

TOMASZ PARTEKA

Politechnika Gdańska

TRANSFORMACJA STRUKTUR METROPOLITALNYCH W WARUNKACH KONKURENCJI

Abstract: Transformation of Metropolitan Structures in the Competitive Conditions. The level of cities' competitiveness has a strong impact on the conditions of metropolitan structures transformation. In the article, old and new factors of competitiveness are presented – the main one is 'space quality'. The author concentrates the analysis on degradation processes and the reaction to such a state. There are several directions of action: urban policy of self-governments, integration of metropolitan area with the region, methodological support and EU funds. The following conditions of change may be indicated: active „fight for the city”, good planning of changes, governance and positive social climate. Another theme covered by the analysis is the importance of the cities in thematic strategy of the European Union, created in 2004. The cities play the key role in the concept of integration between social, economic and environmental development.

Wzrasta znaczenie rynkowego czynnika konkurencyjności miast opartej na jakości przestrzeni. Faza rozlewania się wielkich miast, w wyniku nowych lokalizacji funkcji mieszkaniowej, jak i usługowej, będzie wyczerpywać swoją dynamikę wynikającą z rosnących kosztów infrastrukturalnych i czynnika czasu, koniecznego na pokonanie odległości, głównie między miejscem pracy a miejscem zamieszkania. Renta położenia, cena terenu budowlanego nabiera innego, bardziej skomplikowanego wymiaru. Obecnie aktywność urbanistyczna miast jest głównie zaabsorbowana terenami mieszkaniowymi i funkcją handlowo-usługową (realizowaną w ułomnych, bardzo nieskomplikowanych, ubogich w usługi, często wielkich koncentracjach) centrów han-

dłowych, nie wiedzieć czemu nazywanych galeriami, ze szcztąkową funkcją usługową.

Ta faza rozwoju wielkich polskich miast już się powoli kończy. Zaspokojenie popytu mieszkaniowego wynikające z trwałego niżu demograficznego, a także wyczerpania popytu na wielkie centra handlowo-usługowe, spowoduje wzrost zainteresowania przestrzeniami porzuconymi, na ogół świetnie zlokalizowanymi w strukturze miast. Te przestrzenie, obecnie zdegradowane, mają szansę na lokalizację form urbanistycznych i obiektów architektonicznych podnoszących walor konkurencyjności miast chcących uczestniczyć w sieciowej rywalizacji o przyciąganie mocnych, trwałych inwestorów i funkcji zapewniających trwałe uczestnictwo w przepływach kapitału, wiedzy, ludzi, zdarzeń – o cechach globalizacji. Tylko takie miasta będą się liczyły w rozwoju. Pozostałe ogarnie peryferyzacja i utrata znaczenia, co przecież wiele miast w historii już przeżywało z różnych przyczyn (np. rewolucji transportowej, znaczenia politycznego, kataklizmów).

Metropolie w procesie budowania trwałych przewag konkurencyjnych są na uprzywilejowanych pozycjach, gdyż oplaca się w nich budować obiekty duże (efekt skali): wielkie centra kongresowe, zespoły hotelowe, sportowe, kulturalne – wyznaczają prestiż, ale i rokują najwyższą efektywność użytkowania, a więc najszybsze tempo zwrotu kapitału. Słusznie zauważa Słodczyk¹, że: „Nowe rozwiązania przestrzenne i projekty urbanistyczne zapewne nie decydują o randze metropolii, ale w istotny sposób umacniają jej pozycję i napędzają dalszy rozwój i koncentrację funkcji metropolitalnych”.

1. Metropolie akceleratorami globalizacji

Coraz wyraźniej krystalizuje się obraz nowej ery cywilizacyjnej, w której zaczynają dominować postfordowskie czynniki rozwoju. Wskazuje na to zestawienie cech gospodarki fordowskiej i globalnej:

Cechy ery uprzemysłowionej, gospodarki fordowskiej:

- poszukiwanie źródeł surowców dla przemysłu;
- znaczenie taniej siły roboczej;
- duże zużycie energii i jej wysokie koszty;
- powolny postęp technologiczny dyktowany tempem badań;

¹ J. Słodczyk 2004.

- infrastruktura jako podstawowy czynnik lokalizacyjny;
- względna stabilizacja rynków zbytu i dopływu siły roboczej;
- rola rządów w tworzeniu dobrych i stabilnych warunków otoczenia dla korporacji;
- istnienie tzw. firm narodowych (np. Philips, General Motors, Citroën, Volvo, Volkswagen) powiązanych z polityką przemysłową państwa.

Cechy ery globalizacji gospodarki światowej:

- dobrze wykształcona siła robocza;
- atrakcyjny poziom życia;
- rozwinięte zaplecze badawcze i kształcenia;
- skrócenie żywotności produktów;
- wzrost nakładów na badania i rozwój jako warunek konkurencyjności;
- gwałtowne zmiany jako trwała cecha rozwoju wymagająca elastyczności;
- dywersyfikacja produktowa i terytorialna działania wielkich firm;
- konieczność zmian zawodu wywołana nowymi technologiami;
- wzrost liczby małych i średnich firm;
- wzrost znaczenia instytucji i organizacji wsparcia (konsulting, reklama, usługi finansowe, marketing);
- dobry klimat dla przedsiębiorczości.

2. Konsekwencje globalizacji gospodarki światowej dla rozwoju miast

Konkurencja była zawsze podstawową siłą napędową gospodarki. W erze globalizacji czynnik konkurencyjności nabral szczególne tempo i zmienił swą treść.

W odniesieniu do miast echo globalizacji wyzwała także wyzwanie konkurencyjności. Miasta i regiony nie są pasywnymi podmiotami tworzącymi tylko warunki do rozwoju gospodarczego branż (przemysłowej, surowcowej, turystycznej itp.). Są aktywnymi uczestnikami gry konkurencyjnej. Markowski² rozumie konkurencyjność miast i regionów dwojako: „jako stan trwałej przewagi, którą uzyskuje podmiot dzięki lokalizacji w danym mieście, i jako proces konkurowania – rozumiane jako konkurowanie pośrednie i konkurowanie bezpośrednie. Konkurowanie

² T. Markowski 1999, s. 103.

pośrednie miasta należałoby rozumieć jako istnienie (lub tworzenie) warunków otoczenia regionalnego dla firm w nim działających, pozwalających na uzyskanie przewagi konkurencyjnej w elementach pozostających poza kontrolą ich działania. Pośrednie konkurowanie miasta jest wyrażane i mierzone zdolnościami konkurencyjnymi firm w nim zlokalizowanych. Konkurowanie bezpośrednio miast należałoby rozumieć jako rywalizowanie upodmiotowionych jednostek terytorialnych, które konkurują o różnego typu korzyści, np. dostęp do środków finansowych, ściąganie zewnętrznych inwestorów, utrzymanie kapitału w regionie, o lokalizację agend i instytucji rządowych, lokalizację i organizowanie imprez międzynarodowych itp., a najszerzej można powiedzieć – o rozwój społeczny i gospodarczy gwarantujący wysoką jakość życia.”

Aby jednak zrozumieć znaczenie tego czynnika dla rozwoju miast konieczne jest zidentyfikowanie anatomii procesu transformacyjnego zarówno gospodarki, jak i miast.

Współczesny rozwój dostarcza także innych problemów, tworzy całą kompozycję nowych dylematów:

- konkurencja a efektywność;
- dysproporcje a równość;
- globalizacja a tożsamość.

Szczególnie czynnik konkurencyjności nabiera coraz większego znaczenia. Następuje bardzo głęboka zmiana czynników konkurencyjności metropolii. Coraz więcej czynników związanych jest z wiedzą, badaniami, wykształceniem.

3. Pozycja konkurencyjna metropolii

Konkurencyjność jest uniwersalnym i bardzo ważnym bodźcem rozwoju. Jak cały system społeczno-gospodarczy podlegający działaniom transformacyjnym, także czynniki konkurencyjności ulegają zmianie (tab. 1).

Czynniki konkurencyjności przełożone na konkretne działania strategiczne kreują w dużym stopniu pozycję konkurencyjną metropolii.

Paradygmat polityki przestrzennego zagospodarowania Polski, podkreślając czynnik konkurencyjności nie dekretuje znaczenia poszczególnych ośrodków miejskich i ich hierarchii. Jest to promesa wobec wyzwań konkurencyjności.

Jednym z istotniejszych czynników konkurencyjności metropolii (bardzo słabo postrzeganym) będzie jakość przestrzeni. Charakteryzuje

Czynniki konkurencyjności metropolii

Dawne	Nowe
- Ogólne zasoby ludzkie	- Część zasobów ludzkich zdolna do produkcji i usług trwale obecnych na rynku
- Wielkość ośrodka naukowego	- Zdolność do generowania i „tłoczenia” innowacji
- Tradycja i potencjał ośrodka naukowego	- Uczestniczenie w międzynarodowej sieci twórczej
- Tradycja historyczna miasta	- Marketingowe wykorzystanie wartości kulturowych środowiska
- Koncentracja urbanistyczna	- Jakość przestrzeni i środowiska przyrodniczego
- Kapitał finansowy	- Zdolność do mobilizacji kapitału własnego i obcego
- Stabilność rozwoju głównych sektorów gospodarki	- Gotowość do szybkich zmian
- Struktura przemysłu oparta na dużych przedsiębiorstwach produkcyjnych kooperujących z podwykonawcami	- Grupy wirtualnych sojuszy (<i>cluster</i>) małych i średnich przedsiębiorstw
- Utrwalone specjalizacje	- Wielość, elastyczność i zmienność specjalizacji
- Aktywność centrum, pasywność peryferii	- Stabilizacja centrum – aktywność peryferii
- Położenie komunikacyjne	- Sprawność i przepustowość układu komunikacyjnego, nowoczesność komunikacji zbiorowej, połączenia międzynarodowe i krajowe

Źródło: Opracowanie własne.

ją jakość tkanki urbanistycznej, zwartość zabudowy, funkcjonalność, atrakcyjność zarówno osiedleńcza, jak i lokalizacyjna. To właśnie ten czynnik (oprócz kosztów i infrastruktury) biorą pod uwagę inwestorzy przy wyborze miejsca lokalizacji swojej działalności. Tymczasem we wszystkich polskich miastach mamy bardzo duże fragmenty miasta zdewastowane, porzucone. Dotyczy to szczególnie terenów poprzemysłowych lub martwych terenów infrastruktury. Są to wielkie obszary po upadłych stoczniach, fabrykach (np. w Łodzi), nieużywanych układach torowych (np. w Gdyni, Gdańsku i Wrocławiu) ale także ogromne tereny podmiejskie, szczególnie wzdłuż tras komunikacyjnych.

Natomiast miasta o wiele chętniej ekspandują na nowe tereny rozlewając się w spontaniczne, bardzo kosztowne społecznie³, struktury podmiejskie. Są to typowe symptomy suburbanizacji.

4. Wyzwania transformacyjne

Świadomość potrzeby transformacji zdegradowanych struktur przestrzennych w polskich miastach jest coraz powszechniejsza. Wynika z kilku przesłanek:

Nowa władza w starych miastach

Wzrasta dojrzałość urbanistyczna władz samorządowych miast wynikająca zarówno z coraz większej otwartości na wiedzę, jak i dążenia do wykorzystania dobrych praktyk obserwacyjnych w metropoliach europejskich. Ogromną rolę odegrała idea i materialne urzeczywistnienie tzw. frontów przywodnych (*waterfrontów*), która przekształciła wiele struktur metropolii europejskich z bardzo zdegradowanych w bardzo nowoczesne, o wysokim poziomie estetycznym, coraz intensywniej użytkowane przestrzenie aktywne. W wielu z nich zrealizowano, nieobecne dawniej, funkcje metropolitalne (centra kongresowe, banki, siedziby mediów komunikacji społecznej). Przykłady z Londynu, Hamburga, Liverpoolu, Glasgow, Manchesteru, Le Havre są świetnym odniesieniem, jako wzorzec dobrej praktyki. Jednocześnie wszystkie te wielkie operacje urbanistyczne, architektoniczne, infrastrukturalne, finansowe, wreszcie społeczne – mają swoją specyfikę: miejsca, struktury tkanki urbanistycznej czy warunków społecznych. Nie znajdujemy w nich nic co wiązałoby się z jakąś uniformizacją struktur, a występowało w powojennej ewolucji urbanistyki europejskiej w odniesieniu do wielkich osiedli mieszkaniowych.

Polskie metropolie (w stanie tworzenia) nie mają dotąd żadnego skończonego, przestrzennie domkniętego, przykładu transformacji, dużej zdegradowanej struktury przestrzennej. Dysponujemy tylko ciekawymi realizacjami architektonicznymi (np. „Stary Browar” w Poznaniu, „Papiernia” w Konstancinie, Centrum Muzyczno-Kongresowe w dawnej elektrociepłowni w Gdańsku).

³ Przez koszt społeczny Autor rozumie np. brak przedszkoli, szkół, przychodni zdrowia w nowo tworzonych przez deweloperów i indywidualnych inwestorów chaotycznych zlepkach, zróżnicowanych pod każdym względem, domów. Nie mają one cech osiedla, przez co redukują jakość życia i infrastruktury społecznej.

Wzrost znaczenia związków miasto-region

Potrzeba transformacji struktur dla osiągnięcia celu metropolizacji zawiera pierwiastek rozwoju regionalnego. To nowa sytuacja o takim natężeniu. Do niedawna wątek rozwoju urbanistycznego miast i rozwoju regionalnego miał mało stycznych i wzajemnie się wspierających celów. Na ogół sprowadzało się to do zapewnienia, przez politykę regionalną, właściwej infrastruktury transportowej: kolejowej i drogowej. W rozwiniętej fazie rozwoju wielkiego miasta na podstawie funkcji metropolitalnych staje się równoważnym czynnikiem zarówno miasta, jak i regionu. Czynnikiem skali, rozległości i powiązań sieciowych nakazuje traktowanie metropolii nie jako miasta o bardziej lub mniej złożonej strukturze) lecz regionu opatrzonego przymiotnikiem: metropolitalny.

Oznacza to zgodność celów i wzajemne pobudzanie czynników miasto- i regionotwórczych, a także szukanie dróg wspólnego działania w zakresie inżynierii finansowej.

Wsparcie środkami Unii Europejskiej

W najbliższych latach nastąpi najwyższa koniunktura finansowego wsparcia środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i ogólnej polityki Unii Europejskiej⁴.

Istotą działania Unii Europejskiej jest oparcie na zasadach i procedurach sformalizowanych legislacyjnie, mających dać najwyższe efekty dla gospodarki społeczeństwa państw członkowskich. Nie jest to więc wspieranie państw, regionów czy obszarów problemowych, dlatego że są biedniejsze, gorzej zagospodarowane i sobie nie radzą, lecz przeciwnie, pobudzanie aktywności wspartej środkami zbudowanymi ze składek państw członkowskich dla wyższej efektywności gospodarowania i lepszej pozycji konkurencyjnej w świecie.

Jakość przestrzeni miejskiej i środowiska (szeroko pojętego) zajmuje jedną z kluczowych pozycji. Dlatego takie znaczenie polityk i realizujących je działań UE na rzecz zdegradowanych obszarów i struktur miejskich. Nie jest to działanie nowe. Poczynając od zasad i rekomendacji sformułowanych w 1998 r. w dokumencie *Zrównoważony Rozwój Miejski w Unii Europejskiej: Ramy dla Działań*⁵, który stanowił podstawę „ideologiczną” Inicjatywy URBAN.

Kolejny Komunikat⁶ – *W stronę strategii tematycznej w zakresie środowiska miejskiego* ma stanowić podstawę koncentracji działań w wybra-

⁴ Patrz szerzej: E. Rząd. *Polityki i działania Unii Europejskiej...* (w tym Biuletynie).

⁵ *Sustainable Urban Development 1998*.

⁶ *W stronę strategii...* 2004.

nych problemach: zrównoważone zarządzanie miastami, zrównoważony transport miejski, zrównoważone budownictwo i zrównoważone projektowanie urbanistyczne. W ślad za tym pójdą znaczne alokacje środków, z pewnością większe niż w Inicjatywie URBAN II, gdzie budżet dla 15 państw UE wynosił ok. 1,5 mld euro, zaś niemal 50% tych środków zostanie w latach 2000-2008 zagospodarowanych w centrach miast.

5. Warunki transformacji zdegradowanych struktur miejskich w procesie suburbanizacji

Procesy suburbanizacyjne są powszechnie związane ze strefą podmiejską. Termin ten jest opisywany w kategoriach nieuchronnego, negatywnego procesu rozwoju powierzchniowego i funkcjonalnego miasta – kosztem terenów podmiejskich. Najczęściej (szczególnie w warunkach polskich) jest to proces spontaniczny, wymykający się regułom ładu przestrzennego, kompozycji, efektywności wykorzystania przestrzeni.

Często w domyśle rozumiemy, że oto „zdrowe” miasto „zachowało” na potrzebę rozwoju i pochłania swoje otoczenie będące dotąd terenem wiejskim, ekstensywnie zabudowanym, często sielskim o dużej wartości przyrodniczej. W ten sposób przedmieście staje się *quasi* miastem i zaczyna się problem.

Ten sposób myślenia jest efektem naturalnej skłonności do segmentacji problemów, a także strefowania struktury miasta, w którym obok strefy zabudowy mieszkaniowej, usługowej, przemysłowej, rekreacyjnej kształtuje się, mniej lub bardziej jednoznaczna przestrzennie i funkcjonalnie – strefa suburbanizacji.

Ten „polip” na ciele „zdrowego” zwartej miasta, zaczyna nabierać znaczenia, czasami staje się osiedleńczo atrakcyjniejszy dla mieszkańców miasta, niż część zwarta, historycznie ukształtowana.

Ta segmentacja jest zgubna, ponieważ prowadzi do względnej separacji problemu wobec szerszego zbioru analitycznego: efektywności wykorzystania zasobów terenów miasta i jego otoczenia. Mój sposób myślenia zmierza w kierunku traktowania łącznego problemu wszelkich struktur miejskich, co do których stanu rozwoju i jakości wyrażamy pogląd krytyczny i oceniamy jako działanie nieefektywne czy wręcz destrukcyjne.

6. Próba redefinicji „suburbanizacji”

Suburbium to obszar położony na peryferiach wielkich miast, zaś peryferia to zewnętrzna część czegoś, przeciwieństwo centrum, koniec miasta. Czym więc jest centrum? Środkową częścią czy też miejscem, w którym coś się skupia, koncentruje.

Gdzie jest centrum? Czy jest to, tradycyjnie ujmując, otoczenie placu centralnego, rynku. Tam się skupiało życie miasta średniowiecznego. Tam następowała wymiana dóbr i informacji. Tam władza ogłaszała swoje decyzje i wykonywała wyroki.

Czy jest to skupienie instytucji (ratusz, urzędy miejskie, banki, towarystwa ubezpieczeniowe)? Takim miejscem był rynek jako skupisko handlu, lecz powstanie centrów handlowych na obrzeżach miast przesunęło także generatory ruchu. Tradycyjne centra handlu umierają. Funkcja centrum przesuwana się poza środek miasta. Może ten dawny środek nie jest tak ważny? Cywilizacja konsumpcji potrzebuje większej intensywności wydawania pieniędzy. Dzieje się to w wielkich centrach handlowych, na wielkich powierzchniach handlowych, fabrykach marketingu produktów. Przyciąganie ogromnej liczby mieszkańców. Tam jest też rozrywka. Sposób spędzania czasu. Kontakt jest masowy, lecz anonimowy. Bezpieczny. Łatwo (na ogół) dojechać. Łatwo wydać ciężko zarobione pieniądze. Powstają nowe centra. Często są to peryferia. Może peryferiami stają się stare centra? Opustoszałe rynki. Ciche urzędy po godzinach pracy. Leniwa komunikacja. Brak dawnych nobliwych mieszkańców.

Jeśli więc pojęcie centrum ulega redefinicji, to może czas na redefinicję pojęcia suburbanizacji. Dzielę ją na suburbanicę: zewnętrzną która odpowiada strefie podmiejskiej w dynamicznych procesach spontanicznych oraz wewnętrzną dotyczącą przestrzeni zdegradowanej, porzuconej w powolnych procesach stagnacyjnych, wewnątrz ukształtowanej struktury funkcjonalno-przestrzennej miasta.

Są to obszary kiedyś dynamicznie użytkowane, głównie przez funkcje przemysłowe, transportowe, a więc tereny fabryk (często w centrach miast, jak np. w Łodzi) czy tereny urządzeń komunikacyjnych, głównie kolei, która także „wzierała” się do centrum (np. Gdynia).

Dlaczego takie ujęcie jest ważne, mimo że kłóci się z tradycyjnym porządkiem spraw miejskich. Otóż dla ładu przestrzennego miasta, jego rozwoju – segmentacja problemów i oddzielanie problemów centrum i peryferii jest zgubne. Powoduje segmentację przestrzeni, a co za tym idzie – segmentację decyzji. To m.in. dlatego władze tak chętnie wydają

decyzje lokalizacyjne na peryferiach miast. Często są to decyzje gmin otaczających, które nie czują powinności kształtowania miasta.

Łatwość separacji suburbanizacji zewnętrznej i wewnętrznej powoduje, że miasta przegrywają. Stają się zlepkiem chaotycznych lokalizacji według kryteriów rachunku ekonomicznego inwestora. Holistycznie ujmując, planowanie i zarządzanie przestrzenią miejską ulega dalszej destrukcji.

Szerzej ujęta suburbanizacja współczesna nie jest tylko problemem urbanistycznym, egemplifikacją bezładu, rozlewaniem miast, zamianą funkcji terenów podmiejskich, sterowaniem planistycznym.

Suburbanizacja jest także problemem: społecznym, przestrzeni publicznej, rynku nieruchomości, kosztów inwestycyjnych infrastruktury, marketingu urbanistycznego, pozycji konkurencyjnej miasta (wewnętrznej, zewnętrznej), środowiska przyrodniczego i różnorodności biologicznej.

Takie ujęcie zdecydowanie bardziej komplikuje problem. Jednocześnie przybliży suburbanizację (w aspekcie holistycznym) procesom równoważenia rozwoju, w którym czynniki ekonomiczne, społeczne i środowiska przyrodniczego odgrywają równoważną rolę.

7. Warunki procesu transformacji zdegradowanych struktur

Najistotniejsze jest uznanie, że mamy do czynienia z procesem, który nie dzieje się *deus ex machina*, ale podlega wszystkim wymogom racjonalnego sterowania, planowania, programowania, realizacji i oceny zarówno z punktu widzenia ekonomicznego, społecznego, jak i ekologicznego. Jest to więc proces będący istotnym segmentem ogólnego globalnego procesu równoważenia rozwoju⁷. Aby osiągnąć najwyższą efektywność tego procesu konieczne jest spełnienie kilku warunków.

Warunek „gry o miasto”

Miasto – jego władze samorządowe, społeczność lokalna muszą dostrzec szansę, jaką są zdegradowane struktury miejskie. Chodzi o słowo „szansa”, a nie kłopot, garb, węzeł gordyjski itd. Tak jak ze zdezastowanego mieszkania w dobrym budynku można zrobić piękne wnętrze i dobry interes, lub do końca je zdezastować i zakończyć

⁷ Patrz szerzej T. Parteka 2000.

pożarem, który spali kamienicę. Kronikarz Nerona zapisał, że ten – porażony szpetotą Rzymu – podpalił miasto. No, ale to był satrapa niezbyt zrównoważony. Dziś mamy na ogół do czynienia ze świetnymi władzami wybranymi w demokratycznych wyborach po to, aby zarządzali majątkiem publicznym.

W procesie zarządzania rozwojem miasta uczestniczy wielu aktorów. Są to przede wszystkim władze. Lecz wyzwania tworzenia społeczeństwa obywatelskiego wymagają równoważnej roli innych aktorów. Przede wszystkim społeczności lokalnej, w imieniu której władza pełni służbę publiczną. Znaczną rolę odgrywają inwestorzy działający według swoich strategii, priorytetów i celów. Na ogół tym celem jest zysk dla organizacji gospodarczej, który niekoniecznie (a właściwie rzadko) oznacza zysk dla miasta. Rodzaj „gry o miasto”, która obecnie się rozgrywa można by porównać do teatru lokalizacji, gdzie uczestniczy słaby reżyser (władze miasta), zdeorientowani aktorzy (społeczność lokalna), silny producent (inwestor narzucający swój „styl” gry o miasto, czytaj: lokalizację korzystną dla jego interesów) i wreszcie skąpy kasjer (instytucja fiskalna państwa – skąpo wyposażająca „reżysera” w środki do inscenizacji „gry o miasto”).

W tym *teatrum urbanum* role są nierównoważne. Przegrywa przestrzeń. Szczególnie ta porzucona, zdegradowana, trudna, a przecież szalenie atrakcyjna – czego dowodzą dobre praktyki europejskie.

Warunek planistyczny

Wynika z obowiązującego w Polsce porządku prawnego, gdzie każda decyzja dotycząca działań w przestrzeni musi być poprzedzona bardziej lub mniej rozbudowanym procesem planowania przestrzennego, poczynając od *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*. Jest to warunek dostępu do decyzji przestrzennej i budowlanej.

Jednocześnie rozwinięciu ulega proces programowania rozwoju na poziomie regionalnym i lokalnym warunkujący dostęp do środków wsparcia funduszy europejskich. Oprócz obowiązującej już procedury planowania strategicznego: strategia rozwoju (regionalna i lokalna) oraz programów operacyjnych na poziomie regionalnym (np. 2004-2006 i 2007-2013). Istotne jest tworzenie miejskich programów rewitalizacji, których opracowanie (z rozwiniętą procedurą partycypacji społecznej) jest warunkiem dostępu do środków Unii Europejskiej w sektorowych i regionalnych programach operacyjnych.

Innym istotnym działaniem jest procedura oceny oddziaływania na środowisko, oznaczająca w odniesieniu do planów zagospodarowa-

nia przestrzennego – prognozę skutków dla środowiska. Ważnym dokumentem jest także prognoza skutków finansowych planu zagospodarowania przestrzennego. Jest to absolutnie *novum* w polskim systemie planowania, zmieniające istotnie postawę wobec rozwoju miasta. Wobec dawnego dylematu życzeniowego: „tak byśmy chcieli, aby miasto się rozwijało” – teraz konieczna jest ocena: „ile to będzie kosztowało” i „czy mamy na to działanie środki (własne, obce)”.

Nowym warunkiem planistycznym, zwłaszcza w kontekście procedur unijnych, jest konieczność dokonywania ocen *ex ante* i *ex post* realizacji planów, programów. O ile ocena *ex post* jest dość oczywista, gdyż odnosi się do zakończonego, rozliczonego finansowo działania, o tyle ocena *ex ante* zyskuje nowe znaczenie. Sprowadza się nie tylko do oceny efektów, ale też do oceny szans i zagrożeń realizacji działania określonego w planie przed jego realizacją. Jest to bardzo istotne w działaniach współfinansowanych z publicznych środków europejskich. Zagrożenie niezrealizowaniem opisanego w planie, programie – działania, skutkuje koniecznością zwrotu niewłaściwie użytych środków unijnych. Ocena *ex ante* może wskazywać zagrożenie o charakterze obiektywnym. Może to być np. zagrożenie powodzone realizowanego „frontu przywodnego” miasta, czy też gwałtowna zmiana cen nieruchomości wynikająca z ogólnej dekonjunktury, co w przypadku rewitalizacji zdegradowanych struktur ma ogromne znaczenie.

Poziom wzrastającej złożoności sytuacji planistycznej kształtowania miast skłania do przywołania stwierdzenia przypisywanego generałowi Eisenhowerowi: „plan jest niczym – planowanie wszystkim”.

Warunek organizacyjny

Wymaga stworzenia sieciowej struktury organizacyjnej o charakterze zadaniowym, która odpowiadałaby ogólnie za realizację miejskiego programu rewitalizacji (nie tylko struktur zdegradowanych).

Sprawne prowadzenie takiego działania przez urząd nie jest możliwe. Na ogół w miastach europejskich, które z powodzeniem przeprowadziły takie działania były to podmioty gospodarcze o charakterze instytucji pożytku publicznego. W Polsce nie ma jeszcze takich instytucji, gdyż nie są to ani klasyczne spółki prawa handlowego ani też organizacje społeczne *non-profit* (nie nastawione na zysk). W miastach europejskich instytucje te, silnie powiązane organizacyjnie z organami miasta i przez nie tworzone oraz kontrolowane, mają część uprawnień władczych i zarządzających, które obecnie w strukturze urzędów miast prowadzą organizacje komunalne.

Chodzi szczególnie o zarządzanie projektami rewitalizacyjnymi: od planu do realizacji. Jeśli robią to urzędnicy – skutek jest na ogół zły, gdyż inny jest poziom motywacji urzędu inny zaś zorientowanej rynkowo instytucji podlegającej kontroli i sterowaniu przez władze miasta.

Wyzwaniem i warunkiem staje się aktywne wprowadzanie trudno tłumaczonego terminu *governance* określającego na swój sposób styl i procedury zarządzania działalnością publiczną, mieniem publicznym, wreszcie przestrzenią publiczną.

Stopień wdrożenia *governance* do praktyki zarządzania miastami jest miarą dojrzałej demokracji. O ile bowiem łatwo wyzwolić aktywność obywatelską w przypadku działań, które bezpośrednio dotyczą społeczności lokalnej (np. lokalizacja wielkopowierzchniowego obiektu handlowego czy parkingu), o tyle trudniej zbudować partnerstwo wokół wielkich zamierzeń wobec dużych części miasta, które na oczach całej społeczności ulegają degradacji.

Jednak ze ścieżki uspołecznienia, dialogu, partycypacji i partnerstwa nie ma odwrotu w społeczeństwie demokratycznym.

Cechami charakterystycznymi *governance* rozumianego jako zintegrowane „rządzenie” jest:

- innowacyjność,
- elastyczność,
- partnerstwo,
- synergia działań,
- otwartość,
- efektywność.

Warunek społeczny

Czasy, gdy władze miasta lub „demiurg – wielki planista” decydowały za mieszkańców co powinno w strukturze miasta ulec zmianie – minęły już dość dawno, choć w Polsce wciąż znajdujemy utrwalanie tej doktryny władzy – choćby w niechęci do pytania mieszkańców o zdanie.

Proces rozwoju procedur partycypacji społecznej jest wciąż dynamiczny i przyjmuje bardzo różne formy, poczynając od udziału w procesie planowania przestrzennego, do udziału w bezpośrednim wyborze decyzji czy wręcz współdecydowania o skali środków. Proces ten jest inicjowany zarówno przez utrwalające demokratyczny styl sprawowania władzy organy, jak też przez same społeczności lokalne ożywione chęcią partycypacji, a wspierane, coraz bardziej otwartymi na partycypację, regulacjami prawnymi.

Rola obywateli jest poważnie traktowana w programowych dokumentach Unii Europejskiej⁸. „Pojedynczy obywatel ma także poważną rolę do odegrania przy dążeniu do zdrowego środowiska miejskiego, zgodnego z zasadami rozwoju zrównoważonego. Uczestnictwo publiczne w podejmowaniu decyzji jest uznawane za niezbędny warunek osiągnięcia zrównoważonego rozwoju. Inicjatywy, takie jak Konwencja Aarhus czy „Biała Księga na temat Rządzenia” sprzyjają możliwościom angażowania się społeczeństwa, a wszelkie propozycje w *Strategii* dotyczące planów, które mają zostać nakreślone przez gminy, będą obejmować, zawierać ustalenia, umożliwiające publiczny udział.

Zasadniczo, indywidualne decyzje i zachowania mają silny wpływ na powodzenie każdego planu lokalnego lub działania. Jednostki mogą wybierać czy iść pieszo, wsiąść na rower, jechać autobusem czy też użyć własnego samochodu. Mogą wybierać, którego źródła energii użyć do ogrzewania swoich domów i czy inwestować w lepszą izolację. Brak świadomości obywateli w zakresie konsekwencji środowiskowych ich działań jest czasem istotną barierą, nie pozwalającą na działania bliższe ideałowi rozwoju zrównoważonego. Podnoszenie świadomości społeczeństwa i zmiana zachowań są ważnymi i koniecznymi elementami każdej strategii mającej prowadzić do osiągnięcia wysokiej jakości i zdrowego środowiska.”

8. Miasta w strategii tematycznej Unii Europejskiej

Unia Europejska licząca od 1 maja 2004 r. 25 członków ma obecnie dwa wielkie problemy:

- Jakimi instrumentami realizować zaktualizowaną *Strategię lizbońską*, która miała uczynić z Europy konkurencyjnego partnera dla Stanów Zjednoczonych, Chin, Indii i innych rosnących w siłę innowacyjnych gospodarek?
- Jak skonstruować budżet UE na lata 2007-2013, aby nie rezygnując ze *Strategii lizbońskiej* powiązać stare interesy głównych architektów UE z oczekiwaniami i nadziejami nowych państw członkowskich (w tym Polski).

⁸ W stronę strategii..., op. cit, s. 59-60.

Tworzona strategia tematyczna UE w zakresie środowiska miejskiego ma zwrócić uwagę państw członkowskich na procesy efektywnościowe w strukturach miejskich. W dokumencie tym czytamy⁹:

„Sposób użytkowania gruntów w miastach ma fundamentalne znaczenie dla charakteru miasta, jego parametrów środowiskowych i jakości życia mieszkańców. Decyzje dotyczące użytkowania gruntów muszą chronić tożsamość miasta, dziedzictwo historyczne, historyczny układ ulic, tereny zielone i różnorodność biologiczną. Złe decyzje w zakresie użytkowania gruntów stworzyły tereny miejskie, które uważane są za nieatrakcyjne jako miejsce zamieszkania i doprowadziły do układów osiedli, które nie są zgodne z zasadami rozwoju zrównoważonego. „Rozpełzanie” się miast jest najpilniejszym problemem urbanistyki. Miasta rozprzestrzeniają się i zajmują tereny wiejskie szybciej niż wynosi tempo przyrostu populacji ludzkiej (20% wzrost w ciągu ostatnich 20 lat w porównaniu z zaledwie 6% wzrostem liczebności populacji w tym samym okresie). Tereny zielone (cenne tereny rolnicze i tereny niezagospodarowane) są zajmowane pod osiedla mieszkaniowe o rzadkiej zabudowie i pod obiekty komercyjne. Rozrastanie się miast zwiększa potrzebę dojazdów i zwiększa zależność od prywatnych pojazdów silnikowych, co z kolei prowadzi do zwiększania korków ulicznych, zużycia energii i emisji zanieczyszczeń. Problemy te występują najostrej tam, gdzie zagęszczenie zabudowań jest niskie i gdzie miejsca codziennie wykonywanych czynności (dom, praca, zakupy) są od siebie oddalone. Gwałtowny wzrost użytkowania samochodów prywatnych następuje tam, gdzie intensywność użytkowania spada poniżej 50-60 osób na hektar”

Ta diagnoza dotyczy także warunków polskich. Ułomna suburbanizacja generuje problemy, które obniżając jakość przestrzeni, obniżają jakość życia mieszkańców (np. motoryzacja a emisja zanieczyszczeń). Jednocześnie, jak zauważa trafnie analizowany dokument:

„Miasta się rozrastają, a równocześnie w wielu z nich znajdują się rozległe, niewykorzystane, tereny zdegradowane („brunatne pola”) i duża liczba opuszczonych budynków. W miastach może dochodzić do segregacji społecznej – bogatsi mieszkańcy opuszczają nieatrakcyjne, gorzej prosperujące tereny. I w tym przypadku skala tego problemu w krajach kandydujących jest wyższa niż w krajach członkowskich. Opuszczone tereny i puste budynki muszą znów być użytkowane, aby zmniejszyć nacisk na nowe inwestycje poza terenami zurbanizowa-

⁹ W stronę strategii..., op. cit., s. 37, 38.

nymi. Koszty społeczne, gospodarcze i środowiskowe porzucania gruntów i budynków na terenach miejskich są wysokie¹⁰.

Drogą łagodzenia tych negatywnych procesów suburbanizacyjnych jest przyjęcie i rozwinięcie w działaniu zasady zintegrowanego podejścia do problemów społecznych, ekonomicznych i ekologicznych jako warunku równoważenia rozwoju.

Od 2000 r. mamy do czynienia, w odniesieniu do terenów zdegradowanych lub podlegających spontanicznej degradacji (suburbanizacja zewnętrzna), z ingerencją funduszy strukturalnych UE (lecz były one poza zasięgiem Polski jako kraju kandydującego).

„Przepisy i wytyczne funduszy strukturalnych na lata 2000-2006¹¹ formułują potrzebę podejścia do użytkowania gruntów zgodnie z zasadami rozwoju zrównoważonego, w tym konieczność nadania priorytetu „przywracania do pierwotnego stanu terenów poprzemysłowych i zdegradowanych raczej niż zabudowywaniu terenów zielonych”. Inicjatywa URBAN II wspiera „ponowne zagospodarowywanie terenów zdegradowanych z uwzględnieniem mieszanego i przyjaznego dla środowiska typu użytkowania, co oznacza zmniejszenie presji na zagospodarowywanie terenów zielonych i rozprzestrzenianie się miasta”. Stosowane działania obejmują „rekultywację opuszczonych terenów i skażonych gruntów; przywrócenie do wcześniejszego stanu miejsc publicznych, w tym terenów zielonych; oraz renowację budynków do celów działalności gospodarczej i publicznej w sposób zgodny z zasadami zrównoważonego rozwoju i przyjazny dla środowiska¹²”.

9. Warunkowe szanse wsparcia środkami unijnymi

Rozwój polskich miast będących częścią europejskiego systemu osiedleńczego wymaga pilnego wsparcia. Środki komunalne, regionalne, rządowe – nie wystarczą.

Nadzieją są fundusze strukturalne UE. Okres 2007-2013 będzie najlepszym dla pozyskania środków unijnych ze względu na kryteria dostępności wynikające z poziomu i rozwoju mierzonego PKB. Znaczna część tych środków będzie skierowana na rozwój regionów i miast przez instrument Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Jednak dostępność do tych środków będzie warunkowana spełnieniem wspólnych

¹⁰ *W stronę strategii..., op. cit., s. 39.*

¹¹ *Komunikat Komisji..., 1999, s. 12.*

¹² *W stronę strategii..., op. cit., s. 43.*

dla wszystkich członków zasad. Przyjęcie zasad rozwoju zrównoważonego oznacza, że: „Wszystkie Państwa Członkowskie będą zachęcane do:

- zapewniania, aby ich systemy planowania przestrzennego były zgodne ze zrównoważonymi modelami osiedli miejskich oraz brania pod uwagę zagrożeń środowiskowych i przeprowadzania w tym celu przeglądów;
- opracowania systemów motywacyjnych, zachęcających do powtórniego wykorzystywania terenów nieużytków, a nie zagospodarowywania terenów zielonych, do tworzenia narodowych baz danych nieużytków i wyznaczania trudnych celów ich powtórniego wykorzystania, a także zapewniania wsparcia dla powtórniego wykorzystania pustych obiektów na terenach zurbanizowanych;
- ustalenia minimalnego zagęszczenia na terenach zabudowy mieszkaniowej, aby zachęcać do większego zagęszczenia i ograniczyć rozrastanie miast;
- oceniania konsekwencji zmian klimatycznych dla miast, tak aby nie rozpoczynać nieodpowiednich inwestycji budowlanych i aby przystosowania do nowych warunków klimatycznych mogły być wbudowane w procesy planowania przestrzennego.

Komisja przygotuje wytyczne w sprawie planowania przestrzennego „wysokiego zagęszczenia, mieszane go użytkowania” i zaproponuje definicje terenów zdegradowanych i terenów zielonych. Komisja zbada możliwości opracowania innych wytycznych w sprawie szczegółowych problemów projektowania miasta. Komisja przeanalizuje też możliwości szkolenia, wymiany doświadczeń i dalszych badań na temat projektowania w miastach w zgodzie z zasadami rozwoju zrównoważonego.

Europejska Agencja Środowiskowa (EEA) będzie nadal monitorować zmiany użytkowania gruntów i pokrycia terenów i traktować zebrane dane jako priorytetowy zestaw danych na przyszłość. Rozprzestrzenianie się miast i użytkowanie gruntów będą przedmiotem specjalnego raportu EEA¹³.

Literatura

Komunikat Komisji dotyczący Funduszy Strukturalnych oraz ich koordynacji z Funduszem Spójności. Wytyczne do programów w okresie 2000 do 2006 (OJ C 267, 22.9.1999, s. 12).

¹³ *W stronę strategii..., op. cit., s. 46 i 47.*

- Markowski T., 1999, *Zarządzanie rozwojem miast*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Parteka T., 2000, *Planowanie strategiczne w równoważeniu struktur regionalnych*. Studia KPZK PAN, t. CVIII, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Rząd E., 2005, *Polityki i działania Unii Europejskiej na rzecz zdegradowanych obszarów miejskich*. Biuletyn KPZK PAN, z. 223, Warszawa.
- Słodczyk J., 2004. *Identyfikacja i kształtowanie się funkcji metropolitalnych*, [w:] *Konkurencyjność i potencjał rozwoju polskich metropolii – szanse i bariery*. S. Korenik, K. Szolek (red.). Biuletyn KPZK PAN, z. 214, Warszawa.
- Sustainable Urban Development on the European Union: A Framework for Action*. Komunikat do Rady Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów. Bruksela 1998.
- W stronę strategii tematycznej w zakresie środowiska miejskiego*. Komunikat Komisji dla Rady Parlamentu Europejskiego, Komitetu do Spraw Regionów. Komisja Wspólnot Europejskich COM (2004) 60, Bruksela 2004.