

# Uwarunkowania sprawnego zarządzania procesami rewitalizacji w polskich miastach

**Danuta Stawasz, Magdalena Wiśniewska**

Uniwersytet Łódzki  
Wydział Zarządzania  
Katedra Zarządzania Miastem i Regionem  
ul. Matejki 22/26  
90-237 Łódź

## Wprowadzenie

Przez setki lat ludzie przejawiali tendencję do integracji, czego wynikiem była koncentracja osadnictwa, tworzenie się miast i rosnąca urbanizacja. Generowane przez miasta korzyści aglomeracji wzrastają wraz z wielkością miasta, ale tylko do pewnego momentu [Domański, 2006, s. 24]. Aglomeracja w miarę rozwoju może stać się zatem źródłem zjawisk niekorzystnych [Kuciński, 1994, s. 92]. W ostatnich latach ludność polskich miast zmniejsza się [Powierzchnia..., 2018, s. 11], częściowo jako rezultat intensywnej suburbanizacji [Przeгляд..., 2017, s. 203].

Dodatkowo w miastach Polski postępują procesy starzenia się tkanki miejskiej, co w powiązaniu z ułomnością rynku nieruchomości powoduje stopniową degradację miasta, zaś duża skala tego zjawiska prowadzi do rozkładu miasta (*urban decay*, *urban rot*, *urban blight*), także jego rozlewania się (*urban sprawl*). Zjawiska te narzucają konieczność przeprowadzenia wielkoskalowych projektów rewitalizacyjnych. Świadoma polityka rewitalizacyjna przynieść powinna następstwo odnowy miasta, wejście w kolejną fazę cyklu rozwojowego, na wyższym poziomie jakościowym [Markowski, 1999, s. 227]. Projekty rewitalizacyjne stanowią wyzwanie z wielu punktów widzenia, zarówno od strony planistycznej, organizacyjnej, jak i finansowej. Muszą jednak przede wszystkim przynieść oczekiwane i trwałe korzyści w ujęciu długookresowym, które powinny zawiązką rekompensować poniesione nakłady i wyrzeczenia. Zgodnie z najnowszymi trendami w zarządzaniu publicznym rewitalizacja powinna tworzyć wartość publiczną, a więc być działaniem przeprowadzonym przy mandacie społecznym mieszkańców, zarówno w wymiarze oczekiwanych długotrwałych rezultatów, jak i przy wykorzystaniu narzędzi i technik, które akceptują mieszkańcy.

## Współczesne problemy funkcjonowania i rozwoju miast w Polsce

Współczesne miasta podlegają ciągłym przeobrażeniom: zmieniają swoje struktury, odnotowują etapy intensywnego rozwoju albo przechodzą w fazę schyłkową. O tych zjawiskach decyduje wiele przyczyn, często niezależnych od siebie czynników, czy też wzajemnie warunkujących się procesów. Najistotniejsze z nich należy łączyć z trzema procesami występującymi w skali globalnej i mającymi przełożenie także na sytuację w Polsce. Są to: procesy migracyjne oraz dynamiczny przyrost ludności zamieszkującej tereny dużych miast i ich obrzeży wywołany zmiennymi tendencjami na rynkach pracy, wzrost poziomu edukacji społeczeństw oraz wszechobecny postęp techniczno-technologiczny. Pierwszy z tych procesów oznacza na niespotykaną dotychczas skalę migracyjne ruchy ludności ze wsi do miast, co wiąże się często z marginalizacją terenów wiejskich i niemożnością szybkiego zaspokojenia podstawowych potrzeb ludności przybywającej do miast. Wzrost poziomu wyedukowania ludności skutkuje wzrostem oczekiwań różnych grup społecznych co do warunków życia i pojawianiem się postaw roszczeniowych, a także brakiem zgody na pogłębiające się nierówności społeczne. Skutkuje także wzrostem zainteresowania sprawami publicznymi i chęcią aktywnego uczestniczenia różnych grup społecznych w procesie zarządzania na poziomie miasta, regionu czy państwa. Postęp techniczno-technologiczny przekłada się na generowanie produktów i usług, które w znaczącym stopniu przyczyniają się do poprawy jakości życia, ale także mogą być przyczyną wykluczania części społeczności z możliwości korzystania z nich.

W dobie globalizacji następuje przeobrażanie bazy gospodarczej miast przemysłowych w kierunku szeroko rozumianych usług oraz przemysłów kreatywnych, co w wymiarze ekonomicznym ujmowane jest jako przejście od fordyzmu do postfordyzmu [Scott, 2011, s. 3–4]. Proces ten związany jest z budowaniem gospodarek opartych na wiedzy i nie byłby możliwy, a zapewne nie tak szybki, gdyby społeczności nie podlegały ewolucji w sensie wyznawanych wartości, zasad współżycia i zwiększonych oczekiwań co do warunków bytowych. Globalizacja gospodarki przejawiająca się wzrostem mobilności kapitału, zasobów siły roboczej, intensyfikacją wymiany międzynarodowej, elastycznością akumulacji, nowym międzynarodowym podziałem pracy, intensywnością rozwoju nowych technologii i innowacji oraz dostępnością do informacji, w zasadniczy sposób przeorganizowała struktury bazy ekonomicznej wielu współczesnych miast [Anders-Morawska, Rudolf, 2015, s. 6–7]. Znaczącym, choć często niedocenianym czynnikiem przesądającym o procesach miastotwórczych jest sfera kultury. Jest ona ściśle powiązana z instytucjami, w których podejmowane są kluczowe decyzje co do sposobów i możliwości gospodarowania w krajach/miastach, ale instytucje te oraz ramy ich funkcjonowania są zawsze pochodną kulturowych doświadczeń danego społeczeństwa.

Złożoność problemów społecznych, gospodarczych, przestrzennych i środowiskowych charakterystycznych dla miast i obszarów miejskich oraz dynamika

zmian w tych obszarach zmusza miejskie społeczności do poszukiwania bardziej sprawnych i skutecznych metod zarządzania sprawami miejskimi. Przerwanie w Polsce po II wojnie światowej naturalnie przebiegających procesów rozwoju miast (choćby w zakresie rynkowej gospodarki nieruchomościami) przyniosło szereg negatywnych konsekwencji dla szeroko rozumianej jakości życia miejskich społeczności. Punktem odniesienia są tu warunki, jakie zostały stworzone w miastach krajów gospodarczo rozwiniętych. Rozwiązywanie licznych problemów i ograniczeń funkcjonowania miast, ujawnionych i narastających od początku lat 90. XX wieku, może zabrać nawet dziesiątki lat. Tymczasem w miastach na świecie pojawiają się nowe problemy, mające swoje źródło w ogólnych przemianach społeczno-gospodarczych zachodzących w poszczególnych krajach, często o wymiarze globalnym. Rozpoznanie przyczyn ograniczających możliwości rozwoju miast, w tym oczywiście mających istotne znaczenia dla kształtowania pożądanego poziomu zaspokajania potrzeb miejskich społeczności, jest pierwszym krokiem do poprawy środowiska miejskiego.

Ograniczenia możliwości kształtowania środowiska życia w mieście według współczesnych standardów wynikają z uwarunkowań natury społecznej, gospodarczej, infrastrukturalnej, środowiskowo-przestrzennej. W każdej z tych sfer istnieje szereg barier uniemożliwiających dynamizowanie rozwoju miasta, ale w wielu polskich miastach kumulacja zjawisk i procesów skutkujących negatywnymi następstwami występuje najczęściej w centrach miast.

## Rewitalizacja – wymóg czasów współczesnych

Odnowa miast w Polsce jest warunkiem koniecznym dalszego rozwoju kraju. Miasta zniszczone w czasie II wojny światowej wymagają długiego okresu odbudowy i ogromnych środków finansowych. W okresie powojennym, w dobie gospodarki centralnie planowanej, ówczesne władze koncentrowały się przede wszystkim na procesach uprzemysłowienia kraju. Nie podejmując wątku oceny powojennej polityki, można jednakże stwierdzić, iż opóźnienia, głównie o charakterze inwestycyjnym w sferze infrastrukturalnej (dotyczy to także budownictwa mieszkaniowego), nie sprzyjały harmonijnemu rozwojowi polskich miast. Dbałość o przestrzeń i jej racjonalne zagospodarowanie nie znalazły odzwierciedlenia w polityce tego okresu. W konsekwencji, w sumarycznym ujęciu, w miastach pojawiły się obszary zaniedbane, niewykorzystywane przez dotychczasowych użytkowników lub właścicieli, odznaczające się chaotyczną zabudową, konfliktowością funkcji realizowanych w przyległych terenach, z nieuporządkowaną przestrzenią publiczną. Najczęściej są to obszary opuszczone przez wojsko, poportowe, poprzemysłowe lub o przemieszanej wyeksploatowanej technicznie zabudowie (w tym mieszkaniowej), nieodpowiadającej współczesnym standardom, a także wielkie dzielnice

mieszkańciami – tzw. blokowiska. Są to obszary kryzysowe, a dla ponownego włączenia ich w „życie miasta” potrzebują one działań i przedsięwzięć infrastrukturalnych skierowanych na kreowanie rozwoju gospodarczego, a także rozwiązywania narosłych problemów społecznych [Skalski, 2007, s. 61]. Bardzo często są to enklawy zlokalizowane w centralnych częściach miasta i stanowiące strukturalny próg jego rozwoju, przede wszystkim w ujęciu gospodarczym i przestrzennym. Ze zrozumiałych względów sytuacja ta ma związek z poszukiwaniem i wyborem miejsc do zamieszkania i realizacji funkcji dochodotwórczych poza centrum, tzn. na obrzeżach, co generuje wzrost kosztów funkcjonowania miasta i kosztów ponoszonych przez poszczególnych użytkowników. Miasta tracą na konkurencyjności w wymiarze krajowym czy też globalnym i z tego względu szczególnego znaczenia nabiera polityka miast ukierunkowana na porządkowanie i odzyskiwanie terenów dla przyszłych użytkowników.

Proces odnowy miejskich przestrzeni występuje z różnym natężeniem na skutek indywidualnych decyzji podejmowanych przez deweloperów, właścicieli nieruchomości, inwestorów i mieszkańców, co oczywiście związane jest z wprowadzeniem gospodarki rynkowej, a co za tym idzie rynku nieruchomości. Najcenniejszy zasób każdego miasta, jakim jest przestrzeń, nabiera szczególnego znaczenia. Renta gruntowa stanowi naturalny regulator ceny gruntu, a zatem w gospodarce rynkowej występuje trend do podejmowania decyzji lokalizacyjnych przy wykorzystywaniu zasad ekonomicznej racjonalności<sup>1</sup>. Rachunek ekonomiczny jednoznacznie wskazuje, że centralne tereny zawsze są najdroższe, albowiem funkcje realizowane w tych obszarach potencjalnie generują największe korzyści. Niemniej jednak indywidualni decydenci dążą do maksymalizacji własnych korzyści, nie zawsze zwracając uwagę na negatywne efekty zewnętrzne, jakie ujawniają się na skutek ich aktywności. Dlatego też ważne jest, aby transformacja przestrzeni była prowadzona przez i pod kontrolą władz miasta, w sposób przemyślany z punktu widzenia oceny następstw, zaplanowany zgodnie z interesem publicznym i pozwalający uzyskiwać w długim okresie pozytywne efekty dla miasta jako całości.

## Rewitalizacja jako proces odnowy struktur miasta

W ujęciu ogólnym rewitalizacja „to obliczony na długi okres realizacji projekt działań w sferze przestrzennej, gospodarczej, społecznej i środowiskowej, dotyczący zdegradowanych części miasta, mający na celu przywrócenie określonym obszarom wysokiego poziomu ich użyteczności” [Stawasz, 2013, s. 155]. W podobny sposób

1 Mechanizm ten jest jednakże zaburzony brakiem podatku katastralnego, co powoduje spekulacje na rynku nieruchomości oraz niepodejmowanie zagospodarowania cennych działek w centrum.

rewitalizację definiuje P. Lorens, uznając, iż jest to kompleksowy proces wyprowadzenia 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 planowany oraz zintegrowany przez programy rewitalizacji [Lorens, 2016, s. 18].

T. Markowski definiuje rewitalizację jako „zintegrowany proces interwencji publicznej, uwzględniający szeroko rozumiane aspekty społeczne, gospodarcze, środowiskowe i techniczne, zorientowany na uzdrowienie funkcji danej przestrzeni i przynoszący ożywienie gospodarcze i społeczne w rewitalizowanym obszarze, jego otoczeniu lub całej jednostce osadniczej” [Markowski, 2014]. Z definicji tych jednoznacznie wynika, że jest to holistyczny proces przemian w miejskich przestrzeniach, które z różnych względów odznaczają się progami strukturalnymi i funkcjonalnymi. Rewitalizacja przyczynia się w obszarze objętym zmianami do podniesienia warunków bytowych, przywrócenia lub/i wprowadzenia zgodnie z powszechnie przyjętymi w tym względzie standardami ładu przestrzennego, ożywienia więzi społecznych, podniesienia estetyki miejskiej przestrzeni, poprawy środowiska przyrodniczego, usprawnienia ciągów komunikacyjnych<sup>2</sup>. Polega na tworzeniu sprzyjających warunków lokalowych i infrastrukturalnych do rozwoju sektora MSP, działalności edukacyjnej, naukowej, kulturalnej, atrakcyjnych warunków do zamieszkania, kreowaniu atrakcyjnych przestrzeni publicznych, a w dużych miastach rozwoju funkcji metropolitalnych itd. Jest przedsięwzięciem planowym, długofalowym i kosztownym, inicjowanym i przede wszystkim finansowanym z budżetu miasta. Jego realizacja wymaga zaangażowania nie tylko władz miasta, lecz współuczestnictwa różnych interesariuszy, takich jak np.: podmioty gospodarcze, instytucje międzynarodowe, organizacje publiczne, wyższe uczelnie, prywatni inwestorzy, organizacje pozarządowe, media, związki różnych wyznań, wspólnoty mieszkaniowe, deweloperzy, a także sami mieszkańcy. Prowadzona jest przede wszystkim dzięki wykorzystaniu publicznych środków finansowych, zatem punktem odniesienia powinien być interes publiczny oceniany w skali całego miasta (uzyskanie publicznej wartości dodanej), a nie oczekiwania i preferencje obecnych użytkowników tej części miasta.

Rewitalizacja może być definiowana jako proces planowych działań inicjowanych i podejmowanych przez podmioty lokalne na podstawie kompleksowej diagnozy i oceny stanu posiadanych zasobów (kapitału społecznego, finansowego, gospodarczego, przestrzenno-środowiskowego) oraz potrzeb podmiotów lokalnej gospodarki w zakresie ich rozwoju oraz możliwości wynikających z funkcjonowania w pewnym otoczeniu lokalnym, regionalnym, krajowym czy też globalnym [Farelnik, 2015, s. 139]. Proces ten odbywa się w miejskiej przestrzeni przy wiodącym zaangażowaniu władz miasta i aktywnym udziale interesariuszy.

2 Zob. [http://www.fr.org.pl/client/show\\_section.php](http://www.fr.org.pl/client/show_section.php) (dostęp: 1.04.2016).

A. Billert uznaje rewitalizację za „kompleksowy proces odnowy obszaru zurbanizowanego, którego przestrzeń, funkcje i substancja uległy procesowi strukturalnej degradacji, wywołującej stan kryzysowy, uniemożliwiający prawidłowy rozwój ekonomiczny i społeczny tego obszaru, jak i zrównoważony rozwój całego miasta” [Billert, 2009]. Rewitalizacja jest przykładem problemu wewnętrznego miasta, w którym pewne przestrzenie zaczęły generować procesy schyłkowe i likwidacyjne. Potrzeba rewitalizacji pojawia się w momencie, gdy skala „upadłości i rozpadu” przestrzeni przekroczyła normalny poziom i nastąpił rozpad dotychczasowych struktur miejskich [Klasik, Kuźnik, Szczupak, 2013, s. 185–186].

Celem rewitalizacji jest przede wszystkim odwrócenie negatywnych trendów, takich jak degradacja przestrzeni i zabudowy, nasilanie się patologii społecznych, marginalizacja obszaru, odpływ zamożnych warstw społeczeństwa, dewastacja cennych architektonicznie obiektów [Sikora, Turała, 2005]. Tak określony cel procesu rewitalizacji jest niezmiernie ważny, jednak nie jedyny. Celem tegoż procesu może i zazwyczaj jest „odzyskanie” najcenniejszych terenów miejskiej przestrzeni zlokalizowanych w jego centralnej części, aby wprowadzić tutaj w następnym etapie nowe formy zagospodarowania, służące realizacji nowych funkcji. W miastach krajów rozwiniętych obserwuje się proces planowej przebudowy miast, którego istotą jest „[...] ukierunkowanie działań planistycznych do wnętrza miasta, a co się z tym wiąże, na odkrywanie potencjalnych możliwości tkwiących w zdegradowanych bądź chaotycznie zagospodarowanych istniejących strukturach miejskich” [Pancewicz, 2005]. Taki punkt wyjścia jednoznacznie określa cel procesu zmian. Chodzi tu o odwrócenie niekorzystnych tendencji „rozlewania się” miast na zewnątrz. Można to osiągnąć, jeśli centralne (zdegradowane) tereny miejskie staną się ponownie atrakcyjne, będą odpowiadały aspiracjom, potrzebom dotyczącym jakości życia miejskich społeczności, wytworzą klimat miejskości odpowiadający standardom współczesnych i przyszłych pokoleń. Proces rozlewania się miast wiąże się także z rosnącymi niekorzyściami aglomeracji, które obecnie dotyczą przede wszystkim kongestii transportowej, przestępczości i zanieczyszczenia środowiska [Harasimowicz, 2015]. Polska powieliła niekorzystny nurt uzależnienia od samochodu. Obecnie, w związku z zagospodarowaniem jakiegokolwiek terytorium, należy rozwiązać kwestie transportu publicznego spełniającego standardy nowoczesnego społeczeństwa, z uwzględnieniem zmian demograficznych (starzejące się społeczeństwo, potrzeba transportu „skrojonego na miarę”). Jak wskazują badania, kongestia transportowa może stanowić do 30% efektu aglomeracji [Graham, 2007]. Dotychczasowe działania zmierzające do poprawy systemów transportowych wciąż nie są wystarczające [Wiśniewska, 2018, s. 110–120]. Rewitalizacja musi realizować również cele związane z bezpieczeństwem publicznym przy wykorzystaniu najnowszych technologii (monitoring, systemy ostrzegania). Ponadto powinna uwzględniać najnowsze wyznaczniki w rozwoju miast, takie jak *smart city*, co zwiększa szanse na zmniejszenie kosztów funkcjonowania miasta i podniesienie jakości życia. Realizacja założeń *smart city* nie jest zresztą możliwa przy zaniechaniu działań związanych z odnową tkanki miejskiej [Sikora-Fernandez,

2018, s. 52–59]. Dobra przestrzeń publiczna to przestrzeń bezpieczna, także z punktu widzenia kwestii środowiskowych, a więc przestrzeń o minimalnym hałasie i z czystym powietrzem. Obecnie wiele miast koncentruje się na poprawie stanu zieleni miejskiej i czyni z tego zagadnienia jeden z priorytetów strategicznych<sup>3</sup>. Celem rewitalizacji może być także wymóg związany z koniecznością usprawnienia komunikacji wewnątrz miasta na rzecz stymulowania rozwoju gospodarczego i funkcjonalnego miasta poprzez wytworzenie „nowej struktury miejskiej”, która stanie się impulsem do rozwoju przedsiębiorczości, a także wyzwoli inicjatywę podmiotów, organizacji, instytucji oraz mieszkańców terenów w bliższym i dalszym sąsiedztwie rewitalizowanego obszaru [Pająk, 2005, s. 184]. Ponadto celem tychże przekształceń może być potrzeba wprowadzenia do miasta form zabudowy wzmacniającej podstawy realizacji funkcji metropolitalnych<sup>4</sup>. W każdym konkretnym przypadku władze mogą zakładać odmienne cele, jednak zawsze są one skorelowane z uwarunkowaniami rozwoju całego miasta i podnoszeniem poziomu jego konkurencyjności.

Końcowym efektem działań rewitalizacyjnych jest wytworzenie „nowej jakościowo przestrzeni miejskiej”, na miarę współczesnych czasów i możliwości, jakie stwarzają nowoczesne rozwiązania techniczne. Końcowe efekty będą miały charakter mierzalny i niemierzalny [Markowski, Stawasz, 2007, s. 85]. Podsumowując niniejsze rozważania na temat rewitalizacji przestrzeni miejskich, można wskazać na istotne akcenty tego procesu:

- rewitalizacja prowadzona jest przez władze miasta i to one odpowiadają za końcowe efekty przekształceń;
- punktem wyjścia założeń i projektów rewitalizacyjnych powinien być interes publiczny, w rozumieniu generowania dodatniej wartości publicznej w mieście;
- jest to przedsięwzięcie wielce kosztochłonne, wymagające finansowego zaangażowania licznych partnerów oraz holistycznego podejścia;
- wymaga koordynacji działań wielu instytucji publicznych, odpowiedzialnych chociażby za ciepłownictwo, drogownictwo, komunikację, ochronę środowiska, bezpieczeństwo publiczne, opiekę społeczną itp.;
- może naruszać interesy indywidualnych osób lub podmiotów gospodarczych, zatem wskazana jest umiejętność prowadzenia dialogu na linii władze miasta – użytkownicy miasta oraz zastosowanie odpowiednich narzędzi zarządczych, w tym motywacyjnych lub rekompensujących;
- powodzenie procesu rewitalizacji zależy od rzeczywistego zaangażowania różnych grup użytkowników miasta;

3 Przykładem jest Wrocław i realizowane tam przedsięwzięcia „Grow Green” i „Szare na zielone”, ukierunkowane na powiększanie obszarów zieleni miejskiej.

4 Funkcje metropolitalne decydują o wyjątkowej pozycji danego miasta w strukturze sieci osadniczej, o jego dochodowości i możliwościach dalszego rozwoju, zob. Marszał [2005].

- efektem procesu rewitalizacji powinno być wzmocnienie bazy dochodowej miasta;
- aspekt gospodarczy powinien być punktem wyjścia do opracowywania założeń projektu rewitalizacji;
- zrewitalizowana przestrzeń miasta powinna odpowiadać potrzebom przyszłych pokoleń.

## **Ekonomiczne aspekty procesu rewitalizacji**

Procesy degradacji tkanki miejskiej wiążą się z ułomnością rynku nieruchomości, która wyraża się przez występowanie efektów zewnętrznych, w tym „efektu gapowicza” – *free rider effect*. Efekt gapowicza można tu opisać jako sytuację, gdy dany obszar zabudowy miejskiej ulega procesom zniszczenia, jednak właściciele nieruchomości w tym obszarze nie podejmują się jego odnowy. Z ich punktu widzenia nie ma bowiem ekonomicznego uzasadnienia dla podjęcia decyzji o inwestowaniu, bardziej opłaca się czekać, aż zrobi to właściciel nieruchomości sąsiedniej, a korzyści z tytułu nowego atrakcyjnego sąsiedztwa uwidoczną się także w stawkach najmu w lokalach nieruchomości sąsiadujących. Niestety, gdy decyzji o inwestowaniu nie podejmie żaden z właścicieli, proces zniszczenia postępuje. Gdy jednak działania odnowy już zostaną podjęte, przynoszą pozytywne efekty w postaci wartości nieruchomości i generowanej renty, tym znaczniejsze, iż szerzej zakrojona jest ich skala [Costa Melo da, Cabral de Melo, 2010]. Jak pisze Markowski, wytworzenie korzyści zewnętrznych na przekształcanym obszarze jest możliwe tylko przy dużej skali tych przekształceń [Markowski, 2014].

Niektóre analizy ekonomiczne wykazały, iż jeden dolar zainwestowany w proces rewitalizacji generuje od dwóch do sześciu dolarów przyrostu wartości gruntu [Ross-Hansberg, Sartre, Owens, 2010, s. 485–535]. Z ekonomicznego punktu widzenia, przy założeniu zgodności z funkcją dobrobytu, działania rewitalizacyjne uzasadnione są tylko i wyłącznie wtedy, gdy korzyści przewyższają koszty [Davis, Winston, 1961, s. 116]. Większość kosztów ponoszonych przez miasto relatywnie łatwo jest oszacować *ex ante* [Zielenbach, Voith, Mariano 2010, s. 485–522; Castells, 2010, s. 65–98] i wliczać się tu będą następujące składniki:

1. Koszty funkcjonowania centrum zarządzania procesem rewitalizacji.
2. Opracowanie projektu działań dla rewitalizowanego obszaru.
3. Opracowanie planu zagospodarowania przestrzennego.
4. Zakup nieruchomości.
5. Kształtowanie przestrzeni publicznych (np. małe formy architektoniczne, oświetlenie).
6. Renowacja, modernizacja itp. obiektów zabytkowych.



7. Budowa nowych obiektów użyteczności publicznej (np. galerie sztuki, teatry, muzea).
8. Wyburzenia i ponowna zabudowa.
9. Modernizacja i budowa infrastruktury technicznej.
10. Projekt i zarządzanie terenów zielonych.
11. Relokacja mieszkańców z mieszkań komunalnych i socjalnych z terenów rewitalizowanych.
12. Koszt mieszkań w innych miejscach miasta dla relokowanych mieszkańców.
13. Spłata oprocentowania zobowiązań zaciągniętych na użytek finansowania procesów rewitalizacyjnych.
14. Koszty transakcyjne, w tym koszty konsultacji społecznych.

Największą trudność sprawia przewidzenie ewentualnych kosztów transakcyjnych związanych z prowadzeniem działań rewitalizacyjnych. Koszty te jednak zawsze towarzyszą procesom inwestowania w nieruchomości [Buitelaar, 2004, s. 2539–2553], choć często nie docenia się ich znaczenia w procesach rewitalizacyjnych. Mogą to być koszty związane z:

- 1) komunikacją społeczną w związku z opracowaniem i przyjęciem dokumentów planistycznych;
- 2) procesem wywłaszczeń, pierwokupu, służebności;
- 3) rozwiązywaniem konfliktów społecznych o charakterze przestrzennym;
- 4) prowadzeniem zamówień publicznych, w tym przeprowadzaniem postępowań i procesów odwoławczych;
- 5) uzyskaniem niezbędnych uzgodnień i pozwoleń ze strony innych podmiotów (np. w związku z oceną oddziaływania na środowisko, koordynacją rozwiązań infrastrukturalnych z gestorami sieci energetycznej, telekomunikacyjnej).

Eliminacja lub obniżenie kosztów transakcyjnych możliwe jest przy przyjęciu odpowiednich przepisów prawnych upraszczających procesy rewitalizacyjne. Taka „specustawa” jest jednak rozwiązaniem wymagającym konsultacji społecznych przy efektywnym uczestnictwie szerokich gremiów różnych grup interesariuszy.

Wysoka kosztochłonność przedsięwzięć rewitalizacyjnych prawdopodobnie wymaga przede wszystkim znacznego zaangażowania państwa (również finansowego) w przedsięwzięcia związane z kompleksową odnową miast.

Kalkulacja korzyści w przypadku projektów rewitalizacyjnych jest znacznie większym wyzwaniem aniżeli szacowanie kosztów. Literatura przedmiotu obfituje w różne ujęcia procesów rewitalizacyjnych z punktu widzenia korzyści o charakterze społecznym czy środowiskowymi, jak również ekonomicznym. Wszelkie mierzalne efekty ekonomiczne uwidoczniają się jednakże w długim okresie, a ich skala i struktura trudna jest do przewidzenia. Ponadto, o ile koszty rewitalizacji ponoszone są w znaczącym stopniu z budżetu miasta, o tyle korzyści ekonomiczne ujawnią się w różnych miejscach i będą miały charakter tak pośredni, jak i bezpośredni.

Do względnie pewnych korzyści ekonomicznych dla miasta zaliczyć można:

1. Przychody ze sprzedaży działek miejskich prywatnym inwestorom.
2. Przychody z tytułu sprzedaży lokali mieszkalnych i użytkowych na zrewitalizowanym obszarze.
3. Przychody z tytułu najmu i dzierżawy nieruchomości.
4. Przychody z tytułu podatku od sprzedanych nieruchomości.

Pozostałe korzyści ekonomiczne mają charakter względny, rozproszony, pośredni i odłożony w czasie. Będą to np.:

1. Wpływy z tytułu podatków dochodowych w związku z ożywieniem gospodarczym, w tym poprawą koniunktury turystycznej.
2. Wpływy z tytułu podatku od nieruchomości zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej.
3. Spadek kosztów związanych z pomocą społeczną w związku z eliminacją negatywnych zjawisk społecznych.
4. Spadek kosztów utrzymania miasta, np. w związku z zastosowaniem nowych technologii telekomunikacyjnych, termomodernizacją.

Ogólnie rzecz ujmując, projekty rewitalizacyjne generują tym więcej korzyści (i) im większa jest ich skala, (ii) im więcej komercyjnych przestrzeni zostanie uwzględnionych w nowej zabudowie [Chau, Wong, 2014, s. 558], (iii) im wyższe są koszty zadań publicznych związanych z degradacją techniczną i społeczną obszaru przed przystąpieniem do procesu rewitalizacji (wysokie koszty ogrzewania, oświetlenia ulicznego, opieki społecznej), (iv) im koszty pozyskania przestrzeni przez miasto są niższe. Niemniej jednak proces rewitalizacji realizowany jest na wytyczonym obszarze i nie pozostaje on bez wpływu na tereny nieobjęte rewitalizacją. Konieczne jest zapewnienie tzw. rewitalizacji otwartej, a więc umożliwiającej rozprzestrzenianie się pozytywnych efektów na tereny sąsiadujące. W wyniku ustanowienia obszaru rewitalizacji są one zagrożone negatywnym efektem spadku wartości nieruchomości – raczej nieprawdopodobne jest objęcie ich odnową w okresach przyszłych, zwłaszcza jeśli struktura własności nieruchomości jest zróżnicowana (a tak jest np. przy wysokiej zabudowie wielorodzinnej) [Chau, Wong, 2014, s. 559].

## Zarządzanie a rewitalizacja

Wymogiem sprawnej i efektywnej realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych jest w praktyce przyjęcie menedżerskiego podejścia, w którym to użytkownicy miasta są konsumentami usług publicznych, przy jednoczesnej możliwości wyboru ich zakresu i sposobów odbioru. Podejście to oznacza także innowacyjność i kreatywność w działaniu władz publicznych, profesjonalizm zarządzania w sferze publicznej, jasno określone cele, standardy, mierniki oceny, a także elastyczność decyzyjną,

umiejętność komunikacji i negocjacji z interesariuszami oraz otwartość na niestandardowe rozwiązania organizacyjne (np. zlecenie zadań podmiotom z sektora non profit i gospodarczego, partnerstwo publiczno-prywatne).

Zapewnienie pozytywnych efektów procesów rewitalizacji wiąże się z koniecznością partnerskiego zarządzania publicznego, które nie jest obecnie alternatywnym sposobem zarządzania sprawami publicznymi, ale koniecznością. Wymuszone jest ono zmianami o charakterze społeczno-gospodarczym związanymi z funkcjonowaniem w „erze informacji”, sieci i współdziałania, a także złożonością spraw, którym współczesna władza publiczna musi sprostać [Rudolf, 2016, s. 36–39]. Proces rewitalizacji wpisuje się w te uwarunkowania i wymaga aktywnego zaangażowania wszystkich podmiotów, których dotyczy na każdym etapie realizacji: od planowania, poprzez realizację i monitoring, aż po kontrolę założonych rezultatów.

Nowoczesne zarządzanie publiczne to zarządzanie zgodne z koncepcją wartości publicznej. Koncepcja ta stanowi nowe podejście do ustalania celów działania menedżerów publicznych i stosowanych narzędzi służących ich osiągnięciu. Koncepcję wprowadził w 1995 r. Mark Moore [Moore, 1995] i od tego czasu stanowi ona przedmiot dyskusji akademickiej. Zakłada ona, że cele, a więc i uzyskane w długim okresie rezultaty działania organizacji publicznych, muszą stanowić wartość dla odbiorców tych celów (analogicznie jak w przypadku dóbr prywatnych, które stanowią wartość dla konsumentów), zaś proces ustalania tych celów, a także narzędzi wykorzystywanych do ich realizacji, musi uzyskać mandat społeczny [Wiśniewska, 2018, s. 28–38]. Z kolei wykorzystywane zdolności operacyjne muszą wykraczać poza granice danej organizacji publicznej. W odniesieniu do rewitalizacji miast założenia wartości publicznej powodują iż:

1. Program rewitalizacji musi stanowić przedmiot efektywnych konsultacji społecznych i jego ostateczny kształt powinien posiadać mandat społeczny.
2. Program rewitalizacji musi obejmować solidną analizę kosztów i korzyści (rozumianych wieloaspektowo: ekonomicznych, społecznych, środowiskowych itp.). Ta analiza powinna być przygotowana wspólnie z interesariuszami i być przedmiotem dialogu społecznego.
3. Działania rewitalizacyjne powinny uwzględniać zdolności operacyjne różnych interesariuszy miasta. Ich zaangażowanie generuje efekty synergiczne, a wykorzystana wiedza i kompetencje interesariuszy tworzą wartość dodaną.
4. Założone rezultaty rewitalizacji powinny być określone szeroko i długookresowo (*outcomes*, a nie *outputs*); powinny być postrzegane przez społeczność miasta jako wartościowe oraz odnosić się do obszaru całego miasta, a nie tylko obszaru rewitalizowanego.
5. Rewitalizacja musi mieć charakter rewitalizacji „otwartej” – uzyskane w długim okresie rezultaty powinny być widoczne dla całego obszaru miasta.
6. Powinno się dążyć do minimalizacji lub wręcz eliminacji kosztów społecznych procesu rewitalizacji, a ewentualne koszty społeczne powinny być przedmiotem rekompensat (rewitalizacja nie może być działaniem „po trupach do celu”).

Władze miasta, prowadząc projekty rewitalizacyjne, muszą uwzględnić także aspekty związane ze zmianami w otoczeniu makroekonomicznym, w tym główne tendencje społeczne (starzenie się społeczeństwa, zmiana stylu życia, migracje, rosnące oczekiwania co do standardu zabudowy i funkcji przestrzeni publicznych), technologiczne (w tym nowe technologie energetyczne, łączności i transportu, związane z rewolucją informatyczną 4.0), klimatyczne (np. wzrost temperatur, zaburzenia retencji, ulewne deszcze, silne wiatry), ekonomiczne (np. zmiany w strukturze i hierarchii czynników produkcji, źródeł pozyskania kapitału), prawne (np. umiędzynarodowienie przepisów prawnych). Rewitalizacja to proces niezwykle złożony i ta złożoność powinna znaleźć swoje odzwierciedlenie na wszystkich etapach: przygotowania (w tym planowania), realizacji i w fazie porealizacyjnej (w tym kontrolnej). Integralną część procesu rewitalizacji powinny stanowić działania monitorujące, które służą minimalizowaniu błędów, ryzyka, nieprzewidzianych kosztów. Jest to niezbędne z uwagi na ponoszone nakłady środków finansowych, czasowych, uciążliwości i wyrzeczenia towarzyszące podejmowanym działaniom. Skutki rewitalizacji będą miały charakter długofalowy, a więc zmiana sposobu zagospodarowania będzie przez długi okres niemożliwa, co będzie też ograniczać lokalizację w tym obszarze innych funkcji.

## Zakończenie

Rewitalizacja jest procesem szczególnie złożonym, interdyscyplinarnym, długotrwałym, kapitałochłonnym, w którym – aby zakończył się powodzeniem – muszą aktywnie uczestniczyć liczne podmioty: organizacje, instytucje publiczne, formalne i nieformalne grupy mieszkańców. Odnosi się ona do planowanych przez władze miasta działań w miejskiej przestrzeni, co wyraźnie odróżnia ten proces od zagospodarowania wolnych terenów. Mimo że prowadzona jest tylko we fragmencie miasta, dotyczy wszystkich mieszkańców. Jego użytkownicy w trakcie prowadzenia prac odczuwają dyskomfort z przebywania w tym obszarze (utrudnienia komunikacyjne, ograniczenia w dotarciu do pewnych miejsc, wyłączenie z możliwości realizacji usług, konieczność zmiany lokalizacji), a także, co równie ważne, w sposób pośredni ponoszą koszty realizacji działań rewitalizacyjnych. Przyjmując taki punkt widzenia, należy dążyć do rozwiązań, które pozwolą na rozwój funkcji dochodotwórczych i wygenerowanie przez podmioty tego obszaru dochodów pozwalających na utrzymanie odnowionej i nowej zabudowy w dobrym stanie technicznym. Uwaga ta dotyczy także substancji mieszkaniowej. Mieszkańcy powinni być w stanie pokrywać koszty zamieszkania, uwzględniające remonty, bieżące koszty utrzymania domu i otoczenia oraz zysk dla właściciela. W przeciwnym wypadku odnowiony obszar w kolejnych latach, podobnie jak w okresie gospodarki centralnie planowanej, zostanie poddany naturalnemu procesowi zaniedbania i dewastacji.

Warto również zauważyć, iż rewitalizacja przyczynia się do powrotu ludności do centralnych części miasta, co zapobiega wyludnianiu się zaniedbanych śródmieść, niekontrolowanemu rozlewaniu się miast, odpływowi zamożnych mieszkańców poza granice miasta, a co za tym idzie, uszczupleniu kwot podatków płaconych do miejskiego budżetu.

Waga i znaczenie rewitalizacji miast w Polsce dla dalszego rozwoju kraju znalazły odzwierciedlenie w dokumencie strategicznym polityki miejskiej – *Krajowej Polityce Miejskiej 2023*. W dokumencie tym przyjęto, że miasto ma być dobrym miejscem do życia i pracy, z którym mieszkańcy się identyfikują i w którym chcą mieszkać [Krajowa..., 2015, s. 15]. Miasto, zgodnie z przyjętymi celami polityki miejskiej, dzięki dążeniom i zaangażowaniu wszystkich interesariuszy, powinno być ośrodkiem sprawnie zarządzanym, zwartym i zrównoważonym oraz spójnym, a w efekcie konkurencyjnym i silnym. Założenie to odnosi się do wszystkich polskich miast, bez względu na wielkość, zasobność, strukturę działalności gospodarczej, lokalizację, poziom kapitału społecznego, zainteresowanie inwestorów zewnętrznych itp. Odbudowa zdolności do rozwoju powinna być realizowana także poprzez rewitalizację zdegradowanych społecznie, ekonomicznie i fizycznie obszarów miejskich [Krajowa..., 2015, s. 12]. Rewitalizacja obszarów zdegradowanych wynika z pilnej potrzeby porządkowania struktur miejskich, całych kwartałów czy dzielnic, zarówno w małych, jak i dużych ośrodkach miejskich. Dzięki zapowiadaneemu w niniejszym dokumencie wsparciu finansowemu procesów rewitalizacyjnych ze strony budżetu państwa oraz możliwych do wykorzystania środków pochodzących z Unii Europejskiej, możemy zakładać, że w kolejnych latach będzie miała miejsce rzeczywista modernizacja miejskich przestrzeni w polskich miastach.

## Bibliografia

- Anders-Morawska J., Rudolf W., 2015, *Orientacja rynkowa we współrzędzeniu miastem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Billert A., 2009, *Polityka rozwoju i rewitalizacja miast w Polsce na tle standardów unijnych z w zakresie planowania*, [www.urbanistyka.info](http://www.urbanistyka.info) (dostęp: 13.10.2016).
- Błaszczak M., 2015, *Uprzemysłowienie miasta postfordowskiego jako problem polityczny*, „Acta Universitatis Lodzensis. „Folia Sociologica”, nr 52, s. 5–25.
- Buitelaar E., 2004, *A Transaction-cost Analysis in the Land Development Process*, „Urban Studies”, vol. 41, no. 13, s. 2539–2553.
- Castells N., 2010, *HOPE VI Neighborhood Spillover Effect in Baltimore*, „Journal of Policy Development and Research”, vol. 12, no. 1, s. 65–98.
- Chau K. W., Wong S. K., 2014, *Externality of Urban Renewal: A Real Option Perspective*, „Journal of Real Estate Finance & Economics”, no. 48, s. 546–560.

- Costa Melo da, Cabral de Melo A. B., 2010, *Effect of Externalities on Investment in Urban Renewal: A Game Theory Application*, <https://fenix.tecnico.ulisboa.pt/downloadFile/563345090413781/Extended%20Abstract%20-%20Efeito%20das%20externalidades%20no%20investimento%20em%20reabilitacao%20urbana.pdf> (dostęp: 23.11.2018).
- Davis O. A., Whinston A. B., 1961, *The Economics of Urban Renewal*, „Law and Contemporary Problems”, no. 26, 105–117.
- Domański R., 2006, *Geografia ekonomiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Farelnik E., 2015, *Innowacyjność w procesie rewitalizacji obszarów miejskich*, [w:] R. Brol, A. Raszkowski, A. Sztando (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, Wrocław, nr 391, 137–146.
- Graham D. J., 2007, *Variable Returns to Agglomeration and the Effect of Road Traffic Congestion*, „Journal of Urban Economics”, vol. 62(1) za: Harasimowicz A., 2015, *Efekty aglomeracji – czynnik czy bariera rozwoju miast?*, „Studia Miejskie”, t. 20, s. 23–34.
- Harasimowicz A., 2015, *Efekty aglomeracji – czynnik czy bariera rozwoju miast?*, „Studia Miejskie” t. 20, s. 23–34.
- Klasik A., Kuźnik F., Szczupak B., 2013, *Polityka miejska w regionie*, [w:] A. Nowakowska (red.), *Zrozumieć terytorium. Idea i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 169–188.
- Krajowa Polityka Miejska 2023*, dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 20 października 2015 r., Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, październik 2015.
- Kuciński K., 1994, *Geografia ekonomiczna*, Wydawnictwo SGH, Warszawa.
- Lorens P., 2016, *Kształtowanie programów rewitalizacji miast w kontekście współczesnych przemian społeczno-ekonomicznych, doktrynalnych i prawnych*, [w:] P. Lorens (red.), *Wybrane zagadnienia rewitalizacji miast w kontekście przemian społeczno-gospodarczych*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 264, s. 10–25.
- Markowski T., 1999, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Markowski T., 2014, *Ekonomiczny wymiar procesów rewitalizacji*, [http://rewitalizacja.um.warszawa.pl/sites/rewitalizacja.um.warszawa.pl/files/zalaczniki/arttykul/prof.\\_t.\\_markowski\\_.pdf](http://rewitalizacja.um.warszawa.pl/sites/rewitalizacja.um.warszawa.pl/files/zalaczniki/arttykul/prof._t._markowski_.pdf) (dostęp: 14.12.2018).
- Markowski T., Stawasz D. (red.), 2007, *Rewitalizacja a rozwój funkcji metropolitalnych miasta Łodzi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Marszał T., 2005, *Funkcje obszaru metropolitalnego Łodzi*, [w:] K. Bald, T. Markowski (red.), *Obszar metropolitalny Łodzi – wyzwania i problemy*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 215.
- Moore M., 2005, *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Cambridge–London.
- Pająk K., 2005, *Rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu rozwoju lokalnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Pancewicz A., 2005, *Rewitalizacja miejskich przemysłowych terenów nadrzecznych*, [w:] T. Marszał (red.), *Gospodarka przestrzeni polskich miast*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 216, s. 173–188.
- Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym*, GUS, Warszawa 2018.
- Przegląd regionalny Polski 2017*, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2018.
- Rossi-Hansberg E., Sarte P.-D., Owens R., 2010, *Housing Externalities*, „Journal of Political Economy”, vol. 118, no. 3, s. 485–535.

- Rudolf W., 2016, *Marketing terytorialny w ujęciu relacyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Scott A. J., 2011, *Emerging Cities of the Third Wave*, „City”, no. 15, s. 3–4.
- Sikora D., Turała M., 2005, *Rewitalizacja jak instrument determinujący funkcje przestrzeni publicznej w miastach po-przemysłowych – przykład Łodzi*, Wydawnictwo UŁ, Łódź.
- Sikora-Fernandez D., 2018, *Smarter Cities in Post-socialist Country: Example of Poland*, „Cities”, no. 78, s. 52–59.
- Skalski K., 2007, *Rewitalizacja na starcie: aspiracje – bariery – instrumenty; perspektywy na lata 2007–2013*, [w:] B. M. Walczak (red.) *Rewitalizacja – nośnik tożsamości i rozwoju obszarów metropolitalnych*, Wydawnictwo Biblioteka i Instytut Architektury i Urbanistyki Politechniki Łódzkiej, Łódź, s. 61–94.
- Stawasz D., 2013, *Zarządzanie procesami rewitalizacji*, [w:] D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez (red.), *Zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego, wybrane zagadnienia i obszary działania*, Placet, Warszawa, s. 153–170.
- Wiśniewska M., 2018, *Wartość publiczna aglomeracyjnego transportu kolejowego na przykładzie Łódzkiej Kolei Aglomeracyjnej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 517, s. 110–120.
- Wiśniewska M., 2018, *Wartość publiczna i zarządzanie wartością publiczną*, „Samorząd Terytorialny”, nr 3, s. 28–38.
- Zielenbach S., Voith R., Mariano M., 2010, *Estimating the Local Economic Impacts of HOPE VI*, „Housing Policy Debate”, vol. 20(3), s. 485–522.
- [http://www.fr.org.pl/client/show\\_section.php](http://www.fr.org.pl/client/show_section.php) (dostęp: 1.04.2016)