ARCHITEKTURA
CZASOPISMO TECHNICZNE
TECHNICAL TRANSACTIONS
ARCHITECTURE
WYDAWNICTWO POLITECHNIKI KRAKOWSKIEJ
3-A/2012
ZESZYT 12
ROK 109
ISSUE 12
YEAR 109

ALEKSANDER NOWORÓL*

UWARUNKOWANIA PROJEKTÓW REWITALIZACJI WYNIKAJĄCE Z ZARZĄDZANIA ROZWOJEM LOKALNYM

CONDITIONINGS OF URBAN REGENERATION SCHEMES RESULTING FROM LOCAL DEVELOPMENT MANAGEMENT

Streszczenia

Rewitalizacja staje się coraz ważniejszym elementem procesów zarządzanie rozwojem lokalnym. Wynika to z rosnącej świadomości takiego kształtowania środowiska przestrzennego człowieka, które szuka rozwiązań polegających na intensyfikacji i przestrzennym zagęszczeniu nowych interwencji urbanistycznych. Kluczowymi elementami stają się zatem reurbanizacja znacznych obszarów miast, wiążąca się z rewitalizacją miejską. Koncentrowanie działań prorozwojowych na obszarach wcześniej zagospodarowanych przynosi wiele korzyści. Należą do nich ograniczanie ingerencji w środowisko naturalne, zwiększenie zwartości miasta, szansa na integrację społeczną i wyrównywanie standardów życia. Powyższe korzyści powinny determinować tworzenie koncepcji projektowych przez poszerzenie warsztatu urbanisty i architekta obejmujące stosowanie nie dość jeszcze upowszechnionych narzędzi. W szczególności, chodzi tu o włączanie mieszkańców w procesy tworzenia wizji rozwojowych oraz o stosowanie odpowiednich zapisów planistycznych.

Słowa kluczowe: rewitalizacja, projektowanie urbanistyczne, zarządzanie rozwojem lokalnym

Abstract

Urban regeneration becomes a more and more important element of local development management. It is a result of growing common awareness of the necessity to make the human environment more dense. The processes of re-urbanization become the key issues of current urban development reflection. The repeated urbanization of settlements is directly related to urban regeneration. The focus of planners on the earlier developed districts can yield many advantages. Those advantages should determine new concepts demanding alternative, or simply not yet generalized, design instruments. In particular it is about public participation in the creation of new development visions and the application of land use regulations.

Keywords: urban regeneration, urban design, local development management

* Dr hab. inż. arch. Aleksander Noworól, prof. UJ, Instytut Spraw Publicznych, Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie.

1. Wstęp

Rewitalizacja staje się coraz ważniejszym elementem procesów zarządzanie rozwojem lokalnym. Wynika to z rosnącej świadomości takiego kształtowania środowiska przestrzennego człowieka, które szuka rozwiązań polegających na intensyfikacji i przestrzennym zagęszczeniu nowych interwencji urbanistycznych. Koncentrowanie działań prorozwojowych na obszarach wcześniej zagospodarowanych przynosi, pomimo przejściowo zwiększonych kosztów, wiele korzyści. Powinny one determinować tworzenie koncepcji projektowych przez poszerzenie warsztatu urbanisty i architekta.

2. Rewitalizacja jako wyzwanie polityki rozwoju

We współczesnym świecie wyzwaniem dla polityki publicznej staje się intensyfikacja i zagęszczenie przestrzenne rozwoju lokalnego. Wymaga to powszechnej akceptacji dla dwóch ważnych celów o charakterze strategicznym.

Pierwszym z owych celów jest – w warunkach kraju, który w ostatnich 65 latach przeszedł fazę uprzemysłowienia – **reurbanizacja** znacznych obszarów miast, powiązana z polityką kontroli nad procesami suburbanizacji. Wtórna urbanizacja wiąże się bezpośrednio z rewitalizacją miejską, obejmującą interwencje na terenach poprzemysłowych oraz regenerację społeczną i gospodarczą zdegradowanych śródmieść i pauperyzujących się, a niekiedy niszczejących, powojennych osiedli mieszkaniowych. Warto podkreślić wzmiankowane już korzystne procesy, które wiążą się z rewitalizacją. Należą do nich:

– ograniczanie ingerencji w środowisko naturalne poprzez intensywne wykorzystanie zagospodarowanych wcześniej terenów (korzyść dla środowiska),
– zwiększenie zwartości miasta, co wiąże się z wykorzystaniem istniejących sieci miejskich oraz niższym niż w przypadku ekstensywnego zagospodarowania kosztem zarządzania infrastrukturą komunalną (korzyść dla budżetu publicznego),
– szansa na integrację społeczną i wyrównywanie standardów życia osób zamieszkałych w terenach dotkniętych zjawiskami kryzysowymi (korzyść społeczna).

Kolejnym celem i zarazem wyzwaniem dla rozwoju skoncentrowanego w ośrodkach miejskich jest – w dobie globalizacji – zakorzenienie procesów zmian w wartościach **endogenicznych** dzielnicy, obszaru czy kraju. Tereny zurbanizowane upodabniają się do siebie, szczególnie w aspekcie kulturowym. Taka unifikacja obniża konkurencyjność miast i obszarów metropolitalnych, na którą w coraz większym stopniu składa się wizerunek i lokalna czy narodowa specyfika. Celem działania władz publicznych powinno być kreowanie endogenicznych wizji przyszłości terenów, identyfikujących lokalne zasoby, walory i własne ścieżki rozwoju. Jednym z ważnych aspektów owej endogeniczności jest, wracający w teorii urbanistyki i architektury, temat tzw. *genius loci*, czyli specyfiki miejsca. Warto pamiętać, że w globalizującym się świecie owa unikatowość przestrzenna nabiera wymiaru marketingowego. Nie jest już tylko artystyczną inspiracją poszukiwań formalnych, ale staje się narzędziem promocji i poprawy konkurencyjności lokalnej.

Zmienia się paradygmat zarządzania publicznego, w a w tym – zarządzania rozwojem lokalnym. Żyjemy w dynamicznie zmieniającym się społeczeństwie, które M. Castels określa jako „społeczeństwo sieci" [1]. W istocie obserwujemy wokół siebie, jak hierarchiczny porządek, w którym było – i ciągle często jest – miejsce na odrębne domeny: „władzy", „administracji" i „społeczeństwa", przekształca się w wielowymiarową strukturę, w której przenikają się międzyorganizacyjne oddziaływania podmiotów z różnych szczebli zarządzania terytorialnego (krajowych, regionalnych, lokalnych) i różnych sektorów (publicznego, gospodarczego, społecznego). Bardzo dobrze tę nową sytuację opisuje koncepcja tzw. **zarządzania wielopasmowego** – *Multilevel Governance*. Zarządzanie takie „opisuje zmieniające się relacje między aktorami funkcjonującymi w ramach określonego systemu politycznego, usytuowanymi na jego różnych poziomach i w różnych sektorach." [8, 9]. Współczesne wyzwania planistyczne wymagają nowych, oddolnych strategii opartych na większej spójności, zgodzie społecznej i wzajemnej akceptacji. Zmiany społeczne i kulturowe wymagają nowych postaw w sferze wzajemnej akceptacji dla różnorodności. Determinuje to zarówno rozumienie tego, czym jest dzisiaj rozwój lokalny, jak i to, jak powinny być kształtowane związane z tym rozwojem procesy.

We wcześniejszym publikacjach autor definiował **rozwój terytorialny** (w tym – rozwój lokalny) jako takie ukierunkowanie zmiany terytorium, które, stymulując siły sprawcze, jakimi są: przedsiębiorczość, równoważenie czynników endo- i egzogenicznych oraz konkurencyjność, prowadzi do procesów negentropowych, obejmujących:

– wzrost złożoności, różnorodności i elastyczności elementów podsystemów (przestrzennego, społecznego, gospodarczego),
– podniesienie zdolności autoregulacji podsystemów,
– zwiększenie innowacyjności (kreatywności, proaktywności) podsystemów,
– dostosowanie dynamiki zmian ciągłych i nieciągłych do potrzeb własnych i wpływu otoczenia,
– zintensyfikowanie kontaktów z otoczeniem [4].

Szeroko rozumiana rewitalizacja jest jednym z procesów rozwoju lokalnego. Jej zakres przedstawić można przez pryzmat celów. Jeśli cele te ograniczymy zaledwie do poprawy stanu środowiska przestrzennego, to obejmować one powinny:
– ograniczanie ingerencji w środowisko naturalne przez intensywne wykorzystanie zagospodarowanych wcześniej terenów;
– zapewnienie ładu funkcjonalno-przestrzennego osadnictwa przez regulowanie powiązań infrastrukturalnych, zwłaszcza w dziedzinie transportu;
– utrzymywanie takiej jakości środowiska kulturowego, która pozwala realizować nowe funkcje, a przy tym zapewnia odpowiednie standardy zdrowotne oraz w sferze bezpieczeństwa;
– kreowanie endogenicznych wizji przyszłości terenów rewitalizowanych, co powinno mieć także wymiar społeczny, uwzględniający potrzeby i aspiracje mieszkańców i użytkowników.

Powyższe cele ukierunkowują wykorzystanie odpowiednich instrumentów zarządzania procesami rewitalizacji[1]. W kontekście dalszych wywodów warto zauważyć, że projekty rewitalizacji realizujące wymienione cele wymagają interdyscyplinarnego podejścia i wielopłaszczyznowej współpracy: teoretyków, analityków procesów rozwojowych, władz, a wreszcie praktyków wdrażających w życie cele i koncepcje odnowy obszarów kryzysowych. Do tej grupy należą w szczególności projektanci, kreujący wizje i sposoby ich wdrażania. Współpraca taka oparta być powinna na otwartości i stałym procesie wzajemnego uczenia się. Wiedza interdyscyplinarna, tak niezbędna w animowaniu procesów rozwoju lokalnego, stanowi warunek konieczny, lecz niewystarczający do skutecznego wdrażania procesów rewitalizacji. Potrzebna jest też odpowiednia postawa wobec przekształcanej rzeczywistości przestrzennej, społecznej i gospodarczej.

3. Projekty rewitalizacji

Projekty tworzone w procesie rewitalizacji obejmują szerokie spektrum problemowe od przekształceń zabudowy, przez interwencje urbanistyczne po planowanie zagospodarowania przestrzennego. W kontekście zarządzania rozwojem oraz celów, które stawiają sobie władze, przekształcając obszary kryzysowe, zasadniczą kwestią jest postawa urbanisty i architekta wobec zjawisk degradacji przestrzennej, wykluczenia społecznego czy zapóźnienia gospodarczego, a dopiero w dalszej kolejności liczy się warsztat twórczy. Jakość rozwiązań funkcjonalno-przestrzennych i walory kompozycyjne odgrywają zawsze istotną rolę w procesach przekształceń, jednak ich wpływ na skuteczność odnowy jest ograniczony[2].

Refleksja na temat postaw twórczych w projektowaniu przekształceń miejskich sięgać może odległych doświadczeń historycznych. Projekty rewitalizacji to pole aktywności twórczej, która skupiona jest na żmudnej pracy z lokalnymi uwarunkowaniami, czyli na aktywnościach czasem – choć nie zawsze – odległych od poszukiwań formalnych. Kluczowym wyzwaniem projektów rewitalizacji, w większym stopniu niż w innych obszarach projektowania, jest szeroko rozumiany dialog. Chodzi tu o **dialog z wycinkiem zastanej rzeczywistości**, która ma kilka wymiarów: społeczny, przestrzenny i gospodarczy. W opinii piszącego, najważniejszy jest wymiar społeczny – najtrudniejszy do zmian, najbardziej wrażliwy na błędną interwencję i – paradoksalnie – najbardziej nieświadomy istoty rewitalizacji [Por. Gigler, Tötzer, Knoflacher, 2004; Muzioł-Węcławowicz (red.), 2010].

Każdy fragment miasta, czy to będzie tkanka starej lub nowej zabudowy miejskiej, czy teren poprzemysłowy, można – w zależności od dostępnych środków finansowych – właściwie dowolnie przekształcać. Po pierwsze, można przyjąć doktrynę określaną tradycyjnie jako *renouvellement*, co oznacza oczyszczenie terenu z pozostałości starszej zabudowy i nowe zagospodarowanie. Taka doktryna projektowa jest zwykle najkorzystniejsza ekonomicznie i pozwala deweloperom na swobodną grę rynkową. Daje też szanse architektom na tworzenie odważnych formalnie rozwiązań. Wadą opisywanego rozwiązania jest abstrahowanie od istniejących uwarunkowań społecznych. Nie można bez znacznych kosztów społecznych eksmitować populacji całych dzielnic mieszkaniowych. Taka relokacja ludności, stosowana w Europie Zachodniej w latach 50. i 60. kończy się przeniesieniem problemów w inne

miejsce [7]. Warto pamiętać o opisywanym rozwiązaniu tylko wtedy, gdy teren jest niezabudowany, a pozostająca tkanka urbanistyczna, czy architektoniczna nie przedstawia żadnych wartości.

Inne podejście do rewitalizacji polega na tym, by – poszukując lokalnego *genius loci* – pokusić się o ujawnienie złożonej specyfiki miejsca. I tu wyróżnić można dwie sytuacje. Gdy obszar nie jest zamieszkany, tylko ograniczenia finansowe stanowić mogą barierę wizjonerskiego przekształcenia go. Odnosi się to głównie do projektów adaptacji wartościowej architektury przemysłowej na cele mieszkaniowe, kulturalne czy edukacyjne. **Istotą dialogu jest w tym wypadku konfrontacja charakteru zastanej przestrzeni z wizją twórczą projektanta**.

Jeśli proces odnowy dotyczy zamieszkanej tkanki miejskiej, sytuacja staje zupełnie inna i innym wymaganiom sprostać powinien architekt/urbanista. Podstawową kwestią staje się **dialog ze społecznością lokalną zamieszkującą obszar kryzysowy**, często obarczoną zjawiskami marginalizacji. Społeczność ta powinna być traktowana zarazem jako podmiot projektu i przyszły użytkownik, ale też – zwykle – czynnik hamujący procesy zmian. Otwiera się tu szerokie pole dyskusji nad tzw. gentryfikacją skutkującą – pośrednio – głębokim przekształceniem społecznym i gospodarczym.

Podnieść zatem trzeba kwestię partycypacji społecznej w opracowaniu projektu rewitalizacji. W szczególności chodzi tu o włączanie mieszkańców w procesy tworzenia wizji rozwojowych oraz o stosowanie takich zapisów planistycznych, które zintegrują pomysły i koncepcje z zasadami rozwoju zrównoważonego w sferze środowiskowej i społecznej. W ramach rewitalizacji partycypacja mieszkańców objąć powinna nie tylko udział w planowaniu interwencji (planowaniu przestrzennym, projektowaniu urbanistycznym/architektonicznym). Dotyczyć powinna również procesu decyzyjnego oraz możliwości współfinansowania. Współdziałanie takie jest możliwe w ramach partnerstwa publiczno-społecznego, w postaci: partnerstwa sektora publicznego i trzeciego sektora lub partnerstwa lokalnego jako współpracy podmiotów publicznych i mieszkańców (także niezorganizowanych), obejmującej identyfikację potrzeb, planowanie i realizację inwestycji (np. programy remontów i modernizacji).

4. Wnioski

Złożoność procesu rewitalizacji wymusza na urbaniście/architekcie konieczność otwartego podejścia do projektu przekształceń dzielnic kryzysowych. Istotnym warunkiem sukcesu jest przy tym wsparcie działań odnowy przez urząd i/lub władze lokalne. Zasadne jest włączanie udziału mieszkańców na wszystkich etapach procesu rewitalizacji w zakresie szerszym niż wynikający z przepisów prawa. To odpowiednia postawa architekta i zestaw stosowanych przez niego narzędzi w procesie dialogu z mieszkańcami przesądzą o sukcesie rewitalizacji. Kluczową rolę odgrywa przy tym także samorząd lokalny. Do warunków koniecznych skutecznego uczestnictwa zaliczyć należy:

– poprawę komunikacji na osi: struktury samorządowe–inwestor/zarządca nieruchomości–mieszkaniec;
– wsparcie procesu rewitalizacji przez gminę poprzez pozyskanie i ukierunkowanie środków finansowych oraz mediację pracowników urzędu z mieszkańcami;
– animowanie i wdrożenie bezpośrednio przez samorząd gminy instrumentów edukacyjnych kierowanych do mieszkańców (w tym za pośrednictwem mass mediów, organizacji pozarządowych, instytucji edukacyjnych);
– przyjęcie przez samorząd i zarządcę nieruchomości co najmniej celów i standardów działania wszystkich uczestników procesu rewitalizacji, w tym projektantów odpowiedzialnych za bezpośrednie kontakty z mieszkańcami;
– zapewnienie mechanizmów monitoringu i ewaluacji procesu partycypacji w rewitalizacji oraz nadzoru nad działaniami podejmowanymi przez urząd, zarządców nieruchomości i projektantów.

Powyższy wykaz stanowi minimum tego, co należy przedsięwziąć, by powstał osadzony w realiach społecznych projekt rewitalizacji. Każdy element wydaje się istotnym uwarunkowaniem tego procesu.

Przypisy

[1] Narzędzia zarządzania procesami rozwoju lokalnego stanowią odrębną dziedzinę wiedzy, nie rozwijaną w niniejszym opracowaniu.

[2] Oczywiście pomijając rozwiązania nieprofesjonalne i błędne z punktu widzenia wymagań środowiskowych i społecznych.

Literatura

[1] Castels M., *Społeczeństwo sieci*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.

[2] Gigler U., Tötzer T., Knoflacher M., *Examples of Revitalised Urban Industrial Sites Across Europe. Final Report,* Systems Research 2004.

[3] Muzioł-Węcławowicz A. (red.), *Przykłady rewitalizacji miast,* Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2010.

[4] Noworól A., *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007.

[5] Noworól, A. *Rewitalizacja jako wyzwanie polityki rozwoju*, [w] K. Skalski, *O budowie metod rewitalizacji w Polsce – aspekty wybrane*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010.

[6] Noworól A, Noworól K., *Prospołeczne instrumenty zarządzania na przykładzie procesów rewitalizacji*, organizacja i kierowanie – Organization and Management, Komitet Nauk Organizacji i Zarządzania PAN – Szkoła Główna Handlowa, 3/2009 (137).

[7] Skalski K., *Rewitalizacja we Francji zarządzanie przekształceniami obszarów kryzysowych w miastach*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2009.

[8] Sroka J., *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe, Teoria i praktyka,* Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009.

[9] Szczerski K., *Administracja publiczna w modelu zarządzania wielopasmowego, Wyzwania dla rozszerzonej Unii Europejskiej – przypadek Polski,* Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2005.