

# Aleksandra Jadach-Sepioło

---

## Ewolucja polityki rewitalizacji we Francji i Wielkiej Brytanii w II połowie XX wieku

---

Problemy Rozwoju Miast 5/2-4, 30-41

---

2008

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## EWOLUCJA POLITYKI REWITALIZACJI WE FRANCJI I WIELKIEJ BRYTANII W II POŁOWIE XX WIEKU

**Abstrakt.** Artykuł przedstawia główne etapy ewolucji polityki rewitalizacyjnej w Wielkiej Brytanii i Francji w drugiej połowie XX w., do opublikowania Narodowej strategii rewitalizacji w Wielkiej Brytanii. Punktem wyjścia było zestawienie niezależnego rozwoju polityki rewitalizacji w obu krajach oraz przesłanek, które doprowadziły do nawiązania kontaktu i transferu doświadczeń. Następnie omówiono debatę brytyjsko-francuską i zakres transferu doświadczeń między oboma krajami. Przedstawiono wpływ debaty i transferu doświadczeń na późniejszą politykę rewitalizacji w Wielkiej Brytanii.

**Słowa kluczowe:** rewitalizacja, polityka rewitalizacji, debata brytyjsko-francuska, Narodowa strategia rewitalizacji (*National Renewal Strategy*).

### **Wielka Brytania do początku debaty brytyjsko-francuskiej**

Interesujące rozwiązania dotyczące polityki odnowy osiedli mieszkaniowych zaobserwować można w Wielkiej Brytanii. Analiza ewolucji zmian instytucjonalnych w polityce urbanistycznej tego kraju w powiązaniu z oceną ówczesnych warunków mieszkaniowych i socjalnych dostarczyć może wielu wniosków cennych w polskich warunkach, zwłaszcza przy przedłużającym się braku ustawy o rewitalizacji. W latach powojennych wraz z szybkim rozwojem demograficznym i przenoszeniem się coraz większej liczby ludności do miast okazało się, że istnieje ogromna luka mieszkaniowa. Projektami rewitalizacyjnymi objęte były tereny przemysłowe i biedne dzielnice mieszkań pod wynajem oraz lokali komunalnych, głównie w dzielnicach centralnych (*Odnowa miast...*, s. 41-52). Tereny te były wyłączone z gry rynkowej i kwestię ich odnowy pozostawiono w kompetencji władz samorządowych. Zwiększono uprawnienia samorządów lokalnych w zakresie budownictwa mieszkaniowego, a podstawowym celem realizowanych przez nie projektów było zbudowanie tanich mieszkań dla osób o niższych dochodach. Od późnych lat sześćdziesiątych głównym celem polityków stało się zapewnienie osłon socjalnych oraz dostępu do podstawowych usług osobom pokrzywdzonym przez zmiany ekonomiczne zachodzące w miastach. Nie podejmowano w tym okresie działań mających na celu wspieranie przedsiębiorczości i inwestycji prywatnych na terenach śródmiejskich, a jednocześnie groźba degradacji tych dzielnic była na tyle odczuwalna, że naturalnym rozwiązaniem wydało się przekazanie kompetencji w dziedzinie ich rewaloryzacji sektorowi publicznemu (Parkinson 1990, s. 88). Jednak wraz z dojściem do władzy Margaret Thatcher w 1979 r. rząd starał się coraz bardziej ograniczyć nierentowne

wydatki, zwłaszcza że w latach siedemdziesiątych powstało wiele projektów odnowy<sup>4</sup>, które miały najczęściej charakter czysto restauratorski i nie uwzględniały konieczności przewartościowania roli zarządzania budynkami mieszkalnymi. Zmniejszenie dofinansowania doprowadziło do podupadania dzielnic komunalnych, ponieważ władze lokalne nie dysponowały wystarczającymi środkami na remonty, naprawy i modernizację budynków.

Rząd konserwatystów wprowadził zmiany, które umożliwiły podział kompetencji pomiędzy władzę centralną, samorządową i sektor prywatny. Uznano monopolistyczną pozycję sektora publicznego<sup>5</sup> za główną przyczynę problemów dzielnic śródmiejskich i sektor prywatny znalazł się na zdecydowanie uprzywilejowanej pozycji<sup>6</sup>. Na terenie Anglii utworzono Przedsiębiorstwa Rozwoju Miast (*Urban Development Corporations*), mające na celu przejęcie od władz lokalnych zdegenerowanych obszarów i zrestrukturyzowanie ich przez odpowiednio prowadzone zabiegi finansowe i prawne (w Szkocji i Walii analogiczną funkcję pełniły Agencje Rozwoju Regionalnego). Zainicjowano zmiany mające zachęcić przedsiębiorstwa prywatne do inwestowania, m. in. strefy uprzywilejowane (*enterprise zones*) oraz udogodnienia celne (*free ports*). Wprowadzono również subwencje rządowe dla obszarów zaniedbanych (*urban development grants, urban regeneration grants, city grants*).

Środki finansowe otrzymywały również samorządy, które opracowały biznes-plany, uwzględniające obok pomocy publicznej w przeważającej części wkład własny. Główną ideą tych programów było zaangażowanie sektora prywatnego (*urban development corporations*) w rewitalizację danego obszaru, a także zachęta do wzmożonych inwestycji budowlanych i infrastrukturalnych (Parkinson 1998; Parkinson, Evans 1990). Strategia ta sprawdziła się, na wielu terenach poprawiły się warunki mieszkaniowe i socjalne oraz otworzyły się nowe możliwości na rynku pracy (rewitalizacja londyńskich doków). Powodzenie programów rewitalizacji widoczne było w największym stopniu w latach osiemdziesiątych, zwłaszcza w czasie realizacji programu *City Challenge*, kładącego znaczny nacisk na współdziałanie sektora publicznego i prywatnego. Na początku lat osiemdziesiątych zmieniono również podejście do odnowy budynków mieszkalnych jako procesu. Przestano traktować priorytetowo fizyczną odnowę budynków i zaczęto koncentrować się na właściwym zarządzaniu procesami rewitalizacyjnymi i rehabilitacji zaniedbanych osiedli (*Odnowa miast...*, s. 43-45).

Pierwszym programem rewitalizacji, który uwzględniał nowe trendy, był Projekt osiedli wymagających pierwszeństwa (*Priority Estates Project – PEP*), obejmujący 20 osiedli. Projekt ten był właściwie programem pilotażowym, sprawdził się jednak w tej roli doskonale i uTORował drogę Programowi akcji osiedlowej (*EA – Estate Action*), który mimo ogromnych nakładów finansowych i wielkiego rozmachu dotarł tylko do części potrzebujących odnowy osiedli komunalnych. Konsekwencją ogromnych wydatków było utworzenie specjalnego

---

<sup>4</sup> Mowa tu zarówno o osiedlach wewnątrzmijskich, betonowych, jak i tych, które znajdowały się na peryferiach miast w nieco lepszych dzielnicach. Te drugie jednak w wyniku braków w zarządzaniu przestały cieszyć się dobrą opinią nie tylko u kupujących, ale również u wynajmujących.

<sup>5</sup> Główne zarzuty dotyczyły nierentownych wydatków oraz przerostu biurokracji, zwłaszcza na etapie tworzenia planów zagospodarowania przestrzennego.

<sup>6</sup> Od początku lat 80. XX w. zauważano stopniowe zmniejszanie się funkcji handlowych i rozrywkowych terenów śródmiejskich, które wyludniały się wraz z nastaniem godzin popołudniowych (*5 p.m. flight*). Aby zapobiec tym procesom, tworzone strategie rewitalizacji tych obszarów, mające na celu przede wszystkim utrzymanie ich komercyjnego charakteru [Thomas, Bromley 2000, s. 1404] i nadanie im cech miasta „żyjącego całą dobę” („*24-hour city*”) [Heath, Stickland 1997, s. 170-183].

funduszu, w którym potencjalni nowi właściciele budynków komunalnych gromadziliby środki na ich regenerację (Program wyzwań odnowy osiedli; ERCF – *Estates Renewal Challenge Fund*). Kolejną próbą stworzenia sformalizowanych ram regeneracji dzielnic mieszkalnych stały się Organizacje Akcji Mieszkaniowej (HAT – *Housing Action Trusts*), będące spółkami celowymi (*Urban Development Corporations*), mającymi przejmować zaniedbane osiedla i restaurować je, a następnie monitorować zarządzanie nimi. Wprowadzono też dwa rozwiązania kompleksowe, łączące w sobie klasyczną rewitalizację z rewitalizacją ekonomiczno-socjalną: program *City Challenge* i Zintegrowany budżet odnowy (SRB – *Single Regeneration Budget*). Z biegiem czasu wraz ze zwiększeniem nakładów na rewitalizację wzrosła również satysfakcja najemców w rehabilitowanych osiedlach.

W kolejnych latach problemem rynku nieruchomości stała się przejściowa recesja, która w znacznym stopniu ograniczyła inwestycje, jednak już w latach osiemdziesiątych coraz większą rolę w ożywianiu gospodarczym i kulturalnym zdegradowanych obszarów śródmiejskich w większych miastach Wielkiej Brytanii odgrywały procesy rynkowe (gentryfikacja). Zwiększenie roli procesów rynkowych w regeneracji dzielnic centralnych wynikało przede wszystkim z dążenia rządu M. Thatcher do maksymalnego ograniczenia wydatków publicznych i zatrudnienia w sektorze publicznym na rzecz rozwoju przedsiębiorczości, wspierania indywidualnych inwestycji i wymuszenia na konsumentach ponoszenia rynkowych kosztów większości usług. Z tego względu wzrosło również w tym okresie zaangażowanie sektora prywatnego w edukacji, mieszkalnictwie, opiece społecznej oraz transporcie. Deregulacja dotychczas funkcjonującego systemu ekonomicznego wynikała przede wszystkim z chęci wprowadzenia w Wielkiej Brytanii zmian podobnych do tych, które miały miejsce na wschodnim wybrzeżu Stanów Zjednoczonych. Boston, Nowy Jork, Baltimore, Philadelphia i Pittsburgh zmieniły się w tym okresie z zacofanych i trudnych w zarządzaniu miast (z poważnym problemem rasowym) w zrewitalizowane centra biznesowe, będące wyraźnym wzorem dla miast brytyjskich. Rząd M. Thatcher poświęcił dużo więcej uwagi problemom rozwoju miast niż innym zagadnieniom. W procesach deregulacji:

- 1) ograniczono znacznie wydatki rządowe i wyznaczono ścisłe normy rentowności publicznych przedsięwzięć,
- 2) sprywatyzowano większość miejskich usług lub otworzono dotychczas zmonopolizowane branże na konkurencję prywatnych dostawców,
- 3) udostępniono dużo więcej informacji o stanie miast, także o wpływach podatkowych, o zyskowności przedsięwzięć publicznych, o możliwościach inwestycyjnych, co w znacznym stopniu ułatwiło planowanie i organizację przedsiębiorstwom prywatnym, nie mającym dotychczas możliwości zetknięcia się z zarządzaniem usługami miejskimi (Parkinson 1990, s. 92-93).

Efektom takich działań była poprawa sytuacji mieszkańców i przedsiębiorstw prywatnych, jednak władze pozbawiły się ważnego źródła dochodów, jakim była część podatków miejskich i dochodów ze świadczenia usług miejskich. W tej sytuacji utrudnione zostały dalsze działania mające na celu wspieranie rewitalizacji obszarów, które nie były przedmiotem zainteresowania sektora prywatnego, a mogły być źródłem konfliktów społecznych. W związku z tym w latach dziewięćdziesiątych XX wieku brytyjscy naukowcy podjęli dialog

z francuskimi ekspertami zajmującymi się budowaniem strategii finansowania programów rewitalizacji [Hall, Hickman 2002]. Efektem tego dialogu była współpraca, której efekty zostaną przedstawione w kolejnych podrozdziałach.

### **Francja do rozpoczęcia debaty brytyjsko-francuskiej**

Władze francuskie po zakończeniu II wojny światowej stanęły przed koniecznością usunięcia skutków zniszczeń wojennych. Było to utrudnione, ponieważ luka mieszkaniowa powiększyła się znacznie w wyniku wzrastającej siły grawitacyjnej miast, które przyciągały coraz więcej ludzi (zwłaszcza młodych) do pracy w rozwijającym się przemyśle. Podjęto zakrojone na ogromną skalę prace związane z odbudową, która miała być w dużej mierze finansowana z potrąceń od czynszów, wprowadzonych rozporządzeniem z 28 czerwca 1945 r. Środki te gromadziły Kasy na rzecz Poprawy i Konserwacji Mieszkalnictwa Wiejskiego i Miejskiego, a później Narodowy Fundusz Poprawy Mieszkalnictwa, przekształcony w 1971 r. w Narodową Agencję na rzecz Poprawy Mieszkalnictwa (ANAH). Od początku lat pięćdziesiątych budowano ogromne dzielnice mieszkaniowe na peryferiach wielkich miast (w tzw. strefie urbanizacji priorytetowej) w ramach organizacji Mieszkalnictwo o Umiarkowanym Czynszu (HLM). Zgodnie z III Planem (1958-1961) konieczne było wyburzenie wielu budynków, jednak już w następnym Planie (1962-1965) uwzględniono konieczność konserwacji zabytków, a podpisana 4 sierpnia 1962 r. ustawa Malraux, tworząc strefy chronione, stworzyła zachętę do rewitalizacji obiektów zabytkowych.

Dopiero w latach siedemdziesiątych, w ramach VI Planu (1971-1975) obniżono tempo rewitalizacji zabytków na rzecz likwidacji slumsów (ustawa z Vivien z 1970 r.) i zagospodarowania zajmowanych przez nie terenów, a przede wszystkim restrukturyzacji terenów śródmiejskich. Zarządzanie projektami odnowy we Francji podlegało trzem podstawowym zasadom:

- 1) duże osiedla podmiejskie musiały być traktowane jako część miasta,
- 2) ich rozwój powinien zostać uwzględniony w strategiach i planach długoterminowych,
- 3) należało również jednoznacznie określić podmioty odpowiadające za zarządzanie nimi (*Odnowa miast...*, s. 71-74).

Podkreślano także rolę monitoringu w ocenie dalszego funkcjonowania odnowionych osiedli mieszkaniowych. W związku z różnorodnością zadań stojących przed kadrą zarządzającą tymi procesami konieczne było spójne określenie podstaw zarządzania na każdym etapie funkcjonowania projektu. Próbowano radzić sobie z poszerzaniem się dzielnic podmiejskich, dbano jednak o to, aby włączenie osiedli podmiejskich do miasta było poprzedzone działaniami umożliwiającymi koegzystencję. Ograniczono pojawiające się konflikty komunikacyjne, starano się także ograniczać występowanie tzw. efektu ślepej ulicy (końca miasta), przejawiającego się tym, że mieszkańcy dzielnicy peryferyjnej czują się w dużym stopniu oddaleni od centrum i wielokrotnie nie interesują się funkcjonowaniem miasta jako całości, a jedynie konkretnego obszaru, na którym żyją.

Kolejnym efektem związanym z peryferyjnością dzielnicy jest połączony z poprzednim tzw. efekt bramy do dzielnicy, polegający na tym, że wracający „z miasta” mieszkańiec zaczyna od pewnego miejsca czuć się w swoim, wyraźnie wyodrębnionym otoczeniu i nie

odczuwa związku z całym miastem. Poczucie oddalenia od miasta próbowano zminimalizować przez właściwe planowanie infrastruktury na podmiejskim osiedlu oraz unikanie tzw. efektu labiryntu, czyli powstawania osiedla z nieczytelną numeracją, pełnego ślepych uliczek o podobnych domach, gdzie bez dokładnej znajomości topografii bardzo łatwo się zgubić.

Działania na terenach śródmiejskich zmierzały jednak głównie do utworzenia prawnych ram kontroli czynszów (HLM)<sup>7</sup>, coraz większe znaczenie przypisywano kwestiom socjalnym związanym z postępującą urbanizacją – w latach osiemdziesiątych umieszczano w planach rewitalizację socjalną<sup>8</sup> jako jedno z zagadnień priorytetowych. Akty prawne z lat dziewięćdziesiątych<sup>9</sup> pogłębiły tę kwestię, a w 1997 r. uruchomiono projekt Programowanych operacji poprawy mieszkalnictwa (OPAH), który oprócz celów związanych z budowaniem nowych mieszkań i zapewnieniem mieszkańcom pewnego dachu nad głową podkreślał również potrzebę rewitalizacji starych dzielnic we francuskich miastach i ponownego wykorzystania drzemiących w nich możliwości inwestycyjnych. Podobnie jak w innych krajach kładzono we Francji znaczny nacisk na współdziałanie sektora publicznego i prywatnego, jednak regulacje w ustalaniu wysokości czynszów utrudniały prowadzenie remontów w dzielnicach centralnych, uruchamiając mechanizmy filtracji w dół (*filter down*).

### **Debata brytyjsko-francuska w latach dziewięćdziesiątych XX wieku**

W latach dziewięćdziesiątych ważnym wydarzeniem, przynoszącym znaczny postęp w rozwoju programów rewitalizacyjnych, było nawiązanie dialogu między władzami brytyjskimi i francuskimi, określane mianem angielsko-francuskiej debaty rewitalizacyjnej. Doprowadziło ono do powstania równoległe funkcjonujących programów zarządczych w obu krajach (*National Strategy for Neighbourhood Renewal* w Wielkiej Brytanii oraz *Contrat de Ville* we Francji) (Booth, Green 1996; Scargill 1996, Hall, Hickman 2002). Początkowo władze obu państw działały niezależnie, choć w obu krajach najistotniejszą kwestią stało się wyważenie odpowiednich proporcji między zróżnicowaną przestrzennie polityką rewitalizacji a interesami głównych prywatnych inwestorów angażujących się w programy, a także stworzenie wspólnych spójnych zasad.

Podstawowe podejście do zagadnienia rewitalizacji było tu połączeniem zarządzania strategicznego i polityki gospodarczej na szczeblu lokalnym, ze szczególnym uwzględnieniem wspierania partnerstwa sektora publicznego i prywatnego. Administracyjną koordynację powierzono w Wielkiej Brytanii dwóm instytucjom rządowym: Zintegrowanemu Budżetowi Odnowy (*Single Regeneration Budget*, SRB), Rządowym Biurom do spraw Regionów (*Government Offices for the Regions*, GORs) oraz lokalnym instytucjom zarządczym. Wykonanie projektu podlegało ciągłemu monitorowaniu odpowiedniego Biura do spraw Regionu (Hall, Mawson 1999).

---

<sup>7</sup> W latach sześćdziesiątych nastąpiły znaczne podwyżki czynszów w wyniku rządowych wytycznych, po to aby czynsz pozwalał na dokonywanie niezbędnych napraw i remontów, a także umożliwiał modernizację i konserwację budynku.

<sup>8</sup> W publikacjach francuskich przyjmuje się określenie *urbanistyka środowiskowa* (*urbanisme environnemental*) lub: *polityka społecznego rozwoju dzielnic* (*Odnowa miast...*, s. 85-87).

<sup>9</sup> Istotna jest tu zwłaszcza ustawa z Besson z 1990 r., gwarantująca prawo do mieszkania, a także Ustawa o kierunkach rozwoju miasta (LOV) z 1991 r., precyzująca założenia polityki mieszkaniowej państwa na poziomie lokalnym i ponadlokalnym.

Głównym celem strony brytyjskiej było uczynienie programów rewitalizacji bardziej wszechstronnymi i zależnymi od politycznych decyzji, zwłaszcza że po deregulacyjnej polityce rządów konserwatystów okazało się, że miasta przynoszą bardzo niewielkie dochody. Taka strategia nie przyniosła jednak sukcesów, a program SRB zaczęto określać mianem strategicznej próżni (*strategic vacuum*) (Hall, Hickman 2002, s. 691). Stało się tak głównie z powodu braku wystarczającego wsparcia ze strony rządu, zabrakło również właściwego wykorzystania środków i wiedzy eksperckiej. Nie można odmówić programowi SRB dużej siły oddziaływania na lokalne przedsiębiorstwa, jednak przy braku faktycznego wsparcia ze strony władz lokalnych nie przynosiło ono oczekiwanych efektów.

W tym samym czasie, gdy w Wielkiej Brytanii pojawiały się pierwsze próby wprowadzania *challenge funding*, we Francji opracowywano kontraktowy model zarządzania procesami miejskimi (Marcou i in. 1997). Miał on w wyniku negocjacji doprowadzić do wyznaczenia formalnych granic kompetencji poszczególnych organów rządowych. Efektem końcowym prac nad kontraktowym modelem zarządzania był *Contrat de Ville* (CDV), który stał się osią polityki urbanistycznej Francji.

Po niepowodzeniach SRB władze Wielkiej Brytanii zaczęły analizować sukces francuskiego *Contrat de Ville* (CDV) i stopniowo opierać na nim swoją nową politykę odnowy miast<sup>10</sup> (Legalès, Mawson 1994; Booth, Green 1996; Parkinson 1998). Sukces założeń CDV w Wielkiej Brytanii tłumaczono przede wszystkim tym, że we Francji problemy sąsiedowania ze sobą dzielnic zamieszkałych przez przedstawicieli różnych ras oraz duże migracje bogatej klasy średniej na przedmieścia uwzględniono już w CDV, natomiast administracja Wielkiej Brytanii nie podołała koordynacji tak wielkiego projektu jak odnowa miast sterowana przez organy rządowe w Londynie. Zaczepnięto z CDV sposób decentralizacji władzy odpowiadającej za rewitalizację (we Francji dokonano podziału hierarchicznego na regiony, departamenty i gminy, przy czym fragmentacja systemu administracyjnego doprowadziła do powstania 36 000 gmin, dzielących nawet duże konurbacje). Lokalne władze dostawały dodatkowe subwencje rządowe i pomoc publiczną w sytuacji, gdy starały się budować strategię odnowy miast w porozumieniu z sąsiednimi gminami (Booth, Green 1996). Pilotażowy projekt CDV uruchomiono w 13 miastach w 1988 r., a następnie włączono go w strukturę planowania narodowego Francji. W okresie XI Planu Narodowego (1994-1998) funkcjonowało z powodzeniem 214 CDV opartych na nowo utworzonych przedsiębiorstwach, organizacjach społecznych i strukturach politycznych. W odróżnieniu od brytyjskich programów rewitalizacji obszarowej założenia CDV skoncentrowane były przede wszystkim na poprawie efektywności wykorzystania publicznych środków finansowych i odpowiednim zarządzaniu usługami miejskimi. Początkowo niewiele uwagi zwracano na monitorowanie skutków realizacji programów oraz ich ocenę.

Z brytyjskiego punktu widzenia najważniejszymi osiągnięciami francuskiego projektu CDV były przede wszystkim ramy strategiczne, wstępne plany organizacji zarządzania odnową zaplanowanych do rewitalizacji obszarów oraz określenie dopuszczalnych ram

---

<sup>10</sup> Przedsięwzięciem brytyjskim, które w całości oparto na założeniach francuskiego modelu kontraktowego, był program *New Commitment to Regeneration* wprowadzony przez Regionalne Stowarzyszenie Rządowe (*Local Government Association*) (Hall, Mawson 1999).

czasowych na odnowienie poszczególnych obiektów. Francuskie plany strategiczne doskonale pokazywały ciągłość zarządzania programami rewitalizacji, począwszy od planu narodowego poprzez strategie wewnętrzniejskie aż do planów dotyczących gmin i społeczności lokalnych. Ogromną zaletą francuskiego systemu kontraktowego zastosowanego w programach rewitalizacji było jednoczesne przekazanie dużej liczby uprawnień wykonawczych władzom lokalnym oraz utrzymanie silnej władzy planistycznej i koordynującej w obrębie ministerstw. Rząd był aktywnym partnerem władz lokalnych, jego działania jednak nie ograniczały prac w terenie. Określając czas, w jakim program rewitalizacji obszarowej musiał zostać przeprowadzony, Brytyjczycy skazywali się w dużym stopniu na pośpiech oraz koncentrację na widocznych rezultatach w postaci odnowionych budynków. System francuski preferował systematyczny rozwój i stopniową odnowę rewitalizowanych obszarów (Hall, Hickman 2002, s. 692).

W późnych latach dziewięćdziesiątych w obu krajach zmieniły się ekipy rządzące, co spowodowało również zmiany w polityce urbanistycznej. W Wielkiej Brytanii rząd Partii Pracy ogłosił Narodową strategię odnowy sąsiedztwa (*The National Strategy for Neighbourhood Renewal – NSNR*), wypracowaną przez organ rządowy do walki z wykluczeniem społecznym – *Social Exclusion Unit (SEU)*<sup>11</sup>. We Francji natomiast powstał *Pacte de relance pour la Ville (PRV)*, będący odejściem od modelu kontraktowego i powrotem do programu z początku lat osiemdziesiątych XX wieku (*Développement Social des Quartiers – DSQ*).

### **NSNR w Wielkiej Brytanii**

Narodowa strategia odnowy sąsiedztwa miała być zaprzeczeniem założeń dotychczas prowadzonej w Wielkiej Brytanii polityki rewitalizacji obszarowej. Uznano, że dotychczasowe programy nie potrafiły objąć wszystkich problemów wynikających ze znacznej polaryzacji społecznej i ekonomicznej miast brytyjskich. W związku z tym NSNR była przede wszystkim ukierunkowana na uniknięcie błędów poprzednich inicjatyw. Pierwszą z dróg, jaką wybrano do osiągnięcia tego celu, były drobne podażowe interwencje lokalne, które miały działać katalitycznie na relacje społeczno-ekonomiczne i spowodować zmiany w zatrudnieniu, mieszkalnictwie, poziomie edukacji, statystykach przestępczości oraz chorób społecznych w dzielnicach zagrożonych degeneracją. Pomocą w tej dziedzinie miały zajmować się specjalnie do tego powołane organizacje tzw. Nowego Ładu dla Społeczności Lokalnych (*New Deal for Communities – NDC*) oraz organy SEU finansowane ze skarbu państwa (*Public Service Agreements – PSA*).

---

<sup>11</sup> Rząd powołał *Social Exclusion Unit (SEU)* w 1997 r. jako specjalną komisję odpowiedzialną za identyfikację przyczyn zwiększenia zagrożenia degradacją dzielnic centralnych oraz za przygotowanie spójnej strategii walki z problemami tych dzielnic (przede wszystkim z pogarszającą się jakością substancji budowlanej, z wysokim poziomem przestępczości, bezrobocia, chorób społecznych, w tym narkomanii i prostytucji nieletnich, oraz niskim poziomem szkolnictwa i pojawieniem się analfabetyzmu). W 1998 r. SEU opublikował raport omawiający założenia przygotowywanej już wówczas NSNR (*Bringing Britain Together: a national strategy for neighbourhood renewal*). Sformułowano zawrotną liczbę 600 rekomendacji dotyczących polityki urbanistycznej na zagrożonych degradacją terenach. Dokładne opracowanie NSNR opublikowano dopiero w 2000 r., jednak mimo dużego rozmachu już od początku towarzyszyły jej głosy krytyczne, domagające się bardziej radykalnego podejścia do problemów zagrożonych dzielnic. Postulowano zmianę podejścia do systemu ekonomicznego, złamanie założenia, że w ramach gospodarki narodowej najważniejszy jest stały wzrost konsumpcji, produkcji i zasobu pieniądza oraz traktowanie gospodarki światowej jako zespołu naczyń połączonych o jednym, zdecentralizowanym systemie ekonomicznym (Oatley 2000, s. 86-87, 95).



Drugą metodą wspierania odnowy szczególnie zagrożonych dzielnic było oddziaływanie na kapitał społeczny, zachęcanie najemców i właścicieli mieszkań oraz domów do tworzenia wspólnot mieszkaniowych, mogących korzystać z dofinansowań z budżetu państwa (*Community Empowerment Fund – CEF*). Zwracano również uwagę na dobre strony partycypacji społecznej w procesach odnowy, obwarowując pewne rodzaje dofinansowania koniecznością współpracy władzy lokalnej i mieszkańców (*Tenant Participation Compacts, Housing Investment Programme*).

Trzecią drogą do uniknięcia błędów poprzednich projektów rewitalizacji było aktywne wspieranie współuczestnictwa społeczności lokalnych w pracach nad rehabilitacją zdegradowanych dzielnic. Zachęcano lokalne władze do korzystania z usług świadczonych przez prywatnych dostawców (Hall 2003, s. 269-270).

Cztery główne cele NSNR można opisać jako: ożywienie lokalnej gospodarki na zdegradowanym terenie, aktywizację społeczności lokalnych, usprawnienie świadczenia usług publicznych oraz wspieranie rozwoju kapitału społecznego<sup>12</sup> (SEU 2000, s. 5). Zestawienie celów i sposobów ich realizacji zaproponowanych przez SEU zawiera tabela.

Tabela 1

Podstawowe cele NSNR i sposoby ich realizacji według SEU

Cel	Propozycje realizacji celu
Ożywienie lokalnej gospodarki	1) pomoc dla osób ubiegających się o pracę, 2) zwiększenie liczby miejsc pracy i aktywności biznesowej na danym terenie
Aktywizacja społeczności lokalnych	1) pomoc w identyfikacji głównych problemów dzielnicy, 2) stymulowanie aktywności społeczności lokalnej i wspieranie partycypacji społecznej w odnowie dzielnicy
Usprawnienia w systemie świadczenia usług publicznych w dzielnicy	1) zwiększenie standardu usług świadczonych w zdegradowanych dzielnicach, 2) wykorzystanie raportu o stanie finansów poszczególnych gmin do oceny zapotrzebowania na dofinansowanie z budżetu, 3) dostosowanie świadczonych usług do rzeczywistych potrzeb społecznych na danym terenie, 4) poprawa jakości i dostępności usług świadczonych przez prywatnych dostawców
Wspieranie rozwoju kapitału społecznego	1) ustanowienie jasnych reguł pracy zespołowej i partycypacji społecznej w programie rewitalizacji zdegradowanych dzielnic, 2) strategia wspierania uczestnictwa społeczności lokalnej w odnowie dzielnic zdegradowanych, 3) ustanowienie jasnych zasad oceny wyników i efektywności programów rewitalizacji

Opracowanie własne na podstawie N. Oatley, *New Labour's Approach to Age-old Problems*, „Local Economy”, vol. 15, (2) 2000, s. 88.

Podstawą krytyki NSNR było stwierdzenie, że mimo, iż SEU odżegnywała się od błędów dotychczas opracowywanych programów rewitalizacji obszarowej, stworzyła ona właściwie kolejny taki program, rozszerzony jedynie o hasła zwiększenia partycypacji społecznej. Krytkowano koncentrowanie funduszy publicznych na małych obszarach, podczas gdy w innych dzielnicach sytuacja społeczno-ekonomiczna wcale nie jest zadowalająca. Dodatkowym argumentem był negatywny efekt sąsiedztwa, który powodował, że nieodnowione

<sup>12</sup> *The NSNR, thus, envisages a coalition of policies, resources and people [...] marshaled behind a single strategy involving action on four fronts: reviving local economies; reviving communities; ensuring decent services; leadership and joint working* ([13] 2000, s. 5).

dzielnice w sąsiedztwie tych poddanych rewitalizacji były dużo mniej atrakcyjne dla potencjalnych inwestorów.

Przedmiot krytyki stanowiło również podażowe podejście twórców NSNR do rynku pracy w zdegradowanych dzielnicach. W zglobalizowanej gospodarce trudno oczekiwać, aby wspierane przez rząd przedsiębiorstwa zatrudniające niewykwalifikowanych pracowników były konkurencyjne i rozwiązały problem bezrobocia w dzielnicach o niskim lub bardzo niskim poziomie edukacji (Oatley 2000).

### **Francja – ewolucja modelu kontraktowego**

W połowie lat dziewięćdziesiątych XX w. zaczęła we Francji narastać krytyka kontraktowego modelu odnowy miast, zarzucano CDV, że pomimo szczytnych haseł i dość dużego zaangażowania społecznego nie udało się uniknąć sektorowego podejścia do rewitalizacji dzielnic centralnych. Powołany w 1996 r. rząd Alaina Juppé odszedł więc od założeń Contrat de Ville i zainicjował nowy program rewitalizacji *Pacte de relance pour la Ville* (PRV), który – podobnie jak NSNR – odwoływał się do programów z lat osiemdziesiątych. Program ten nie funkcjonował jednak długo, mimo że jego wprowadzenie wymagało dużego wysiłku administracyjnego. Jego pozostałością jest 717 specjalnych stref (*Zones Urbaines Sensibles* – ZUS), w których przedsiębiorcy mogli korzystać z określonych przywilejów, zależnych od rodzaju i sytuacji ekonomicznej strefy<sup>13</sup> (Scargill 1996). Kolejny rząd, kierowany przez L. Jospina, powrócił do systemu kontraktowego jako głównego schematu organizacji polityki urbanistycznej.

Najważniejszym wydarzeniem kształtującym politykę urbanistyczną Francji końca lat dziewięćdziesiątych było wystąpienie mera Orleanu Jean-Pierre'a Sueura w 1998 r., w którym przedstawił on rządowi raport *Domain la Ville* będący jednocześnie krytyką modelu kontraktowego i wskazaniem jego błędów oraz możliwości naprawy systemu. Raport Sueura krytykował przede wszystkim nadmierną centralizację zarządzania programem CDV oraz duże straty finansowe spowodowane silną biurokratyzacją, domagał się jasnego sprecyzowania celów programów nie w skali ogólnonarodowej, lecz w drodze lokalnej dyskusji, a także uproszczenia procedur realizacji konkretnych rozwiązań. Sueur wskazywał również główne przyczyny degradacji dzielnic centralnych, upatrując ich przede wszystkim w zbytnej koncentracji ubogich gospodarstw domowych na określonych obszarach i tworzeniu tym samym dzielnic wykluczenia ekonomicznego i społecznego. Efektem publikacji raportu stało się jasne określenie podstaw polityki urbanistycznej Francji, opierającej się odtąd na trzech założeniach:

- 1) wspieraniu tworzenia przejrzystych mechanizmów długookresowej współpracy różnych szczebli administracji rządowej w zwalczaniu dzielnic społecznego wykluczenia,
- 2) czasowym ograniczeniu, dokładnym określeniu przestrzennym i poddaniu jasnym regulacjom zarządczym programów rewitalizacji, aby mogły przynosić natychmiastowe efekty,
- 3) organizacji prawnego i instytucjonalnego wsparcia zmniejszenia koncentracji ubogiej ludności w dzielnicach wykluczenia (Hall, Hickman 2002).

---

<sup>13</sup> W 44 najbardziej zdegradowanych społecznie i ekonomicznie strefach małe i średnie przedsiębiorstwa mogły liczyć na 5-letnie zwolnienie z opodatkowania (tzw. *taxe professionnelle*).

Nowa wersja CDV, przeprowadzana w ramach XII Planu Narodowego (2000-2006), została zaprojektowana z dużo większym rozmachem (objęła 2250 gmin – w latach 1994-1999 jedynie 867, oraz pochłonęła 2,7 biliona euro, gdy tymczasem poprzednia 1,6 biliona; akcja informacyjna dotarła do 27 mln osób, poprzednio – do 18 mln). Utworzono nieco więcej biur CDV<sup>14</sup>, przy czym aż 70% z nich działało na terenie dwóch lub kilku gmin. Głównymi polami działania były walka z bezrobociem i aktywizacja ekonomiczna rewitalizowanych terenów, podwyższenie poziomu edukacji, obniżenie wskaźnika przestępczości i odnowa substancji budowlanej.

Polityka urbanistyczna Francji zakładała podejmowanie działań na terenach zdegradowanych do momentu przekształcenia ich w samowystarczalne dzielnice i nadania im nowego miejsca w gospodarce narodowej. Było to oczywiście trudne do osiągnięcia i zmierzania, dlatego również w przypadku nowej wersji CDV trudno mówić o znacznych wymiernych efektach. Powiódł się natomiast w nieco zmienionej formie projekt GPV<sup>15</sup>, który ograniczał się do oceny i klasyfikacji wielorodzinnego budownictwa socjalnego z lat sześćdziesiątych (HLM). W ramach tego projektu udało się ustalić stan większości budynków z tego okresu oraz normy dla wyburzeń i nowych inwestycji socjalnych.

Z okresu XII Planu Narodowego pochodzą również trzy ważne akty prawne, będące wcieleniem w życie wniosków z raportu Sueura. Ustawa Chevènementa (*Loi Chevènement*) z 1999 r. reguluje ponadgminny charakter prac CDV, nakazuje ponadto aglomeracjom miejskim o liczbie ludności powyżej 200 tys. utworzenie urzędu odpowiadającego za jednolite planowanie i zarządzanie problemami mieszkaniowymi. Ustawa Voyneta (*Loi Voynet*) z tego samego roku określa zasady zrównoważonego rozwoju, którym podlegać ma planowanie rozwoju miast i aglomeracji miejskich (*contrat d'agglomération*) oraz wsi (*contrat de pays*). Plany dotyczące odnowy regionów zostały podzielone na dwa rodzaje:

- 1) plany regionalne (*volet régional*), określające politykę rozwoju całego regionu,
- 2) plany terytorialne (*volet territorial*), dotyczące konkretnych inwestycji.

Najistotniejszym aktem prawnym tego okresu była jednak Ustawa Gayssot-Besson, zwana również Ustawą solidarności i odnowy miast (*Loi solidarité et renouvellement urbains* – SRU). Wyjaśniała ona zależności między poszczególnymi szczeblami władzy w odnowionym modelu kontraktowym, przy czym ze względu na przekazanie dużej części uprawnień władzy centralnej była ona uważana za akt częściowej recentralizacji władzy.

Wprowadzono nowe rodzaje planów:

- 1) plan strategiczny (*schéma de cohérence territoriale* – SCOT), zastępujący funkcjonujący do tej pory *schéma directeur*,
- 2) plan lokalny (*plan local d'urbanisme* – PLU) na miejsce dotychczasowego *plan d'occupation des sols* (POS).

Ustawa ta stanowiła również, że aby projekty planu lokalnego i strategicznego były kompatybilne, konieczne jest sporządzanie przed ich wykonaniem trzech ekspertyz:

- 1) raportu o stanie handlu (*schéma d'urbanisme commercial*),
- 2) raportu o stanie mieszkalnictwa (*plan local d'habitat*),

---

<sup>14</sup> W latach 1994-1999 funkcjonowało 215 biur, gdy tymczasem w XII Planie Narodowym już 247.

<sup>15</sup> W czasie XII Planu Narodowego działało 50 biur programu GPV.

### 3) raportu o stanie transportu (*plan des déplacements urbains*).

Ustawa ta dotykała także trzeciego z wniosków raportu Sueura, wprowadzając przepis nakazujący w miastach powyżej 50 tys. mieszkańców lokowanie w każdej gminie (powyżej 1500 mieszkańców) minimum 20% lokali socjalnych. Cel taki miałby być osiągnięty w ciągu 20 lat, przy czym gminy niestosujące się do przepisu zostają obciążone karami pieniężnymi. Główną innowacją ustawy jest wprowadzenie planowania w zakresie handlu, mieszkalnictwa i transportu do planowania miejskiego i uczynienie z tych gałęzi ważnych dziedzin również dla dzielnic zdegradowanych, które do tej pory oceniane były przeważnie jedynie przez pryzmat niskich standardów życia, niszczącej zabudowy i wysokiego bezrobocia (Hall, Hickman 2002, s. 695).

### Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że opisane kraje europejskie podejmowały tyleż samo ciekawych i innowacyjnych akcji zmierzających do odnowy miast, co akcji źle przeprowadzonych i nieefektywnych. W sytuacji, gdy w Polsce nie powstała jeszcze ustawa o rewitalizacji miast, nie można określić polskich procedur odnowy miast. Z tego jednak względu celowe jest zastanowienie się nad wnioskami, jakie płyną dla Polski z prób niemieckich, francuskich czy brytyjskich. Kraje te w znacznie większym stopniu niż Polska mają do czynienia z rozpełzaniem się miast (*urban sprawl*), jednak podobnie do naszego kraju borykają się z dzielnicami wykluczenia, w których patologie społeczne idą w parze z wysokim bezrobociem i degradacją przestrzenną. Ważną tendencją we wszystkich opisywanych krajach jest zwiększanie partycypacji społecznej w procesach odnowy. Bardzo ciekawe rozwiązanie stanowi na przykład schemat *Charette*, który zresztą doczekał się zastosowania również w Polsce.

Wydarzeniem istotnym dla kształtu polityki urbanistycznej w krajach Unii Europejskiej była debata urbanistyczna Francji i Wielkiej Brytanii. Charakterystyczne dla niej jest to, że we Francji zaangażowanie w dyskusji wykazywali eksperci, natomiast w Wielkiej Brytanii środowiska naukowe. Niestety brak współpracy ze strony kół rządowych i praktyków zaowocował słabym dostosowaniem do rzeczywistych warunków, a w konsekwencji porzuconymi rozwiązaniami, które we Francji (choć w nieco zmodyfikowanej formie) okazały się sukcesem.

Inna ważna kwestia to położenie dużego nacisku w krajach europejskich na planowanie zintegrowane. Nie tylko plan odnowy danego obszaru kryzysowego jest istotny dla jego odnowy, należy również zwrócić uwagę na uwarunkowania zewnętrzne (powiązania dzielnicy z innymi dzielnicami czy gminami) oraz na sferę usług publicznych związanych z mieszkalnictwem (handel, transport, edukacja, służba zdrowia i opieka społeczna).

### Literatura

1. Booth P., Green H., 1996, *Six years of urban policy in France: the Contrat de Ville programme*, „Modern and Contemporary France”, vol. 4, nr 2.
2. Hall S., 2003, *The 'Third Way' Revisted: 'New' Labour, Spatial Policy and the National Strategy for Neighbourhood Renewal*, „Planning, Practice&Research”, vol. 18, nr 4.
3. Hall S., Hickman P., 2002, *Neighbourhood Renewal and Urban Policy: A Comparison of New Approaches on England and France*, „Regional Studies”, vol. 36, nr 6.

4. Hall S., Mawson J., 1999, *Challenge Funding, Contracts and Area Regeneration: A Decade of Innovation in Policy Management and Innovation*, Policy Press, Bristol.
5. Heath T., Stickland R., 1997, *The twentyfour hour city concept*, [w:] *Safer City Centres: Reviving the Public Realm*, ed. Oc T., Tiesdell S., Paul Chapman, London.
6. Legalès P., Mawson J., 1994, *Management Innovations in Urban Policy: Lessons from France*, Local Government Management Board, Luton.
7. Marcou G. (red.), 1997, *La Co-opération Contactuelle et le Gouvernement des Villes*, L'Harmattan, Paris.
8. Oatley N., 2000, *New Labour's Approach to Age-old Problems*, „Local Economy”, vol. 15, nr 2.
9. *Odnowa miast. Doświadczenia brytyjskie i francuskie oraz wybrane materiały Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej w Krakowie, Kraków 2000.
10. Parkinson M., 1990, *Political Responses to Urban Restructuring: The British Experience under Thatcherism*, [w:] *Beyond the City Limits: Urban Policy and Economic Restructuring in Comparative Perspective*, ed. Logan J.R., Swanstrom T., Temple University Press, Philadelphia.
11. Parkinson M., 1998, *Combating Social Exclusion: Lessons from Area-based Programmes in Europe*, Policy Press, Bristol.
12. Scargill I., 1996, *Enterprise Zones for France's Suburbs*, „Town and Country Planning”, nr 65 (December).
13. The Social Exclusion Unit (SEU), 2000, *National Strategy for Neighbourhood Renewal: a framework for consultation*, The Cabinet Office, London.
14. Thomas C.J., Bromley R.D.F., 2000, *City-centre Revitalisation: Problems of Fragmentation and Fear in the Evening and Night-time City*, „Urban Studies”, vol. 37, nr 8.

## EVOLUTION OF RENEWAL POLICIES IN FRANCE AN IN THE UNITED KINGDOM IN THE SECOND HALF OF THE 20TH CENTURY

**Abstract.** The paper presents main stages in the evolution of renewal policies in France and in the United Kingdom in the second half of the 20th century, until the publication of the British *National Renewal Strategy*. The starting point was a juxtaposition of independent growths of renewal policies in both countries, as well as premises, which had led to establishing contacts and transferring of the experience. Next, the paper reviewed the French and British debate, as well as the scope of experience transfer between the two countries. The impact of the debate and of the experience transfer upon the later, British renewal policy, was presented.

**Key words:** renewal, renewal policy, French and British debate, National Renewal Strategy

Mgr Aleksandra Jadach-Sepiolo  
doktorantka w Szkole Głównej Handlowej, Warszawa