

Andreas Billert

PERSPEKTYWY ODNOWY STARYCH ZASOBOW BUDOWLANYCH W MIASTACH POLSKICH PROBLEMY FINANSOWANIA I REALIZACJI

1. Geneza odnowy miast i modele rewitalizacji na Zachodzie

Odnowa miast rozumiana była w przeszłości jako utrzymywanie stanu istniejących budynków – jak długo odpowiadały one aktualnym wymogom – albo też, jako ich wymiana na obiekty bardziej odpowiadające zmieniającym się upodobaniom architektonicznym czy standardom użytkowym.

Idea odnowy miast, oparta na zachowywaniu istniejących obiektów i zespołów przestrzennych, ich modernizowaniu i ponoszeniu przy tym wysokich, często nierentownych nakładów finansowych, to w istocie rzeczy mało racjonalny pomysł trzeciej ćwierci XX wieku bogatych krajów zachodniej Europy. Jego realizacja polegała też na zapewnianiu lokatorom osłon socjalnych, gwarantujących możliwość dalszego zamieszkiwania conajmniej w tej samej dzielnicy.

Tak rozumiana idea odnowy miast, czy też ich rewitalizacji, pojawiła się w miastach europejskich w latach 70-tych w kontekście działań państwa socjalnego (opiekuńczego), wychodzących poza obszar realizacji po II wojnie żwiatowej szeroko dostępnego mieszkalnictwa w nowych osiedlach.

Działania te obejmowały w coraz szerszym zakresie obszary starego zdekapitalizowanego budownictwa. Jedną z motywacji tych działań były postulaty ochrony historycznych struktur urbanistycznych, szczególnie tych z wieku XIX-tego i pocz. XX wieku, które nie były do lat 70+tych przedmiotem zainteresowania konserwatorskiego. W kontekście postulatów rewitalizacji tych zasobów budownictwa, pojawiły się również postulaty ochrony nie tylko pojedynczych obiektów, ale całych zespołów urbanistycznych. Nie bez znaczenia był w tym kontekście odwrót w planowaniu urbanistycznym od systemu luźnej zabudowy typu osiedlowego – wielkiego osiągnięcia „urbanistyki światła i powietrza” początków XX wieku - i powrót do systemu zwartej zabudowy.

Odnowa miast zwracała się ku tym obszarom miasta, które po wojnie pozostały poza zainteresowaniem aktywności budowlano-inwestycyjnych i wykazywały znaczące procesy slumizacji – galopujące tendencje dekapitalizacji substancji, degradacji funkcji i obciążne były poważnymi problemami socjalnymi.

Postulowana w tym kontekście „urbanistyka i odnowa zachowawcza”, stała się w ciągu lat 70-tych, a zwłaszcza 80-tych XX stulecia, „kanonem rewitalizacyjnym”, w ramach którego zasada „zachowawczości” odnosiła się tak do substancji przestrzennej i budowlanej, jak równie do istniejących struktur społecznych na obszarach zdegradowanych i poddawanych rewitalizacji.

W latach 80-tych XX wieku walory historyczne miejskich przestrzeni nabrały takiej atrakcyjności, że zachowania ich charakteru stało się celem akceptowanym przez inwestorów i służyło uzyskaniu efektu komercyjnego, chociaż nie bez znaczenia była tu również możliwość uzyskania korzystnych odpisów podatkowych.

„Troskliwe”, czy też „zachowawcze” traktowanie starej substancji przestrzeni i obiektów w procesie rewitalizacji, posiada istotny aspekt finansowy. Postępowanie takie jest kosztowne.

Odnowa starej substancji jest z reguły droższa od budowania na nowo, co wynika nie tylko z konieczności stosowania przy rewitalizacji tradycyjnych technologii, ale również z konieczności dopasowywania się w istniejące konteksty przestrzenne, a w wypadku istnienia mechanizmów zabezpieczających prawa lokatorów, dodatkowym problemem są koszty refinansowania nakładów inwestycyjnych dla obniżenia wysokości czynszów.

Tam, gdzie taka forma rewitalizacji finansowana zostaje wyłącznie ze środków prywatnych - powstają z reguły powierzchnie drogie, tam gdzie zachowane być mają zasady ochrony lokatorów - finansowanie rewitalizacji wspierane być musi znacznymi środkami publicznymi.

Rewitalizacja realizująca wysokiej jakości ładu przestrzenny, standard budowlany i socjalny, wymaga specjalnych instrumentów prawno – planistycznych. Sektor publiczny pragnący takie cele osiągnąć na obszarach kryzysowych, musi nie tylko sformułować określone koncepcje i strategie, ale musi móc je skutecznie wyegzekwować.

Wymaga to tworzenia rekompensat dla skutków ograniczenia prawa swobodnego dysponowania własnością i podporządkowania wolnego rynku interesowi publicznemu.

Na zachodzie obszarami rewitalizacji były z reguły obszary kryzysowe, których degradacji funkcjonalnej i dekapitalizacji substancji, usunąć nie mogły mechanizmy rynkowe. Wymagało to wprowadzenia tam przez sektor publiczny szczególnego rodzaju „stanu wyjątkowego”, ograniczającego na pewien czas i na określonym obszarze, normalnie funkcjonujące prawo budowlane i mechanizmy rynkowe – a więc własność prywatną, aby usunąć czynniki stojące na przeszkodzie odtworzeniu ekonomicznej wartości gruntu i jego zdolności do generowania pieniądza (zdolności kredytowej i renty gruntowej). Dla realizacji takiej metody postępowania uzasadnienie stanowił interes publiczny. W tym to interesie leżało radykalne, zorganizowane i skutecznie zarządzane działanie rewitalizacyjne, aby usunąć zjawiska kryzysowe, hamujące rozwój ekonomiczno – społeczny, i oddziałujące destrukcyjnie na cały obszar miasta.

Podstawowym instrumentem realizującym odnowę obszarów kryzysowych metodą „stanu wyjątkowego”, były na zachodzie „ustawy rewitalizacyjne”. Ich postanowienia nie tylko określały procedury postępowania i dawały możliwość podejmowania odpowiednich uchwał gminnych, ale pozwalały wymuszać na właścicielach zarówno realizację przestrzennej koncepcji rewitalizacyjnej, jak i egzekwowały zasady szczególnej ochrony lokatorów. Pozwalały m.in. na blokowanie pozwoleń na budowę dla inwestycji niezgodnych z koncepcją rewitalizacyjną, zapobiegały spekulacji gruntami, oraz gwarantowały prawa lokatorów do pozostania na zamieszkiwanym przez nich obszarze.

W efekcie tak prowadzonego procesu rewitalizacji, mieszkańcy otrzymywali nowe, dobre warunki mieszkaniowe bez ponoszenia pełnych kosztów związanych z tym inwestycji.

Sektor publiczny subwencjonował w tym celu koszty remontu budynków, stanowiących własność prywatną, jak i te nakłady inwestycyjne właścicieli, które stawały się nierentowne w wyniku realizacji tych elementów koncepcji rewitalizacyjnej, która realizowała ważne interesy publiczne.

Taki model rewitalizacji był niezwykle kosztowny.

Z tej też racji nie jest on praktycznie możliwy do zastosowania w warunkach polskich.

2. Problemy odnowy miast w Polsce

2.1. Miasta polskie a miasta zachodnie - problemy prawa, planowania i zarządzania

Warunki dla rewitalizacji w Polsce opartej o „urbanistykę zachowawczą” i socjalne reguły gry, są obecnie raczej niekorzystne. Niezależnie od ograniczonych możliwości finansowych sektora publicznego, który przy najlepszych nawet chęciach nie jest w stanie uruchomić nawet w niewielkim stopniu koniecznych dla wspomnianego wyżej modelu środków finansowych, brak też w Polsce odpowiedniego prawodawstwa, jak i administracyjnych potencjałów, potrzebnych do jego skutecznej realizacji. Tak bowiem struktury prawne, jak i administracyjne są na zachodzie nieporównywalnie większe od polskich. Również i to generuje znaczne koszty.

Należałoby więc postawić pytanie, czy rzeczywiście należy w Polsce przejmować zachodni paradygmat odnowy miast, oparty o zasadę „urbanistyki zachowawczej” i szerokich uprawnień w zakresie ochrony lokatorów, co oznaczałoby w praktyce znaczne ograniczenie w procesach rewitalizacji funkcji sektora publicznego i oddanie go w większości działaniu sektora wolnorynkowego.

Do Polski nie dotarła również, istotna dla procesów odnowy miast, wiedza i kultura planistyczna i urbanistyczna, nieodzowna dla przygotowywania i zarządzania procesami rewitalizacji, jak i konieczna dla skutecznego funkcjonowania systemów konsultacji społecznych. Te ostatnie, nie stanowią również silnej strony polskiej polityki prawno - planistycznej.

Inna jest też sytuacja samych miast i ich struktur społecznych. Centra miast zachodnich były funkcjonalnie silnie a ich substancja zmodernizowana działaniami silnego rynku. Obszary starej zabudowy z kolei, stanowiły tam tylko stosunkowo niewielki procent obszarów miejskich, koncentrujących ludność socjalnie słabą.

W Polsce mamy do czynienia na terenach całych miast ze znacznie wymieszaną strukturą społeczną, która dopiero podlega procesowi zróżnicowania ekonomicznego. Równocześnie w Polsce nieomal wszystkie obszary starego budownictwa wykazują poważne deficyty przestrzenno – funkcjonalne i degradację substancji. Utrudnia to ustalanie priorytetów dla rewitalizacji wymagającej poważnej i drogiej interwencji sektora publicznego.

2.2. Zasady finansowania rewitalizacji

Istnieje w Polsce tendencja, do szukania finansowego rozwiązania problemu „luki remontowej” w sferze leżącej poza rynkiem finansowym – w sferze pieniędzy publicznych. Zapomina się o tym, że procesy odnowy substancji budowlanej nie mogą opierać się wyłącznie na angażowaniu w tym celu subwencji publicznych. Na Zachodzie subwencje takie stanowiły jedynie stosunkowo niski procent wspierający finansowo realizację interesu publicznego, a gros środków pochodziło z kredytów podejmowanych z rynku finansowego przez prywatnych właścicieli.

Inwestycja rewitalizacyjna nie różni się w swej istocie od każdej innej inwestycji budowlanej. Dla jej realizacji pozyskać trzeba środki z prywatnego rynku finansowego, a inwestycję tak prowadzić, aby „wyprodukowany” w jej wyniku towar, po jego sprzedaży lub wynajęciu, pozwolił na zwrot włożonych tam środków finansowych. Subwencje publiczne, kierowane na Zachodzie na rewitalizację, pokrywały jedynie te koszty, które wynikały z realizacji interesu publicznego – planowania, przygotowywania i zarządzania procesem odnowy - względnie kosztów inwestycji prywatnych w celu obniżania czynszów w ramach realizacji polityki ochrony lokatorów. Subwencje kierowane były dalej na inwestycje realizujące zadania publiczne.

2.3. Zdolność gruntu do generowania pieniędzy, jako warunek dla realizacji procesów rewitalizacji

Zdolność gruntu do generowania pieniędzy, czyli do podjęcia kredytu przez właściciela nieruchomości, zależna jest nie tyle od jego zamożności, ile od tego, czy przedmiot kredytowania, zdolny będzie po zakończeniu jego remontu, przynieść określony dochód.

Jest to przede wszystkim zależne od tego, czy grunt stanowi autentyczną własność, tzn. czy jego sytuacja własnościowa jest jasna (jednoznaczne i aktualne dane w księdze wieczystej) i nieograniczona (np. w wyniku uciążliwych służebności, lub restrykcje i ograniczenia czynszu, trudności z rozwiązaniem umów najmu itp.). Niska wartość ekonomiczna gruntu i nieruchomości – ograniczająca zdolność kredytową - zaistnieć może z kolei w wyniku kiepskiej lokalizacji, lub niefunkcjonalnie ukształtowanej powierzchni działki (np. działki wyznaczone na obrysie budynków, lub otoczone inną własnością, bez funkcjonalnego dostępu).

Usuwanie takich właśnie deficytów należy do istotnych zadań podmiotów zarządzających rewitalizacją a usunięcie ich tworzy skuteczne warunki ramowe dla poprawy zdolności kredytowych.

Szczególną przeszkodą dla finansowania rewitalizacji w Polsce jest struktura własnościowa na terenach wielu miast.

Stworzenie wspólnot mieszkaniowych, daje praktycznie możliwości kredytowania remontów jedynie tam, gdzie wspólnotę tworzą właściciele dysponujący własnymi środkami finansowymi. Członkowie wspólnot użytkują sami swe mieszkania i nie mogą po ich remoncie obsługiwać kredytów z dochodów innych, jak z prywatnej kieszeni. Możliwości obsługi kredytów z dochodów z nieruchomości posiadają jedynie właściciele takich powierzchni, które mogą zostać wynajęte na wolnym rynku i to tylko wtedy, gdy czynsze z nich uzyskiwane nie podlegają żadnym ograniczeniom.

Możliwości płynące z takiej konstelacji, zależne są z kolei od dochodów ludności. W ten sposób powodzenie lub fiasko szeroko zakrojonych procesów rewitalizacji, zależy od kondycji gospodarczej państwa i społeczeństwa. Jak długo jest ona jeszcze słaba, tak długo problem rewitalizacji będzie w Polsce trudny do rozwiązania, jak i rozwiązaniu jego nie pomoże uchwalanie jakichkolwiek ustaw rewitalizacyjnych.

2.4. Aktywności inwestycyjne na obszarach starego budownictwa w Polsce

Z tej też racji, zaobserwować można w Polsce przykłady aktywności inwestycyjnej na obszarach tradycyjnej zabudowy miejskiej tam, gdzie możliwe jest stosowanie wyżej wspomnianych mechanizmów finansowych. Szczególnie ma to miejsce w dziedzinie nowego budownictwa, realizowane bądź w oparciu o nowe lokalizacje, bądź realizację nowego budownictwa na niezabudowanych działkach w ramach starych struktur przestrzennych. Podstawą refinansowania nakładów jest tam sprzedaż tworzonych powierzchni, lub ich korzystny wynajem na cele użytkowe (np. Głogów, Szczecin-Dolne Stare Miasto, Kołobrzeg, Lubąń). Istnienie w kontekście przestrzennym niektórych takich inwestycji nie wyremontowanych obiektów nie budzących większego zainteresowania inwestorów, świadczy dobitnie o trudnościach finansowania rewitalizacji z uwagi na jej wysokie koszty, brak odpowiednich subwencji, jak i fakt zamieszkiwania w starych zasobach lokatorów, podlegających ochronie i ograniczeniom czynszów.

Słabe instrumenty prawno – planistyczne, brak skutecznych instrumentów prawnych dla zarządzania rozwojem i kształtowaniem przestrzennym, jak brak państwowych środków wspierających, prowadzi w Polsce w coraz większym stopniu do przejmowania inicjatywy miastotwórczej przez inwestorów prywatnych.

Oni to – a w tym szczególnie inwestorzy dużego kalibru – decydują faktycznie o obrazie miast polskich. Jak dalece aktywności te przeniosą się w przyszłości z budowy centrów handlowych, biurowców i mieszkalnictwa własnościowego na obszar klasycznych zadań rewitalizacyjnych, trudno obecnie powiedzieć.

Jeżeli tak się stanie, produkty rewitalizacji prywatnych inwestorów, pozbawionych narodowych środków wspierających budownictwo mieszkaniowe, skierują się na odbiorcę powierzchni drogiej i przyspieszą proces socjalnego różnicowania się przestrzeni w miastach polskich. Wiele zależeć będzie również od preferencji odbiorców. Preferencje dla mieszkania poza miastem, w domach jednorodzinnych, już teraz odprowadzają znaczne środki inwestycyjne z obszarów zabudowy tradycyjnej na peryferie i do obszarów wiejskich w pobliżu większych, czy dobrze prosperujących miast.

Istotnym czynnikiem, który określi to, co dzieć się będzie w najbliższych dziesięcioleciach w miastach polskich, będzie czynnik demograficzny. Niedługo wejdą na obszar popytu mieszkaniowego stosunkowo liczne roczniki lat 80-tych. Od ich potencjału ekonomicznego i preferencji, a także od stojących do ich dyspozycji miejsc pracy, wiele będzie zależeć. Po nich, wejdą na rynek roczniki mniej liczne. Towarzyszyć im będą coraz liczniejsi ludzie starzy.

2.5. Europejskie Fundusze Strukturalne dla rewitalizacji

Pojawienie się po wejściu Polski do Unii Europejskiej możliwości korzystania z tych funduszy dla celów rewitalizacji, wywołało znaczne zainteresowanie gmin, obciążonych problemem „luki remontowej” i postępującą dekapitalizacją zasobów starego budownictwa.

Wkrótce okazało się jednak, że środki te kierować można przede wszystkim na cele związane z pokonywaniem problemów ekonomiczno – społecznych mieszkańców dzielnic kryzysowych, a nie na szeroko zakrojone działania odnowy zdekapitalizowanej substancji.

Wspomniane programy europejskie stanowią wyraz zmiany orientacji w dziedzinie rewitalizacji miast na Zachodzie, gdzie już od kilkunastu lat, główny problem miast stanowi nie kwestia substancji i kształt przestrzenny, a sytuacja coraz liczniejszych i zagrożonych degradacją socjalno – ekonomiczną społeczności lokalnych. Bezrobocie, marginalizacja, wzrost przestępczości, problemy młodzieży i samotnych kobiet, i postępująca dezintegracja społeczna – stały się podstawowymi problemami dnia dzisiejszego w miastach zachodnioeuropejskich. Nowe programy rewitalizacyjne wspierać mają przede wszystkim obszary realizowania zadań społeczno - ekonomicznych, a ich skutki winny znaleźć wyraz nie tyle w poprawie substancji miast, ile w poprawie sytuacji zmarginalizowanych grup lokalnych społeczności. Tak więc miarą tych programów będzie nie tyle liczba odnowionych budynków. Ile liczba nowych miejsc pracy i redukcja procesów degradacji społecznej.

Podobne programy, jak: Quartier en Crise, Die Soziale Stadt, czy URBAN II – realizowane były już na zachodzie i wspierane przez Unię Europejską. Ich „kalki” skierowane zostały obecnie do Polski. W Polsce konfrontowane są z sytuacją określoną problemem degradacji przestrzeni i substancji, jak i z nie wymieszaną jeszcze i dopiero różnicującą się strukturą społeczną na terenie starych zasobów budownictwa miejskiego. Nawarstwiają się więc niezbyt fortunnie na „lukę remontową”, której nie usunęły w Polsce – w odróżnieniu od państw zachodnich – programy rewitalizacji, a której one same. nie są w stanie usunąć.

Maj 2004

C.V.

Dr. Andreas Billert

Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder)-Collegium Polonicum

Kierownik *Studium Gospodarki przestrzennej – Rewitalizacji i rozwoju miast oraz obszarów wiejskich*

ur. 20.06.1944 w Toruniu

1968-1973 – PP.Pracownie Konserwacji Zabytków Poznań

1974-1980 – Adiunkt w Instytucie Historii Sztuki Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu

1980-1982 – Pracownik naukowy Landesamt für Denkmalpflege w Stuttgart i Forschungsprojekt Innenstadt Lübeck w Lubece

1982-1996 – Projektmanager Gesellschaft für Stadterneuerung mbH w Lubece – *Instytucji pełnomocnika d.s. rewitalizacji miasta Lubeki*
1992-1996 - Projektmanager GSW-Sanierungsträger in Brandenburg – *Instytucji pełnomocnika d.s. rewitalizacji w kraju związkowym Brandenburgii*
1996-1999– Kierownik Projektu Unii Europejskiej „Nowoczesne zarządzanie rozwojem miast” - Frankfurt (Oder) – Poznań – Amsterdam – Wiedeń - Cottbus-Miasta Woj. Lubuskiego
2001-2003 – Expert d.s. rewitalizacji w Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) w ramach współpracy rządów RP i RFN (Projekt TRANSFORM)
od 1998 Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)

Autor prac z dziedziny historii architektury i sztuki, ochrony zabytków i odnowy oraz rozwoju miast, współautor i redaktor „Podręcznika rewitalizacji” wyd. przez GTZ i UMiRM dla użytku gmin polskich.