

PIOTR LORENS

Politechnika Gdańska

**KSZTAŁTOWANIE PROGRAMÓW
REWITALIZACJI MIAST
W KONTEKŚCIE WSPÓŁCZESNYCH
PRZEMIAN SPOŁECZNO-EKONOMICZNYCH,
DOKTRYNALNYCH I PRAWNYCH**

Abstract: Shaping the Urban Regeneration Programs in the Light of the Contemporary Socio-Economic, Doctrinal and Legal Changes. In this paper the issue of the importance of urban regeneration programs for the contemporary Polish cities is discussed. This problem is presented in light of the contemporary paradigm of shaping the compact city as well as of developing the competitive towns. In result, the urban regeneration programs are discussed as possible instruments in sustaining urban environment and in satisfying these paradigms. The special attention is given to the legal requirements associated with their development as well as to the issue how these may influence developing the successful programs. In addition, various socio-economic and doctrine-based issues are discussed, which also extensively influence possibilities of developing the urban regeneration concepts.

Keywords: Compact city, Polish cities, urban regeneration programs.

Wprowadzenie

Celem opracowania jest zaprezentowanie paru spostrzeżeń w dyskursie na temat charakteru i zakresu programów rewitalizacji współczesnych miast, w tym ze szczególnym odniesieniem do planowania struktur przestrzennych w kontekście przemian społeczno-ekonomicznych, doktrynalnych i prawnych. Pamiętać należy, że dyskurs ten jest nie tylko wielowątkowy (w zakresie poruszanej problematyki), ale także wiąże się z różnymi skalami i problemami poszczególnych typów ośrodków [Jałowiecki 1999]. Jednocześnie dyskutowane jest samo pojęcie *rewitalizacji*.

W odniesieniu do tych kwestii należy zauważyć, że – niezależnie od skali poszczególnych ośrodków miejskich oraz problemów, z jakimi się one borykają – natura problemów związanych z rewitalizacją tych obszarów jest dość podobna. Jednocześnie można zidentyfikować zjawiska wpływające negatywnie na procesy przekształcania się naszych miast, obszarów metropolitalnych czy funkcjonalnych [Heffner 2015]. Jednak sytuacja w warunkach dynamicznego wzrostu głównych ośrodków miejskich Polski ulega szybkim zmianom i dlatego celowe jest przeprowadzanie okresowych badań i studiów nad ich kondycją. Podobnie rzecz ma się z rolą urbanistyki i planowania w procesie kształtowania tych struktur, w szczególności w odniesieniu do zmian zachodzących w otoczeniu politycznym, społecznym i gospodarczym [Markowski 2015].

W kontekście choćby pobieżnej analizy dyskursu w odniesieniu do kondycji współczesnych miast można stwierdzić, że głównym problemem, z którym się one borykają jest brak zwartości, czyli ich przestrzenne rozlanie się. Zjawisko to nosi wiele cech, odnoszących się m.in. do nadmiernego rozczłonkowania funkcjonalnego i przestrzennego co prowadzi m.in. do postępujących procesów dezintegracji. Kwestie te niosą ze sobą daleko idące negatywne skutki społeczne, gospodarcze i środowiskowe. Ich konsekwencją jest z kolei obniżenie atrakcyjności i konkurencyjności tych ośrodków. Oznacza to, że procesy przestrzenne skutkują daleko idącymi konsekwencjami społeczno-gospodarczymi, w tym także o fundamentalnym znaczeniu dla rozwoju naszego kraju. Jednocześnie podejmowane interwencje przestrzenne, w tym związane z kreowaniem zwartych struktur miejskich, prowadzić mogą do polepszenia sytuacji poszczególnych ośrodków¹.

W związku z tym jednym z najważniejszych zagadnień, poruszonym w dyskursie dotyczącym tych zespołów, powinna być zwartość miast – a także całych obszarów metropolitalnych. Tak więc, mimo że zazwyczaj na pierwszy plan wysuwa się kwestia koncepcji konkurencyjności gospodarczej oraz (lub) spójności społecznej, to jednak zagadnienie zwartości i świadomej kompozycji formy przestrzennej warunkuje osiągnięcie celów w sferach społecznej i gospodarczej.

1. Aspekty kształtowania miasta zwartego

Kształtowanie miasta zwartego wiąże się z wieloma zagadnieniami. Na pierwszy plan wysuwa się – często występująca w kontekście większych obszarowo obszarów metropolitalnych – integracja w skali regionalnej. Pamię-

¹ Więcej na ten temat m.in. w: [Lorens 2005].

tać bowiem należy, że granice obszarów metropolitalnych, w tym wszelkie podziały administracyjne wyznaczane w przestrzeni, zazwyczaj nie korespondują z procesami zachodzącymi w przestrzeni. W efekcie można stwierdzić, że dany obszar metropolitalny, obejmujący większą lub mniejszą liczbę gmin wchodzących lub też nie w skład formalnych związków metropolitalnych i międzygminnych, jest tak naprawdę organizmem przekształcającym się w ramach zjawisk i procesów nie znających żadnych granic. Oznacza to, że podstawowym zagadnieniem w procesie kształtowania metropolii konkurencyjnej (a więc zwartej) jest kwestia integracji regionalnej².

Drugą kwestią jest integracja w skali samego miasta, w tym powiązanie wszystkich elementów budujących jego strukturę funkcjonalno-przestrzenną. Należy mieć jednak na względzie jej ogromne zróżnicowanie i odmienną genezę poszczególnych fragmentów, w tym – wywodzącą się z dziedzictwa urbanizacji socjalistycznej. Podkreślić należy odmienny charakter i potencjał poszczególnych miejsc, w tym – miejsc problemowych mogących stać się szansą rozwojową w warunkach odmiennej filozofii kształtowania przestrzeni. Przykładem mogą być obszary transformacji miejskiej (zwane często obszarami rewitalizacji), stanowiące często niedoceniany potencjał w strukturach miejskich [Lorens 2013]. Musimy pamiętać, że politykę rozwoju w odniesieniu do obu ww. skal kreuje się nie tylko i wyłącznie przy wykorzystaniu tzw. twardej infrastruktury, czyli projektów, przedsięwzięć, które wiążą się z realizacjami w przestrzeni rozmaitych projektów i przedsięwzięć. Problem ten wiąże się bowiem także z aktywizacją społeczno-gospodarczą tzw. kapitału ludzkiego, a więc z różnymi działaniami określanymi często jako „miękkie”. Jednak osiągnięcie celu, jakim jest miasto/metropolia konkurencyjna, a więc – m.in. – zwarta, konieczne jest działanie zarówno w skali ponadlokalnej, jak i miejscowej, miejskiej, a nawet lokalnej – w skali dzielnicy czy jeszcze mniejszej. Działanie związane z kreowaniem regionalnych systemów funkcjonalnych może i powinno opierać się na wykorzystaniu różnego rodzaju systemów infrastrukturalnych, zasobów, także takich, które dopiero dzięki pieniądзом europejskim możemy tworzyć. Doskonałym tego przykładem jest Pomorska Kolej Metropolitalna, która została zbudowana w ramach programu działań władz regionalnych i mimo że nazywa się koleją metropolitalną, sięga do tak dalekich fragmentów województwa, jak obecnie Kartuzy i Kościerzyna, a potencjalnie do Bytowa i Chojnic, co oznacza przekroczenie granic obecnego województwa pomorskiego. Oznacza to, że takie więzi in-

² Ma to swoje konsekwencje dla budowania polityki i scenariuszy rozwoju w skali regionalnej. Przykładem tychże mogą być scenariusze dla Trójmiasta. Patrz: [Lorens 2015].

frastrukturalne mogą sięgać niesłychanie daleko, dzięki czemu mamy szansę na wykorzystanie także tych potencjałów, które dotychczas były dość słabo związane z rdzeniem naszych metropolii.

Trzecią sprawą jest kreowanie specyfiki regionalnej. Należy wskazać na tzw. inteligentne specjalizacje, które uważane są obecnie za jeden ze sposobów na wzmocnienie pozycji poszczególnych ośrodków. Koncept ten bazuje na przekonaniu, że różne ośrodki mają odmienne potencjały oraz odmienną charakterystykę. Charakterystyka ta może być atrakcyjną z punktu widzenia poszczególnych ośrodków, a wiąże się to z zagadnieniem kreowania powiązań ponadlokalnych, niestety czasem rozwijanych kosztem powiązań regionalnych i lokalnych.

2. Kreowanie miasta konkurencyjnego – kierunki działań

W tym kontekście ponownie pojawia się wiele zagadnień. Pierwszym z nich jest kwestia infrastrukturalna i konieczność jej realizacji. Doskonałym przykładem może być wspomniana powyżej Pomorska Kolej Metropolitalna. Jeszcze parę lat temu, przed uruchomieniem tej linii, mieliśmy do czynienia w Gdańsku z problemem dojazdu transportem publicznym do jakiegokolwiek miejscowości poza granicami miast. W związku z tym można było stwierdzić, że zapóźnienia infrastrukturalne doprowadziły do sytuacji problemowej w skali regionalnej. Obecnie dąży się do ich równoważenia, a więc wiązania jednocześnie myślenia o rozwoju w skali lokalnej i regionalnej. Oznacza to kreowanie powiązań zarówno z kluczowymi ośrodkami w Kraju, ale i z centrami regionalnymi i ośrodkami lokalnymi. Ma to także ogromne znaczenie gospodarcze. Przykładowo, w kontekście zmniejszającej się populacji, odpływu ludności, różnego rodzaju innych procesów demograficznych i społecznych z tym związanych, powiązanie z zapleczem regionalnym staje się jednym z większych wyzwań dla rozwoju metropolitalnego. Dobrą ilustracją tej tezy jest to, że obecnie w polskich kluczowych obszarach metropolitalnych bezrobocie spada do tak niskiego poziomu, że zaczynamy mieć do czynienia z rynkiem pracownika, a niekoniecznie z rynkiem pracodawcy, co w dalszej perspektywie może być oczywiście istotnym ograniczeniem także dla rozwoju przestrzennego i rozwoju naszych metropolii.

Kolejnym elementem są działania w skali ogólnomiejskiej. Jednym z nich są problemy związane z suburbanizacją, z problemami, które się w tym naszym obszarze metropolitalnym pojawiają właśnie w kontekście rozlewa-

nia się miasta. Niewątpliwie jest to jedno z ważniejszych wyzwań dla współczesnych metropolii, które będzie wymagać podjęcia działań zarówno w skali lokalnej, jak i w skali regionalnej. Podobnie jak ma to miejsce z innymi zagadnieniami wspomnianymi powyżej, procesy suburbanizacyjne nie znają granic administracyjnych i czasami może nawet dochodzić do zabawnych wręcz sytuacji, kiedy to elementem jednego osiedla mieszkaniowego są dwa różne adresy, przy czym jednym z tych adresów jest gmina miejska, a drugim – gmina wiejska. W efekcie mamy do czynienia z ulicą, przy której stoją domy zbudowane przez tego samego dewelopera, ale będące *de iure* częścią różnych gmin. W efekcie mieszkańiec jednego z tych domów płacić może podatki w mieście, a drugiego – w gminie wiejskiej. Tak więc ograniczenie tych procesów suburbanizacyjnych, wiążące się także z ograniczeniem liberalnego podejścia do procesów rozwoju, jest jednym z ważniejszych wyzwań dla zarządzania rozwojem metropolii.

Następnym zagadnieniem jest odnowa struktur miejskich, jest to zarówno rewitalizacja struktur zdegradowanych, ale także ponowne zainwestowanie obszarów opuszczanych. *Ustawa o rewitalizacji*, która weszła w życie w październiku 2015 r. bardzo jednoznacznie określiła czym rewitalizacja jest, ale także wskazała, że pojawiają się różnego rodzaju inne działania, które niekoniecznie w ramach *Ustawy* mogą i powinny być planowane, natomiast mogą mieć istotne znaczenie dla rozwoju miasta. Nie można więc zapominać o tym, że procesy odnowy miast mogą mieć bardzo różny charakter i niektóre z nich mogą się wiązać bardziej z polepszeniem stanu istniejących społeczności lokalnych, inne natomiast ze stwarzaniem różnego rodzaju przewag konkurencyjnych w skali zarówno regionalnej, jak i w skali wręcz nawet europejskiej, a może nawet i globalnej [Lorens 2010]. Wiąże się to ze wzrostem zainteresowania tożsamością miejsca jako wyznacznika wielu działań w tej skali, a więc kwestiami odnowy, intensyfikacji, transformacji, renowacji, rewaloryzacji oraz wielu innych typów działań, które mogą się pojawić w odniesieniu do poszczególnych obszarów. Wiele z tych zagadnień podejmowanych jest równoległe, natomiast niekoniecznie ich wdrażanie jest w pełni skoordynowane.

Wszystkie te elementy stanowić powinny zrąb polityki przekształceń obszaru metropolitalnego. Doskonałym przykładem takiego działania jest Kraków, będący obecnie jednym z kluczowych ośrodków lokalizacji różnego rodzaju funkcji biznesowych. Lokowane są w tym mieście m.in. tzw. centra usług wspólnych oraz rozmaite przedstawicielstwa firm międzynarodowych. Jednocześnie odbywa się to w ramach coraz bardziej ściśle kontrolowanych procesów zagospodarowania przestrzeni. Tak więc mamy do czynienia z pro-

cesami równoległego ograniczenia liberalnego podejścia, odnową struktur miejskich, a więc – w konsekwencji z powstrzymaniem suburbanizacji.

Przy tej okazji pojawia się jednak problemem „urodzynkowania” struktur przestrzennych – a więc konieczności dopełnienia ułomnych struktur, w tym głównie o podmiejskim/suburbialnym charakterze. Struktury te bardzo często realizowane były według modelu liberalnego i w konsekwencji są strukturami niesłyszanie ułomnymi, jeżeli chodzi o jakość ich przestrzeni. Konsekwencją tego jest niższa niż w strukturach zwartych jakość życia i konkurencyjność miejsca. Wydaje się, że nadanie tym zespołom cech pełnowartościowych struktur miejskich jest jednym z większych wyzwań, które się wiąże z przyszłą polityką rozwoju całych obszarów metropolitalnych. Jednak, przekracza to znów wszelkie granice natury administracyjnej.

Ostatnią, wartą wspomnienia w tym kontekście, kwestią jest kreowanie nowych powiązań i systemu w sposób kompleksowy, tak aby tworzyć faktycznie przestrzeń spójną, dobrze funkcjonującą jako jeden organizm. Dotyczy to zarówno natury infrastrukturalnej, jak i związanej z zarządzaniem. Przykładem konsekwencji braku porozumienia i idącym za tym problemem w dziedzinie zarządzania jest tzw. wspólny bilet w obszarze Trójmiasta. Od ponad dwudziestu lat wszystkie zainteresowane podmioty dyskutują o tym, jak można by wprowadzić jeden bilet na wszystkie możliwe środki komunikacji, ale niestety dyskusje te nie owocują rozwiązaniami. Sytuacja ta pokazuje skalę zagadnienia, z którym się borykamy.

W konsekwencji mamy do czynienia po pierwsze, z koniecznością podejmowania całego spektrum tych działań, ale także z ich odpowiednią koordynacją. Równie ważne jest kształtowanie i rozwój przestrzeni publicznych, w tym w kontekście udziału wszystkich interesariuszy całego procesu odnowy, w tym zarówno lokalnej społeczności, jak i środowisk, do których wiele z tych projektów jest adresowanych, a więc sfer biznesowych czy środowisk gospodarczych, bez których nie będziemy w stanie naszych metropolii dalej rozwijać.

3. Skutki wdrażania polityki miasta zwartego – metropolii zwartej

Jakie mogą być skutki tak zarysowanej polityki dla struktury miast? Niektóre z nich już teraz obserwujemy, czego doskonałym przykładem jest sytuacja, kiedy przy stabilnej liczbie ludności mamy do czynienia ze znacznym przyrostem powierzchni użytkowej, w sensie powierzchni mieszkaniowej. Pojawia się

tzw. zjawisko dekompresji, czyli rozłożenia tej samej istniejącej liczby ludności na większą powierzchnię użytkową, co jest zresztą naturalnym procesem po okresie nadmiernej koncentracji ludności, lokowanej często w zdegradowanej substancji mieszkaniowej, w czasach przed przełomem politycznym 1989 r.

Drugą kwestią jest postępujący proces równoważenia struktury przestrzennej, chociaż do kompleksowej polityki w tym względzie jest naszym metropoliom jeszcze dosyć daleko. Często przy tym ich władarze poruszają się w sferach deklaracyjnych, stwierdzając, że realizowana przez nich polityka obejmuje wszystkie sfery, a więc jest polityką rozwoju zrównoważonego. Nie do końca tak jednak jest, nie wszystkie deklarowane powiązania pojawiają się faktycznie, co powoduje konieczność doprecyzowania tej polityki.

Trzecią kwestią jest postępująca transformacja przestrzeni, przy czym dopełnianie istniejących struktur już w tej chwili postępuje. Czyli zarówno rewitalizacja, jak i inne działania związane z odnową już mają miejsce, przy czym przeważnie są one realizowane nie jako element świadomej polityki miasta, ale jako wynik dążeń rynkowych, liberalnych, potrzeb inwestorów oraz tych, którzy gospodarują tymi terenami. W tym procesie to rynek podpowiada, że tego typu działania są obecnie dobrą inwestycją. W polskich metropoliach panuje obecnie dobry klimat dla tego typu działań, a dodatkowo wiążą się one z akceptacją społeczną. Jakkolwiek dopełnianie istniejących struktur powinno przebiegać w sposób bardziej zorganizowany i w sposób bardziej spójny w sensie zarówno przestrzennym, jak i społecznym, czy też ekonomicznym.

Pojawiają się więc różnego rodzaju kluczowe obszary działania, w ramach których wymienione powyżej koncepty są wdrażane. Obejmują one m.in. obszary inwestycyjne, odnowy miejskiej, przedsięwzięcia transportowe, ale także inne kluczowe elementy infrastruktury, w szczególności rekreacyjnej, która zyskuje coraz większe znaczenie. W tym wszystkim równie istotnym elementem jest oddziaływanie społeczno-ekonomiczne tych elementów, jak i oddziaływanie w sferze symbolicznej. W tym kontekście bardzo ważne są tzw. atraktory architektoniczne i urbanistyczne, ponieważ przyczynić się mogą istotnie do budowania polityki rozwoju miasta czy regionu oraz przyczyniać się powinny do wzmacniania tożsamości lokalnej, zarówno w skali całego miasta, jak i regionu.

4. W kierunku planowania zintegrowanego

Możemy wskazać, że istnieje wiele postulowanych, kluczowych obszarów działania, gdzie pojawiają się wszystkie elementy, o których wspomniano wcześniej, ale także w ramach których postulowana powinna być inter-

dyscyplinarność w planowaniu i projektowaniu rozwoju miast. Wiąże się to z nowym modelem planowania zintegrowanego, które nie ogranicza się tylko do planowania przestrzennego w ścisłym tego słowa znaczeniu, ale wiąże te elementy z dążeniami do budowy strategii społecznych i ekonomicznych.

Oznacza to, że możemy zbudować na tej bazie trzy konkluzje. Po pierwsze, mimo podejścia regionalnego i społeczno-ekonomicznego, dalej kluczowa i nawet można powiedzieć coraz ważniejsza jest rola urbanistyki rozumianej jako sztuka kształtowania przestrzeni w procesie przygotowania i realizacji polityki równoważonego rozwoju. Oznacza to, że bez wymiaru przestrzennego same procesy rozwoju społeczno-ekonomicznego mogą nie wybrzmieć tak jak byśmy tego chcieli, a wręcz nawet mogą być zastopowane przez ułomne kształtowanie przestrzeni.

Po drugie, wszystko to odbywa się nie tylko w kontekście miasta, ale zarówno w regionu, jak i wybranych obszarów interwencji. Mamy więc do czynienia z tymi różnymi skalami działania i wszystkie one powinny być brane pod uwagę w tym procesie.

Po trzecie, konieczne jest wyjście poza schemat dotyczący właśnie takiego myślenia sektorowego, a raczej wskazane jest podejście zintegrowane, interdyscyplinarne, które pozwoliłoby nam na ujęcie w sposób spójny wszystkich istotnych elementów procesu przekształceń. Można postawić tezę, że proces ten, jeśli zostanie zrealizowany w taki właśnie sposób, spowoduje że szanse rozwojowe metropolii znacznie wzrosną.

5. Programy rewitalizacji

– budowanie zintegrowanych strategii odnowy miejskiej

Jak wcześniej wspomniano, współczesne procesy rozwoju miast coraz częściej wiążą się z zagadnieniem rewitalizacji. Pojęcie to bywa nadużywane, bardzo często określa się bowiem za jego pomocą procesy sanacji czy przywrócenia systemów miejskich do stanu pełnej sprawności. Niezależnie od tego, właściwie rozumiane procesy rewitalizacyjne – czyli kompleksowa odnowa, także w wymiarze społeczno-ekonomicznym, starych dzielnic miejskich – zyskują coraz więcej zainteresowania samorządów lokalnych, społeczeństwa, mediów. Dzieje się tak m.in. ze względu na to, że procesy te – niezależnie od polepszenia stanu technicznego istniejącej starej zabudowy oraz sanacji społeczno-ekonomicznej – przyczyniają się do ochrony tożsamości kulturowej danego obszaru, dzielnicy, miejscowości – w tym przez ochronę istotnych wartości krajobrazu kulturowego.

5.1. Definicje podstawowe

W ramach prac nad współczesnymi programami rewitalizacji przyjąć należy wiele definicji, w tym – wynikających z zapisów dokumentów programowych, przygotowywanych zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym³. Definicje te dotyczą zarówno pojęcia rewitalizacji, obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, programu rewitalizacji oraz projektu rewitalizacyjnego.

Zgodnie z zapisami ww. dokumentów **rewitalizacja** to kompleksowy proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych przez działania całościowe (powiązane wzajemnie przedsięwzięcia obejmujące kwestie społeczne oraz gospodarcze lub przestrzenno-funkcjonalne lub techniczne lub środowiskowe), integrujące interwencję na rzecz społeczności lokalnej, przestrzeni i lokalnej gospodarki, skoncentrowane terytorialnie i prowadzone w sposób zaplanowany oraz zintegrowany przez **programy rewitalizacji**.

Oznacza to, że w ramach rewitalizacji zakłada się optymalne wykorzystanie specyficznych uwarunkowań danego obszaru oraz wzmacnianie jego lokalnych potencjałów. Proces ten ma charakter wieloletni, a jego wdrażanie wiązać się powinno z zaangażowaniem wielu interesariuszy (m.in. przedsiębiorców, organizacji pozarządowych, właścicieli nieruchomości, organów władzy publicznej itd.) tego procesu, ale przede wszystkim we współpracy z lokalną społecznością. W szczególności dotyczy to interesariuszy związanych z obszarem rewitalizacji, przy czym:

- **obszar zdegradowany** to obszar miasta, na którym zidentyfikowano **stan kryzysowy** rozumiany jako sytuację, w której mierniki poziomu rozwoju społecznego oraz gospodarczego i przestrzennego są na niskim poziomie lub obserwuje się ich silną tendencję spadkową;
- **obszar rewitalizacji** to obszar obejmujący całość lub część obszaru zdegradowanego, który na podstawie analizy mierników społecznych, gospodarczych i przestrzennych wyłania się jako obszar, w którym nasilenie

³ Wymienić należy takie dokumenty, jak: *Ustawa o rewitalizacji z 2015 r.*, opracowane przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju *Wytoczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020* (przyjęte 3 lipca 2015 r.) oraz (jako przykład dokumentu opracowanego na szczeblu regionalnym) *Wytoczne dotyczące programowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych w celu ubiegania się o środki finansowe w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020*, stanowiącego załącznik nr 13 do *Zasad wdrażania RPO WP 2014-2020* – zatwierdzonego w grudniu 2015 r.

stanu kryzysowego jest relatywnie najwyższe w skali całego miasta, co oznacza, że obszar ten jest predestynowany do objęcia kompleksowym wsparciem w zakresie rewitalizacji.

Zakłada się przy tym, że samorząd miasta może wyznaczyć kilka obszarów rewitalizacji, w tym obszarów nieposiadających ze sobą wspólnych granic, jeśli w każdym z nich zidentyfikowano nasilenie stanu kryzysowego. **Ze względu na konieczność zapewnienia koncentracji interwencji, obszar rewitalizacji nie może obejmować jednak łącznie więcej niż 20% powierzchni gminy oraz więcej niż 30% mieszkańców gminy.**

Dla obszarów zdegradowanych miast opracowuje się programy rewitalizacji. Zakłada się przy tym, że *program rewitalizacji to inicjowany, opracowany i uchwalony przez radę gminy wieloletni program działań w sferze społecznej, gospodarczej i przestrzennej zmierzający do wyprowadzenia obszarów rewitalizacji ze stanu kryzysowego oraz stworzenia warunków do ich zrównoważonego rozwoju, stanowiący narzędzie planowania, koordynowania i integrowania różnorodnych aktywności w ramach rewitalizacji.*

Program rewitalizacji przedstawia rozwiązania konkretnych problemów identyfikowanych na obszarach zdegradowanych miast. Wpływające bezpośrednio lub pośrednio na poprawę istniejącego stanu przedsięwzięcia powinny być w założeniu finansowane z różnych źródeł (zarówno środków wsparcia międzynarodowego czy krajowego, jak i środków własnych).

Na bazie programu rewitalizacji wypracowane zostają projekty rewitalizacji. Zakłada się przy tym, że *projekt rewitalizacyjny to projekt w rozumieniu art. 2 pkt. 18 Ustawy z 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz.U. poz. 1146, z późn. zm.) wynikający z programu rewitalizacji (zaplanowany w programie rewitalizacji i ukierunkowany na osiągnięcie jego celów) albo logicznie powiązany z treścią i celami programu rewitalizacji, zgłoszony do objęcia albo objęty współfinansowaniem UE z jednego z funduszy strukturalnych albo Funduszu Spójności w ramach programu operacyjnego.*

Poszczególne projekty rewitalizacyjne składają się na przedsięwzięcia o charakterze zintegrowanym. Zakłada się przy tym, że *zintegrowany projekt rewitalizacyjny to co najmniej dwa projekty powiązane ze sobą tematycznie w ramach wspólnego celu, jaki ma zostać osiągnięty dzięki ich realizacji, a ich wybór do dofinansowania lub realizacja jest koordynowana przez Instytucję Zarządzającą RPO WP.*

5.2. Cele rewitalizacji

Cele podejmowania wysiłku rewitalizacyjnego są odmienne w każdym z opisanych w literaturze przedmiotu przypadków. Wynika to z odmiennej sytuacji i problemów każdego z miast i ośrodków, podejmujących tego typu działania. Bardzo często jednak cele te są do siebie podobne lub też dotyczą podobnych zagadnień. Można więc je grupować w odniesieniu do zagadnień, jakich procesy rewitalizacji dotyczą. Wyróżnić można następujące grupy celów rewitalizacji:

- **społeczne** – związane z zatrzymaniem rozwoju negatywnych tendencji społecznych, przeciwdziałaniem patologiom i wykluczeniu społecznemu, a także z poprawą stanu bezpieczeństwa;
- **przestrzenne** – związane z remontem i modernizacją – lub czasami rewaloryzacją – zespołów architektonicznych, w tym mieszkaniowych i przemysłowych, a także ze świadomym kształtowaniem krajobrazu kulturowego danego obszaru, jak i z poprawą jakości struktur miejskich – w tym infrastruktury technicznej i drogowej;
- **gospodarcze** – związane z ożywieniem gospodarczym, w tym z promocją przedsiębiorczości, rozwojem turystyki i realizacją nowych przedsięwzięć o charakterze komercyjnym.

Wymienione grupy celów rewitalizacji są wzajemnie ze sobą związane. Wynika to ze wzajemnego wpływu na siebie, np. poprawy stanu struktur miejskich i polepszenia jakości środowiska czy stworzenia warunków do ożywienia społeczno-ekonomicznego. Oznacza to, że każde z działań podejmowanych w ramach procesu rewitalizacji wiąże się z efektami w innej sferze, a także może negatywnie lub pozytywnie wpływać na nią.

5.3. Poszczególne projekty i zamierzenia jako podstawa planowania i realizacji programów rewitalizacji

Jak wskazano, celem wysiłku planistycznego w odniesieniu do obszarów objętych rewitalizacją jest wykreowanie wielu projektów, z których każdy może być realizowany przez inny podmiot i mieć będzie określony budżet. Założenie takie wynika z tego, że jedynie tak określone projekty mogą zostać sfinansowane ze źródeł budżetowych oraz uzyskać dofinansowanie z funduszy europejskich.

Dla każdego z projektów powinny zostać określone następujące elementy:

- znaczenie projektu dla realizacji całości zamierzonego programu;
- zakres projektu (czyli, jakie działania zamierza się zrealizować w ramach projektu);
- zakładane wyniki realizacji projektu (czyli, co stanie się rezultatem i w jaki sposób jego osiągnięcie przyczyni się do osiągnięcia celów całości programu);
- analiza sił, słabości, szans i zagrożeń dla projektu;
- cel projektu (czyli, po co się go realizuje);
- cele rewitalizacji, do realizacji których przyczynia się projekt;
- matryca logiczna projektu (pozwala szczegółowo określić specyfikę projektu).

Kolejnym etapem prac nad projektami powinno stać się określenie i opisanie tzw. projektów zintegrowanych. W niektórych przypadkach konieczne może być sporządzenie studium wykonalności projektu oraz bardziej szczegółowe oszacowanie kosztów jego realizacji. Dopiero tak przygotowany materiał może stać się przedmiotem podejmowania decyzji o przeznaczeniu środków na realizację danego zamierzenia, w tym także służyć do pozyskiwania środków zewnętrznych – zarówno z funduszy publicznych, jak i prywatnych.

5.4. Zasady przygotowania programu rewitalizacji

Zgodnie z wytycznymi zawartymi w dokumentach regulujących kwestie planowania rewitalizacji, programy rewitalizacji opracowane na rzecz obszarów zdegradowanych objętych zjawiskami kryzysowymi i wyznaczonymi na podstawie kryteriów społecznych, gospodarczych i przestrzennych, powinny być sporządzone z uwzględnieniem następujących zasad⁴:

- **Zasada kompleksowości** oznacza, że program rewitalizacji powinien ujmować działania w sposób kompleksowy nie pomijając aspektu społecznego, gospodarczego i przestrzennego (w tym również infrastrukturalnego, środowiskowego i kulturowego) związanego zarówno z danym obszarem, jak i jego otoczeniem. Program ten powinien być złożony z różnorodnych przedsięwzięć mających przyczynić się w założeniu do kompleksowej interwencji na rzecz obszaru zdegradowanego.
- **Zasada koncentracji interwencji** oznacza, że ograniczone środki własne oraz fundusze zewnętrzne kierowane na realizację procesu rewitalizacji wy-

⁴ Poniższe omówienia zacytowano na podstawie wymienionych wcześniej wytycznych zawartych w dokumentach regulujących kwestie rewitalizacji.

muszą koncentrację interwencji i konieczność hierarchizacji potrzeb. Tym samym programy rewitalizacji dotyczą obszarów o największym nasileniu różnorodnych problemów i zjawisk kryzysowych, a jednocześnie obszarów o istotnym znaczeniu dla samorządu miasta, obejmujących całość lub część obszaru zdegradowanego, w zależności od jego wielkości. Działania rewitalizacyjne z definicji skierowane są na określony i zidentyfikowany dzięki diagnozie obszar rewitalizacji, z założeniem zastosowania adekwatnych narzędzi oraz możliwością finansowania procesu rewitalizacji.

- **Zasada komplementarności interwencji** określa, że wymogiem niezbędnym do wspierania projektów i przedsięwzięć o charakterze rewitalizacyjnym jest zapewnienie ich wielowymiarowej komplementarności. W szczególności dotyczy to komplementarności: przestrzennej, problemowej, proceduralno-instytucjonalnej, międzyokresowej oraz źródeł finansowania.
- **Zasada komplementarności przestrzennej** wskazuje na konieczność wzięcia pod uwagę podczas programowania i realizacji procesu rewitalizacji wzajemnych powiązań między różnymi projektami realizowanymi zarówno na obszarze zdegradowanym, jak i znajdującymi się poza nim, ale na ten obszar oddziałującymi. Zapewnienie komplementarności przestrzennej projektów ma służyć temu, aby program rewitalizacji w sposób efektywny oddziaływał na cały dotknięty kryzysem obszar rewitalizacji, a projekty dopełniały się przestrzennie i zapewniały efekt synergii. Zachowanie tej zasady powinno również zapobiegać społecznej segregacji i wykluczeniu. Zapewnienie komplementarności przestrzennej skutkuje koniecznością analizy następstw decyzji przestrzennych w skali gminy i otoczenia dla skuteczności programu rewitalizacji.
- **Zasada komplementarności problemowej** wyznacza konieczność realizacji projektów rewitalizacyjnych, które będą się wzajemnie dopełniały tematycznie sprawiając, że proces rewitalizacji będzie odczuwany we wszystkich niezbędnych aspektach, w tym zwłaszcza w aspekcie społecznym, gospodarczym i przestrzennym (w tym technicznym i środowiskowym). Zapewnienie komplementarności problemowej będzie przeciwdziałać fragmentacji działań w zakresie rewitalizacji oraz postrzeganiu tego procesu wyłącznie sektorowo, np. wyłącznie pod kątem społecznym lub technicznym. Określenie stanu pożądanego, który ma okazać się skutkiem realizacji przedsięwzięcia, ułatwi wybór odpowiednich mierników realizacji celów programu. Komplementarność problemowa dotyczy również konieczności powiązania działań rewitalizacyjnych ze strategicznych-

mi decyzjami miasta w innych sferach, co wpływa na lepszą koordynację tematyczną oraz sprawną organizację działań.

- **Zasada komplementarności instytucjonalnej** wskazuje na konieczność takiego zaprojektowania systemu zarządzania programem rewitalizacji, który pozwoli na efektywne współdziałanie na jego rzecz różnych instytucji oraz wzajemne uzupełnianie się i spójność procedur. W tym celu niezbędna jest weryfikacja osadzenia systemu zarządzania programem rewitalizacji w przyjętym przez daną gminę ogólnym systemie zarządzania.
- **Zasada komplementarności międzyokresowej** oznacza, że na podstawie dokonanej analizy możliwe jest uzupełnianie przedsięwzięć już zrealizowanych w ramach polityki spójności 2007-2013 (np. o charakterze infrastrukturalnym) projektami komplementarnymi (np. o charakterze społecznym), realizowanymi w ramach polityki spójności 2014-2020. Zachowanie ciągłości programowej (polegającej na kontynuacji lub rozwijaniu wsparcia z polityki spójności 2007-2013) ma w procesach rewitalizacji kluczowe znaczenie. Zmiany wprowadzane w programach rewitalizacji odpowiadają na te potrzeby zmian, które wynikają głównie z ich ewaluacji, opartej na systematycznym monitoringu.
- **Zasada komplementarności źródeł finansowania** zakłada, że projekty o charakterze rewitalizacyjnym wynikające z programu rewitalizacji opierają się na konieczności umiejętnego uzupełniania i łączenia wsparcia z różnych źródeł, tak publicznych, jak i prywatnych. W przypadku korzystania ze wsparcia w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego czy Funduszu Spójności niezbędne jest wykluczenie ryzyka podwójnego finansowania przedsięwzięć.

Zgodnie z zapisami zawartymi w dokumentach regulujących kwestie planowania rewitalizacji przyjmuje się także, że należy zmierzać do realizacji schematu, w ramach którego samorząd miasta opracowuje i uchwała jeden program rewitalizacji (Gminny lub Lokalny Program Rewitalizacji), w ramach którego – w przypadku ich wyznaczenia na podstawie diagnozy – ujmowane są poszczególne obszary rewitalizacji. Zgodnie z zapisami ww. dokumentów, obszar rewitalizacji nie może stanowić łącznie więcej niż 20% powierzchni gminy oraz nie może obejmować więcej niż 30% mieszkańców gminy.

5.5. Struktura i cechy programu rewitalizacji

Na potrzeby realizacji procesu rewitalizacji zgodnego z zasadami ujętymi w Umowie Partnerstwa oraz Założeńmi Narodowego Planu Rewitaliza-

cji zakłada się, że opracowywane dla obszarów rewitalizacji programy rewitalizacji, na podstawie których miasta będą starały się o **środki pomocowe na kompleksowe przedsięwzięcia rewitalizacyjne będą** obejmowały w swym minimalnym zakresie następujące elementy:

- streszczenie programu;
- opis powiązań z dokumentami strategicznymi i planistycznymi;
- diagnoza stanu obszaru, przeprowadzona w trzech podsystemach: społecznym, gospodarczym i przestrzennym;
- wizja stanu pożądanego i planowanych efektów procesu rewitalizacji;
- cele szczegółowe rewitalizacji oraz założenia procesu (w bezpośrednim nawiązaniu do strategii rozwoju miasta);
- *środki realizacji celów*;
- komplementarność w realizacji programu;
- indykatywne ramy finansowe interwencji w obszarze rewitalizacji;
- system monitoringu i oceny skuteczności działań rewitalizacyjnych;
- system zarządzania realizacją programu rewitalizacji oraz system budowania i wspierania partnerstwa.

5.6. Wnioski do kształtowania programów rewitalizacji jako dokumentów o charakterze zintegrowanym

Przygotowanie programu rewitalizacji zgodnego z zapisami cytowanych dokumentów oznacza konieczność podjęcia partnerskiego – wraz z reprezentacją wszystkich zainteresowanych stron i przedstawicieli społeczności lokalnej – wysiłku planistycznego prowadzącego do wspólnego wypracowania zasadniczych zapisów Gminnego lub Lokalnego Programu Rewitalizacji danego miasta, a następnie ich uszczegółowienia do stopnia pozwalającego na czytelne zidentyfikowanie poszczególnych zadań, projektów i przedsięwzięć do realizacji.

Jednocześnie kluczowe znaczenie ma wyłonienie tzw. **projektów zintegrowanych, co stanowi realizację przyjętych w perspektywie finansowej UE na lata 2014-2020 założeń co do podejmowania działań o charakterze zintegrowanym**. Takie rozumienie zagadnienia rewitalizacji jest także obecne w dokumentach opracowanych na szczeblu samorządów wojewódzkich, które stanowić będą podstawę do ubiegania się o środki unijne na realizację projektów w polskich miastach. Przyjęcie go za punkt wyjścia pozwoli na wpisanie się szczegółowych projektów i przedsięwzięć w politykę wyższego szczebla, co pozwoli na osiągnięcie wysokiego stopnia zgodności celów rewitalizacji miasta z zapisami ww. dokumentów.

Podsumowanie

Kształtowanie programów rewitalizacji miast w kontekście współczesnych przemian społeczno-ekonomicznych, doktrynalnych i prawnych jest więc zagadnieniem dość złożonym. Co istotne, uwzględniać powinno kwestie związane z wymiarem regionalnym, ogólnomiejskim, jak i bezpośrednio z polityką wobec tzw. obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Obecna polska praktyka koncentrować się będzie zapewne na tym ostatnim szczeblu, co wynika z omówionych wytycznych zawartych w poszczególnych dokumentach regulujących kwestie rewitalizacji. Jednak wydaje się, że system ten jest zbyt ubogi, aby być skutecznym – konieczna jest bowiem interwencja w skali ogólnomiejskiej i regionalnej. Dopiero tak zarysowany system nazwać będzie można prawdziwie zintegrowanym programem rewitalizacji miasta.

Literatura

- Heffner K., 2015, *Obszary funkcjonalne miast – problemy z kształtowaniem i funkcjonowaniem obszarów miejskich*, [w:] *Gospodarowanie przestrzenią miast i regionów – uwarunkowania i kierunki*, T. Kudłacz, P. Lityński (red.). Studia KPZK PAN, t. CLXI, Warszawa.
- Jałowiecki B., 1999, *Metropolie*. Wyd. Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok.
- Lorens P. (red.), 2005, *Integracja i dezintegracja obszarów metropolitalnych*. „Urbanista”, Warszawa.
- Lorens P., 2010, *Rewitalizacja miast. Planowanie i realizacja*. Politechnika Gdańska, Wydział Architektury, Gdańsk.
- Lorens P., 2013, *Równoważenie rozwoju przestrzennego miast polskich*. Politechnika Gdańska, Wydział Architektury, Gdańsk.
- Lorens P., 2015, *Scenariusze przekształceń struktury funkcjonalno-przestrzennej obszaru metropolitalnego Trójmiasta*, [w:] *Wybrane aspekty kształtowania obszarów metropolitalnych*, P. Lorens, S. Ledwoń (red.). Biuletyn KPZK PAN, z. 259, Warszawa.
- Markowski T., 2015, *Zintegrowane planowanie rozwoju – dylematy i wyzwania*, [w:] *Gospodarowanie przestrzenią miast i regionów...*, *op. cit.*
- Ustawa o rewitalizacji z 2015 r.*
- Wytyczne dotyczące programowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych w celu ubiegania się o środki finansowe w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020, stanowiące załącznik nr 13 do Zasad wdrażania RPO WP 2014-2020 – zatwierdzonego w grudniu 2015 r.*
- Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020 – opr. przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju (przyjęte 3 lipca 2015 r.).*