

MACIEJ BORSA

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

POWRÓT DO CENTRUM MIASTA - SIŁY SPRAWCZE, UCZESTNICY, MOTYWACJE

Abstract: The Return to the City-centre – Driving Forces, Participants, Motivations.

A title of the 5th Polish Town Planning Congress in 2015 was „The return to the centre”. This idea can be understood literally or figuratively. Town planners return to the centre with their professional activities, after years of desistance, when the development has concentrated on the cities’ outskirts. The powers’ structure in the centres of cities does not fit to the text-book models, and is subjected to the rivalry of different bodies, forming the network of institutions supplying social services. The article analyses the development driving powers of our contemporary cities whose recognition is a condition of the effective „return to the centre”. The social needs of the „urban life” do not dominate in our society, being only the counterweight for the general civilizational trend, which is the life in the proximity and compliance with the nature. The article indicates the three main groups of participants of the city-development processes’: inhabitants, businessmen and public authorities. Then it describes their expectations concerning the downtown spaces, motivations of possible engagement and the ability to partnerships’ creation. Article indicates that the Congress theme can be treated figuratively, as the return to the central issues of the town planners’ occupation whose methodology should let on the planning of nowadays „un-planable” issues, the strengthening of different actors’ creativity and the stimulation of interactions taking place in centres. It is necessary to return deeply our attention on the exploitation phase – how downtown spaces have to work, not only how they have to look. It is the part of the new paradigm of the town planners’ occupation.

Keywords: Development policy, public participation, public policies, spatial development, town planning, urban policy, urban renewal.

„Powrót do centrum” to temat przewodni V Kongresu Urbanistyki Polskiej, który odbył się jesienią 2015 r. w Łodzi. Kongres to pojawiająca się co trzy lata okazja do przedyskutowania aktualnych problemów i wyzwań, w szerokim gronie specjalistów zajmujących się rozwojem miast. Intensywność zmian w otoczeniu, swoista „nadpłynność czasów” sprawia, że dyskusja taka jest ze wszech miar konieczna. Towarzyszy jej budująca świadomość, że Kongres przyciąga nie tylko projektantów przestrzeni, ale też specjalistów z innych dyscyplin, oraz że grono tych, których dotyczy jego

problematyka stale się poszerza. To znak, że definicja zakresu urbanistyki powinna wykazywać podobną dynamikę i obejmować te pola wiedzy o rozwoju przestrzeni miejskich i zarządzaniu nimi, które wyznaczane są przez nowe wyzwania.

1. Dwa oblicza powrotu do centrum

„Powrót do centrum” to idea, która może być rozumiana dosłownie i w przenośni, ale te dwa podejścia wzajemnie się przenikają i jest między nimi pewna synergia. Wracamy do centrum z naszymi zainteresowaniami i zawodową aktywnością, po latach zaniechań. Władza centralistyczna paradoksalnie omijała centra, ogniskując rozwój na obrzeżnych osiedlach. Po transformacji uwierzono w „ręce rynku”, który teoretycznie powinien sprzyjać rozwojowi stref handlowo-usługowych w centrach, ale w rzeczywistości przede wszystkim zaowocował zmasowanym „nadrozwojem” suburbiów. Ideą przewodnią debat urbanistycznych ostatnich lat stało się zapobieganie temu zjawisku, więc wątek „powrotu do centrum” wpisuje się dobrze w ten nurt.

Można zatem potraktować temat Kongresu jako metaforę tego, że powinniśmy powrócić do pewnych zasadniczych kwestii naszego zawodu i przełamania bariery tematycznej, polegającej na tym, że ostatnio niemal wyłącznie dyskutuje się o suburbanizacji, rozlewaniu się miast, a przez ostatnie dwa lata zwłaszcza o miejscu urbanisty w społeczeństwie, o upadku tego zawodu – w tym kontekście liczba uczestników pociesza, skoro można skupić tak wielu przedstawicieli zlikwidowanej profesji w jednym miejscu. Temat Kongresu można traktować też dosłownie, bo powrót do centrum to swoista część walki z krytykowaną suburbanizacją. Oczywiście pozostaje pytanie, co robić z istniejącymi suburbiami – czy wracając do centrum suburbia mamy pozostawić samym sobie, czy jednak temat suburbiów powinien pozostać w ognisku naszych zainteresowań mimo deklarowanego „powrotu do centrum”.

Obszar centrum jest „odciskiem palca” miasta, jego najbardziej charakterystyczną częścią, decydującą o jego ogólnym obrazie, identyfikacji i poczuciu tożsamości. Z tego powodu jest też obszarem najbardziej wrażliwym, oczekującym skomplikowanych i kosztownych zabiegów, wymagającym współdziałania i szerokiego partnerstwa. Sama struktura władzy w centrach miast wymyka się podręcznikowym modelom, jest skrajnie zatomizowana, poddana rywalizacji różnych podmiotów, tworzących sieć instytucji dostarczających usługi publiczne, jak kolej, drogi, szpitale, które nie zawsze są formalnymi podmiotami władzy w mieście.

Przy dosłownym traktowaniu tematu oczywiście bardzo ważna jest dyskusja nad metodami i instrumentami szeroko pojętego planowania oraz projektowania urbanistycznego, w czym bardzo często pomaga podejście „rewitalizacyjne”, charakterystyczne dla obszarów centralnych miast. Można dostrzegać w tym pewną szansę na renesans zawodu urbanisty. Z kolei zaprezentowana i przyjęta ostatnio przez rząd *Krajowa Polityka Miejska* [2015] otwiera nowe możliwości planowania zintegrowanego i partycypacyjnego, co może być bardzo korzystne dla rozwoju nowych metod

i poszerzania międzydiscyplinarnego współdziałania specjalistów, otwierając im nowe pola do działania.

Wracamy do centrum po ucieczce z niego, która trwała od ponad pół wieku. Zmienna była intensywność i forma tej ucieczki. Po okresie powojennej spontanicznej odbudowy nastąpił okres monumentalnych realizacji, podkreślających trwałość nowej władzy. Po „odwilży” politycznej zwyciężył jednak „przaśny” pragmatyzm, który zaowocował poszukiwaniem tanich rozwiązań i wyraźnym pogorszeniem jakości, więc omijanie centrów przez ten rodzaj zabudowy był w sumie dla nich korzystny. W latach 70. nastąpił rozmach działań o wielkiej skali, który sporadycznie kierował swe aktywności ku centrom miast, choć tu inwestowanie było zbyt skomplikowane z punktu widzenia obowiązującej wówczas metody realizacji. Przykładem tego, że „centralny planista” nie lubił obszarów centralnych, jest Łódź, gdzie wyburzono kamienice w śródmieściu, aby wykreować modernistyczne przestrzenie, uważane w tych czasach za bardziej wielkomiejskie. Gdy o tym zdecydowano, obecny architekt miejski Łodzi wsławił się akcją nazwania jednego z relikwów starej zabudowy „pomnikiem kamienicy”¹. Deprecjonowaniu starej zabudowy śródmieść przypisywano głębszą filozofię, traktując je, jako przejaw walki z tradycją mieszczańską, przy „tworzeniu nowego społeczeństwa”. Jest w tym prawdopodobnie trochę przesady, kryła się za tym przede wszystkim uproszczona kalkulacja, zgodnie z którą taniej było przenieść ogromną liczbę mieszkańców ze wsi do miast, umieszczając ich w nowych osiedlach, położonych właśnie w suburbiach, niż w centrach. Ale tendencja okazała się być trwałą, ponieważ także system rynkowy, który mamy od 25 lat, raczej preferował inwestowanie poza centrami, gdyż było to po prostu tańsze, a nie wynikało wyłącznie z instytucjonalno-prawnych wad systemu zarządzania rozwojem.

2. Siły sprawcze

Niezależnie od złożonych przyczyn „ucieczki z centrum” musi pojawić się pytanie o siły sprawcze, napędzające rozwój naszych współczesnych miast. Ich poznanie jest warunkiem zmiany trendu, mogącej spowodować odwrócenie sytuacji i sprawienie, że będziemy mogli z sukcesem starać się o „powrót do centrum”. Warto zastanowić się, czy czynnikiem decydującym będą tu idee, czy pieniądze. Czy w kontekście „powrotu do centrum” mamy mówić o emocjach, o pewnej filozofii, czy też mamy wyliczać, ile to kosztuje i tym się kierować w naszych planach? Powrót do centrum, jak wiedzą ci, którzy próbują to robić, jest kosztowny, w związku z czym bardzo często trzeba mówić o pieniądzach, ale jak pokazuje przykład Łodzi i jego sposób prezentacji na Kongresie, w procesie tym można też przywoływać emocje. Oba podejścia: emocjonalne i materialne, konkretyzowane podbudową finansową można również pogodzić przez podkreślanie współczesnych postindustrialnych wartości.

¹ Grupa „Urząd Miasta”: Adamiak-Bińczyk-Janiak.

Spróbujmy sprawę „powrotu do centrum” zrationalizować. Przede wszystkim należy zauważyć, że w bardzo wielu przypadkach obszary centralne naszych miast to pewna rezerwa terenu, po którą sięgamy przede wszystkim dlatego, że dalsze koszty suburbanizacji wokół miast mogą być tak znaczne, a popyt na tego typu inwestycje tak słaby, że warto będzie wykorzystać tę podaż, którą oferuje śródmieście. Okazuje się, że w obecnych okolicznościach, efektywniej czy korzystniej będzie inwestować w centrach, wykorzystując występujące tam potencjalne lokalizacje jako rodzaj „miejskiego brownfieldu”. Ale też jest strona popytowa polegająca na tym, że społeczeństwo oczekuje czegoś nowego, związanego ze swoistym „powrotem miejskości”, miejskiego stylu życia, współczesnego flaneryzmu – włóczęgostwa miejskiego. Jest to model charakterystyczny zwłaszcza dla młodzieży, która stanowi niemalże elektorat. Zapewne urbaniści, czy ogólniej inżynierowie są na to mniej wrażliwi, ale politycy czy władze miast są dosyć wyczulone na tego typu nowe potrzeby kulturowe i często starają się je wykorzystać. Stwarzają one bowiem pewien popyt, który się materializuje w oczekiwaniach wobec władz i lokalni politycy starają się „wejść w tę niszę”. Trzeba jednak podkreślić, że wielkomiejski model życia nie jest jedynym, a nawet stanowi raczej pewną odskocznnię, naturalne uzupełnienie, czy przeciwwagę dla generalnego trendu cywilizacyjnego, jakim jest życie w bliskości i zgodzie z naturą.

W tym kontekście „model miejski”² stanowi tylko margines, przy dominacji podejścia ekologicznego, sportu, „fitnessu”, a więc tych postaw, które z centralnymi częściami miast właściwie bardzo rzadko mają coś wspólnego, nakłaniając raczej do ucieczki z centrum. Dlatego należy sądzić, że suburbanizacja wcale nie jest napędzana wyłącznie wadami systemu planowania czy niższymi cenami gruntu poza miastem, ale w ucieczce z centrum dostrzegać należy też pewną filozofię, realizację określonych wartości, związanych właśnie z przebywaniem bliżej natury i generalnie „nie-bycia” w mieście. Wynikać z tego może, że atrakcyjność modelu życia wielkomiejskiego wcale nie musi być tak istotna, silna i dominująca, jak się sądzi. Zainteresowanie wartościami, jakie dają centra miast może być wręcz za słabe, żeby generować popyt wystarczający na rozwój obszarów śródmiejskich, jakiego sobie życzymy. Dyskusja o tym, co można i należy lokalizować w centrach, jakich usług i funkcji dostarczać musi uwzględniać rzeczywisty przyszły popyt, bo w przeciwnym razie trwały rozwój tych obszarów będzie problematyczny, a inwestycje dokonane w ramach rewitalizacji mogą przynosić straty.

Należy też pamiętać, że w społeczeństwie pojawiają się nowe potrzeby, które wraz ze wzrostem dobrobytu są potrzebami coraz to wyższego rzędu – głównie są to potrzeby kulturowe, w tym potrzeba tożsamości, współuczestnictwa, potrzeba głębszych interakcji społecznych i właśnie centra miast mogą najlepiej służyć zaspokojeniu tego typu wartości. Trudna jednak do precyzyjnego przewidywania dynamika takich potrzeb, pozwalających wierzyć, że centra miast będą znowu potrzebne, wymaga ostroż-

² Zwany czasem przez polskie kręgi młodzieżowe „urbanistycznym”, od angielskiego słowa *Urban*.

ności w szacowaniu potencjalnego popytu. Podstawowe pytanie może sprowadzać się do tego, czy tak rozległe obszarowo centra, z jakimi mamy do czynienia w naszych miastach, będą w całości potrzebne do zaspokojenia spodziewanego popytu. Być może popyt ten będzie mniejszy niż zakładamy, więc skalę działań trzeba do niego dostosować. To bardzo trudne wyzwanie.

3. Uczestnicy procesu

Drugie pytanie, które się rodzi, kiedy mówimy o „powrocie do centrum”, dotyczy głównych aktorów przemian i o ich motywacje działania – czym się kierują zwracając się ku centrom, tam przenosząc swoje zainteresowanie, aktywności i w końcu kapitał. Można wyróżnić trzy główne grupy uczestników (aktorów) procesu rozwoju miast: mieszkańców, przedsiębiorców i władze publiczne. Należy podkreślić, że są to ci uczestnicy procesu rozwoju, których aktywność wyraża się w inwestowaniu w centrum. Zwykli użytkownicy przestrzeni śródmiejskich korzystają z tych inwestycji, ale sami ich nie tworzą. Oczywiście bez ich zainteresowania, bez popytu na przestrzenie śródmiejskie, a przede wszystkim usługi w nich oferowane, inwestycje poczynione w centrach nigdy by się nie spłaciły. Niemniej jednak to nie przyszli użytkownicy podejmują się inwestowania, ale czynią to ci, którzy alokują tam swój kapitał. Szczególnym przypadkiem przedsiębiorcy jest deweloper, który dokonuje inwestycji, osobiście podejmuje ryzyko, a potem odsprzedaje lub wynajmuje powstałe przestrzenie innym: przedsiębiorcom lub kupującym mieszkania, czyli odstępuje własność poczynionych inwestycji. Kupując mieszkanie można stać się jego mieszkańcem, lub przedsiębiorcą czerpiącym zysk z jego wynajmu.

Bardzo często w rozmowach o przekształcaniach naszych miast koncentrujemy się przede wszystkim na tej najmniejszej grupie, czyli władzy publicznej. Należy jednak pamiętać, że miasta nie rozwijają się wyłącznie na skutek decyzji władz, i nie tylko na skutek inwestycji publicznych. Wręcz przeciwnie, te inwestycje, jeśli policzyć ich wartość wobec inwestycji mieszkańców czy przedsiębiorców, plasują się na ogół na trzecim miejscu [Jarosiński, Opałka 2014]. W wymienionych trzech grupach władze miast zajęły obecnie przejściowo szczególnie eksponowaną pozycję, ponieważ uruchomił się pewien, mówiąc w przenośni, „przemysł dotacyjny”. Jest to okresowe, bardzo wysokie dofinansowanie wybranych działań w sektorze publicznym, które zaczęło się po 2004 r., ale które, o czym należy pamiętać, weszło w ostatnią swą fazę. Obecny etap lat 2013–2020, z ewentualnym wydłużeniem po 2023 r. jest to koniec dominacji tego typu działań w miastach, gdyż po nim środki na inwestycje w sferze publicznej zostaną prawdopodobnie znacznie ograniczone. Tym bardziej należy w chwili obecnej zwracać uwagę na rolę pozostałych dwóch grup aktorów rozwoju. Po pierwsze mieszkańców, którzy kupują i remontują swoje mieszkania, co w bilansie ogólnym inwestycji w substancję centrów naszych miast jest bardzo ważną pozycją. Po drugie przedsiębiorców, czyli tych, którzy lokują w naszych centrach miast swój

biznes, obracają nieruchomościami i tworzą w związku z tym pewną wartość dodaną. Władze wyłącznie uzupełniają te działania o przestrzenie publiczne i infrastrukturę, w tym głównie o komunikację, po to żeby centrum było dostępne i mogło przyjąć inwestycje, generowane przez aktywność pozostałych aktorów.

4. Motywacje

Istotne jest poznanie powodów zainteresowania centrami miast przez wymienione poszczególne grupy, jakie mają one oczekiwania wobec przestrzeni śródmiejskich i motywacje ewentualnego inwestowania w nich. *Szansą dla rozwoju centrów naszych miast są bowiem partnerstwa, poszerzające krąg podmiotów aktywnych w ich kształtowaniu. Jest to szczególnie ważne w przypadku mniejszych miejscowości, których potencjał jest z zasady niewielki. Dla skutecznego budowania partnerstw istotne jest poznanie charakterystyk każdej z tych grup oraz ich wzajemnych oczekiwań względem siebie, co jest podstawą wszelkich udanych partnerstw* [szerzej w Borsia, Dudziuk-Dudzik 2015].

Mieszkańcy generują popyt, oczekując dostarczenia im pewnych usług i te oczekiwania lokują w dużej mierze właśnie w centrum. Trzeba jednak powiedzieć, że mają alternatywę, gdyż w ciągu ostatnich 25 lat dostępność do usług w suburbiach znacznie wzrosła i jest całkiem zadowalająca, nie mówiąc już o Internecie i związanych z nim całkowicie nowych rozwiązaniach zdalnego dostępu. W związku z tym nacisk na centra nie jest już tak duży, a ponadto przejawia się w bardzo wysokich i całkowicie nowych oczekiwaniach, związanych z usługami wyższego rzędu. Dotychczasowe cele wizyt w centrum, związane z zakupami lub dojazdem do jakiegoś urzędu, co przede wszystkim generowało ruch w centrach jeszcze kilkanaście lat temu, uległy osłabieniu. W wyniku postępu cywilizacyjnego pewne tradycyjne funkcje śródmiejskie zostają ograniczane lub w ogóle zanikają.

Generalnym motywem oczekiwań i działań mieszkańców jest dążenie do poprawy jakości życia. Bariery w jego realizacji mogą być sprzeczne interesy poszczególnych członków społeczności, a także odmiennosć priorytetowych celów władzy. Nasze miasta w całości wymagają poprawy warunków zamieszkiwania i ożywienia gospodarczego, więc wybór obszarów priorytetowych do niezbędnej koncentracji działań wcale nie jest łatwy. Najczęstszym powodem pretensji mieszkańców do władz lokalnych jest rozczarowanie brakiem działań zapobiegających procesom dekapitalizacji poszczególnych części miejscowości, w tym szczególnie obszarów centralnych, ale też poczucie bezsilności spowodowane brakiem wpływu na podejmowane decyzje [Borsia 2014]. Często zachowania władz praktycznie uniemożliwiają aktorom społecznym rzeczywiste uczestniczenie w procesie definiowania celów i priorytetów rozwojowych, ponieważ włączani są oni za późno, na etapie uwag do gotowych już planów działań. Ponadto, w praktyce ich uwagi i sugestie zgłaszane są w sposób nieskoordynowany, często są ze sobą sprzeczne, co daje władzom doskonały pretekst do ich odrzucania.

Wskutek błędnej polityki władz, typu „wiemy co wam potrzeba i robimy to dla was”, mieszkańcy zamiast być czynnymi uczestnikami i siłą napędową procesu rozwoju, stają się jedynie jego biernymi odbiorcami, co w konsekwencji marnuje ich potencjał. Z kolei zaniechanie partycypacji społeczności lokalnej może prowadzić do napięć i konfliktów, szybko przenoszonych na grunt lokalnej polityki, a efektem stać się może paraliż całego procesu rozwoju [Lorens 2010].

Oczekiwania mieszkańców wobec przedsiębiorców sprowadzają się przede wszystkim do możliwości zapewnienia długofalowego wzrostu zatrudnienia i dochodów, a tym samym do trwałej poprawy warunków życia. Społeczność ma świadomość, że ziszczyć to może jedynie z udziałem biznesu. Poszczególne grupy mieszkańców mają jednak odmienne oczekiwania wobec przedsiębiorców. Borykająca się z trudnościami finansowymi społeczność potrzebuje pracy, natomiast dobrze sytuowani mieszkańcy oczekują poszerzenia i uatrakcyjnienia oferty usługowej. W obu przypadkach uaktywnienie przedsiębiorców powinno skutkować podniesieniem standardu życia, szczególnie w obszarach śródmiejskich.

5. Współdziałanie

Biznes ma jednak to do siebie, że optymalizuje działania w celu uzyskania jak największych zysków przy minimalizacji kosztów. Zatem rzadko kieruje się wprost interesem publicznym. Biznes jest zainteresowany dostarczaniem usług, oczywiście, jeśli będzie na nie popyt. Inwestowanie w centrach jest jednak kosztowne, kosztowniejsze niż w suburbiach, w związku z tym istnieją pewne istotne bariery tego inwestowania. To jest główna przyczyna, w wyniku której przedsięwzięcia i programy rewitalizacji centrów miast wymagają specjalnych instrumentów, w tym organizacyjno-finansowych, kompensujących różnice kosztów i skłaniających do podejmowania inwestycji jednostkowo mniej opłacalnych, ale mogących przynieść korzyści indywidualnemu inwestorowi dzięki koordynacji działania wielu podmiotów lub jakiejś formy współfinansowania.

Przy rewitalizacji obszarów śródmiejskich uwolnienie potencjału lokalnej przedsiębiorczości wydaje się szczególnie istotne. Przedsiębiorcy są ważną grupą kształtującą procesy lokalnego rozwoju. Lokalni przedsiębiorcy dysponują mniejszymi kapitałami na ewentualne inwestycje i tym różnią się od potencjalnych inwestorów zewnętrznych, zwanych „inwestorami strategicznymi”. Zasadnicza różnica między tymi grupami to ich liczebność oraz siła przywiązania do rynku lokalnego. Obie grupy zainteresowane są współdziałaniem dla rozwoju obszarów śródmiejskich. Zauważono, że inwestor podobnie traktuje swe działania, niezależnie od tego, czy są one prowadzone na terenach podlegających przebudowie, czy też nowo zagospodarowywanych. Przykładem jest ochrona zabytków na terenach rewitalizowanych. Inwestor i władze mają inne cele: inwestor – generowanie i maksymalizację zysku, a władze – ożywienie

gospodarcze i ochronę obiektów zabytkowych [Markowski 2006]. Koszty związane z pracami konserwatorskimi z reguły musi więc pokryć władza publiczna.

Obok względów finansowych, istotne znaczenie zarówno dla przedsiębiorcy lokalnego, jak i tzw. strategicznego ma przejrzystość polityki władz publicznych. Z ich punktu widzenia powinna ona zawierać kompleksową wizję rozwoju całego obszaru oraz informować szczegółowo o sposobach jej realizacji. Dość powszechną praktyką jest dostosowywanie działań władz do potrzeb inwestycyjnych „inwestora strategicznego”. Jednak przedsiębiorcy oczekują od władz przede wszystkim stabilności długoterminowego współdziałania, odpornego na chwilowe koniunktury. Przedstawiciele lokalnego biznesu uzależniają swoje zaangażowanie od warunków w tym względzie, jakie władza stwarza małym i średnim przedsiębiorcom [Markowski 2014].

Współpraca przedsiębiorców z władzami jest konieczna dla skutecznej i trwałej realizacji polityk rozwoju, w tym procesów rewitalizacji. Indywidualne nieskoordynowane w czasie inwestycje nie są bowiem w stanie wpłynąć na poprawę warunków w szerszym obszarze, uzyskanie realnych korzyści jest możliwe tylko przy dużej skali przekształceń. Władza może zapewnić koordynację działań rewitalizacyjnych, radykalną poprawę przestrzeni publicznej i infrastruktury oraz pojawienie się publicznych środków wsparcia [Domański 2010]. Często niewłaściwe z tego punktu widzenia lub niestabilne działania władz powodują negatywną ocenę przedsiębiorców i powstrzymanie przez nich określonych aktywności gospodarczych. Natomiast ograniczenia np. konserwatorskie nakładane na inwestorów mogą być skuteczne tylko wówczas, gdy zostaną uzupełnione publicznymi instrumentami finansowymi. W przeciwnym razie, działania inwestorskie podmiotów komercyjnych na terenach i w obiektach historycznych, mogą prowadzić do degradacji ich walorów kulturowych.

Ze wskazanych trzech grup aktorów procesów rozwoju centrów miast najbardziej zdeterminowane wydają się w tym kontekście władze miasta – przebudowa centrum to dla nich sprawa ważna, kwestia prestiżu, powód do chwały, możliwość pokazania, że robi się coś pożytecznego, swoisty sposób na utrwalenie władzy. Są to motywacje bardzo ważne i silne, ale wymykające się materialnej racjonalności. W związku z tym pojawia się niebezpieczeństwo błędu, o czym trzeba pamiętać, a co niesie pewne ryzyko polityczne, bo trzeba móc zadowolić tymi inwestycjami możliwie liczną grupę wyborców. Władze bardzo często kierują się przesłaniem, które ma określony i sprawdzony w dotychczasowej praktyce wymiar i skuteczność polityczną – „robimy coś dla was drodzy mieszkańcy” [Markowski, Borska 2015]. W takim rozumieniu rozwój, w tym jego forma urbanistyczna, stają się „miłosierdziem władzy”. Przekaz kierowany do mieszkańców: „popatrzcie jak wiele dla was robimy”, niesie ze sobą istotne niebezpieczeństwo ograniczania dialogu, niezdolności do współpracy, chęci zrobienia wszystkiego samemu. Mimo entuzjazmu dla zmian, należy zwrócić uwagę na to, że koncentracja działań w centrach miast, jeśli nie jest pod tym kątem szczegółowo przemyślana, przynosi nowe wartości i dostarcza wymiernych korzyści ograniczonej grupie mieszkańców. Niestety to ograniczenie tkwi u podstaw rewitalizacji, a wręcz

jest zasadą formalną określoną przez obowiązujące przepisy, mówiącą, że działania w jej ramach mogą dotyczyć maksymalnie 30% mieszkańców. Co z pozostałymi 70%? Mogą być niezadowoleni z tego, że zostali pominięci, co niesie ogromne ryzyko polityczne, więc władze mogą być niechętne do ścisłego kierowania się taką zasadą. Czyli, że będą działać mniej skutecznie, rozpraszając środki, aby dogodzić wszystkim. Może to okazać się dużym problemem, wcześniej lub później.

6. Instrumentacja

Władza ma do dyspozycji wiele instrumentów zarządzania rozwojem. Zainteresowana jest ona możliwością zrównoważonego rozwoju i ochroną dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, ale też wzrostem renty gruntowej i wpływów do budżetu. W to wszystko wkomponowany jest jeszcze obowiązek poprawy jakości życia mieszkańców, na co składa się zapewnienie dostępu do usług i zasobów, takich jak mieszkanie, praca, edukacja, zdrowie, kultura i rekreacja oraz zapewnienie bezpieczeństwa publicznego i ekonomicznego [Wańkiewicz 2010]. Przy malejących możliwościach organizacyjno-prawnych samych władz i ograniczonym finansowaniu, wzrasta rola i pozycja pozostałych aktorów. Pieniądze publiczne najczęściej bywają użyte jedynie jako zachęta dla prywatnych inwestorów, w tym mieszkańców, którzy mają ogromny potencjał, także finansowy. Kluczowe jest przy tym inicjowanie przez samorząd wielopodmiotowej współpracy z nimi [Czyżewska 2010]. Nie bez znaczenia pozostaje także to, że mieszkańcy to także wyborcy, którzy zdecydują o przyszłej ewentualnej reelekcji władz.

Na tle współzależności między trzema głównymi grupami aktorów rozwoju obszarów śródmiejskich działają przedstawiciele środowisk zawodowych, związanych z zarządzaniem procesami rozwoju. Urbaniści lokują się przede wszystkim na styku z władzą, starając się jednak wypracowywać takie rozwiązania przestrzenne, które służyłyby dobrze mieszkańcom i ułatwiały działalność przedsiębiorcom. Jednak metodologicznie sfera urbanistyki podporządkowana jest władzy – jej potrzebom, strukturom, procedurom i nawet kaprysom. Specjaliści co do zasady proponują więcej, niż władza może zdziałać. Pojawia się więc kolejny problem, który można by nazwać „homeopatią urbanistyczną”, a odnosi się ono do działań administracji. Polega on na tym, że mając jakieś narzędzia, co do zasady głównie „miękkie” i dosyć słabe, w tym ułomny, choć czasem skuteczny instrument planowania przestrzennego, stosuje się je w warunkach realnej ograniczoności środków. Rodzi to działania typu „homeopatycznego”, cechujące się generalnie dużą początkową wiarą w sukces, a na koniec słabym rezultatem. Należy na to zwrócić uwagę w kontekście trudności w koncentracji działań i uleganiu pokusom, żeby prowadzić taki ich zakres, który będzie dotyczyć wszystkich obszarów miasta, w związku z tym jednostkowo zaangażowane środki, a więc i końcowe efekty będą niewielkie.

Wreszcie, z niebezpieczeństw, które stoją za motywacjami poszczególnych grup, a zwłaszcza dotyczących właśnie zawodu urbanisty, zdarzają się błędy metodologiczne, które możemy popełniać. Tutaj przykładem może być „partycypacyjne *qui pro quo*”, polegające na tym, że w centrach bardzo często mylimy mieszkańców z użytkownikami. Partnerstwo lokalnej społeczności mieszkańców z władzą publiczną jest z konieczności w obszarach śródmiejskich ograniczone, a społeczność ta nie jest w stanie sama poradzić sobie z wyzwaniem, jakie stoją przed nią w przypadku kompleksowego podejścia do odnowy centrum. Przedsięwzięcia konieczne do podjęcia w centrum, swoim zakresem przekraczają często także możliwości władz. Perspektywa zaangażowania znacznych środków publicznych wymaga, aby „środki te służyć powinny przede wszystkim animacji procesów rewitalizacji, obniżeniu poziomu ryzyka dla inwestorów prywatnych oraz gwarancji osiągnięcia celów uznanych za istotne z punktu widzenia społeczności lokalnej, a nie prostemu dotowaniu przedsięwzięć rewitalizacyjnych” [Domański 2010]. Jeśli bierzemy mieszkańców obszarów śródmiejskich za głównych użytkowników, to popełniamy błąd, gdyż centrum, ze swej istoty i jak zresztą chcielibyśmy, ma służyć wielu użytkownikom, zwłaszcza przyjezdnym, a nie tylko mieszkańcom tego obszaru. W związku z tym nieprzemysłane stosowanie metod partycypacyjnych w planowaniu może w tym przypadku zniechęcać i zmniejszać zaangażowanie biznesu, bo po prostu takie podejście nie generuje spodziewanych dochodów. Programy rewitalizacyjne z natury rzeczy są przedsięwzięciami wieloletnimi. Kadencyjność władz powoduje brak ciągłości decyzyjnej, a co za tym idzie konieczność nietatwej stałej odnowy partnerstw, których różnorodność i trwałość ma wpływ na rzeczywistą skuteczność rozwiązywania problemów. W innym przypadku następuje marnowanie potencjału społecznego tkwiącego w mieszkańcach i lokalnym biznesie.

7. Kierunki działania

Jak w tych okolicznościach pracować, do jakich rozwiązań metodologicznych możemy zmierzać, jakie kierunki rozwoju wspierać? Przede wszystkim oczekiwania społeczne związane z obszarami centralnymi naszych miast będą coraz wyższe i złożone. Pojawiły się już i będą wzmacniać potrzeby związane z poczuciem tożsamości, potrzebą udziału w decydowaniu, indywidualnego zaangażowania. Potrzeby te są jednak zmienne i zróżnicowane, a więc trudne do inżynierskiego zdefiniowania w sposób wymierny. Potrzeby związane z „powrotem do centrum” nie są dominujące – bardzo wielu ludzi nie chce się integrować społecznie w miejskich przestrzeniach, woli obserwować przyrodę, biegać ze słuchawkami na uszach, izolując się od współmieszkańców. W związku z tym brakiem pewności w sferze popytowej, planowanie powinno być bardziej elastyczne, nastawione na zmienność warunków, na tymczasowość sytuacji rozwojowej. Pojawia się więc dylemat warsztatowy, jak zaplanować rzeczy „nieplanowalne”, jak wzmacniać kreatywność innych aktorów, jak pobudzać

interakcje przebiegające i skupiające się w centrum. Czy i jak można wspierać styl życia sprzyjający tworzeniu się i wzmocnieniu społeczności wielkomięjskiej, co nie do końca leży w ogólnym trendzie cywilizacyjnym i przede wszystkim dotyczy szczególnej grupy społecznej – ludzi młodych. Przestrzeń zawłaszczona przez jedną grupę społeczną może nie być atrakcyjna dla innych, w związku z czym może nie przyciągnąć oczekiwanych ważnych inwestycji. Konieczne jest głębsze zwrócenie uwagi na fazę eksploatacji – jak przestrzenie śródmiejskie mają działać, a nie tylko jak mają wyglądać. To bardzo poważne i nowe problemy, na razie poruszmy się w nich trochę po omacku. Poświęcenie uwagi Kongresu tym zagadnieniom wskazuje, że chcemy przystąpić do ich mądrego rozwiązywania, stymulując rodzaj nowego myślenia o naszym zawodzie.

Literatura

- Borsa M., 2014, *Wyrównywanie szans małych miast w procesie rewitalizacji*. „Przegląd Komunalny”, 12/2014, s. 50-52.
- Borsa M., Dudziuk-Dudzik A., 2015, *Na rozdrożu wzajemnych oczekiwań – partnerstwa w procesach rewitalizacji, przykład Sokołowska*, w przygotowaniu w Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Czyżewska A., 2010, *Zakres opracowania i wdrażania programów rewitalizacji. Dobre praktyki*, [w:] *Przykłady rewitalizacji miast*. IRM, Kraków.
- Domański B., 2010, *Rewitalizacja miast polskich – wybrane zagadnienia*, [w:] *Rewitalizacja miast polskich jako sposób zachowania dziedzictwa materialnego i duchowego oraz czynnik zrównoważonego rozwoju. Podsumowanie projektu*. IRM, Kraków.
- Jarosiński K., Opałka B., 2014, *Finansowanie projektów rozwojowych na poziomie regionalnym i lokalnym w Polsce a założenia Strategii Europa 2020*, [w:] *Strategia Europa 2020 a gospodarka regionalna i lokalna w Polsce*, Z. Strzelecki (red.). Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- Krajowa Polityka Miejska 2023*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (publikacja internetowa), Warszawa, 2015.
- Lorens P., 2010, *Metoda planowania programów przekształceń i rewitalizacji zdegradowanych struktur miejskich*, [w:] *Rewitalizacja miast – planowanie i realizacja*. Wydział Architektury Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.
- Markowski T., 2006, *Zadania i interesy przedsiębiorstw oraz organizacji pozarządowych w rewitalizacji miast*, [w:] *Rewitalizacja kompleksu Księżego Młyna*. Studia KPZK PAN, Warszawa.
- Markowski T., 2014, *Rynek nieruchomości w Polsce a problemy związane z rewitalizacją*. Raport: *Przestrzeń życia Polaków*, Warszawa.

Markowski T., Borsa M., 2015, *Miasto dla nas czy nasze?* „Przegląd Komunalny”, 1/2015, s. 82.

Wańkiewicz W., 2010, *Lokalny kontekst krajowej polityki rewitalizacji*, [w:] *Założenia polityki rewitalizacji w Polsce*. IRM, Kraków.