

EKONOMICZNE MECHANIZMY DEGRADACJI I REWITALIZACJI OBSZARÓW ZDEGRADOWANYCH – REGULACJA CZY PROGRAM OPERACYJNY



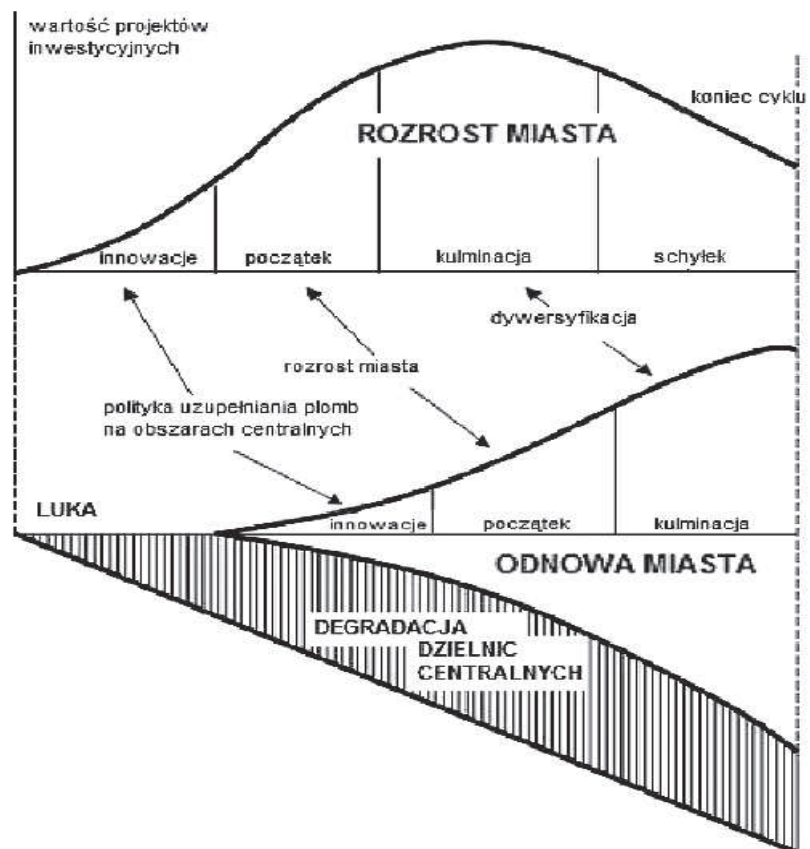
dr Aleksandra Jadach-Sepiolo
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
Instytut Finansów Korporacji i Inwestycji

K.F. Boulding, analizując rozwój miast, napisał, że „wzrost tworzy formę [miasta], ale forma ogranicza wzrost”¹. Proces zmian, jakie dotyczą miasta, to kolejne fazy budowy, degradacji, przekształcania i odnowy. Badania prowadzone przez E. Lichtenberger² w Zachodniej Europie pokazują, że fazy rozrostu i odnowy miasta nie następują po sobie w kolejności, ale w skali całego miasta są współbieżne (Rysunek 1).

W powojennej historii krajów zachodnich wyludnianie się śródmieść oraz ich degradacja techniczna i społeczna sprzęgały się z rozrostem miast i powstawaniem na jego obrzeżach atrakcyjnych dzielnic, będących odpowiedzią deweloperów na popyt ze strony dobrze sytuowanych gospodarstw domowych, które odchodziły z zatłoczonych, pozabawionych zieleni i terenów rekreacyjnych terenów centralnych. W wyniku migrowania lepiej sytuowanej ludności ze stref centralnych na peryferie, obszary śródmiejskie (zwłaszcza w wielkich miastach) zaczęły tracić swój dotychczasowy prestiż. Ich wizerunek w oczach mieszkańców i potencjalnych inwestorów pogarszał się, a złą sławę potęgował wzrastający poziom patologii społecznych, przestępczości, narkomanii i alkoholizmu. Słabsza ekonomicznie, gorzej wykształcona ludność nie przywiązywała większej wagi również do stanu technicznego budynków, co dodatkowo obniżało atrakcyjność centralnych lokalizacji i wpływało na marginalizację centrów miast³. Zadziałało klasyczne sprzężenie zwrotne: ludzie bogatsi odchodzili z powodu wrastającego w dzielnicy ubóstwa, poziom ubóstwa

Rysunek 1

Rozwój miasta – faza rozrostu i faza odnowy miasta



Źródło: Lichtenberger E., 1990, *Stadtverfall...*, wg Paal, M., 2008, *The end...*, s. 135.

¹ „Growth creates form, but form limits growth” (Boulding K., 1956, *Toward a General Theory of Urban Growth*, [w:] *Population Theory and Practice*, The Fress Press, Glenoe, Illinois, s. 120, wg Bourne L.S., 1969, *Location Factors in the Redevelopment Process: A Model of Residential Change*, „*Land Economics*”, vol. 45, nr 2, s. 184).

² Lichtenberger E., 1990, *Stadtverfall und Stadterneuerung*, „*Beiträge zur Stadt- und Regionalforschung*”, t. 10, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien, wg Paal M., 2008, *The End of the Viennese Way? Changing Strategies and Spatial Impacts of Soft Urban Renewal in the Austrian Capital*, „*Investigacion y Desarrollo*”, vol. 16, nr 1, s. 133-135.

³ Por. Markowski T., 1999, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 127.

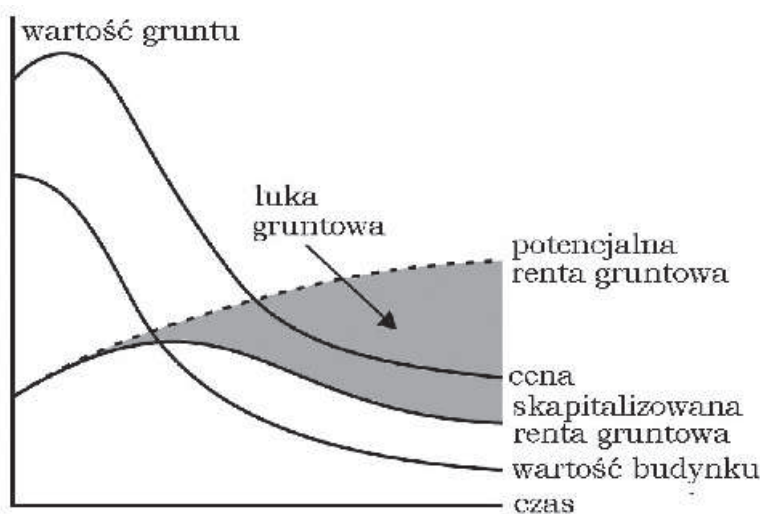
zaś wzrastał, ponieważ odchodzili z dzielnicy ci, którzy mogli temu zaradzić. E. Lichtenberger stwierdziła jednak, że wraz z rozrostem miasta, część podmiotów może być zainteresowana powrotem do dzielnic centralnych. Głównym czynnikiem, który według niej będzie na to wpływał, jest uciążliwość transportu i jego wzrastające koszty wynikające ze stale zwiększającej się liczby mieszkańców dzielnic podmiejskich, którzy próbują codziennie dojechać do miasta. Tendencje reurbanizacyjne nie są inicjowane spontanicznie, a raczej uwiadcniają się dopiero wtedy, gdy prowadzona jest świadoma polityka ożywiania śródmieść, początkowo poprzez atrakcyjne plomby zabudowy o wyższym standardzie, a potem poprzez wspieranie inwestycji prorozwojowych.

Zaproponowany przez E. Lichtenberger schemat jest dużym uproszczeniem i odnosi się do terenu całego miasta. Na potrzeby dalszej analizy warto zejść do poziomu jednego kwartału miejskiego i, korzystając z modelu N. Smitha, prześledzić kolejne stadia życia budynków na jego terenie. Tuż po wybudowaniu budynku jego wartość jest największa, ponieważ jest on wyposażony przynajmniej w podstawowe udogodnienia oczekiwane na rynku, a więc właściciel może uzyskać z niego maksymalny dochód. Skapitalizowana renta gruntowa (aktualna wartość renty gruntowej dostosowana przez właściciela do sposobu użytkowania gruntu przez najemcę), w koncepcji luki renty gruntowej N. Smitha, jest w tym punkcie równa potencjalnej rencie, jaką może uzyskać właściciel z najlepszego możliwego sposobu użytkowania gruntu. Nie ma więc na tym etapie rozbieżności w dochodach potencjalnych i uzyskiwanych realnie. Jeżeli właściciel odpowiednio do potrzeb lokatorów modernizuje nieruchomość, dbając o dopasowanie jej do potrzeb, a także do ogólnego standardu mieszkań w sąsiedztwie, przez stosunkowo długi czas po oddaniu do użytku nieruchomości różnica między rzeczywistą i potencjalną rentą może być zerowa (Rysunek 2).



Rysunek 2

Fazy cyklu życia nieruchomości a renta gruntowa w modelu N. Smitha⁴



Źródło: O'Sullivan D., 2002, *Toward micro-scale spatial modeling of gentrification*, „Journal of Geographic Systems”, nr 4, s. 253.

W swoim modelu N. Smith zakłada dodatkowo, że niektóre nieruchomości „starzeją się” szybciej niż inne ze względu na szczególne cechy wyróżniające ich lokalizację, mieszkańców lub intensywność użytkowania. Właściciele takich nieruchomości, stając przed koniecznością wynajęcia mieszkań najemcom o niższych dochodach, nie będą w stanie przy niższych czynszach w wystarczająco szybkim tempie ulepszać nieruchomości, aby zdobyć bogatych lokatorów. Rzeczywista wartość renty gruntowej w tych nieruchomościach będzie się więc systematycznie obniżać, a luka (*rent gap*) między potencjalną wartością a rzeczywistą wartością nieruchomości będzie się powiększać. W momencie, w którym luka ta jest wystarczająco duża, aby zmiana sposobu użytkowania była opłacalna, następuje według N. Smitha odnowa.

Jeśli budynek jest położony w dzielnicy, w której nie występuje przestrzenna koncentracja zjawisk degradacji, zmiany stanu technicznego i cykl odnowy nie napotyka na zewnętrzne zakłócenia. Jeśli jednak budynek położony jest na obszarze kryzysowym, powrót do początkowych dochodów przy pomocy jedynie generalnego remontu może nie być możliwy, ponieważ oddziaływanie okolicznych zdegradowanych budynków nie pozwala na zamknięcie cyklu odnowy i przywrócenie maksymalnej wartości renty gruntowej z danej nieruchomości.

W pewnym uproszczeniu, w krajach europejskich wyróżnić można dwa zasadnicze typy obszarów kryzysowych o znacznej koncentracji zjawisk degradacji technicznej i społecznej.

Pierwszy to obszary centralne monokulturowych miast (np. w Szwecji czy w Wielkiej Brytanii), w których większość mieszkańców stanowiły osoby zatrudnione w przemyśle. Robotnicy tracąc pracę i źródło utrzymania nie mogli pozwolić sobie na uiszczanie opłat czynszowych w wysokości umożliwiającej regularne remonty. Przeważnie problem dotyczył całych dzielnic mieszkaniowych, w których brak remontów przyczyniał się do powolnego niszczenia substancji budowlanej. Zdegradowane tereny nie przyciągały nowych mieszkańców, traciły natomiast bardziej mobilnych, którzy przekwalifikowali się i odchodzili do nowych miejsc pracy, chcąc wyrwać się ze zdegradowanego obszaru. W konsekwencji procesy degradacji pogłębiały się, zwłaszcza że odchodzenie bardziej mobilnych mieszkańców przyczyniało się do stopniowego tworzenia na zdegradowanych terenach ognisk ubóstwa i wykluczenia społeczno-ekonomicznego.

Drugi to wielkie osiedla mieszkaniowe budowane począwszy od lat 50-tych XX wieku aż do późnych 70-tych przeznaczone często, zwłaszcza w Niemczech, Francji i Holandii na

⁴ Wykres przedstawia zmiany wartości nieruchomości w czasie, zaciemniony obszar to luka gruntowa (*rent gap*).

mieszkania socjalne w ramach budownictwa społecznego⁵. Mechanizmy uruchamiające spiralę degradacji były w tym przypadku powiązane z niewielkim zaangażowaniem mieszkańców w utrzymanie budynków w nie pogorszonym stanie. Osiedla te były też jednymi z pierwszych ofiar suburbanizacji, ponieważ dobrze sytuowane gospodarstwa domowe przenosiły się najszybciej z dużych osiedli na tereny podmiejskie do własnych domów. Podobnie, jak w poprzednim przypadku na terenach zostawali na stałe tylko niemobilni i ubodzy. Osiedla te stawały się także rezerwuarem tanich mieszkań, które zaczęli dość szybko wybierać imigranci, jako bazę noclegową.

Mechanizmy opisywane w przypadku obu typów obszarów określane są w literaturze jako filtracja rynku mieszkaniowego. Pierwotnie model filtracji obrazował różnice w cyklu życia nieruchomości zamieszkiwanych przez ludzi z wyższych i z niższych grup dochodowych. Pierwsze spostrzeżenia sformułował w tym zakresie H. Hoyt⁶ na podstawie obserwacji zmian cen nieruchomości w Chicago w latach trzydziestych XX wieku. Zauważył on, że gospodarstwa domowe uzyskujące wysokie dochody są skłonne w długim okresie opuścić dzielnice śródmiejskie i przenieść się do droższych, nowo w budowanych domów na przedmieściach. W grupie tej H. Hoyt zaobserwował dużo większą skłonność do przeprowadzki niż do poprawy standardu obecnie zajmowanego mieszkania. Proces filtracji postępował powoli, można go było zaobserwować początkowo tylko w odniesieniu do poszczególnych mieszkań. Z biegiem czasu, gdy coraz większa liczba rodzin najmujących mieszkania od właściciela danej nieruchomości była zdolna do zapłaty tylko niższego czynszu, właściciel był zdolny do przeprowadzenia coraz mniej kosztownych remontów i modernizacji⁷, a więc właściwie nie mógł już liczyć na pozyskanie nowych bogatych najemców w związku z ich wysokimi wymaganiami. Ponieważ w grę wchodziła moda na konkretną lokalizację, mechanizm ten dotyczył nie tylko poszczególnych nieruchomości, ale także całych obszarów. Opinia o dzielnicy również zmieniała się systematycznie i kolejne nieruchomości przesuwają się w dół w hierarchii mieszkaniowej (*filter down*)⁸. Poziom dochodów z nieruchomości obniżał się do pewnego poziomu, w którym właściciel nieruchomości był skłonny ją wyburzyć.

Model ten nie uwzględniał rehabilitacji technicznej budynku i przywrócenia mu zdolności do generowania dochodów bez wyburzenia. Wyburzenie było ostatnią fazą cyklu życia i było traktowane jako punkt wyjścia do nowego stanu równowagi.

W podobny sposób do zagadnienia cyklu życia budynków i ich zespołów podchodził A. Zagożdżon⁹, który po fazie inicjalnej, wypełnienia i kulminacji, a więc rozwoju części miasta, wymieniał fazę recesji prowadzącą do powstania odłogu miejskiego. Dopuszczał on natomiast sytuację, w której skupienie w rękach inwestorów wystarczającej liczby parcel, aby działanie mogło być opłacalne, prowadzić ma według A. Zagożdżona do sanacji, określanej jako „formowanie zabudowy odmiennej niż dotychczasowa, innych funkcji budynków, co wiąże się także z innymi zasadami rozplanowania”¹⁰. Taka koncepcja zakłada przynajmniej częściowe wyburzenia, a poza siłami rynkowymi nie zostali wskazani inni aktorzy procesu sanacji.

Czy jednak wyburzenie musi kończyć pierwszy cykl życia budynku lub zespołu budynków? Odpowiedź na to pytanie ma fundamentalne znaczenie dla polityki rewitalizacji. Z pewnością nie wszystkie budynki można wyburzyć odnawiając dzielnicę. W teorii ekonomii trudno znaleźć wytyczne do wskazania, jakie typy budynków powinny pozostać. Jedynie gruntowna, i co ważne – za każdym razem indywidualnie prowadzona – kalkulacja kosztów/korzyści społecznych wyburzenia lub odnowy budynku, kosztów/korzyści prywatnych

właścicieli z wyburzenia lub odnowy oraz alternatywnych kosztów/korzyści wyburzenia i odnowy dla społeczności i prywatnych właścicieli pozwala na określenie ekonomicznej efektywności wyburzenia bądź odnowy budynku. Władza publiczna decydując o podejmowaniu działań mających wydobyc obszar z kryzysu, dokonuje wyboru między wyburzeniem i ponownym zagospodarowaniem terenu a rewitalizacją, która mimo posiadania w swoim instrumentarium działań inwestycyjnych także wyburzeń zakłada raczej remonty i modernizację istniejącej substancji, a więc działania bardziej kosztowne od wyburzeń. Jak ocenić zatem, czy podejmowanie przez władzę publiczną – zwłaszcza w skali całego obszaru, miasta czy kraju – działań bardzo kosztownych jest racjonalne?



⁵ „Termin „budownictwo społeczne” oznacza względnie tanie mieszkania czynszowe lub własnościowe dla osób, których dochody nie przekraczają określonego pułapu. Termin „budownictwo” lub „mieszkalnictwo społeczne” stosowany jest także do programów powszechnego, publicznego, taniego, dostępnego budownictwa w poszczególnych krajach, w kontaktach międzynarodowych i w celach porównawczych jako pojęcie wymagające jednak każdorazowo skonkretyzowania. [...] W najszerszym ujęciu budownictwo społeczne oznacza budownictwo mieszkaniowe korzystające z pomocy publicznej w celu zapewnienia mieszkania o przyzwoitym standardzie osobom, które nie mogą go pozyskać na wolnym rynku” (Łukasz D., Pol A., 2007, *Budownictwo socjalne w krajach Unii Europejskiej*, [w:] Karpowicz E. (red.), *Studia BAS. Polityka mieszkaniowa*, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa, s. 156).

⁶ Hoyt H., 1939, *The Structure and growth of residential neighbourhood in American Cities*, Federal Housing Administration, Washington.

⁷ W modelu filtracji przyjęto założenie, że właściciele nieruchomości nie pozyskują środków na remonty z innych źródeł niż czynsze.

⁸ Por. Polko A., 2005, *Miejski rynek mieszkaniowy i efekty sąsiedztwa*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Katowice, s. 34-39.

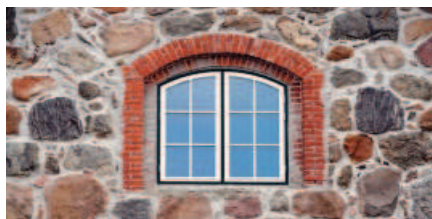
⁹ Zagożdżon A., 1982, *Miasto jako przedmiot badań geograficznych*, [w:] Jałowiecki B. (red.), 1982, *Miasto jako przedmiot badań naukowych. Refleksje po 10 latach*, „Górnośląskie Studia Socjologiczne”, t. 15, wg Jałowiecki B., 2002, *Zarządzanie rozwojem aglomeracji miejskiej*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok.

¹⁰ Tamże, s. 116.

W europejskiej literaturze ekonomicznej brakuje tego typu rozważań¹¹, więcej uwagi poświęcono problematyce niedoskonałości rynku i teorii planowania urbanistycznego. Ten deficyt teoretycznej podbudowy prowadzonej w krajach europejskich polityki odnowy miast jest jeszcze bardziej widoczny, jeśli prześledzi się raporty dotyczące efektywności tej polityki w krajach o dłuższej tradycji prowadzenia tego typu działań. Zarówno w Wielkiej Brytanii¹², jak i w Holandii¹³, które przodują w zakresie ilości środków wydanych na rewitalizację i różnorodności rozwiązań stosowanych w polityce rewitalizacyjnej, skuteczność tych działań poddawana jest daleko idącej krytyce. Wobec tej fali krytyki, braku pogłębionej analizy zasadności prowadzenia polityki rewitalizacji w ekonomicznej literaturze europejskiej oraz przedłużającego się w Polsce okresu tworzenia polityki rewitalizacji w Krajowej Polityce Miejskiej¹⁴, wydaje się potrzebne poddanie analizie zasadność jej prowadzenia. W związku z tym pierwszym problemem prowadzenia polityki rewitalizacji wydaje się zagadnienie racjonalności interwencji władzy publicznej w funkcjonowanie rynku miejskiego.

Interesujące i wcale nie zdezaktualizowane opracowania dotyczące zagadnienia racjonalności prowadzenia polityki rewitalizacji pochodzą z lat 1950–1980, kiedy w USA próbowano właśnie na gruncie teorii ekonomii uzasadnić prowadzone działania rewitalizacyjne. W USA wprowadzono w 1949r. *Housing Act*, w którym jako główny cel rządu stawiano zapewnienie godziwych warunków życia i zamieszkania każdej amerykańskiej rodziny. W tym kontekście pojawił się w amerykańskiej literaturze przedmiotu problem racjonalności prowadzenia rządowej polityki odnowy i pytanie, czy rządowy program rzeczywiście przyniesie zamierzone skutki. Polegał on¹⁵ na rehabilitacji części zdegradowanych lub standardowych budynków oraz wyburzeniach obiektów, które przestały spełniać swą funkcję bądź standardy budowlane. Wątpliwości wzbudzała sama rehabilitacja budynków. D.H. Webster, zajmujący się analizą ekonomicznych skutków planowania przestrzennego, wskazywał na fakt, że wyburzenie budynku i postawienie nowego jest mniej kosztowne niż działania remontowe, a zwłaszcza remont generalny, i pytał: skoro nie jest to opłacalne dla pojedynczego podmiotu, jak może być opłacalne dla rządu¹⁶.

Odpowiedź nie dotyczyła stricte opłacalności. Jako punkt wyjścia do analizy zasadności prowadzenia polityki rewitalizacji z poziomu centralnego, D.H. Webster przyjął założenie, że istnieje pewien, zależny od stopnia degradacji, koszt społeczny, który ponosi lokalna społeczność zamieszkująca zdegradowany obszar. Koszt ten obejmuje zarówno rzeczywiście ponoszone wydatki na utrzymanie policji, służb interwencyjnych (policja, pogotowie ratunkowe, straż pożarna), jak i koszty ukryte: niski poziom zdrowia publicznego i dobrobytu (uzależnienie od pomocy społecznej i świadczeń socjalnych). Koszty są ściśle związane z warunkami życia, mierzonymi stanem technicznym budynków mieszkalnych. Ponieważ usunięcie tych kosztów przyniesie profity całej społeczności, a nie konkretnym osobom, D.H. Webster stwierdził, że jest to wystarczająca przesłanka do interwencji rządowej, sugerując, że podmioty prywatne nie podejmą się odnowy, ponieważ nie będą skłonne do ponoszenia w pojedynkę zwiększonych kosztów dla dobra całej wspólnoty.



Dyskusję z takim rozumowaniem podjęli O. Davis i A. Whinston. Przyjęli oni, że stan degradacji (określany jako *blight*¹⁷) wykazuje trzy właściwości:

- działania remontowe pojedynczych inwestorów nie przynoszą efektów,
- tylko skoordynowane działania wobec całego obszaru przynoszą skutki,
- korzyści z rewitalizacji przeważają nad kosztami, po uwzględnieniu kosztów i korzyści społecznych¹⁸.

Według O. Davisa i A. Whinstona przeszkodą w odnowie obszaru zdegradowanego jest brak koordynacji działań zmierzających do odnowy. Stwierdzili oni, w przeciwieństwie do D.H. Webstera, że nie jest to wystarczająca przesłanka do interwencji w postaci rządowego programu odnowy obszarów zdegradowanych, a jedynie powód do wprowadzenia regulacji prawnych skłaniających podmioty prywatne do działania dla osiągnięcia wspólnego celu. Zgodnie z ich podejściem regulacje te powinny obejmować:

- prawny nakaz doprowadzenia budynków do stanu technicznego wskazanego przez prawo budowlane,
- zalegalizowaną prawnie możliwość wywłaszczenia nieruchomości przez rząd lub władzę lokalną w sytuacji niezastosowania się do powyższego nakazu¹⁹.

¹¹ Por. Kemeny J., 1992, *Housing and social theory*, Routledge, London.

¹² Przykładowo, w opublikowanym ostatnio raporcie fundacji *new economics foundation* (nef) ostrej krytyce poddana została brytyjska polityka rewitalizacji. Zarzucono politykom, że koncentrują się na „medialnych” efektach, wybierając projekty, których efekty są łatwo mierzalne, nie troszcząc się o to, czego zmierzyć się nie da. Tymczasem, jak wynika z badań NEF sytuacja w najbardziej zdegradowanych społecznie dzielnicach Wielkiej Brytanii pozostaje w dużej mierze niezmienną od trzydziestu lat. Jako alternatywę wobec nieefektywnej polityki rządowej, konsultanci z fundacji proponują innowacyjne projekty, inicjowane przez społeczności lokalne i realizowane przy współudziale głównie sektora prywatnego z marginalnym udziałem władz lokalnych (Lawlor E., Nicholas J., 2008, *Hitting the target, missing the point: How government regeneration targets fail deprived areas*, *new economics foundation*, http://www.neweconomics.org/gen/z_sys_PublicationDetail.aspx?PID=250). Podobnie krytyczna jest analiza P. Gripaios z Uniwersytetu w Plymouth, który twierdzi, że po ponad 35 latach prowadzenia polityki rewitalizacji, nadal brytyjskie miasta mają ogromne problemy i to w większości na tych samych obszarach, co przed 35 laty (Gripaios P., 2002, *The Failure of Regeneration Policy in Britain*, „Regional Studies”, vol. 36, nr 5, s. 568-569).

¹³ Holenderska polityka rewitalizacji nie była nigdy przedmiotem tak zaostrej krytyki jak brytyjska, jednak wskazywano na jej ograniczone skutki, zwłaszcza społeczne i ograniczoną przydatność w rozwiązywaniu skomplikowanych problemów miast (Hulsbergen E., Stouten P., 2001, *Urban renewal and regeneration in the Netherlands. Integration lost or subordinate?*, „City”, vol. 5, nr 3, s. 328-331).

¹⁴ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014, *Krajowa Polityka Miejska*, I projekt, Warszawa, marzec 2014.

¹⁵ Podobnie jak współczesne europejskie programy rewitalizacji, zwłaszcza niemieckie programy przebudowy miast („Przebudowa miast nowych krajów związkowych” – *Stadumbau Ost* oraz „Przebudowa miast starych krajów związkowych” – *Stadumbau West*).

¹⁶ Webster D.H., 1958, *Urban Planning and Municipal Public Policy*, Harper&Brothers, New York, s. 494-497.

¹⁷ *Blight* (ang.) – tu: zniszczenie, degradacja.

¹⁸ Davis O., Whinston A., 1961, *The Economics of Urban Renewal*, „Law and Contemporary Problems”, vol. 24, nr 1, s. 105.

¹⁹ Tamże, s. 105.

Takie regulacje wymuszają na właścicielach nieruchomości poprawę stanu technicznego nieruchomości pod groźbą ograniczenia prawa własności bądź nawet utraty go. O ile jednak wprowadzenie takich regulacji w stosunku do właścicieli nieruchomości może być skutecznym środkiem wymuszania odnowy, o tyle problemy obszarów zabudowanych przez budynki komunalne nie mogą zostać w ten sposób rozwiązane. O ile więc wprowadzenie regulacji prawnych jest w pewnych warunkach racjonalne, nie dla każdego obszaru może być skuteczne.

W przypadku budownictwa komunalnego O. Davis i A. Whinston argumentowali, że problem degradacji wynika ze zbyt niskich dochodów ludności i że właśnie w tej konkretnej sytuacji konieczna jest interwencja rządowa w postaci redystrybucji dochodów (np. w postaci dodatków mieszkaniowych dla osób zamieszkujących te budynki). Zasilone subsydiami gospodarstwa domowe mogłyby poprawić swoje warunki mieszkaniowe. Oczywiście jest to możliwe jedynie przy założeniu, że przeznaczyłyby ten dodatkowy dochód właśnie na cele mieszkaniowe, a ponieważ jest to dalece nierealne, rządowe środki w programach odnowy były i są w praktyce przeznaczane na konkretne inwestycje (m.in. remonty, modernizacje)²⁰. Przy czym efekty tych działań z powodu braku konserwacji szybko z powrotem ulegają deprecjacji.

Sytuacja opisana powyżej dotyczy budownictwa komunalnego, jednak podobne działania mogą być podejmowane również wobec budynków należących do właścicieli prywatnych, bądź mogą oni uzyskać subwencję z przeznaczeniem jej na konkretne działania inwestycyjne w swoich budynkach. Racjonalność takich działań poddał dyskusji H.O. Nourse. Objęcie odnową całego obszaru zdegradowanego będzie, zgodnie z jego analizą powodować, że popyt na odnowione mieszkania wzrośnie, a wartość nieruchomości zwiększy się. Wobec tego właściciele nieruchomości będą skłonni podnieść stawki czynszów²¹. Dotychczasowi mieszkańcy, zwykle ubodzy, będą w ten sposób zmuszeni do przeznaczenia większej części swoich normalnych dochodów na czynsz. W stosunku do zamożnych osób, dla których czynsz

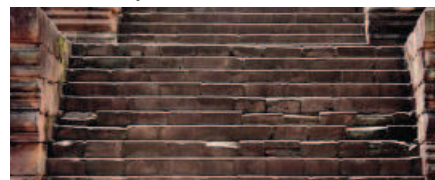
będzie stanowił zawsze mniejszą część dochodów, będą oni mieli mniejszą siłę rynkową i w konsekwencji prawdopodobnie będą zmuszeni do opuszczenia dotychczas zajmowanych mieszkań i znalezienia mieszkania w tańszej lokalizacji. Wiąże się to zwykle z powrotem do gorszych warunków mieszkaniowych. Można więc powiedzieć, że takie rozwiązanie, w którym rząd oferuje subwencję właścicielowi nieruchomości z przeznaczeniem na remont, bądź finansuje podejmowane przez niego działania remontowe, może zadziałać przeciwnie i uruchomić procesy rugowania (*displacement*) charakterystyczne dla gentryfikacji.

W tym miejscu pojawił się kolejny problem polityki odnowy: kolejność celów. W późnych latach sześćdziesiątych XX wieku katalog celów programów odnowy w rządowych programach odnowy był już bardzo rozbudowany i obejmował:

- likwidację slumsów i odnowę mieszkaniowych obszarów zdegradowanych w miastach,
- zmniejszenie ubóstwa,
- zapewnienie dobrych warunków mieszkaniowych i infrastrukturalnych ludności, również ze slumsów i obszarów zdegradowanych,
- ekonomiczne ożywienie centrów miast,
- osiągnięcie i/lub utrzymanie równowagi między ubogimi i średniozamożnymi mieszkańcami terenów śródmiejskich,
- wprowadzenie usług i „czystego” przemysłu na tereny śródmiejskie²².

Cele te nie były przez środowisko naukowe przyjmowane jako oczywiste, podlegały krytyce i ocenie. Zauważano, jak już wspomniano, że likwidacji slumsów musi towarzyszyć rozsądna polityka mieszkaniowa, przeciwdziałająca przenoszeniu ich mieszkańców na inne tereny bez faktycznej zmiany warunków mieszkaniowych. Właśnie potrzebą połączenia różnorodnych działań mających na celu odnowę obszaru, zaczęto uzasadniać konieczność prowadzenia polityki odnowy. Na podstawie przedstawionych powyżej koncepcji stało się bowiem jasne, że fragmentaryczne interwencje nie rozwiążą problemów zdegradowanych terenów, ale najczęściej przenoszą je tylko w przestrzeni i odsuwają nieco w czasie. Jako racjonalne i skuteczne zaczęto uznawać jedynie interwencje kompleksowe, ukierunkowane na realizację kilku z wymienionych celów.

Postulowano nie tylko uszeregowanie celów polityki odnowy, ale również nadanie im skwantyfikowanej formy i opracowanie systemu ewaluacji rezultatów prowadzonych działań. Debatę na ten temat zapoczątkowała w 1967r. praca J. Rottenberga, dotycząca możliwości zastosowania analizy kosztów i zysków (*cost-benefit analysis*) w odniesieniu do projektów odnowy miast²³. Do kwantyfikacji celów zachęcali R. Piron²⁴ oraz J. Heinberg²⁵. Obaj naukowcy skarżyli się jednak na trudności w pozyskiwaniu danych, które mogłyby mierzyć efektywność odnowy²⁶.



²⁰ Tamże, s. 107-112.

²¹ Nourse H.O., 1966, *The Economics of Urban Renewal*, „Land Economics”, vol. 42, nr 1, s. 70-71.

²² Por. Rottenberg J., 1967, *Economic Evaluation of Urban Renewal*, The Brookings Institution, Washington, s. 123-130.

²³ Wzbudziła ona duże kontrowersje i rozpoczęła ożywioną debatę między przedstawicielami amerykańskiego środowiska ekonomistów zajmujących się problematyką rozwoju miast, która rozgrywała się na łamach różnych czasopism w formie kolejnych recenzji książki profesora J. Rottenberga.

²⁴ Piron R., 1968, *Economic Evaluation of Urban Renewal*. Book review, „The Journal of Finance”, vol. 23, nr 4, s. 731.

²⁵ Heinberg J., 1968, *Economic Evaluation of Urban Renewal*. Book review, „The American Economic Review”, vol. 58, nr 4, s. 1029.

²⁶ W dużym stopniu ówczesna debata przypomina dzisiejsze poszukiwania mierników efektywności rewitalizacji miast. W dalszym ciągu podstawowym zarzutem wobec stosowanych mierników jest lepsze odwzorowanie technicznych aspektów rewitalizacji w stosunku do aspektów społecznych czy ekonomicznych. Tymczasem sama informacja o poprawie stanu technicznego niewiele wnosi, ponieważ nie znając społecznych stosunków na obszarze rewitalizacji nie można ocenić, czy poprawa ta będzie długotrwała, czy szybko budynki wrócą do stanu sprzed rewitalizacji.

W modelowy sposób efekty i trwałość odnowy nieruchomości na obszarach zdegradowanych przedstawił L.D. Schall²⁷, odwołując się do teorii efektów zewnętrznych, w tym wypadku powodujących rozlewanie się skutków degradacji poszczególnych nieruchomości na ich otoczenie. Zakładał on, że istnieją trzy scenariusze prowadzenia działań o charakterze rewitalizacyjnym na obszarze zdegradowanym:

- 1/ konkurencja (równowaga konkurencyjna) między właścicielami nieruchomości na zdegradowanym obszarze,
- 2/ kooperacja (równowaga kooperacyjna),
- 3/ interwencja sektora publicznego.

Podstawowe założenie modelu to rozproszona własność nieruchomości na terenie zdegradowanym²⁸.

Ad 1/

W warunkach konkurencji wszyscy właściciele nieruchomości na danym terenie dążą do maksymalizacji swoich zysków, nie biorąc pod uwagę wpływu, jaki ich działania wywierają na wartość okolicznych nieruchomości.

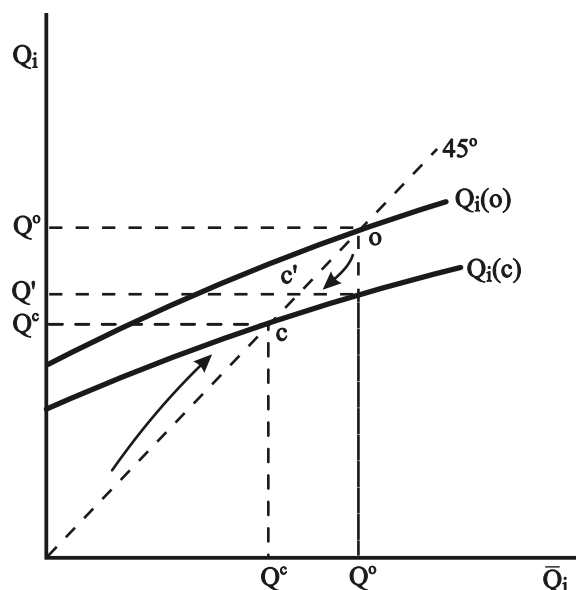
Jeśli oznaczy się jako Q_i skwantyfikowaną jakość nieruchomości, należy zauważyć, że każdej wartości Q_i odpowiada pewien poziom nakładów inwestycyjnych, które musiały zostać poniesione w celu jej osiągnięcia. Zakłada się, że zależność między poziomem tych nakładów a wartością Q_i jest wprost proporcjonalna. Jeśli idąc dalej, definiuje się funkcję $I_i(Q_i)$ jako funkcję obrazującą obecną wartość nakładów inwestycyjnych na osiągnięcie i utrzymanie poziomu Q_i w punkcie równowagi początkowej c , to dochód (V_i) z nieruchomości i jest różnicą między wpływami z czynszów po opodatkowaniu ($R_i(Q_i, \bar{Q}_i)$) i wartością $I_i(Q_i)$:

$$V_i = R_i(Q_i, \bar{Q}_i) - I_i(Q_i).$$

Wpływy z czynszów zależą natomiast zarówno od jakości nieruchomości i , jak i od średniej jakości nieruchomości w sąsiedztwie (\bar{Q}_i). Ponieważ każdy właściciel nieruchomości maksymalizuje wpływy z nieruchomości, traktując \bar{Q}_i jako dane z góry, więc krańcowe dochody z nieruchomości zrównują się z krańcowymi nakładami niezbędnymi na osiągnięcie i utrzymanie Q_i . Wobec tego, punkt równowagi początkowej wyznaczony jest przez przecięcie krzywej Q_i z krzywą 45° (por. Rysunek 3).

Rysunek 3

Zależność między jakością poszczególnych nieruchomości a przeciętnym poziomem jakości nieruchomości w okolicy (model L. Schalla)



Źródło: Schall L.D., 1976, *Urban Renewal Policy...*, s. 614.

Początkowa równowaga w warunkach konkurencji, jest w tym modelu stabilna. Jeśli nawet, np. w wyniku interwencji władzy lokalnej prowadzącej program rewitalizacji, przeciętny poziom jakości nieruchomości w danej okolicy wzrośnie z \bar{Q}_i do Q^o , to każdy z właścicieli będzie dążył do osiągnięcia punktu c' , w którym zgodnie z przebiegiem krzywej poziomu jakości nieruchomości i będzie maksymalizował swoje dochody z nieruchomości. Utrzymanie równowagi w punkcie o jest w warunkach konkurencji nierealne, ponieważ żadnemu z właścicieli nie opłaca się ponosić nakładów na utrzymanie poziomu jakości $Q_i(o)$. L. Schall twierdzi, że zaniechają oni ponoszenia nakładów inwestycyjnych aż do osiągnięcia punktu c' , jako nowego punktu równowagi. Na tej podstawie sugeruje on, że trwałość efektów działań rewitalizacyjnych przy rozproszonej własności jest możliwa do osiągnięcia tylko w sytuacji, gdy interwencja nie kończy się z chwilą osiągnięcia nowego poziomu jakości $Q_i(o)$, ale prowadzona jest dalej w celu długotrwałego utrzymania nowego poziomu jakości.



Ad 2/

Podwyższenie wpływów z nieruchomości może skłonić właścicieli do utrzymania stanu równowagi w punkcie c' , jednak wymaga to od nich wspólnego działania. L. Schall twierdzi, że kooperacja ta może być spontaniczną decyzją właścicieli nieruchomości jedynie przy założeniu braku kosztów transakcyjnych. Jeśli jednak założenie to zostanie uchylone, kooperacja jest możliwa tylko jako odpowiedź na zachęty tworzone przez sektor publiczny, bowiem żaden z właścicieli nieruchomości nie zyska przy kosztach transakcyjnych wystarczająco dużo na odnowie obszaru by podejmować współpracę. Kooperacja jest jednak wystarczającą gwarancją utrzymania poziomu jakości odnowionych nieruchomości w punkcie o . Musi być jednak długotrwała, a jej trwałość powinna podlegać kontroli sektora publicznego. Zerwanie kooperacji spowoduje powrót do równowagi c poprzez przejściowe stadium c' .

²⁷ Schall L.D., 1976, *Urban Renewal Policy and Economic Efficiency*, "The American Economic Review", vol. 66, nr 4, s. 612-629.

²⁸ Dodatkowo L. Schall wprowadził założenia upraszczające: brak zróżnicowania między nieruchomościami całym obszarem zdegradowanym, jednorodność sposobów użytkowania terenu (jedynie funkcje mieszkaniowe) oraz stosunkowo niewielka wielkość obszaru zdegradowanego w skali miasta, powodująca że zmiany cen usług miejskich na tym terenie nie oddziałują na całe miasto.

Ad 3/

Interwencja sektora publicznego jest w modelu przedstawiona jako redystrybucja dochodów na obszarze rewitalizowanym, ochrona estetycznych wartości itp., a więc działania które – przy założeniu racjonalnego postępowania właścicieli nieruchomości – nie będą przedmiotem ich działań, ponieważ w bezpośredni sposób nie wpływają na ich dochody z nieruchomości. Zarówno działania rewitalizacyjne, jak i utrzymywanie ich trwałych rezultatów wymaga w tej sytuacji ciągłych nakładów sektora publicznego²⁹.

Przedstawiony powyżej model w uproszczony sposób opisuje oddziaływanie działań rewitalizacyjnych na inne nieruchomości w sąsiedztwie. Istotnymi osiągnięciami modelu są:

- dyskusja trwałości przeprowadzonych działań rewitalizacji w warunkach rozproszenia własności na terenach rewitalizowanych,
- wskazanie sytuacji, w których nieodzowna wydaje się interwencja sektora publicznego, mająca na celu utrzymanie wyników rewitalizacji.

Model ten powstał w końcu lat siedemdziesiątych XX wieku, w okresie kiedy silnie dyskutowane były na gruncie nauk społecznych koncepcje rozwoju lokalnego i jest silnie osadzony w neokenesowskiej koncepcji rozwoju egzogenicznego³⁰. Siłą napędową rewitalizacji jest tutaj zdecydowanie sektor publiczny, który podejmuje działania podnoszące poziom jakości nieruchomości. Uwzględniając niską skłonność do kooperacji właścicieli nieruchomości na obszarze zdegradowanym i ich dążenie jedynie do maksymalizacji własnych wpływów przy minimalizowaniu nakładów na remonty i modernizację, L. Schall pokazał, że raz podjęta interwencja na obszarze zdegradowanym musi w zasadzie oznaczać ciągłą kontrolę, jeśli nie ciągłe interwencje, na tym obszarze. Jest to ważny wniosek, jednak w kontekście koncepcji rozwoju endogenicznego, wskazujących na możliwość kooperacji w celach rozwojowych między właścicielami nieruchomości i innymi interesariuszami na terenach zdegradowanych, można założyć, że są jednak możliwe zakończenie i sukces programu rewitalizacji.



W tekście przedstawiono przegląd literatury zachodniej dotyczącej odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób stwarzać podstawy interwencji na obszarach zdegradowanych, poprzez:

- ogólnokrajowy program zintegrowanych działań mających na celu odnowę obszaru realizowany przez władzę publiczną
- czy
- powszechne regulacje ustawowe.

Pytanie to powraca obecnie w trakcie prac nad Krajową Polityką Miejską i Narodowym Programem Rewitalizacji, którego instytucjonalne i regulacyjne oprzyrządowanie jest jednym z istotnych pytań początkowych.

Skuteczność obu rodzajów interwencji publicznej nie jest w oparciu o przedstawione teorie jednoznacznie możliwa do weryfikacji. W przypadku, gdy regulacje ustawowe nakazują właścicielom nieruchomości zbliżone w czasie prowadzenie działań mających na celu odnowę obszaru, ze strony władzy publicznej potrzebna jest jedynie koordynacja i monitorowanie podejmowanych działań. Jednak w sytuacji, gdy właściciele z powodu braku regulacji lub niestosowania się do nich (z różnych przyczyn w tym zwłaszcza ekonomicznych) nie podejmują działań rewitalizacyjnych, regulacje powinny zostać uzupełnione o program rewitalizacyjny o charakterze interwencyjnym, pomagający zintegrować działania właścicieli i władzy publicznej dla realizacji interesu publicznego (niekoniecznie tożsamego z kategorią prawną celu publicznego). Trudno więc mówić o stopniowaniu skuteczności obu rodzajów regulacji, należy traktować je raczej jako komplementarne części składowe modelu polityki rewitalizacji danego kraju. Zarówno w przypadku wprowadzania rozwiązań legislacyjnych, jak i programu rewitalizacyjnego zmiana systemowa powinna zostać poprzedzona studium wykonalności (m.in. obejmującym dokładną analizę struktury własności na obszarach kryzysowych, skali degradacji i postaw społeczności lokalnych wobec rewitalizacji) i oceny skuteczności projektowanych zmian.



Należy pamiętać, że finansowanie programu rewitalizacji ze środków publicznych (pochodzących z podatków dochodowych) jest niczym innym jak rodzajem subwencji krzyżowej, a więc wykorzystywaniem przez władzę publiczną monopolistycznej pozycji w zakresie gospodarowania środkami przeznaczonymi na funkcjonowanie państwa. Środki te, wykorzystywane na rzecz obszarów kryzysowych, odpływają w ten sposób z miejsc, gdzie też mogłyby służyć rozwojowi. Dlatego tak istotne jest osadzenie działań rewitalizacyjnych w polityce rozwoju i wspieranie wychodzenia obszaru z kryzysu poprzez działania wzmacniające powiązania obszaru z rozwojem całego miasta. Szczególnie istotna wydaje się pieczołowitość w delimitacji obszarów przeznaczonych do rewitalizacji. W tym przypadku również wskazana jest komplementarność regulacji ustawowych i programów rewitalizacji: regulacja ustawowa jako akt prawa powszechnego nie może formułować kryteriów operacyjnych, a jedynie ogólne wyznaczniki kryzysu (np. spadek poziomu jakości obszaru jako miejsca zamieszkania i pracy, niedopasowanie do standardów prawa budowlanego). Ich doprecyzowanie musi przebiegać na podstawie analizy zjawisk kryzysowych w kraju lub regionie, a więc w fazie analitycznej przygotowywania programu rewitalizacyjnego.

²⁹ L. Schall postuluje wprowadzenie obciążeń fiskalnych, które mogłyby pokrywać te wydatki (np. TIF – *tax incremental financing*).

³⁰ Koncepcja rozwoju egzogenicznego wiązała się z przypisywaniem podstawowej roli rozwojowej czynnikowi zewnętrznemu w stosunku do rozwijającej się jednostki terytorialnej, z reguły interwencji władzy centralnej bądź regionalnej. Część koncepcji rozwoju egzogenicznego podporządkowana była doktrynie neoliberalnej, która upatrywała w interwencjach władzy centralnej jedynie przyczyn zakłóceń w rozwoju jednostek terytorialnych, część zaś doktrynie neokenesowskiej, która odwracała kolejność wynikania: to niedoskonałości rynku były przesłanką do podjęcia interwencji państwa na obszarze jednostki terytorialnej, która odczuwała skutki dysproporcji rozwojowych (Kudłacz T., 2008, *Rozwój lokalny*, [w:] Hausner J. (red.), 2008, *Ekonomia społeczna a rozwój*, Skrypt 1, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Krakowskiego Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków, s. 113).

Literatura cytowana

1. Boulding K., 1956, *Toward a General Theory of Urban Growth*, [w:] *Population Theory and Practice*, The Fress Press, Glenoe, Illinois, s. 120, wg Bourne L.S., 1969, *Location Factors in the Redevelopment Process: A Model of Residential Change*, „*Land Economics*”, vol. 45, nr 2.
2. Davis O., Whinston A., 1961, *The Economics of Urban Renewal*, „*Law and Contemporary Problems*”, vol. 24, nr 1.
3. Gripiaios P., 2002, *The Failure of Regeneration Policy in Britain*, „*Regional Studies*”, vol. 36, nr 5.
4. Heinberg J., 1968, *Economic Evaluation of Urban Renewal*. Book review, „*The American Economic Review*”, vol. 58, nr 4.
5. Hoyt H., 1939, *The Structure and growth of residential neighbourhood in American Cities*, *Federal Housing Administration*, Washington.
6. Hulsbergen E., Stouten P., 2001, *Urban renewal and regeneration in the Netherlands. Integration lost or subordinate?*, „*City*”, vol. 5, nr 3.
7. Kemeny J., 1992, *Housing and social theory*, Routledge, London.
8. Kudłacz T., 2008, *Rozwój lokalny*, [w:] Hausner J. (red.), 2008, *Ekonomia społeczna a rozwój*, Skrypt 1, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Krakowskiego Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków.
9. Lawlor E., Nicholas J., 2008, *Hitting the target, missing the point: How government regeneration targets fail deprived areas*, *new economics foundation*, http://www.neweconomics.org/gen/z_sys_PublicationDetail.aspx?PID=250 [data dostępu 12.04.2014].
10. Lichtenberger E., 1990, *Stadtverfall und Stadterneuerung*, „*Beiträge zur Stadt-und Regionalforschung*”, t. 10, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien, wg Paal M., 2008, *The End of the Viennese Way? Changing Strategies and Spatial Impacts of Soft Urban Renewal in the Austrian Capital*, „*Investigacion y Desarrollo*”, vol. 16, nr 1.
11. Łukasz D., Pol A., 2007, *Budownictwo socjalne w krajach Unii Europejskiej*, [w:] Karpowicz E. (red.), *Studia BAS. Polityka mieszkaniowa*, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa.
12. Markowski T., 1999, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
13. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014, *Krajowa Polityka Miejska, I projekt*, Warszawa, marzec 2014.
14. Nourse H.O., 1966, *The Economics of Urban Renewal*, „*Land Economics*”, vol. 42, nr 1.
15. O'Sullivan D., 2002, *Toward micro-scale spatial modeling of gentrification*, „*Journal of Geographic Systems*”, nr 4.
16. Piron R., 1968, *Economic Evaluation of Urban Renewal*. Book review, „*The Journal of Finance*”, vol. 23, nr 4.
17. Polko A., 2005, *Miejski rynek mieszkaniowy i efekty sąsiedztwa*, „*Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamięckiego w Katowicach*, Katowice.
18. Rottenberg J., 1967, *Economic Evaluation of Urban Renewal*, *The Brookings Institution*, Washington.
19. Schall L.D., 1976, *Urban Renewal Policy and Economic Efficiency*, „*The American Economic Review*”, vol. 66, nr 4.
20. Webster D.H., 1958, *Urban Planning and Municipal Public Policy*, Harper & Brothers, New York.
21. Zagożdżon A., 1982, *Miasto jako przedmiot badań geograficznych*, [w:] Jałowicki B. (red.), 1982, *Miasto jako przedmiot badań naukowych. Refleksje po 10 latach*, „*Górnośląskie Studia Socjologiczne*”, t. 15, wg Jałowicki B., 2002, *Zarządzanie rozwojem aglomeracji miejskiej*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok.