



ROZDZIAŁ I

Rewitalizacja: pojęcie – przedmiot- cel - uwarunkowania

1.1. Definicja rewitalizacji

Pojęcie rewitalizacji odnosi się do działań prowadzonych na istniejących przestrzeniach zurbanizowanych, co w istotny sposób odróżnia je od pojęć definiujących działania skierowane na planowanie i realizowanie nowych zespołów zabudowy na dotychczas nie zabudowanych terenach. Do działań rewitalizacyjnych zaliczyć należy odbudowę zniszczonych, ale niegdyś żywych obszarów miejskich (np. centrów starych miast), mocno zdekapitalizowanych lub nawet utraconych w wyniku działań wojennych czy też powojennych dewastacji i rozbiórek. Trudno je sobie wyobrazić jako trwałe pustki podmiejskie, stąd ich odbudowa służy zarówno rewitalizacji tych terenów, jak i całego miasta. W obszarze pojęcia rewitalizacji mieszczą się również działania restrukturyzacji terenów przemysłowych i pomilitarnych. Zakres pojęciowy rewitalizacji jest więc bardzo szeroki, a cele związanych z nią działań mocno zróżnicowane.

Systematyzację terminologii podjęto m.in. w pracach Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej. *„Termin ‘odnowa miast’ odnosi się do procesu przystosowania stanu zagospodarowania miasta do zmiennych potrzeb społeczności miejskich i jednostek, które je tworzą. Generalnym celem odnowy miast jest zapewnienie harmonijnego i wielostronnego rozwoju miasta poprzez adaptacje starych zasobów do nowych potrzeb, co zapewnia poprawę warunków życia w mieście, ochronę i zachowanie tych zasobów, integrację form historycznych i współczesnych oraz wyrównanie standardów nowych i starych zasobów. Jako działalność planistyczna powinna być ona skierowana na obszar całego miasta oraz sukcesywnie na wybrane obszary miasta, przede wszystkim jednak na obszary historyczne, XIX-wieczne i z I połowy XX wieku. Odnowa jest procesem społecznym, dotyczy architektury miasta, infrastruktury technicznej, zagadnień prawnych,*



*ekonomicznych, administracyjnych i politycznych oraz powinna być realizowana metodą bezpośrednich konsultacji z mieszkańcami”.*¹

Pojęcie „odnowa miast” jest przy tym „*pojęciem nadrzędnym w stosunku do pojęć rehabilitacja, rewaloryzacja, przebudowa, restrukturyzacja, modernizacja, rewitalizacja, konserwacja, sanacja, remonty itp.*”²

Interesująca jest definicja ekonomiczna rewitalizacji Tadeusza Markowskiego³. Postrzega on problem rewitalizacji w kontekście procesu marginalizacji terenów „wypadających” z obszarów innowacji, względnie z procesów rozwojowych i w ten sposób pozostających „poza nawiasem” wydarzeń. Przy czym nie dotyczy to wyłącznie obszarów peryferyjnych, ale coraz częściej terenów położonych centralnie. Dla Markowskiego zagadnienie rewitalizacji ma przede wszystkim wymiar ekonomiczny, decydujący o powodzeniu lub porażce programów.

„Podejmując się polityki rewitalizacyjnej obszarów problemowych w miastach” – zauważa Markowski – „należy sobie zdawać sprawę ze związków, jakie zachodzą pomiędzy generowaniem wartości ziemi, jej ceną, rentą, efektami zewnętrznymi a systemem podatków od wartości nieruchomości. Zrozumienie istoty generowania wartości ziemi jest podstawą koncepcji rewitalizacji obszarów miejskich. Pojawianie się korzyści zewnętrznych na przekształconym obszarze jest możliwe tylko przy dużej skali tych przekształceń. Przekształcanie tkanki miejskiej jest czasochłonne, a korzyści ujawniają się tylko w długim okresie. Zatem indywidualne, nie skoordynowane w czasie inwestycje nie są w stanie przywrócić możliwości generowania wysokiej renty na danym terenie. Wynika to między innymi ze specyficznych fizycznych cech przestrzeni i struktur społecznych miasta, gdyż potencjalne korzyści są niwelowane przez inne negatywne efekty zewnętrzne”.

Dlatego też wszystkie działania rewitalizacyjne, znane z przykładów zachodnioeuropejskich, podlegały bardzo skomplikowanym regulacjom prawnym. Były też intensywnie zarządzane przez sektor publiczny oraz wspierane środkami pochodzącymi z budżetów państwowych czy regionalnych. Markowski wskazuje na konieczność „dużego skumulowania inwestorów”, jako warunek powodzenia procesu rewitalizacji oraz na niezbędny dla niej udział władzy publicznej. Ostatecznie przestrzega przed porażką procesu rewitalizacji, jeśli nie uwzględni się

¹ T.Sumień, J.Furman-Michałowska, K.Ufnalewska, W.Wąs, *Odnowa miast europejskich*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa 1989, pot. Też: K.Skalisk, *Problemy rewitalizacji, Gospodarka przestrzenna gmin. Poradnik T.III*, Fundusz Współpracy – Brytyjski Fundusz Know-How, Kraków 1998, s.135-136.

² T.Sumień, T.Topoczewska, K.Ufnalewska, *Problemy odnowy zagospodarowania miast i stref podmiejskich na przykładzie Łódzkiego Zespołu Miejskiego*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa 1992, s.6.

³ T.Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, PWN, Warszawa 1999.



w dostatecznym stopniu potrzeby koncentracji wysiłków i podejmowania przekształceń o odpowiedniej skali przeobrażeń:

„Aby tego typu programy miały szansę sensownej i zyskowej realizacji, niezbędna jest współpraca publiczno–prywatna. Oprócz bezpośredniego zaangażowania kapitału publicznego i prywatnego konieczna jest także pomoc w formie korzystnych kredytów spłacanych w długim okresie, rządowe gwarancje kredytowe, dobra wizja przestrzennego zagospodarowania oraz konsekwentny i czytelny mechanizm zwrotu poniesionych nakładów”.

Wartość wymienionych wyżej definicji polega na tym, że ukazują one dwa różne aspekty problemu rewitalizacji – aspekt przestrzenno–urbanistyczny oraz ekonomiczny. Z punktu widzenia niniejszego opracowania istotna jest z kolei definicja rewitalizacji, zawarta w projekcie Ustawy o programach rewitalizacji. Odnosi ona rewitalizację do obszarów kryzysowych, zdegradowanych i definiuje ją jako działanie skierowane na rozwój społeczności lokalnej. W myśl Ustawy celem rewitalizacji jest doprowadzenie do rozwoju obszarów kryzysowych poprzez realizację zarządzanych przez sektor publiczny programów i projektów. Podmiotami, odpowiedzialnymi za ten proces i w nim bezpośrednio uczestniczącymi, są: gmina, pełnomocnicy do spraw rewitalizacji, właściciele nieruchomości, Towarzystwa Odnowy oraz mieszkańcy obszaru dotkniętego kryzysem.

W myśl takiej definicji rewitalizacja dokonuje się przede wszystkim w kontekście społecznym. Jej celem jest rozwój społeczny, któremu służyć winny działania rewitalizacyjne, w tym te mające na celu modernizację zabudowy. Takie rozumienie rewitalizacji wywodzi się zarówno z założeń trwałego i zrównoważonego rozwoju, jak i integruje założenia i praktykę nowych europejskich programów „rewitalizacji socjalnej”.

1.2. Współczesne uwarunkowania rewitalizacji jako elementu rozwoju społecznego

1.2.1. Globalna Agenda 21

Pod nazwą Globalnej Agendy 21 rozumieć należy dokument Konferencji Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Spraw Środowiska i Rozwoju z czerwca 1992 roku, uchwalony w Rio de Janeiro na tzw. Szczycie Ziemi. Stanowi on globalny program działań na rzecz środowiska i rozwoju. Program ten wskazuje, w jaki sposób można równoważyć rozwój gospodarczy i społeczny z poszanowaniem środowiska. Kluczową rolę w procesie wdrażania Agendy 21 mają do odegrania władze lokalne, zgodnie z zasadą „Myśl globalnie, działaj lokalnie”.



Agenda 21 składa się z czterech zasadniczych części, omawiających następujące zagadnienia:

- problemy socjalne i gospodarcze,
- zachowanie i zagospodarowanie zasobów w celu zapewnienia rozwoju.
- wzmocnienie znaczenia ważnych grup społecznych,
- możliwości realizacyjne celów i zadań Agendy.

Agenda 21 stała się podstawą dla formułowania celów wszystkich dziedzin życia społeczno-gospodarczego, opartych na zasadzie zrównoważonego i trwałego rozwoju. Stosowanie do tych zasad i wyprowadzonych z niego postulatów sektorowych organizowane są międzynarodowe i europejskie systemy wspierania rozwoju.

W aspekcie postulatów Agendy 21 nie sposób już postrzegać zadań rewitalizacji wyłącznie w kontekście wypełniania „luki remontowej”, czy też tylko ochrony dóbr kultury. Kontekst rewitalizacji jest dziś znacznie szerszy i obejmuje złożone problemy środowiskowe i rozwojowe, w tym kwestię rewitalizacji miast ściśle związaną z ideą zrównoważonego i trwałego rozwoju.

Na ten nowy sposób widzenia Polska zareagowała wcześniej, publikując w roku 1991 dokument „Polityka Ekologiczna Państwa”. Włączył on nasz kraj do grona państw, uznających zasady ekologii za podstawę postępu i rozwoju społeczno-gospodarczego. Zasady te znalazły potwierdzenie w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 5), przyjętej przez Zgromadzenie Narodowe w 1997 roku.

Przedstawiciele Polski brali również udział w opracowywaniu zasad zrównoważonego i trwałego rozwoju, które przyjęto i włączono do wspomnianej wyżej deklaracji „Szczytu Ziemi” w Rio de Janeiro w czerwcu 1992 roku. Jednocześnie Polska zobowiązała się do realizacji postulatów „Agendy 21”, podpisując dokumenty końcowe „Szczytu Ziemi”, w tym zbiór zaleceń i wytycznych dotyczących działań zapewniających trwałą i zrównoważony rozwój.

Kolejne zobowiązania wynikają z podpisania przez Polskę Układu Stowarzyszeniowego ze Wspólnotami Europejskimi z dnia 16.12.1991. Art. 71 pkt. 2 tego dokumentu zawiera zapis: *„Polityka realizacji rozwoju gospodarczego i społecznego Polski powinna kierować się zasadą trwałego rozwoju. Konieczne jest zagwarantowanie, aby wymogi ochrony środowiska były od samego początku w pełni włączone do tej polityki”*. Pociągnęło to za sobą m.in. sygnowanie lub ratyfikowanie ponad czterdziestu regionalnych lub globalnych konwencji ekologicznych,



realizowanie współpracy międzynarodowej w ramach programu „Środowisko dla Europy” oraz przyjęcie dokumentów Konferencji Ministrów w Lucernie w 1993 roku oraz w Sofii w 1995 roku.

W roku 1995, w ramach przygotowań do Konferencji ONZ Habitat II, opracowano również Krajowy Plan Działań, poprzedzony raportem o stanie osiedli ludzkich w Polsce. Plan określał generalne warunki poprawy funkcjonowania i rozwoju osiedli ludzkich.

Przystąpienie do Unii Europejskiej z dniem 1 maja w 2004 roku było spełnieniem jednego z najważniejszych celów strategicznych Polski u progu XXI wieku. Od początku lat 90. prowadzone były działania mające na celu zbliżenie polskiego systemu społeczno-gospodarczego, struktur prawa, rozwiązań instytucjonalnych oraz infrastruktury społecznej i ekonomicznej do wymogów obowiązujących w Unii Europejskiej. Odnoszą się one również do rewitalizacji miast, a ich częścią stały się zapisy Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, priorytet III: *Rozwój lokalny*, Działanie 3.3. *Zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojkowe*; Poddziałanie 3.3.1. *Rewitalizacja obszarów miejskich* i Poddziałanie 3.3.2. *Rewitalizacja obszarów przemysłowych i powojkowych* oraz w projekcie Ustawy o programach rewitalizacji.

Od tempa i skali wdrażania zasad zrównoważonego i trwałego rozwoju w Polsce zależeć będzie stopień innowacyjności i przedsiębiorczości gospodarki oraz jej zdolność do rozwoju i modernizacji. Odpowiednie podstawy prawne dla rewitalizacji ułatwiać winny także korzystanie z funduszy wspierających Unii Europejskiej, w tym szczególnie z funduszy strukturalnych UE – zarówno w ramach NPR 2004–2006, jak i w okresie nowego okresu planowania obowiązującego w UE, którego naszym odpowiednikiem będzie NPR 2007–2013.

1.2.2. Raport Krajowy Ministerstwa Ochrony Środowiska. Idee trwałego i zrównoważonego rozwoju w Polsce

Z międzynarodowej strategii „Agenda 21” zostały wyprowadzone założenia programowe dla Raportu Krajowego Agendy 21 Ministerstwa Ochrony Środowiska pt. „Idee trwałego i zrównoważonego rozwoju”. Założenia programowe Agendy zostały również uwzględnione w „Narodowym Planie Rozwoju 2000–2002” (WNPR), przyjętym dnia 22.12.1999 r. przez Komitet Integracji Europejskiej oraz Narodowym Planie Rozwoju NPR 2004–2006 (patrz Rozdział IV, pkt.4.1.)

Pierwszy z wymienionych dokumentów zawiera wskazania dotyczące problemów urbanizacji i osadnictwa, odpowiadające ujęciom zgodnym z założeniami „Agendy 21”:



„Najważniejszym celem polityki w odniesieniu do ludzkich siedzib jest poprawa ich warunków socjalnych i gospodarczych, jak i poprawa panujących na obszarze miast i wsi warunków ekologicznych, a tym samym poprawa warunków życia i pracy wszystkich ludzi, a szczególnie tych, cierpiących nędzę. Podstawą dla działań skierowanych na poprawę tej sytuacji winna być współpraca techniczna, partnerstwo między sektorami – prywatnym, publicznym i komunalnym oraz uczestniczenie w procesach decyzyjnych grup obywatelskich i specyficznych grup interesów, jak np. kobiet, społeczności rodzimych, ludzi starych i niepełnosprawnych. Te zasady winny stać się stałym składnikiem narodowym strategii w dziedzinie rozwoju systemów osadniczych, a związane z nimi programy winny obejmować następujące obszary problemowe:

- *zapewnienie odpowiednich warunków mieszkaniowych,*
- *poprawę struktury osadniczej,*
- *wspieranie zrównoważonego planowania przestrzennego i gospodarki przestrzennej,*
- *wspieranie ekologicznego zaopatrzenia w energię i ekologicznych systemów komunikacji i transportu w miastach i gminach, wspieranie planowania przestrzennego i polityki przestrzennej na obszarach zagrożonych klęskami żywiołowymi,*
- *wspieranie zintegrowanej struktury ochrony środowiska dla zapewnienia zaopatrzenia w wodę pitną, gospodarkę ściekami, kanalizację i gospodarkę odpadami,*
- *wspieranie rozwoju budownictwa ekologicznego,*
- *wspieranie rozwoju zasobów ludzkich i tworzenie zasobów w dziedzinie mieszkalnictwa i osadnictwa”.*

W dokumencie znajdujemy również postulaty odnoszące się do budownictwa, ochrony środowiska i planowania przestrzennego:

- *modernizacja systemów grzewczych z uwzględnieniem lokalnych zasobów energii odnawialnej,*
- *termomodernizacja zasobów budowlanych,*
- *modernizacja sieci ciepłych, wodociągowych i kanalizacyjnych,*
- *racjonalizacja zużycia wody,*
- *usprawnienie gospodarki odpadowej, segregacja i recykling,*
- *modernizacja infrastruktury technicznej,*



- w zagospodarowaniu przestrzennym: zabezpieczenie wartości przyrodniczych, krajobrazowych oraz dziedzictwa kultury w planowaniu, programowaniu, wydawaniu decyzji, ocenach, studiach i ekspertyzach.

Oznacza to, że zastosowanie zasad zrównoważonego rozwoju w dziedzinie rewitalizacji polegać będzie na skutecznej integracji aspektów przestrzennych, budowlano-inwestycyjnych, społecznych, ekonomicznych i ekologicznych w ramach jednego zwartego i skoordynowanego procesu.

Problemy rewitalizacji miast zostały poruszone w Raporcie, w rozdziale dotyczącym mieszkalnictwa: *„Istotnym zagadnieniem jest rewitalizacja zabytkowej substancji miast i stopniowe wypełnianie zniszczonej historycznej tkanki miast różnymi rodzajami zabudowy o wysokiej wartości urbanistycznej, architektonicznej i materialnej, w nawiązaniu do wartości historycznych. Dotychczas z pomocy państwa na prowadzenie prac renowacyjno-modernizacyjnych skorzystał np. Kraków, Gdańsk i Warszawa. W ostatnich latach pilotażowe projekty rewitalizacji miast przeprowadzono m.in. w miastach: Poznań, Głogów, Polkowice, Oświęcim, Przemyśl, Płock i Bielsko-Biała. Realizowane projekty miały na celu:*

- tworzenie przestrzennych warunków do rozwoju miast,
- poprawę stanu środowiska przyrodniczego,
- ochronę istniejących wartości kultury materialnej i krajobrazu,
- poprawę warunków zamieszkania,
- zapewnienie warunków bezpieczeństwa ludności.

Programy rewitalizacji zespołów miejskich realizowane były w oparciu o dokumenty planistyczne, jakimi są plany zagospodarowania przestrzennego, strategie rozwoju i studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a także opracowania specjalistyczne. Środki na realizację tych programów pochodziły zarówno z funduszy państwowych (m.in. Ministerstwo Kultury, Krajowy Fundusz Mieszkaniowy, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych) i gminnych, jak i prywatnych oraz źródeł zagranicznych”.

Dokument nie wymienia jeszcze Ustawy o programach rewitalizacji ani projektów rewitalizacyjnych, realizowanych m.in. w Szczecinie, Elblągu, Kołobrzegu (odbudowa starówek), Bornym Sulinowie (rewitalizacja dawnego miasta garnizonowego), w Szczecinie, Sopocie, Gdyni (rewitalizacja zasobów starego budownictwa), czy też w Lublinie – Starych Bronowicach i Kośminku.

Wszystkie wspomniane projekty realizowane były jeszcze przed przygotowaniem przez Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast ostatniej, dyskutowanej



obecnie wersji Ustawy. W latach 90. nastąpił znaczny wzrost aktywności samorządów, poszukujących rozwiązań w zakresie rewitalizacji i jej finansowania. Na początku lat 90. w ramach programów polityki mieszkaniowej podjęto też pierwsze próby opracowania regulacji prawnych dla rewitalizacji. Próby te jednak nie wyszły poza wstępny etap dyskusji rządowych i parlamentarnych. Wiele z realizowanych projektów było wynikiem inicjatyw lokalnych. Zmierzały one do poprawy warunków otoczenia, infrastruktury towarzyszącej miejscom zamieszkania, jak i samych obiektów starego budownictwa.

Dokumenty rządowe – początkowo WNPR, a aktualnie NPR poruszają kwestię miast przede wszystkim w kontekście ekonomicznym, w odniesieniu do procesów upadku przemysłu i konieczności budowy nowej bazy ekonomicznej.

„Miasta są podstawowym elementem tkanki ekonomicznej kraju. Wspierane będą kompleksowe działania mające na celu tworzenie i rozbudowę ekonomiczną małych miast, rozbudowę i modernizację infrastruktury edukacji, ochronę zabytków kultury materialnej i dziedzictwa kulturowego”.

1.2.3. Programy, akty prawne i inicjatywy istotne dla rewitalizacji

Dla problemu rewitalizacji i możliwości realizacyjnych Ustawy istotne znaczenie miał szereg poprzedzających ją działań, aktów prawnych i inicjatyw⁴.

Wymienić tu należy m.in. strategię działań Rządu w latach 1999–2001 w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami oraz budownictwa mieszkaniowego. Wydany został dokument rządowy „Gospodarka Przestrzenna, Nieruchomości, Budownictwo”, adresowany do instytucji publicznych i integralnie powiązany z innymi planami, koncepcjami i działaniami rządowymi, związanymi z polityką finansową, prywatyzacją, reformami administracyjnymi i problemami integracji z Unią Europejską. W strategii określono działania państwa we wszystkich fazach procesu inwestycyjnego, od planowania, poprzez programowanie infrastruktury technicznej, proces budowlany, aż po renowację i modernizację zabudowy.

Dla problematyki rewitalizacji w jej wymiarze inwestycyjno-budowlanym znaczące było powołanie przez Bank Gospodarstwa Krajowego – Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. Fundusz ten wspiera preferencyjnymi kredytami inwestycje mieszkaniowe podejmowane przez Towarzystwa Budownictwa Społecznego (TBS) oraz gminy w zakresie inwestycji w infrastrukturę techniczną

⁴ *Odnowa miast. Doświadczenia brytyjskie i francuskie oraz wybrane materiały Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej Oddział w Krakowie, Kraków 2000, s.117-158.



w budownictwie mieszkaniowym. Ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego na atrakcyjnych warunkach kredytowane mogą być również społeczne mieszkania czynszowe powstające w wyniku adaptacji, przebudowy lub rozbudowy istniejących obiektów. Innym ważnym posunięciem było utworzenie programu termomodernizacyjnego budownictwa. Na mocy Ustawy z dnia 18 grudnia 1998 roku o wspieraniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych w Banku Gospodarstwa Krajowego utworzono Fundusz Termomodernizacji oraz zagwarantowano właścicielom budynków mieszkalnych, a gminom dodatkowo w odniesieniu do budynków o funkcjach publicznych, możliwość korzystania z preferencyjnych pożyczek z przeznaczeniem na remonty. W dziedzinie planowania przestrzennego dla kwestii rewitalizacji podstawowe znaczenie miały uchwalone już wcześniej przepisy Ustawy o planowaniu przestrzennym.

Zgodność zasad sporządzania takich dokumentów z zasadami zrównoważonego rozwoju wielu gminom pozwoliła na korzystanie przy opracowywaniu strategii rozwoju z programów rozwoju lokalnego, finansowanych ze środków zagranicznych. W celu promowania, planowania i zarządzania użytkowaniem gruntów, zgodnego z wymogami trwałego i zrównoważonego rozwoju, na terenie całego kraju założono ewidencję gruntów w formie rejestrów i map, prowadzoną przez organy urzędów powiatowych. Wychodząc naprzeciw wzrostowi zainteresowania energooszczędnymi i efektywnymi systemami ogrzewania i oświetlenia miast, w Banku Ochrony Środowiska uruchomiono preferencyjne linie kredytowe. Są one przeznaczone dla drobnych inwestorów oraz rynku komunalnego na cele:

- wymiany oświetlenia ulic na energooszczędne,
- usprawnienia systemów centralnego ogrzewania i zaopatrzenia w ciepłą wodę,
- dostosowywania silników spalinowych do paliwa gazowego, zwłaszcza pojazdów komunikacji publicznej (autobusy, taksówki),
- zakupu i instalacji małych, przydomowych oczyszczalni ścieków.

Energooszczędne systemy oświetlenia i zaopatrzenia w ciepło oraz racjonalne zasady gospodarowania energią promują samorządowe i pozarządowe organizacje jak np. Fundacja na Rzecz Efektywnego Wykorzystania Energii.

Dla innych działań wspierających programy rewitalizacyjne zasadnicze znaczenie mają inicjatywy zorientowane na aktywizację zasobów ludzkich. Z tytułu realizacji założeń zrównoważonego rozwoju inicjatywy te uzyskują dostęp do finansowanych ze środków zagranicznych programów wspierających rozwój lokalny, takich jak:



- Polsko-Brytyjski Program Wspierania Samorządów Lokalnych, sponsorowany przez Fundusz Know-How, a organizowany przez Fundusz Współpracy;
- Program innowacji lokalnych, organizowany przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej, będący częścią programu EWG PHARE, cel: rozwój i szkolenie samorządu w Polsce (projekty w dziedzinie lokalnego rozwoju, zarządzania gminą, gospodarki zasobami komunalnymi, rozwoju lokalnego kapitału ludzkiego, tworzenia układów partnerskich na poziomie lokalnym);
- Program TEMPUS-PHARE (m.in. dwuletni projekt Nowoczesne Zarządzanie Rozwojem Miast);
- Program Dialog Społeczny finansowany przez EWG PHARE;
- Program Partnerstwo dla Samorządu Terytorialnego finansowany ze środków USAID (United States Agency for International Development);
- Programy edukacyjne związane z aktywizacją mieszkańców, organizowane przez Fundację Batorego;
- Program TRANSFORM – projekty związane z problematyką budownictwa wielkopłytowego, finansowania budownictwa i rewitalizacji oraz spółdzielczości mieszkaniowej, realizowane przy współpracy Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast oraz Deutsche Gesellschaft Für Technische Zusammenarbeit (GTZ).

Programy te miały szczególne znaczenie w pierwszym okresie działania (reaktywowania) samorządów lokalnych w Polsce, spełniając ważną funkcję w podnoszeniu kwalifikacji kadry urzędniczej i wzmacnianiu jej umiejętności programowania, monitorowania i kontroli programów rozwoju miast czy gmin oraz zarządzaniu programami rewitalizacji.

Istotny udział w pracach nad „Nową Kartą Ateńską”, popularyzującą w krajach Unii Europejskiej idee nowoczesnego planowania miast, miało też Towarzystwo Urbanistów Polskich, formułując zasady kształtowania obszarów miejskich zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Wśród innych ważnych inicjatyw przygotowujących grunt pod programy odnowy miast, wymiany doświadczeń samorządów i określenie standardów oraz ram prawnych rewitalizacji należy wymienić działalność założonego w roku 1998 Forum Rewitalizacji. Forum stawia sobie zadanie kształtowania opinii i współudział w zakresie realizacji programu rewitalizacji wybranych obszarów miast i miejscowości oraz współudział w inicjowaniu i koordynowaniu takich projektów, jak:

- upowszechnianie wiedzy o procesach i procedurach rewitalizacji,



- prezentacja i promocja osiągnięć rewitalizacji,
- udzielanie pomocy członkom Forum (są nimi miasta i gminy) w sprawach związanych z programowaniem, promocją i wdrażaniem programu rewitalizacji oraz prowadzenie poradnictwa w tym zakresie,
- pozyskiwanie krajowych i zagranicznych środków na opracowanie dokumentacji i przygotowanie programów rewitalizacji w zrzeszonych miastach i miejscowościach.

Forum Rewitalizacji prowadzi również działalność wydawniczą. Znaczną popularność osiągnął wydany przez tę organizację pierwszy w Polsce poradnik rewitalizacji pt. „*Vademecum Rewitalizacji*”.

Projekt Ustawy o programach rewitalizacji powstaje w kontekście tworzenia i dopasowywania polskich programów i instrumentów obszaru budownictwa, mieszkalnictwa, planowania przestrzennego i ochrony środowiska do zasad trwałego i zrównoważonego rozwoju, jak i do wynikających z nich standardów europejskich i międzynarodowych.

1.2.4. Istotne dla rewitalizacji założenia rozwoju i strategii społeczno-gospodarczej państwa

Nowe perspektywy postrzegania problemu rewitalizacji oraz szerokie działania mające na celu sprzyjanie realizacji działań rewitalizacyjnych zbiegają się z nagłą potrzebą odnowy znacznej części zasobów mieszkaniowych w Polsce.

Do roku 2010, z uwagi na zły stan techniczny, trzeba będzie wyburzyć ok. 1 mln mieszkań. Tzw. „luka remontowa”, czyli wysokość kwoty potrzebnej na prace remontowe wynosi w Polsce ok. 40 mld PLN. Remontów wymaga obecnie ok. 7,5 mln z ogólnej liczby 12 mln mieszkań. „Luka remontowa” szacowana jest jako równowartość kosztów budowy ok. 750 tys. nowych mieszkań, podczas gdy w skali kraju na remonty przeznaczają się zaledwie 33 % koniecznych kosztów. Specjaliści polscy odnoszą się sceptycznie do możliwości rozwiązania tego problemu w najbliższym czasie⁵.

Pomimo wzrostu powierzchni użytkowej przeciętnego mieszkania (z 59,6 m² w r. 1990, do 61,5 m² w r. 2004), deficyt mieszkaniowy w Polsce szacuje się na ok. 1,2 – 1,5 mieszkań. Od r. 1990 do r. 1998 oddano do użytku jedynie 666 tys. mieszkań, a nasycenie mieszkaniami wzrosło jedynie z 288,7 do 306,5

⁵ A. Czyżewska, *Lokalne strategie mieszkaniowe*, Municipium S.A., Warszawa 2003.



mieszkań na 1 tys. mieszkańców pomiędzy rokiem 1990 a 2004. Nowe budownictwo równoważy tylko 50-60 % potrzeb osób wchodzących w związki małżeńskie w danym roku (w 1991 roku na 1000 zawartych małżeństw przypadało 469 mieszkań, natomiast w roku 2004 już tylko 416).

Istotnym dla rewitalizacji problemem w kontekście podaży mieszkaniowej jest znaczny spadek procesów migracji ze wsi do miast, których ludność stanowiła dotąd 61,7 % (1990) ogółu społeczeństwa. W 1999 roku saldo migracji pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi było najniższe w okresie powojennym, co przypisuje się spadkowi liczby miejsc pracy w miastach.

Obserwuje się również zjawisko zmniejszania się liczby mieszkańców wielkich miast w aglomeracjach miejskich (22,4 % ludności miast w 1990 r. i 21,8 % w 2004 r.) na korzyść ośrodków satelitarnych i miast o małej i średniej wielkości. Następuje powolny wzrost pozycji miast mniejszych, które spełniają rolę wielofunkcyjnych ośrodków usługowo-administracyjnych.

Niekorzystne prognozy dla mieszkalnictwa po roku 2002 związane są ze:

- spadkiem zatrudnienia i wysoką stopą bezrobocia,
- spadkiem popytu krajowego, zarówno konsumpcyjnego, jak i zaopatrzeniowego,
- trudnościami budżetowymi państwa,
- pogarszającą się płynnością finansową podmiotów gospodarczych i ich zdolnością płatniczą i kredytową,
- likwidacją tzw. dużej ulgi budowlanej dla podatników – inwestorów budownictwa mieszkaniowego.

Niezadawalająca jest również sytuacja w przemyśle budowlanym. W ostatnim dziesięcioleciu tempo spadku zatrudnienia w budownictwie (17,5 %) było prawie dwukrotnie większe niż w całej gospodarce (ok. 9 %). Coraz gorsze są również wyniki finansowe przedsiębiorstw budowlanych. Możliwości uruchomienia w Polsce na szeroką skalę procesów rewitalizacyjnych ograniczone są trudnościami w finansowaniu, występującymi z racji:

- niskich dochodów ludności, w tym również niskich dochodów wielu właścicieli mieszkań i domów, przepisów dotyczących regulacji czynszów i ochrony lokatorów,
- braku korzystnych, łatwo dostępnych kredytów hipotecznych, względnie braku zainteresowania banków udzielaniem takich kredytów.



Tak jak do niedawna podstawowe znaczenie dla rewitalizacji miał techniczny stan budynków, tak w ostatnich latach pojawiły się nowe problemy w obszarach miejskich, związane ze skutkami procesów transformacji i globalizacji. W ich wyniku znaczne obszary Polski zagrożone są zjawiskiem trwałej marginalizacji lub wykluczenia dużych grup społecznych, zamieszkujących przede wszystkim stare zasoby mieszkaniowe. Dotyczy to przede wszystkim tych obszarów, na których w ciągu ostatnich lat zaszły procesy restrukturyzacji gospodarki. Są to z reguły dzielnice o charakterze robotniczym oraz całe miasta o dotąd jednolitej funkcji miastotwórczej, których fundamentem były najczęściej likwidowane wielkie zakłady przemysłowe. Procesy te wywołują negatywne skutki dla rynku pracy oraz możliwości rozwojowych, zarówno całych dzielnic miejskich, jak i regionów. Wpływają też negatywnie na zadania rewitalizacji zasobów starego budownictwa.

W innych miastach z kolei pojawiły się problemy związane z niedorozwojem funkcji miejskich. W wyniku tego zjawiska, miasta nie są w stanie zagwarantować swoim mieszkańcom odpowiednich usług handlowych, edukacyjnych, kulturalnych, czy też związanych ze służbą zdrowia, nie mówiąc już o funkcjach gospodarczych i infrastrukturze technicznej, zapewniających rozwój miejsc pracy. Powstają nowe obszary kryzysowe, gdzie na procesy degradacji substancji budowlanej i funkcji przestrzennej nakładają się zjawiska degradacji ekonomicznej i postępującej za nią degradacji społecznej. Zjawiska te obejmują przede wszystkim obszary starego budownictwa, cierpiącego z racji wspomnianej olbrzymiej „luki remontowej”, ale wkraczają dziś także na obszary osiedli budownictwa wielkopłytowego. Zakres problemu degradacji obszarów miejskich zwiększa dodatkowo powstawanie pustek poprzemysłowych i pomilitarnych.

Z reguły na zamieszkiwanych przez społeczności lokalne obszarach kryzysowych utrzymuje się długotrwale bezrobocie. Dochody ludności są tam niskie, znaczny udział stanowi w nich niewysoka pomoc socjalna. Niski lub nie dostosowany do aktualnych potrzeb poziom wykształcenia ludności oraz patologie społeczne powodują postępujący proces degradacji przestrzeni, substancji budowlanej oraz struktury społeczno-gospodarczej. W metropoliach i dużych miastach zaczynają pojawiać się zjawiska dotąd w Polsce nieznane, a polegające na segregacji przestrzennej ludności w zależności od jej dochodów i poziomu zamożności.

W dużych miastach rynek mieszkaniowy realizuje z reguły budowę mieszkań własnościowych o wysokim standardzie, natomiast brak jest inwestycji mieszkaniowych dla osób średnio zamożnych oraz inwestycji służących odnowie starych zasobów. Całkowicie brakuje działań na rzecz tworzenia rynku mieszkań dla osób najuboższych.



Z uwagi na te problemy, przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 28.12.2000 r. „Kierunki rozwoju w Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2000–2006” objęły m.in. takie zagadnienia jak:

W kwestii rewitalizacji bazy ekonomicznej miast:

- tworzenie i rozbudowa bazy ekonomicznej małych miast,
- rozbudowa i modernizacja infrastruktury lokalnej i infrastruktury edukacji,
- ochrona zabytków kultury materialnej i dziedzictwa kulturowego.

W kwestii rewitalizacji obszarów wielkomiejskich zagrożonych marginalizacją społeczno-gospodarczą:

- wspieranie kompleksowych projektów rewitalizacji miast dużych, wpływających na polepszenie atrakcyjności inwestycyjnej,
- tworzenie miejsc pracy i rozwój przedsiębiorczości,
- ochrona środowiska i ochrona dziedzictwa kulturowego.

Zamierza się w ten sposób osiągnąć:

- ograniczenie zjawisk patologii społecznych na terenach restrukturyzowanych miast,
- podniesienie poziomu życia mieszkańców małych miast,
- wzrost atrakcyjności miast w zakresie lokalizacji przedsiębiorstw,
- usprawnienie procesu budowy mieszkań,
- zrównoważenie praw właścicieli i lokatorów w prywatnych zasobach mieszkaniowych w celu zwiększenia atrakcyjności wynajmu.

Śledząc szereg programów prorozwojowych poczynszy od „Agendy 21”, można dostrzec, że problem rewitalizacji znalazł się w nowym kontekście strategii międzynarodowych, europejskich i narodowych. Problematyka ta dotyczy współcześnie już nie tylko zagadnień inwestycyjno-budowlanych, lecz rozszerzyła się na zagadnienia lokalnej ekonomii miasta, dzielnicy czy nawet kwartału oraz na związane z nimi kwestie socjalne.



1.2.5. Uwarunkowania procesów rewitalizacji

Polskie miasta znajdują się obecnie pod presją trzech zasadniczych negatywnych czynników:

- dekapitalizacji i degradacji substancji (tzw. „luka remontowa”),
- społeczno-gospodarczych skutków transformacji,
- skutków związanych z procesami globalizacji.

Z tego względu właściwa i skuteczna strategia rewitalizacyjna musi obejmować działania na czterech poziomach:

- **przestrzenno-funkcyjnym,**
- **inwestycyjno-budowlanym,**
- **społeczno-gospodarczym,**
- **bezpieczeństwa publicznego i przeciwdziałania patologiom społecznym.**

Te poziomy obejmuje NPR 2004-2006 i Założenia do NPR 2007-2013. Jest to konsekwencja wdrażania standardów rozwojowych Agendy 21 i realizowanej Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2000-2006. Te cztery poziomy wpisane zostały także w mechanizmy Programu Rewitalizacji Obszaru Miejskiego Bogatyni na lata 2005-2013.