

Mariusz E. Sokółowicz*

**REWITALIZACJA MIAST Z PERSPEKTYWY
EKONOMICZNEJ. REFLEKSJE TEORETYCZNE I ICH
KONSEKWENCJE DLA PRAKTYKI PLANOWANIA
PRZEDSIĘWZIĘĆ REWITALIZACYJNYCH**

**URBAN REVITALIZATION FROM AN ECONOMIC PERSPECTIVE
THEORETICAL REFLECTIONS AND THEIR PRACTICAL
IMPLICATIONS FOR REVITALIZATION PROJECTS**

Abstract

The economic perspective in the field of planning and governing cities has a tradition stretching back over two hundred years. This long period of time has allowed for the elaboration of a set of theses, assumptions and analytical perspectives, while at the same time enabling researchers to join them with other points of view concerning cities. The inclusion of this perspective remains particularly important in contemporary urban revitalization processes, which are characterized by the far-reaching diversity of urban users and urban ownership structures.

The paper identifies the key challenges for the professionals designing changes in urban spaces aimed at their renewal, while at the same time incorporating the economic perspective. Among them, one can mention primarily the necessity to identify the needs of the urban space users as a starting point for any actions taken; the ability to reach relevant target groups and to open up dialogue with them; and last but not least identification of both the functional and ownership urban structures. These challenges should be perceived as the prerequisite conditions to ensure the effectiveness and efficiency of urban revitalization projects. Moreover, in a wider sense this paper indicates the need to incorporate revitalization projects in the overall context of the urban economy, which involves strengthening of the economic base of towns and cities as well as the search for effective sources of financing urban development.

Keywords: revitalization, urban economics, urban functions

JEL codes: R52, R53, R58

* Dr hab., Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska, e-mail: mariusz.sokolowicz@uni.lodz.pl

Ekonomiczne spojrzenie na funkcjonowanie miast – istota zagadnienia

Procesy gospodarcze zawsze były przede wszystkim procesami skumulowanymi w miastach. Pojęcie rynku, kluczowe dla nauk ekonomicznych, zrodziło się z fizycznego miejsca w przestrzeni, w którym dokonywano targów. To w miastach koncentrowała się wystarczająco liczna grupa podmiotów zawierających transakcje¹. Również współcześnie przede wszystkim miasta pełnią szereg funkcji katalizujących rozwój społeczno-gospodarczy². Po pierwsze, stanowią swojego rodzaju instytucjonalne systemy różnorodnych graczy, powiązanych formalnymi i nieformalnymi zasadami zachowań. Miasta jako źródła instytucji prowadzą tym samym do obiektywizacji zachowań, sprzyjając przekształcaniu się okazjonalnych działań w kierunku działań trwałych, przewidywalnych, opartych na społecznym podziale pracy. Po drugie, miasta jako obszary koncentracji przedsiębiorstw i gospodarstw domowych wspierają tzw. zakotwiczenie środowiska materialnego, będącego niezbędnym warunkiem działalności gospodarczej. Na skutek koncentracji zabudowy i infrastruktury na relatywnie małym obszarze ułatwiają osiągnięcie korzyści skali w ich użytkowaniu. Ponadto rozwój otoczenia materialnego wiąże się również z symboliczną funkcją miast. Czwartą funkcją miast pozostaje oferowana przez nie różnorodność środków produkcji. Dostępność odmiennych typów działalności gospodarczych – w tym takich, które wiążą się z innowacyjnością i kreatywnością (komunikacja, projektowanie i moda, marketing, reklama, obsługa finansowa, kultura, administracja, nauka i oświata) – jest przez autorów interpretowana właśnie w kategoriach korzyści aglomeracji.

Początków zainteresowania perspektywą ekonomiczną w gospodarce przestrzennej miast można doszukiwać się w XIX wieku (mechanizm renty gruntowej opisany przez D. Ricardo³, prace J.H. von Thüнена nad wartością terenów rolnych wokół miast⁴, rozważania W. Christallera nad kształtowaniem się hierarchii osadniczej⁵) oraz zaobserwować jej dynamiczny rozwój w drugiej połowie XX wieku, zapoczątkowany opracowaniem przez W. Alonso⁶ modelu miasta, którego kształt był konsekwencją zachowań gospodarstw domowych i przedsiębiorstw w prze-

¹ M.E. Sokołowicz, J. Zasina, *Ekonomia miasta*, [w:] A. Nowakowska (red.), *EkoMiasto#Gospodarka. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 44.

² M.E. Sokołowicz, *Rozwój terytorialny w świetle dorobku ekonomii instytucjonalnej. Przestrzeń – bliskość – instytucje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 56–57.

³ D. Ricardo, *On the Principles of Political Economy and Taxation*, Londyn 1817, rozdział II.

⁴ H.J. Thünen, *Der isolierte Stadt in Beziehungen auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*, Hamburg 1863.

⁵ W. Christaller, *Ośrodki centralne w Południowych Niemczech*, „Przegląd Zagranicznej Literatury Geograficznej” 1963, z. 1.

⁶ W. Alonso, *A Theory of the Urban Land Market*, „Papers and Proceedings of the Regional Science Association”, vol. 6 (1), 1960, s. 149–158.

strzeni zurbanizowanej. Istotny wkład miało też opracowanie E.M. Hoovera⁷, traktujące miasto jako źródło tzw. korzyści aglomeracji, tj. korzyści ekonomicznych wynikających ze skupienia na małym obszarze ludności, zabudowy, produkcji i usług⁸. Ostatnio natomiast postuluje się nacisk na decentralizację władzy i przekazanie istotnej autonomii decyzyjnej miejskim władzom samorządowym i obywatelom w systemie rządzenia, w celu eksponowania indywidualnych dla poszczególnych jednostek terytorialnych czynników sukcesu w rozwoju gospodarczym⁹. W oparciu o ten dorobek ukonstytuowała się ekonomika miasta, dyscyplina z kręgu nauk ekonomicznych, badająca procesy i prawidłowości ekonomiczne związane z rozwojem i funkcjonowaniem miast i mająca na celu ustalenie skutecznych narzędzi polityki gospodarczej w tej dziedzinie¹⁰.

Najpopularniejszy podręcznik ekonomii miejskiej wskazuje sześć kluczowych obszarów zainteresowania tej gałęzi nauk ekonomicznych¹¹. Pierwszy z nich analizuje działanie sił rynkowych w powstawaniu i rozwoju miast. Drugi istotny obszar zainteresowań ekonomistów to analiza funkcji miasta (*land use*). Podejmuje on próbę odpowiedzi na pytanie, jakie mechanizmy (ekonomiczne i społeczne) decydują o lokalizacji poszczególnych funkcji w mieście (takich, jak: zamieszkanie, praca, rekreacja, transport) oraz jak można kształtować lokalizację funkcji w oparciu o różnorodne narzędzia polityki przestrzennej (*zoning, land use planning*).

Kolejnym elementem badań pozostaje transport w mieście. Zagadnienia mu poświęcone koncentrują się wokół problemu efektywności systemów transportowych, szczególnie w obszarze transportu zbiorowego, świadczonego zwykle w warunkach deficytu środków na jego utrzymanie i traktowania transportu miejskiego jako dobra o charakterze publicznym lub częściowo publicznym.

Czwarty element zainteresowań ekonomii miejskiej to polityka mieszkaniowa rozumiana jako określone cele strategiczne, kierunki działań oraz zadania prowadzące do osiągnięcia założonego modelu warunków i stosunków mieszkaniowych oraz zasad funkcjonowania gospodarki mieszkaniowej¹². Dwa pozostałe obszary zainteresowań ekonomii miejskiej to: z jednej strony, analiza funkcjonowania sektora publicznego jako obszaru reagującego na zjawiska przestępczości i innych rodzajów patologii (bezpieczeństwo w mieście), a drugiej strony, analiza

⁷ E.M. Hoover, *Lokalizacja działalności gospodarczej*, PWE, Warszawa 1962.

⁸ Por.: Ph. McCann, *Urban and Regional economics*, Oxford University Press 2001, s. 55–63.

⁹ M.E. Sokołowicz, J. Zasina, *Ekonomia miasta*, [w:] A. Nowakowska (red.), *EkoMiasto#Gospodarka. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 60.

¹⁰ P. Bury, T. Markowski, J. Regulski, *Podstawy ekonomii miasta*, Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości, Łódź 1993, s. 5.

¹¹ A. O'Sullivan, *Urban Economics*, McGraw Hill-Irwin, Nowy Jork 2007, s. 2.

¹² Por.: M. Majchrzak, *Gospodarka i polityka mieszkaniowa w gminach*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa 2007, s. 211–281.

tego sektora pod kątem zarządzania finansami miast. W ramach ostatniej dziedziny analizuje się zarówno sposób pozyskiwania środków publicznych, jak i ich wydatkowania na realizację celów publicznych.

Odwołując się do tak zarysowanego zakresu zagadnień ekonomicznych w urbanistyce, zarówno całe miasto jak i przekształcenia poszczególnych fragmentów jego przestrzeni, analizować można przez pryzmat następujących tez:

Kluczowe pytanie w zarządzaniu miejską przestrzenią brzmi: komu (jakim typom użytkowników), ma ona służyć? Innymi słowy, w jaki sposób i na jakich rynkach zaspokajane są potrzeby użytkowników miast?

W projektowaniu przestrzeni miejskiej kluczowe znaczenie ma jej funkcja, a o skuteczności realizacji tej funkcji decyduje trafne rozpoznanie struktury własności i umiejętne zarządzanie tą strukturą.

Kluczowym czynnikiem ożywiania i waloryzacji przestrzeni miejskiej pozostaje jej fizyczna dostępność, warunkowana przez systemy transportowe.

Każde przedsięwzięcie dążące do ożywiania przestrzeni miejskiej wiąże się z koniecznością odpowiedzi na pytanie, kto (i czy), powinien w niej mieszkać.

Aspekt finansowy przedsięwzięć rewitalizacyjnych w ostateczności prowadzi do dylematu, kto, ile i kiedy za przedsięwzięcia te zapłaci, bez względu na to, czy zapłata ta będzie miała wymiar jedynie pieniężny, czy też niepieniężny oraz na to, czy finansowanie pochodzi ze źródeł prywatnych, czy publicznych.

Każda z pięciu powyższych tez może być przedmiotem odrębnych analiz, jednak z punktu widzenia niniejszego opracowania, za kluczowe uznać należy dwie pierwsze. Odwołanie się do potrzeb użytkowników przestrzeni wiąże się przy tym przede wszystkim z tzw. marketingowym spojrzeniem na zarządzanie miastem, w którym funkcja ekonomiczna orientacji marketingowej przejawia się w poszukiwaniu skutecznych narzędzi dopasowania działań podejmowanych w przestrzeni miasta do rzeczywistych potrzeb jego różnorodnych użytkowników. Natomiast analiza funkcjonalna i własnościowa przestrzeni (koniecznie we wzajemnym powiązaniu) wydają się nie tylko narzędziami zwiększania efektywności przedsięwzięć odnowy miast, ale warunkiem *sine qua non* ich powodzenia, tak często zaniedbywanym, szczególnie we wczesnych fazach projektowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych.

Kompozycja funkcji oraz rozpoznanie interesariuszy miejsca jako kluczowe wyzwania rewitalizacji miast

Ekonomia miejska traktuje miasto jako system funkcji, czyli różnorodnych rodzajów działalności, sklasyfikowanych w kategorie o zbliżonych cechach¹³. Wybór funkcji obszaru będącego przedmiotem zamierzonych działań na rzecz

¹³ J. Reguński, *Planowanie miast*, PWE, Warszawa 1986, s. 20.

jego ożywienia społeczno-gospodarczego pozostaje zadaniem niełatwym. Wynika to zarówno z trudności „dopasowania” funkcji do rzeczywistych potrzeb (istniejących i mogących się pojawić w przyszłości), jak również z faktu niejednoznaczności samego pojęcia funkcji miejskich. Przytaczając jedynie trzy najbardziej powszechne klasyfikacje, pod rozwagę należy wziąć ich podział, upowszechniony przez urbanistów w tzw. Karcie Ateńskiej i równie chętnie wykorzystywany przez ekonomistów¹⁴, następnie podział funkcji wg ich roli w przestrzeni miasta i wreszcie podział uwzględniający wpływ funkcji na konkurencyjność miasta.

Pierwsze z ujęć dzieli elementy struktury miasta na funkcje: zamieszkania, pracy, rekreacji i wypoczynku oraz komunikacyjne¹⁵. Mając na względzie ten klasyczny już podział, należy go interpretować w kontekście miasta jako całości i co niezwykle istotne, posiadać świadomość trudności w jednoznacznym klasyfikowaniu i projektowaniu funkcji w takim ujęciu w jego strukturze przestrzennej i gospodarczej. Konieczność zachowania proporcji pomiędzy funkcjami wiąże się z koniecznością diagnozy potrzeb w skali całego zespołu miejskiego, a nie tylko pojedynczego obszaru. Co istotne, we współczesnej polityce miejskiej odchodzi się od separowania tak klasyfikowanych funkcji (której konieczność silnie akcentowano w Karcie Ateńskiej) na rzecz zapewnienia różnorodności funkcjonalnej przestrzeni, stanowiącej wartość samą w sobie.

Powyższe ujęcie ogólnej struktury funkcjonalnej powinno stanowić punkt wyjścia dla bardziej szczegółowej analizy i postępującego w ślad za nią projektowania urbanistycznego. Analiza ta powinna przy tym z jednej strony stanowić uszczegółowienie ogólnych założeń co do struktury funkcji, a z drugiej strony korespondować z przyjętą klasyfikacją urbanistyczną. Z ekonomicznego punktu widzenia kluczowe wydaje się lokalizowanie w rewitalizowanych obszarach funkcji zwanych „miastotwórczymi”, które generują najwyższą użyteczność dla użytkowników przestrzeni. Wśród nich wskazać należy funkcje będące generatorami ruchu w mieście (np. punkty węzłowe komunikacji zbiorowej, umożliwiające przesiadkę pomiędzy różnymi środkami transportu) oraz generatorami użytkowników. Do ostatnich zalicza się przede wszystkim funkcje handlowe, administracyjne, kulturalne czy rozrywkowe. Ponadto kluczowe dla skuteczności większości przedsięwzięć odnowy miast jest pozostawienie w tym obszarze funkcji mieszkaniowych. Nie bez powodu niemieckie programy rewitalizacyjne zakładają konieczność zachowania tego typu funkcji na poziomie ok. 70% substancji, czego obecnie próżno można poszukiwać w przedsięwzięciach rewitalizacyjnych polskich miast.

Ostatnia z proponowanych klasyfikacji posiada w swojej istocie najbardziej ekonomiczny charakter. Wprowadza ona bowiem podział na tzw. funkcje

¹⁴ J. Regulski, *Planowanie...*, s. 20–22.

¹⁵ Le Corbusier, *La charte d'Athènes*, 1933/1942, Editions Seuil Paris 1971.

egozogeniczne i endogeniczne miasta¹⁶. Pierwsze z nich, zwane bazą ekonomiczną, to działalności wykonywane w mieście, które służą zaspokajaniu potrzeb nie tylko jego mieszkańców, ale również obszarów zewnętrznych. Natomiast funkcje endogeniczne (zwane także funkcjami obsługi) to działy gospodarki służące zaspokojeniu potrzeb wyłącznie miejscowej ludności, rozwijające się po to, aby obsługiwać funkcje bazowe. Motorem wzrostu gospodarczego miasta pozostaje jego baza ekonomiczna. Wzrost generowany przez funkcje egzogeniczne powoduje wzrost zatrudnienia i ogólnego dochodu, zarówno w sektorach bazowych, jak i niebazowych¹⁷. Tym samym lokowanie w poddawanej przekształceniu przestrzeni funkcji pełniących rolę bazy ekonomicznej miasta stanowi warunek trwałości przedsięwzięcia w jego wymiarze ekonomicznym.

Innymi słowy, rewitalizacja miast nie będzie działaniem skutecznym, jeśli nie zapewni się w ramach podejmowanych działań warunków dla prowadzenia działalności gospodarczej. Funkcje: symboliczna, społeczna czy techniczna (związane z działaniami rewitalizacyjnymi) w sytuacji braku działań na rzecz ożywienia inwestycyjnego oraz, co bardzo istotne, wzmacniania przedsiębiorczości obecnych mieszkańców, nie mają szans na skuteczne wdrożenie.

Należy podkreślić, iż zaprezentowany powyżej podział funkcji nie jest rozłączny; klasyfikacje wzajemnie się przenikają i mogą się też uzupełniać. Trafność doboru funkcji nie jest sprawą oczywistą i co istotne, tylko po części powinna być następstwem szeroko zakrojonej „wizji” obszaru. Wynikać powinna przede wszystkim z rzetelnych analiz¹⁸ – badań struktury przestrzennej, potrzeb w stonku do miejsca i jego otoczenia oraz posiadać wymiar strategiczny.

Trafność doboru struktury funkcjonalnej jest zatem zadaniem trudnym, szczególnie w warunkach gospodarki rynkowej, w której mechanizmy bezpośredniego oddziaływania na lokalizację w konkretnych miejscach zakładanych typów

¹⁶ Ph. McCann, *Urban and Regional...*, s. 139.

¹⁷ M.E. Edwards, *Regional and Urban Economics and Economic Development. Theory and Methods*, Auerbach Publications, Taylor and Francis Group, New York 2007, s. 170.

¹⁸ Należy z przykrością stwierdzić, że w polskie samorządy terytorialne w pierwszej dekadzie XXI wieku zdają się nie dostrzegać potrzeby rzetelności analiz. Jak zauważa W. Woźniak: „by realizować badania, tworzyć miejskie strategie czy prowadzić cały proces przygotowania inwestycji, urzędnicy w wielu przypadkach wolą zatrudniać prywatne firmy konsultingowe niż korzystać z potencjału lokalnego. Zarabiające miliony na publicznych kontraktach firmy bardzo często zresztą korzystają w swoich opracowaniach z dorobku lokalnych działaczy społecznych i zatrudnionych na państwowych posadach naukowców. Firmy konsultingowe w dużej mierze bazują na danych wytworzonych wcześniej w badaniach prowadzonych za publiczne pieniądze (w tym, oczywiście, z publicznych statystyk). Jednak postrzeganie ich przez władze jako jedynych godnych zaufania czy zasługujących na znaczne granty, jest normą, a opinii publicznej prezentowane jest to jako uzasadnione korzystanie z dorobku niezależnych ekspertów. Nikogo nie dziwi, że niezależnymi ekspertami nazywa się opracowania, o których akceptacji decyduje ich sponsor” (W. Woźniak, *Komu służą megaprojekty?* „Miasto Ł” 12.11.2016, <http://lodzkagazeta.pl/komu-sluza-megaprojekty/> (dostęp: 19.11.2016).

działalności są nie tylko nieskuteczne, ale wręcz niepotrzebne, bowiem w wielu przypadkach o prawdziwej wartości przestrzeni decyduje wolność użytkowników w sposobie jej zagospodarowania. Zadanie to wymaga jednak zmierzenia się z nim w aspekcie planowania przestrzeni, bowiem w ślad za wyborem struktury funkcjonalnej idzie zawsze jej konkretne zagospodarowanie, które, w przeciwieństwie do zmiennych w czasie funkcji, cechuje małą elastyczność i wysokie koszty zmian (tzw. „bryłowatość” inwestycji)¹⁹.

Kolejnym zagadnieniem, wyznaczającym ramy skutecznej realizacji miejskich przedsięwzięć rewitalizacyjnych, jest czytelna identyfikacja struktury użytkowników danego obszaru, przede wszystkim w aspekcie własnościowym. Z punktu widzenia procesu planistycznego kluczowa pozostaje świadomość, występującego w sytuacjach rzeczywistych, wysokiego poziomu skomplikowania struktur własnościowych. Wśród nich wymienić należy przede wszystkim takie formy, jak: własność prywatna (w tym współwłasność wielu podmiotów), publiczna (państwowa, gminna) oraz spółdzielcza, w mieście występująca najczęściej w odniesieniu do funkcji mieszkaniowych²⁰. Każdy z tych typów własności kieruje się innymi zasadami, potrzebami, możliwościami finansowymi i zobowiązaniami w stosunku do społeczności i władzy. Specyficzną dla miast formą zarządzania własnością wspólną pozostają ponadto wspólnoty mieszkaniowe, które tworzy ogół właścicieli lokali znajdujących się w budynkach wielorodzinnych. Ich cechą charakterystyczną jest to, że w odniesieniu do zarządzania częściami wspólnymi takich nieruchomości oraz w relacjach z osobami trzecimi, w tym z samorządem terytorialnym, decyzje w ramach wspólnoty podejmowane są kolektywnie, z udziałem od kilku do kilkudziesięciu osób. Co więcej, w praktyce funkcjonowania wspólnot mieszkaniowych pojawiają się struktury z odpowiednio większościowym, mniejszościowym udziałem gminy lub wspólnoty pozbawione takiego typu udziału.

Na powyższą strukturę własnościową nałożyć wreszcie należy strukturę pozostałych takich praw określających prawo do miejsca, jak: użytkowanie, służebność, dzierżawa czy najem, jak i praw niewynikających z uregulowań

¹⁹ Por. P. Bury, T. Markowski, J. Regulski, *Podstawy ekonomiki...*, s. 88.

²⁰ W Polsce (dane za roku 2015) spółdzielcze zasoby mieszkaniowe stanowiły ok. 15% ogółu zasobów, natomiast zasoby we wspólnotach mieszkaniowych – ok. 23%. Ponadto 53% stanowiły zasoby mieszkań prywatnych (np. domy jednorodzinne, mieszkania wynajmowane w budynkach posiadających odrębnych właścicieli). Struktura ta różni się jednak istotnie między miastami. Przykładowo w Łodzi, zasoby spółdzielni mieszkaniowych stanowią niemal 30% wszystkich zasobów mieszkaniowych, wobec 35% zasobów we wspólnotach mieszkaniowych i nieco ponad 20% mieszkań w zasobach prywatnych. Ponadto specyfiką Łodzi pozostaje duży udział komunalnych zasobów mieszkaniowych. Stanowi on niemal 14% wszystkich zasobów mieszkaniowych, wobec średniej dla Polski rządu 6% oraz niższego udziału własności komunalnej w takich miastach, jak: Warszawa (8,9%), Kraków (4,5%) czy Poznań (5%). Jedynie we Wrocławiu udział mieszkań w zasobach komunalnych jest porównywalny (ok. 12,5% w 2015 roku). Szacunki własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS, z dn. 26.11.2016.

formalnoprawnych i umów cywilnych, ale z ogólnie przyjętych norm (np. prawo do przestrzeni publicznej). Posiadanie tych praw, choć z formalnego punktu widzenia słabszych od prawa własności, nie może pozostać niezauważone, szczególnie w sytuacji planowania radykalnych zmian w strukturze przestrzeni miejskiej.

Z punktu widzenia efektywności wykorzystania przestrzeni miejskiej istotny pozostaje także podział na przestrzeń prywatną i publiczną. Dotyczy on przede wszystkim zagadnienia dostępności oraz poszukiwania optymalnych proporcji między publicznością, *de facto* definiującą istotę miejskości²¹ i poszanowaniem dla intymności oraz szacunkiem dla stanu zastanego, szczególnie istotnym dla dotychczasowych mieszkańców.

Podział ten można jednak pogłębić, bowiem w ekonomicznej analizie funkcjonowania miast staje się niewystracający. Dlatego rozszerzany jest zwykle o dwie formy pośrednie, tzw. wspólne zasoby oraz dobra klubowe. Takie ujęcie ekonomiczne klasyfikacji dóbr wynika z przyjęcia dwóch kluczowych kryteriów: z jednej strony możliwości wyłączenia innych podmiotów (poza właścicielem) z konsumpcji danego dobra, z drugiej zaś – z poziomu konkurencyjności w konsumpcji. Dobrami klubowymi są *te dobra, które mogą być jednocześnie konsumowane przez wiele osób bez uszczerbku dla ilości tego dobra dostępnej dla pozostałych, a jednocześnie konsumpcja tego dobra jest ograniczona dla stosunkowo wąskiej grupy (np. szkoła, z której mogą korzystać bez wyjątku wszystkie kolejne pokolenia dzieci, choć szkoła nie jest dobrem konsumowanym bezpośrednio przez liczną społeczność dorosłych).*

Z kolei wspólne zasoby są *takimi dobrami, o które ludzie ze sobą konkurują, a jednocześnie nikogo z ich konsumpcji wykluczyć nie można. Ważne jest przy tym, że w przypadku wspólnych zasobów – podobnie jak w przypadku „czystych” dóbr publicznych – nikogo nie można wykluczyć z konsumpcji. W przeciwieństwie do „czystych” dóbr publicznych duża liczba użytkowników miejskich dóbr wspólnych negatywnie wpływa na stan i stopień zaspokojenia potrzeb zbiorowych, a w przeciwieństwie do czystych dóbr prywatnych nie istnieje możliwość całkowitego wykluczenia z konsumpcji niepożądanych podmiotów. Miejskie dobra wspólne to m.in.: przestrzenie publiczne (place, rynki, parki), nieruchomości komunalne, miejski transport zbiorowy, ale także – w wymiarze niematerialnym – współdzielone wartości, dobra kultury oraz miejska tożsamość zbiorowa.*

Należy podkreślić, że powyżej opisany układ ulega ciągłej ewolucji poprzez zmiany kulturowe, społeczne, prawne i technologiczne. Innymi słowy dobra, które

²¹ Jak zauważa P. Lorens, „publiczność” przestrzeni nie leży obecnie w jej formalnej charakterystyce, dotyczącej np. kwestii własności czy sposobu ukształtowania. O istocie „publiczności” świadczy możliwość kontaktów społecznych pomiędzy różnymi zbiorowościami, w tym związanymi z różnymi stylami życia, kręgami kulturowymi itp.; P. Lorens, *Definiowanie współczesnej przestrzeni publicznej*, [w:] P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek (red.), *Problemy kształtowania przestrzeni publicznych*, Seria Miasto–Metropolia–Region, Wydawnictwo Urbanista, Gdańsk 2011, s. 9.

dotychczas miały charakter publiczny, mogą wykazywać tendencje do stawiania się dobrami klubowymi lub prywatnymi, jak też mogą pojawiać się nowe dobra stanowiące obszar domeny publicznej²².

Wielość aktorów przestrzeni odzwierciedlona jest zatem w złożonej strukturze własnościowej. Warunkuje to konieczność prowadzenia z dialogu z różnymi typami interesariuszy (właścicielami, najemcami, wydzierżawiającymi, użytkownikami miejskich dóbr wspólnych itp.), na jak najwcześniejszym etapie podejmowania decyzji o przekształceniu tkanki miejskiej. Dla projektanta oznaczać to powinno świadomość złożoności problemów związanych ze skomplikowaną strukturą własnościową oraz zdolność dostosowania wizji do realnych możliwości z niej wynikających.

Ekonomiczne wyzwania i czynniki sukcesu przedsięwzięć rewitalizacyjnych

W świetle zarysowanych powyżej zagadnień można podjąć próbę zaproponowania katalogu wyzwań, przed którymi stoi projektant przestrzeni miejskiej oraz decydent w ramach przedsięwzięć rewitalizacji, chcący pozostać wrażliwym na ekonomiczne i społeczne aspekty funkcjonowania miast. W istocie katalog ten można ograniczyć do trzech kluczowych zagadnień. Pierwszym wyzwaniem pozostaje zdolność przełożenia poziomu strategicznego (wizja przekształceń, wstępny program działań) na operacyjny (realizacja). Pomysł na architektoniczne i urbanistyczne zagospodarowanie dowolnego fragmentu przestrzeni miasta może być niezwykle wizjonerski i prezentować przestrzeń niemalże idealną. Należy jednak mieć świadomość, że „papier wszystko przyjmie”, natomiast w praktyce pewne ustalenia będą bardzo trudne lub wręcz niemożliwe do realizacji, a być może – sprzeczne z wizją przestrzeni różnych grup interesariuszy.

Stąd jako drugie z istotnych wyzwań dla projektanta należy uznać poszukiwanie wspólnego języka z grupami interesów, w tym z „inwestorami” danego przedsięwzięcia²³ lub grupy przedsięwzięć. Warto mieć na uwadze, że projektant jest zazwyczaj nastawiony na wizję, natomiast inwestor jest nastawiony na projekt, w tym jego użyteczność i efektywność. Kluczem do sukcesu jest poszukiwanie wspólnego języka między nimi, szczególnie w obliczu faktu, że w przedsięwzię-

²² M.E. Sokołowicz, *Rozwój terytorialny w świetle dorobku ekonomii instytucjonalnej. Przestrzeń – bliskość – instytucje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 117.

²³ Przyjmuje się tu szeroką definicję inwestora rozumianego jako osoba lub częściej instytucja, finansująca dane przedsięwzięcie lub grupę przedsięwzięć, bez względu na motyw inwestycji oraz jej skalę. Innymi słowy, inwestorem będzie zarówno deweloper oceniający inwestycję w kategoriach stopy zwrotu i okresu zwrotu, jak i władze miasta, oczekujące długofalowych skutków inwestycji, wpływających także na szeroko pojęty interes społeczny czy wreszcie wspólnoty i społeczności mieszkaniowe, które włączając się w proces rewitalizacji, oczekują „drobnych ulepszeń”.

ciach odnowy miast nie będą oni jedynymi stronami. Umiejętność przewidzenia potencjalnych sprzeczności pomiędzy różnorodnymi grupami interesu w mieście, pozostaje kluczowym warunkiem skuteczności i efektywności, decydujących o zdolności do ekonomicznego spojrzenia na problem rozwoju przestrzeni miejskiej.

Trzecim z kluczowych wyzwań jest zdolność realizacji w praktyce, promowanej od kilku lat w Unii Europejskiej, idei planowania zintegrowanego. Oparta jest ona na koncepcji zintegrowanego podejścia terytorialnego (*place based policy*)²⁴, które przeciwstawiane jest podejściu sektorowemu i zakłada wielowymiarowość procesów rozwojowych. Kładzie tym samym nacisk na łączenie w procesie planowania aspektów społecznych, gospodarczych i środowiskowych oraz różnorodności obszarów, na których procesy te się odbywają. Wymaga otwartości na inne punkty widzenia oraz zdolności do prowadzenia dialogu z przedstawicielami różnych środowisk. Od planisty wymaga natomiast rzetelnego rozpoznania tzw. mapy interesariuszy, czyli potencjalnych grup, które powinny zostać zaangażowane w proces planowania, jak również analizy oddziaływań efektów planowania nie tylko na tkankę przestrzenną, lecz także społeczną, ekonomiczną i przyrodniczą miasta, zarówno na etapie tworzenia planów, jak i realizacji zawartych w nich celów.

Rezygnując z planu szerokiego podsumowywania powyższych rozważań, proponuje się ich zwięźczenie listą siedmiu czynników sukcesu, związanych z rewitalizacją przestrzeni miejskiej, uwzględniających ekonomiczne aspekty tego procesu:

Zaangażowanie społeczności ma znaczenie – kluczowym zadaniem przedsięwzięć odnowy miast oraz projektowania zmian powinno być poszukiwanie tego, co łączy, a nie tego, co dzieli. Brak zaangażowania społecznego może przerodzić się w społeczny opór stanowiący istotną barierę i generujący wysokie koszty realizacji zaplanowanych przedsięwzięć.

Marketing miejsca ma znaczenie – prowadzi z jednej strony do lepszego rozpoznania rzeczywistych potrzeb istniejących i potencjalnych użytkowników, a z drugiej strony stanowić może narzędzie poszerzania grona zwolenników projektowanego przedsięwzięcia.

Tożsamość miejsca ma znaczenie – specyfika terytorialna w jednej sytuacji może być przyczyną braku zasadności kopiowania rozwiązań z innych miejsc (bo tu się „nie sprawdzą”), natomiast w innych sytuacjach eksponowanie tożsamości będzie stanowić o wyjątkowości zaproponowanych rozwiązań, których odtworzenie w innym miejscu nie będzie możliwe. Innymi słowy, eksponowane specyfiki miejsca można traktować jako narzędzie wzmocnienia bazy ekonomicznej miasta.

²⁴ F. Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-Based Approach To Meeting European Union Challenges and Expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, April 2009.

Kontekst ma znaczenie – obszar poddawany przekształceniom nigdy nie powinien być analizowany w oderwaniu od jego bliższego i dalszego otoczenia. Narzędziem wkomponowania działań w otoczenie powinno być planowanie zintegrowane.

Należy unikać wyważania otwartych drzwi – oznacza to nacisk na ograniczenie nakładów dla uzyskania zakładanych efektów i wiąże się z koniecznością weryfikowania zgodności podejmowanych ustaleń planistycznych z ustaleniami zawartymi w dotychczas wypracowanych dokumentach i politykach. Ponadto w decydowaniu o sposobie wykorzystania terenu należy podjąć starania w kierunku identyfikacji, co interesującego pojawiło się już dotychczas w przestrzeni fizycznej, ekonomicznej i społecznej miasta.

Transport, przede wszystkim zbiorowy, ma znaczenie – stanowi kluczową funkcję miasta, która nie tylko umożliwia przemieszczanie się jego użytkowników, ale poprzez ich przyciąganie ożywia przestrzeń publiczną i generuje korzyści zewnętrzne, prowadzące do wzrostu jej użyteczności i wartości.

Podejście projektowe jest ważne – wiąże się z przyjęciem perspektywy, że projekt urbanistyczny stanowi dopiero pierwszy etap działań, a nie ich zwieńczenie. Po nim powinno nastąpić dalsze etapowanie przedsięwzięcia, wyznaczenie podmiotów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań oraz sformułowanie jego budżetu. Podejście projektowe ponadto wymaga analizy ryzyka przedsięwzięcia, a jednocześnie pozwala na systemowe nim zarządzanie. Przykładowo w sytuacji, gdy generuje istotne koszty, pozwala także na poszukiwanie funkcji będących generatorami przychodów. Bilansowanie przedsięwzięć rewitalizacji miast lub wręcz poszukiwanie za wszelką cenę zewnętrznych źródeł ich finansowania stanowi kluczowe wyzwanie dla polskich miast, zważywszy na fakt, że kilkudziesięcioletnie zaniedbania w dziedzinie polityki miejskiej doprowadziły do znacznej luki w tej dziedzinie.

Bibliografia

- Alonso W., *A Theory of the Urban Land Market*, „Papers and Proceedings of the Regional Science Association”, vol. 6 (1), 1960, s. 149–158.
- Barca F., *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-Based Approach To Meeting European Union Challenges and Expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, April 2009.
- Bury P., Markowski T., Reguński J., *Podstawy ekonomii miasta*, Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości, Łódź 1993.
- Christaller W., *Ośrodki centralne w Południowych Niemczech*, „Przegląd Zagranicznej Literatury Geograficznej” 1963, z. 1.
- Edwards M.E., *Regional and Urban Economics and Economic Development. Theory and Methods*, Auerbach Publications, Taylor and Francis Group, New York 2007.
- Hoover E.M., *Lokalizacja działalności gospodarczej*, PWE, Warszawa 1962.

- Le Corbusier, *La charte d'Athènes*, 1933/1942, Editions Seuil Paris 1971.
- Lorens P., *Definiowanie współczesnej przestrzeni publicznej*, [w:] P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek (red.), *Problemy kształtowania przestrzeni publicznych*, Seria Miasto-Metropolia-Region, Wydawnictwo Urbanista, Gdańsk 2011.
- Majchrzak M., *Gospodarka i polityka mieszkaniowa w gminach*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa 2007, s. 211–281.
- McCann Ph., *Urban and Regional economics*, Oxford University Press 2001.
- O'Sullivan A., *Urban Economics*, McGraw Hill-Irwin, Nowy Jork 2007.
- Regulski J., *Planowanie miast*, PWE, Warszawa 1986.
- Ricardo D., *On the Principles of Political Economy and Taxation*, Londyn 1817, rozdział II.
- Sokołowicz M.E., Zasina J., *Ekonomia miasta*, [w:] A. Nowakowska (red.), *EkoMiasto#Gospodarka. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 43–68.
- Sokołowicz M.E., *Rozwój terytorialny w świetle dorobku ekonomii instytucjonalnej. Przestrzeń – bliskość – instytucje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.
- Thünen H.J., *Der isolierte Stadt in Beziehungen auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*, Hamburg 1863.
- Woźniak W., *Komu służą megaprojekty?* „Miasto Ł” 12.11.2016, <http://lodzkagazeta.pl/komu-sluzą-megaprojekty/> (dostęp: 19.11.2016).

Streszczenie

Perspektywa ekonomiczna w problematyce projektowania miast i zarządzania nimi ma już niemal dwusetletnią tradycję. Okres ten pozwolił na wypracowanie szeregu tez, założeń i perspektyw analitycznych, pozwalających na łączenie ich z innymi punktami widzenia na zagadnienia rozwoju miast. Uwzględnienie tej perspektywy pozostaje szczególnie ważne w kontekście współczesnych przedsięwzięć rewitalizacji miast, które cechuje daleko idąca różnorodność użytkowników i struktur własnościowych.

W niniejszym artykule zidentyfikowano kluczowe wyzwania dla osób projektujących zmiany przestrzeni miast z perspektywy ekonomicznej dla ich ponownego ożywienia. Istotna jest w tym przypadku konieczność identyfikacji potrzeb użytkowników przestrzeni jako punkt wyjścia do podejmowanych działań, umiejętność dotarcia do odpowiednich grup docelowych i prowadzenia dialogu z nimi oraz identyfikacja struktury funkcjonalnej i własnościowej jako warunków koniecznych dla zapewnienia skuteczności i efektywności działań rewitalizacyjnych. W szerszym ujęciu wskazano na konieczność wkomponowania rewitalizacji w ogólny kontekst gospodarki miasta, odwołujący się do wzmocnienia jego bazy ekonomicznej oraz poszukiwania efektywnych źródeł finansowania rozwoju.

Słowa kluczowe: rewitalizacja, ekonomia miejska, funkcje miejskie

Numer klasyfikacji JEL: R52, R53, R58