



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG
E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL
TEL.: +48 (42) 638-57-58
FAX: +48 (42) 638-57-29

ŁÓDŹ REWITALIZUJE

ANALIZA ZAGROZEŃ DLA PROCESU REWITALIZACJI STREFY WIELKOMIEJSKIEJ

WYKONAWCA: KONSORCJUM ANNA CHRÓŚCICKA DYSPERSJA,
INSTYTUT ROZWOJU MIAST

**W RAMACH PROJEKTU PILOTAŻOWEGO
PN. OPRACOWANIE MODELU PROWADZENIA REWITALIZACJI
OBSZARÓW MIEJSKICH NA WYBRANYM OBSZARZE W MIEŚCIE ŁODZI**



21.03.2016



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG
E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL
TEL.: +48 (42) 638-57-58
FAX: +48 (42) 638-57-29

Analiza zagrożeń dla procesu rewitalizacji. Raport



Spis treści

1	Podsumowanie	3
2	Wprowadzenie	11
2.1	Pojęcia i założenia	11
2.1.1	Rewitalizacja i obszar kryzysowy	11
2.1.2	Zagrożenia rewitalizacji	14
2.2	Sposób analizy zagrożeń	15
2.3	Struktura raportu	18
3	Kryzys obszarów zdegradowanych	19
3.1	Spirala degradacji	19
3.2	Uwarunkowania kryzysu oddziałujące spoza obszaru	24
3.2.1	W granicach miasta i jego obszaru funkcjonalnego	24
3.2.2	Spoza miasta i jego obszaru funkcjonalnego	28
4	Uniwersalne zagrożenia rewitalizacji	30
4.1	Planowanie procesu rewitalizacji	30
4.1.1	Słaba diagnoza i arbitralne wyznaczenie obszaru	30
4.1.2	Nieadekwatność planowanych działań	32
4.1.3	Deficyt rzeczywistej partycypacji	37
4.1.4	Brak integracji polityk gminnych z planowaną rewitalizacją	39
4.1.5	Brak potrzebnych instrumentów prawnych	40
4.2	Organizacja i uczestnicy	42
4.3	Realizacja	46
4.3.1	Ograniczenia finansowania publicznego	46
4.3.2	Ograniczenia zaangażowania środków prywatnych	47
4.3.3	Gentryfikacja	53
4.3.4	Ograniczona ochrona ładu przestrzennego i zabytków	73
4.4	Słabość monitoringu i ewaluacji	76
5	Zagrożenia rewitalizacji strefy wielkomiejskiej Łodzi	78
5.1	Planowanie procesu rewitalizacji	78
5.1.1	Diagnoza i wyznaczenie obszaru	78
5.1.2	Stopień zapewnienia adekwatności planowanych działań	84
5.1.3	Partycypacja	94
5.1.4	Integracja polityk gminnych z planowaną rewitalizacją	95
5.1.5	Dostępność instrumentów prawnych	107
5.2	Organizacja i uczestnicy	110
5.2.1	Jednostki organizacyjne oraz instytucje	110
5.2.2	Społeczność Strefy Wielkomiejskiej – aspiracje i dążenia	115
5.3	Realizacja	120
5.3.1	Korzystanie z funduszy unijnych i krajowych	120
5.3.2	Prywatne inwestycje w nieruchomości	127
5.3.1	Perspektywa gentryfikacji	134
5.4	Analiza ryzyka	139
6	Bibliografia	151

1 Podsumowanie

Rewitalizacja obszarów śródmiejskich w Polsce przyniosła wiele pozytywnych efektów, zwłaszcza w sferze urbanistycznej. Jednak dotychczas tylko część takich przedsięwzięć była rewitalizacją rozumianą we właściwy sposób, czyli jako:

„wyprowadzanie ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych poprzez przedsięwzięcia całościowe (integrujące interwencję na rzecz społeczności lokalnej, przestrzeni i lokalnej gospodarki), skoncentrowane terytorialnie i prowadzone we współpracy z lokalną społecznością, w sposób zaplanowany oraz zintegrowany przez określenie i realizację programów rewitalizacji” (MliR 2014: 3).

Przeprowadzona analiza służyła zidentyfikowaniu zagrożeń, które należy uwzględnić, żeby przeprowadzić rewitalizację we właściwy sposób i dzięki temu skutecznie. Najważniejsze z nich zostały wskazane poniżej. Wymienione zagrożenia mają charakter uniwersalny, to znaczy mogą wystąpić przy prowadzeniu rewitalizacji różnych obszarów śródmiejskich. Przy poszczególnych zagrożeniach wskazano, czy i w jaki sposób odnoszą się bezpośrednio do rewitalizacji Strefy Wielkomiejskiej w Łodzi.

Zagrożenia związane z etapem planowania rewitalizacji

- 1) Zagrożenie: Niewykorzystanie do wyznaczenia obszaru przestrzennej diagnozy zjawisk kryzysowych w mieście.

Sytuacja w Łodzi:

Granice obszaru rewitalizacji, wyznaczone w Założeniach *Programu Rewitalizacji Łodzi 2020+*, nie wynikały z gruntownej, wieloaspektowej analizy rozkładu przestrzennego zjawisk kryzysowych w mieście, ani z kompleksowej analizy potencjału obszaru zdegradowanego (wykorzystano natomiast diagnozy – o różnym stopniu szczegółowości i aktualności – sporządzone w trakcie przygotowywania innych dokumentów strategicznych miasta). Takie podejście uzasadniono potrzebą bezzwłocznej poprawy stanu Strefy Wielkomiejskiej w Łodzi.

Podjęta decyzja jest zgodna ze strategicznymi celami miasta. Może się jednak wiązać z pominięciem miejsc o większej koncentracji zjawisk kryzysowych, niż wyznaczony obszar. Brak oparcia decyzji na przestrzennej, wieloaspektowej diagnozie sytuacji w mieście ogranicza możliwości odpowiadania na argumenty interesariuszy kwestionujących przebieg wyznaczonych granic obszaru.

- 2) Zagrożenie:** Wyznaczenie obszaru zbyt dużego, żeby wyprowadzić go z kryzysu, biorąc pod uwagę możliwe do wykorzystania środki.

Sytuacja w Łodzi: Działania zostały rozłożone w czasie, co sprzyja ich koncentracji: w pierwszej kolejności mają objąć 8 z 20 kwartałów Rdzenia Strefy Wielkomiejskiej, a w drugiej jego pozostałą część.

- 3) Zagrożenie:** Niedostosowanie planowanych działań do potrzeby całościowego przezwyciężania zjawisk składających się na kryzys danego obszaru. Niedostosowanie polega najczęściej na deficycie przedsięwzięć z zakresu integracji społecznej lub na tym, że inwestycje infrastrukturalne nie przyczyniają się efektywnie do osiągnięcia deklarowanych celów rewitalizacji.

Sytuacja w Łodzi: Uszczegóławianie *Założeń Programu Rewitalizacji* (sporządzanie Programu) w oparciu o wyniki przeprowadzonych diagnoz, będzie przebiegało równolegle ze sporządzaniem, przez zewnętrznych Wykonawców, dokumentacji dla zadań inwestycyjnych (w tym PFU) w ośmiu priorytetowych projektach rewitalizacji obszarowej centrum Łodzi. Prowadzenie programowania i sporządzanie dokumentacji równocześnie, w połączeniu z wymogiem opracowania jej do połowy 2016 roku, może utrudnić spełnienie założeń dotyczących: 1) ukierunkowywania działań na rozwiązywanie zdiagnozowanych problemów, 2) skoordynowania działań w sferze społecznej z działaniami w sferze przestrzennej oraz 3) partycypacji społecznej.

Przekazanie wykonawcy PFU wyników przeprowadzonych diagnoz ograniczy wymienione ryzyka. Natomiast warunkiem ich całkowitego zniwelowania będzie szczegółowa analiza przedstawionych przez Wykonawców projektów, studiów wykonalności i wniosków

o dofinansowanie (przeprowadzona najpóźniej na etapie ich odbiorów), w kontekście wyników diagnoz.

Warto również rozważyć możliwość „uspołecznienia” procesu odbioru zamówienia, poprzez stworzenie możliwości odniesienia się do dokumentów sporządzonych przez Wykonawców przez Komitet Rewitalizacji (jeżeli zostanie do tego czasu powołany) lub przez już istniejące gremia, takie jak łódzka Doraźna Komisja Rady Miejskiej ds. Rewitalizacji oraz Komisja Dialogu obywatelskiego ds. Rewitalizacji.

- 4) Zagrożenie: Niezapewnienie faktycznej partycypacji przy tworzeniu koncepcji rewitalizacji lub projektowaniu składających się na nią przedsięwzięć.

Sytuacja w Łodzi: W ramach projektu pilotażowego przeprowadzono szeroko zakrojone konsultacje z mieszkańcami, dotyczące każdego z 20 kwartałów rdzenia Strefy Wielkomiejskiej w Łodzi. Zastosowanie zróżnicowanych technik przyczyniło się do zebrania od znacznej grupy uczestników wielu opinii i propozycji.

Zarazem dotychczas jedynie w niewielkim stopniu poddano konsultacjom całościową koncepcję rewitalizacji. Wobec braku Programu Rewitalizacji, przedmiotem takich konsultacji były jedynie stosunkowo ogólne Założenia Programu.

Na etapie tworzenia Programu Rewitalizacji, jako dokumentu o kluczowym znaczeniu, istotne jest przeprowadzenie konsultacji z szerszym gronem interesariuszy, niż miało to miejsce w przypadku Założeń.

Biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia, że rewitalizacja będzie prowadzona we współpracy z lokalną społecznością, potrzebne jest odbudowanie zaufania tych organizacji pozarządowych i działaczy społecznych, którzy wątpią, czy Urząd Miasta jest faktycznie zainteresowany działaniem w sposób partycypacyjny. Powzięte wątpliwości

wynikają z sytuacji, w których zaplanowany przebieg partycypacji uległ zakłóceniu¹.

5) Zagrożenie: Niespójność pomiędzy rewitalizacją a gminnymi politykami sektorowymi

Sytuacja w Łodzi: Barierą utrudniającą integrację polityki mieszkaniowej z działaniami rewitalizacyjnymi jest wieloletnie niedoinwestowanie zasobu komunalnego, skutkujące jego niską jakością. Brakuje lokali socjalnych, a także pomieszczeń tymczasowych i lokali zamiennych, szczególnie potrzebnych w czasie intensywnej akcji remontowej. Ze względu na wysokie zadłużenie najemców nie ma możliwości finansowania remontów z dochodów z czynszu. Zagrożenia wynikające z degradacji zabudowy i z problemów społecznych powiązanych z mieszkalnictwem czynią z polityki mieszkaniowej jedną z najważniejszych polityk sektorowych, które powinny wspierać rewitalizację w Strefie Wielkomiejskiej. Powiązanie pomiędzy rewitalizacją a polityką mieszkaniową zaczyna być widoczne, lecz większość barier i zagrożeń nie została jeszcze w polityce mieszkaniowej odpowiednio uwzględniona. Działania projektowe w ramach rewitalizacji obszarowej wymagają zsynchronizowania z tworzeniem rozwiązań zabezpieczających potrzeby mieszkaniowe najemców lokali w remontowanych kamienicach.

¹ Negatywnie zostało odebrane niezrealizowanie jednego z projektów wybranych przez mieszkańców do sfinansowania z budżetu obywatelskiego (projekt *Ogrody Karskiego* nie został zrealizowany ze względu na przesądzone wcześniej inne przeznaczenie działki) oraz zawieszenie, na około trzy miesiące, spotkań Komisji Dialogu Obywatelskiego ds. rewitalizacji. Spotkania KDO nie odbywały się przez ten czas w związku z wątpliwościami dotyczącymi udziału w jej posiedzeniach przedstawicieli organizacji pozarządowych będących wykonawcami, lub potencjalnymi wykonawcami, zadań związanych z rewitalizacją, zleczanych przez urząd miasta w postępowaniach przetargowych. Opinie prawne nie potwierdziły występowania w tym przypadku konfliktu interesów. KDO nie jest ciałem decyzyjnym, a jej spotkania są otwarte.

Dokumenty dotyczące polityki społecznej stanowią dobrą podstawę do integracji działań społecznych i rewitalizacyjnych, jednak to dopiero pierwszy krok. Integracja powinna dotyczyć wszystkich zagadnień, których dotyczyć będą działania na rewitalizowanym obszarze (w tym: integracji społecznej, edukacji, sportu) – stosownie do wyników przeprowadzonych diagnoz. W sferze społecznej poważne zagrożenia wynikają z trendów demograficznych. Łódź wyludnia się najszybciej spośród polskich miast, a w jeszcze szybszym tempie następuje starzenie się lokalnej społeczności.

- 6) Zagrożenie: Brak odpowiednich instrumentów prawnych, skutkujący (między innymi) ograniczeniem możliwości oddziaływania na stan nieruchomości, które nie są własnością komunalną.

Sytuacja w Łodzi: Projektowana ustawa o rewitalizacji ma stworzyć odpowiednie warunki do prowadzenia działań rewitalizacyjnych, a członkowie łódzkiego Zespołu ds. rewitalizacji aktywnie uczestniczyli w pracach nad jej przygotowaniem. Zagrożeniem jest ewentualne nieuchwalenie ustawy przez Parlament przed październikowymi wyborami.

Zagrożenia związane z organizacją i uczestnikami rewitalizacji

- 1) Zagrożenie: Niezapewnienie udziału podmiotów (instytucji, komórek organizacyjnych, osób) dysponujących potencjałem potrzebnym do przeprowadzenia rewitalizacji jako przedsięwzięcia całościowego, odpowiadającego na różnego rodzaju i wzajemnie powiązane zjawiska kryzysowe.

Sytuacja w Łodzi:

Opracowana przez Urząd Miasta struktura organizacyjna podmiotów, które są lub mają zostać zaangażowane w proces rewitalizacji Rdzenia Strefy Wielkomiejskiej w Łodzi, obejmuje szerokie spektrum uczestników. Wskazane byłoby poszerzenie tego grona o podmioty ekonomii społecznej oraz instytucje kultury.

- 2) Zagrożenie: Nieuznawanie rewitalizacji, przez (część) uczestników tego procesu, za przedsięwzięcie całościowe i nieprzywiązywanie

odpowiedniego znaczenia do działań spoza sfery własnych kompetencji.

Sytuacja w Łodzi: Przejście od utożsamiania rewitalizacji z przedsięwzięciami inwestycyjnymi (często jeszcze kilka lat temu w wielu miastach w Polsce) do udziału w rewitalizacji rozumianej jako przedsięwzięcie całościowe wymaga czasu. Na powodzenie rewitalizacji wpłynie szybkość tej zmiany w jednostkach wspomagających Biuro ds. Rewitalizacji i Rozwoju Zabudowy Miasta w planowanych działaniach.

- 3) Zagrożenie:** Niewystarczający przepływ informacji i słaba koordynacja działań pomiędzy zaangażowanymi podmiotami.

Sytuacja w Łodzi: Biuro ds. Rewitalizacji i Rozwoju Zabudowy Miasta jest zakotwiczone wysoko w strukturze organizacyjnej Urzędu Miasta. Schemat organizacyjny działań rewitalizacyjnych zakłada, w prawidłowy sposób, koordynację wszystkich działań przygotowawczych i znacznej części realizacyjnych przez to Biuro, we współpracy z innymi jednostkami Urzędu.

Zagrożenia związane z realizacją procesu rewitalizacji

- 1) Zagrożenie:** Brak środków publicznych na sfinansowanie potrzebnych działań w wystarczającym zakresie (niedysponowanie środkami w budżecie gminy i zarazem nieuzyskanie finansowania zewnętrznego).

Sytuacja w Łodzi: Ograniczone środki własne miasta (wysoki poziom zadłużenia) przesądza o tym, że kluczowym źródłem finansowania rewitalizacji będą fundusze zewnętrzne. W związku z tym skala i rodzaj działań będą uzależnione przede wszystkim od pozyskania takiego finansowania, w tym z funduszy unijnych.

- 2) Zagrożenie:** Presja na szybkie pozyskiwanie i wydatkowanie środków (zwłaszcza unijnych²), skutkująca obniżeniem jakości prowadzonych działań, odstępieniem od ich właściwej sekwencji oraz osłabieniem integracji pomiędzy działaniami w różnych sferach (na przykład „inwestycyjnymi” i „społecznymi”).

² Związana z koniecznością osiągnięcia założonych „kamieni milowych” w realizacji RPO.

Sytuacja w Łodzi: Presja jest szczególnie silna ze względu na niepowodzenie w zdobyciu środków z Regionalnego programu Operacyjnego na rewitalizację w perspektywie finansowej 2007-2013.

- 3) Zagrożenie: Brak zaangażowania wystarczających funduszy prywatnych w przedsięwzięcia zgodne z celami rewitalizacji; w tym: brak wystarczających inwestycji prywatnych w nieruchomości (związanych z przyciągnięciem na rewitalizowany obszar nowych, zamożniejszych mieszkańców).

Sytuacja w Łodzi: Trudno ocenić możliwości realnego zaangażowania podmiotów prywatnych w działania rewitalizacyjne. Inwestycje podmiotów prywatnych już się pojawiają. Niektóre z tych inwestycji przyczyniają się do rewitalizacji obszaru (remonty kamienic w sąsiedztwie budynków remontowanych w ramach programu *Mia100 kamienic*), a niektóre mogą jej przeciwdziałać (galerie handlowe, które mogą zakłócić funkcjonowanie rynku najmu lokali użytkowych w sąsiedztwie ul. Piotrkowskiej).

- 4) Zagrożenie: Inwestycje degradujące ład przestrzenny i dewastujące dziedzictwo kulturowe, stanowiące potencjał rewitalizowanego obszaru (w przypadku braku dostatecznej ochrony).

Sytuacja w Łodzi: Zagrożenie dewastacją ładu przestrzennego w przypadku Łodzi jest znaczne, ze względu na niewielkie pokrycie Strefy Wielkomiejskiej uchwalonymi Miejskimi Planami Zagospodarowania Przestrzennego.

Zagrożenia dotyczące zabytków są związane przede wszystkim z niewielką liczbą obiektów wpisanych do Gminnej Ewidencji Zabytków (w porównaniu z ewidencjami innych miast o porównywalnym dziedzictwie kulturowym) oraz niedostatecznym finansowaniem remontów obiektów zabytkowych.

- 5) Zagrożenie: Gentryfikacja polegająca na wypieraniu z obszaru mieszkańców, których dotyczą problemy społeczne³ i pogarszaniu w ten sposób sytuacji tych osób.

³ Niejednokrotnie są to problemy uzasadniające objęcie danego obszaru rewitalizacją.

Sytuacja w Łodzi: Z punktu widzenia podażowego lokale mieszkalne i wolne parcele pod zabudowę mieszkaniową występują w Łodzi w wystarczającym natężeniu, aby za najbardziej prawdopodobne można było uważać łagodne scenariusze przejmowania nieruchomości przez nowych, zamożniejszych właścicieli i najemców. Intensyfikacja akcji remontowej prowadzonej równoległe w 8 kwartałach może jednak prowadzić do wyeliminowania łagodnych scenariuszy ewolucyjnego dostosowania rynku nieruchomości do zwiększającej się atrakcyjności terenu. Zastrzeżenia budzi scenariusz, w którym po zakończeniu akcji remontowej do nowych wyremontowanych budynków kwaterowani byłiby tylko lokatorzy o uregulowanym czynszu, gotowi do ponoszenia nowych, wyższych opłat (niejednokrotnie będzie to oznaczało osoby, które nie spełniają kryterium dochodowego, ale na zasadzie dziedziczenia weszły w prawo najmu lokalu komunalnego). Dotychczasowe zadłużenie nie powinno automatycznie skutkować przeniesieniem, w związku z rewitalizacją, do lokalu odległego od dotychczasowego ani do lokalu o niższym standardzie.

Zagrożenia związane z monitorowaniem i ewaluacją rewitalizacji

Zagrożenia:

- 1) Brak wskaźników odnoszących się do stopnia, w jakim zostały osiągnięte cele interwencji.
- 2) Definiowanie wskaźników w taki sposób, że zależą bardziej od zjawisk zewnętrznych, niż od interwencji, której efekty powinny mierzyć.
- 3) Brak włączenia ewaluacji w cykl planowanej interwencji.
- 4) Zamawianie lub prowadzenie ewaluacji w celu wykazania zakładanego z góry sukcesu, zamiast zamawiania jej i prowadzenia w celu podniesienia jakości rewitalizacji.

Sytuacja w Łodzi: Ogólne zasady monitorowania i ewaluacji, sformułowane w Założeniach Programu Rewitalizacji, są właściwe; system wskaźników nie został jeszcze opracowany.

2 Wprowadzenie

2.1 Pojęcia i założenia

2.1.1 Rewitalizacja i obszar kryzysowy

Rewitalizacja oznacza „wyprowadzanie ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych poprzez przedsięwzięcia całościowe (integrujące interwencję na rzecz społeczności lokalnej, przestrzeni i lokalnej gospodarki), skoncentrowane terytorialnie i prowadzone we współpracy z lokalną społecznością, w sposób zaplanowany oraz zintegrowany przez określenie i realizację programów rewitalizacji” (MliR 2014: 3).

Przedsięwzięcia rewitalizacyjne powinny być dostosowywane do specyfiki konkretnych obszarów, ponieważ każdy z nich jest unikalny. Można jednak wyróżnić kategorie łączące obszary tego samego rodzaju (choć nie identyczne): na przykład śródmieścia, blokowiska, tereny przemysłowe czy powojaskowe. Niniejsze opracowanie dotyczy obszarów śródmiejskich dużych miast w Polsce. Tego rodzaju obszary były dotychczas w Polsce rewitalizowane najczęściej (Muzioł-Węclawowicz 2009: 27).

W kontekście rewitalizacji zamieszkanego obszaru miejskiego przydatne jest przyjęcie, że **miasta** stanowią "Złożone systemy obejmujące ludzi, struktury społeczne, instytucje i przedsiębiorstwa, działalność gospodarczą, tereny i ich zagospodarowanie oraz inne elementy środowiska przyrodniczego" (Regulski 1984: 142). Jako systemy ujmowane są również terytoria (Noworól 2007). „Kryzysowy” stan fragmentu miasta nie oznacza zatem wyłącznie degradacji przestrzennej danego obszaru, lecz rozpad szczególnego systemu, na który składają się różne elementy.

Autor przywołanej definicji miast zwraca uwagę, że „Pomiędzy tymi elementami istnieją ściśle powiązania i zmiany jakiegokolwiek z nich pociągają zmiany wszystkich pozostałych, tak samo jak niedostateczny rozwój jednych jest hamulcem rozwoju innych” (Regulski 1984: 142).

Istnienie wspomnianych powiązań z jednej strony nakręca *spirale degradacji* (czyli wzajemne pogłębianie się różnorodnych zjawisk kryzysowych⁴), a z drugiej przemawia za prowadzeniem interwencji całościowej oraz zintegrowanej (czyli oddziałującej łącznie na różnego rodzaju zjawiska kryzysowe).

Zgodnie z najbardziej generalnym rozróżnieniem (Wallis 1977), miasto składa się z dwóch podsystemów: *urbanistycznego* (aspekty fizyczne, materialne i przestrzenne) oraz *społecznego* (ludzie oraz ich działalność). Autorzy *Modelu rewitalizacji miast* w ramach pierwszego podsystemu wyodrębnili *tkankę urbanistyczną* i *środowisko przyrodnicze*, w ramach drugiego – *sferę społeczną* i *sferę gospodarczą*, a do obu podsystemów zaliczyli *tożsamość i wizerunek* obszaru i jego mieszkańców (Janas, Jarczewski, Wańkowicz 2010: 55-56).

Kryzys obszarów zdegradowanych obejmuje różne sfery. W projekcie *Ustawy o rewitalizacji* negatywne zjawiska, których koncentracja prowadzi do degradacji danego obszaru, podzielono na: *społeczne, gospodarcze, środowiskowe, przestrzenno-funkcjonalne i techniczne*⁵. Od tego, jakie sfery uległy degradacji na danym obszarze, zależą szczegółowe cele rewitalizacji:

"Analizując definicję rewitalizacji, wyróżnić można cztery grupy celów (bądź skutków) rewitalizacji: 1) cele ekonomiczne (wzrost dochodów firm, wpływów podatkowych gmin, spadek bezrobocia, rozbudowa infrastruktury komunalnej, w tym transportowej, poprawa wizerunku miasta); 2) cele społeczne (wzrost jakości życia mieszkańców, rozwój usług publicznych, zachowanie dziedzictwa kulturowego: dawnych obiektów przemysłowych, historycznych obiektów architektury będących elementami tożsamości lokalnej); 3) cele ekologiczne (eliminacja negatywnych oddziaływań pozostałości przemysłowych, powiększenie terenów zielonych, ograniczenie zużycia nowych terenów niezainwestowanych, dzięki wykorzystaniu terenów przemysłowych); 4) cele przestrzenne (kształtowanie ładu przestrzennego; integracja obszarów z miastem, zmiana wizerunku obszarów zdegradowanych przez wprowadzenie nowych elementów architektonicznych, co wpływa także na polepszenie wizerunku obszarów sąsiednich, całego miasta lub nawet regionu). To, które z tych celów są najważniejsze, zależy od indywidualny cech obszaru

⁴ Porównaj: rozdział # 3.1 „Spirala degradacji”.

⁵ Porównaj: Projekt *Ustawy o rewitalizacji* z 11 maja 2015 r., art. 4, ust. 1 <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs/l2/12271760/12285805/12285806/dokument163512.pdf>, odsłona 05.06.2015.

zdegradowanego - inna będzie hierarchia ważności dla obszarów przemysłowych, inna dla zdegradowanych obszarów historycznych." (Kopeć 2011: 14)

W publikacjach poświęconych rewitalizacji w różny sposób wyodrębnia się sfery i zagadnienia, których dotyczy kryzys (wspólna dla różnych autorów jest natomiast próba odniesienia się do wszystkich istotnych zagadnień oraz wskazywanie występujących pomiędzy nimi zależności).

Na podstawie dostępnej wiedzy o procesach degradacji i odnowy obszarów miejskich proponujemy wyróżnienie dziewięciu zagadnień (elementów), których stan składa się na sytuację danego obszaru.

Tabela 1: Zagadnienia składające się na sytuację obszaru

Zagadnienie	Opis	Sfera ⁶			
		P	S	G	K
1. społeczeństwo	jakość życia mieszkańców (w tym: dochody i praca), relacje pomiędzy ludźmi, struktura społeczna: demograficzna i klasowa		+		
2. oferta i warunki prowadzenia działalności komercyjnej	podmioty gospodarcze oraz ich oferta; opłacalność działalności prowadzonej dla zysku			+	
3. oferta i warunki świadczenia usług publicznych, w tym społecznych ⁷	podmioty dostarczające usług świadczonych nie dla zysku oraz jakość i dostępność tych usług		+		
4. tkanka urbanistyczna	budynki, infrastruktura i ład przestrzenny	+			
5. rynek nieruchomości	własność: prywatna / miejska / publiczna inna niż miejska; ustalona / nieustalona; ceny; liczba transakcji	+		+	
6. środowisko przyrodnicze	tereny zielone, stopień zanieczyszczenia powietrza i gruntu	+			

...ciąg dalszy tabeli na kolejnej stronie

⁶ P – przestrzenna, S – społeczna, G – gospodarcza, K – kulturowa.

⁷ Do usług społecznych zalicza się: ochronę zdrowia, oświatę i wychowanie, kulturę, kulturą fizyczną i rekreację, pomoc i opiekę społeczną, mieszkalnictwo oraz bezpieczeństwo publiczne (Kozuch, Kozuch 2011: 41).

...ciąg dalszy tabeli z poprzedniej strony

7. powiązanie z pozostałą częścią miasta	układ drogowy miasta, komunikacja publiczna	+			
8. wartości symboliczne	historia, dziedzictwo materialne i kulturowe, utrwalone zwyczaje i zachowania, tożsamość mieszkańców				+
9. wizerunek obszaru	postrzeganie obszaru i jego mieszkańców przez (obecnych i potencjalnych) użytkowników obszaru ⁸				+

Źródło: Opracowanie własne

2.1.2 Zagrożenia rewitalizacji

W ramach niniejszej analizy **zagrożenia** są rozumiane jako „działania i zjawiska, istniejące i potencjalne (mogące wystąpić zarówno w okresie realizacji programu rewitalizacji, jak i po jego zakończeniu), w wyniku których niemożliwe będzie prowadzenie właściwej rewitalizacji” (SOPZ: 6). Niewyprowadzenie obszaru zdegradowanego z sytuacji kryzysowej lub przeniesienie zjawisk kryzysowych na obszar miasta inny, niż aktualnie rewitalizowany, są nazywane **stratami**.

W niniejszym opracowaniu uwzględniono również **czynniki pośredniczące**, rozumiane jako uwarunkowania, które wpływają (dodatnio lub ujemnie) na prawdopodobieństwo lub rozmiar strat wywołanych przez poszczególne zagrożenia. Biorąc pod uwagę adresatów opracowania, szczególną uwagę poświęcono tym zagrożeniom i czynnikom pośredniczącym, na które mogą wpływać (przynajmniej w pewnym stopniu) władze samorządowe miast oraz pracownicy miejskich instytucji samorządowych.

Rewitalizacja powinna skutkować doprowadzeniem obszaru do stanu, gdy jego stabilne funkcjonowanie będzie oparte przede wszystkim o własny potencjał (a nie wsparcie z zewnątrz):

"(...) proces rewitalizacji musi prowadzić do uzyskania stanu samoregeneracji obszarów, aby uniknąć przemienne go następowania po sobie okresów ożywienia i degradacji. Oznacza to, że po zakończeniu procesu rewitalizacji i wycofaniu wspomagania zewnętrznego za pomocą

⁸ Przyjmujemy, że „użytkownikami” są osoby oraz instytucje, które w jakikolwiek sposób korzystają z obszaru – na przykład zamieszkują go, odwiedzają, prowadzą na nim działalność, inwestują w położone na nim nieruchomości.

różnorodnych środków i działań, obszar zrewitalizowany będzie w stanie o własnych siłach funkcjonować w całości struktury miejskiej." (Kozłowski, Wojnarowska 2011: 18)

Natomiast w raportach z badań ewaluacyjnych dotyczących przedsięwzięć rewitalizacyjnych przeprowadzonych dotychczas w Polsce powtarza się konkluzja, że wprowadzenie przyniosły one liczne pozytywne efekty (zwłaszcza w sferze urbanistycznej), natomiast nie można stwierdzić, że wprowadzały obszary objęte interwencją na ścieżkę trwałego i samopodtrzymywalnego rozwoju (Uniregio 2012: 6, 229, 289; Ekovert 2013: 13). Analiza i uwzględnianie zagrożeń, na jakie narażona jest rewitalizacja, służy podniesieniu skuteczności tego procesu.

2.2 Sposób analizy zagrożeń

Analiza zagrożeń rewitalizacji została przeprowadzona w dwóch etapach. Pierwszym było sporządzenie *Uniwersalnej teorii zagrożeń rewitalizacji*, czyli katalogu okoliczności, które mogą uniemożliwiać lub utrudniać skuteczną rewitalizację obszarów śródmiejskich. Podstawą tej części opracowania były publikacje naukowe i raporty ewaluacyjne dotyczące dotychczasowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych (głównie prowadzonych w Polsce, ale także w krajach Europy Zachodniej), uzupełnione wywiadami eksperckimi z badaczami i praktykami rewitalizacji.

Drugi etap polegał na ocenie występowania potencjalnych zagrożeń (zidentyfikowanych w pierwszym etapie) w przeznaczonej do rewitalizacji Strefie Wielkomiejskiej Łodzi. Ocena opierała się na:

- analizie danych zastanych i dokumentów strategicznych
- wywiadach (indywidualnych i grupowych – z elementami warsztatów) z pracownikami instytucji zaangażowanych w rewitalizację (instytucji miejskich i organizacji pozarządowych)
- wywiadach z interesariuszami tego procesu (reprezentujących mieszkańców, właścicieli nieruchomości, organizacje pozarządowe i przedsiębiorstwa)
- obserwacji obszaru zakwalifikowanego do rewitalizacji.

Odrębną część opracowania stanowiła próba identyfikacji wpływu poszczególnych ryzyk na przebieg procesu rewitalizacji Strefy Wielkowiejskiej Łodzi. Planowano oszacowanie wpływu poszczególnych rodzajów ryzyka na koszty realizacji poszczególnych działań planowanych w programie rewitalizacji. Opracowano autorską metodę bazującą na metodach stosowanych w dziedzinie ubezpieczeń. Brak odpowiednich danych finansowych nie pozwolił jednak na wyznaczenie modelu, obrazującego realne oddziaływanie poszczególnych czynników na wzrost kosztów procesu rewitalizacji. W związku z tym głównym zaleceniem płynącym z analizy ryzyka jest bieżąca kontrola nieprzewidzianych kosztów i równoczesne tworzenie baz danych obrazujących ich wysokość w zależności od występujących czynników ryzyka.

Zagrożenia rewitalizacji scharakteryzowano pod względem:

- sfery, której dotyczy dane zagrożenie (przestrzennej, społecznej, gospodarczej lub kulturowej)
- stopnia, w jakim władze miasta mogą wpływać na prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia lub na skalę potencjalnych strat
- prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożenia w procesie rewitalizacji Strefy Wielkowiejskiej w Łodzi
- skali potencjalnej straty, ocenianej z perspektywy powodzenia procesu rewitalizacji Strefy Wielkowiejskiej w Łodzi.

Tabela 2: Wzór oceny zagrożeń

RODZAJ ZAGROŻENIA				
Charakterystyka:				
SFERY, KTÓRYCH DOTYCZY ZAGROŻENIE:	przestrzenna	społeczna	gospodarcza	kulturowa
WPŁYW WŁADZ MIASTA NA ZAGROŻENIE:	mały	średni	duży	
Ocena dla Strefy Wielkowiejskiej w Łodzi:				
PRAWDOPODOBIENSTWO WYSTĄPIENIA:	niskie	średnie	wysokie	
Przesłanki, na podstawie których oceniono prawdopodobieństwo wystąpienia.				
SKALA EW. STRATY:	mała	średnia	duża	
Przesłanki, na podstawie których oceniono skalę ewentualnej straty.				



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG
E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL
TEL.: +48 (42) 638-57-58
FAX: +48 (42) 638-57-29

PROJEKT WSPÓŁFINANSOWANY PRZEZ UNIĘ EUROPEJSKĄ Z PROGRAMU OPERACYJNEGO POMOC TECHNICZNA 2014-2020

Źródło: Opracowanie własne

2.3 Struktura raportu

Dalsza część raportu składa się z trzech części. W rozdziale trzecim został przedstawiony mechanizm degradacji obszarów śródmiejskich. Dochodzi do niej na skutek zależności pomiędzy różnymi zjawiskami kryzysowymi oraz pod wpływem uwarunkowań oddziałujących na dany obszar z zewnątrz. Poświęcenie uwagi tej kwestii jest konieczne biorąc pod uwagę, że rewitalizacja jest interwencją, która ma służyć wyprowadzaniu obszarów zdegradowanych z kryzysu.

Rozdział czwarty poświęcono uniwersalnym zagrożeniom rewitalizacji, czyli takim, które mogą wystąpić w przypadku obszarów śródmiejskich różnych, zwłaszcza dużych, miast w Polsce. Zagrożenia przypisano do kolejnych etapów rewitalizacji, istotnych ze względu na zarządzanie tym procesem: planowanie, organizację i włączanie uczestników, realizację oraz monitoring i ewaluację.

W rozdziale piątym omówiono zagrożenia dotyczące bezpośrednio rewitalizacji Strefy Wielkomiejskiej w Łodzi oraz wskazano przesłanki, które przemawiają za uwzględnieniem tych zagrożeń. Skoncentrowanie się na kwestiach, które mogą okazać się problematyczne, wynika z tematu analizy. Nie oznacza zatem, że takie kwestie przeważają nad pozytywnymi aspektami rozpoczętego w Łodzi procesu rewitalizacji.

3 Kryzys obszarów zdegradowanych

3.1 Spirala degradacji

Definicyjną cechą obszaru zdegradowanego jest współwystępujący kryzys różnych sfer. Negatywne zjawiska wzajemnie się potęgują, co tworzy spiralę całościowej degradacji obszaru (Zborowski, Dej 2009: 95). Dotychczasowe badania dowodzą, że wzajemnie wzmacniają się przede wszystkim:

- Zły stan budynków mieszkalnych i przestrzeni oraz koncentracja osób ubogich i wykluczonych społecznie („tkanka urbanistyczna” $\leftrightarrow$ „społeczeństwo”):
 - z mieszkań i okolic o niskim standardzie wyprowadzają się osoby zamożniejsze, natomiast napływają tam osoby uboższe i wykluczone, zachęcane niższymi czynszami lub ulokowane w mieszkaniach socjalnych w ramach polityki lokalowej miasta (Warzywoda-Kruszyńska, Jankowski 2013: 28)
 - mieszkańcy pozostający w obszarze nie posiadają zasobów⁹ potrzebnych do utrzymania nieruchomości w dobrym stanie
 - długotrwałe niezaspokojenie podstawowych potrzeb (*deprywacja*) zwiększa zagrożenie dewastacjami; dewastacje mogą wynikać z różnych przyczyn: frustracji¹⁰, zaspokajania potrzeby godności i przynależności w sposób sprzeczny z ogólnospołecznymi normami¹¹, nielegalnego zarobkowania¹².
- Koncentracja problemów społecznych oraz negatywny wizerunek obszaru („społeczeństwo” $\leftrightarrow$ „wizerunek obszaru”).

Negatywny wizerunek obszaru, postrzeganego przede wszystkim jako teren koncentracji patologii społecznych:

⁹ Oprócz ubóstwa, istotne jest także wykluczenie instytucjonalne, objawiające się m.in. trudnościami ze zmobilizowaniem innych podmiotów (w tym władz miejskich) do zaangażowania się w poprawę stanu budynków lub przestrzeni publicznych znajdujących się w ich sąsiedztwie.

¹⁰ Na przykład celowe niszczenie wyposażenia budynków i przestrzeni publicznych.

¹¹ Na przykład graffiti związane z przynależnością do subkultury kibiców.

¹² Na przykład kradzież metalowych elementów wyposażenia w celu ich sprzedaży jako złomu.

- zniechęca do osiedlania się grupy, których obecność mogłaby poprawić kondycję obszaru (Janas, Jarczewski, Wańkowicz 2010: 131)
- prowadzi do stygmatyzacji mieszkańców obszaru (Janas, Jarczewski, Wańkowicz 2010: 131) – „zły” adres zamieszkania staje się kolejną przesłanką wykluczenia społecznego, w skrajnych sytuacjach¹³ np. utrudniając znalezienie pracy lub zwiększając prawdopodobieństwo i surowość represji ze strony służb odpowiedzialnych za utrzymanie porządku publicznego.
- Negatywny wizerunek obszaru i deficyt podmiotów gospodarczych („wizerunek obszaru” ↔ „oferta i warunki działalności komercyjnej”) (Janas, Jarczewski, Wańkowicz 2010: 131):
 - negatywny wizerunek obszaru zniechęca przedsiębiorców poszukujących lokalizacji swojej działalności oraz inwestorów
 - niewystarczająca obecność podmiotów gospodarczych utrwała wizerunek obszaru jako mało atrakcyjnego dla inwestycji i prowadzenia działalności gospodarczej.

Cześć badaczy odnotowuje również wzajemną zależność pomiędzy:

- koncentracją w obrębie obszaru osób ubogich i wykluczonych społecznie a niską jakością usług publicznych („społeczeństwo” ↔ „oferta i warunki usług publicznych”):
 - mieszkańcy w najtrudniejszej sytuacji zazwyczaj nie są w stanie skutecznie egzekwować dostarczania usług odpowiedniej jakości,
 - brak takich usług (w szczególności z zakresu edukacji, integracji społecznej i ochrony zdrowia) zwiększa ryzyko pogłębienia i dziedziczenia wykluczenia.

Występuje również szereg jednokierunkowych zależności pomiędzy różnymi zjawiskami, występującymi na obszarze zdegradowanym:

- zły stan budynków i przestrzeni oraz niewyeksponowanie kulturowego dziedzictwa obszaru (zarówno w wymiarze materialnym, jak i niematerialnym) przekłada się na jego negatywny wizerunek

¹³ Obserwowanych w krajach (np. USA) o znacznie wyższym, niż w Polsce, poziomie segregacji przestrzennej.

(„tkanka urbanistyczna” → „postrzeganie obszaru”; „wartości symboliczne” → „postrzeganie obszaru”)

- deficyt lokali przystosowanych do prowadzenia działalności gospodarczej, a także brak odpowiednich ciągów komunikacyjnych stanowi barierę dla działalności podmiotów gospodarczych („tkanka urbanistyczna” → „działalność komercyjna”)
- brak podłączenia budynków mieszkalnych do miejskiej sieci ciepłowniczej lub kanalizacyjnej oraz obciążenie transportem samochodowym pogarszają stan środowiska przyrodniczego („tkanka urbanistyczna” → „środowisko przyrodnicze”)
- niewielka siła nabywcza mieszkańców obszaru przyczynia się do deficytu podmiotów gospodarczych kierujących ofertę¹⁴ do ludności („społeczeństwo” → „działalność komercyjna”)
- deficyt podmiotów gospodarczych potrzebujących pracowników o kompetencjach posiadanych przez mieszkańców utrudnia ich aktywizację zawodową („działalność komercyjna” → „społeczeństwo”)
- stopień przestrzennego powiązania obszaru z miastem wpływa na częstotliwość odwiedzania go przez potencjalnych klientów, a przez to na liczbę i profil podmiotów gospodarczych kierujących ofertę do ludności („powiązanie obszaru” → „działalność komercyjna”)
- niewystarczająca dostępność lub jakość usług publicznych (zwłaszcza edukacji) zniechęca osoby dysponujące większym kapitałem finansowym i kulturowym do osiedlania się w obszarze („usługi publiczne” → „społeczeństwo”)
- zły stan obszaru (oraz brak perspektywy poprawy) utrzymuje na niskim poziomie ceny nieruchomości oraz liczbę transakcji na rynku nieruchomości (wszystkie zagadnienia → „rynek nieruchomości”)
- niskie dochody uzyskiwane przez właścicieli z wynajmu nieruchomości skutkują brakiem środków na prowadzenie prac remontowych i w konsekwencji pogarszaniem się stanu budynków („rynek nieruchomości” → „tkanka urbanistyczna”)

¹⁴ Wykraczającą ponad zaspokajanie podstawowych potrzeb.

- struktura własności może wpływać niekorzystnie na stan nieruchomości („rynek nieruchomości” → „tkanka urbanistyczna”):
 - przynależność do właścicieli, którzy nie są w stanie finansować koniecznych remontów, lub nie są tym zainteresowani, powoduje utratę wartości nieruchomości na skutek pogarszania się ich stanu (*dekapitalizacji*)¹⁵
 - prawne ograniczenie możliwości przeznaczania środków publicznych na remonty nieruchomości prywatnych¹⁶ (o ile nie są zabytkami) zwiększa ryzyko, że poprawa tkanki urbanistycznej będzie fragmentaryczna
 - rozdrobnienie własnościowe¹⁷ komplikuje zagospodarowanie i utrzymanie nieruchomości
 - niepewna własność rodzi obawy przed „odnajdywaniem się” właścicieli po wyremontowaniu lub zmodernizowaniu budynków z funduszy publicznych, a przez to powstrzymuje przed podejmowaniem takich działań.

¹⁵ Kwestia ta wymaga uwzględnienia przy podejmowaniu decyzji o prywatyzacji zasobu komunalnego (zwłaszcza w przypadku sprzedaży po obniżonej cenie).

¹⁶ Ograniczenia te przyczyniły się do zaniku w Polsce programów małych ulepszeń (PMU), dotychczas najbardziej skutecznych działań rewitalizacyjnych prowadzonych małymi krokami. Programy Małych Ulepszeń były stosowane w Szczecinie, Wałbrzychu, Dzierżonowie i Reczu. Uchwalono też wprowadzenie takiego programu w Karpaczu. W Białymstoku mieszkańcy dzielnicy Bojary zabiegali o jego uruchomienie, jednak zanim udało się do tej inicjatywy przekonać władze został wydany wyrok WSA we Wrocławiu oddalający skargę gminy na uchwałę Regionalnej Izby Obrachunkowej stwierdzającą nieważność uchwały przyjmującej dotację z budżetu na dofinansowanie zadań podejmowanych przez wspólnoty mieszkaniowe. Wyrok WSA we Wrocławiu podtrzymał NSA (sygnatura akt II GSK 411/08). PMU polegały na przeznaczaniu corocznie dotacji z budżetu na dofinansowanie zadań remontowych podejmowanych przez wspólnoty mieszkaniowe. Zgodnie z doktryną finansów publicznych podstawą udzielania każdej dotacji musi być ustawa, dlatego tak istotny jest zapis umożliwiający udzielanie dotacji tego rodzaju w projekcie ustawy rewitalizacyjnej.

¹⁷ Na przykład sytuacje, w których do wspólnoty mieszkaniowej należy wyłącznie grunt pod budynkiem, bez podwórka (własność „po obrysie”).

Zależności pogłębiające kryzys zachodzą również w ramach poszczególnych zagadnień:

- na zjawisko wykluczenia społecznego składają się różne problemy¹⁸, które wzajemnie się wzmacniają, tworząc *spiralę wykluczenia* (Wańkowicz 2011: 7; Janas, Jarczewski, Wańkowicz 2010: 70) („społeczeństwo” → „społeczeństwo”)
- koncentracja osób wykluczonych społecznie utrudnia ich reintegrację („społeczeństwo” → „społeczeństwo”), ze względu na brak w bezpośrednim otoczeniu:
 - wzorców innego życia (Warzywoda-Kruszyńska, Jankowski 2013: 28)
 - osób dysponujących większymi możliwościami udzielenia wsparcia – np. w znalezieniu zatrudnienia, kontaktach z instytucjami (Polko 2011: 26)
- brak odpowiedniej infrastruktury technicznej zmniejsza opłacalność ewentualnych inwestycji budowlanych i powstrzymuje potencjalnych inwestorów („tkanka urbanistyczna” → „tkanka urbanistyczna”)
- zły stan znacznej części tkanki urbanistycznej obszaru osłabia efekt ewentualnych remontów lub rewaloryzacji pojedynczych obiektów („tkanka urbanistyczna” → „tkanka urbanistyczna”).

Duża liczba zależności ma istotne konsekwencje dla procesu rewitalizacji. Po pierwsze – sprawia, że zaniedbanie przezwyciężenia kryzysu dotyczącego części zjawisk może spowodować, że kryzys ponownie obejmie elementy, których stan udało się poprawić. Po drugie – uzasadnia koncentrację środków na wybranym obszarze, w celu osiągnięcia całościowej (i dzięki temu trwałej) poprawy jego kondycji.

¹⁸ Na przykład: bezrobocie, ubóstwo, złe warunki mieszkaniowe, niskie osiągnięcia edukacyjne, zły stan zdrowia, izolacja społeczna.

3.2 Uwarunkowania kryzysu oddziałujące spoza obszaru

3.2.1 W granicach miasta i jego obszaru funkcjonalnego

Zjawiska kryzysowe występujące na obszarze zdegradowanym mają również źródła zewnętrzne. Do kryzysu obszarów śródmiejskich przyczynia się **suburbanizacja** (Billert 2008: 42). Dynamika tego zjawiska w Polsce, na przełomie XX i XXI wieku, została określona jako „niezwykły impet ataku budownictwa mieszkaniowego na tereny dotąd niezabudowane” (Billert 2008: 45). Problem wynikał zarówno z polityki poszczególnych gmin, jak i z braku odpowiednich regulacji prawnych.

„Niekorzystny wpływ na kształtowanie polityki rewitalizacyjnej w skali kraju miało również prawo budowlane, dające po 1990 możliwość znacznego uproszczenia procedur prowadzących do realizacji inwestycji na terenach dotychczas niezagospodarowanych (*greenfields*), a nie oferując gminom skutecznych instrumentów zarządzania programami rewitalizacji i restrukturyzacji obszarów zdegradowanych (*brownfields*). Sytuacja ta doprowadziła do żywiołowego rozrostu powierzchniowego miast w sferach peryferyjnych, gdzie koncentrowało się nowe budownictwo mieszkaniowe i komercyjne centra handlowe, kosztem zapaści stref śródmiejskich, z pogarszającymi się warunkami mieszkaniowymi i zjawiskiem ubytku liczby ludności.” (Billert - Kozłowski, Wojnarowska 2011: 47-48)

Spowodowana tym zagrożeniem strata polega na odpływie ze śródmieść kapitałów inwestycyjnych oraz zamożniejszej części mieszkańców miast. Ten odpływ uruchamia *spiralę degradacji* obszarów śródmiejskich (Billert 2008: 47). W pierwszych latach XXI wieku przykładem procesu suburbanizacji, zagrażającej rozwojowi centrum miasta, był Poznań (Billert 2008: 39).

Zakłada się, że rewitalizacja obszarów śródmiejskich może w pewnym stopniu ograniczyć odpływ mieszkańców na obszary peryferyjne (Zborowski, Soja 2009: 39; Kopeć 2011: 1).

Podstawowym zabezpieczeniem przed suburbanizacją (czynnikiem pośredniczącym) jest jednak planowanie przestrzenne. Rozwiązaniem zapoczątkowanym (i stosowanym z powodzeniem) w Wielkiej Brytanii jest



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG
 E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL
 TEL.: +48 (42) 638-57-58
 FAX: +48 (42) 638-57-29

tworzenie wokół miast „zielonych pierścieni” (terenów wyłączonych z zabudowy), które zapobiegają ich rozrostowi. W polskim systemie prawnym możliwości skutecznego otaczania miast „zielonymi pierścieniami” są niewielkie, ze względu na autonomię podmiejskich gmin w zakresie planowania przestrzennego.

Projekt Krajowej Polityki Miejskiej (2014) zakłada wprowadzenie mechanizmów przeciwdziałających żywiołowej suburbanizacji, szczególnie w dalszych strefach podmiejskich, natomiast w strefach bliższych – poprawę jakości zamieszkania i doposażenie tych stref w potrzebną infrastrukturę techniczną i społeczną. Projekt zakłada usankcjonowanie suburbanizacji tam, gdzie stała się już faktem, przy jednoczesnym zatamowaniu dalszego rozlewania się miast. Autorzy sugerują także zmiany w przepisach ogólnych dotyczących zagospodarowania przestrzennego. Nowe rozwiązania mają umożliwiać kreowanie miasta zwarteego, i powstrzymywanie suburbanizacji, preferowanie wykorzystania już zagospodarowanego terenu i wskazywanie terenów pod przyszłą zabudowę tylko pod warunkiem wykorzystania możliwości inwestycji na terenie zabudowanym.

Wydaje się, że regulacje te będą martwe bez narzędzi finansowych, pozwalających obniżyć ponoszone przez gminy koszty budowy infrastruktury technicznej na przedmieściach. System opłat adiacenckich¹⁹ w obecnym kształcie nie jest efektywnym instrumentem. Celowym rozwiązaniem byłaby korekta przepisów dotyczących opłaty, analogiczna do rozwiązań stosowanych w Niemczech (Ziniewicz 2012).

¹⁹ Zgodnie z art. 146 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (UGN), warunkiem wstępnym ustalenia opłaty adiacenckiej jest uchwała rady gminy określająca stawkę procentową tej opłaty (nie więcej niż 50% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu). Zgodnie z art. 145 ust. 1 UGN, wójt, burmistrz albo prezydent miasta może, w drodze decyzji, ustalić opłatę adiacencką każdorazowo po stworzeniu warunków podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej, albo po stworzeniu warunków do korzystania z wybudowanej drogi, przy czym wydanie takiej decyzji może nastąpić w terminie do 3 lat od stworzenia ww. warunków (art. 145 ust. 2), jeśli obowiązywała wówczas w/w uchwała rady gminy. Z przyczyn proceduralnych uchwały te są najczęściej przyjmowane, jednak z przyczyn politycznych wysokość opłaty osiąga jak najniższe wartości.

Potrzebne są przede wszystkim:

- wymóg obowiązkowego naliczania opłaty adiacenckiej, podobnie jak uchwalania wysokości jej stawek przez radę gminy
- usankcjonowanie zwolnienia z opłaty adiacenckiej właścicieli nieruchomości uczestniczących w finansowaniu infrastruktury technicznej (na podstawie umów cywilnych)
- wprowadzenie możliwości pobrania opłaty adiacenckiej, z której byłaby finansowana infrastruktura techniczna, jeszcze przed wybudowaniem tej infrastruktury
- wprowadzenia zakazu zabudowy terenu bez potrzebnej infrastruktury technicznej
- wprowadzenia instrumentów (porozumienia urbanistycznego lub opłaty deweloperskiej) pozwalających na powierzenie deweloperowi budowy infrastruktury technicznej dla budowanego osiedla lub obciążenie go jej kosztami.

Zgodnie z założeniami Krajowej Polityki Miejskiej doposażenie w infrastrukturę techniczną będzie potrzebne w administracyjnych granicach miast (w tym przypadku można zastosować wpływ z opłat adiacenckich do finansowania renowacji budynków w dzielnicach centralnych), ale w jeszcze większym stopniu w gminach podmiejskich. Takie gminy stymulowały napływ mieszkańców, głównie ze względów podatkowych, m.in. uchwalając plany miejscowe promujące zabudowę mieszkaniową. Można nawet zaryzykować tezę, że odnowa śródmieścia jest sprzeczna z interesem gmin podmiejskich.

Zagrożenie suburbanizacją wiąże się z faktem, że przy obecnych ograniczeniach administracyjnych bez współpracy gmin nie ma możliwości wykorzystania mechanizmu, który rekompensowałby dzielnicom centralnym koszty rozlewania się miast. Wyjściem polecanym, szczególnie w przypadku aglomeracji łódzkiej, byłoby utworzenie wspólnego aglomeracyjnego funduszu, zasilanego środkami z opłat adiacenckich, przeznaczonego na odnowę dzielnic centralnych, które są ofiarami suburbanizacji.

Podobny do suburbanizacji wpływ na obszar historycznej zabudowy ma **odpływ** bardziej zaradnej i zamożnej ludności **na inne osiedla** (czego Łódź jest dobrym przykładem). W okresie PRL mieszkania na blokowiskach były powszechnie uważane za atrakcyjniejsze, niż w kamienicach. Wynikało to z pogarszającego się stanu technicznego kamienic i nie spełniania przez nie współczesnych standardów wyposażenia w miejskie media.

Inne obszary niejednokrotnie oddziałują negatywnie na środowisko i tkankę urbanistyczną obszaru zdegradowanego (zwłaszcza śródmiejskiego) poprzez jego **nadmierne obciążenie transportowe**. Ograniczeniu tego zagrożenia w śródmieściach służy przede wszystkim obniżenie w polityce transportowej miast priorytetu indywidualnego transportu samochodowego, na rzecz transportu zbiorowego i rowerowego. Istotne jest także dążenie do rozmieszczenia w miastach miejsc zamieszkiwania i pracy w taki sposób, żeby nie było konieczne nadmierne przemieszczanie się ludności.

Zjawiskiem, które zazwyczaj oddziałuje negatywnie na funkcjonowanie obiektów handlowych i gastronomicznych zlokalizowanych w pierzejach ulic, są **wielkopowierzchniowe galerie handlowe**. Powstawanie galerii handlowych niejednokrotnie pozbawia takie ulice napływu klientów i ogranicza dochody właścicieli lokali użytkowych (które mogliby przeznaczać m.in. na remonty). Taki negatywny wpływ stwierdzono w przypadku rewitalizacji ulicy Tumskiej w Płocku (Jadach-Sepiolo, Dobek 2012: 53). Problem wskazywano również w przypadku łódzkiej Manufaktury.

"Centra handlowe wygrywają rywalizację z centrami miast dzięki kompleksowej ofercie, lepszej obsłudze komunikacyjnej, w tym głównie rozwiązując problem parkowania, uniezależnieniu od warunków pogodowych, wysokiemu poziomowi technologicznemu w zakresie organizacji handlu i usług, nowoczesnemu wystrojowi i sposobowi funkcjonowania, organizacji usług dla klienta oraz ochronie budynku." (Haffner, Twardzik 2011: 64)

"Może się (...) zdarzyć, że pojedyncza, duża inwestycja przyniesie w dłuższej perspektywie efekty odwrotne od zakładanych. Przykładem takim jest np. projekt centrum handlowego Eldon Square w Newcastle Upon Tyne (szerzej: Janas 2009). Powieleniem takiego negatywnego mechanizmu na gruncie polskim wydaje się być łódzka "Manufaktura". Jest to niewątpliwie sam w sobie udany projekt rewitalizacji terenów poprzemysłowych. Istnieje natomiast poważne niebezpieczeństwo, że

w nieodległej przyszłości doprowadzi on do degradacji głównej osi miasta – ulicy Piotrkowskiej, która przed uruchomieniem Manufaktury skupiała główne funkcje handlowe i rozrywkowe." (Janas, Jarczewski, Wańkowicz 2010: 125-126)

Z drugiej strony, galerie handlowe zaspokajają potrzeby klientów i mogą odgrywać istotną rolę w tworzeniu miejsc pracy, dlatego ocena ich obecności nie jest jednoznaczna.

Podobnie jak w przypadku suburbanizacji, kwestie powstawania obiektów wielkopowierzchniowych mogą być regulowane przede wszystkim poprzez planowanie przestrzenne.

3.2.2 Spoza miasta i jego obszaru funkcjonalnego

Na degradację obszaru wpływają również czynniki, na które władze miasta samodzielnie nie mają realnego wpływu (lub tylko niewielki). Do tej grupy uwarunkowań należą:

- konkurencja ze strony innych miast (w przypadku Łodzi – przede wszystkim Warszawy), odciągających kapitał i mieszkańców
- czynniki z poziomu makro, w szczególności:
 - przemiany gospodarcze i technologiczne (Herbst 2008):
 - zaprzestanie, przeniesienie (również do innych krajów) lub zasadnicza zmiana sposobu produkcji, do której było dostosowane zagospodarowanie obszaru
 - zmiana sposobów transportu, do których był dostosowany układ komunikacyjny w obrębie obszaru
 - procesy odpowiedzialne za pogłębianie się ubóstwa i wykluczenia społecznego (Warzywoda-Kruszyńska, Jankowski 2013: 27)
 - spadek zatrudnienia w przemyśle i udziału przemysłu w PKB (*dezindustrializacja*)
 - odchodzenie od modelu państwa opiekuńczego (*dewelferyzacja*)
 - osłabienie wsparcia ze strony rodziny .

- ogólne trendy demograficzne – w szczególności spadek liczby ludności (*depopulacja*) oraz spadek liczby osób w wieku aktywności zawodowej w stosunku do pozostałych (wzrost *obciążenia demograficznego*).

4 Uniwersalne zagrożenia rewitalizacji

4.1 Planowanie procesu rewitalizacji

4.1.1 Słaba diagnoza i arbitralne wyznaczenie obszaru

Błędy w planowaniu rewitalizacji w polskich miastach występowały często już na etapie wyznaczania obszarów obejmowanych interwencją. Granice niejednokrotnie wytyczano bez faktycznego uwzględnienia przestrzennego rozkładu zjawisk kryzysowych. Obszary wyznaczane w początkowym okresie finansowania rewitalizacji z funduszy unijnych (2004-2006) często były zbyt duże. Natomiast w kolejnych latach (2007-2013) wybór obszarów, zwłaszcza śródmiejskich, był często podyktowany przede wszystkim ich funkcją.

Czynnikami, które zwiększały ryzyko nieprawidłowego wyznaczania obszarów, były przede wszystkim:

- niedostępność odpowiednich danych i brak systemów miejskiego audytu (pozwalających na porównanie kondycji poszczególnych części miasta i zidentyfikowanie, na tej podstawie, obszarów zdegradowanych),
- dążenie władz do zaspokojenia oczekiwań możliwie dużej grupy interesariuszy, w tym mieszkańców (zamiast dążenia do faktycznego przezwyciężania problemów).

Potencjalne straty spowodowane nieodpowiednim wyznaczaniem obszarów do rewitalizacji polegają na:

- niezrealizowaniu celów, którym powinna służyć rewitalizacja (w przypadku, gdy interwencja nie obejmie obszarów faktycznie ogarniętych kryzysem, w tym cechujących się szczególną koncentracją problemów społecznych),
- niepowodzeniu rewitalizacji na skutek rozproszenia środków (w przypadku, gdy obszar jest zbyt duży),



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG
E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL
TEL.: +48 (42) 638-57-58
FAX: +48 (42) 638-57-29

PROJEKT WSPÓŁFINANSOWANY PRZEZ UNIĘ EUROPEJSKĄ Z PROGRAMU OPERACYJNEGO POMOC TECHNICZNA 2014-2020

- trudnościach w odparciu argumentów interesariuszy, którzy (niejednokrotnie słusznie) kwestionują przebieg wyznaczonych granic obszaru.



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG
E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL
TEL.: +48 (42) 638-57-58
FAX: +48 (42) 638-57-29

Niepowodzenie rewitalizacji może wynikać również z niedostatecznego rozpoznania uwarunkowań zjawisk kryzysowych, a także z braku trafnego zidentyfikowania potencjału obszaru. Słabość diagnozy uniemożliwia trwałe przezwyciężenie kryzysu:

„Posługując się metaforą medyczną, można powiedzieć, że skuteczna walka z chorobą polega na zwalczaniu jej przyczyn, nie tylko objawów. Tymczasem w wielu analizowanych dotychczas programach rewitalizacji, proponowane projekty skupiają się głównie na działaniach doraźnych, poprawie zdegradowanej substancji - bez wnikania w przyczyny, które do owej degradacji doprowadziły.” (Janas, Jarczewski, Wańkowicz 2010: 92)

4.1.2 Nieadekwatność planowanych działań

Rewitalizacja oznacza całościową interwencję, służącą wyprowadzaniu obszarów zdegradowanych z kryzysu, w zaplanowany sposób i we współpracy z lokalną społecznością²⁰.

Częstym ograniczeniem skuteczności przedsięwzięć rewitalizacyjnych, prowadzonych dotychczas w Polsce, było zbyt słabe wynikanie zaplanowanych działań z występujących na danym obszarze zjawisk kryzysowych (Topczewska, Siemiński 2013: 79, 112, 117). Z jednej strony, brakowało działań potrzebnych do przezwyciężenia zjawisk kryzysowych, czyli osiągnięcia deklarowanych celów rewitalizacji. Z drugiej, w zakres rewitalizacji włączano przedsięwzięcia, których skuteczność i efektywność w osiąganiu wyznaczonych celów nie była wystarczająco uzasadniona.

Z badań ewaluacyjnych wynika, że typową sytuacją było niewystarczające przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, a także niewystarczające pobudzanie rozwoju gospodarczego obszaru. Z kolei wątpliwości dotyczące przydatności niektórych przedsięwzięć (z perspektywy wyprowadzania obszaru z kryzysu) dotyczą przede wszystkim spektakularnych inwestycji w obiekty o znaczeniu przede wszystkim wizerunkowym, w praktyce zaspokajających potrzeby niewielkiej – i nie wymagającej szczególnego wsparcia – grupy użytkowników.

²⁰ Porównaj: definicja rewitalizacji w rozdziale # 2.1.1 „Rewitalizacja i obszar kryzysowy”.

Początkowo (w okresie programowania funduszy unijnych 2004-2006) rewitalizację powszechnie utożsamiano z inwestycjami infrastrukturalnymi. Włączenie (w okresie 2007-2013) do systemu dystrybucji funduszy unijnych wymogu prowadzenia rewitalizacji kompleksowej skutkowało wprowadzie realizacją przedsięwzięć złożonych zarówno z działań infrastrukturalnych, jak i „społecznych”, jednak ten pozytywny efekt był ograniczony. Działania „miękkie” często traktowano raczej jako konieczne uzupełnienie działań „twardych”, niż jako sposób faktycznego przewyciężenia problemów społecznych na obszarach zdegradowanych²¹. Biorąc pod uwagę szeroką dostępność informacji na temat istoty rewitalizacji, marginalizowanie działań „społecznych” w tym okresie można przypisywać raczej hierarchii priorytetów miejskich władz i urzędników, niż ich niewiedzy.

Dotychczasowe doświadczenia, również zagraniczne, świadczą dobitnie o niepowodzeniu przedsięwzięć rewitalizacyjnych pomijających sferę społeczną i/lub gospodarczą.

"Główną cechą współczesnego europejskiego paradygmatu rewitalizacji jest diametralna zmiana orientacji celów. W USA i w krajach Europy Zachodniej początkowo rewitalizacja była synonimem odnowy urbanistycznej i ukierunkowana była przede wszystkim na rehabilitację, lub wprowadzenie zupełnie nowej tkanki urbanistycznej (*property-led regeneration*). Często wiązało się to również z całkowitą zmianą funkcji rewitalizowanego obszaru. W podejściu tym marginalizowana była kwestia lokalnej społeczności. Projekty społeczne nierzadko ograniczały się do przenoszenia mieszkańców do innych dzielnic. W efekcie realizowano cele ekonomiczne, natomiast problemy społeczne były jedynie relokowane w przestrzeni, co często prowadziło do ich zaostrenia i pogłębienia (rozbiecie lokalnych społeczności, zanik więzi społecznych, lokalnej tożsamości itd.). Przy takim podejściu bezpowrotnie niszczone był specyficzny charakter miejsca, owe *genius loci* - tożsamość miejsca, na którą składa się nie tylko fizyczna forma, ale również cechy lokalnej społeczności, lokalna kultura itd." (Guzik 2009, za: Janas, Jarczewski, Wańkowicz 2010: 119)

"[W Wielkiej Brytanii:] Już w latach trzydziestych zaczęto wyburzać i modernizować najstarsze dzielnice mieszkaniowe, jednak te pierwsze

²¹ Tym można tłumaczyć tendencję do wybierania działań społecznych stosunkowo łatwych do przeprowadzenia (na przykład zajęć artystycznych) i kierowanie ich do grup łatwych do pozyskania (na przykład dzieci), zamiast faktycznej integracji społecznej i zawodowej osób wykluczonych.

próby nie wykraczały poza przebudowę fizyczną. W latach sześćdziesiątych polityka ta została uzupełniona o programy edukacyjne i pomocy społecznej, nie przyniosły one jednak widocznych rezultatów (...) Jednocześnie w celu przyciągnięcia nowych inwestycji stworzono system podobny do polskich SSE, który umożliwił rozwój gospodarczy dzielnic zagrożonych upadkiem. Silny akcent położony na ekonomiczną stronę funkcjonowania terenów zdegradowanych w miastach przyniósł z pewnością postęp w stosunku do poprzednich prób rewitalizacji, jednak ocenia się, że podniesienie standardu zrewitalizowanych obiektów, wprowadzenie dużej ilości nowych miejsc pracy i poprawa przestrzeni publicznych nie przyniosły oczekiwanych zmian społecznych, gdyż działania te ignorowały potrzeby dotychczasowych mieszkańców tych terenów (odnosi się to m.in. do rewitalizacji słynnych doków londyńskich). (...) Istotne zmiany nastąpiły po dojściu do władzy Partii Pracy w roku 1997, która (...) położyła silny nacisk na zjawisko wykluczenia społecznego w miastach (...)." (Kozłowski, Wojnarowska 2011: 89)

"Niezwykle kosztowny i [zakrojony] na ogromną skalę program [rewitalizacji doków londyńskich] skupił się na problemach fizycznej przebudowy i ekonomicznego rozwoju tego obszaru, na którym stworzono mnóstwo nowych miejsc pracy w bankach, hotelach, instytucjach naukowych i kulturalnych. Stworzenie w tej strefie skupiska luksusowych apartamentów i mieszkań nie rozwiązało problemów mieszkaniowych mieszkańców tego obszaru. W ciągu kilku lat liczba osób czekających na mieszkanie komunalne zwiększyła się tam niemal 4-krotnie. Wynikało to z nadmiernej wiary, że stworzenie nowych miejsc pracy, ożywienie gospodarcze i zwiększenie wpływów podatkowych pociągnie za sobą również pozytywne zmiany w sferze społecznej. Tak się jednak nie stało i dzięki krytycznym raportom dotyczącym różnych programów rewitalizacji, kolejny rząd Tony Blaira rozpoczął w 1997 r. walkę z zanikiem więzi społecznych i wykluczeniem społecznym w miastach. Projekty rewitalizacyjne zaczęły uwzględniać potrzeby środowisk lokalnych, odnowy więzi itp." (Kozłowski, Wojnarowska 2011: 134)

"Pojęcie obszaru wielokrotnej deprywacji jest swoistym skrótem myślowym - nie oznacza wszak, że to przestrzeń per se ulega deprywacji (co najwyżej fizycznej degradacji), lecz konkretni ludzie, którzy w określonej przestrzeni się koncentrują. To spostrzeżenie powinno chronić przed naiwną wiarą, że odnowa urbanistyczna usunie przyczyny społeczne (...). Amerykanie, a w ślad za nimi mieszkańcy Zachodniej Europy, bardzo szybko przekonali się, że przy pomocy buldożerów nie sposób rozwiązać problemów miejskich. Oczywiście podniesienie standardów mieszkaniowych, stworzenie przyjaznej przestrzeni publicznej itd., ma duży wpływ na jakość i poziom życia. Nie rozwiąże jednak problemu biedy, bezrobocia, przestępczości, słabej edukacji itd. W ostateczności sprawi, że problemy te



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG
E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL
TEL.: +48 (42) 638-57-58
FAX: +48 (42) 638-57-29

PROJEKT WSPÓLFINANSOWANY PRZEZ UNIĘ EUROPEJSKĄ Z PROGRAMU OPERACYJNEGO POMOC TECHNICZNA 2014-2020

przeniosą się wraz z mieszkańcami do innej części miasta, w której wynajem mieszkania będzie tańszy, a kontrola społeczna słabsza." (Janas, Jarczewski, Wańkowicz 2010: 92)

"Idea rewitalizacji zapoczątkowana została w krajach Europy Zachodniej, (...). Początkowo wysiłki koncentrowano na zwalczaniu objawów zjawisk kryzysowych poprzez wyburzanie zdegradowanej tkanki miejskiej, tzw. "czyszczenie" (*cleansing*), a następnie wprowadzanie nowej zabudowy, często też nadanie dzielnicom nowych funkcji (...). Wkrótce jednak okazało się, że działania te, choć dzięki olbrzymim nakładom finansowym bardzo spektakularne, nie rozwiązywały problemów, a jedynie prowadziły do ich relokacji. Wkrótce zorientowano się, że pełny sukces (zarówno w wymiarze ekonomicznym, jak i społecznym) można odnieść jedynie poprzez wszechstronne działania i integrację celów realizowanych do tej pory niezależnie od siebie, w różnych sektorach." (Janas, Jarczewski, Wańkowicz 2010: 62)

Realizacja przedsięwzięć odnoszących się do różnorodnych problemów, występujących na danym obszarze, jest koniecznym warunkiem uzyskania trwałych efektów. W przeciwnym razie *spirala degradacji*²² nie zostanie zatrzymana – nierozwiązane problemy mogą szybko doprowadzić do ponownego kryzysu. Całościowa rewitalizacja wymaga także, żeby różne przedsięwzięcia były ze sobą powiązane (zintegrowane):

"Istotą rewitalizacji jest (...) osiągnięcie efektu synergii przestrzennej - suma działań realizowanych w ograniczonych obszarach, w tym samym czasie i we wzajemnym powiązaniu daje znacznie lepszy efekt niż suma tych samych działań rozproszonych w przestrzeni miasta, realizowanych niezależnie od siebie i w różnym czasie." (Janas, Jarczewski, Wańkowicz 2010: 62)

Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że postulat integracji działań, prowadzącej do osiągania synergii, często nie był spełniony (Topczewska, Siemiński 2013: 114; Warzywoda-Kruszyńska, Jankowski 2013: 110).

Oprócz braku przestrzennej i czasowej integracji prowadzonych przedsięwzięć, skuteczną rewitalizację może udaremnić również przedwczesny odwrót od realizacji wyznaczonego planu działań. Sytuacja taka jest szczególnie prawdopodobna w przypadku zmiany władz samorządowych (Muzioł-Węclawowicz 2009: 62; Skalski 2004: 126).

²² Porównaj rozdział: # 3.1 „Spirala degradacji”..

4.1.3 Deficyt rzeczywistej partycypacji

Częstym mankamentem dotychczasowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych, prowadzonych w Polsce, był brak wystarczającego włączenia mieszkańców oraz innych interesariuszy w ich planowanie (Ziobrowski, Domański 2010: 11; Topczewska, Siemiński 2013: 79, 97, 129).

"Model (...) przewiduje, że partycypacja społeczeństwa jest zjawiskiem pożądanym i rozumianym właściwie przez wszystkich partnerów na wszystkich etapach prac. (...) W czasie trwania przygotowań społeczeństwo lokalne (np. mieszkańcy dzielnicy) jest w sposób szczegółowy informowane o ich przebiegu po to, by wysunąć zastrzeżenia i ewentualne kontrproponycje projektowe; użytkownicy nie są bowiem bynajmniej zobowiązani do aprobowania decyzji podejmowanych przez swych reprezentantów. Partnerzy, którzy uczestniczyli w opracowaniu projektów, współpracują również w trakcie ich realizacji. Mogą również objąć następnie administrację obiektów zrewaloryzowanych. Tak mógłby wyglądać idealnie przeprowadzony eksperyment partycypacji.(...) Jak na razie, model ten może wydawać się utopią." (Skalski 2004: 107-108)

"Niezbędnym elementem zarządzania procesem rewitalizacji jest uwzględnienie w nim udziału społecznego (...), co wynika nie tylko z przyjmowanych w państwach demokratycznych praw obywatelskich i procedur, ale również ze specyfiki tego procesu. Proces odnowy przestrzeni miejskiej bez udziału zamieszkujących tę przestrzeń ludzi, bez ich akceptacji dla prowadzonych przekształceń oraz bez planu działania na rzecz grup nieuprzywilejowanych nie może się udać. Podmiotowe traktowanie społeczności lokalnych stanowi jeden z elementów definiujących proces rewitalizacji." (Noworól A, Noworól K, Hałat P, 2010) (Janas, Jarczewski, Wańkowicz 2010: 20)

W krajach Europy Zachodniej sytuacja pod tym względem zdążyła ulec zasadniczej poprawie:

"Po roku 1989 brytyjski rząd położył znacznie silniejszy nacisk na partycypację społeczną. Niepowodzenia wielu form rewitalizacji w ciągu kilku dziesięcioleci doprowadziły władze do wniosku, że warunkiem ich powodzenia jest przywracanie więzi społecznych, prowadzenie konsultacji społecznych i zapewnienie jak najszerszego udziału lokalnej społeczności w formułowaniu programów przebudowy." (Kozłowski, Wojnarowska 2011: 91)

Deficyt faktycznej partycypacji społecznej, nawet gdy jest formalnie wymagana, wiąże się z niebezpieczną możliwością spełnienia tego wymogu w sposób czysto pozorny:

"Zasadniczym problemem w stosowaniu partycypacji publicznej jest, niestety, łatwość falsyfikacji tego typu procedur. Ankietowanie, konsultacje internetowe, procedury wyłożenia projektów planów miejscowych i tym podobne działania, jeśli są dokonywane bez świadomości ich znaczenia dla przyszłej dynamiki zmian, zmieniają się w nic nie znaczący proceder pozorów demokracji." (Muzioł-Węclawowicz 2009: 59)

Zazwyczaj najmniejszą szansę na wyartykułowanie swoich postulatów mają najsłabsze grupy. Zapewnienie rzeczywistej partycypacji w planowaniu rewitalizacji i składających się na nią przedsięwzięć, wymaga przede wszystkim:

- zaproszenia do konsultacji przedstawicieli wszystkich istotnych grup interesariuszy; w celu zaangażowania w konsultacje osób mniej skłonnych do wzięcia w nich udziału, potrzebne mogą być dodatkowe działania służące uaktywnieniu ich jako obywateli
- zastosowania zróżnicowanych form udziału:
 - dogodnych dla różnych grup interesariuszy, w tym dla mieszkańców
 - dostosowanych do zakresu omawianych zagadnień i umożliwiających ich gruntowne przedyskutowanie
- poddawania pod konsultacje jasno sformułowanych założeń i koncepcji:
 - czytelnie przedstawiających związek pomiędzy wszystkimi zaplanowanymi działaniami a przeprowadzoną diagnozą oraz wyznaczonymi celami rewitalizacji²³
 - zawierających jasną deklarację dotyczącą zamierzonego wpływu interwencji na sytuację poszczególnych grup interesariuszy²⁴

²³ Porównaj: rozdział # 4.1.2 „Nieadekwatność planowanych działań”.

²⁴ W szczególności trudne jest odniesienie się do koncepcji rewitalizacji danego obszaru, z której nie wynika, czy uczestnik będzie miał możliwość pozostania w jego obrębie i tym samym skorzystania z efektów interwencji.

- zapewnienia jawności procesu konsultacji, w tym publikowania zgłoszonych uwag oraz informacji czy zostały uwzględnione, jeżeli nie – to z jakich powodów, a jeżeli tak – to w jaki sposób
- faktycznego uwzględnienia wyników konsultacji (co wymaga przeprowadzenia ich na tyle wcześnie, żeby wyniki mogły realnie wpłynąć na koncepcję).

Brak rzeczywistego udziału interesariuszy w planowaniu rewitalizacji, a także ewentualne zlekceważenie ich postulatów powoduje szereg zagrożeń:

- zmniejsza prawdopodobieństwo, że program będzie trafnie dostosowany do ich potrzeb oraz że nie naruszy ich interesów
- zwiększa prawdopodobieństwo oporu wobec rewitalizacji oraz konfliktów pomiędzy interesariuszami o sprzecznych celach
- oznacza marnowanie potencjału wiedzy i pomysłów, które mogliby wnieść interesariusze, w tym mieszkańcy (oraz zasobów, które zachcieliby zaangażować w realizację koncepcji, w której tworzeniu wzięli udział)
- nie mobilizuje dodatkowo władz do pełnego zaangażowania w rewitalizację.

Zawiedzenie wiary uczestników, że zgłoszone podczas konsultacji propozycje i uwagi zostaną rzetelnie rozważone, może skutkować ich długotrwałym zniechęceniem do udziału w takich inicjatywach, a także zajęciem pozycji krytyków rewitalizacji, zamiast przyjęcia roli uczestników tego procesu.

4.1.4 Brak integracji polityk gminnych z planowaną rewitalizacją

Rewitalizacja jest prowadzona w kontekście miejskich polityk sektorowych, odnoszących się do poszczególnych sfer, na które oddziałuje. Brak odpowiednich polityk (strategii) lub niezgodność pomiędzy tymi politykami a koncepcją rewitalizacji:

- grozi zahamowaniem pozytywnych zmian w obrębie obszaru,
- zwiększa prawdopodobieństwo wystąpienia negatywnych efektów ubocznych.

Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że z perspektywy rewitalizacji szczególnie istotne jest:

- tworzenie pozytywnych zależności pomiędzy rozwojem obszaru rewitalizowanego oraz przekształceniami innych obszarów i unikanie zależności negatywnych (przede wszystkim poprzez ograniczanie suburbanizacji)
- zapewnienie spójności pomiędzy inwestycjami w obrębie obszaru a układem transportowym miasta
- przeciwdziałanie segregacji przestrzennej mieszkańców (w szczególności powstawaniu lub trwaniu enklaw biedy) oraz wspieranie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób, których dochody nie pozwalają na zaspokojenie ich w segmencie komercyjnym
- tworzenie systemowych (a nie tylko projektowych) rozwiązań na rzecz integracji społecznej
- tworzenie systemów zbierania, analizowania i prezentacji danych, opisujących, wieloaspektowo, stan poszczególnych obszarów miasta oraz zachodzące zmiany.

4.1.5 Brak potrzebnych instrumentów prawnych

Niekompletność działań prowadzonych w ramach rewitalizacji może być spowodowana również czynnikami zewnętrznymi. Szczególnie istotnym ograniczeniem jest zawężenie interwencji w zakresie działań remontowych do obiektów stanowiących własność komunalną lub zabytkowych (Kozłowski, Wojnarowska 2011: 88). W sytuacji, gdy prywatni właściciele nie inwestują w zaniedbane nieruchomości, ich zły stan może znacząco pomniejszać efekty inwestycji zmierzających do poprawienia stanu tkanki urbanistycznej.

Odpowiedzią na ten problem mają być zapisy *Ustawy o rewitalizacji*. Projekt ustawy wprowadza w specjalnych strefach rewitalizacji (dalej SSR)²⁵ nowe narzędzie wspierające zaangażowanie podmiotów prywatnych i ułatwiające działania innych podmiotów:

„W przypadku nieruchomości położonych na obszarze Strefy gmina może udzielić na rzecz ich właścicieli lub użytkowników wieczystych dotacji w wysokości nieprzekraczającej 50% nakładów koniecznych na wykonanie:

- 1) robót budowlanych polegających na remoncie lub przebudowie,
 - 2) prac konserwatorskich i restauratorskich w rozumieniu art. 3 pkt 6 i 7 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 oraz z 2015 r. poz. 397 i 774), w odniesieniu do nieruchomości niewpisanych do rejestru zabytków
- jeżeli wnioskowane działania służą realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych”.

Inną przewidzianą w projekcie ustawy możliwością, którą w tym kontekście warto wskazać, jest przyznanie atrybutu celu publicznego budowie lub przebudowie budynków służących rozwojowi społecznego budownictwa czynszowego na terenie SSR. Projekt ustawy wprowadza także ułatwienia w przekwaterowaniu lokatorów na czas remontów kapitałnych.

Jednocześnie zapisy ustawy gwarantują wszystkim mieszkańcom obszaru rewitalizacji możliwość korzystania z pozytywnych efektów procesu rewitalizacji, w szczególności w zakresie warunków korzystania z gminnego zasobu nieruchomości. Oznacza to, że na gruncie projektowanej ustawy nie będzie można przekwaterować mieszkańca obszaru rewitalizacji do innej części miasta, pozbawiając go możliwości korzystania ze wsparcia.

Projektowana ustawa wprowadza także możliwość lepszego powiązania działań rewitalizacyjnych z polityką przestrzenną.

²⁵ Specjalne strefy rewitalizacji to powołane odrębną uchwałą rady gminy narzędzie przestrzennej koncentracji działań rewitalizacyjnych, na okres nie dłuższy niż 10 lat.

Niejednokrotnie polityka przestrzenna i działania rewitalizacyjne były prowadzone „obok siebie”, a częstym wytłumaczeniem niepożądanych inwestycji był brak (*sic!*) możliwości odmówienia inwestorom wydania decyzji o warunkach zabudowy. Na gruncie ustawy możliwe jest wydanie zakazu:

„wydawania decyzji o warunkach zabudowy, o której mowa w art. 59 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dla wszystkich albo określonych w tej uchwale zmian sposobu zagospodarowania terenu wymagających tej decyzji, jeżeli stopień pokrycia obszaru Strefy miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego wskazuje, że nieustanowienie zakazu może doprowadzić do zmian w zagospodarowaniu Strefy niezgodnych z gminnym programem rewitalizacji albo utrudniających jego realizację”.

Zapisy ustawy ułatwiają także realizację inwestycji celu publicznego z zastosowaniem wyłączeń w przypadku nieruchomości o nieustalonym stanie prawnym oraz udzielanie zamówień publicznych podmiotom, które zatrudniają osoby z obszaru rewitalizacji wymagające wsparcia w integracji lub reintegracji na rynku pracy.

4.2 Organizacja i uczestnicy

Konieczność prowadzenia rewitalizacji jako przedsięwzięcia całościowego (obejmującego różne sfery problemowe) oraz zintegrowanego sprawia, że szczególnie istotnymi zagrożeniami są:

- niezapewnienie udziału podmiotów (instytucji, komórek organizacyjnych, osób) dysponujących potencjałem²⁶ potrzebnym do przeprowadzenia całościowej interwencji
- nieuznawanie rewitalizacji, przez (część) uczestników tego procesu, za przedsięwzięcie całościowe i nieprzywiązywanie odpowiedniego znaczenia do działań spoza sfery własnych kompetencji

²⁶ Na ten potencjał składają się różnego rodzaju kapitały: finansowy, ludzki, intelektualny, a także kapitał relacji z innymi podmiotami.



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG
E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL
TEL.: +48 (42) 638-57-58
FAX: +48 (42) 638-57-29

PROJEKT WSPÓŁFINANSOWANY PRZEZ UNIĘ EUROPEJSKĄ Z PROGRAMU OPERACYJNEGO POMOC TECHNICZNA 2014-2020

- niewystarczający przepływ informacji i słaba koordynacja działań pomiędzy zaangażowanymi podmiotami.

Wspomniany już²⁷ częsty deficyt działań na rzecz integracji społecznej wiązał się zazwyczaj z brakiem wśród miejskich urzędników, którym powierzano odpowiedzialność za rewitalizację, specjalistów w zakresie problematyki społecznej. Wynikał także z braku udziału organizacji pozarządowych o takim profilu wśród podmiotów zaangażowanych w prowadzenie interwencji (Dyspersja 2011: 51-52).

W części miast brak przekonania urzędników odpowiedzialnych za rewitalizację o potrzebie prowadzenia jej w sposób całościowy, utrudniał organizacjom pozarządowym prowadzenie działań z zakresu integracji społecznej. Utrudnienia polegały na przykład na narzucaniu nierealnych terminów lub forsowaniu znacznych, a zarazem nieprzemyślanych, zmian w budżetach projektów (Dyspersja 2011: 53).

Powszechnym mankamentem dotychczasowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych był brak powiązań pomiędzy projektami realizowanymi na danym obszarze²⁸. Zmniejszało to szanse na uzyskanie efektu synergii (czyli sytuacji, gdy łączny efekt różnych działań przekracza sumę efektów, jakie przyniosłyby prowadzone oddzielnie). Przypadki, w których urzędy miast prowadząc rewitalizację nawet nie wiedziały o projektach rewitalizacyjnych realizowanych na tych samych obszarach przez inne podmioty, nie były odosobnione (Dyspersja 2011: 67).

Bariery w przepływie informacji pomiędzy uczestnikami mogą rzutować negatywnie na wszystkie etapy rewitalizacji: począwszy od diagnozy, poprzez planowanie i realizację działań, aż po ewaluację interwencji.

Wstępem do zapewnienia udziału uczestników, od których zależy powodzenie rewitalizacji, jest ich trafne rozpoznanie. Do tego grona należą, oprócz komórek organizacyjnych urzędu miasta i jednostek samorządowych, przede wszystkim: organizacje pozarządowe i podmioty ekonomii społecznej, nieformalne grupy mieszkańców,

²⁷ Porównaj: rozdział # 4.1.2 „Nieadekwatność planowanych działań”.

²⁸ Porównaj: Siemiński, Topczewska 2008: 6; Skalski, Czyżewska, Poczobut 2007: 18; Ekovert 2013: 51; ReSource 2013: 183; Uniregio 2012: 218-219; Dyspersja 2013: 7, 65-66, 100.

właściciele nieruchomości, wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe, przedsiębiorstwa prywatne, instytucje kultury i gestorzy sieci miejskich. Zagrożenie występujące na tym etapie polega na niezidentyfikowaniu potencjalnych uczestników.

Konieczne jest także określenie zasad włączenia uczestników w proces rewitalizacji oraz ewentualnego wsparcia ich udziału. Trudności w tym zakresie różnią się w zależności od rodzaju podmiotu. Dotychczasowe doświadczenia wskazują na przykład, że dla organizacji pozarządowych i grup nieformalnych problemem mogą być wymagania dotyczące wnoszenia wkładu własnego w formie finansowej, brak lokali, a także (w przypadku mniej doświadczonych) obsługa projektów pod względem formalnym. Trudności w tym ostatnim zakresie występowały także w przypadku wspólnot mieszkaniowych. Część właścicieli nieruchomości nie jest w stanie w pełni sfinansować remontów należących do nich budynków i potrzebują wsparcia ze środków publicznych. Z perspektywy przedsiębiorstw oraz inwestorów kluczowe znaczenie ma oferta nieruchomości oraz odpowiednie rozwiązania transportowe. Rozpoznaniu potencjalnej roli różnych podmiotów oraz warunków, na jakich będą gotowe ją podjąć, sprzyjają konsultacje społeczne²⁹.

Wreszcie, niezbędne jest zaplanowanie, uzgodnienie i wdrożenie struktury zarządzania programem rewitalizacji (w tym wskazanie lub utworzenie jednostki zarządzającej całym procesem i wyposażenie jej w odpowiednie kompetencje). Potrzebne jest także utworzenie gremiów służących stałej współpracy i prowadzeniu dialogu z interesariuszami. Projektem ustawy o rewitalizacji przewiduje pełnienie takiej roli przez Komitet Rewitalizacji.

²⁹ Porównaj: rozdział # 4.1.3 „Deficyt rzeczowej partycypacji”.

4.3 Realizacja

4.3.1 Ograniczenia finansowania publicznego

Kluczowe znaczenie w prowadzeniu rewitalizacji ma zapewnienie funduszy na jej finansowanie. W zgodnej ocenie ekspertów, w Polsce **fundusze** przeznaczane dotychczas na rewitalizację poszczególnych obszarów były dalece **niewystarczające** (Ziobrowski, Domański 2010: 11-12, Muzioł-Węclawowicz 2009: 81):

"Zasadnicze różnice [pomiędzy rewitalizacją w Wielkiej Brytanii, Niemczech, Francji, Holandii a rewitalizacją w Polsce] występują w ilości środków kierowanych na rewitalizację." (Ziobrowski, Domański 2010: 10)

Polskie miasta generalnie nie dysponują środkami, które pozwoliłyby im samodzielnie sfinansować całościową interwencję w zakresie rewitalizacji. Z tego względu szczególnie istotnym publicznym źródłem finansowania rewitalizacji w Polsce są fundusze Unii Europejskiej. Dotychczasowe doświadczenia pozwalają jednak dostrzec charakterystyczne dla tego źródła ograniczenia.

Katalog przedsięwzięć, na które przyznawano fundusze unijne, nie pokrywał się z potrzebami związanymi z realizacją przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Dostosowywanie przedsięwzięć podejmowanych w ramach rewitalizacji do zewnętrznego finansowania, którego **zakres nie w pełni odpowiadał potrzebom**, prowadziło niekiedy do pomijania istotnych działań, które nie były wspierane, na rzecz mniej potrzebnych, ale łatwiejszych do sfinansowania (Muzioł-Węclawowicz 2009: 63). Szczególnie istotne ograniczenie wsparcia z funduszy unijnych dotyczyło finansowania remontów zasobów mieszkaniowych (Skalski 2004: 124; Muzioł-Węclawowicz 2009: 79-80).

Problemy związane z wykorzystywaniem środków unijnych dotyczyły również **procedur i kryteriów ich przyznawania i wykorzystywania**. Wskazywano na przykład, że:



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG
 E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL
 TEL.: +48 (42) 638-57-58
 FAX: +48 (42) 638-57-29

"(...) wartości i dobór wskaźników dla projektów z zakresu mieszkalnictwa, ustalone na poziomie średnich wartości w województwie o niskim stopniu urbanizacji, wykluczają pozyskanie pomocy na renowację kamienic mieszkalno-usługowych w tradycyjnej zabudowie śródmiejskiej Lublina." (Kipta 2010: 99)

Z kolei sposób rozliczania wkładu własnego organizacji pozarządowych³⁰, prowadzących działania z zakresu integracji społecznej finansowane w ramach RPO, powodował zagrożenie ich płynności finansowej i z tego względu istotnie ograniczał grono organizacji zainteresowanych udziałem w prowadzeniu rewitalizacji (Dyspersja 2013: 6, 99).

Istotny negatywny wpływ wywierała również **presja na wydatkowanie środków unijnych w okresie zbyt krótkim** z perspektywy czasu potrzebnego na realizację finansowanych zadań.

Pulę środków przewidzianych na rewitalizację może poważnie uszczuplać **finansowanie przedsięwzięć** (zwłaszcza infrastrukturalnych), **które z perspektywy celów rewitalizacji są mało przydatne lub zbędne**. Takie zagrożenie wynika z:

- braku odpowiedniej diagnozy potrzeb oraz niezachowania logiki interwencji
- dostosowywania decyzji inwestycyjnych do dostępnego finansowania zewnętrznego oraz nieuwzględnianie kosztów utrzymania i eksploatacji budowanych lub rewaloryzowanych obiektów
- nadawania nadmiernego priorytetu realizacji inwestycji najbardziej spektakularnych (Janas, Jarczewski, Wańkowicz 2010: 125).

Zredukowaniu zagrożenia służy czytelne przedstawienie w Programie Rewitalizacji, poddanym pod konsultacje społeczne, związku pomiędzy wszystkimi zaplanowanymi działaniami a przeprowadzoną diagnozą oraz wyznaczonymi celami rewitalizacji³¹.

4.3.2 Ograniczenia zaangażowania środków prywatnych

Finansowanie prywatne jest niezbędne z kilku względów:

³⁰ Tj. wymóg wnoszenia finansowego wkładu własnego w wysokości 30% wartości każdej faktury.

³¹ Porównaj: rozdział # 4.1.2 „Nieadekwatność planowanych działań” oraz rozdział # 4.1.3 „Deficyt rzeczywistej partycypacji”.

1) pula funduszy publicznych jest zazwyczaj stanowczo zbyt mała w stosunku do kwot potrzebnych na zrewitalizowanie obszaru, którego dotyczy interwencja (Ziobrowski, Domański 2010: 11; Topczewska, Siemiński 2013: 92-93)

2) cele interwencji obejmują uruchomienie (również) rynkowych mechanizmów rozwoju obszaru

"Rolą gmin jest zainicjowanie procesu rewitalizacji, a nie przejęcie głównego ciężaru jej finansowania, więc środki przeznaczone są przede wszystkim na inwestycje infrastrukturalne oraz punktowe projekty rewitalizacyjne, pobudzające inwestycje podmiotów prywatnych." (Kopeć 2011: 35)

"Sukces programów rewitalizacji w coraz większym stopniu zależeć będzie od włączania się podmiotów prywatnych, a w szczególności właścicieli nieruchomości oraz firm, działających na obszarze objętym programem rewitalizacji. Docelowo - znacząca większość nakładów w procesie rewitalizacji powinna pochodzić od podmiotów niezależnych od władz lokalnych." (Janas, Jarczewski, Wańkowicz 2010: 100)

3) udział podmiotów prywatnych może zwiększać efektywność inwestycji

"Doświadczenia zagraniczne wskazują, że decentralizacja działań rewitalizacyjnych i zaangażowanie sektora prywatnego zwiększa efektywność interwencji między innymi dzięki lepszemu wykorzystaniu środków finansowych." (Janas, Jarczewski, Wańkowicz 2010: 93)

Ze wszystkich tych powodów, udział funduszy prywatnych jest niezbędnym warunkiem skutecznej rewitalizacji. Konieczne jest z jednej strony skuteczne mobilizowanie finansowania prywatnego, a z drugiej ukierunkowanie go na realizację celów zgodnych z celami interwencji:

"Coraz większego znaczenia nabierają oczywiście potencjały inwestycyjne podmiotów prywatnych. Zadaniem gminy jest w ramach zintegrowanego planowania rozwoju oceniać i ewentualnie wspierać ich realizację, o ile wpisują się one w to planowanie. Zintegrowana polityka rozwoju polega przede wszystkim na wzajemnej koordynacji i systemowej integracji wszystkich pożądanych działań inwestycyjnych oraz budowaniu dla nich akceptacji społecznej." (Billert, Matthias 2008: 50)

"Istotą takiego [postulowanego] podejścia jest zachowanie równowagi pomiędzy prawno-administracyjną regulacją, sterowaniem procesami i

rynkową grą samodzielnych podmiotów." (Janas, Jarczewski, Wańkowicz 2010: 23)

Tymczasem w Polsce skala zaangażowania funduszy prywatnych w rewitalizację generalnie jest zdecydowanie zbyt mała (Ziobrowski, Domański 2010: 11-12; Topczewska, Siemiński 2013: 129). Przyjmuje się, że inwestycje finansowane ze środków publicznych powinny pociągać za sobą zaangażowanie dwukrotnie lub nawet trzykrotnie większej kwoty środków prywatnych (Skalski 2004, za: Kopeć 2011: 27). O ile w krajach Europy Zachodniej udział kapitału prywatnego w przedsięwzięciach rewitalizacyjnych wynosi 70%, o tyle w Polsce zaledwie około 15% (Ziobrowski, Domański 2010: 10)

"W procesie rewitalizacji do kluczowych wyzwań, którym musi sprostać interwencja publiczna, jest doprowadzenie do sytuacji, w której inwestowanie na obszarze zdegradowanym stanie się opłacalne. Służą temu przede wszystkim inwestycje w tkankę urbanistyczną: przestrzenie publiczne, drogi, infrastrukturę podziemną, obiekty zwiększające atrakcyjność obszaru (Wojnarowska 2011: 9; Janas, Jarczewski, Wańkowicz 2010: 124), a także planowanie przestrzenne i porządkowanie sytuacji prawnej gruntów." (Kopeć 2011: 35).

Bez poprawienia stanu obszaru lub zagwarantowania tej poprawy (Muzioł-Węclawowicz 2009: 64) napływ kapitału prywatnego nie jest prawdopodobny:

"Pojawienie się korzyści zewnętrznych na przekształcanym obszarze jest możliwe tylko przy dużej skali tych przekształceń. Przekształcanie tkanki miejskiej jest bowiem czasochłonne, a korzyści ujawniają się tylko w długim okresie. Zatem indywidualne, nieskoordynowane w czasie inwestycje nie są w stanie przywrócić możliwości generowania wysokiej renty na danym terenie." (Markowski: 1999, za: Kozłowski, Wojnarowska 2011: 14)

Oprócz przyciągania inwestycji prywatnych poprzez poprawę kondycji obszaru, istnieją również instrumenty, które służą do bezpośredniego mobilizowania kapitału prywatnego do (współ)finansowania inwestycji zgodnych z celami rewitalizacji, takich jak:

- dotacje pokrywające część kosztów przedsięwzięć zgodnych z celami rewitalizacji

- projekty inwestycyjne realizowane w partnerstwie publiczno-prywatnym
- instrumenty finansowe – na przykład preferencyjne kredyty
- instrumenty fiskalne
- finansowanie programów ochrony konserwatorskiej (dzięki czemu ich kosztów nie muszą ponosić właściciele)
- przekształcenia własnościowe – w tym prywatyzacja zasobu komunalnego po preferencyjnych cenach³²
- egzekwowanie wykonywania przez właścicieli obowiązków remontowych.

Dla inwestorów (a także mieszkańców) istotnym elementem procesu komunikacji jest czytelna struktura dokumentów strategicznych i operacyjnych dotyczących rozwoju i rewitalizacji miasta. Dostęp do dokumentów planistycznych – zwłaszcza do planów miejscowych – jest kluczowym elementem informacji o możliwościach i ograniczeniach inwestycyjnych.

Jednym z istotnych problemów polskiego systemu zagospodarowania przestrzennego jest jednak znacznie powszechniejszy niż powyższy przykład problem dualizmu planowania strategicznego i przestrzennego. Planowanie strategiczne rozwoju jednostek samorządu terytorialnego znajduje odzwierciedlenie w strategiach rozwoju, natomiast planowanie przestrzenne odbywa się poprzez studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i, przede wszystkim, poprzez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³³

„wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza studium zawierające część tekstową i graficzną, uwzględniając zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje takim opracowaniem”.

³² Przy czym: 1) ewentualna prywatyzacja komunalnego zasobu mieszkaniowego nie powinna pozbawiać miasta zdolności do zabezpieczania potrzeb mieszkańców; 2) wyprzedaż nieruchomości po znacznie obniżonej cenie wiąże się z ryzykiem, że właściciele, którzy kupili nieruchomości na preferencyjnych warunkach, nie będą w stanie finansować remontów potrzebnych do utrzymania ich w należytym stanie.

³³ Tj. Dz. U. z 2012, poz. 647 z późn. zm.



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG
 E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL
 TEL.: +48 (42) 638-57-58
 FAX: +48 (42) 638-57-29

Jeśli więc dla gminy opracowano strategię rozwoju, należy uwzględnić zasady w niej zawarte w studium. Tymczasem, chociaż SUIKZP nie jest prawem miejscowym, jego ustalenia „są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych”³⁴ i w tym zakresie są wyznacznikiem możliwości rozwoju gminy, podczas gdy strategia rozwoju gminy nie ma umocowania prawnego i jej zapisy z punktu widzenia inwestorów są całkowicie „przezroczyste”, jeśli nie znajdują odzwierciedlenia w studium, a przede wszystkim w planach miejscowych, które wyznaczają ograniczenia w zagospodarowaniu przestrzennym i jako prawo miejscowe mają wiążące znaczenie dla inwestorów. Dlatego to właśnie ich zapisy oraz długość procesu opracowania planu miejscowego należą, z punktu widzenia inwestorów, do kluczowych uwarunkowań instytucjonalnych analizowanych w procesie inwestycyjnym. Uwarunkowania te mają tym silniejszy wpływ na decyzję inwestycyjną (a często i lokalizacyjną), im trudniejszy może być projekt inwestycyjny. Koronnym przykładem są inwestycje rewitalizacyjne na obszarach przemysłowych, gdzie uchwalenie planu w znaczącym stopniu może ograniczyć ryzyko inwestycyjne. W dojrzałych systemach planistycznych inwestorzy stają się uczestnikami procesu planistycznego na różnych etapach, współpracując z władzami lokalnymi w celu ograniczenia ryzyka inwestycyjnego za pomocą planów przestrzennych.

Potencjalnym niepożądanym skutkiem rewitalizacji jest wywołanie **spekulacji** nieruchomościami. Dzieje się tak, gdy prowadzenie rewitalizacji (lub samo jej ogłoszenie) powoduje radykalne podniesienie cen nieruchomości przez prywatnych właścicieli, którzy kupili je po znacznie niższej cenie. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że obawa przed wystąpieniem spekulacji na rewitalizowanych obszarach polskich miast nie jest bezpodstawna (Billert 2008: 47; Janas, Jarczewski, Wańkiewicz 2010: 122).

Straty wynikające z tego zagrożenia polegają na tym, że:

- stan nieruchomości nie ulega poprawie (do momentu sprzedaży, który może się odwlekać w oczekiwaniu na nabywcę gotowego

³⁴ Art. 9 ust. 4 UPZP.

zapłacić oczekiwaną cenę), ponieważ właściciel zamierza osiągnąć zysk bez inwestowania własnych środków

- przychody wynikające z publicznych inwestycji trafiają do podmiotów prywatnych, zamiast do publicznego inwestora
- wysokie ceny zawężają katalog funkcji, na które są przeznaczane nieruchomości, do funkcji najbardziej dochodowych (co polega np. na eliminacji przystępnych cenowo mieszkań na rzecz ekskluzywnych apartamentów lub biur); występowanie tego efektu na znaczną skalę zagraża realizacji idei miasta zróżnicowanego społecznie i funkcjonalnie.

Zakres dostępnych zabezpieczeń przed spekulacją („czynników pośredniczących”) zależy od instrumentów prawnych. Stąd postulaty wprowadzenia w Polsce przepisów umożliwiających blokowanie możliwości osiągania spekulacyjnego zysku, wzorowanych na rozwiązaniach francuskich i niemieckich (Billert 2008: 47; Skalski 2008: 13-15; Kozłowski, Wojnarowska 2011: 54-55, 59). Zgłaszane propozycje dotyczą:

- czasowego zamrażania cen nieruchomości na rewitalizowanych obszarach
- wprowadzenia kategorii spekulacji jako „przestępstwa wynikającego z wczesnego poinformowania”.

Żaden z tych instrumentów nie jest dostępny w polskim prawie. Jako istotną niedoskonałość obecnych przepisów wskazuje się również skłanianie władz miejskich do sprzedawania gruntów na zasadach czysto komercyjnych, bez dostatecznych możliwości wpływania na charakter lokalizowanych na tych gruntach inwestycji:

„Istnieją regulacje prawne, wymuszające (...) wyprzedaż gruntów na zasadach przetargu. Skutki tego dla rozwoju miast są katastrofalne. Grunty komunalne nie służą przez to (inaczej jest w miastach innych krajów europejskich) zintegrowanej polityce rozwoju miast, ale wyłącznie interesom prywatnego rynku inwestycyjnego. Sprzedaże na przetargach napędzają spekulacyjne ceny gruntów i nieruchomości, tak na peryferiach, jak i na obszarach śródmiejskich.” (Billert 2008: 47)

W obecnych warunkach prawnych zapobieganie przez władze miast spekulacji nieruchomościami może polegać na:

- unikaniu sprzedaży nieruchomości komunalnych we wczesnej fazie procesu rewitalizacji, czyli przed wzrostem ich wartości
- włączaniu przedstawicieli lokalnej społeczności w kształtowanie programu rewitalizacji, w celu zmniejszenia ryzyka spekulacji lub przynajmniej jej negatywnych konsekwencji dla tej społeczności (Topczewska, Siemiński 2013: 92-93).

Potencjalnym narzędziem ograniczania spekulacji jest, przewidziane w projektowanej ustawie, prawo pierwokupu wszystkich nieruchomości położonych na obszarze rewitalizacji. Narzędzie to będzie można wykorzystywać w specjalnych strefach rewitalizacji, jest więc z założenia możliwe do zastosowania jedynie w horyzoncie 10-letnim. Zagrożeniem dla stosowania tego rozwiązania jest słaba kondycja finansowa samorządów, które mogą nie korzystać z niego obawiając się zarzutu niegospodarności.

4.3.3 Gentryfikacja

4.3.3.1 Gentryfikacja dotycząca mieszkańców

Gentryfikacja w literaturze zagranicznej jest definiowana na przykład jako:

"(...) rynkowe przejmowanie przez klasę średnią i wyższą budynków opuszczonych oraz/lub zamieszkałych przez klasę pracującą, ich stopniową rehabilitację i konsekwentne przeobrażanie zdegradowanych bądź zagrożonych degradacją fragmentów obszarów śródmiejskich w tereny zamieszkane przez klasę średnią i wyższą niewykazujące symptomów degradacji" (Smith, Williams 1986, za: Jadach-Sepiolo 2009: 126)

Odnosząc przywołaną definicję do polskich realiów należy zauważyć, że:

"Nazwy klasa "wyższa", "średnia" i "niższa" zaczęły funkcjonować w Polsce po zmianie ustroju. (...) W Polsce nie kryją się za nimi określone kategorie społeczne, które ludzie są w stanie zidentyfikować, tak jak w krajach zachodnich" (Domański 2015: 220)

Jednak pomimo niejednoznaczności podziału polskiego społeczeństwa na klasy "wyższą", "średnią" i "niższą", badania empiryczne wskazują, że deklaracje respondentów dotyczące ich przynależności klasowej są istotnie związane z obiektywnym położeniem społecznym, definiowanym przez zawód i stosunki własności (Domański 2015: 219-242). Kwestię podziału społeczeństwa na klasy komplikuje fakt, że na przynależność do określonej

klasy składa się wiele kapitałów - materialny, kulturowy, społeczny. Mechanizm gentryfikacji opiera się przede wszystkim na presji ekonomicznej³⁵, stąd zamiast do "klasy średniej i wyższej" oraz "klasy pracującej" uprawnione wydaje się odnoszenie do mieszkańców, odpowiednio, "(stosunkowo) zamożnych" oraz "ubogich, w szczególności zagrożonych wykluczeniem społecznym".

³⁵ Kapitał kulturowy, od którego zależy poczucie lub brak poczucia swojskości danej okolicy (bycia w niej "u siebie" lub "nie u siebie"), może mieć znaczenie dodatkowe.

Gentryfikację można określić również jako proces stopniowego przekształcenia lokali mieszkalnych w dzielnicach zdegradowanych w mieszkania i luksusowe apartamenty dla gospodarstw domowych o wysokich dochodach. Najczęściej termin ten ma negatywne konotacje, ponieważ w proces ten wpisane jest prawie nieodłącznie ekonomiczne rugowanie dotychczasowych mieszkańców z zajmowanej przestrzeni. Wraz ze wzrostem obciążeń czynszowych są zmuszani do zmiany miejsca zamieszkania z powodu zwiększających się zaległości płatniczych lub korzystają z możliwości uzyskania odstępnego w przypadku zbycia prawa do zajmowanego lokalu, którego atrakcyjność wzrosła. W każdym wypadku, gdy gentryfikacja związana jest z rugowaniem dotychczasowych mieszkańców, jest zjawiskiem niepożądanym. Istnieją jednak sytuacje, w których przejmowane nieruchomości nie są zamieszkane lub inwestycje dotyczą niezabudowanych parceli. W takich przypadkach gentryfikacja może być istotnym impulsem rozwojowym dla lokalnego rynku nieruchomości.

Rewitalizacja³⁶ oznacza zaplanowaną interwencję, koordynowaną przez władze publiczne³⁷, służącą osiągnięciu szerokiego katalogu celów podyktowanych interesem publicznym, prowadzoną na obszarze kryzysowym przy udziale jego mieszkańców. Gentryfikacja natomiast jest najczęściej procesem rynkowym, wynikającym z dążenia do realizacji interesów indywidualnych (Jadach-Sepiolo 2009: 125-126; Koernik, Rogowska 2011: 15).

Impulsem aktywizującym podażową stronę gentryfikacji jest dostrzeżenie przez właścicieli nieruchomości szansy uzyskania większego dochodu z nieruchomości usytuowanych na obszarze, na którym potencjalna renta gruntowa znacznie przewyższa aktualne ceny transakcyjne. Rewitalizacja (a nawet sama jej zapowiedź) podnosi atrakcyjność obszaru i w konsekwencji umożliwia kapitalizację luki w rencie gruntowej.

³⁶ Rozumiana zgodnie z definicją przyjętą w niniejszym raporcie.

³⁷ Choć niekoniecznie zarządzaną przez nie na poziomie operacyjnym, operatorem rewitalizacji może być podmiot zewnętrzny wobec administracji publicznej.

Wygasanie na danym obszarze dawnych funkcji, zwłaszcza przemysłowej, daje możliwość przekształcenia nieruchomości i przeznaczenia ich na nowe cele (np. obiektów pofabrycznych na mieszkania i biura).

Stronę popytową kształtują preferencje i siła nabywcza potencjalnych najemców lub nabywców. Preferencje te zmieniają się pod wpływem przemian społecznych i kulturowych (Koernik, Rogowska 2011: 15; Polko 2011: 21-22). Znaczenie lokalizacji, w porównaniu z powierzchnią nieruchomości, zwiększa się w związku ze zmniejszaniem się diety, wydłużaniem czasu spędzanego poza domem, czy wzrostem zainteresowania korzystaniem z oferty rozrywkowej i kulturalnej.

W krajach Europy Zachodniej przywrócenie, poprzez inwestycje infrastrukturalne, atrakcyjności obszarów zdegradowanych niejednokrotnie powodowało lub wzmacniało gentryfikację. W polskich miastach czynnikiem pośredniczącym, który prawdopodobnie zmniejsza dynamikę gentryfikacji, jest znacznie niższy – w porównaniu np. z miastami niemieckimi – odsetek osób wynajmujących mieszkania od właścicieli prywatnych. Jednak również w Polsce badacze odnotowywali przypadki gentryfikacji. Przykładem obszaru, na którym została zaobserwowana, jest krakowski Kazimierz (Murzyn 2006).

Z kolei do korzyści wynikających z gentryfikacji zalicza się przede wszystkim (Polko 2011: 25, Jadach-Sepioło 2009: 126):

- rehabilitację istniejącej zabudowy, dokonywaną głównie z udziałem środków prywatnych – przy czym poprawa stanu poszczególnych obiektów ma efekt mnożnikowy, zwiększając prawdopodobieństwo kolejnych inwestycji (Polko 2011: 25)
- redukcję pustostanów
- poprawę jakości przestrzeni miejskiej
- wzrost wartości nieruchomości
- pobudzenie rozwoju gospodarczego
- zahamowanie odpływu ludności z centrum na przedmieścia.

Konkluzje dotyczące wpływu gentryfikacji na poziom przestępczości na obszarze, którego ten proces dotyczy, nie są natomiast jednoznaczne.

Ocena gentryfikacji zależy od przyjętej perspektywy, ponieważ proces ten jednym interesariuszom przysparza korzyści, a innym przynosi straty (Polko 2011: 22, 24). Do grupy odnoszącej korzyści zaliczają się:

- napływająca do danego obszaru ludność (gentryfikatorów)
- właściciele nieruchomości
- przedsiębiorcy budowlani
- władze miasta – pod względem zwiększonych wpływów budżetowych
- spekulanci na rynku mieszkaniowym.

Z kolei straty dotyczą:

- mieszkańców zmuszonych do opuszczenia obszaru³⁸
- potencjalnych nabywców (lub najemców) o dochodach zbyt niskich, żeby mogli zamieszkać w obrębie zgentryfikowanego obszaru.

Perspektywa gentryfikacja stawia władze miejskie przed decyzją czy i w jaki sposób oddziaływać na ten proces. Zagrożenie gentryfikacją wynika z faktu, że jeżeli pominie się interesy najuboższych mieszkańców (zazwyczaj słabo artykułowane), to przesiedlenie tej grupy staje się rozwiązaniem opłacalnym:

Gminy akceptują na ogół, a nawet świadomie dążą do segregacji przestrzennej grup socjo-kulturowych. Nie zdają sobie jeszcze sprawy z niekorzystnych, niekiedy drastycznych konsekwencji społecznych takiej segregacji. (Skalski 2004: 122)

Pomijanie negatywnych skutków gentryfikacji (tj. spowodowanych nią strat), przed którym ostrzega Skalski, jest jaskrawie sprzeczne z ideą rewitalizacji jako procesu zmierzającego do przezwyciężania problemów społecznych (Jadach-Sepiolo 2009: 132).

³⁸ Zdarza się, że przeprowadzka nie jest wynikiem wyłącznie presji ekonomicznej. Niektórzy właściciele lokali prywatnych w celu pozbycia się dotychczasowych najemców prowadzą działania brutalne i sprzeczne z prawem – na przykład dewastują zamieszkane kamienice w sposób, który czasowo uniemożliwia ich zamieszkiwanie (przykłady „czyścicieli” z Poznania).

Z perspektywy dobra publicznego, za jakie uważa się spójność społeczną miasta, relokacja uboższej ludności oznacza niewątpliwą stratę, gdy:

- sytuacja osób przesiedlonych pogarsza się, a ich wykluczenie pogłębia, (Wańkowicz 2011: 69), w szczególności na skutek:
 - wyrwania ze społeczności, w której dotychczas funkcjonowały – na przykład ze środowiska rówieśniczego (Warzywoda, Jankowski 2013: 52)
 - gorszego dostępu do usług publicznych
- obszar staje się enklawą zamożnej ludności, czyli następuje „zmiana z ‘getta biednych’ w ‘getto bogatych’” (Polko 2011: 25).

Takie przypadki nazywamy „negatywną gentryfikacją”. Niekiedy jednak ograniczona gentryfikacja może powodować korzystne różnicowanie składu społecznego mieszkańców poszczególnych obszarów:

"(...) obok tradycyjnie rozumianej gentryfikacji z przesiedleniami (*displacement*) i dramatycznym protestami mieszkańców istnieje ta łagodniejsza forma, oswojona odpowiednimi działaniami polityki rewitalizacji, której celem nie jest stworzenie nowej monokultury opartej na przedstawicielach klasy metropolitalnej, ale osiągnięcie zróżnicowanej struktury społecznej i dzięki temu swoistej rewaloryzacji społecznej." (Jadach-Sepiolo 2009: 133-135)

Pojawienie się bardziej zamożnych mieszkańców może sprzyjać poprawie stanu przestrzeni publicznej i jakości usług publicznych (np. edukacyjnych), z których korzystają również dotychczasowi mieszkańcy. Jednak zdominowanie dzielnicy przez gentryfikatorów może mieć negatywne konsekwencje dla uboższych i mniej zaradnych mieszkańców. Do takich konsekwencji należy komercjalizacja przestrzeni publicznych, prowadząca do ekonomicznego ograniczenia ich dostępności:

"Zmiana struktury społecznej powoduje zmiany postaw i poglądów na społeczno-gospodarczy rozwój dzielnicy. Nowi, zamożniejsi mieszkańcy, wymuszają na władzach lokalnych działania, mające na celu przekształcanie dzielnicy w obszar odpowiadający najbardziej potrzebom i preferencjom ludzi bogatych, co w efekcie prowadzi do segregacji



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG
E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL
TEL.: +48 (42) 638-57-58
FAX: +48 (42) 638-57-29

PROJEKT WSPÓŁFINANSOWANY PRZEZ UNIĘ EUROPEJSKĄ Z PROGRAMU OPERACYJNEGO POMOC TECHNICZNA 2014-2020

dochodowej i powstania enklawy zamieszkiwanej przez dobrze sytuowane gospodarstwa domowe." (Polko 2011: 24)

"Współczesne przestrzenie publiczne stają się wyzwaniem dla organizatorów rewitalizacji z uwagi na tendencje komercjalizacji przestrzeni. Utrudnia to dbałość o interesy wszystkich grup społecznych, korzystających lub chcących korzystać z danych przestrzeni publicznych." (Muzioł-Węclawowicz 2009: 67)

Przejawem związanych z gentryfikacją napięć może być z jednej strony odgradzanie się nowych mieszkańców od otoczenia (Billert 2008: 47), a z drugiej celowe dewastacje wymierzone w gentryfikatorów. Problem odnotowano m.in. na poznańskiej Śródcie:

"Obserwacja zjawisk zachodzących na Śródcie pozwala na sformułowanie pewnych wniosków dotyczących prowadzonego tam procesu rewitalizacji. (...) Na obszarze Śródky pojawiają się także niepokojące objawy segregacji społecznej: dwa odnowione budynki mieszkalne w północnej części obszaru przy ulicy Gdańskiej stanowią zamkniętą enklawę, odgradzoną od sąsiedztwa najeżonym sztachetami ogrodzeniem. Tego typu działania niewątpliwie wydają się uzasadnione w chwili obecnej w oczach inwestorów i nowych mieszkańców, jednakże stanowią zły prognostyk dla spójności społecznej tego obszaru. Mieszkańcy "starzy" traktować będą w tej sytuacji "nowych" jako intruzów, postrzegając następujące w wyniku procesu rewitalizacji pozytywne przemiany jako adresowane jedynie do osób z zewnątrz, anektujących ich dotychczasową przestrzeń życiową." (Wojnarowska 2011: 62)

Kluczową rolę do odegrania mają władze miast. Autorzy *Modelu rewitalizacji miast* zauważają, że:

"(...) jednym z najważniejszych społecznych celów rewitalizacji miast polskich w odniesieniu do obszarów mieszkaniowych powinno być dążenie do utrzymania społecznego przemieszania (*mixite sociale, social mixing*), które zostało odziedziczone po słusznie minionym ustroju. W tym kontekście wyzwaniem będzie nie tyle zatrzymanie, czy przyciągnięcie lepiej sytuowanych mieszkańców, ale stworzenia warunków dla pozostania w dotychczasowym miejscu tym gorzej sytuowanym. Jak pokazują dotychczasowe doświadczenia, rewitalizacja nawet jeżeli z góry nie zakłada przesiedleń dotychczasowej ludności, wcześniej lub później prowadzi do jej wyparcia z rewitalizowanego obszaru wskutek gentryfikacji, a co za tym idzie wzrostu cen nieruchomości i czynszów (...). Generalizując, działania rewitalizacyjne powinny być dwutorowe - z jednej strony należy dążyć do poprawy szeroko rozumianej atrakcyjności mieszkaniowej obszaru, tak aby zatrzymać lepiej sytuowanych mieszkańców lub przyciągnąć nowych;

z drugiej strony - potrzebne będą programy wspierające tych mniej zamożnych. O ile cel utrzymania zamożniejszych mieszkańców może zostać w wielu przypadkach osiągnięty poprzez działania infrastrukturalne i organizacyjne (poprawa estetyki, funkcjonalności i dostępności obszaru, zwiększenie bezpieczeństwa itd.); zatrzymanie w obszarze grup ekonomicznie słabszych wymagać będzie zarówno działań o charakterze osłonowym, jak i działań mających na celu trwałą poprawę sytuacji życiowej grup społecznie i ekonomicznie upośledzonych. Cel ten może być realizowany m.in. poprzez: - gospodarkę komunalnymi zasobami mieszkaniowymi - właściwą politykę socjalną - rozwój budownictwa społecznego (np. w ramach projektów TBS)". (Janas, Jarczewski, Wańkiewicz 2010: 120)

Próba znalezienia równowagi pomiędzy realizacją różnych celów częściowych rewitalizacji, a także minimalizowania wydatków, prowadzi niekiedy do wyboru rozwiązań pośrednich – na przykład do zaplanowania przesiedlenia mieszkańców, ale przy zadbanie, żeby nie wiązało się to z pogorszeniem ich warunków mieszkaniowych³⁹. Nie powinno również pogarszać dostępności lub jakości oferowanych im usług publicznych.

Badacze wielkomiejskiego ubóstwa podkreślają, że ani przestrzenne rozpraszanie, ani przestrzenne koncentrowanie ubogich mieszkańców nie przewyższa problemów społecznych, którym rewitalizacja powinna przeciwdziałać. Żeby to osiągnąć, potrzebna jest poprawa zabezpieczenia socjalnego i dostępu do rynku pracy, na którym wynagrodzenia umożliwiają utrzymanie się powyżej granicy ubóstwa:

"Polityka stosowana wobec mieszkańców biednych obszarów przybiera dwie formy: rozproszenia albo powstrzymywania (Wacquant, 2008). Rozproszenie prowadzi do ukrycia problemu, poprzez zlikwidowanie domów socjalnych i rozlokowanie ich mieszkańców w innych (najczęściej także biednych) okolicach. Przyczyny biedy nie zostają zlikwidowane, ponieważ ludzie ci nadal nie znajdują się na rynku pracy, a jeżeli nawet, to zasilą szeregi biednych pracujących. Powstrzymywanie polega na działaniu przeciwnym, czyli na grupowaniu ludności problemowej w jednym miejscu i poddaniu jej zaostrzonej kontroli policji i służb socjalnych. (...). Nie zmienia to położenia ludności, ponieważ nadal jej pozycja na rynku pracy nie ulega poprawie." (Warzywoda, Jankowski 2013: 19-20)

³⁹ Porównaj: Opis programu Rewitalizacji Domów Familijnych w Łodzi (Kowalska 2010: 255).

Z perspektywy rewitalizacji jako procesu służącego poprawie zarówno w obrębie podsystemu społecznego, jak i urbanistycznego, kluczowym wyzwaniem jest pogodzenie konieczności pokrycia kosztów remontów z uniknięciem pogłębienia problemów społecznych.

"[Występuje] Konieczność podwyżki czynszów w budynkach zmodernizowanych oraz równoczesne poszerzenie systemu dodatków mieszkaniowych, między innymi dla przeciwdziałania drastycznym i dramatycznym przesiedleniom. Przed tą reformą bronią się jednak od lat zarówno finanse publiczne na szczeblu centralnym jak i samorządy. Nigdzie w krajach UE nie udało się jednak wynaleźć innej drogi dla szerszego rozwoju programów rewitalizacji dzielnic staromiejskich. (...) konieczne było wszędzie, a także jest i konieczne w Polsce, znalezienie punktu równowagi pomiędzy dochodami z czynszów, wysokością pożyczki / na remont / i jej spłat oraz właśnie subwencją, niezbędną do zamknięcia rachunku opłacalności inwestycji remontowej." (Skalski 2004: 125)

Kluczem do pogłębionej analizy procesów gentryfikacyjnych jest rozpoznanie presji popytowej na obszarze, którego może dotyczyć.

Przedstawienie faz tego procesu (porównaj: tabela 3) służy pokazaniu odmienności procesu w zależności od aktorów, którzy biorą w nim udział. Wyodrębnienie faz gentryfikacji jest zabiegiem czysto formalnym, ponieważ zmiany określane tym terminem umykają schematom, cofają się, sprzęgają lub współwystępują przede wszystkim w zależności od:

- cech społeczności lokalnej i napływowej,
- chłonności rynku nieruchomości,
- ilości środków prywatnych i publicznych zaangażowanych w proces odnowy.

Tabela 3: Fazy gentryfikacji

	Zwiastuny gentryfikacji	Wczesna gentryfikacja	Właściwa gentryfikacja	Zaawansowana gentryfikacja
Grupy społeczne	Pionierzy (studenci, artyści, fotografowie)	Kolejni pionierzy, pierwsi gentryfikatorzy (osoby dobrze wykształcone, o wysokim statusie)	Pionierzy zaczynają się wycofywać, pojawia się coraz więcej gentryfikatorów.	Dzielnica zostaje zdominowana przez gentryfikatorów.

		społecznym)		
Ceny gruntów / czynsze	Cały czas dość niskie = niewielkie prace remontowo-modernizacyjne	Nieruchomości na tym obszarze zaczynają być obiektem spekulacji. Ceny rosną, ale nieznacznie.	Dynamiczny wzrost cen, spekulacyjny ruch cen.	Stabilizacja cen na wysokim poziomie.
Wizerunek obszaru	Brak zmian	Początek zmian, obszar staje się atrakcyjny (kawiarnie, rozrywka).	Widoczne zmiany, głównie w strukturze sklepów i usług.	Atrakcyjny teren.
Przesiedlenia dotychczasowych mieszkańców	Zajmowane są mieszkania i domy opuszczone = brak przesiedleń.	Początki przekwaterowań, wykwaterowań i przesiedleń mieszkańców.	Dalsze przekwaterowania i przesiedlenia mieszkańców, odchodzenie pionierów.	Dalsze przekwaterowania i przesiedlenia, aż do powstania dzielnicy zamkniętej.

Źródło: *Pristl T., Naefe R., 2006, za: Jadach-Sepiolo 2009, s. 132.*

Uczestników procesu kształtujących jego stronę popytową rozróżniono z punktu widzenia ich skłonności do ryzyka:

- pionierami określono w tabeli inicjatorów procesu⁴⁰ o znacznej skłonności do ryzyka, którzy pierwsi bądź jako jedni z pierwszych podejmują decyzję o zamieszkaniu w dzielnicy atrakcyjnej lokalizacyjnie⁴¹, architektonicznie, pomimo czynników obniżających atrakcyjność (wysoka przestępczość, znaczna degradacja tkanki urbanistycznej i przestrzeni publicznej, nieatrakcyjne sąsiedztwo itp.),
- gentryfikatorami z kolei są podmioty, które włączają się w proces gentryfikacji, gdy jest on już rozpoczęty, a więc ryzyko straty finansowej bądź zagrożenia innego rodzaju są już na niższym poziomie, niż w przypadku pionierów. Przyczyn spadku ryzyka może być wiele, jednak jako najważniejsze należy wskazać:
 - trwającą gentryfikację z widocznymi efektami w postaci poprawy standardu mieszkań i poczucia bezpieczeństwa

⁴⁰ Osoby indywidualne, podmioty gospodarcze lub organizacje pozarządowe.

⁴¹ Np. z powodu bliskości miejsc pracy bądź rozrywki.

– ryzyko odwrócenia trendu spada wraz z postępowaniem zjawiska

- rozpoczęte działania rewitalizacyjne w okolicy mogą zachęcać do przyspieszonej modernizacji lokali mieszkalnych i podnoszenia czynszu, a także do nowych inwestycji dla bogatych nabywców bądź najemców.

Fazy gentryfikacji wyszczególnione w tabeli nie oznaczają stadiów przebiegu procesu, a raczej siłę presji popytowej wywieranej przez uczestników procesu. W zależności od liczebności poszczególnych grup presja ta ulega zmianie, ale niebagatelne znaczenie ma także struktura lokalnego zasobu mieszkaniowego. Poprzestając w typowo polskich uwarunkowaniach, można wyróżnić następujące grupy obszarów podatnych na zjawiska gentryfikacji:

- 1) atrakcyjne lokalizacyjnie, architektonicznie (kulturowo) obszary zwartej zabudowy:**
 - a)** w pełni zasiedlone przez mieszkańców o jednorodnej strukturze społeczno-ekonomicznej
 - b)** zasiedlone jedynie w części, z powodu złego stanu technicznego części budynków (brak remontów wynika z niskiej siły ekonomicznej właścicieli budynków lub z braku właścicieli)
 - c)** zasiedlone jedynie w części, z powodu niskiego popytu na lokale mieszkalne w okolicy, wynikającego nie tylko z powodu degradacji tkanki mieszkaniowej, ale też niskiego poczucia bezpieczeństwa na tym terenie, złego wizerunku obszaru itp.
 - d)** zasiedlone jedynie w części, z powodu pustostanów wynikających ze złego stanu technicznego części budynków (brak remontów wynika z niskiej siły ekonomicznej właścicieli budynków lub z braku właścicieli),
 - e)** zasiedlone jedynie w części, z powodu niskiego popytu na lokale mieszkalne w okolicy
- 2) atrakcyjne lokalizacyjnie, architektonicznie (kulturowo) i/lub krajobrazowo obszary zabudowy miejskiej, podmiejskiej lub wiejskiej z wolnymi parcelami.**

W przypadku, gdy wymienione obszary staną się przedmiotem zainteresowania i działań pionierów bądź gentryfikatorów, zrealizowanych może zostać kilka scenariuszy rozwoju presji popytowej na lokalnym rynku nieruchomości, w zależności od specyfiki obszaru. Poniżej przedstawiamy analizę najbardziej prawdopodobnych scenariuszy.

Ad. 1 a) Brak wolnych lokali mieszkalnych powoduje, przy wzroście popytu, stopniowy wzrost czynszów, a także presję popytową w odniesieniu do lokali własnościowych.

Gospodarstwa domowe o niższych dochodach są wypierane, jeśli:

- nie mogą płacić zbyt wysokiego, jak na ich możliwości, czynszu,
- z punktu widzenia właścicieli mieszkania, które zajmują obecni najemcy, można przeznaczyć do remontu, z perspektywą uzyskania wyższego czynszu⁴².

Kluczowe jest rozpatrzenie możliwości minimalizacji negatywnych skutków zastępowania dotychczasowych mieszkańców nowymi – w szczególności społecznych skutków wykwaterowań, zwłaszcza poza najbliższą okolicę.

W przypadku lokali własnościowych właściciele najczęściej w miarę swoich możliwości finansowych:

- stopniowo podnoszą standard swoich mieszkań, korzystając z kredytów bądź oszczędności,
- dążą do skapitalizowania nadwyżki finansowej i sprzedają mieszkanie, aby przenieść się do tańszej lokalizacji.

Zjawiska gentryfikacji występujące w najbliższym otoczeniu mobilizują do działania właścicieli lokali mieszkalnych, jeśli tylko mają na to wystarczające środki. Mechanizm skłaniający właścicieli do remontów warto wzmacniać, umożliwiając im uzyskanie dotacji z przeznaczeniem na remonty bądź modernizacje.

Ad 1 b) Wzrost zainteresowania mieszkaniem na terenie zasiedlonym jedynie w części⁴³ prowadzi do sytuacji, w której pionierzy stopniowo angażują się w przywracanie do użytkowania zdegradowanych lokali w budynkach o zadowalającym stanie technicznym. Takie działanie jest obciążone znacznym ryzykiem, jeśli nie jest jasny stan prawny budynku, ponieważ w przyszłości może okazać się, że właściciel ma inne plany

⁴² Tego typu sytuacja grozi mieszkańcom budynków sprzedanych wraz z lokatorami bądź odzyskanych przez spadkobierców przedwojennych właścicieli. Groźba takich zjawisk (zwłaszcza w obszarach śródmiejskich, gdzie problemy własnościowe zwiększają ryzyko ich wystąpienia) jest jednym z najsilniej piętnowanych niebezpieczeństw wolnego rynku w mieszkalnictwie. To także jeden z najczęściej obserwowanych przejawów polskiej gentryfikacji (np. <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/sprzedani-wraz-z-kamienica-za-zenujaca-cene,136896.html>).

⁴³ Występowanie pustostanów wynika ze złego stanu technicznego części budynków, spowodowanego niską siłą ekonomiczną właścicieli budynków lub brakiem właścicieli.

wobec danej nieruchomości. Jest to scenariusz o najwyższym poziomie ryzyka dla pionierów. Jednocześnie pionierzy przynoszą największą zmianę jakościową i kulturową, są forpocztą pozytywnych przekształceń.

Najbardziej pożądane, ze względu na niższe ryzyko, są lokale mieszkalne we wspólnotach mieszkaniowych. W zależności od tego, czy są to lokale gminne czy prywatne, w inny sposób kształtują się koszty najmu.

Przy braku innych zmian w danej lokalizacji, zwiększenie zainteresowania opuszczonymi lokalami mieszkalnymi, które można wyremontować, prowadzi do zagospodarowania lokali najbardziej atrakcyjnych lokalizacyjnie i technicznie, a w dalszej kolejności do wyczerpania zasobu wolnych lokali w gorszym stanie technicznym.

Wraz ze zmianą wizerunku obszaru następują jednak równolegle następujące procesy:

- prowadzone są remonty w kamienicach, których właściciele mają wystarczające możliwości finansowe – mieszkańcy słabsi ekonomicznie są zagrożeni wyrugowaniem wraz ze wzrostem czynszu na takiej samej zasadzie jak w punkcie 1a, jest to jednak ryzyko, a nie prawidłowość
- zwiększa się płynność na lokalnym rynku nieruchomości, zwłaszcza w odniesieniu do całych kamienic; właściciele o ograniczonych możliwościach finansowych, jeśli nie mają jednoznacznych planów inwestycyjnych, są skłonni zbyć nieruchomości; niestety zdarzają się przypadki sprzedaży nieruchomości z lokatorami, ze skutkami w postaci wyrugowań opisanych w punkcie 1a, jednak większy udział w rynku mają właściciele kamienic, którzy po nabyciu nieruchomości prowadzą stopniowo działania inwestycyjne, dążąc do poprawy rentowności inwestycji, a eksmisje stosują wyłącznie wobec lokatorów zadłużonych lub dewastujących nieruchomość
- zwiększa się zainteresowanie wyjaśnianiem stanów prawnych nieruchomości⁴⁴, ponieważ nie ma wolnych parceli do zabudowy

⁴⁴ Chociaż wyjaśnienie stanu prawnego nieruchomości zawsze wiąże się z możliwością jej komercjalizacji, to oczywiście nie zawsze powoduje wypieranie dotychczasowych mieszkańców. Stereotyp dotyczący nieuchronności takiego scenariusza budują przykłady szeroko prezentowane w mediach. Interesariuszami, których nie należy ignorować, są jednak także byli właściciele, którzy nie mogą odzyskać swoich nieruchomości i zarządzać nimi w sposób zrównoważony zaspokajając potrzeby dotychczasowych lokatorów

plombowej, część zdegradowanych budynków jest remontowana, na miejscu części z nich powstają nowe inwestycje – najemcami bądź nabywcami tych mieszkań są już gentryfikatorzy, uczestnicy procesu mniej skłonni do ryzyka, ale przynoszący kapitał i nowy styl życia. To oni pobudzają popyt na dodatkowe sklepy, usługi itp.

Ad 1 c) Scenariusz dla obszarów, w którym zasiedlenie w zwartej zabudowie jedynie części lokali mieszkalnych wynika z niewielkiego popytu związanego nie tylko ze złym stanem technicznym budynków, ale przede wszystkim z innymi czynnikami (takimi jak zła sława okolicy) jest analogiczny do scenariusza 1b.

Na tych obszarach problemy techniczne nie są jedynym ani najważniejszym problemem. Dlatego np. zmiana wizerunku obszaru może w tym wypadku szybciej przynieść efekt w postaci wzrostu popytu na nieruchomości niż czasochłonne remonty w scenariuszu 1b. Obszary takie zmieniają się najszybciej, a więc napływ nowych mieszkańców, zwłaszcza gentryfikatorów, jest szczególnie widoczny, co może się wiązać z nasileniem negatywnych odczuć dotychczasowych mieszkańców.

Ad 2) W atrakcyjnych lokalizacyjnie, architektonicznie (kulturowo) i/lub krajobrazowo obszarach zabudowy miejskiej, podmiejskiej lub wiejskiej z wolnymi parcelami, procesy gentryfikacji przebiegają w najbardziej zróżnicowany sposób. Presja popytowa nie jest tak silna, jak w przypadku zwartej zabudowy bez wolnych terenów inwestycyjnych, a więc na lokalnym rynku nieruchomości równoległe z pionierami zainteresowanymi poszczególnymi lokalami mieszkalnymi pojawiają się pionierzy-inwestorzy, którzy podejmują ryzyko inwestycji w takich lokalizacjach.

Proces nie jest jednak wolny od zagrożeń opisanych powyżej. Ma też swoje niedoskonałości:

- ze względu na „prostszy” proces inwestycyjny w przypadku wolnych parceli, nieruchomości w złym stanie technicznym i o niewyjaśnionym stanie prawnym jako problematyczne nie są poddawane inwestycjom w pierwszej kolejności, co sprawia że powstają znaczne kontrasty pomiędzy stanem sąsiadujących nieruchomości,

(http://m.warszawa.gazeta.pl/warszawa/1,106541,17400540,_Kto_z_panstwa_chce_sprzedac_roszczenia____Ro_zmawiamy.html).

- presja popytowa wywierana na lokale mieszkalne w starym budownictwie jest odpowiednio mniejsza, ale w związku z tym procesy rynkowej odnowy tych lokali są opóźnione.

Powyższe scenariusze prowadzą do ustalenia się równowagi na rynku nieruchomości. Problemy, które powodują społeczne konflikty, wynikają z następujących niedoskonałości systemowych:

- z punktu widzenia właścicieli nieruchomości:
 - czynsz, który płacą najemcy korzystający z prawa do lokalu socjalnego, nie pokrywa nawet kosztów eksploatacyjnych, a egzekucja roszczeń odszkodowawczych wobec gminy, z tytułu niedostarczenia lokalu socjalnego, jest długotrwała i kosztowna
 - nie ma możliwości (w przypadku nieruchomości nie będących zabytkiem) uzyskania preferencyjnego dofinansowania z budżetu lokalnego do prowadzonych działań remontowych – w związku z tym koszty działań remontowych są dużo wyższe i powodują wzrost opłat czynszowych⁴⁵
- z punktu widzenia mieszkańców - najemców:
 - brakuje ochrony przed znaczną podwyżką czynszu w budynkach prywatnych; system dodatków mieszkaniowych jest przestarzały i nie uwzględnia „trudności adaptacyjnych” w przypadku, gdy zmiana właściciela wiąże się z nagłym podniesieniem czynszu
 - brakuje instrumentów gwarantujących możliwość szybkiego znalezienia mieszkania czynszowego w bliskiej odległości od dotychczasowego miejsca zamieszkania; w polskich miastach banki zamiany mieszkań oraz społeczne agencje mieszkaniowe są słabo rozwinięte lub ograniczone do zasobów komunalnych

⁴⁵ Porównaj: rozdział # 4.1.5 „Brak potrzebnych instrumentów prawnych”. Projektowana ustawa o rewitalizacji może ograniczyć to konkretne ryzyko, dzięki zapisom dotyczącym możliwym dotacjom dla właścicieli nieruchomości położonych w specjalnej strefie rewitalizacji, którzy zdecydują się na przeprowadzenie remontów i modernizacji zgodnych z programem rewitalizacji.

Opisane powyżej scenariusze są codziennością polskich miast od początku transformacji rynkowej, jednak kontekst historyczny odróżnia w znacznym stopniu procesy gentryfikacji w Polsce od opisywanych w krajach zachodnich. Dzięki temu też można zaobserwować specyficzne dla Polski prawidłowości.

W celu zmniejszenia prawdopodobieństwa związanej z rewitalizacją gentryfikacji w krajach Europy Zachodniej stosowano szereg rozwiązań (czynników pośredniczących) z zakresu polityki mieszkaniowej.

- Regulowanie wysokości czynszów. Rozwiązanie było stosowane m.in. we Wschodnim Berlinie, w celu uniknięcia szybkiej gentryfikacji, obserwowanej w Budapeszcie (Jadach-Sepiolo 2009: 133). Istotną wadą tego rozwiązania jest jednak ryzyko dekapitalizacji budynków (zbyt niskie czynsze mogą powodować zaniechanie remontów).
- Dodatki czynszowe (Skalski 2008: 13-15).
- Rekompensowanie właścicielom wynajmowanych mieszkań utrzymywania czynszów na niższym poziomie wsparciem finansowym, na przykład w postaci preferencyjnych pożyczek remontowych lub ulg podatkowych.
- Prowadzenie programów oddłużania mieszkań komunalnych, pod określonymi warunkami – np. odpracowania zaległości lub spłaty odsetek w wyznaczonym terminie (Wojnarowska 2011: 145). Takie działania mają jednak charakter doraźny.
- Dostosowywanie zakładanego standardu mieszkań po remontach do poziomu, przy którym obciążenie mieszkańców kosztami remontów nie będzie dla nich nadmierne.
- Wspieranie budownictwa społecznego środkami publicznymi. Do tego sektora zalicza się TBS, przy czym należy pamiętać, że ich oferta nie rozwiązuje problemu najuboższych mieszkańców (Warzywoda-Kruszyńska, Jankowski. 2013: 29).

W części państw Europy Zachodniej wykorzystywany jest szeroki pakiet rozwiązań:

"[We Francji:] Jedną z (...) form wspomagania jest pomoc ze strony państwa na budowę i przystosowanie mieszkań w sektorze uspołecznionym, o czynszu niewygórowanym, a także mieszkań socjalnych

dla rodzin o niskich dochodach. Przed 1995 stosowany był kredyt ułatwiający nabycie prawa własności mieszkania przez rodziny o niskich dochodach⁴⁶, później wprowadzony został na ten cel kredyt nieoprocentowany. (...) W wyniku umowy pomiędzy stroną rządową a instytucjami finansowym, udzielane są też kredyty o obniżonej stopie oprocentowania, wprowadzono również umowy, które ograniczają wysokość czynszów w wyniku remontu kamienicy i mieszkań. Przyznawany jest indywidualny zasiłek mieszkaniowy dla osób o niskich dochodach. Ma to duże znaczenie podczas rewitalizacji, gdyż system ten pozwala pozostać mieszkańcom w dotychczasowych lokalach pomimo podwyższonego czynszu w wyniku modernizacji i podniesienia ich standardu. Ponadto właścicielom mieszkań o niskich dochodach przyznawane są subwencje za poprawienie warunków mieszkaniowych. Na obszarach rewitalizowanych stawki tych subwencji są szczególnie wysokie. (...) Niektóre mieszkania lokatorskie mogą korzystać z dodatków mieszkaniowych, a inwestorzy i właściciele z ulg podatkowych – dzięki temu na wrażliwych terenach w miastach możliwe jest w dużym stopniu zachowanie składu społecznego sprzed rewitalizacji." (Kozłowski, Wojnarowska 2011: 54-55)

Możliwości utrzymywania zróżnicowania społecznego rewitalizowanych obszarów zależą w znacznej mierze od wielkości zasobu lokali komunalnych. Z kolei trwałe ograniczenie problemu niedysponowania przez mieszkańców środkami na opłacenie czynszu wymaga przede wszystkim programów integracji zawodowej, które ustabilizują sytuację ekonomiczną mieszkańców pozbawionych wystarczającego dochodu (Kozłowski, Wojnarowska 2011: 54).

Cywilizowaniu potencjalnych konfliktów pomiędzy prywatnymi właścicielami nieruchomości na wynajem a niechcianymi przez nich lokatorami mogą sprzyjać również programy mediacji dla obu stron oraz bezpłatnych porad prawnych dla lokatorów.

Na zakres stosowania dostępnych rozwiązań wpływa skala partycypacji społeczności lokalnej (w tym rzeczników interesu grup najsłabszych ekonomicznie) w planowaniu przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Wydaje się, że znaczna część społeczności obszarów rewitalizowanych opowiada się za stosowaniem rozwiązań nie podyktowanych wyłącznie przesłankami ekonomicznymi.

⁴⁶ Rozwiązanie wydaje się ryzykowne ze względu na ryzyko dekapitalizacji nieruchomości na skutek nieposiadania przez nowych właścicieli wystarczających środków.

W badaniu przeprowadzonym w Łodzi w związku z programem Prorevita ustalono, że:

"Aż 90% mieszkańców podkreśliło konieczność utrzymania mieszkań komunalnych dla uboższych lokatorów, z utrzymaniem czynszów na obecnym poziomie." (Wojnarowska 2011: 114)

Wyniki sondaży nie mogą przesądzać o konkretnych działaniach w zakresie polityki mieszkaniowej (łatwo mogłoby się okazać, że największe poparcie mają rozwiązania nierealizowalne ekonomicznie). Natomiast konsultacje społeczne z udziałem właścicieli lokali oraz najemców zwiększałyby szansę wypracowania satysfakcjonujących rozwiązań.

4.3.3.2 Gentryfikacja dotycząca przedsiębiorstw i organizacji

Zjawisko wypierania z rewitalizowanego obszaru użytkowników o niższym dochodzie dotyczy również niektórych kategorii przedsiębiorstw. Możliwość uzyskania przez właścicieli lokali na wynajem wyższego czynszu od innych podmiotów (na przykład należących do sieci handlowych) stanowi zachętę do zmiany najemców.

Zjawisko wypierania dotyczy nie tylko ludności, ale także funkcji. Funkcje słabsze ekonomicznie wypierane są przez funkcje silniejsze, których dochód związany jest z lokalizacją. (Kopeć 2011: 29)

Konieczność opuszczenia obszaru może być również efektem jego estetyzacji, polegającej na usunięciu substandardowych obiektów handlowych (różnych "budek") bez zaproponowania ich użytkownikom dostępnej cenowo alternatywy. Wypieranie może dotyczyć również podmiotów niekomercyjnych, na przykład organizacji pozarządowych.

Stratami związanymi z tym zagrożeniem są:

- niekompletność oferty, potrzebnej do zaspokojenia potrzeb mieszkańców obszaru i wspierania ich aktywności
- ograniczenie powstawania i rozwoju mniej dochodowych podmiotów gospodarczych (na przykład nowozałożonych przedsiębiorstw lub podmiotów ekonomii społecznej) oraz podmiotów niekomercyjnych.

Czynnikiem pośredniczącym, który może zmniejszyć opisywane zagrożenie, jest wynajmowanie lokali użytkowych przez miasto, w oparciu nie tylko o kryterium oferowanej przez potencjalnego najemcę ceny, lecz również z uwzględnieniem typu i profilu działalności podmiotu ubiegającego się o lokal.

4.3.4 Ograniczona ochrona ład przestrzennego i zabytków

Pobudzenie inwestycji dzięki perspektywie rewitalizacji danego obszaru może istotnie przyczynić się do jego rewitalizacji⁴⁷. Zarazem zwiększa zagrożenie polegające na degradacji krajobrazu kulturowego obszaru.

"[W Łodzi:] Tożsamość miejsca tworzą także w znaczącym stopniu obiekty nieobjęte ochroną prawną jako zabytki – są one zagrożone w związku z tym dewastacją i w efekcie rozbiórką, co prowadzić będzie do bezpowrotnej utraty dorobku kulturowego, który powinien być wykorzystany w budowie unikatowego wizerunku miasta oraz tworzeniu wysokiej jakości środowiska zamieszkania w śródmieściu." (Wojnarowska 2011: 94)

Zagrożenie to jest spotęgowane brakiem wystarczających środków finansowych, przeznaczanych na ochronę obiektów zabytkowych (zarówno stanowiących własność miasta, jak i prywatnych).

Potencjalne straty dotyczą również funkcji obszaru. Źle rozumiana rewitalizacja może przyczyniać się do tworzenia sfery nieodróżnianej funkcjonalnie (zgodnie ze współczesną doktryną urbanistyczną, monofunkcyjność obszaru jest zasadniczo niepożądana). W ostatnich dekadach XX wieku takim przekształceniom uległa część polskich miast:

"Podstawowym mankamentem prowadzonej wówczas [w Lublinie, w latach 70-tych i 80-tych] rewaloryzacji były niekorzystne przemiany struktury funkcjonalnej tego obszaru – udział funkcji mieszkaniowej w omawianych obiektach był znikomy a budynki po renowacji przekazywane były przeważnie użytkownikom z działu usług kultury i administracji. (...) takie same kierunki przekształceń funkcjonalnych i przestrzennych, polegające na rugowaniu funkcji uznawanych za 'niereprezentacyjne', w tym mieszkaniowe i podstawowych usług, miały miejsce w innych zabytkowych dzielnicach miast polskich, jak Sandomierz czy Zamość. Tworzenie z obszarów staromiejskich swoistych "skansenów", pewnego rodzaju

⁴⁷ Porównaj: rozdział # 4.3.2 „Ograniczenia zaangażowania środków prywatnych”.



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG
E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL
TEL.: +48 (42) 638-57-58
FAX: +48 (42) 638-57-29

PROJEKT WSPÓLFINANSOWANY PRZEZ UNIĘ EUROPEJSKĄ Z PROGRAMU OPERACYJNEGO POMOC TECHNICZNA 2014-2020

‘scenografii historycznej’, prowadziło do wyłączania tych rejonów z prawidłowego funkcjonowania w mieście." (Wojnarowska 2011: 65)

Z kolei żywiołowe przekształcenia obszaru sprzyjają konfliktowi zlokalizowanych w ich obrębie funkcji. Tego rodzaju konflikt odnotowano na krakowskim Kazimierzu:

"Od początku 2003 roku dla obszaru Kazimierza [w Krakowie] nie ma obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie jest on także opracowywany [dane na 01.01.2010]. W związku z tym w ciągu ostatnich kilku lat, działania inwestycyjne w tym rejonie prowadzone są na podstawie wydawanych poszczególnym inwestorom decyzji o warunkach zabudowy, co prowadzi do zagrożenia (i tak jest w istocie) silną presją rynkową. (...) Pojawiające się w różnych zakątkach dzielnicy kawiarnie, restauracje i puby są często powodem konfliktów pomiędzy właścicielami lokali i ich klientelą a pragnącymi ciszy i spokoju mieszkańcami." (Wojnarowska 2011: 153)

Najważniejszym zabezpieczeniem prawnym przed niszczeniem ładu przestrzennego są Miejsce Planu Zagospodarowania Przestrzennego.

W celu zapewnienia odpowiedniej ochrony kluczowe znaczenie ma przeprowadzenie pełnego rozpoznania wartości wymagających ochrony konserwatorskiej. Efektem słabego rozpoznania konserwatorskiego bywają nieprecyzyjne wytyczne konserwatorskie na etapie pozwoleń na budowę (np. nakazujące badania archeologiczne dopiero bezpośrednio przed rozpoczęciem prac) lub roboty dodatkowe w razie niespodziewanych odkryć w zabytkowych budynkach.

Jak ryzykowne mogą być takie sytuacje z punktu widzenia lawinowego wzrostu kosztów inwestycji, pokazuje przykład Muzeum Warszawskiej Pragi, gdzie z powodu braku informacji o fundamentach budynku przyjęto na etapie projektowania rozwiązania konstrukcyjne, które należało całkowicie zmienić w trakcie realizacji inwestycji, wydłużając jej czas i ponosząc dodatkowe koszty. W przypadku niepełnego rozpoznania konserwatorskiego wzrost kosztów może wynikać nie tylko z konieczności robót dodatkowych lub zamiennych, podyktowanych wymogami konstrukcyjnymi, ale także z decyzji o zwiększeniu kosztów inwestycji w celu zachowania lub wyeksponowania odkrytego elementu dziedzictwa kulturowego (sala gimnastyczna w Chojnicach, gdzie jako element konstrukcyjny pozostawiono fragment murów miejskich; łączenia belek drewnianych w konstrukcji „domów tkaczy” w Zgierzu).

4.4 Słabość monitoringu i ewaluacji

W dotychczasowych przedsięwzięciach rewitalizacyjnych typowym problemem był **brak wskaźników odnoszących się do stopnia, w jakim zostały osiągnięte cele** interwencji. O ile stosowanie wskaźników dotyczących „produktów” przeprowadzonych działań (takich jak powierzchnia zmodernizowanych obiektów czy liczba godzin udzielonego wsparcia) było powszechne, o tyle wskaźniki rezultatu i oddziaływania wykorzystywano znacznie rzadziej.

Błędem jest także definiowanie wskaźników w taki sposób, że zależą bardziej od zjawisk zewnętrznych, niż od interwencji, której efekty powinny mierzyć⁴⁸. Nieodpowiedni system wskaźników może prowadzić wręcz do pozytywnej oceny procesów sprzecznych z celami rewitalizacji⁴⁹.

Brak odpowiednich (czyli przede wszystkim: zgodnych z celami interwencji i mierzalnych) wskaźników rezultatu i oddziaływania przynosi konkretne straty, ponieważ nie ukierunkowuje działań na osiągnięcie założonych celów. W skrajnym przypadku, nieodpowiednie wskaźniki mogą zachęcać do realizacji działań szkodliwych z perspektywy deklarowanych celów⁵⁰.

Badania ewaluacyjne wskazują, że problem braku odpowiednich wskaźników wynika z kilku przyczyn:

- niechęci realizatorów interwencji do ujawnienia, w jakim stopniu cele zostały osiągnięte (zwłaszcza w sytuacji, gdy prowadzone działania nie były do nich dopasowane)
- lekceważenia kwestii pomiaru efektów lub braku umiejętności zdefiniowania wskaźników,
- braku odpowiednich danych lub środków na ich pozyskanie.

⁴⁸ Np. na poziom bezrobocia istotny wpływ ma ogólna sytuacja gospodarcza. Dlatego wskaźnik powinien odnosić się do różnicy pomiędzy poziomem bezrobocia na rewitalizowanym obszarze i w całym mieście lub województwie.

⁴⁹ Np. poprawa wskaźników wykluczenia społecznego wśród aktualnych mieszkańców rewitalizowanego obszaru (z pominięciem sytuacji osób, które go opuściły) może wynikać z gentryfikacji, w wyniku której mieszkańcy zagrożeni wykluczeniem zostali zmuszeni do opuszczenia obszaru.

⁵⁰ Np. do przenoszenia osób zagrożonych wykluczeniem społecznym poza obszar rewitalizowany, zamiast udzielania im pomocy.

Istotnym mankamentem procesu rewitalizacji jest również brak włączenia ewaluacji w cykl planowanej interwencji. Taka sytuacja ma miejsce, gdy:

- ewaluacji nie zaplanowano w ogóle, lub zaplanowano jej przeprowadzenie zbyt późno, żeby wyniki mogły zostać wykorzystane
- ewaluacja jest zamawiana lub prowadzona w celu wykazania zakładanego z góry sukcesu interwencji, zamiast służyć podniesieniu jej jakości (zagrożenie taką sytuacją zwiększa⁵¹ oczekiwanie ze strony władz lub instytucji finansujących interwencję, że przedsięwzięcie będzie doskonałe pod względem wizerunkowym)
- ewaluacja ogranicza się do przedstawienia zmian zgodnych z celami interwencji, bez wskazania mechanizmów, od których zależało ich wystąpienie – przez co z badania nie wynika, w jaki sposób powinny być prowadzone dalsze działania.
- sformułowane na podstawie ewaluacji wnioski lub rekomendacje nie są uwzględniane przez adresatów.

⁵¹ Faktyczne lub zakładane.

5 Zagrożenia rewitalizacji strefy wielkomiejskiej Łodzi

5.1 Planowanie procesu rewitalizacji

5.1.1 Diagnostyka i wyznaczenie obszaru

Obszar rewitalizacji (Strefa Wielkomiejska) ma ok. 1620 ha (5,5% powierzchni miasta). Zamieszkuje na nim około 190 tys. osób. Biorąc pod uwagę skalę tego obszaru, planowanie działań rewitalizacyjnych ograniczono do Rdzenia Strefy Wielkomiejskiej. Obszar ten został podzielony w pracach Biura ds. Rewitalizacji i Rozwoju Zabudowy Miasta na 55 jednostek (kwartałów), dla których planowane jest kolejno przygotowanie i wdrożenie zintegrowanych projektów rewitalizacyjnych⁵². Dla tych jednostek prowadzona jest szczegółowa diagnostyka, która ma doprowadzić do uszczegółowienia założeń *Lokalnego Programu Rewitalizacji Łodzi 2020+* (zwanego dalej Programem Rewitalizacji).

Przyjęto następujący system jego opracowania:

- 1) identyfikacja obszarów koncentracji działań,
- 2) przeprowadzenie ewentualnych uzupełniających badań diagnostycznych,
- 3) priorytetyzację problemów,
- 4) opracowanie projektów odpowiadające na zdiagnozowane problemy,
- 5) ocena skuteczności i efektywności podjętych działań⁵³.

Zanim jednak zakończony został etap diagnostyczny, powstała Mapa Priorytetowych Projektów Rewitalizacji Obszarowej Centrum Łodzi (zwana dalej Mapą), która wyznacza pierwszych 8 obszarów przeznaczonych do rewitalizacji. Obecnie (pierwsza połowa lipca 2015 r.) kończy się etap

⁵² *Lokalny Program Rewitalizacji Łodzi 2020+, Założenia*, Łódź, wersja 1.04.2015 r., s. 36.

⁵³ Tamże, s. 8.

diagnostyczny prowadzony w ramach projektu pn. „Opracowanie modelu prowadzenia rewitalizacji obszarów miejskich na wybranym obszarze w Mieście Łodzi”. Analizy prowadzone w projekcie koncentrują się na obszarze pilotażowym, tj. we fragmencie Rdzenia Stref Wielkomiejskiej, na który składają się:

- „kwartał „Kamienna” (ulica Rewolucji 1905 r., ul. Kilińskiego, ul. Jaracza, ul. Wschodnia)
- tzw. „łącznik Kilińskiego” (ul. Kilińskiego od ul. Jaracza do ul. Narutowicza) oraz I Strefa Nowego Centrum Łodzi (ul. Narutowicza, ul. Nowotargowa, ul. Tuwima, ul. Kilińskiego)
- III Strefa Nowego Centrum Łodzi (ul. Narutowicza, ul. Kilińskiego, ul. Tuwima, ul. Piotrkowska)”.

Zakres prowadzonej diagnozy i dokumentacji analitycznej jest imponujący i dostarcza pełnego spektrum informacji o badanym obszarze. Analizy nie zostały jeszcze zakończone, nie został także opracowany Program Rewitalizacji Łodzi 2020+.

W *Założeniach Programu Rewitalizacji*⁵⁴ zaznaczono, że ze względu na potrzebę bezzwłocznego objęcia Strefy Wielkomiejskiej i jej Rdzenia interwencją, wybór tego obszaru nie został poprzedzony wieloaspektową diagnozą przestrzennego rozkładu zjawisk kryzysowych w mieście. Taka decyzja jest zgodna ze strategicznymi celami miasta (rozkwit centrum – szczególnie istotnego dla rozwoju Łodzi obszaru o dużym, lecz obecnie w znacznej mierze zablokowanym potencjale.

Należy jednak zaznaczyć, że kosztem przyjętego rozwiązania może być:

- nieuwzględnienie części obszarów o większej koncentracji zjawisk kryzysowych
- ograniczenie możliwości odpowiadania na argumenty interesariuszy kwestionujących przebieg wyznaczonych granic i powstanie po stronie opinii publicznej przekonania o arbitralnym wyznaczaniu obszaru planowanej interwencji (przedmiotem

⁵⁴ Tamże, s. 10.



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG
E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL
TEL.: +48 (42) 638-57-58
FAX: +48 (42) 638-57-29

PROJEKT WSPÓŁFINANSOWANY PRZEZ UNIĘ EUROPEJSKĄ Z PROGRAMU OPERACYJNEGO POMOC TECHNICZNA 2014-2020

krytyki jest w szczególności przecięcie granicą Rdzenia obszaru dzielnicy Stare Polesie).

Koncentracja interwencji na konkretnym (niezbyt dużym) obszarze zmniejsza ryzyko, że jego rewitalizacja nie powiedzie się ze względu na brak środków.

Natomiast zgodnie z *Wytycznymi w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020* wyznaczony w mieście obszar zdegradowany powinien obejmować tereny, na których występuje stan kryzysowy. Analiza danych poprzedzająca wyznaczenie obszaru zdegradowanego powinna obejmować całe miasto i kończyć się wyznaczeniem go w oparciu o dane ilustrujące skalę zjawisk kryzysowych. Dopiero kolejnym krokiem jest wyznaczenie obszaru rewitalizacji. Zgodnie z przedstawioną w *Wytycznych...* sekwencją działań, pierwszym krokiem w wyznaczaniu obszaru powinna być analiza całego miasta, a następnie wyznaczenie obszaru rewitalizacji. Drugi z wymienionych kroków powinien uwzględniać zarówno koncentrację negatywnych zjawisk, jak i lokalne potencjały.

W *Założeniach Programu Rewitalizacji Łodzi 2020+* zdecydowano się na odwróconą kolejność, czyli na wyznaczenie obszaru rewitalizacji przed przeprowadzeniem kompleksowej diagnozy przestrzennego rozkładu zjawisk kryzysowych w mieście.

„wstępnie wytypowano te zjawiska kryzysogenne, których rozkład terytorialny jest dokładnie znany, i na ich podstawie – po sprawdzeniu, czy nakładają się na nie inne zjawiska kryzysogenne, znane z bieżącej działalności służb publicznych – wyznaczono obszar rewitalizacji do objęcia LPR”⁵⁵.

Odwróconą kolejność uzasadniono tym, że „skala problemów w codziennej działalności służb miejskich wymusza interwencję bezzwłoczną”⁵⁶. Jako argument za wyborem Rdzenia Strefy Wielkomiejskiej jako obszaru koncentracji działań wskazano szczególną koncentrację zjawisk kryzysowych i największy rozdzźwięk między stanem obszaru a jego wartością kulturową⁵⁷.

Przyjęte „odwrócone” podejście wynikało z problemów w zdobyciu aktualnych danych i zakresu analizy. Analizy dotyczące zjawisk społecznych pochodziły z 2009 r., a danych dotyczących problemów

⁵⁵ Tamże, s. 10.

⁵⁶ Tamże, s. 10.

⁵⁷ Tamże, s. 11.

urbanistycznych nie gromadzono na odpowiednim stopniu szczegółowości. Podane w *Założeniach Programu Rewitalizacji* dane są zagregowane do poziomu całej Strefy Wielkomiejskiej⁵⁸. Przedstawione dane nie pozwalały – na etapie tworzenia *Założeń Programu Rewitalizacji* – umiejscowić w przestrzeni skupisk negatywnych zjawisk społeczno-ekonomicznych.

Założono, że brakujące dane zostaną uzupełnione w kolejnych latach, aby umożliwić porównanie obszaru objętego interwencją z obszarami sąsiadującymi oraz monitorowanie zmian sytuacji w poszczególnych kwartałach.

Tymczasem w Łodzi już w latach 90-tych XX wieku została wypracowana metodyka badań społecznych na potrzeby interwencji w obszarach ubóstwa. W badaniach przeprowadzonych w 1996 roku pod kierunkiem Wielisławy Warzywody-Kruszyńskiej, ujawniono w Łodzi 17 „enklaw biedy”, zdefiniowanych jako obszary, gdzie odsetek ludzi w gospodarstwach domowych otrzymujących zasiłki z pomocy społecznej przekraczał 30%⁵⁹. Liczba enklaw biedy jest różnicowana w poszczególnych dzielnicach. Najwięcej takich obszarów zidentyfikowano na Górnjej - 8 i na Bałutach - 4, znacznie mniej w Śródmieściu - 1 oraz na Polesiu - 2 i na Widzewie - 2.

W 2008 roku zespół pod kierunkiem prof. W. Warzywody-Kruszyńskiej powtórzył badania nad zjawiskiem biedy w Łodzi. Badania pokazały wzmocnienie procesów ubożenia na terenie wyznaczonych wcześniej enklaw. Dziesięć lat po pierwszym badaniu zaobserwowano koncentrację osób o bardzo niskich dochodach na obszarach zdefiniowanych jako enklawy biedy. Dodatkowo procesom tym towarzyszyła postępująca degradacja techniczna substancji mieszkaniowej⁶⁰.

Od 2006 roku w obszarach sąsiadujących ze śródmiejskimi enklawami biedy rozpoczęto działania w zakresie rewitalizacji przestrzennej, które skutkowały wypieraniem mieszkańców o niskich dochodach z atrakcyjnych

⁵⁸ Liczba osób korzystających z pomocy społecznej – 30 530; długotrwała lub ciężka choroba – 8 131 osób itp. – porównaj: Lokalny Program Rewitalizacji Łodzi 2020+, Założenia, op. cit., s. 12.

⁵⁹ Zgodnie z wynikami badania w łódzkich enklawach biedy żyło wówczas blisko 44 tysiące osób, co stanowiło 5,4% ogółu mieszkańców miasta i więcej niż 12% ogółu łódzkich biednych. Co ósmy biedny łódzianin i co dwudziesty mieszkaniec miasta żył w bardzo biednym sąsiedztwie.

⁶⁰ Warzywoda-Kruszyńska W. (red), 2001, *(Życie) na marginesie wielkiego miasta*, Instytut Socjologii UŁ, Łódź.



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG
E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL
TEL.: +48 (42) 638-57-58
FAX: +48 (42) 638-57-29

kwartałów na obrzeża miasta. Wyniki badań prowadzonych w 2008 r. przez zespół Warzywody-Kruszyńskiej w ramach projektu „Społeczna Strategia Rewitalizacji” potwierdziły zagrożenie procesami wykluczenia ekonomicznego i społecznego na obszarze objętym LPR. Dodatkowo autorka zwróciła uwagę na rozpoczynające się procesy gentryfikacji na obszarze pierwszych działań remontowych⁶¹.

Badania dotyczące innych rodzajów problemów społecznych w Łodzi podejmowały także przez inne zespoły łódzkich naukowców. Można wskazać np. granty badawcze dotyczące bezpieczeństwa dzieci w szkole i w rodzinie prowadzone przez E. Michałowską w ramach grantów Urzędu Miasta Łodzi⁶² lub jakości życia mieszkańców Łodzi i jej przestrzennego zróżnicowania prowadzone przez E. Rokicką⁶³.

Wyniki wymienionych badań byłyby przydatnym wkładem do analiz już na etapie opracowywania Założeń Programu Rewitalizacji. Fakt, że tak się nie stało, pokazuje, że istotnym zagrożeniem procesu rewitalizacji Strefy Wielkomiejskiej Łodzi są ograniczenia w przepływie informacji pomiędzy środowiskiem naukowym a urzędem miasta oraz wewnątrz urzędu miasta pomiędzy poszczególnymi departamentami.

Szansą na powstrzymanie zagrożenia jest zasilenie powstającego *Centrum Wiedzy* o wszelkie informacje pochodzące z badań finansowanych z grantów Urzędu Miasta oraz udostępnione przez łódzkich naukowców. Wartościowym rozwiązaniem byłoby także przywrócenie systemu grantów Urzędu Miasta i zapewnienie, przy wykorzystaniu tych środków, regularnego zasilania *Centrum Wiedzy* informacjami o zmianach zachodzących m.in. na obszarze rewitalizacji. Koniecznym wymogiem w takim przypadku byłby odpowiedni stopień szczegółowości przestrzennego zróżnicowania badanych zjawisk.

⁶¹ Wypowiedź na spotkaniu „Partnerstwa dla Łodzi”, spotkanie inicjujące zawiązanie porozumienia na rzecz walki z ubóstwem w Łodzi pod nazwą „Partnerstwo na rzecz walki z biedą” odbyło się 28.02.2011.

⁶² Michałowska E., 2008, *Bezpieczeństwo dzieci w szkole i w rodzinie w Łodzi*, 500/111/200040 (2007-2008), grant Urzędu Miasta Łodzi, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny i Katedra Pedagogiki Społecznej, Łódź.

⁶³ Rokicka E. (red.), 2014, *Jakość życia mieszkańców Łodzi i jej przestrzenne zróżnicowanie*, Wydawnictwo UŁ, Łódź.

5.1.2 Stopień zapewnienia adekwatności planowanych działań

Zagrożenia związane z ewentualnym niepełnym wykorzystaniem efektów badań diagnostycznych do planowania działań rewitalizacyjnych ujawniły się w Łodzi w poprzednim okresie programowania. Na potrzeby realizacji *Uproszczonego lokalnego programu rewitalizacji wybranych terenów śródmiejskich oraz pofabrycznych Łodzi na lata 2004-2013* przeprowadzono szereg badań społecznych, w tym z mieszkańcami domów rodzinnych. Efektem prac badawczych było przygotowanie Projektu Społecznej Strategii Rewitalizacji⁶⁴. Dokument zawierał m.in. aktualną diagnozę problemów społecznych oraz wskazywał grupy docelowe, do których powinna trafić pomoc. Określał także potencjalne sposoby rozwiązywania zidentyfikowanych problemów społecznych⁶⁵.

Mimo przeprowadzenia tych badań, Społeczna Strategia Rewitalizacji nie została wdrożona. Nie wykorzystano także wówczas wyników tych badań do profilowania współpracy z organizacjami pozarządowymi. Dotychczasowe kontrowersje dotyczące działań rewitalizacyjnych w Łodzi wskazują⁶⁶, że część aktorów życia społecznego (mieszkańców, organizacji pozarządowych) mogła nabrać przeświadczenia, że urząd miasta przyjmuje postawę „wiemy lepiej” i nie dąży do faktycznego włączenia mieszkańców w planowanie rozwoju miasta. Tym większe znaczenie ma obecnie pieczołowite uwzględnienie wyników zrealizowanych badań w planowaniu rewitalizacji, w tym podczas konsultacji społecznych, oraz promocja tych wyników wśród interesariuszy.

⁶⁴ Projekt współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Poddziałania 7.2.1 Aktywizacja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

⁶⁵ <http://www.rewitalizacja.zabytki.lodz.pl/page/index.php?str=138&id=33> (odsłona 23.11.2013).

⁶⁶ W 2013 r. społeczność śródmieścia zareagowała sprzeciwem wobec planowanych działań remontowych, obawiając się po prostu przesiedlenia w inne rejony miasta pod „pretekstem” remontu i podniesienia standardu substancji mieszkaniowej.

Rewitalizacja Obszarowa Centrum Łodzi jest kolejnym podejściem do zagadnień rewitalizacyjnych w tym mieście. Dotychczasowe próby nie zakończyły się powodzeniem, obecna – dzięki podniesieniu rewitalizacji do rangi strategicznego celu Łodzi – ma ogromne szanse na sukces.

W *Założeniach* Programu Rewitalizacji proces ten został zdefiniowany jako

„wyprowadzenie ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych obszarów zdegradowanych poprzez przedsięwzięcia całościowe (integrujące interwencję na rzecz społeczności lokalnej, przestrzeni i lokalnej gospodarki, a także kultury tożsamości i dziedzictwa), skoncentrowane terytorialnie i prowadzone we współpracy z lokalną społecznością, w sposób zaplanowany oraz zintegrowany przez określenie i realizację programów rewitalizacji”⁶⁷.

Definicja ta została zaczerpnięta z *Założeń Narodowego Planu Rewitalizacji 2022*. Rozwijając powyższą definicję sformułowano 10 fundamentalnych zasad, stwarzających ramy dla rewitalizacji Łodzi:

- 1) obszar wymagający rewitalizacji zostanie wyznaczony w oparciu o wyniki kompleksowej diagnozy i zostanie wytyczony w sposób umożliwiający skoncentrowanie działań na terenie o największej koncentracji problemów przy największym potencjale i dziedzictwie kulturowym;
- 2) działania koordynowane w ramach Lokalnego Programu będą etapowane w celu powiązania różnorodnych działań na kolejnych obszarach i uzyskania efektu synergii terytorialnej;
- 3) punktem wyjścia do realizacji Lokalnego Programu są działania społeczne (pobudzające aktywność lokalną), które będą skoordynowane z działaniami w pozostałych sferach (przestrzennej i gospodarczej), a przez cały okres realizacji Lokalnego Programu będą integralną częścią procesu rewitalizacji;
- 4) jako priorytetowe traktuje się działania ukierunkowane na rozwiązanie kluczowych problemów zidentyfikowanych w diagnozie jako przyczyniające się do powstania i trwania kryzysu w danym obszarze;

⁶⁷ Lokalny Program Rewitalizacji Łodzi 2020+, *Założenia*, op. cit., s. 3.



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG
E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL
TEL.: +48 (42) 638-57-58
FAX: +48 (42) 638-57-29

PROJEKT WSPÓLFINANSOWANY PRZEZ UNIĘ EUROPEJSKĄ Z PROGRAMU OPERACYJNEGO POMOC TECHNICZNA 2014-2020

- 5) przyjmuje się podejście kompleksowe, uwzględniające wszystkie konteksty procesu rewitalizacji;

- 6) zakłada się koordynację instrumentów wsparcia ze środków publicznych oraz wykorzystanie jak najszerszej palety różnorodnych instrumentów finansowych, w tym środków prywatnych (np. w formule partnerstwa publiczno-prywatnego);
- 7) obligatoryjnym elementem procesu rewitalizacji jest umożliwienie szerokiej partycypacji społecznej na wszystkich etapach prowadzenia działań w ramach Lokalnego Programu;
- 8) podstawowe znaczenie ma zaangażowanie możliwie szerokiej liczby interesariuszy procesu na zasadach partnerskich;
- 9) dąży się do zrównoważenia interesu społeczności całego miasta w odniesieniu do śródmieścia Łodzi z interesami społeczności lokalnych zamieszkujących obszary objęte Lokalnym Programem;
- 10) prowadzonym działaniom przypisane zostały odpowiednie wskaźniki umożliwiające monitoring i ewaluację efektów prowadzonych działań oraz elastyczne reakcje w czasie trwania procesu rewitalizacji.

Przywołane zasady określają prawidłowy przebieg rewitalizacji, dlatego uzasadnione jest rozpatrywanie odstępstw od tych zasad jako zagrożeń. Pierwszą różnicą pomiędzy zakładanym a faktycznym przebiegiem procesu jest – omówione w poprzednim rozdziale⁶⁸ – wyznaczenie obszaru rewitalizacji przed przeprowadzeniem kompleksowej diagnozy.

Z perspektywy przyjętych zasad warto przeanalizować ogłoszony w lipcu br. przetarg na opracowanie dokumentacji dla zadań inwestycyjnych w ośmiu priorytetowych projektach Rewitalizacji Obszarowej Centrum Łodzi⁶⁹.

Zgodnie z SIWZ ideą wszystkich priorytetowych projektów Rewitalizacji Obszarowej Centrum Łodzi jest kompleksowa rewitalizacja w czterech sferach: materialno-przestrzennej i kulturowej, społecznej, gospodarczej i środowiskowej. Waga spójności pomiędzy działaniami we wszystkich

⁶⁸ Porównaj rozdział # 5.1.1 „Diagnoza i wyznaczenie obszaru”.

⁶⁹ SIWZ, Opracowanie dokumentacji dla zadań inwestycyjnych z uwzględnieniem zadań komplementarnych w zakresie ośmiu priorytetowych projektów Rewitalizacji Obszarowej Centrum Łodzi (Projekty 1-8), nr sprawy ZDiT – DZ.3322.5.2015.



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG
E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL
TEL.: +48 (42) 638-57-58
FAX: +48 (42) 638-57-29

PROJEKT WSPÓLFINANSOWANY PRZEZ UNIĘ EUROPEJSKĄ Z PROGRAMU OPERACYJNEGO POMOC TECHNICZNA 2014-2020

sferach została dodatkowo wzmocniona zapisami OPZ zawartymi we wstępie tego dokumentu oraz w opisie celu realizacji zamówienia.

Cel ten określono jako:

„przygotowanie do procesu Rewitalizacji Obszarowej Centrum Łodzi, również przy uwzględnieniu kluczowych działań komplementarnych oraz sprawdzenie, czy istnieją i jakie są możliwości finansowe, techniczne, organizacyjne i prawne, które umożliwią realizację całościowej koncepcji priorytetowych Projektów (1-8)”⁷⁰.

Wstępna analiza zakresu konkretnych zadań (Zadania 1 oraz Zadania 2), stojących przed Wykonawcą, sugeruje, że opracowane zgodnie z OPZ dokumenty będą miały techniczno-prawny charakter. Zgodnie z OPZ Zadanie 1 obejmuje:

- „opracowanie studiów wykonalności dla całego zakresu za wyjątkiem przebudowy/budowy dróg;
- przeprowadzenie wielobranżowych inwentaryzacji architektoniczno-budowlanych, badań konserwatorskich, badań architektonicznych, uzyskanie wytycznych i decyzji konserwatorskich;
- wykonanie niezbędnych ekspertyz i orzeczeń o stanie technicznym budynków wraz z innymi opracowaniami wymaganymi przez właściwego konserwatora zabytków;
- przygotowanie kompletnego/-ych wniosku/-ów o dofinansowanie unijne, dla każdego z priorytetowych projektów Rewitalizacji Obszarowej Centrum Łodzi;
- wykonanie programów funkcjonalno-użytkowych, opracowanie koncepcji zagospodarowania terenu całego za wyjątkiem części dotyczącej przebudowy, budowy dróg, oszacowanie kosztów realizacji całości przedsięwzięcia z podziałem na koszty poszczególnych komponentów projektów”⁷¹.

⁷⁰ OPZ, *Opracowanie dokumentacji dla zadań inwestycyjnych z uwzględnieniem zadań komplementarnych w zakresie ośmiu priorytetowych projektów Rewitalizacji Obszarowej Centrum Łodzi (Projekty 1-8)*, nr sprawy ZDiT – DZ.3322.5.2015.

⁷¹ OPZ, op. cit., s. 6.

Zadanie 2 obejmuje uzupełniającą zadania związane z przebudową budową dróg:

- „opracowanie studiów wykonalności dla zakresu dotyczącego przebudowy budowy dróg;
- uzyskanie decyzji środowiskowej dla obszaru zamówienia objętego Częścią I (Projekty 2 i 3) i Częścią II (Projekty 5 i 6) – zapis dot. Części I;
- uzyskanie decyzji środowiskowej dla obszaru zamówienia objętego Częścią III (Projekty 1 i 4) i Częścią IV (Projekty 7 i 8) – zapis dot. Części III;
- wykonanie programów funkcjonalno-użytkowych, opracowanie koncepcji zagospodarowania terenu dla części dotyczącej przebudowy, budowy dróg”⁷².

Przedmiot zamówienia może zostać opcjonalnie rozszerzony dla Części IV (Projekty 7 i 8) o audyty energetyczne.

Termin wykonania zamówienia wyznaczono na 9 miesięcy od daty podpisania umowy. W związku z tym przy podpisaniu umowy na początku października 2015 r.⁷³, wszystkie wskazane dokumenty, w tym kompletne wnioski o dofinansowanie projektów, mają zostać opracowane przez Wykonawców do końca czerwca 2016 r. Wskazane ramy czasowe sugerują, że istnieje potencjalne zagrożenie dotyczące odstąpienia od części założeń Programu Rewitalizacji. Poniżej wskazano założenia, których dotyczy to ryzyko.

- Założenie o ukierunkowaniu działań na podstawie diagnozy. Uszczegóławianie *Założeń Programu Rewitalizacji* (opracowywanie Programu), w oparciu o wyniki diagnozy, będzie przebiegało równocześnie ze sporządzaniem dokumentów dotyczących zadań inwestycyjnych (zamiast poprzedzać ten etap).

⁷² Tamże, s. 7.

⁷³ Należy przyjąć najwcześniej początek października 2015 r. przy założeniu sprawnego przeprowadzenia procedury przetargowej.

- Założenie o koordynacji działań w sferze społecznej z działaniami w sferze przestrzennej. Pomimo wskazania miejsca dla działań komplementarnych, w tym „miękkich”, w dokumentacji przetargowej nie wskazano sposobu integracji tych działań z wynikami prac projektowych. Nie jest także jasne, jakie działania społeczne (poza funkcjami zadeklarowanymi dla konkretnych nieruchomości w opisach poszczególnych Części) mógłby przewidzieć Wykonawca w swoich opracowaniach.

Przekazanie wykonawcy PFU wyników analiz ograniczy wymienione ryzyka, natomiast zniwelować je całkowicie może szczegółowa analiza przedstawionych przez Wykonawców projektów, studiów wykonalności i wniosków o dofinansowanie (przeprowadzona najpóźniej na etapie ich odbiorów), w kontekście wyników diagnozy.

- Założenie o partycypacji. Zgodnie z OPZ wykonawca będzie zobowiązany do udziału w procedurze postępowania z udziałem społeczeństwa. Zakres tego zobowiązania został jednak ograniczony do:
 - współpracy z Zamawiającym oraz z zespołem projektowym w przygotowaniu konsultacji społecznych,
 - przedstawienia w trakcie spotkań zagadnień wynikających z przedmiotu zamówienia,
 - odpowiedzi na uwagi i pytania,
 - opracowaniu wraz z Zamawiającym oraz z zespołem projektowym raportu z konsultacji społecznych.

W OPZ nie zawarto wymogu uwzględnienia wniosków z konsultacji w ostatecznych opracowaniach projektowych. Co do zasady powinno to być oczywiste, a uwzględnienie wniosków z konsultacji może zostać wyegzekwowane przez Zamawiającego, jednak brak konkretnego zapisu zwiększa ryzyko fasadowej partycypacji.

W związku z tym warto rozważyć możliwość „uspolecznienia” procesu odbioru zamówienia, poprzez stworzenie możliwości



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG
E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL
TEL.: +48 (42) 638-57-58
FAX: +48 (42) 638-57-29

PROJEKT WSPÓŁFINANSOWANY PRZEZ UNIĘ EUROPEJSKĄ Z PROGRAMU OPERACYJNEGO POMOC TECHNICZNA 2014-2020

odniesienia się do dokumentów sporządzonych przez Wykonawców przez Komitet Rewitalizacji (jeżeli zostanie do tego czasu powołany) lub przez istniejące gremia, takie jak Łódzka Doraźna Komisja Rady Miejskiej ds. Rewitalizacji oraz Komisja Dialogu obywatelskiego ds. Rewitalizacji.



- Założenie o zaangażowaniu interesariuszy na zasadzie partnerstwa:
zgodnie z OPZ:

„realizacja przedmiotu zamówienia musi brać pod uwagę komplementarne działania [...], wsparcie inwestycji we wspólnotach mieszkaniowych oraz spółdzielniach, ulg dla właścicieli prywatnych oraz planowanych inwestycji prywatnych [...]”⁷⁴.

Nieostre stwierdzenie o obowiązku „wzięcia pod uwagę komplementarnych działań” stwarza, podobnie jak w przypadku zasady partycypacji, ryzyko fasadowej komunikacji z najłatwiejszymi do zidentyfikowania interesariuszami, bez uwzględnienia większości planowanych inwestycji prywatnych.

Już na etapie przygotowania procesu rewitalizacji pojawia się zagrożenie odstępiania od podejścia do rewitalizacji określonego w dokumentach rządowych: *Umowie Partnerstwa, Założeniach Narodowego Planu Rewitalizacji, projekcie Krajowej Polityki Miejskiej*. Zgodnie z tymi dokumentami, w procesie rewitalizacji kluczowe jest właściwe zdefiniowanie i rozumienie tego pojęcia oraz nadanie odpowiednich priorytetów poszczególnym rodzajom planowanych działań. Podstawę działań rewitalizacyjnych powinno stanowić rozwiązywanie występujących na wyznaczonym obszarze problemów społecznych występujących na wyznaczonym obszarze, a nie – jak działo się to dotychczas w wielu polskich miastach – działania zmierzające do poprawy przestrzennych walorów obszaru. Działania inwestycyjne często uchodzą za najważniejsze, ponieważ ich efekty są bardziej widoczne i pewne, niż efekty działań prowadzonych w innych sferach. W związku z tym należy szczególnie starannie zadbać o kompleksowość uruchamianego procesu i o skoordynowanie w programie rewitalizacji działań we wszystkich sferach (przestrzennej, społecznej, gospodarczej, kulturowej).

Zagrożenie, że działania służące poprawie w sferze przestrzennej będą miały pierwszeństwo przed działaniami służącymi przezwyciężeniu

⁷⁴ Tamże, s. 16.

problemów w sferze społecznej, zwiększa spodziewana presja na szybkie pozyskiwanie i wydawkowanie funduszy unijnych na inwestycje. Presja ta będzie prawdopodobnie tym silniejsza, że z powodów organizacyjnych Łodzi nie udało się w poprzednim okresie programowania wykorzystać szansy pozyskania tych środków.

5.1.3 Partycypacja

W *Założeniach Programu Rewitalizacji* jasno zadeklarowano, że:

„obligatoryjnym elementem procesu rewitalizacji jest umożliwienie szerokiej partycypacji społecznej na wszystkich etapach prowadzenia działań w ramach Lokalnego Programu”.

Zgodnie z tą zasadą, w ramach projektu pilotażowego przeprowadzono szeroko zakrojone konsultacje z mieszkańcami, dotyczące każdego z 20 kwartałów rdzenia Strefy Wielkomiejskiej w Łodzi. Zastosowanie zróżnicowanych technik (spotkania w stacjonarnym punkcie konsultacyjnym i w punktach mobilnych, formularze konsultacyjne, spacer), przyczyniło się do zebrania od znacznej grupy uczestników⁷⁵ wielu opinii i propozycji.

Zarazem dotychczas jedynie w niewielkim stopniu poddano konsultacjom całościową koncepcję rewitalizacji wybranego obszaru. Wobec braku *Programu Rewitalizacji*, przedmiotem takich konsultacji były jedynie stosunkowo ogólne *Założenia* tego programu. Udział w konsultacjach *Założeń* był niewielki: w spotkaniu uczestniczyło 13 osób, a 4 osoby złożyły wypełnione formularze konsultacyjne.

Rozpoczęcie sporządzania dokumentacji dla zadań inwestycyjnych⁷⁶ przed przyjęciem *Programu Rewitalizacji*, uwzględniającego wyniki konsultacji społecznych, zwiększa zagrożenie polegające na niewystarczającym dostosowaniu przedsięwzięć w sferze przestrzennej do określonych, we współpracy z lokalną społecznością, celów rewitalizacji.

⁷⁵ W ramach konsultacji dotyczących obszarów 1-8: w otwartych spotkaniach wzięło udział 375 osób, a w spacerach badawczych 55 osób, złożono 127 ważnych (podpisanych) formularzy konsultacyjnych. – źródło: *Raport z konsultacji społecznych dotyczących priorytetowych projektów rewitalizacji obszarowej centrum Łodzi na lata 2014-2020+*, s. 142-143.

⁷⁶ Porównaj: rozdział # 5.1.2 „Stopień zapewnienia adekwatności planowanych działań”.

Zminimalizowaniu tego zagrożenia sprzyjałaby (oprócz przyjęcia Programu Rewitalizacji) ścisła współpraca w ramach Komitetu Rewitalizacji, a jeszcze przed jego powołaniem – w istniejących gremiach, takich jak Doraźna Komisja Rady Miejskiej ds. Rewitalizacji oraz Komisja Dialogu Obywatelskiego ds. Rewitalizacji (KDO).

Ze względu na konieczność zapewnienia, że rewitalizacja będzie prowadzona we współpracy z lokalną społecznością, potrzebne jest odbudowanie zaufania organizacji pozarządowych i działaczy społecznych, że urząd miasta jest faktycznie zainteresowany działaniem w sposób partycypacyjny. Zaufanie to zostało znacząco obniżone na skutek perturbacji w funkcjonowaniu KDO w okresie realizacji projektu pilotażowego⁷⁷, a także niezrealizowania projektu dotyczącego Ogrodów Karskiego⁷⁸, zakwalifikowanego do finansowania z budżetu obywatelskiego.

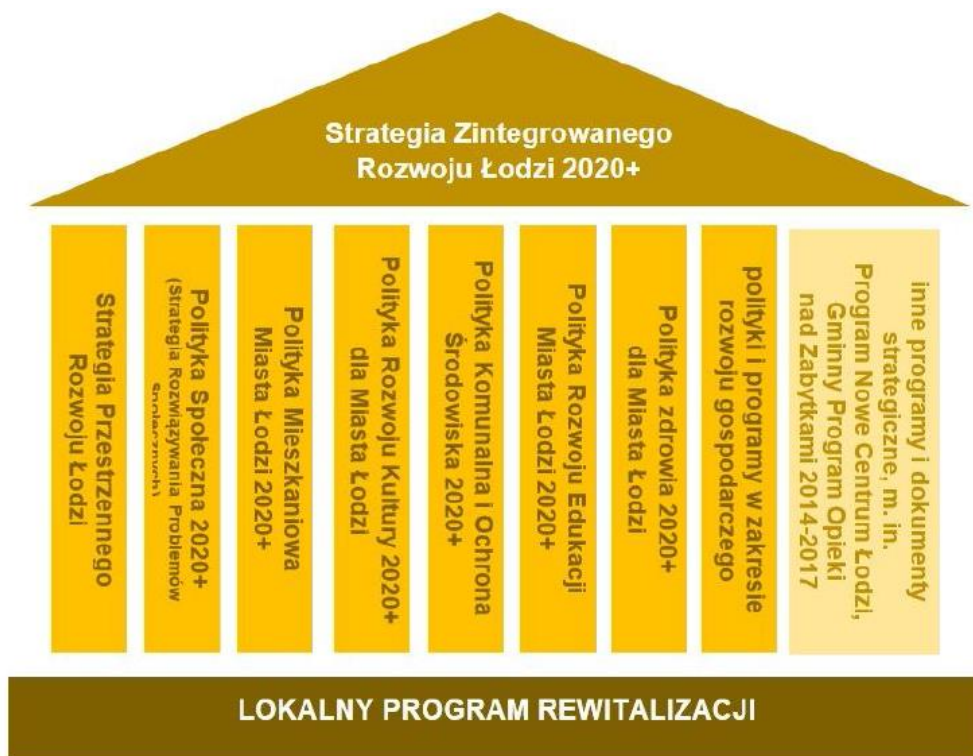
5.1.4 Integracja polityk gminnych z planowaną rewitalizacją

Z powodu rangi śródmieścia w historii, kulturze i tożsamości Łódzian rewitalizacja Strefy Wielkomiejskiej jest priorytetem podkreślanym we wszystkich dokumentach strategicznych. Rolą *Programu Rewitalizacji* jest zsynchronizowanie działań i strumieni środków, które zostały przewidziane w innych dokumentach, ale dotyczą osób, obiektów bądź przestrzeni w Strefie Wielkomiejskiej. Sposób integracji przedstawia poniższy schemat.

⁷⁷ Odroczenie spotkań Komisji na około 3 miesiące, uzasadniane zastrzeżeniami dotyczącymi udziału w jej pracach przedstawicieli podmiotów będących jednocześnie (potencjalnymi) Wykonawcami zadań zleczanych przez Urząd Miasta w przetargach dotyczących rewitalizacji. Opinie prawne nie potwierdziły tych zastrzeżeń.

⁷⁸ <http://budzet.dlałodzi.info/bo2015-ogrody-karskiego-nie-powstana/> Zaistniała sytuacja nie była związana z rewitalizacją obszarową, ale przez część działaczy społecznych została uznana za symptom niewystarczającej dbałości urzędu miasta o rzeczywistą partycypację społeczną (a także za przejaw brak koordynacji pomiędzy różnymi komórkami organizacyjnymi urzędu miasta).

Schemat 1: Powiązanie LPR z miejskimi strategiami i politykami sektorowymi



Źródło: Lokalny Program Rewitalizacji Łodzi 2020+, Założenia, Łódź, wersja 1.04.2015, s.7

Zagrożenia wynikające z degradacji zabudowy i z problemów społecznych powiązanych z mieszkalnictwem czynią z polityki mieszkaniowej i społecznej dwie najważniejsze polityki sektorowe wspierających działania rewitalizacyjne w Strefie Wielkomiejskiej. Obecnie powiązanie to zaczyna być widoczne, lecz istotna część barier i zagrożeń nie została jeszcze właściwie uwzględniona.

Polityka mieszkaniowa i jej uwarunkowania

Polityka mieszkaniowa jest w Łodzi jedną z najważniejszych polityk sektorowych wymagających powiązania z działaniami rewitalizacyjnymi, przede wszystkim z uwagi na największy w Polsce udział mieszkań komunalnych w całkowitym zasobie mieszkaniowym oraz ich szczególnie zły stan⁷⁹.

W *Polityce mieszkaniowej Miasta Łodzi 2020+* zamiar integracji działań prowadzonych w różnych sferach jest widoczny już w sformułowanej misji, którą jest:

„Poprawa warunków mieszkaniowych łodzian poprzez stworzenie sprzyjających warunków dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego i działalności remontowo-modernizacyjnej.”

Realizacji misji ma bowiem służyć:

„stworzenie warunków konkurencyjnych: rynkowych, przestrzennych i organizacyjnych, sprzyjających modernizacji i remontom oraz rozwojowi nowego budownictwa w centralnych obszarach Łodzi”.

Dążenie do integracji jest też widoczne we fragmencie poświęconym operacjonalizacji celu „Miasto odnowionych kamienic”. Cel ten ma być osiągnięty poprzez działania organizacyjne (wprowadzenie systemu zarządzania gminnym zasobem mieszkaniowym, wsparcie najuboższych mieszkańców m.in. w sferze zamiany, remontu czy modernizacji mieszkania) oraz finansowe (nowe zasady gospodarki czynszowej w zasobie komunalnym z zamkniętym obiegiem finansowym, wsparcie najuboższych mieszkańców w sferze finansowej).

W *Polityce mieszkaniowej...* założono restrukturyzację zasobu komunalnego. Ma ona pozwolić na wyodrębnienie zasobu lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych, którego remonty będą finansowane nie tylko z czynszów (preferencyjnych), ale także z częściowej prywatyzacji zasobu

⁷⁹ 18% w 2009 r. według Kucharska-Stasiak, Załączna M., Żelazowski K., 2011, *Stan gospodarki mieszkaniowej w gminie Łódź. Pożądane kierunki zmian*, Łódź, s. 5.



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG
 E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL
 TEL.: +48 (42) 638-57-58
 FAX: +48 (42) 638-57-29

komunalnego. Prywatyzacja ma zmierzać do ograniczenia zasobu lokali komunalnych do poziomu ok. 15.000 mieszkań (nie licząc lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych). Pozostałe mieszkania komunalne mają kreować modę na mieszkanie w centrum, zgodnie ze *Strategią przestrzennego rozwoju Łodzi 2020+⁸⁰*. W programie zarządzania zasobem komunalnym gminy to założenie powinno zostać skonkretyzowane.

Przy założeniu koordynacji działań rewitalizacyjnych i polityki mieszkaniowej istotnym komponentem tej polityki powinno być wsparcie najuboższych mieszkańców. Mieszkańcy podobszarów kryzysowych oraz najubożsi mieszkańcy całej Strefy Wielkomiejskiej powinni automatycznie zostać objęci działaniami wymienionymi w *Polityce mieszkaniowej Łodzi 2020+⁸¹*. Powinno się również nadać priorytet działaniom dotyczącym obszarów kryzysowych. Należy przyjąć, a następnie wdrożyć zapisy przeciwdziałające:

- koncentrowaniu w obszarach kryzysowych zasobu socjalnego
- wyprzedawaniu w obszarach kryzysowych mieszkań komunalnych.

To właśnie tereny największego nasilenia zjawisk kryzysowych powinny być obszarem zwiększenia intensywności działań w sferze polityki mieszkaniowej. Kreowanie mody na mieszkanie w centrum (poprzez prywatyzację tylko najbardziej atrakcyjnych lokali) powinno współgrać z ochroną socjalną ubogich mieszkańców, modernizacją zasobu i wynajmem mieszkań komunalnych m.in. studentom. Z tego względu konieczne jest rozwinięcie w programie zarządzania zasobem komunalnym gminy założeń programów „Strych” i „Remontuj i miej”⁸², które powinny zostać uwzględnione w zaktualizowanej *Polityce mieszkaniowej*.

Integracja polityki mieszkaniowej i działań rewitalizacyjnych, której brak stanowiłby zagrożenie dla procesu rewitalizacji, powinna przejawiać się również wyraźnym dążeniem do utrzymania stałego zasobu lokali służących

⁸⁰ *Strategia przestrzennego rozwoju Łodzi 2020+*, s. 36.

⁸¹ *Polityka Mieszkaniowa Łodzi 2020+*, 2012, Łódź, s. 9, 13.

⁸² *Strategia przestrzennego rozwoju Łodzi 2020+*, op. cit., s. 37.



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG
 E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL
 TEL.: +48 (42) 638-57-58
 FAX: +48 (42) 638-57-29

realizacji przedsięwzięć z zakresu integracji społecznej, usamodzielniania oraz interwencji kryzysowej.

Najważniejszym problemem i barierą utrudniającą integrację polityki mieszkaniowej z działaniami rewitalizacyjnymi jest w Łodzi wieloletnie niedoinwestowanie zasobu komunalnego, skutkujące jego niską jakością. Według danych z 2010 r. około 10% budynków mieszkalnych znajdujących się w komunalnym zasobie mieszkaniowym (624 mieszkania)⁸³ kwalifikowało się do wyłączenia z użytkowania i rozbiórki. Ponad 35% (około 2300 budynków) było zużytych w 51-70%, co kwalifikowało je – zgodnie z ówczesną polityką miasta - do użytkowania do momentu tzw. śmierci technicznej. W tym zasobie, obejmującym prawie 22,3 tys. mieszkań, nie planowano działań remontowych. Stwierdzono, że tylko niespełna 2% budynków (z 2654 mieszkaniami) jest w stanie dobrym⁸⁴.

W Założeniach Programu Rewitalizacji podano zaktualizowane dane, które również nie budzą optymizmu:

- 26% zasobu jest wyeksploatowane w więcej niż 70%,
- około 70 budynków wyłączono z użytkowania, w tym 49 przeznaczono do rozbiórki,
- jedynie 4% budynków w zasobie komunalnym jest zużytych w mniej niż 30%⁸⁵.

Założenia Programu Rewitalizacji podają szacunkowy koszt remontu zdekapitalizowanego zasobu:

„Przyjmując uśredniony koszt remontu w wysokości ok. 3 mln dla budynku zużytego w 50-70% i 5 mln zł dla budynku zużytego w ponad 70%, tylko sam koszt remontów budynków we władaniu Miasta, zdegradowanych w ponad 50% można oszacować na ok. 7,86 mld zł, przy czym kwota ta nie obejmuje kosztów uzupełnienia brakującej i modernizacji istniejącej infrastruktury, remontów ulic czy zagospodarowania sąsiednich przestrzeni.

⁸³ W analizie uwzględniono budynki należące w 100% do gminy, a także budynki SP oraz wspólnot mieszkaniowych, w których gmina posiada udziały (Kucharska-Stasiak, Załączna M., Żelazowski K., 2011, *Stan gospodarki mieszkaniowej...*, op. cit., s. 8).

⁸⁴ Tamże.

⁸⁵ *Lokalny Program Rewitalizacji Łodzi 2020+, Założenia...*, op. cit., s. 13.

Przywrócenie wszystkich – także prywatnych – łódzkich nieruchomości do stanu świetności wymagać będzie kwoty czterokrotnie większej.”⁸⁶

Z przytoczonego zapisu widać wyraźnie, jak poważnym zagrożeniem jest brak wystarczających środków i odraczanie inwestycji remontowych, które w niedalekim horyzoncie czasowym mogłoby doprowadzić do technicznej śmierci większości budynków należących do zasobu komunalnego Łodzi.

Jednocześnie widoczna jest zmiana podejścia władz lokalnych od czasu poprzedniej analizy⁸⁷. W zasobie zdekapitalizowanym w 51-70%, zwłaszcza gdy jest to zasób zabytkowy, planowane są remonty kapitalne. Z punktu widzenia tożsamości Łodzi zachowanie tego zasobu ma fundamentalne znaczenie, a nieprzestrzeganie zasad konserwatorskich rodziłoby kolejne zagrożenia związane z utratą dotychczasowych walorów urbanistycznych.

Problemem sygnalizowanym w analizach jest także wyposażenie zasobu. W danych na 2011 r. w większości miast z grupy referencyjnej ponad 99,7% budynków posiadała podłączenie do wodociągu. Łódź ze wskaźnikiem 95,5% odbiegała od większości ośrodków o porównywalnej zabudowie lub problemach społecznych. W połowie z porównywanych miast ponad 99% budynków było włączonych do kanalizacji miejskiej. W Łodzi ten wskaźnik wynosił 94,5%. Zarówno pod względem kanalizacji jak wodociągów oprócz Łodzi jeszcze dwa miasta cechował niski wskaźnik: Radom i Kraków. W sześciu miastach udział budynków posiadających podłączenie do gazu z sieci w ogólnej liczbie budynków przekraczał 75%. Łódź wraz z Radomiem i Kaliszem charakteryzowały się wskaźnikami na poziomie 60%. Udział budynków posiadających centralne ogrzewanie w ogólnej liczbie budynków dla połowy miast przekraczał 84%. Łódź charakteryzowała się wskaźnikiem 78,3%; podobnymi miastami są pod tym względem Radom i Kraków. Ze względu na stosunkowo duży udział domów jednorodzinnych w ogólnej liczbie budynków w Łodzi wyposażenie mieszkań w media wypada nieco lepiej niż w przypadku budynków, ale są to różnice rzędu 1 punktu procentowego.

⁸⁶ Tamże, s. 13-14.

⁸⁷ Kucharska-Stasiak, Załączna M., Żelazowski K., 2011, Stan gospodarki mieszkaniowej..., op. cit.

Poniższe problemy, cechujące zasób mieszkaniowy w Łodzi, stanowią bariery procesu rewitalizacji.

- Niski udział lokali socjalnych w całkowitym zasobie mieszkaniowym gminy, mimo znaczących zasobów w zabudowie mieszkaniowej o niższej jakości. Spośród niespełna 60 tys. lokali mieszkalnych wymienionych w *Wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Łodzi na lata 2012-2016*⁸⁸, jedynie 1851 było w 2012 r. wynajęte jako socjalne, a 80 jako pomieszczenia tymczasowe⁸⁹. Brakuje nie tylko lokali socjalnych, ale także pomieszczeń tymczasowych i lokali zamiennych, szczególnie potrzebnych w czasie intensywnej akcji remontowej. Miasto nie jest w stanie ich zapewnić, a zarazem ma problemy z pozyskaniem ich od właścicieli innych zasobów. W przetargach ogłoszonych przez Urząd Miasta na wynajem lokali mieszkalnych w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach nie pojawiły się oferty⁹⁰. Nie ma obecnie możliwości pełnej realizacji założeń dotyczących dostarczenia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych, zakładanych w *Wieloletnim programie*.
- Wysokie zadłużenie najemców. Brak możliwości finansowania lub chociaż refinansowania remontów z dochodów z czynszu ze względu na zbyt dużą dysproporcję między wpłatami a potrzebami remontowymi.
- Brak weryfikacji zakresu potrzeb mieszkaniowych najemców. Wśród najemców występuje duże zróżnicowanie dochodowe, a spełnianie kryterium dochodowego zarówno wśród posiadających przydział lokalu komunalnego, jak i oczekujących nań nie jest monitorowane.
- Skala działań inwestycyjnych i koniecznych przekwaterowań. Koszty przekwaterowań obejmują nie tylko fizyczną przeprowadzkę, ale także dostarczenie lokali zamiennych w odpowiednim standardzie

⁸⁸ Uchwała nr XLIV/826/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Łodzi na lata 2012-2016.

⁸⁹ Tamże, s. 3.

⁹⁰ Kucharska-Stasiak, Załączna M., Żelazowski K., 2011, *Stan gospodarki mieszkaniowej...*, op. cit., s. 29. Analiza dotyczyła lat 2006-2010.



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG
E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL
TEL.: +48 (42) 638-57-58
FAX: +48 (42) 638-57-29

PROJEKT WSPÓŁFINANSOWANY PRZEZ UNIE EUROPEJSKĄ Z PROGRAMU OPERACYJNEGO POMOC TECHNICZNA 2014-2020

i w lokalizacji najbardziej zbliżonej do dotychczasowego miejsca zamieszkania. Z wcześniejszych punktów wynika, jak dużym problemem jest zapewnienie tego typu lokali zamiennych.

- Zagrożeniem dla procesu rewitalizacji Strefy Wielkomiejskiej jest też w tym kontekście wysokie zadłużenie części dotychczasowych najemców, którzy w związku z zaległościami nie będą mogli na czas remontu znaleźć zakwaterowania w budynkach, które zostały już wyremontowane i w związku z tym mogą zostać przeniesieni do lokali w innej części miasta, skąd w związku z zadłużeniem mogą już mieć utrudniony powrót do śródmieścia. Należy w tym kontekście zwrócić uwagę na zróżnicowanie przyczyn zadłużenia najemców. W tej samej kategorii umieszczane są na przykład wielodzietne rodziny próbujące wydzwignąć się z problemów ekonomicznych (dla których ważne jest zamieszkiwanie w pobliżu placówek edukacyjnych i miejsc pracy), jak i osoby konsekwentnie odmawiające korzystania ze wsparcia w zakresie integracji społecznej i zawodowej. Formalne rozróżnienie tych grup w systemie przyznawania lokali socjalnych nie jest możliwe. Jednak nieuwzględnianie zachodzących pomiędzy nimi różnic może rodzić kolejne zagrożenie (z pogranicza polityki mieszkaniowej i pomocy społecznej) procesu rewitalizacji. Dlatego potrzebne wydaje się włączenie w działania z zakresu polityki mieszkaniowej, jako aktywnych uczestników, pracowników pomocy społecznej, których rolą powinno być opiniowanie przydziału lokali socjalnych oraz inicjowanie procedury służącej wyprowadzaniu z zadłużenia każdego dłużnika w remontowanych kamienicach.

Każdy z wymienionych problemów jest osobnym zagrożeniem dla powodzenia procesu rewitalizacji, a ich współwystępowanie wymaga położenia szczególnego nacisku na działania w obszarze mieszkalnictwa. W obliczu wymienionych barier procesu rewitalizacji należy podkreślić, że komunalny zasób mieszkaniowy to nie tylko źródło zagrożeń, ale przede wszystkim ogromna szansa powodzenia działań rewitalizacyjnych w Łodzi. Najważniejsze atuty dotyczące zasobu mieszkalnego w Łodzi wymieniono poniżej.



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG
 E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL
 TEL.: +48 (42) 638-57-58
 FAX: +48 (42) 638-57-29

- Znaczna koncentracja lokali mieszkalnych w centralnej części miasta, przy największej średniej powierzchni użytkowej mieszkań komunalnych w tej części miasta. W Śródmieściu koncentruje się 22% komunalnego zasobu mieszkaniowego (dane z 2010 r.)⁹¹, ale lokale te mają największą średnią powierzchnię użytkową (48,1 m²). Średnia ta przewyższa przeciętną wartość dla całego zasobu komunalnego o prawie 4 m².
- Unikatowe w skali Europy struktura urbanistyczna oraz zabytkowe zasoby mieszkaniowe miasta przemysłowego z XIX i przełomu XIX oraz XX wieku.
- Ogromna liczba pustostanów oraz działek niezagospodarowanych. Według szacunków MPU, przytoczonych w Założeniach Programu Rewitalizacji:

„zakres pustostanów w granicach Rdzenia Strefy Wielkomiejskiej obejmuje ok. 4 500 budynków z rezerwami lokalowymi na cele mieszkalne (ok. 1/5 znajduje się w zasobie gminnym), ok. 200 całkowicie opuszczonych i nieużytkowanych budynków (ok. 1/4 w zasobie gminnym) [...] dodatkowo w rejonie Strefy Wielkomiejskiej ok. 1000 działek bez zabudowy („nieużytków” miejskich) o łącznej powierzchni ok. 100 ha, prawie 8% Strefy Wielkomiejskiej”⁹².

Tak znaczne zasoby wolnych terenów inwestycyjnych oraz opuszczonych budynków pozwala na prowadzenie działań rewitalizacyjnych z dużo większym rozmachem i niższym ryzykiem zjawisk gentryfikacji⁹³, które w tym szczególnym wypadku – przy ograniczonym ryzyku wypierania dotychczasowych mieszkańców dzięki znacznym rezerwom terenu – powinny wesprzeć odnowę Łodzi.

⁹¹ Tamże, s. 6.

⁹² Lokalny Program Rewitalizacji Łodzi 2020+, Założenia..., op. cit., s. 15.

⁹³ Porównaj: rozdział 4.3.3 „Gentryfikacja”.



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG
 E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL
 TEL.: +48 (42) 638-57-58
 FAX: +48 (42) 638-57-29

Działania projektowe, które będą prowadzone w ramach rewitalizacji obszarowej, powinny być zsynchronizowane z tworzeniem rozwiązań zabezpieczających potrzeby mieszkaniowe najemców lokali w remontowanych kamienicach. Dzięki temu może zostać ograniczone zagrożenie polegające na niedostosowaniu tych rozwiązań do zwiększonego zapotrzebowania na lokale dla mieszkańców budynków poddawanych remontom kapitalnym (co jest szczególnie ważne biorąc pod uwagę dużą skalę planowanych działań remontowych).

Polityka społeczna i jej uwarunkowania

W Łodzi opracowane dokumenty stanowią dobrą podstawę integracji działań społecznych i rewitalizacyjnych. Od 2011 r. obowiązuje *Strategia rozwiązywania problemów społecznych w mieście Łodzi na lata 2011-2015*. Uwzględniając wyniki badań diagnostycznych w sferze społecznej, podkreślono w niej:

„konieczność uzupełnienia działań ratowniczych działaniami prewencyjnymi i pilną potrzebę podejmowania w pierwszym rzędzie działań skierowanych na wzmacnianie dzieci i młodzieży, zwłaszcza dorastających w rodzinach dysfunkcyjnych i w miejscach określanych jako enklawy biedy”⁹⁴.

Przedstawione w tym dokumencie kierunki działania powinny być w trakcie opracowywania Programu Rewitalizacji uszczegółowione jako konkretne projekty lub części składowe projektów ogólnomiejskich⁹⁵.

Integracja powinna dotyczyć wszystkich zagadnień, których dotyczyć będą działania realizowane będą na obszarze rewitalizowanym (w tym z zakresu integracji społecznej, edukacji, sportu), stosownie do wyników kompleksowej diagnozy przeprowadzonej na potrzeby Programu Rewitalizacji oraz Polityki Społecznej Miasta Łodzi 2020+.

⁹⁴ *Strategia rozwiązywania problemów społecznych Łodzi na lata 2011-2015*, s. 6.

⁹⁵ Np. planowany do kontynuacji projekt „Nowy obraz pomocy społecznej w Łodzi”, w którym oferowane są m.in. warsztaty rozwoju osobistego i zawodowego, szkolenia zawodowe, staże, poradnictwo psychologiczne, pedagogiczne i prawne, turnusy rehabilitacyjne i ćwiczenia, usługi asystenta osób niepełnosprawnych, kursy komputerowe dla niepełnosprawnych, finansowanie kosztów nauki dla wychowanków rodzin zastępczych, pomoc i wsparcie dla streetworkerów dla bezdomnych mieszkańców miasta. (<http://www.projekt.mops.lodz.pl/o-projekcie.html>)



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG
 E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL
 TEL.: +48 (42) 638-57-58
 FAX: +48 (42) 638-57-29

W sferze społecznej poważne zagrożenia wynikają z obciążenia demograficznego. Łódź wyludnia się najszybciej spośród polskich miast, a w jeszcze szybszym tempie następuje starzenie się lokalnej społeczności⁹⁶, szczególnie w obszarze śródmiejskim. Trudno oszacować koszty pogłębiania się tego zjawiska, m.in. potencjalny wzrost kosztów usług zdrowotnych, pomocy społecznej, dostosowania mieszkań i części wspólnych budynków do potrzeb osób starszych. Ograniczenie tych tendencji jest jednym z celów działań rewitalizacyjnych, wskazanych w wizji obszaru po rewitalizacji zawartej w Założeniach Programu Rewitalizacji. Rozpoznane tendencje mogą się jednak utrzymać i skutkować koniecznością uwzględnienia związanych z nimi kosztów w budżecie miasta.

Z dzisiejszej perspektywy trudno ocenić także potencjał miasta, jeśli chodzi o migracje wewnętrzne. Łódź ma bardzo niski wskaźnik zameldowań, zdecydowanie niższy niż inne duże miasta, co świadczy o jej niskiej atrakcyjności. Przełamanie negatywnych tendencji w tym zakresie jest niepewne. Wskazuje się co prawda, że w grupie wiekowej 20-29 lat saldo migracji w latach 2011-2012 było dodatnie, jednak jest to jednorazowy wynik, który niekoniecznie świadczy o odwróceniu negatywnego trendu. W ramach programów Miasto Kamienic i Młodzi w Łodzi podjęto działania, które mają zachęcić trwale młodych ludzi do mieszkania w Łodzi. Część wyremontowanych mieszkań jest przeznaczonych do wynajmu dla najlepszych studentów i absolwentów łódzkich uczelni, którzy planują karierę zawodową w Łodzi. Tworzone są nowe miejsca w żłobkach i klubach dziecięcych. Żłobki, przedszkola i kluby dziecięce są także planowane w ramach rewitalizacji obszarowej w rewitalizowanych kwartałach zabudowy. Założono ich zaprojektowanie w ramach OPZ w przetargu na program funkcjonalno-użytkowy.

Kolejnym problemem w sferze społecznej jest wysoki poziom bezrobocia, niski poziom przedsiębiorczości mieszkańców Łodzi i utrwalone bierne postawy życiowe (uzależnienie od pomocy społecznej). Ich zmiana jest

⁹⁶ W 2013 r. na 100 osób w wieku przedprodukcyjnym przypadało 171 osób w wieku poprodukcyjnym. Tendencja ta jest bardzo dynamiczna, w związku z czym w 2020 r. relacja ta może się pogłębić i na każdego młodego mieszkańca Łodzi przypadać będą 2 osoby w wieku poprodukcyjnym (Projekt *Polityki społecznej dla Miasta Łodzi 2020+*, s. 15).



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG
 E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL
 TEL.: +48 (42) 638-57-58
 FAX: +48 (42) 638-57-29

możliwa jedynie w długim okresie, a w chwili obecnej nie ma możliwości określenia, jak duża jest skala problemu w poszczególnych kwartałach objętych rewitalizacją obszarową. W związku z koniecznością długotrwałej interwencji należy kontynuować i zwiększyć intensywność działań edukacyjnych i wspierających aktywność społeczną i zawodową mieszkańców Strefy Wielkowiejskiej. Konieczne jest też tworzenie warunków umożliwiających zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, w tym oferty mieszkań na wynajem dla osób o dochodach nie zapewniających zdolności kredytowej, a zarazem wyższych niż progi umożliwiające korzystanie z mieszkań komunalnych. W tym miejscu widoczna jest konieczność koordynacji polityki mieszkaniowej i społecznej w rewitalizacji obszarowej. Opracowany projekt *Polityki społecznej 2020+ Miasta Łodzi* wyznacza szeroki zakres integracji tych sfer, jest to jednak tylko warstwa deklaracji zawartych w dokumencie strategicznym. Rolą Komitetu Sterującego jest (w razie przyjęcia tego dokumentu) wpłcenie do działań inwestycyjnych projektowanych w Rdzeniu Strefy Wielkowiejskiej działań zapewniających realizację założonych celów z zakresu polityki społecznej.

5.1.5 Dostępność instrumentów prawnych

Działania rewitalizacyjne planowane w Łodzi zostały zakrojone na szeroką skalę. Przygotowano rozwiązania, które w jak największym stopniu będą mogły wykorzystać narzędzia zapisane w projektowanej ustawie o rewitalizacji. Najistotniejsze zapisy, które mogą znaleźć zastosowanie w Łodzi po utworzeniu Specjalnej Strefy Rewitalizacji (SSR), dotyczą:

- ułatwienia procedur wywłaszczeniowych w inwestycjach celu publicznego w stosunku do nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym – zapisy projektowanej ustawy uwalniają od konieczności deponowania równowartości wartości rynkowej nieruchomości w depozycie; jest to próba przełamania ograniczenia podejmowania wywłaszczeń wobec tego typu nieruchomości z uwagi na ryzyko oskarżenia o niegospodarność
- możliwość realizacji inwestycji służących rozwojowi społecznego budownictwa czynszowego na terenie SSR jako inwestycji celu publicznego



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG
 E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL
 TEL.: +48 (42) 638-57-58
 FAX: +48 (42) 638-57-29

- możliwość przekazywania dotacji właścicielom nieruchomości, którzy podejmą działania remontowe lub konserwatorskie zgodne z programem rewitalizacji, w wysokości do 50% kosztów;
- zaspokajanie roszczeń majątkowych dotyczących nieruchomości położonych na obszarze Strefy następuje poprzez świadczenie w pieniądzu (a nie zwrot nieruchomości).

Ustawa może także stworzyć lepsze warunki dla rozwoju ekonomii społecznej w Łodzi. Tego typu inicjatyw do tej pory jest niewiele. Jako przykład można wskazać działające od 2006 roku Centrum Integracji Społecznej MEA, prowadzone przez fundację Uwolnienie, która uzyskała status CIS. Uzyskanie statusu CIS przez fundację pozwoliło na rozpoczęcie realizacji programu zatrudnienia socjalnego, umożliwiającego walkę z ubóstwem i wykluczeniem społecznym⁹⁷. Zapisy ustawy będą wspierać tego typu inicjatywy, dzięki możliwości preferowania w zamówieniach publicznych podmiotów zatrudniających osoby z obszaru rewitalizacji, którym potrzeba wsparcia w integracji lub reintegracji zawodowej.

W kontekście niezamkniętego procesu programowania w Łodzi ważny jest także zapis dotyczący gwarantowania wszystkim mieszkańcom obszaru rewitalizacji możliwości korzystania z pozytywnych efektów procesu rewitalizacji, w szczególności w zakresie warunków korzystania z gminnego zasobu nieruchomości. Oznacza to, że na gruncie projektowanej ustawy nie będzie można przekwaterować mieszkańca obszaru rewitalizacji do innej części miasta, pozbawiając go możliwości korzystania ze wsparcia.

Projektowana ustawa ma stworzyć odpowiednie warunki do prowadzenia działań rewitalizacyjnych, a członkowie łódzkiego Biura ds. rewitalizacji

⁹⁷ Uczestnicy CIS pobierają miesięczne świadczenie integracyjne. Realizacja zadań Centrum związana jest ze ścisłą współpracą z PUP i OPS z terenu województwa łódzkiego. W ramach dodatkowego wsparcia wydawany jest ciepły posiłek, a uczestnicy mają zapewnioną: terapię indywidualną i grupową; kursy zawodowe i szkolenia, w tym naukę zawodu z wybranej tematyki (prace porządkowe i pielęgnacja terenów zielonych lub prace remontowo-budowlane, w tym renowacja mebli i stolarka) oraz szkolenie komputerowe; możliwość korzystania z indywidualnych konsultacji zawodowych i psychologicznych. W ramach CIS prowadzona jest działalność CISDOM w zakresie zarządzania nieruchomościami prywatnymi, komercyjnymi oraz należącymi do wspólnot mieszkaniowych.

aktywnie uczestniczyli w pracach nad jej przygotowaniem. Jedynym zagrożeniem w tym kontekście jest nieuchwalenie ustawy przez Parlament przed październikowymi wyborami.

ZAGROŻENIA PLANOWANIA REWITALIZACJI				
Charakterystyka:				
SFERY, KTÓRYCH DOTYCZY ZAGROŻENIE:	przestrzenna	społeczna	gospodarcza	kulturowa
WPŁYW WŁADZ MIASTA NA ZAGROŻENIE:	mały	średni	duży	
Ocena dla Strefy Wielkomięskiej w Łodzi:				
PRAWDOPODOBIENSTWO WYSTĄPIENIA:	niskie	średnie	wysokie	
- Ze względu na potrzebę bezzwłocznego objęcia Strefy Wielkomięskiej i jej Rdzenia interwencją, wybór tego obszaru nie został poprzedzony wieloaspektową diagnozą przestrzennego rozkładu zjawisk kryzysowych w mieście. - Zagrożenia związane z ewentualnym niepełnym wykorzystaniem efektów badań diagnostycznych do planowania działań rewitalizacyjnych ujawniły się w Łodzi w poprzednim okresie programowania. Na potrzeby realizacji <i>Uprozczonego lokalnego programu rewitalizacji wybranych terenów śródmiejskich oraz pofabrycznych Łodzi na lata 2004-2013</i> przeprowadzono szereg badań społecznych, w tym z mieszkańcami domów rodzinnych. Efektem prac badawczych było przygotowanie Projektu Społecznej Strategii Rewitalizacji. Mimo przeprowadzenia tych badań, przełożenie ich wyników na konkretne działania było niewielkie. Strategia nie została wdrożona, a wyników badań nie wykorzystano do profilowania współpracy z organizacjami pozarządowymi. - W lipcu br. ogłoszono przetarg na opracowanie dokumentacji dla zadań inwestycyjnych w ośmiu priorytetowych projektach Rewitalizacji Obszarowej Centrum Łodzi. Termin wykonania zamówienia przewidziano na 9 miesięcy od daty podpisania umowy. Fakt, że uszczegóławianie Założeń Programu Rewitalizacji (opracowywanie Programu), w oparciu o wyniki diagnozy, prawdopodobnie będzie przebiegało równoległe z etapem projektowania, a także presja czasu stwarzają zagrożenie odstąpienia od Założeń Programu Rewitalizacji⁹⁸, dotyczących: - ukierunkowania interwencji na podstawie diagnozy - koordynacji działań w sferze społecznej i gospodarczej z działaniami w sferze przestrzennej - partycypacji społecznej. - Mankamenty w dotychczasowej współpracy urzędu miasta ze stroną społeczną obniżają, z perspektywy działaczy społecznych, wiarygodność deklaracji o dążeniu urzędu miasta do prowadzenia rewitalizacji w sposób partycypacyjny.				
SKALA EW. STRATY:	mała	średnia	duża	

⁹⁸ Natomiast nie sprawiają, że odstępstwo jest nieuniknione – porównaj: rozdział # 5.1.2 „„Stopień zapewnienia adekwatności planowanych działań””.

Potencjalne straty są dwójakiego rodzaju:

- niewykorzystanie przeznaczonych środków na skuteczne zrealizowanie celów rewitalizacji i polityki społecznej miasta
- konieczność zwrotu wydatkowanych środków, jeśli zostanie poddana w wątpliwość kolejność realizowanych działań, np. oderwaniem opracowanych projektów od wyników analiz i wyników konsultacji społecznych.

5.2 Organizacja i uczestnicy

5.2.1 Jednostki organizacyjne oraz instytucje

Szansą na zmniejszenie zagrożenia polegającego na odstępieniu od założeń interwencji jest zakotwiczenie Biura ds. Rewitalizacji i Rozwoju Zabudowy Miasta wysoko w strukturze organizacyjnej Urzędu Miasta. Schemat organizacyjny działań rewitalizacyjnych zakłada koordynację wszystkich działań przygotowawczych i znacznej części realizacyjnych przez to biuro, we współpracy z innymi jednostkami Urzędu.

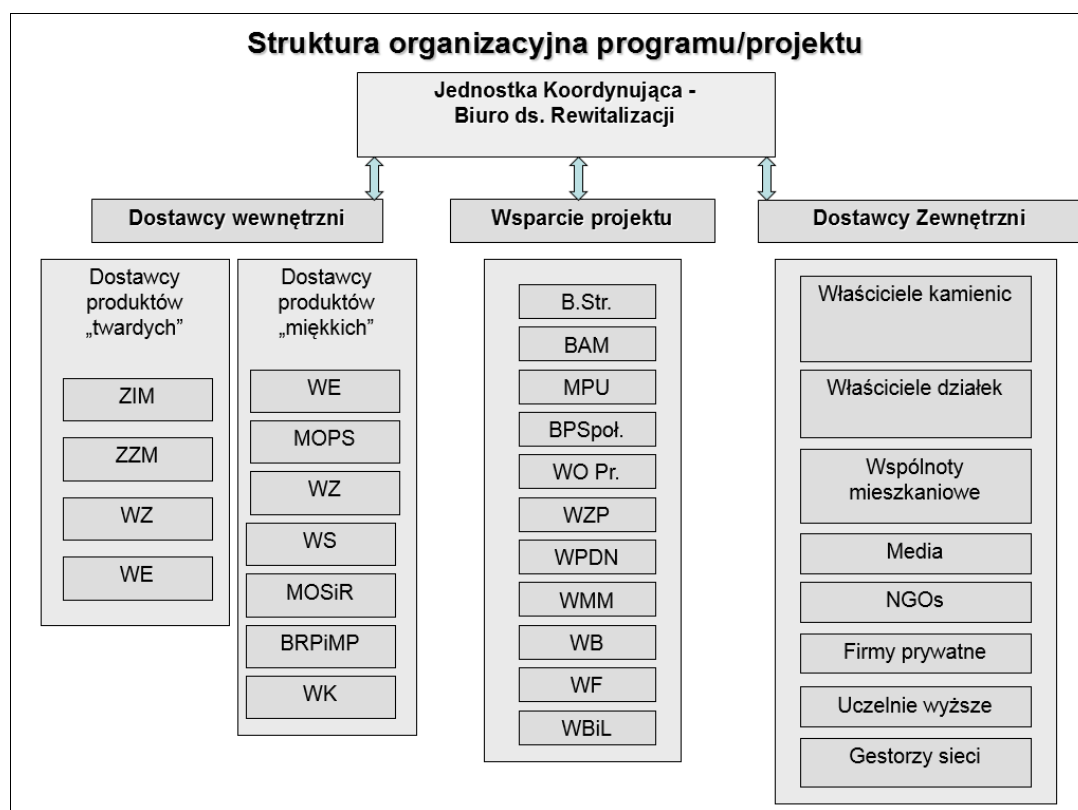
Dotychczasowe, jednoznacznie inwestycyjne rozumienie rewitalizacji jest jednak nadal rozpowszechnione w Urzędzie Miasta Łodzi. Internalizacja idei rewitalizacji w jednostkach wspomagających Biuro ds. Rewitalizacji i Rozwoju Zabudowy Miasta w planowanych działaniach może okazać się procesem długotrwałym. Priorytet rozwiązywania problemów społecznych i dostosowania rozwiązań przyjmowanych w działaniach inwestycyjnych do lokalnych potrzeb powinien być sygnalizowany na każdym etapie prac, m.in. w czasie spotkań Komitetu Sterującego.

Zagrożeniem jest także brak umocowania Zarządu Dróg i Transportu (dalej ZDiT) w strukturze zespołu zajmującego się działaniami rewitalizacyjnymi. Jest to jednak zagrożenie czasowe, ponieważ od stycznia 2016 r. zadania ZDiT w odbiorze wyników opracowań projektowych przejmuje Zarząd Inwestycji Miejskich (dalej ZIM), w którego strukturę zostanie włączony ZDiT. ZIM jest z kolei istotnym aktorem rewitalizacji obszarowej, odpowiadającym za działania inwestycyjne.

Opracowana przez Urząd Miasta struktura organizacyjna podmiotów, które są lub mają zostać zaangażowane w proces rewitalizacji Rdzenia Strefy

Wielkowiejskiej w Łodzi, obejmuje szerokie spektrum uczestników⁹⁹. Wskazane byłoby poszerzenie tego grona o podmioty ekonomii społecznej oraz instytucje kultury.

Schemat 2: Struktura organizacyjna jednostek zaangażowanych w działania rewitalizacyjne w Łodzi

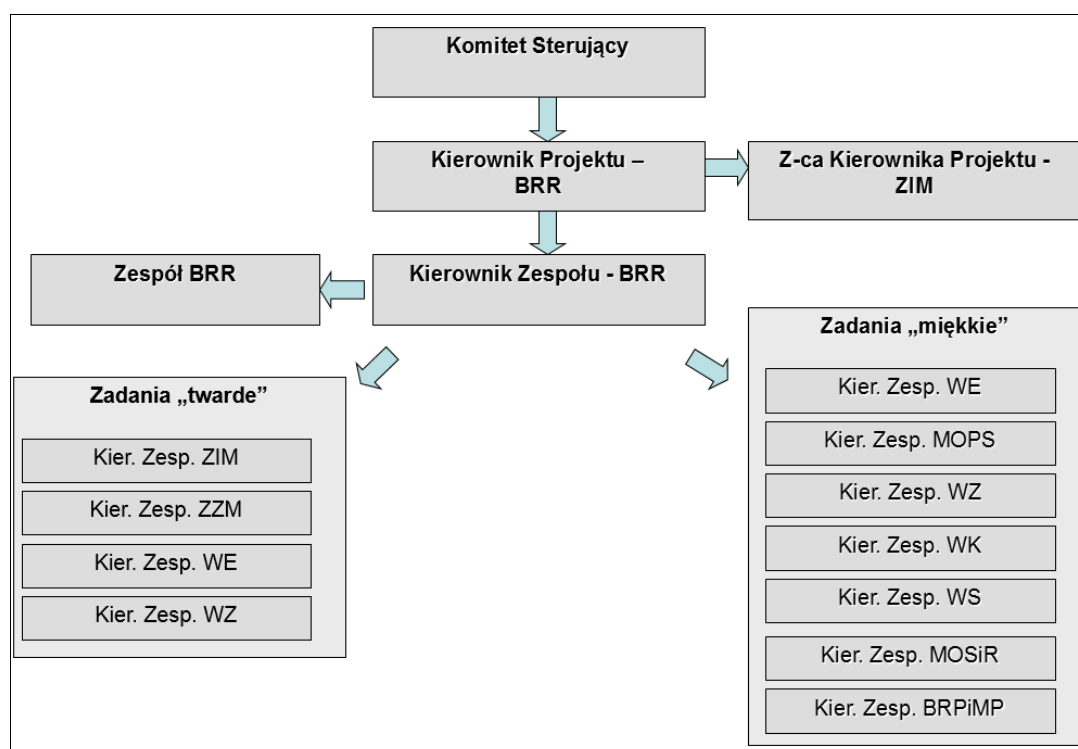


Źródło: materiały Urzędu Miasta, grudzień 2014 r.

⁹⁹ Zgodnie ze Schematem: „dostawców”.

Komitet Sterujący pełni rolę gwaranta spójności procesu rewitalizacji i zgodności jego przebiegu z właściwym rozumieniem rewitalizacji. Utrata tej zgodności wiązałaby się z istotnym zagrożeniem, w postaci niekwalifikowalności środków wydatkowanych w procesie rewitalizacji obszarowej.

Schemat 3: Koordynacja działań rewitalizacyjnych w Urzędzie Miasta Łodzi



Źródło: materiały Urzędu Miasta, grudzień 2014 r.

Jako przykład potencjalnych zagrożeń organizacyjnych, dotyczących współpracy w rozbudowanej strukturze organizacyjnej, można wskazać brak powiązań rozwiązań transportowych z działaniami rewitalizacyjnymi. Dokument strategiczny dotyczący transportu jest w trakcie opracowania. Istnieją natomiast aktualizacje studium systemu transportowego dla Łodzi oraz pomiary natężenia ruchu z 2013 r. z prognozami na rok 2025¹⁰⁰.

¹⁰⁰ <http://www.zdit.uml.lodz.pl/pl/strona/Konsultacje%20spoleczne/219>.

Wobec braku dokumentów kierunkowych działania integrujące synchronizację polityki transportowej i działań rewitalizacyjnych można analizować obecnie na podstawie Założeń Programu Rewitalizacji i wytycznych do projektów, które mają zostać opracowane w ramach zamówienia na PFU dla ośmiu kwartałów pilotażowych. W Założeniach Programu Rewitalizacji problematyka transportowa nie została podjęta. W dokumentacji przetargowej znajdują się natomiast:

- szczegółowy zakres działań projektowych w odniesieniu do przestrzeni publicznych, dróg, ciągów pieszo-jezdných, przebieg wewnątrz kwartałowych w ramach obszarów¹⁰¹,
- szczegółowe wytyczne projektowe¹⁰²,
- zawarte w opisach koncepcji oraz rysunkach zalecenia Biura Architekta Miasta dotyczące rozwiązań projektowych w 8 kwartałach w odniesieniu do działań planowanych przez miasto oraz oczekiwanych działaniach inwestorów prywatnych.

Najwięcej informacji dotyczących planowania rozwiązań transportowych w powiązaniu z rewitalizacją dostarcza pierwszy z wymienionych dokumentów. Oczekiwane przekształcenia dotyczą w prawie każdym przypadku przebudowy układu drogowego (poza projektem 2, gdzie istnieją już szczegółowe opracowania sporządzone na potrzeby Nowego Centrum Łodzi). Trudno w tym momencie stwierdzić, jakie rozwiązania transportowe powinny zostać przyjęte, bez projektu przebudowy budynków mieszkalnych, usługowych i bez zaprojektowania pożądaných usług na terenie analizowanych kwartałowych. W sferze organizacji procesu występuje istotne zagrożenie niezgrania rozwiązań transportowych i rewitalizacyjnych (takie rozwiązania powinny zostać wprowadzone do projektów oraz rozważone w studiach wykonalności).

¹⁰¹ Załącznik nr 1 do SOPZ, Szczegółowy zakres rzeczowy priorytetowych projektów rewitalizacji obszarowej centrum Łodzi.

¹⁰² Załącznik nr 2A do SOPZ. Szczegółowe zalecenia dotyczące przygotowania studiów wykonalności w zakresie części drogowej projektu wraz z uzyskaniem decyzji środowiskowych.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na zagrożenie dotyczące internalizacji rozumienia pojęcia „rewitalizacja” w jednostkach i komórkach organizacyjnych zajmujących się działaniami rewitalizacyjnymi.

Prymat działań inwestycyjnych mógłby doprowadzić do daleko idących skutków polegających na przekształceniach funkcjonalno-przestrzennych nie dostosowanych do potrzeb społecznych i do potrzeb w zakresie wzmacniania lokalnej gospodarki. W tym kontekście trzeba podkreślić zagrożenie kryjące się za zapisem wielokrotnie powtarzanym w omawianej dokumentacji przetargowej:

„dokumentacje te powinny również uwzględniać szczegółowe wytyczne Zamawiającego, chyba że stoją w sprzeczności z wnioskami i wytycznymi zawartymi w studiach wykonalności”.

Mimo zapisów promujących podnoszenie jakości życia mieszkańców i tworzenie dobrych warunków dla działalności gospodarczej i twórczej, może się okazać, że studia wykonalności (które będą kosztownymi dokumentami) zostaną opracowane zanim powstaną szczegółowe koncepcje w odniesieniu do przestrzeni publicznych, organizacji pożądanых usług w rewitalizowanych kwartałach, planowanych działań społecznych. W takiej sytuacji wprowadzanie zmian korygujących w studiach wykonalności i wnioskach o dofinansowanie może być zbyt kosztowne, aby rzeczywista integracja działań była możliwa.

Dlatego najważniejszym zagrożeniem procesu rewitalizacji w sferze organizacyjnej jest projektowanie działań inwestycyjnych przed zakończeniem planowania działań społecznych i działań wzmacniających lokalną gospodarkę. Dopiero z planu dotyczącego tych działań powinny wynikać wskazania dla działań w sferze przestrzennej (dotyczące przestrzeni publicznych, w tym ciągów komunikacyjnych).

Zidentyfikowane zagrożenia zostaną ograniczone, jeśli projekty i studia wykonalności zostaną sporządzone zgodnie z właściwym rozumieniem rewitalizacji, zakładającym prymat rozwiązywania problemów społeczno-ekonomicznych nad działaniami inwestycyjnymi¹⁰³. Jest to możliwe pod

¹⁰³ Porównaj: # rozdział 5.1.2 „Stopień zapewnienia adekwatności planowanych działań”.

warunkiem właściwej koordynacji działań prowadzonych przez zaangażowane jednostki i komórki organizacyjne oraz częstych spotkań z Wykonawcą opracowań projektowych. W tym kontekście istotnym walorem formuły programu funkcjonalno-użytkowego jest skupienie wszystkich działań projektowych i analitycznych po stronie Wykonawcy, bez konieczności wyliczenia wszystkich elementów projektów, których ostateczny kształt powstanie w trakcie pracy z Zamawiającym i powinien zostać zweryfikowany w czasie konsultacji społecznych.

5.2.2 Społeczność Strefy Wielkomiejskiej – aspiracje i dążenia

W przypadku Łodzi problem sprzężeń negatywnych czynników sięga okresu przed I wojną światową. W tym okresie oprócz ulicy Piotrkowskiej w Łodzi można wskazać jedynie trzy reprezentacyjne ulice: ulicę Spacerową (obecnie północna część alei Kościuszki), ulicę Dzielną (obecna ul. Narutowicza) oraz Pasaż Mayera (obecnie ul. Moniuszki)¹⁰⁴. Brakowało infrastruktury, a także ważnych instytucji administracyjnych oraz kulturalnych. Społeczeństwo łódzkie było spolaryzowane, bogatej burżuazji przemysłowej zamieszkującej ściśle Śródmieście i wille w osiedlach fabrykanckich towarzyszyło ubóstwo i zacofanie (m.in. analfabetyzm¹⁰⁵). Rozwarstwienie było tym bardziej widoczne, że związane z kontrastami kulturowymi i narodowościowymi. Owocowało to pogłębiającą się segregacją. W rejonie Starego Miasta dominowali Żydzi, ewangelicy zajmowali przede wszystkim teren południowy, głównie dawną osadę Łódka, Polacy – rejon peryferyjny. Segregacja ta stopniowo zmieniała się wraz z liberalizacją polityki osiedleńczej, jednak była jeszcze widoczna w przeddzień wybuchu II wojny światowej (Warzywoda-Kruszyńska, Jankowski 2013: 21).

¹⁰⁴ Kazimierczak J., 2014, *Wpływ rewitalizacji terenów przemysłowych na organizację przestrzeni centralnej w Manchesterze, Lyonie i Łodzi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 184.

¹⁰⁵ Jewtuchowicz A., Suliborski A., 2009, *Życie społeczne i kulturalne Łodzi w latach 1918-1989*, [w:] Liszewski S. (red.), *Łódź monografia miasta*, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź.

Mimo dynamicznego rozwoju przemysłu, koniec XIX wieku i pierwsze dwudziestolecie XX w. to zły okres w dziejach miasta. Pogłębiające się rozwarstwienie społeczne, zmuszanie ludności do pracy w ciężkich warunkach przy minimalnych płacach, a następnie kryzys wywołany wojną i załamaniem rynku zbytu w Rosji, spowodowały, że ludność robotnicza była w pewnym sensie „przyzwyczajona” do życia w złych warunkach bytowych i niskich oczekiwaniach (Warzywoda-Kruszyńska, Jankowski 2013: 23). Dysproporcje jakości życia były tym bardziej widoczne, że wiązały się z podziałami religijnymi i narodowościowymi, i – chociaż mniej widoczne – nadal były obecne w przestrzeni miasta. W bogatym śródmieściu dominowali Żydzi i ewangelicy – głównie Niemcy. Z tego powodu doświadczenie holocaustu odcisnęło specyficzne piętno na życiu Łodzi – głównie polscy robotnicy przejmowali pozostawione mienie pożydowskie, a po II wojnie światowej także ponemieckie mieszkania, niekiedy z dorobkiem wielu pokoleń poprzednich mieszkańców. Niejednokrotnie resentymenty związane z latami życia w beznadziei powodowały niszczenie pozostawionego mienia jeszcze przed przejęciem. Podobny los – przejęcie i stopniową degradację – spotkał też budynek mieszkalny w biedniejszych dzielnicach pożydowskich (część Bałut). Pracownicy przemysłu włókienniczego, najczęstszy lokatorzy przejmowanych mieszkań, byli jedną z najniższej wynagradzanych grup zawodowych¹⁰⁶. W najmniejszym stopniu także respektowane były ich żądania. Można zaryzykować sformułowanie tezy, że po raz kolejny łódzkie społeczeństwo było „przyzwyczajane” do godzenia się na złe warunki życia i ograniczanie swoich aspiracji.

„Przemiany społeczno-gospodarcze, jakie dokonały się po 1989 r., okazały się dla ‘włókienniczej Łodzi’ niekorzystne. Dominacja przemysłu lekkiego, który jako pierwszy uległ likwidacji, miała bezsprzeczny wpływ na sytuację, która wytworzyła się w mieście już na początku okresu transformacji. Miejsc pracy nie obroniły ani związki zawodowe, które w porównaniu ze związkami górników czy hutników okazały się bardzo słabe, ani polityczni reprezentanci regionu łódzkiego”. (Warzywoda-Kruszyńska, Jankowski 2013: 26)

Efektom było wytworzenie licznej, biernej warstwy społeczeństwa.

¹⁰⁶ „Średnia płaca w przemyśle włókienniczym była prawie o jedną czwartą niższa od przeciętnej płacy krajowej, a w Łodzi zarabiano o połowę mniej niż w zakładach tej branży w innych regionach kraju” (Warzywoda-Kruszyńska, Jankowski 2013: 25).

Dążenie do poprawienia jakości życia wiązało się raczej z perspektywą przeprowadzki poza Łódź, a na pewno poza obszar śródmieścia, gdzie skoncentrowana była największa grupa biednych robotników.

„Ci, którym się udało, szybko decydowali się na poprawę swoich warunków mieszkaniowych. Wyprowadzali się więc z kamienic do bloków posiadających urządzenia sanitarne, których brakowało w starych przedwojennych czynszówkach. W latach 90. Odbywało się to za tzw. odstępną. Gdy utrata pracy spowodowała zadłużenie w spółdzielni mieszkaniowej tych, którzy wcześniej mieli szczęście dostać mieszkanie w blokach, ludzie ci w obawie przed eksmisją poszukiwali chętnych do zamiany mieszkania w zamian za spłacenie zadłużenia i pewną sumę pieniędzy daną dotychczasowemu lokatorowi bloków „pod stołem”, czyli za tzw. odstępną (Warzywoda-Kruszyńska 2003). Z procedury tego byli zadowoleni wszyscy: spółdzielnie mieszkaniowe, bo pozbywały się dłużników, nowi nabywcy, bo poprawiali swoje warunki mieszkaniowe, poprzedni lokatorzy, bo nie groziła im już eksmisja za długi. Ci ostatni dopiero z czasem zdawali sobie sprawę z zagrożeń, jakie wiązały się ze zmianą sąsiedztwa, ale najczęściej było już za późno. Z terenu dzisiejszych enklaw wyprowadzali się więc bardziej przedsiębiorczy i zamożniejsi, a wprowadzali biedniejsi i mniej zaradni”. (Warzywoda-Kruszyńska, Jankowski 2013: 28)

Efekty ponownej segregacji – tym razem ekonomicznej – widoczne są w strukturze miasta do dnia dzisiejszego w postaci archipelagu biedy: miejsc, gdzie – pomimo stosunkowo niskiego poziomu bezrobocia w całym mieście (11% na koniec maja 2015 r. – GUS) – występuje koncentracja problemów związanych z bezrobociem, ubóstwem i wykluczeniem społeczno-ekonomicznym. Według danych na 2001 r. na terenie łódzkich enklaw biedy mieszkało około 44 tys. osób (5,4% ówczesnych mieszkańców miasta).

Osoby wepchnięte poprzez trudności życiowe do enklaw biedy nie mają już możliwości, aby samodzielnie się z nich wydostać, a problemy, które występują na tych obszarach są klasycznym przykładem złożenia wszystkich możliwych sprzężeń czynników kryzysowych. Brakuje więzi społecznych, zaufania i poczucia bezpieczeństwa. Dojmującym problemem jest dziedziczenie biedy, wykazane dzięki kolejnym badaniom łódzkich socjologów. Kolejnym, następującym w logicznej sekwencji – coraz gorszy

stan zdrowia (fizycznego i psychicznego) mieszkańców enklaw biedy i stopniowe pogrążanie w kolejnych stadiach ubóstwa.

Spadkobierców „niewielkich dążeń i aspiracji” w Łodzi jest wielu. To także jedno z najpoważniejszych zagrożeń procesu rewitalizacji Strefy Wielkomiejskiej, zwłaszcza że podstawowym dobrem powstającym w tym procesie są rodzące się aspiracje mieszkańców zdegradowanych obszarów – ich dążenie do poprawy własnego losu i warunków życia, a stopniowo do włączania się w życie sąsiedzkie i społeczne. Z tego powodu zupełnie niemierzalnym, ale niezwykle istotnym elementem niepewności co do możliwości przeprowadzenia zakładanych działań rewitalizacyjnych jest głębokie zakorzenienie biernych postaw życiowych w obszarze śródmiejskim Łodzi.

„Budynki, nieremontowane przez lata, a teraz jeszcze rujnowane przez lokatorów, stawały się w coraz większym stopniu miejscem zamieszkania osób biednych, których nie stać na wysokie opłaty za mieszkanie w innym miejscu, bez pracy, czasem uzależnionych od nałogów, niezakorzenionych społecznie. Segregacji przestrzennej towarzyszyła izolacja społeczna, wyrażająca się jako postępujące ujednolicanie się statusu społeczno-ekonomicznego mieszkańców, prowadzące do braku przykładów lepszego życia i awansu społecznego zarówno w rodzinie, jak i w najbliższym otoczeniu”. (Warzywoda-Kruszyńska, Jankowski 2013: 28)

Z dzisiejszej perspektywy jedyną szansą na ograniczenie tego zagrożenia jest pobudzanie aktywności mieszkańców i wzmożona akcja edukacyjna, w trakcie której promowane będą pozytywne wzorce zachowań wraz z czytelnymi przykładami korzystnych skutków aktywnych postaw życiowych. Nieodzowne są także przedsięwzięcia z zakresu integracji społecznej i zawodowej osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym, ponieważ bez wsparcia i stworzenia sprzyjających warunków realizacja promowanych wzorców może okazać się dla nich nierealna¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Niniejszy rozdział dotyczy kwestii uczestnictwa w procesie rewitalizacji, dlatego podkreślono w nim znaczenie aktywnych postaw życiowych. Należy jednak zaznaczyć, że udziału w wynikających z rewitalizacji korzyściach nie powinny być pozbawione również osoby, które ze względu na swoją sytuację nie są w stanie aktywnie włączyć się w ten proces ani w poprawę swojej sytuacji.

Istotnym partnerem w tych działaniach mogą być organizacje pozarządowe i grupy nieformalne, które od początku działań w ramach łódzkiego pilotażu są aktywnie zaangażowane w promowanie zmian świadomościowych w lokalnej społeczności.

ZAGROŻENIA DOTYCZĄCE ORGANIZACJI ORAZ UCZESTNIKÓW REWITALIZACJI				
Charakterystyka:				
SFERY, KTÓRYCH DOTYCZY ZAGROŻENIE:	przestrzenna	społeczna	gospodarcza	kulturowa
WPŁYW WŁADZ MIASTA NA ZAGROŻENIE:	mały	średni	duży	
Ocena dla Strefy Wielkowiejskiej w Łodzi:				
PRAWDOPODOBIENSTWO WYSTĄPIENIA:	niskie	średnie	wysokie	
- Dotychczasowe, jednoznacznie inwestycyjne rozumienie rewitalizacji jest nadal rozpowszechnione w Urzędzie Miasta Łodzi. Internalizacja idei rewitalizacji w jednostkach wspomagających Biuro ds. Rewitalizacji i Rozwoju Zabudowy Miasta w planowanych działaniach może okazać się procesem długotrwałym. - W Łodzi występuje na znaczną skalę problem braku aspiracji i możliwości poprawy własnej sytuacji przez osoby znajdujące się w niekorzystnej sytuacji życiowej.				
SKALA EW. STRATY:	mała	średnia	duża	
Potencjalne straty są dwójakiego rodzaju – dotyczące problemów w Rdzeniu Sfery Wielkowiejskiej i zarządzania procesem rewitalizacji:				
- Prymat działań inwestycyjnych mógłby doprowadzić do daleko idących skutków, polegających na przekształceniach funkcjonalno-przestrzennych nie dostosowanych do potrzeb społecznych i koniecznych działań w zakresie wzmacniania lokalnej gospodarki. - Niezgodność interwencji z właściwym rozumieniem rewitalizacji wiązałaby się z istotnym zagrożeniem niekwalifikowalności środków wydatkowanych w procesie rewitalizacji obszarowej.				

5.3 Realizacja

5.3.1 Korzystanie z funduszy unijnych i krajowych

Istotnym zagrożeniem w fazie realizacji działań rewitalizacyjnych może być pojawienie się silnej presji czasu w związku z koniecznością terminowego wydatkowania środków wspierających realizację programu rewitalizacji. Głównym elementem presji może być wydatkowanie środków z działania 6.3.1. RPO WŁ 2014-2020. **Presja szybkiego wydatkowania środków** na działania inwestycyjne w związku z koniecznością realizacji założonych kamieni milowych w realizacji RPO może sprzyjać realizacji tych inwestycji, które są najbardziej dopracowane i mogą być zgłoszone w konkursach. Tym ważniejsze jest jak najszybsze opracowanie programu rewitalizacji, który będzie koordynował wszystkie sfery działań rewitalizacyjnych (społeczne, przestrzenne, gospodarcze i kulturowe), określając pożądaną kolejność przeprowadzanych interwencji, aby możliwe było uzyskanie zakładanych celów przy najwyższym możliwym wsparciu finansowym ze środków zewnętrznych.

Presja czasu w tym przypadku jest w Łodzi szczególnie silna ze względu na dotychczasowe doświadczenia. Łódź przyjęła w 2004 r. *Uproszczony lokalny program rewitalizacji wybranych terenów śródmiejskich oraz pofabrycznych Łodzi na lata 2004 – 2013*. Dokument ten wyznaczył obszar kryzysowy o największej koncentracji problemów przestrzennych i społecznych i powstał jako jeden z pierwszych programów zgodnych z wymogami związanymi z absorpcją środków unijnych. Biorąc pod uwagę skalę degradacji Łodzi stwierdzono, że:

„niezbędne jest określenie stref wzajemnego pozytywnego i negatywnego oddziaływania obszarów zdegradowanych, obszarów prosperujących, obszarów w transformacji i obszarów buforowych (mogą to być określone typy siedlisk, linie komunikacyjne, tereny otwarte itd.). Jest to warunek konieczny dla określenia minimalnej (progowej) skali przekształceń

gwarantującej samoistny (trwały) rozwój każdego zrewitalizowanego fragmentu miasta”¹⁰⁸.

Pod tym względem ULPR Łodzi był zdecydowanie najbardziej zaawansowanym programem rewitalizacji spośród programów dużych miast w Polsce. W innych programach zazwyczaj nie analizowano związków między zdegradowanymi obszarami i ich wzajemnych oddziaływań w trakcie procesów rewitalizacyjnych, a działań w strefie śródmiejskiej nie wiązano z przeciwdziałaniem suburbanizacji.

Podobnie jak w innych dużych miastach zrealizowano w Łodzi w latach 2004-2006 pierwsze projekty „twarde”¹⁰⁹. Następnie zaczęto przygotowywać realizację projektu Nowego Centrum Łodzi (rewitalizacja EC-1), zrealizowano w ramach ŁSSE projekt modernizacji i zagospodarowania kompleksu fabrycznego Grohmana oraz przekształcono kompleks Geyera na skansen architektury przemysłowej. Część planowanych projektów rewitalizacyjnych nie została jednak zrealizowana ze względu na błędy w dokumentacji lub brak środków. W odniesieniu do zrealizowanych trudno jednak mówić, aby udało się wykorzystać potencjał projektów „miękkich”¹¹⁰.

W perspektywie finansowej 2007-2013 wystąpiły problemy we współpracy pomiędzy Miastem a władzami regionu w zakresie finansowania działań rewitalizacyjnych ze środków unijnych. Miasto Łódź przygotowało na potrzeby perspektywy finansowej 2007-2013 projekt obejmujący działania na terenie o powierzchni 45 ha, złożony z 10 projektów składowych, w skład którego wchodziły:

- renowacja i modernizacja zabudowy mieszkaniowej,
- odnowa przestrzeni publicznych,
- poprawa dostępu do wnętrz kwartałów,

¹⁰⁸ Uproszczony lokalny program rewitalizacji wybranych terenów śródmiejskich oraz pofabrycznych Łodzi na lata 2004 – 2013, s. 4.

¹⁰⁹ „Rewitalizacja wielkomiejskiej zabudowy Łodzi w rejonie ul. Nawrot – renowacja budynków przy ul. Nawrot 7” oraz „Rewitalizacja wielkomiejskiej zabudowy Łodzi w rejonie ul. Nawrot – renowacja budynków przy ul. Sienkiewicza 67/Nawrot 16”.

¹¹⁰ Przykładem jest projekt „Kultura i tradycja włókienniczej Łodzi dla bezrobotnych” – nie ma danych z ewaluacji i nie można określić, jakiej liczbie uczestników udało się trwale wrócić na rynek pracy.

- podniesienie estetyki i funkcjonalności kamienic wspólnot mieszkaniowych,
- ograniczenie niskiej emisji,
- przygotowanie zabudowy pod kątem stwarzania warunków do prowadzenia działalności gospodarczej.
- rewaloryzacja parku im. H. Sienkiewicza¹¹¹.

Projekt został zakwalifikowany jako kluczowy w województwie łódzkim, ale nie został przygotowany w odpowiedni sposób i nie otrzymał dotacji. W kontekście przygotowywanej dokumentacji pod kątem projektu o podobnych celach, a znacznie większym zakresie, należy zwrócić uwagę na przyczyny tego **niepowodzenia w uzyskaniu środków**:

- brak zespołu odpowiedzialnego za zarządzanie projektem i harmonogramu działań – obecnie zagrożenie taką sytuacją nie występuje, zespół pracujący nad przygotowaniem i organizacją działań jest interdyscyplinarny, a działania zostały wstępnie rozplanowane
- problemy z pozyskaniem wymaganych do wniosku o dofinansowanie dokumentów od partnerów (wspólnot mieszkaniowych) – zagrożenie tego typu nie występuje, ponieważ miasto prowadzi działania projektowe jedynie w odniesieniu do zasobu będącego w całości własnością komunalną
- nieuregulowane stany prawne nieruchomości – zagrożenie takie nie występuje w chwili obecnej, jednak mogą pojawić się roszczenia w związku z potencjalnym wzrostem wartości remontowanych kamienic.

Obecnie główne ryzyko związane z publicznym finansowaniem działań rewitalizacyjnych wiąże się ze sposobem rozumienia rewitalizacji. Jeżeli – pod presją czasu – nie zostaną rozwiązane zidentyfikowane problemy społeczne, wskazane jako kluczowe w programie rewitalizacji, a poprawa będzie dotyczyła jedynie infrastruktury i przestrzeni, może pojawić się ryzyko niekwalifikowalności wydatkowanych środków. Dlatego na każdym etapie prowadzenia działań rewitalizacyjnych, a szczególnie na etapie

¹¹¹ Lokalny Program Rewitalizacji Łodzi 2020+, Założenia..., op. cit., s. 23.

realizacji ważne jest właściwe koordynowanie działań w ramach polityki społecznej, edukacyjnej, gospodarczej i przestrzennej w ramach prowadzonego procesu rewitalizacji Strefy Wielkomiejskiej w Łodzi¹¹².

Pewnym zagrożeniem byłoby także niewystarczające uwzględnienie funduszy krajowych, dostępnych w ramach programów rządowych (np. w ramach programu Dziedzictwo Kulturowe, za który odpowiada Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego) oraz środkach funduszy celowych. Zgodnie z art. 29 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w Polsce istnieje od 1 stycznia 2011 r. tylko jeden rodzaj funduszy celowych. Państwowe fundusze celowe nie posiadają osobowości prawnej i mają postać wydzielonych z budżetu ogólnego środków gromadzonych na wyodrębnionych rachunkach bankowych. Dysponują nimi ministrowie wskazani w ustawach powołujących fundusze i określających zasady ich funkcjonowania, ponieważ państwowe fundusze celowe powstają tylko z mocy odrębnej ustawy. Zgodnie z ust. 7 art. 29 powołanej ustawy ze środków funduszu celowego mogą być udzielane pożyczki jednostkom samorządu terytorialnego, jeśli ustawa ustanawiająca fundusz przewiduje taką możliwość.

Obecnie funkcjonuje w Polsce kilka funduszy celowych, które realizują cele związane z rewitalizacją, choć *explicite* się do niej nie odwołują:

- Fundusz Termomodernizacji i Remontów, którego środki przeznaczone są na wsparcie przedsięwzięć termomodernizacyjnych, remontowych i remontów domów jednorodzinnych finansowanych w części ze środków komercyjnych. Wsparcie obejmuje przyznanie odpowiednio premii:
 - termomodernizacyjnej,
 - remontowej,
 - kompensacyjnej.

¹¹² Porównaj: rozdział # 5.2.1 „Jednostki organizacyjne oraz instytucje”

Z premii mogą korzystać wszyscy inwestorzy, bez względu na status prawny, a więc np.: osoby prawne (np. spółdzielnie mieszkaniowe i spółki prawa handlowego), jednostki samorządu terytorialnego, wspólnoty mieszkaniowe, osoby fizyczne, w tym właściciele domów jednorodzinnych. Premia termomodernizacyjna przysługuje w przypadku realizacji przedsięwzięć termomodernizacyjnych, których celem jest poprawa efektywności energetycznej użytkowania budynku mieszkalnego oraz zmniejszenie zużycia energii na potrzeby ogrzewania i podgrzewania wody użytkowej w budynkach mieszkalnych, zbiorowego zamieszkania oraz budynkach stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, które służą do wykonywania przez nie zadań publicznych.

Premia remontowa skierowana jest do właścicieli i zarządców prowadzących działania remontowe w budynkach, których użytkowanie rozpoczęto przed dniem 14 sierpnia 1961 r. Natomiast premia kompensacyjna jest dostępna dla właścicieli nieruchomości, które zostały odzyskane w związku z reprivatyzacją mienia.

- Fundusz Dopłat, którego środki przeznaczone są na bezzwrotne wsparcie dla gmin, powiatów, ich związków oraz organizacji pożytku społecznego, na pokrycie części kosztów tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni, domów dla bezdomnych oraz lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych (lokalne komunalne).

Wymienione źródła finansowania mają ograniczony budżet roczny, a konkurencja o środki jest bardzo duża, ponieważ wsparciem objęty jest teren całego kraju. Korzystanie z nich powinno zostać zaplanowane z góry i skoordynowane z planami w zakresie wykorzystania innych środków, aby maksymalnie wykorzystać potencjalne źródła finansowania. Z punktu widzenia ogromnych braków mieszkań socjalnych w Łodzi, na który wskazują zarówno „Polityka społeczna 2020+ dla Miasta Łodzi”, jak i „Polityka mieszkaniowa Łodzi 2020+”, a także problemów z noclegowniami dla osób bezdomnych, korzystanie Fundusz Dopłat powinien być jednym ze szstandarowych źródeł finansowania, wspierających realizację Programu Rewitalizacji. Niewykorzystanie wszystkich możliwych źródeł finansowania jest jednym z istotnych zagrożeń procesu rewitalizacji Rdzenia Strefy



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG
E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL
TEL.: +48 (42) 638-57-58
FAX: +48 (42) 638-57-29

PROJEKT WSPÓŁFINANSOWANY PRZEZ UNIĘ EUROPEJSKĄ Z PROGRAMU OPERACYJNEGO POMOC TECHNICZNA 2014-2020

Wielkomiejskiej w Łodzi, przy czym – z uwagi na skalę projektowanych działań i brak dokładnego wykazu projektów – nie można jednoznacznie określić skali tego zagrożenia. Należy jednak podkreślić konieczność stosowania zasady komplementarności źródeł finansowania także w przypadku realizacji łódzkiego programu.



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG
 E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL
 TEL.: +48 (42) 638-57-58
 FAX: +48 (42) 638-57-29

Oprócz nieuzyskania wystarczających funduszy, zagrożeniem dla budżetu przedsięwzięć rewitalizacyjnych jest także pojawienie się dodatkowych kosztów (robót dodatkowych, zamiennych, przedłużania się fazy inwestycyjnej projektów z powodu opieszałości wykonawców itp.). Analiza prac prowadzonych w ramach projektu Księży Młyn pokazuje, że kluczem do minimalizacji ryzyka jest odpowiednie planowanie i kosztorysowanie inwestycji, a także zakładanie odpowiednio długich terminów realizacji, uwzględniających możliwość przedłużeń, np. z powodu zmian technologicznych, odkryć archeologicznych lub – jak to miało miejsce w przypadku robót budowlanych prowadzonych przez Akademię Sztuk Pięknych im. Władysława Strzemińskiego w Łodzi w czasie remontu budynku Akademickiego Centrum Design – kolizje z tytułu nieprecyzyjnej mapy do celów projektowych. Ze względu na konieczność wykonania dokumentacji projektowej zamiennej dla budowy kanalizacji deszczowej i odwodnienia terenu, jak również dla instalacji oświetlenia ulicznego etap projektowania wydłużył się i pojawiła się konieczność równoległego prowadzenia prac przez obu inwestorów zaangażowanych w projekt modernizacji przestrzeni publicznych (ASP oraz Miasto Łódź), mimo wcześniejszego założenia sekwencyjnego działania.

W przypadku inwestycji infrastrukturalnych dodatkowe koszty mogą być spowodowane przede wszystkim ujawnieniem podczas prac nierozpoznanych wcześniej uwarunkowań (na przykład gorszego od zakładanego stanu remontowanego obiektu). Teoretycznie to ryzyko powinno zostać wyeliminowane dzięki dokładnym działaniom inwentaryzacyjnym, jednak część dodatkowych kosztów wyniknie dopiero na początku działań remontowych. W związku z zastosowaniem na etapie planowania projektu formuły programu funkcjonalno-użytkowego, jako sposobu na kompleksowe podejście do dokumentacji, należałoby na podobnej zasadzie rozważyć realizację projektu rewitalizacji obszarowej (przynajmniej w znaczącej części) w partnerstwie publiczno-prywatnym. Należało by wtedy rozważyć zapewnienie odpowiedniej liczby mieszkań, lokali usługowych i pomieszczeń przeznaczonych na funkcje społeczne w ramach zobowiązań partnera prywatnego, podobnie jak obowiązku utrzymania obiektu. Osobną analizą powinna być w takiej sytuacji

wariantowa analiza możliwości realizacji tego zamówienia w formule PPP, obejmująca koszty oraz podział ryzyka w poszczególnych wariantach.

Pulę środków przewidzianych na rewitalizację może poważnie uszczuplać finansowanie i utrzymywanie inwestycji flagowych. Wraz z programem rewitalizacji obszarowej programowana i realizowana jest inwestycja o charakterze flagowym (Nowe Centrum Łodzi). Ma się ona stać symbolem i katalizatorem rewitalizacji, a przekształcenia funkcjonalno-użytkowe na tym terenie mają doprowadzić do powstania atrakcyjnej wizerunkowo przestrzeni, szeroko wykorzystywanej w strategii marketingowej miasta, a w dalszej kolejności także regionu. Projekty o takiej skali (Birmingham, Bilbao) często przesłaniały działania mniej kosztowne, ale dużo bardziej potrzebne lokalnej społeczności. W rezultacie w związku z koniecznością ponoszenia znacznych nakładów na inwestycje flagowe, mniej spektakularne działania mogą być odsuwane w czasie z powodu niewystarczających środków (finansowych, organizacyjnych itp.). Taka sytuacja nie jest przesądzona, ale w celu jej uniknięcia potrzebne szczególnie ważne jest zabezpieczenie w Programie Rewitalizacji działań najbardziej pilnych i potrzebnych z punktu widzenia rozwiązywania lokalnych problemów społecznych.

5.3.2 Prywatne inwestycje w nieruchomości

Inwestycje prywatne w Łodzi są obarczone dużym poziomem ryzyka. W ostatnich latach zrealizowano kilka inwestycji w galerie handlowe. Jednak zyski na rynku nieruchomości mieszkaniowych (dużo ważniejsze z punktu widzenia realizacji celów rewitalizacji obszarowej) są wciąż niesatysfakcjonujące.

Analiza rynku najmu mieszkań w Łodzi pokazuje jego znaczną słabość w porównaniu do innych rynków lokalnych (Warszawa, Kraków, Lublin, Wrocław). W Warszawie za kwotę 1 500 zł miesięcznie można było wynająć kawalerkę o powierzchni 35 m², za tę samą sumę w Łodzi można było wynająć duże osiemdziesięciometrowe mieszkanie. Średnie ceny najmu w Łodzi w analizowanym okresie zasadniczo mieściły się w przedziale 20-25 zł za m², natomiast w Poznaniu, Katowicach, Gdańsku, Wrocławiu, Lublinie i Krakowie nie spadały poniżej 27 zł za m². Analiza rynku najmu



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG
E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL
TEL.: +48 (42) 638-57-58
FAX: +48 (42) 638-57-29

PROJEKT WSPÓLFINANSOWANY PRZEZ UNIĘ EUROPEJSKĄ Z PROGRAMU OPERACYJNEGO POMOC TECHNICZNA 2014-2020

w Polsce wskazuje na dostrzegalny podział pozostałych miast na dwie grupy cenowe:

- Poznań, Katowice, Gdańsk, Wrocław, Lublin i Kraków (27-31 zł za m²),
- Bydgoszcz, Łódź, Szczecin, Gdynia (20-25 zł za m²).

W miastach w drugiej grupie zmiany stawek czynszu mają większą dynamikę. Największy roczny spadek w analizowanej grupie wystąpił w Łodzi (–34,7% w roku 2012) (Jadach-Sepiolo i in. 2014: 174-175).

W ostatnich latach w Łodzi występuje stopniowy wzrost różnic pomiędzy ofertowymi a transakcyjnymi cenami najmu. W 2011 i 2012 roku zazwyczaj nie przekraczały one kilku – kilkunastu procent. Od początku 2013 r. ceny ofertowe zdecydowanie wzrosły, przekraczając pułap 25 zł za m², jednak najemcy nie byli skłonni tyle płacić, dlatego w 2013 roku rozbieżności między ofertą a transakcją przekraczały nawet 30%. Najwięcej za najem płacono w pierwszym kwartale 2011 r. – 27, 10 zł za m². Najniższa cena, 17,70 zł za m², wystąpiła rok później. Natomiast czynsz na koniec 2014 r. wynosił 22,80 zł, to jest o 4,30 zł mniej, niż na początku. Spadek opłat w Łodzi na przestrzeni czterech lat wyniósł więc 16% (Jadach-Sepiolo i in. 2014: 186).

Opisane zjawiska na rynku najmu lokali mieszkaniowych w Łodzi pokazują, jak niestabilny jest to rynek. Mimo to ceny transakcyjne zakupu nieruchomości są tu na tyle atrakcyjne, że pojawiają się zakupy na cele spekulacyjne, w oczekiwaniu wzrostu cen m.in. w wyniku poprawy koniunktury spowodowanej udanymi działaniami rewitalizacyjnymi. Inwestycje tego rodzaju nie sprzyjają jednak odnowie miasta.

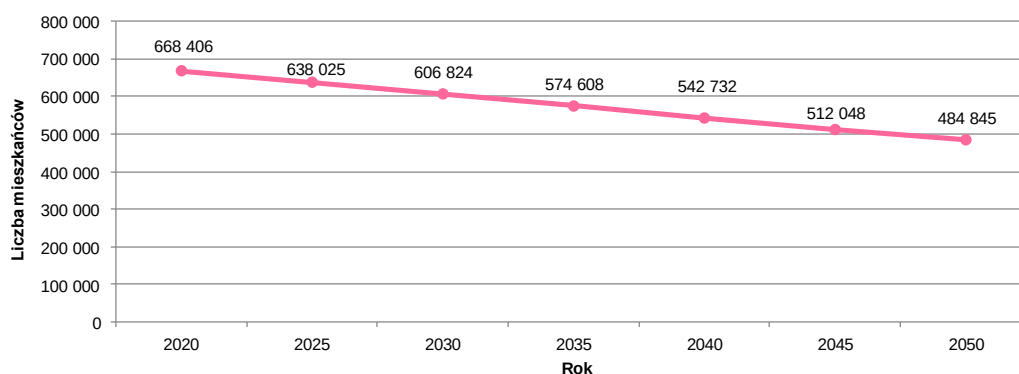
Należy w wyraźny sposób odróżnić inwestycje prywatne o charakterze oszczędnościowym (tezauryzacyjnym)¹¹³ od inwestycji o charakterze spekulacyjnym. W pierwszym przypadku inwestorzy inwestują środki w nieruchomości w długim okresie, dążąc do utrzymania stabilnego wzrostu

¹¹³ Tezauryzacja w tym przypadku oznacza zakup nieruchomości w celu przechowania zgromadzonych oszczędności. W sytuacji równowagi na lokalnym rynku nieruchomości, nawet przy niskich cenach, nieruchomości są najprostszą lokatą kapitału gwarantującą uzyskanie w dłuższym okresie przynajmniej początkowej wartości zainwestowanego kapitału zwaloryzowanej o wskaźnik inflacji.

ich wartości. Inwestycje tego rodzaju są najbardziej pożądane w Łodzi, ponieważ w trosce o realizację założonego celu inwestorzy z tej grupy prowadzą działania remontowe i dbają o stan nieruchomości. W drugim przypadku głównym motywem inwestycji jest spekulacja, a więc nastawienie na osiągnięcie zysku w związku z niezależnym od inwestora wzrostem wartości nieruchomości. Inwestorzy z tej grupy najmniej są skłonni inwestować, licząc na pozytywne efekty sąsiedztwa z odnawianymi kamienicami. Rozróżnienie obu typów inwestorów może być trudne lub nawet niemożliwe. Celowe jest natomiast wspieranie inwestycji o charakterze tezauryzacyjnym poprzez dotacje na cele remontowe (już wkrótce dostępne, jeśli w życie wejdzie ustawa rewitalizacyjna). Z drugiej strony jako zabezpieczenie przed inwestycjami spekulacyjnymi należy we współpracy z powiatowym inspektorem nadzoru budowlanego ścisłą kontrolę prowadzenia remontów w zasobach prywatnych łącznie z obowiązkowymi nakazami wykonania tych remontów.

Istotnym kontekstem dla inwestycji prywatnych w zasobach mieszkaniowych są zmiany demograficzne. Spadek populacji jest charakterystyczny dla większości miast w Polsce. Publikowane zestawienia GUS pozwalają na obserwację tego zjawiska na przestrzeni 20 lat (1995-2014). W okresie tym ludność Łodzi zmniejszyła się o 14,2%. W okresie ostatnich 20 lat rocznie liczba mieszkańców malała zazwyczaj o 5 do 7 tys. osób. Według prognoz Głównego Urzędu Statystycznego w kolejnych latach tendencja spadkowa utrzyma się.

Wykres 1: Przewidywana liczba mieszkańców Łodzi wg prognozy GUS



Źródło: GUS

Należy więc spodziewać się około 30-tysięcznego spadku liczby mieszkańców w ciągu każdych pięciu lat, czyli średnio 6 tys. osób rocznie. W okresie od 2015 do 2030 r. prognozuje się spadek liczby ludności w Łodzi łącznie o 92 269 osób, czyli 13,2%. Zbliżony wskaźnik przewidywany jest jedynie w Bytomiu (12,8%).

Prognoza liczby ludności jest istotnym kontekstem dla decyzji i planowanych przez gminę działań w zakresie mieszkalnictwa. Dodatkowo należy przeanalizować trzy wskaźniki, które najsilniej kształtują zapotrzebowanie na mieszkania: przyjazdy na pobyt stały, zawarte małżeństwa i urodzenia.

Saldo migracji w Łodzi jest ujemne. Co roku osób wyjeżdżających jest od 1400 do 1700 więcej niż osób przyjeżdżających na pobyt stały. Saldo wynosi od -1,8 do -2,3 osób na 1000 mieszkańców. Liczba osób przyjeżdżających do Łodzi na stałe oscyluje w ostatnich latach w pobliżu 4 000 osób rocznie. Większość to osoby przyjeżdżające z innych miast, jest ich w zależności od roku od 58% do 60%. Przyjezdni ze wsi stanowią odsetek pomiędzy 35 a 37%. Pozostali to osoby z zagranicy. Stanowią oni co roku kilka procent wszystkich osiedlających się na stałe, co w liczbach bezwzględnych oznacza od 140 do 190 osób każdego roku. Wyjątkowy był rok 2014, kiedy z zagranicy przyjechało 220 osób na pobyt stały. Choć rok do roku ich liczba podlega wahaniom, przeplatają się spadki i wzrosty, to dostrzegalny jest trend wzrostowy tych przyjazdów.

Na przestrzeni ostatnich najwięcej małżeństw zawarto w Łodzi w 2008 r., kiedy pobrało się 4267 par. Od następnego roku rozpoczął się okres spadkowy. Najmniej małżeństw zawarto w 2013 r., tylko 2757, co oznacza spadek w okresie 2008-2013 o 35%. W ostatnich kilku latach dynamika spadku zmniejszyła się. W roku 2014 zawarto 2966 małżeństw, czyli nieco więcej niż w roku poprzednim. Trudno powiedzieć, czy dane te zapowiadają odwrócenie trendu. Można jednak przyjąć, że liczba zawieranych rocznie małżeństw w kolejnych latach będzie oscylować w pobliżu 3000, czyli 4,2 małżeństwa na 1000 ludności (w 2008 r. wskaźnik ten wynosił 5,7 na 1000). W porównaniu z innymi dużymi miastami wskaźnik zawieranych małżeństw był w Łodzi najniższy w okresie 2008-2014.



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG
 E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL
 TEL.: +48 (42) 638-57-58
 FAX: +48 (42) 638-57-29

Przyrost naturalny w Łodzi jest ujemny. W ostatnich dziesięciu latach wynosił od -4,9 do -6,5 na 1000 ludności. Występuje znaczna różnica między Łodzią a pozostałymi dużymi miastami. W większości miast przyrost naturalny jest ujemny, ale wskaźnik na 1000 mieszkańców nie spada poniżej -3, a dla kilku miast utrzymuje się stale lub okresowo powyżej zera (Kraków, Warszawa, Poznań, Gdańsk). Wskaźnik urodzonych dzieci na 1000 mieszkańców w Łodzi wynosił w latach 2005-2014 od 7,6 do 9,3 i nie odbiegał zasadniczo od wskaźnika dla pozostałych miast. Istotne są liczby bezwzględne. W Łodzi rocznie przychodzi na świat od 5900 do 6500 dzieci. Maksimum przypadało na rok 2009, kiedy urodziło się 6892 dzieci. Ostatnie lata charakteryzują się spadkiem, ale możliwe jest odwrócenie trendu. W 2014 r. urodziło się 5935 dzieci. Można zakładać, że w najbliższych latach liczba narodzin będzie utrzymywać się na poziomie około 6000 rocznie.

W 2014 roku w Łodzi osoby w wieku produkcyjnym stanowiły 60,7% ludności. Osób w wieku przedprodukcyjnym było 14,2% i jest to najniższy wskaźnik w grupie miast dużych. Struktura wiekowa Łodzi charakteryzuje się więc wyraźnie zwiększonym udziałem osób starszych. W latach 2005-2014 wskaźniki te przyjmowały następujące wartości:

- udział osób w wieku przedprodukcyjnym: spadek od 14,6% do 14,2% (dynamika -2,7%).
- udział osób w wieku produkcyjnym: spadek od 66% do 60,7% (dynamika -8%),
- udział osób w wieku poprodukcyjnym: wzrost od 19,4% do 25,1% (dynamika 29%).

Wskaźnik udziału osób młodych jest stabilny. Zmiany wskaźnika osób produkcyjnych są widoczne, ale nie przekroczyły wartości jednocyfrowej. Natomiast wskaźnik udziału osób starszych w ciągu 10 lat wzrósł o niemal 1/3.

We wszystkich miastach dużych w latach 2005-2014 udział osób w wieku produkcyjnym spadał, a osób w wieku poprodukcyjnym – rósł. Natomiast udział osób w wieku przedprodukcyjnym był albo stabilny, jak w Łodzi, albo rósł. Poniższa tabela zestawia przewidywany przebieg opisanych zjawisk w kolejnych latach. Podstawą obliczeń były prognozy GUS.

Tabela 4: Prognozowane zmiany liczby osób w poszczególnych kategoriach wiekowych w Łodzi w latach 2015-2035

	wiek produkcyjny		wiek przedprodukcyjny		wiek poprodukcyjny	
	osoby	%	osoby	%	osoby	%
różnica 2020-2015	-31 578	-7,4%	-2 646	-2,7%	3 537	2,1%
różnica 2025-2020	-26 184	-6,6%	-5 774	-6,0%	1 577	0,9%
różnica 2030-2025	-11 049	-3,0%	-11 547	-12,8%	-8 605	-4,9%
różnica 2035-2030	-13 033	-3,6%	-7 408	-9,4%	-11 775	-7,0%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Z tabeli wynika, że liczba osób w wieku produkcyjnym, czyli potencjalnie mających największe możliwości finansowe zakupu mieszkania, w ciągu 5 lat od 2015 do 2020 r. spadnie o ponad 30 tys. (7,4%). W kolejnym pięcioletnim okresie spadek będzie mniejszy, 6,6%. Jednak łącznie do roku 2025 z Łodzi ubędzie niemal 58 tys. osób w wieku produkcyjnym. W kolejnych okresach pięcioletnich skala spadku zmniejszy się o połowę.

Liczba osób w wieku przedprodukcyjnym również będzie maleć, ale dynamika spadku zwiększy się. W pierwszym pięcioletnim okresie, do 2020 r., spadek wyniesie 2,7%, ale w kolejnych pięciu latach będzie to już 6%, po czym od 2025 do 2030 r. znów nastąpi podwojenie dynamiki. Przyrost liczby osób w wieku poprodukcyjnym w pierwszym okresie wyniesie 2,1%, w kolejnym już tylko 0,9%. Z kolei między rokiem 2025 a 2030 liczba osób starszych spadnie o 4,9%.

Podsumowując należy podkreślić, że możliwe jest mniejsze niż oczekiwane zagrożenie presją demograficzną na rynku mieszkaniowym, szczególnie w odniesieniu do inwestycji deweloperskich. Łódź ma szansę stać się miastem ludzi młodych i aktywnych zawodowo. Żeby tak się stało,

potrzebna jest jednak realizacja założonych planów rewitalizacyjnych, nie tylko w sferze przestrzennej, ale przede wszystkim w odniesieniu do jakości życia.

5.3.1 Perspektywa gentryfikacji

W kontekście prywatnych inwestycji, zwłaszcza mieszkaniowych, istotne znaczenie ma potencjalna presja gentryfikacyjna. Każdy z nakreślonych w rozdziale # 4.3.3 scenariuszy odpowiada w pewnym stopniu specyfice Łodzi. Pierwszym istotnym elementem analizy jest bardzo niska cena mieszkań – w ostatnich czterech latach średnia cena metra kwadratowego mieszkania w Łodzi oscylowała w granicach 3,2-4 tys. zł, co stawiało Łódź daleko za innymi dużymi miastami (dwukrotnie niższa kwota niż w Warszawie). Na tej podstawie jednoznacznie można stwierdzić, że potencjalny możliwy do uzyskania dochód zdecydowanie przewyższa dochód uzyskiwany obecnie przez właścicieli nieruchomości. Z tego powodu inwestycje mieszkaniowe, zwłaszcza w odniesieniu do całych kamienic w Śródmieściu, mogą być atrakcyjne z punktu widzenia spekulacyjnego, a jeszcze bardziej z punktu widzenia utrzymywania trwałego wzrostu wartości. To nie przesądza jednak o poprawie stanu zasobu mieszkaniowego, ponieważ w niewielkim zakresie jest aktywna strona popytowa – wymienieni powyżej pionierzy i gentryfikatorzy.

Łódzki rynek nieruchomości mieszkaniowych jest specyficznym przykładem, dla którego scenariusz gentryfikacyjny jest jedynym możliwym rozwiązaniem. A brak gentryfikacji jest tu paradoksalnie większym zagrożeniem niż jej wystąpienie.

Z punktu widzenia podażowego lokale mieszkalne i wolne parcele pod zabudowę mieszkaniową występują w Łodzi w wystarczającym natężeniu, aby można było jako najbardziej prawdopodobne rozważać scenariusze 1b lub 2, a więc stosunkowo najłagodniejsze. Należy jednak zauważyć, że poprzez wzmożone działania inwestycyjne w tkance mieszkaniowej władze miasta mogą gwałtownie zmienić równowagę na rynku. W roku 2011 mieszkania komunalne stanowiły 22,6% wszystkich mieszkań w Łodzi, a większość z nich była zlokalizowana w Strefie Wielkomiejskiej.

Zgodnie z OPZ dotyczącego PFU¹¹⁴ Wykonawca jest zobowiązany do pozyskania informacji o liczbie lokali mieszkalnych, których wykwaterowanie będzie konieczne z punktu widzenia realizacji celu założonego w dokumentacji projektowej. OPZ obliguje także Wykonawcę do „uwzględnienia kwestii zapewnienia lokali zamiennych dla planowanych wykwaterowań przy realizacji przedmiotu zamówienia”¹¹⁵. Intensyfikacja akcji remontowej prowadzonej równolegle w 8 kwartałach może prowadzić do wyeliminowania łagodnych scenariuszy ewolucyjnego dostosowania rynku nieruchomości do zwiększającej się atrakcyjności terenu. Rugującymi nie byłyby w takiej sytuacji podmioty rynkowe, ale działający w imieniu władz miasta inwestor zastępczy prowadzący inwestycje w ramach Rewitalizacji Obszarowej Centrum Łodzi.

Zastrzeżenia budzi scenariusz, w którym po zakończeniu akcji remontowej do nowych wyremontowanych budynków kwaterowani byłiby tylko lokatorzy o uregulowanym czynszu, gotowi do ponoszenia nowych, wyższych opłat (niejednokrotnie będzie to oznaczało osoby, które nie spełniają kryterium dochodowego, ale na zasadzie dziedziczenia weszły w prawo najmu lokalu komunalnego). Dotychczasowe zadłużenie nie powinno automatycznie skutkować przeniesieniem do lokalu odległego od dotychczasowego ani do lokalu o niższym standardzie. Osobom z problemami ekonomicznymi należy w ramach działań rewitalizacyjnych zapewnić możliwość wyjścia z trudnej sytuacji.

Przed tym ryzykiem zabezpieczyć może nie zapis dotyczący wymogu uwzględnienia potrzeb wykwaterowań w dokumentacji projektowej, lecz przede wszystkim zaplanowanie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych przekwaterowywanych mieszkańców, najlepiej w pobliżu dotychczasowych miejsc zamieszkania.

¹¹⁴ OPZ *Opracowanie dokumentacji dla zadań inwestycyjnych*, op. cit., s. 15.

¹¹⁵ Tamże.

Byłoby paradoksem, gdyby rewitalizacja, której cele obejmują przezwyciężanie problemów społecznych, miała niekorzystne skutki dla mieszkańców przeznaczonego do rewitalizacji obszaru, których te problemy dotyczą.

Zagrożenie przenoszeniem mieszkańców jest tym bardziej prawdopodobne, że na obszarze pilotażowym nie ma obecnie wystarczającej liczby lokali zamiennych, biorąc pod uwagę skalę zaplanowanych generalnych remontów kamienic.

Zagrożenia gentryfikacyjne związane z nasileniem akcji remontowej w łódzkich mogą wystąpić także w fazie powrotów części dotychczasowych mieszkańców po zakończonych remontach. Budżety domowe znacznej liczby dotychczasowych mieszkańców nie pozwalają bowiem na ponoszenie zwiększonych nakładów na utrzymanie mieszkania.

W tym kontekście jako fundamentalne należy wskazać skorygowanie polityki mieszkaniowej Łodzi, jako podstawowego instrumentu wspomagającego realizację działań rewitalizacyjnych.

„Polityka mieszkaniowa miasta jest jedną z ważniejszych strukturalnych przyczyn tworzenia i trwania skupisk biedoty w śródmiejskiej części miasta”.
(Warzywoda-Kruszyńska 2013: 29)

Na etapie realizacji działań rewitalizacyjnych koniecznymi instrumentami są dodatki mieszkaniowe, których wypłacanie powinno równoważyć ewentualne wzrosty cen najmu. Należy także przeprowadzić kampanię informacyjno-edukacyjną dotyczącą ich przyznawania oraz zapewnić skuteczne oddziaływanie na budżety domowe osób potrzebujących tego wsparcia. Skala potrzebnych dodatków mieszkaniowych powinna wynikać z dokładnej analizy sytuacji mieszkaniowej i dochodowej najemców.

ZAGROŻENIA REALIZACJI REWITALIZACJI, DOTYCZĄCE FINANSOWANIA				
Charakterystyka:				
SFERY, KTÓRYCH DOTYCZY ZAGROŻENIE:	przestrzenna	społeczna	gospodarcza	kulturowa
WPŁYW WŁADZ MIASTA NA ZAGROŻENIE:	mały	średni		duży
Ocena dla Strefy Wielkowiejskiej w Łodzi:				
PRAWDOPODOBIENSTWO WYSTĄPIENIA:	niskie	średnie		wysokie
- Ograniczone środki własne miasta (wysoki poziom zadłużenia) przesądzą o tym, że kluczowym źródłem finansowania rewitalizacji będą fundusze zewnętrzne. W związku z tym skala i rodzaj działań będą uzależnione przede wszystkim od pozyskania finansowania zewnętrznego, w tym z funduszy unijnych. - Presja szybkiego pozyskiwania i wydatkowania środków na działania inwestycyjne (związana z koniecznością osiągnięcia założonych „kamieni milowych” w realizacji RPO), może utrudniać integrowanie ich z przedsięwzięciami w innych sferach i zachowanie optymalnej sekwencji działań. - W przypadku inwestycji infrastrukturalnych mogą wystąpić dodatkowe koszty spowodowane przede wszystkim ujawnieniem podczas prac nierozpoznanych wcześniej uwarunkowań (na przykład gorszego od zakładanego stanu remontowanego obiektu). Teoretycznie to ryzyko powinno zostać wyeliminowane dzięki dokładnym działaniom inwentaryzacyjnym, jednak część dodatkowych kosztów ujawni się dopiero na początku działań remontowych. - Trudno ocenić możliwości realnego zaangażowania podmiotów prywatnych w działania rewitalizacyjne prowadzone przez władze miasta ze środków publicznych. Na tym etapie pojawiają się już inwestycje podmiotów prywatnych. Niektóre inwestycje są zgodne z założeniami programu (remonty kamienic w sąsiedztwie budynków remontowanych w ramach Mia100 kamienic), a niektóre mogą przeciwdziałać jego realizacji (nowe galerie handlowe, które mogą zakłócić funkcjonowanie rynku najmu lokali użytkowych w sąsiedztwie ul. Piotrkowskiej). Ponieważ nie każda inwestycja prywatna na obszarze rewitalizacji stanowi wsparcie tego procesu, potrzebna jest czytelna polityka władz lokalnych pokazująca kierunek prowadzonych działań, zwłaszcza tych, które mają otrzymać wsparcie finansowe ze środków RPO WŁ lub innych środków przeznaczonych na rewitalizację. - Inwestycje prywatne w Łodzi są obarczone dużym poziomem ryzyka. Rynek najmu lokali mieszkaniowych w Łodzi nie jest w równowadze. Mimo to ceny transakcyjne zakupu nieruchomości są tu na tyle atrakcyjne, że pojawiają się zakupy na cele spekulacyjne (w oczekiwaniu wzrostu cen m.in. w wyniku poprawy koniunktury spowodowanej udanymi działaniami rewitalizacyjnymi). Inwestycje tego rodzaju nie sprzyjają jednak odnowie miasta.				
SKALA EW. STRATY:	mała	średnia		duża
Skala potencjalnej straty jest trudna do oceny w związku ze zbyt wczesnym etapem programowania działań rewitalizacyjnych.				

ZAGROŻENIA DOTYCZĄCE NAJEMCÓW LOKALI W OBSZARZE REWITALIZACJI				
Charakterystyka:				
SFERY, KTÓRYCH DOTYCZY ZAGROŻENIE:	przestrzenna	społeczna	gospodarcza	kulturowa
WPŁYW WŁADZ MIASTA NA ZAGROŻENIE:	mały	średni	duży	
Ocena dla Strefy Wielkowiejskiej w Łodzi:				
PRAWDOPODOBIENSTWO WYSTĄPIENIA:	niskie	średnie	wysokie	
Czynniki zwiększające zagrożenie:				
- Władze miasta poprzez zintensyfikowaną akcję remontową w 8 kwartałach, dla których został ogłoszony przetarg na opracowanie dokumentacji technicznej, mogą doprowadzić do pozostania w obszarze rewitalizacji tylko osób o uregulowanych czynszach (niejednokrotnie będzie to oznaczało osoby, które nie spełniają kryterium dochodowego, ale na zasadzie dziedziczenia weszły w prawo najmu lokalu komunalnego). - Władze miasta zamierzają podnieść o 30% stawkę bazową czynszu w mieszkaniach usytuowanych w budynkach stanowiących własność komunalną, w których przeprowadzono remont kapitalny¹¹⁶. W przypadku mieszkań, dla których przed remontami stosowano stawki obniżone, podwyżka czynszu może być jeszcze wyższa (maksymalnie 60%) (źródło: <i>Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Łodzi na lata 2012 – 2016</i>, s. 10-11). - W przedstawionej w <i>Założeniach Lokalnego programu Rewitalizacji Łodzi 2020+</i> „Wizji obszaru po rewitalizacji” spójność społeczna jest rozumiana przede wszystkim jako skutek „odbudowania więzi sąsiedzkich” oraz „mnogości oddolnych mikro-inicjatyw” (s. 21), bez bezpośredniego odniesienia do systemowego przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.				
Czynniki zmniejszające zagrożenie:				
W <i>Założeniach Lokalnego programu Rewitalizacji Łodzi 2020+</i> zaplanowano „Działania wzmacniające potencjał dochodowy mieszkańców tak, by nie czuli się oni zagrożeni perspektywą wyższych czynszów” (s. 30-31).				
SKALA EW. STRATY:	mała	średnia	duża	
Przesłanki:				
- W skali całego miasta, zaległości czynszowe dotyczą aż 37% lokatorów (źródło: <i>Polityka mieszkaniowa Łodzi 2020+</i>, s. 22);w Rdzeniu Strefy Wielkowiejskiej ponad 1/5 (22%) lokali jest obciążona ponad trzymiesięcznym zadłużeniem (źródło: <i>Założenia Lokalnego Programu Rewitalizacji Łodzi 2020+</i>, s. 15) - Badania przeprowadzone w Łodzi w związku z programem <i>Prorevita</i> wykazały, że tylko „1/3 obecnych mieszkańców obszarów pilotażowych byłaby w stanie ponosić wyższe koszty utrzymania mieszkania” (Wojnarowska 2011: 114)				

¹¹⁶ Z wyjątkiem mieszkań usytuowanych w budynkach przekazanych do mieszkaniowego zasobu Miasta przez inwestorów z przeznaczeniem na lokale zamienne w ramach realizacji programów rewitalizacyjnych.

5.4 Analiza ryzyka

Teoretyczną osią metodologii identyfikacji wpływu poszczególnych ryzyk na przebieg procesu rewitalizacji Strefy Wielkomiejskiej Łodzi, w szczególności zaś na stabilność przepływów pieniężnych gwarantujących możliwość realizacji planowanych zamierzeń, jest autorska metoda bazująca na metodach aktuarialnych. Analiza strategii ubezpieczeniowych jest – począwszy od lat osiemdziesiątych – stosowana także poza sektorem ubezpieczeniowym. Tendencję tę zapoczątkowały banki inwestycyjne w latach 80-tych XX wieku. Obecnie trudno wyobrazić sobie przygotowanie jakiegokolwiek procesu inwestycyjnego bez analizy ryzyka.

Ryzyko to – zgodnie z definicją Brighama – prawdopodobieństwo wystąpienia niepożądanych zmian (najczęściej wyrażone w pieniądzu – jako wysokość strat lub zysków), powiązanych z daną czynnością, niebezpieczną próbą, podjęciem trudnej decyzji lub niebezpiecznego przedsięwzięcia (Brigham 1997: 172). W przypadku Łodzi tym przedsięwzięciem jest proces rewitalizacji rdzenia Strefy Wielkomiejskiej, przede wszystkim z uwagi na natężenie występujących tu problemów i ilość środków, które muszą być zaangażowane w celu ich rozwiązania. W związku z tym ryzyko będzie oznaczać w tym wypadku prawdopodobieństwo niepowodzenia procesu. W związku z ograniczonymi możliwościami oszacowania ewentualnych strat społecznych za moment niepowodzenia uznano sytuację, w której rzeczywiste koszty działań finansowanych ze środków publicznych przekroczą zakładany budżet przeznaczony na ten cel¹¹⁷, a zakładane efekty nie zostaną osiągnięte.

Przyjęto podejście budżetowe, dążąc do oznaczenia wpływu czynników ryzyka na wydatki w poszczególnych pozycjach budżetowych. Na etapie tworzenia metodologii badania założono, że celem analizy ryzyka będzie próba kwantyfikacji zmiany w czasie:

¹¹⁷ Może się tak stać z powodu dodatkowych, nieprzewidzianych kosztów lub dlatego, że wystąpią negatywne efekty zewnętrzne zwiększające koszty (np. koszty protestów społecznych, zwiększone zapotrzebowanie na lokale socjalne).

- wysokości środków budżetowych przeznaczonych przez jednostkę publiczną prowadzącą proces rewitalizacji Strefy Wielkomiejskiej w Łodzi na jego sfinansowanie,
- wysokości środków pozyskanych przez jednostkę publiczną prowadzącą proces rewitalizacji ze źródeł zewnętrznych na sfinansowanie projektów przekraczających jej możliwości finansowe, a zaplanowanych w programie rewitalizacji Strefy Wielkomiejskiej w Łodzi jako niezbędnych do uzyskania założonych efektów,
- wysokości środków podmiotów innych niż jednostka publiczna prowadząca proces rewitalizacji przeznaczonych na sfinansowanie projektów i działań służących realizacji celów założonych w programie rewitalizacji Strefy Wielkomiejskiej w Łodzi jako niezbędnych do uzyskania założonych efektów.

Zgodnie z podejściem budżetowym skonstruowano tabelę, w której planowano zestawić wartości środków przeznaczonych na rewitalizację w poszczególnych działach budżetu Gminy Miasta Łodzi i Łodzi jako miasta na prawach powiatu w poszczególnych latach¹¹⁸:

Kolejne lata	Rodzaj wydatków	Dział	Nazwa działu	Łączne planowane wydatki związane z realizacją procesu rewitalizacji Strefy Wielkomiejskiej Łodzi
2015	Wydatki bieżące	400 gmina	Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	
		400 powiat	Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	
		600	Transport i	

¹¹⁸ Zgodnie z planami określonymi w budżecie na rok 2015 oraz w planach określonych w wieloletniej prognozie finansowej.

		gmina	łącznie	
		600 powiat	Transport i łącznie	
		630 gmina	Turystyka	
		630 powiat	Turystyka	
		700 gmina	Gospodarka mieszkaniowa	
		700 powiat	Gospodarka mieszkaniowa	
		710 gmina	Działalność usługowa	
		710 powiat	Działalność usługowa	
		750 gmina	Administracja publiczna	
		750 powiat	Administracja publiczna	
		754 gmina	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	
		754 powiat	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	
		757 gmina	Obsługa długu publicznego	
		801 gmina	Oświata i wychowanie	
		801 powiat	Oświata i wychowanie	
		851 gmina	Ochrona zdrowia	
		851 powiat	Ochrona zdrowia	
		852 gmina	Pomoc społeczna	
		852 powiat	Pomoc społeczna	
		853 gmina	Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	

		853 powiat	Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	
		854 gmina	Edukacyjna opieka wychowawcza	
		854 powiat	Edukacyjna opieka wychowawcza	
		900 gmina	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	
		900 powiat	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	
		921 gmina	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	
		921 powiat	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	
		926 gmina	Kultura fizyczna	
		926 powiat	Kultura fizyczna	
	Wydatki majątkowe	400 gmina	Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	
		600 gmina	Transport i łączność	
		600 powiat	Transport i łączność	
		630 gmina	Turystyka	
		630 powiat	Turystyka	
		700 gmina	Gospodarka mieszkaniowa	
		750 gmina	Administracja publiczna	

		754 gmina	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	
		801 gmina	Oświata i wychowanie	
		801 powiat	Oświata i wychowanie	
		851 gmina	Ochrona zdrowia	
		852 gmina	Pomoc społeczna	
		852 powiat	Pomoc społeczna	
		853 gmina	Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	
		853 powiat	Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	
		854 gmina	Edukacyjna opieka wychowawcza	
		854 powiat	Edukacyjna opieka wychowawcza	
		900 gmina	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	
		921 gmina	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	
		921 powiat	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	
		926 gmina	Kultura fizyczna	
		926 powiat	Kultura fizyczna	

Źródło: Opracowanie własne

Na etapie pozyskiwania danych stało się jednak jasne, że nie ma możliwości, aby wyznaczyć konkretne środki w poszczególnych działach budżetu, które będą przeznaczane na działania rewitalizacyjne. Do tej pory działania takie nie były nigdy w budżecie Łodzi wyodrębniane, nie ma więc historycznych szeregów czasowych do tworzenia macierzy prawdopodobieństw, jak zmieniały się te środki w zależności od występowania konkretnych czynników. Z uwagi na niewielką skalę działań rewitalizacyjnych prowadzonych do tej pory w Łodzi w większości działów wymienionych w tabeli nie było do tej pory środków wydzielonych na rewitalizację. Z przeprowadzonych wywiadów wynika także, że wyraźne wyodrębnienie środków na rewitalizację w poszczególnych działach budżetu nie jest planowane także w najbliższych latach, mimo znaczenia rewitalizacji w hierarchii działań władz miasta.

W związku z tym stało się niemożliwe wyznaczenie na tym etapie dokładniejszej postaci funkcji, która zgodnie z metodologią badania miała określać prawdopodobieństwo niepowodzenia procesu rewitalizacji:

$$R_n = k_0 + k_n + c_n - Sn, \text{ dla } n = 0, 1, 2, \dots, 7,$$

gdzie:

- k_0 - oszacowana na potrzeby badania suma wydatków publicznych (gminy Miasta Łodzi i Łodzi jako miasta na prawach powiatu) przeznaczoną na działania rewitalizacyjne w horyzoncie czasowym przygotowywanego programu rewitalizacji Strefy Wielkomiejskiej w Łodzi. Zakładano, że w szacunkach zostaną uwzględnione zostaną – w miarę dostępności – dane historyczne bazujące na dotychczasowych projektach (np. projekt rewitalizacji Księżego Młyna, projekt Mia100 Kamienic) oraz dane pochodzących ze sprawozdań z wykonania budżetu, uchwały budżetowej na rok 2015 oraz wieloletniej prognozie finansowej
- k_n - oszacowana suma dodatkowych wydatków publicznych w horyzoncie czasowym przygotowywanego programu rewitalizacji Strefy Wielkomiejskiej w Łodzi, dla których źródeł finansowania nie

można w tym momencie zagwarantować (brak zapisów w WPF). Zakłada się, że ta część modelu zostanie zasilona danymi po zaplanowaniu projektów związanych z realizacją procesu rewitalizacji Strefy Wielkowiejskiej w Łodzi, których realizacja będzie zależna od pozyskania środków zewnętrznych¹¹⁹. W trakcie badania podjęto próbę określenia przybliżonych wartości tych projektów w oparciu o aktualną wiedzę pracowników jednostki prowadzącej proces rewitalizacji Strefy Wielkowiejskiej w Łodzi.

- C_n wydatki niepubliczne w horyzoncie czasowym przygotowywanego programu rewitalizacji Strefy Wielkowiejskiej w Łodzi zgodnych z celami interwencji, których nie można w tym momencie zagwarantować, jednak Biuro ds. Rewitalizacji i Rozwoju Zabudowy Miasta lub inne jednostki miasta będą miały wiedzę o planowanych inwestycjach i projektach społecznych lub gospodarczych, które będą planowane przez podmioty niepubliczne w Strefie Wielkowiejskiej. Podobnie jak w poprzednim punkcie zakładano, że ta część modelu zostanie zasilona danymi po zaplanowaniu tych projektów na etapie przygotowania programu rewitalizacji.
- S_n - suma dodatkowych, niepożądanych wydatków publicznych koniecznych do poniesienia, które mogą wynikać w horyzoncie czasowym przygotowywanego programu rewitalizacji Strefy Wielkowiejskiej w Łodzi z wystąpienia czynników ryzyka zidentyfikowanych w trakcie badania.
- R_n obrazuje prawdopodobieństwo niepowodzenia procesu w horyzoncie czasowym przygotowywanego programu rewitalizacji Strefy Wielkowiejskiej w Łodzi.

Planowano wyznaczenie funkcji skokowo-ciągłych S_n , K_n , C_n i K_0 , będących rozkładami prawdopodobieństwa określonych wielkości przepływów pieniężnych, poprzez scalenie zbiorów informacji o sumach wszystkich przepływów pieniężnych w roku n .

¹¹⁹ Po realizacji badania – na etapie opracowania programu rewitalizacji.



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG
 E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL
 TEL.: +48 (42) 638-57-58
 FAX: +48 (42) 638-57-29

Oszacowanie z góry tych kosztów jest niemożliwe zarówno z powodu braku danych historycznych, jak również z uwagi na współzależność między liczbą materializujących się ryzyk a wielkością kosztów wynikających z tego faktu. W sytuacji, gdy wystąpi część ryzyk, z uwagi na współzależności może dramatycznie wzrosnąć kwota strat.

Z uwagi na konieczność odstąpienia od podejścia budżetowego proponuje się zastosowanie podejścia projektowego, zgodnie z którym na etapie przygotowania programu rewitalizacji rdzenia Strefy Wielkowiejskiej w Łodzi zostaną wyodrębnione jednorodne portfele działań planowanych do realizacji, a następnie zostaną im przypisane poszczególne kategorie ryzyka. Z uwagi na brak możliwości budowy szeregów czasowych obrazujących wpływ poszczególnych typów zdarzeń na koszt poszczególnych działań rekomenduje się rozpoczęcie systematycznego zbierania danych dotyczących skutków finansowych tych zdarzeń. Jako wzorzec listy zdarzeń, których wystąpienie może powodować zmianę kosztów lub terminów działań prowadzonych w ramach programu rewitalizacji rdzenia Strefy Wielkowiejskiej w Łodzi, proponuje się zestaw wymieniony w rozporządzeniu ministra gospodarki z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie (Dz. U. 2015, poz. 284):

a) grupa zdarzeń w ramach ryzyka budowy:

- wady w dokumentacji projektowej,
- opóźnienie w zakończeniu budowy,
- niezgodności z warunkami dotyczącymi ustalonych standardów robót,
- wzrost kosztów materiałów lub pracy,
- warunki geologiczne, geotechniczne, hydrologiczne,
- odkrycia archeologiczne,
- prowadzenie sporów – w tym roszczenia reperywatyzyjne,



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG
E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL
TEL.: +48 (42) 638-57-58
FAX: +48 (42) 638-57-29

PROJEKT WSPÓLFINANSOWANY PRZEZ UNIĘ EUROPEJSKĄ Z PROGRAMU OPERACYJNEGO POMOC TECHNICZNA 2014-2020

- protesty organizacji społecznych,
- brak zasobów ludzkich i materialnych,
- roszczenia podwykonawców,
- zmiana celów politycznych,
- brak środków finansowych;

b) grupa zdarzeń w ramach ryzyka dostępności, skutkujących niższą jakością usług świadczonych w ramach działań rewitalizacyjnych:

- niemożność dostarczenia zakontraktowanej ilości usług,
- niemożność dostarczenia usług o określonej jakości i określonych standardach,
- brak zgodności z ogólnymi przepisami oraz Polskimi Normami,
- zmiany technologiczne,
- wzrost kosztów materiałów lub pracy potrzebnych do świadczenia w/w usług,
- brak zasobów ludzkich i materialnych,
- niewłaściwe utrzymanie lub zarządzanie,
- zniszczenie środków trwałych lub ich wyposażenia,
- zmiany w zakresie własności składników środka trwałego, w oparciu o który świadczona jest usługa,
- zdarzenia związane z podwykonawcami,
- protesty organizacji społecznych lub strajki;

c) grupa zdarzeń związanych ze zmiennością popytu na działania/usługi oferowane w ramach programu rewitalizacji:

- zmiany cyklu koniunkturalnego,
- zmiany demograficzne,
- zmiany cen,
- zmiany technologii,



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG
E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL
TEL.: +48 (42) 638-57-58
FAX: +48 (42) 638-57-29

PROJEKT WSPÓŁFINANSOWANY PRZEZ UNIĘ EUROPEJSKĄ Z PROGRAMU OPERACYJNEGO POMOC TECHNICZNA 2014-2020

- inflacja,
- zmiany stóp procentowych,
- zmiany kursu walut.

Wskazane rodzaje zdarzeń należy analizować w poszczególnych jednorodnych portfelach działań przewidzianych w programie rewitalizacji. Aby wyodrębnić jednorodne portfele działań należy wprowadzić na potrzeby analizy podział na trzy fazy działań: realizowane przed interwencją, w czasie interwencji i po niej. Następnie należy w każdej z faz wprowadzić podział na poszczególne sfery działania, zgodnie z przyjętymi w zamówieniu, tzn. sfera społeczna, przestrzenna, gospodarcza i kulturalna. Następnie w poszczególnych sferach należy wyodrębnić podział na działania inwestycyjne i projekty miękkie (usługi), a następnie wydzielić poszczególne typy działań inwestycyjnych i usług realizowanych w ramach projektów miękkich. Dla tych typów właśnie należy wprowadzać dane dotyczące finansowych skutków w/w zdarzeń.

Tak skonstruowany szkielet bazy danych należy zasilać informacjami o odchyleniach kosztów w stosunku do zakładanych planów w kolejnych latach realizowanego programu rewitalizacji. Dzięki analizie odchyłeń kosztów będzie możliwe udoskonalenie budżetowania środków na realizację działań w ramach realizowanych projektów, które będą współfinansowane ze środków zewnętrznych, jak również swoista reasekuracja w postaci możliwości przewidzenia dodatkowych rezerw budżetowych w odpowiednich jednostkach publicznych odpowiedzialnych za realizację zadań.

6 Bibliografia

Billert Andreas, Frinken Matthias. 2008. *Zintegrowane planowanie rozwoju w Niemczech – system w działaniu* w: *Problemy planistyczne - wiosna 2008*. Zachodnia Okręgowa Izba Urbanistów z siedzibą we Wrocławiu

Billert Andreas. 2008. *Zintegrowane planowanie rozwoju (ZIPROM) i bariery dla jego zastosowania w Polsce*, w: *Problemy planistyczne - wiosna 2008*. Zachodnia Okręgowa Izba Urbanistów z siedzibą we Wrocławiu

Brzeziński, Cezary. 2010. *Procesy suburbanizacji obszarów podmiejskich na przykładzie gmin powiatu pabianickiego. Zmiany przestrzenne*, w: *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica* nr 245

Brzeziński, Cezary. 2011. *Proces suburbanizacji terenów podmiejskich Łodzi na przykładzie gmin powiatu zgierskiego*, w: *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 152 / 2011

Domański Henryk. 2015. *Czy są w Polsce klasy społeczne?*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej: Warszawa

Dyspersja. 2013: *Kierunki i zasady wspierania działań społecznych ukierunkowanych na aktywizację społeczną i gospodarczą zdegradowanych obszarów miejskich w subregionalnych i regionalnych ośrodkach rozwojowych województwa pomorskiego w kontekście perspektywy finansowej UE 2014 – 2020 – badanie na zamówienie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego*

Haffner Krystian, Twardzik Małgorzata. 2011. *Centra Handlowe w projektach rewitalizacji małych miast w województwie śląskim*, w: Haffner Krystian, Marszał Tadeusz: *Rewitalizacja, gentryfikacja i problemy rozwoju małych miast*. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN: Warszawa

Herbst, Krzysztof. 2008. *Społeczny sens rewitalizacji*, w: *Ekonomia społeczna*. Teksty nr 3/2008

Jadach-Sepiolo A. (red.), Nowakowski P., Kaźmierak T., Frąszczak M., 2014, Analiza polskiego rynku nieruchomości ze szczególnym uwzględnieniem nieruchomości przeznaczonych lub wykorzystywanych na cele mieszkaniowe za lata 2012-2014 z prognozą na rok 2015, Warszawa

Jadach-Sepiolo Aleksandra, Dobek Ilona. 2012. *Rewitalizacja jako proces stymulujący restrukturyzację bazy ekonomicznej miasta*, w: Bryx Marek (red.): *Rewitalizacja miast a przedsiębiorczość*. Oficyna Wydawnicza SGH: Warszawa

Jadach-Sepiolo Aleksandra. 2009. *Gentryfikacja w kontekście rewitalizacji*. 2009. w: Zborowski Andrzej (red.). *Demograficzne i społeczne uwarunkowania rewitalizacji miast w Polsce*. Instytut Rozwoju Miast: Kraków

Janas Karol, Jarczewski Wojciech, Wańkowicz Wiesław. 2010. *Model rewitalizacji miast*. Instytut Rozwoju Miast: Kraków

Kipta Ewa. 2010. *Rewitalizacja śródmieścia Lublina*, w: Muzioł-Węclawowicz Alina (red.). *Przykłady rewitalizacji miast*. Instytut Rozwoju Miast: Kraków

Kopeć Marcin: *Finansowanie projektów rewitalizacji*. 2011. C. H. Beck: Warszawa

Korenik Stanisław, Rogowska Małgorzata. 2011. *Gentryfikacja jako zjawisko kształtujące przeobrażenia przestrzeni miejskiej*, w: Heffner Krystian, Marszał Tadeusz: *Rewitalizacja, gentryfikacja i problemy rozwoju małych miast*. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN: Warszawa

Kowalska Edyta. 2010. *Program rewitalizacji w Łodzi*, w: Muzioł-Węclawowicz Alina (red.). *Przykłady rewitalizacji miast*. Instytut Rozwoju Miast: Kraków

Kowalski Michał, Ror-Maziarz Paulina, Bartosiewicz Bartosz. 2011. *Problemy rewitalizacji śródmieścia w kontekście koncentrycznie ukształtowanego układu komunikacyjnego*, w: Heffner Krystian, Marszał Tadeusz: *Rewitalizacja, gentryfikacja i problemy rozwoju małych miast*. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN: Warszawa

Kozłowski Stanisław, Wojnarowska Anna. 2011. *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich. Zagadnienia teoretyczne*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego: Łódź

Kożuchowska Barbara, Kożuchowski Antoni. 2011. *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*. Instytut Spraw publicznych UJ: Kraków

Kulpa-Jarocka Grażyna, Milczyńska-Hajda Dagmara. 2010. *Renowacja i rewitalizacja w Szczecinie. Podsumowanie działań 1990-2009*, w: Muzioł-Węclawowicz Alina (red.). *Przykłady rewitalizacji miast*. Instytut Rozwoju Miast: Kraków

Markowski, Tadeusz. 1999. *Zarządzanie rozwojem miast*, Warszawa

MliR. 2014. Założenia Narodowego Programu Rewitalizacji¹²⁰

Milczyńska-Hajda Dagmara. 2010. *Metoda badania i oceny rezultatów rewitalizacji na przykładzie programu rewitalizacji starówki Dzierżoniowa*, w: Muzioł-Węclawowicz Alina (red.). *Przykłady rewitalizacji miast*. Instytut Rozwoju Miast: Kraków

Murzyn Monika. 2006. Kazimierz. Środkowoeuropejskie doświadczenie rewitalizacji. Międzynarodowe Centrum Kultury: Kraków

Muzioł-Węclawowicz Alina. 2009. *Rewitalizacja dzielnic śródmiejskich*, w: Jarczewski Wojciech (red.) *Przestrzenne aspekty rewitalizacji. Śródmieścia, blokowiska, tereny przemysłowe, pokolejowe i powojenne*. Instytut Rozwoju Miast: Kraków

Noworól Aleksander. 2007. *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego

Podbrez Lech, Szwarc-Gosiewska Natalia. 2010. *Rewitalizacja obszarów kryzysowych w Poznaniu*, w: Muzioł-Węclawowicz Alina (red.). *Przykłady rewitalizacji miast*. Instytut Rozwoju Miast: Kraków

¹²⁰ http://www.mir.gov.pl/media/4438/NarodowyPlanRewitalizacji_Zalozenia_062014.pdf, odsłona 05.06.2015



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG
E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL
TEL.: +48 (42) 638-57-58
FAX: +48 (42) 638-57-29

PROJEKT WSPÓŁFINANSOWANY PRZEZ UNIĘ EUROPEJSKĄ Z PROGRAMU OPERACYJNEGO POMOC TECHNICZNA 2014-2020

Polko Adam. 2011. *Gentryfikacja na obszarach małych miast oraz gmin wiejskich sąsiadujących z dużą aglomeracją*, w: Heffner Krystian, Marszał Tadeusz: *Rewitalizacja, gentryfikacja i problemy rozwoju małych miast*. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN: Warszawa

Pristl T., Naefe R., 2006, *Gentrification und Wohnumlieus*, „Segregation, Stadtumbau, auf-und absteigende Quartiere – zu den Verflechtungen von Stadtentwicklung und Wohnungsmarkt”, Seminar WS 05.06

Regulski Jerzy. 1984. *Miasto i jego władze*. Zakład Narodowy im. Ossolińskich: Wrocław

Skalski Krzysztof. 2004. *Szanse i zagrożenia programów rewitalizacji*, w: Frąckiewicz Lucyna (red.) *Wykluczenie. Rewitalizacja. Spójność społeczna*. Wydawnictwo Naukowe Śląsk: Katowice-Warszawa 2004

Skalski Krzysztof. 2008. *LPR na lata 2008-2013. Wybrane propozycje modyfikacji legislacyjnych*, w: *Urbanista* 2008, nr 6 (66).

Skalski, Krzysztof. 2004. *Vademcum rewitalizacji dawnych dzielnic mieszkaniowych*. Warszawa

Thiel Maria, Zaniewska Hanka. 2010. *Procesy rewitalizacji w Radomiu*, w: Muzioł-Węclawowicz Alina (red.). *Przykłady rewitalizacji miast*. Instytut Rozwoju Miast: Kraków

Topczewska Teresa, Siemiński Waldemar. 2013. *Urban revitalisation in Poland*. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa: Warszawa

Wallis Aleksander. 1977. *Miasto i przestrzeń*, PWN: Warszawa

Wańkowicz Wiesław. 2011. *Rewitalizacja i planowanie przestrzenne sfer społecznie wykluczonych*. Instytut Rozwoju Miast: Kraków

Warzywoda-Kruszyńska Wielisława, Jankowski Bogdan. 2013. *Ciągłość i zmiana w łódzkich enklawach biedy*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego: Łódź

Wierzbowski Maciej: *Koncepcje i instrumenty planowania i prowadzenia procesów rewitalizacji*. 2009, w: Rydzik Władysław (red.): *Aspekty prawne i organizacyjne zarządzania rewitalizacją*, Instytut Rozwoju Miast: Kraków

Wojnarowska Anna. 2011. *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich. Przykłady praktyczne*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego: Łódź

Zborowski Andrzej, Dej Magdalena. 2009. *Ocena stopnia zaawansowania zjawisk degradacji społecznej (patologie społeczne, wykluczenie społeczne i ubóstwo), procesy polaryzacji i segregacji, segmentacja rynku pracy w*



WWW.REWITALIZACJA.CENTRUMWIEDZY.ORG
E-MAIL: REWITALIZACJA@UML.LODZ.PL
TEL.: +48 (42) 638-57-58
FAX: +48 (42) 638-57-29

PROJEKT WSPÓŁFINANSOWANY PRZEZ UNIĘ EUROPEJSKĄ Z PROGRAMU OPERACYJNEGO POMOC TECHNICZNA 2014-2020

miastach Polski, w: Zborowski Andrzej (red.). *Demograficzne i społeczne uwarunkowania rewitalizacji miast w Polsce*. Instytut Rozwoju Miast: Kraków

Zborowski Andrzej, Soja Marta. 2009. *Demograficzne uwarunkowania rewitalizacji w miastach polskich*, w: Zborowski Andrzej (red.). *Demograficzne i społeczne uwarunkowania rewitalizacji miast w Polsce*. Instytut Rozwoju Miast: Kraków

Ziniewicz M.A.. 2012. *Analiza porównawcza opłat adiacenckich w Republice Federalnej Niemiec, Anglii i Polsce*, w: *Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości*, 20, 4, s. 51-65.

Ziobrowski Zygmunt, Domański Bolesław. 2010. *Rewitalizacja miast polskich jako sposób zachowania dziedzictwa materialnego i duchowego oraz czynnik zrównoważonego rozwoju. Podsumowanie projektu*. Instytut Rozwoju Miast: Kraków