

Jerzy Leszkowicz-Baczyński*

REWITALIZACJA SPOŁECZNA JAKO ODPOWIEDŹ NA PROBLEMY OBSZARÓW MIEJSKICH

Abstrakt: Celem artykułu jest ukazanie głównych problemów dotyczących współczesnych miast polskich. Choć literatura przedmiotu jest bogata, warto uzupełnić ją o stosunkowo nową perspektywę, jaką stwarza wdrażanie programów rewitalizacyjnych w obszarach miejskich. Tekst zawiera charakterystykę wybranych aspektów degradacji miast w Polsce. Ponadto ukazuje blokady aplikacji budżetów partycypacyjnych, które zmierzając do społecznie akceptowanych celów, jednocześnie redukują rolę problematyki *stricte* społecznej. W zakończeniu przedstawiono korzyści wynikające z wdrażania rewitalizacji społecznej jako narzędzia służącego redukcji sytuacji kryzysowych. Ze względu na tematyczną obszerność zagadnień prezentowane ustalenia mają porządkujący charakter i odnoszą się do oceny szans aplikacji działań rewitalizacyjnych. Odniesienia *stricte* empiryczne wykorzystano, omawiając efekty wdrożenia budżetu partycypacyjnego przyjętego w 2015 r. w jednym z miast. Ujawniają one ograniczenie efektywności tego instrumentu do problemów społecznych, zamiast realizacji funkcji społecznych, w tym więziotwórczych.

Słowa kluczowe: program rewitalizacji, rewitalizacja obszarów miejskich, rewitalizacja społeczna, budżet partycypacyjny.

Rewitalizacja zachodzić może zarówno w przestrzeni miejskiej, jak i obszarach niezurbanizowanych. potrzeby ego opracowania pojęcie to odniesione będzie do przestrzeni miejskiej (por. Domański, Gwosdz 2009; Jarczewski 2009). Samo pojęcie rewitalizacji miast rozumiane będzie jako

skoordynowany proces, prowadzony wspólnie przez władzę samorządową, społeczność lokalną i innych uczestników, będący elementem polityki rozwoju i mający na celu przeciwdziałania degradacji przestrzeni zurbanizowanej, zjawiskom kryzysowym, pobudzanie rozwoju i zmian jakościowych, poprzez wzrost aktywności społecznej i gospodarczej, poprawę środowiska zamieszkania oraz ochronę dziedzictwa narodowego, przy zachowaniu zasad zrównoważonego rozwoju (Ziobrowski 2009).

* Dr hab., prof. UZ., Zakład Socjologii Zbiorowości Terytorialnych, Pracownia Rewitalizacji Społecznej, Instytut Socjologii, Wydział Pedagogiki, Socjologii i Nauk o Zdrowiu, Uniwersytet Zielonogórski, Al. Wojska Polskiego 69, 65-762 Zielona Góra, leszkowiczbaczynski@gmail.com.

Działania rewitalizacyjne realizowane są najczęściej w formule programów (Węglowski 2010, Jadałach-Sepioło 2010). W formalnym znaczeniu zawarte są w dokumentach i koncepcjach działań odnoszących się do określonych struktur. Ważniejszy jest całokształt zmian określonych w dokumentach, który stanowi już proces, ponieważ składa się z określonej sekwencji zadań. Programy rewitalizacji ze względu na swą złożoność najczęściej rozciągnięte są w czasie i zawierają etap programowania (debaty, analizy – których efektem jest określona wersja programu), etap wdrożenia programu oraz etap monitoringu uzyskanych efektów. Działania rewitalizacyjne służą poprawie jakości życia mieszkańców danego obszaru i zwiększają szanse rozwojowe wskutek kompleksowych przekształceń fragmentów przestrzeni miejskiej. Ogół publikacji poświęconych tej problematyce wyróżnia w obrębie obszarów miejskich cztery rodzaje oddziaływań:

1. Rewitalizację śródmieść (dzielnice śródmiejskich) oraz pozostałych, najczęściej najstarszych obszarów zabudowy miejskiej cechujących się degradacją dotychczasowych funkcji.

2. Rewitalizację wielkich osiedli mieszkaniowych, które powstawały w drugiej połowie XX w. (umownie: do roku 1990).

3. Rewitalizację terenów, gdzie w poprzednich dekadach koncentrowały się funkcje ekonomiczne: produkcyjne, transportowe i inne, w obrębie których doszło do zablokowania tej działalności (tereny przemysłowe, pokolejowe, portowe i powojkowe).

4. Rewitalizację krajobrazu miejskiego, w tym jego przestrzeni publicznych i obszarów zielonych (por. Domański, Gwosdz 2010: 46).

Rewitalizacja, niezależnie od obszaru, który jej podlega, jest zawsze działaniem (procesem) społecznym, to znaczy, że jej planowane efekty nakierowane są na podniesienie jakości życia mieszkańców danego obszaru. Mówiąc najogólniej, jej celem jest skuteczna naprawa stanu kryzysowego, który jest efektem redukcji lub eliminacji dotychczasowych funkcji obszaru. Z punktu widzenia mieszkańców najbardziej doniosłym aspektem działań rewitalizacyjnych są oddziaływania o charakterze społecznym, skierowane przede wszystkim na ludzi zamieszkujących dany obszar. Rewitalizacja społeczna stanowi nie tyle uzupełnienie innych (w tym wymienionych wyżej) typów działań rewitalizacyjnych, które nakierowane są często głównie na poprawę infrastruktury miast, co podstawowy składnik i warunek skuteczności kompleksu podejmowanych działań.

Istotą działań rewitalizacyjnych jest działanie na rzecz rozwoju lokalnego. Stanowią one składnik polityki rozwoju i jako takie są ważnymi, choć nie jedyńymi programami prorozwojowymi. Wiele programów o charakterze lokalnym nakierowanych jest na restrukturyzację danego obszaru, jednak nie oznacza to możliwości włączenia do działań o charakterze rewitalizacyjnym. Stąd mianem rewitalizacji określa się czasem zróżnicowane inicjatywy mające charakter pojedynczych działań, w tym remonty budynków czy działania mające na celu modernizację infrastruktury komunalnej. Szanse pozyskiwania dotacji unijnych

spowodowały, że w ostatniej dekadzie zrealizowano w kraju wiele działań skutkujących zwiększeniem atrakcyjności obszarów miejskich (zwłaszcza starówek), co uzasadniane było rozwojem funkcji turystycznych obszaru. Mimo że zmiany te są niewątpliwie widoczne i zaowocowały poprawą wizerunku objętych nimi obszarów, nie spełniają jednak warunków wymaganych wobec działań rewitalizacyjnych. Te bowiem są procesem opartym na jednoczesnych przekształceniach społecznych, ekonomicznych, technicznych i przestrzennych (M u z i o ł - W ę c ł a - w o w i c z 2009).

2. Wybrane aspekty degradacji miast w Polsce

Degradacja przestrzeni miejskiej w Polsce ma zróżnicowane źródła, jak i liczne postaci¹. Oba czynniki wymagają z jednej strony opracowania strategii umożliwiających zmianę dotychczasowych defektów przestrzennych, z drugiej – podjęcia konkretnych działań zmierzających do naprawy ośrodków miejskich. Omawiając aspekty degradacji przestrzeni miejskiej, warto usystematyzować je w postaci trzech ram będących punktem odniesienia przedstawionych wniosków: urbanistycznej, prawnej, wreszcie społecznej. Odrębny sposób charakterystyki problemów miejskich za podstawę przyjmuje specyfikę przestrzeni, która generuje określone dysfunkcje. Mimo iż rewitalizacja społeczna nie stanowi panaceum na każdy z poruszanych problemów, tworzy jednak podstawy do rozwiązania przynajmniej niektórych.

Aspekt urbanistyczny stanowi najwyraźniej dostrzegalne dla ogółu mieszkańców miast zagadnienie. Zaniedbania wizerunku i poprawnej realizacji funkcji miast polskich sięgają bezpośrednio powojennego okresu, a więc połowy lat 40. ubiegłego stulecia. Znaczna część ośrodków miejskich ucierpiała w wyniku działań wojennych, a centra niektórych miast zostały zniszczone praktycznie w całości. Polityka ówczesnych władz, odzwierciedlająca założenia ideologii komunizmu, w mniejszym stopniu skupiona została na starannej odbudowie substancji mieszkaniowej oraz odtworzeniu infrastruktury technicznej zrujnowanych centrów. Zgodnie z planami intensywnej industrializacji, główny nacisk położony został na zagospodarowanie nowych terenów z myślą o nowych mieszkańcach miast. Fenomen Nowej Huty dokumentuje ówczesną politykę władz polegającą na masowym tworzeniu miejsc zamieszkania dla nowo kształtującej się, migrującej

¹ Pierwszym miarodajnym źródłem wiedzy o współczesnej degradacji miast w Polsce są analizy realizowane od 2007 r. przez Instytut Rozwoju Miast w ramach projektu „Rewitalizacja miast polskich jako sposób zachowania dziedzictwa materialnego i duchowego oraz czynnik zrównoważonego rozwoju” Uzyskany materiał ilustruje sytuację miast liczących w sumie 17 mln mieszkańców, a więc blisko 3/4 populacji miast polskich. Dla miast będących siedzibami powiatów grodzkich odsetek sięgnął blisko 90%.

ze wsi do miast klasy robotniczej. W warunkach powojennego niedostatku dóbr i skromnych możliwości rekonstrukcji zrujnowanych, przedwojennych zasobów podjęte działania miały siłą rzeczy ograniczony charakter. Kosztochłonność prac konserwatorskich stanowiła poważną blokadę starannej rekonstrukcji zabytków, zwłaszcza tych o charakterze mieszkalnym. Niedoskonałość efektów ówczesnych działań i polityki architektonicznej ujawniła tendencja do zastępowania zniszczonych obiektów nowymi, jedynie w ogólnym zarysie nawiązującymi do pierwowzorów. Stąd starówki wielu miast szpecą obiekty odzwierciedlające ówczesną estetykę, jedynie ogólnie nawiązując do zniszczonych, historycznych obiektów. Można w efekcie uznać, że degradacja miast rozpoczęła się w pierwszych dekadach powojennych, najsilniej ujawniając się w ich centrach i ujawniając spore mankamenty planowania urbanistycznego.

Aspekt prawny stanowił efekt zmiany reguł życia społecznego po przełomie w 1989 r. Transformacja skutkująca utworzeniem nowych mechanizmów życia miejskiego ujawniła kolejny rodzaj istniejących od dawna, lecz spychanych dotychczas na plan dalszy problemów w postaci ogromnych zaniedbań dokumentacji stanu własnościowego gruntów i budynków miejskich. Od początku lat 90. starania o przywrócenie prywatnych praw własności, umożliwiających remonty i odtworzenie dawnego wyglądu wielu obiektów, utrudniał niejasny i niekorzystny dla wnioskodawców stan prawny. Dla wielu przedwojennych właścicieli (lub ich spadkobierców) pojawiła się szansa odzyskania praw do dawnych własności. Jednocześnie zaniedbania z poprzedniego ustroju, zwłaszcza nieuporządkowana sytuacja prawna wielu obiektów i nieruchomości, stworzyły od początku okresu transformacyjnego pole do nowego rodzaju przestępczości polegającej na fałszowaniu dokumentów własności, zwłaszcza atrakcyjnych nieruchomości i obiektów w centrach miast. Upływ czasu od początku transformacji wpłynął na uporządkowanie statusu prawnego tylko części obiektów w miastach, zwłaszcza zlokalizowanych w centrach, a więc o największej wartości rynkowej. Natomiast do chwili obecnej problem nieuprawnionego przejmowania cennych gruntów i nieruchomości nie został prawnie uregulowany, nie redukując pola do nadużyć.

Kolejnym miejskim mankamentem są problemy społeczne, zwłaszcza nasilenie patologii społecznych koncentrujących się zwłaszcza w obszarach śródmiejskich, w tym w historycznych centrach (zabudowie rynkowej – zob. Muzioł-Węćła w owicz 2009). O ile programy i działania rewitalizacyjne nie umożliwiają redukcji omówionych wyżej dysfunkcji w sferze urbanistyki i prawa własnościowego, to zdecydowanie ich celem jest naprawa sytuacji kryzysowych w sferze społecznej. Do dysfunkcji systemu społecznego w warunkach miasta zalicza się najczęściej biedę mieszkańców pewnych dzielnic, uzależnienia alkoholowe i narkotykowe, także bezrobocie i pokoleniowo dziedziczną bezradność życiową. Kumulacja na pewnych obszarach ludności słabo edukowanej, z niskim kapitałem kulturowym, żyjącej często w centrach miast (choć jednocześnie „na obrzeżach” systemu społecznego) sprawia, że centra wielu miast utraciły

w powojennych dekadach swe reprezentacyjno-prestiżowe funkcje, stając się obszarami podlegającymi gettoizacji. O randze obszaru i jego funkcjach świadczy nie tylko obecność prestiżowych instytucji (historycznie dotyczyło to zwłaszcza ratusza), ale także skład społeczny jego mieszkańców. Tymczasem wiele centrów miejskich podlegało zaczęło procesom migracyjnym. Od początku lat 90. najbardziej aktywni ekonomicznie mieszkańcy zamieszkujący śródmiejską infrastrukturę (o niskich parametrach użytkowych, dodatkowo często zniszczoną) stopniowo migrowali do innych dzielnic, nierzadko na obrzeża miast, gdzie powstawała szeroka oferta firm deweloperskich zaspokajających rosnące potrzeby konsumpcyjne nowo tworzącej się klasy średniej. W ten sposób jednocześnie postępował proces degradacji składu społecznego mieszkańców śródmieścia. Jego dostrzegalnymi przejawami były skumulowane przejawy ubóstwa, bezrobocia, niekiedy przestępczości, dostrzegalne często wśród mieszkańców starej zabudowy miejskiej.

Przeszkodą w blokowaniu, a zwłaszcza zatrzymaniu tej tendencji był i nadal jest brak skutecznych mechanizmów umożliwiających dopasowanie możliwości finansowych utrzymania lokalu mieszkalnego (jednocześnie partycypacji w kosztach utrzymania budynku) i zapewniających większe zrównoważenie popytu i podaży na rynku mieszkaniowym. Również w wymiarze demograficznym dostrzec można było dwie negatywne tendencje: wyludnianie się śródmieść i starzenie składu ich mieszkańców. Z tym wiąże się obserwowalne wyraźnie w ostatniej dekadzie zjawisko gentryfikacji, polegające na zamierzonej, planowanej przez inwestorów zmianie składu społecznego dokonującej się zwłaszcza w centrach miast. Proces ten, realizowany pod hasłem modernizacji i remontów substancji mieszkaniowej, sprzyja usunięciu dotychczasowych lokatorów domów zlokalizowanych w wysoko wycenianych lokalizacjach i zastąpieniu ich nowymi, kupującymi lokale w celach komercyjnych. Ze względu na kumulację w obrębie starówek wspomnianych problemów społecznych, jak i dotyczących zużycia technologicznego infrastruktury (techniczno-materialnych), programy i działania rewitalizacyjne najczęściej realizowane są w obrębie centrów miejskich (Siemiński, Topczewska 2008; Muzioł-Węćłałowicz 2009: 47). Koncentracja działań rewitalizacyjnych w śródmieściach wynika także z faktu, że są one istotne wizerunkowo, będąc podstawą tożsamości miasta i dokumentując jego historyczne dziedzictwo. Współczesne badania wskazują, że skala degradacji obszarów śródmiejskich obejmuje ok. 2 mln osób (11,6% mieszkańców miast) i tym samym przewyższa populację zamieszkującą wielkie osiedla mieszkaniowe (Jarczewski 2009: 21). Problemy tego typu istnieją głównie w województwach śląskim i dolnośląskim.

Poza wyżej przedstawionymi trzema aspektami degradacji miast przydatne jest wyznaczenie problemów wynikających ze specyfiki pewnych obszarów miejskich, które postrzegane są jako źródło miejskich dysfunkcji, zwłaszcza wielkich osiedli i terenów poprzemysłowych. Degradacja przestrzeni miejskiej dotyczy często **wielkich osiedli mieszkaniowych** (zob. Górczyca 2009). Specyfika działań

rewitalizacyjnych ma w odniesieniu do nich inny charakter niż w przypadku akierowanych na obszary starej zabudowy miejskiej budów osiedli, co uznano w pierwszych latach powojennych za jeden z priorytetów odbudowy kraju, choć znaczna dynamika ich powstawania pojawiła się w „dekadzie sukcesu” lat 70. i później. Wielkie osiedla, zgodnie z ówczesną polityką społeczną, stanowiły bazę mieszkalną dla mas szukających awansu społecznego, dostępnego dzięki zatrudnieniu w miastach. Z tego względu lokalizacja na nowych osiedlach, w tym budowanych w technologii „wielkiej płyty”, stanowiła przez dziesięciolecia wskaźnik awansu społecznego i obrazowała dystans wobec mieszkańców wsi czy lokatorów przedwojennych kamienic – mimo że standard architektoniczny i budowlany bloków nie był wyrafinowany, a jakość wykonania najwyżej przeciętna. Z biegiem czasu wielkie osiedla doczekały się złej sławy jako anonimowe przestrzenie, w których zagęszczenie lokatorów skutkuje zanikiem więzi społecznych, zwłaszcza opartych na kontaktach sąsiedzkich. Pejoratywne oceny wskazywały na dewastację infrastruktury osiedli przez młodocianych mieszkańców, drobną przestępczość, obniżenie standardu estetycznego wskutek niszczenia zieleni i trawników, by wskazać główne przejawy. Zgadając się z tymi spostrzeżeniami, warto pamiętać, że poziom degradacji wielkich blokowisk w Polsce był jednak zdecydowanie niższy niż w krajach Europy Zachodniej, gdzie stały się głównym źródłem gettoizacji, także wskutek kumulacji w ich obrębie imigrantów z pozaeuropejskich krajów.

Współcześnie wielkie osiedla doczekały się w Polsce swoistej rehabilitacji. Jedyne niektóre osiedla pozostały synonimem patologii i zagrożenia, choć taki obraz raczej stanowi kalkę z przeszłości (Nowa Huta, Widzew, Bemowo), natomiast ogromna większość pozostałych nie jest postrzegana pejoratywnie. Aktualnie docenia się ich dobrą lokalizację (w porównaniu z zlokalizowanymi daleko od centrów osiedlami deweloperskimi), niższe ceny lokali (w porównaniu z nowobudowanymi), większą przestrzeń i istnienie terenów zielonych – o które trudno przy obecnych cenach gruntów miejskich, wreszcie bliskość infrastruktury handlowo-usługowej. Dawne niedostatki technologiczne usuwane są przez modernizację budynków: wymianę starych instalacji wodno-ściekowych, elektrycznych i gazowych, stolarki drzwiowej i okiennej, termoizolację budynków². Nie zmienia to faktu, że „systemowych” defektów wielkich osiedli (ograniczonej przestrzeni w lokalach, zsyków na śmieci, niewystarczającej ilości miejsc parkingowych) nie da się usunąć. Ten dwojaki wizerunek wielkich osiedli wpływa na dualizm poglądów na temat konieczności rewitalizacji. W niektórych miastach nie dostrzega się konieczności wprowadzania działań rewitalizacyjnych na tych obszarach (między innymi w Łodzi, Poznaniu, Opolu, Pile, Koszaliie, Wrocławiu), z drugiej istnieją poglądy sugerujące zasadność rewitalizacji prawie wszystkich

² Ważne jest, by działań naprawczych tego typu nie określać mianem działań rewitalizacyjnych, mają bowiem one ograniczony zasięg i założenia.

osiedli (Jarczewski 2009: 19). Kategoria wielkich osiedli często wyznacza tendencję do niekorzystnego pojmowania terminu „rewitalizacja”, polegającego na redukcji jego sensu wyłącznie do zmian i ulepszeń o charakterze technologicznym, z wyłączeniem działań nakierowanych na „tkankę społeczną”, co wystarczająco opisuje termin „modernizacja”.

Źródłem współczesnej degradacji obszarów miejskich są również **tereny poprzemysłowe** (zob. Domański 2009, Huculak 2009). Ich obecność zaznacza się w największym stopniu w obrębie miast będących powiatami grodzkimi. Znaczny wpływ na zagęszczenie terenów poprzemysłowych w obrębie kraju ma poziom nasycenia przemysłem danego regionu (województwa), stąd tereny te kumulują się zwłaszcza na Śląsku i w województwie łódzkim. Jednocześnie w regionach o niskim poziomie uprzemysłowienia (warmińsko-mazurskie, podlaskie) problem ma marginalne znaczenie. Wspomniano, że powojenna polityka władz komunistycznych zaowocowała powstaniem osiedli mieszkaniowych jako nowego elementu, dotychczas nieobecnego w przestrzeni miejskiej. Jej głównym celem była gwałtowna industrializacja, stworzenie kompleksu zakładów przemysłowych: fabryk, hut i kopalń służących modernizacji gospodarki. O ile jednak większość zabudowy osiedlowej z tamtych czasów zachowała się (a jej wartość niekiedy nawet wzrasta), to stworzona w latach 40., 50. i późniejszych infrastruktura przemysłowa uległa w znacznej części destrukcji. Tendencja ta ujawniła się z ogromną wyrazistością na początku lat 90., gdy uwolnienie cen i urealnienie relacji ekonomicznych doprowadziło do krachu przedsiębiorstwa nierentowne, źle zarządzane, produkujące nienowoczesne towary w oparciu o przestarzałe technologie. O ile dawne fabryki uległy likwidacji (bądź prywatyzacji) z początkiem lat 90. pod wpływem mechanizmów rynkowych, to część przemysłowej infrastruktury zachowała się po współczesność w postaci zrujnowanych hal produkcyjnych i opustoszałych terenów w obrębie obszarów miejskich. Mimo, iż kilka dekad wstecz obiekty przemysłowe znajdowały częściowe uzasadnienie dla lokalizacji w przestrzeni miejskiej (choćby ze względu na węższe granice miast), to współcześnie w znacznym stopniu utraciły je. Jest tak przynajmniej z dwóch powodów. Pierwszym jest rozwój organizmów miejskich, a więc rozrastanie się miast, stopniowe anektowanie obszarów podmiejskich, wzmacniane tendencji do inwestycji budowlanych poza obszarami dotychczasowej zabudowy. W efekcie trudno akceptować dalszą obecność terenów przemysłowych (i poprzemysłowych) w obrębie miast, uwzględniając ich rozwój przestrzenny. Drugi powód sugerujący konieczność zagospodarowania obszarów poprzemysłowych wynika z tego, iż straciły one dotychczasową funkcję ekonomiczno-produkcyjną, stając się w części przypadków „ziemią niczyją”, zdegradowanymi cywilizacyjnie i estetycznie obszarami podlegającymi rabunkowi (wycinanie elementów konstrukcyjnych hal) i naturalnemu niszczeniu. Wskazane tu kategorie podlegających dewastacji terenów miejskich trzeba uzupełnić o dalsze rodzaje, w tym: powojkowe (zob. Jarczewski, Kuryło 2009), poportowe, pokolejowe (zob. Załuski 2009), poskładowe.

Tereny przemysłowe stanowią ważną, jednocześnie stosunkowo mało dostrzeżoną kategorię w tworzonych projektach i działaniach rewitalizacyjnych. Jest tak z trzech powodów. Pierwszy to znaczny poziom degradacji tych obszarów, które wymagają w największym stopniu interwencji zarówno planistycznej, jak społecznej. Drugim jest kumulacja wielu przejawów kryzysu społecznego w ich obrębie, wręcz wyłączenia ich spod realnej kontroli władz miejskich, samorządów, służb porządkowych, także instytucji obywatelskich. A trzecim, skala zniszczeń infrastruktury budowlanej i dewastacji terenu bywa tam zdecydowanie większa niż w innych obszarach miejskich, co zakłada konieczność zapewnienia znacznych środków finansowych na ich naprawę, a więc inwestycji raczej podejmowanych na szczeblu centralnym i wojewódzkim niż lokalnym (gminnym).

Realizację programów rewitalizacji (we współczesnym rozumieniu pojęcia) rozpoczęto na bazie nowych reguł funkcjonowania państwa i samorządności lokalnej, od lat 90. ubiegłego stulecia. Podmiotami działań stały się wówczas gminy, w tym zwłaszcza miejskie. Nowe zasady działań opierały się na idei zintegrowanego podejścia do rozwoju miast, uwzględniającego aspekty społeczne, ekonomiczne, techniczne i przestrzenne, przy jednoczesnej koncentracji działań na wybranym obszarze. Ogólnym celem było reagowanie na sytuacje kryzysowe i przeciwdziałanie zapaści. Analiza dokonań z pierwszych lat wdrażania programów wskazuje, że większość z nich miała jednak ograniczony zakresowo (najczęściej do kwestii technicznych) charakter.

3. Budżet partycypacyjny jako narzędzie wspomagające inicjatywy rewitalizacyjne

Współczesne założenia rozwoju miejskiego w Polsce odwołują się do rozwiązań stosowanych z powodzeniem w wielu miastach UE, czyli do demokracji odolnej, polegającej na wykorzystaniu inicjatyw mieszkańców terenów miejskich w zakresie tworzenia budżetów partycypacyjnych (Gerwin, Grabkowska 2012). Ze względu na niewątpliwie korzyści budżety partycypacyjne stanowią opcję coraz powszechniej stosowaną w miastach polskich. Budżety partycypacyjne jako element polityki miejskiej stanowią ważne uzupełnienie działań rewitalizacyjnych, które będąc nakierowane na potrzeby mieszkańców, inicjowane są najczęściej przez sformalizowane instytucje i wdrażane są często na podstawie restrykcyjnych pod względem procedury zewnętrznych programów finansowania. Jednocześnie jednak oba te elementy nie są ze sobą zgodne co do założeń i efektów, a samo wykorzystanie budżetu partycypacyjnego łączy się często z pewnymi trudnościami, np. koniecznością włączenia wszystkich grup społecznych zainteresowanych danym projektem, jak również koniecznością uruchamiania mechanizmów negocjacyjnych. Ponadto spectrum potrzeb ujętych we wnioskach

stanowiących podstawę inwestycji miejskich jest często szerokie, w odróżnieniu od wyraźnie sprofilowanych działań rewitalizacyjnych. Warto jednak przekonać się, czy nowoczesne rozwiązania w sferze zarządzania miastem są jednoznacznie korzystne, inaczej mówiąc: czy nie zawierają pewnych ograniczeń? Poniżej wskazane zostaną efekty wdrażania budżetu partycypacyjnego na konkretnym przykładzie, ponieważ zagadnienie to w kontekście działań rewitalizacyjnych nie zostało dostatecznie spopularyzowane w literaturze przedmiotu.

Punktem odniesienia dla dalszych wniosków jest przyjęty w lutym 2015 r. budżet obywatelski Zielonej Góry (*Wygrali...* 2015). Można założyć, że jego specyfika ujawnia cechy i tendencje obserwowalne także w pozostałych miastach, w których posłużono się takim modelem wyznaczania i realizacji celów polityki miejskiej. Łącznie do propozycji budżetu 2015 Zielonej Góry zakwalifikowanych zostało 292 projektów zgłoszonych poprzez 125 tys. głosów, co wskazuje na popularność tego wariantu i oznacza, że statystycznie, choć w przybliżeniu inicjatywa ta dotyczyła każdego mieszkańca miasta (*Mieszkańcy mogą...* 2015). W wyniku dalszej selekcji przyjęto 88 propozycji w ramach „dużych” i 132 propozycji „małych” (do kwoty 150 tys. zł) projektów. W kategorii dużych projektów przyjęto tylko dwie inwestycje, trudno więc na tej podstawie doszukiwać się prawidłowości. Widoczne są one z kolei wśród zaakceptowanych 25 „projektów małych”, które cechuje znaczne zróżnicowanie celów. Tym samym możliwe jest wyodrębnienie kilku kategorii projektów akceptowanych w ramach budżetów partycypacyjnych. Pierwszą tworzą projekty służące podniesieniu jakości nauczania w szkołach – laboratoria chemiczne (8867³) i językowe (8795). Druga kategoria to inicjatywy służące upowszechnieniu sportu i aktywności fizycznej – modernizacja boisk (3051), tworzenie siłowni (2544, 831), remont sali gimnastycznej (2021). Wspólną ich cechą jest zaangażowanie w głosowanie pełnoletnich uczniów szkół, ich rodzin oraz kadry pedagogicznej, co choć nie redukuje ważności zadań, ogranicza jednak ich zasięg do sfery edukacji. Najliczniejszą kategorię stanowią projekty nakierowane na poprawę jakości infrastruktury miejskiej, skupiającej zamierzenia, takie jak: rewitalizacja placu zabaw (4969), montaż stojaków rowerowych (3546), modernizacja oświetlenia w hali CRS (3378), modernizacja elewacji budynku (1770), montaż ławek w miejskim terenie rekreacyjnym (1386), montaż lamp oświetlających przejścia dla pieszych (1078). Uwzględnione w budżecie potrzeby mieszkańców mają więc zazwyczaj konkretny, pragmatyczny charakter, co pozwala wnioskować, że instytucja budżetu partycypacyjnego traktowana jest zarówno przez mieszkańców, jak i opiniującą władzę jako narzędzie realizacji zadań „materialnych”. Tym samym stanowi rodzaj instytucji odwoławczej, gdy zawodzą możliwości modernizacyjne finansowane z innych źródeł budżetowych miasta. Przykład Zielonej Góry, choć generalnie

³ Wartości liczbowe dotyczące głosów złożonych na przyjęte projekty. Dane za cytowanym powyżej źródłem.

konstruktywny i społecznie zasadny, ujawnia dostrzegalne ograniczenie idei wyboru zadań, a więc redukcję pomysłów będących podstawą tworzenia budżetu partycypacyjnego głównie do remontów dróg, chodników, parkingów – a więc modernizacji szeroko pojętej infrastruktury miejskiej.

Wśród wybranych projektów w zdecydowanej mniejszości znalazły się natomiast te, które bezpośrednio nakierowane są na cele związane z rewitalizacją społeczną – w sensie, jaki zawiera to pojęcie. Zaliczyć do nich należy remont i wyposażenie pomieszczeń dla Fundacji Innowacyjny Klub Rodzica, której celem jest promocja nowych wzorów postaw rodzicielskich (888). Innym przykładem jest projekt instalacji wspomagającej osoby bezdomne (1394). Warte uwagi są również dwie, zakwalifikowane do budżetu inicjatywy nakierowane na poprawę jakości życia zwierząt, w tym budowa ośrodka rehabilitacji dla dzikich zwierząt (1714). Można założyć, że inicjatywy takie umożliwiają integrację ludzi pochodzących z różnych środowisk miejskich, służąc wzmocnieniu więzi społecznej. Omówiony przypadek Zielonej Góry dowodzi, iż największą „siłę przebicia” w budżecie partycypacyjnym uzyskują inicjatywy, pochodzące od dobrze zorganizowanych zbiorowości (uczniowie szkół, rowerzyści, amatorzy sportu) i członków choćby mało sformalizowanych ruchów społecznych, jak np. tancerze będący beneficjentami „dużego” projektu utworzenia Centrum Działań Kreatywnych (5928).

Reasumując: jakkolwiek procedura tworzenia i wdrażania polityki miejskiej za pomocą budżetów partycypacyjnych jest potrzebna i cenna, to jednak omówiony przykład budżetu na 2015 r. przyjęty dla Zielonej Góry ujawnia jej ograniczenia, zwłaszcza brak koncentracji mieszkańców miasta na zagadnieniach *stricto* społecznych, umożliwiających realizację zadań służących bezpośrednio poprawie relacji międzyludzkich. Te przykładowo ulepszyć można poprzez promowanie nowych stowarzyszeń i fundacji tworzonych przez mieszkańców i bezpośrednio im służących. Ponadto można z pewną ostrożnością wnioskować, że ten rodzaj celów nie był priorytetowy dla kwalifikacji wniosków tworzonych przez urzędników miejskich.

4. Trudności aplikacji działań rewitalizacyjnych

Przedstawiony opis jedynie w ogólnym zarysie wskazuje z jednej strony źródła degradacji przestrzeni miejskiej, z drugiej przedstawia wybrane zagadnienia aktualnego „funkcjonowania” miast i wynikające z niego bariery dalszego rozwoju. Ważne jest w tym kontekście ukazanie licznych przeszkód realizacji optymalnej polityki miejskiej realizowanej za pomocą działań rewitalizacyjnych.

Po pierwsze, jest to niepełne dopasowanie stosowanych w Polsce rozwiązań do założeń europejskich zrównoważonego rozwoju.

Po drugie, także w obrębie prawodawstwa krajowego brakuje nadal odpowiednich regulacji prawnych, umożliwiających skuteczne osiągnięcie celów w zakresie polityki przestrzennej miast. W okresie 1990–2008 nie wypracowano bowiem jednego modelu programowania oraz wdrażania rewitalizacji (Muzioł-Węćłałowicz 2009: 30). Mówiąc inaczej, brakuje regulacji prawnych, organizacyjnych i finansowych na szczeblu krajowym poświęconych rewitalizacji. W efekcie nie ma jednego wzorca tworzenia instrumentów rewitalizacji. Mimo, iż strona formalna (dokumentacja projektów) uległa standaryzacji, to jednak podejmowane działania, realizacja projektów różnią się wyraźnie. Eksperti podkreślają, że brak koordynacji podejmowanych działań, niewystarczająca jest także rola partycypacji społecznej. Wspomniana odmienność zasad przygotowywania programów rewitalizacji przez samorządy lokalne po 1990 r. ma swe zróżnicowane źródła. Dla uporządkowania zrealizowanych działań przyjęto periodyzację wdrażania rewitalizacji w Polsce, uwzględniającą trzy etapy: 1990–2003, 2004–2006, po 2007 (Muzioł-Węćłałowicz 2009: 29–30). W efekcie niedostatecznego uporządkowania prawa brakuje regulacji prawnych utrudniających bądź uniemożliwiających nieformalne układy pomiędzy władzą lokalną a grupami inwestorów działające kosztem mieszkańców miasta. Ponadto brak jest rozwiązań prawnych umożliwiających łączenie interesów różnych środowisk. Stąd działania rewitalizacyjne były dotychczas prowadzone albo przez podmioty prywatne, albo publiczne, brak jest projektów realizowanych wspólnie.

Po trzecie, brakuje nadal myślenia w kategoriach „globalnej przestrzeni miejskiej”, powszechna jest za to dominacja nastawienia indywidualistycznego; wyrażającego się częstym ogradzaniem przestrzeni nowo tworzonych obiektów mieszkalnych.

Po czwarte, przeszkodą formalną jest także nieostrość definiowania istotnych terminów (śródmieście, dzielnice śródmiejskie, obszar intensywnej zabudowy miejskiej, centra miast, obszar starej zabudowy, obszary wielofunkcyjne), powodująca niekorzystne efekty dotyczące realizacji planów rewitalizacji.

Piątą barierą jest tendencja redukcjonistyczna, przejawiająca się dwojako: poprzez ograniczenie działań rewitalizacyjnych do zbyt wąskiego obszaru przestrzennego, najczęściej centrum miasta – starówki z rynkiem i ratuszem oraz przylegającej zabudowy. Ponadto, redukcja działań naprawczych do tych, które skoncentrowane są na remontach i inwestycji w budynki i infrastrukturę. Wyrażnie dokumentuje to omówiony powyżej profil budżetu partycypacyjnego przyjętego na rok 2015 w Zielonej Górze. Z kolei pierwszoplanowe odniesienie się w działaniach rewitalizacyjnych do problemów społecznych ma miejsce stosunkowo rzadko. Podejście skupione na projektach inwestycyjnych („twarde”) jest skutkiem nawarstwienia się dotychczasowych potrzeb remontowych i inwestycyjnych, jednakże nie uwzględnia wpływu relacji społecznych i ich jakości na życie mieszkańców.

5. Podsumowanie: korzyści z wdrażania rewitalizacji społecznej

Problematyka rewitalizacji zyskuje w polskich warunkach na znaczeniu z każdym rokiem. Władze lokalne wielu miast korzystają z rozwiązań wdrożonych w wielu rozwiniętych krajach europejskich, gdzie efekty naprawy (restauracji, modernizacji) przestrzeni miejskiej, a zwłaszcza zaburzonych relacji społecznych, zyskały międzynarodową renomę (Guzik, Domański 2010). Pewnym zagrożeniem efektywności działań rewitalizacyjnych jest to, że podejmowane działania (oraz inicjatywy – co dokumentuje omówiony w tekście przypadek budżetu partycypacyjnego) zawężane zostają niekiedy do naprawy infrastruktury technicznej czy zmiany estetyki obiektów i przestrzeni. Założenia programów rewitalizacyjnych stanowią, że ich głównym celem powinna być zawsze odbudowa zaburzonych relacji społecznych pomiędzy mieszkańcami określonego terenu, aktywizacja społeczna i zawodowa, wreszcie usuwanie stanów kryzysowych w jego obrębie. Takie podejście umożliwia przynajmniej: względnie trwałe przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i dysfunkcjom aktywizacji społecznej (por. Skrzypczak b.d., Szczepański, Śliz b.d.). Dane dotyczące przestrzeni miejskiej w Polsce wskazują, że blisko co czwarty mieszkaniec miasta żyje w warunkach wymagających rewitalizacji, co dotyczy zwłaszcza zabudowy przedwojennej i blokowisk z wielkiej płyty.

Programy i działania rewitalizacyjne znajdują silne wsparcie w rozwoju samorządności lokalnej, jak równocześnie stanowią jej dalsze rozwinięcie. Istota działań rewitalizacyjnych opiera się bowiem na koncepcji budżetu obywatelskiego, partycypacji społecznej, aktywizacji społecznej, odwołując się do myślenia w kategoriach lokalności i dobra wspólnego. Zwłaszcza idee lokalności i aktywizacji stanowią ważną podstawę rewitalizacji: szczególnie gdy opiera się na inicjatywach mieszkańców, tworzonych przez nich petycjach i zbiorowym nacisku na organy władzy lokalnej umożliwiającym stopniową poprawę warunków życia. Rewitalizację społeczną cechuje wreszcie swoisty *feedback* w odniesieniu do organizacji trzeciego sektora: w takim powiązaniu jest ona elementem utrwalającym i wzmacniającym ich środowiskowa aktywność, jednocześnie w wielu wypadkach organizacje takie umożliwiają, a czasem wręcz inicjują działania rewitalizacyjne. Byłoby zasadne, gdyby idea ta znajdowała wyraźne odzwierciedlenie w miejskich budżetach partycypacyjnych. Kolejnym argumentem wzmacniającym sensowność rewitalizacji społecznej jest uprządkowanie procedur ubiegania się o środki zewnętrzne, a więc stosunkowa łatwość pozyskiwania środków na projekty inwestycyjne realizowane w ramach ZPORR i regionalnych Programów Operacyjnych.

Niezależnie od wyżej wskazanych korzyści, programy rewitalizacji społecznej stanowią niezbędne uzupełnienie i rozwinięcie tych wszystkich, licznych działań podejmowanych w obszarach miejskich, które odwołując się do pojęcia i idei rewitalizacji, często ograniczają się do szeroko pojętej modernizacji budyn-

ków i infrastruktury technicznej. Nie negując uzyskanych w taki sposób korzyści, trzeba jednak zaznaczyć, że nawet najbardziej zaawansowane i kosztochłonne działania poprawiające stan infrastruktury i przestrzeni miejskiej muszą być powiązane z adekwatnymi oddziaływaniami usuwającymi patologie i stany kryzysowe, takie jak bieda, bezrobocie, brak umiejętności osiągania celów przez ludzi i ograniczenia w dostępie do szeroko pojętego kapitału społecznego. Rewitalizacja społeczna, nie będąc narzędziem doskonałym, cele te z pewnością przybliży i czyni bardziej osiągalnymi.

Bibliografia

- Domański B. (2010), *Rewitalizacja terenów przemysłowych – specyfika wyzwań i instrumentów*, [w:] W. Jarczewski (red.), *Przestrzenne aspekty rewitalizacji. Śródmieścia, blokowiska, tereny przemysłowe, pokolejowe i powojkowe*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Domański B., Gwosdz K. (2010), *Spojrzenie na problemy rewitalizacji miast w Polsce*, [w:] Z. Ziobrowski, W. Jarczewski (red.), *Rewitalizacja miast polskich – diagnoza*, t. 8, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Gerwin M., Grabkowska M. (2012), *Budżet obywatelski*, [w:] *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, „Przewodniki Krytyki Politycznej”, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
- Gorczyca K. (2009)10, *Wielkie osiedla mieszkaniowe – diagnoza stanu obecnego, podejmowane działania rewitalizacyjne*, [w:] W. Jarczewski (red.), *Przestrzenne aspekty rewitalizacji. Śródmieścia, blokowiska, tereny przemysłowe, pokolejowe i powojkowe*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2009.
- Guzik R., Domański B. (2010), *Możliwości wykorzystania doświadczeń zagranicznych w zakresie rewitalizacji miast w Polsce*, [w:] Z. Ziobrowski (red.), *Założenia polityki rewitalizacji w Polsce*, t. 9, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Huculak M. (2010), *Rewitalizacja terenów przemysłowych. Polskie doświadczenia i perspektywy*, [w:] W. Jarczewski (red.), *Przestrzenne aspekty rewitalizacji. Śródmieścia, blokowiska, tereny przemysłowe, pokolejowe i powojkowe*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Jadach-Sepiolo A. (2010), *Źródła i metody finansowania projektów rewitalizacyjnych w Polsce*, [w:] Z. Ziobrowski, W. Jarczewski (red.), *Rewitalizacja miast polskich – diagnoza*, t. 8, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Jarczewski W. (2009), *Skala degradacji miast w Polsce*, [w:] Z. Ziobrowski, W. Jarczewski (red.), *Rewitalizacja miast polskich – diagnoza*, t. 8, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Jarczewski W. (red.), (2009), *Przestrzenne aspekty rewitalizacji. Śródmieścia, blokowiska, tereny przemysłowe, pokolejowe i powojkowe*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2009.
- Jarczewski W., Kuryło M. (2009), *Rewitalizacja terenów powojkowych*, [w:] W. Jarczewski (red.), *Przestrzenne aspekty rewitalizacji. Śródmieścia, blokowiska, tereny przemysłowe, pokolejowe i powojkowe*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Mieszkańcy mogą...* (2015), „Gazeta Wyborcza”, 07.01.2015, http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,17220123,Zielona_Gora__Mieszkancy_moga_wybierec_zadania_do.html (dostęp 10.01.2015).
- Muzioł-Węclawowicz A. (2009), *Rewitalizacja dzielnic śródmiejskich*, [w:] W. Jarczewski (red.), *Przestrzenne aspekty rewitalizacji. Śródmieścia, blokowiska, tereny przemysłowe, pokolejowe i powojkowe*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2009.

- Siemiński W., Topczewska T. (2008), *Ocena programów i projektów rewitalizacyjnych realizowanych w ramach Działania 3.3. „Zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojenne” ZPORR Wnioski na przyszłość*, Warszawa.
- Skrzypczak B. (red.) (b.d.), *Rewitalizacja społeczna od aktywizacji do rozwoju lokalnego*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Technologii Eksploatacji, Radom.
- Szczepański M., Śliz A. (b.d.). *Rewitalizacja i mobilizacja społeczna – zarys problematyki*, [w:] Skrzypczak B. (red.), *Rewitalizacja społeczna od aktywizacji do rozwoju lokalnego*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Technologii Eksploatacji, Radom.
- Węglowski M. (2010), *Prawno-instytucjonalny aspekt rewitalizacji*, [w:] Z. Ziobrowski, W. Jarczewski (red.), *Rewitalizacja miast polskich – diagnoza*, t. 8, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Wygrali licealiści i tancerze* (2015), „Łącznik Zielonogórski. Informator Samorządowy”, nr 7(108).
- Załuski D. (2009), *Tereny pokolejowe PKP S.A. – szanse i możliwości przekształceń na nowe funkcje miejskie*, [w:] W. Jarczewski (red.), *Przestrzenne aspekty rewitalizacji. Śródmieścia, blokowiska, tereny przemysłowe, pokolejowe i powojenne*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Ziobrowski Z. (2009), *Wstęp*, [w:] W. Jarczewski (red.), *Przestrzenne aspekty rewitalizacji. Śródmieścia, blokowiska, tereny przemysłowe, pokolejowe i powojenne*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Ziobrowski Z. (red.), *Założenia polityki rewitalizacji w Polsce*, t. 9, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

Jerzy Leszkowicz-Baczyński

THE SOCIAL REVITALIZATION AS A RESPONSE TO MALFUNCTIONS OF URBAN AREAS

Summary: The aim of the paper is to underline main problems connected to contemporary Polish cities. Although there is many papers focused on the issue, the need to add new research perspective, created by implanting revitalization programs in urban areas, seems to be useful. The paper involves description of given aspects of cities degradation in Poland. It also presents blockades of participatory budgeting implementation, which – although aimed to socially accepted goals – reduce importance of core social problem in the same time. There are presented advantages in use social revitalization as a social crisis reduction tool. Authors statements are linked to evaluation usability of the revitalization actions. Empirical data are directly used to present results of participatory budgeting established in 2015 as one city case. It shows some limitations of that procedure, especially its concerning in technical problems, instead of realizing social functions and creation social ties.

Keywords: program of revitalization, urban area revitalization, social revitalization, participatory budgeting.