

Andrzej SZTANDO

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

## GOSPODARCZA PŁASZCZYŻNA PROGRAMÓW REWITALIZACJI OBSZARÓW MIEJSKICH

### ECONOMIC ASPECT OF TOWN AREAS REVITALIZATION PROGRAMS

**ABSTRACT:** Concept of town areas revitalisation isn't homogeneous. Depending on transformations city structures we can talk about urban-spatial revitalisation, demographic revitalisation, cultural revitalisation or economic revitalisation. In most practical cases we deal with series of goals. The author focuses on economic aspects revitalisation processes and aims their importance to durability of achieved effects. In the next part, he points requirements of revitalisation program which are making it a effective tool of economic development creation. The article is concluded by observations about economic revitalisation planning in Poland.

**KEY WORDS:** city, revitalisation, revitalisation programme, economic

### Degradacja struktur miejskich

Degradacja struktur miejskich w Polsce jest zjawiskiem częstym. Potocznie utożsamiana jest z pogarszaniem się stanu technicznego budynków, budowli i technicznej infrastruktury składających się na materialną tkankę miasta. Tymczasem degradacja ta ma znacznie bardziej złożony charakter. Oprócz aspektów architektonicznych, urbanistycznych i przestrzennych obejmuje również szereg innych, niekorzystnych zjawisk o charakterze społecznym, środowiskowym i gospodarczym. Niemniej jednak pogorszenie się stanu substancji materialnej jest z jednej strony przyczyną pozostałych problemów, a z drugiej ich efektem. Jest zatem elementem sprzężenia zwrotnego, w którym pełni bardzo istotną rolę.

Omawiana degradacja rzadko dotyczy większości obszaru miasta, jednak w wielu wypadkach obejmuje istotną jego część. Uprawnione wydaje się twierdzenie, że zjawisko to koncentruje się w pewnych fragmentach struktury miejskiej, natomiast w innych występuje z mniejszym natężeniem lub nie ma miejsca w ogóle. Zbiór czynników degradacji miast jest liczny, a ich wpływ na obecny, negatywny stan rzeczy trwał najczęściej w długim okresie i niejednokrotnie trwa do dnia dzisiejszego. Z punktu widzenia

miast borykających się z problemem degradacji niektóre z przyczyn mają charakter egzogeniczny, i to nie tylko państwowy, lecz nawet międzynarodowy. Inne, to czynniki typowo wewnętrzne, ale jednocześnie występujące w większości ośrodków miejskich. Skupiając się przede wszystkim na czynnikach degradacji materialnej tkanki miasta, dostrzec można wśród nich II wojnę światową i sposoby usuwania jej skutków oraz charakterystyczne dla gospodarki socjalistycznej: podporządkowanie sfery społecznej uprzemysłowieniu kraju, niską jakość ówczesnego budownictwa, marginalizację własności prywatnej, niski poziom realnych wydatków na bieżące utrzymanie i okresową modernizację tkanki mieszkaniowej, zaniechanie stosowania rynkowego rachunku efektywności inwestycji, przestarzałość technologii budowlanych i niedostatki materiałowe. Czynniki powodującymi analogiczne skutki są również współczesne, a wynikające głównie z transformacji społeczno-gospodarczej: niezgodność struktury funkcjonalnej ze strukturą zagospodarowania układu lokalnego, uwarunkowania prawne stanowiące barierę inwestycyjną, trudna sytuacja finansowa właścicieli substancji miejskiej, nieprawidłowości w zarządzaniu przestrzenią, niski poziom szeroko rozumianego kapitału społecznego oraz wykorzystywanie nieefektywnych metod gospodarowania majątkiem publicznym.

## Procesy rewitalizacji

Wraz z rozwojem społeczno-gospodarczym kraju wiele obszarów miejskich, których stan pogarszał się przez ostatnie kilkadziesiąt lat, ulega dziś procesom odbudowy prowadzonym przez kapitał prywatny. Dotyczy to szczególnie najatrakcyjniejszych z punktu widzenia przedsiębiorców centrów miast, a także tych dzielnic mieszkalnych, które upodobał sobie mieszkańcy dysponujący dochodami znacznie przekraczającymi średnie. Z kolei władze samorządowe, zmierzając do poprawy parametrów technicznych budynków i infrastruktury komunalnej, realizują szereg przedsięwzięć remontowych oraz modernizacyjnych. Jednak w wielu miastach równoległe z tymi pozytywnymi procesami postępuje pogłębianie się zjawiska degradacji innych dzielnic. Pogłębia się zatem polaryzacja przestrzeni miejskiej na dwie grupy diametralnie odmiennych biegunów rozwoju. Warto także nadmienić, że nawet tam, gdzie realizowane są wspomniane inwestycje, nie zawsze możemy mówić o pełnej rewitalizacji. Rewitalizacja jest bowiem procesem przeciwnym w stosunku do degradacji i jako taka oznacza osiągnięcie wielu bardzo zróżnicowanych celów gospodarczych, społecznych i środowiskowych, wśród których jako przykłady można wymienić: ograniczenie bezrobocia, patologii społecznych, wykluczenia społecznego, emisji zanieczyszczeń, a także osiągnięcie wysokiego poziomu bezpieczeństwa publicznego, aktywności społecznej i gospodarczej, ładu przestrzennego, estetyki, dostępności miasta dla osób niepełnosprawnych czy też przywrócenie wartości historyczno-zabytkowych. Trudno sobie zatem wyobrazić, że jakakolwiek inwestycja o charakterze wyłącznie budowlanym mogła samoistnie zagwarantować osiągnięcie ich wszystkich.

Aby tak zróżnicowane cele zostały osiągnięte, niezbędna jest wielotorowa i skoordynowana interwencja publiczna. Coraz częściej realizują ją samorzady miejskie pod postacią tzw. programów rewitalizacji. Rozwojowi takiej działalności sprzyja współcześnie szereg czynników. Są nimi: wzrost świadomości władz miejskich co do własnej roli w kształtowaniu procesów rozwoju miasta, wzrost oczekiwań społecznych w tym zakresie, wzrost możliwości finansowych samorządów, rozwój krajowego zaplecza naukowo-badawczego i usług konsultingowych związanych z rewitalizacją miast, napływ wiedzy i doświadczeń w tym zakresie z krajów Europy Zachodniej. Istotnym katalizatorem budowy i wdrażania programów rewitalizacji (według wielu specjalistów katalizatorem najważniejszym) są środki pochodzące z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej.

### **Trwałość efektów rewitalizacji**

Jak w przypadku każdej interwencji publicznej, tak i w przypadku programów rewitalizacji miast pojawia się pytanie o jej trwałość. Nie jest bowiem trudno wyobrazić sobie sytuację, w której kupiona za pieniądze podatników poprawa stanu zdegradowanego fragmentu miasta ma charakter krótkookresowy, ponieważ w procesie rewitalizacji nie usunięto czynników degradacji. W konsekwencji rozważań nad takim, niewątpliwie negatywnym scenariuszem omawianej interwencji pojawia się pytanie o cechy dobrego programu rewitalizacji. Dobrego, to znaczy takiego, który nie tylko prowadzi do osiągnięcia wymienionych wyżej celów, ale jednocześnie zapewnia wysokie prawdopodobieństwo, że uzyskany stan rewitalizowanego obszaru będzie trwały, przy czym słowo „trwały” nie oznacza tutaj wyłącznie braku zmian owego stanu. Pojęcie trwałości efektów rewitalizacji należy bowiem rozumieć nie tylko jako nienarastanie przyczyn, dla których ją podejmowano, ale również rozwój zrewitalizowanego obszaru odbywający się bez pomocy publicznej lub z takim jej udziałem, który można uznać za uzasadniony. Oczywiście otwarte pozostaje pytanie, czym jest ów uzasadniony udział pomocy publicznej, niemniej jednak ze względu na fakt, iż współczesne władze samorządowe permanentnie stosują różnorodne narzędzia wspierania rozwoju gospodarczego (Sztando 1999) i społecznego, udziału takiego nie można pomijać. Nie ulega jednak wątpliwości, że powinien on być znacząco mniejszy niż podczas realizacji programu rewitalizacji.

W zbiorze podstawowych warunków trwałej rewitalizacji znajduje się podjęcie działań, dzięki którym osiągnięty zostanie stan równowagi ekonomicznej rewitalizowanego obszaru. Owa ekonomiczna równowaga to sytuacja, w której koszty jego funkcjonowania są równoważone przez dochody, które generuje, lub korzyści, które przynosi dla otoczenia. W pierwszym przypadku mamy zatem do czynienia z sytuacją, w której gospodarka i społeczność zrewitalizowanego obszaru generują dochody pokrywające bieżące koszty jego funkcjonowania, a także umożliwiające realizację inwestycji odtworzeniowych i rozwojowych. W przypadku drugim chodzi o pełnienie przez zrewitalizo-

wany obszar takich funkcji, których jakość i wolumen będą powodować, iż otoczenie to będzie skłonne ponosić analogiczne koszty. W celu uzyskania większej przejrzystości wywodu obie sytuacje warto zilustrować przykładami fikcyjnymi, lecz bazującymi na rzeczywistych procesach rewitalizacyjnych.

Załóżmy, że w pierwszym przypadku obszarem, w stosunku do którego sporządzany i wdrażany jest program rewitalizacji, jest dzielnica pełniąca głównie funkcje mieszkalne, usługowe i handlowe, której mieszkańcy to zbiorowość składająca się z osób zaliczanych do co najmniej jednej z grup takich jak: bezrobotni, osoby wykluczone społecznie, osoby w podeszłym wieku, niepełnosprawni, osoby dotknięte patologiami społecznymi i popadające w konflikt z prawem, członkowie rodzin wielodzietnych, osoby o niskim poziomie kwalifikacji zawodowych, osoby utrzymujące się ze świadczeń emerytalnych, rentowych, socjalnych lub wynagrodzenia zbliżonego do płacy minimalnej. Załóżmy także, że placówki handlowe i usługowe charakteryzują się ofertą i standardem adekwatnym do siły nabywczej wymienionych mieszkańców. Z technicznego punktu widzenia dzielnicę taką można poddać rewitalizacji urbanistycznej, np. dokonując odbudowy lub renowacji infrastruktury technicznej i przetrzeźnienia publicznych (place, skwery, parkingi itp.), wykonując remonty i modernizacje komunalnych obiektów mieszkalnych i lokali użytkowych, wspierając finansowo analogiczną działalność obiektów spółdzielni mieszkaniowych czy nawet – po pokonaniu trudności natury prawnej – prywatnych. Jednak poprawa sytuacji urbanistycznej takiej dzielnicy nie rozwiąże problemów ekonomicznych i społecznych jej mieszkańców. Z braku odpowiednio wysokich dochodów nie będą w stanie bezpośrednio (poprzez czynsze) i pośrednio (poprzez obciążenia podatkowe i wydatki konsumpcyjne) finansować zrewitalizowanych struktur materialnych. Jeśli dołączymy do tego brak prawa własności do zajmowanych lokali mieszkalnych, patologie społeczne, niski poziom aktywności ekonomicznej i wieloletnie przyzwyczajenie do utrzymywania się ze świadczeń publicznych, to nie powinien dziwić skutek w postaci ponownego pogłębiania się degradacji omawianego obszaru, którą można kompensować jedynie kolejnymi środkami publicznymi wypracowanymi poza nim. Byłoby to zatem ciągle kupowanie akomodacji struktur. Analogicznie błędne byłoby również rewitalizowanie dzielnic poprzemysłowych bez dostatecznego zainteresowania przedsiębiorców ich wykorzystaniem, czy też obszarów o zdegradowanych walorach środowiskowych bez usuwania źródeł zanieczyszczeń.

W drugim wariantcie założmy, że rewitalizowana jest część miasta o funkcjach głównie rekreacyjno-wypoczynkowych, z których korzystają przede wszystkim mieszkańcy tego miasta. Tutaj z kolei problem nie polega na konieczności generowania na jego terenie środków niezbędnych do jego funkcjonowania, lecz na sile przesłanek, dla których środki te płyną z budżetu samorządu miejskiego. Jeśli siła ta będzie niedostateczna, co będzie mieć miejsce w przypadku małej użyteczności omawianego terenu dla mieszkańców lub np. turystów, i będzie się ujawniać w postaci niskiego stopnia jego wykorzystania, to nakłady na jego utrzymanie najprawdopodobniej zostaną ograniczone, co skutkować będzie jego ponowną degradacją.

## Płaszczyzna gospodarcza programów rewitalizacji

Koncentrując kolejne rozważania wyłącznie na problemach rewitalizacyjnych zasygnalizowanych w pierwszym przykładzie, dochodzimy do pytania o to, jakie cechy powinna mieć rewitalizacyjna interwencja publiczna, aby jej zamierzone skutki były trwałe. Odpowiedź na to pytanie pozornie jest prosta. Można bowiem stwierdzić, że interwencja ta powinna polegać nie tylko na rewitalizacji urbanistycznej obiektów materialnych miasta, ale również, jeśli nie przede wszystkim, na rewitalizacji stosunków gospodarczych, a także społecznych oraz ekonomicznych postaw i szeroko rozumianej wiedzy jego mieszkańców. Jednak znacznie łatwiej jest odpowiedzieć na pytanie, jak dokonać rewitalizacji urbanistycznej, gdyż w tym zakresie mamy do czynienia ze stabilną materią i zaawansowaną współcześnie wiedzą techniczną, niż wskazać gwarantujące sukces narzędzia oraz metody kreowania rozwoju gospodarczego i społecznego fragmentu miasta. Jest on bowiem konglomeratem różnych, zmiennych podmiotów o fluktuujących celach i funkcjonujących w równie zmiennym otoczeniu, z którym powiązany jest nie zawsze stabilnymi relacjami. Tym niemniej nie tylko można, ale ze względu na ich znaczenie należy poszukiwać rozwiązań gospodarczej i społecznej płaszczyzny rewitalizacji. Ograniczając zakres wywodów do płaszczyzny gospodarczej, warto zidentyfikować cechy, jakimi powinien charakteryzować się program rewitalizacji, aby można było uznać go za optymalny z punktu widzenia jego potencjalnej skuteczności w zakresie poprawy lokalnych stosunków ekonomicznych i trwałości tej poprawy. Wspomniane ograniczenie oznacza, że w dalszych częściach artykułu pominięte zostaną cechy, jakie powinien posiadać program rewitalizacji w zakresie społecznym i przestrzenno-środowiskowym.

Pierwszym z wymogów, jakie powinien spełniać program rewitalizacji, jest oparcie na nieprzypadkowej diagnozie i analizie problemów gospodarczych oraz problemów społecznych o charakterze również ekonomicznym, występujących na przedmiotowym obszarze. Badania te stanowią etap poszukiwań przyczyn i skutków jego gospodarczej degradacji. Nie mogą być jednak przeprowadzone tylko w stosunku do niego. Żaden fragment miasta nie jest bowiem systemem autonomicznym. Stąd też diagnoza i analiza muszą objąć zarówno rewitalizowany obszar, jak i resztę gospodarki lokalnej, a niekiedy również czynniki o charakterze wyraźnie ponadlokalnym. Wśród przedmiotów takich badań w układzie wewnętrznym oraz zewnętrznym bez wątplenia znaleźć się powinny: podmioty gospodarcze, społeczna skłonność do przedsiębiorczości, tradycje gospodarcze, rynek pracy, procesy migracyjne, bezrobocie, system kształcenia ponadpodstawowego oraz dostępność i organizacja przestrzeni przeznaczonej dla przedsiębiorczości, a także istotne z punktu widzenia działalności gospodarczej: składniki infrastruktury technicznej, walory logistyczne, kapitał społeczny oraz walory turystyczne i kulturowe. Nie bez znaczenia są również: popyty na aktualne i potencjalne produkty oraz usługi, procesy alokacji kapitału inwestycyjnego, tranzyty komunikacyjne, konkurencja z innymi częściami miasta oraz prowadzone na obszarze przewidzianym do rewitalizacji progospodarcze działania innych organów publicznych. Oczywiście, powyższa lista

ma charakter modelowy i w praktyce powinna być adaptowana do specyfiki rewitalizowanego obszaru i jego otoczenia. Nie można również pomijać aspektu przyszłości. W przypadku przynajmniej niektórych właściwości i zjawisk warto dokonać prognoz. Pozwolą one zidentyfikować bogatszą i wierniejszą rzeczywistości paletę szans i zagrożeń przedmiotu rewitalizacji, a w konsekwencji skutecznie określić cele i zadania programu rewitalizacji.

Proces diagnozy nie może zostać oparty wyłącznie o informacje o charakterze obiektywnym. Nie mniej ważna jest weryfikacja opinii użytkowników gospodarczych fragmentów zdegradowanego obszaru, które to opinie nie zawsze muszą się pokrywać z ustaleniami bazującymi na materiałach źródłowych czy badaniach terenowych. Koncentracja na użytkownikach oznacza, że niezbędne jest objęcie tą weryfikacją jego mieszkańców, osób prowadzących na jego terenie działalność gospodarczą, a także osób korzystających oraz mogących korzystać z jego gospodarczych cech, lecz zamieszkujących poza nim. Pytania kierowane do mieszkańców będą mieć na celu identyfikację niezaspokojonych w pełni potrzeb, które mogą być zaspokojone dzięki lokalnym podmiotom gospodarczym oraz gotowości i zamiarom w zakresie podejmowania własnej działalności gospodarczej. Pytania do przedsiębiorców obejmować będą kwestie warunków prowadzenia firmy, zamiarów inwestycyjnych i zatrudnieniowych, a także skłonności do udziału w przedsięwzięciach, w tym również publiczno-prywatnych, służących rozwojowi gospodarstwu przedmiotowego obszaru. Z kolei zewnętrznym użytkownicy mogą wyrazić zdanie o atrakcyjności jego np. handlowych, usługowych czy turystycznych walorów oraz własnych oczekiwaniach dotyczących jego przekształceń. Całość tak przeprowadzonego badania opinii jest pierwszym z dwóch etapów społecznych konsultacji gospodarczej części programu rewitalizacji.

Kolejnym etapem jest formułowanie wiązki celów głównych i pośrednich stanowiących wraz ze szczegółowymi zadaniami główną część omawianego programu. Jeśli chodzi o cele główne, to obok tych, które dotyczą podnoszenia walorów użytkowych rewitalizowanego obszaru i zgodnego z wymogami ekorozwoju wykorzystywania jego zasobów, jednym z nich powinien stać się cel związany z szeroko rozumianym rozwojem gospodarczym. Bez wątplenia nie można określić jego uniwersalnej treści, ponieważ tak jak różnią się zdegradowane dzielnice, tak różnić się muszą ich programy rewitalizacji. Możliwe jest natomiast zaprezentowanie przykładu, w którym takim celem jest maksymalizacja poziomu rozwoju gospodarczego z jednoczesnym dążeniem do dywersyfikacji usług i handlu. Dążąc do wyjaśnienia jego treści, można powiedzieć, że rozwój gospodarczy należy tu rozumieć jako rozwój zbiorowości podmiotów gospodarczych, tzn. przedsiębiorstw zlokalizowanych na terenie rewitalizowanego obszaru oraz zlokalizowanych na jego terenie oddziałów, filii i innych placówek podmiotów mających swoją siedzibę poza nim. Rozwój ten należy utożsamiać z tworzeniem nowych przedsiębiorstw, doskonaleniem oraz wprowadzaniem nowych produktów i usług, unowocześnianiem technologii wytwarzania, rozszerzaniem rynków zbytu, zwiększaniem efektywności wytwarzania, korzystnymi zmianami formy prawnej działalności oraz korzystnymi zmianami struktury kapitałowej. Może on odbywać się wyłącznie

jako pozytywne przekształcenia strukturalne, jednak zwykle towarzyszyć mu będzie wzrost gospodarczy, którego symbolem są nowo powstające firmy, procesy inwestycyjne i zwiększanie zatrudnienia. Rozwój gospodarczy to również takie przekształcenia podmiotów gospodarczych, dzięki którym unikają one sytuacji pozostawania w roli nieakceptowalnej bariery rozwoju miasta i jego otoczenia na płaszczyźnie społeczno-kulturowej lub ekologicznej. W omawianym przykładzie uznanie zmian sfery przedsiębiorczości za rozwój wymaga spełnienia przez nią dodatkowego warunku. Jest nim dywersyfikacja. Tego typu klauzula może pojawić się wtedy, gdy gospodarka rewitalizowanego obszaru ma charakter monofunkcyjny, przez co utrzymuje się wysokie ryzyko jego kryzysu w sytuacji spadku popytu na wytwory dominującej branży.

Celom głównym podporządkowuje się cele niższego rzędu (pośrednie), zwane zwykle operacyjnymi. Również wśród nich znaleźć się muszą cele o progospodarczym charakterze. Podobnie jak w przypadku głównych, nie istnieją takie, które miałyby charakter uniwersalny. Jako przykłady mogą zatem posłużyć takie cele operacyjne jak:

- rozwój przedsiębiorczości, który oznacza wzrost liczby i rozwój wewnętrzny (wzrost zysków, wartości podmiotu, zakresu działalności, pozycji konkurencyjnej, zatrudnienia, ograniczenie negatywnego wpływu na środowisko) podmiotów gospodarczych; wzrost liczby i rozwój (poszerzenie zakresu działalności, wzrost skuteczności działalności) instytucji otoczenia biznesu; polifunkcjonizację struktury gospodarki; wzrost skłonności mieszkańców do podejmowania działalności gospodarczej;

- rozwój rynku pracy, na który składają się: zwiększenie liczby miejsc pracy; dostosowanie struktury jakościowej podaży i popytu na tym rynku; zmniejszenie liczby osób bezrobotnych; zmniejszenie zjawiska nielegalnego zatrudnienia;

- rozwój funkcji turystyczno-rekreacyjnych, wyrażający się: wzrostem liczby i rozwojem wewnętrznym podmiotów gospodarczych świadczących usługi turystyczno-rekreacyjne (wzrostem zysków, wartości podmiotu, zakresu działalności, pozycji konkurencyjnej, zatrudnienia, ograniczeniem negatywnego wpływu na środowisko); wzrostem liczby i rozwojem publicznych urzędów turystyczno-rekreacyjnych (wzrostem dostępności, jakości, poszerzeniem zakresu funkcjonalnego); wzrostem dostępności usług turystyczno-rekreacyjnych i usług im towarzyszących; wzrostem liczby osób korzystających z funkcji turystyczno-rekreacyjnych.

Osiągnięcie celów wymaga od podmiotu rewitalizacji wykonania zespołu przedsięwzięć o charakterze inwestycyjnym, organizacyjnym, modernizacyjnym i uchwałodawczym. Skutkiem wprowadzenia celów związanych ze sferą gospodarczą jest przyporządkowanie im analogicznych zadań. Instrumentarium służące ich realizacji nie może być jednak skonstruowane wyłącznie z narzędzi o oddziaływaniu pośrednim, takich jak np. budowa infrastruktury technicznej, renowacja budynków i budowli. Oczywiście trudno nie doceniać ich znaczenia, jednak trafne wydaje się stwierdzenie, że samodzielnie mogą one nie przynieść spodziewanego rezultatu w sferze gospodarczej. W związku z tym uzasadniony jest postulat poszukiwania możliwości realizacji przedsięwzięć bezpośrednio związanych ze stymulowaniem rozwoju gospodarczego. Ich przykładami mogą być: pozyskiwanie inwestorów zewnętrznych poprzez wspieranie ich

procesów inwestycyjnych, udzielanie pomocy publicznej *de minimis* w postaci zwolnień i ulg w podatku od nieruchomości, umarzanie lub rozkładanie na raty zaległości podatkowych<sup>1</sup>, organizacja usług doradczych i szkoleniowych dla osób zamierzających podjąć działalność gospodarczą, organizacja szkoleń dla osób poszukujących pracy, wspieranie przedsiębiorców w pozyskiwaniu pracowników, realizacja działań z zakresu promocji gospodarczej, realizacja przedsięwzięć gospodarczych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, udzielanie poręczeń kredytowych. W przypadku rewitalizacji dzielnic poprzemysłowych dodatkowymi metodami kreowania rozwoju gospodarczego mogą być: tworzenie parku przemysłowego lub przemysłowo-technologicznego, wnioskowanie o objęcie nieruchomości specjalną strefą ekonomiczną czy utworzenie tzw. inkubatora przedsiębiorczości.

Konsekwencją obecności problematyki gospodarczej w diagnostyczno-prognostycznej i planistycznej części programu rewitalizacji jest jej obecność w części wdrożeniowej. Przejawia się ona w postaci wskazań, jakie tzw. branżowe projekty i programy mają zostać sporządzone w procesie realizacji programu rewitalizacji. W przypadku problematyki gospodarczej mogą to być np.: projekty stosownych uchwał rady miasta, program promocji, program szkoleń, projekt partnerstwa publiczno-prywatnego czy projekt parku technologicznego. Korzystnym rozwiązaniem jest także określenie wymogów, jakie powinny one spełniać, a także ich minimalnego zakresu merytorycznego, tak by najważniejsze ustalenia rewitalizacyjne nie mogły być swobodnie i niezgodnie z intencją autorów modyfikowane. Część wdrożeniowa to także projekt systemu wdrażania. Jego głównym elementem jest podmiot w strukturze administracji miejskiej odpowiedzialny za organizację procesu rewitalizacji. Tworzą go również zadania owego podmiotu, takie jak planowanie szczegółów działań rewitalizacyjnych, ich koordynacja, współpraca z innymi podmiotami, w tym z wykonawcami inwestycji i usług, udzielanie informacji na temat rewitalizacji, a także jej promocja i monitoring. Całości systemu dopełniają relacje między organizatorem a jego partnerami i władzami lokalnymi.

Prócz ustaleń programowych kwestie gospodarcze powinny stać się przedmiotem procedur ewaluacyjnych programu rewitalizacji. Ewaluacja ma trzy cele. Pierwszym jest ewentualna modyfikacja programu już w trakcie jego wdrażania, tak by przyjęte cele zostały osiągnięte dzięki poniesieniu jak najniższych nakładów finansowych, czasowych i rzeczowych. Celem drugim jest identyfikacja stopnia osiągnięcia celów, dla których cała inicjatywa była podejmowana. Trzecim jest zapewnienie właściwych prawno-organizacyjnych warunków wdrażania. Zaniechanie prawidłowej ewaluacji progospodarczych elementów programu może skutkować gwałtownym spadkiem skuteczności i efektywności procesu wdrożeniowego. W skrajnych przypadkach może prowadzić do odsunięcia realizacji odpowiadających im zadań w bliżej nieokreślonej przyszłości. Ewaluacja powinna składać się z trzech elementów: monitoringu, oceny

<sup>1</sup> Chodzi tu oczywiście o zaległości będące wynikiem nieuregulowania zobowiązań wynikających z obciążeń na rzecz samorządu lokalnego oraz naliczania od nich odsetek.

wyników monitoringu oraz – w uzasadnionych przypadkach – zmiany programu lub prawno-organizacyjnych uwarunkowań jego wdrażania. Monitoring procesów gospodarczych może bazować na wskaźnikach efektu, opinii i działania (szerzej zob. Sztando 1999). Wskaźniki efektu obrazują skalę skutków rewitalizacyjnych działań podejmowanych przez władze miasta (Obrębalski 1996; 2001). Podkreślić jednak należy, iż często zmiany gospodarczych cech obszaru rewitalizacji nie są wyłącznie wynikiem działań samorządu, ale również skutkiem działań podmiotów gospodarczych, osób fizycznych, różnorodnych instytucji i organizacji, a nawet podmiotów i zjawisk zewnętrznych. Merytoryczne prawo do stosowania tych wskaźników wynika jednak z dwóch założeń. Po pierwsze, że samorząd ma istotny wpływ na poziom efektów, a po drugie, że jeśli uzyskany zostanie korzystny poziom danej grupy wskaźników (nawet bez lub z niskim udziałem wpływu narzędzi samorządowych), to oznaczać to będzie, iż dany cel został osiągnięty i działania publiczne w tym zakresie nie są już niezbędne. Do mierników tego typu można m.in. zaliczyć: liczbę podmiotów gospodarczych, udział podmiotów gospodarczych działających w wybranych sekcjach PKD (mierzony np. liczbą pracowników), wartość wskaźnika skłonności do przedsiębiorczości<sup>2</sup>, stopę bezrobocia. Wskaźniki opinii to grupa wskaźników ustalana w wyniku badań ankietowych, które mają podwójne zastosowanie. Po pierwsze, służą identyfikacji opinii przedsiębiorców o problemach gospodarczych rewitalizowanego obszaru. Skoro bowiem m. in. oni mają być beneficjentami działań realizowanych w ramach programu rewitalizacji, to ich opinia powinna stać się jednym z podstawowych mierników skuteczności progospodarczych działań samorządu. Po drugie, mierniki opinii pozwalają ustalić faktyczny wpływ działań realizowanych przez samorząd na gospodarczą sferę przedmiotowego obszaru. Mogą być zatem traktowane jako zmodyfikowane mierniki efektu. Jako przykłady można tu wskazać: udział przedsiębiorców spodziewających się co najmniej umiarkowanego rozwoju w najbliższych latach działalności; udziały przedsiębiorców wyrażających dobre, średnie lub złe opinie na temat infrastrukturalnych i przestrzennych warunków rozwoju gospodarczego; udział przedsiębiorców uznających, że rewitalizowany obszar jest atrakcyjnym miejscem do inwestowania. Wskaźniki działania wyrażają z kolei działania podjęte przez podmiot rewitalizacji, a mierzące do osiągnięcia celów tej rewitalizacji. W praktyce są preferowane przez władze samorządowe, obrazują bowiem poniesione nakłady czasu, pracy, pieniędzy, środków materialnych oraz niematerialnych, co ma ich zdaniem świadczyć o zakresie zaspokojonych potrzeb i rozwiązanych problemów. Niestety, związek ten bywa tylko częściowy. Rzeczywistość interwencji publicznej dostarcza licznych przykładów poniesienia nakładów bez uzyskania deklarowanych efektów. Z tego powodu wskaźnikami działania można posługiwać się tylko po spełnieniu trzech warunków. Pierwszy to sytuacja, w której osiągnięcie danego celu rewitalizacji jest tożsame z przeprowadzeniem danego działania przez podmiot

<sup>2</sup> Wskaźnik skłonności do przedsiębiorczości obliczany jest jako liczba mieszkańców przypadająca na jedno małe przedsiębiorstwo.

rewitalizacji. Drugi warunek to brak możliwości przeprowadzenia zadowalającego pomiaru efektów rewitalizacji przy użyciu wskaźników efektu i wskaźników opinii. Trzeci warunek to bezdyskusyjny wpływ podjętego działania na stopień osiągnięcia celu rewitalizacji. Jeśli choć jeden z ww. warunków nie jest spełniony, to wskaźnik działania może być traktowany co najwyżej jako uzupełniający w stosunku do pozostałych.

Zakończenie konstrukcji programu rewitalizacji nie powinno automatycznie uprawniać do rozpoczęcia jego aplikacji. Konieczne jest jeszcze przeprowadzenie drugiego etapu jego konsultacji społecznych, w tym konsultacji jego gospodarczych części. Oczywiście nie jest celowe poddawanie publicznej dyskusji części diagnostycznej, wdrożeniowej czy ewaluacyjnej, ale omówienie z reprezentantami beneficjentów celów rewitalizacji, a przede wszystkim sposobów jej przeprowadzenia może przynieść korzystne skutki. Mogą nimi być cenne modyfikacje projektowanych rozwiązań, a także wiedza na temat gotowości beneficjentów do korzystania z nich lub aktywnego uczestnictwa w ich realizacji.

## Podsumowanie

Zaprezentowane aspekty programów rewitalizacji oczywiście nie wyczerpują problematyki kreowania rozwoju gospodarczego zdegradowanych obszarów miast. Zamiarem autora było bowiem przede wszystkim zasygnalizowanie znaczenia tej płaszczyzny procesów rewitalizacji, w szczególności w obliczu dość powszechnego sprowadzania jej wyłącznie do czynności urbanistycznych, a także zaprezentowanie elementarnych wymogów, jakie wobec gospodarczych wyzwań powinien spełniać program rewitalizacji. Doświadczenia praktyczne wskazują pozytywne tendencje w tym zakresie. Coraz większa część władz miejskich mierzących się z problematyką rewitalizacji dostrzega konieczność kreacji ekonomicznych podstaw trwałości jej efektów. Obok ustaleń aparatu teoretycznego cennym źródłem wiedzy transferowanej na nasz rodzimy, samorządowy grunt są m.in. doświadczenia niemieckie i austriackie. Szereg miast<sup>3</sup> zlokalizowanych w tych krajach dokonało renowacji materialnej tkanki zdegradowanych dzielnic, jednak nie zapewniło to ich trwałego rozwoju. Stąd też ich późniejsze programy powtórnej rewitalizacji koncentrowały się przede wszystkim lub nawet wyłącznie na wzbudzeniu procesów budowy ekonomicznych podstaw funkcjonowania rewitalizowanych obszarów.

## Bibliografia

- Czyżewska A. (red.), 2000, *Lokalne strategie mieszkaniowe*, Municipium, Warszawa.  
Halcrow F., 2000, *Poradnik mieszkaniowy*, t. 1: *Strategia mieszkaniowa i programy rewitalizacji*, Konsultingowe Biuro Usług Habitat, Brytyjski Fundusz Know-How i Program Wspierania Samorządów Lokalnych, Warszawa.

<sup>3</sup> Jako przykład można tu wskazać austriackie miasto St. Pölten oraz niemieckie Bamberg.

- Kaczmarek S., 2001, *Rewitalizacja terenów przemysłowych. Nowy wymiar w rozwoju miast*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Lorens P. (red.), 2007, *Rewitalizacja miast w Polsce. Pierwsze doświadczenia*, Urbanista, Warszawa.
- Obrębalski M., 1996, *Problemy informacyjne i metodyczne formułowania ocen stanu gmin*, [w:] M. Obrębalski (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Akademia Ekonomiczna, Wrocław.
- Obrębalski M., 2001, *Problemy informacyjne oceny konkurencyjności miast*, [w:] Z. Szymka (red.), *Konkurencyjność miast i regionów*, Akademia Ekonomiczna, Kraków.
- Odnowa miast. Doświadczenia brytyjskie i francuskie oraz wybrane materiały Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast*, 2002, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej Oddział w Krakowie, Kraków.
- Pęski W., 1999, *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, Arkady, Warszawa.
- Polko A., 2005, *Miejski rynek mieszkaniowy i efekty sąsiedztwa*, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Katowice.
- Rewitalizacja terenów mieszkaniowych. Doświadczenia polskie i niemieckie. Materiały seminarium zorganizowanego przez Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast oraz Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH w Warszawie 18–19.12.2001.
- Skalski K., 1998, *Problemy rewitalizacji*, [w:] E. Arvay-Podhalańska i in., *Gospodarka przestrzenna gmin. Poradnik*, t.3, Fundusz Współpracy, Brytyjski Fundusz Know-How, Kraków.
- Sztando A., 1999, *Gminne instrumenty kształtowania rozwoju lokalnych podmiotów gospodarczych*, „Samorząd Terytorialny”, 7–8.
- Sztando A., 2008, *Pomiar rezultatów programu rewitalizacji miasta*, „Samorząd Terytorialny”, 9.
- Ziobrowski Z. i in. (red.), 2000, *Rewitalizacja – rehabilitacja – restrukturyzacja – odnowa miast*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej Oddział w Krakowie, Kraków.

## GOSPODARCZA PŁASZCZYŻNA PROGRAMÓW REWITALIZACJI OBSZARÓW MIEJSKICH

**ABSTRAKT:** Zakres pojęcia rewitalizacji obszarów miejskich nie jest jednorodny. W zależności od tego, jakie przekształcenia struktury miejskiej są celem jej podmiotu, możemy mówić np. o rewitalizacji urbanistyczno-przestrzennej, demograficznej, kulturowej czy gospodarczej. W zdecydowanej większości w praktyce mamy do czynienia ze splotem owych celów. Autor skupił się na gospodarczych aspektach procesów rewitalizacyjnych, wskazując na ich znaczenie w zapewnieniu trwałości osiągniętych skutków. W dalszej kolejności przedstawił wymogi, jakie powinien spełnić program rewitalizacji, aby mógł stanowić skuteczne narzędzie kreowania rozwoju gospodarczego. Całość kończą spostrzeżenia na temat rozwoju progospodarczego planowania rewitalizacyjnego w naszym kraju.

**SŁOWA KLUCZOWE:** miasto, rewitalizacja, program rewitalizacji, gospodarka