

**Łukasz Damurski\***

## *Bradford w Wielkiej Brytanii Miasto w procesie regeneracji<sup>1</sup>*

### *1. Upadek przemysłu w miastach Wielkiej Brytanii*

Etapem zwrotnym w powojennej historii Wielkiej Brytanii, mającym niebawem wpływ na rozwój miast, był upadek przemysłu w latach 80. i 90. XX w. Wszelkierona restrukturyzacja gospodarcza spowodowała zamykanie wielu tradycyjnych gałęzi tego sektora (m.in. tekstylnej, wydobywczej, hutniczej i stoczniowej), powodując degradację krajobrazu miejskiego (ryc. 1) i pogorszenie statusu materialnego mieszkańców [5]. I choć pierwsze symptomy deindustrializacji obserwowano już w latach 70. XX w., to jednak ostateczna eliminacja dawnego przemysłu – na którego bazie od XIX w. funkcjonowały obszary miejskie – była dla Brytyjczyków „nagła i gwałtowna” [6].

Procesowi deindustrializacji w Wielkiej Brytanii towarzyszyły następujące zjawiska:

a) decentralizacja aktywności gospodarczej (przeniesienie obiektów handlowych, biurowych i przemysłowych na przedmieścia),

b) przemieszczenia ludności z miast na obszary podmiejskie,

c) przestrzenna koncentracja „zdeprawowanych” (*deprived*) grup społecznych, związana z odpływem zamożnych mieszkańców na przedmieścia [2].

Skutki przemian ekonomicznych, społecznych i przestrzennych, jakie zaszły w Anglii w ostatnich dziesięcioleciach, łatwo jest zaobserwować na przykładzie regionu Yorkshire and the Humber. Dominujący tu przemysł tekstylny, który do niedawna stanowił podstawę gospodarki takich miast jak Leeds, Bradford czy Sheffield, zanikł nie-

mal całkowicie. Kilkaset tysięcy miejsc pracy (głównie w zawodach wykonywanych przez mężczyzn) przestało istnieć, dramatycznie wzrosło bezrobocie, a liczba nowo powstających stanowisk była nieadekwatna do potrzeb [5], [6].

Jest jednak znamienne, że równoległe z upadkiem przemysłu wydobywczego i przetwórczego w Wielkiej Brytanii zaczął się rozwijać „przemysł usługowy” (*service industry*). Nawet w miejscach szczególnie dotkniętych kryzysem pojawiają się nowe formy zatrudnienia, jak na przykład centrum handlowe *Meadowhall* w Sheffield, wybudowane na terenie dawnej dzielnicy przemysłowej [6]. Wzrastająca rola przedsiębiorczości i usług elektronicznych stwarza sprzyjające warunki rozwoju innowacji i pozytywnych przemian w gospodarce miejskiej.

Wiele miast zwróciło się w kierunku kultury i turystyki, próbując wykorzystać wszelkie dziedzictwo, jakie posiadają: czy to średniowieczne, czy industrialne [5]. Niemal każde miasto rozwija dziś coś, co nazwać można jego unikatową atrakcją. Dawne obiekty produkcyjne stają się dziedzictwem kulturowym: we wnętrzach fabryk organizuje się muzea<sup>2</sup>, a dzielnice przemysłowe oferują różnego typu „industrialne doznania” [6].

Źródłem większości tych pozytywnych przemian jest szeroko zakrojona regeneracja obszarów miejskich. Warto przyjrzeć się metodom odnowy miast wypracowanym w Wielkiej Brytanii; niektóre z nich mogą okazać się inspirujące dla polskich planistów, urbanistów i decydentów w sprawach miejskich.

\*Autor jest doktorantem w Katedrze Planowania Przestrzennego Politechniki Wrocławskiej.

<sup>1</sup>Praca naukowa finansowana ze środków KBN w latach 2004–2005 jako projekt badawczy.

<sup>2</sup>Przykładem może być tu miasteczko *Saltire* w pobliżu Bradford, wpisane na listę obiektów Światowego Dziedzictwa Kulturowego, gdzie w dawnych halach produkcyjnych (funkcjonujących do lat 80. XX w.) zorganizowano ekspozycję malarstwa Davida Hockneya, sklep z artykułami artystycznymi i restaurację.



Ryc. 1. Zdegradowany krajobraz (widok z okna Uniwersytetu)

Fig. 1. Degraded landscape (window view at the University of Bradford)

## 2. Regeneracja miast

Ostatnie trzydzieści lat to w Wielkiej Brytanii czas intensywnego rozwoju lokalnej polityki przestrzennej, której celem jest rozwój gospodarczy i regeneracja miast. W języku polskim termin ten został bezpośrednio zaczerpnięty z brytyjskiej praktyki planistycznej (*urban regeneration*).

Chociaż według *Słownika języka polskiego PWN* regeneracja to: 1. *odtworzenie utraconych lub uszkodzonych części ciała [...], tkanek lub komórek organizmów żywych [...]*, 2. *odnawianie, naprawianie uszkodzonych maszyn [...]* lub ich części [16, s. 32], to jednak użycie tego terminu w odniesieniu do miast wydaje się bardzo trafne. Wszak miasta to niemal swego rodzaju „organizmy żywe”, skomplikowane „mechanizmy”.

### 2.1. Historia regeneracji

W historii miast problemy z nimi związane próbowano rozwiązywać na różne sposoby. Jednym z nich była fizyczna likwidacja miejsc zdeprawowanych – w dziewiętnastowiecznym Paryżu Baron Haussmann wyburzał najbiedniejsze dzielnice, w dwudziestym wieku natomiast dość powszechnie równano z ziemią podmiejskie slumsy. Nie rozwiązywało to jednak przyczyn problemu, lecz jedynie jego skutki [10].

W trakcie wielu lat rozwoju regeneracja miast zyskała wiele terminów pokrewnych, jak na przykład „odnowa miast” (*urban renewal*) czy „renesans miejski” (*urban renaissance*). Regeneracja ma także liczne cechy wspólne z rewitalizacją, której celem jest przywracanie poprzedniej wartości obszarom (obiektom), utraconej wskutek zaniedbań, zniszczeń [16].

Rząd brytyjski jest głęboko przekonany o konieczności regeneracji obszarów miejskich, czemu daje wyraz poprzez wiele przedsięwzięć i programów. Także mieszkańcy, politycy i przedstawiciele różnych branż wykazują duże zainteresowanie tym procesem [2].

Wraz z rozwojem projektów regeneracyjnych wzrastała wiedza na temat odnowy miast i pokonywania trudności rozwojowych. I tak, w latach 70. XX w. u podstaw regeneracji leżało założenie, że wzrost ekonomiczny jest blokowany przez brak odpowiednich miejsc dla nowych inwestycji. Władze miejskie w tamtych czasach koncentrowały więc swój wysiłek na likwidowaniu tak pojętych przeszkód stojących przed inwestorami prywatnymi, m.in. poprzez odpowiednie przygotowanie gruntów przemysłowych pod nową zabudowę, zapewnienie odpowiedniej infrastruktury i marketing miejski [4].

O ile jednak strategia oparta na przygotowywaniu terenów przemysłowych na potrzeby nowych inwestycji bywała rzeczywiście skuteczna, to w latach 80. zaczęto stawiać pytania o efektywność takiego podejścia. Okazało się bowiem, że korzyści wynikające z regeneracji opartej na przesłankach wyłącznie ekonomicznych (w tym nowe miejsca pracy) omijały grupy społeczne dotknięte prawdziwym kryzysem. Ponadto, nawet jeśli zregenerowane obszary przemysłowe cieszyły się powodzeniem wśród inwestorów, to często działo się to kosztem innych terenów miejskich, ponieważ do nowych obiektów przenosiły się firmy już wcześniej działające w mieście, które jedynie zmieniały siedziby, pozostawiając po sobie opuszczone dawne lokale. Powstał w ten sposób problem nadmiernej podaży, którego rezultatem był kryzys w branży nieruchomości [4].

W latach 90. w dziedzinie regeneracji ekonomicznej akcent został przeniesiony na edukację i praktykę zawodową, w regeneracji przestrzennej zaś uwagę zwrócono na zwiększenie zagęszczenia tkanki miejskiej, poprzez wprowadzenie planistycznych ograniczeń w rozwoju obszarów podmiejskich. Brak dostępnych terenów na peryferiach miał zwiększyć zainteresowanie inwestorów obszarami wewnątrz miast. Zakładano, że wobec braku wyboru będą oni skłonni finansować (przynajmniej w czę-

ści) regenerację danego terenu, co z kolei zmniejszy wydatki publiczne. W ten sposób wcześniejsza idea regeneracji, oparta na środkach publicznych, została zastąpiona regeneracją poprzez regulację [4].

Założenie odnowy miast poprzez regulację planistyczną okazało się w dużej mierze słuszne. O ile bowiem początkowo regeneracja była prowadzona głównie dzięki woli politycznej i zależała w dużej mierze od pieniędzy publicznych, o tyle z biegiem czasu udział środków publicznych, koniecznych do realizacji projektów regeneracyjnych, wyraźnie zmalał. Wzrosła natomiast opłacalność inwestycji związanych z odnową miast; dziś niektórzy inwestorzy upatrują w regeneracji źródła przyszłych zysków. To istotna zmiana, biorąc pod uwagę wysokie koszty regeneracji [17].

Mankamentem przytoczonych tu strategii są nadmierne uproszczenia w podejściu do gospodarki miejskiej i uznawanie, że jest ona w pełni uzależniona od rynku nieruchomości. A przecież współczesne firmy przywiązują coraz mniejszą wagę do lokalizacji geograficznej i jeśli dane miasto nie oferuje im możliwości rozwoju w dogodnym miejscu, to przenoszą się do innego miasta, a nawet do innego kraju<sup>3</sup>. Nie wszędzie inwestorzy prywatni mogą być skłonni finansować procesy regeneracji – zwłaszcza w mniej atrakcyjnych miastach nadal decydujący będzie udział środków publicznych [4]. Ponadto ściśle rynkowe podejście do odnowy obszarów miejskich kryje w sobie wiele niebezpieczeństw. Jak wykazują liczni autorzy (zob. dalej), najwłaściwszym sposobem regeneracji jest całościowe, wieloaspektowe ujęcie problemów miejskich.

## 2.2. Nie tylko wzrost gospodarczy

Badania wskazują, że brytyjska polityka lokalna została zdominowana przez regenerację opartą na potrzebach klasy średniej i stymulowaniu konsumpcji, co według założeń ma sprzyjać nowym inwestycjom. Problematyka zrównoważonego rozwoju i zapobiegania wykluczeniu społecznemu została w ten sposób zmarginalizowana, a wzrost gospodarczy stał się zarazem środkiem, jak i ostatecznym celem polityki lokalnej [13].

Jednak za to rynkowe ukierunkowanie procesów regeneracji muszą zapłacić mieszkańcy i lokalne przedsiębiorstwa. Rozwój oparty na konsumpcji prowadzi bowiem do nowych nierówności społecznych, a w miejscach, które odnoszą szybki sukces gospodarczy, pojawia się zjawisko ukrytego wykluczenia społecznego.

Tradycyjne formy wykluczenia wynikały przede wszystkim z bezrobocia. Jednak dziś, w wyniku przemian społecznych i ekonomicznych, wykluczenie coraz bardziej jest związane z procesami konsumpcji: poszczególne grupy i jednostki tracą dostęp do różnych możliwości, z powodu swej słabości ekonomicznej. Brak dostępnych (tanich) lokali mieszkalnych i wzrastające koszty utrzymania zamykają i odcinają ludność o niższych dochodach w określonych częściach miast, uniemożliwiając jej uczestnictwo w normalnych procesach gospodarczych [13].

Tak więc, choć regeneracja może przyczynić się do wzrostu zatrudnienia, to jej skutki należy rozpatrywać w szerszym kontekście. Wzrastające w wyniku rozwoju miasta koszty utrzymania powodują, że ci, którzy powinni w pierwszej kolejności skorzystać na regeneracji, zostają wykluczeni z lokalnego przepływu konsumpcji [13].

Problem ten przypomina dylemat, przed jakim stoją współczesne władze miejskie wszędzie na świecie: *czy podtrzymywać ślepe wiary w siłę wzrostu gospodarczego, utożsamianego z modernizacją i postępem, i zakładać, że wzrost gospodarczy pociągnie za sobą poprawę sytuacji najbiedniejszych grup społecznych, czy może raczej miasta wymagają konkretnego programu społecznego, podporządkowanego takim wartościom jak równość społeczna, równowaga ekologiczna, wydajność ekonomiczna, partycypacja mieszkańców w procesach decyzyjnych i integracja kulturowa*<sup>4</sup>? [15, s. 11]. Pytanie, które stawia Céline Sachs-Jeantet, dość jasno wskazuje na odpowiedź. Rola miasta ma przecież polegać na służeniu ludziom, a nie na wzroście gospodarczym. Dlatego trzeba odejść od ekonomicznej wizji miasta i uznania dobra mieszkańców za najwyższy cel rozwoju. Ta zasada musi być przestrzegana, jeśli miasta mają być bezpiecznym i demokratycznym miejscem życia [15].

## 2.3. Znaczenie partnerstwa

Forma i charakter programów regeneracji zależą przede wszystkim od struktur instytucjonalnych. Coraz większego znaczenia nabiera w tym względzie współpraca samorządów miejskich z różnymi organizacjami lokalnymi, jako podstawowy sposób na polepszenie sytuacji miasta. Brytyjskie władze centralne na różne sposoby zachęcają czy wręcz zmuszają samorządy (m.in. poprzez odpowiednio skonstruowane systemy finansowania) do partnerstwa zarówno z instytucjami publicznymi, jak i prywatnymi [13].

W wielu innych krajach europejskich również zainicjowano w ostatnim dziesięcioleciu liczne programy rozwoju miast, opierające się na współpracy pomiędzy różnymi szczeblami władzy i realizowane przez organizacje lokalne [20]. Za Mikiem Campbellem można więc powiedzieć, że *efektywna współpraca jest podstawą sukcesu*<sup>5</sup> [1, s. 21]. Partnerstwo (*partnership*), zakładające udział władz państwowych, samorządów regionalnych i miejskich, społeczności lokalnych oraz sektora prywatnego w procesie regeneracji jest skuteczną formą rozwiązywania współczesnych problemów miast [4], [9], [15], [18]. Taka wielopłaszczyznowa współpraca wymaga jednak koordynacji na różnych szczeblach administracji państwowej, zwłaszcza zaś na szczeblu regionalnym.

<sup>4</sup> ...either to reaffirm blind faith in the power of economic growth, synonymous of modernization and progress, and the hidden assumption that the gains of economic growth will „trickle down” to the poor and make cities fit to live in; or cities strive for explicit social development subordinated to values of social equity, ecological sustainability, economic efficiency, political participation, and cultural pluralism and integration.

<sup>5</sup> Effective joined-up action and partnership working is central to success.

<sup>3</sup> Mechanizm ten jest dobrze znany gminom podwroclawskim.

W krajach, gdzie funkcjonuje silnie ugruntowana polityka regionalna, dająca jednocześnie wystarczający zakres władzy samorządom miejskim, programy rozwoju miast funkcjonują bez zarzutu. Jednak tam, gdzie polityka ponadlokalna nie jest wystarczająco rozwinięta (jak np. w Anglii), programy regeneracji, choć z pozoru skuteczne, nie są do końca przewidywalne w skutkach [20]. Jeśli brakuje stosownej polityki regionalnej i redystrybucyjnych zasad planowania, to regeneracja, zwłaszcza ta oparta wyłącznie na wzroście gospodarczym, prowadzi często do pogłębienia zjawisk wykluczenia społecznego [13].

#### 2.4. Wizerunek miasta i jakość życia mieszkańców

Dawne miasta przemysłowe charakteryzuje duża ilość terenów, które kiedyś służyły produkcji, a dziś są często zdegradowane. Jeśli tereny te pozostają niezagospodarowane, to wpływają negatywnie na wizerunek miasta [4]. Niezwykle ważnym elementem w konstruowaniu lokalnych strategii rozwoju i regeneracji staje się więc konstruowanie (lub rekonstruowanie) wizerunku miejsca.

Coraz większy nacisk kładzie się na reklamowanie miast jako ośrodków sukcesu gospodarczego, co ma ułatwić pozyskanie nowych inwestorów. Oczywiście miejscom o negatywnym wizerunku jest o wiele trudniej przyciągnąć tak bardzo pożądaną kapitał i dlatego regeneracja takich miejsc wymaga w pierwszej kolejności przebudowy wyobrażeń o nich [13].

Istotną rolę w procesie odnowy zdegradowanych obszarów miejskich odgrywa dbałość o środowisko przyrod-

nicze i zwiększanie dostępności transportowej, ponieważ czynniki te decydują w dużej mierze o jakości życia w mieście [8].

Należy przy tym pamiętać, że problemy gospodarcze, środowiskowe i społeczne w miastach przemysłowych są ze sobą ściśle powiązane, dlatego w procesie regeneracji wymagają podejścia całościowego.

#### 2.5. Współczesna regeneracja miast – podsumowanie

Przegląd literatury dotyczącej regeneracji miast w Wielkiej Brytanii umożliwia wyróżnienie następujących składowych „renesansu miejskiego”:

- a) przygotowywanie gruntów przemysłowych pod nowe inwestycje,
- b) podnoszenie poziomu wykształcenia i kwalifikacji zawodowych mieszkańców,
- c) zwiększanie intensywności zabudowy miejskiej poprzez zapobieganie rozwojowi przedmieść,
- d) partnerstwo między władzami różnych szczebli, społecznościami lokalnymi a sektorem prywatnym,
- e) odpowiednia polityka regionalna,
- f) budowanie pozytywnego wizerunku miasta,
- g) podnoszenie jakości życia w mieście poprzez dbałość o środowisko przyrodnicze i zwiększanie dostępności komunikacyjnej.

W dalszej części artykułu wymienione aspekty regeneracji przeanalizowano na przykładzie miasta Bradford w Wielkiej Brytanii.

### 3. Bradford

Bradford leży w geograficznym centrum Wielkiej Brytanii, w bezpośredniej bliskości Leeds, z którym tworzy konurbację [23]. Obecnie miasto liczy 478 tysięcy mieszkańców (w granicach administracyjnych). W celu uzyskania pełniejszego obrazu aktualnej sytuacji miasta warto przytoczyć kilka faktów z jego historii.

#### 3.1. Upadek przemysłu

Broad Ford, później znane jako Bradford, zostało założone w średniowieczu. Jeszcze w początkach XIX wieku było niewielkim miasteczkiem liczącym 16 tysięcy mieszkańców, gdzie w zagrodach i na farmach wytwarzano wełnę i sukno. Szybka industrializacja doprowadziła jednak do dynamicznego rozwoju miasta – Bradford w latach 1800–1850 zamieniło się z małej osady leżącej pośród pól i lasów w prężne miasto, wypełniające całą dolinę rzeczny. W wyniku rozkwitu manufaktury liczba mieszkańców wzrosła do 100 tysięcy, a Bradford zyskała na znaczeniu jako ważny ośrodek produkcji tekstyliów, stając się z czasem światowym centrum przetwórstwa wełny [24], [26].

Dziś większość dawnych fabryk tekstylnych i przemysłu ciężkiego już nie funkcjonuje, a gospodarka nie tylko Bradford, ale całego regionu Yorkshire and the Humber w ciągu ostatnich 20 lat przeszła głęboką restrukturyzację.

Niektóre miasta (np. Leeds) z pozytywnym skutkiem rekompensują zanik dawnych gałęzi przemysłu usługami i nowoczesną produkcją. Jednak inne, w tym Bradford, ucierpiały wskutek gruntownych zmian ekonomicznych. Ponieważ nie mają tak wielu funkcji jak Leeds czy Sheffield, są więc bardziej narażone na konkurencję ze strony licznych podmiejskich ośrodków handlowych i usługowych [3].

Można zatem powiedzieć, że problemy powstałe w wyniku deindustrializacji w latach 80. i 90. XX w., trwają w Yorkshire and the Humber do dziś [7]. Koszty społeczne zaistniałych przemian były bardzo wysokie – nawet w najlepiej prosperujących częściach regionu wciąż obserwuje się wzrost wskaźników ubóstwa i wykluczenia społecznego. W miastach takich jak Bradford zjawiska te są wręcz powszechne.

Na Krajowej Liście Obszarów Zdeprawowanych (*National Index of Local Deprivation*) Bradford zajmuje 23 miejsce (na 366). Bezrobocie jest tu większe niż przeciętnie w kraju, a wskaźniki uczestnictwa młodzieży w wieku 14–16 lat w zajęciach szkolnych znacznie poniżej średniej. W Bradford jest również duży odsetek mniejszości etnicznych i to właśnie ta grupa jest najbardziej dotknięta bezrobociem i innymi niekorzystnymi zjawiskami społecznymi [23].

Mimo to wydaje się, że gospodarka miasta, niegdyś zdominowana przez przemysł tekstylny, obecnie różnicu-

je się i dostosowuje do współczesnych potrzeb. Sektor usługowy obejmuje obecnie 70% ogółu zatrudnionych, a zatrudnienie w przemyśle, choć przez długi czas malało, teraz ustabilizowało się na poziomie 25% ogółu zatrudnionych (średnia krajowa wynosi 18%), [23].

Dziś Bradford szczyli się produkcją inżynieryjną, chemiczną, przemysłami wysokiej techniki i multimediiów oraz usługami bankowymi i finansowymi [24]. Sektory, których istotny wzrost przewiduje się w przyszłości to technologia informacyjna, inżynieria środowiskowa, przemysł rozrywkowy oraz usługi i handel [23].

### 3.2. Mniejszości etniczne

Aby móc właściwie zinterpretować obecne problemy miasta, warto jeszcze powrócić do wspomnianego wcześniej „dużego odsetka mniejszości etnicznych”. Stosunkowo duża liczba mniejszości narodowych i rasowych w Wielkiej Brytanii wynika ze zjawisk gospodarczych, istniejących w całej Anglii w latach 50. i 60. XX w. Wystąpił wówczas znaczący deficyt siły roboczej w przemyśle, na terenie Yorkshire and the Humber, odczuwalny zwłaszcza w branży tekstylnej (przetwórstwo wełny i bawełny). Deficyt ten został zaspokojony głównie przez imigrantów z Azji [14].

W Bradford odsetek ludności należącej do różnych grup etnicznych wynosi obecnie 21,7% (dane ze spisu powszechnego z 2001 r.), [11]. Podobnie jak w wielu innych zdegradowanych miastach poprzemysłowych, także tutaj mniejszości narodowe i rasowe rozrastają się (w 1991 r. liczyły jedynie 15,5%), [12]. Przyczyn tego zjawiska należy upatrywać zarówno w odpływie zamożnej ludności białej na przedmieścia, jak i w innych, niż u rodowitych Brytyjczyków, strukturach wieku, z dużym odsetkiem ludności w wieku rozrodczym [21].

Wśród mniejszości etnicznych zamieszkujących Bradford zdecydowanie przeważają Pakistańczycy, których populacja stanowi ponad 10% mieszkańców miasta i jest największą grupą etniczną w północnej Anglii, będąc jednocześnie drugim co do wielkości skupiskiem tego narodu w całym Zjednoczonym Królestwie (po Birmingham), [14].

Zamieszki na tle rasowym, jakie się zdarzały w Leeds i w Bradford w 2001 r. każą wątpić, czy społeczności zamieszkujące ubogie części miast regionu Yorkshire and the Humber będą w stanie skorzystać z postępującej regeneracji gospodarczej tych obszarów. Jak zauważa Simon Lee, ich pełna partycypacja w procesie restrukturyzacji będzie możliwa dopiero wówczas, gdy samorządy lokalne zaczną uwzględniać w swojej polityce różnicowanie etniczne mieszkańców [7].

Mając świadomość tak złożonych problemów społecznych Bradford, warto tym wnikliwiej przyglądać się przedsięwzięciom podejmowanym przez władze odnośnie do regeneracji. Tym bardziej, że w polityce regionalnej Yorkshire and the Humber Bradford należy do miast, których różnorodność etniczna jest traktowana jako ich silna strona i które w przyszłości mają być modelowymi przykładami dobrych relacji międzyrasowych i międzykulturowych [22].

### 3.3. Regeneracja miasta

Zgodnie z ustaleniami Regionalnej Strategii Gospodarczej dla regionu Yorkshire and the Humber [22], w 2003 r. powołano w Bradford Przedsiębiorstwo Regeneracji Miasta. Jego celem ma być rewitalizacja centrum Bradford i sprostanie szczególnym wyzwaniom, przed jakimi stoi obecnie miasto. W założeniu Przedsiębiorstwo działa na zasadzie współpracy między sektorem publicznym a prywatnym [25].

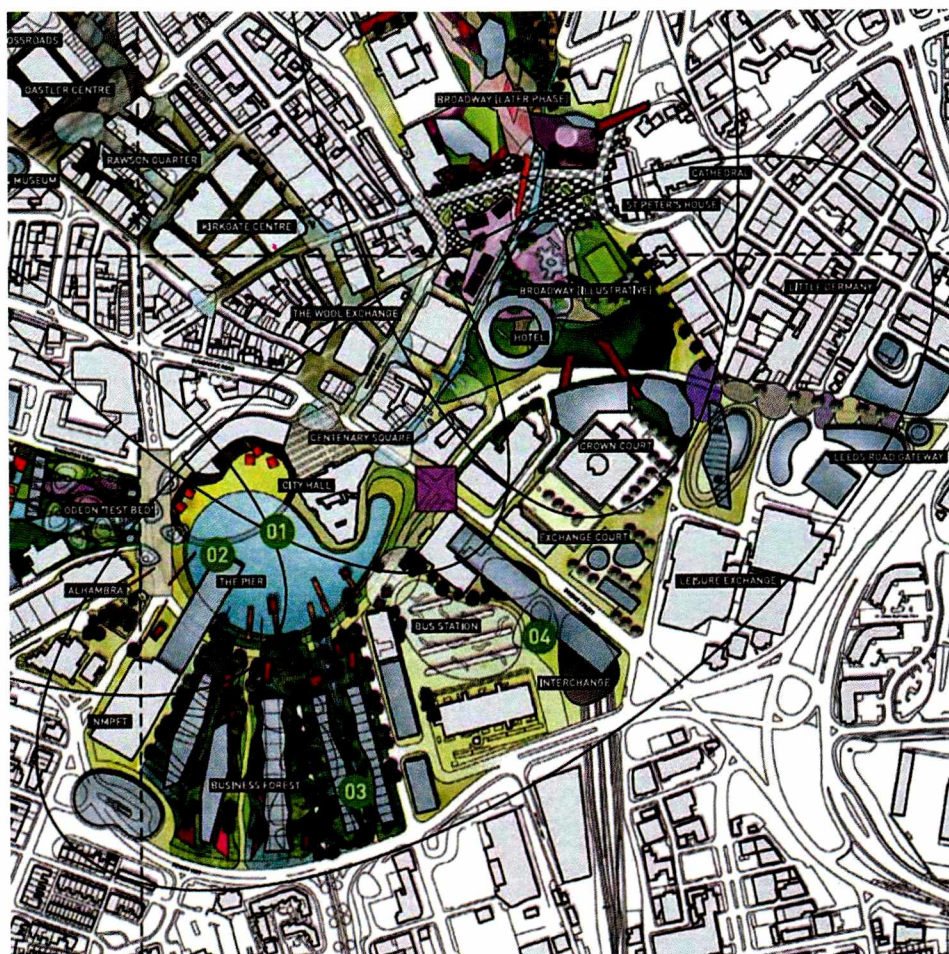
Do zadań Przedsiębiorstwa Regeneracji Miasta należy również realizacja innych kluczowych elementów Regionalnej Strategii Gospodarczej. Chodzi tu zwłaszcza o podnoszenie bezpieczeństwa inwestycji, wzrost konkurencyjności gospodarki, poprawę wizerunku i jakości środowiska, stymulowanie zatrudnienia w działach gospodarki opartych na wiedzy oraz rozwój życia miejskiego [22].

Praktyczna regeneracja centrum Bradford, zgodnie z założeniami Przedsiębiorstwa, ma przebiegać poprzez: zdefiniowanie aktualnej i prognozowanej roli miasta, identyfikację potencjału inwestycyjnego obszarów centralnych w zakresie handlu, rozrywki, usług i mieszkalnictwa, ustalenie cech, jakie powinno posiadać miasto, by zachować istniejące aktywności gospodarcze i przyciągać nowe oraz przygotowanie planu zagospodarowania, będącego punktem wyjścia do dialogu z różnymi społecznościami miejskimi [25].

Tak więc podstawowym, pierwszym wymiernym krokiem w kierunku regeneracji jest stworzenie planu zagospodarowania (*masterplan*). Przygotowany przez Przedsiębiorstwo Regeneracji Miasta plan ma być katalizatorem wspomagającym powstawanie nowych firm i przyciągającym nowych inwestorów, stymulującym rozwój przedsiębiorstw istniejących i podnoszącym ogólną jakość środowiska. W swej istocie *masterplan* zawiera założenie, że los Bradford może zostać odmieniony przez zainwestowanie w przestrzeń publiczną, co ma pozytywnie wpłynąć na postrzeganie miasta jako miejsca zamieszkania, pracy i rozrywki. Przyjmuje się ponadto, że plan, obejmujący głównie obszary centralne będzie miał pozytywny wpływ również na pozostałe rejony miasta oraz na cały region Yorkshire and the Humber [25].

Masterplan przewiduje, że na każdy kilometr kwadratowy miejskiego centrum przypadać będzie: a) jakieś miejsce spotkań, nowa przestrzeń publiczna, b) coś wyjątkowego do zobaczenia, ciekawa struktura przestrzenna, c) interesujące wydarzenie, coś do zrobienia, d) atrakcja przyciągająca ludzi spoza danego kwartału zabudowy, z której lokalna społeczność może być dumna [25], (rys. 2).

Koszty realizacji planu zagospodarowania centrum Bradford zostały dokładnie obliczone, z uwzględnieniem wykupu gruntów, wyburzania zniszczonych budynków, budowy nowych przestrzeni publicznych o różnicowanym charakterze, utrzymania projektowanych obiektów po ich wybudowaniu oraz wprowadzenia nowych atrakcji kulturalnych, edukacyjnych i handlowych w przyszłości. Według Przedsiębiorstwa, w porównaniu z podobnymi



Ryc. 2. Fragment planu zagospodarowania centrum przygotowanego przez Przedsiębiorstwo Regeneracji Miasta [25]

Fig. 2. Fragment of the management plan of the centre prepared by the Urban Regeneration Company [25]

projektami w innych miastach, koszty te są relatywnie niskie<sup>6</sup> [25].

Wszystkie te założenia w swej szczegółowej formie mają wyraźne odniesienia do zdefiniowanych wcześniej siedmiu zasadniczych aspektów regeneracji miast:

1. Przygotowanie gruntów poprzemysłowych pod nowe inwestycje. Jak zauważa Mike Raco [13], regeneracja obszarów dotkniętych kryzysem społeczno-gospodarczym przebiega najczęściej poprzez remonty i zmiany funkcji poszczególnych budynków, a nawet całych dzielnic centralnych. Tak też dzieje się w Bradford. Oprócz prowadzonej przez władze miejskie kompleksowej przebudowy centrum miasta, opartej na przytoczonym wcześniej masterplanie, na szczególną uwagę zasługują przedsięwzięcia deweloperów prywatnych, a wśród nich – firmy *Urban Splash*. Według opracowanego przez „The Economist” raportu na temat regeneracji miast [17], *Urban Splash* to ważny, znany w całej Wielkiej Brytanii inwestor prywatny i deweloper, który kupuje oraz restauruje dawne obiekty poprzemysłowe, zmieniając ich funkcję, wygląd i formę.

Założona w roku 1993 firma, jako jedna z pierwszych dostrzegła, że niezagospodarowane historyczne bu-

dynki i obszary poprzemysłowe mogą być przekształcone w interesujące przestrzenie o zróżnicowanych funkcjach, stymulujące szerszą regenerację brytyjskich miast [27].

Dziś projekty firm takich jak *Urban Splash* są określane jako zapierające dech w piersiach *nowoczesne obrazy malowane na kanwach historycznych budynków poprzemysłowych*<sup>7</sup> angielskich miast, łączące styl z treścią, formę z funkcją [27].

Na obszarze Bradford trwa obecnie przebudowa wielkiej dziewiętnastowiecznej fabryki tekstylnej *Lister Mills*. Budynki *Lister Mills* dominują w panoramie miasta. Są wspaniałym dziedzictwem wiktoriańskiej przeszłości Bradford i legendarnej siły jego przemysłu. W czasach świetności zatrudniały 11 tys. osób, będąc największą fabryką jedwabiu na świecie. Nad magazynami i halami produkcyjnymi góruje 75-metrowa wieża, widoczna z wielu miejsc w mieście [27], (rys. 3).

Obecnie dobiega końca przebudowa Magazynu Jedwabiu, w którym na pierwszych dwóch kondygnacjach przewidziano funkcję usługową, na pozostałych zaś funkcję mieszkaniową (w formie apartamentów). Poszczególne poziomy budynku będą dostępne z atrium przecinającego wszystkie kondygnacje [27].

2. Podnoszenie poziomu wykształcenia i kwalifikacji zawodowych mieszkańców. Bradford należy do miast,

<sup>6</sup> W przyszłości planuje się zmianę sposobu finansowania regeneracji. Poprawa jakości przestrzeni śródmiejskiej zwiększy opłacalność inwestowania na tych obszarach, co z kolei umożliwi zmniejszenie środków pomocowych w finansowaniu regeneracji na rzecz źródeł z sektora prywatnego [25].

<sup>7</sup> „...stunning modern design painted onto the canvas of our cities’ historic industrial buildings [27].

w których podnoszenie poziomu wykształcenia mieszkańców napotyka na istotne bariery społeczne. I choć miasto ma dwie wyższe uczelnie (University of Bradford i Bradford College), to wciąż wymaga podejmowania wielu działań. Za sprawą podjętej przez władze Bradford regeneracji miasta, do edukacji i kwalifikacji zawodowych przywiązuje się coraz większą wagę, upatrując w nich niezwykle istotny czynnik w budowaniu dobrobytu mieszkańców [22].

3. Zwiększanie intensywności zabudowy miejskiej poprzez zapobieganie rozwojowi przedmieść. W Bradford w roku 1993 powstała specjalna agenda Urzędu Miasta pod nazwą Zarząd Centrum Miasta (*City Centre Management*). Jej zadaniem jest przeciwdziałanie zwiększonej konkurencji ze strony podmiejskich centrów handlowych. Zarząd Centrum Miasta współpracuje w celu promowania inwestycji w Bradford z przedsiębiorstwami zlokalizowanymi w śródmieściu oraz z właścicielami gruntów [24].

4. Partnerstwo między władzami różnych szczebli, społecznościami lokalnymi a sektorem prywatnym. Jak już wspomniano, Przedsiębiorstwo Regeneracji Miasta musi działać opierając się na współpracy między sektorem publicznym a prywatnym, reprezentowanym przez władze miejskie oraz przedstawicieli firm, pracodawców, inwestorów i innych organizacji lokalnych [25]. Ponadto, zgodnie z założeniami Regionalnej Strategii Gospodarczej, wszelkie programy wspierające przedsiębiorczość muszą być opracowywane w konsultacji z przedstawicielami lokalnych mniejszości narodowych i kierowane m.in. do największych grup etnicznych [22].

Dla władz samorządowych w Bradford jest oczywiste, że rozwój miasta ma służyć wszystkim społecznościom je zamieszkującym, w tym zwłaszcza zdeprawowanym społecznościom śródmiejskim, i pomagać im w rozwiązywaniu ich problemów [22]. Jak zauważono wcześniej, w Bradford istnieje wiele społeczności lokalnych, które stanowią o specyfice miasta. Strategia regeneracji jest budowana właśnie na tej specyfice [25].

5. Odpowiednia polityka regionalna. Polityka regionalna w Anglii (w odróżnieniu od Szkocji, Walii i Irlandii Północnej) była przez wiele dziesięcioleci niewystarczająco rozwinięta [13], [20]. Wydaje się jednak, że ostatnie lata przynoszą pozytywne zmiany w tej dziedzinie, a współpraca i wzajemne zależności między samorządami lokalnymi a władzami regionalnymi rozwijają się w dobrym kierunku [19].

Dokumenty polityki regionalnej w Yorkshire and the Humber poświęcają wiele miejsca problematyce regeneracji miast. Regionalna Strategia Przestrzenna (*Regional Spatial Strategy*) postuluje odzyskiwanie zdegradowanych i niewykorzystanych obszarów i przeznaczanie ich na zabudowę mieszkaniową wysokiej intensywności, na obszary o funkcjach mieszanych (w pobliżu centrów miast i w miejscach o dobrej dostępności komunikacyjnej) lub na otwarte przestrzenie rekreacyjne. W odpowiednim zagospodarowaniu obszarów poprzemysłowych upatruje się także szansy na zapobieganie dalszej dyspersji zabudowy miejskiej i zmniejszenie konieczności długich codziennych dojazdów [3].



Ryc. 3. Fabryka *Lister Mills* w trakcie przebudowy  
Fig. 3. The *Lister Mills* factory during rebuilding

Zgodnie z prawem wszystkie te ustalenia powinny być uwzględniane w lokalnych planach zagospodarowania, a więc między innymi w planach regeneracji Bradford.

Warto dodać jak istotną rolę pełni Bradford w polityce regionu Yorkshire and the Humber. Miasto należy do szesnastu głównych obszarów miejskich zdefiniowanych w Regionalnej Strategii Przestrzennej. Główne obszary miejskie pełnią co najmniej funkcje regionalne lub subregionalne i mają zasadnicze znaczenie dla realizacji polityki przestrzennej [3]. Natomiast według Regionalnej Strategii Gospodarczej Bradford należy do grupy pięciu największych miast w regionie i jako takie ma pełnić rolę „lokomotywy wzrostu” [22].

Takie dwukierunkowe zależności między polityką lokalną a regionalną są dobrym przykładem współpracy różnych szczebli administracji państwowej na drodze do regeneracji zdegradowanych obszarów miejskich.

6. Budowanie pozytywnego wizerunku miasta. Skonstruowana przez Przedsiębiorstwo Regeneracji Miasta strategia rozwoju zakłada m.in. zmianę wizerunku Bradford oraz podkreślanie jego wyjątkowego, wielokulturowego charakteru [25]. Internetowa reklama miasta głosi wręcz, że: *Bradford [...] posiada wszystkie udogodnienia typowe dla rozwijającej się nowoczesnej*

*metropolii*<sup>8</sup> [28]. Wystarczy jednak choć na chwilę odwiedzić miasto osobiście, by przekonać się, jak bardzo rzeczywistość jest wciąż daleka od tego opisu.

7. Podnoszenie jakości życia w mieście poprzez dbałość o środowisko przyrodnicze i zwiększanie dostępności komunikacyjnej. Bradford jest miastem o dobrej komunikacji. Ma dogodny dostęp do autostrady M-62, łączącej wschodnie wybrzeże wyspy (Kingston upon Hull) z zachodnim (Liverpool), jest wyposażone w dwie stacje kolejowe, z których jedna jest zintegrowana z dworcem autobusowym. Niedaleko od centrum znajduje się między-

<sup>8</sup> Bradford [...] has all the facilities of a booming modern metropolis.

narodowy port lotniczy Leeds-Bradford International Airport [26]. Wydaje się, że te ogólne uwarunkowania komunikacyjne już dziś sprzyjają procesowi regeneracji miasta i nie wymagają dodatkowych zabiegów planistycznych.

Jeśli idzie natomiast o środowisko przyrodnicze, to korzystne jest już samo położenie geograficzne Bradford – w pobliżu parku narodowego Yorkshire Dales i innych przestrzeni otwartych [26]. Ponadto założenia polityki regionalnej wskazują, że „renesans miejski” może być dobrze wspomagany przez odpowiednie wykorzystanie zieleni [3]. Przedsiębiorstwo Regeneracji Miasta wydaje się dobrze rozumieć tę zależność, o czym świadczy choćby przytoczony wcześniej fragment masterplanu.

#### 4. Wnioski

Mimo podejmowanych w ciągu wielu lat inicjatyw politycznych, dotyczących odnowy miast w Wielkiej Brytanii, wykluczenie społeczne i potrzeba regeneracji obszarów zurbanizowanych wciąż pozostają podstawowymi problemami angielskiej polityki [2]. Źródłem tych wieloletnich trudności jest oczywiście brak ostatecznej recepty na odnowę miast.

Wyniki wdrażanej obecnie w Bradford polityki regeneracyjnej trudno teraz jednoznacznie ocenić – będzie to możliwe dopiero za kilka, a nawet kilkanaście lat. Dziś centrum Bradford wciąż straszy niezagospodarowanymi obiektami przemysłowymi, źle urządzonej przestrzenią publiczną, budynkami pozbawionymi jakichkolwiek walorów estetycznych, dzikimi wysypiskami śmieci.

Jednocześnie w wielu miejscach obserwuje się wzmożone prace remontowe, obejmujące zarówno przebudowę ulic, jak i budynków. Miasto staje się powoli wielkim placem budowy, co stopniowo zaciera jego niedawną, zdegradowaną, przemysłową formę, zapowiadając pierwsze widoczne efekty regeneracji.

Należy jeszcze raz podkreślić, że ocena skuteczności przyjętych rozwiązań wymagać będzie dodatkowych badań. Zastanawiający jest na przykład poziom rzeczywistej partycypacji mniejszości etnicznych w procesie regeneracji. Czy poszczególne społeczności są zainteresowane współpracą z władzami miejskimi? Czy zapis o partnerstwie, konsultacjach i współdziałaniu nie jest wyłącznie przejawem „poprawności politycznej”?

Wobec braku ostatecznych recept na regenerację, kluczem do sukcesu może być „nauka poprzez działanie” (*learning-by-doing*), [1], [2]. Mechanizmy naprawcze nie muszą być doskonałe od samego początku – wobec ogromnej złożoności zjawisk jest to wręcz niemożliwe. Trzeba raczej doskonalić metody działania w praktyce, poprzez doświadczenie.

Warto przy tym pamiętać, że *zrównoważona regeneracja miasta jako cel polityki lokalnej musi być [...]*

*dostosowana do warunków lokalnych, które zmieniają się w czasie*<sup>9</sup> [4, s. 222].

Podsumowując należy stwierdzić, że rozwiązania brytyjskie są godne uwagi, zwłaszcza w swej warstwie koncepcyjnej, a więc w siedmiu najważniejszych aspektach regeneracji:

- przygotowywanie gruntów przemysłowych pod nowe inwestycje, podnoszenie poziomu wykształcenia i kwalifikacji zawodowych mieszkańców,
- zwiększanie intensywności zabudowy miejskiej poprzez zapobieganie rozwojowi przedmieść,
- partnerstwo między władzami różnych szczebli, społecznościami lokalnymi a sektorem prywatnym,
- odpowiednia polityka regionalna,
- budowanie pozytywnego wizerunku miasta,
- podnoszenie jakości życia w mieście poprzez dbałość o środowisko przyrodnicze i zwiększanie dostępności komunikacyjnej). Wieloletnie doświadczenia Anglików w dziedzinie regeneracji miast mogą być inspirujące dla polskich władz samorządowych, planistów, architektów i przedsiębiorców. Oczywiście zastosowanie brytyjskich rozwiązań na gruncie polskim wymagać będzie licznych modyfikacji, by – zgodnie z przytoczoną wcześniej uwagą Patsy Healey [4] – były dostosowane do warunków lokalnych, które zmieniają się w czasie.

Regeneracja – to niekończące się wyzwanie: w miastach na całym świecie wciąż istnieje ogromna ilość terenów wymagających rewaloryzacji. Wydaje się, że współczesna polityka regeneracyjna prowadzona na wszystkich szczeblach – od Unii Europejskiej począwszy, a na władzach lokalnych skończywszy – zaczyna przynosić rezultaty. Jak stwierdza cytowany już raport „The Economist” [17], dzięki regeneracji miast, dzięki zagospodarowywaniu miejsc zniszczonych przez industrializację poprawia się wizerunek dzisiejszej Europy.

<sup>9</sup> ...sustainable urban regeneration as a policy objective thus requires the [...] ways which reflect the fine-grain of local conditions as these change over time.



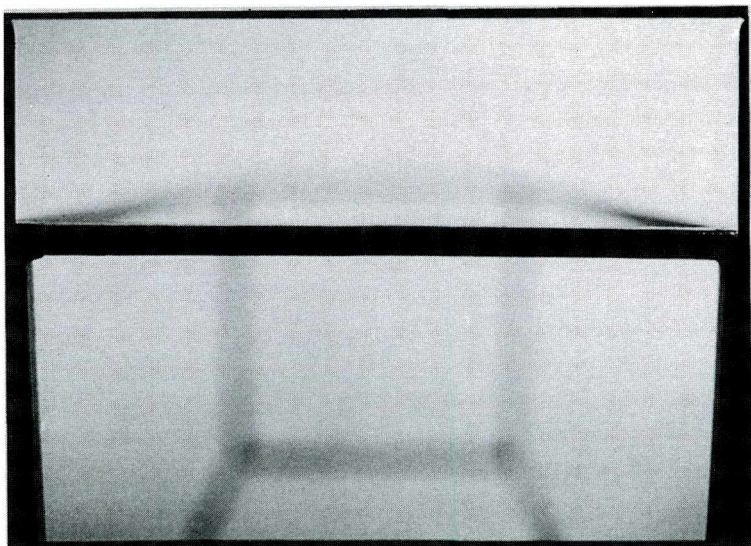
## Bibliografia

- [1] Campbell Mike, *Regeneration and employment*, [w:] *Regeneration in the 21st century. Policies into practice*, red. John Low, Bristol 2000.
- [2] Carley Michael, *Introduction*, [w:] *Regeneration in the 21st century. Policies into practice*, red. John Low, Bristol 2000.
- [3] Government Office for Yorkshire and the Humber, *Regional spatial strategy for Yorkshire and the Humber to 2016. Based on selective review of RPG12*, Londyn 2004.
- [4] Healey Patsy, *The institutional challenge for sustainable urban regeneration*, „Cities” 1995, t. 12, nr 4.
- [5] Herbert David, *Towns and cities*, [w:] *The changing geography of the United Kingdom*, red. Vince Gardiner i Hugh Matthews, Londyn 2000.
- [6] Johnston Ron, *Introduction*, [w:] *The changing geography of the United Kingdom*, red. Vince Gardiner i Hugh Matthews, Londyn 2000.
- [7] Lee Simon, *Yorkshire (and the Humber)*, [w:] *England. The state of the regions*, red. John Tomaney i John Mawson, Bristol 2002.
- [8] Llewelyn-Davies, Banister David, Hall Peter, *Transport and city competitiveness – Literature Review*, Londyn 2004.
- [9] MacGregor Susanne, *Social policy and the city*, [w:] *Handbook of urban studies*, red. Ronan Paddison, Londyn 2001.
- [10] Madanipour Ali, *Social exclusion and space*, [w:] *The city reader third edition*, red. Richard T. LeGates i Frederic Stout, Londyn 2003.
- [11] Office for National Statistics, *Census 2001. Key statistics for local authorities in England and Wales*, Londyn 2003.
- [12] Office of Population Censuses and Surveys, *1991 Census. Key statistics for local authorities*, Londyn 1994.
- [13] Raco Mike, *Assessing the discourses and practices of urban regeneration in growin region*, „Geoforum” 2003, nr 34.
- [14] Rees Philip, Philips Deborah, *Geographical patterns in a cluster of Pennine cities*, [w:] *Ethnicity in the 1991 Census*, t. 3, red. Peter Ratcliffe, Londyn 1997.
- [15] Sachs-Jeantet Céline, *Managing social transformations in cities. A challenge to social sciences*, „Management of Social Transformations MOST. Discussion Paper Series” 1995, nr 2.
- [16] *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 1996.
- [17] Special Report: *Blooms on Brownfields – Urban Regeneration*, „The Economist” 2005, t. 375, z. 8420.
- [18] Thornley Andy, *Urban planning and competitive advantage: London, Sydney and Singapore*, Londyn 1999.
- [19] Tomaney John, *Introduction*, [w:] *England. The state of the regions*, red. John Tomaney i John Mawson, Bristol 2002.
- [20] Tosics Iván, Thea Dukes, *Urban development programmes in the context of public administration and urban policy*, „Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie” 2005, t. 96, nr 4.
- [21] Willmott Peter, *Urban trends 2. A decade in Britain's deprived urban areas*, Londyn 1994.
- [22] Yorkshire Forward, *Regional economic strategy for Yorkshire & Humber 2003–2012*, Yorkshire 2003.  
Źródła internetowe
- [23] [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/urban2/urban/audit/results/bradford.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/urban2/urban/audit/results/bradford.htm) (8.12.2005).
- [24] <http://www.bradford.gov.uk> (7.12.2005).
- [25] <http://www.bradfordurc.com> (12.12.2005).
- [26] <http://www.city-of-bradford.com> (7.12.2005).
- [27] <http://www.urbansplash.co.uk> (12.12.2005).
- [28] <http://www.visitbradford.com> (7.12.2005).

### **Bradford (United Kingdom) Regeneration of the city**

The critical moment of the post-war development of European urban areas was the collapse of industry in the 1980's and 1990's. This process was very evident in the United Kingdom, where apart from economic crisis and deterioration of environment in the cities, destructive social processes took place. The most interesting, however, are the ways of tackling all those urban problems, worked out by the British government in the past years and generally named the „urban regeneration”.

This paper defines seven main features of urban regeneration which were studied in Bradford City (West Yorkshire). It is hard to assess the effectiveness of British urban renewal programmes because of their intended long-term implementation. In the conclusions the potential possibilities of employing English regeneration methods in Poland are considered.



Jerzy Olek  
*Bez wymiar iluzji*