obszaru całego miasta. Z dokonanych zapisów nie wynika również cykliczny charakter czynności podejmowanych w ramach monitoringu – zobowiązują one operatora do przeprowadzenia analiz w tym zakresie jednokrotnie, na koniec okresu obowiązywania programu. Znaczna część ustaleń przyjmuje formę niezbyt precyzyjnych deklaracji. Brakuje także określenia zasad ewaluacji programu, w tym uwzględnienia powierzenia tego zadania niezależnemu podmiotowi zewnętrznemu.

Ocenę 1 otrzymały: Białystok, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź i Poznań (54,5%). Opisy systemu monitoringu są w tych miastach bardzo zróżnicowane, najczęściej miasta te nie precyzują źródeł danych lub wskazują jedynie ogólną odpowiedzialność podmiotów prowadzących poszczególne przedsięwzięcia w zakresie udostępniania informacji. Brakuje natomiast przede wszystkim opisu metodologii wyznaczania wskaźników monitoringu i specyfikacji źródeł danych na potrzeby ich kalkulacji. Wadą systemów monitorowania w tych miastach są też niepełne ustalenia odnoszące się do częstotliwości zbierania danych w poszczególnych zakresach (Katowice, Lublin, Białystok), lub brak uwzględnienia badań opinii mieszkańców. W Łodzi zaproponowano bardzo rozbudowaną, wielopoziomową analizę wskaźnikową. Problemy i zagrożenia, które wynikają z tak złożonego systemu monitoringu wiążą się po pierwsze z niemożliwością obliczenia wartości bazowej niektórych opisanych wskaźników. Powodem jest brak poszczególnych danych źródłowych, m.in. dotyczących odsetka lokali komunalnych ogrzewanych indywidualnymi paleniskami na paliwa stałe czy odsetka lokali mieszkalnych w złym stanie technicznym. Po drugie, tak skomplikowany system wymaga nie tylko stworzenia narzędzia informatycznego, umożliwiającego zbieranie danych, ale także odpowiedniego przeszkolenia pracowników podmiotów

odpowiedzialnych za udostępnianie i wprowadzanie danych do systemu, w celu zapewnienia ich spójności. Pomimo wyczerpującego opisu metodologii standaryzacji danych i kalkulacji poszczególnych wskaźników⁵⁵, złożoność koniecznych do przeprowadzenia operacji na bardzo rozległym zbiorze danych zwiększa ryzyko niezrozumienia intencji autora systemu i popełniania błędów na różnych etapach tego procesu. Ponadto efektem zastosowania zaproponowanej procedury jest uzyskanie danych wyrażonych w postaci graficznej, co może utrudniać ocenę skali zmian odnotowywanych na obszarze rewitalizacji, osiąganych efektów oraz postępów procesu rewitalizacji. Warto podkreślić, że taki sposób prezentacji uniemożliwia precyzyjne wyrażenie celów i ustalenie wskaźników ich osiągnięcia. Problem ten uwidacznia się już w samym programie rewitalizacji. Jedyne w przypadku jednego ze wskaźników cząstkowych opisano pożądany kierunek zmian. Jedyne miasta, w których przewidziano w programie powierzenie ewaluacji programu podmiotom zewnętrznym wobec operatora czy koordynatora rewitalizacji są Kraków, Lublin i Warszawa. Ocenę 2 otrzymały Bydgoszcz, Gdańsk, Szczecin i Warszawa. Gdańsk jest jedynym miastem spośród grupy badanej, w którym przewiduje się objęcie monitoringiem zmian pozostałych obszarów zidentyfikowanych jako zdegradowane oraz obszaru całego miasta. W Warszawie w 2017 roku system monitorowania został doprecyzowany w osobnym dokumencie, co przełożyło się na ograniczenie liczby wskaźników realizacji celów z 21 do 15. Pozytywną stroną tej zmiany jest uporządkowanie wskaźników i wskazanie ich wartości bazowych oraz docelowych, czego brakowało w oryginalnych zapisach programu rewitalizacji. Jednak skutkiem ograniczenia liczby wskaźników jest ich słabsze powiązanie z długofalowymi celami. Wybrano wskaźniki łatwiejsze do pomiaru, ale w mniejszym stopniu ukazujące proces kompleksowych przemian. Przykładowo w zakresie oceny stopnia osiągnięcia celu dotyczącego żywienia społeczno-gospodarczego zrezygnowano ze wskaźnika odnoszącego się do liczby nowo powstałych przedsiębiorstw na rzecz wskaźnika obrazującego stopień wykorzystania powierzchni biurowej w centrum kreatywności. Pozytywnie należy ocenić jednak założenie ewaluacji przemian na podstawie czterech charakterystycznych wskaźników dla obszaru rewitalizacji (wskaźniki ubóstwa, bezrobocia, przestępczości i wydajności energetycznej budynków). Żadne z miast nie otrzymało oceny 3.

Wskaźnik 27. Konstrukcja wskaźników monitoringu realizacji celów procesu rewitalizacji. Wskaźnik ten stanowi odpowiedź na pytania: (1) w jakim stopniu zaproponowane w programie wskaźniki monitoringu odzwierciedlają osiągnięcie zamierzonych celów? (2) w jakim stopniu zaproponowane wskaźniki

⁵⁵ Na system składa się m.in. procedura przeliczenia generowanych na podstawie danych surowych, wskaźników cząstkowych natężenia problemów i potencjałów, wskaźników zbiorczych służących do oceny realizacji celów strategicznych oraz wskaźnika głównego, który ma posłużyć do oceny realizacji misji programu.

monitoringu dają możliwość śledzenia zmian w zakresie problemów składających się na kryzys obszaru rewitalizacji? Do oceny zastosowano następującą skalę:

- 0 – zaproponowane wskaźniki monitoringu nie umożliwiają oceny osiągnięcia celów procesu i śledzenia zmian sytuacji na obszarze rewitalizacji;
- 1 – zaproponowane wskaźniki monitoringu umożliwiają ocenę osiągnięcia jedynie części celów procesu rewitalizacji i częściową obserwację zmian;
- 2 – zaproponowane wskaźniki monitoringu umożliwiają ocenę osiągnięcia wszystkich celów procesu rewitalizacji i skali zmian w zakresie wszystkich problemów zidentyfikowanych na obszarze rewitalizacji.

Żadne z miast nie otrzymało oceny 0. Ocenę 1 otrzymały Białystok, Bydgoszcz, Kraków, Lublin, Szczecin, Warszawa i Wrocław. W Białymstoku na potrzeby określenia poziomu realizacji celów oraz diagnozowania zmian sytuacji na obszarze rewitalizacji zaproponowano jedynie 7 wskaźników, wśród których znalazły się miary dość dobrze obrazujące cele i problemy obszaru, takie jak względny⁵⁶ wskaźnik korzystania z pomocy społecznej czy przestępczości, ale również miary w mniejszym stopniu powiązane z celami np. liczba instytucji kultury czy obiektów sportowych na 1 km² powierzchni obszaru. Zaplanowane wskaźniki nie odnoszą się do osiągania celów (takich jak: tworzenie więzi społecznych i tożsamości lokalnej, wzrost poziomu atrakcyjności gospodarczej obszarów, poprawa warunków mieszkaniowych, wysoki poziom środowiskowych walorów życia mieszkańców), ani do problemów niskich kwalifikacji osób bezrobotnych, niskiej aktywności obywatelskiej czy wyników w nauce. W Bydgoszczy zaproponowane wskaźniki stanowią powtórzenie diagnozy przeprowadzonej na potrzeby wyznaczania obszarów zdegradowanych. Uzupełnione zostały wskaźnikami produktu realizowanych przedsięwzięć. Jednak brakuje tutaj odniesienia do pozostałych problemów zidentyfikowanych na obszarze w wyniku przeprowadzenia diagnozy pogłębionej (przestępczości, niskich kwalifikacji bezrobotnych czy bezradności opiekuńczo-wychowawczej). Podobna sytuacja obserwowana jest w Szczecinie, pomimo odniesienia do mierników z diagnozy, brakuje wskaźników dla problemów starzenia się, niskich wyników edukacyjnych i niskiej aktywności mieszkańców. W Krakowie brakuje odniesienia do zależności od pomocy społecznej i niskiej aktywności mieszkańców obszaru rewitalizacji. W Lublinie nie uwzględniono wskaźników w zakresie niezadowolającego poziomu edukacji, niskich kwalifikacji bezrobotnych, przestępczości, wyludniania się centrum miasta, niskiej dostępności usług i jakości przestrzeni publicznych, a także degradacji zabudowy. W Warszawie zaproponowane wskaźniki pomijają problemy m.in. bezrobocia, zależności od świadczeń pomocy społecznej czy przestępczości. We Wrocławiu, natomiast, brakuje mierników odnoszących się do problemów ubóstwa i niskiej aktywności społecznej. Pozostałe miasta otrzymały ocenę 2. W Gdańsku zaproponowane

⁵⁶ W przeliczeniu na 1000 mieszkańców.

wskaźniki stanowią powielenie analiz dotyczących oceny stopnia degradacji poszczególnych obszarów miasta. Jest to jednak katalog szerszy niż w przypadku Bydgoszczy, zawierający 13 wskaźników, które dość obszernie odzwierciedlają osiągnięcie celów i rozwiązywanie zidentyfikowanych problemów. Zagrożeniem jest jednak wskazanie w programie, że podane wskaźniki stanowią katalog wyboru, co w praktyce może dawać możliwość prowadzenia analiz w zakresie ograniczonym do określonych wskaźników. W przypadku Katowic również zastosowano te same wskaźniki, którymi posłużono się przy wyznaczaniu obszaru zdegradowanego. Jednak niektóre wskaźniki budzą wątpliwości. Odnoszą się one do koncentracji określonych zjawisk. Jednak samo określenie koncentracji jest dość nieprecyzyjne. W opracowaniu nie została wyczerpująco opisana metodologia wyznaczania wskaźników, ani wskazane dane wyjściowe, na podstawie których następuje ich kalkulacja. W Łodzi, jak wykazano wcześniej, zaproponowano złożony system mierników. Jednak wątpliwości budzi możliwość uchwycenia w tym systemie zmian zarówno w zakresie poszczególnych problemów, jak i osiągnięcia celów. Wynika to z zastosowania graficznej prezentacji danych.

Na tym etapie analizy stworzono syntetyczny wskaźnik odnoszący się do zgodności badanych procesów planowania rewitalizacji z ujęciem modelowym w zakresie jakości procesów partycypacji i sfery operacyjnej, obejmującej zaangażowanie różnorodnych podmiotów i źródeł finansowania oraz ustalenia odnoszące się do wdrażania programu i monitoringu jego realizacji (część B). Łącznie na tym etapie każdy z programów rewitalizacji mógł uzyskać maksymalnie 28 punktów. Programy rewitalizacji badanych miast otrzymały średnio 15,9 punktu (rysunek 12 a), co stanowi 0,57 poziomu maksymalnego (rysunek 12 b). Wśród badanych miast dostrzec można znaczne zróżnicowanie poziomu realizacji założeń modelowych w odniesieniu do sfery operacyjnej (zob. tabela 19).

Najwyższe oceny w tej części uzyskały programy: Łodzi, Poznania, Szczecina oraz Bydgoszczy. W najmniejszym stopniu założenia modelowe w sferze operacyjnej zostały spełnione w programach: Wrocławia i Białegostoku.

Objęte badaniem programy powieleły wiele błędów, ograniczających jakość planowania rewitalizacji we wcześniejszych okresach programowania. Wśród tych błędów wskazać można:

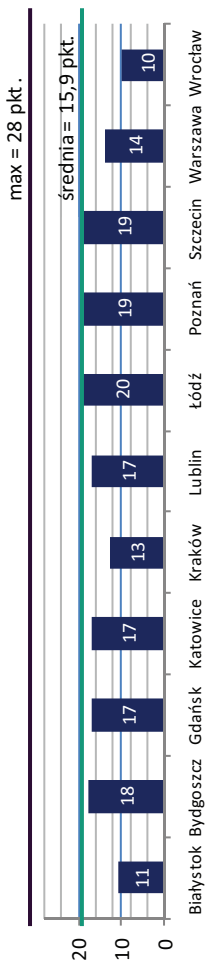
- ograniczoną rolę partycypacji społecznej w formułowaniu podstawowych założeń programu;
- niewielkie lub umiarkowane zaangażowanie podmiotów zewnętrznych wobec miasta w realizację przedsięwzięć rewitalizacyjnych w niektórych miastach;
- zaangażowanie w proces rewitalizacji podmiotów prywatnych reprezentujących przede wszystkim grupę właścicieli nieruchomości mieszkaniowych;
- niewielką skalę zaangażowania podmiotów gospodarczych;

Tabela 19. Stopień realizacji założeń modelowych – część B

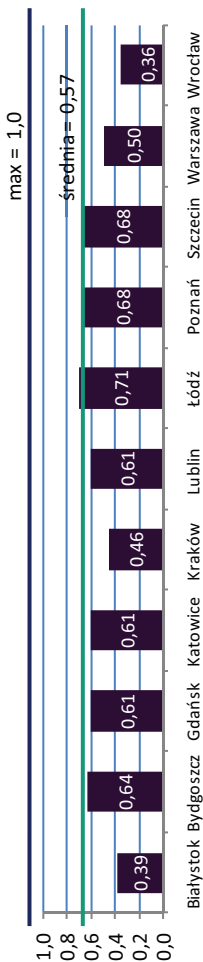
	Miasto										
	Białystok	Bydgoszcz	Gdańsk	Katowice	Kraków	Lublin	Łódź	Poznań	Szczecin	Warszawa	Wrocław
Osiągnięty poziom wskaźnika syntetycznego dla części B (max. 28)	11	18	17	17	13	17	20	19	19	14	10
Stopień realizacji maksymalnego wyniku (max. 1)	0,39	0,64	0,61	0,61	0,46	0,61	0,71	0,68	0,68	0,50	0,36

Źródło: opracowanie własne.

a) Wskaźnik syntetyczny – liczba punktów



b) Wskaźnik syntetyczny – stopień realizacji wyniku maksymalnego



Rysunek 12. Wyniki badań – część B (weryfikacja H2)

Źródło: opracowanie własne.

- ograniczone efekty w zakresie tworzenia partnerstw i nawiązywania współpracy pomiędzy różnymi podmiotami w ramach procesu rewitalizacji;
- słabość systemów zarządzania procesem rewitalizacji, dominacja rozwiązań sektorowych i dzielenie kompetencji prowadzenia działań twardych i miękkich w ramach przedsięwzięć zintegrowanych pomiędzy różne podmioty;
- umiejscowienie biur czy zespołów ds. rewitalizacji nisko w strukturze organizacyjnej urzędów w jednostkach zajmujących się działaniami inwestycyjnymi i ograniczenie ich kompetencji do tej sfery;
- brak osadzenia procesów rewitalizacji w strategii rozwoju miasta i regionu, nieuwzględnienie możliwości wprowadzania zmian w strategii rozwoju miasta w celu naprawy tej sytuacji;
- słabość systemów monitoringu i zestawu wskaźników odzwierciedlających poziom realizacji celów procesu rewitalizacji.

Zestawienie wyników wskaźników syntetycznych uzyskanych przez badane miasta w części A i B przeprowadzonej analizy umożliwiło ogólną ocenę stopnia realizacji założeń modelowych w przygotowanych programach rewitalizacji. Łącznie w obu częściach analizy możliwe było uzyskanie 68 punktów. Przeciętnie badane miasta uzyskały 40,1 punktu (rysunek 13 a), co stanowi 0,59 całkowitej puli punktów (rysunek 13 b). Stopień realizacji założeń opisanego podejścia modelowego w największych miastach Polski, posiadających znaczne doświadczenie w planowaniu rewitalizacji jest zróżnicowany (zob. tabela 20).

Jedynie w czterech spośród badanych miast poziom spełnienia założeń modelowych w zakresie planowania procesu rewitalizacji można uznać za znaczny. Wśród tych miast znalazły się: Szczecin, Lublin, Bydgoszcz i Gdańsk. Programy rewitalizacji pozostałych miast odbiegają od standardu wyznaczonego przez ujęcie modelowe i realizują jego założenia w ograniczonym stopniu.

Kalkulację wskaźnika syntetycznego w związku z występującymi różnicami w zakresie skalowania poszczególnych wskaźników analitycznych można było poprzedzić ich normalizacją.

Procedura ta polega na przekształceniu ocen poszczególnych wskaźników analitycznych z wykorzystaniem wzoru (1):

$$W' = \frac{W - \min}{\max - \min} \times (new_{\max} - new_{\min}) + new_{\min} \quad (1)$$

gdzie:

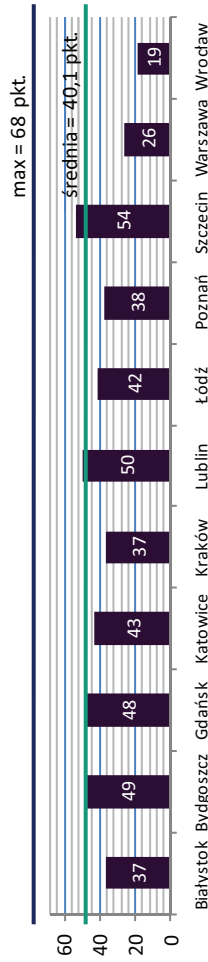
- W' – wartość wskaźnika analitycznego po normalizacji
- W – wartość bazowa wskaźnika analitycznego (przed normalizacją)
- \min – dolna granica przedziału wartości bazowej wskaźnika
- \max – górna granica przedziału wartości bazowej wskaźnika
- new_{\max} – górna granica przedziału wartości znormalizowanej wskaźnika
- new_{\min} – dolna granica przedziału wartości znormalizowanej wskaźnika

Tabela 20. Stopień realizacji założeń modelowych – łączny wskaźnik syntetyczny dla części A i B

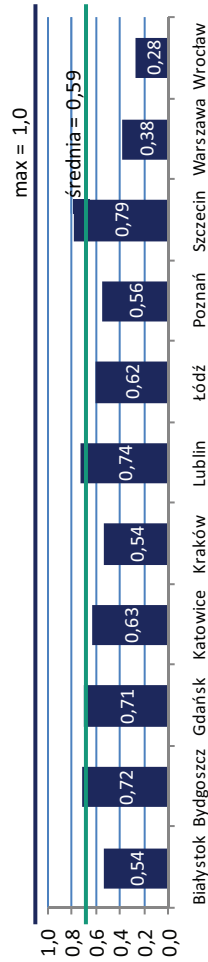
	Miasto										
	Białystok	Bydgoszcz	Gdańsk	Katowice	Kraków	Lublin	Łódź	Poznań	Szczecin	Warszawa	Wrocław
Osiągnięty poziom łącznego wskaźnika syntetycznego (część A i B – max. 68)	37	49	48	43	37	50	42	38	54	26	19
Stopień realizacji maksymalnego wyniku (max. 1)	0,54	0,72	0,71	0,63	0,54	0,74	0,62	0,56	0,79	0,38	0,28

Źródło: opracowanie własne.

a) Wskaźnik syntetyczny – liczba punktów



b) Wskaźnik syntetyczny – stopień realizacji wyniku maksymalnego



Rysunek 13. Wyniki badań – łącznie część A i B

Źródło: opracowanie własne.

Jeżeli wartość znormalizowana wskaźnika ma zawierać się w przedziale $[0,1]$, zaprezentowany wzór przyjmie postać (2):

$$W' = \frac{W - \min}{\max - \min} \quad (2)$$

Po zastosowaniu opisanej procedury otrzymano wyniki zaprezentowane w tabeli 21. Łączna znormalizowana wartość wskaźnika syntetycznego przyjmuje wartość 27.

Średnia dla wszystkich badanych miast wyniosła 16,2 punktu (rysunek 14 a), co stanowi 0,59 całkowitej puli punktów (rysunek 14 b). Zastosowanie procedury normalizacji w niewielkim stopniu zmieniło otrzymane wyniki. Maksymalna różnica w ocenie stopnia realizacji założeń modelowych wynosi 0,03. Z punktu widzenia ogólnej oceny stopnia spełnienia założeń modelowych różnice te nie są znaczące.

Znacznym wyzwaniem dla badanych miast okazała się delimitacja obszarów zdegradowanych. Pomimo jasnych wymagań odnoszących się chociażby do konieczności objęcia analizą całego obszaru miasta i stosowania weryfikowalnych rzetelnych mierników, w części miast takie analizy nie zostały przeprowadzone lub zostały przeprowadzone w sposób budzący szereg wątpliwości. Pozytywnie należy ocenić, sposób formułowania wizji i celów, które, pomimo że charakteryzują się pewnym uniwersalizmem, wydają się w większości miast stanowić wyczerpującą odpowiedź na zidentyfikowane problemy. Jednak struktura i zakres projektów rewitalizacyjnych mogą ograniczać możliwości realizacji wizji, osiągnięcia zakładanych celów i rozwiązania problemów zidentyfikowanych na obszarach kryzysowych. Pomimo przyrostu udziału działań miękkich w programach rewitalizacji w porównaniu do poprzednich okresów programowania, nadal w niektórych miastach ich rola jest niedoceniana. Ponadto działania w tej sferze nadal często koncentrują się bardziej na aktywizacji i integracji społecznej niż na przedsięwzięciach ukierunkowanych na aktywizację zawodową, rozwiązywanie problemów osób zagrożonych wykluczeniem społecznym czy stymulowanie sfery gospodarczej. Realizacja założonych celów może być zagrożona także w wyniku wyznaczania zbyt rozległych obszarów rewitalizacji i ograniczenia możliwości osiągnięcia efektu synergii.

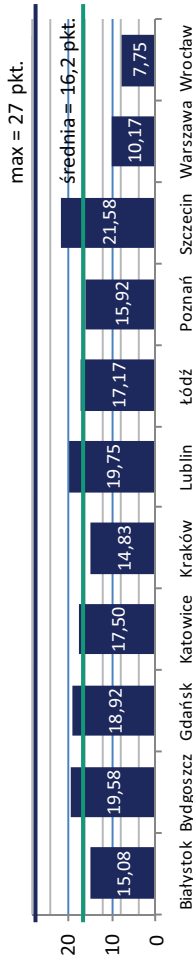
Część badanych miast nie wykorzystało w pełni okazji do zaangażowania w proces rewitalizacji zróżnicowanych podmiotów. W zakresie finansowania działań rewitalizacyjnych fundusze unijne nadal odgrywają ważną rolę. Zwiększa się tym samym zagrożenie częściowej realizacji programów, w sytuacji gdy na określone przedsięwzięcia nie zostaną pozyskane fundusze unijne. Planowanie procesu rewitalizacji w badanych miastach okazuje się częściowo podporządkowane wybiórczym potrzebom inwestycyjnym, co przejawia się przez wpisywanie do programów inwestycji, niekoniecznie uzasadnionych potrzebami

Tabela 21. Stopień realizacji założeń modelowych – łączny znormalizowany wskaźnik syntetyczny dla części A i B

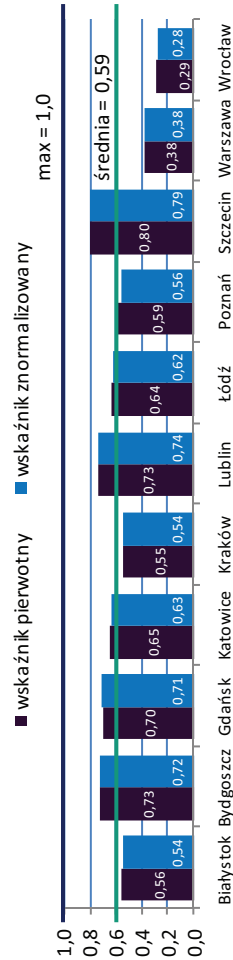
	Miasto										
	Białystok	Bydgoszcz	Gdańsk	Katowice	Kraków	Lublin	Łódź	Poznań	Szczecin	Warszawa	Wrocław
Osiągnięty poziom łącznego wskaźnika syntetycznego (część A i B – max. 27)	15,08	19,58	18,92	17,50	14,83	19,75	17,17	15,92	21,58	10,17	7,75
Stopień realizacji maksymalnego wyniku (max. 1)	0,56	0,73	0,70	0,65	0,55	0,73	0,64	0,59	0,80	0,38	0,29

Źródło: opracowanie własne.

a) Znormalizowany wskaźnik syntetyczny – liczba punktów



b) Porównanie wskaźników syntetycznych – stopień realizacji wyniku maksymalnego



Rysunek 14. Porównanie wskaźników syntetycznych przed normalizacją i po niej

Źródło: opracowanie własne.

zidentyfikowanymi na obszarach problemowych. Jako pozytywne należy uznać to, że dostrzec można postęp w zakresie zwiększenia partycypacji społecznej w planowaniu rewitalizacji. Zostało to osiągnięte poprzez intensyfikację działań w tej sferze i zastosowanie bardziej angażujących form konsultacji. Jednak niekoniecznie podjęte działania przekładają się na realny wpływ mieszkańców na kształt programu rewitalizacji. Przeprowadzone badania wskazują na słabość systemu monitoringu i ewaluacji realizacji programu w zdecydowanej większości badanych miast.

Należy jednak podkreślić, że programy rewitalizacji części badanych miast wykazują postęp w porównaniu do poprzednich okresów programowania, czego dowodem są dość wysokie oceny uzyskane przez programy Szczecina, Bydgoszczy, Lublina czy Gdańska.

PODSUMOWANIE

Koncepcja rewitalizacji, a także jej planowania rozwijała się na przestrzeni lat jako efekt doświadczeń własnych poszczególnych miast, a także dzięki czerpaniu wzorców z przebiegu i efektów tego rodzaju procesów w państwach rozwiniętych. W wyniku ewolucji tej koncepcji, ukształtował się model planowania w procesie rewitalizacji. Znacznym osiągnięciem, które przyczyniło się do podniesienia standardów i wymagań w odniesieniu do planowania procesu rewitalizacji było przyjęcie ustawy o rewitalizacji i obszernych, sformalizowanych wytycznych ministerstwa w tym zakresie.

Celem pracy była weryfikacja zgodności procesów planowania rewitalizacji podjętych w miastach polskich z teoretycznym modelem, stanowiącym przedmiot rozważań w literaturze przedmiotu, wynikającym z istniejących regulacji prawnych oraz doświadczeń państwach rozwiniętych, takich jak Wielka Brytania, Francja, Niemcy czy Stany Zjednoczone. Model zdefiniowany został jako algorytm planowania procesu rewitalizacji, na który składają się: (a) diagnoza zjawisk kryzysowych uwzględniająca ich zróżnicowanie w przestrzeni całego miasta; (b) delimitacja obszaru zdegradowanego i wskazanie obszaru rewitalizacji; (c) szczegółowa diagnoza obszaru rewitalizacji, ujawniająca jego problemy oraz potencjał rozwojowy; (d) sformułowanie kompleksowej wizji, celów i działań w procesie rewitalizacji, jako odpowiedzi na zidentyfikowane problemy i możliwości wykorzystania potencjałów; (e) zaangażowanie szerokiego spektrum podmiotów we współdziałanie w procesie rewitalizacji; (f) poszukiwanie źródeł finansowania, zabezpieczających możliwość realizacji zaplanowanych przedsięwzięć; (g) zaangażowanie społeczności lokalnej na każdym etapie planowania; (h) sformułowanie struktury zarządzania umożliwiającej efektywne wdrożenie programu; (i) opracowanie systemu monitoringu i ewaluacji procesu rewitalizacji.

Przeprowadzona w pracy analiza wskaźnikowa umożliwia udzielenie odpowiedzi na postawione we wstępie pytania badawcze i weryfikację sformułowanych hipotez. Ustalono na jej podstawie, że na potrzeby przygotowania programów rewitalizacji w 7 spośród badanych 11 miast nie przeprowadzono analiz przestrzennego zróżnicowania zjawisk kryzysowych w skali całego miasta lub też analizy te prowadzono na podstawie budzących wątpliwości danych czy wskaźników. Pozwala to na udzielenie częściowo negatywnej odpowiedzi na pytanie badawcze 1. W trzech spośród badanych miast nie można było uznać opracowanych

diagnoz za kompleksowe i umożliwiające identyfikację szerokiego zakresu potencjalnych zjawisk kryzysowych (pytanie badawcze 2). Powyższe ustalenia pozwalają na częściowo pozytywną weryfikację pierwszej ze sformułowanych hipotez szczegółowych, dotyczącej prowadzenia w polskich miastach fragmentarycznych, niepełnych analiz przestrzennego zróżnicowania zjawisk kryzysowych, utrudniających jednoznaczne wskazanie obszarów charakteryzujących się wieloaspektowym kryzysem.

Delimitacja obszarów zdegradowanych przeprowadzona na podstawie opracowanych diagnoz w przypadku 9 miast okazała się budzić wątpliwości w mniejszym lub większym zakresie (pytanie badawcze 3). Tym samym druga z hipotez szczegółowych również została częściowo potwierdzona – przeprowadzone w części badanych miast diagnozy nie umożliwiły poprawnej delimitacji obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji.

Wytyczone w badanych miastach cele procesu rewitalizacji w większości przypadków (8 miast) odnosiły się do wszystkich problemów zidentyfikowanych na obszarach rewitalizacji i tworzyły możliwości ograniczenia lub rozwiązania tych problemów (pytanie badawcze 4). Weryfikacja pozytywna trzeciej spośród hipotez szczegółowych, mówiącej o tym, że formułowane w programach rewitalizacji wizje i cele mają charakter uniwersalny, oderwany od specyfiki, zidentyfikowanych problemów i potencjału obszaru okazała się niemożliwa. O ile, rzeczywiście, formułowane w programach rewitalizacji wizje i cele charakteryzowały się pewnym stopniem uniwersalizmu, nie można ich uznać za oderwane od specyfiki, zidentyfikowanych problemów i potencjałów obszarów kryzysowych.

Jednak struktura i zakres zaplanowanych działań i projektów rewitalizacyjnych ograniczyły możliwości realizacji wizji, osiągnięcia zakładanych celów i rozwiązania problemów zidentyfikowanych na obszarach kryzysowych. Zagrożenia w realizacji założonych celów wynikają także z wyznaczania rozległych obszarów rewitalizacji (dotyczy to 6 miast) oraz wzrostu ryzyka nieosiągnięcia odpowiedniej koncentracji działań i efektu synergii (pytania badawcze 5 i 6). Działania planowane w programach rewitalizacji w części miast (5 z 11) koncentrują się głównie na inwestycjach w sferze materialnej, podczas gdy w ograniczonym stopniu podejmowane są działania miękkie, zwłaszcza wykraczające poza aktywizację społeczną i rozwój oferty kulturalnej (4 z 11 miast). Ograniczona jest także rola działań w sferze gospodarczej (10 z 11 miast). Dokonane ustalenia umożliwiają potwierdzenie czwartej spośród sformułowanych hipotez szczegółowych wskazującej, że działania planowane w programach rewitalizacji koncentrują się głównie na inwestycjach w sferze materialnej, podczas gdy marginalizowane są działania społeczne i gospodarcze. Tym samym za potwierdzoną można uznać pierwszą z głównych hipotez badawczych: planowanie procesu rewitalizacji w największych miastach w Polsce odbiega od ujęcia modelowego i spełnia jego wytyczne jedynie w ograniczonym stopniu.

Wszystkie badane programy zawierają objaśnienia dotyczące ich powiązań z dokumentami strategicznymi o randze regionalnej i lokalnej. Jednak nadal częściowo powiązania te identyfikowane są raczej na poziomie ogólnym (5 z 11 miast), wynikającym z wieloaspektowości procesu rewitalizacji (pytanie badawcze 7). Twórcy badanych programów nie dostrzegają ponadto konieczności uzupełniania zapisów strategii rozwoju miasta o wskazania dotyczące potrzeby podjęcia działań rewitalizacyjnych i nie stosują tym samym możliwości korekty tego dokumentu stworzonej na gruncie ustawy o rewitalizacji.

Część badanych miast (4 z 11) nie wykorzystało w pełni okazji do zaangażowania w proces rewitalizacji zróżnicowanych podmiotów, w tym podmiotów gospodarczych (pytanie badawcze 8). W większości miast (9 z 11) zaplanowano różnorodne źródła finansowania przedsięwzięć w programach rewitalizacji (pytanie badawcze 9), jednak nadal fundusze unijne odgrywają kluczową rolę wśród źródeł finansowania tego procesu. Duży nacisk na pozyskiwanie tych funduszy przejawia się także poprzez ważną rolę instytucji zarządzającej środkami w zatwierdzaniu programów rewitalizacji. Okazuje się, że na kształt programu i tym samym na poziom spełnienia założeń modelowych wpływa w znacznej mierze interpretacja wytycznych ministerstwa przez poszczególne instytucje zarządzające. Przykładowo, program Bydgoszczy powstawał w toku intensywnych uzgodnień i negocjacji z instytucją zarządzającą, której opinia okazała się decydująca w takich kwestiach jak: wybór i zakres wskaźników wykorzystanych na poziomie diagnozy, sposób prezentacji „teorii interwencji” i powiązań pomiędzy przedsięwzięciami, dobór przedsięwzięć do programu. W ostatnim przypadku interpretacja instytucji zarządzającej wykluczała umieszczenie w programie przedsięwzięć inwestycyjnych o znacznej skali i oddziaływaniu wykraczającym zdecydowanie poza obszar rewitalizacji. Tym samym siódma z hipotez szczegółowych, mówiąca o znikomym stopniu uwzględniania szerokiego partnerstwa podmiotów w zakresie realizacji planowanych działań i różnorodności źródeł finansowania mogłaby zostać częściowo przyjęta, choć w złagodzonej wersji.

W 6 spośród 11 badanych programów rewitalizacji zidentyfikowano ponadto występowanie przedsięwzięć niekoniecznie uzasadnionych rozpoznaniem stanem kryzysowym, mających głównie charakter wizerunkowy, w ograniczonym stopniu kierowanych do społeczności lokalnej zamieszkującej obszary problemowe. Tym samym udało się częściowo potwierdzić piątą z postawionych hipotez szczegółowych, wskazującą na pewien stopień podporządkowania planowania procesu rewitalizacji w Polsce możliwości pozyskania środków unijnych i częściowym potrzebom inwestycyjnym poszczególnych miast.

Skalę zaangażowania społeczności lokalnej w planowanie procesu rewitalizacji i tym samym wpływ przeprowadzonych konsultacji społecznych na kształt programu rewitalizacji w części miast (6 z 11) oceniono jako umiarkowany (pytania badawcze 10 i 11). W żadnym z badanych miast mieszkańcy i lokalni przedsiębiorcy nie stali się głównymi twórcami programu. Pomimo tego przeprowadzone

analizy wskazują, że szósta z postawionych hipotez szczegółowych, mówiąca o znikomym stopniu uwzględniania w rewitalizacji koncepcji uspołecznienia tego procesu, nie może zostać jednoznacznie zweryfikowana pozytywnie.

Ósma spośród postawionych hipotez szczegółowych została potwierdzona. Przeprowadzone badania wykazują na słabość systemów zarządzania (9 na 11) oraz monitoringu i ewaluacji realizacji programu w zdecydowanej większości (10 na 11) badanych miast (pytanie badawcze 12).

Dokonane ustalenia pozwalają na pozytywną weryfikację drugiej spośród postawionych hipotez głównych, wskazującej na słabość planowania procesów rewitalizacji, dostrzeganą również w wymiarze operacyjnym.

Przeprowadzona ze względu na założony cel pracy analiza wykazała, że procesy planowania rewitalizacji podjęte w największych miastach polskich odbiegają od modelu ukształtowanego w literaturze przedmiotu, wynikającego z istniejących regulacji prawnych oraz doświadczeń krajów będących pionierami w tym zakresie. Procesy planistyczne i stanowiące ich efekt programy rewitalizacji w miastach, które posiadają znaczne doświadczenie w powadzeniu działań rewitalizacyjnych realizują założenia modelowe w ograniczonym zakresie, charakteryzują się ponadto słabością planowania rozpatrywanego także w wymiarze operacyjnym, dostrzeganą w szczególności w sferze formułowania systemów zarządzania oraz monitoringu i ewaluacji procesu rewitalizacji.

Należy jednak podkreślić, że programy rewitalizacji części badanych miast wykazują znaczny postęp w porównaniu do poprzednich okresów programowania, czego dowodem są dość wysokie oceny zgodności planowania z ujęciem modelowym w Szczecinie, Bydgoszczy, Lublinie czy Gdańsku. Obserwowane pozytywne zmiany mogą świadczyć o postępującym procesie uczenia się i podnoszeniu jakości programów. Proces ten wynika prawdopodobnie z postępującej formalizacji i podnoszenia wymagań wobec programów rewitalizacji formułowanych na poziomie ustawy i wytycznych ministerstwa.

Zaprezentowane w pracy rozważania mają wymiar zarówno teoretyczny, jak i aplikacyjny. Przyjęty sposób realizacji tematu umożliwił kompleksowe ujęcie problematyki rewitalizacji w kontekście przemian współczesnych miast i wyzwań przed nimi stojących, kryzysu miast oraz doświadczeń zagranicznych na tym obszarze. Pewną nowością jest próba całościowej analizy przyczyn, leżących u podstaw degradacji miast oraz konfrontacja europejskich doświadczeń w zakresie odnowy miast z doświadczeniami amerykańskimi. Umożliwiło to prześledzenie i wyeksponowanie, zachodzącego w kontekście ewolucji koncepcji rewitalizacji, procesu uczenia się i adaptacji rozwiązań w skali międzynarodowej, a także wyeksponowanie roli instytucji międzynarodowych w tym procesie.

Walory aplikacyjne pracy wynikają przede wszystkim z opracowanego na potrzeby realizacji celu badawczego narzędzia w postaci zestawu wskaźników. Zestaw ten jest uniwersalny i umożliwia przeprowadzenie analiz zgodności z modelem procesu planowania rewitalizacji dla każdego miasta w Polsce. Jedenaście

miast objętych badaniem może jednocześnie pełnić rolę grupy odniesienia. Narzędzie to mogłoby okazać się przydatne na etapie weryfikacji i oceny programów rewitalizacji przez urzędy marszałkowskie jako instytucje zarządzające alokacją funduszy unijnych. Obecnie weryfikacja ta prowadzona jest na podstawie wytycznych Ministerstwa Rozwoju oraz wytycznych wewnętrznych przyjmowanych na poziomie poszczególnych województw. Przeprowadzone na potrzeby realizacji celu pracy wywiady z pracownikami urzędów miejskich, zaangażowanymi w przygotowanie i realizację programów rewitalizacji, wskazują na to, że podejście instytucji zarządzających w poszczególnych województwach do tej weryfikacji jest bardzo zróżnicowane. Niektóre urzędy marszałkowskie formułują w tym zakresie dość ograniczone wymagania, które stosunkowo łatwo spełnić. Inne stawiają wysokie wymagania, a proces akceptacji programu rewitalizacji opiera się na intensywnych negocjacjach i opracowywaniu dokumentu według ścisłych instrukcji. Warto w tym miejscu nadmienić, że nie wszystkie wymagania formułowane przez instytucje zarządzające są zgodne z duchem rewitalizacji. Zastosowanie na etapie oceny narzędzi w postaci zestawu wskaźników umożliwiłoby ujednoczenie procedur w tym zakresie i ograniczyło subiektywność oceny.

Ważnym aspektem pracy jest także prezentacja problemów pojawiających się na etapie planowania i złych praktyk w tym zakresie. Tego typu badania warto byłoby także uzupełnić o stworzenie katalogu dobrych praktyk. Niewiele miast w Polsce zdecydowało się w bieżącym okresie programowania na przygotowanie programów w formule ustawowej. Oznacza to, że zgodnie z wymogami ustawy o rewitalizacji do 2023 roku miasta te prawdopodobnie ponownie przystąpią do przygotowania programów. Ponadto doskonalenie programu rewitalizacji może odbywać się także na etapie jego aktualizacji. Rozpowszechnianie wiedzy na temat dobrych i złych praktyk może przyczynić się do wzrostu jakości tych programów w przyszłości. Rozmowy z przedstawicielami badanych miast ujawniły zapotrzebowanie na tego typu analizy, zainteresowanie ich wynikami i rosnącą otwartość tych podmiotów na procesy uczenia się.

Przeprowadzone badania wykazują także, że usystematyzowanie i usankcjonowanie modelu planowania w procesie rewitalizacji na poziomie ustawy przyniosło pozytywne skutki w zakresie podnoszenia jakości programów. Jednak dokonane ustalenia ujawniają także, że w niektórych miastach wiele aspektów tego procesu można by jeszcze udoskonalić. W kontekście trwających dyskusji nad zmianami w ustawie o rewitalizacji i kształtowaniu wytycznych w tym zakresie przeprowadzone analizy i ich wyniki mogą okazać się szczególnie przydatne. Opracowany na potrzeby badania zestaw wskaźników mógłby zostać włączony do palety rozwiązań systemowych.

Badania tego typu należałoby rozszerzyć na inne miasta w Polsce. Przeprowadzenie analogicznych analiz w odniesieniu do średnich i małych miast mogłoby ujawnić różnice w podejściu do planowania rewitalizacji w miastach o różnej wielkości, różnym poziomie złożoności i możliwościach organizacyjnych.

Powtórzenie tych badań w perspektywie kilku lat, być może już w odniesieniu do nowych, gminnych programów rewitalizacji, umożliwiłoby śledzenie zmian i procesu uczenia się w zakresie jakości planowania i zgodności z zaprezentowanym modelem.

Ciekawym aspektem badawczym może być także konfrontacja jakości planowania z efektami prowadzenia procesów rewitalizacji i próba odpowiedzi na pytanie czy i w jakim stopniu jakość planowania przekłada się na efektywność wdrażania procesu, ograniczenie zagrożeń w nim występujących i końcowy sukces w zakresie odwracania degradacji obszarów kryzysowych.

BIBLIOGRAFIA

- Ackoff R.L., *Zasady planowania w korporacjach*, PWE, Warszawa 1993.
- Agence Nationale pour la Renovation Urbaine, *Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain. Élaboration des projets de renouvellement urbain dans le cadre des contrats de ville*, <http://www.anru.fr/index.php/fre/Programmes/Nouveau-Programme-National-de-Renouvellement-Urbain> (dostęp: 5.11.2017).
- Aït-Omar A., Mucchielli L., *Les émeutes de novembre 2005: Les raisons de la colère*, [w:] V. Le Goaziou, L. Mucchielli (red.), *Quand le banlieues brûlent...: Retour sur le émeutes de novembre 2005*, La Découverte, Paris 2006.
- Analiza zagrożeń dla procesu rewitalizacji. Raport*, IRM, Dyspersja. Badania Społeczne i Ewaluacyjne, Krajowe Centrum Wiedzy o Rewitalizacji, 2015, http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/34067/Analiza_zagrozen.pdf (dostęp: 14.05.2020).
- Anderson M., *The Federal Bulldozer: A Critical Analysis of Urban Renewal, 1942–1962*, MIT Press, Cambridge 1964.
- Andres L., *Levels of Governance and Multi-stage Policy Process of Brownfield Regeneration: A Comparison of France and Switzerland*, „International Planning Studies” 2012, nr 17(1).
- Aryeetey-Attoh S., Costa F.J., Morrow-Jones H.A., Monroe C.B., Sommers G.G., *Central-city Distress in Ohio's Elastic Cities: Regional and Local Policy Responses*, „Urban Geography” 1998, nr 19(8).
- Badanie ewaluacyjne pn. „Ocena wsparcia w obszarze rewitalizacji w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007–2013 oraz identyfikacja potencjału i potrzeb regionu w zakresie rewitalizacji” – raport końcowy z badania*, Centrum Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Przedsiębiorstwo Społeczne Sp. z o.o., Szczecin 2015.
- Baranowski A., *Przemijająca trwałość miasta*, [w:] J. Bogdanowski (red.), *Miasto historyczne w dialogu ze współczesnością*, Nadbałtyckie Centrum Kultury, Wydział Architektury Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 2002.
- Bazuń D., Kwiatkowski M. (red.), *Rewitalizacja. Podejście partycypacyjne*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2017.
- Belniak S., *Rewitalizacja nieruchomości w procesie odnowy miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2009.
- Belniak S., Wierzchowski M., *Ekonomiczne aspekty rewitalizacji*, [w:] Z. Ziobrowski, W. Jarczewski (red.), *Rewitalizacja miast polskich – diagnoza*, seria: „Rewitalizacja miast polskich”, t. 8, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2010, <http://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2016/10/08.-TOM-8-Rewitalizacja-miast-polskich-diagnoza.pdf> (dostęp: 12.05.2020).
- Billert A., *Założenia, modele i planowanie polityki rozwoju miast. Próba konfrontacji dwóch światów jednej Unii Europejskiej*, [w:] K. Derejski, J. Kubera, S. Lisiecki, R. Macyra (red.), *Deklinacja odnowy miast. Z dyskusji nad rewitalizacją w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2012.

- Boisseuil C., *Comparing integrated urban regeneration in France and the United States: is there a European model versus an American one?* Praca zaprezentowana na międzynarodowej konferencji RC21 International Conference on „The Ideal City: between myth and reality. Representations, policies, contradictions and challenges for tomorrow’s urban life”, Urbino (Italy), 27–29.08.2015, <http://www.rc21.org/en/conferences/urbino2015/> (dostęp: 17.09.2017).
- Booth P., Breuillard M., Fraser C., Paris D. (red.), *Spatial Planning Systems of Britain and France – A Comparative Analysis*, Routledge, Abingdon–New York 2007.
- Brol R., *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 1998, nr 785: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*.
- Bryx M. (red.), *Innowacje w zarządzaniu miastami w Polsce*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2014.
- Bryx M. (red.), *Rewitalizacja miast a przedsiębiorczość*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012.
- Bryx M., Jadach-Sepiolo A. (red.), *Rewitalizacja miast w Niemczech*, Seria: „Rewitalizacja miast polskich”, t. 3, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2009.
- Burgess E.W., *The Growth of the City: An Introduction to a Research Project*, [w:] R.E. Park, E.W. Burgess, R.D. McKenzie (red.), *The City*, University of Chicago Press, Chicago 1925.
- Bury P., Markowski T., Regulski J., *Podstawy ekonomii miasta*, Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości, Łódź 1993.
- Carpenter J., *Sustainable Urban Regeneration Within the European Union*, [w:] M.E. Leary, J. McCarthy (red.), *The Routledge Companion to Urban Regeneration*, Routledge, London–New York 2013.
- Carter A., *Strategy and Partnership in Urban Regeneration*, [w:] P. Roberts, H. Sykes (red.), *Urban Regeneration: A Handbook*, Sage Publications, London 2000.
- Castells M., *Kwestia miejska*, PWN, Warszawa 1982.
- Chignier-Riboulon F., Hall S., *Enterprise Zones and Zones Franches Urbaines: A Critique of Area-based Fiscal Incentives and Regeneration in England and France*, „Urban Research & Practice” 2013, nr 6(2).
- Chmielewski P., *Znaczenie definicji biedy w wyznaczaniu granicy ubóstwa*, „Journal of Finance and Financial Law” 2016, nr III(1).
- Christophers B., *Revisiting the Urbanization of Capital*, „Annals of the Association of American Geographers” 2011, nr 101(6).
- Cisneros H.G., Engdahl L. (red.), *From Despair to Hope: Hope VI and the New Promise of Public Housing in America’s Cities*, Brookings Institution Press, Washington 2009.
- Colantonio A., Dixon T., Ganser R., Carpenter J., Ngombe A., *Measuring Socially Sustainable Urban Regeneration in Europe*, Oxford Institute for Sustainable Development (OISD), Oxford 2009.
- Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic And Social Committee and the Committee of the Regions –The programming of the Structural Funds 2000–2006: an initial assessment of the Urban Initiative*, 2002, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52002DC0308> (dostęp: 12.05.2020).
- Commission of the European Communities, *Urbanization and the functions of cities in the European Community*, Brussels 1992, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/eb19c3d1-417a-4d0b-a010-1de41d088028> (dostęp: 12.05.2020).
- Couch C., Sykes O., Börstinghaus W., *Thirty Years of Urban Regeneration in Britain, Germany and France: The Importance of Context and Path Dependency*, „Progress in Planning” 2011, nr 75.
- Couch C., Sykes O., Cocks M., *The Changing Context of Urban Regeneration in North West Europe*, [w:] M.E. Leary, J. McCarthy (red.), *The Routledge Companion to Urban Regeneration*, Routledge, London–New York 2013.

- Czarnecki W., *Rewitalizacja centrum Białegostoku jako problem rozwoju miasta u progu XXI wieku*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok 2004.
- Davidoff P., *Advocacy and Pluralism in Planning*, „Journal of the American Institute of Planners” 1965, nr 31.
- Deakin M., *A Community-Based Approach to Sustainable Urban Regeneration*, „Journal of Urban Technology” 2009, nr 16(1).
- Deklaracja z Toledo*, Toledo 2010, http://www.mdrap.ro/userfiles/declaratie_Toledo_en.pdf (dostęp: 21.04.2017).
- Derejski K., Kubera J., Lisiecki S., Macyra R. (red.), *Deklinacja odnowy miast. Z dyskusji nad rewitalizacją w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2012.
- Domański R., *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Donnison D., *Agenda for the Future*, [w:] C. McConnell (red.), *Trickle Down or Bubble Up?*, Community Development Foundation, London 1993.
- Drobnia A., *Ekonomiczne koncepcje rozwoju w kontekście rewitalizacji miast – studia przypadków*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2016, nr 423: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*.
- Edwards M.E., *Regional and Urban Economics and Development. Theory and Methods*, Auerbach Publications, New York 2007.
- Ellin N., *Integral Urbanism*, Routledge, London 2006.
- Encyklopedia PWN*, <https://encyklopedia.pwn.pl/szukaj/algorytm.html> (dostęp: 14.09.2018).
- European Commission, *Integrated Sustainable Urban Development Cohesion Policy 2014–2020*, 2014, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/themes2012/urban_en.pdf (dostęp: 12.05.2020).
- False HOPE. A Critical Assessment of the HOPE VI Public Housing Redevelopment Program*, 2002, <http://www.narpac.org/ITXFALSE.HTM> (dostęp: 31.10.2017).
- Five Years after the LEIPZIG CHARTER – Integrated Urban Development as a Prerequisite for a Sustainable City. Integrated Urban Development in the EU Member States and its Candidate Countries*, German Institute of Urban Affairs, Federal Ministry of Transport, Building and Urban Development, Berlin 2012.
- Florida R., *Cities and the Creative Class*, Routledge, New York 2004.
- Fraser G., Lérique F., *The Evolution of Urban Policy*, [w:] P. Booth, M. Breuillard, C. Fraser, D. Paris (red.), *Spatial Planning Systems of Britain and France – A Comparative Analysis*, Routledge, Abingdon–New York 2007.
- Frequently Asked Questions. Neighborhood Revitalization Initiative*, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/Neighborhood_Revitalization_Initiative_FAQs.pdf (dostęp: 3.11.2017).
- Friedrichs J., *Urban Renewal Policies and Back-to-the-City Migration: The Case of West Germany*, „Journal of the American Planning Association” 1987, nr 53(1).
- Fröbel F., Heinrichs J., Kreye O., *The New International Division of Labour. Structural Unemployment in Industrialised Countries and Industrialisation in Developing Countries*, Cambridge University Press, Cambridge 1980.
- Future We Want – Outcome document*, <https://sustainabledevelopment.un.org/futurewewant.html> (dostęp: 13.05.2020).
- Gałązka A., *Teoretyczne podstawy rozwoju regionalnego – wybrane teorie, czynniki i bariery rozwoju regionalnego*, „Studia BAS” 2017, nr 1(49).
- Gilbert P., *Social Stakes of Urban Renewal: Recent French Housing Policy*, „Building Research & Information” 2009, nr 37(5–6).

- Glaeser E., *Triumph of the City. How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*, Penguin Books, New York 2011.
- Gold J.R., *Modernism, Narratives of Renewal and the Historiography of Urban Regeneration*, [w:] M.E. Leary, J. McCarthy (red.), *The Routledge Companion to Urban Regeneration*, Routledge, London–New York 2013.
- Grotowska-Leder J., *Zachowania społeczne w enklawach biedy*, [w:] W. Warzywoda-Kruszyńska (red.), *Życie i pracować w enklawach biedy*, Przedsiębiorstwo Specjalistyczne Absolwent, Łódź 2001.
- Guzik R., *Ewolucja polityki rewitalizacji*, [w:] *Rewitalizacja miast w Wielkiej Brytanii*, Seria: „Rewitalizacja miast polskich”, t. 1, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2009.
- Guzik R. (red.), *Rewitalizacja miast w Wielkiej Brytanii*, Seria: „Rewitalizacja miast polskich”, t. 1, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2009.
- Hall S., Hickman P., *Neighbourhood Renewal and Urban Policy: A Comparison of New Approaches in England and France*, „Regional Studies” 2002, nr 36(6).
- Hall S., Hickman P., *Resident Participation in Housing Regeneration in France*, „Housing Studies” 2011, nr 26(6).
- Halpern R., *Rebuilding the Inner City: A History of Neighborhood Initiatives to Address Poverty in the United States*, Columbia University Press, New York 1995.
- Hamnett C., *Social Polarization of Global Cities: Theory and Evidence*, „Urban Studies” 1994, nr 31(3).
- Harvey D., *The Urbanisation of Capital*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore 1985.
- Hausner V.A., *The Future of Urban Development*, „Royal Society of Arts Journal” 1993, nr 141(5441).
- Healey P., *The Institutional Challenge for Sustainable Urban Regeneration*, „Cities” 1995, nr 12(4).
- Horita M., Koizumi H. (red.), *Innovations in Collaborative Urban Regeneration*, Springer, Tokyo–Berlin–Heidelberg–New York 2009.
- Hulsbergen E., Klein J.L., Drewe P. (red.), *The Challenge of Social Innovation in Urban Revitalization*, Techne Press, Amsterdam 2008.
- Jacobs J., *Śmierć i życie wielkich miast Ameryki*, Centrum Architektury Fundamenty, Warszawa 2014.
- Jacquier C., Bienvenue S., Schlappa H., *Regenera Urban Regeneration of Deprived Neighbourhoods Across Europe. Sharing Experiences. Final report*, January 2007 First Draft.
- Jadach-Sepiolo A., *Rafy procesu rewitalizacji – teoria i polskie doświadczenia*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii” 2017, nr 4(49).
- Jadach-Sepiolo A., Rachoń H., *Innowacje w zarządzaniu rewitalizacją miast w Polsce*, [w:] M. Bryx (red.), *Innowacje w zarządzaniu miastami w Polsce*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2014.
- Jakóbczyk-Gryszkiewicz J., *Procesy urbanizacji*, [w:] S. Liszewski (red.), *Geografia urbanistyczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008.
- James F.J., *Urban Economies: Trends, Forces, and Implications for the President's National Urban Policy*, „Cityscape. A Journal of Policy Development and Research” 1995, nr 1(2).
- Janas K., Jarczewski W., *Model procesu rewitalizacji – poziom lokalny*, [w:] K. Janas, W. Jarczewski, W. Wańkiewicz (red.), *Model rewitalizacji miast*, Seria: „Rewitalizacja miast polskich”, t. 10, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2010.
- Janas K., Jarczewski W., Wańkiewicz W. (red.), *Model rewitalizacji miast*, Seria: „Rewitalizacja miast polskich”, t. 10, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2010.
- Janikowski R., *Zrównoważony rozwój lokalny. Teoria i praktyka*, „Studia nad Zrównoważonym Rozwojem”, t. IV, Polska Akademia Nauk, Warszawa–Katowice 2006.
- Jarczewski W., *Skala degradacji miast w Polsce*, [w:] *Rewitalizacja miast polskich – diagnoza*, Seria: „Rewitalizacja miast polskich”, t. 8, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2010,

- <http://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2016/10/08.-TOM-8-Rewitalizacja-miast-polskich-diagnoza.pdf> (dostęp: 12.05.2020).
- Jarczewski W., Jeżak J. (red.), *System monitorowania rewitalizacji*, Seria: „Rewitalizacja miast polskich”, t. 11, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2010.
- Kaczmarek S., *Rewitalizacja terenów przemysłowych: nowy wymiar w rozwoju miast*, Łódź 2001.
- Karta lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich (Leipzig Charter on Sustainable European Cities)*, 2007.
- Kauko T.J., *Territorial Competition in the New Economy. Different Strategies in Different Urban Settings*, „Urbanism. Arhitekturā. Constructiī” 2015, nr 6(1).
- Keyes L.C., *The Rehabilitation Planning Game: A Study in the Diversity of Neighborhood*, MIT Press, Cambridge 1969.
- Kierunki i zasady wspierania działań społecznych ukierunkowanych na aktywizację społeczną i gospodarczą zdegradowanych obszarów miejskich w subregionalnych i regionalnych ośrodkach rozwojowych województwa pomorskiego w kontekście perspektywy finansowej UE 2014–2020, badanie na zamówienie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego*, Dyspersja, Warszawa 2013.
- Kopeć M., *Rewitalizacja miejskich obszarów zdegradowanych*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Kozłowski S., Wojnarowska A., *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich. Zagadnienia teoretyczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.
- Kucharska-Stasiak E., *Luka remontowa w zasobach mieszkaniowych w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1990.
- Kudłacz T., *Programowanie rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Kwiatkowski M., *Partycypacyjny model rewitalizacji i jego przeciwnicy*, [w:] D. Bazuń, M. Kwiatkowski (red.), *Rewitalizacja. Podejście partycypacyjne*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2017.
- Lang T., *Insights in the British Debate about Urban Decline and Urban Regeneration*, Working Paper, Leibniz – Institute Regional Development and Structural Planning (IRS), Erkner 2003, https://leibniz-irs.de/fileadmin/user_upload/IRS_Working_Paper/wp_insights.pdf (dostęp: 13.05.2020).
- Leary M.E., *Emerging Reconceptualizations of Urban Regeneration*, [w:] M.E. Leary, J. McCarthy (red.), *The Routledge Companion to Urban Regeneration*, Routledge, London–New York 2013.
- Leary M.E., McCarthy J., *Urban Regeneration a Global Phenomenon*, [w:] M.E. Leary, J. McCarthy (red.), *The Routledge Companion to Urban Regeneration*, Routledge, London–New York 2013.
- Leary M.E., McCarthy J. (red.), *The Routledge Companion to Urban Regeneration*, Routledge, London–New York 2013.
- Le Goaziou V., Mucchielli L. (red.), *Quand le banlieues brûlent...: Retour sur le émeutes de novembre 2005*, La Découverte, Paris 2006.
- Lichfield D., *Organisation and Management*, [w:] P. Roberts, H. Sykes (red.), *Urban Regeneration: A Handbook*, Sage Publications, London 2000.
- Lichfield D., *Urban Regeneration for the 1990s*, London Planning Advisory Committee, London 1992.
- Liebmann H., Kuder T., *Pathways and Strategies of Urban Regeneration – Deindustrialized Cities in Eastern Germany*, „European Planning Studies” 2012, nr 20(7).
- Liszewski S., *Formy i struktury przestrzenne wielkich skupisk miejskich*, [w:] S. Liszewski (red.), *Geografia urbanistyczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008.
- Liszewski S. (red.), *Geografia urbanistyczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008.
- Lloyd G., Peel D., *International Policy Transfer*, [w:] M.E. Leary, J. McCarthy (red.), *The Routledge Companion to Urban Regeneration*, Routledge, London–New York 2013.

- Lorens P., *Rewitalizacja miast. Planowanie i realizacja*, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 2010.
- Lorens P. (red.), *Rewitalizacja miast w Polsce. Pierwsze doświadczenia*, „Biblioteka Urbanisty”, nr 10, Urbanista, Warszawa 2007.
- LUDA, *Compendium: Handbook 2. Approaches to urban rehabilitation*, 2005, <http://www.luda-project.net/compendium/handbook2.pdf> (dostęp: 12.05.2020).
- LUDA, *Compendium: Handbook 3. Sustainable urban regeneration and its Assessment*, 2005, <http://www.luda-project.net/compendium/handbook3.pdf> (dostęp: 12.05.2020).
- Lupton R., *Poverty Street. The Dynamics of Neighbourhood Decline and Renewal*, The Policy Press, Bristol 2003.
- Majer A., *Miasta Ameryki. Kryzys i polityka odnowy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Majer A., *Odrodzenie miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Łódź–Warszawa 2014.
- Majer A., *Socjologia i przestrzeń miejska*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.
- Mangen S., *Social Exclusion and Inner City Europe: Regulating Urban Regeneration*, Palgrave MacMillan, New York 2004.
- Makowska M. (red.), *Analiza danych zastanych. Przewodnik dla studentów*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013.
- Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- McCarthy J., *Partnership, Collaborative Planning and Urban Regeneration*, Ashgate e-Book, 2007.
- McConnell C. (red.), *Trickle Down or Bubble Up?*, Community Development Foundation, London 1993.
- Miasta przyszłości. Wyzwania, wizje, perspektywy (Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward)*, European Union, Regional Policy, 2011, https://ec.europa.eu/regional_policy/pl/information/publications/reports/2011/cities-of-tomorrow-challenges-visions-ways-forward (dostęp: 12.05.2020).
- Micek G., *Kontekst i geneza procesów rewitalizacji*, [w:] R. Guzik (red.), *Rewitalizacja miast w Wielkiej Brytanii*, Seria: „Rewitalizacja miast polskich”, t. 1, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2009.
- Mliczyńska-Hajda D., *Programowanie rewitalizacji. Refleksje na marginesie nowej perspektywy*, b.m.w. 2012, http://mliczynska.pl/galeria/wp-content/uploads/2012/04/Programowanie-rewitalizacji_uwagi-na-marginesie-nowej-perspektywy_wydanie-elektroniczne.pdf (dostęp: 20.06.2020).
- Murzyn-Kupisz M., *Dziedzictwo kulturowe jako endogeniczny zasób rozwojowy jednostek terytorialnych (polskie doświadczenia w ramach dotychczasowych perspektyw planowania unijnego)*, „Studia. Polska Akademia Nauk. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” 2012, nr 140, cz. 2.
- Murzyn-Kupisz M., *Dziedzictwo kulturowe w procesie rewitalizacji miast przemysłowych. Przesłanie dla Wieliczki*, „Studia i Materiały do Dziejów Żup Solnych w Polsce” 2009, t. XXVI.
- Murzyn-Kupisz M., *Kultura a rewitalizacja miasta. Przykład Bilbao*, „Rocznik Międzynarodowego Centrum Kultury” 2003, nr 11.
- Nawratek K., *Dziury w całym. Wstęp do miejskich rewolucji*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2012.
- New urban economies. How can cities foster economic development and develop 'new urban economies'*, URBACT II Capitalisation, Nancy 2015, https://urbact.eu/sites/default/files/01_newurb-web.pdf (dostęp: 13.05.2020).
- OECD, *Integrating Distressed Urban Areas. Territorial Development*, 1998, https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/integrating-distressed-urban-areas_9789264162884-en (dostęp: 13.05.2020).

- OECD Regional Outlook. Regions and Cities: Where Policies and People Meet*, OECD Publishing, Paris 2014, https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-regional-outlook-2014_9789264201415-en (dostęp: 13.05.2020).
- Pacione M., *Urban Geography: A Global Perspective*, Routledge, London–New York 2005.
- Park R.E., Burgess E.W., McKenzie R.D. (red.), *The City*, University of Chicago Press, Chicago 1925.
- Parkinson M., *Integrated Urban Regeneration in 2014: Anything New Under the Sun and so What for Spain?*, European Institute for Urban Affairs, 2014, <https://www.diba.cat/documents/228621/31438172/Integrated+Urban+Regeneration+in+2014+-+Anything+new+under+the+sun+and+so+what+for+Spain+-+M.+Parkinson+2014.pdf/88e241ad-0a6d-4466-b6ea-e22e44ad2de8> (dostęp: 13.05.2020).
- Partnership for Sustainable Communities. Three Years of Helping Communities Achieve Their Visions for Growth and Prosperity*, United States Environmental Protection Agency, 2012, https://www.epa.gov/sites/production/files/2014-01/documents/partnership_accomplishments_0.pdf (dostęp: 13.05.2020).
- Parysek J.J. (red.), *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 1996.
- Peterson P.E., *The New Urban Reality*, Brookings Institution Press, Washington 1985.
- Pęski W., *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, Wydawnictwo Arkady, Warszawa 1999.
- Pinch P., Adams N., *The German Internationale Bauausstellung (IBA) and urban regeneration. Lessons from the IBA Emscher Park*, [w:] M.E. Leary, J. McCarthy (red.), *The Routledge Companion to Urban Regeneration*, Routledge, London–New York 2013.
- Pinch S., *Social Polarization: A Comparison of Evidence from Britain and the United States*, „Environment and Planning A” 1993, nr 25.
- Podręcznik rewitalizacji*, Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Warszawa 2003.
- Przybyłowska I., *Wywiad swobodny ze standardową listą poszukiwanych informacji i możliwości jego zastosowania w badaniach socjologicznych*, „Przegląd Socjologiczny” 1978, t. XXX.
- Przywojska J., *Rewitalizacja miast. Aspekt społeczny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.
- Quigley J.M., *Urbanization, Agglomeration, and Economic Development*, [w:] M. Spence, P. Clarke Annez, R.M. Buckley (red.), *Urbanization and Growth*, International Bank for Reconstruction and Development, Washington 2008.
- Rewitalizacja obszarów zdegradowanych w miastach – propozycje zmian prawnych. Część II: Propozycje zapisów Krajowej Polityki Miejskiej w zakresie rewitalizacji, które mogą być realizowane w okresie programowania polityki spójności 2014–2020*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2013.
- Rich M.J., Stoker R.P., *Collaborative Governance for Urban Revitalization: Lessons From Empowerment Zones*, Cornell University Press, Ithaca 2014.
- Roberts P., *Social Innovation, Spatial Transformation and Sustainable Communities: Liverpool and the ‘Eldonians’*, [w:] E. Hulsbergen, J.L. Klein, P. Drewe (red.), *The Challenge of Social Innovation in Urban Revitalization*, Techne Press, Amsterdam 2008.
- Roberts P., *The Evolution, Definition and Purpose of Urban Regeneration*, [w:] P. Roberts, H. Sykes (red.), *Urban Regeneration: A Handbook*, Sage Publications, London 2000.
- Roberts P., Sykes H., *Current Challenges and Future Prospects*, [w:] P. Roberts, H. Sykes (red.), *Urban Regeneration: A Handbook*, Sage Publications, London 2000.
- Roberts P., Sykes H. (red.), *Urban Regeneration: A Handbook*, Sage Publications, London 2000.
- Sagan I., Grabkowska M., *Urban Regeneration in Gdańsk, Poland: Local Regimes and Tensions Between Top-Down Strategies and Endogenous Renewal*, „European Planning Studies” 2012, nr 20(7).

- Sassen S., *Cities in a World Economy*, Pine Forge Press, Thousand Oaks–London–New Delhi 2000.
- Sassen S., *The Global City*, Princeton University Press, Princeton 1991.
- Scott A., *Social Economy of the Metropolis. Cognitive-Cultural Capitalism and the Global Resurgence of Cities*, Oxford University Press, Oxford 2008.
- Sekula A., *Koncepcje rozwoju lokalnego w świetle współczesnej literatury polskiej – zarys problemu*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Gdańskiej” 2001, nr 588: *Ekonomia XL*.
- Siemaszko A., *Granice tolerancji. O teoriach zachowań dewiacyjnych*, PWN, Warszawa 1993.
- Siemiński W., Topczewska T., *Ocena programów i projektów rewitalizacyjnych realizowanych w ramach Działania 3.3. „Zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojenne” ZPORR. Wnioski na przyszłość*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa w Warszawie, Warszawa 2008.
- Skalski K., *O budowie systemu rewitalizacji dawnych dzielnic miejskich*, Krakowski Instytut Nieruchomości, Kraków 1996.
- Skalski K., *Programy rewitalizacji w Polsce – bilans, perspektywy, zarządzanie*, [w:] P. Lorens (red.), *Rewitalizacja miast w Polsce. Pierwsze doświadczenia*, „Biblioteka Urbanisty”, nr 10, Urbanista, Warszawa 2007.
- Skalski K., *Rewitalizacja dawnych dzielnic, prezentacja doświadczeń polskich*, „Świat Nieruchomości” 1999, nr 26.
- Skalski K., *Rewitalizacja we Francji*, Seria: „Rewitalizacja miast polskich”, t. 2, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2009.
- Ślōdczyk J., *Przestrzeń miejska i jej przeobrażenia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2001.
- Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/model.html> (dostęp: 14.09.2018).
- Spence M., Clarke Annez P., Buckley R.M. (red.), *Urbanization and Growth*, International Bank for Reconstruction and Development, Washington 2008.
- Stankowska A., Brodowicz D., Rudzka I., *Innowacje w konsultacjach społecznych przedsięwzięć inwestycyjnych*, [w:] M. Bryx (red.), *Innowacje w zarządzaniu miastami w Polsce*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2014.
- Szafrańska E., *Geografia społeczna miast. Struktury społeczno-przestrzenne*, [w:] S. Liszewski (red.), *Geografia urbanistyczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008.
- Szlachetko J.H., Borówka K. (red.), *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*, Instytut Metropolitalny, Gdańsk 2017.
- Sztando A., *Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11.
- Tallon A., *Urban Regeneration in UK*, Routledge, London–New York 2010.
- Tantow D., *Urban Improvement Districts in Urban Restructuring – First Results of the German ESG Research Initiative*, „Urban Research & Practice” 2012, nr 5(3).
- Teixeira J., *Urban Renaissance the Role of Urban Regeneration in the Future of Europe’s Urban Development*, European Council of Spatial Planners, 2010.
- The World’s Cities in 2018, Data Booklet*, United Nations, New York 2018.
- Toffler A., *Trzecia fala*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1997.
- Toledo Reference Document on Integrated Urban Regeneration and Its Strategic Potential for a Smarter, More Sustainable and Socially Inclusive Urban Development in Europe*, Toledo, 10.06.2010, <https://www.eukn.eu/fileadmin/Lib/files/RO/2010/2010%2006%2022%20TOLEDO%20DECLARATION%20approved.pdf> (dostęp: 21.08.2018).
- Topczewska T., *Podstawy planistyczne rewitalizacji miast w latach 2004–2006 przy udziale funduszy unijnych*, „Człowiek i Środowisko” 2008, nr 32(3–4).
- Trice M.E., *Urban Renewal and Resistance: Race, Space, and the City in the Late Twentieth to the Early Twenty-First Century*, Lexington Books, Lanham 2016.

- Ustawa o rewitalizacji – praktyczny komentarz*, Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Departament Polityki Przestrzennej, Warszawa 2016.
- van de Kaa D.J., *Europe's Second Demographic Transition*, „Population Bulletin” 1987, <https://estvitalesydemografia.files.wordpress.com/2013/04/europec2b4s-second-demographic-transition.pdf> (dostęp: 13.05.2020), nr 1(42).
- Wallis A., *Socjologia przestrzeni*, Niezależna Oficyna Wydawnicza, Warszawa 1990.
- Warzywoda-Kruszyńska W., *Modele wyjaśniania biedy i sposoby konceptualizacji biednych*, [w:] W. Warzywoda-Kruszyńska (red.), *Życie i pracować w enklawach biedy*, Przedsiębiorstwo Specjalistyczne Absolwent, Łódź 2001.
- Warzywoda-Kruszyńska W. (red.), *Życie i pracować w enklawach biedy*, Przedsiębiorstwo Specjalistyczne Absolwent, Łódź 2001.
- Warzywoda-Kruszyńska W., Jankowski B., *Ciągłość i zmiana w łódzkich enklawach biedy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.
- Wei Zheng H., Qiping Shen G., Wang H., *A Review of Recent Studies on Sustainable Urban Renewal*, „Habitat International” 2014, nr 41.
- Winden W. van, L. de Carvalho, *Setting the Scene: Economic Transitions in European Cities*, [w:] *New Urban Economies. How Can Cities Foster Economic Development and Develop 'New Urban Economies'*, URBACT II Capitalisation, Nancy 2015, https://urbact.eu/sites/default/files/01_newurb-web.pdf (dostęp: 13.05.2020).
- Wojtasiewicz L., *Czynniki i bariery rozwoju w aktualnej polityce gospodarczej Polski*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 1996, nr 734: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*.
- Wojtasiewicz L., *Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju lokalnego*, [w:] J.J. Parysek (red.), *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 1996.
- World Urbanization Prospects: highlights, 2014 Revision*, United Nations, New York 2014.
- Zhang Y., Fang K., *Is History Repeating Itself?: From Urban Renewal in the United States to Inner-City Redevelopment in China*, „Journal of Planning Education and Research” 2004, nr 23.
- Zhou Z., *Towards Collaborative Approach? Investigating the Regeneration of Urban Village in Guangzhou, China*, „Habitat International” 2014, nr 44.
- Ziobrowski Z., Jarczewski W. (red.), *Rewitalizacja miast polskich – diagnoza*, Seria: „Rewitalizacja miast polskich”, t. 8, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2010.
- Ziobrowski Z., Matuszko A. (red.), *Odnowa miast. Doświadczenie brytyjskie i francuskie oraz wybrane materiały Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Kraków 2000.
- Znaczenie projektów realizowanych w ramach RPO WP dla rozwoju miast województwa podkarpackiego Raport końcowy*, Centrum Studiów Regionalnych UniRegio, wykonawcy projektu: B. Domański, R. Guzik, K. Gwosdz, W. Biernacki, J. Działek, M. Dej, W. Jarczewski, K. Janas, A. Sobala-Gwosdz, M. Huculak), Kraków 2012, http://rpo2007-2013.podkarpackie.pl/pliki/file/Ewaluacja/Badania%20ewaluacyjne/2012_badanie_III/121211raport_konc_znacz_proj_dla_miast19112012.pdf (dostęp: 12.05.2020).

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz.U. 2018, poz. 1398 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. 2001 nr 112, poz. 1198 z późn. zm.

- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Dz.U. 2000 nr 62, poz. 718 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2018, poz. 994 z późn. zm.
- Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020, Minister Rozwoju, Warszawa 2016.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 9 czerwca 2010 r. w sprawie udzielania pomocy na rewitalizację w ramach regionalnych programów operacyjnych, Dz.U. 2014, poz. 1736 z późn. zm.
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności.
- Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

ZAŁĄCZNIKI

Załącznik 1. Wykaz dokumentów objętych analizą z wykorzystaniem metody <i>desk research</i> i wykorzystanych na potrzeby analizy wskaźnikowej	268
Załącznik 2. Podsumowanie wyników analizy wskaźnikowej	271
Załącznik 3. Scenariusz wywiadu swobodnego	273

Załącznik 1. Wykaz dokumentów objętych analizą z wykorzystaniem metody *desk research* i wykorzystanych na potrzeby analizy wskaźnikowej (w kolejności alfabetycznej wg miast)

1. Program rewitalizacji miasta Białegostoku na lata 2017–2023 przyjęty Uchwałą nr XLIX/750/18 Rady Miasta Białystok z dnia 23 kwietnia 2018 r.
2. Załącznik 1 – Partycypacja społeczna do Programu rewitalizacji miasta Białegostoku na lata 2017–2023.
3. Raport z konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Białegostoku dotyczących aktualizacji Programu rewitalizacji miasta Białegostoku na lata 2017–2023.
4. Warsztat strategiczno-diagnostyczny. Wykonanie diagnozy, określenie obszaru/ów zdegradowanego/ych i rewitalizacji, przeprowadzenie konsultacji społecznych i opracowanie programu rewitalizacji miasta Białegostoku w oparciu o „Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020” Ministerstwa Rozwoju.
5. Gminny Program Rewitalizacji miasta Bydgoszczy 2023+ przyjęty Uchwałą nr IV/12/18 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 28 listopada 2018 r.
6. Diagnoza służąca wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji dla miasta Bydgoszczy.
7. Raport z konsultacji społecznych projektu uchwały Rady Miasta Bydgoszczy w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji na terenie miasta Bydgoszczy.
8. Raport z konsultacji społecznych projektu Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Bydgoszczy 2023+ (GPR).
9. Opinia Bydgoskiej Rady Seniorów ws. wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji na terenie miasta Bydgoszczy.
10. Opinia Młodzieżowej Rady Miasta Bydgoszczy na temat „Diagnozy służącej wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji dla miasta Bydgoszczy”.
11. Uchwała nr 5/2016 Rady Działalności Pożytku Publicznego Miasta Bydgoszczy z dnia 8 września 2018 r. w sprawie zaopiniowania projektu uchwały Rady Miasta Bydgoszczy w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji na terenie miasta Bydgoszczy.
12. Delimitacja obszarów zdegradowanych, Gdańsk 2015.
13. Konsultacje projekty uchwały w sprawie wyznaczenia obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji w mieście Gdańsku, Informacja podsumowująca. Wnioski i uwagi.
14. Informacja podsumowująca konsultacje społeczne projektu Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Gdańska.

15. Gminny Program Rewitalizacji Miasta Gdańska na lata 2017–2023, przyjęty Uchwałą nr XXXVIII/1012/17 Rady Miasta Gdańska z dnia 25 kwietnia 2017 r.
16. Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Katowice na lata 2016–2022, przyjęty Uchwałą nr LX/1240/18 Miasta Katowice z dnia 27 września 2018 r.
17. Diagnoza sytuacji społeczno-ekonomicznej Miasta Katowice wraz z wyznaczeniem obszarów rewitalizacji i analizą strategiczną, Katowice 2014.
18. Aktualizacja Miejskiego Programu Rewitalizacji Krakowa przyjętego Uchwałą nr LIX/1288/16 Rady Miasta Krakowa z dnia 7 grudnia 2016 r.
19. Uchwała nr XCV/2485/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 28 lutego 2018 r. zmieniająca Uchwałę nr LIX/1288/16 w sprawie przyjęcia aktualizacji Miejskiego Programu Rewitalizacji Krakowa.
20. Program Rewitalizacji dla Lublina na lata 2017–2023, przyjęty Uchwałą nr 735/XXIX/2017 Rady Miasta Lublin z dnia 27 kwietnia 2017 r.
21. Uchwała nr 868/XXXIII/2017 Rady Miasta Lublin z dnia 12 października 2017 r. zmieniająca uchwałę nr 735/XXIX/2017 Rady Miasta Lublin z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie Programu Rewitalizacji dla Lublina na lata 2017–2023.
22. Raport z konsultacji społecznych projektu aktualizacji Programu Rewitalizacji dla Lublina na lata 2017–2023 wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, kwiecień 2017 r.
23. Podsumowanie przebiegu konsultacji społecznych w przedmiocie uzupełnienia Programu Rewitalizacji dla Lublina na lata 2017–2023, 6 października 2017 r.
24. Program Rewitalizacji Łodzi 2026+, Gminny Program Rewitalizacji, przyjęty Uchwałą nr LXXIII/1980/18 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 5 lipca 2018 r.
25. Uchwała nr XXV/589/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 10 lutego 2016 r. w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji miasta Łodzi.
26. Polityka społeczna 2020+ dla miasta Łodzi – Strategia rozwiązywania problemów społecznych przyjęta Uchwałą nr XXIV/570/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 3 lutego 2016 r.
27. Metodologia delimitacji obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, Łódź, 1.02.2016 r.
28. Raport z konsultacji społecznych dotyczących priorytetowych projektów rewitalizacji obszarowej centrum Łodzi na lata 2014–2020+ (projekty 9–20), Łódź 2015.
29. Raport z konsultacji społecznych dotyczących projektu uchwały Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji miasta Łodzi, Łódź 2016
30. Raport z konsultacji społecznych dotyczących projektu Gminnego Programu Rewitalizacji Łodzi 2026+, Łódź 2016.

31. Raport z konsultacji społecznych dotyczących zmiany Gminnego Programu Rewitalizacji miasta Łodzi, Łódź 2018.
32. Opracowanie i przeprowadzenie programu partycypacji społecznej w procesie rewitalizacji centrum Łodzi, Program partycypacji społecznej, Raport końcowy, Łódź 2016.
33. Lokalny Program Rewitalizacji Łodzi 2020+, Założenia, Łódź 2015.
34. Gminny Program Rewitalizacji dla miasta Poznania, przyjęty Uchwałą nr LVIII/1091/VII/2017 Rady Miasta Poznań z dnia 5 grudnia 2017 r.
35. Raport z przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących projektu uchwały Rady Miasta Poznania w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji miasta Poznania.
36. Raport z przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących projektu Gminnego Programu Rewitalizacji dla Miasta Poznania wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko projektu GPR.
37. Lokalny Program Rewitalizacji dla Miasta Szczecin, przyjęty Uchwałą nr XXXVII/1098/18 Rady Miasta Szczecin z dnia 30 stycznia 2018 r.
38. Raport z konsultacji społecznych dotyczących aktualizacji Lokalnego Programu Rewitalizacji dla Miasta Szczecin na lata 2017–2023, które odbyły się w terminie od dnia 9 sierpnia 2017 r. do dnia 8 września 2017 r.
39. Raport z konsultacji społecznych dotyczących aktualizacji Lokalnego Programu Rewitalizacji dla Miasta Szczecin na lata 2017–2023, które odbyły się w terminie od dnia 21 września 2017 r. do dnia 20 października 2017 r.
40. Zintegrowany Program Rewitalizacji m.st. Warszawy do 2022 roku (Załącznik do Uchwały Nr XXXIII/809/2016 Rady m.st. Warszawy z dnia 25.08.2016 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia Zintegrowanego Programu Rewitalizacji m.st. Warszawy do 2022 roku).
41. Raport z konsultacji społecznych dotyczących Zintegrowanego Programu Rewitalizacji m.st. Warszawy do 2022 roku, prowadzonych od 9 do 29 kwietnia 2015 r. Warszawa 2015.
42. Wykaz uwag z konsultacji społecznych dotyczących Zintegrowanego Programu Rewitalizacji m.st. Warszawy do 2022 roku.
43. Wykaz opinii, sugestii, pytań i pomysłów zgłoszonych w trakcie konsultacji społecznych dotyczących Zintegrowanego Programu Rewitalizacji m.st. Warszawy do 2022 roku.
44. Ewaluacja *ex-ante* Zintegrowanego Programu Rewitalizacji m.st. Warszawy do 2022 roku. Raport końcowy.
45. Lokalny Program Rewitalizacji na lata 2016–2018 przyjęty Uchwałą nr XLVIII/1123/17 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 23 listopada 2017 r.

Załącznik 2. Podsumowanie wyników analizy wskaźnikowej

Wskaźniki zaliczone do części A analiz	Miasto											Maksymalny wynik możliwy do uzyskania
	Białystok	Bydgoszcz	Gdańsk	Katowice	Kraków	Lublin	Łódź	Poznań	Szczecin	Warszawa	Wrocław	
Wskaźnik 1	2	2	1	1	2	1	1	1	2	0	0	2
Wskaźnik 2	2	1	2	2	2	2	2	2	0	0	0	2
Wskaźnik 3	1	1	1	2	2	2	0	2	0	0	0	2
Wskaźnik 4	1	2	1	2	3	1	0	1	0	0	0	3
Wskaźnik 5	0	0	2	0	1	2	0	0	0	0	2	3
Wskaźnik 6	1	2	2	2	2	2	2	1	1	2	2	2
Wskaźnik 7	2	2	2	1	1	2	2	2	0	0	0	2
Wskaźnik 8	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1	2
Wskaźnik 9	2	3	2	2	0	3	1	0	1	1	0	3
Wskaźnik 10	2	3	3	2	2	3	2	1	1	1	0	3
Wskaźnik 11	2	2	2	1	1	2	2	1	1	1	1	2
Wskaźnik 12	2	2	2	2	1	0	0	0	0	0	2	2
Wskaźnik 13	1	2	2	0	1	2	1	2	2	2	0	2
Wskaźnik 14	2	2	1	2	1	2	2	1	2	2	0	2
Wskaźnik 15	0	0	0	1	0	1	1	1	0	0	0	2
Wskaźnik 16	2	3	3	2	1	3	2	1	1	1	0	3
Wskaźnik 17	2	2	3	2	2	3	2	2	2	2	1	3
Osiągnięty poziom wskaźnika syntetycznego dla części A	26	31	31	26	24	33	22	19	35	12	9	40
Stożek realizacji wyniku maksymalnego – dla części A	0,65	0,78	0,78	0,65	0,60	0,83	0,55	0,48	0,88	0,30	0,23	1,00

	Miasto										Maksymalny wynik możliwy do uzyskania	
	Białystok	Bydgoszcz	Gdańsk	Katowice	Kraków	Lublin	Łódź	Poznań	Szczecin	Warszawa		Wrocław
Wskaźniki zaliczone do części B analiz	2	2	2	1	1	1	2	1	2	2	1	3
Wskaźnik 18	2	3	2	3	3	3	3	3	3	3	1	3
Wskaźnik 19	3	3	3	2	2	3	2	1	3	2	1	4
Wskaźnik 20	0	2	1	2	2	1	2	1	3	0	3	3
Wskaźnik 21	1	1	3	1	0	3	2	3	1	0	0	3
Wskaźnik 22	1	2	2	3	3	3	3	3	2	2	1	3
Wskaźnik 23	0	0	0	1	0	0	1	2	0	0	2	2
Wskaźnik 24	0	2	0	1	0	0	2	2	2	2	0	2
Wskaźnik 25	1	2	2	1	1	1	1	1	2	2	0	3
Wskaźnik 26	1	1	2	2	1	1	2	2	1	1	1	2
Wskaźnik 27	1	1	2	2	1	1	2	2	1	1	1	2
Osiągnięty poziom wskaźnika syntetycznego dla części B	11	18	17	17	13	17	20	19	19	14	10	28
Stożek realizacji wyniku maksymalnego – dla części B	0,39	0,64	0,61	0,61	0,46	0,61	0,71	0,68	0,68	0,50	0,36	1,00
Łączny osiągnięty poziom wskaźnika syntetycznego	37	49	48	43	37	50	42	38	54	26	19	68
Łączny stopień realizacji założeń modelowych (stopień realizacji wyniku maksymalnego)	0,54	0,72	0,71	0,63	0,54	0,74	0,62	0,56	0,79	0,38	0,28	1,00

Załącznik 3. Scenariusz wywiadu swobodnego

Plan rozmowy:

1. Kwalifikowanie obszarów do rewitalizacji
2. Rodzaje działań w programie rewitalizacji i ich rola
3. Przewidywane efekty rewitalizacji i ich trwałość
4. Zaangażowanie podmiotów zewnętrznych i pozyskiwanie partnerów rewitalizacji
5. Wpływ konsultacji społecznych na kształt programu
6. Rola Instytucji Zarządzającej na etapie planowania

Scenariusz wywiadu

I) Otwarcie konwersacji

II) Przedstawienie celu wywiadu

III) Blok 1 wywiadu: kwalifikowanie obszarów do rewitalizacji

Pytania:

- 1.1 Czy według Pana/i programem objęte zostały obszary najbardziej zdegradowane pod względem społecznym?
- 1.2 Wobec wcześniejszych programów pojawiał się zarzut, że działaniami rewitalizacyjnymi obejmowano głównie obszary reprezentacyjne miast. Jakie jest Pana/i zdanie na ten temat? Jak Pan/i ocenia trafność tego stwierdzenia w przypadku obecnego programu?

Przykłady pytań dodatkowych:

- 1.1 (pytanie pogłębiające) Proszę opowiedzieć dokładniej o.....
- 1.2 (pytanie wyjaśniające) Jaki na to wpływ miało.....
- 1.3 (pytanie interpretujące) Rozumiem, że Pana/i zdaniem.....

IV) Blok 2 wywiadu: rodzaje działań w programie rewitalizacji

Pytania:

- 2.1 W jakim stopniu proces rewitalizacji w mieście obejmuje działania inwestycyjne, a w jakim społeczne?
- 2.2 Jak według Pana/i można ocenić rolę działań miękkich w programie?
- 2.3 W jakim stopniu Pana/i zdaniem udało się w programie zrealizować zasadę kompleksowego podejścia do rozwiązywania problemów obszarów zdegradowanych?
- 2.4 Czy można wskazać jakieś działania czy przedsięwzięcia, o które warto byłoby uzupełnić program rewitalizacji?

- 2.5 Rewitalizacja polega na doprowadzeniu do sytuacji, w której obszar objęty działaniami jest w stanie rozwijać się dalej bez intensywnego wsparcia, dzięki własnej dynamice. W jakim stopniu według Pana/i program rewitalizacji umożliwia osiągnięcie takich efektów?
- 2.6 Czy Pana/i zdaniem zaplanowane w programie przedsięwzięcia pozwalają na rozwiązanie lub ograniczenie wszystkich zidentyfikowanych na obszarze rewitalizacji problemów?

Przykłady pytań dodatkowych:

- 2.1 (pytanie pogłębiające) Proszę opowiedzieć dokładniej o.....
- 2.2 (pytanie wyjaśniające) Jaki na to wpływ miało.....
- 2.3 (pytanie interpretujące) Rozumiem, że Pana/i zdaniem.....

V) Blok 3 wywiadu: zaangażowanie podmiotów zewnętrznych i pozyskiwanie partnerów rewitalizacji

- 3.1 W jakim stopniu miasto zaoferowało partnerom możliwość współdecydowania o przedsięwzięciach, zawartych w programie rewitalizacji?
- 3.2 Czy wiązało się to ze sformułowaniem konkretnej oferty skierowanej do potencjalnych partnerów?

Przykłady pytań dodatkowych:

- 3.1 (pytanie pogłębiające) Proszę opowiedzieć dokładniej o.....
- 3.2 (pytanie wyjaśniające) Jaki na to wpływ miało.....
- 3.3 (pytanie interpretujące) Rozumiem, że Pana/i zdaniem.....

VI) Blok 4 wywiadu: wpływ konsultacji społecznych na kształt programu

- 4.1 Kto brał udział w przygotowaniu programu rewitalizacji?
- 4.2 Kto wytyczał kierunki planowanych działań?
- 4.3 Jaką rolę pełnili w procesie planowania mieszkańcy obszaru rewitalizacji?
- 4.4 W jakim stopniu konsultacje społeczne miały wpływ na kształt programu rewitalizacji?

Przykłady pytań dodatkowych:

- 4.1 (pytanie pogłębiające) Proszę opowiedzieć dokładniej o.....
- 4.2 (pytanie wyjaśniające) Jaki na to wpływ miało.....
- 4.3 (pytanie interpretujące) Rozumiem, że Pana/i zdaniem.....

V) Blok 5 wywiadu: rola Instytucji Zarządzającej na etapie planowania

- 5.1 Czy dostępność środków unijnych miała wpływ na podjęcie działań rewitalizacyjnych?
- 5.2 Czy zasady udzielania wsparcia z tych środków były istotne na etapie tworzenia programu?
- 5.3 Czy Instytucja Zarządzająca konsultowała program na etapie jego tworzenia?

Przykłady pytań dodatkowych:

- 5.1 (pytanie pogłębiające) Proszę opowiedzieć dokładniej o.....
- 5.2 (pytanie wyjaśniające) Jaki na to wpływ miało.....
- 5.3 (pytanie interpretujące) Rozumiem, że Pana/i zdaniem.....

VI) Zamknięcie konwersacji

SPIS TABEL

Tabela 1. Przyczyny degradacji obszarów miejskich	40
Tabela 2. Cele procesu rewitalizacji w odniesieniu do rozwoju lokalnego	80
Tabela 3. Ewolucja podejścia do rewitalizacji miast w Stanach Zjednoczonych.	94
Tabela 4. Ewolucja podejścia do rewitalizacji miast w Wielkiej Brytanii do końca XX wieku.	104
Tabela 5. Charakterystyka procesu rewitalizacji miast w Wielkiej Brytanii w XXI wieku	107
Tabela 6. Ewolucja podejścia do rewitalizacji miast we Francji	118
Tabela 7. Ewolucja podejścia do rewitalizacji miast w Niemczech	133
Tabela 8. Międzynarodowy transfer doświadczeń w zakresie podejść i narzędzi rewitalizacji.	144
Tabela 9. Wpływ zamieszek i niepokojów społecznych na ewolucję polityki rewitalizacji	147
Tabela 10. Cechy identyfikujące proces rewitalizacji w ujęciu zintegrowanym	167
Tabela 11. Cele procesu rewitalizacji	178
Tabela 12. Zestawienie pytań badawczych oraz metod badawczych i analitycznych	193
Tabela 13. Analiza wskaźnikowa – opracowane wskaźniki analityczne	196
Tabela 14. Zestawienie głównych kryteriów analizy wskaźnikowej z wymaganiami w zakresie programowania na gruncie ustawy o rewitalizacji, wytycznych ministra ds. rozwoju oraz kryteriów programu dotacji pt. „Modelowa rewitalizacja miast”.	198
Tabela 15. Typ przedsięwzięć rewitalizacyjnych	213
Tabela 16. Sfera pośredniego oddziaływania przedsięwzięć rewitalizacyjnych.	215
Tabela 17. Stopień realizacji założeń modelowych – część A	224
Tabela 18. Udział przedsięwzięć realizowanych przez poszczególne podmioty w ogóle planowanych przedsięwzięć	234
Tabela 19. Stopień realizacji założeń modelowych – część B	244
Tabela 20. Stopień realizacji założeń modelowych – łączny wskaźnik syntetyczny dla części A i B	246
Tabela 21. Stopień realizacji założeń modelowych – łączny znormalizowany wskaźnik syntetyczny dla części A i B	248

SPIS RYSUNKÓW

Rysunek 1. Populacja obszarów miejskich i wiejskich na świecie w latach 1950–2050	20
Rysunek 2. Gęstość zaludnienia i zmiany przestrzennego rozmieszczenia ludności w mieście i jego otoczeniu w kolejnych fazach rozwoju miast.	22
Rysunek 3. Pierwsze modele struktury przestrzenno-gospodarczej miasta	25
Rysunek 4. Późniejsze koncepcje struktury przestrzennej miasta	28
Rysunek 5. Spirala degradacji obszarów miejskich	32
Rysunek 6. Model filtracji na rynku nieruchomości mieszkaniowych.	52
Rysunek 7. Proces rewitalizacji miast – nowe ujęcie	77
Rysunek 8. Ramy czasowe programowania procesów rewitalizacji	169
Rysunek 9. Algorytm planowania w procesie rewitalizacji	175
Rysunek 10. Możliwe poziomy zaangażowania społeczności lokalnej w procesie rewitalizacji	186
Rysunek 11. Wyniki badań – część A (weryfikacja H1).	224
Rysunek 12. Wyniki badań – część B (weryfikacja H2).	244
Rysunek 13. Wyniki badań – łącznie część A i B	246
Rysunek 14. Porównanie wskaźników syntetycznych przed normalizacją i po niej	248