

Dr Andreas Billert
Europa – Universitaet Viadrina
Frankfurt (Oder)

Problemy rewitalizacji w Polsce na tle doświadczeń niemieckich

1. Wspólny punkt wyjścia dla rozwoju miast po 1945 roku

Pomimo znaczących różnic ustrojowych, rozwój miast w Niemczech zachodnich, w b. NRD i w Polsce przebiegał do lat 70-tych podobnie. Pierwsze dziesięciolecie przebiegało pod znakiem odbudowy zniszczeń wojennych. W Niemczech skala zniszczeń była większa. W Polsce, największe zniszczenia – nie licząc Warszawy i częściowo Poznania – miały miejsce w miastach, które Polska uzyskała w wyniku przesunięcia granicy zachodniej. Dywanowe naloty alianckie, oblężenia miast a także celowe ich niszczenie i podpalanie przez wojska sowieckie na terenie Niemiec, spowodowały zniszczenia nie mające precensu w całej historii wojen europejskich. Polska odziedziczyła część tego dramatu, m.in. przejmując ruiny Gdańska, Szczecina i Wrocławia.

Niemcy zachodnie decydowały się z reguły na nowoczesną odbudowę zniszczonych centrów miejskich. Wyjątkiem była Norymberga, Monachium, czy Muenster, gdzie lokalne władze i oczekiwania społeczne prowadziły do rekonstrukcji i stylizacji historycznych. W Niemczech wschodnich odbudowę starych miast określały konwencje architektury socrealistycznej, wzgl. proste formy budownictwa mieszkaniowego. W Polsce centralne miejsce zajęła odbudowa Warszawy. Równocześnie realizowano rekonstrukcje ośrodków staromiejskich: Warszawy, i Poznaniu, oraz znacznych ich fragmentów w Gdańsku i Wrocławiu.

Koniec lat 50-tych i lata 60-te stały w Niemczech zachodnich pod znakiem dynamicznego rozwoju budownictwa mieszkaniowego i ekstensywnego rozwoju miast. Podejmowano również działania modernizacyjne w niezniszczonych wojną śródmieściach, w ramach których, szczególną rolę odgrywało realizowanie nowoczesnych systemów transportu. Fala rozwoju budownictwa osiedli mieszkaniowych nabrała szczególnej dynamiki w Niemczech wschodnich i w Polsce dopiero w momencie przejścia przez kraje systemów budownictwa wielkopłytowego w końcu lat 60-tych i w latach 70-tych. Równocześnie modernizowano stare śródmieścia, realizując tam – podobnie jak na zachodzie – nowe systemy transportu i prestiżowe obiekty publiczne i prywatne.

2. Proces degradacji i odnowa zdegradowanych dzielnic w Niemczech od lat 70-tych

Zarówno w Niemczech zachodnich, w b. NRD i w Polsce, rozwój nowego budownictwa i ekstensywny rozwój obszarów zurbanizowanych, wywoływał dla niezniszczonych wojną obszarów starego budownictwa skutki identyczne, nazywane procesami „filteringu”¹. Polegają one na koncentracji kapitałów inwestycyjnych na obszarze ekspansji nowego budownictwa, co wywołuje migrację mieszkańców do nowych zasobów oraz utratę wartości rynkowej i degradację zasobów starych. Proces ten niszczy wartości lokalizacyjne starych zasobów i ich

¹ Lowry I. S.: Filtering and Housing Standards – a Conceptual Analysis (w:) Land Economics Vol. 36 Nr.4 – 1960;

Fisher E.M., Winnick L.: A Reformulation of the Filtering Concept (w:) Journal of Social Crisis 1951, Westphal H. : Wachstum und Verfall der Städte. Ansätze einer Theorie der Stadtsanierung (Campus Forschung T. 56 Frankfurt-New York 1967

Lichtenberger, E. 1990: Stadtverfall und Stadterneuerung, In: Beiträge zur Stadt- und Regionalforschung, Band 10

zdolność do generowania kapitałów na swą modernizację. Zasoby takie pustoszeją (jak w b. NRD) lub koncentrują grupy ludności ubogiej i imigrantów (jak w Niemczech zachodnich). W Polsce nie udało się zapewnić dostatecznej produkcji nowych zasobów, stare ulegały więc postępującej dekapitalizacji, jednak nigdy nie utraciły swych mieszkańców. Były zamieszkiwane przez różne grupy społeczne i zachowały swe – co prawda słabe – funkcje handlowe i usługowe. Transfer kapitałów państwowych na budowę nowych osiedli, likwidacja własności prywatnej i ekonomicznej sprawności nieruchomości, doprowadziły w Polsce do powstania olbrzymiego obszaru zdekapitalizowanych zasobów starego budownictwa. Proporcjonalnie, zakres degradacji w b. NRD, jak i w Polsce, był większy niż w Niemczech zachodnich, gdzie wiele starych dzielnic, dzięki swej atrakcyjności i zachowaniu własności prywatnej były zdolne do bieżącego utrzymywania stanu i modernizowane. Odnowę starych zdekapitalizowanych zasobów realizowano w Niemczech zachodnich od lat 70-tych, w b. NRD po zjednoczeniu, w Polsce zadanie to nie zostało jeszcze podjęte na szeroką skalę.

W Niemczech zachodnich odnowa starych zasobów obejmowała w latach 70- do 90-tych niektóre, poddane procesom degradacji dzielnice, w b. NRD przede wszystkim stare centra miast, ale również inne historyczne dzielnice. Wypracowano do tego celu system działania określany jako „rewitalizacja klasyczna”, oparty o interwencję sektora publicznego². W tym celu uchwalono w roku 1971 ustawę o wspieraniu rewitalizacji miast (*Staedtebauförderungsgesetz*)³, uruchamiając równocześnie specjalne publiczne środki wspierające (*Staedtebauförderungsmittel*).

Zakładano, że odnowa zdegradowanych dzielnic będzie realizowana „ostrożnie i zachowawczo”, zarówno w stosunku do zdegradowanych zasobów budowlanych, jak i zamieszkujących je struktur społecznych (*behutsame Stadterneuerung*). System ten był dla sektora publicznego bardzo kosztowny, gdyż polegał nie tylko na 100% subwencjonowaniu podstaw planistycznych i organizacyjnych odnowy, infrastruktury i przestrzeni publicznej, ale również nierentownych części kosztów inwestycji prywatnych, dla zabezpieczenia czynszów dopasowanych do możliwości ludności zamieszkującej odnawiane tereny, jak i zwiększonych nakładów na „ostrożną i zachowawczą odnowę”. W efekcie dotychczasowi mieszkańcy otrzymywali odnowioną przestrzeń i zmodernizowane mieszkania, kosztem niewielkiego wzrostu czynszów.

Realizacja odnowy zdegradowanych obszarów miasta tą metodą, wymagała zmian systemu planowania. Na miejsce planów miejscowych, których zadaniem jest od przeszło 100 lat realizacja nowego ładu przestrzennego na dotąd nie zabudowanych obszarach, wprowadzono nieformalne i elastyczne planowanie rewitalizacyjne, skierowane na odzyskiwanie wartości przestrzennych i funkcjonalnych zdegradowanych obszarów. Było ono realizowane przy szerokim współudziale mieszkańców i właścicieli nieruchomości, ekspertów i administracji miasta. W ten sposób programy rewitalizacji wywołały zmiany w kulturze planowania, stworzyły nowe instrumenty planistyczne i system szerokiego uspołecznienia procesów planistycznych. Planowanie rozumiane było odtąd jako proces a nie jednorazowy, odgórnie narzucany akt prawno – planistyczny. Program i plan przestrzenny dla rewitalizacji, zostawał po konsultacjach społecznych zatwierdzany przez radę gminy jako uchwała samowiążąca.

² Billert A. : „Klasyczne” programy rewitalizacji w Niemczech, (w): urbanista Nr.6 (42) czerwiec 2006 na temat niemieckich programów i systemów rewitalizacji i rozwoju miast por.: *Podręcznik Rewitalizacji. Zasady procedury i metody działania współczesnych procesów rewitalizacji* Warszawa 2003 (autorzy: Behr I., Billert A., Kröning W., Muzioł-Węclawowicz A.) – w Internecie: www.mtib.gov.pl/prezentacje/jednostki_dokumenty/17/podrecznik_rewitalizacji.pdf

³ w latach 80-tych ustawa ta stała się częścią niemieckiej ustawy o planowaniu miejskim (*Baugesetzbuch - BauGB*). Pojęcie „planowania miejskiego” – *Stadtplanung* – odnosi się do planowania na obszarze gmin tak miejskich jak i wiejskich.

Realizację postanowień programu i planu zapewniało wprowadzenie tzw. pozwolenia rewitalizacyjnego⁴. Musieli je uzyskiwać właściciele, zamierzający realizować działania inwestycyjne. Podstawą jego wydania była zgodność ich działań z programem i planem rewitalizacji. Pozwolenie to było podobne w swym działaniu do warunków zabudowy a jego brak uniemożliwiał otrzymanie jakichkolwiek dalszych pozwoleń. Pozwolenia takiego wymagały również umowy kupna – sprzedaży gruntów (ceny gruntów zostawały zamrażane), umowy wynajmu lokali na czas nieokreślony i podziały gruntu. W ten sposób wykluczano na obszarze rewitalizacji spekulację gruntami oraz wszelkie działania sprzeczne, wzgl. blokujące realizację programu odnowy. Uchwała rewitalizacyjna gminy, poprzedzona wnikliwymi badaniami i analizami, z których wyprowadzany był wspomniany już program i plan przestrzenny rewitalizacji, nadawała obszarowi programu szczególny status prawny, z którego wynikały ograniczenia w zakresie realizowania prawa własności znacznie większe od tych, które przynosiło ogólne prawo planistyczno – przestrzenne. Ograniczenia te znajdowały swe prawne uzasadnienie w konieczności realizacji na obszarze rewitalizacji wyjątkowego interesu publicznego. Stan degradacji przestrzeni miejskiej uznany jest w Niemczech jako poważne zagrożenie tego interesu i pozwala na wprowadzenie środków prawnych podobnych do specyficznego ogłoszenia „stanu wyjątkowego”. Po zakończeniu realizacji programu, ów „stan wyjątkowy” uchylano odpowiednią uchwałą. Środki wspierające tych programów pochodziły po 1/3 od rządu federalnego, rządów krajowych i samych gmin.

Programy te, nadawały się do rozwiązywania problemów pojedynczych obszarów zdegradowanych, realizowanych w ramach dobrze funkcjonujących i rozwijających się miast i umożliwić wyrównanie ich rozwoju w stosunku do innych dzielnic.

Dla Polski doświadczenia tych programów są istotne w zakresie planowania rewitalizacyjnego, partycypacji społecznej i związanych z nimi technik działania. Obecnie miasta polskie stoją – podobnie jak miasta europejskie – przed o wiele bardziej złożonymi problemami rozwoju, dotyczącymi całych obszarów miast. Ich rozwiązanie wymaga innych metod.

3. Nowe wyzwania dla rozwoju miast europejskich

Nową sytuację miast niemieckich i europejskich, określają dziś skutki deindustrializacji, zapaści demograficznej i globalizacji. Prowadzą do konieczności generalnej restrukturyzacji społecznej i gospodarczej miast. Społeczeństwo miast staje się w sferze dochodów, sposobu realizowania się na nowych rynkach pracy, preferencji kulturowych jak i gotowości do uczestniczenia w polityce i partycypacji społecznej coraz bardziej zróżnicowane. Pojawiły się nie znane dotąd na szeroką skalę takie zjawiska, jak masowe bezrobocie, nowe ubóstwo, segregacja społecznej i marginalizacja wielu grup społecznych. Kobiety i młodzież znajdują się często w sytuacji kryzysowej w zakresie kształcenia i zatrudnienia. Zjawiska te zachodzą na tle znaczącego spadku demograficznego i wzrostu mobilności mieszkańców, co prowadzi do powstawania zapaści nie tylko pojedynczych dzielnic, ale całych miast, a nawet regionów. Powstają obszary dynamicznego wzrostu gospodarczego a obok nich regiony, miasta i dzielnice „przegrane”. Wartości lokalizacyjne, dotychczas decydujące o pojawianiu się aktywności gospodarczej w miastach i regionach, spadają na znaczeniu i trzeba je budować na nowo. Decydujące znaczenie uzyskuje rozwój lokalny, oparty o budowanie i rozwój jakości przestrzeni miejskiej, mieszkalnictwa i systemów transportu, systemów i instytucji kształcenia, rozwój atrakcyjnych i zróżnicowanych form kultury i rekreacji oraz zasobów historyczno - kulturowych. Nowe wymagania społeczne, jak i konieczność budowania

⁴ § 144 StBauG

nowych warunków dla konkurencyjności miast o nowe, wysokiej jakości inwestycje egzogeniczne (zewnętrzne), stawia politykę i społeczeństwo wobec nowych wyzwań.

Polityka, traci swój bezpośredni wpływ na gospodarkę, społeczność wznosi swą aktywność manifestując potrzeby, na które polityce coraz trudniej jest odpowiedzieć. Polityka zmuszona jest do zawarcia nowej umowy społecznej, opartej o nowy model podziału i realizacji władzy. Koncentruje się na konsultacjach, inicjuje i wspiera aktywności i dialog społeczny, rozpoznając tą drogą zapotrzebowania społeczne i negocjuje metody i procedury ich realizacji. Muszą one obecnie pozwalać na godzenie interesów, wyważanie priorytetów, realizowanie zintegrowanych metod planowania i działania. W zakresie rozwoju i restrukturyzacji miast, musi to umożliwiać łączenie realizacji rozwoju lokalnego z otwieraniem miasta na nowe impulsy gospodarcze.

4. Odnowa miasta jako zadanie zintegrowanej rewitalizacji przestrzennej i społeczno – ekonomicznej – jakościowa przebudowa miasta

W latach 80-tych problemy rozwoju miast przesunęły się w Europie na problematykę kondycji społeczno – ekonomicznej mieszkańców w dzielnicach koncentrujących zjawiska kryzysowe, wywoływane skutkami deindustrializacji i globalizacji. Spowodowało to konieczność zmian w zakresie programów rewitalizacji. Powstały takie programy, jak: niemiecki program „Miasto Socjalne” (*Soziale Stadt*), czy europejskie programy URBAN i Quartier en Crise. Wkrótce też skutki przestrzenne upadku przemysłu, pojawienia się nowych form handlu i usług, tendencje do suburbanizacji, zapaść centrów miejskich i spadek demograficzny, wywołujące zjawiska określane najczęściej jako „kurczenie się miast”, wzgl. przekształcania się struktur osadniczych w zdecentralizowane formy tzw. „między- czy nibymiastr” (*Zwischenstadt*), spowodowały konieczność zintegrowanego działania w zakresie planowania przestrzennego i rewitalizacji miast. Okazało się, że dotychczasowe struktury przestrzenne i społeczno – ekonomiczne miast wymagają ich radykalnej przebudowy w sensie jakościowym. Pojęcie rewitalizacji miast w coraz większym stopniu pokrywać się zaczęło z pojęciem ich nowego, jakościowego i zintegrowanego rozwoju – z ich „przebudową” dla XXI wieku.

Programy łączące jakościowy rozwój z rewitalizacją miasta realizowane obecnie w Niemczech, noszą nazwę „Przebudowa Miasta” (*Stadtumbau*). Program ten skierowany jest na reorganizację przestrzeni miejskiej, opartą o identyfikację obszarów wymagających priorytetów inwestycyjnych, restrukturyzacji, odnowy, stabilizacji, wzgl. konsolidacji, czy nawet mniej czy bardziej radykalnej redukcji, jak i na rozwój społeczno – ekonomiczny mieszkańców. Ten ostatni nie jest już rozumiany w sensie pomocy socjalnej, ale pomocy w zakresie odzyskiwania przez marginalizowane grupy społeczne zdolności do ich reintegracji w ramach zrównoważonego rynku pracy, rynku mieszkaniowego i uczestniczenia w i możliwie zróżnicowane strefie konsumpcji, kultury i rekreacji. Istotne znaczenie odgrywa przy tym dążenie do aktywizacji społecznej i wzrostu identyfikacji z miastem, drogą możliwie szerokiego rozwoju samorządności i partycypacji społecznej. Sektorowi publicznemu przypada w tej sytuacji aktywna funkcja koordynacyjna, musi budować systemy, procedury i instrumenty dla powyższych celów, korzystając umiejętnie ze stojących mu obecnie do dyspozycji europejskich programów wspierania, jak i wspierając tworzeniem korzystnych warunków ramowych dla inicjatyw prywatnego sektora inwestycyjnego w ramach efektywnej z nim współpracy.

5. Zintegrowane programy i zintegrowane planowanie rozwoju lokalnego jako podstawa współczesnej rewitalizacji miasta

Nawarstwienie się nowych problemów w przestrzeni miejskiej i wzajemne ich oddziaływanie na rozwój miasta i konieczność działania wielopoziomowego i kompleksowego, przyniosły nowe modele i metody programowania i planowania rozwoju miast, nazywane zintegrowanymi programami rozwoju lokalnego, przygotowywanych instrumentem zintegrowanego planowania rozwoju lokalnego. Stanowią one w Niemczech i innych krajach europejskich wiodący system planowanie gmin. Wyprowadza on z generalnej misji rozwoju miasta i jego najistotniejszych celów rozwojowych, konieczne zadania dla rewitalizacji i rozwoju miasta, integrując problematykę społeczno – ekonomiczną i przestrzenną. Zadania rewitalizacji i rozwoju dostrzega się dziś przed wszystkim w zakresie budowania korzystnych warunków dla rozwoju rynku pracy, dla realizacji ekologicznego, społecznie sprawiedliwego i oszczędnego sposobu użytkowania gruntów, rozwoju mieszkalnictwa, transportu, ochrony środowiska i kształtowania krajobrazu, handlu i usług, przestrzeni publicznej, rekreacji, kultury czy ochrony jej dóbr.

Zintegrowane plany rozwoju lokalnego delimitują i charakteryzują przestrzeń miasta z punktu widzenia jej historycznych i funkcjonalnych cech i walorów. Wyróżniają poszczególny obszary miasta w oparciu o ich zapotrzebowanie na rozwój drogą restrukturyzacji, odnowy, konsolidacji, czy redukcji, integrując to rozpoznanie z wyznaczeniem obszarów wiodących dla rozwoju, priorytetów inwestycyjnych, czy wymagających szczególnego wsparcia specjalnymi programami i środkami.

Dalej zintegrowane planowanie określić winno instrumenty prawne i planistyczne, konieczne do realizowania powyższych zapotrzebowań, integrując je z treścią koniecznych dla zrealizowania już wyżej wspomnianych zadań programu rozwoju.

Zintegrowane planowanie musi zidentyfikować podmioty konieczne dla realizacji działań, tworzyć nowe struktury i procedury dla współdziałania w ramach wdrażania programu i jego zadań. Niesposób bowiem dzisiaj realizować programów zintegrowanego rozwoju miasta bez udziału instytucji pełnomocniczych, powierniczych, społecznych oraz integracji inwestycyjnych podmiotów prywatnych. Budowanie współpracy tych podmiotów – zwanych często aktorami procesów rozwoju i rewitalizacji - to również jeden z elementów zintegrowanego planowania rozwoju.

Procesy budowania i wdrażania zintegrowanego programu rozwoju lokalnego, opartego o zintegrowane planowanie, nie następuje przy tym w Niemczech wyłącznie w gabinetach burmistrzów i salach rad miejskich, ale w procesie partycypacji społecznej, przy wysokim stopniu uspołecznienia planowania i wdrażania.

Poprzedzenie wyboru odpowiednich instrumentów prawnych i planistycznych (np. planów miejscowych) wodącym dla gmin niemieckich zintegrowanym planowaniem rozwoju, pozwala na ustalenie zapotrzebowania na plany miejscowe dla inwestycji, wywoływane po przygotowaniu odpowiednich projektów opartych o zasady umów inwestorskich, regulujących sprzedaż gruntów komunalnych prywatnym inwestorom i kształtujących ich współpracę z miastem do momentu zakończenia procesu inwestycyjnego. Pozwala to na selekcję potencjałów inwestycyjnych i na ich ukierunkowane zarządzanie, zgodne z celami lokalnej polityki rozwoju. Inwestorom wysokiej jakości, akceptacja społeczna ich działań i wysoki stopień integracji planowania oraz sprawne zarządzanie, dają gwarancję trwałości dla ich inwestycji. Bezhołowie i brak sprawnego zarządzania i partycypacji społecznej ściąga inwestycje niestabilne, obliczone na szybkie odzyskiwanie kapitałów i niskie koszty pracy. Powoduje to obniżenie jakości przestrzeni oraz wypiera z miasta grupy społeczne o wysokich kwalifikacjach zawodowych. To z kolei skutkuje upadkiem takich istotnych wartości lokalizacyjnych, jak np. kultura i szkolnictwo wyższe, czy też obniża jakość handlu i usług.

Silna rola zarządzania sektora publicznego, oparta o szerokie uspołecznienie procesów budowania programów i planów rozwoju, stanowi warunek skuteczności polityki rozwojowej gmin. Pozwala na uzyskanie akceptacji społecznej i zarazem na budowanie skutecznych zintegrowanych systemów i procedur działania.

Te modelowe już dzisiaj rozwiązania, konfrontowane są z daleko idącą niezależnością gospodarki od polityki i nieprzewidywalnością procesów społeczno – ekonomicznych oraz skutkami regresu demograficznego. Dlatego też nie dają one zawsze gwarancji szybkiego sukcesu, jednak brak takich zintegrowanych i uspołeczniionych działań, wyklucza dzisiaj jakikolwiek trwałe sukcesy w zakresie rozwoju i rewitalizacji miasta. Oba te działania są dzisiaj ściśle z sobą związane.

Obecnie jest rewitalizacja rozumiana jako element ogólnomiejskiej polityki rozwojowej. W Niemczech jest oparta o europejski system wartości – demokratyzację procesów planistycznych, ekologiczne i społecznie sprawiedliwe zagospodarowanie gruntów – oraz zintegrowane plany rozwoju, jako punkt wyjścia dla polityki przestrzennej i społeczno – gospodarczej miasta.

6. Polska wobec nowych wyzwań i metod działania w zakresie rozwoju i rewitalizacji miast

Tak, jak procesy w zakresie rozwoju miast lat 50- do końca lat 70-tych XX wieku wykazywały w Polsce i obu państwach niemieckich znaczne analogie, tak od lat 80-tych rozwój miast w tych krajach poszedł w odmiennym kierunku. B. NRD zostało po roku 1990 włączone do struktur prawno - politycznych i społeczno – ekonomicznych Niemiec zachodnich. Miasta polskie z kolei znalazły się po 1990 roku pod presją czynników określających dziś wszystkie miasta europejskie, nie posiadając jednak metod, instrumentów oraz sposobów działania, pozwalających skutecznie na tę sytuację reagować. Dodatkowo nie rozwiązane zostały te problemy, które nawarstwiły się w miastach polskich przez ostatnie 45 lat. W ten sposób musi Polska

nie tylko odrobić zaległości, ale równocześnie podejmować działania rozwojowe nowego typu w sytuacji presji przemian wywołanych uruchomieniem się po 1990 roku mechanizmów gospodarki rynkowej i globalizacją.

Upadek komunizmu przyniósł w Polsce generalny brak kapitału publicznego i prywatnego. W przekonaniu braku możliwości wspierania publicznego w zakresie potrzeb rozwoju mieszkalnictwa, jak i rewitalizacji starych zasobów oraz stosunkowo niewielkiego nacisku inwestycyjnego w zakresie budownictwa, ograniczonego w Polsce w pierwszych latach po „zwrocie” do budowania stacji paliw i centrów handlowych, polityka kolejnych polskich rządów doprowadziła do praktycznej likwidacji planowania przestrzennego⁵. Uchylono dotychczasowe plany, likwidowano instytucje centralne i lokalne zajmujące się dotąd planowaniem przestrzennym oraz ostatecznie uchwalono w roku 2003 „Ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”, w ramach gminy nie otrzymały ani skutecznych instrumentów planowania ogólnego, ani innych, istotnych dla zarządzania rozwojem miast w sensie europejskim. Jedynym instrumentem planistycznym w Polsce jest od tego czasu plan miejscowy. Polska ustawa posiada charakter odbiegający od wszystkich podobnych ustaw w Europie i ma raczej charakter siermiężny. Jej istotną wadą, jest nie spotykana w Europie formuła, pozwalająca interpretować, prawo wykonywania własności prywatnej gruntu w sposób gwarantujący prawo do jego zagospodarowania. Cele planowania przestrzennego

⁵ Jędraszkowski A.: Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża planowania ustawowego Warszawa 2005, wyd.: Unia Metropolii Polskich. W Internecie -

<http://upacollective.proboards25.com/index.cgi?action=display&board=3&thread=1159830052>

zostały w ustawie sformułowane mętnie, a zastosowane tam pojęcie „zrównoważonego rozwoju” nie zostało ani jasno wyjaśnione, ani szczegółowo wyegzemplifikowane. Planowanie w gminach polskich ograniczono do sporządzania dokumentu o niezobowiązującej nazwie „Studium”, nie posiadającego skutecznej mocy porządkowania w przestrzeni miejskiej wielu przeważnie niewielkich pojedynczych inwestycji, realizowanych planami miejscowymi wzgl. innymi procedurami pozwalającymi obejść konieczność ich sporządzania. Wywołuje to chaos przestrzenny i zapobiega skutecznie realizacji zintegrowanego rozwoju przestrzennego i społeczno – ekonomicznego miast. .

Grunt nie stał się instrumentem ekologicznej i społecznie sprawiedliwej polityki rozwojowej ale wyłącznie źródłem generowania kapitału i możliwości jego pomnażania drogą realizowania szybkich inwestycji mieszkaniowych. Beneficjentami tej sytuacji, stali się w równym stopniu deweloperzy i ich architekci, jak i prywatni oraz publiczni właściciele gruntów. W połączeniu z niezwykle łatwością wywoływania planów miejscowych, doprowadziło to do eksplozji nowego budownictwa na peryferiach miast, realizowanego w oparciu o działalność deweloperską. Realizuje się tymi metodami praktycznie wyłącznie mieszkalnictwo własnościowe, co gwarantuje inwestorom szybkie odzyskiwanie zainwestowanych kapitałów i generowanie szybkich zysków. Brak skutecznych instrumentów planowania i zarządzania spowodował, że grunty komunalne nie uczestniczą w dostateczny sposób w pozytywnym rozwoju miast a raczej sprzyjają suburbanizacji i chaotyizacji przestrzeni. Jedynie w odniesieniu do odbudowy nieużytków postaromiejskich, rozwój działalności deweloperskiego mieszkalnictwa przyczyniła się do poprawy jakości i funkcjonalności przestrzeni śródmiejskich, tak, jak to stało się w Elblągu, Kołobrzegu, Szczecinie, Głogowie i Lubaniu, Polkowicach czy innych miastach zachodniej Polski.

Nieuporządkowany i masowy rozwój budownictwa deweloperskiego na peryferiach miast polskich przynosi tym czasem dramatyczne skutki nie tylko w sensie ekologicznym, ale przyspiesza dalszą degradację istniejących i wymagających restrukturyzacji obszarów miast. Kapitał prywatny wędruje na peryferie. W centrach miast i w starych dzielnicach następuje dramatyczny spadek mieszkańców. Pozostają tam opuszczone i zdegradowane mieszkania. Centra i śródmieścia wielu miast polskich stają się obszarami o najwyższym udziale ludzi zmarginalizowanych – starych, bezrobotnych, biednych, wykazują coraz wyższy procent przestępczości.

Remont starych kamienic opłaca się właścicielom tylko wówczas, kiedy uda się im wyprzeć stamtąd mieszkańców i przekształcić powierzchnie mieszkalne w handlowe wzgl. biurowe. Pojedyncze inwestycje nie są w stanie radykalnie zmienić generalnie złych warunków lokalizacyjnych starych dzielnic, obarczonych często intensywnym transportem, trudnościami parkowania i problemami socjalnymi. Trudno też liczyć na znaczniejszy proces gentryfikacji tych zasobów, gdyż uruchomić go może pojawienie się licznych grupy społecznych o odpowiednich zasobach finansowych i preferencjach mieszkaniowych, a takie są w miastach polskich nieliczne. W szczególnie niekomfortowej sytuacji znajdują się właściciele mieszkań w zdegradowanych budynkach, które nabyli je od gmin, jednakże nie są w stanie partycypować w kosztach ich odnowy. Własność ta, powstała w oparciu o wyznaczenie nowych działek na obrysach budynków. Podwórza i wnętrza kwartałów pozostały własnością gminy, jak i również wiele mieszkań. Stworzyło to sytuację znacznie utrudniającą rewitalizację oraz obniżyło wartość gruntu i możliwość zapewnienia mieszkańom zaplecza na cele rekreacyjne czy parkowania. Z kolei gminom, które w Polsce posiadają nadal własność mieszkań i lokali użytkowych w zwartych zasobach starych dzielnic mieszkalnych, nie starcza funduszy na ich rewitalizację, której koszty byłyby z resztą nie do odzyskania z racji spodziewanych protestów lokatorów, z których wielu przestało już teraz płacić gminom jeszcze stosunkowo niski czynsz.

Zapotrzebowanie na odnowę starych zasobów jest w Polsce olbrzymie. Brak jednak zarówno wspierających rewitalizację programów narodowych, instrumentów prawno – planistycznych i zarządzających⁶. Stare zasoby znajdują się na straconej pozycji rynkowej wobec dynamicznie konkurencji atrakcyjnych nowych lokalizacji na peryferiach miast. Błędy w polityce lokalizacji wielkich centrów handlowych na miejskich peryferiach, stały się również impulsem dla lokalizowania tam budownictwa mieszkaniowego (i odwrotnie).

Polska stoi więc przed problemami miast wynikającymi ze skutków długoletnich zaniedbań, przemian społecznych, spadku demograficznego i wzrastających potrzeb nowoczesnego jakościowego rozwoju miast równocześnie, nie dysponując ani niezbędnymi instrumentami prawno – planistycznymi, ani dostosowanymi do nowoczesnych potrzeb zarządzania strukturami administracyjnymi. Problem finansowania rozwoju i rewitalizacji miast, nie jest dzisiaj problemem podstawowym.

Obszar finansów publicznych wszystkich krajów europejskich jest dzisiaj zły. Pozyskiwanie kapitałów na rozwój miast opierać się musi dziś na umiejętnym zarządzaniu rozwojem, pozwalającym z jednej strony na jak najskuteczniejsze korzystanie ze środków europejskich i integrowanie kapitałów prywatnych. To jest jednak możliwe tylko za pomocą aktywnej i opartej o dobre regulacje prawne i nowocześnie działające planowanie i zarządzanie sektora publicznego.

W tym zakresie istnieje jeszcze w Polsce znaczna sprzeczność między potrzebami miast a istniejącym systemem prawnym i organizacyjnym tego sektora.

7. Lokalny Program Rewitalizacji, jako sprawdzian europejskiej jakości polskiego systemu planowania rozwoju miast

Niedawno otrzymała Polska od Unii Europejskiej nowy program, nazywany Lokalnym Programem Rewitalizacji. Oparty jest on na doświadczeniach programu URBAN i niemieckiego programu „Przebudowa Miasta” (*Stadtumbau*) i jest przede wszystkim programem planistyczno – operacyjnym⁷. W założeniach unijnych miał pomóc Polsce w zakresie:

- budowania zintegrowanych programów i planów rozwoju miast, oraz nowych systemów planowania i wdrażania odnowy przestrzennej i społeczno – ekonomicznej obszarów kryzysowych.
- rozwoju partycypacji społecznej
- tworzenia struktur i instytucji zdolnych do przejmowania i koordynacji zadań rozwojowych i rewitalizacyjnych,
- systemowej realizacji zadań publicznych i wywoływaniu za ich pomocą inwestycyjnych działań sektora prywatnego.
- zwiększenie integracji pracy poszczególnych sektorów administracji.

Chodziło więc o wspieranie umiejętności budowania systemów, struktur i procedur zintegrowanego planowania rozwoju i tworzenie dlań instrumentów realizacyjnych, co stanowi warunek skutecznego działania wsparcia z funduszy strukturalnych Unii

⁶ Billert, A.: Współczesne problemy rozwoju i rewitalizacji. Lokalny Program Rewitalizacji – Nowy instrument dla zintegrowanego planowania i wdrażania rozwoju i rewitalizacji miast, w: Renowacja Budynków i modernizacja obszarów zabudowanych t.2, Zielona Góra 2006

Billert A.: Stadterneuerungsprobleme in Polen als Folge fehlender Marktstrukturen im Wohnungswesen und ungenuegendem Planungsrecht. Praxisbericht und Ausblick. W Internecie - www.schrupfende-stadt.de

⁷ Heller Carl A.: Rewitalizacja obszarów miejskich. Praktyczny przewodnik: Jak opracować plan rozwoju? – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego w Polsce. Projekt Bliźniaczy – Przygotowanie do wdrażania ERDF w Polsce. W Internecie - www.erdf.edu.pl/downloads/wwwupload/PL%20Heller%20przewodnik.pdf

Europejskiej, w tym, w szczególności na projekty z zakresu infrastruktury, ochrony środowiska i dóbr kultury oraz na projekty społeczno – ekonomiczne. Zintegrowane planowanie rozwoju miasta miało być wiodącym instrumentem integrującym programy rozwoju przestrzennego i społeczno – ekonomicznego i uzgadniającym skuteczne działanie instrumentów planowania ustawowego⁸.

Trudno jeszcze stwierdzić, jak dalece program ten wywoła zamierzone przez Unię skutki. Wydaje się jednak, że nie został on w pełni zrozumiany i traktowany jest wyłącznie w kategoriach możliwości uzyskania funduszy na zadania publiczne, na które gminom nie starcza środków. Wskazuje na to instrukcja ministerstwa odpowiedzialnego za realizację Lokalnego Programu Rewitalizacji do roku 2007, pomijająca konieczność podjęcia zintegrowanego systemu planowania, nie akcentująca roli partycypacji społecznej, nie sugerująca gminom aktywizacji inwestycyjnej sektora prywatnego, ani koniecznych przekształceń w zakresie integrowania działań administracji. Wymagania wobec gmin zostały zredukowane do obowiązku sporządzenia werbalnie i tabelarycznie ujętego materiału statystycznego, określonego jako „załącznik” do wniosku o środki unijne i kierowanego do urzędów marszałkowskich⁹.

Pozwala to żywić obawy, czy Lokalny Program Rewitalizacji zostanie tak wykorzystany i będzie tak realizowany, jak został pomyślany przez Unię Europejską.

Obserwując trudności Polski i innych nowych krajów Unii, w zakresie rozwoju i rewitalizacji miast, co potwierdzi zapewne ewaluacja dotychczasowej realizacji Lokalnego Programu Rewitalizacji, Unia Europejska rozpoczęła przygotowywanie europejskich standardów planowania przestrzenno – rozwojowego. Centralne miejsce zajmować w nich będzie system zintegrowanego planowania rozwoju lokalnego. Unia Europejska, ewaluująca realizację i skutki działania funduszy strukturalnych w miastach, bierze pod uwagę w mniejszym stopniu efekty pojedynczych inwestycji, pytając przede wszystkim o skutki, jakie programy unijne wywołują w zakresie kompleksowego rozwoju miast, w tym rozwoju rynku pracy, sytuacji społeczno – ekonomicznej, zrównoważonego rozwoju mieszkalnictwa, sytuacji ekologicznej, czy też stopnia pobudzenia inwestycji prywatnych i rozwoju partycypacji społecznej. Unię interesują nie pojedyncze przedmioty, ale przede wszystkim skuteczne działania kompleksowe, których gwarancję stanowi wprowadzanie odpowiednich systemów i procedur działania. Zmierza to, do sprawdzenia, czy nowe państwa Unii są w stanie stworzyć warunki dla skutecznego funkcjonowania środków pomocowych, w zakresie polityki, prawa i organizacji. Nie wystarcza bowiem realizować mechanizmów dopasowania do standardów

⁸ Unia Europejska zakładała prawdopodobnie, że polskie prawo planistyczne nadaje się do spełniania takiej funkcji (nie integruje ona bezpośrednio w zakres prawnych regulacji planowania miejskiego)., nie zdając sobie sprawy, że po ustawie z 2003 roku osiągnęło ono w Polsce jakość, stanowiącą przeszkodę dla realizacji europejskiego modelu zintegrowanej polityki rozwoju miast. Z kolei obszar polityki przestrzennej w Polsce i decydujące o niej grupy lobbystyczne zdają sobie doskonale sprawę z tego, że systemy i procedury europejskie stanowią żywotne zagrożenie ich interesów, realizowanych wspomnianą wyżej ustawą.

⁹ Należy się obawiać, że przyczyną tego stanu rzeczy jest fakt, że ustawą z 2003 roku osiągnęło w Polsce jakość prawa planistycznego, stanowiącą przeszkodę dla realizacji europejskiego modelu zintegrowanej polityki rozwoju miast. Obszar polityki przestrzennej w Polsce i decydujące o niej grupy lobbystyczne zdają sobie też doskonale sprawę z tego, że systemy i procedury europejskie stanowią żywotne zagrożenie ich interesów, realizowanych wspomnianą wyżej ustawą. Z tej też racji dąży się do marginalizowania wpływu unijnego na istniejące prawo i politykę przestrzenną, unikając przykładowo w kolejnych regulacjach – również w ostatnim projekcie Ustawy o planowaniu przestrzennym - wprowadzenia ogólnego planu zagospodarowania, na miejsce którego formułuje się coraz to bardziej kuriozalne formy planistyczne (Studium, Monitoring, Plan kierunkowy), nie stawiające większych przeszkód dla realizacji woluntarystycznej polityki przestrzennej deweloperskich grup interesu i maksymalizacji zysków z realizowania chaotyzujących przestrzeni inwestycji budowlanych. Obludnym argumentem dla tego stanu rzeczy jest jakoby wola ułatwiania działań inwestycyjnych.

unijnych tylko w zakresie tzw. *aquis communautaire*. Unia oczekuje dopasowania głębokiego, wychodzącego poza te standardy i stara się to wywołać programami wspierania, wiążąc je z określonymi warunkami. Unia sygnalizuje, że oczekiwać się będzie od Polski m.in. wprowadzenia zintegrowanego programowania i planowania rozwoju jako wiodącego planowania gmin, zintegrowania w jego ramach programowania i planowania przestrzennego i społeczno – ekonomicznego oraz koordynowania w jego ramach polityki zagospodarowywania gruntów, budownictwa mieszkaniowego i przestrzennego planowania ustawowego. Oczekiwać też będzie, że polskie akty prawne w zakresie planowania przestrzennego zostaną dopasowane do tych wymagań, tzn. sformułują jasne cele planowania, zgodne z europejskimi standardami oraz dadzą gminom odpowiednie instrumenty dla realizacji tych celów¹⁰. Nie widać tego jednak w ostatnim projekcie zmian ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ani nie wskazuje na to oddzielenie departamentów ładu przestrzennego i architektury z jednej a rozwoju miast i rewitalizacji z drugiej strony w nowym Ministerstwie Budownictwa. Rozdział obu tych obszarów istnieje też jeszcze w niektórych gminach i służy „wirtualizacji” i marginalizacji wpływu europejskich instrumentów planowania rozwoju na realną politykę przestrzenną, realizowaną na rzecz interesów korporacyjnych za pomocą *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* z 2003 roku. Niedostateczna jest integracja obszarów planowania gospodarczo – społecznego i przestrzennego. Wprowadzenie odpowiednich zmian będzie wyrazem woli politycznej w kierunku konsekwentnego wspierania nowoczesnego europejskiego modelu rozwoju miast i ich rewitalizacji.

¹⁰ Zarys projektu dla europeizacji Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przedstawił A. Jędraszko w: *Jędraszko A.: Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża planowania ustawowego* Warszawa 2005, wyd.: Unia Metropolii Polskich. W Internecie - www.urbanista.pl/pzu.pdf