PIOTR LORENS
Politechnika Gdańska

WNIOSKI DO PRZEBUDOWY POLITYKI REWITALIZACJI W POLSCE

Zebrane w prezentowanym tomie opracowania pozwalają na sformułowanie wielu wniosków o charakterze zarówno badawczym, jak i aplikacyjnym. Szczególnie te ostatnie, odnoszące się do kwestii przebudowy polityki rewitalizacji (czy też – w szerszym ujęciu – transformacji) miast w Polsce wydają się być istotnymi ze względu na program prac Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN na nadchodzące lata.

Wspomniana polityka rewitalizacji wiąże się ściśle z uwarunkowaniami ustawowymi. Obowiązująca w Polsce *Ustawa o rewitalizacji z 2015 r.* określa trzy sfery istotne ze względu na tę kwestię:

- **Delimitację obszarów zdegradowanych** – w tym nacisk na wykorzystanie systemu wskaźników ze szczególnym uwzględnieniem kwestii społeczno-ekonomicznych.
- **Planowanie działań rewita**lizacyjnych – z podkreśleniem kwestii partycypacji jako kluczowego zagadnienia istotnego dla określania planowanych do podjęcia działań.
- **Wdrażanie wypracowanych roz**wiązań – w tym z wykorzystaniem nowych w polskiej praktyce instrumentów, jakimi są Specjalna Strefa Rewitalizacji czy Miejscowy Plan Rewitalizacji.

Osobną kwestią jest **integracja polityki rewitalizacji (oraz innych polityk lokalnych) z systemem planowania przestrzennego**, a także rozszerzenia jej o zagadnienia odnowy innych przestrzeni miejskich.

Każde z tych zagadnień – w szczególności w kontekście zebranych w trakcie dotychczasowych prac doświadczeń – wymaga nieco bardziej szczegółowego omówienia.

1. Delimitacja obszarów zdegradowanych

Kwestia delimitacji obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji wiąże się z wieloma problemami, zarówno co do sposobu zaplanowania działań, jak i w odniesieniu do szczegółów realizacyjnych. Pierwszym zagadnieniem jest niespójność

Studia 192 - Lorens - Urbanistyczne 10.indd 492 24.06.2019 06:54:46

systemu – zarówno co do sposobu podejścia do procesu delimitacji, jak i rozbieżności regulacyjnych. W szczególności dotyczy to różnych modeli przeprowadzania procesu analizy wskaźnikowej – przykładowo, autorzy podejmujący się opracowań tego tematu wskazują zarówno na metodę bazującą na wydzielaniu jednostek urbanistycznych, jak i na tzw. poligonach[1]. Tymczasem proces delimitacji obszarów zdegradowanych służyć może także za podstawę budowy systemu statystyki wewnątrzgminnej – który to system obecnie nie istnieje w formie pozwalającej na kompleksowe pozyskiwanie, a następnie agregowanie i analizowanie danych. System taki służyć jednak może nie tylko do celów delimitacji obszarów zdegradowanych, ale także do późniejszej ewaluacji realizowanych programów rewitalizacji. Stanowiąc uzupełnienie i rozwinięcie systemów informacji przestrzennej, pozwolić może także na zbudowanie kompleksowej bazy danych o terenach miejskich i gminnych, które to dane następnie służyć mogą podbudowie wielu kolejnych polityk lokalnych – w tym tzw. planowania zintegrowanego[2]. Powinien być więc jednoznacznie określony, spójny w skali całego kraju i pozwalający na dokonywanie porównań i analiz w skali ponadlokalnej.

Osobnym problemem jest kwestia relacji pomiędzy uregulowaniami ustawowymi, wytycznymi przygotowanymi przez ministerstwo a wytycznymi regionalnymi (opracowywanymi przez Urzędy Marszałkowskie jako Instytucje Pośredniczące Regionalnych Programów Operacyjnych). Zauważyć należy, że wytyczne regionalne często idą znacznie dalej w procesie regulacji sposobu przeprowadzenia delimitacji, co rodzić może wątpliwości natury prawnej. Dotyczy to nie tylko sposobu przeprowadzania delimitacji, ale także przypisywania praw samorządom regionalnym do oceny przeprowadzanych na poziomie lokalnych delimitacji (w tym – co brzmi nieco kuriozalnie – także kwestionowania zasadności takiego a nie innego podziału na jednostki urbanistyczne)[3]. Sprawy te wymagają uregulowania ustawowego i uporządkowania, w szczególności w kontekście przewidywanego wykorzystania przygotowanego już częściowo systemu do ewaluacji osiągniętych efektów oraz w procesie programowania rewitalizacji w kolejnych latach.

Za drugi z najważniejszych problemów uznać można rozbieżności pomiędzy oczekiwaniami co do zestawu wskaźników służących ocenie stanu degradacji obszarów a dostępnością danych niezbędnych w procesie ich wyliczania. Dotyczy to zarówno braku danych jako takich, ale także i różnych sposobów ich zbierania i agregowania przez poszczególne instytucje (np. samorząd i jego poszczególne agendy, Policja Państwowa, Urzędy Skarbowe itp.). Niezależnie od tego, wiele danych jest

[1] Rozważania na ten temat zawarte zostały m.in. w pracy: Jarczewski W. (red.), 2016, *Delimitacja krok po kroku. Metoda wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji na potrzeby Gminnych Programów Rewitalizacji.* Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

[2] Zagadnienie reformy systemu planowania i wprowadzenie tzw. planowania zintegrowanego w ostatnich latach było wielokrotnie dyskutowane zarówno w kręgach rządowych, jak i na forum Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.

[3] Dotyczy to także kwestii weryfikacji treści samych programów rewitalizacji. Przykładem mogą być wytyczne przygotowane przez samorząd województwa pomorskiego.

MOST WIEDZY Pobrano z mostwiedzy.pl

trudnych do pozyskania ze względu na ochronę danych osobowych czy brak regulacji dotyczących ich udostępniania. Proces ten bywa także niezmiernie czasochłonny i angażujący dla lokalnego samorządu, co wynika z konieczności pozyskiwania wielu danych w sposób „na piechotę", a więc – bez wykorzystania istniejących systemów informatycznych[4]. Ponadto odmienne sposoby agregacji danych w poszczególnych jednostkach czy zróżnicowanie regionalne w odniesieniu do niektórych z nich czynić mogą wszelkie porównania o charakterze ponadlokalnym trudnymi.

Osobnym zagadnieniem jest także partycypacja społeczności lokalnej w procesie zarówno podziału poszczególnych miast czy gmin na jednostki urbanistyczne, jak i identyfikacji obszarów zdegradowanych. Co interesujące, wyniki analizy wskaźnikowej służącej delimitacji obszarów zdegradowanych (i obszaru rewitalizacji) częstokroć pokrywają się z wynikami publicznych dyskusji nad wskazaniem obszaru rewitalizacji. Ponadto poza kwestiami czysto statystycznymi, konieczne wydaje się także uwzględnienie wyborów politycznych lokalnych władz samorządowych – w szczególności co do wyboru obszaru interwencji (czyli: obszaru rewitalizacji).

W konsekwencji, wskazać należy na konieczność przejrzenia obecnie obowiązujących regulacji pod kątem ich uporządkowania oraz wypracowania i wdrożenia spójnego systemu pozyskiwania, agregacji i wykorzystania w procesie nie tylko przeprowadzania delimitacji obszarów zdegradowanych, ale także i wewnątrzgminnego zróżnicowania sytuacji w odniesieniu do analizowanych sfer. Podobnie, konieczne jest wskazanie jednoznacznego sposobu wyłaniania obszaru interwencji, choć dotyczy to już głównie procesów rewitalizacji opisanych ustawowo. Wymagać to będzie także w pewnym stopniu przeformułowania systemu statystyki publicznej. Efektem stać się jednak może system monitorowania sytuacji w odniesieniu do poszczególnych jednostek urbanistycznych, co – jak już wspomniano – wykorzystywane być może m.in. w znacznie szerzej zakrojonych procesach planowania i monitorowania rozwoju lokalnego. Wymaga to jednak przewartościowań także w zakresie sposobu organizacji odpowiedzialnych za te kwestie służb oraz przeznaczania na te cele znacznych środków.

2. Planowanie działań rewitalizacyjnych

Podobnie jak w odniesieniu do delimitacji obszarów zdegradowanych i rewitalizacji, także i kwestia planowania działań rewitalizacyjnych podlega rozbieżnym regulacjom na szczeblach centralnym oraz regionalnym. Także i w odniesieniu do tego zagadnienia rodzi się pytanie o nadrzędność jednej regulacji nad drugą. W szczególności wiąże się to z rozbieżnymi sytuacjami w odniesieniu do programów rewitalizacji współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej oraz pozostałych – w odniesieniu do tych ostatnich nie jest jasne, na ile samorządy – planując działania

[4] Wnika to m.in. z odmienności sposobu agregacji tych danych, a także niemożności powiązania np. systemów informacji przestrzennej z systemami używanymi przez służby skarbowe.

MOST WIEDZY Pobrano z mostwiedzy.pl

Studia 192 - Lorens - Urbanistyczne 10.indd 494 24.06.2019 06:55:35

rewitalizacyjne – powinny się posługiwać tymi wytycznymi regionalnymi. Stąd także i w kontekście planowania działań rewitalizacyjnych konieczne jest uporządkowanie systemu i jednoznaczne określenie podstaw planowania działań.

Drugą kwestią jest konieczność uregulowania kwestii partycypacji. W szczególności dotyczy to form/katalogu praktyk możliwych do wykorzystania w procesie planowania. Podobnie, konieczne jest określenie roli grupy planującej (zazwyczaj: przedstawicieli interesariuszy procesu, choć nie zawsze warunek ten jest spełniony) w przygotowaniu całego dokumentu. Wbrew pozorom, obecnie kwestia ta nie jest uregulowana w dostatecznym stopniu, a powierzenie prac różnym grupom osób (ekspertom, samorządowcom lub społeczności lokalnej właśnie) skutkuje przygotowaniem dokumentów o odmiennym charakterze, a co za tym idzie – trudnych do porównania. Elementem tego zagadnienia jest konieczność uporządkowania sposobu dokumentacji przebiegu konsultacji społecznych. Obecnie zależy to w dużej mierze od samorządu lub grupy odpowiedzialnej za przygotowanie danego dokumentu programu rewitalizacji. Zauważyć jednak trzeba, że – w wypadku samorządów starających się o dofinansowanie działań rewitalizacyjnych ze środków Unii Europejskiej będących w gestii regionów – pojawiają się (analogicznie do kwestii delimitacji oraz planowania rewitalizacji) kwestie odmiennych wymogów zawartych w regulacjach o zasięgu krajowym oraz regionalnym.

Kolejne zagadnienie dotyczy integracji działań rewitalizacyjnych. Wymóg ten jest podkreślany zarówno w zapisach *Ustawy o rewitalizacji*, jak i w wytycznych opracowanych na szczeblu centralnym oraz w poszczególnych regionach. Mimo to brak jest jednoznacznej wykładni co do sposobu planowania projektów o charakterze zintegrowanym, w tym z uwzględnieniem ich kontekstu przestrzennego. W tym kontekście znów pojawia się kwestia zasadności oraz trybu opiniowania tych projektów przez Urzędy Marszałkowskie w kontekście konkursów wiążących się z podziałem środków Unii Europejskiej w ramach *Regionalnych Programów Operacyjnych*. Podkreślony powinien być także sposób uwzględniania ewentualnych zmian wynikających z tych uzgodnień w dokumentach programów rewitalizacji.

3. Wdrażanie wypracowanych rozwiązań

Wdrażanie wypracowanych programów rewitalizacji wciąż jeszcze pozostaje w sferze realizacji, choć – na bazie doświadczeń poprzedniego okresu programowania[5] – także można określić wnioski w odniesieniu do ukończonych już projektów lub przedsięwzięć. Możliwe jest także określenie wniosków dotyczących realizacji obecnie przygotowanych programów[6], w szczególności w odniesieniu do planowanego wykorzystania ustawowych narzędzi wdrażania zaplanowanych działań.

[5] Chodzi o perspektywę finansowa Unii Europejskiej obejmującą lata 2007-2013.
[6] Chodzi o bieżącą perspektywę finansową Unii Europejskiej, obejmującą lata 2014-2020.

MOST WIEDZY Pobrano z mostwiedzy.pl

Z analizy tej jednoznacznie wynika, że samorządy chętnie będą wyznaczać Specjalne Strefy Rewitalizacji, stanowiące nowy w polskich realiach instrument, podobny do stosowanych w krajach Europy Zachodniej w odniesieniu do obszarów transformacji miejskich. Pozwoli on na łatwiejszą realizację zaplanowanych działań w odniesieniu do wybranych obszarów miejskich, w tym w kontekście procedur administracyjnych czy związanych z przekształceniami własnościowymi. Natomiast zapewne bardzo ograniczone będzie stosowanie innego instrumentu przewidzianego zapisami ustawy, a mianowicie – miejscowego planu rewitalizacji. Wydaje się, że samorządy nie potrzebują tego rozwiązania, ponieważ przygotowany w formule przewidzianej obecnie *Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w zupełności powinien wystarczać jako podstawa planowanych działań.

W kontekście instrumentów realizacyjnych brakuje natomiast innego dokumentu planistycznego, jakim mogłaby stać się strategia przekształceń urbanistycznych. Dokument ten stanowić mógłby uzupełnienie opisanego ustawowo programu rewitalizacji, wskazując charakter i sposób przeprowadzenia działań w przestrzeni obszaru rewitalizacji. Podobne instrumenty mogłyby zresztą także funkcjonować w odniesieniu do innych obszarów zdegradowanych, nie tylko tych o charakterze śródmiejskim czy mieszkaniowym.

Osobnym problemem jest także zorganizowanie procesu monitorowania realizacji projektów i przedsięwzięć. Zagadnienie to wiąże się z koniecznością zbudowania omówionego w rozdziale pierwszym niniejszego podsumowania kompleksowego systemu zbierania, agregowania i analizowania danych. Obejmuje także przygotowanie w ramach samorządów lokalnych odpowiednio przeszkolonych służb, odpowiedzialnych za całość tego procesu.

4. Inne zagadnienia

Wraz z kolejnymi koncepcjami reformy systemu gospodarowania przestrzenią (w tym – wiążących się z opracowaniem nowego ustawodawstwa, np. w postaci Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego czy też nowej wersji *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*), sukcesywnie podejmowana jest dyskusja nad ulokowaniem kwestii rewitalizacji w szerszym kontekście problematyki gospodarowania przestrzenią. Przy tej okazji zasadne wydaje się także podjęcie problematyki sanacji innych niż rewitalizowane (w sensie definicji ustawowej) obszarów, w tym – np. poprzemysłowych. Niezależnie od słuszności tego typu postulatów, działania te nie przyniosły, jak dotychczas, konkretnych rezultatów. Tymczasem, jak wskazuje spektrum podejmowanych interwencji (opisanych w poszczególnych pracach zgromadzonych w niniejszym tomie), poza obszarami rewitalizacji wyznaczonymi na podstawie zapisów ustawy coraz częściej podejmowane są – także w formule partnerstwa publiczno-prywatnego,

MOST WIEDZY Pobrano z mostwiedzy.pl

Studia 192 - Lorens - Urbanistyczne 10.indd 496 24.06.2019 06:55:35

a także ze środków własnych inwestorów prywatnych czy – rzadko, ale jednak – publicznych – programy przekształceń innych obszarów i struktur. Obecnie proces ten w żaden sposób nie jest uregulowany ani opisany, co oznacza, że odbywa się w realiach podobnych do inwestowania na terenach wolnych. Ze względu na wiele kwestii, w tym m.in. wiążących się z możliwymi ograniczeniami i korzyściami związanymi z realizacją tych przedsięwzięć, sposób ich realizacji wymaga także objęcia zapisami ułatwiającymi podejmowanie bardziej złożonych przekształceń.

Podsumowanie

Analizując rozpoczęty proces rewitalizacji oraz transformacji (w odniesieniu do obszarów nie objętych zapisami ustawowymi) struktur zdegradowanych uznać należy, że podjęcie prac nad uregulowaniem wielu kwestii wiążących się z tymi zagadnieniami jest krokiem w dobrą stronę. Jednak konieczne wydaje się ponowne przemyślenie całości systemu delimitacji obszarów zdegradowanych oraz planowania rewitalizacji, z uwzględnieniem (jako rozszerzenie obecnie przewidzianych ram interwencji) innych typów obszarów zdegradowanych niż mieszkaniowe. Działania te powinny iść w kierunku wypracowania systemu spójnego i transparentnego, gdzie każdy etap decyzji – w tym uwzględniający kwestie alokacji środków Unii Europejskiej – będzie jasno opisany i zrozumiały dla wszystkich interesariuszy. W przeciwnym razie grozi nam utrwalenie się systemu o cechach uznaniowości. Należy przy tym mieć na względzie fakt, że po zakończeniu obecnego okresu programowania (czyli po 2022 r.) system ten będzie mógł być wykorzystany przy przygotowywaniu kolejnych działań.

Pamiętać także należy o konieczności doprecyzowania formuły projektów zintegrowanych – w tym ich komponentów przestrzennych. Dlatego też niezmiernie istotnym wątkiem jest konieczność przywrócenia należytego miejsca w polityce rewitalizacji (a także – transformacji miast) kwestiom przestrzennym. Dodatkowo, wskazane jest wypracowanie systemu obejmującego także tereny zdegradowane o charakterze *brownfields*, w tym poprzemysłowe, pokolejowe, pokopalniane, powojskowe i in. Istotne jest także podkreślenie kwestii architektonicznych – w tym kreowania tożsamości miejsca przez lokalne rozwiązania przestrzenne. Celowe jest także przywrócenie znaczenia transformacji przestrzeni publicznych – kwestia ta została w obecnej praktyce i regulacji ustawowej zdecydowanie pominięta.

MOST WIEDZY Pobrano z mostwiedzy.pl

Studia 192 - Lorens - Urbanistyczne 10.indd 497 24.06.2019 06:55:35