

PIOTR LORENS

Politechnika Gdańska

IZABELA MIRONOWICZ

TOMASZ OSSOWICZ

Politechnika Wrocławska

KONCEPCJA PARADYGMATU TRANSFORMACJI ZDEGRADOWANYCH OBSZARÓW O POTENCJALE METROPOLITALNYM

Abstract: Paradigm of Transformation of degraded areas with Metropolitan Potential. Transformation of degraded areas with metropolitan potential are a specific kind of revitalization which can be called spatial metropolitan revitalization. In this paper a paradigm of transformation of such areas was devised. This paradigm delivers a mechanism for answering the questions: where? what? how? The main task of the paradigm is to relate the place and the method of intervention. Two ways of transformation are proposed for this purpose – through undertakings and through places. Contained in the paradigm are five methods whose role is to support and facilitate the choice of place or undertaking, depending on the way of transformation. Finally, this paper treats the problem of implementing the paradigm of transformation.

1. Ogólna konstrukcja paradygmatu

W każdym mieście następuje stały proces przekształceń przestrzennych. Może on przebiegać dwoma drogami. Pierwsza to zagospodarowywanie terenów dotychczas nieurbanizowanych. W ten sposób następuje zazwyczaj rozwój terytorialny miast. Druga, to transformacja terenów już zagospodarowanych, które zostały dotknięte procesem degradacji. W dalszej części pracy będzie nas interesować drugi rodzaj przekształceń.

Przyjęto, że degradacja obszaru jest procesem pogarszania się stanu jego zagospodarowania¹ i można ją opisywać za pomocą czterech kryter-

¹ Definicję, sposób rozumienia i kryteria degradacji przedstawili I. Mironowicz

iów: materialnego, funkcjonalnego, moralnego i kompozycyjnego. Ustalono także typologię obszarów zdegradowanych².

Niektóre z miast odgrywają rolę metropolii. Na potrzeby badawcze tej pracy przyjęto, że metropolia wyróżnia się 10 specyficznymi cechami³ opisanymi przez Jałowieckiego (1999) za Soldatosem (1987). Wśród cech metropolii wymienione są pewne konkretne rodzaje działalności, w tym takie jak centra kongresowe i wystawiennicze, luksusowe hotele, szkoły międzynarodowe, wysokiej jakości pomieszczenia biurowe, międzynarodowe kancelarie prawnicze, międzynarodowe instytucje naukowe, instytucje krajowe i regionalne zajmujące się relacjami międzynarodowymi. Te rodzaje działalności znajdują, w strukturze funkcjonalno-przestrzennej miasta, konkretne lokalizacje. Oznacza to, że w strukturze miasta można wyróżnić strefy, które pełnią funkcje metropolitalne. Jednak w miastach można wyróżnić i takie obszary, które obecnie nie pełnią funkcji metropolitalnych ale mają duży potencjał do ich pełnienia. Wynika on z walorów położenia obszaru w strukturze funkcjonalno-przestrzennej miasta oraz, niekiedy, z wartości kulturowych, przyrodniczych, krajobrazowych, kompozycyjnych czy historycznych.

Przedmiotem analiz w tej pracy będą te zdegradowane obszary, które odznaczają się potencjałem metropolitalnym. Zadanie badawcze, jakie wyznaczili sobie autorzy to ustalenie paradygmatu transformacji tych obszarów. Zastrzec należy, że określenia *paradygmat* używa się w sensie wzorca postępowania⁴. Przedstawiony paradygmat jest wynikiem analiz licznych studiów przypadków transformacji terenów zdegradowanych w wybranych miastach polskich, a także przekształceń w metropoliach europejskich.

Paradygmat pokazuje mechanizm znajdowania odpowiedzi na trzy zasadnicze pytania: *gdzie?, co? i jak?*

Konstruując paradygmat transformacji, przyjęto że istnieją zjawiska zewnętrzne, które mają na niego zasadniczy wpływ.

i T. Ossowicz w opracowaniu *Metodologia badania degradacji obszarów o funkcjach metropolitalnych* zamieszczonym w tym biuletynie.

² Typologię obszarów zdegradowanych przedstawił P. Lorens w opracowaniu *Wprowadzenie do typologii obszarów zdegradowanych o funkcjach i potencjale metropolitalnym* zamieszczonym w tym biuletynie.

³ Omówienie cech metropolii oraz obszarów o funkcjach metropolitalnych można znaleźć w opracowaniu I. Mironowicz i T. Ossowicza, *op. cit.*

⁴ *Paradygmat* bywa też rozumiany za T. S. Kuhnem (1963) jako zbiór podstawowych pojęć i teorii tworzących podstawy danej nauki. Tu jednak sięga się do podstaw leksykalnych tego terminu, który z łac. *paradigma* oznacza przykład, wzór (Kopaliński 1989).

Pierwszy to zastana struktura funkcjonalno-przestrzenna metropolii. Jest oczywiste, że kształt tej struktury wpływa na potencjał metropolitalny miejsc. Jednocześnie stan tej struktury to, m.in., obszary zdegradowane, wymagające podjęcia działań interwencyjnych.

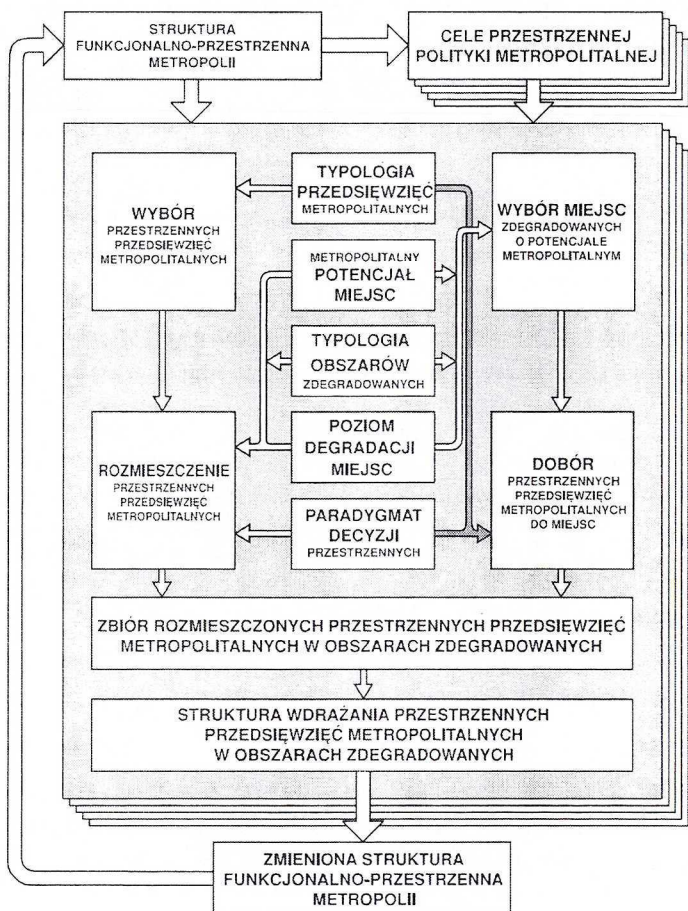
Drugie zjawisko to cele przestrzennej polityki metropolitalnej. Cel rozumiany jest jako przemiana, jaką zamierza się osiągnąć, natomiast przestrzenna polityka metropolitalna to jedna z wielu polityk prowadzonych przez władze miasta (Ossowicz 2003). Stanowi ona wspólny obszar polityki przestrzennej i metropolitalnej. Łatwo zauważyć, że wśród polityk przestrzennych będą takie, które nie służą podniesieniu metropolitalności miasta, podobnie jak wśród polityk metropolitalnych nie wszystkie mają charakter przestrzenny. Przyjmuje się, że lokalna polityka społeczno-gospodarcza formułuje cele przestrzennej polityki metropolitalnej i że mają one służyć podniesieniu metropolitalności miasta. Zagadnienie to zostanie rozwinięte w następnym rozdziale.

Sam proces transformacji przestrzennej musi powiązać miejsce oraz sposób interwencji. Ponieważ celem tej interwencji jest podniesienie metropolitalności w sferze przestrzennej będziemy ją nazywać *przestrzennym przedsięwzięciem metropolitalnym*. Jest to odpowiedź na pytanie *co? Co należy zrobić, aby dane miejsce wzmocniło swoje funkcje metropolitalne?* Miejsce interwencji musi spełniać dwa warunki: po pierwsze, musi mieć potencjał metropolitalny i po drugie, musi być dotknięte procesem degradacji. Jest oczywiste, że wdrażanie przestrzennych przedsięwzięć metropolitalnych musi być związane z obszarami, które mają predyspozycje do pełnienia funkcji metropolitalnych. Nie ma większego sensu wdrażanie ich na obszarach, które znakomicie funkcjonują. Wybór odpowiedniego miejsca jest zarazem znalezieniem odpowiedzi na pytanie *gdzie? Gdzie podjąć interwencję?*

Aby dokonać wyboru zarówno przestrzennego przedsięwzięcia metropolitalnego, jak i miejsca interwencji musimy znaleźć jakieś procedury, które zoptymalizują proces tego wyboru. Paradygmat zawiera pięć metod, które mogą okazać się pomocne. Pierwsza z nich to typologia przestrzennych przedsięwzięć metropolitalnych. W dalszej części pracy przedstawiono szerzej to zagadnienie. Druga to określenie potencjału metropolitalnego miejsc. Analiza stanu struktury funkcjonalno-przestrzennej miasta pozwala wyróżnić charakterystyczne strefy, które mogą pełnić funkcje metropolitalne⁵. Trzecia to typologia obszarów zdegradowanych⁶.

⁵ Zagadnienie zostało omówione w opracowaniu Mironowicz i Ossowicza, *op. cit.*

⁶ Omówione w opracowaniu P. Lorensa, *op. cit.*



Ryc. 1. Paradygmat transformacji zdegradowanych obszarów o potencjale metropolitalnym

Źródło: Opracowaniw własne (ryc. 1-3).

Czwarta dotyczy sposobu oceny poziomu degradacji miejsc⁷. Wreszcie piąta to paradygmat decyzji przestrzennych Zipsera, omówieniu którego poświęcony jest jeden z następnych rozdziałów.

⁷ Kryteria i sposób oceny poziomu degradacji omówili I. Mironowicz i T. Ossowicz, *op. cit.*

W efekcie zastosowania tych pięciu metod uzyskujemy zbiór rozmieszczonych przestrzennych przedsięwzięć metropolitalnych w obszarach zdegradowanych. Zbiór ten można uzyskać dwoma drogami, z których pierwsza wychodzi od miejsca interwencji, druga natomiast od przedsięwzięcia. Obie opisane są w dalszej części pracy. Uzyskujemy zatem wiedzę na temat tego co i gdzie robić, aby dokonać transformacji. Pozostaje jednak jeszcze jedno niesłychanie ważne pytanie: *jak? Jak dokonać tej transformacji?* Jest to pytanie o sposób implementacji przestrzennych przedsięwzięć metropolitalnych w obszarach zdegradowanych. Zagadnienie to jest omówione w ostatnim rozdziale pracy.

Transformacja będąca przedmiotem omówionego paradygmatu da w efekcie nowy stan struktury funkcjonalno-przestrzennej metropolii.

Na ryc. 1. można dostrzec, że transformacja zdegradowanych obszarów o potencjale metropolitalnym jest tylko jedną z wielu warstw przemian zachodzących w skomplikowanej strukturze miasta. Niektóre warstwy mogą mieć charakter przestrzenny ale nie wiązać się z wykorzystaniem potencjału metropolitalnego (np. budowa nowych osiedli mieszkaniowych, realizacja placów zabaw dla dzieci i osiedlowych centrów sportowych). Warto zdawać sobie sprawę, że przedmiotem paradygmatu jest ściśle wyselekcjonowany zbiór obszarów oraz przypisanych im przedsięwzięć.

2. Podejścia przy definiowaniu celów polityki metropolitalnej

Przez pojęcie polityki metropolitalnej przyjęto całokształt działalności zmierzającej do wzmocnienia funkcji metropolitalnych miasta i powiązanego z nim funkcjonalnie obszaru. Cele polityki metropolitalnej mogą być zróżnicowane w zależności od zasobów rozwojowych miasta, dotychczasowo pełnionych przez niego funkcji metropolitalnych, warunków zewnętrznych. Przyjęto, że zgodnie z opisywanym paradygmatem cele polityki metropolitalnej są wprowadzane z zewnątrz, przedstawiano jednak uwagi dotyczące podejścia do ich formułowania.

W planowaniu rozwoju lokalnego w gospodarce rynkowej wyróżnia się cztery podejścia: przyciągające, impaktywne, w warunkach nieprzewidywalności zdarzeń i strategiczne⁸ (Bergman 1981; Blakely

⁸ W wersji angielskiej: *recruitment planning, impact planning, contingency planning i strategic planning*. Używane są również odpowiednio terminy: *preactive planning, reactive planning proactive planning i interactive planning*.

1989; Markowski 1999). Podejścia te można odnieść do formułowania celów polityki metropolitalnej.

- **Planowanie przyciągające** czyli preaktywne. Bazuje na tworzeniu przez miasto warunków atrakcyjnych dla potencjalnych inwestorów, mając na celu najczęściej rozwój ekonomiczny danej przestrzeni. Cele polityki metropolitalnej przy tym podejściu będą się koncentrować na stworzeniu warunków, które przyciągną podmioty (instytucje, przedsiębiorstwa) prowadzące działalność o charakterze metropolitalnym.
- **Planowanie impaktywne** czyli reaktywne. Zakłada bierną postawę władz miejskich aż do czasu wystąpienia określonego problemu lub zagrożenia. Planowanie polega wówczas na eliminacji i łagodzeniu negatywnych skutków rozwoju. Działania te opierają się w dużej mierze na wsparciu ze strony jednostek publicznych, a szczególnie rządu. W polityce metropolitalnej podejście takie mogą stosować miasta pełniące funkcje metropolitalne i obserwujące lub prognozujące osłabienie tych funkcji. Cele tej polityki mogą odnosić się do utrzymania podmiotów metropolitalnych lub przyciągnięcia innych na miejsce opuszczających miasto, z pomocą środków publicznych.
- **Planowanie w warunkach nieprzewidywalności zdarzeń** czyli interaktywne. Opiera się akceptowaniu nieprzewidywalności scenariusza rozwoju danego miasta czy jego dzielnicy i – w związku z tym – na spekulowaniu scenariuszy dotyczących przyszłego rozwoju. Oznacza wyprzedzające przygotowywanie programów działania na wypadek wystąpienia określonego negatywnego zjawiska. Dla polityki metropolitalnej oznacza określenie celów w przypadku wystąpienia zagrożeń utraty funkcji metropolitalnych i pojawienia się szans na wzmocnienie tych funkcji.
- **Planowanie strategiczne** czyli proaktywne. Zakłada przyjęcie długookresowej, założonej perspektywy rozwoju danego miasta czy dzielnicy, a następnie podejmowanie sekwencji działań zmierzających do urzeczywistnienia wypracowanej wizji. Cele strategicznej polityki metropolitalnej przy tym podejściu ujmują wzmocnianie funkcji metropolitalnych w sposób najszerszy i najbardziej kompleksowy. Wiąże ze sobą doskonalenie całego miasta, w tym jego powiązań ze światem, z utrzymywaniem i przyciąganiem podmiotów prowadzących działalność metropolitalną. Integrują również większość jednostek mogących mieć wpływ na skuteczność całej polityki.

Z przedstawionych podejść w planowaniu polityki metropolitalnej najbardziej obiecującym – z punktu widzenia budowy paradygmatu transformacji zdegradowanych struktur przestrzennych w obszarach

metropolitalnych – jest **planowanie strategiczne**. Daje największą szansę na osiągnięcie zamierzonego efektu w przestrzeni, przy jednoczesnej mobilizacji wszystkich zainteresowanych aktorów procesu. Ten właśnie czynnik wydaje się mieć kluczowe znaczenie – gdyż jakiegokolwiek działania doraźne, wycinkowe lub jednostkowe wydają się być z góry skazane na porażkę.

3. Przestrzenne przedsięwzięcia metropolitalne w obszarach zdegradowanych

3.1. Dwie drogi transformacji – przez przedsięwzięcia i przez miejsca

Następnym krokiem po ustaleniu celów polityki metropolitalnej, jest – jak wynika z paradygmatu – określenie sposobu ich realizacji. Przyjęto, że odbywa się to przez wdrażanie przedsięwzięć, zwanych dalej przedsięwzięciami metropolitalnymi. *Przedsięwzięcie* rozumiemy jako zbiór skoordynowanych ze sobą czynności służących do realizacji ustalonego celu⁹.

Jak już wspomniano, część przedsięwzięć służących osiągnięciu celów polityki metropolitalnej należy do sfery polityki przestrzennej. Nazwalimy je **przestrzennymi przedsięwzięciami metropolitalnymi**. Będą one wdrażane na obszarach o potencjale metropolitalnym. Przedmiotem zainteresowania są te z nich, które będą realizowane na obszarach zdegradowanych.

Rezultatem postępowania pokazanego na ryc. 1 jest rozmieszczenie przestrzennych przedsięwzięć metropolitalnych na obszarach zdegradowanych. Otrzymujemy zatem zbiór przedsięwzięć przypisanych do konkretnych miejsc. Można to osiągnąć dwoma sposobami. Pierwszy nazwiemy *drogą przez przedsięwzięcia*, drugi natomiast *drogą przez miejsca*.

Droga przez przedsięwzięcia składa się z dwóch etapów. W pierwszym dobiera się lub konstruuje zestaw przestrzennych przedsięwzięć metropolitalnych, bez przypisania im lokalizacji. Określa się więc pewien zasób działań niezbędnych do osiągnięcia celów polityki metro-

⁹ Cel przedsięwzięcia może być jednym z celów polityki metropolitalnej lub innym celem, którego osiągnięcie jest niezbędne do realizacji jednego lub więcej celów polityki metropolitalnej.

politalnej, nie ustalając, w których miejscach te działania powinny być podjęte. W drugim etapie przedsięwzięcia zestawione w pierwszym zostają rozlokowane na obszarze o potencjale metropolitalnym według przyjętego mechanizmu rozmieszczania w przestrzeni. Przedsięwzięcia rozlokowane na obszarach zdegradowanych wejdą do programu transformacji metropolitalnych obszarów zdegradowanych.

Taka droga postępowania ma zastosowanie w sytuacji, w której to, co zamierza się zrobić jest ważniejsze niż to, gdzie mają być zrealizowane te zamierzenia. Odpowiedź na pytanie *co?* jest pierwotna w stosunku do odpowiedzi na pytanie *gdzie?* Dotyczy to np. przedsięwzięcia polegającego na doprowadzeniu do wzniesienia nowego obiektu lub do uruchomienia nowej działalności. Istotą celu takiego przedsięwzięcia jest to, aby obiekt powstał lub rozpoczęła się działalność, a usytuowanie w przestrzeni, choć ważne, jest wtórne. *Droga przez przedsięwzięcia* jest również uzasadniona w przypadku, gdy zamierza się dokonać ulepszeń w zagospodarowaniu i zabudowie terenu (np. przez rewitalizację), a dostępne środki wystarczą tylko na objęcie takim przedsięwzięciem części, wszystkich wymagających tego, obszarów.

Przestrzenne przedsięwzięcia metropolitalne mogą być bardzo zróżnicowane ze względu na cel, którego osiągnięciu służą, a także rodzaj terenu, na którym są przeprowadzane. W następnym podrozdziale przedstawiono typologię tych przedsięwzięć.

Przedsięwzięcia mogą tworzyć hierarchiczną strukturę. Wdrożenie niektórych będzie służyło bezpośrednio osiągnięciu celów polityki metropolitalnej, wdrożenie innych realizacji celów jeszcze innych przedsięwzięć usytuowanych wyżej w hierarchii. Mogą być również przedsięwzięcia zajmujące pozycję w środku hierarchii, uwarunkowane przedsięwzięciami z niższych pozycji i jednocześnie warunkujące przedsięwzięcia z pozycji wyższych.

Za podstawę teoretyczną procesu rozlokowywania w drugim kroku *drogi przez przedsięwzięcia* przyjęto paradygmat decyzji przestrzennych zaproponowany przez Zipsera (1985). W dalszej części pracy przedstawiono jego konstrukcję oraz sposób zastosowania na potrzeby wyboru miejsca wdrożenia przestrzennych przedsięwzięć metropolitalnych. Z paradygmatu decyzji przestrzennych wynika, że między wszystkimi przedsięwzięciami przestrzennymi, jakie mają być wdrażane w mieście, zachodzi wiele różnego rodzaju powiązań. Zatem, mimo że rezultatem postępowania ma być usytuowanie tylko przestrzennych przedsięwzięć metropolitalnych, za najwłaściwszy sposób postępowania należy uznać jednoczesne rozmieszczanie wszystkich

przedsięwzięć przestrzennych łącznie, z uwzględnieniem powiązań między nimi.

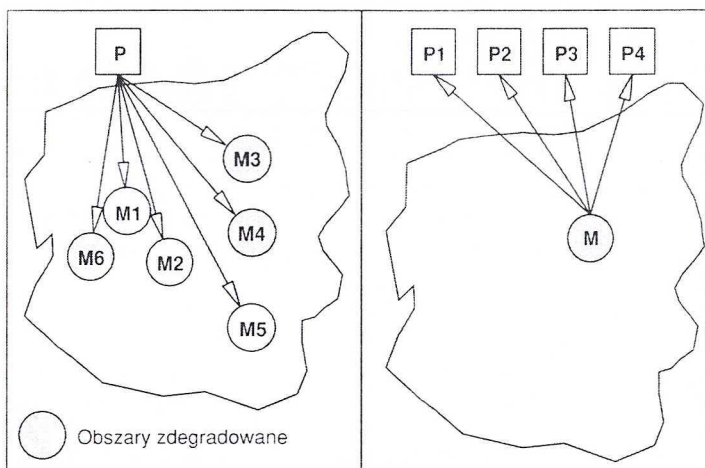
Droga przez miejsca także składa się z dwóch etapów. W pierwszym dokonuje się wyboru miejsc. Są to miejsca zdegradowane o potencjale metropolitalnym. Dokonuje się zatem wyboru miejsca interwencji bez określenia przedsięwzięć, jakie mogą być w tych miejscach wdrożone. Dopiero w drugim etapie dobiera się przedsięwzięcia do wybranych miejsc. Przedsięwzięcia rozlokowane w wyznaczonych obszarach wejdą do programu transformacji zdegradowanych obszarów o potencjale metropolitalnym wraz z tymi, które wyznaczono *drogą przez przedsięwzięcia*.

Opisana procedura ma zastosowanie, wtedy kiedy miejsce interwencji jest ważniejsze niż przedsięwzięcia, które mogą zostać na nim zrealizowane. Zatem odpowiedź na pytanie *gdzie?* jest pierwotna w stosunku do odpowiedzi na pytanie *co?* Sytuacja taka występuje zazwyczaj wtedy, kiedy mamy do czynienia z miejscem o bardzo wysokim potencjale metropolitalnym, które zostało dotknięte procesem degradacji. Miejsce to ma predyspozycje do implantacji różnych przedsięwzięć i zadaniem do wykonania pozostaje ich dobór, jednak najważniejsze jest przekształcenie konkretnego miejsca, które ze względu na swoje znaczenie w strukturze funkcjonalno-przestrzennej nie może nadal pozostawać w stanie degradacji. *Droga przez miejsca* ściśle wiąże się z problematyką rewitalizacji, której naczelnym zadaniem jest przywrócenie wartości zdegradowanym obszarom. Oczywiście nasze zainteresowanie skupia się wyłącznie na tych obszarach zdegradowanych, które mają potencjał metropolitalny. Wśród tych obszarów można wyróżnić kilka charakterystycznych typów opisanych przez Lorensa¹⁰.

Podobnie jak w *drodze przez przedsięwzięcia*, tak i w *drodze przez miejsca* podstawą rozlokowania przestrzennych przedsięwzięć metropolitalnych w wybranych miejscach jest paradygmat decyzji przestrzennych Zipsera (1985).

Schemat ideowy opisanych dwóch dróg transformacji przedstawiono na ryc. 2 Wynika z niego, że w przypadku *drogi przez przedsięwzięcia* mamy do czynienia z sytuacją, kiedy to przedsięwzięcie „poszukuje” konkretnej lokalizacji. Zatem pierwszym zadaniem jest wybór przestrzennego przedsięwzięcia metropolitalnego, a następnie znalezienie dla niego najkorzystniejszego miejsca wśród zdegradowanych miejsc o potencjale metropolitalnym. Przeciwnie, w *drodze przez miejsca*

¹⁰ Typy tych obszarów opisano w opracowaniu P. Lorensa, *op. cit.*



Ryc. 2. Schemat ideowy dwóch dróg transformacji. P – przestrzenne przedsięwzięcie metropolitalne, M – miejsce o potencjale metropolitalnym

to miejsce „poszukuje” odpowiedniego dla siebie przedsięwzięcia. Wychodzi się zatem od konkretnego zdegradowanego obszaru o potencjale metropolitalnym, a następnie dopasowuje się do niego najbardziej odpowiednie przedsięwzięcie.

W rezultacie obu opisanych dróg postępowania otrzymujemy ten sam efekt – zbiór rozmieszczonych przestrzennych przedsięwzięć metropolitalnych w zdegradowanych obszarach o potencjale metropolitalnym.

3.2. Typologia przestrzennych przedsięwzięć metropolitalnych

Jak już określono w poprzednim podrozdziale, w przedstawianej koncepcji paradygmatu przez przedsięwzięcie rozumie się zbiór skoordynowanych ze sobą czynności służących do realizacji ustalonego celu, który dalej będzie zwany celem przedsięwzięcia.

Określenie „czynność” oznacza elementarną, najmniejszą cząstkę celowej działalności prowadzonej przez dany podmiot. Jest to jednorazowe zastosowanie jednego z instrumentów, jakie są w jego dyspozycji, a którym jest poświęcony podrozdział 4.2.2. Tak rozumianą czynność zazwyczaj wykonuje jedna wewnętrzna jednostka tego podmiotu.

Istotą przestrzennych przedsięwzięć metropolitalnych jest to, że służą one bezpośrednio lub pośrednio osiągnięciu celów polityki me-

tropolitalnej, a celem każdego z nich jest doprowadzenie do pewnej transformacji przestrzennej.

Przestrzenne przedsięwzięcia metropolitalne przeprowadzane na obszarach zdegradowanych składają się na transformację przestrzenną, która jest przedmiotem przedstawionej koncepcji paradygmatu. Wszystkie te przedsięwzięcia mają silnie odniesienie do pojęcia rewitalizacji. Aby je wyjaśnić trzeba przypomnieć, jak to pojęcie jest rozumiane w ramach paradygmatu. Wykorzystując rozwinięte w tym tomie pojęcie degradacji obszarów zurbanizowanych¹¹ i nawiązując do definicji Zuziaka¹², rewitalizację można określić następująco:

Rewitalizacja jest to polityka lokalna mająca na celu ożywienie społeczno-gospodarcze zdegradowanych obszarów zurbanizowanych.

Tak określona rewitalizacja ma wspólną część z polityką metropolitalną, którą można nazwać *rewitalizacją metropolitalną*. Odnosi się do zdegradowanych obszarów zurbanizowanych o potencjale metropolitalnym, a ożywienie społeczno-gospodarcze osiąga się w jej ramach przez wzmacnianie ich funkcji metropolitalnych. Rewitalizacja ma również wspólną część z polityką przestrzenną, którą można by określić jako *rewitalizacja przestrzenna*. Wyróżnia się ona tym, że w jej ramach środkiem ożywienia społeczno-gospodarczego jest transformacja przestrzenna.

Bezpośrednie odniesienie do proponowanej koncepcji paradygmatu ma część wspólna wszystkich trzech wymienionych polityk: rewitalizacji, polityki metropolitalnej i przestrzennej, którą trzeba nazwać, konsekwentnie *przestrzenną rewitalizacją metropolitalną* i określić następująco.

Przestrzenna rewitalizacja metropolitalna jest to polityka lokalna mająca na celu ożywienie społeczno-gospodarcze zdegradowanych obszarów zurbanizowanych o potencjale metropolitalnym przez wzmocnienie ich funkcji metropolitalnych, gdy środkiem do tego jest transformacja przestrzenna.

W opinii autorów nieodłącznymi atrybutami przestrzennej rewitalizacji powinno być wykorzystanie w transformacji przestrzennej całości lub części zachowanych wartości kulturowych, technicznych i przyrodniczych obszaru oraz sprzężenie ożywienia społeczno-gospodarczego z podniesieniem walorów kulturowych, kompozycyjnych, funkcjonalnych, środowiskowych, zdrowotnych oraz standardów tech-

¹¹ I. Mironowicz, T. Ossowicz, *op. cit.*

¹² Według Zuziaka (1997, s. 60) *Rewitalizacja miejska jest rodzajem polityki miejskiej służącej ożywianiu gospodarczemu przestrzeni dotkniętych spadkiem aktywności ekonomicznych i społecznych wskutek transformacji strukturalnej miasta.*

nicznych obszaru. Sprzężenie to ma charakter zwrotny i polega na tym, że podniesienie walorów obszaru jest jednym ze środków do ożywienia społeczno-gospodarczego, a ożywienie to prowadzi do podniesienia walorów obszaru.

Zgodnie z podanym określeniem znaczna większość przestrzennych przedsięwzięć metropolitalnych prowadzonych na obszarach zdegradowanych należy do sfery przestrzennej rewitalizacji metropolitalnej. Mogą się jednak wśród nich znaleźć takie, w ramach których nie wykorzystuje się zachowanych wartości kulturowych, technicznych i przyrodniczych obszaru, a nawet takie, które wiążą się ze niszczeniem tych wartości. Bywają one ignorowane, a obszar traktowany, jak dziewiczy, niezależnie od intensywności dotychczasowego zagospodarowania¹³.

Ze względu na sposób wykorzystywania środków w dyspozycji podmiotu prowadzącego politykę przestrzenną można wyodrębnić dwa podejścia do sposobu jej prowadzenia. Pierwsze polega na podejmowaniu przedsięwzięć, których rezultatem jest całościowa transformacja, a podmiot polityki przestrzennej pozostaje siłą sprawczą transformacji, od jej zapoczątkowania do osiągnięcia zamierzonego, z góry zaplanowanego efektu docelowego. Przykładem jest kompleksowa renowacja kwartału zabudowy wraz z nawierzchniami otaczających go ulic. Istotą drugiego podejścia jest wdrażanie przedsięwzięć, które mają wywołać proces pozytywnych przemian. W tym podejściu celem przedsięwzięć jest konkretne przekształcenie przestrzeni ale też zwiększenie atrakcyjności dla podejmowania, przez inne podmioty, przedsięwzięć w kierunku pożądanym z punktu widzenia celów polityki przestrzennej. Można to określić jako stwarzanie zachęt do włączenia się w proces transformacji nowych, w dużej mierze niepublicznych partnerów. Przykładem może być modernizacja nawierzchni i wyposażenia ulicy, która ma wywołać proces remontów przylegających do niej budynków i wznoszenia nowych budynków na graniczących z nią wolnych działkach. Wybór podejścia, w pewnym stopniu, kształtuje charakter i konstrukcję realizowanych przedsięwzięć.

Wszystkie typy przestrzennych przedsięwzięć metropolitalnych, które mogą być podjęte na obszarach zdegradowanych, można podzielić, według kryterium celu ich wdrożenia, na pięć grup:

¹³ Wyjaśnienia wymaga relacja stosowanego w innych pracach, zawartych w tym tomie, pojęcia odnowy do pojęcia rewitalizacji. Odnowa oznacza całokształt pozytywnych przemian na obszarze zdegradowanym obniżających poziom degradacji. Odnowa może być wynikiem działań spontanicznych czyli niezależnych od lokalnych władz lub prowadzenia przez te władze polityki lokalnej, w tym rewitalizacji.

1. Doskonalenie obszarów zdegradowanych w metropoliach

Istotą celów przedsięwzięć typów zaliczonych do tej grupy jest takie udoskonalenie zdegradowanych części lub całości obszaru metropolitalnego, w którego rezultacie zwiększy się zdolność całej metropolii do pełnienia funkcji metropolitalnych, a także jej atrakcyjność dla działalności metropolitalnych. Udoskonalenia odnoszą się głównie do: powiązań zewnętrznych, sprawności systemów technicznych, harmonijności struktury funkcjonalno-przestrzennej, funkcjonowania struktur zurbanizowanych, urody krajobrazu miejskiego.

Wyjaśnienia wymaga użyte pojęcie „działalność metropolitalna”. Oznacza ona rodzaj działalności prowadzony w metropoliach, który opiera się w znacznym stopniu na powiązaniach i wymianie z innymi metropoliami. Przykładem są zarządy banków o zasięgu ponadregionalnym, instytucje naukowo-badawcze współpracujące z podobnymi jednostkami na świecie, przedsiębiorstwa świadczące usługi na rzecz całego kraju czy kontynentu, organizacje międzynarodowe, centra kongresowe.

W opisywanej grupie można wyodrębnić kilka podgrup typów przedsięwzięć.

A. Wzmocnienie powiązań zewnętrznych

Celem przedsięwzięć zaliczonych do tej podgrupy jest wzmocnienie powiązań transportowych i telekomunikacyjnych metropolii lub jej części z regionem, krajem i światem, a zwłaszcza z innymi metropoliami. Szczególne znaczenie mają trzy rodzaje powiązań. Pierwsze to połączenia z innymi metropoliami bardzo szybkimi i komfortowymi środkami transportu pasażerskiego. Mają one duże znaczenie dla osób zajmujących się biznesem i zarządzaniem, różnych specjalistów, a także turystów nastawionych na wysoki standard usług. Drugi rodzaj powiązań zapewnia możliwość przewozu dużej liczby pasażerów przy umiarkowanych cenach i ma istotne znaczenie, m.in. dla turystyki i szkolnictwa wyższego. Powiązania trzeciego rodzaju obejmują systemy telekomunikacyjne pozwalające na szybki przepływ informacji i są w mniejszym stopniu powiązane z polityką przestrzenną.

Systemy służące realizacji powiązań zewnętrznych, a także ich otoczenie, ze względu na intensywną eksploatację, ulegają szybkiej degradacji. Przestrzenne przedsięwzięcia metropolitalne służą w takiej sytuacji polepszeniu stanu technicznego ulic wprowadzających ruch z zewnętrznej sieci drogowej do obszarów o potencjale metropolitalnym, podwyższeniu sprawności funkcjonowania, wygody, bezpieczeństwa i standardu dworców, polepszeniu jakości tras dojazdowych do nich

i podwyższeniu sprawności powiązań przesiadkowych. Ważne jest stworzenie wizerunku przestrzennego metropolii odbieranego przez osoby do niej przybywające. Odnosi się to do ukształtowania tzw. bram wjazdowych do miasta, czyli obudowy drogowych i kolejowych tras wjazdowych do metropolii oraz przedpola każdego z dworców.

B. Podwyższenie jakości i rozwój wewnętrznego systemu transportowego

Duże znaczenie dla funkcjonowania metropolii ma jego wewnętrzny system transportowy obejmujący sieć ulic i placów, system komunikacji publicznej, sieć tras rowerowych, a także przestrzenie służące ruchowi pieszemu. Degradacja elementów systemu transportowego znacznie obniża sprawność obszaru w pełnieniu funkcji metropolitalnych i tym samym atrakcyjność dla różnych rodzajów działalności metropolitalnej. Przestrzenne przedsięwzięcia metropolitalne odnoszące się do tych elementów nie powinny ograniczać się do odtworzenia ich pierwotnego stanu ale zmierzać do ich modernizacji, wprowadzenia w ich miejsce elementów lepszych oraz uzupełnienia systemu transportowego nowymi elementami.

C. Podwyższenie jakości i rozwój systemów infrastruktury technicznej

Niewydolność, przestarzałość i zły stan techniczny systemów infrastruktury technicznej to bariery w rozwoju wszystkich rodzajów działalności metropolitalnej. Modernizacja i rozbudowa tych systemów jest celem przestrzennych przedsięwzięć metropolitalnych z tej podgrupy.

D. Niwelowanie konfliktów funkcjonalnych

Na obszarach zdegradowanych występują konflikty między różnymi rodzajami działalności. Ich istotą jest to, że niektóre działalności wywołują zjawiska, które dla innych są uciążliwościami. Tak rozumiane konflikty funkcjonalne są powodem zmniejszenia atrakcyjności obszarów dla wielu rodzajów działalności metropolitalnych.

Przedsięwzięcia zmierzające do ograniczenia negatywnych skutków konfliktów funkcjonalnych polegają na zmniejszeniu wytwarzania zjawisk powodujących niedogodności (np. zmniejszenie wytwarzanego hałasu, uspokojenie ruchu samochodowego wywoływanego przez działalności), zwiększeniu odporności działalności na uciążliwości (np. wprowadzenie izolacji dźwiękoszczelnych), odizolowaniu obu rodzajów działalności (budowa ekranów akustycznych, wydzielenie odrębnych dróg dojazdowych) lub ich przestrzennemu rozsunięciu.

E. Podwyższenie jakości kompozycji

Zdegradowane kompozycyjnie obszary o potencjale metropolitalnym mogą wymagać wdrożenia przedsięwzięć zmierzających do podwyższenia jakości kompozycji. Odnosząc się do metody oceny deg-

radacji kompozycyjnej¹⁴ opisanej w tym tomie, celem tych przedsięwzięć jest zwiększenie atrakcyjności obszarów dla różnych rodzajów działalności metropolitalnej, przez następujące zmiany w ich kompozycji przestrzennej:

- W obszarach zidentyfikowanego chaosu przestrzennego wytworzenie nowego zespołu lub zespołów kompozycyjnych.
- Podwyższenie stopnia wykształcenia zespołów kompozycyjnych przez uczytelnienie, uporządkowanie lub wytworzenie poszczególnych ich elementów: granic, układów geometrycznych, hierarchii ważności i tworzywa.
- Usunięcie lub ograniczenie negatywnych skutków zaburzeń w zespole kompozycyjnym.
- W zależności od potrzeb, wzmocnienie lub osłabienie funkcji kompozycji, np. wzmocnienie funkcji informacyjnej, prestiżu i symbolicznej, które mają szczególne znaczenie dla większości rodzajów działalności metropolitalnej.
- Jakościowa zmiana funkcji kompozycji, np. takie przekształcenie zespołu kompozycyjnego, dzięki któremu zamiast wywoływać nastroj znużenia lub przytłoczenia, będzie nastrojać pogodnie lub wesoło, zmiana symboliki dominacji na symbolikę elegancji lub przyjazności w formie przestrzennej zespołu.

F. Tworzenie wysokiej jakości urbanistycznej

Skutecznym sposobem zwiększania atrakcyjności dla różnych rodzajów działalności metropolitalnej jest tworzenie obszarów o wybitnie wysokiej jakości i kompletności zagospodarowania, poziomie bezpieczeństwa, wysokich standardach czystości i stanu środowiska. Obszary takie muszą bardzo wyraźnie wykraczać ponad jakość zagospodarowania innych terenów. Dzięki temu stają się „magnesem” dla działalności o wysokim standardzie, w tym metropolitalnej. Przykładem jest rewitalizacja wrocławskiego Rynku wraz z otoczeniem, która przyciągnęła przedstawicielstwa wielu banków oraz hoteli należących do światowych sieci.

2. Tworzenie metropolitalnych ofert przestrzennych na obszarach zdegradowanych

Celem przedsięwzięć włączonych do drugiej grupy jest przygotowanie ofert przestrzennych dla różnych rodzajów działalności metropolitalnej na obszarach zdegradowanych.

Przez pojęcie *metropolitalna oferta przestrzenna* rozumie się część obszaru metropolitalnego, jego zagospodarowania i jego cech, które są po-

¹⁴ I. Mironowicz, T. Ossowicz, *op. cit.*

trzebne do prowadzenia działalności metropolitalnej. Zgodnie z tym określeniem, aby mogła być prowadzona działalność metropolitalna, z punktu widzenia planistycznego, powinny być spełnione trzy warunki. Po pierwsze, potrzebne jest miejsce przeznaczone tylko dla niej: teren pod zabudowę, obiekt do adaptacji czy pomieszczenia do wynajęcia, udostępniane na pewnych prawach. Miejsce na obszarze zdegradowanym może odznaczać się pewnymi walorami kulturowymi, technicznymi i przyrodniczymi, które mogą podwyższyć wartość nowych obiektów i polepszać rezultaty prowadzonej działalności metropolitalnej i które można spożytkować w procesie inwestycyjnym. Na przykład zaadaptowanie zabytkowych pomieszczeń fabrycznych może podwyższyć prestiż działalności, nadać jej wyrazisty wizerunek, a przy pewnych warunkach zmniejszyć koszty. Wykorzystanie tych wartości kwalifikuje przedsięwzięcie do sfery przestrzennej rewitalizacji metropolitalnej. Drugi warunek to odpowiednie zagospodarowanie części obszaru metropolitalnego związanego z przyszłą działalnością metropolitalną, w tym szczególnie najbliższego otoczenia miejsca, w jakim będzie ona prowadzona i ulokowane będą obiekty jej służące. Dotyczy to również powiązania komunikacyjnego i infrastrukturalnego miejsca prowadzenia działalności. Trzeci warunek obejmuje cechy całego obszaru metropolitalnego, które sprzyjają działalności metropolitalnej danego rodzaju. Na przykład specyficzna skala, nasycenie symboliką, historyczność miasta i otoczenia oferowanego miejsca może zwiększać jego atrakcyjność dla wielu działalności.

Stworzenie metropolitalnych ofert przestrzennych na terenach zdegradowanych polega więc na przygotowaniu miejsca dla działalności metropolitalnej, którego wartości mogą być wykorzystane na potrzeby z nią związane oraz na takim przekształceniu elementów struktury obszaru metropolitalnego, aby przynosiło to korzyści dla tej działalności.

Przedsięwzięcia służące tworzeniu metropolitalnych ofert przestrzennych można podzielić na podgrupy, ze względu na rodzaj działalności metropolitalnej, rodzaj przestrzeni własnej, jaka jest niezbędna do prowadzenia tych działalności oraz stopień kompleksowości przygotowania ofert. Według ostatniego kryterium można wyodrębnić co najmniej trzy podgrupy przedsięwzięć:

- **Indywidualne metropolitalne oferty przestrzenne**

Celem każdego przedsięwzięcia w tej podgrupie jest przygotowanie jednej lub więcej ofert na obszarach zdegradowanych, przy czym obiekty, które powstaną z wykorzystaniem tych ofert, nie muszą tworzyć całości funkcjonalno-przestrzennej. Dotyczy to sytuacji, gdy miejsce dla nowego obiektu jest oderwane od innych miejsc dla poten-

cyjnych inwestycji, a także, gdy nowy obiekt jest wypełnieniem luki między istniejącymi obiektami.

- **Metropolitalne oferty przestrzenne w ramach ośrodków**

Istotą przedsięwzięcia jest przygotowanie więcej niż jednej oferty na obszarach zdegradowanych w ten sposób, że obiekty, które powstaną z wykorzystaniem tych ofert, będą łącznie tworzyć całość funkcjonalno-przestrzenną w formie wielofunkcyjnego ośrodka usługowego.

- **Metropolitalne oferty przestrzenne w ramach parków**

Podobnie jak w poprzedniej podgrupie, w ramach przedsięwzięcia przygotowana jest więcej niż jedna oferta na obszarach zdegradowanych, a powstające z ich wykorzystaniem obiekty będą łącznie tworzyć całość funkcjonalno-przestrzenną ale taką, która będzie się odznaczała jednolitością funkcjonalną. Przykładami są: park biznesu, park technologiczny, park naukowo-technologiczny, park przemysłowy, park usługowy, park sztuki, centrum logistyczne.

3. Tworzenie nowych metropolitalnych struktur przestrzennych na obszarach zdegradowanych

Do tej grupy należą przedsięwzięcia, których celem jest stworzenie na obszarach zdegradowanych nowych kompletnych struktur urbanistycznych, przeznaczonych w części lub w całości dla obiektów służących działalności metropolitalnej. Składają się one z różnorodnych powiązanych ze sobą czynności, których rezultatem jest powstanie nowego, skończonego fragmentu przestrzeni miejskiej przez transformację obszaru zdegradowanego.

Przedsięwzięcia tego rodzaju w żargonie planistycznym są określane jako „zbudowanie kawałka miasta”. Na terenach zdegradowanych do tego „kawałka” włączone są zachowane obiekty, których wartość wzbogaca go, uatrakcyjnia, uszlachetnia, a także w wielu przypadkach zmniejsza koszty jego stworzenia. Realizacja założonych celów przedsięwzięcia jest najczęściej bardzo złożonym procesem i wymaga dużego wysiłku organizacyjnego, za to uzyskane efekty mogą być bardzo wartościowe i spektakularne.

Przykładem może być wytworzenie w śródmieściu miasta nowego placu przy ważnym obiekcie o wartościach historycznych. W ramach przedsięwzięcia doprowadza się do budowy nawierzchni placu wraz z małą architekturą i zielenią, obudowy placu nowymi budynkami, renowacji istniejących, konserwacji obiektów zabytkowych, przebudowy układu komunikacyjnego i infrastruktury technicznej, uruchomienia monitoringu telewizyjnego, a także promocji placu, a w jej

ramach sytuowaniu na nim wydarzeń i działalności, zgodnych z jego pożądanym wizerunkiem.

Można wyróżnić dwa typy przedsięwzięć należących do opisywanej grupy:

- **Tworzenie pełnych struktur**

Przedsięwzięcie polega na jednoczesnym, kompleksowym stworzeniu przestrzennej struktury metropolitalnej w całości. Podejmuje się je wtedy, gdy wewnętrzne związki między elementami nowej struktury nie pozwalają na podzielenie przedsięwzięcia na odrębne etapy lub podprzedsięwzięcia. Jego podjęcie w całości może być konsekwencją stosowania opisanego na początku tego podrozdziału podejścia, przy którym dąży się do kompleksowej realizacji wizji stanu docelowego z udziałem podmiotu polityki przestrzennej. Wdrożenie przedsięwzięcia wymaga zaangażowania dużych środków w relatywnie krótkim czasie.

- **Tworzenie szkieletu funkcjonalno-przestrzennego**

Przedsięwzięcie podejmuje się w sytuacji, gdy nie dysponuje się dostatecznymi środkami do wytworzenia metropolitalnej struktury przestrzennej w planowanej całości i nie wymagają tego wewnętrzne związki między jej elementami. Jednym z podejść w takiej sytuacji, jest skoncentrowanie się na wytworzeniu w całości tylko najważniejszych elementów planowanej struktury, które stanowią jej szkielet funkcjonalno-przestrzenny. Zakłada się wtedy, że wytworzenie najważniejszych elementów przyciągnie podmioty zainteresowane podjęciem i rozwinięciem działalności metropolitalnej w otoczeniu. Odpowiada to drugiemu z podejść opisywanych na początku podrozdziału, przy którym podmiot polityki przestrzennej zamierza wywołać ciąg pozytywnych przemian.

4. Tworzenie przestrzeni dla wydarzeń metropolitalnych

Metropolie są miejscem wydarzeń przyciągających uczestników i obserwatorów z obszarów wykraczających daleko poza region, w którym są położone, a szczególnie z innych metropolii. Są to m.in.: kongresy, zjazdy, konferencje, uroczystości państwowe i międzynarodowe, festiwale, wielkie widowiska, mistrzostwa sportowe, olimpiady, wystawy światowe i krajowe, wielkie spotkania religijne. Wydarzenia takie, jakkolwiek mogą odbywać się również poza metropoliami, są jednym z elementów składających się na ich status.

W metropoliach podejmuje się przestrzenne przedsięwzięcia, których celem jest wytworzenie i wyposażenie specjalnych miejsc, budynków i budowli, które są niezbędne do odbycia się wydarzeń metropolitalnych,

np. placów, stadionów, hal widowiskowych, teatrów, centrów kongresowych, pól marsowych, kompleksów wystawienniczych. W przypadku wznoszenia obiektów potrzebnych do jednego wydarzenia, np. kompleksu pawilonów wystawienniczych na wystawę światową, szczególnym zadaniem do realizacji w ramach przedsięwzięcia jest ich wykorzystanie w rozwoju społeczno-gospodarczym po zakończeniu wydarzenia. Niektóre kraje wypracowały koncepcje uczynienia z wielkich wydarzeń wehikułu rozwoju, np. Hiszpania, która na początku lat 90. ubiegłego wieku zorganizowała wystawę światową i igrzyska olimpijskie, a następnie, z wykorzystaniem powstałej infrastruktury, serię kolejnych wydarzeń.

5. Ochrona wartości

Przedsięwzięcia tu należące mają na celu ochronę, utrzymanie i wzmacnianie rozmaitego rodzaju wartości przestrzennych w taki sposób, aby wspierały funkcje metropolitalne pełnione przez miasto z jego otoczeniem i stawały się napędem rozwoju różnych rodzajów działalności metropolitalnej. Ideą przewodnią tych przedsięwzięć jest powiązanie ze sobą sprzężeniem zwrotnym dwóch celów: ochrony z rozwojem. Chronione wartości zwiększają atrakcyjność dla rozwoju, a rozwój dostarcza środków na ochronę.

• Ochrona wartości kulturowych

W ramach przedsięwzięć tej podgrupy chroni się i wzmacnia wartości kulturowe na obszarach zdegradowanych, a więc zabytki architektoniczne i urbanistyczne, krajobraz kulturowy, odzwierciedlone w przestrzeni tradycje, wybitne dzieła współczesne. Do czynności składowych zaliczają się m.in.: remonty, modernizacje, prace konserwatorskie i porządkujące obejmujące obiekty będące nośnikami wartości kulturowych i ich otoczenie. Założone w przedstawianym paradygmacie podejście rewitalizacyjne wymaga, aby wartości te chronić nie tylko same dla siebie, jako depozyt, który powinno się przekazać przyszłym pokoleniom, ale również w celu ich wykorzystania w rozwoju różnych rodzajów działalności metropolitalnej¹⁵. Z takiego podejścia, prezentowanego m.in. przez Aschworth'a (1997), wywodzi się propozycja stosowania terminu „planowanie dziedzictwa” w miejsce określeń, w których dominuje słowo „ochrona”.

• Ochrona i kształtowanie wartości przyrodniczych i środowiskowych

Podgrupa obejmuje przedsięwzięcia, których celem jest ochrona i wzbogacenie wartości przyrodniczych, a także podwyższenie standar-

¹⁵ Przedsięwzięcia z tej podgrupy często bywają utożsamiane z pojęciem *rewitalizacja*.

dów środowiska na zdegradowanych obszarach metropolii. W tych przedsięwzięciach łączy się co najmniej trzy cele. Pierwszym jest ochrona zjawisk przyrodniczych jako wartości samych w sobie. Drugim jest utrzymanie lub podwyższenie jakości życia ludzi mieszkających lub przebywających z innego powodu na zdegradowanych obszarach metropolii. Trzeci cel to wzmocnienie rozwoju społeczno-gospodarczego. Dobrze skonstruowane przedsięwzięcia uruchamiają opisane sprzężenie zwrotne. Duże wartości przyrodnicze i środowiskowe mogą przyciągać wiele rodzajów działalności metropolitalnej, a ich rozwój dostarcza środków na ochronę i wzbogacanie tych wartości.

Przedsięwzięcia tego typu mogą pokrywać się z zaliczonymi do kolejnej podgrupy oraz do podgrupy „Niwelowanie konfliktów funkcjonalnych” w grupie „Doskonalenie obszarów zdegradowanych w metropoliach”.

- **Ochrona zdrowia**

Są to przedsięwzięcia przestrzenne, które mają na celu ochronę zdrowia ludzi na zdegradowanych obszarach metropolii. Znaczenie zdrowotności miejsca ma coraz większe znaczenie dla wszystkich rodzajów działalności metropolitalnej.

- **Utrzymanie i podwyższenie poziomu bezpieczeństwa**

W tej podgrupie są przedsięwzięcia zmierzające do zniwelowania różnych zagrożeń na zdegradowanych obszarach metropolii. Wynikają one m.in. z przestępczości, ubocznych skutków zjawisk cywilizacyjnych, awarii i katastrof, klęsk żywiołowych. Ukształtowanie urbanistyczne może mieć bardzo duże znaczenie dla procesu powstawania zagrożeń, prowadzenia akcji służb porządkowych, ratunkowych i technicznych, ewentualnej ewakuacji. Wpływa także na poczucie zagrożenia psychicznego, nawet przy braku realnego. Bezpieczeństwo jest jedną z podstawowych wartości dla rozwoju wszystkich rodzajów działalności metropolitalnej, ponieważ są one uwarunkowane częstą obecnością ludzi zamieszkających poza metropolią. Dla przebywających na obcym terytorium odgrywa ono znacznie większą rolę w dokonywaniu wyborów. Niski poziom bezpieczeństwa realnego i psychicznego, a także wizerunek miejsca jako niebezpiecznego, może skutkować nawet całkowitym wycofaniem się tych rodzajów działalności.

- **Ochrona i wzmacnianie wartości społecznych**

Dla wzmocnienia funkcji metropolitalnych niemałe znaczenie mają wartości, które można przypisać społeczności obszaru metropolitalnego. Najważniejszą z nich, jak się wydaje, jest kapitał społeczny, rozumiany jako cechy organizacji społeczeństwa, w tym sieci, normy,

zaufanie społeczne, wzajemne zrozumienie, istnienie wspólnie podzielanych wartości, które umożliwiają koordynację działań i współpracę dla wspólnego dobra (Putnam 1995). Szczególne znaczenie ma poziom zaufania do władz, dzięki któremu polityki miejskie są realizowane nie tylko przez lokalne samorządy lecz przez całą społeczność. Istotne jest również zachowanie stanu bezkonfliktowości w granicach obszaru metropolitalnego. Bardzo ważną wartością jest zdolność społeczności i jego instytucji do radzenia sobie z patologiami społecznymi: ubóstwem, żebractwem, przestępczością, alkoholizmem, narkomanią.

Polityka przestrzenna wkracza w wymienione sfery tylko częściowo i w sposób specyficzny dla każdej z metropolii. Trudno byłoby zbudować typowy model przestrzennego przedsięwzięcia metropolitalnego z tej podgrupy. W niektórych dziedzinach mogą mieć jednak istotne znaczenie, np. w konfliktach między lokalnymi zbiorowościami społecznymi, lub między zbiorowościami a niektórymi rodzajami działalności metropolitalnej. Sposób ich rozwiązania może mieć znaczny wpływ na realizację funkcji metropolitalnych.

- **Hamowanie przekształceń przestrzennych**

W warunkach ustroju demokratycznego i gospodarki rynkowej znaczne pole swobody działania w przestrzeni mają podmioty niezależne od lokalnych władz. Swoboda ta, niezbędna ze względu na potrzeby rozwoju społeczno-gospodarczego, pozwala czasem na przekształcenia przestrzenne naruszające wartości istotne nie tylko dla lokalnej społeczności ale również dla samego rozwoju. Przykładem mogą być: lokalizacja obiektów handlowych o charakterze rażąco odbiegającym od potencjału metropolitalnego miejsca, inwestycje w nie zablokowanych prawnie rezerwach pod realizację inwestycji celu publicznego, beładne lokowanie reklam, sytuowanie stref gospodarczych obiektów od strony przestrzeni publicznych, przypadkowe formy architektoniczne. Wobec takich zamierzeń władze czują się zmuszone, na podstawie własnej oceny, lub pod naciskiem społeczności lokalnej albo innych podmiotów, podjąć działania zmierzające do zatrzymania niepożądanego przekształcenia przestrzeni.

Można wyodrębnić specjalną podgrupę przedsięwzięć służących ochronie wartości przez hamowanie przekształceń w przestrzeni. Czynności składowe są bardzo różnorodne. Niektóre mają charakter formalnych procedur z wykorzystaniem władztwa planistycznego miast¹⁶, inne

¹⁶ Obecnie Ustawa z 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym daje wójtom, burmistrzom i prezydentom gmin prawo do zawieszenia postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy lub ustalenia lokalizacji celu publicznego na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy. W tym czasie rada gminy

można określić jako bodźce ekonomiczne. Są to zachęty, w ramach których oferuje się odszkodowania lub korzyści, w zamian za odstąpienie od inwestycji, w tym np. korzystną wymianę terenów. Mogą to być utrudnienia, jakie może tworzyć miasto, dysponując odpowiednio obiektami i terenami stanowiącymi jego własność.

Przetawiona typologia obejmuje większość rodzajów przestrzennych przedsięwzięć metropolitalnych. Nie zamyka drogi do konstruowania nowych typów. Samorządy w Polsce wciąż przechodzą dynamiczną fazę samoedukacji i samokreacji. Dotyczy to zwłaszcza szukania coraz lepszych i skuteczniejszych dróg działania.

3.3. Paradygmat decyzji przestrzennych

Panuje w zasadzie zgoda co tego, że zagospodarowanie przestrzeni przez człowieka wiąże się ściśle z systemem cywilizacyjnym. Daje się temu wyraz nawet w klasycznych już dziś definicjach miast. Ponad ćwierć wieku temu Beaujeu-Garnier i Chabot (1971) zauważali, że *„miasto jest wyrazem formy cywilizacyjnej”* i dlatego stale zmienia się dostosowując się do zachodzących przemian cywilizacyjnych. Podobnie rzecz ujmował jeszcze wcześniej, bo w połowie XX w., George (1956), który twierdził, że *„rodzaje miast odpowiadają formom skupiania się ludzi i koncentracji funkcji charakterystycznych dla odmiennych formacji społeczno-gospodarczych”*. Bardziej ogólnie omawiane zjawisko przedstawił Zipser i in. (1994), stwierdzając, że *„zagospodarowanie przestrzeni użytkowanej przez człowieka powinno się widzieć jako przestrzenną projekcję systemu cywilizacji”*. W konsekwencji zagospodarowanie przestrzeni musi być traktowane jako *„niezbędny środek do uzyskania szerokiego zakresu celów cywilizacji”* (Zipser, Sławski 1988). Aby jednak ten cel osiągnąć, należy rozpoznać i zrozumieć proces podejmowania przez człowieka decyzji o charakterze przestrzennym. Decyzje przestrzenne można zdefiniować jako działanie poprzedzające zachowania przestrzenne osób i instytucji, obserwowane w rzeczywistych procesach osadniczych i codziennym życiu miast i regionów. Pierwszym krokiem w tym kierunku jest stworzenie schematu podejmowania decyzji przestrzennych. Opierając się na przekonaniu, że dające się obserwować *„dość sztywne i dość jednolite, a pod różnymi względami niezmiennie wzorce struktur przestrzennych sugerują istnienie czegoś w rodzaju systemu gene-*

może uchwalić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zawierający ustalenia niedopuszczające niepożądanych inwestycji.

rującego, który – jak *genotyp w dziedzinie organizmów żywych – narzuca rozwiązania strukturalne*” (Zipser i in. 1994), Zipser (1985). przedstawił wzorzec budowy systemu generującego powstawanie struktur przestrzennych. Wzorzec nazwany paradygmatem decyzji przestrzennych Zipsera, stanowi postulowany schemat, pozwalający jednocześnie ustalić stopień kompletności różnych metod planowania przestrzennego.

Na schemat ten składają się następujące warstwy:

- *aktywności*, czyli formy zagospodarowania terenu, charakterystyczne dla systemu osadniczego;
- *chłonności*, odzwierciedlające wielkość obszaru, który może przyjąć ustaloną liczbę aktywności;
- *predyspozycje* określające przydatność obszaru dla lokalizowania w nim poszczególnych aktywności;
- *kontakty*, czyli konieczne relacje między aktywnościami;
- *konflikty* będące wzajemnymi zakłóceniami funkcjonowania poszczególnych elementów w systemie osadniczym;
- *preferencje* budowane na subiektywnym przekonaniu o przydatności lub jej braku pewnych obszarów dla określonych aktywności;
- *równowaga bilansowa* zapewniająca przede wszystkim zgodną liczbę celów kontaktów z liczbą zainteresowanych tymi kontaktami oraz relacji o innym charakterze;
- *inercja* stanowiąca opór istniejącego zainwestowania;
- *styl* rozumiany jako pewnego rodzaju kulturowy schemat rozwiązań przestrzennych.

Łatwo można dostrzec, że schemat dotyczy procesu lokalizacji wielu, powiązanych ze sobą elementów w określonej przestrzeni fizycznej. Dla poszczególnych warstw paradygmatu można użyć różnych metod i instrumentów, w tym rozbudowanych modeli matematycznych. Można także prześledzić niezbędne relacje bez skomplikowanego instrumentarium, traktując paradygmat decyzji przestrzennych Zipsera jako procedurę postępowania, zapewniającą kompleksową ocenę zjawiska przestrzennego. Zipser (1994). trafnie zauważa, że „wymienione czynniki to jakby tworzywo każdorazowego »zapisu genetycznego« mającej powstać lub tworzącej się już rzeczywistości”. Zatem nie należy ich traktować jako gotowego kształtu tejże rzeczywistości a raczej uznać je za zestaw wymagań wobec tego „genotypu. Innymi słowy, paradygmat decyzji przestrzennych Zipsera jest jednocześnie źródłem kryteriów i mechanizmów, które rządzą rozmieszczaniem się w przestrzeni rozmaitych zjawisk. Ta właśnie właściwość decyduje o przydatności paradygmatu decyzji przestrzennych jako metody rozmieszczania przestrzennych

przedsięwzięć metropolitalnych w zdegradowanych obszarach o potencjale metropolitalnym.

Prześledźmy, jak można interpretować poszczególne warstwy paradygmatu w odniesieniu do interesujących nas zagadnień:

Aktywności należy rozumieć jako przestrzenne przedsięwzięcia metropolitalne.

Chłonności, to wielkość obszaru niezbędna do wdrożenia przedsięwzięcia. Jest jasne, że zarówno dokonując wyboru miejsca dla określonego przedsięwzięcia, jak i dobierając przedsięwzięcie do danego obszaru należy dopasować do siebie dwie fizyczne wartości – wielkość obszaru, jaka jest niezbędna do wdrożenia przedsięwzięcia oraz wielkość obszaru dostępnego do transformacji.

Predyspozycje można rozumieć jako potencjał metropolitalny, ale i jako stopień degradacji obszaru. Nie ulega wątpliwości, że rozstrzygającą predyspozycją do rozlokowania przestrzennego przedsięwzięcia metropolitalnego jest potencjał metropolitalny miejsca. Jednak jeśli w obszarze naszego zainteresowania pozostaje przekształcenie obszarów zdegradowanych, to oczywiście musimy także uwzględnić poziom degradacji tego miejsca w trakcie procesu alokacji.

Kontakty wśród wszystkich czynników paradygmatu mają najbardziej strukturotwórczą siłę. To one są „odpowiedzialne” za sprawne funkcjonowanie całego organizmu. Gdyby nie istniała potrzeba kontaktów między aktywnościami, nie byłoby w ogóle potrzeby planowania, gdyż ułożenie poszczególnych elementów struktury przestrzennej mogłoby być w zasadzie dowolne. Jednak aplikacja tej warstwy paradygmatu decyzji przestrzennych na potrzeby procesu transformacji zdegradowanych obszarów o potencjale metropolitalnym jest dużo prostsza i obejmuje rezultaty wdrożenia wcześniejszych przedsięwzięć.

Konflikty bywają niekiedy nazywane „negatywnymi kontaktami”, gdyż ich istota polega na tym, że niektóre z działalności wywołują zagrożenia dla innych. Jako przyczynę konfliktów można wskazać uciążliwość wywoływane przez niektóre przedsięwzięcia ale i wrażliwość innych aktywności na te uciążliwości. Dla przykładu hałas, drgania, skażenie gleb mogą stanowić uciążliwość dla zabudowy mieszkaniowej ale już niekoniecznie obszarów przemysłowych czy dworców lotniczych. Uświadomienie sobie tych dwóch aspektów jest istotne, ponieważ niekiedy przedsięwzięcie, które z pozoru nie powoduje specjalnych uciążliwości wywołuje znaczny konflikt. Dla przykładu wielkie centrum kongresowe czy obiekt sportowy o wysokiej randze może rodzić uciążliwość w postaci generowania dużego ruchu pojazdów oraz

wzmoczonego napływu klientów. Jest oczywiste, że konflikty są integralnym elementem zarówno funkcjonowania, jak i przekształceń systemów osadniczych, w tym miast-metropolii. Należy zatem zdawać sobie sprawę, że niektóre z przestrzennych przedsięwzięć metropolitalnych wdrażanych na określonym obszarze mogą się stać przyczyną takich konfliktów. Ich przejawem mogą okazać się różnego rodzaju protesty zarówno osób indywidualnych, grup oraz podmiotów gospodarczych i instytucji.

Preferencje w odniesieniu do procesu transformacji przestrzennej oznaczają w największej części wizerunek zarówno miejsca, jak i przedsięwzięcia. Ma on wprawdzie subiektywny charakter, lecz istnieje obiektywnie. Warto także odnotować, że ten wizerunek może także oznaczać wyobrażenie czy przekonanie o tym, dla jakich przedsięwzięć dane miejsce jest najbardziej odpowiednie lub odwrotnie, które z miejsc najlepiej spełnia wymagania określonego przedsięwzięcia. Wyobrażenie to mogą mieć zarówno mieszkańcy, jak eksperci i decydenci. Ci ostatni zaś w realny sposób kierują się tym przekonaniem w czasie podejmowania decyzji przestrzennych. Należy także dostrzec pewien związek wizerunku miejsca z jednym z kryteriów degradacji opisanym przez Mironowicz i Ossowicza¹⁷, mianowicie z kryterium degradacji moralnej. Niekiedy pewne elementy wizerunku mogą stanowić istotną przeszkodę w procesie przekształceń. W szczególności taką przeszkodą może być przekonanie o skażeniu terenu lub innym poważnym niebezpieczeństwie dla jego przyszłego użytkowania.

Równowagę można rozumieć jako stan, będący wynikiem wzajemnego oddziaływania na siebie wszystkich czynników paradygmatu decyzji przestrzennych. Równowaga taka jest dość nietrwała, ponieważ każdy nowy element zaburza ten stan i system musi ponownie osiągać kolejny, nowy stan równowagi. Jeśli jednak przyjąć, że docelowym stanem równowagi jest osiągnięcie optymalnego stanu struktury funkcjonalno-przestrzennej miasta, a elementem tej struktury jest wdrożenie przestrzennych przedsięwzięć metropolitalnych na zdegradowanych obszarach o potencjale metropolitalnym to wtedy każda transformacja służąca realizacji takiego zadania jest przybliżaniem systemu miejskiego do stanu równowagi.

Inercję można rozumieć dwojako – jako opór istniejącego zagospodarowania lub opóźnienie transformacji. W pewnym sensie pierwsze ro-

¹⁷ Chodzi o kryterium degradacji moralnej, o którym mowa w artykule I. Mironowicz i T. Ossowicza, *op. cit.*

zumienie zawiera się w drugim, ponieważ opór istniejącego zagospodarowania w oczywisty sposób wywołuje opóźnienie transformacji. Można zatem określić inercję jako sumę czynników wywołujących opóźnienie transformacji. Wśród tych czynników szczególne miejsce będą miały te związane z degradacją funkcjonalną¹⁸. Dla przykładu porzucenie terenu może spowodować duże trudności w ustaleniu stanu prawnego nieruchomości, a tym samym bardzo opóźnić transformację. Doraźne użytkowanie, podobnie jak kontynuacja czy zagospodarowanie przez nową inwestycję może wywoływać opór dotychczasowych użytkowników, ich klientów i kontrahentów przed transformacją. Może także rodzić protesty, które wpłyną na dalsze opóźnianie procesu przekształceń. Czasami opóźnienie nie jest wynikiem oporu istniejącego zagospodarowania, a wynika z obiektywnych właściwości nowej inwestycji lub z konieczności przeprowadzenia działań umożliwiających jej realizację. Działaniem najbardziej opóźniającym inwestycję jest konieczność rekultywacji czy oczyszczenia terenu skażonego lub z innych przyczyn wymagającego długiego procesu odnowy. Można także wyróżnić rodzaj inercji mentalnej, wynikającej z długotrwałego i powszechnego przekonania o przydatności określonych miejsc dla pewnych przedsięwzięć. Pokonanie oporu takiego przekonania, będącego w istocie odzwierciedleniem dominującej doktryny planistycznej może także opóźnić transformację.

Na koniec został jeszcze *styl*, który można rozumieć jako wizję preferowanego rozwiązania w ramach danego przedsięwzięcia.

4. Implementacja

4.1. Modele wytwarzania przestrzeni

Współczesne procesy tworzenia oraz rewitalizacji przestrzeni miejskich – w tym także o znaczeniu metropolitalnym – w wielu przypadkach nie przypominają tradycyjnego schematu, znanego z XIX i XX w. (Lorens 2002). Ten tradycyjny sposób wytwarzania i rewitalizacji przestrzeni miejskiej opiera się na zasadzie odpowiedzialności sektora publicznego za uregulowanie procesu rozwoju urbanistycznego (i/lub renowacji, rewitalizacji itp.) danego fragmentu przestrzeni miasta, a następnie urządzenia tylko przestrzeni „publicznych” (ro-

¹⁸ Degradację funkcjonalną rozumie się tu w sposób, w jaki opisano w opracowaniu I. Mironowicz i T. Ossowicza, *op. cit.*

zumianych jako publiczne w tradycyjnym tego słowa znaczeniu) – a więc pozostających we władaniu władz publicznych i powszechnie użytkowanych przez daną społeczność. Przykładami takich obszarów są ulice, place, przestrzenie piesze, zielone i rekreacyjne, a także wiele innych o niekwestionowanym publicznym charakterze. Natomiast zadaniem sektora prywatnego – a więc indywidualnych inwestorów, deweloperów i przedsiębiorców działających na rynku nieruchomości i inwestycji – jest realizowanie poszczególnych przedsięwzięć inwestycyjnych w zgodzie z zasadami określonymi przez władze publiczne. Model ten sprawdził się podczas gwałtownej urbanizacji w XIX i na początku XX w. ale rozwój nowych technologii wytwarzania przestrzeni miejskich w krajach wysoko rozwiniętych – w tym jej komercjalizacja – doprowadził do jego częściowego zarzucenia na rzecz scenariuszy alternatywnych, omówionych dalej.

W przypadku Polski – przez odseparowanie procesów rozwoju od tendencji ogólnoswiatowych w okresie powojennym i na skutek wiary w skuteczność tego tradycyjnego modelu – po 1989 r. powrócono do tradycyjnych, charakterystycznych dla XIX w. rozwiązań, ufając, że z równym powodzeniem sprawdzą się one w dzisiejszym świecie¹⁹. O ile przekonanie jest słuszne w odniesieniu do wielu zagadnień rozwoju przestrzennego – w polskich realiach mających wciąż dość uproszczony, tradycyjny charakter – o tyle w odniesieniu do zjawiska nieobecnego na początku XX w. – rewitalizacji urbanistycznej – wydaje się nie sprawdzać. Dodatkowym elementem jest obserwowane dążenie do szybkiego wyrównania poziomu rozwoju urbanistycznego i osiągnięcia jakości życia charakterystycznego dla miast w państwach wysoko rozwiniętych. Jednak ze względu na zapóźnienia ostatnich dziesięcioleci oraz przyjęcie tradycyjnego modelu działania władz miejskich (a więc – ścisłej separacji działań sektora publicznego i prywatnego) proces ten powinien być obliczony na znacznie dłuższy okres. Aspiracje społeczności i władz polskich miast, a także kompanii deweloperskich – związane z dążeniem do szybkiego wytworzenia wysokiej jakości przestrzeni miejskiej – powodują jednak dążenie do osiągnięcia zamierzonego efektu, w jak najkrótszym czasie. Oznacza to konieczność stosowania różnego rodzaju „dróg na skróty”, pozwalających – z zachowaniem tradycyjnego modelu inwestowania – na szybkie osiągnięcie zamierzonego rezultatu.

¹⁹ Co interesujące, takie podejście wynika nie tylko z praktyki czy wyboru władz danego miasta ale jest niejako narzucane przez obecnie obowiązujący system prawny i dlatego bardzo trudne do zmiany.

Tak więc, obecny rozwój oraz transformacja i rewitalizacja przestrzeni miejskich w znacznej mierze są realizowane na podstawie **alternatywnych dla tradycyjnych modeli**, wśród których należy wymienić dwie główne grupy. Modele te były pierwotnie rozwijane i stosowane w miastach zarówno Europy Zachodniej, jak i USA – krajów o wyższym od polskiego stopniu rozwoju gospodarki nieruchomościami i metodologii zarządzania rozwojem przestrzennym miast. Można je określić jako dwie skrajności w stosunku do opisanego powyżej modelu tradycyjnego, mierzone stopniem zaangażowania sektorów publicznego i prywatnego w proces wytwarzania przestrzeni (Lorens 2002).

Pierwszy model opiera się na **skrajnej komercjalizacji przestrzeni miejskiej**, czyli znacznie zwiększoną, w stosunku do modelu tradycyjnego, rolę sektora prywatnego. W tym przypadku władze miejskie zezwalają silnym podmiotom prywatnym na przejmowanie swojej roli w procesie gospodarowania przestrzenią. Prowadzi to do sytuacji, w której sposób urządzenia przestrzeni miejskich zaczyna być podporządkowany realizacji interesów podmiotów prywatnych, niekoniecznie tożsamy z interesami ogółu obywateli, w tym – z wymogiem ochrony dziedzictwa kultury. Zjawisko to bywa także określane mianem transformacji spontanicznej lub „oddolnej” – oba te określenia dobrze charakteryzują naturę procesu. Zjawisko to występuje w rozmaitych formach, w tym – w postaci ogromnego wpływu sektora prywatnego na zapisy planów odnowy struktur miejskich, a wynika zarówno z braku środków i kompetencji po stronie sektora publicznego, jak i z wiary w zbawczą moc sił rynkowych, kształtujących przestrzeń miasta.

Natomiast drugi model bazuje na **nadopiekuńczości sektora publicznego**, pragnącego – przez dobór odpowiednich zachęt i ułatwień – zaprosić sektor prywatny do współpracy przy realizowaniu programów przekraczających jego możliwości organizacyjne lub finansowe. Tym samym to sektor publiczny wkracza na pole tradycyjnie zarezerwowane dla podmiotów prywatnych, i przez różne działania stymuluje proces rozwoju urbanistycznego i wytwarzania nowych przestrzeni miejskich. Jego stosowanie wymaga od władz miejskich posiadania kompetentnych zespołów planistycznych i paradeweloperskich, a także niezbędnych środków i instrumentów wspomagania sektora prywatnego. Głównym zaś warunkiem jest wola silnego zaangażowania się sektora publicznego w proces rozwoju projektów inwestycyjnych tradycyjnie zarezerwowanych dla sektora prywatnego – co rodzi największe kontrowersje władz polskich miast.

Niezależnie od wymienionych powyżej modeli – które należy uznać za przypadki skrajne – można zidentyfikować całą gamę sytuacji pośrednich. Nie wydaje się możliwe opisanie ich pełnej klasyfikacji, choć niektóre z nich występują z większą częstotliwością od innych. Szczególnie należy zwrócić uwagę na różne formy partnerstwa publiczno-prywatnego.

Analizując doświadczenia państw zachodnich, podejmujących podobne programy transformacji struktur miejskich, oczywiste jest, że w przypadku podejścia tradycyjnego lub defensywnego ze strony sektora publicznego, szanse na osiągnięcie zamierzonego wyniku są niewielkie. Dotyczy to głównie kwestii finansowych. Nie bez znaczenia jest też to, że budując programy rewitalizacji rozmaitych struktur, w szczególności historycznych, trudno jest liczyć na ważne nowe inwestycje sektora prywatnego. Wręcz przeciwnie, duże nowe inwestycje prywatne mogą w znacznym stopniu zagrozić integralności struktury historycznych zespołów. Tak więc, jedynym możliwym do wykorzystania sposobem jest duże zaangażowanie sektora publicznego w proces transformacji.

Zastosowanie każdego z tych modeli zależy od wielu czynników, spośród których kluczowym wydaje się struktura własności terenu. Można także wymienić pewne sytuacje modelowe: gdy całość lub większość terenu znajduje się w jednym ręku (prywatnym lub publicznym) oraz gdy w granicach obszaru przekształceń występuje wielu właścicieli, a struktura podziałów własnościowych jest rozdrobniona. W odniesieniu do tej drugiej grupy przypadków wskazane jest, podjęcie przez sektor publiczny, głównej roli w procesie przekształceń, wymagającym wielu mediacji i rozwiązywania konfliktów. Natomiast w stosunku do pierwszej grupy zarówno sektor publiczny, jak i prywatny mogą stanowić podmiot podstawowy, odpowiedzialny zarówno za planowanie, jak i realizację.

Kolejnym elementem jest wybór szczegółowego sposobu działania, dostosowanego do specyfiki obszaru. Zuziak (1998) wymienia trzy możliwe sposoby budowy programu rewitalizacji, wyznaczone przez dominujący typ wartości: tworzenie nowych przestrzeni fizycznych, wykorzystywanie przestrzeni dziedzictwa kultury oraz aktywizację przestrzeni społeczności lokalnej. Dla celów prezentowanej pracy wymieniony zestaw można podzielić na dwie podstawowe grupy związane ze sposobem:

- podejścia do struktury fizycznej przestrzeni (a więc – przedmiotu);
- określenia podmiotu (a więc – grupy społecznej), do którego adresowane są działania restrukturyzacyjne.

W pierwszej grupie podejść można wyróżnić dwa sposoby działania:

- **tworzenie nowych przestrzeni fizycznych** – czyli działanie oparte na przekonaniu o celowości tworzenia nowych przestrzeni i struktur miejskich, jako elementu wzmacniającego strukturę urbanistyczną i gospodarczą;
- **wykorzystywanie przestrzeni dziedzictwa kultury**, rozumiane jako celowe wykorzystanie walorów dziedzictwa kultury w celu rozwoju gospodarczego danego obszaru, pod warunkiem przestrzegania zasad jego ochrony.

Również w odniesieniu do drugiej grupy można wymienić dwa sposoby podejścia:

- **Aktywizacja przestrzeni społeczności lokalnej**, bazująca na poprawie warunków życia społeczności lokalnej, czemu służyć ma m.in. umacnianie lokalnej przedsiębiorczości. Cechą charakterystyczną tej strategii jest akcentowanie indywidualności rozwiązań w zależności od specyfiki danego miejsca. Strategia ma szczególne znaczenie w przypadkach, kiedy konieczny (wskazany) jest autentyczny udział społeczności lokalnej w procesie decyzyjnym.
- **Działania deweloperskie**, bazujące na realizacji kompleksowej struktury przeznaczonej na sprzedaż lub wynajem dla nowych użytkowników. Cechą charakterystyczną tego podejścia jest wprowadzenie, na obszar poddany procesowi transformacji, zupełnie nowej grupy użytkowników, zazwyczaj o znacznie wyższym statusie materialnym od grup poprzednio go zamieszkujących czy wykorzystujących. Podejście to wiąże się ze zjawiskiem gentryfikacji – czyli wypierania grup słabszych ekonomicznie i majątkowo przez silniejsze (Lorens 2004a).

Wszystkie wymienione sposoby działania są wykorzystywane przy tworzeniu programów rewitalizacji i transformacji struktur miejskich zarówno w krajach zachodnioeuropejskich, jak i północnoamerykańskich. W warunkach polskich dopiero przystępuje się do ich wdrażania, i – co interesujące – znacznie powszechniejsze jest stosowanie działań deweloperskich oraz związanych z tworzeniem nowych przestrzeni fizycznych niż pozostałych. Wynika to z niższego kosztu realizacji nowych struktur od transformacji obiektów historycznych (często wymagających bardzo kosztowych adaptacji i remontów), a także ograniczenia działania sektora publicznego w odniesieniu do poprawy sytuacji społeczności dzielnic zdegradowanych.

4.2. Narzędzia i instrumenty

W poprzednich rozdziałach szczegółowo opisano sposób planowania przekształceń terenów zdegradowanych. Jednak poza odpowiedzią na pytanie o charakter oraz miejsce interwencji równie istotne wydaje się określenie sposobu działania, który umożliwi jej skuteczną realizację. Należy pamiętać, że przy budowie paradygmatu transformacji zdegradowanych struktur przestrzennych można wykorzystywać rozmaite narzędzia i instrumenty, pozwalające na obudowanie wypracowanej koncepcji całym arsenałem możliwych środków działania. Należy bazować na układzie logicznym, zakładającym istnienie zestawu uniwersalnych narzędzi – zwanych narzędziami polityki publicznej – oraz budowanych na ich podstawie instrumentów działania. Tak więc **narzędziami polityki publicznej** będziemy nazywać pojedyncze koncepty działania sektora publicznego o charakterze uniwersalnym. Są one możliwe do wykorzystania przez różne szczeble administracji oraz możliwe do zastosowania przy budowie polityki publicznej w dowolnej dziedzinie będącej w polu zainteresowania sektora publicznego. Mogą one także być w różny sposób ze sobą wiązane w celu realizacji określonego przedsięwzięcia rozwoju. Natomiast **instrumentami działania** będziemy nazywać spójny zestaw ściśle ze sobą powiązanych i wzajemnie się uzupełniających narzędzi polityki publicznej, jako gotowy do wykorzystania koncept służący realizacji określonego przedsięwzięcia rozwoju. Jednocześnie szczegółowa konstrukcja instrumentarium polityki w danej dziedzinie będzie zależeć od specyfiki przedmiotu – inne instrumenty będziemy stosować do sterowania rozwojem przestrzennym, a inne – np. do wdrażania polityki innowacyjności przedsiębiorstw²⁰.

W dalszej części pracy przedstawiono klasyfikację tych elementów wraz z przykładowymi instrumentami planistycznymi, stosowanymi obecnie w Polsce, jak i możliwymi do wykorzystania w procesie budowy metody transformacji obszarów zdegradowanych.

4.2.1. Narzędzia polityki publicznej

Pierwszym elementem jest zestaw możliwych do wykorzystania uniwersalnych narzędzi polityki publicznej (opisanych szczegółowo w pracy Monchaux i Schustera (1996), z wykorzystaniem których budowane są następnie instrumenty działania. Można wymienić pięć podstawowych elementów:

²⁰ Pojęcia te są często ze sobą mylone, co wynika z ich pozornej tożsamości.

- **Bezpośrednie zaangażowanie się gminy** – zapewnienie bezpośredniego zaangażowania się sektora publicznego w proces transformacji, co może obejmować zarówno zapewnienie funduszy publicznych na realizację i następnie zarządzanie danym projektem inwestycyjnym, jak też wchodzenie rozmaitych instytucji sektora publicznego (np. władz samorządowych) w spółki z kapitałem prywatnym w celu realizacji określonego projektu. Przykładem takich przedsięwzięć publiczno-prywatnych jest np. wnoszenie przez władze miejskie do spółki terenu i finansowanie wstępnych prac, podczas gdy do sektora prywatnego należy realizacja samej inwestycji i następnie – w imieniu spółki – zarządzanie całym przedsięwzięciem.
- **Regulacja** – tworzenie określonych regulacji, rządzących procesem rozwoju – w tym także upraszczanie lub przeformułowanie już istniejących.
- **Zachęty inwestycyjne** – zapewnianie określonych korzyści finansowych dla inwestorów spełniających warunki ich uzyskania. Mogą one obejmować bezpośrednio granty, ulgi podatkowe, nisko oprocentowane pożyczki i kredyty, a także inne, np. zmniejszanie wymagań w zakresie informacji statystycznej.
- **Transfer i ubezpieczenie praw** – przekazywanie najrozmaitszych praw (w tym własności) w ręce osób trzecich, a także ubezpieczanie praw właścicieli i inwestorów do podejmowania określonych inicjatyw.
- **Informacja** – zapewnianie odpowiedniej informacji nt. możliwości podejmowania określonych działań, a także ich kosztów i oczekiwanych efektów. W tych ramach mieści się m.in. promocja interesujących terenów inwestycyjnych, reklama procesu, publikacje w mediach itp.

Narzędzia te mają charakter uniwersalny – co oznacza że stosując je można zbudować program realizacji dowolnie założonego celu. Dotyczy to także zadań wykraczających poza spektrum zainteresowania gospodarki przestrzennej czy transformacji obszarów zdegradowanych.

4.2.2. Instrumenty realizacyjne

Na podstawie omówionych powyżej narzędzi można budować różne instrumenty realizacyjne, bazujące zazwyczaj na wykorzystaniu przynajmniej dwóch elementów z powyższego zestawu. Tworzenie instrumentów w dużym stopniu zależy zarówno od sytuacji lokalnej, jak i przedmiotu działania.

Nie jest chyba możliwe pełne zestawienie wszystkich tych instrumentów – wiążą się one bowiem z różnym rozkładaniem akcentów

zależnym od lokalnej specyfiki. Podawane są jednak ich podstawowe kategorie, ujęte także w dokumentach Międzynarodowej Federacji Mieszkalnictwa i Planowania IFHP (Markowski 2001). Wymieniają one sześć podstawowych grup tych instrumentów²¹:

- **prawno-planistyczne** (np. planowanie strategiczne, planowanie użytkowania terenów, ograniczenia w prawach zabudowy);
- **rynku nieruchomości** (np. nabywanie gruntów na otwartym rynku, wymiana gruntów wraz ze scaleniem, sprzedaż gruntów powiązana z formami użytkowania i przyszłymi przychodami, wchodzenie w partnerstwo publiczno-prywatne na rzecz zagospodarowania terenów, umowy z deweloperami zabezpieczającymi publiczne interesy w zakresie gruntów publicznych i ich zagospodarowania);
- **finansowania rozwoju** (np. studia wykonalności strat i zysków z projektowanego zagospodarowania lub przekształceń zabudowy, tworzenie kapitału ryzyka dla celów zagospodarowania i przekształcania terenów);
- **podatkowe** (np. podatki od nieruchomości *ad valorem* – obejmujące zarówno ziemię, jak i budynki, roczny podatek od wartości ziemi, podatek od przyrostu wartości ziemi, podatek od prawa do zabudowy, karny podatek od terenów pozostawionych wolnymi od zabudowy lub użytkowanych nieefektywnie);
- **pozostałe prawne** (np. komunalizacja terenów, ograniczenia w prawach nabywania gruntów i prawach własności, wywłaszczanie na cele publiczne lub – w niektórych przypadkach – pod inwestycje prywatne, prawo pierwszeństwa sektora publicznego w transakcjach obrotu ziemią);
- **organizacyjne** (np. tworzenie specjalistycznych struktur organizacyjnych, bazy informacji o terenach, szczegółowe programy realizacji polityki użytkowania gruntów).

W przedstawionej klasyfikacji, do grupy instrumentów rynkowych zaliczono zagadnienia odnoszące się do gospodarowania gruntami. Bardzo szerokie jest również pojęcie instrumentów wspierania, do których należy zaliczyć wszelkie zagadnienia związane m.in. z marketingiem nieruchomości i współpracy ze społecznością lokalną.

²¹ W dokumentach IFHP poszczególne grupy noszą nazwę instrumentów: planistycznych, rynkowych, finansowania rozwoju, podatkowych, pozostałych prawnych, wspierania. Proponowane w opracowaniu zmiany tych nazw wynikają z przekonania autorów o ich większej adekwatności do natury poszczególnych grup instrumentów, w szczególności – do przykładów przedstawionych w tabeli 1.

Tabela 1

Omówienie przykładowych rozwiązań w obrębie poszczególnych grup instrumentów

Grupy instrumentów	Nazwy instrumentów	Przykładowe rozwiązania
Prawno-planistyczne	Planowanie strategiczne.	Planowanie dotyczące wszystkich sfer rozwoju miast: społecznej, gospodarczej, środowiskowej, przestrzennej, sfery zarządzania.
	Planowanie użytkowania terenów.	Planowanie użytkowania i zagospodarowania terenów o różnym charakterze i skali, w tym: miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.
	Ograniczenia w prawach zabudowy.	Ograniczenia zawarte w dokumentach, takich jak: decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu czy umowach dzierżawy i sprzedaży terenu
	Planowanie przestrzenne o charakterze pozaustawowym.	Strategie rozwoju przestrzennego, plany koordynacyjne dla przedsięwzięć o charakterze zintegrowanym.
	Tworzenie koncepcji rozwoju poszczególnych obszarów, zarówno w skali dzielnic, jak i poszczególnych miejsc, w tym – prowadzenie studiów architektonicznych i urbanistycznych pozwalających na określenie możliwie najlepszego sposobu wykorzystania i zagospodarowania danej przestrzeni.	Analizy i studia urbanistyczne związane z możliwością rozwoju poszczególnych dzielnic, opracowywane m.in. w trybie konkursów urbanistycznych, analizy rynku inwestycyjnego (tzn. nacisku inwestycyjnego w obrębie poszczególnych typów programu miejskiego) prowadzone w stosunku do całego miasta, jak i poszczególnych jego fragmentów.
	Określenie priorytetów rozwoju miasta w odniesieniu do danego miejsca.	Priorytety ujęte zarówno w dokumentach planistycznych, jak i określane w inny sposób – np. w drodze planowania strategicznego, konsultacji społecznych, dialogu ze środowiskiem biznesu itp.
Rynek nieruchomości	Nabywanie gruntów na otwartym rynku.	Nabywanie działek przez miasto w miejscach, w stosunku do których istnieje polityka realizacji określonych zamierzeń, także – powiększanie komunalnego zasobu gruntów jako rezerwy zabezpieczającej możliwość realizacji polityki przestrzennej miasta w przyszłości.
	Wymiana gruntów wraz ze scaleniem.	Zamiana gruntów o równej wartości rynkowej lub z ew. odszkodowaniem, scalenie i wtórny podział nieruchomości itp.
	Sprzedaż gruntów powiązana z formami użytkowania i przyszłymi przychodami.	Umieszczenie w umowie sprzedaży lub dzierżawy terenu zapisów dotyczących konieczności realizacji określonego programu inwestycyjnego, a także – ew. udziału miasta w zyskach z użytkowania nieruchomości.

Tabela 1 cd.

Grupy instrumentów	Nazwy instrumentów	Przykładowe rozwiązania
Rynku nieruchomości	Wchodzenie w partnerstwo publiczno-prywatne na rzecz zagospodarowania terenów.	Umowy z partnerami prywatnymi mające na celu podjęcie wspólnych działań inwestycyjnych i realizacji określonego zamierzenia – w drodze wchodzenia przez miasto do spółki lub przez umowę dotyczącą realizacji działań o charakterze uzupełniającym, przez poszczególnych partnerów (np. miasto zobowiązuje się do zagospodarowania określonych układów przestrzeni publicznej lub realizacji infrastruktury służącej rozwojowi nowych dzielnic czy założeń).
	Umowy z deweloperami zabezpieczającymi publiczne interesy w zakresie gruntów publicznych i ich zagospodarowania.	Zagwarantowanie – w drodze umowy – realizacji przez sektor prywatny określonego programu na terenach gminnych, sąsiadujących z obszarem inwestycji; przykładem może być wiązanie realizacji nowych części centrów handlowych z przebudową prowadzących do nich lub powiązanych z nimi elementów infrastruktury drogowej.
	Tworzenie rezerw gruntowych na potrzeby realizacji priorytetów rozwoju miasta.	Wykupywanie terenów z rąk prywatnych w celu powiększania komunalnego zasobu gruntów.
	Przygotowywanie gotowych pod zabudowę działek uzbrojonych, o ustalonym programie użytkowym i jasnej sytuacji prawnej.	Przygotowywanie działek komunalnych pod zabudowę pod względem formalnym (czyli planistycznym, przygotowanie koncepcji urbanistyczno-architektonicznej, wyjaśnienie ew. problemów własności i władania), jak i technicznym (uzbrojenie, wyprzedzające przygotowanie badań archeologicznych jeśli są one wymagane).
	Prowadzenie sprzedaży terenów w różnych trybach, gdzie naczelną zasadą jest nie jednorazowy zysk ze sprzedaży terenu, ale długoterminowe efekty dla gospodarki, przestrzeni i środowiska miasta (czyli – kryterium ilości środków pozyskanych ze sprzedaży nie jest najważniejsze).	Sprzedaż terenów w drodze przetargów oraz negocjacji z inwestorami, gdzie będą określone kryteria sprzedaży lub dzierżawy, takie jak: cena działki, proponowany przez inwestora program użytkowy, proponowana architektura, realizacja ew. interesów publicznych (np. mieszkania komunalne lub z niską ceną, urządzenie części terenu jako ogólnodostępna przestrzeń publiczna itp.).
Finansowania rozwoju	Studia wykonalności strat i zysków z projektowanego zagospodarowania lub przekształceń zabudowy.	Opracowanie studiów wykonalności dla poszczególnych przedsięwzięć, przewidzianych do realizacji zarówno przez miasto, jak i przygotowywanych do realizacji przez sektor prywatny. Studia pozwalają na weryfikację realności priorytetów rozwoju miasta i jego polityki rozwoju.
	Tworzenie kapitału ryzyka dla celów zagospodarowania i przekształceń terenów.	Tworzenie specjalnych funduszy gminnych, przeznaczonych na wchodzenie gminy we współpracę z sektorem prywatnym przy realizacji określonych przedsięwzięć. Fundusze te mogą być koncentrowane w specjalnie tworzonych korporacjach rozwoju miejskiego, będących partnerem zdolnym do wchodzenia w spółki z kapitałem prywatnym.

Tabela 1 cd.

Grupy instrumentów	Nazwy instrumentów	Przykładowe rozwiązania
Finansowania rozwoju	Współpraca z sektorem prywatnym przy realizacji bardziej skomplikowanych lub ważnych dla miasta przedsięwzięć.	Współpraca może przyjmować różnorodne formy, częściowo opisane powyżej (jak partnerstwo publiczno-prywatne, umowy z deweloperami czy tworzenie kapitału ryzyka). Dodatkowo można wymienić podejmowanie wspólnych działań planistycznych i promocyjnych, wspólne prowadzenie dialogu ze społecznością lokalną i in.
	Realizacja inwestycji publicznych.	Realizacja inwestycji bezpośrednio z funduszy gminnych, pozyskiwanie funduszy zewnętrznych (w tym – unijnych) na cele realizacji zamierzeń publicznych.
Podatkowe	Podatki od nieruchomości <i>ad valorem</i> – obejmujące zarówno ziemię, jak i budynki.	Podatki od wartości nieruchomości – podatki katastralne.
	Roczny podatek od wartości ziemi.	Podatki gruntowe.
	Podatek od przyrostu wartości ziemi.	Renta planistyczna, ustalana na podstawie zmian wartości ziemi powstałych na skutek ustanowienia lub zmian w ustaleniach planu zagospodarowania przestrzennego, a także opłaty adiacenckie związane z uzbrojeniem terenów przez gminę.
	Podatek od prawa do zabudowy.	Podatek naliczony od prawa do zabudowy w przypadku gdy właściciel terenu nie ma prawa do swobodnego dysponowania swoją nieruchomością.
	Karny podatek od terenów pozostawionych wolnymi od zabudowy lub użytkowanych nieefektywnie.	Naliczanie specjalnego podatku gruntowego od terenów nie zagospodarowanych, wyliczanego na podstawie szacunkowego podatku od wartości nieruchomości zagospodarowanej zgodnie z oczekiwaniami miasta (wyrażonymi m.in. w planie zagospodarowania przestrzennego).
Pozostałe prawne	Komunalizacja terenów.	Komunalizacja terenów należących do Skarbu Państwa. Pod pojęciem <i>komunalizacji</i> rozumie się także często wykup terenów z rąk prywatnych oraz wywłaszczanie na cele publiczne.
	Ograniczenia w prawach nabywania gruntów i prawach własności.	Ograniczenia wynikające z zapisów planistycznych oraz umów zawieranych przy okazji zbywania terenów przez miasto.
	Wywłaszczanie na cele publiczne lub – w niektórych przypadkach – pod inwestycje prywatne.	Wywłaszczanie oznacza przejmowanie za odszkodowaniem terenów przeznaczanych na realizację celów publicznych. Może być także używane jako instrument służący powiększaniu komunalnego zasobu gruntów, co ma na celu umożliwienie realizacji polityki przestrzennej miasta także w przyszłości.
	Prawo pierwszeństwa sektora publicznego w transakcjach obrotu ziemią.	Prawo pierwokupu zagwarantowane ustawowo lub narzucone przez rozwiązania przyjęte na szczeblu lokalnym.

Tabela 1 cd.

Grupy instrumentów	Nazwy instrumentów	Przykładowe rozwiązania
Organizacyjne	Tworzenie specjalistycznych struktur organizacyjnych, w tym – usprawniających współpracę miasta z sektorem prywatnym.	Tworzenie w strukturach urzędów gmin specjalnych komórek związanych z obsługą inwestorów i nakierowanych na ścisłą współpracę z nimi.
	Bazy informacji o terenach.	Bazy mogą obejmować m.in. aktualną ofertę inwestycyjną miasta, jak i informować o skali zjawiska urbanizacji na danym obszarze. Mogą zawierać zarówno dane dotyczące aktualnego stanu prawnego i własnościowego działek, jak i zamierzeń inwestycyjnych wyrażanych przez podmioty prywatne czy publiczne.
	Szczegółowe programy realizacji polityki użytkowania gruntów.	Programy mogą przyjmować postać tzw. planów działania w odniesieniu do poszczególnych obszarów lub np. w stosunku do rozwoju infrastruktury transportowej. Mogą być to zarówno wieloletnie plany inwestycyjne, jak i programy rewitalizacji poszczególnych dzielnic.
	Tworzenie specjalnych instytucji wspomagających rozwój przestrzenny, zarówno zorientowanych na realizację określonego projektu, jak i na szeroko rozumianą współpracę z sektorem prywatnym.	Mogą to być zarówno spółki komunalne, jak i wydzielone jednostki budżetowe, które mają za zadanie realizację określonego przedsięwzięcia. Mogą one w łatwiejszy sposób podejmować współpracę z sektorem prywatnym, i koncentrować się na realizacji określonego zadania.
	Współpraca z innymi partnerami, mogącymi wspomóc miasto w tworzeniu zrębów polityki rozwoju przestrzennego, w tym – przedsiębiorcami i placówkami naukowo-badawczymi.	Współpraca jest możliwa np. przez podejmowanie wspólnych debat, dyskusji i przedsięwzięć studialno-badawczych, mających na celu zgromadzenie wiedzy nt. najlepszych możliwych rozwiązań w danej dziedzinie.
	Rozwinięty marketing urbanistyczny, zarówno w odniesieniu do miasta jako całości, jak i poszczególnych dzielnic czy pojedynczych działek.	Marketing terytorialny wiąże się zarówno z działaniami o charakterze informacyjno-promocyjnymi o różnym charakterze, nakierowanymi na inwestorów (w odniesieniu do całego miasta, lub do poszczególnych jego części), jak i z marketingiem przyjętych rozwiązań wśród społeczności lokalnej.

Źródło: Lorens, 2000b.

W tabeli 1 przedstawiono bardziej szczegółowe omówienie poszczególnych instrumentów wraz z ich konkretnymi przykładami. Nie wszystkie z wymienionych instrumentów są jednak możliwe do zastosowania w warunkach polskich, o czym należy pamiętać analizując tab. 1. (Lorens 2004b).

W odniesieniu do przedsięwzięć metropolitalnych realizowanych na obszarach zdegradowanych nie wszystkie z powyższych instrumentów będą skuteczne, nie w każdym z przypadków jest także możliwe stosowanie pełnego ich zestawu. Dobór szczegółowego instrumentarium zawsze będzie zależeć od specyfiki sytuacji danego obszaru oraz rodzaju przedsięwzięcia metropolitalnego, planowanego do lokalizacji w jego granicach.

4.3. Struktury wdrażające

Tworzenie i wdrażanie paradygmatu transformacji obszarów zdegradowanych jest możliwe na podstawie rozmaitych modeli instytucjonalnych, wśród których można wyróżnić przynajmniej trzy podstawowe kategorie – wiążące się także ze stopniem zaangażowania władz miejskich w proces oraz stopniem wykorzystania poszczególnych instrumentów (w tym – związanych z polityką gruntową oraz zagadnieniami ekonomicznymi) (Lorens 2000).

Pierwszy z możliwych modeli (o niewielkim poziomie zaangażowania władz publicznych w proces transformacji) opiera się na **wykorzystaniu służb istniejącej administracji miejskiej** – w tym np. biura planowania rozwoju miasta lub stosownego wydziału w Urzędzie Miasta – do zarządzania rozwojem przestrzennym. Oznacza to konieczność spełnienia wielu warunków, w tym posiadania, przez administrację miejską, kompletnej wiedzy nt. warunków i procesów rozwoju, a także umiejętności budowania platformy współpracy z innymi jednostkami gminnymi i podmiotami zewnętrznymi.

Drugi z możliwych modeli (zakładający większe od poprzedniego zaangażowanie się finansowe i organizacyjne sektora publicznego w proces transformacji) **wykorzystuje** – w uzupełnieniu do elementów wymienionych powyżej – **instytucję planowania operacyjnego** oraz związane z jej funkcjonowaniem możliwości wspomagania działania innych partnerów. W tym modelu kwestie polityki gruntowej oraz zarządzanie rozwojem infrastruktury znajdują się w rękach korporacji rozwoju miejskiego – gdyż elementy te muszą być podporządkowane określonej strategii działania w skali ponadlokalnej. Rolą tej korporacji może być budowa takiej strategii, jak i wdrażanie zamierzonych działań,

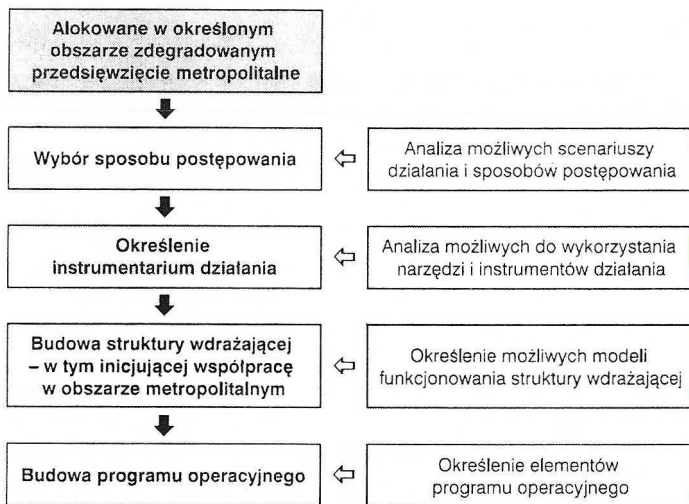
czy wreszcie współpraca z sektorem prywatnym. Dobrym przykładem może być Korporacja Rozwoju Rotterdamu.

Trzeci z możliwych modeli (wiążący się z decentralizacją zarządzania i jednocześnie znacznym zaangażowaniem środków finansowych i działań organizacyjnych ze strony sektora publicznego) **bazuje na tworzeniu – w nawiązaniu do ww. elementów – specjalnych korporacji rozwoju poszczególnych obszarów lub specjalnych ciał koordynujących pracę poszczególnych wydziałów administracji miejskiej**, pomyślanych jako wehikuły dla realizacji określonego zamierzenia, i kończące swój żywot wraz z osiągnięciem określonego efektu. Misją tego typu agencji lub ciał koordynacyjnych jest realizacja określonych celów rozwoju w stosunku do danego obszaru, z zastosowaniem rozmaitych form prawnych. Mogą one mieć duże uprawnienia planistyczne i inwestycyjne, w tym – własne budżety. Nierzadko bywają odpowiedzialne za przygotowanie całego programu przekształceń, przyciągnięcie inwestorów prywatnych, a nawet – za realizację całości lub części przedsięwzięcia ze środków publicznych. Przykładem takich instytucji są brytyjskie *Urban Development Corporations*, a także północnoamerykańskie *Quasi-Public Development* (Lorens 2001). Natomiast w odniesieniu do Polski przykładem mogą być specjalnie utworzone spółki lub jednostki miejskie (jak zakłady i jednostki budżetowe) – np. Park Kulturowy Fortyfikacji Miejskich „Twierdza Gdańsk”, odpowiedzialny za realizację programu rewitalizacji Kwartału Grodzisko w Gdańsku. Przykładami specjalnych ciał koordynujących pracę administracji miejskiej mogą być zespoły powoływane do realizacji określonego zadania w Urzędzie Miasta Wrocławia, przygotowujące i realizujące takie zadania, jak np. rewitalizacja Placu Grunwaldzkiego.

4.4. Programy operacyjne

Transformacja zdegradowanych struktur miejskich o potencjale metropolitalnym nierzadko wymaga koordynacji działań wielu instytucji, w tym o charakterze zarówno publicznym, jak i prywatnym. Zagadnienie to jest tym ważniejsze, im bardziej zróżnicowany jest teren naszego działania, i im bardziej kompleksowa jest natura planowanego działania. Dlatego celowe wydaje się przygotowanie w takich przypadkach szczegółowego programu operacyjnego, mającego na celu koordynację wszystkich podejmowanych działań, także w sferach społecznej i ekonomicznej. Miejsce tak zakrojonego dokumentu określa ryc. 3.

Programem operacyjnym będziemy określać dokument planistyczny o charakterze pozaustawowym, mający za zadanie opisanie



Ryc. 3. Struktura wdrażania przestrzennych przedsięwzięć metropolitalnych w obszarach zdegradowanych – schemat budowy programu operacyjnego

szczegółowych sposobów realizacji określonego zamierzenia, w tym – wyszczególnienia koniecznych do realizacji przedsięwzięć i zadań częściowych. Program operacyjny może być budowany w dwojaki sposób: jako **wiązka przedsięwzięć** dotyczących wspólnego zagadnienia i dlatego predestynowana do objęcia wspólnymi działaniami realizacyjnymi (program budowany jest więc „od dołu”, a sposób ten wybieramy, gdy mamy do czynienia z dużą liczbą różnych przedsięwzięć, które w jakiś skoordynowany ze sobą sposób musimy realizować) lub też jako **uszczegółowienie bardziej ogólnych zapisów np. celów rozwoju miasta** (program budowany jest wówczas „od góry”, a sposób ten wybieramy gdy istnieje konieczność przełożenia ogólnych zapisów celów strategicznych na konkretne działania realizacyjne). W każdym przypadku zapisy programu operacyjnego stanowią uszczegółowienie w odniesieniu do, określonych wcześniej, celów polityki metropolitalnej.

Szczegółowy zakres programu operacyjnego można określać w bardzo różny sposób, co zależy od natury objętych nim przedsięwzięć oraz specyfiki samego terenu. Wydaje się jednak zasadne oparcie jego konstrukcji na zestawie wzajemnie uzupełniających się elementów, takich jak:

- **nawiązanie do zapisów dokumentów strategicznych wyższego rzędu** – w tym celów strategicznych polityki metropolitalnej;

- **opisanie docelowej wizji obszaru** (wyrażonej nie tylko w kategoriach urbanistycznych ale także środowiskowych, społecznych i ekonomicznych, rozumianej jako pożądany stan docelowy – do osiągnięcia);
- **analiza możliwości/szans rozwoju przestrzennego danego obszaru**, z określeniem możliwie najlepszego scenariusza;
- **cele działania/rozwoju powiązane z planem realizacyjnym**, uwzględniającym:
 - plan rozwoju ekonomicznego (elementy planu);
 - regulacje urbanistyczne, jednoznacznie określające przestrzenne ramy działania (w tym – wytyczne do sporządzania planów miejscowych, obejmujące zarówno zagadnienie kolejności sporządzania planów, jak i ich zakresu tematycznego);
 - plan inwestycji publicznych i publiczno-prywatnych (w tym – infrastruktury miejskiej);
 - koncepcje polityki gruntowej;
 - plan komunikacji społecznej;
- **implikacje dla dokumentów planistycznych wyższego rzędu** i do planów rozwoju obszarów sąsiadujących, a także – dla kształtowania całości struktury miasta;
- **spodziewane rezultaty** – w tym w formie wskaźnikowej (można się posługiwać zestawem wskaźników zawartych w dokumentach Narodowego Planu Rozwoju oraz Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego).

Programy operacyjne można budować na wiele sposobów, wykorzystując także różne techniki ich realizacji. Niemożliwe jest jednak podejście do zagadnienia w sposób wyrywkowy, bez uwzględnienia zdania większości zainteresowanych stron. Konieczne jest więc wypracowanie nowych metod podejmowania decyzji, uwzględniających filozofię współpracy i współdecydowania o kluczowych sprawach (między sektorem publicznym a prywatnym, a także między wybranymi przedstawicielami władzy a szeroko rozumianą społecznością lokalną, a wreszcie – między różnymi poziomami władzy publicznej – w tym samorządowej). Metody mogą obejmować wiele różnych elementów, np. uczestnictwo społeczności lokalnych w dyskutowaniu wizji rozwoju, uwzględnianiu jej dążeń w planach rozwoju miasta, konsultowaniu i współwypracowywaniu z sektorem prywatnym elementów, przy realizacji których jego obecność jest konieczna.

Nierzadko celowe jest przygotowanie programu operacyjnego nie dla jednego przedsięwzięcia, ale dla całej serii, w tym – całych dzielnic miast. Również i w tym przypadku możemy mówić o rozmaitych sposo-

bach i modelach. Jednym z nich jest wykorzystanie tzw. zarządzania przez projekty (np. w pracach Zuziaka). Model ten zakłada realizację polityki przestrzennej miasta przez wdrożenie ważnych projektów – przedsięwzięć o różnej skali i charakterze. Ich konsekwentna realizacja pozwala na kompleksowe przekształcenia znacznych obszarów w mieście mimo punktowości poszczególnych działań. Należy przy tym pamiętać, że realizacja znacznych, wielkoskalarnych przedsięwzięć inwestycyjnych zabezpiecza miasto przed niekontrolowanym rozpraszaniem się nowego programu miejskiego. Pozwalają one także na kompleksowe wytworzenie nowych, dobrze zorganizowanych elementów struktury miejskiej. Tak więc ich właściwe przygotowanie może się przyczynić w znaczny sposób do realizacji założonych celów polityki rozwoju przestrzennego miasta, obejmującej także transformację obszarów zdegradowanych.

Literatura

- Ashworth G. J., 1997, *Planowanie dziedzictwa*, [w:] *Miasto historyczne. Potencjał dziedzictwa*. Międzynarodowe Centrum Kultury Kraków, Kraków, s. 25-48.
- Beaujeu J., Chabot G., 1971, *Zarys geografii miast*. PWE, Warszawa.
- Bergman E., 1981, *Citizen Guide to Economic Development in Jobs Loss Communities*. Chapel Hill, NC, Centre for Urban and Regional Studies.
- Blakely, J. E., 1989, *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*. Sage Publications, Newbury Park, London, New Dehli.
- George P., 1956, *Miasto*. PWN, Warszawa.
- Jałowicki B., 1999, *Współczesne przekształcenia struktury osadniczej i przestrzeni miejskiej*, [w:] *Cywilizacja informacyjna a przekształcenia przestrzeni. Zmiany strukturalne metropolii polskich*, J. Kołodziejski, T. Parteka (red.). Biuletyn KPZK PAN, z. 186, Warszawa.
- Kopaliński W., 1989, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*. Wiedza Powszechna, Warszawa.
- Kuhn T. S., 1963, *Struktura rewolucji naukowych*. PWN, Warszawa.
- Lorens P., 2000, *Problemy rewitalizacji układów urbanistycznych osiedli socjalnych Gdańska okresu dwudziestolecia międzywojennego*, [w:] *Budownictwo społeczne I połowy XX w. w Europie. Problemy ochrony i rewitalizacji* (mat. konferencyjne). Wyd. Architektury Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.
- Lorens P., 2001, *Rewitalizacja frontów wodnych nadmorskich miast portowych*, praca doktorska (masz.). Wyd. Architektury Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.
- Lorens P., 2002, *Nowe instrumenty kształtowania przestrzeni publicznych miasta*, [w:] *Przestrzeń publiczna miasta postindustrialnego*, M. Kochanowski (red.). Wyd. Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.
- Lorens P., 2004a, *Tematyizacja przestrzeni publicznej*, [w:] *Przestrzeń publiczna...*, op. cit.

- Lorens P., 2004b, *Polityka przestrzenna miasta. Cele, strategie, instrumenty, projekty*. Urbanista nr 11/2004, Warszawa.
- Markowski T., 1999, *Zarządzanie rozwojem miasta*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Markowski T., 2001, *Instrumenty polityki gruntowej – doświadczenia międzynarodowe*, [w:] *Instrumentalizacja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*, T. Markowski (red.). Biuletyn KPZK PAN, z. 195, Warszawa.
- Mironowicz I., 2000, *Wzorce rozmieszczenia przestrzennego usług sektora obsługi biznesu*, praca doktorska (masz.). Wyd. Architektury Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.
- Mironowicz I., 2003, *Symulacje rozmieszczenia przestrzennego wybranej aktywności przy użyciu modeli przesunięć bilansujących. Przykłady zastosowań symulacji we Wrocławiu*, [w:] *Problemy interpretacji wyników metod badawczych stosowanych w geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarce przestrzennej*, H. Rogacki (red.). Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.
- Mironowicz I., Barski J., 2001, *Przekształcenia funkcjonalno-przestrzenne w obrębie obszarów przemysłowych i poprzemysłowych na przykładzie Wrocławia*. Raport Instytutu Historii Architektury, Sztuki i Techniki Politechniki Wrocławskiej (zlec. 333379), Wrocław (masz.).
- Mironowicz I., Ossowicz T., 1997, *Elementy analizy kierunków rozwoju gminy i regionu. Podejście marketingowe*. [w:] *Techniki i metody badawcze w planowaniu przestrzennym*, E. Bagiński (red.). Oficyna Wyd. Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.
- Monchaux J. de, Schuster M., 1996, *Five Things to Do*. Boston (praca niepub.).
- Ossowicz T., 2003, *Metoda ustalania kolejności przedsięwzięć polityki przestrzennej miasta wielkiego*. Oficyna Wyd. Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.
- Putnam R., 1995, *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*. „Journal of Democracy”, January 1995, s. 65-78.
- Schuster J. M., Monchaux J. de, Riley Ch. A. (red.), 1997, *Preserving the Built Heritage*. University Press of New England, Hanover and London.
- Soldatos P., 1987, *La nouvelle génération des villes internationales*. Montreal.
- Zipser T., 1972, *Modele symulacyjne wzrostu miasta oparte na modelu procesu wyborów celów*. „Przegląd Geograficzny” 44/3.
- Zipser T., 1983, *Zasady planowania przestrzennego*, Politechnika Wrocławska, Wrocław.
- Zipser T., 1985, *Modele procesów urbanizacji, teoria i jej wykorzystanie w praktyce planowania. Potrzeba modelu otwartego*. „Przegląd Geograficzny” 57/5.
- Zipser T., Sławski J. (1988), *Modele procesów urbanizacji*. Studia KPZK PAN, t. XCVII, Warszawa.
- Zipser T., Brzuchowska J., Litwińska E., Ossowicz T., Sławski J., 1994, *Model symulacyjno-decyzyjny ORION*. Oficyna Wyd. Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.
- Zuziak Z., 1997, *Rewitalizacja miejskiej przestrzeni dziedzictwa kultury*, [w:] *Miasto historyczne. Potencjał dziedzictwa*. Międzynarodowe Centrum Kultury Kraków, Kraków s. 60-73.
- Zuziak Z., 1998, *Strategie rewitalizacji przestrzeni śródmiejskiej*. Wyd. Politechniki Krakowskiej, Kraków.