

dr inż. Wiesław Wańkiewicz
Instytut Rozwoju Miast w Krakowie

MODELE REWITALIZACJI JAKO NARZĘDZIA ZARZĄDZANIA MIASTAMI

Materiał przygotowano w ramach realizacji projektu badawczego-zamawianego nr PBZ-MNiSW-4/3/2006, pt. Rewitalizacja miast polskich jako sposób zachowania dziedzictwa materialnego i duchowego oraz czynnik zrównoważonego rozwoju.

Streszczenie

Tematem artykułu są modele rewitalizacji – od polityki krajowej, przez wojewódzkie, do programów rewitalizacji. Do budowy modeli wykorzystano podejście systemowe z przedstawieniem graficznym. Pozwoliło to na pokazanie docelowego modelu strukturalno-proceduralnego. Sformułowano dwa wnioski: obecny model odbiega od docelowego, konieczna jest jego zmiana.

Słowa kluczowe: rewitalizacja miast, analiza systemowa, model

Summary

The paper presents the issue of revitalization models – starting from state policy, regional policies as well as local revitalization programs. Systems theory and graphic charts were used to draw up revitalization models. It helped to show desired structural-procedural model of revitalization. On that basis two conclusions were formulated: existing model of revitalization has many negative aspects and its change is necessary.

Key words: city revitalization, system analysis, model

Wstęp

Zarządzanie rozwojem miast jest zagadnieniem złożonym, tak jak sam przedmiot zarządzania. Miasta to miejsca, w których kumulują się zjawiska społeczne i gospodarcze. Mocną stroną miast jest skupienie na wyodrębnionej, stosunkowo małej przestrzeni dużego potencjału rozwojowego – demograficznego, gospodarczego, kulturowego, socjalnego i wykorzystanie efektu synergii. Nieuniknione jednak staje się narastanie zjawisk negatywnych, do których zalicza się między innymi

dekapitalizację infrastruktury miejskiej, zanieczyszczenie gleby, wód i powietrza czy też zagrożenia socjalne (ubóstwo, bezrobocie, patologie społeczne).

Skoordynowany proces mający na celu przeciwdziałanie degradacji przestrzeni zurbanizowanej i zjawiskom kryzysowym, pobudzanie rozwoju i zmian jakościowych, prowadzone wspólnie przez władzę samorządową, społeczność lokalną i innych uczestników określamy jako rewitalizację (zgodnie z definicją przyjętą w projekcie *Rewitalizacja miast polskich...*).

W celu usprawnienia zarządzania procesem rewitalizacji jako pomoc w zrozumieniu skomplikowanych zależności rzeczywistego przedmiotu badania zaproponowano opracowanie modelu będącego zbiorem założeń określającym ramy zachowań społecznych i ekonomicznych, prowadzących do rewitalizacji przestrzeni miejskiej [Herbst, Jadach-Sepiolo, 2009]. Nadrzędnym celem modelowania, niezależnie od natury modelowanego systemu jest ułatwienie analizy – zrozumienie zachowania istniejących systemów i antycypowanie rzeczywistego zachowania systemów projektowanych. Stosunkowo prosty i czytelny model w postaci grafu lub diagramu może być dobrym punktem wyjścia dla dalszego uszczegółowienia i bardziej sformalizowanego zapisu. Ten z kolei ułatwić może przejście od modelu strukturalnego i funkcjonalnego do modelu obiektowego – wyzwanie polega na wybieraniu i łączeniu różnych podejść [Martin, Odell, 1997].

Pierwszy etap modelowania to określenie przedmiotu badania – rewitalizacja: cele, obszar rewitalizacji i jego cechy, klasyfikacja obszarów rewitalizacji. Także określenie zakresu interwencji publicznej. Drugi etap to zdefiniowanie modelu rewitalizacji – reguł i uczestników rewitalizacji wraz z przyporządkowanymi do nich: przedmiotem i zakresem działania.

W celu opracowania modelu rewitalizacji, to jest opisu i formalnego zdefiniowania problemu zastosowano podejście systemowe, uwzględniające złożoność przedmiotu badań. Pod pojęciem systemu rozumie się zbiór elementów określonej całości wraz z relacjami istniejącymi między nimi oraz pomiędzy ich właściwościami. System znajduje się w otoczeniu, które stanowi zbiór elementów niebędących elementami systemu, wykazujących (lub nie) istotne powiązania/sprężenia z systemem. Elementami systemu są niepodzielne na danym szczeblu abstrakcji jego części, które same w sobie mogą stanowić systemy niższego rzędu, czyli podsystemy [Findeisen (red.), 1985].

Podejście systemowe do zagadnienia rewitalizacji zostało zaproponowane przez zespół, który przygotowywał projekt w 2006 roku. Stosowano je wcześniej w pracach Instytutu Rozwoju Miast, w odniesieniu do szeroko rozumianej gospodarki przestrzennej [Rębowska, Wańkiewicz, 1998], [Ziobrowski, Rębowska (red.), 2001].

Podejście systemowe można opisać w następujący sposób [Gomółka, 2000]:

- zagadnienia ujmowane są całościowo,
- elementy składowe i liczba cech badanego systemu podlegają redukcji,
- uwzględnia się czynnik czasu jako integralną składową badanego systemu,
- uwzględnia się podmiotową rolę człowieka w systemie.

Przedmiot badań

Zgodnie z przyjętym procesem tworzenia modelu rewitalizacji pierwszy etap modelowania polegał na określeniu przedmiotu badań¹, to jest rewitalizacji oraz podstawowych jej cech, w możliwie prosty i ogólny sposób (rys. 1).

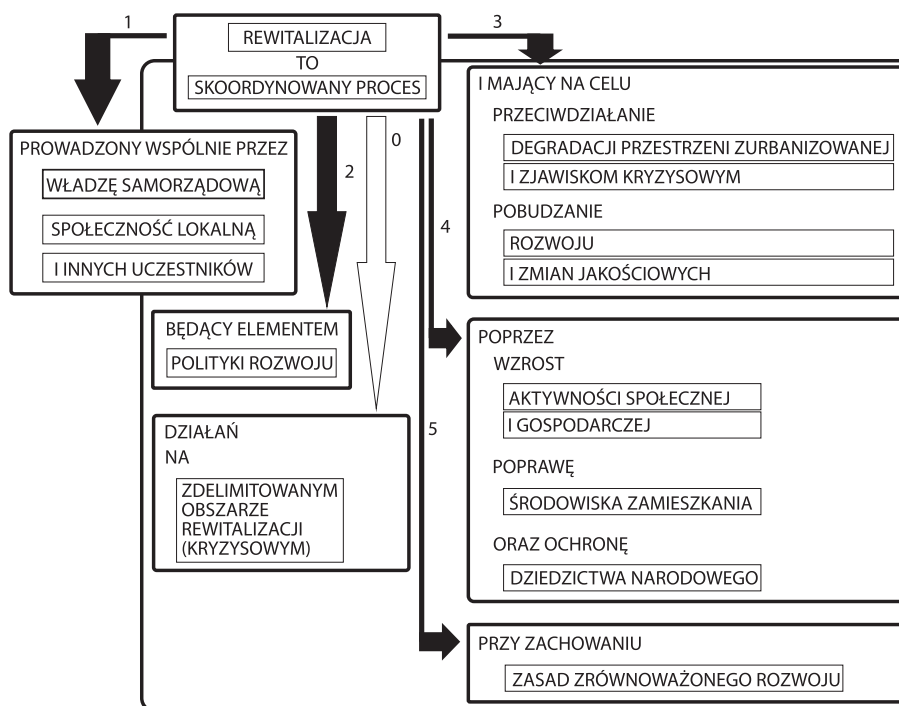
Podstawowa informacja widoczna wprost to stwierdzenie, że rewitalizacja jest procesem. Przedmiotem tego procesu jest zdelimitowany obszar rewitalizacji (kryzysowy). Jest to więc celowy proces zmiany – cele mają charakter społeczny i gospodarczy, bez wskazywania na instrumenty, które zostaną zastosowane. Podmiotami procesu są samorząd terytorialny, społeczność lokalna oraz inne, niezdefiniowane podmioty. Dodatkową informacją jest widoczne przyporządkowanie procesu rewitalizacji ogólnej polityce rozwoju.

Polityka jest aktywnością, przez którą ludzie tworzą, chronią i zmieniają ogólne zasady życia [Heywood, 2008]. Jako taka jest działaniem zasadniczo społecznym, nierozzerwalnie związanym z jednej strony z istnieniem różnorodności i konfliktu, a z drugiej ze skłonnością do współpracy i współdziałania (poszukiwaniem rozwiązania konfliktu). W naukach politycznych przedmiotem analizy jest więc polityka jako: sztuka rządzenia, sprawy publiczne, kompromis i konsensus, władza oraz dystrybucja zasobów.

W celu nawiązania do zagadnienia polityki rozwoju, a ściślej polityki rewitalizacji, przeanalizowano zależności (związki) pomiędzy polityką rewitalizacji a rewitalizacją. Podstawowa konkluzja zawiera się w stwierdzeniu: polityka rewitalizacji to działanie władzy publicznej ukierunkowane na zbudowanie systemu celów, które zrealizowane zostaną przez programy rewitalizacji, czyli skoordynowane procesy, zmierzające do poprawy jakości życia i zrównoważonego rozwoju na wybranych (zdelimitowanych) obszarach kryzysowych. Rolą władzy publicznej, jako stymulującej te działania, jest takie zdefiniowanie celów, ażeby nie tylko odpowiadały one władzy, ale także zyskiwały akceptację społeczną. Należy do niej także wskazanie źródeł środków na sfinansowanie tych działań.

Do najważniejszych obszarów wymagających rewitalizacji [Ziobrowski, Jarczewski (red.), 2009] należą stare dzielnice śródmiejskie. Łączą one zazwyczaj funkcje mieszkaniowe z innymi funkcjami o zasięgu ogólnomiejskim i ponadlokalnym. Specyfika tych dzielnic sprawia, że ich rewitalizacja jest problemem szczególnie złożonym. Są to często obszary o wysokich walorach architektury i urbanistyki, które decydują o tożsamości miasta. Skala zaniedbań i wymogi konserwatorskie sprawiają, że koszty ich odnowy są szczególnie wysokie. Specyficzną kategorię wśród starych dzielnic mieszkaniowych stanowią istniejące w niektórych miastach przemysłowych dziewiętnastowieczne i wczesnodwudziestowieczne osiedla przyzakładowe. Innym rodzajem terenów mieszkaniowych są wielkie powojenne zespoły mieszkaniowe – tak zwane blokowiska. Łączą je podobne problemy techniczne, znaczna ich część wzniesiona została

¹ Pomimo pozornej trywialności przedstawionej analizy istotna jest jej prostota i czytelność dla różnych grup odbiorców.



Rysunek 1. Przedmiot badań – graficzny obraz definicji rewitalizacji (cyfry 0, 1, 2, 3, 4, 5 oznaczają kolejność czytania)

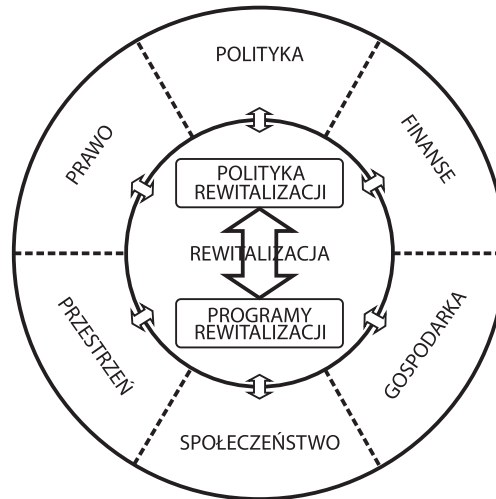
w technologii wielkopłytywowej. Wymagają one interwencji wobec dekapitalizacji substancji mieszkaniowej i degradacji przestrzeni publicznej, a także niekorzystnych zjawisk społecznych.

Obecnie w naszym kraju 1/5 powierzchni miast wymaga rewitalizacji, obszar ten zamieszkuje 1/5 ludności miast, to jest ponad 10% ludności całej Polski.

Modele

Pierwszy, zgeneralizowany (ogólny) model rewitalizacji, skonstruowany zgodnie z zasadą przechodzenia od ogółu do rozwiązań szczegółowych, przedstawiono na rysunku 2. Przedmiotem badań jest rewitalizacja, na którą składają się: polityka rewitalizacji i programy rewitalizacji. Wpływ na tak rozumianą rewitalizację mają czynniki (uwarunkowania), które podzielono na sześć grup (tworzących otoczenie rewitalizacji i mających swoje odpowiedniki wewnątrz rewitalizacji):

- reguły: polityczne, prawne i finansowe;
- sfery: społeczna, gospodarcza i przestrzenna.



Rysunek 2. Zgeneralizowany model rewitalizacji

Wyróżniono w ten sposób grupy uwarunkowań wewnętrznych (stanowiących elementy przedmiotu badania) i zewnętrznych (stanowiących elementy otoczenia). Ważnym założeniem, zgodnie z zasadami modelowania i podejścia systemowego, było wskazanie możliwie małej liczby (redukcja) grup czynników/cech pozwalających na opisanie problemu w sposób wystarczający do jego zrozumienia i zaproponowania rozwiązań. Uwarunkowania można rozpatrywać w skali kraju, regionu, miasta czy też jego części. Podział na grupy posłużył także do określenia wskaźników rewitalizacji, to jest możliwych do zaobserwowania i/lub zmierzenia oraz przetworzenia (przeliczenia według określonych formuł) cech miast i obszarów rewitalizacji [Wańkowicz, 2004].

Przechodząc od modelu ogólnego do opisów szczegółowych, na podstawie zdefiniowanej grupy czynników (uwarunkowań) mających wpływ na rewitalizację, na rysunku 3 przedstawiono model rewitalizacji (budowania rewitalizacji) w ujęciu strukturalno-funkcjonalnym. O ile model ogólny można zastosować dla dowolnej rewitalizacji w dowolnym kraju, o tyle model strukturalno-funkcjonalny bazuje przede wszystkim na polskich realiach.

Istotą tego modelu jest pokazanie czynników (uwarunkowań), które wpływają na ostateczny kształt rewitalizacji, rozumianej jako polityka i programy rewitalizacji. Czynniki te (uwarunkowania) mają charakter tak zwanych warunków *tu i teraz*, to jest zmieniają się w zależności od miejsca rewitalizacji (w rozumieniu: kraj, region, miasto, część miasta) i czasu (terminu) rewitalizacji (inne były w roku 2000, inne są obecnie, inne będą w przyszłości).

Głównym elementem uwarunkowań są uwarunkowania gospodarcze, to znaczy następujące (wybrane) czynniki:

- koniunktura gospodarcza,
- atrakcyjność gospodarcza obszaru rewitalizacji i gminy jako podstawowej jednostki działań rewitalizacyjnych,
- zdolność finansowa (w tym kredytowa) oraz zdolność organizacyjna – w szczególności lokalnej społeczności, przedsiębiorców i samorządu terytorialnego.

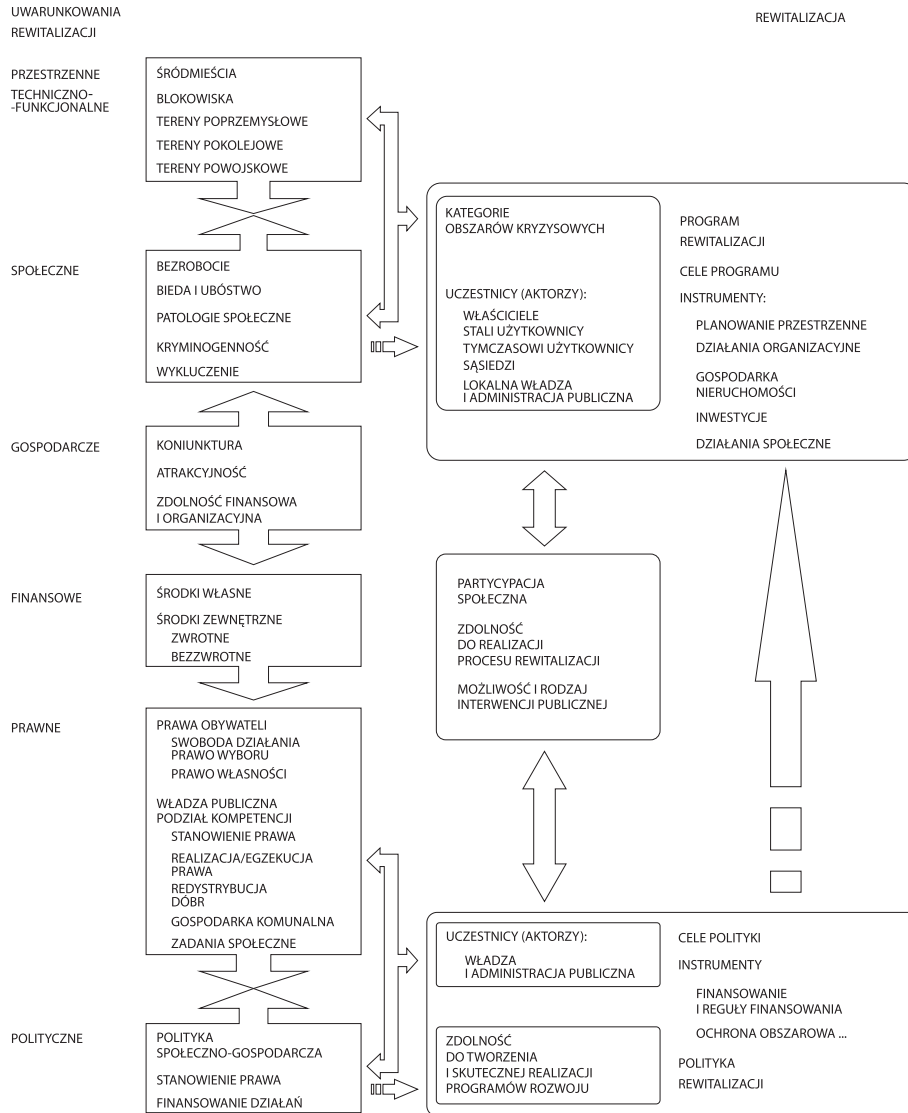
Gospodarka (jako czynnik podstawowy) wpływa z jednej strony na skalę problemu (potrzeby interwencji publicznej, zarówno technicznej, jak i społecznej, na przykład luka remontowa), z drugiej strony – na zdolność do interwencji (w szczególności finansową). Ogólny bilans potrzeb i możliwości powinien być punktem wyjścia do określenia polityki rewitalizacji, a w konsekwencji programów rewitalizacji. W szczególności winien służyć jej zwymiarowaniu rzeczowemu i finansowemu. Pomimo że w założeniu cele stawiane przed rewitalizacją powinny pozwolić na takie sterowanie jej procesem, ażeby umożliwić rozwój i odtworzenie przestrzeni utraconej – zdegradowanej zarówno ze względów środowiskowych (obszary zatrute lub zanieczyszczone), społecznych (strefy biedy i patologii społecznej), jak i ekonomicznych (utrata wartości, dekapitalizacja majątku), ich zwymiarowana postać powinna nawiązywać do realnych potrzeb i możliwości.

Do diagnozowania miasta służą wskaźniki, które pozwalają na pomiar zmian w celu opisanego zjawiska, na ocenę potrzeby działania (interwencji) oraz na zdefiniowanie celu działania (osiągnięcia sukcesu) i pomiar stopnia jego realizacji. W skali krajowej umożliwia to ocenę ważności problemu, w skali regionalnej – także podjęcie decyzji odnośnie do redystrybucji działań i zasobów (w tym pieniężnych) przez rząd, w skali miast analogicznie, ale w ramach działań samorządów wojewódzkich, w skali wewnątrzmijskiej w ramach działań samorządów gminnych. Oznacza to, że standardy (wskaźniki, według których możemy podać wartości lub przedziały oznaczające osiągnięcie sukcesu, miarę pożądanego stanu rzeczy, celu działania), jakie chcemy uzyskać, zależą nie od naszych aspiracji, ale od możliwości. Standardy będą także pozwalały na określenie potrzeb i delimitację obszarów rewitalizacji.

Logika interwencji oznacza w naszym przypadku wskazanie obszarów, które nie spełniają standardów oraz dążenie do ich uzyskania. Dotyczy to także społecznej, a nie tylko technicznej sfery interwencji (górną część rysunku). Możliwość i rodzaj interwencji ograniczają uwarunkowania prawne i finansowe oraz polityczne (dolną część rysunku). Prawne i finansowe tworzą grupę, na której bazie powstają (powstaną w przyszłości) instrumenty interwencji. Polityczne to przede wszystkim określenie standardów (celów). Bodźcem do podejmowania działań rewitalizacyjnych jest zarówno potrzeba, jak i możliwość jej realizacji. Z dotychczasowych działań rewitalizacyjnych w Polsce wyraźnie można odczytać znaczenie drugiego czynnika – możliwości interwencji wzrosły wraz z napływem środków z Funduszy Europejskich².

W obecnym, drugim okresie programowania (2007–2013), zmieniono poziom koordynacji działań z krajowego na regionalny. Większość województw

² Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny.



Rysunek 3. Strukturalno-funkcyjny model rewitalizacji

w Regionalnych Programach Operacyjnych postawiła na rewitalizację ekonomiczną, poprawę układu komunikacyjnego, tworzenie środowiska przyjaznego zatrudnianiu nowych pracowników i tworzeniu stałych miejsc pracy. Do beneficjentów tych programów zaliczono partnerów społecznych (spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe, Towarzystwa Budownictwa Społecznego, organizacje pozarządowe), a nawet indywidualnych partnerów prywatnych (przedsiębiorców, właścicieli nieruchomości). Pomimo tego dotychczasowe doświadczenie

wskazuje, że rewitalizacja oparta będzie na modelu kontraktowym publiczno-publicznym z elementami kontraktowania publiczno-społecznego i publiczno-prywatnego (dominować będą partnerzy publiczni).

Struktura – logika i poziomy interwencji

Działania rewitalizacyjne dotyczą zdelimitowanych obszarów, które już uległy degradacji lub obecnie podlegają procesom degradacji materialnej i społecznej, w tym społecznemu wykluczeniu i porzuceniu. Działania odnoszą się zwykle do skali lokalnej. Ze względu na terytorialny charakter działania rewitalizacyjne są domeną władzy publicznej³, z powodu zaś ich (zwykle) lokalnego charakteru można zaliczyć je do zakresu działania samorządów gminnych. W szczególności zarządzanie procesami rewitalizacji należy do zadań władzy publicznej, przede wszystkim samorządu gminnego⁴. Tak rozumianego zarządzania nie należy utożsamiać z operacyjnym działaniem – kierowaniem procesem rewitalizacji – to może być zadanie wyspecjalizowanego operatora. Zdelimitowane obszary rewitalizacji mogą mieć złożony układ własnościowy, funkcjonalny (zagospodarowanie przestrzenne) i prawny (ochrona środowiska i zabytków). Proces rewitalizacji musi łączyć działania wielu różnych podmiotów, związanych z sobą przede wszystkim przedmiotem (obszarem) rewitalizacji. To także winno być zadaniem samorządu gminnego, w uzasadnionych przypadkach władz państwowych i regionalnych.

Strukturalno-proceduralny opis modelu rewitalizacji (stan pożądany – docelowy) przedstawiono na rysunku 4. Zaprezentowano poziomy interwencji – formułowania polityk i programów rewitalizacji. Istotnym elementem procesu jest z jednej strony formułowanie polityk i programów, z drugiej strony stały monitoring tych procesów, pozwalający na strategiczne i operacyjne podejmowanie decyzji odnośnie do przedmiotu interwencji, jak i źródeł jej finansowania, w szczególności dostosowywanie tych decyzji do zmieniającej się rzeczywistości. Polityki rewitalizacji umieszczone są na wszystkich poziomach zarządzania, programy jedynie na poziomie gmin (podstawowy). Założono, że polityki są kształtowane niezależnie przez poszczególne jednostki – ograniczeniem jest zakres kompetencji (podmioty opracowujące je są samodzielne i samorządne). Spójność systemu wymaga jednakże dostosowywania polityk wzajemnie do siebie – z uwzględnieniem zgodności celów i racjonalności działań oraz wzajemnym uzupełnianiem się kompetencji poszczególnych podmiotów publicznych.

³ Działania rewitalizacyjne przyporządkowane są określonym obszarom, część z nich to działania związane z przekształcaniem przestrzeni – rolą władzy publicznej jest w tym wypadku równoważenie interesu publicznego, społecznego i prywatnego, służą temu regulacje prawne, przede wszystkim Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

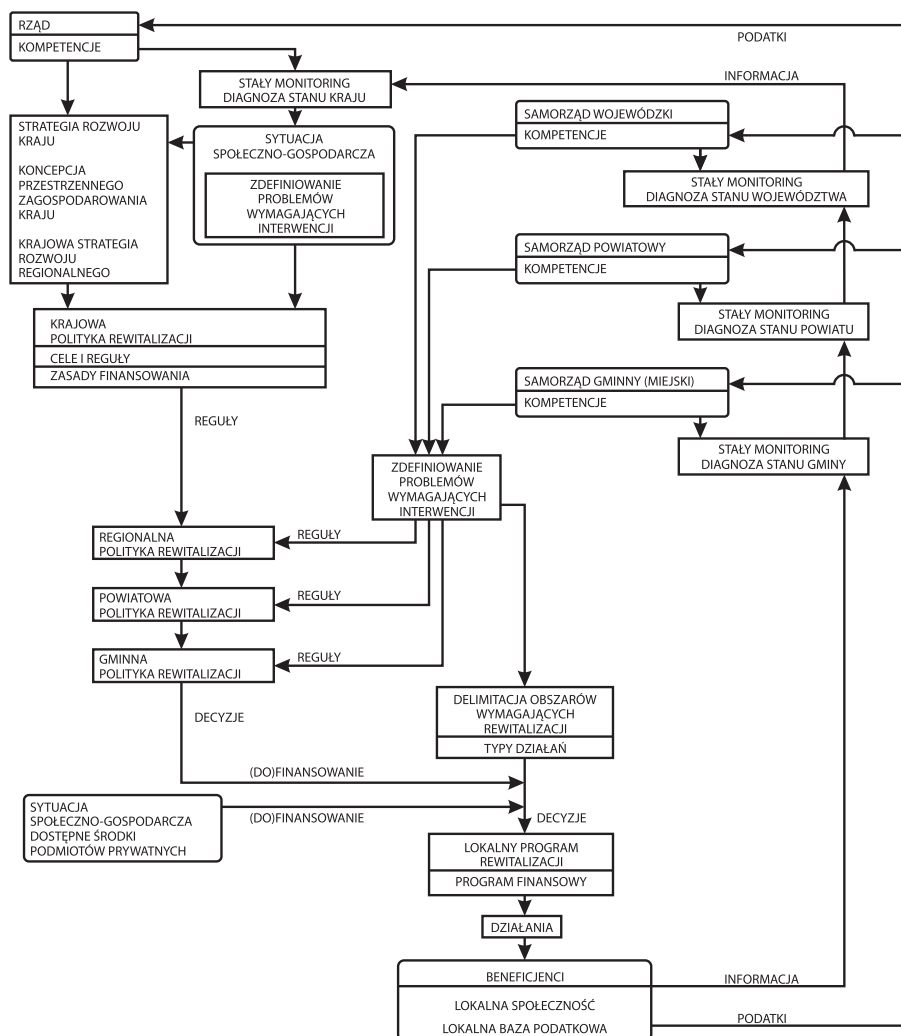
⁴ Jest to zgodne z zasadami państwa demokratycznego – zasadami subsydiarności (pomocniczości) i proporcjonalności.

Partycypacja społeczna jest nieodzowną częścią tego procesu i to zarówno jako element podejmowania decyzji, działań realizacyjnych, jak i element systemu pozyskiwania informacji. Proces odnowy przestrzeni miejskiej bez udziału zamieszkujących tę przestrzeń ludzi, bez ich akceptacji dla prowadzonych przekształceń oraz bez planu działania na rzecz grup nieuprzywilejowanych nie może się udać. Podmiotowe traktowanie społeczności lokalnych stanowi jeden ze składników definiujących proces rewitalizacji [Noworól, Noworól, Hałat, 2010].

Podsumowanie

Obecnie model rewitalizacji charakteryzuje się brakiem wyodrębnionej polityki rewitalizacji – jej elementy zawarte są: w skali kraju – w *Strategii Rozwoju Kraju*, w skali regionalnej – w *Regionalnych Programach Operacyjnych*. Na poziomie lokalnym opracowano wiele *Lokalnych Programów Rewitalizacji*. Brakuje jednakże stałego monitoringu zmian przestrzeni miast (w zakresie materialnym i społecznym) oraz procedur współpracy pomiędzy poszczególnymi uczestnikami, także na szczeblu decyzyjnym (przykładem są powiaty, w których kompetencjach są zadania z zakresu przeciwdziałania bezrobociu, pomocy rodzinie itp.).

Model obecny powinno się zmienić. W szczególności dotyczy to: podniesienia rangi rewitalizacji w polityce państwa, polityce regionalnej i lokalnej, realnej partycypacji społecznej w procesie rewitalizacji oraz usprawnienia procedur przygotowania i realizacji z uwzględnieniem zagadnień ich współfinansowania przez różne podmioty. Jest to przedmiot *Założeń do polityki rewitalizacji* [Ziobrowski, Jarczewski (red.), 2010]. Konieczne jest także wzmocnienie mechanizmów proefektywnościowych w procesach rewitalizacji, w tym procedur ewaluacji – obiektywnej dzięki ocenie projektów, programów lub polityki na wszystkich etapach, to jest planowania, realizacji i mierzenia rezultatów. Ewaluacja winna także wykazać, że rewitalizacja jest metodą prowadzącą do rozwoju społeczno-gospodarczego, nie tylko za pośrednictwem produktów programów rewitalizacji, ale przede wszystkim poprzez rezultaty (odnoszą się do bezpośrednich i natychmiastowych efektów programu dla bezpośrednich beneficjentów, mogą być to wskaźniki rzeczowe lub finansowe) i oddziaływanie (odnoszą się do skutków wykraczających poza efekty natychmiastowe).



Rysunek 4. Strukturalno-proceduralny model rewitalizacji – stan docelowy

Literatura

- Findeisen W. (red.) (1985), *Analiza systemowa – podstawy i metodologia*, PWN, Warszawa.
 Gomółka Z. (2000), *Cybernetyka w zarządzaniu*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa.
 Herbst I., Jadach-Sepiolo A. (2009), *Ocena dotychczas wypracowanych modeli rewitalizacji w Polsce i ich założeń*, raport, Instytut Rozwoju Miast w Krakowie, maszynopis powielony.
 Heywood A. (2008), *Politologia*, PWN, Warszawa (wyd. polskie).

- Martin J., Odell J.J. (1997), *Podstawy metod obiektowych*, Wydawnictwa Naukowo-Techniczne, Warszawa.
- Noworól A., Noworól K., Hałat P. (2010), *Zarządzanie procesami rewitalizacji – model dla Polski, partycypacja społeczna*, raport, Instytut Rozwoju Miast w Krakowie, maszynopis powielony.
- Rębowska A., Wańkiewicz W. (1998), *Aktywna realizacja polityki przestrzennej* [w:] *Gospodarka przestrzenna gmin*, tom 2, 1998, praca zbiorowa, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej w Krakowie.
- Wańkiewicz W. (2004), *Wspomaganie procesów rewitalizacji, nowy kierunek poszukiwań* [w:] *Problemy Rozwoju Miast*, 1/2, Instytut Rozwoju Miast w Krakowie.
- Ziobrowski Z., Jarczewski W. (red.) (2010), *Rewitalizacja miast polskich – diagnoza*, seria *Rewitalizacja miast polskich*, t. 8, Instytut Rozwoju Miast w Krakowie (w druku)
- Ziobrowski Z., Rębowska A. (red.), (2001), *Wstęp do urbanistyki operacyjnej*, praca zbiorowa, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej w Krakowie.