

MIASTO • METROPOLIA • REGION

Zarządzanie rozwojem przestrzennym miast

Pod redakcją
Piotra Lorensa i Justyny Martyniuk-Pęczek

Wydawnictwo Urbanista
Gdańsk 2010

Redaktor serii skryptów „Miasto • Metropolia • Region”:

dr hab. arch. Piotr Lorens

Redaktorzy naukowi tomu:

dr hab. arch. Piotr Lorens

dr arch. Justyna Martyniuk-Pęczek

Recenzenci:

dr hab. inż. Tomasz Parteka, prof. PG

dr hab. arch. Tomasz Ossowicz, prof. PWr.

Redaktor:

mgr Ludwik Biegański

Współpraca redakcyjna i tłumaczenie:

dr arch. Grzegorz Pęczek

Projekt okładki:

arch. Paulina Borysewicz

© Copyright by Politechnika Gdańska, 2010



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPOŁOŻNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Skrypt został przygotowany w ramach Projektu „Rozwój Wydziału Architektury Politechniki Gdańskiej poprzez zbudowanie nowej oferty kształcenia w zakresie gospodarki przestrzennej”, współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego; Umowa o dofinansowanie nr: UDA-POKL 04.01.01-00-237/08-00 z dnia 27.03.2009 r.

Niniejsza publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie.

Opracowanie redakcyjne i przygotowanie do druku:

Urbanista sp. z o.o. biuro@urbanista.pl

Akapit-DTP Elżbieta Albinowska akap.dtp@interia.pl

Druk:

DRUK: EXPOL P. Rybiński, J. Dąbek Spółka Jawna

ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek, tel./fax: (54) 232 37 23, 232 48 73

ISBN 978-83-89649-30-0

WPROWADZENIE

Książka jest już trzecią pozycją z serii skryptów pod wspólnym tytułem „Miasto-Metropolia-Region”. Seria ta jest wydawana w związku z realizacją projektu pt. „Rozwój Wydziału Architektury Politechniki Gdańskiej poprzez zbudowanie nowej oferty kształcenia w zakresie gospodarki przestrzennej”, współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Myślą przewodnią przy tworzeniu serii było przygotowanie podręczników obejmujących podstawowe zagadnienia związane z szeroko pojętą tematyką kształtowania przestrzeni, przeznaczonych dla studentów pierwszego, drugiego i trzeciego stopnia oraz słuchaczy studiów podyplomowych z zakresu gospodarki przestrzennej, architektury i urbanistyki oraz innych kierunków pokrewnych. Ponadto, wydawnictwo zostało pomyślane jako podręcznik dla samorządów, przedsiębiorców, liderów lokalnych społeczności oraz innych osób zainteresowanych tą problematyką od strony praktycznej.

Trzeci z kolei tom stanowi dopełnienie tematyki poruszanej w poprzednich wydawnictwach serii, obejmując szereg zagadnień z dziedziny ekonomii i ze sfery zarządzania. Zawarty w nim zbiór tekstów dotyczy wybranych problemów zarządzania rozwojem przestrzennym miasta. Ujęto w nich zarówno aspekty teoretyczne jak i praktyczne, dotyczące wiodącej problematyki tomu.

Celem zaprezentowania możliwie szerokiego spektrum zagadnień i poglądów, do współpracy przy redakcji skryptu zaproszono Autorów o bogatym doświadczeniu naukowym i praktycznym, zdobytym w kraju i za granicą. Dzięki temu udało się zgromadzić materiał o przekrojowym charakterze, którego poszczególne części mogą się wzajemnie uzupełniać.

Ostatecznie na zawartość opracowania składają się cztery części, które kolejno obejmują:

- uwarunkowania współczesnych procesów zarządzania rozwojem przestrzennym, wraz z tematyką ekonomicznych aspektów i źródeł finansowania procesów rozwojowych;
- metody kompleksowego planowania w zarządzaniu rozwojem miast, w tym zagadnienia polityki regionalnej, kształtowania i realizacji strategii rozwoju oraz partycypacji społecznej w procesie zarządzania miastem;
- wybrane instrumenty zarządzania rozwojem miast, w tym obejmujące udział jednostek samorządowych w procesie zarządzania oraz odnoszące się do problematyki rynku nieruchomości; materiały zgromadzone w tej części pracy podejmują także temat wskaźników krajobrazowych w kompleksowym procesie oceny możliwości przekształceń

przestrzeni miejskiej oraz wykorzystanie algorytmicznych i parametrycznych metod projektowania cyfrowego w urbanistyce;

– wybrane studia przypadków, gdzie zaprezentowano działania dotyczące dziedzictwa kulturowego w aspekcie społeczno-ekonomicznym, planistycznym i projektowym, przytaczając również przykłady realizacji wybranych przedsięwzięć.

Rzecz jasna, zgromadzony materiał nie wyczerpuje tematyki związanej z zarządzaniem rozwojem przestrzennym miast. Stanowić może jednak urozmaicony i wartościowy materiał do dalszych poszukiwań i rozważań na ten temat. Powinien zachęcić także Czytelników do szerszego zainteresowania się tą tematyką, niezwykle aktualną dla przyszłości naszych miast.

Piotr Lorens, Justyna Martyniuk-Pęczek

Gdańsk, listopad 2010

CZĘŚĆ I

UWARUNKOWANIA WSPÓŁCZESNYCH PROCESÓW ZARZĄDZANIA ROZWOJEM PRZESTRZENNYM

1. ZARZĄDZANIE ROZWOJEM PRZESTRZENNYM W KONTEKŚCIE PRZEobrażeń WSPÓŁCZESNEJ DOKTRYNY URBANISTYCZNEJ

Problem zarządzania rozwojem przestrzennym staje się obecnie jednym z najważniejszych problemów współczesnej urbanistyki, a pośrednio – z uwagi na rosnącą rolę miast w procesach rozwojowych świata – także zagadnieniem istotnym dla szeroko rozumianych środowisk gospodarczych. Ponieważ efekty tych procesów mają także swe konsekwencje społeczne i polityczne, to problem systemu zarządzania przestrzenią – będący elementem szerszego zagadnienia zarządzania lub wręcz rządzenia miastami (ang. *urban governance*) – zyskuje nowe znaczenie, daleko wykraczające poza tradycyjne pole zainteresowań urbanisty czy architekta. Jednakże z uwagi na swe związki z procesami rozwoju przestrzennego, zagadnienie to coraz częściej staje się przedmiotem zainteresowań właśnie środowisk urbanistycznych, zajmując ważne miejsce obok tradycyjnych elementów warsztatu urbanisty: czy jako projektanta struktur miejskich, czy jako kreatora zapisów planistycznych. Tym samym dyskusja o rozwoju nowych metod zarządzania przestrzenią lub też rozwojem przestrzennym miast jest w istocie dyskusją o warsztacie współczesnego urbanisty, a uznać także można, iż dotyka ona zagadnienia współczesnej doktryny urbanistycznej i jej modelu.

1.1. POJĘCIE I ZNACZENIE DOKTRYNY URBANISTYCZNEJ

Pojęciem doktryny urbanistycznej określić możemy współcześnie **ogół wartości lub celów, jakie chcielibyśmy osiągnąć w trakcie kształtowania przestrzeni, a także sposobów realizacji tych zamierzeń**. Pojęcie to jest zbliżone do koncepcji paradygmatu opracowanej przez Kuhna, choć dotyczy one raczej sposobów realizacji tychże celów. W kontekście dzisiejszej urbanistyki – gdzie nie dyskutujemy jedynie o formie przestrzeni ale i o sposobie jej wytwarzania – oba te pojęcia w swym pierwotnym znaczeniu należałoby połączyć – albowiem urbanistyka współczesna winna łączyć odpowiedzi na pytania dotyczące zarówno formy przestrzeni jak i sposobu jej osiągnięcia.

Możemy więc mówić o doktrynie jako o zbiorze zasad kształtowania przestrzeni. Zasady te stanowić mogą swoisty „kanon wartości” dla osób zajmujących się kształtowaniem przestrzeni oraz punkt odniesienia przy prowadzeniu rozmaitych dyskusji na temat sposobu projektowania i planowania rozwoju różnego rodzaju obszarów. Ważne jest jednak to, iż zasady te nie mają jedynie charakteru projektowego – odnoszą się także do sposobu wytwarzania przestrzeni, a więc także i do systemu społeczno-ekonomicznego, w ramach którego

funkcjonujemy. Tym samym, inne zasady określić można było w epoce modernizmu, inne zaś kształtować będziemy obecnie.

Jednym z kluczowych wyzwań stojących przed środowiskiem urbanistów jest więc ponowne określenie współczesnej doktryny kształtowania przestrzeni, nie ograniczającej się jednak do formy, ale obejmującej także sposób jej kształtowania oraz proces decyzyjny stojący za jego doborem. Jak się jednak wydaje, każde z tych zagadnień wymaga szczególnego omówienia i doprecyzowania, co nastąpić może zarówno w trakcie kolejnych kongresów czy dyskusji konferencyjnych, jak i w ramach kameralnych prac zespołów roboczych. Dotychczasowy brak tego typu spójnej propozycji przyczynia się do słabości środowiska zawodowego osób zajmujących się gospodarowaniem przestrzenią, a w konsekwencji do degradacji przestrzeni w imię partykularnych interesów czy to inwestorów, czy też społeczności lokalnych. Stajemy więc bezradni wobec stwierdzeń o „wyższości niewidzialnej ręki rynku”, konieczności „podporządkowania się inwestorowi”, czy też – co coraz częściej ma miejsce – „konieczności bezwzględnego uwzględniania postulatów społeczności lokalnej”. W efekcie praca urbanisty ma coraz mniej wspólnego z warsztatem projektowym, świadomym kształtowaniem przestrzeni w imię założonych celów czy wartości, a staje się biernym wykonywaniem woli polityków czy populistycznych grup różnego rodzaju. Nie oznacza to jednak, że głosy te nie są ważne – wręcz przeciwnie, należy je brać pod uwagę i podejmować z partnerami samorządowymi czy ze społecznościami lokalnymi poważne dyskusje o przestrzeni – nie mogą się one jednak odbywać pod hasłem realizacji ich postulatów za wszelką cenę. Orężem w tym procesie – tak jak u lekarzy jest nabyta w trakcie studiów i praktyki wiedza i doświadczenia co do metod leczenia – winna być wiedza i doświadczenie płynące zarówno z refleksji nad owymi „wartościami podstawowymi”, stanowiącymi kwintesencję nowej doktryny urbanistycznej jak i ze świadomego kreowania przestrzeni we wszystkich tego procesu wymiarach – a więc co do kształtu fizycznego, instrumentarium działania oraz sposobu dyskusji o tym procesie.

Synteza tych elementów prowadzić może do wykształcenia nowej kultury kształtowania przestrzeni – albowiem idee uzdrawiania przestrzeni i kształtowania pięknych miast są nośne – zawsze były i zawsze będą. Oznaczać to może, że finalne opracowanie, przyjęcie i szerokie stosowanie tych zasad doprowadzić może, do postulowanego już w trakcie I Kongresu Urbanistyki Polskiej „sojuszu dla miast”, ale nie sojuszu bezideowego, tylko koncentrującego się na nośnej idei harmonijnie ukształtowanego miasta, odpowiadającego współczesnym wyzwaniom ekonomicznym, społecznym czy środowiskowym.

1.2. KU NOWEJ DOKTRYNIE URBANISTYCZNEJ

Jak już wspomniano, do niedawna upostaciowaniem doktryny urbanistycznej był modernizm, stanowiąc zarazem pierwszą i jedyną tak pełną propozycję w historii urbanistyki. Wykładnia modernistycznej doktryny, jaką była Karta Ateńska, zawierała jednakże jedynie wskazówki co do formy przestrzeni, nie próbując określać dróg dochodzenia do zamierzonych rezultatów. W realiach polskich doktryna modernistyczna pozostawała dodatkowo pod wpływem, specyficznego dla okresu socjalizmu, systemu społeczno-politycznego, który

wywarł olbrzymi wpływ na praktykę rozwoju urbanistycznego w okresie powojennym. Dogmatyczne podejście do wdrażania tej doktryny, w tym brak głębszej refleksji profesjonalnej i społecznej nad skutkami jej wdrażania, stały się także zaczynem degradacji wielu dzielnic naszych miast. Proces ten doprowadził do konstatacji, że wartości przestrzenne wynikające z zapisów Karty Ateńskiej nie sprawdziły się w dłuższym okresie i współcześnie poddawane są daleko idącej krytyce. Dotyczy to całego szeregu zagadnień, w tym m.in. postulowanego przez modernizm odejścia od tradycyjnej formy miasta, skutkiem czego nastąpiło zatracenie klasycznej, wielofunkcyjnej przestrzeni publicznej oraz separacji funkcjonalnej w przestrzeni, by wymienić tylko najważniejsze z nich. Krytyka tej doktryny nie wynika jednak z silnych przekonań co do wartości, jakie chcemy osiągnąć – sięga się raczej do sprawdzonych wzorców z przeszłości oraz do określania wartości, jakie winny być kreowane w przestrzeni na zasadzie prostej opozycji do postulatów modernistów. A współczesne, kompleksowe propozycje w tym zakresie – jak choćby zawarte w tzw. Nowej Karcie Ateńskiej – nie są więc ani ideowo spójne, ani radykalne w swej formie i często trudno na ich podstawie określić jednoznacznie wnioski dla kształtowania formy przestrzeni miejskiej. Oznacza to, iż w ostatnich czasach mamy do czynienia z kryzysem doktryny urbanistycznej, a w jego zażegnaniu, niestety, w niewielkim tylko stopniu pomocne są dokumenty opracowywane w gremiach europejskich, powszechnie uznawane za niedoskonałe.

Na gruncie polskim pierwszymi próbami w zakresie usystematyzowania myślenia o kształcie nowej doktryny urbanistycznej stały się prace podjęte dopiero przed czterema laty. Na tej kanwie, w trakcie II Kongresu Urbanistyki Polskiej we Wrocławiu, przedstawiono pierwsze referaty dotyczące tej problematyki, stanowiące niejako zaczyn do dalszej dyskusji. Materiały te, opracowane przez M. Kochanowskiego, T. Zipsera oraz T. Ossowicza, stały się punktem wyjścia do dalszej dyskusji w tym zakresie. Oznacza to jednak, że tak naprawdę dyskusja ta dopiero się zaczyna, i to zarówno co do jej konstrukcji jak i wartości, jakie winna wносить do kultury kształtowania przestrzeni. Dyskusja ta, toczona w gronie m.in. Towarzystwa Urbanistów Polskich, ma szansę przynieść wymierne owoce w postaci propozycji obejmujących wszystkie istotne elementy procesu kształtowania przestrzeni. Inaczej stanie się tylko kolejnym, fragmentarycznym postulatem usprawnienia procesów legislacyjnych czy też najlepszych możliwych sposobów np. realizacji ustaleń planów, cokolwiek pod tym pojęciem należałoby rozumieć.

1.3. ELEMENTY I DYLEMATY WSPÓŁCZESNEJ DOKTRYNY URBANISTYCZNEJ

Odejście od zasad modernizmu nie spowodowało więc wykształcenia nowej propozycji, czego efektem jest częste sprowadzanie współczesnej dyskusji o kształcie przestrzeni jedynie do procedur legislacyjnych, bez głębszej refleksji nad wartościami, jakie chcemy w tym procesie uzyskać. Jednocześnie, od szeregu lat dyskutujemy nad poszczególnymi aspektami współczesnych procesów rozwoju przestrzennego, a jednym z ważniejszych są rozważania nad założeniami i instrumentarium tzw. urbanistyki operacyjnej – w swojej istocie dotyczącej samego procesu realizacji zamierzeń przestrzennych. Możemy więc powiedzieć, że wraz z odejściem od zasad modernizmu porzuciliśmy dyskusję nad formą miasta na rzecz

dyskusji nad sposobem jej wytworzenia. Oba te podejścia – traktowane osobno – trudno jednak uznać za kompletne. Trzecim istotnym elementem, mogącym stać się ważną częścią współczesnej doktryny urbanistycznej, jest sposób dyskusji i określania zarówno pożądanej formy przestrzeni jak i sposobów jej osiągnięcia. Współcześnie coraz częściej podejmowane są w tej dziedzinie próby szerszego zaangażowania społeczności lokalnej do dyskusji o kształcie przestrzeni, a w przypadkach, w których prób tych nie ma, często przedstawiciele lokalnych społeczności sami domagają się dopuszczenia ich do głosu. W ten sposób sama kultura określania celów i sposobów realizacji współczesnych założeń i interwencji w przestrzeni staje się istotną częścią składową dzisiejszej urbanistyki.

Jak wynika z powyższego wprowadzenia, kształt nowej doktryny nie jest jeszcze w pełni określony, jasnym jest jednak, iż winna się ona składać z określenia zarówno postulatów dotyczących formy miasta, sposobów budowy tegoż miasta (lub szerzej – wytwarzania przestrzeni) oraz sposobów dyskusji i podejmowania decyzji na temat kierunków i form rozwoju urbanistycznego. W obrębie każdego z tych zagadnień określić można jednak szereg dylematów, których rozwiązanie pozwoli na zbliżenie się do określenia ostatecznych postulatów nowej doktryny. Dylematy te wynikają z rozbieżnych, generalnych strategii rozwoju miast, dotyczących nie tyle kwestii przestrzennych, co raczej przyjętego (lub pożądanego) modelu rozwoju, w tym roli i rangi miasta w skali europejskiej i globalnej. Równocześnie kwestie te wiążą się z wprowadzeniem do praktyki projektowej i realizacyjnej wielu zagadnień od dawna już dyskutowanych w gremiach fachowych, jak choćby kwestia równoważenia rozwoju miast (wiążąca się z postulowanym wprowadzeniem modelu rozwoju zrównoważonego). Pamiętać jednakże trzeba, że decyzje te nie zależą jedynie od koncepcji dyskutowanych wśród urbanistów – ich rozstrzygnięcie często wymaga konsensu społecznego.

I tak, w obrębie zagadnień związanych z zagadnieniem formy miasta, główne dylematy dotyczą kwestii aplikacji w praktyce ogólnie sformułowanych postulatów zrównoważonego rozwoju. Główna linia podziału przebiega tu pomiędzy kwestiami promowania miasta zwarteo, czyli miasta krótkich dystansów, a zgodą na rozlewanie się miast i zajmowanie na cele urbanizacji kolejnych obszarów podmiejskich czy wręcz wiejskich. Z kwestią tą wiąże się kolejne zagadnienie – kwestia przyzwolenia na realizację budynków wysokich. Dotyczy to zarówno realizacji na obszarach nowych centrów jak i w obrębie struktur o ustalonej strukturze urbanistycznej. Konsekwencją decyzji dotyczących obu tych kwestii jest zgoda lub jej brak na wprowadzanie wysokointensywnych struktur miejskich, a w rezultacie na wykreowanie miast dbających o odpowiednie wykorzystanie każdego metra kwadratowego powierzchni lub też – wręcz przeciwnie – miast rozrzutnie tą przestrzenią gospodarujących. Z kwestiami tymi wiąże się także problem stosunku do dziedzictwa kulturowego. Nie chodzi tu jednak o ochronę obiektów zabytkowych, ale raczej o stosunek do przekształceń, w tym intensyfikacji zabudowy terenów o walorach kulturowych lub bezpośrednio z nimi sąsiadujących. Dyskusja ta dotyczy więc nie tyle samych obiektów zabytkowych, co raczej szeroko pojętego krajobrazu miasta.

Druga grupa zagadnień obejmuje sposoby budowy miasta, które można określić także jako sposoby wytwarzania przestrzeni. Problem ten wiąże się z podstawową kwestią określenia stosunku władz miejskich do potencjalnych inwestorów oraz dążenia do wspierania ich aktywności lub – wręcz przeciwnie – ograniczenia pola ich działania. W ramach tego

problemu określić można dwie strategię działania: albo władze miejskie dążyć będą do prowadzenia aktywnej polityki przestrzennej, wspierającej wykreowaną wcześniej wizję rozwoju przestrzennego, w tym do kreowania aktywnej polityki gruntowej i ofert inwestycyjnych, albo też pozostaną bierne i ograniczą się jedynie do reagowania na bieżące działania inwestorów. Z problemem tym wiąże się także kwestia otwartości miast na innowacje, w tym polityki kreowania lub akceptowania nowych tendencji rozwojowych bądź też przyjmowania postawy konserwatywnej, często podyktowanej wąsko rozumianymi interesami tych czy innych grup interesu.

Trzecim elementem nowej doktryny – jak już wspomniano – jest kwestia sposobu dyskusji o kierunkach rozwoju miasta. Podstawową kwestią jest tu przyznanie decydującego głosu w tych sprawach wybieranej w wolnych wyborach reprezentacji społeczności lokalnej lub też decentralizacja decyzji i oddanie ich w ręce lokalnych lub branżowych grup interesów. Osobny problem stanowi włączanie lokalnych społeczności w partycypacyjny proces podejmowania decyzji dotyczących przestrzeni, w tym poprzez różne formy dialogu społecznego. Dotyczy to także otwarcia władz miejskich na dialog z potencjalnymi inwestorami lub też na odwrót – dążenie do realizacji wyłącznie własnych decyzji i własnej polityki w tym zakresie.

Powyższa lista jest zapewne dalece niekompletna, jednakże sama możliwość jej określenia wskazuje, że dyskusja nad doktryną dopiero się zaczyna. Jednocześnie pamiętać należy, że udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na pytania, wiążące się z wymienionymi powyżej dylematami, nie zawsze jest możliwe, i że równocześnie, w wielu wypadkach konieczne jest określenie wariantów pośrednich, często o kompromisowym charakterze. Musimy mieć także świadomość, iż rozstrzygnięcie powyżej sformułowanych dylematów w odniesieniu do danego miasta wymaga przeanalizowania szeregu szczegółowych kwestii, od których często zależeć może podjęcie konkretnych decyzji.

1.4. ZARZĄDZANIE PRZESTRZENIĄ JAKO ELEMENT WSPÓŁCZESNEJ DOKTRYNY URBANISTYCZNEJ

Zaczynająca się w Polsce dopiero, w istocie rzeczy, dyskusja na temat doktryny urbanistycznej obejmuje więc szereg zagadnień, które przez różne grupy osób zainteresowanych urbanistyką bywają traktowane wybiórczo. Jednocześnie, zapominają one często, iż problem doktryny urbanistycznej i jej kształtowania nie jest w dziejach urbanistyki zagadnieniem nowym. Tak naprawdę to w każdym okresie historycznym proces kształtowania i rozwoju miast wiązał się z dość jednoznacznie określonymi zasadami, które – skodyfikowane bądź nie – stanowiły odpowiednik dzisiejszego pojęcia doktryny. Wśród tych zasad odnaleźć możemy wiele różnych idei, przekonań czy koncepcji dominujących w kolejnych epokach i wdrażanych z różnym powodzeniem. Szczególne znaczenie ma tu doktryna modernistyczna, ukształtowana m.in. w zapisach Karty Ateńskiej oraz w praktyce realizacji. Ale także i wcześniejsze sposoby kształtowania przestrzeni, obejmujące m.in. neoklasykujące podejście, charakterystyczne dla miast XIX-wiecznych, wywarły duży wpływ na obraz naszych miast. W efekcie, poszczególne ich części, kształtowane w różnych okresach historycznych, kontrastują ze sobą zarówno pod względem programu funkcjonalnego, sposobu ukształtowania

przestrzeni jak i sytuacji społeczno-ekonomicznej. Rzecz jasna, różnice te wynikają z całego szeregu przyczyn, nie tylko z doktryny wiążącej się z ich wykreowaniem czy przekształceniem w określonym okresie historycznym.

Jednakże współcześnie – w epoce współlistnienia wielu szkół projektowania urbanistycznego oraz rozwijających się procesów globalizacji gospodarki i kultury – większego znaczenia nabiera ten element doktryny urbanistycznej, który odnosi się do kwestii sposobu dyskusji o kształtowaniu przestrzeni oraz do sposobów jej wytwarzania. Coraz bardziej istotne staje się także zrozumienie mechanizmów wytwarzania przestrzeni w odniesieniu do współczesnych uwarunkowań oraz ich wpływu na rozwój metod zarządzania przestrzenią.

* * *

Wraz z określeniem i wdrożeniem nowej doktryny urbanistycznej stajemy przed koniecznością budowy nowego, kompleksowego systemu zarządzania rozwojem przestrzeni miasta. Kwestia ta – szczególnie w warunkach polskich – jest jeszcze w dużej mierze wyzwaniem na przyszłość. Mimo to zręby tego systemu już istnieją, a planiści, projektanci planów i władze miejskie dysponują coraz lepszą wiedzą na temat wagi zagadnienia. Aby jednak system ten stał się kompleksowo funkcjonującą całością, konieczne jest dokonanie wielu przewartościowań, w tym w odniesieniu do aktów prawnych czy sposobów myślenia władz miejskich. Wydaje się, iż właśnie ten ostatni warunek może mieć tu decydujące znaczenie, a jednocześnie ogromnie trudno będzie go spełnić.

2. PLANOWANIE PRZESTRZENNE I INSTRUMENTY JEGO REALIZACJI W ŚWIETLE TEORII UŁOMNYCH RYNKÓW

2.1. WPROWADZENIE

Planowanie przestrzenne należy rozpatrywać w sensie czynnościowym (procesowym) i rzeczowym (produktowym). Planowanie przestrzenne, jak każde planowanie, jest procesem prakseologicznej działalności człowieka. Jest działaniem ciągłym, wspomagającym proces podejmowania decyzji dotyczących przyszłości. Efektem procesu planowania przestrzennego, są określone dokumenty (rzeczy), które na różnym poziomie spełniają różnorodne funkcje. Ostatecznie jednak w całym systemie planowania przestrzennego chodzi o to, aby w wyniku procesu planowania i zatwierdzania dokumentów (produktów) powstał system regulacji i decyzji usprawniający funkcjonowanie gospodarki przestrzennej, innymi słowy, aby powstał system, który usprawnia funkcjonowanie rynku w dziedzinach związanych z szeroko rozumianym użytkowaniem i przekształcaniem przestrzeni. Planowanie przestrzenne ma tę specyfikę, że poprzez system planów miejscowych ingeruje tam, gdzie nie ma sprawnego mechanizmu przestrzennej alokacji ludzkiej działalności. Poza tym planowanie przestrzenne dotyczy naszego wspólnego dobra, jakim jest przestrzeń antropogeniczna i przestrzeń przyrodnicza.

Ułomny rynek terenów budowlanych narzucił potrzebę strefowania działalności, a instrumentem interwencji i ustalania reguł użytkowania przestrzeni stał się tzw. plan użytkowania terenów. Plan ten, różnie nazywany, ma najczęściej charakter przepisu gminnego. Ta dziedzina planowania, określana w różnych krajach jako projektowanie urbanistyczne, planowanie urbanistyczne, planowanie miejscowe, planowanie użytkowania gruntów itd., ma bardzo istotny dorobek naukowy i praktyczny, i stała się domeną urbanistów i architektów.

Planowanie przestrzenne jako narzędzie interwencji publicznej zrodziło się więc z potrzeby korekty negatywnych skutków alokacji ludzkiej działalności w przestrzeni, które powstają w wyniku działania ułomnego ze swej natury rynku terenów budowlanych i nieruchomości. Planowanie przestrzenne dotyczy przede wszystkim tej sfery, z którą łączy się użytkowanie szczególnego produktu, jakim są tereny budowlane. A zatem z ekonomicznego punktu widzenia podstawową kwestią w procesie planowania jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy zapisy planu poprawią sprawność rynku nieruchomości lub czy zastępując w pewnych sferach rynek, doprowadzą do społecznie i ekonomicznie lepszej alokacji działalności.

Z uwagi na funkcje, jakie spełnia planowanie przestrzenne w gospodarce rynkowej, to jego minimalny zdefiniowany zakres musi być wpisany w system regulacji każdej gospodarki.

Planowanie przestrzenne wymaga rozstrzygnięć ustawowych w zakresie proceduralnym. Potrzeba ta wynika z publicznego charakteru planowania przestrzennego oraz publicznych skutków jego wdrożenia. Skutki planowania przestrzennego dotyczyć bowiem mogą nie

tylko wąskiej grupy społecznej, ale także wszystkich obywateli danego kraju, a nawet kontynentu i globu ziemskiego. Współczesne planowanie przestrzenne jest jednak działalnością o znaczenie szerszym zasięgu. Wychodzi ono bowiem zdecydowanie ponad poziom lokalny.

Wysoko rozwinięte społeczeństwa, o dużym wspólnotowym poczuciu wartości przestrzeni, wytwarzają mechanizmy społecznej kontroli a nawet społecznej presji do powszechnego stosowania planowania przestrzennego. Tak np. dzieje się w Holandii, która walcząc z morzem stworzyła naturalną potrzebę społeczną w zakresie planowania przestrzennego i wysoką akceptację rygorystycznych zapisów ustaleń planów na różnych poziomach organizacji terytorialnej państwa. Obecnie coraz większy zakres ponadkrajowych skutków gospodarowania w przestrzeni wynika z postępujących procesów globalizacji gospodarki. Wymusza to w oczywisty sposób konieczność ingerowania w pewne procesy na poziomie kontynentalnym i globalnym – na przykład w sieć rozwoju miast, kontynentalne i międzykontynentalne korytarze transportowe (kolej, autostrady, szlaki lotnicze i systemy lotnisk, sieci energetyczne), globalne zmiany środowiskowe itd.

Tak jak uboczne skutki gospodarki kapitalistycznej wymusiły wprowadzenie regulacyjnego planu miejscowego, tak historycznie rzecz ujmując rozwój cywilizacyjny wymusił potrzebę planowania ponadlokalnego. Potrzeby te w różnych państwach pojawiły się w różnym okresie. Najszybciej pojawiły się w państwach o silnym ustroju scentralizowanym, to jest tam, gdzie państwo odgrywało istotną rolę w jednoczeniu obszarów, miało historycznie ukształtowane silne rządy centralistyczne itd. Nie zamierzmy pisać historii planowania przestrzennego. Być może warto kogoś do tego zachęcić. Tutaj wskażemy tylko sygnałnie na kraje, które najintensywniej rozwijały planowanie ponadlokalne. Z pewnością należą do nich: Francja, Niemcy, Holandia.

W każdym kraju były nieco inne przyczyny rozwoju planowania ponadlokalnego (wielkoprzestrzennego). We Francji był to ustrój centralistyczny trwający od średniowiecza, którego nie naruszyła nawet rewolucja francuska i silnie związane z tym ustrojem tendencje imperialistyczne. W Niemczech pojawiły się możliwości rozwoju planowania wielkoprzestrzennego po powstaniu Zjednoczonego Cesarstwa Niemieckiego, czyli po roku 1871. W Holandii był to dominujący interes publiczny wynikający z potrzeby koordynacji wysiłków społecznych w walce z wodą i pozyskiwaniem terenów depresyjnych i budowaniem systemu polderów. Polska międzywojenna także rozwijała planowanie wielkoprzestrzenne, co wynikało z potrzeby scalenia kraju po wieloletnim okresie zaborów. Scalenie obszaru wymagało budowy wielkiej infrastruktury transportowej dla dobra polskiej racji stanu.

Obecnie, w ramach integrowania się państw we wspólne systemy rynkowe zdolne do konkurowania na arenie globalnej, zachodzi potrzeba integrowania nie tylko reguł rynkowych ale i przestrzeni geograficznej. Dzięki temu koszty funkcjonowania firm i koszty konsumpcji w tej przestrzeni mogą być stale obniżane. Politycy uświadomili sobie, iż przestrzeń europejska zagospodarowana we właściwy sposób staje się czynnikiem silnie oddziałującym na przewagę konkurencyjne przedsiębiorstw. Okazuje się, iż korzyści z wprowadzenia jednolitej waluty nie dały na tyle silnej obniżki kosztów transakcyjnych, aby zwiększyć w wystarczający sposób konkurencyjność gospodarczą UE. Wielkie możliwości rozwoju Europy tkwią w osiągnięciu większej spójności przestrzennej.

W ostatnim okresie, pod wpływem Unii Europejskiej, planowanie wielkoprzestrzenne pojawia się także w Wielkiej Brytanii. Wielka Brytania, jako najszybciej zindustrializowany kraj,

miała największe tradycje planowania miejscowego związanego z silną pozycją samorządów lokalnych. Natomiast planowanie przestrzenne ponadlokalne do czasu wejścia Wielkiej Brytanii do EWG praktycznie nie istniało. Planowanie przestrzenne nie miało nawet w języku angielskim swojego odpowiednika. Wszystko, co dotyczyło planowania przestrzennego związane było z takimi określeniami jak: *town planning*, *country planning*, *physical planning*, *master planning*. *spatial planning* jest euroanglizmem – zaadaptowanym obecnie także przez Wielką Brytanię.

Takie tendencje stawiają zasadnicze pytania o miejsce, formę, zakres i treść planowania przestrzennego w całym systemie planowania publicznego Unii Europejskiej. Za potrzebą ustawowego uregulowania systemu planowania przemawiają w Europie także inne względy, np. takie jak:

- potrzeba koordynacji przestrzennych decyzji w obszarach przygranicznych,
- konieczność posiadania własnej wizji rozwoju przestrzennego Unii Europejskiej, bez której niemożliwe jest prowadzenie racjonalnych i kompromisowych uzgodnień w zakresie wspólnotowej polityki regionalnej i strukturalnej,
- konieczność dysponowania narzędziem analizy globalnych czy kontynentalnych skutków przestrzennych wynikających z obecnej fazy rozwoju cywilizacyjnego itp.,
- konieczność sprostania globalnej konkurencji gospodarczej oddziałującej na jednostki terytorialne, z jednej strony, i tworzenia przestrzennych warunków dla sustensywnego rozwoju społeczności Europy, z drugiej.

Planowanie, jako proces podejmowania decyzji, ciągle przechodzi ewolucję, zmienia się bowiem rzeczywistość i zmieniają się warunki, w jakich podejmuje się te decyzje. Nie doskonaląc metod planowania coraz częściej podejmujemy błędne decyzje. Planowanie zatem – jako proces – przechodzi swoiste cykle koniunkturalne. Praktyka pokazuje, iż po okresie jego publicznej krytyki najczęściej doskonalone jest w sposób skokowy i nadal pozostaje ważnym instrumentem racjonalizacji przestrzennych decyzji na wszystkich poziomach terytorialnej organizacji państw.

2.2. UŁOMNE RYNKI NIERUCHOMOŚCI I EFEKTY ZEWNĘTRZNE

Rynek nieruchomości i skutki ludzkiej działalności generują efekty zewnętrzne, których część ma swój wymiar przestrzenny. W literaturze przedmiotu określamy je efektami rozprzestrzeniania. Są to te efekty, których zasięg oddziaływania zmienia się wraz ze zmianą odległości w czasie i przestrzeni między jej użytkownikami (Markowski, 1999). Najprościej efekty zewnętrzne można zdefiniować jako materialne i niematerialne produkty ludzkiej działalności, które są składnikami pozarynkowych relacji między uczestnikami życia gospodarczego i społecznego. Teoria efektów zewnętrznych stanowi podstawę dla zrozumienia istoty ułomności rynków i wyjaśnia istotę publicznej interwencji w gospodarce rynkowej. Szersze omówienie tej problematyki znajdzie czytelnik w książce Markowskiego *Zarządzanie rozwojem miasta* (Markowski, 1999). Tutaj, dla potrzeb niniejszego podręcznika, przytoczymy definicję efektów zewnętrznych i pojęcie internalizacji, czyli uwewnętrznienia efektów zewnętrznych.

Marshall w *Zasadach ekonomiki* (1925), analizując oszczędności nakładów w miarę wzrostu produkcji przedsiębiorstwa, podzielił je na korzyści wewnętrzne i zewnętrzne. Te pierwsze zależą od wielkości danej firmy, środków, jakimi rozporządza oraz od jej organizacji i sprawności. Korzyści zewnętrzne natomiast zależą od otoczenia, w którym firma działa, rozmiarów gałęzi, do której należy i od ogólnego poziomu rozwoju gospodarczego.

Korzyści wewnętrzne są więc wynikiem kontrolowanego zastosowania dyspozycyjnych zasobów w procesie produkcji. Mają one swoje odzwierciedlenie w wymianie rynkowej i w cenach. Korzyści zewnętrzne natomiast – jak z tego wynika – nie są przedmiotem kontroli kierownictwa firmy i nie znajdują odzwierciedlenia w dobrowolnej wymianie za pośrednictwem rynku.

Teoria efektów zewnętrznych najpełniejsze odbicie znalazła w teoriach dobrobytu i wzrostu ekonomicznego. Jednakże koncepcje te zatraciły swój pierwotny, przestrzenny charakter, który u Marshalla stanowił podstawę rozważań. Z czasem wyodrębnione zostały dwa typy bezpośrednich powiązań między jednostkami gospodarującymi, które określono jako pieniężne i technologiczne efekty zewnętrzne.¹

Technologiczne efekty zewnętrzne polegają na tym, że działania danego przedsiębiorcy wpływają bezpośrednio, a nie przez zmiany cen, na warunki działania innych firm i osób. Efekty pieniężne natomiast polegają na uzależnieniu zysków jednych przedsiębiorstw od rozmiarów wytworzonej produkcji i nakładów poniesionych przez inne przedsiębiorstwa. Obejmują one więc technologiczne efekty zewnętrzne, ale uwzględniają dodatkowo powszechnie występujące współzależności między firmami, transmitowane za pośrednictwem mechanizmu rynkowego i znajdujące odbicie w zmianach rynkowych cen dóbr i czynników produkcji. Ceny te odchylają się od ogólnospołecznych kosztów ich wytworzenia. Poszczególne, konkurujące przedsiębiorstwa uzyskują więc na przemian korzyści zewnętrzne lub ponoszą koszty zewnętrzne, a skutki tego – pośrednio lub bezpośrednio – odczuwa również konsument. Warunkiem zmian cen dóbr i czynników produkcji jest ograniczoność podaży, przy wzrastającym popycie na dobra i czynniki produkcji, bądź też sytuacja odwrotna, kiedy przy danym popycie na dobra spada cena czynników produkcji, np. w wyniku postępu technicznego w gałęziach je dostarczających lub wzrostu podaży dobra substytucyjnego.

Tego typu efekty zewnętrzne o charakterze pieniężnym ujawniają się poprzez działanie mechanizmu rynkowego. Są one jednak wtórnym wynikiem zmiany zachowań wszystkich podmiotów, pomiędzy którymi istnieją określone relacje, np. między firmami-dostawcami, firmami-odbiorcami, konsumentami końcowymi itp. O ile więc efekty pieniężne zmieniają ceny czynników produkcji, to efekty technologiczne wpływają na zmiany współczynników technicznych. Efekty zewnętrzne pieniężne mieszczą się w ramach modelu równowagi ogólnej i nie stanowią istotnego zagrożenia dla sprawności mechanizmu rynkowego.

Oprócz wymienionych efektów technologicznych i pieniężnych, które powstają przede wszystkim jako niezamierzony wynik działania producentów i konsumentów, mamy także do czynienia z efektami zewnętrznymi, które celowo są tworzone w otoczeniu jednostek.

Możliwe są tutaj dwie sytuacje:

¹ Szerzej na ten temat patrz: Markowski (1987), Jewtuchowicz (1987).

- Pierwsza – to nieodpłatne lub tylko za częściową odpłatnością dostarczanie i rozdzielanie przez władze i instytucje publiczne dóbr użytkowanych i konsumowanych kolektywnie. Ilość tych dóbr wzrasta wraz z rosnącą opiekuńczą funkcją państwa. Są to różnego typu świadczenia społeczne, określane często mianem spożycia zbiorowego. Dobra kolektywne, określane także jako dobra publiczne, stanowią istotny element warunków bytowych, dlatego w dalszej części rozdziału poświęcimy im więcej uwagi.

- Sytuacja druga wiąże się z interwencją władzy w gospodarce, gdy rząd, a czasem i władze lokalne, poprzez rozdzielanie czynników produkcji oraz ustalanie cen, tworzą określone korzystne i niekorzystne sytuacje dla produkcji i konsumpcji.

Niezależnie od tego, czy efekty zewnętrzne dotyczą producentów czy konsumentów, uogólniona, sformalizowana funkcja wyrażająca istnienie efektu zewnętrznego ma następującą postać (Mishan 1971):

$$U^1 = U^1(x_1^2, x_2^1, x_3^1 \dots x_n^1),$$

gdzie:

U^1 – porządkowa funkcja użyteczności produkcji lub satysfakcji z konsumpcji podmiotu 1;
 x^1, x^1, x^1 – ilości dóbr zakupionych przez podmiot 1 i decydujące o jego funkcji użyteczności produkcji lub konsumpcji;

x_1^2 – zależność rozmiarów zysku (dobrobytu podmiotu 1) od ilości produktów i otrzymanych nieodpłatnie od podmiotu 2.

Występowanie efektów zewnętrznych, jako obiektywnej kategorii ekonomicznej, oznacza, że istnienie bezpłatnych dóbr oddziałujących pozytywnie na odbiorcę musi łączyć się z kosztami ich wytworzenia u nadawcy. Powstanie zaś szkody zewnętrznej, czyli dobra oddziałującego negatywnie, oznacza występowanie niższych kosztów u nadawcy w porównaniu z kosztami społecznymi. Jeśli więc rozpatrujemy relację: nadawca produktu i odbiorca, to z punktu widzenia kosztów występujących u odbiorcy nie zawsze relacja kosztowa ma charakter sprzężenia zwrotnego. Są tutaj możliwe trzy sytuacje:

1) Producent – czyli nadawca – otrzymuje pełną rekompensatę swoich kosztów produkcji od odbiorcy. Z sytuacją tą mamy do czynienia w procesie wymiany dóbr rynkowych – korzyść odbiorcy ma całkowicie wewnętrzny charakter.

2) Producent (nadawca) nie otrzymuje rekompensaty kosztów od odbiorcy i odbiorca nie ponosi żadnych kosztów. Uzyskany produkt jest źródłem korzyści lub niekorzyści zewnętrznych dla działalności prowadzonej przez odbiorcę.

3) Producent (nadawca) nie otrzymuje rekompensaty kosztów wytworzenia produktu, ale jednocześnie odbiorca ponosi pewne koszty jego pozyskania, zużywając część swoich dyspozycyjnych zasobów, np. na pokonanie oporu przestrzeni do miejsca świadczenia usługi bezpłatnej. Koszty te zmniejszają satysfakcję z konsumpcji, a więc część korzyści zewnętrznych z konsumpcji dobra w proporcji do poniesionych kosztów, jest traktowana jako korzyść wewnętrzna.

W świetle dotychczasowych rozważań nad istotą efektów zewnętrznych i dobrami publicznymi możemy teraz przedstawić szerszą i bardziej ogólną definicję efektów zewnętrznych. **Efekty zewnętrzne są to materialne i niematerialne produkty, jakie otrzymuje wyróżniony podmiot (odbiorca) ze swego otoczenia, bez rekompensowania z jego strony kosztów ich**

wytwarzania, przy założeniu, że odbiorca nie jest w stanie kontrolować i oddziaływać na rozmiary działalności jednostek tworzących to otoczenie.

Efekty zewnętrzne są wynikiem:

- 1) powstawania różnych ubocznych produktów w podstawowych procesach produkcji i konsumpcji;
- 2) odchylania się cen od społecznych kosztów produkcji w wyniku działania praw rynkowych;
- 3) celowego działania władz i instytucji publicznych w przypadku dostarczania dóbr publicznych;
- 4) świadomego zastępowania działania mechanizmu rynkowego metodami administracyjnego ustalania cen dóbr i czynników produkcji oraz warunków dystrybucji celem stworzenia określonym podmiotom mniej lub bardziej sprzyjających warunków działania.

Jedną z istotniejszych przyczyn ułomności rynków jest niedoskonałość w przepływie informacji. Zaburzenia w przepływie informacji najczęściej indukują powstawanie efektów zewnętrznych pieniężnych. Spójrzmy na rynek terenów mieszkaniowych. Mimo że liczba transakcji na tym rynku wydaje się być duża, to z punktu widzenia indywidualnego sprzedawcy lub nabywcy może taka transakcja zdarzyć się tylko jeden raz w życiu, a więc jest ona dokonywana w dużych warunkach niepewności. Na cenę i wartość nieruchomości może też wpłynąć szereg decyzji innych nabywców w otoczeniu danej parceli. Brak wiedzy o tych decyzjach sprawia, iż ani sprzedający, ani kupujący nie wiedzą do końca, jaka jest lub będzie realna wartość parceli budowlanej. Na ułomnych rynkach bardzo często rozwija się system specjalnych usług, które mają zmniejszyć poziom niepewności. Zarówno sprzedający jak i kupujący jest gotów zapłacić agencji pośredniczącej za zebranie informacji i zmniejszenie ryzyka negatywnych efektów zewnętrznych transakcji kupna–sprzedaży. W tej dziedzinie możemy powiedzieć, iż na ułomnych rynkach zaakceptowano usługi rynkowe, które internalizują (uwewnętrzniają)² chociaż częściowo efekty zewnętrzne pieniężne rynku nieruchomości. Nowoczesna gospodarka w coraz większym stopniu otwiera nisze na prorynkowe usprawnienia. Także postęp technologiczny pozwala na tworzenie rynków na produkty, których alokacja dotychczas pozostawała poza relacjami rynkowymi. Tym niemniej jednak, wracając do kwestii naszego rynku parcel budowlanych możemy zauważyć, iż decyzja planistyczna, regulująca zasady zabudowy budynkami mieszkalnymi, istotnie wpłynie na przewidywalność, co do form zabudowy danego zespołu mieszkaniowego, a tym samym wpłynie na ceny parcel. W tym

² W zasadzie mamy do czynienia z dwoma podstawowymi typami internalizacji efektów zewnętrznych. Pierwszy odbywa się poprzez mechanizm cenowy na rynku wymiany dóbr, drugi natomiast ma charakter kosztowy (Mishan 1971, s. 109–104). Internalizacja efektów zewnętrznych poprzez system cenowy zachodzi wówczas, kiedy dla produktów w otoczeniu danej jednostki – w naszym przypadku konsumenta – istnieje możliwość utworzenia rynku, a tym samym i ceny. Cechą charakterystyczną tej internalizacji jest więc przeniesienie kosztów wytworzenia produktu u nadawcy (wraz z produktem), czyli tzw. kosztu źródłowego, na odbiorcę–konsumenta, u którego ujawnia się on w postaci kosztu wewnętrznego. Internalizacja efektów zewnętrznych poprzez system kosztowy związana jest z tego typu produktami, dla których nie można utworzyć rynku. W internalizacji kosztowej, koszt źródłowy u nadawcy nie może być przeniesiony na odbiorcę. Mimo to odbiorca otrzymuje mniejszy lub większy efekt zewnętrzny netto w wyniku zmiany kosztów jego działalności. Przy internalizacji kosztowej efekt emitowany jako zjawisko fizyczne nadal zachowuje swój zewnętrzny charakter. Przykładem internalizacji kosztowej jest połączenie dwóch producentów A i B o różnej produkcji, których łączyła relacja związana z przekazywaniem efektu zewnętrznego z A na B o charakterze technologicznym. Z chwilą ich połączenia (pomijamy przyczyny, dla których do tego doszło) – efekt zewnętrzny znajduje swoje pełne odbicie w kosztach połączonych firm (szerzej na ten temat Markowski, 1999).

drugim przypadku mamy do czynienia z ewidentną interwencją władz publicznych w różne typy efektów zewnętrznych, technologicznych, pieniężnych, dostępu do dóbr publicznych itd.

Jednakże nawet sprawny rynek nieruchomości nie jest środkiem, który rozwiązuje pozostałe kwestie gospodarki rynkowej. Gospodarka jest bowiem systemem naczyń połączonych. W gospodarce rynkowej mamy cały zespół rynków ułomnych alokujących zasoby lub wręcz brak rynków w alokacji zasobów, a która to alokacja odbija się na zagospodarowaniu przestrzennym. Spójrzmy na sprawę zanieczyszczeń atmosferycznych. Nawet jeśli wprowadzimy quasi-rynek, np. handel prawami do emisji zanieczyszczeń, to i tak ciągle mamy do czynienia z niedoskonałym rynkiem, bowiem nie każdy jest zainteresowany kupnem praw do emisji, nadal jest ograniczona liczba transakcji, nadal ceny znacząco odbiegają od cen równowagi, nadal częściowo zinternalizowanym cenowo efektem technologicznym zewnętrznym towarzyszą efekty technologiczne u nabywców, a także nadal występują efekty pieniężne u stron zawierających kontrakt.

2.3. INSTYTUCJONALNE PROBLEMY PLANOWANIA I ZARZĄDZANIA PRZESTRZENIA

Władza publiczna tworząc plany regulacyjne koryguje ułomności rynku. Co jest zatem korzyścią społeczną lub, innymi słowy, jaki interes ma władza publiczna z rozwoju społeczno-gospodarczego regulowanego przez uchwalone przepisy planu miejscowego przesądającego formy użytkowania terenów? W gospodarce rynkowej, niezależnie od tego, jakiego dokonamy ideologicznego zestawienia różnego typu wartości i korzyści ogólnospołecznych dla uzasadnienia decyzji zawartych w planie, to w zasadzie jest tylko jedna „twarda kategoria ekonomiczna”, która „przemawia do kieszeni” wszystkich adresatów planu i samego podmiotu planu. Tą kategorią jest renta budowlana i planistyczna³ oraz, na co szczególnie zwracamy uwagę, jej pochodna, czyli podatek od wartości nieruchomości. To właśnie cały system tzw. podatku katastralnego⁴ i bazujący w znacznym stopniu na jego podstawie budżet gminy jest tym czynnikiem, który przemawia do kieszeni rady miejskiej. Niestety obecna formuła podatku od nieruchomości, jaka obowiązuje w Polsce, nie wiele ma wspólnego z tym systemem. Apriorycznie wyznaczana stawka od powierzchni, z małą możliwością jej różnicowania, jest marną karykaturą opodatkowania renty. Renta budowlana i planistyczna pozostaje więc u właścicieli. Próby pobrania renty planistycznej od przyrostu wartości z tytułu zatwierdzenia planu też nie są do wyegzekwowania. Nie ma bowiem prawnego obowiązku zapisania pierwotnej wartości, czyli wyjściowej wartości nieruchomości w sposób formalny, tj. przez zapis wartości działki w katastrze.

³ Renta planistyczna jest przychodem (ale także stratą), jaki uzyskuje właściciel lub użytkownik nieruchomości w wyniku zmian zasad zagospodarowania uchwalonych w planie miejscowym. Ponieważ nie jest to przychód (strata) będący rezultatem działalności właściciela, to najczęściej władze publiczne próbują w różnej formie (opodatkowania lub opłat) przejąć część lub całość wygenerowanego przychodu decyzją planistyczną na rzecz samorządu terytorialnego. W polskim prawie reguluje to artykuł 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 Nr 80), który określa warunki przejmowania renty jak i rekompensowania strat właściciela z tytułu decyzji planistycznych.

⁴ Kataster jest to „urzędowy spis gruntów i budynków z dokładnym oszacowaniem ich wartości i wykazem dochodów, sporządzany dla celów podatkowych” (*Słownik wyrazów obcych*, 2002, s. 538).

Musimy zwrócić uwagę na jeszcze inny aspekt ułomności gospodarki rynkowej oraz związków z planowaniem przestrzennym. Obok bowiem naturalnej ułomności niektórych rynków, mamy do czynienia także ze swoistą „ułomnością” instytucji publicznych. Uwzględnienie i zrozumienie tego zjawiska jest niezbędnym warunkiem do budowania sprawniejszych systemów planowania i zarządzania zagospodarowaniem terytorialnym.

Koncepcja ułomności rządu, która może być rozszerzana na każdą instytucję władczą, jest rozwijana w ramach ekonomii instytucjonalnej. Ekonomia instytucjonalna jest próbą urealnienia podejść neoklasycznej ekonomii i ekonomii dobrobytu do alokacji zasobów przy niedoskonałych rynkach (*Institutional Economics...*, 1993). Neoliberaliści żądają wprowadzenia większego zakresu rynku widząc w tym panaceum na jego ułomności, z kolei ekonomiści zajmujący się ekonomią dobrobytu i ekonomią środowiska żądają większego zakresu interwencji w rynek ze strony rządu, widząc w tym źródło lepszej alokacji zasobów.

W obydwu czystych postaciach tych teorii przyjmuje się, że albo jest możliwe hipotetyczne stworzenie rynku perfekcyjnego, albo że rząd jest perfekcyjny i jest w stanie skorygować obiektywnie występujące ułomności rynku. Praktyka pokazuje jednak, że ani jedni, ani drudzy nie mają racji, gdyż co najmniej część ich założeń jest nierealistyczna. W praktyce mamy zawsze ułomne rynki i ułomne rządy wraz z całym ułomnym systemem władztwa obejmującego także władze terytorialne.

W tej sytuacji powstaje kluczowe pytanie, czy i jak ułomne rynki mogą być korygowane przez ułomne władze. Teoretycznie można przyjąć, iż interwencja jest dopuszczalna wtedy, kiedy ujemne skutki mechanizmu rynkowego są większe niż ujemne skutki działania ułomnej władzy. W praktyce realny pomiar potencjalnych negatywnych skutków publicznej interwencji nie jest możliwy. Cechy władz publicznych i przyczyny ich ułomności są przedmiotem badań nauk politycznych, socjologii władzy i coraz częściej ekonomii instytucjonalnej. Z dorobku tych nauk wynikają między innymi różnego rodzaju rekomendacje odnośnie do doskonalenia instytucji zajmujących się planowaniem przestrzennym.

Do wprowadzania nowych systemów instytucjonalnych nie można podchodzić w sposób bezkrytyczny, doszukując się w interwencji publicznej środka zaradczego, który może wyeliminować wszystkie ujemne skutki działania ułomnego mechanizmu rynkowego w zurbanizowanej przestrzeni. Planowanie przestrzenne, tak jak każde planowanie publiczne, nie może zastępować rynku. Dobry system planowania z punktu widzenia teorii ekonomii musi spełnić następujące zdania. Po pierwsze, w swojej funkcji regulacyjnej i alokacyjnej usprawniać rynek, tj. ograniczać ujemne skutki funkcjonowania rynku nieruchomości, a po drugie, zdecydowanie zmniejszać ułomności instytucjonalne władz publicznych. W jednym jak i drugim przypadku planowanie wymaga profesjonalnych struktur instytucjonalnych gwarantujących stały rozwój systemu planowania i zasobów kadrowych, które go tworzą.

Niestety polski system instytucji związanych z planowaniem przestrzennym, ze źle pojętych przyczyn doktrynalnych, przy okazji reform ustrojowych został zdemontowany. Przy tej okazji rozproszono potencjał kadrowy związany z praktyką planowania przestrzennego. Obecnie kadry te nie są w stanie odgrywać wiodącej roli w odtwarzaniu, jak się coraz dobitniej okazuje, niezbędnych do sprawnego działania rządu i regionów w Unii Europejskiej, publicznych instytucji planowania regionalnego i przestrzennego. Zaczynamy bezpowrotnie tracić ciągłość wiedzy i metodologii w zakresie rozwoju warsztatu planowania. Tradycje znanej przed

lata polskiej szkoły urbanistyki i planowania wieloprzestrzennego, wykorzystywane z powodzeniem w krajach zachodnich, należą już do zapomianej w Polsce historii (teoria progów Malisza – 1966 i Kozłowskiego – 1968). W Polsce następuje wręcz uwstecznienie planowania. Ułomne cechy planów nakładają się na, pogłębiającą się w tym zwłaszcza zakresie, ułomność instytucjonalną. Tworzy to złudną nadzieję, iż negatywne skutki ułomnego liberalnego rynku nieruchomości są mniej groźne od nieudolnych i skorumpowanych decyzji władz publicznych. Nie ma się zatem co dziwić, iż w takiej patologicznej sytuacji pojawiają się ze strony inwestorów i właścicieli gruntów liczne postulaty zmian w stronę dalszej liberalizacji w sferze gospodarki przestrzennej. Żądania te należy raczej odczytywać jako próbę dalszej anarchii w tej sferze.

Poprzez właściwe czynności planowania, dobry warsztat i stałe jego doskonalenie można także ograniczać wewnętrzne ułomności instytucjonalne władz publicznych. Warunkiem jednak jest odtworzenie publicznych biur planowania przestrzennego. Jednym ze środków ograniczania ułomności instytucji jest dalsza demokratyzacja władzy poprzez zwiększanie zakresu współwładania, współodpowiedzialności i rzeczywistej partycypacji społecznej w procedurach planowania.

2.4. ELASTYCZNOŚĆ STRUKTUR PRZESTRZENNYCH I ELASTYCZNOŚĆ PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

Współczesne procesy gospodarcze i szybkość zachodzących zmian stoją w wyraźnej sprzeczności z petryfikacją struktur miejskich. Nowe formy działalności gospodarczej, rozwój usług i systemów łączności i komunikacji zachodzą w tak szybkim tempie, iż trudno jest przewidzieć kierunki zmian. Przepływ kapitału międzynarodowego i narastająca konkurencja między obszarami o inwestorów zewnętrznych sprawia, iż planowanie w swojej tradycyjnej formule opracowywania, uchwalania i dokonywania zmian staje się barierą rozwoju ekonomicznego. W rezultacie narastającej międzynarodowej presji konkurencyjnej w wielu miastach wprowadzono regulacje pozwalające na wyłączenie niektórych obszarów spod działania rygorów planowania przestrzennego. W ten sposób takie obszary stają się bardziej atrakcyjne dla inwestorów zewnętrznych. Planowanie przestrzenne stanęło przed nowym wyzwaniem globalizujących się gospodarek i jednoczącej się Europy. Obserwacje europejskie wskazują, iż **dziedzina planowania przestrzennego musi zostać uregulowana na poziomie europejskim, ponieważ staje się źródłem nieuczciwej konkurencji w formie wymuszanych przez inwestorów prywatnych tzw. korzyści zewnętrznych politycznych.** Widać to szczególnie na obszarach przygranicznych.⁵

⁵ Np. w Euroregionie Meuse Rhine (Moza-Ren), na granicy holendersko-niemieckiej, w projektowaniu parku nauki istotnym problemem jest, jakie przepisy prawne zastosować w strefie rozwoju gospodarczego zaprojektowanej jako jeden zintegrowany obszar łączący w sobie tereny przygraniczne dwóch różnych państw, w tym konkretnym przypadku Holandii i Niemiec: czy łagodniejsze holenderskie? czy niemieckie? czy zachować układ dychotomiczny? Problemów takich jest dużo więcej. Niemiecki system rygorystycznego planowania przestrzennego przegrywa także z bardzo łagodnym systemem regulacji w Belgii. Wielu niemieckich inwestorów jest skłonnych przenosić swoje inwestycje na stronę belgijską.

Kolejnym elementem ograniczającym skuteczność planowania jest trafności prognozy. Z reguły wizje mają charakter antycypacji historycznej i liniowej. Rzeczywistość jednak przebiega inaczej i rozwój, rozumiany w kategoriach funkcjonalnych, ma charakter nieliniowy. W tej sytuacji odpowiedzią na te wyzwania ze strony planowania przestrzennego jest rozwarstwienie się systemu planowania na tzw. planowanie kierunkowe – strategiczne i planowanie szczegółowe. Zadaniem planów strategicznych jest pełnienie przede wszystkim funkcji informacyjnej o barierach i ograniczeniach, które są wpisane w lokalny system wartości danego społeczeństwa i inwestor wie, iż będą one chronione. Druga informacja to pokazanie progów rozwojowych, a w konsekwencji kosztów, jakie trzeba będzie ponieść, aby te bariery pokonać (w planowaniu brytyjskim wykorzystuje się tutaj polski dorobek teorii progów w planowaniu). Plan szczegółowy opracowuje się tylko pod kątem działań dających się przewidzieć w stosunkowo najbliższej przyszłości. W systemie wielopoziomowego planowania terytorialnego można wykazać, iż elastyczność planów i planowania maleje wraz z precyzją ustaleń i rosnącą skalą zapisów na mapach (mapy wojewódzkie mieszczą się najczęściej w skalach od 1:750 000 do 1:250 000, plany ogólne – studia uwarunkowań gminy, w zależności od potrzeb i wielkości gminy, w skali np. 1:20 000, zaś plany zabudowy mają być opracowywane nawet w skali 1:1000 a w sytuacjach szczególnych 1:5000, 1:2000 i 1:500).

Elastyczność nie powinna być utożsamiana z ogólnikowością planu. Takiego błędu nie popełnimy, jeśli planowanie przestrzenne będzie zorganizowane na różnych poziomach władzy terytorialnej zgodnie z zasadą subsydiarności, a więc zgodności zakresu planu z zakresem realnych i ustawowych kompetencji władzy.

Obserwacja rozwoju globalnych i lokalnych systemów produkcji w ciągu ostatniego 20-lecia wskazuje, że firmy stają przed koniecznością poszukiwania nowych wewnętrznych i zewnętrznych źródeł przewag konkurencyjnych. Nie wystarcza już konkurowanie cenowe. Dawne strategie działania firm bazujące na stabilizacji produkcji i zbytu przestały obowiązywać. Nowym paradygmatem współczesnego przedsiębiorstwa jest jego elastyczność.

Przyjmując jako paradygmat współczesnego rozwoju elastyczność systemów produkcji można postawić tezę, iż systemy te wymagają elastycznych struktur zagospodarowania przestrzennego. Wiadomo, iż zagospodarowanie przestrzenne cechuje się dużą petryfikacją. Z punktu widzenia współczesnej techniki relatywnie łatwo udaje się pokonywać bariery petryfikacji w zagospodarowaniu, jeśli dotyczy to indywidualnych obiektów. Przekształcenie zaś formy przestrzennego zagospodarowania dużych obszarów, a co najistotniejsze ułożenie się nowych relacji w mezo – i makrostrukturach przestrzennych, jest niestety zbyt kosztowne i nie daje korzyści w krótkim okresie. Siłą więc rzeczy, współczesny rozwój jest agresywny w stosunku do nowych przestrzeni i jednocześnie pozostawia za sobą „zużyta”, nienadążającą za zmianami przestrzeni współczesnych miast. Szczególnie zjawisko to dotyczy miast postprzemysłowych.

W tej sytuacji, procesy rozlewania się urbanizacji można wytłumaczyć nie tylko wpływem wzrostu indywidualnych środków transportu i poszukiwaniem bliższego kontaktu człowieka z dobrej jakości środowiskiem, ale także poszukiwaniem przez firmy nowych lokalizacji (struktur przestrzennych) pozwalających im na utrzymanie elastyczności produkcji. Korzyści zewnętrzne lokalizacyjne, znane w klasycznej ekonomii pod nazwą korzyści aglomeracji i urbanizacji, w obecnym systemie organizacji produkcji i rynków zbytu ujawniają

się właśnie w przestrzennych strukturach, które mają charakter sieciowo-węzłowy i wspomagają utrzymanie elastyczności produkcji działających na tym obszarze firm. Przy obecnej formie organizacji i strukturze produkcji nie jest specjalnie ważna odległość do rynków zbytu w sensie fizycznym, ale jego wielkość i koncentracja. Jest to zrozumiałe, jeśli zauważy się malejący udział jednostkowych kosztów transportu na jednostkę zysku. Zmieniają się relacje między majątkiem trwałym na jednostkę wyrobu a kosztami pracy na korzyść tej ostatniej. Zatem dla wielu aktywności skala zainwestowania w majątek trwały nie jest istotnym ograniczeniem w zmianie lokalizacji czy głębokiej adaptacji majątku do nowej produkcji, o ile czas tego przekształcenia jest bardzo krótki, tj. nie dłuższy niż cykl życia nowoczesnego produktu.

W konkretnych przypadkach będą występowały znaczne odchylenia od założonego modelu, z uwagi na lokalną specyfikę i strukturę prowadzonej działalności, rozliczne powiązania komplementarne, które w szczegółowych przypadkach mogą wydawać się być zaprzeczeniem stawianych tutaj tez. Wydaje się jednak, iż tzw. lokalne deformacje od tej ogólnej zasady w długim okresie mimo wszystko będą potwierdzać zarysowane kierunki rozwoju gospodarczego i ich związki z zagospodarowaniem przestrzennym. Powstaje zatem istotny problem planistyczny, jak należy rozumieć i na czym polega elastyczność przestrzeni zabudowanej i jakimi instrumentami doprowadzić do jej elastyczności tak, aby odpowiadała wymogom elastyczności w sferze produkcyjnej i konsumpcyjnej.

Elastyczność w sensie fizycznym rozumiemy jako zdolność materiału do odkształceń i rozciągliwości przy zachowaniu zdolności do szybkiego powrotu do stanu pierwotnego. Natomiast elastyczność produkcji to zdolność firmy do tworzenia nowych warunków rozwoju rozumianego jako przetrwanie w sytuacji niekorzystnej i szybkiego powrotu na ścieżkę trwania i rozwoju. Natomiast przez **elastyczność przestrzeni zurbanizowanej** chcemy rozumieć możliwości do szybkiej adaptacji i przekształceń przestrzeni zabudowanej po okresie zaburzeń pod nowe funkcje, tj. takie przekształcenie, które będzie nadal źródłem wysokich walorów użytkowych dla producentów i konsumentów. Odpowiedzią władz publicznych na te wyzwania są z pewnością coraz powszechniej wdrażane programy rewitalizacji miast będące *de facto* narzędziami polityki reurbanizacji miasta (czyli, mówiąc w uproszczeniu, przywracania elastyczności jego struktur przestrzennych).

Teoretycznie rzecz biorąc, elastyczność przestrzeni strefy ścisłego centrum powinna być większa niż strefy zewnętrznej. Mimo to, jak dowodzi praktyka, elastyczność ta jest niewystarczająca w stosunku do strefy podmiejskiej niezabudowanej. Koszty związane z doposażaniem do nowych potrzeb w obszarze zabudowanym są generalnie zawsze większe dla inwestorów niż koszty wejścia na nowe „tereny budowlane”. W krajach o mało skutecznym systemie regulacji powoduje to także ekspansję nielegalnej zabudowy poza strefę zurbanizowaną, wyznaczoną planem.

Zwiększenie elastyczności terenów zabudowanych wymaga zidentyfikowania i przezwyciężenia szeregu barier. Przykładowo można wskazać następujące **bariery elastyczności w zagospodarowaniu przestrzennym**:

- stosunki własnościowe i stosunek do własności nieruchomości, z którymi związane są dylematy planowania przestrzennego, takie jak: czy możemy mieć prawo do posiadania nieruchomości i bezproduktywnego jej użytkowania? gdzie postawić granicę nienaruszalności własności?

- spekulacja gruntami i nieruchomościami;
 - ryzyko i niepewność co do struktury przyszłych użytkowników przestrzeni miejskiej;
 - skażenie środowiska na dawnych terenach poprzemysłowych i związane z tym ryzyko inwestycyjne;
 - wysokie koszty rozbiórek zdekapitalizowanych obiektów budowlanych;
 - rygory konserwatorskie z zakresu ochrony przyrody i zabytków kultury materialnej;
 - nasilone konflikty społeczne;
 - długotrwałość procesu przekształceń przestrzennych;
 - konieczność partnerskiego współdziałania i niezbędna duża skala kosztownych przekształceń celem wywołania masy krytycznej pozwalającej na zwrot poniesionych nakładów.
- Koszty pokonania barier muszą być skonfrontowane z korzyściami lokalizacji. Do korzyści lokalizacji możemy przykładowo zaliczyć:

- różnorodność użytkowników,
- większe możliwości znalezienia nowej struktury zasobów (walorów użytkowych podaży i popytu) do nowych wyzwań wytwórczych,
- lepszy dostęp do usług itp.

Przy obecnym systemie regulacji i ułomności mechanizmów rynkowych (koszty ekspansji terytorialnej ponosi społeczeństwo a nie inwestor) przestrzeń zurbanizowana przegrywa (niezależnie od wewnętrznie zróżnicowanej elastyczności stref miejskich) z obszarami położonymi poza strefą zurbanizowaną. Niezbędne jest więc wprowadzenie nowych systemów regulacji sfery gospodarki przestrzennej oraz takich zasad planowania przestrzennego, które będą rzeczywiście sterowały procesami urbanizacji w stronę rozwoju sustensywnego.

2.5. SPEKULACJA GRUNTAMI I ROZLEWANIE SIĘ URBANIZACJI – PRZYCZYNY I MOŻLIWOŚCI ZAPOBIEGANIA

Obserwując współczesne procesy urbanizacyjne do największych problemów współczesnego planowania należy zaliczyć niekontrolowane rozlewanie się miast i spekulację gruntami. Istnieje bardzo bogata zagraniczna literatura przedmiotu ilustrująca skalę tego zjawiska (Beatley, 2000; Burton, Jenks, Williams, 2001; Couch, Karecha, Nuisl, Rink 2005 i inni). Pod hasłem *urban sprawl*, można znaleźć w Internecie setki artykułów poświęconych tej problematyce. Polska literatura przedmiotu w ostatnich latach także podejmuje tę problematykę (Chmielewski, 2005; Drzazga i Markowski, 2005; Liszewski, 2005; Lorens, 2005; Kochanowski, 2005; Maik, 2003; Parysek, 2005; Szymańska, 2008 i inni). Pomędzy tymi zjawiskami istnieje ścisły związek. Procesy rozlewania się miast nasilają spekulację gruntami a jednocześnie im większa skala spekulacji gruntami, tym bardziej chaotyczny rozwój przestrzenny i większe zagarnianie przestrzeni pod zabudowę, nawet przy malejącej liczbie mieszkańców.

Planowanie przestrzenne, a szczególnie planowanie miejscowe jest nierozdzielnie związane ze spekulacjami na rynku nieruchomości. Nie można tego zagadnienia pomijać w teorii i praktyce planistycznej. Z jednej bowiem strony, interwencja planistyczna ma właśnie ograniczać spekulację (planowanie jest prorynkową odpowiedzią na tę ułomność rynku nieruchomości), a z drugiej strony, wyraźnie widzimy, iż zły system planowania i ułomna

instytucja publiczna może zjawiska spekulacji gruntami wręcz nasilać. Każda decyzja planu – w zależności od formy zapisu, oczekiwanej stabilności planu, jak i stabilizacji uchwalającej go władzy – sygnalizuje faktyczne i potencjalne zmiany w przestrzennej alokacji korzyści i kosztów. Największe konsekwencje zmian przejawiają się w zapisach prawa miejscowego. Jest oczywiste, iż wyznaczenie w planie krajowym przebiegów tras infrastruktury krajowej, nawet w perspektywie 20-letniej, jest sygnałem dla spekulacji gruntami. Potencjalne korzyści są w stanie zmobilizować do gry spekulacyjnej wielkie międzynarodowe kapitały. Mimo teoretycznie znanych mechanizmów z tym związanych i potencjalnych możliwości internalizacji korzyści i kosztów na rynku nieruchomości, to z uwagi na coraz większą internacjonalizację gospodarek i spekulacje gruntami jest niezmiernie trudno przekonać rządy do skutecznej interwencji. Instytucje ponadnarodowe, które mają interweniować na globalnych rynkach, także – świadomie czy nie – stają się elementem takiej gry spekulacyjnej.

Do ważnych i obiektywnych przyczyn spekulacji gruntami i rozlewania się urbanizacji należy także zaliczyć inercję i petryfikację struktur przestrzennych oraz naturalną ułomność rynku nieruchomości. Ponieważ problem petryfikacji i niskiej elastyczności struktur przestrzennych był już opisywany, warto w tym miejscu zwrócić uwagę na problem ułomności (wad) rynku gruntów, mający kluczowe znaczenie z punktu widzenia planowania i wdrażania planów.

Dokonując pobieżnej i jednostronnej analizy przyczyn rozlewania się urbanizacji można by powiedzieć, iż generalnie jest to winna gospodarki kapitalistycznej i szukać w tym procesie potwierdzenia do uzasadnienia szeroko rozumianej publicznej interwencji i zastępowania mechanizmu rynkowego przez ręczne sterowanie. Nic bardziej błędnego. Takie podejście jest rezultatem ignorancji oczywistego faktu, iż każde użytkowanie terenów i pozarynkowa wymiana terenów, to też rynek, ale rynek specyficzny, ułomny, wymagający interwencji władz publicznych w efekty zewnętrzne, ale nie jego zastępowania. Likwidacja, względnie ograniczanie zakresu rynku w gospodarce terenami, generuje natychmiast rozwój rynku ukrytego (niejawne transakcje, korupcja itd.). Polityka urbanistyczna, której celem powinno być opanowanie tego zjawiska, musi uwzględniać narodową specyfikę. Skutki tego procesu są wszędzie podobne, natomiast przyczyny różnią się w zależności od lokalnego kontekstu. A zatem dobór instrumentów musi uwzględnić narodową, a czasem nawet regionalną i lokalną specyfikę. Wrażliwość bowiem na różne instrumenty będzie różna. Jeśli kraj nie ma tradycji w przestrzeganiu prawa, to regulacje prawne i systemy kontroli na niewiele się zdadzą. Wystarczy porównać takie kraje o różnej kulturze i stosunku do gospodarowania przestrzenią jak Holandia, Belgia, Niemcy, Polska, Włochy, Turcja. Na drugim biegunie będziemy mieli takie kraje, jak USA, Australia, kraje azjatyckie, Ameryka Łacińska czy kraje arabskie i afrykańskie. Znaczący problematyki w tych zestawieniach połączą zjawiska zagospodarowania przestrzennego ze specyfiką narodową a nawet kontynentalną. Związane są one w oczywisty sposób z określoną kulturą miejską i poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego.

Obserwacja rzeczywistości poszczególnych krajów wskazuje raczej na potrzebę elastycznego dostosowywania narzędzi w zależności od tak ogólnych uwarunkowań gospodarowania przestrzenią i gruntami jak lokalizacja problemowego obszaru w określonej przestrzeni geograficznej, ustrój polityczny, system społeczno-ekonomiczny, aż po zależności szczególne, takie jak faza rozwoju danego miasta czy układu metropolitalnego, lokalne tradycje gospodarowania gruntami itp.

Tym niemniej, w odniesieniu do konkretnych warunków istniejących we współczesnej Polsce, można pokusić się o próbę wskazania pewnych ogólnych reguł doboru narzędzi zarządzania procesami urbanizacji. Jest wiele powodów, dla których mechanizm wolnorynkowy (tj. pozbawiony jakiegokolwiek interwencjonizmu – regulacji ze strony sektora publicznego) nie stanowi idealnego narzędzia gospodarowania gruntami. Przede wszystkim wynika to z krótkookresowości „spojrzenia” rynkowego, podczas gdy użytkowanie pewnych walorów przestrzeni (w szczególności przyrodniczych, krajobrazowych) nie może być rozpatrywane inaczej jak w horyzoncie długookresowym, jeżeli rzeczywiście ma być to użytkowanie „trwałe i zrównoważone”. Przestrzenie (grunty) powinny być rozpatrywane jako pewna swoista kategoria dóbr związana z cechami dóbr „wolnych” lub naturalnych (ang. *commons*). Wartość, jaką nadaje im nieregulowany rynek w procesie obrotu nimi, nie uwzględnia więc kosztów ich „naturalnego” wytworzenia, co z kolei prowadzi do nie do końca racjonalnego, oszczędnego nimi gospodarowania. Znaczna część gruntów i przestrzeni, niezależnie od formalnej ich własności, jest ponadto użytkowana w sposób kolektywny, czyli publiczny. Można więc powiedzieć, iż rynek, ze swej natury, popełnia wiele „błędów” w gospodarowaniu przestrzenią, w szczególności prowadzi do jej nadmiernego „zawłaszczania”.

Z drugiej strony, należy zdawać sobie sprawę, iż całkowite zlikwidowanie rynku w obszarze gospodarowania gruntami i zastąpienie go administracyjnymi regulacjami także nie stanowi satysfakcjonującego rozwiązania. W praktyce, działanie takie staje się powodem pojawiania się rozmaitych patologii: od nadmiernej biurokratyzacji struktur publicznych i komplikacji procesów decyzyjnych, aż do korupcji w administracji publicznej włącznie. Można stwierdzić, iż rynek w sposób spontaniczny „odradza się” zawsze; w przypadku korupcji w sektorze publicznym przybiera on jednakże patologiczną formę nielegalnych transakcji w zakresie obrotu gruntami, dokonywanych przez nadużywających swych kompetencji i władzy decydentów, pod pozorem przeprowadzania oficjalnych procedur administracyjnych. Publiczna kontrola nad sposobem użytkowania przestrzeni staje się w takiej sytuacji wysoce niewydolna lub fikcyjna.

Typowym zjawiskiem na rynku terenów budowlanych jest zjawisko wypierania (bez regulacyjnej funkcji planowania przestrzennego) funkcji słabszych ekonomicznie przez funkcje silniejsze, których wysoki dochód jest związany bezpośrednio z daną lokalizacją. Renta budowlana i jej pochodna, tj. cena ziemi, odzwierciedla bowiem skapitalizowane korzyści, jakie może w danym punkcie miasta uzyskać jej użytkownik. Ponieważ korzyści te różnie dają się wykorzystać przez poszczególne funkcje, to przy wolnej grze sił rynkowych na rynku terenów miejskich (bez regulacyjnej funkcji planowania przestrzennego) funkcje słabsze ekonomicznie będą wypierane przez funkcje silniejsze, których dochód jest związany z daną lokalizacją (mieszkanie na rogu ruchliwej ulicy handlowej będzie wcześniej czy później zastąpione przez sklep, mieszkania w śródmieściu będą przejmowane pod funkcje biurowe, hotelowe itd.).

Wpływ otoczenia to nie tylko oddziaływanie pozytywne. To również oddziaływanie negatywne związane z prowadzeniem każdej prawie działalności człowieka. Przykładowy już róg ulicy to miejsce koncentracji kupujących, a więc popytu (korzyści), dla sklepikarza warunkującego jego dochody. Dla mieszkańca natomiast może to być miejsce kumulacji wszelkich uciążliwości naruszających funkcję mieszkaniową. Cena terenu pod funkcję handlową będzie

wysoka, cena pod funkcję mieszkaniową, o ile nie jest wykluczona prawem miejscowym planu zagospodarowania przestrzennego, będzie relatywnie bardzo niska. Zmiana organizacji ruchu może uczynić sklepikarza bankrutem i nie będzie to miało nic wspólnego z jakością obiektu sklepowego. Stąd też wniosek, że różnicowanie opłat za użytkowanie terenów musi uwzględniać charakter funkcji preferowanych przez władzę miejską (a te powinny być zawarte w planie zagospodarowania przestrzennego).

Spekulacja terenami będzie się nasilać wraz z narastającym rozwarstwianiem społeczeństwa. Szczególnym spekulacjom podlegają tereny prywatne w strefie podmiejskiej. Grupy nowobogackich inwestują w tereny i nieruchomości strefy niezurbanizowanej. Oczekują oni na uzyskanie korzyści w przyszłości, tj. za kilka lat, w wyniku spodziewanej zmiany form użytkowania terenów. Nowe grupy właścicieli terenów tworzą silne lobby wspólnych interesów, wywierając presję na decyzje rad gminnych (także na planistów) i dokonanie innych strefowych podziałów i wyznaczanie nowych terenów budowlanych. Należy mieć świadomość, że inwestowanie w ziemię także w Polsce stawać się będzie alternatywą dla tezauryzacji kapitałów wobec lokowania pieniędzy w papiery wartościowe (akcje przedsiębiorstw, fundusze inwestycyjne, bony skarbowe, obligacje itp.). O cenie ziemi w obrocie spekulacyjnym decyduje przyszły spodziewany dochód, który wynika ze zmiany okoliczności wskutek działania osób trzecich (zmiana planu, inwestycje w działki u sąsiadów itp.). O cenie ziemi będzie decydowało także ryzyko inwestowania w papiery wartościowe oraz inne złożone czynniki.

Mając na uwadze przedstawione wady i zalety mechanizmu rynkowego oraz narzędzi administracyjnych wydaje się, iż najwłaściwszym podejściem do zarządzania procesami urbanizacji jest jednak budowanie instrumentarium w oparciu o mechanizmy rynkowe, z założeniem jednakże konieczności ich administracyjnej korekty w tych sferach, gdzie rynek nie działa sprawnie, tj. nie lokuje optymalnie w długim czasie zasobu, jakim jest przestrzeń. Optymalność alokacji zasobów przestrzeni winna być przy tym rozpatrywana w kontekście trwałości i „równoważenia” rozwoju przestrzennego, tj. zgodnie z paradygmatami sustensywnego rozwoju. Obszarami administracyjnej korekty powinny więc być przede wszystkim te sfery rynku gruntów, gdzie mamy do czynienia z potrzebą internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych oraz ze zjawiskiem narastania kosztów społecznych gospodarowania przestrzenią.

W najogólniejszym sensie, zarządzanie procesami urbanizacji w sferach podmiejskich powinno przyjąć jako regułę, iż użytkownicy tych terenów ponoszą pełne koszty ich zagospodarowania, uwzględniające także, a nawet w szczególności, koszty, których źródłem są negatywne efekty zewnętrzne powstające w procesie rozwoju przestrzennego. Uwzględnienie w rachunku kosztów rozwoju przestrzennego, oprócz tak oczywistych kategorii jak koszty rozbudowy infrastruktury (technicznej i społecznej), także takich elementów jak koszty społeczne związane z utratą terenów otwartych, obszarów biologicznie czynnych, koszty degradacji przyrody, zeszpecenia krajobrazu, pozwoliłoby w sposób faktyczny, a nie tylko deklaracyjny na integrację, w procesie zarządzania rozwojem jednostek terytorialnych, celów społecznych, ekonomicznych i środowiskowych, zgodnie z paradygmatem rozwoju sustensywnego. Obciążanie tymi kosztami beneficjentów procesów rozlewania się urbanizacji pozwoliłoby natomiast koordynować rozwój jednostek osadniczych przy użyciu przede wszystkim narzędzi rynkowych. Można więc postawić tezę, że w praktyce zarządzania rozwojem przestrzennym, a dokładniej na etapie tworzenia planów zagospodarowania

przestrzennego dla obszarów nowej zabudowy, decydującego znaczenia nabiera proces przewidywania skutków wprowadzania planów przestrzennych w życie, zarówno skutków środowiskowych, społecznych, jak i finansowych.

Szczególnie ważna jest przy tym umiejętność wyceny skutków środowiskowych projektowanego rozwoju. Plany zagospodarowania przestrzennego, opatrzone prognozami wpływu na środowisko przyrodnicze (aby prognozy mogły faktycznie wpływać na decyzje użytkowników przestrzeni), winny wskazywać koszty środowiskowe rozwoju miasta i adresatów tych kosztów. Z tego rozumowania wysnuć można wniosek, iż ważnym zadaniem administracji publicznej w gospodarce gruntami jest jak najpełniejsze szacowanie wszystkich kosztów rozwoju przestrzennego, różnych jego wariantów (koszty alternatywne wyboru) i przekazywanie tej informacji do publicznej wiadomości. W tym miejscu tkwi zarazem zasadnicza słabość istniejącego systemu. Przestrzeń sama w sobie traktowana jest wciąż, w praktyce, nadmiernie często jako dobro wolne, o nieustalonym koszcie „wytworzenia”, co powoduje, iż o ile teoretyczne (akademickie) metody szacowania takich dóbr jak krajobraz, tereny otwarte są w miarę dobrze znane, o tyle ich zastosowanie w praktyce gospodarowania gruntami – w procesach decyzyjnych – jest znikome.

Należy zaznaczyć, iż przewidywanie skutków finansowych planów nie powinno koncentrować się tylko na określaniu wzrostu bądź spadku wartości nieruchomości w związku z przyjmowaniem określonych rozstrzygnięć w planach zagospodarowania przestrzennego i związaną z tym koniecznością nakładania opłat lub wypłat rekompensat, ale powinno zmierzać także do szacowania kosztów zewnętrznych rozwoju i kosztów społecznych. Kontrola i sterowanie procesami suburbanizacji to, przy takim ujęciu problemu, przede wszystkim internalizowanie (przy użyciu instrumentów administracyjnych) negatywnych efektów zewnętrznych, zamienianie ich na koszty u nadawców – kreatorów procesów nadmiernej urbanizacji.

2.6. INSTRUMENTARIUM ZARZĄDZANIA PROCESAMI URBANIZACJI – PRÓBA UOGÓLNIENIA

Kontynuując rozważania nad rolą rynku i państwa w gospodarowaniu przestrzenią trzeba stwierdzić, iż praw ekonomicznych się nie oszuka – jeśli nie chcemy uznać, że przestrzeń ma swoją cenę, to za taką polityczną decyzję wszyscy i tak płacimy. Problem jest jednak szerszej natury, ponieważ przestrzeń na krótką metę jest zasobem ograniczonym, to staje się, jak to już zaznaczono powyżej, czynnikiem nieuczciwej konkurencji na poziomie międzynarodowym. W gospodarce socjalistycznej ceny ziemi nie uwzględniano w kosztach produkcji. Niestety nie pomogło to wygrać na globalnych rynkach, a dewastacja przestrzeni z tego okresu będzie nadal ciążyła nad polską gospodarką przez dziesiątki lat. Uciekając od wyceny przestrzeni, ignorując jej walory ekonomiczne i tak, wcześniej czy później (a wszystko na to wskazuje, iż przy obecnym modelu rozwoju cywilizacyjnego – wcześniej), zapłacimy za to wszyscy. Takie są bowiem koszty pułapki społecznej, w jaką wpędzają nas populistyczni politycy bagatelizując planowanie przestrzenne i prorynkowe instrumenty gospodarki gruntami.

W świetle literatury opisującej procesy rozlewania się urbanizacji w różnych krajach można wysunąć następującą hipotezę: dla każdego etapu rozwoju cywilizacyjnego i zwią-

zanego z nim postępu technologicznego pojawiają się kolejno nowe sektory działalności gospodarczej oraz nowe modele życia i konsumpcji, które wykazują wysoką agresywność w stosunku do nowych niezurbanizowanych terenów na obrzeżach miast. Dzięki bowiem takiej lokalizacji mogą szybko dyskutować wysoki poziom satysfakcji (korzyści ekonomicznych lub konsumpcyjnych). Przyczyny nadmiernego rozlewania się miast wynikają ciągle ze słabości mechanizmów regulacji, nasilanych przez ułomność władz publicznych oraz z dużej inercji struktur przestrzennych (Banachowicz, Drzazga, Markowski, 2003).

Przeciwdziałanie rozlewaniu się urbanizacji wymaga zatem:

- zastosowania nowej formuły prognozowania w dziedzinie zapotrzebowania na tereny (potrzebne są wiarygodne prognozy postępu technologicznego z uwzględnieniem ich oddziaływania na popyt na tereny);
- zintegrowanego systemu regulacji konkurencji na poziomie krajowym i międzynarodowym;
- doskonalenia działalności władz publicznych (eliminowanie ich słabości – w tej słabości instytucjonalnej mieści się też poziom podatności władz publicznych na korupcję);
- skoordynowanej polityki ponadnarodowej wobec agresywnych korporacji ponadnarodowych; niektóre formy aktywności korporacje lokalizują tam, gdzie system restrikcji planistycznych jest najsłabszy;
- oraz – co jest chyba najważniejsze – niezbędne jest stworzenie mechanizmów i instrumentów uelastyczniających użytkowanie struktur przestrzennych i pozwalających na szybką recyrkulację terenów zurbanizowanych. Np. podatki *ad valorem* i inne opłaty (*planning gains*), powinny być zgodne nie tylko z aktualną wartością nieruchomości, ale naliczane także zgodnie z potencjalnymi funkcjami i wartościami wyznaczonymi w planie zagospodarowania przestrzennego.

W doborze instrumentów służących regulacji presji na nowe tereny pod zabudowę musi być więc uwzględniona podatność adresatów (wrażliwość) na różnego typu bodźce jednorazowe i długotrwałe, prawne, ekonomiczne, restryktywne, liberalne itd. Znając progi wrażliwości adresatów według typów instrumentów możemy dopiero wtedy zbudować właściwą strategię rozwoju przestrzennego. Poznanie progów wrażliwości ma szczególne znaczenie wtedy, jeśli chcemy stosować instrumenty o orientacji rynkowej i zarządzać w tzw. systemie zderegulowanym.

Alternatywą jest próba oddziaływania na rynek terenów wyłącznie przez monopol planowania i restryktywne wytyczanie kierunków urbanizacji i form zagospodarowania tylko na podstawie planów zagospodarowania przestrzennego. Tak długo jednak, jak planowanie będzie stwarzało sztuczny monopol na rynku terenów miejskich, tak długo będzie pojawiła się tendencja do spekulacji terenami i upolitycznienia procedur planistycznych.

Warto w tym miejscu zauważyć, mając na uwadze opisywane wcześniej ułomności rynku gruntów i konieczność ich korekty przez państwo, iż zrezygnowanie z podatku *ad valorem* jest rezygnowaniem z rynkowej stymulandy internalizującej społeczne koszty użytkowania terenów. Tym samym w długim okresie rezygnujemy z ważnego instrumentu podnoszącego konkurencyjność naszej przestrzeni i konkurencyjność naszej gospodarki w imię populistycznych interesów partii politycznych, odrzucających tego rodzaju instrumenty fiskalne.

W procesie budowania instrumentarium gospodarki przestrzennej można sobie wyobrazić, jako funkcję celu, osiągnięcie określonych standardów zapotrzebowania czy użytkowania

terenów na mieszkańca. Można na przykład dążyć do stabilizacji docelowych standardów (wskaźników) zapotrzebowania na poziomie krajowym; wówczas rozwój przestrzenny miast w jednym miejscu musi być zrekompensowany oddaniem terenów na rzecz środowiska przyrodniczego w innym miejscu (quasi-rynek). Można także przyjmować docelowe, zróżnicowane standardy na poziomie regionów, a nawet obszarów metropolitalnych, jeśli np. nie przewidujemy wzrostu liczby mieszkańców. Takie standardy powinny być ustalone w zależności od poziomu rozwoju cywilizacyjnego i przewidywanej dynamiki zmian regionalnych w długim okresie.

Zaprezentowana koncepcja wymagałaby od rządu, parlamentu i samorządów lokalnych zbudowania adekwatnego do tego celu instrumentarium z zakresu gospodarki gruntami, w szczególności związanego z dokonywaniem zmian własności gruntów (wykupem, wywłaszczeniami, komunalizacją, tworzeniem miejskiego banku gruntów i ich wymiany, systemów rekompensat itp.) oraz rozwiązywaniem konfliktów społecznych w gospodarowaniu przestrzenią, a także podejmowaniem wspólnych działań z podmiotami prywatnymi na zasadzie „współrządzenia”.

Mówiąc o trzech terytorialnych poziomach sterowania zapotrzebowaniem na tereny, trzeba uwzględnić zakres kompetencyjny poszczególnych poziomów władz oraz zdolność a nawet konieczność współpracy między władzami w ramach tzw. systemu gospodarki przestrzennej (przyjmujemy zarazem milczące i oczywiste założenie, że racjonalne gospodarowanie przestrzenią podniesie znacząco poziom konkurencyjności całej gospodarki). Na poziomie centralnym, na przykład, mamy możliwość oddziaływania na zapotrzebowanie na tereny poprzez stymulowanie postępu technologicznego i innowacji nastawionych na oszczędne użytkowanie przestrzeni. Takich możliwości nie mają natomiast samorządy regionalne i lokalne. Wspólnym z kolei działaniem różnych poziomów władz publicznych może być organizacja edukacji w zakresie proekologicznych postaw wobec użytkowania przestrzeni skierowana do społeczeństwa.

Kluczowym zagadnieniem budowania instrumentarium staje się jednak system instytucjonalny związany ze sferą funkcjonowania gospodarki przestrzennej. Chodzi o to, aby był on spójny i zintegrowany, aby zachodził w nim stały proces systemowego doskonalenia instrumentów na wszystkich poziomach władzy publicznej. Temu może sprzyjać sprawny system planowania przestrzennego oraz powiązany z nim monitoring użytkowania przestrzeni i monitoring skutków stosowania instrumentów w dziedzinie użytkowania terenów.

Niezbędnymi warunkami dla budowania instrumentarium przystającego do zarządzania sustensywnym rozwojem przestrzennym są: spójny i zintegrowany, prorynkowy system regulujący sferę gospodarki przestrzennej, sprawny system egzekucji prawa, maksymalne urynkowanie efektów zewnętrznych (co oznacza przede wszystkim stosowanie instrumentów finansowych i fiskalnych związanych z internalizacją efektów zewnętrznych), sprawny system instytucji planowania publicznego zdolny do dobrego przygotowywania zintegrowanych planów zagospodarowania przestrzennego, funkcjonujących jako regulator i kreator wdrażania jego ustaleń.

Przyczyny rozlewania się miast należy analizować z uwzględnieniem struktur gospodarczych i instytucjonalnych, uwarunkowań kulturowych, systemów wartości, zasad i norm społecznych, poziomu zaufania społecznego itd. Dopiero na podstawie takich badań moż-

na formułować strategię, cele operacyjne i metody zarządzania przestrzenią, np. poprzez nowoczesne metody partycypacyjne, partnerskie i współwładcze, uwzględniające interesy głównych aktorów użytkujących przestrzeń.

Przy braku dobrych podstaw prawa materialnego i dużej skali efektów zewnętrznych musi się pojawić wtórny rynek, który inspiruje do spekulacji gruntami i dalszej korupcji władzy publicznej. Ten mechanizm nasila w polskich warunkach niska sprawność instytucji władzy publicznej oraz niski poziom kapitału społecznego. Odzywają się bowiem cechy utrwalone w gospodarce realnego socjalizmu, które ze szczególną siłą odradzają się w instytucjach i organizacjach związanych z sektorem własności publicznej i administracją publiczną.

W gospodarce rynkowej zakres i funkcje planowania przestrzennego stale ewoluują. Dynamika zmian jest duża a wynika z przyspieszenia postępu cywilizacyjnego, technologicznego. Następuje więc coraz szybsze moralne zużywanie się form zagospodarowania przestrzennego. W tej sytuacji planowanie musi także ulegać dynamicznym zmianom. Tutaj powstaje pewien dylemat. Jeśli planowanie publiczne jest ujęte w sztywne ramy prawne, to w rezultacie system regulujący procedury planowania przestrzennego podlega rygorom gry politycznej oraz cyklom wyborczym. Nie może zatem zmieniać się automatycznie wraz ze zmianą warunków, w jakich działa gospodarka, lecz podlega cyklicznym zmianom, tak jak większość spraw związanych z funkcjonowaniem z natury rzeczy upolitycznionego sektora publicznego. Reforma systemu planowania przestrzennego, a szerzej rzecz ujmując planowania publicznego, ma zazwyczaj akcyjny charakter i związana jest ze wszystkimi dobrze nam znanymi rozgrywkami politycznymi demokratycznego państwa. Można sobie zadać pytanie, czy istnieją jakieś instrumenty przeciwdziałające tej patologii. Wydaje się, iż można we współczesnym, konkurującym świecie doszukiwać się takiego mechanizmu. Jednym ze sposobów jest istnienie profesjonalnych służb planowania o charakterze publicznym lub semi-publicznym, np. powierniczym, które gwarantują wysoką profesjonalizację, kontynuację wiedzy i samodoskonalenie metodologii planowania przestrzennego. Inną metodą rozwoju procesu planowania i podnoszenia jakości planów jest upowszechnianie najlepszych praktyk, czyli *benchmarking* (może być on wspierany przez władze centralne czy wojewódzkie).

Ponieważ władze publiczne są coraz częściej są uwikłane w grę konkurencyjną o rozwój gospodarczy, to starają się mimo wszystko przejmować najlepsze techniki i metody zarządcze od innych władz, które na różnych polach odniosły sukcesy. Wydaje się, iż w dziedzinie planowania przestrzennego może i powinien rozwinąć się powszechny system *benchmarkingu*. Sprzyjać temu w Polsce będzie nasze członkostwo w UE oraz międzynarodowa i międzyregionalna zarówno konkurencja jak i współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego.

LITERATURA

- Banachowicz B., Drzazga D., Markowski T., 2003, *Model zarządzania środowiskiem w aglomeracji łódzkiej*, [w]: R. Zarzycki (red.), *Techniczne problemy zarządzania środowiskiem w Łodzi*, PAN Oddział w Łodzi, Komisja Ochrony Środowiska, Łódź, s. 9–31.
- Beatley T., 2000, *Green Urbanism. Learning from European Cities*, Island Press, Washington, D.C., Covelo, California.

- Burton E., Jenks M., Williams K., 2001, *Achieving Sustainable Urban Form*, [w:] Burton E., Jenks M., Williams K. [eds], *Achieving Sustainable Urban Form*, E & FN SPON, Taylor & Francis Group, London and New York.
- Chmielewski J.M., 2005, *Problemy rozpraszania się zabudowy w obszarze metropolitalnym Warszawy*, [w:] P. Lorens (red.), *Problem suburbanizacji*, „biblioteka urbanisty”, 7, Urbanista, Warszawa, s. 52–63.
- Couch Ch., Karecha J., Nuisl H., Rink D., 2005, *Decline and Sprawl: An Evolving Type of Urban Development – Observed in Liverpool and Leipzig*, “European Planning Studies”, 3, 1, January, Carfax Publishing, Taylor & Francis Group.
- Drzazga D., Markowski T., 2005, *Ogólna koncepcja instrumentów zarządzania procesami suburbanizacji w obszarach metropolitalnych*, [w:] P. Lorens (red.), *Problem suburbanizacji*, „biblioteka urbanisty”, 7, Urbanista, Warszawa, s. 208–223.
- Institutional Economics: Theory, Method, Policy*, 1993, Ed M. R. Tool, Kluwers Academic Publisher, Boston, Dordrecht, London.
- Jewtuchowicz A., 1987, *Efekty zewnętrzne w procesach urbanizacji i uprzemysłowienia*, Uniwersytet Łódzki.
- Kochanowski M., 2005, *Suburbanizacja – dezurbanizacja – reurbanizacja*, [w:] P. Lorens (red.), *Problem suburbanizacji*, „biblioteka urbanisty”, 7, Urbanista, Warszawa, s. 327–330.
- Kozłowski J. 1968, *Threshold Theory and the Sub-regional Plan*, „The Town Planning Review”.
- Liszewski S., 2005, *Delimitacja obszaru metropolitalnego Łodzi*, [w:] K. Bald, T. Markowski (red.), *Obszar Metropolitalny Łodzi – wyzwania i problemy*, „Biuletyn KPZK PAN”, 215., Warszawa.
- Lorens P., 2005 *Suburbanizacja w procesie rozwoju miasta postsocjalistycznego*, [w:] P. Lorens (red.), *Problem suburbanizacji*, „biblioteka urbanisty”, 7, Urbanista, Warszawa 2005, s. 33–45.
- Maik W., 2003, *Pojęcie metropolii a problem badania funkcji metropolitalnych*, [w:] I. Jażdżewska (red.), *Funkcje metropolitalne i ich rola w organizowaniu przestrzeni*, Łódź.
- Malisz B., 1966, *Zarys teorii kształtowania układów osadniczych*, Arkady, Warszawa.
- Markowski T., 1999, *Zarządzanie rozwojem miast*, PWN, Warszawa.
- Markowski T., 1987, *Lokalna polityka kształtowania warunków bytowych w świetle teorii efektów zewnętrznych*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Marshall A., 1925, *Zasady ekonomiki*, Warszawa, t. 1.
- Mishan E. J. 1971, *Cost-Benefit Analysis*, G. Allen & Unwin Ltd, London.
- Mishan E. J. 1981, *Economic Efficiency and Social Welfare*, G. Allen & Unwin Ltd., London.
- Mishan E. J. 1969, *The Relationship Between Joint Products, Collective Goods, and External Effects*, „Journal of Political Economy”, 3 May–June.
- Parysek J., 2005, *Miasta polskie na przełomie XX i XXI wieku: rozwój i przekształcenia strukturalne*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Szymańska D., 2008, *Urbanizacja na świecie*, PWN, Warszawa.
- Słownik wyrazów obcych*, 2002, Sobol E. [red.], PWN, Warszawa, s. 538.
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2003 Nr 80.

3.

WŁOMNOŚCI RYNKU, CZYLI DLACZEGO I KIEDY POTRZEBNA JEST INTERWENCJA WŁADZY PUBLICZNEJ

3.1. REGULACJA RYNKOWA A WYBÓR SPOŁECZNY

Ekonomiści uważają rynek¹ za sprawdzony mechanizm regulacyjny gospodarki. Rzeczywiście zaletą rynku jest łączenie w jeden spójny system milionów producentów towarów (czy usługodawców) i nabywców ich wytworów. Sprzężenia kształtujące zachowanie i decyzje tych podmiotów zachodzą dzięki rynkowi zarówno między konsumentami jak i między producentami oraz między jednymi i drugimi. W tym ostatnim przypadku rynek przekłada niezliczone decyzje o zakupie towarów na równie liczne decyzje o ich wytworzeniu i to bez udziału żadnych wcześniej świadomie zaprojektowanych ram instytucjonalnych. Stąd ekonomiści mówią o „niewidzialnej ręce rynku”. Autorem tego pojęcia był jeden z twórców współczesnej ekonomii – osiemnastowieczny angielski myśliciel i filozof Adam Smith (1954).

Obrazowo mówiąc, rynek działa jak sieć komputerowa złożona z milionów stale kontaktujących się pecetów, a w wyniku tych kontaktów ustalane jest co produkować, ile i w jaki sposób. Jedni producenci zwiększają swoją produkcję, inni zmniejszają lub się przekwalifikowują, jedni ludzie podejmują pracę, inni z niej rezygnują, jeszcze inni zakładają swój prywatny biznes. Głównym nośnikiem informacji w tym procesie jest cena. Ona wskazuje co i jak opłaca się produkować, gdzie się zatrudniać, czy warto się kształcić czy nie. Cena jest porównywana z kosztami (te mają często wymiar technologiczny). Niska cena powoduje nieopłacalność produkcji przy użyciu pewnych technologii, czy niemożność zapłacenia zatrudnionym płacy rekompensującej ich koszty związane z utratą czasu wolnego. W efekcie siła robocza jest uwalniana z zastosowań, gdzie korzyści z jej wykorzystania są niewielkie (np. stare technologie produkcyjne) i szuka zatrudnienia w bardziej efektywnych przedsiębiorstwach.

Rynek sprawia, iż gospodarka dąży do swoistego optimum, tj. maksymalnej efektywności². Stan ten (stan statyczny) zwany Optimum Pareto (od nazwiska włoskiego ekonomisty) scharakteryzować można w następujący sposób:

¹ Rynek to proces interakcji między producentami a konsumentami, spotkanie popytu i podaży.

² Efektywność alokacyjna = efektywność ekonomiczna produkcji (Optimum Pareto w procesie wytwarzania) to sytuacja w której: proporcje czynników produkcji zapewniają z danych nakładów maksymalną produkcję przy danej technologii, jak również produkcja ta zapewnia najwyższą użyteczność przy danych gustach konsumentów. Ze względu na niemierzalność kardynalną użyteczności, za optymalną w sensie Pareto przyjmuje się sytuację, w której nie jest możliwa nowa wiązka produkcji zapewniająca wzrost użyteczności choćby jednego konsumenta bez pogorszenia użyteczności innych. Najważniejszym warunkiem tak rozumianej optymalności jest równość krańcowych kosztów i korzyści.

- wszystkie wyprodukowane dobra i usługi znalazły nabywcę,
- poszczególny konsument osiągnął przy danym swoim dochodzie najwyższą możliwą satysfakcję z konsumpcji dóbr i usług,
- przedsiębiorstwo nie ma bodźców do zmiany wielkości produkcji,
- wszystkie zasoby produkcyjne, w szczególności kapitał i praca, są wykorzystane (bezrobocie ma wyłącznie dobrowolny charakter).

Rynek nie jest jedynym regulatorem gospodarki. Alternatywą jest regulacja administracyjna, tj. państwowa. Państwo ustala wtedy co i jak produkować i tworzy miejsca pracy. W czystej postaci regulacja taka występowała sporadycznie (np. w Rosji Sowieckiej po Rewolucji Październikowej czy też w takich krajach jak Albania lub Korea Północna). W Polsce czy ZSRR, w czasach tzw. „realnego socjalizmu”, zachowano resztki rynku jako systemu dystrybucji dóbr i usług. Rynek ten nie miał jednak znaczenia regulacyjnego. O wielkości produkcji i zatrudnienia (liczbie etatów), o przydziale surowców i materiałów decydował tzw. centralny planista (np. Państwowa Komisja Planowania Gospodarczego). Szybko się jednak okazało, iż system ten posiada liczne wady, a przede wszystkim nie zmusza przedsiębiorstw do innowacyjności i podnoszenia efektywności. Przedsiębiorstwa „chomikowały” zasoby, ale wytwarzały jedynie tyle, ile zażądał centralny planista. Nie było jakiegokolwiek weryfikacji jakości tej produkcji (normalnie na rynku nikt nie kupi bubli, jeśli jest lepsza alternatywa). W ten sposób powstała gospodarka niedoborów (Kornai, 1973). Podaż była mniejsza od popytu. Dominował producent a pozycja nabywcy była słaba. Tam gdzie to możliwe tworzył się rynek alternatywny (nie usankcjonowany prawem). Dotyczył on nie tylko nielegalnego handlu walutą (kursy czarnorynkowe), ale także wymiany barterowej (towar za towar) między przedsiębiorstwami. Przykładowo, producent samochodów zbywał na rzecz dyrektora hurtowni ubrań roboczych niedostępny samochód, a ta dostarczała w zamian odzież ochronną, której brakowało w normalnej sprzedaży. Zahamowanie wzrostu poziomu życia ludności doprowadziło jednak do protestów społecznych na tle gospodarczym. Konieczna stała się transformacja systemu regulacyjnego na rynkowy (tzw. reforma Balcerowicza w Polsce).

Trzeba jednak przyznać, iż system centralnego planowania posiadał swoje zalety. Skoro nie zmuszał on do efektywności i wydajności, nie istniała presja bezrobocia a rozwarstwienie dochodowe nie było tak bardzo zauważalne. Niektóre atrakcyjne dobra były dystrybuowane bez względu na wkład danej osoby w proces produkcji, np. wczasy pracownicze. Generalnie jednak kwestii społecznych nie należałoby uznawać za mniej dolegliwe w systemie planowania centralnego aniżeli w systemie rynkowym. Świadczy o tym chociażby wzrost oczekiwanej długość życia Polaków po transformacji, a jest to wskaźnik symptomatyczny dla stanu opieki zdrowotnej, czy poziomu stresu.

Powyższe stwierdzenia zdawałyby się dezawuować regulację administracyjną gospodarki. Jednak w większości krajów istnieje tzw. gospodarka mieszana, tzn. regulacja rynkowa obok regulacji administracyjnej. Zarówno rynek agreguje preferencje konsumentów wobec pewnych dóbr (np. odzieży, sprzętu AGD, środków higieny itd.), jak również czyni to administracja publiczna, zarówno samorządowa jak i rządowa (np. wobec kwestii bezpieczeństwa, komunikacji publicznej bądź infrastruktury technicznej). Mamy więc do czynienia z regulacją rynkową na rynku środków higieny, odzieży czy AGD i tzw. wyborem publicznym (ang.

*public choice*³), gdzie demokratycznie wybrani przedstawiciele w naszym imieniu decydują ile wybudować dróg, linii kolejowych i jak często ma kursować autobus miejski na nasze osiedle. Często rynek i wybór publiczny wzajemnie się przenikają, o czym możemy nawet nie wiedzieć. Na przykład rząd przez ceny skupu reguluje produkcję żywności, a przez dotowanie kultury sprawia, iż więcej osób może nabyć bilet teatralny, co pozwala na funkcjonowanie wielu placówek kultury. Wszystko to świadczy o tym, iż w pewnych przypadkach potrzebna jest regulacja rynkowa, w innych lepiej sprawdza się wybór publiczny. Oba systemy mają bowiem swoiste wady i zalety.

Koronnym argumentem przeciwko dominacji niczym nieskrępowanego rynku w gospodarce stał się ogólnoswiatowy kryzys zapoczątkowany bańką spekulacyjną na rachunku nieruchomości w USA, której pęknięcie nastąpiło w 2008 roku. Od dawna bowiem wiadomo, iż rynek jako regulator ma skłonność do tworzenia tego typu baniek. Są to sytuacje, gdy zyski wynikają głównie z czynników „psychologicznych”. Aktywa drożeją i dlatego rośnie na nie zapotrzebowanie, prowadzi to do wzrostu ich ceny, a to zwiększa na nie popyt jako na dobrą lokatę oszczędności. Gdy zapotrzebowanie przestaje rosnać, aktywa stają się mniej atrakcyjne i zaczyna się ich masowa wyprzedaż. Pęka bańka spekulacyjna, a ci którzy ją tworzyli w ostatnich stadiach tracą wszystkie zaangażowane zasoby finansowe. Dodatkowo rynek jako system naczyń połączonych może przenosić negatywne skutki na cały świat. Wspomniany już kryzys, zapoczątkowany na rynku nieruchomości w USA, rozprzestrzenił się via rynek finansowy. Kredyty hipoteczne udzielane w USA były dzielone na małe porcje i sprzedawane w zróżnicowanych pakietach w postaci papierów wartościowych zabezpieczonych hipotekami, tzw. derywatów, których istoty nie bardzo rozumieli ich nabywcy. W efekcie banki (np. w krajach UE), które kupiły te derywaty, poniosły straty po załamaniu się rynku nieruchomości w USA. Ograniczyło to możliwość udzielania przez nie kredytów, a w efekcie spowolniło napływ inwestycji zagranicznych do krajów tak nie związanych z amerykańskim rynkiem nieruchomości jak Polska. Wzrost gospodarczy Polski w 2009 roku musiał więc wyhamować, pomimo że nasze przedsiębiorstwa nie inwestowały w derywaty USA. Skutkiem kryzysu stało się przekonanie, iż rynek pozostawiony bez nadzoru może wywołać ogromne szkody gospodarcze.

Obecnie dąży się więc, z jednej strony, do wykorzystania rynku jako mechanizmu efektywnościowego, z drugiej strony, do ograniczenia go jako regulatora w tych sferach, gdzie się on nie sprawdza. Jedną z takich dziedzin są kwestie przestrzenne. Stąd od wielu lat istnieje w większości krajów świata planowanie przestrzenne, jako system wspomagający rynek w agregowaniu preferencji konsumentów wobec przestrzeni. Zanim jednak uda się odpowiedzieć na pytanie, czemu regulacja rynkowa wobec przestrzeni jest ułomna i jak temu można zaradzić, należałoby pokazać, w jaki sposób rynek spełnia swoje funkcje regulacyjne.

³ Wybór publiczny (ang. *public choice*) – agregowanie preferencji konsumentów dotyczących pewnych dóbr i usług i ich wyrażanie wobec producentów (np. przez zamówienia publiczne), przy użyciu mechanizmów demokracji bezpośredniej i pośredniej, z pominięciem rynku.

3.2. RYNEK JAKO REGULATOR PROCESÓW GOSPODARCZYCH⁴

Ekonomiści zakładają, iż konsumenci nie tylko czerpią satysfakcję z użytkowania dóbr i usług, ale są w stanie korzyści z tego płynące wycenić. Stosownie do tych korzyści konsumenci są skłonni za nabywane jednostki dobra czy usługi zapłacić. Ekonomiści zakładają również, iż każda następująca nabywana jednostka dobra czy usługi zapewnia coraz to mniejsze korzyści – jest to tzw. prawo malejącej użyteczności krańcowej. W sytuacji nadmiaru korzyści mogą być nawet ujemne, chociaż najczęściej zakłada się, iż dążą do zera. Rozumowanie to wskazuje więc, iż na przykład za każdą kolejną nabywaną parę tych samych butów konsument jest skłonny zapłacić mniej. Krzywa obrazująca wycenę w pieniądzu przez konsumenta korzyści z nabycia kolejnych jednostek dóbr i usług nazywana jest krzywą popytu indywidualnego. Jest to właśnie funkcja ukazująca preferencje danego konsumenta wobec konkretnego dobra.

Wykresem obrazującym tę zależność jest tzw. krzywa popytu (ryc.1). Pokazuje on wycenę korzyści krańcowych,⁵ to jest korzyści z każdej kolejnej zakupionej jednostki dobra czy usługi. Należy zwrócić uwagę na różnicę pomiędzy „popytem”, a „wielkością popytu”. Popyt to funkcja (zależność między ceną a ilością)⁶, natomiast wielkość popytu to ilość dobra (usługi), jaką konsumenci chcą nabyć przy danej cenie. Wielkość popytu przy cenie p (np. cenie 100) jest więc konkretnym elementem funkcji, któremu na krzywej popytu odpowiada odpowiedni punkt (np. cztery pary butów).

Krzywa popytu rynkowego (ryc. 1) powstaje przez agregację preferencji wszystkich konsumentów wobec danego dobra (czy usługi). Jest to tak zwane poziome sumowanie krzywych popytu. Jeśli przykładowo konsument A za pierwszą parę butów skłonny jest zapłacić 140 zł, a za drugą 100 zł, podobnie jak konsument B, to rynek (złożony z tych dwóch konsumentów) przy cenie 140 zł zgłosi zapotrzebowanie na dwie pary butów a przy cenie 100 zł na cztery pary. Rynek dokona agregacji preferencji indywidualnych konsumentów i w procesie gry rynkowej przekaże producentom informację, że na przykład przy cenie 140 zł wielkość popytu wynosi dwie sztuki. Możemy sobie obrazowo to wyobrazić w ten sposób, iż za 200 zł nie będzie możliwa sprzedaż butów i pozostaną one nietknięte na półkach sklepowych aż cena spadnie do 140 zł i zostaną sprzedane dwie pierwsze pary. Gdy cena spadnie do 100 zł zbyt znajdą dwie kolejne. W przeważającej liczbie przypadków zależność między ceną a wielkością popytu jest ujemna (im większa cena, tym mniejsza wielkość popytu) i krzywa popytu rynkowego opada w prawo skos.

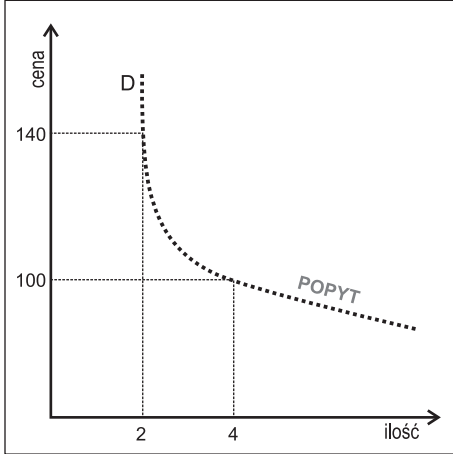
Gdy użyteczność butów wzrośnie, konsumenci będą skłonni za nie więcej zapłacić. Na rycinie 1 krzywa popytu przesunie się w prawo, tzn. nastąpi wzrost popytu i być może będzie możliwa sprzedaż po cenie 200 zł. Gdy użyteczność butów spadnie, zmniejszy się także skłonność do płacenia za nie, krzywa popytu na rycinie 1 przesunie się w lewo a sprzedaż butów za 140 zł stanie się niemożliwa.

⁴ Jest to wytłumaczenie uproszczone na potrzeby osób nie parających się na co dzień ekonomią.

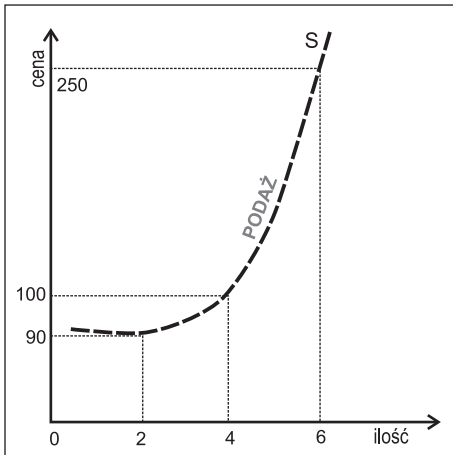
⁵ Korzyści krańcowe to korzyść, jaką odnosi konsument ze zwiększenia konsumpcji danego dobra o jedną jednostkę – przyrost korzyści w związku z konsumpcją dodatkowej jednostki dobra.

⁶ Popyt (ang. *demand*) – odwrotna zależność pomiędzy ceną dobra czy usługi, a ilością (liczbą sztuk), którą konsumenci są skłonni i są w stanie w określonym czasie nabyć, przy założeniu niezmienności innych elementów charakteryzujących sytuację rynkową (*ceteris paribus*)(Czarny, 2006, s.29).

Rynek agreguje także decyzje produkcyjne wytwórców. Każdy z nich kalkuluje opłacalność produkcji. Jeżeli koszty nie będą pokryte przychodem, problematyczna jest produkcja danego dobra czy usługi. Ekonomiści zakładają (nieco wbrew utrwalonym powszechnie przekonaniom), że koszty rosną wraz ze wzrostem wielkości produkcji. Wynika to z wielu



Ryc. 1. Krzywa popytu.



Ryc. 2. Krzywa podaży.

przesłanek. Po pierwsze, im większa jest produkcja tym trudniej o zasoby i półprodukty. Większe zatrudnienie (gdy nie ma bezrobocia) oznacza, iż kolejni nowo zatrudniani pracownicy żądają wyższych płac (bo np. wyżej sobie cenią utracony czas wolny związany, powiedzmy, z wychowaniem dzieci). Jeżeli zasób maszyn jest stały, dołączanie coraz to nowych pracowników powoduje, iż produkują oni mniej wydajnie, więc ich płaca rozkłada się na mniejszą liczbę wyrobów gotowych, czyli te muszą być droższe. Tak więc, chociaż dla pojedynczego przedsiębiorstwa wzrost wielkości produkcji może oznaczać spadek kosztów kolejno wyprodukowanych jednostek (koszty stałe rozkładają się na więcej produktów), to w skali gałęzi rzecz ma się odwrotnie. Można to sobie intuicyjnie tłumaczyć tym, iż w miarę wzrostu produkcji trzeba wykorzystywać przedsiębiorstwa coraz to gorsze technologicznie, więc każdą następną wyprodukowaną jednostkę cechują wyższe koszty jednostkowe⁷. W omawianym przykładzie rynku butów założmy, iż pierwszą parę butów można wyprodukować za 90 zł, drugą za 100 zł a trzecią za 250 zł. Gdy rynek obsługuje dwóch identycznych producentów ich decyzje zostaną zsumowane i za 90 zł zaoferują oni dwie pary, za 100 zł cztery pary a za 250 zł sześć par. W ten sposób powstanie rynkowa krzywa podaży (ryc. 2). Gdyby wzrosła wydajność (postęp technologiczny lub organizacyjny), albo pracownicy byłoby skłonni zaakceptować niższe płace, albo gdyby np. spadły podatki lub ceny półproduktów do produkcji butów, przedsiębiorcy mogliby się zadowolić niższą ceną za tę samą produkcję, gdyż ich koszty byłyby mniejsze. Na przykład sześć par mogliby zaoferować za 100 zł, a cztery za 90 zł. Krzywa podaży na rycinie 2 prze-

przesłanek. Po pierwsze, im większa jest produkcja tym trudniej o zasoby i półprodukty. Większe zatrudnienie (gdy nie ma bezrobocia) oznacza, iż kolejni nowo zatrudniani pracownicy żądają wyższych płac (bo np. wyżej sobie cenią utracony czas wolny związany, powiedzmy, z wychowaniem dzieci). Jeżeli zasób maszyn jest stały, dołączanie coraz to nowych pracowników powoduje, iż produkują oni mniej wydajnie, więc ich płaca rozkłada się na mniejszą liczbę wyrobów gotowych, czyli te muszą być droższe. Tak więc, chociaż dla pojedynczego przedsiębiorstwa wzrost wielkości produkcji może oznaczać spadek kosztów kolejno wyprodukowanych jednostek (koszty stałe rozkładają się na więcej produktów), to w skali gałęzi rzecz ma się odwrotnie. Można to sobie intuicyjnie tłumaczyć tym, iż w miarę wzrostu produkcji trzeba wykorzystywać przedsiębiorstwa coraz to gorsze technologicznie, więc każdą następną wyprodukowaną jednostkę cechują wyższe koszty jednostkowe⁷. W omawianym przykładzie rynku butów założmy, iż pierwszą parę butów można wyprodukować za 90 zł, drugą za 100 zł a trzecią za 250 zł. Gdy rynek obsługuje dwóch identycznych producentów ich decyzje zostaną zsumowane i za 90 zł zaoferują oni dwie pary, za 100 zł cztery pary a za 250 zł sześć par. W ten sposób powstanie rynkowa krzywa podaży (ryc. 2). Gdyby wzrosła wydajność (postęp technologiczny

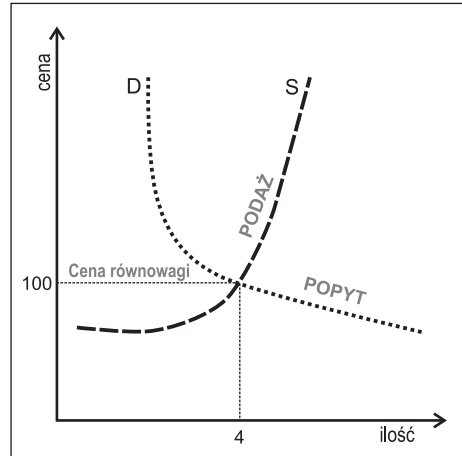
⁷ Koszty krańcowe to koszt, jaki ponosi producent w związku ze zwiększeniem wielkości produkcji danego dobra o jedną jednostkę – przyrost kosztów całkowitych związany z produkowaniem dodatkowej jednostki dobra.

sunęłyby się w prawo. W przeciwnym przypadku, gdyby koszty wzrosły, krzywa podaży przesunęłaby się w lewo.

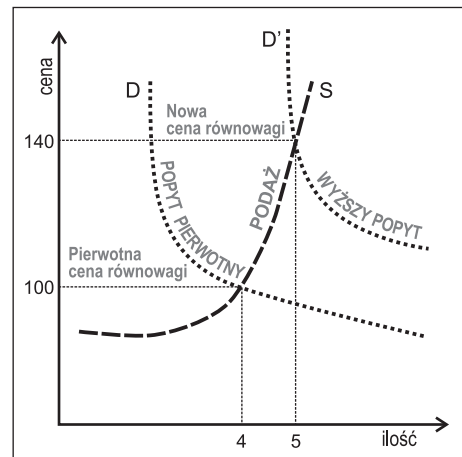
Wykresem obrazującym tę zależność jest tzw. krzywa podaży⁸. Pokazuje on koszty krańcowe to jest koszty wytworzenia każdej kolejnej jednostki dobra czy usługi. Należy zwrócić uwagę na różnicę pomiędzy „podażą”, a „wielkością podaży”. Podaż to funkcja (wprost proporcjonalna zależność między ceną a ilością), natomiast wielkość podaży to ilość dobra (usługi), jaką producenci chcą wytworzyć przy danej cenie. Wielkość podaży przy cenie p (np. cenie 90 zł) jest więc konkretnym elementem funkcji, któremu na krzywej podaży odpowiada dany punkt (dwie pary butów).

Interakcje preferencji konsumentów i możliwości producentów wyobraża rysunek, na którym przedstawiona jest krzywa popytu i podaży (ryc. 3). Jak wynika z ryciny 3, w opisanym przykładzie cena butów wynosi 100. Jest to cena równoważąca popyt i podaż, tzw. cena równowagi (Czarny, 2006, s. 42). Za tę cenę producenci wyprodukują cztery pary butów a konsumenci tyleż będą skłonni nabyć. Wszystkie wyprodukowane dobra i usługi znalazły nabywcę. Jest to ważny element opisywanej wcześniej sytuacji równowagi, tj. równowaga na rynkach dóbr i usług. Oznacza ona, iż koszt ostatniej wyprodukowanej pary jest równy korzyściom z jej użytkowania. Tego typu równowaga na wszystkich rynkach dóbr i usług oznacza optymalne zaspokojenie potrzeb i wykorzystanie zasobów. Zaspokojone są potrzeby, dla których korzyści są co najmniej równe kosztom. Zasoby wykorzystywane są tam, gdzie korzyści z ich wykorzystania pokrywają koszty (nie są produkowane dobra i usługi o zbyt małych korzyściach).

Wyjaśnienie mechanizmów kształtowania się równowagi konsumenta, producenta czy też równowagi na rynku zasobów wymagałyby dalszych wywodów, wykraczających poza zakres niniejszego opracowania. Opisany mechanizm natomiast jest wystarczający, aby zrozumieć na czym polega regulacyjna rola rynku i równowaga na rynku dóbr i usług.



Ryc. 3. Równowaga na rynku dóbr i usług.



Ryc. 4. Skutki wzrostu popytu.

⁸ Podaż (ang. *supply*) jest to wprost proporcjonalna zależność między ceną dobra a ilością, którą producenci są skłonni i są w stanie zaoferować w określonym czasie *ceteris paribus* (Czarny, 2006, s.41).

Przykładowo, gdyby nastąpił wzrost popytu na buty, krzywa popytu na rycinie 3 przesunie się w prawo. Cena butów wzrośnie. To skłoni producentów do wzrostu produkcji i popyt zostanie zaspokojony (ryc. 4). Osiągnięta zostanie nowa równowaga przy wyższej cenie. Natomiast, gdyby zabrakło surowców do produkcji butów skórzanych krzywa podaży przesunęłaby się w lewo. Cena poszłaby w górę a produkcja spadła. Droższe buty skórzane skłonią konsumentów do zakupu obuwia z substytutów skóry. Popyt na nie wzrośnie, cena także a z nią produkcja. W rezultacie część siły roboczej i kapitału przemieści się z produkcji butów skórzanych do produkcji butów z tworzywa sztucznego. Osiągnięta zostanie nowa równowaga na rynku obuwia. W ten sposób rynek zareagował na brak skóry i dostosował gospodarkę do zmieniającej się sytuacji.

Uważny czytelnik może jednak zauważyć, iż aby rynek mógł sprawnie funkcjonować jako regulator gospodarki wymagane jest spełnienie pewnych warunków.

Po pierwsze, uczestnicy gry rynkowej (gospodarstwa domowe i producenci) muszą postępować racjonalnie. Na przykład gospodarstwa domowe w roli konsumentów są w stanie wycenić osiagany poziom satysfakcji z konsumpcji kolejnych jednostek dóbr i usług i reagować na zmiany cen (gdy one rosną zmniejszając konsumpcję i *vice versa*). Nie ma działań impulsywnych. Gospodarstwa domowe zachowują się jak *homo oeconomicus*⁹. Niestety założenie to jest rzadko spełnione. W wielu przypadkach działamy altruistycznie czy też podejmujemy nie do końca przemyślane decyzje (np. zakupy pod wpływem impulsów chwili).

Po drugie, konieczna jest wycena zarówno kosztów jak i korzyści. Nietrafna wycena korzyści czy też brak konieczności ponoszenia pewnych kosztów powoduje, iż rynek przestaje być dobrym regulatorem. Powstają sytuacje nieoptymalne, np. wytwarzanie dóbr, których koszty przekraczają korzyści. Inne dobra czy usługi, których korzyści przekraczają koszty nie są natomiast wytwarzane. Wycena niektórych korzyści (np. sprawiedliwości, równości) jest trudna. Rynek nie zapewnia więc egalitaryzmu, a nawet nie daje równych szans. Niektóre elementy wykorzystywane w produkcji, np. środowisko naturalne (czyste powietrze czy krajobraz), nie mają swojej ceny rynkowej (nie są własnością prywatną) jak np. surowce lub siła robocza. W efekcie rynek może prowadzić do degradacji środowiska czy też krajobrazu.

Po trzecie, wszyscy konsumenci muszą zgłaszać swoje preferencje, czyli „głosować” na rynku dochodem kupując jedne dobra i usługi, a pozostawiając inne na półkach. Jeśli tego nie uczynią, nie mają wpływu na rezultaty procesu rynkowego. Dlatego rynek nie uwzględni interesu przyszłych pokoleń, jak również nie zapewni optymalnego stanu dróg w mieście. Natomiast błędnie zgłoszone preferencje (zbyt optymistyczna wycena korzyści i dostęp do taniego kredytu) mogą skutkować bańką spekulacyjną.

Po czwarte, producenci i konsumenci muszą rywalizować między sobą. Sytuacja koncentracji siły rynkowej po stronie podaży (monopol) czy popytu (monopson) powoduje, iż zakłócony zostaje warunek optymalności, jakim jest równość kosztów i korzyści krańcowych. Monopol jest np. w stanie podwyższać cenę lub prowadzić grę strategiczną (np. dumping cenowy), która może skutkować brakiem produkcyjnego wykorzystania pewnych zasobów

⁹ *Homo oeconomicus* (łac. człowiek gospodarujący) – koncepcja jednostki zakładająca, że człowiek jako istota działająca racjonalnie dąży zawsze do maksymalizacji osiaganych zysków i dokonywania wyborów ze względu na osiagane korzyści i ponoszone koszty.

czy ich przejmowaniem przez monopol ze sfery, gdzie mogłyby one wytworzyć większe korzyści dla konsumentów.

Po piąte, dostosowania muszą być dokonywane szybko. Na przykład na wzrost lub spadek popytu natychmiast reaguje cena a to prowadzi do zmian w wielkości podaży. Gdy ten warunek nie jest spełniony, rynek może np. prowadzić do cyklicznych nadwyżek i niedoborów. „Falowaniu” poziomu produkcji towarzyszą zmiany zatrudnienia (bezrobocia).

Natomiast funkcjonowanie rynku jako regulatora gospodarki nie stoi w sprzeczności z istnieniem regulacji administracyjnej. Wybór publiczny oddziałuje na rynek a ten reaguje zmianami swojego najważniejszego parametru informacyjnego, tj. ceny. Istnieją dwie logiki łączenia rynku i wyboru publicznego. Pierwsza dotyczy systemu wartości, druga przywracania optymalności regulacji rynkowej w sytuacji zakłóceń.

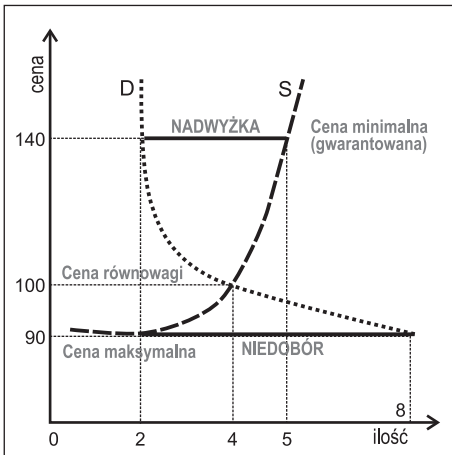
W przypadku chęci realizacji uznanych za ważne (w ramach wyboru publicznego) wartości, np. sprawiedliwości, równości czy ładu przestrzennego, z reguły pojawia się konieczność wyboru pomiędzy realizacją tych wartości a kwestiami efektywnościowymi (zmniejsza się poziom uzyskiwanych korzyści netto, tj. korzyści pomniejszonych o koszty ich wytworzenia). Innymi słowy, optimum rynkowe nie jest tożsame z optimum społecznym. Aby ograniczać straty efektywnościowe najczęściej ingeruje się w sferę podziału, a nie tworzenia dochodu (produkcji dóbr i usług). Wiele krajów stosuje np. progresywne podatki realizując cel sprawiedliwości społecznej, chociaż wysokie podatki mogą zmniejszyć bodźce do inwestowania i prywatnej przedsiębiorczości (strata efektywnościowa). Natomiast znacznie rzadziej cele społeczne realizuje się przez administracyjne ustalanie poziomu cen czy też nakładanie ceł, gdyż to zakłóca w istotny sposób funkcjonowanie rynku w roli regulatora produkcji.

Sama decyzja o realizacji wartości wykracza poza sferę ekonomii. Ekonomia ze swym aparatem pojęciowym nie potrafi dać praktycznych wskazówek dotyczących np. optymalnego poziomu redystrybucji dochodów¹⁰. Umie natomiast doradzić, jak daną wartość osiągnąć przy najmniejszych stratach efektywności (tj. spadku produkcji i korzyści konsumentów i producentów z tego tytułu – np. teoria optymalności opodatkowania). Druga logika łączenia rynku i wyboru publicznego jest mniej kontrowersyjna. Gdy nie spełnione są omówione wcześniej warunki funkcjonowania rynku jako regulatora, staje się on mechanizmem ułomnym, nie zapewniającym maksymalizacji społecznych korzyści netto. Władza administracyjna może starać się temu zaradzić przy wykorzystaniu odpowiednich mechanizmów. Np. Unia Europejska złamała monopol narodowych przewoźników lotniczych przez wprowadzenie prawa otwartego nieba. W efekcie podróże lotnicze potaniały i stały się szerzej dostępne.

Ingerencja władzy publicznej w regulację rynkową musi być przemyślana, a władza administracyjna powinna być świadoma jej kosztów. Przykładowo, realizowanie via rynek celów społecznych, np. administracyjne wyznaczenie ceny maksymalnej butów na poziomie 90 zł, tak by mogli je kupić mniej zamożni nabywcy, będzie skutkowało niedoborem produkcji (ryc. 5). Popyt wprawdzie wzrośnie do 8 par, ale produkcja spadnie do dwóch, czyli powstanie niedobór 6 par i trzeba będzie wprowadzić kartki na buty lub inne formy reglamentacji. Nie jest pewne, czy najbiedniejsi na tym skorzystają. Natomiast ochrona rodzimego przemysłu

¹⁰ Redystrybucja to ponowny podział np. dochodów pomiędzy członków społeczeństwa, by zwiększyć np. poziom sprawiedliwości.

obuwniczego i wprowadzenie cła podwyższającego krajową cenę butów do 140 zł lub też zagwarantowanie producentom ceny 140 zł (cena minimalna gwarantowana lub cena skupu) uderzy rykoszetem w konsumentów. Zmniejszy się ich wielkość popytu i konsumpcji do 2 par, ale producenci wytworzą 5 par. Powstanie nadwyżka 3 par butów (ryc. 5). Państwo te buty musi zakupić i zmagazynować. Trudno będzie je upłynnić czy nawet rozdać na rynku krajowym, bo to zmniejszyłoby wielkość obecnie zgłaszanego popytu nawet do zera. Oczy-



Ryc. 5 Skutki ceny minimalnej i maksymalnej.

wicie w wielu przypadkach skup ma sens – np. na rynku żywności, gdy lata urodzaju i nieurodzaju się przeplatają, a zmiany cen z opóźnieniem oddziałują na wielkość podaży. Skup może wtedy stabilizować rynek. Może jednak skutkować stałymi, trudnymi do upłynnienia nadwyżkami, jak miało to miejsce w ramach polityki rolnej UE. Ponadto należy pamiętać, iż ingerencja administracyjna wymaga aparatu urzędniczego a jego utrzymanie to dodatkowy koszt, czasami większy niż straty korzyści spowodowane wadliwym funkcjonowaniem rynku.

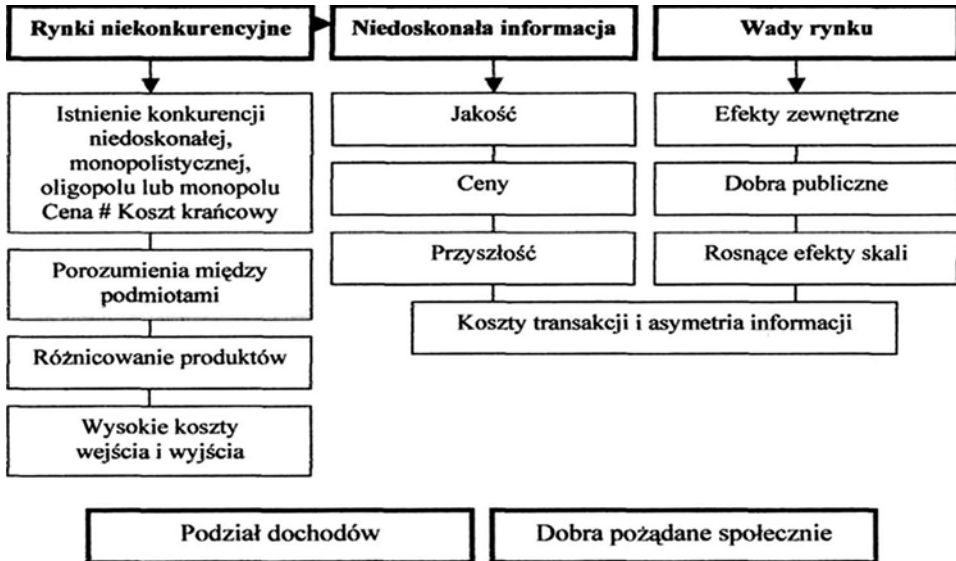
Najczęściej wymienianych jest pięć klas problemów, gdy rynek staje się regulatorem ułomnym (po ang. *market failure*), co obrazuje

rycina 6. Gospodarowania przestrzenią dotyczą głównie dwie szczegółowe sytuacje. Chodzi o tzw. efekty zewnętrzne i dobra publiczne, co nie oznacza, że pozostałe kwestie mają charakter całkowicie aprzestrzenny. Na przykład sieć infrastruktury komunalnej to tzw. monopol naturalny, ale rola planowania przestrzennego w jego regulacji (ustanawianie ceny za wodę czy gaz) póki co jest niewielka. Można sobie w gospodarowaniu przestrzenią wyobrazić również monopol (działka otoczona przez tereny jednego właściciela, który blokuje do niej dojazd i przez to uniemożliwia jej wykorzystanie, a po jej nabyciu może dyktować wysokie ceny gruntów mieszkaniowych w mieście), czy też asymetrię informacji (nabywca gruntu nie jest świadom, że w przyszłości jego wartość spadnie z powodu jeszcze nieujawnionego w planach lokalnych zamiaru lokalizacji w pobliżu działki nowej drogi wojewódzkiej).

We wszystkich sytuacjach *market failure* możliwa jest, aczkolwiek nie zawsze konieczna (vide koszty w stosunku do efektów), interwencja administracji publicznej zmierzająca do przywrócenia stanu optimum.

3.3. DOBRA PUBLICZNE

Osiągnięcie optimum Pareto jest możliwe tylko wtedy, gdy wszystkie podmioty gry rynkowej w sposób prawdziwy ujawniają swoje preferencje. W przypadku butów nie stanowiło to problemu. Konsumpcja tej samej pary adidasów przez dwie obce osoby jednocześnie wydają



Ryc. 6. Sytuacje, kiedy rynek nie prowadzi do optimum gospodarczego.

się mało realna. Zakup butów przez osobę A oznacza, iż osoba B musi kupić kolejną parę, co oznacza, że konsumpcja jednej osoby wyklucza konsumpcję innych osób¹¹.

Nie wszystkie jednak dobra posiadają tę właściwość. Wystarczy rozważyć piękny widok z okna. Jego konsumpcja przez studenta A nie przeszkadza by konsumował go student B i wszyscy inni studenci i wykładowcy. Jest to przykład dobra publicznego. Twórcą tej koncepcji jest amerykański ekonomista Paul Samuelson (1954), który jako pierwszy formalnie rozważał dobra niekonkurencyjne w konsumpcji¹².

Dobro publiczne cechuje brak rywalizacji w konsumpcji oraz fakt, że może być konsumowane jednocześnie przez wiele podmiotów bez przeszkadzania sobie wzajemnie, a równocześnie nikt nie może być wyłączonej z jego konsumpcji.

W sytuacji, gdy dobro publiczne zostało już wytworzone nie ma możliwości zabronienia komukolwiek jego konsumpcji, co rodzi pokusę jazdy na gapę¹³ – konsumpcji bez wnoszenia opłat. Niemożność wykluczenia wynika z przyczyn prawnych, technicznych (np. każdy odnosi korzyści z wiedzy, iż jego sąsiad zawsze mówi prawdę i nie ma szans technicznych zabronić komukolwiek odnoszenia tych korzyści) i/lub ekonomicznych (nieopłacalność wprowadzenia bramek wjazdowych na ulice miasta).

Brak rywalizacji i niemożność wykluczenia są kategoriami zbieżnymi, ale nie tożsamymi. Tabela 1 zawiera przykłady dóbr posiadających różne kombinacje obu tych cech.

¹¹ Dobra prywatne – to dobra, których konsumpcja jednej osoby wyklucza ich konsumpcję przez inne osoby.

¹² Dobra publiczne – to dobra, których konsumpcja jest możliwa przez wiele osób równocześnie i nikt nie może z niej być wyłączonej.

¹³ Jazda na gapę to ujawnianie przez konsumenta siły preferencji odnośnie pożądanego poziomu konsumpcji dóbr w nadziei na uzyskanie dostępu do tej konsumpcji bez partycypacji w kosztach wytworzenia tegoż dobra.

Tabela 1. Charakterystyka dóbr publicznych.

	Rywalizacja w konsumpcji		
		nie	
Możliwość wykluczenia pewnych osób z konsumpcji	tak	odzież, jedzenie, nieruchomości (A)	latarnie morskie, sygnał radiowy, sygnał TV (B)
	nie	czyste powietrze, drogi publiczne (C)	obrona narodowa, uczciwość, bezpieczeństwo, (D)

Źródło: opracowanie własne.

Dobra typu A to dobra prywatne. Dobra D to czyste dobra publiczne. Dobra C to najczęściej wspólne zasoby, a dobra B to tzw. dobra klubowe, obie kategorie to niedoskonałe dobra publiczne lub mieszane dobra publiczne, najczęściej występujące w realiach życia gospodarczego.

W rzeczywistości istnieje bardzo mało dóbr mających w pełni publiczny charakter. Najczęściej w literaturze podawany jest przykład latarni morskiej lub publicznej TV, której sygnał może odbierać każdy. Gdy sygnał latarni zostanie zapalony, „konsumują” go wszystkie statki przepływające w jego zasięgu, nie można tego nikomu zabronić, a latarnika nic nie kosztuje wysłanie sygnału do następnego pojawiającego się na horyzoncie statku. Latarnia i publiczna TV nie mają jednak charakteru publicznego ze swojej natury. Telewizja może wprowadzić dekodery, a latarnia przejść na sygnał radiowy, do odbioru którego wymagane będą specjalne urządzenia. W obu jednak przypadkach zachowana zostanie cecha braku rywalizacji. Często jako dobra publiczne podaje się piękne widoki, ulice miast, wystawy sklepowe (wrażenie artystyczne) itp. Rzeczywiście w tym przypadku trudno mówić o możliwości wyłączenia kogokolwiek z ich konsumpcji, jednak rosnące zagęszczenie lub koszty pokonania przestrzeni sprawiają, że ich konsumpcja będzie wiązała się z pewnymi kosztami. Przykładem może być park, który zapewnia użytkownikowi wysoki poziom użyteczności niezależnie od tego, czy konsumuje on te dobro w towarzystwie pięciu czy stu osób; przekroczenie jednak granicy 10 tys. osób drastycznie by ów poziom ograniczyło. Nawet w przypadku ochrony wojskowej kraju, wielkość optymalna wydatków zależy od liczebności danego narodu. Można więc mówić jedynie o dobrach mniej lub bardziej publicznych.

Mishan (1969), ze względu na kryterium swobody decydowania o ilości konsumowanych dóbr, wyróżnił dobra publiczne obligatoryjne i fakultatywne. Te pierwsze, np. obrona narodowa, musimy konsumować, w przypadku tych drugich (drogi) mamy pewien wybór. Jak zauważają Bury, Markowski i Reguński (1993, s. 54) „dobra użytkowane kolektywnie na obszarach jednostek osadniczych należą przede wszystkim do dóbr fakultatywnych. Jako przykładowe można wymienić: drogi, autostrady, parki, place, centra handlowe i usługowe, czytelnice i biblioteki publiczne, tereny rekreacyjne i sportu masowego, obiekty służby zdrowia itp.”

Należy jednak zwrócić uwagę, że kolektywność użytkowania nie zawsze wynika z tego, iż dane dobro w dużej mierze spełnia kryteria mieszanego dobra publicznego. Przykładem jest szkolnictwo czy służba zdrowia, gdzie zarówno istnieje rywalizacja w konsumpcji jak i możliwość wyłączenia (prywatne szkoły i szpitale). Powszechność konsumpcji tych usług (tzn. przymusowość ubezpieczeń zdrowotnych i obowiązków szkolny) wynika z faktu, iż usługi

te plasują się bardzo wysoko w systemie wartości społeczeństw europejskich – są to tzw. dobra społecznie pożądane (ang. *merit goods*) zdefiniowane po raz pierwszy przez Richarda Musgrave’a (1959, s.13–15)¹⁴. Korzystanie z takich dóbr czy usług dobrze służy rozwojowi społeczeństwa (np. wzrost wykształcenia) i poszczególnych jednostek, innymi słowy korzyści z nich dla społeczeństwa są większe niż dla jednostki. Stąd jednostka kierująca się swoim egoizmem (*homo oeconomicus*) nabywałaby te dobra i usługi w suboptymalnej (zbyt małej) ilości.

W przypadku dóbr publicznych istnieją bardzo silne bodźce do nieujawniania przez jednostki swoich prawdziwych preferencji. Sytuację tę można opisać przy wykorzystaniu matrycy wypłat Nasha (1950), czyli teoria gier¹⁵. Załóżmy, iż Sawa i Wars żyjący w średnio-wiecznym grodzie mają majątek warty 500 guldenów i aby się zabezpieczyć przed Wikingami powinni łożyć na utrzymanie murów i drużyny zbrojnej. Oprócz nich w tej samej sytuacji jest jeszcze 9 innych kupców. Zdyskontowana na okres bieżący opłata za obronę w całym cyklu życia wyniesie 100 guldenów od kupca. Możliwe są następujące rozwiązania: Sawa wraz z Warsem (a także inni) nie płacą i są obrabowani przez napastników (A), jedynie Wars lub Sawa nie płaci ale mury powstają – płacący muszą jednak wnieść nieco większy wkład (B i C), oraz wszyscy solidarnie płacą i mury powstają. Matryca wypłat owych czterech sytuacji zawarta jest w tabeli 2.

Tabela 2. Matryca wypłat.

		Sawa	
		Nie płaci	Płaci
Wars	Nie płaci	(0), (0) (A)	(390), (500) (B)
	Płaci	(500), (390) (C)	(400), (400) (D)

Źródło: opracowanie własne.

W sytuacji A Wars i Sawa tracą wszystko. Ich majątek wynosi 0. W sytuacji B Wars płaci 110 guldenów (musi wypełnić lukę z powodu braku wpłaty Sawy) a jego majątek spada do 390 guldenów (a Sawy majątek to nadal 500 guldenów). Odwrotnie jest w sytuacji „C”. Natomiast w sytuacji „D” wszyscy płacą na obronę po 100 guldenów i ich majątek spada do 400 guldenów.

W omawianym przykładzie preferencje Warsa są następujące:

$C > D > B > A$

a preferencje Sawy:

$B > D > C > A$

W efekcie Wars wybierze C, Sawa B i obrona nie dochodzi do skutku, mimo że w obu zestawach preferencji A jest mniej pożądane od D. Oba partnerom tej gry nie opłaca się jednak tego faktu ujawniać. Ich strategią jest jazda na gapę. Dlatego też, w wyniku swobodnej gry sił rynkowych, może nie dojść do nabycia usługi „bezpieczeństwo”. Potrzebny jest więc wybór kolektywny, tj. ingerencja władzy państwowej. Tego nie może uczynić doskonale egoistyczna

¹⁴ Dobra społecznie pożądane – to dobra, o których społeczeństwo sądzi, że każdy powinien je posiadać bez względu na to, czy tego pragnie czy też nie.

¹⁵ Teoria gier zajmuje się badaniem optymalnego zachowania w przypadku konfliktu interesów.

jednostka. Decyzję taką musi podjąć cała grupa/społeczność lub wybrani jej przedstawiciele, kierujący się interesem grupowym.

Wśród wielu decydentów, a także w środowiskach ekonomicznych utarło się więc przekonanie, że podaż dóbr publicznych powinna być określana przez mechanizmy wyboru publicznego, a same dobro powinno być produkowane także w sferze publicznej. Poniżej zaprezentowanych jest kilka przykładów odmiennych poglądów i opcji.

Teoretycznie możliwe jest także skonstruowanie mechanizmów rynkowych zmuszających do ujawniania preferencji w zakresie dóbr publicznych bez uciekania się do ingerencji państwa i do skomplikowanego systemu podatkowego. Załóżmy, że są spełnione następujące warunki:

- producent dobra publicznego zna krzywą popytu każdej osoby na dobro publiczne, posiada informację jak wiele każdy konsument jest skłonny zapłacić za dodatkową jednostkę dobra publicznego (np. system jednoczesnych negocjacji, ze wszystkimi zainteresowanymi),
- nie ma możliwości transferu dóbr publicznych między osobami,
- istnieje możliwość wyłączenia osób nie płacących za dobro publiczne z jego konsumpcji.

W tej sytuacji rynek może wymusić efektywny, czyli optymalny poziom podaży dóbr publicznych, na zasadzie doskonałego różnicowania cen. Jest to koncepcja Lindahla, ciekawa od strony poznawczej, ale praktycznie trudna do realizacji ze względu na pierwsze założenie.

W literaturze często jest cytowany przykład eksperymentu z żetonami T.S. McCaleba, R.E. Wagnera (1985) oraz G. Marwella i R. Amesa (1981). Grupa osób otrzymała pewną pulę żetonów, które można było inwestować w „interes indywidualny”, bądź w „interes grupowy”. Interes indywidualny dawał niewielki przychód niezależnie od zachowania innych członków grupy. Interes grupowy natomiast zapewniał wyższy przychód, który jednak był dystrybuowany równo pomiędzy wszystkich członków grupy. W tej sytuacji z punktu widzenia grupy najkorzystniejszym byłoby zainwestowanie wszystkich żetonów w interes grupowy. Jednostka zyskiwała natomiast, gdy sama zainwestowała jedynie w interes prywatny, a wszyscy inni w interes grupowy. Najmniejsze zyski przynosiła sytuacja zainwestowania wszystkich żetonów w interesy prywatne. Wyniki eksperymentu pokazały, że ludzie średnio 40–60% swoich zasobów inwestowali w interes grupowy, który należałoby traktować jako typowe dobro publiczne. W ten sposób zakwestionowane zostało stwierdzenie, że w przypadku dóbr publicznych rynek nie zapewni, bez pomocy państwa, ich podaży. Z drugiej strony, powtarzanie opisanego powyżej eksperymentu przez te same osoby prowadziło do spadku ilości żetonów inwestowanych w interes grupowy. Oznacza to, że w miarę uczenia się i przyswajania reguł gry, uczestnicy eksperymentu coraz łatwiej nabywali umiejętności jazdy na gapę, czyli nieujawniania swoich rzeczywistych preferencji. Ponadto podaż dóbr publicznych z reguły osiągała jedynie 50% poziomu optymalnego. Zjawisko to zostało nazwane „niepełną lub słabą” jazdą na gapę. Możliwość porozumiewania się uczestników w toku eksperymentu prowadziła natomiast do wzrostu poziomu inwestycji i „prospołecznych zachowań”.

Powyższe rozważania pokazują, że podaż dóbr publicznych zapewniana przez państwo wcale nie musi być jedyną alternatywą. Możliwy w tym zakresie jest jakiś kompromis między podażą stymulowaną przez rynek a podażą regulowaną przez państwo. Istnieje w tym zakresie spora doza substytucji. Wystarczy rozważyć przykład bezpieczeństwa, które może być zapewnione przez policję i/lub też przez straż sąsiedzką powstałą na zasadzie prywatnej

umowy. Każda z alternatyw, tzn. zapewnienie dóbr publicznych przez państwo lub przez rynek, ma swoje plusy i minusy:

- Podaż państwowa jest zwykle bardziej egalitarna, co oznacza, że rzadsze są mechanizmy wyłączenia grup i osób z konsumpcji danego dobra. Nie ma konieczności prowadzenia żmudnych negocjacji, a koszty rozkładają się w równych proporcjach na wiele osób.

- Rynekowa regulacja podaży dóbr publicznych ułatwia natomiast zaspokojenie różnorodności gustów klienta, łatwiejszą czyni dywersyfikację owych dóbr, zmniejsza bodźce do korupcji i zwiększa kontrolę odbiorcy nad jakością finalnego produktu, często też uwalnia podatkobiorcę od dyktatu i kosztów skostniałej administracji publicznej.

W powyższych rozważaniach nie pojawił się argument kosztów produkcji. Te bowiem nie zależą od mechanizmu regulującego podaż dóbr, lecz od producenta i stopnia, w jakim poddany on jest presji konkurencyjnej. Powszechnie panuje przekonanie, znajdujące empiryczne potwierdzenie, że sektor państwowy produkuje dobra wszelkiego rodzaju mniej efektywnie niż sektor prywatny, operujący na konkurencyjnym rynku. Nie istnieje jednak przymus zamawiania dóbr publicznych wyłącznie w sektorze państwowym. Dopóki na danym rynku panuje konkurencja, dopóty zamawianie dóbr publicznych w sferze prywatnej przynosić może budżetowi i konsumentom spore oszczędności. Reasumując należy stwierdzić, że regulacja administracyjna (państwowa) podaży dóbr publicznych spokojnie może iść w parze w wielu dziedzinach z prywatną produkcją owych dóbr, co nie ma żadnego znaczenia dla poziomu podaży, tak długo jak długo stroną „zamawiającą” jest administracja publiczna, a nie indywidualni konsumenci¹⁶.

3.4. EFEKTY ZEWNĘTRZNE

W tym opracowaniu kategoria efektów zewnętrznych będzie zawężona do tych, które nie są przekazywane przez rynek (cenę)¹⁷. Są to efekty realne bądź technologiczne (Scitovsky, 1954). Oznaczają one, iż działania jakiegoś konsumenta bądź producenta wpływają bezpośrednio na koszty lub korzyści innych, nie związanych z nim przez transakcje rynkowe konsumentów lub producentów (szerzej zob. Markowski 1999, s. 59–60).

¹⁶ Jak opisuje Rosen (2004) P. Kemper i J. Quigley zebrali dane dotyczące kosztów wywozu śmieci i struktury własności przedsiębiorstw asenizacyjnych w szeregu miast stanu Connecticut. Okazało się, że usługi świadczone przez niezależne, związane z miastem kontraktem firmy prywatne były o 30% tańsze od usług firm komunalnych. Natomiast w przypadku ustalania ceny usług asenizacyjnych bezpośrednio na rynku koszty te były o 30% wyższe od kosztów firm komunalnych. Kluczem do zrozumienia fenomenu „drogich” firm prywatnych jest struktura rynku. Wysoka cena wynikała zdaniem autorów ze zmoły typu umowy dzentelmeńskiej. W ten sposób przedsiębiorstwa wykorzystywały rentę oligopolu. System kontraktowania natomiast z założenia wymagał istnienia rynku konkurencyjnego. Dlatego w przypadku produkcji dóbr publicznych najważniejsza nie jest forma własności, lecz stopień konkurencyjności rynku, na którym dane dobro podlega wymianie.

¹⁷ Efekty zewnętrzne to materialne i niematerialne produkty jakie pewien podmiot (odbiorca) otrzymuje ze swego otoczenia, bez rekompensowania z jego strony kosztów ich wytwarzania, przy założeniu, iż odbiorca nie jest w stanie kontrolować i oddziaływać na ten proces (Bury, Markowski, Reguński 1993, s. 56).

Efekty zewnętrzne są wynikiem (Bury, Markowski, Regulski 1993, s. 56):

- a) powstawania różnych ubocznych produktów w podstawowych procesach produkcji i konsumpcji,
- b) odchylenia się cen od krańcowych społecznych kosztów produkcji,
- c) celowego działania władz administracyjnych w przypadku dostarczania dóbr publicznych czy społecznie pożądanых,
- d) świadomego ograniczania mechanizmu rynkowego przez administrację publiczną celem stworzenia pewnym podmiotom lepszych warunków (np. przez cła, ceny minimalne czy maksymalne).

Efekty zewnętrzne mogą być pozytywne lub negatywne w zależności od tego jak wpływają na poziom użyteczności konsumentów czy też na koszty produkcji. Na przykład park botaniczny lub piękny krajobraz to pozytywny efekt zewnętrzny dla jego użytkowników. Natomiast ład przestrzenny, to pozytywny efekt zewnętrzny (dobro publiczne obligatoryjne, tworzące silne efekty zewnętrzne) w sensie dynamicznym, ale nierzadko negatywny efekt zewnętrzny dla konkretnego inwestora w okresie krótkim.

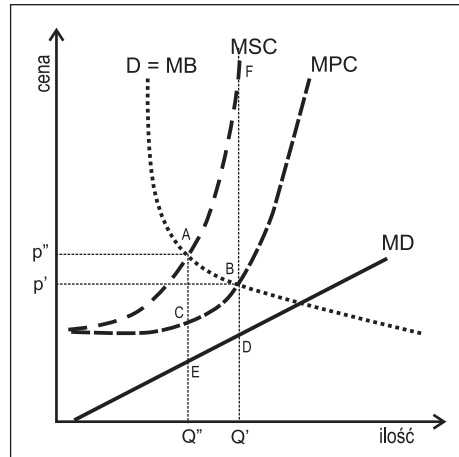
Rozważmy przykład negatywnego efektu zewnętrznego. Sawa założyła nad strumieniem garbarnię skór, zrzucając odpady do tegoż strumienia. Uniemożliwi to Warszawowi codzienne łowienie ryb, a osiągnąony przez niego poziom użyteczności spadnie. Pomimo tego nie wystąpią zmiany cenowe zmuszające Sawę do ograniczenia zrzutu ścieków. Rynek nie zareaguje na obniżenie poziomu użyteczności Warsa. Sytuacja ta stanowi typowy przykład negatywnego efektu zewnętrznego.

W powyższym przykładzie czysta woda, podobnie jak praca, nieobrobione skóry, chemikalia czy teren, na którym stanęła garbarnia stanowią nakłady niezbędne do wyprodukowania finalnego produktu. Za wszystkie czynniki produkcji i surowce Sawa musiała zapłacić, oprócz wody. Chociaż woda z punktu widzenia społecznego stanowi cenny i rzadki zasób, dla Sawy jest ona darmowa i nic nie skłania Sawy do racjonalnego jej używania. Zerowa ceny wody, zdaniem ekonomistów, wynika z braku jej właściciela, poszukującego dla swego zasobu najbardziej produktywnego zastosowania.

Nie zawsze jest możliwe jasne określenie wiązki praw własności. Załóżmy, że Wars sprowadził pszczoły do swojego sadu, co wydatnie poprawiło produktywność drzew owocowych. Pszczoły te jednak latają również do sadu Sawy. Czy Wars ma prawo naliczyć Sawie opłatę za usługę świadczoną przez jego pszczoły, nawet w wymiarze mniejszym niż krańcowy produkt wytworzony przez robotnice z jego uli w sadzie Sawy? Albo rozważmy sytuację efektów zewnętrznych tworzonych przez powszechną uczciwość ludzi. Pozwoliłoby to wyeliminować nakłady na system penitencjarno-represyjny. Jak w tym przypadku określić wiązkę praw własności do dobra „uczciwość”?

Opisaną wcześniej sytuację Warsa łowiącego ryby i Sawy zanieczyszczającej rzekę ilustruje rycina 7. Na osi poziomej zaznaczona jest wielkość produkcji skór wyprawionych w garbarni Sawy. Oś pionowa jest denominowana w jednostkach pieniężnych. Prosta D obrazuje krańcowe korzyści odnoszone przez społeczeństwo z produkcji każdego kolejnego tuzina skórek. Załóżmy, aby nie wnikać w niuanse różnych form konkurencji, że te korzyści przekładają się bezpośrednio na przychody (korzyści) Sawy, czyli że prosta D obrazuje przychód Sawy z każdego sprzedanego tuzina skórek (tzw. przychód krańcowy).

Przyjmujemy założenie, że korzyści krańcowe maleją wraz ze wzrostem produkcji. Poziom kosztów ponoszonych przez Sawę jest obrazowany krzywą MPC ($MPC = S$) – krańcowych kosztów prywatnych. Zakładamy, że koszty krańcowe rosną wraz ze wzrostem produkcji. Wraz ze wzrostem produkcji rośnie również wielkość zrzutów nieczystości do strumienia. Poziom strat, jakie ten proces wywołuje (poziom strat krańcowych ponoszonych przez Warsę w wyniku zanieczyszczenia strumienia) obrazuje krzywa strat krańcowych MD (strat Warsa wynikających ze wzrostu produkcji garbarni o jednostkę). Krzywa ta ma charakter rosnący – poziom strat krańcowych ponoszonych przez Warsę rośnie wraz z poziomem zanieczyszczenia. Sawa rozwija produkcję skór aż do poziomu Q' – zrównania swoich korzyści i kosztów krańcowych (przecięcie się krzywej prywatnych kosztów krańcowych z krzywą korzyści krańcowych). Poziom produkcji Q' nie jest optymalny, gdyż przychód nie pokrywa rzeczywistego kosztu ponoszonego przez społeczeństwo. Koszty te stanowią bowiem sumę kosztów prywatnych Sawy i kosztów, jakie ponosi społeczeństwo (Warsa) w wyniku efektów zewnętrznych. Obrazuje to krzywa krańcowych kosztów społecznych MSC (dla każdego poziomu produkcji $MSC = MPC + MD$). Krańcowe koszty społeczne w pewnym przedziale ($Q'Q''$) są większe od korzyści krańcowych Sawy. Optymalna byłaby więc produkcja skór na poziomie Q'' . W tej sytuacji produkowane byłyby tylko skóry, których koszty nie przewyższają korzyści.



Ryc. 7. Negatywne efekty zewnętrzne.

W przypadku efektów zewnętrznych rynek nie jest więc w stanie zapewnić optymalnego poziomu produkcji. Negatywne efekty zewnętrzne sprawiają, iż rynkowy poziom produkcji jest większy od optymalnego. Zaproponowany model pozwala również zmierzyć korzyści z eliminacji negatywnych efektów zewnętrznych. Ograniczenie produkcji z Q' do Q'' spowoduje utratę przez Sawę korzyści netto równych obszarowi $ABQ'Q''$. Wytworzenie powyższych korzyści kosztowałoby Sawę $CBQ'Q''$. Korzyści netto utracone przez Sawę wynoszą więc ABC . Jednocześnie zmniejszenie produkcji ograniczy straty Warsa o wielkość obrazowaną obszarem $EDQ'Q''$. Skoro: $MSC - MPC = MD$, czyli $Q'D = BF$ lub $Q'E = CA$, to obszar $EDQ'Q''$ jest równy obszarowi $ACBF$. Zmniejszenie produkcji w tej sytuacji powoduje, że w sumie społeczeństwo jest na plusie, gdyż Warsa więcej zyskuje niż Sawa traci.

Rozumowanie ekonomistów może wydawać się paradoksalne. Optimum nie wymaga całkowitej rezygnacji z zanieczyszczania strumienia. Racjonalni decydenci porównują straty i korzyści każdej decyzji. Problemem ekonomicznym nie jest więc wprowadzenie zakazu emisji zanieczyszczeń, ale określenie ich pożądanego, z punktu widzenia społecznego, poziomu. Poziom ten zależy odwrotnie proporcjonalnie od tego, jak duże korzyści Warsa czerpie z łowienia ryb w strumieniu, to jest, ile jest on skłonny zapłacić za ową możliwość. Im więcej Wars skłonny byłby zapłacić, tym większe wartości przybierze krzywa MD dla danego zrzutu

zanieczyszczeń Sawy. Można sobie wyobrazić, że straty te są na tyle duże, iż przekraczają korzyści z produkcji skór. Wtedy trzeba byłoby garbarnię zamknąć. W przypadku jednak, gdyby to był jedyny tego typu obiekt w kraju, korzyści z produkcji skór byłyby na tyle duże, iż decyzja taka nie miałaby racji bytu.

Pojawia się jednak problem właściwej wyceny straty społecznej. Po pierwsze, nie są znane pełne konsekwencje wielu zanieczyszczeń. Przykładem może być efekt cieplarniany, gdzie specjaliści spierają się o konsekwencje emisji każdej dodatkowej jednostki CO₂. Po drugie, nie ma zgodności jak wymierzyć w pieniądzu fizycznie wyszacowane straty ponoszone przez społeczeństwo, tzn. jak zmierzyć skłonność Warsa do sfinansowania restytucji stanu pełnej lub niepełnej czystości strumienia. Wydaje się np., że ludzkie życie jest bezcenne, a jednak ludzie często ryzykują je, aby zwiększyć swoje dochody. W ten sposób je w pewnym sensie wyceniają. Tylko czy ta wycena jest miarodajna?

Powyższa analiza dotyczyła okresu krótkiego. W okresie długim możliwa jest zmiana technologii produkcji skór na proekologiczną. Zmuszenie Sawy do płacenia krańcowych kosztów społecznych (a nie tylko prywatnych) spowoduje wzrost jej zainteresowania budową oczyszczalni ścieków, która w tej sytuacji może stać się tańszą alternatywą produkcji skórek. Zmiana technologii będzie możliwa jedynie wtedy, gdy przyrost kosztów nie przekroczy poziomu strat społecznych, które Sawa musi obecnie pokrywać na równi z kosztami prywatnymi. W przeciwnym razie Sawie nie będzie się opłacało budować oczyszczalni, lecz będzie wolała ponosić koszty równe krańcowym kosztom społecznym MSC. Jeśli znana jest i wyszacowana wielkość strat, to w celu zapewnienia optimum, w sytuacji negatywnych efektów zewnętrznych, można wykorzystać następujące narzędzia: opodatkowanie, subsydium, giełda zezwoleń na tworzenie negatywnych efektów zewnętrznych, ustanowienie wiązki praw własności, system negocjacyjny, regulacja administracyjna.

3.4.1. Opodatkowanie

Najbardziej oczywistym rozwiązaniem problemu zatrucia strumienia przez Sawę byłoby nałożenie podatku „ekologicznego” na produkcję skór. Podatek taki nosi miano podatku Pigou (t). Podatek Pigou jest równy co do wartości stracie krańcowej dla poziomu optymalnego Q ($t = Q'E$) i jest nakładany na każdą jednostkę produkcji (w omawianym przykładzie na każdy tuzin wygarbowanych skór). W efekcie podatku krzywa prywatnych kosztów krańcowych Sawy przesunie się w górę o wektor równy wielkości podatku t . Nowa krzywa ($MPC + t$) przetnie krzywą korzyści krańcowych dokładnie w punkcie A, co zapewni optymalny poziom produkcji.

Podatek Pigou cechują wszelkie wcześniej opisane problemy związane z trudnościami szacowania krzywej straty krańcowej. Złe oszacowanie tych strat uniemożliwia nałożenie właściwego podatku i osiągnięcie optimum.

Alternatywą podatku Pigou może być sprzedaż na przetargu (giełda lub aukcja pozwoleń na trucie). Czyni tak np. Austria wobec ciężarówek przejeżdżających przez Alpy. Z punktu widzenia ekonomicznego system ten działa jak podatek, gdyż nakłada na producenta dodatkowy koszt. Pozwala on jednak na precyzyjne ustalenie dopuszczalnego poziomu

zanieczyszczeń, podczas gdy podatek takiej gwarancji nie daje. Zachęca jednak do zachowań strategicznych.

3.4.2. Subsydium

Przy założeniu stałej ilości przedsiębiorstw tworzących negatywny efekt zewnętrzny, optimum może być także osiągnięte poprzez ich subsydiowanie. Subsydium d wypłacane producentowi za każdą jednostkę niewyprodukowanego produktu powinno być równe co do wielkości podatkowi Pigou ($t = d$). Subsydium działa tak jak podatek, gdyż przesuwają w górę krzywą kosztów krańcowych prywatnych o wielkość subsydium (d). Dla producenta kosztem bowiem stanie się nie tylko suma nakładów, lecz także utracone subsydium. Opłaca się produkować, gdy korzyści netto z produkcji (dochód minus koszty) są większe od subsydium. Gdy są mniejsze – produkcji lepiej zaniechać i pobrać subsydium. Dotacje można stosować, gdy np. nałożenie podatku nie jest społecznie akceptowalne.

3.4.3. Teoremat Coase'a

Rozwiązaniem może też być przywrócenie praw własności do strumienia. Nie ma znaczenia, czy strumień będzie własnością Warsa czy Sawy. W pierwszym przypadku pobierze on opłatę od Sawy za jego zanieczyszczanie, w drugim wniesie on opłatę za połów ryb uwarunkowaną stanem czystości rzeki. Z punktu widzenia ekonomii (pomijamy etykę) oba rozwiązania prowadzą do tego samego efektu – stanu optimum gospodarki. Wniosek ten, od nazwiska jego twórcy, nosi miano teorematu Coase'a (1960).

Teoremat Coase'a opiera się na dwóch podstawowych założeniach: zerowych kosztach transakcyjnych (łatwość negocjacji) i jasnym określeniu źródeł i wielkości efektów zewnętrznych. Koszty transakcyjne to koszty procesu negocjacyjnego: zdobywania informacji, dogadywania się itd. W praktyce koszty te nigdy nie są zerowe, a w sytuacji, gdy efekt zewnętrzny dotyczy wielu podmiotów (np. smog obniża poziom użyteczności wszystkich mieszkańców miasta), nawet trudno sobie wyobrazić koszty organizowania się mieszkańców do wspólnych negocjacji z producentem zanieczyszczeń. W tym przypadku władza administracyjna często przejmuje na siebie rolę reprezentowania interesów mieszkańców, co czyni proces negocjacji tańszym i mniej czasochłonnym. Teoremat Coase'a działa więc najlepiej w sytuacji kilku podmiotów o równej sile przetargowej.

3.4.4. Regulacja administracyjna

Administracyjna forma regulacji, chętnie stosowana przez władze publiczne różnych szczebli, jest najostrzej krytykowana przez ekonomistów. Polega ona na nakazie zmniejszenia zanieczyszczenia do zuniformizowanego dla każdego przedsiębiorstwa standardu. W ustawodawstwie amerykańskim zaleca się np. zastosowanie najlepszej dostępnej technologii.

W prostej sytuacji pojedynczego przedsiębiorstwa, nakaz ten oznacza redukcję produkcji do konkretnego poziomu.

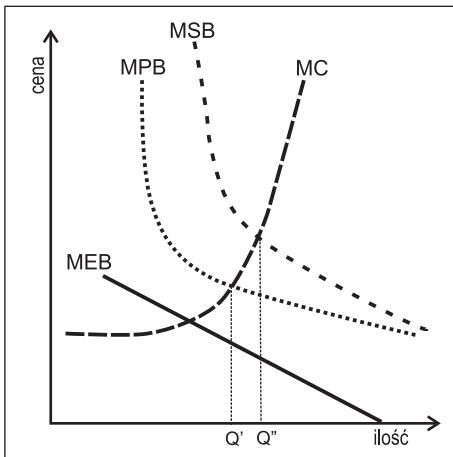
Metoda ta jest jednak zwykle nieefektywna w razie istnienia dwóch i więcej przedsiębiorstw tworzących negatywne efekty zewnętrzne. Produkcję będzie musiał ograniczyć w równym stopniu podmiot zapewniający zarówno duże jak i małe korzyści netto. Ekonomiści byłiby za większą redukcją produkcji tego ostatniego.

Intuicyjnie problem ten najłatwiej zrozumieć na przykładzie samochodów. Załóżmy, iż rząd Kanady wprowadził nakaz używania samochodów jedynie z katalizatorami. Także nabywca samochodu używanego wyłącznie na bezludnych terenach musi dopłacić kilkaset dolarów (tyle wyniesie jego strata w stosunku do sytuacji wyjściowej) a korzyść społeczna z tego posunięcia jest żadna, gdyż brak katalizatora w pełni rekompensuje dziewicza przyroda tego obszaru. Korzyści odniesione z jego montażu (mierzone spadkiem straty krańcowej) są niewspółmierne do poniesionych kosztów. Natomiast w przypadku wielkich miast nakaz taki zaoszczędzić może tysiące dolarów wydawanych na ochronę zdrowia. Czy nie lepiej więc byłoby, z punktu widzenia społeczeństwa, ustalić różne standardy emisji dla samochodów używanych na różnych obszarach? Podobnie ma się sprawa z kosztami redukcji zanieczyszczeń.

Podatki, subsydia, sprzedaż zezwoleń, zmuszają do redukcji zanieczyszczeń przede wszystkim te przedsiębiorstwa, które produkują najmniej efektywnie, tzn. przedsiębiorstwa, które tworzą najmniejsze korzyści z jednostki nakładu. Z punktu widzenia społecznego rozwiązania te minimalizują sumę utraconych korzyści związanych z ochroną środowiska. Regulacja administracyjna natomiast nie bierze pod uwagę kwestii efektywnościowych zwiększając koszty dostosowań.

3.4.5. Pozytywne efekty zewnętrzne

Przykładem pozytywnego efektu zewnętrznego (ryc. 8) może być grupa mieszkańców, która własnym sumptem urządziła tereny zielone na cele rekreacyjne w swojej dzielnicy.



Ryc. 8. Pozytywne efekty zewnętrzne.

Krańcowe koszty (MC) mają charakter rosnący, gdyż w miarę wzrostu areалу parków przystosowywane muszą być coraz mniej nadające się na ten cel tereny. Prywatne korzyści krańcowe (MPB) są natomiast malejące ze względu na spadającą użyteczność z każdego następnego urządzonego hektara parku, w sytuacji, gdy już istniejące tereny zaspokoily pierwszy głód rekreacji. Wielkość parku została wyznaczona przez przecięcie się krzywych kosztów krańcowych z krzywą krańcowych korzyści prywatnych i wynosi Q' . Do parku zaczynają jednak przybywać mieszkańcy innych dzielnic, co powoduje powstanie tzw. krańcowych korzyści zewnętrznych

(MEB). W ten sposób społeczne korzyści krańcowe (MSB) stanowią sumę prywatnych korzyści krańcowych i zewnętrznych korzyści krańcowych $MSB = MPB + MEB$.

Ze społecznego punktu widzenia optymalna wielkość parku powinna wynosić Q'' , co wynika z przecięcia się krzywej społecznych korzyści krańcowych z krzywą kosztów krańcowych. Osiągnięcie punktu optymalnego wymaga wypłacenia budowniczym parku subsydium równego krańcowym korzyściom zewnętrznym przy optymalnym poziomie produkcji Q'' . Subsydium Pigou przywraca stan optymalny.

Rynek, pozostawiony samemu sobie, w przypadku pozytywnych efektów zewnętrznych zapewnia poziom produkcji mniejszy od optymalnego. Wynika to z faktu, iż korzyści, które otrzymuje producent, nie obrazują wszystkich odnoszonych przez społeczeństwo korzyści z produkcji np. dobra zwanego „parkiem”.

3.5. PRZESTRZEŃ, PLAN I RYNEK

Zarówno rynek jak i regulacja administracyjna (polityka) decydują o zagospodarowaniu przestrzennym, tj. o alokacji przestrzeni do różnych zastosowań. Pozostawienie regulacji przestrzennej wyłącznie rynkowi prowadziłoby do efektów suboptymalnych, np. zbyt małej ilości parków, dróg, terenów zielonych i do nieładu przestrzennego. Natomiast odwrotna sytuacja, to jest całkowita eliminacja rynku prowadziłaby do braku zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, np. braku uzbrojonych działek pod budownictwo itd.

Rynek i polityka przestrzenna ściśle są ze sobą zespolone. Przykładów jest wiele, chociażby szeroko opisywany w literaturze (Gordon, Richardson, 2001) casus Portland w stanie Oregon, gdzie nastąpił wzrost cen ziemi po wprowadzeniu rygorystycznych przepisów zmierzających do bardziej efektywnego wykorzystania przestrzeni miejskiej. Doprowadziło to do wzrostu w ciągu ośmiu lat cen działek budowlanych w tym mieście o 115,2%, pomimo że Portland uznawano za jedno z najmniej przyjaznych miast w USA w zakresie dostępności ekonomicznej mieszkań (184 miejsce na 187 sklasyfikowanych miast). Była to cena zapłacona za realizację wartości „ład przestrzenny”. W długim okresie ład przestrzenny może jednak prowadzić do przyciągnięcia inwestorów oraz wysokokwalifikowanych pracowników ceniących sobie piękno krajobrazu.

Polityka przestrzenna nie może być więc prowadzona w oderwaniu od rynku i z reguły w ten czy inny sposób podlega jego weryfikacji. Owa weryfikacja może przybierać następujące formy:

- a) w okresie krótkim (równowaga cząstkowa statyczna) – głównie poprzez zmiany cen ziemi oraz związane z nimi skutki dochodowe;
- b) w okresie średnim i długim – poprzez zmiany wolumenu czynników produkcji i zmiany ich efektywności (zmiany krańcowej produktywności kapitału, napływu nowego kapitału, zmiany stopy bezrobocia itd.).

Stąd planiści przestrzenni powinni, po pierwsze, we właściwy sposób definiować rodzaj ułomności rynku, z którą próbują się zmierzyć, rozumiejąc czy jest to dobro publiczne, efekty zewnętrzne czy też niezrealizowane, ważne dla społeczeństwa wartości. Po drugie, planiści powinni stosować, jeśli jest to możliwe, adekwatne narzędzie ekonomiczne, takie jak podatki,

np. opłaty adjaceńskie czy subsydia (np. do inicjatyw lokalnych). W ten sposób, w zgodzie z logiką rynku, można prowadzić politykę ochrony krajobrazu czy sylwety miast, zapewnić właściwe *quantum* terenów rekreacyjnych, zapobiegać niekontrolowanemu rozlewowi zabudowy miejskiej czy też racjonalizować potrzeby budowy nowej infrastruktury technicznej. Jak powiada Milton Friedman nie ma darmowych obiadów, w sferze przestrzennej to oznacza, iż ład przestrzenny ma swój koszt.

BIBLIOGRAFIA

- Bury P., Markowski T., Regulski J., 1993, *Podstawy ekonomiki miasta*, Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości. Łódź.
- Coase, R., 1960, *The Problem of Social Cost*, „Journal of Law and Economics”, 1, s. 1–44.
- Czarny E., 2006, *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa.
- Gordon P., Richardson H. W., 2001, *Hayek and Cities: Guidelines for Regional Scientists*, [w:] Michael L. Lahr, Ronald E. Miller (red.), *Regional Science Perspectives in Economic Analysis. A Festschrift in Memory of Benjamin H. Stevens*, w serii „Contribution to Economic Analysis”, 249, s. 147–162.
- Kornai J., 1973, *Anti-Equilibrium Teoria systemów gospodarczych. Kierunki badań*, PWN, Warszawa.
- Markowski T., 1999, *Zarządzanie rozwojem miast*, PWN, Warszawa.
- Marwell G., Ames R., 1981, *Economists free ride, does anyone else?*, „Journal of Public Economics”, 57, s. 295–310.
- Mishan, E. J., 1969, *The Relationship between Joint Products, Collective goods, and External Effects*, „Journal of Political Economy”, May/June 1969, 77, s. 329–348.
- McCaleb, T. S., Wagner R. E., 1985, *The experimental search for free riders: Some reflections and observations*, „Public Choice”, 47, s. 479–90.
- Musgrave, R.A., 1959, *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill Book Company, New York.
- Nash, J.E., 1950, *Equilibrium Points in n-Person Games*, „Proceedings National Academy of Science”, 36, s. 48–49.
- Samuelson. P., 1954, *The Pure Theory of Public Expenditure*, „The Review of Economics and Statistics”, 36, 4. (Nov., 1954), s. 387–389.
- Smith A., 1954, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN, Warszawa.
- Scitovsky T., 1954, *Two Concepts of External Economies*, „Journal of Political Economy”, 62, 2, s. 143–151.
- Rosen H., 2004, *Public Finance*, McGraw-Hill, Irwin.

4.

EKONOMICZNA TEORIA LOKALIZACJI

4.1. APRZESTRZENNOŚĆ EKONOMII

Ekonomia odpowiada na pytania jak, co i dla kogo produkować. W tej standardowej triadzie pytań określających istotę ekonomii brakuje jednak wskazówek, gdzie produkować. I nie jest to dziełem przypadku. Ekonomia w dominującym wydaniu klasycznym słabo bowiem radzi sobie z uwzględnianiem kwestii przestrzennych. „Twierdzenia teorii ekonomii pomijające wymiary przestrzenne są niepełne i przedstawiają rzeczywistość w zbytnim uproszczeniu” (Domański 2002, s. 9). Podstawowe kategorie ekonomiczne były i nadal pozostają aprzestrzenne (zob. Ponsard 1992, s. 10–12; Krugman 1991, s. 1–11), a przestrzeń nie pojawia się w głównych modelach ekonomii jako istotna zmienna objaśniająca. W modelach tych, co najwyżej przyjmowała ona postać zmiennej egzogenicznej, np. efektów zewnętrznych. Aprzestrzenność stanowi więc istotną słabość ekonomii głównego nurtu, tej wykładanej na co dzień w większości szkół wyższych na całym świecie¹.

Jednym z głównych modeli funkcjonowania gospodarki (ryнку) jest tzw. wolna lub doskonała konkurencja. Jest to chwytna konstrukcja teoretyczna, bo na jej bazie można udowodnić, iż rynek z niewielkimi wyjątkami (tzw. ułomności rynku) jest w stanie efektywnie regulować procesy gospodarcze, to znaczy zapewnić najlepsze zaspokojenie potrzeb (popartych siłą nabywczą pieniądza) i najbardziej efektywną alokację zasobów do zastosowań produkcyjnych. Rynek w ramach przyjętych założeń prowadzi do równowagi makroekonomicznej, tzn. sytuacji, w której globalny popyt równa się globalnej podaży, nie ma przymusowego bezrobocia, cały kapitał jest wykorzystany produkcyjnie, a produkcja osiąga maksimum, tzn. poziom potencjalny – maksymalnie możliwy do wytworzenia przy danym wolumenie zasobów. Modele konkurencji doskonałej zdominowały myślenie ekonomiczne aż do połowy XX wieku. Stanowiły one obowiązujący kanon w okresie tworzenia fundamentów ekonomicznego myślenia (tzw. rewolucja marginalna w latach 70. XIX wieku) i to właśnie ich dominacja zdecydowała o tym, iż ekonomia stała się przestrzenna. Ze względu na przyjęte założenia, modele te bowiem wskazywały na konieczność doskonałego rozpraszania produkcji w przestrzeni. Zwieńczeniem procesu kształtowania się kanonu ekonomii były *Zasady ekonomiki* Marshalla (1925). Kwestie przestrzenne nie znalazły w nich swego miejsca i w ten oto sposób

¹ Pojęcie ekonomii głównego nurtu często używane np. przez Samulesona i Nordhauusa (1996, t. 1, s. 500–502; t. 2, s. 309, 314–315, 340) nie doczekało się jeszcze jasnej definicji – zob. Stankiewicz (2000, s. 390). Najczęściej obejmuje ono syntezę keynesowsko-neoklasyczną. W uproszczeniu ekonomia głównego nurtu zajmuje się zjawiskiem równowagi stacjonarnej i dynamicznej w skali mikro i makro, wykorzystując aparat pojęciowy neoklasyczny (okres długi) i keynesowski (okres krótki) – zob. Stankiewicz (2000, s. 390–399).

nie trafiły do kanonu ekonomii. Nie doszło więc do powstania „usystematyzowanej teorii ekonomii uogólniającej funkcjonowanie i rozwój gospodarki w jej zmienności przestrzennej jako systemu miejsc i obszarów powiązanych siecią oddziaływań” (Domański 2002, s. 9).

Konkurencja doskonała to model rynku, na którym występuje wielu nabywców i wielu sprzedawców, a żaden z nich nie ma wpływu na cenę, popyt i podaż (D. Begg i inni, 2003, s. 223). Na rynku doskonale konkurencyjnym cena jest „dana przez rynek” – kształtuje się w ramach mechanizmu rynkowego jako wypadkowa ofert kupujących i sprzedających. Żaden z podmiotów nie jest w stanie swoją decyzją zmienić ceny. Każda zmiana ceny powodować bowiem będzie straty dla danego podmiotu. Podwyższenie ceny powyżej ceny rynkowej skutkować będzie brakiem zainteresowania ofertą danego przedsiębiorstwa ze strony nabywców, a obniżenie zmniejszy sumę uzyskiwanych zysków w stosunku do konkurentów. Aby zaistniała konkurencja doskonała, muszą być jednak spełnione pewne założenia:

- Duża liczba sprzedających i kupujących – dzięki temu każdy podmiot ma bardzo mały udział w globalnym popycie lub globalnej podaży i tym samym pojedyncze decyzje nie mają wpływu na cenę rynkową; także ewentualne zmony producentów są na tyle utrudnione, że nieopłacalne.

- Jednorodność (homogeniczność) produktu – produkty poszczególnych producentów są identyczne, tzn. o tych samych właściwościach, w związku z czym nabywcom jest wszystko jedno od kogo kupić produkt.

- Doskonała informacja rynkowa – zarówno kupujący jak i sprzedający posiadają pełną informację o samym produkcie, jak i jego cenie – tak obecnej jak i przyszłej.

- Swoboda wejścia i wyjścia z branży, tzn. pełna mobilność czynników produkcji – nie istnieją żadne bariery wejścia ani wyjścia z branży; dzięki temu przy większym zapotrzebowaniu ze strony kupujących producenci będą mogli swobodnie rozpocząć dodatkową produkcję, zwiększając tym samym podaż, a przy zmniejszonym zapotrzebowaniu wycofać się nie ponosząc dodatkowych strat.

- Doskonała podzielność produktu i czynników produkcji – tzn. produkt może być produkowany i sprzedawany w dowolnych, nawet bardzo małych ilościach i proporcjach i jest to tak samo opłacalne jak produkcja i sprzedaż w dużych ilościach.

- Doskonała mobilność czynników produkcji – tzn. czynniki mogą być szybko i sprawnie przenoszone z jednej branży do drugiej.

- Przestrzeń jednorodna i izotropowa – tzn. wszystkie właściwości przestrzeni są w takim samym stopniu spełnione we wszystkich jej punktach (np. przestrzeń w każdym jej punkcie jest tak samo wyposażona w zasoby pracy czy kapitału) i przestrzeń jest identyczna w każdym kierunku (koszt przemieszczania jest niezależny od kierunku).

- Liniowa funkcja kosztów transportu – tzn. stałe korzyści skali w transporcie, innymi słowy jednostkowe koszty transportu (np. na 1 km) są takie same niezależnie od przebytego dystansu.

- Brak interwencji państwa – oznacza, że wyłącznie mechanizm rynkowy ma wpływ na relacje między kupującymi a sprzedającymi, w tym na cenę, rząd nie ingeruje w procesy gospodarcze, np. nie wspomaga producentów poprzez dotacje i subsydia czy zakupy rządowe.

- Zerowe koszty transakcji – podmioty nie ponoszą dodatkowych kosztów związanych z zawarciem umowy kupna–sprzedaży, jak np. uprzednie rozeznanie rynku.

Ekonomiści, którzy śladem Arrowa i Debreu (1954) starali się włączyć przestrzeń (i czas) do modeli wolnokonkurencyjnych, zakładając, że cechą charakterystyczną dobra są nie tylko jego właściwości fizyczne, ale także miejsce jego wytworzenia² w homogenicznej przestrzeni, otrzymywali rezultat implikujący zerowe koszty transportu. Oznacza to pokrycie przestrzeni nieskończoną liczbą autarkicznych punktów produkcji i wymiany tych wszystkich produktów, na które jest w danym czasie zapotrzebowanie. Tak więc próby wprowadzenia czynnika przestrzeni do wolnokonkurencyjnych modeli równowagi zakończyły się niepowodzeniem. Zdecydowały o tym założenie o doskonałej podzielności czynników produkcji, abstrahowanie od nierównomiernego przestrzennego rozkładu zasobów czy też zakładanie braku korzyści skali (jednostkowe koszty produkcji niezależne od jej wielkości). To wszystko powoduje, że lokalizacja produkcji blisko rozproszonych źródeł zbytu staje się najbardziej opłacalna. Wprowadzenie przestrzeni do modeli wolnokonkurencyjnych sprawia, że powstaje problem z wyznaczeniem jednego stabilnego wektora zmiennych zapewniających równowagę gospodarki. Stwierdzenie to nosi miano „teorematu przestrzennej niemożliwości” (*Spatial Impossibility Theorem*), a jego formalny dowód przypisywany jest Starrettowi (1978). Modele wolnokonkurencyjne nie były więc w stanie wyjaśnić, bez uciekania się do czynników egzogenicznych, przyczyn różnicowania się działalności gospodarczej w przestrzeni (szerzej Fujita, Thisse 2002, s. 25–59; Mills 1967, s. 198). Wystarczyło jednak zrezygnować z części założeń konstytuujących model konkurencji doskonałej, aby móc wprowadzić przestrzeń do modeli ekonomicznych. Tak zaczęła się rozwijać w ekonomii klasyczna (to jest oparta o logikę modeli konkurencji doskonałej) teoria lokalizacji (Blaug 1994, s. 630–632).

4.2. KLASYCZNA TEORIA LOKALIZACJI

Uwzględnienie przestrzeni rozumianej w klasycznej teorii lokalizacji jako dystansu, oznacza, że na porządku dziennym staje kwestia lokalizacji zasobów produkcji, lokalizacji popytu i kosztów ich wzajemnego oddziaływania. W tej sytuacji poszukiwanie optymalnego (statycznego) stanu gospodarki wymaga nie tylko określenia wielkości produkcji dóbr i usług (warunkującej pełne wykorzystanie zasobów), lecz także jej lokalizacji.

4.2.1. Równowaga Thüнена

Ujęcie odległości od rynków zbytu (kosztów transportu), jako czynnika warunkującego korzyści uzyskiwane z uprawy ziemi, ekonomia zawdzięcza niemieckiemu badaczowi Johannowi Heinrichowi von Thünenowi (1826). Jest on twórcą tzw. dyferencyjnej renty gruntowej zwanej też od jego nazwiska rentą Thüнена. Według tej koncepcji o wykorzystaniu przestrzeni decydowała wysokość renty, czyli przychód z produkcji rolnej pomniejszony o koszty. Teren zajmowała uprawa oferująca w danej lokalizacji rentę najwyższą. Przy założeniu stałej

² W tej konwencji takie same dobra, ale wytworzone w różnych punktach przestrzeni, należy traktować jako różne dobra.

wielkości produkcji oraz stałych kosztów produkcji na jednostkę powierzchni gruntu, niezależnie od jego lokalizacji (stałe korzyści skali, jednorodna urodzajność, brak ograniczeń ze strony zasobów produkcyjnych, które są wszędzie dostępne w tych samych proporcjach, co implikuje identyczną intensywność łączenia ziemi z innymi zasobami produkcyjnymi), głównym czynnikiem wpływającym na wielkość renty stają się koszty transportu oraz specyfika produkowanych towarów rolnych (nie trwałość przekładająca się na zysk jednostkowy bez uwzględnienia kosztów transportu). Rentę kształtuje więc odległość jaką trzeba przebyć, by spieniężyć towary oraz renta jest funkcją cech produktów znajdujących wyraz w ich zyskowności³ bez uwzględnienia kosztów transportu. Zyskowność zależy od kosztów produkcji oraz od apriorycznie wyznaczonej na rynku centralnym ceny towaru rolnego.

Koszty transportu według założeń Thünera są proporcjonalne do przebytej drogi oraz ilości/wagi transportowanego produktu (stałe korzyści skali w transporcie). Przemieszczenie dotyczy wyłącznie produktów gotowych i odbywa się tylko w jednym kierunku, to jest z miejsca wytworzenia do punktu centralnego (tzw. apriorycznie wyznaczonego rynku, który określa cenę wyrobów gotowych). W tym modelu renta jest liniową i malejącą funkcją odległości od rynku (zob. Dramowicz 1978, s. 58):

$$R_i = x(p - a) - xfd_i \text{ lub } R_i = px - c - \tau d_i$$

gdzie:

R_i – renta dyferencyjna na jednostkę gruntu (powierzchni) w miejscu i ,

p – cena dobra finalnego wytwarzanego na danym areale gruntu,

x – wielkość produkcji tego dobra na jednostkę gruntu – wydajność (stała),

c – koszt produkcji tego dobra na jednostkę gruntu (stały),

a – koszt produkcji jednej jednostki tego dobra ($c = ax$),

τ – koszty transportu x jednostek dobra finalnego wytworzonych z jednostki gruntu w miejscu i na odległość jednostkową ($\tau = fx$),

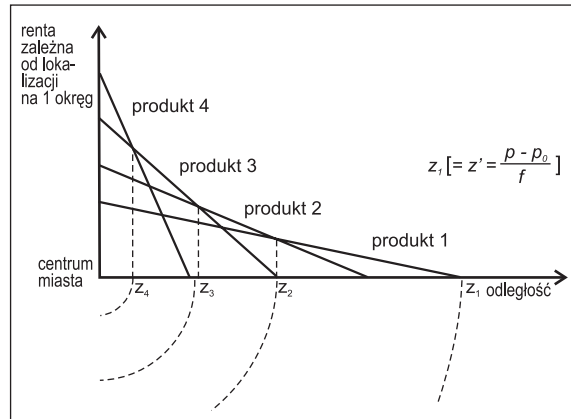
f – jednostkowa stawka transportowa,

d_i – odległość między miejscem i a rynkiem zbytu.

Thünen wykazał, że **najcięższe i najmniej trwałe, ale zarazem najbardziej zyskowne produkty rolne będą produkowane najbliżej rynku**, że odległości od rynku kształtować się będą w sposób odwrotnie proporcjonalny do owych cech produktów, tj. ich wagi i nietrwałości. W rezultacie powstaną koncentryczne w stosunku do rynku strefy (pierścienie) różnych typów gospodarki rolnej (ryc. 9). W ten sposób powstaje graficzny model, który obrazuje rozmieszczenie typów gospodarki rolnej wokół centralnie zlokalizowanego rynku.

Podstawowa idea Thünera, tj. strefowy układ (spadek intensywności rolnictwa wraz z odległością od ośrodka miejskiego), często znajduje do dzisiaj potwierdzenie. Najbliżej rynku lokuje się produkcja dóbr, dla których korzyści/zyskowność bez uwzględnienia kosztów transportu i jednostkowe koszty transportu są odpowiednio duże (gdyż dobra te są w stanie zapewnić najwyższą rentę dyferencyjną, np. produkt nr 4 z ryc. 9), tj. nachylenie funkcji renty dla tych dóbr jest najbardziej strome. Natomiast daleko od centrum lokuje się produkcja

³ Na jednostkę powierzchni.



Ryc. 9. Koncentryczne koła Thüdena: z' – granica upraw, f – przeciętne koszty transportu jednostki dobra nr 1, p – cena loco rynek (centrum miasta) jednostki dobra nr 1, p_0 – przeciętny koszt produkcji jednostki dobra (Blaug 1994, s. 623).

dóbr o niskich jednostkowych kosztach transportu i niskich korzyściach netto na jednostkę powierzchni (produkt nr 1 z ryc. 9), tj. nachylenie funkcji renty jest relatywnie niewielkie.

Warto jednak wskazać na pewne założenia upraszczające, które umożliwiły Thünenowi przeprowadzenie jego rozumowania na gruncie modeli wolnokonkurencyjnych. Po pierwsze, cena towarów rolnych jest wyznaczona z góry i nie zależy od podaży. Jest wyznaczona poza rynkiem przez koszty produkcji. Po drugie, apriorycznie został wyznaczony punkt zbytu, a jedynie produkcja może się dowolnie kształtować w przestrzeni. Rodzi to paradoks polegający na wykluczeniu producentów z roli konsumentów. Model ten nie oferuje również czynników wyjaśniających powstanie miasta jako centralnego rynku zbytu.

Wkład Thüdena w rozwój myśli ekonomicznej polega przede wszystkim na dostrzeżeniu faktu niemożliwości wyjaśniania makroekonomicznych procesów lokalizacyjnych na gruncie teorii konkurencji doskonałej bez wprowadzenia egzogenicznego czynnika zakłócającego homogeniczność przestrzeni. W jego modelu funkcję tę spełniało apriorycznie zlokalizowane miasto jako centrum wymiany. Użyteczność modelu Thüdena wynika z prostoty przyjętej w nim głównej zasady wyjaśniania procesów lokalizacyjnych – przydział przestrzeni jest regulowany poprzez względne oszczędności w kosztach transportu. Wprawdzie wydaje się, że schemat zaproponowany przez Thüdena utracił zdolność wyjaśniania procesów lokalizacyjnych we współczesnym rolnictwie⁴ (Ponsard 1992, s. 48; Kuciński 2004, s. 74), pozostaje jednak jako wzorzec myślenia o procesach lokalizacji. W szczególności nadal może być użyteczny do opisu równowagi cząstkowej wykorzystania ziemi w odniesieniu do zastosowań przemysłowych, handlowych, mieszkaniowych i innych w obszarach aglomeracji, raczej w skali mezo (aglomeracja i jej nieurbanizowane zaplecze) aniżeli w skali mikro. Adaptacji modelu Thüdena na potrzeby badania przestrzennego rozwoju monocentrycznych aglomeracji

⁴ Głównie za sprawą zmiany wagi czynników lokalizacyjnych w tym sektorze, w szczególności kosztów transportu, oraz ze względu na „zmniejszenie sezonowości rynku, zmiany charakteru popytu, wzrost skali produkcji rolniczej, stosowanie metod interwencjonizmu państwowego w sterowaniu produkcją rolną (subwencje), wzrostu udziału obszarów użytkowanych nierolniczo oraz ekspansji miast” (Kuciński, 2004, s. 75). Jednak gdy spełnione są założenia modelu, nadal dobrze wyjaśnia on lokalizację produkcji rolnej, np. w południowych Włoszech, w Bułgarii, Finlandii, Pakistanie, Nigerii, Ghanie i Urugwaju (zob. Kuciński 2004, s. 74).

dokonał Alonso (1964). Niemal natychmiast model Alonso został rozszerzony przez Millsa (1967; 1972), Mutha (1969), potem przez Fujitę (1989) oraz Anasa, Arnotta i Smalla (1998). W modelach tych zakłada się, że gospodarstwa domowe maksymalizują poziom użyteczności⁵ (U) osiąganą z konsumpcji usług mieszkaniowych (h)⁶, konsumpcji pozostałych dóbr i usług (X) przy istniejącym ograniczeniu budżetowym. Dochód (Y) jest wyznaczany egzogenicznie. Jego część jest wydawana na pokrycie kosztów dojazdu do centrum na odległość d przy założeniu stałych (τ) kosztów jednostkowych dojazdu na jeden kilometr, egzogenicznie danego poziomu (P^x) cen innych towarów i usług (parametr ten ma charakter aprzestrzenny) oraz tzw. renty rolnej, czyli renty z ziemi rolniczej na granicach miasta:

$$\text{Max } U = U(h, X)$$

przy ograniczeniu

$$Y = hP^h + XP^x + d\tau$$

gdzie:

P^h – cena jednostki usług mieszkaniowych,

P^x – jednostkowa cena innych dóbr i usług (zmienna egzogenicznie),

U – poziom użyteczności,

h – wielkość konsumpcji usług mieszkaniowych,

X – wielkość konsumpcji innych dóbr i usług,

Y – dochód,

d – odległość dojazdu do centrum,

τ – koszty jednostkowe dojazdu na jeden km.

Zakłada się także, że gospodarstwa domowe będą skłonne zapłacić najwyższą możliwą cenę za usługi mieszkaniowe pod warunkiem pozostania na niezmiennym poziomie użyteczności. Innymi słowy, marginalny wzrost kosztów dojazdu do pracy jest kompensowany przez spadek wydatków na usługi mieszkaniowe, tak aby poziom użyteczności pozostał niezmienny. Warunek ten nosi miano warunku Alonso:

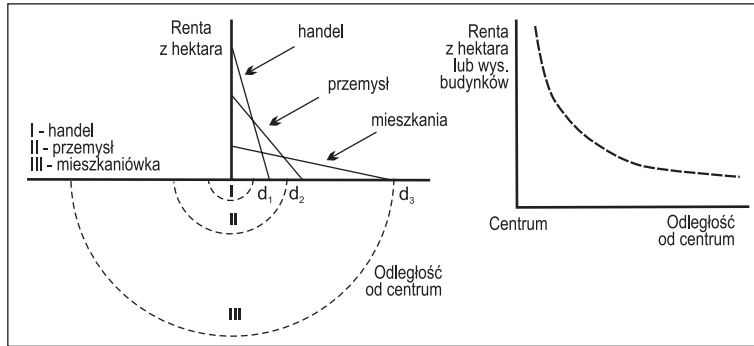
$$\Delta P^h(d) h(d) = -\tau \Delta d$$

Model pozwala określić wielkość miasta, przestrzenny rozkład rent (przestrzenny rozkład wartości gruntu), przestrzenny rozkład gęstości zaludnienia miasta. Logika modelu sprowadza się bowiem do analizy efektów kompensacyjnych występujących pomiędzy potrzebą posiadania jak największej przestrzeni do dyspozycji a minimalizowaniem kosztów dojazdu. Osiągnięty rezultat jest optymalny (zob. Mirrlees, 1972; Fujita, 1989) przy założeniu braku efektów zewnętrznych, takich jak: zatłoczenie dróg, zanieczyszczenie środowiska naturalnego, choroby cywilizacyjne, wizualna jakość otoczenia (np. krajobrazu), korzyści aglomeracyjne. Model Alonso rozwinęty współcześnie do tzw. postaci ogólnej (Generalised Thünen Models)

⁵ Jest to tzw. model miasta zamkniętego, gdzie wielkość populacji jest dana i niezmienna, a poziom użyteczności jest maksymalizowany. W innych modelach, tzw. otwartych, wielkość populacji jest zmienna, ale poziom użyteczności jest dany egzogenicznie.

⁶ Jednostką, w jakiej mierzony jest zakup usług mieszkaniowych, jest wielkość działki budowlanej. Zakłada się korelację między tą wielkością a wielkością nabywanych usług mieszkaniowych – zob. Brueckner (1978).

służy do predykcji zmian w wykorzystaniu przestrzeni wokół punktu centralnego (punktów centralnych), a więc pozwala na modelowanie zjawisk konkurowania o przestrzeń pomiędzy jej różnorodnymi zastosowaniami (ryc. 10) – szerzej zob. Konagaya (1999; 2000).



Ryc. 10. Model Alonso (1964).

4.2.2. Równowaga Webera⁷

Rozważania Alfreda Webera (1909) dotyczą wyboru optymalnej lokalizacji miejsca produkcji przemysłowej (zakładu przemysłowego) przy założeniu stałych kosztów produkcji oraz braku przestrzennej jedności pomiędzy rynkami zbytu i rynkami zaopatrzenia w nakłady⁸. Analiza Webera zmierza do określenia punktu minimalnych kosztów transportu (na jednostkę produkcji) w jednorodnej, izotropowej, ciągłej (w odniesieniu do transportu)⁹ przestrzeni euklidesowej, w której powinna lokować się produkcja przemysłowa. Jedynym czynnikiem egzogenicznym różnicującym przestrzeń jest różne wyposażenie w nakłady produkcyjne (surowce) i przestrzenne zróżnicowania wielkości popytu oraz ich wzajemne oddalenie. Koszty transportu są liniową funkcją odległości i ciężaru przemieszczanych dóbr (stałe stawki transportowe na jednostkę odległości), a siła robocza jest dostępna we wszystkich miejscach przestrzeni. Popyt jest nieelastyczny i nie zmienia się w zależności od zmian ceny czy dochodów nabywców. W rzeczywistości problem analizowany przez Webera różni się od modelu rozpatrywanego przez Thünera założeniem o wielości punktów konsumpcji, wielości źródeł energii i surowców, nieciągłości przestrzeni w odniesieniu do zjawisk produkcji i zbytu, a także założeniem istnienia korzyści zewnętrznych oraz zróżnicowanych przestrzennie kosztów pracy. Jest to również, w odróżnieniu od rozważań Thünera, model mikroekonomiczny, gdyż bada on optymalną lokalizację przedsiębiorstwa, a nie rozkład działalności gospodarczej w przestrzeni. Wspólnym dla obu modeli jest natomiast założenie

⁷ Za prekursora klasycznej teorii lokalizacji uznać należy jednak Wilhelma Launhardta – niemieckiego inżyniera i ekonomistę zajmującego się transportem kolejowym.

⁸ Badania prowadzone wraz z matematykiem George'em Pickiem.

⁹ Przemieszczenie z dowolnego punktu przestrzeni do innego dowolnego punktu przestrzeni nie wymaga jej opuszczenia.

o egzogenicznym charakterze czynników zakłócających jednorodny charakter przestrzeni, pozwalające na wyjście z wolnokonkurencyjnej pułapki przestrzennej.

Przy przyjętych przez Webera założeniach (podobnie jak u Thüнена) nie ma potrzeby rozważania strony popytowej decyzji przedsiębiorców. Optymalna lokalizacja jest dana w punkcie minimalizującym koszty transportu, w analizowanej przestrzeni euklidesowej. Model Webera sprowadza się więc do rozwiązania następującego problemu:

$$\text{Min } CT, CT = \tau m_1 d_1 + \tau m_2 d_2 + \tau m_3 d_3$$

gdzie:

CT – koszty transportu,

τ – jednostkowy koszt transportu (taryfa transportowa jest stała i jednakowa),

m_{1-2} – wielkość nakładów,

m_3 – wielkość produkcji,

d_i – odległość pomiędzy miejscem pozyskania nakładów/rynkem zbytu a optymalnym miejscem produkcji K .

Problem ten nie ma rozwiązania analitycznego, możliwe są jednak rozwiązania mechaniczne, tzw. trójkąt lokalizacyjny Varignona¹⁰ (ryc. 11), i numeryczne (iteracyjna aproksymacja wartości optymalnej)¹¹. Praktyczny algorytm rozwiązania numerycznego tego problemu został zaproponowany przez węgierskiego matematyka Endre Weiszfelda¹² w 1936¹³ roku. Rozwiązaniem jest zazwyczaj punkt przestrzeni z masą dominującą, tzn. jeśli proces produkcji zwiększa wagę produkowanego towaru (indeks materiałowy poniżej jedności), to lokalizacja zakładu przemysłowego zbliża się do rynków zbytu (lokalizacja rynkowa), natomiast jeśli w ramach procesu produkcji następuje utrata wagi wyrobu finalnego (wysoki indeks materiałowy), to lokalizacja zakładu zbliża się do rynków zaopatrzenia (lokalizacja surowcowa)¹⁴.

W modelu Webera lokalizacja jest wyznaczana poprzez kryterium minimalizacji kosztów transportu. Jednakże badane są również inne czynniki mogące determinować lokalizację produkcji, takie jak różnice w cenie siły roboczej czy też korzyści aglomeracji¹⁵. Do określania ich wpływu jest używana metoda izodapan krytycznych – konturów warstwicznych (zbiór punktów o identycznych kosztach transportu w stosunku do punktu wyjścia), która umożliwiła Weberowi analizę substytucji pomiędzy wydatkami na różne nakłady produkcyjne.

¹⁰ Rozwiązanie mechaniczne pozwala osiągnąć stabilny wynik, także dla większej liczby punktów zbytu i zaopatrzenia, jeśli tylko powstały przez ich połączenie wielobok będzie wypukły.

¹¹ Pierre de Fermat (1601–1665), autor Fermat's Last Theorem (udowodnionego dopiero w 1994 roku przez angielskiego matematyka Andrew Wilesa) rozwiązał ten problem numerycznie dla trzech punktów, tj. dla trójkąta, już w XVII wieku. Natomiast w 1882 roku, tj. 27 lat przed Weberem, rozwiązanie tego problemu odkrył także Wilhelm Launhardt, który wykorzystał minimalizowanie potencjalnej energii układu fizycznego oraz trójkąt wag i punkt biegunowy.

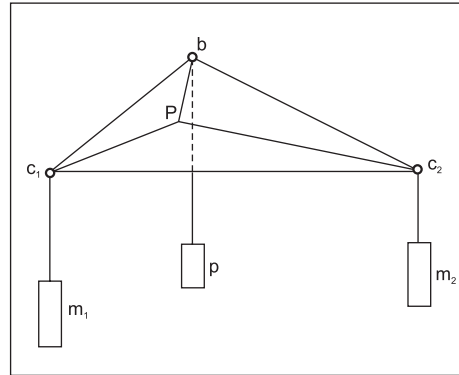
¹² Prawdziwe nazwisko Andrew Vazsonyi, obecnie emerytowany profesor Uniwersytetu San Francisco.

¹³ Niektóre źródła podają 1937 rok.

¹⁴ Innymi słowy, gdy krzywa kosztów dostawy wyrobu finalnego jest bardziej stroma niż krzywa kosztów dostawy komponentów, dominuje lokalizacja rynkowa, w przeciwnym przypadku surowcowa (Kuciński 2004, s. 81).

¹⁵ Istnienie korzyści aglomeracji w tym modelu jest w jawnej sprzeczności z założeniem o stałości współczynników technicznych, które nie powinny być stałe w przypadku pojawienia się korzyści skali.

Ryc. 11. Trójkąt lokalizacyjny Varignona: c_1 , c_2 – punkty zaopatrzenia w surowce, b – punkt lokalizacji konsumentów, p – ciężarek o wadze odpowiadającej iloczynowi ładunków odbieranych w punkcie b i jednostkowych kosztów transportu, m_1 , m_2 – ciężarki o wadze odpowiadającej iloczynowi ładunków nabywanych w punktach c_1 , c_2 i jednostkowych kosztów transportu, P – punkt lokalizacji przedsiębiorstwa przemysłowego minimalizujący koszty transportu (Leśniak 1985, s. 108).



Słabością modelu Webera jest jego cząstkowy i statyczny¹⁶ charakter. W modelu tym abstrahuje się od związków przestrzennej lokalizacji nakładów, miejsca produkcji i popytu. Nie znajdują wyjaśnienia przyczyny koncentracji popytu. Logicznym uzasadnieniem dla tego założenia byłoby przestrzenne zróżnicowanie gustów konsumentów, tzn. brak zainteresowania producentów dóbr i właścicieli nakładów użytych do ich wytworzenia konsumpcją wyprodukowanych przez siebie towarów. Weber abstrahuje także od lokalizacji siły roboczej, zakłada nieograniczoność zasobów, w efekcie nie rozpatruje substytucji nakładów na transport i cele bezpośrednio produkcyjne. Nie analizuje także czynników instytucjonalnych. Część z owych słabości modelu Webera usunął dopiero w 1935 roku szwedzki inżynier ekonomista Tord Palander (1935).

Obecnie istnieje wiele algorytmów rozwiązywania problemu weberowskiego dla m zakładów przemysłowych i n rynków zbytu (tzw. uogólniony problem Webera)¹⁷ przy różnych kryteriach optymalizacji. Oprócz minimalizowania kosztów transportu może nim być maksymalizacja dochodów, minimalizacja czasu transportu. Jednak rozważania te ze względu na cząstkowy charakter pozwalają jedynie na kierunkową predykcję realnych zmian przestrzennych (procesów lokalizacyjnych) w wymiarze ponadlokalnym. Są one natomiast użytecznym narzędziem podejmowania decyzji mikroekonomicznych przez podmioty gospodarcze w odniesieniu do ich decyzji lokalizacyjnych i jako takie są rozwijane pod nazwą badań operacyjnych. Przykładowo Seppälä (1997) prezentuje opis modelu wykorzystanego przez fińskiego państwowego dystrybutora napojów alkoholowych (przedsiębiorstwo Alko Ltd.) do symulacji zmian, jakie w lokalizacji jego punktów sprzedaży detalicznej wymusić miało zniesienie monopolu rządowego na sprzedaż napojów alkoholowych w Finlandii. Współczesne, normatywne modele lokalizacyjne różnią się znacznie od pierwowzoru Webera zakresem analizowanych zmiennych oraz dynamicznym (ewolucyjnym) charakterem, tj. uwzględnianiem zmian w otoczeniu zewnętrznym, efektów sprzężeń zwrotnych i zmian

¹⁶ Brak analizy sprzężeń zwrotnych i oddziaływania lokalizacji na siebie.

¹⁷ Pionierami analizy uogólnionego problemu Webera byli Miehle (1958) i Cooper (1963). Pierwsze algorytmy jego rozwiązania zaproponowali Scott (1971) oraz Vergin i Rogers (1967), a obecnie obowiązujące rozwiązanie zaproponował w 1992 r. Rosing (1992) przy wykorzystaniu metod programowania liniowego.

zachodzących pod wpływem modyfikacji (rozumianej jako endogeniczny proces opisywany przez model) zachowania uczestników gry rynkowej posiadających ograniczony dostęp do informacji. Część z nich skupia się nie na znajdowaniu stanów równowagi, lecz na analizie procesów decyzyjnych, tj. ścieżki zmian.

4.2.3. Analiza obszaru rynkowego i przestrzenna równowaga ogólna

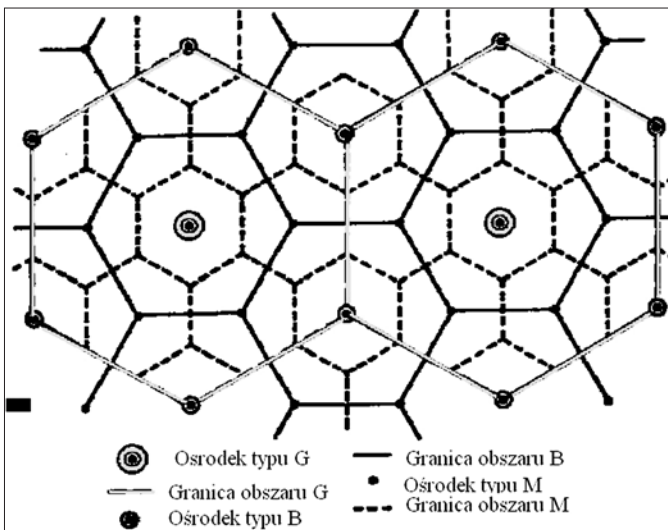
Na początku XX wieku zostały podjęte wysiłki łączenia zmiennych ekonomicznych ze zmiennymi przestrzennymi (opisującymi lokalizację) w jednolite modele statycznej równowagi ogólnej.

Pierwszych prób poszukiwania tego typu relacji można dopatrywać się w modelach analizujących obszary rynkowe lub tzw. obszary zbytu. Prekursorem w tym zakresie był niemiecki inżynier i ekonomista Wilhelm Launhardt, który w latach 80. XIX wieku uzupełnił podażową teorię lokalizacji działalności rolniczej Thünera analizą znaczenia regionów rynkowych dla lokalizacji zakładów przemysłowych (zob. Blaug 1994, s. 621–626). Jego wkład do teorii równowagi ogólnej polega na zainicjowaniu badań dotyczących optymalnych sfer zbytu rywalizujących ze sobą producentów, skupionych w konkretnych punktach przestrzeni i obsługujących przestrzennie równomiernie rozproszonych konsumentów. Model Launhardta należy do klasy modeli równowagi cząstkowej, zakłada, że rozmiary popytu w każdym punkcie przestrzeni są liniową funkcją lokalnej ceny (zależnej wyłącznie od kosztów wytworzenia produktu i jego transportu). W efekcie model ten pozwala określić granice, wzdłuż których ceny dwóch rozpatrywanych identycznych produktów (produkowanych przy różnych kosztach, w różnych apriorycznie przyjętych lokalizacjach) byłyby sobie równe po uwzględnieniu kosztów transportu, co pozwala na wyznaczenie obszaru zbytu produktu. „Mówiąc ogólnie, jeśli jakiś jeden produkt musi konkurować z wielką liczbą innych produktów pochodzących ze źródeł otaczających go ze wszystkich stron, to region rynku przybiera kształt wielokąta, którego boki muszą być liniami prostymi, tak aby przestrzeń gospodarcza była wypełniona w sposób ciągły” (Blaug 1994, s. 626–627). Tak więc to właśnie Launhardta należałoby uznać za twórcę koncepcji sześciokątnych obszarów rynkowych, znanej powszechnie z prac Christallera i Löschera.

Badania Waltera Christallera (niemieckiego geografa) przypadają na początkowe lata XX wieku. W pracy dotyczącej ośrodków centralnych w południowych Niemczech Christaller (1933) zaproponował wyjaśnienie prawidłowości rządzących przestrzennym rozkładem miast, przy wykorzystaniu dorobku teorii ekonomii. Christaller szukał przyczyn leżących u podstaw tworzenia się systemu miast (według niego miasta są to ośrodki centralne wytwarzające dobra/usługi nie produkowane na terenie otaczającego je subregionu), nie badał natomiast przyczyn istnienia pojedynczego miasta. Jego badania noszą charakter dedukcyjno-logiczny (wyniki tej dedukcji zostały zweryfikowane na podstawie danych empirycznych uzyskanych dla południa Niemiec), pozbawiony matematycznej formalizacji. W rozumowaniu Christallera najważniejszymi koncepcjami wyjściowymi są: próg (minimalna ilość konsumentów, która zapewnia producentowi opłacalność) i zasięg (maksymalna odległość ekonomiczna, jaką konsument zgadza się przebyć celem nabycia tego dobra lub, inaczej, opłacalna odległość

docierania dóbr i usług). Zauważył on, iż dla produkcji pewnych dóbr i usług (np. teatr, poczta) potrzebny jest minimalny próg, czyli pewna liczba konsumentów w otoczeniu zapewniająca opłacalność przedsięwzięcia, a zarazem dobro to może być sprzedawane, a usługa świadczona w obszarze wyznaczonym skłonnością konsumentów do dojeżdżania, np. na przedstawienia teatralne. Jeśli zasięg byłby mniejszy od progu, to producent czy usługodawca nie będzie osiągał zysku. Dobra czy usługi niskiego rzędu (np. lokalna piekarnia) mają niewielki zasięg rynkowy i niewielki próg sprzedaży, dobra i usługi wyższego rzędu nazywane przez Christallera centralnymi (np. wyższa uczelnia, samochód) mają szeroki zasięg rynkowy i wysoki próg. Dobra i usługi niskiego rzędu są sprzedawane/świadczane w dużej liczbie ośrodków, zarówno najmniejszych jak i największych, a dobra wyższego rzędu – tylko w ograniczonej liczbie ośrodków największych.

Według Christallera, optymalna struktura przestrzenna miast, tj. ośrodków centralnych, gdzie sprzedawane są dobra i świadczone usługi o ponadlokalnym zasięgu, minimalizująca liczbę miast, przy której cały obszar jest zaopatrzony we wszystkie dobra i usługi (zasada zaopatrzenia), ma charakter sieci heksagonalnej¹⁸. Sieci tego typu o różnej randze przenikają się wzajemnie, a ich liczba zależy od tzw. poziomów hierarchii (rangi) poszczególnych dóbr/ usług charakteryzowanych przez ich odmienny zasięg rynkowy i odmienny próg (ryc. 12).



Ryc. 12. Heksagonalne obszary uzupełniające w systemie ośrodków centralnych Christallera według zasady zaopatrzenia. Oznacza ona, iż wszystkie części kraju są zaopatrywane we wszystkie możliwe dobra i usługi centralnie przez możliwie najmniejszą ilość ośrodków centralnych (Christaller (1963).

Ośrodki typu G na rycinie 12 zapewniają paletę wszystkich dóbr i usług centralnych, ośrodki typu B zapewniają dobra i usługi centralne o mniejszym progu i zasięgu, a ośrodki

¹⁸ Inne struktury przestrzenne wymagają większej liczby miast do obsługi danego obszaru.

typu M jedynie dobra i usługi o niskim progu i zasięgu. W oryginale (Christaller, 1963) autor zakładał istnienie 5 klas ośrodków centralnych (od G do M), przy czym zasięg rynkowy miejscowości M wynosił 4–7 km. Christaller wyróżnił także miejscowości H o zasięgu rynkowym do 3 km, ale nie zaliczył ich do ośrodków centralnych.

Christaller rozpatrywał także wpływ na przestrzenne rozmieszczenie miast innych czynników, takich jak istniejące zagospodarowanie przestrzenne (linie komunikacyjne) czy czynniki administracyjne, nie uwzględniał natomiast aspektów historycznych, politycznych i kulturowych. W rozumowaniu Christallera widoczne są istotne założenia ekonomii neoklasycznej, a więc: pełna racjonalność zachowania konsumenta, doskonała informacja, jednorodność przestrzeni, proporcjonalny do odległości koszt przemieszczania. Pewnym *novum* jest natomiast nacisk na korzyści skali (tzw. minimalny próg produkcji) i założenie, by korzyści te przekraczały koszty transportu. Myśl Christallera do dziś jest żywa wśród ekonomistów zajmujących się badaniami przestrzennymi, np. w projektach ESPON).

Zasługą Torda Palandera (1935) jest natomiast połączenie analizy obszarów podaży (Weber i Thünen) z analizą obszarów rynków zbytu. Jego analiza obszarów rynkowych zmierza do określenia zasięgu handlowego poszczególnych przedsiębiorstw. Ten zasięg, a więc wielkość obszarów rynkowych obsługiwanych przez poszczególne przedsiębiorstwa – niemające jednak (jak u Christallera) pozycji monopolistycznej (wyłącznej, bez konkurencji ze strony innych), lecz konkurujące na zasadach konkurencji niedoskonałej – ma wpływ na wielkość sprzedaży i ceny towarów. Kluczowym elementem rozumowania Palandera jest określenie przestrzennego zróżnicowania cen w warunkach duopolu¹⁹, których wysokości i stabilność zależy od polityki stosowanej przez producentów.

Za pierwszego twórcę ogólnej teorii gospodarki przestrzennej uznaje się jednak niemieckiego ekonomistę Löschę (1940), którego model w latach 60. XX wieku został zoperacjonalizowany przez Tinbergena (1961) i Bosa (1964). „U Löschę obecne są wszystkie główne elementy klasycznej teorii lokalizacji: Thüenowska analiza regionów produkcji obsługujących „punktowy» rynek, Launhardtowska analiza „punktowej» produkcji obsługującej region rynkowy, teoria Webera uzależniająca wybór minimalizującego koszty usytuowania zakładów przemysłowych od transportu i siły roboczej, rozważania Hotellinga nad konkurencją przestrzenną w warunkach duopolu i oligopolu” (Blaug 1994, s. 630). „Lösch stworzył teorię wyjaśniającą zasady lokowania w przestrzeni jednocześnie różnych typów działalności gospodarczej człowieka. Traktując sferę gospodarczej działalności człowieka w sposób kompleksowy, starał się wskazać główne determinanty osiągnięcia ogólnej równowagi przestrzennej” (Meyer 1999, s. 75). Podobnie jak jego poprzednicy, Lösch założył, że produkcja odbywa się na rozległej, jednorodnej równinie, gdzie rozmieszczenie surowców

¹⁹ Sytuację duopolu przestrzennego (struktura rynku, gdy obszary zbytu dwóch firm nachodzą na siebie) przed Palanderem rozpatrywał także Hotelling (1929), który jest uważany za prekursora analiz dotyczących związków między wielkością cen dobra, rozmiarami rynku i lokalizacją dwóch producentów tego dobra. Obecnie rozwiązanie problemu duopolu przestrzennego poszukiwane jest w ramach równowagi kooperacyjnej Nasha.

²⁰ Model ten stosunkowo późno stał się przedmiotem profesjonalnego zainteresowania zarówno na świecie jak i w naszym kraju. Kilkunastoletnie opóźnienie w tym zakresie spowodowane było zarówno wojną, ale także trudnościami komunikacyjnymi (językowymi). Domański dodatkowo wskazuje na to, że model ten ze względu na przyjmowanie podstawowych założeń neoklasycznych był trudny do przyjęcia (w przeciwieństwie do analiz prowadzonych w ramach tzw. *regional science*) przez ówczesnych polskich ekonomistów (lata 60.).

i ludności jest równomierne i nie stanowi ograniczenia dla produkcji od strony podażowej. W rezultacie (przy założeniu homogeniczności gustów i preferencji konsumentów) popyt jest także równomiernie rozłożony w przestrzeni, a jego wielkość zależy od ceny CAF²¹ (popyt jest elastyczny względem ceny). Lösch przyjął także, iż produkcja dotyczy jednego dobra, jednostkowe koszty jego transportu są stałe, a taryfa transportowa nie zależy od odległości i ilości przemieszczanego towaru. Punktem wyjścia rozumowania jest neoklasyczny model równowagi stacjonarnej, do którego Lösch włączył także kwestię optymalnego wyboru rynku obsługiwane przez wybranego producenta. W stosunku do równowagi w modelach wolno-konkurencyjnych model ten zakłada potrzebę określenia, oprócz cen i ilości równowagi, także miejsca optymalnej lokalizacji produkcji, rozmiarów i granic rynków, jak również dokładnej liczby producentów (co wynika bezpośrednio z jego przestrzennej logiki). Nie jest to jednak pełny model równowagi ogólnej w duchu doskonałej konkurencji. Lokalizacja konsumenta jest dana i niezmienna, podobnie jak popyt zgłaszany na każde dobro. Przyjęte bowiem zostały założenia upraszczające, że popyt jest egzogeniczny oraz że nie ma konkurencji na rynkach poszczególnych producentów (konkurencja określa wielkości obsługiwanych przez producentów rynków, ale w jednej lokalizacji istnieje tylko jeden producent).

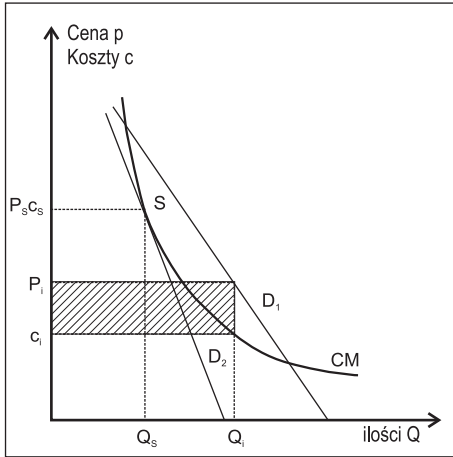
W sytuacji równowagi przestrzennej popyt (zmienna dana z zewnątrz modelu) równa się podaży na wszystkich rynkach przestrzennych, a lokalizacja producentów jest ustalona w ramach modelu. Lösch zakłada więc, po pierwsze, maksymalizację zysku przez producenta na skutek wyboru optymalnej lokalizacji i optymalnego wyboru zasięgu rynku, po drugie, osiąganie równowagi przy zyskach zerowych producentów, po trzecie, zaopatrzenie rynku we wszystkie niezbędne dobra (na które jest popyt) i po czwarte, wyrównywanie się cen CAF na granicach poszczególnych rynków. Innymi słowy, dynamika modelu Löscha zasadza się na stopniowym wzroście liczby producentów i zmniejszaniu się obszaru obsługiwane przez jednego producenta (zaspokajane przez niego popytu), aż do wyczerpywania się bodźców w tym zakresie, czyli do zaniknięcia zysków nadzwyczajnych. W modelu tym pojawiają się dwie siły o charakterze przestrzennym: dośrodkowa wynikająca z korzyści skali²² i odśrodkowa wynikająca z konieczności ponoszenia (przez konsumentów) kosztów transportu. Siły te pozwalają określić obszar rynkowy dla poszczególnych dóbr.

Matematycznym wyrazem powyższego rozumowania jest stożek popytu Löscha (ryc. 13), gdzie cena równowagi (loco magazyn producenta) jest określana przez styczność krzywej popytu (im niższa cena, tym popyt większy ze względu na chęci zakupu towaru zgłaszane przez coraz to bardziej oddalonych od producenta, a więc ponoszących wysokie koszty transportu, konsumentów) i krzywej kosztów przeciętnych malejących wraz ze wzrostem wielkości produkcji.

Najczęściej jednak w dorobku Löscha podkreśla się nie tyle jego wkład w zagadnienie przestrzennego kształtowania się równowagi ogólnej, co osiągnięcia w zakresie teorii regionu ekonomicznego (Domański 2002, s. 46), wskazując na to, że prezentowane rozumowanie,

²¹ Cena obejmuje koszty transportu.

²² Korzyści skali zostały uwzględnione przez założenie minimalnego poziomu produkcji pojedynczej firmy. W tej sytuacji trudno mówić o pełnej podzielności kapitału czy produkcji, a więc nie jest spełnione jedno z założeń konkurencji doskonałej.



Ryc. 13. Stożek popytu według Löschy: CM – koszt przeciętny, D_1 – popyt na dane dobro skierowany do producenta w sytuacji braku konkurencji ze strony innych firm, D_2 – popyt skierowany do producenta w sytuacji równowagi „przestrzennej”, obszar $P_i C_i$ – zyski nadzwyczajne, P_s – cena równowagi (cena loco magazynu nie obejmująca kosztów transportu), C_s – koszt przeciętny w sytuacji równowagi, Q_s – wielkość produkcji firmy w sytuacji równowagi (Ponsard 1992, s. 193).

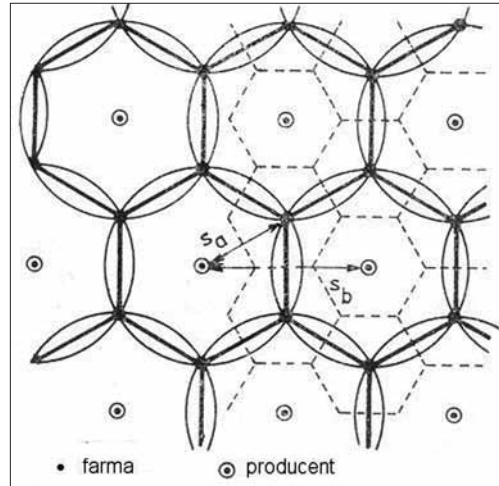
bazując na przesłankach czysto ekonomicznych, pozwala na bardziej systemowe uzasadnienie dedukcyjnych hipotez Christallera dotyczących heksagonalnego kształtu obszarów rynkowych poszczególnych przedsiębiorstw. Lösch bowiem, przy zastosowaniu bardziej rygorystycznego wnioskowania ekonomicznego, dochodzi także do podobnych konkluzji i wskazuje (zob. ryc. 14) na nakładanie się obszarów rynkowych dla dóbr różnej rangi²³.

Główna zasługa Löschy polega na tym, iż wykazał on, że mimo początkowej jednorodności (zob. przyjęte założenia) „działanie sił ekonomicznych prowadzi do różnicowania przestrzeni i ustalenia się pewnego porządku przestrzennego. Ład przestrzenny, na który składają się współzależne i racjonalne lokalizacje przemysłu, rolnictwa i miast, został wyprowadzony z założeń dotyczących działania przedsiębiorstwa i ludzi. Jego syntetycznym wyrazem jest przestrzenna struktura regionu ekonomicznego” (Domański, 2002, s. 10–11). Lösch dostrzegał także, że „uwzględnienie przestrzeni unieważnia postulaty o płynności i atomizacji konkurencji doskonałej” (Ponsard, 1992, s. 195), a więc odwoływał się do konkurencji monopolistycznej. Słabość modelu polega na tym, że jest on nadal jedynie teorią produkcji. Lokalizacja konsumenta jest dana i niezmienna, to znaczy podobnie jak w poprzednich modelach konsumpcja nie podąża za produkcją. Dzięki temu można przyjąć, iż popyt zgłaszany na każde dobro jest dany i niezmienny. Trudno więc mówić o pełnej równowadze ogólnej, w której następują pełne interakcje między popytem i podażą, gdzie rosnąca produkcja oznacza napływ siły roboczej i automatycznie wzrost popytu w danej lokalizacji. W modelu brakuje funkcji użyteczności agregującej preferencje konsumenta wobec poszczególnych dóbr, co pozwalałoby na łączne rozpatrywanie popytu wobec nich wszystkich. W efekcie tego ograniczenia cena jednych dóbr jest niezależna od ceny innych dóbr i nie występuje zjawisko substytucji. Dają

²³ Lösch próbuje wprowadzić pewien porządek do procesu poprzez rotacje sieci wokół wcześniej przyjętego punktu centralnego aż do uzyskania sześciu obszarów z licznymi i sześciu z nielicznymi miejscami produkcji. Zabieg ten zdaniem Löschy pozwala na otrzymanie układu, w którym największa liczba lokalizacji zbiega się w tych samych punktach, największa liczba zakupów może być dokonywana na rynkach lokalnych, suma odległości między lokalizacjami jest najmniejsza, co pozwala minimalizować przewozy. Autor nie uzasadnia w jasny sposób mechanizmów prowadzących do tego typu konfiguracji przestrzennych, wydaje się jednak, że odwołuje się do korzyści aglomeracji.

się także zauważyć istotne luki rozumowania w zakresie podaży, gdyż przestrzeń rozpatrywana jest jedynie jako odległość, bez uwzględniania, że jest ona również zasobem, na który popyt i podaż ustalają cenę równowagi. Cena usług transportowych dana jest egzogenicznie i nie zależy od ich podaży i popytu na nie. Dodatkowo w modelu tkwi immanentna sprzeczność wynikająca z założenia o jednorodności przestrzeni, zasobów i podmiotów gospodarczych (np. pełna dostępność zasobów we wszystkich miejscach), nie pasującego do wniosków końcowych o niejednorodnym przestrzennie charakterze ładu gospodarczego, który jest wynikiem działania sił opisanych w modelu.

Przykładowo, zgrupowanie produkcji w ośrodkach miejskich jest sprzeczne z założeniem o równomiernym rozłożeniu przestrzennym popytu, na którym to założeniu opiera się cały model. W rzeczywistości model ten zajmuje się głównie obszarami zbytu konkurujących ze sobą przedsiębiorców.



Ryc. 14. Heksagonalny kształt zasięgu rynku według Lösch (Ponsard, 992, s. 139).

4.3. WSPÓŁCZESNE TEORIE LOKALIZACJI – KONKURENCJA MONOPOLISTYCZNA

4.3.1. Korzyści aglomeracji i rosnące korzyści skali

Przedstawione wcześniej rozważania klasycznej teorii lokalizacji abstrahowały od empirycznie obserwowalnych właściwości gospodarki. Już Marshall zauważył skupianie się przedsiębiorstw w pewnych punktach przestrzeni, co oznaczało napływ do tych miejscowości pracowników i ich rodzin. To z kolei rodziło dodatkowy popyt na dobra i usługi, i dalszy napływ kapitału – tworzenie się nowych przedsiębiorstw. Te oferowały nowe miejsca pracy i cykl się powtarzał. Opisany mechanizm nosi miano kumulatywnych sprzężeń zwrotnych. Ponadto produkcja dla dużego grona nabywców wymagała wzrostu skali produkcji. Okazywało się, że często im większa skala, tym niższe (do pewnego poziomu) koszty jednostkowe. Przedsiębiorcy skupieni w dużych miastach zyskiwali dodatkową przewagę konkurencyjną w postaci niższych kosztów. W sytuacji niskich kosztów transportu byli więc w stanie zaoferować towar taniej aniżeli ich konkurenci z małych miejscowości. To tworzyło dalsze bodźce do skupiania produkcji w centrach dużych regionów miejskich.

Na gruncie ekonomii kluczem do zrozumienia tych procesów są kategorie (pojęcia) korzyści aglomeracji i rosnących korzyści skali. Rosnące korzyści skali oznaczają spadek kosztów jednostkowych wraz ze wzrostem poziomu produkcji (zob. Goodall 1987, s. 146) – mają one miejsce, gdy wraz ze wzrostem czynników produkcji produkcja wzrasta wielokrotnie więcej.

Wynikają one z różnych czynników, a przede wszystkim z większej specjalizacji pracowników, co wiąże się ze zwiększoną wydajnością, wykorzystania specjalistycznych technik zarządzania, większej możliwości wykorzystania wiedzy technicznej, kosztów stałych rozkładających się na zwiększoną produkcję, łatwiejszego dostępu dużych przedsiębiorstw do zewnętrznych źródeł finansowania (kredytów), łatwiejszego alokowania środków na badania naukowe, większej siły perswazji kampanii marketingowych, czyli łatwiejszego pokonywania barier popytowych itd. Istnienie wewnętrznych (tj. zależnych od władz przedsiębiorstwa) korzyści skali nie daje się pogodzić z wolnokonkurencyjnym modelem gospodarki.

Korzyści aglomeracji, w przeciwieństwie do rosnących korzyści skali, mają charakter zewnętrzny wobec przedsiębiorstwa. W ekonomii klasyfikuje się je więc w grupie korzyści zewnętrznych. Korzyści zewnętrzne (tj. nie będące pod kontrolą władz przedsiębiorstwa) oznaczają, że jego produkcja (koszty produkcji i zyski) zmienia się pod wpływem działalności innych podmiotów gry rynkowej. Korzyści aglomeracji to część korzyści zewnętrznych wynikających z faktu przestrzennego grupowania działalności gospodarczej i osadnictwa (Goodall, 1987, s. 16; Healey i Illbery 1990, s. 88). Korzyści te według Hoovera (1936 rozdz. 6) dzielą się na lokalizacyjne (*localization economies*) i urbanizacyjne (*urbanization economies*). Te pierwsze dotyczą tych samych przedsiębiorstw, te drugie wynikają ze skupiania różnych typów działalności gospodarczej na danym terenie.

Można wyodrębnić następujące czynniki sprawcze przestrzennego grupowania się działalności gospodarczej. Są to korzyści będące wynikiem:

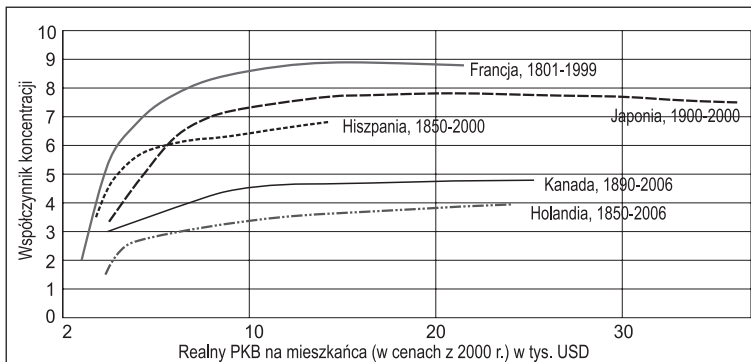
- grupowania w jednym miejscu wyspecjalizowanej siły roboczej – np. większa zgodność zapotrzebowania przedsiębiorstw z kwalifikacjami pracowników oraz większa efektywność siły roboczej dzięki jej wyższej specjalizacji,
- ułatwionego dostępu do informacji i wiedzy,
- istnienia dużego rynku towarów i usług (łatwość sprzedaży wyprodukowanych dóbr finalnych i łatwość nabywania półproduktów niezbędnych do produkcji)²⁴.

Dodatkowo wymieniany jest również dostęp do nowoczesnej infrastruktury (Fujita, Thisse 2002, s. 267). We współczesnej literaturze przedmiotu wskazuje się również na korzyści zakresu jako przyczynę aglomerowania się działalności gospodarczej. Korzyści te polegają na zmniejszaniu jednostkowych kosztów produkcji w miarę powiększania jej zakresu, tj. ilości wytwarzanych produktów czy oferowanych usług, nawet jeśli są one ze sobą niepowiązane. „Korzyści te pojawiają się, gdy taniej jest produkować dwa dobra razem (wspólnie) niż oddzielnie” (OECD 2004, s. 207). Dzieje się tak albo ze względu na nakłady, które przez wspólne użytkowanie nabierają częściowo charakteru dobra quasi-publicznego (np. infrastruktura techniczna, informacja czy *know-how* potrzebny do produkcji różnych dóbr, nakłady na marketing marki, a Panzar i Willig (1981, s. 269) wymieniają także w tym kontekście kapitał ludzki), albo ze względu na pojawienie się produktów ubocznych wykorzystywanych w innym procesie produkcyjnym²⁵.

²⁴ Nowa geografia ekonomiczna w zasadzie koncentruje się na badaniu tego trzeciego rodzaju korzyści skali, uwzględniając jednak również korzyści płynące ze zgrupowania w jednym miejscu dużych zasobów siły roboczej.

²⁵ Współczesnym przykładem działania przestrzennych korzyści zakresu może być tworzenie się tzw. sojuszy przewoźników lotniczych.

O znaczeniu i sile korzyści aglomeracji dla rozwoju gospodarki świadczą współczesne badania ekonomiczne. Np. w jednym z najnowszych opracowań Banku Światowego (World Bank, 2009) dotyczących rozwoju globalnego następujące czynniki uznane zostały za najważniejsze mechanizmy rozwoju w skali globalnej: korzyści aglomeracji (zwane w raporcie gęstością lub zwartością – *density*), dystans jako bariera integracji oraz niwelowanie ograniczeń instytucjonalnych i administracyjnych (rozumiane jako bariery przepływu ludzi, dóbr, kapitału i pomysłów przez granice). Każdy z tych czynników odgrywa nieco inną rolę w zależności od skali przestrzennej. Na poziomie lokalnym najważniejsze dla rozwoju są korzyści aglomeracji. Koncentracja produkcji według raportu jest czymś nieuniknionym, obiektywnym i naturalnym (ryc. 15). Rozwój kraju oznacza koncentrację ludności w miastach. Głównym mechanizmem wzrostu jest migracja siły roboczej (World Bank, 2009, s. 62) i proces rozlewania się prosperity w postaci tanich i wysokiej jakości dóbr i usług dostępnych poza miejscem wytworzenia dzięki dobrej infrastrukturze. Migracja pozwala na trwałe znivelowanie dysproporcji dochodowych w skali kraju. Wskazówki dla prowadzenia polityki przestrzennej i regionalnej w tej sytuacji są jednoznaczne. Logika rozwoju zaproponowana przez ekspertów Banku Światowego wskazuje na wiodące znaczenie miejsc najlepiej się rozwijających, cechujących się „wysoką gęstością”.



Ryc. 15. Koncentracja produkcji w najlepiej rozwiniętych obszarach wybranych krajów (World Bank, 2009, s. 9).

4.3.2. Nowa geografia ekonomiczna

W ekonomii, jak na razie, nie ma modeli równowagi ogólnej (całościowych modeli równowagi gospodarczej) uwzględniających (jako zmienne wewnętrzne) zarówno popyt, jak i podaż, a biorących pod uwagę zarówno wewnętrzne korzyści skali jak i korzyści aglomeracji. Te ostatnie jednak są już modelowane przez nową geografę ekonomiczną. Jej powstanie zawdzięczamy zapoczątkowanym na przełomie lat 80. i 90. badaniom P. Krugmana, D. Pugi, A. Venablesa. Pierwsze udane próby modelowania choćby części korzyści aglomeracji w ramach całościowego rozpatrywania interakcji ekonomicznych stały się możliwe wraz z operacjonalizacją modeli, tzw. konkurencji niedoskonałej (Dixie, Stiglitz 1977). Nowe po-

dejsie umożliwia matematyczne odwzorowywanie zewnętrznych korzyści skali (ale jedynie tych pieniężnych, czyli przekazywanych przez rynek) i pozwala na łączne rozpatrywanie zależności popytowych i podaźowych (włączając w to relokacje mobilnych zasobów produkcyjnych), prowadzących do pojawienia się kumulacyjnych sprzężeń zwrotnych. Przełom polegał na stworzeniu i wykorzystaniu w kompleksowych analizach ekonomicznych modeli rynku innych aniżeli konkurencja doskonała (czyli modelu konkurencji monopolistycznej), a następnie na ich uprzestrzennieniu, dzięki czemu mogły one stanowić użyteczny punkt wyjścia do tworzenia przestrzennych modeli równowagi ogólnej, w rozumieniu tej kategorii przez ekonomię głównego nurtu.

Konkurencja monopolistyczna charakteryzuje się istnieniem na rynku wielu współzawodniczących ze sobą przedsiębiorstw, brakiem bariery wejścia czy wyjścia (konkurencja doskonała), ale zarazem produkty wytwarzane są niejednorodne, dzięki czemu producenci mają wpływ na ceny, a te zawierają dodatnią marżę ponad koszt wytworzenia ostatniej produkowanej jednostki (krzywa popytu na produkt każdego z wytwórców jest malejąca jak w monopolu). Pomimo tego, że przedsiębiorstwa produkują zróżnicowane produkty, zakłada się, że struktura ich kosztów jest jednakowa.

Wyróżnikiem nowej geografii ekonomicznej są kumulatywne mechanizmy ekonomiczne dyspersji i koncentracji przestrzennej oraz znaczenie czynników przestrzennie uwarunkowanych (dystans, ceny nieruchomości, czynników produkcji) dla kształtowania dynamiki procesów gospodarczych w przestrzeni (zob. Zaucha, 2007, s. 53–77; Zaucha, 2008, s. 64–68). Specyfikę modeli nowej geografii ekonomicznej można sprowadzić do następujących cech charakterystycznych:

a) są to modele równowagi ogólnej odpowiadające na pytanie: co, ile, po jakiej cenie i gdzie należy wytwarzać oraz jakie implikacje w zakresie lokalizacji i ceny czynników produkcji są z tym związane;

b) modele te zakładają swobodę wejścia i wyjścia przedsiębiorstw z rynku, zerowe zyski w sytuacji równowagi, istnienie globalnych ograniczeń od strony zasobów, istnienie maksymalizacji zysków przez przedsiębiorstwa i poziomu użyteczności przez konsumentów;

c) istotnym elementem rozumowania są korzyści aglomeracji będące czynnikiem sprawczym koncentracji produkcji w wybranych lokalizacjach, niekoniecznie tych samych co w punkcie wyjścia modelowania²⁶;

d) strukturę rynku charakteryzuje konkurencja monopolistyczna;

e) modele te posiadają wymiar przestrzenny (geometryczny), czyli punkty w przestrzeni są nie tylko charakteryzowane subskryptami poszczególnych zmiennych modelu, ale także jest określana ich wzajemna konfiguracja (oddalenie), np. poprzez wielkość kosztów transportu;

f) modele te analizują mechanizmy dyspersji i aglomeracji działalności gospodarczej w przestrzeni (Meardon, 2001).

²⁶ W praktyce, w modelach nie występują wewnętrzne korzyści skali (optymalna wielkość produkcji firmy jest stała), a zewnętrzne korzyści funkcjonują głównie poprzez zmiany w ilości dostępnych typów/rodzajów dóbr. Skala rynku nie ma wpływu ani na marżę cenową (tj. różnicę między żądaną ceną a kosztami krańcowymi), ani na skalę produkcji.

Nowa geografia ekonomiczna źródeł różnicowań przestrzennych doszukuje się w procesach gospodarczych. Wykorzystując kategorię kumulatywnych sprzężeń zwrotnych, tłumaczy mechanizm różnicowania profili produkcyjnych początkowo identycznych (sub) regionów. Koncepcja sprzężeń była wcześniej znana pod nazwą biegunów wzrostu Perrouxa (1955), kumulatywnych sprzężeń zwrotnych Myrdala (1957) albo uprzednich i następczych powiązań Hirschmana (1958). W modelach nowej geografii ekonomicznej kumulatywne siły dywersyfikujące przestrzeń wprowadzone zostały do modelu i zapisane w formie równań obrazujących tworzenie równowagi ogólnej.

Mechanizm kumulatywnych sprzężeń zwrotnych może posiadać zróżnicowany charakter i wynikać z odmiennych procesów ekonomicznych, takich jak:

a) przestrzenna (między subregionami) mobilność części siły roboczej w sytuacji dodatkowych kosztów transportu i rosnących korzyści skali, np. Krugman (1991a) zakłada mobilność pracowników sektora wytwórczego, a Ottaviano (1996) i Forslid (1999) mobilność przedsiębiorców (lub kapitału ludzkiego);

b) powiązania pionowe między branżami/firmami (Krugman i Venables 1995; Venables 1996) na rynku konkurencji monopolistycznej;

c) akumulacja czynników produkcji (Baldwin 1999);

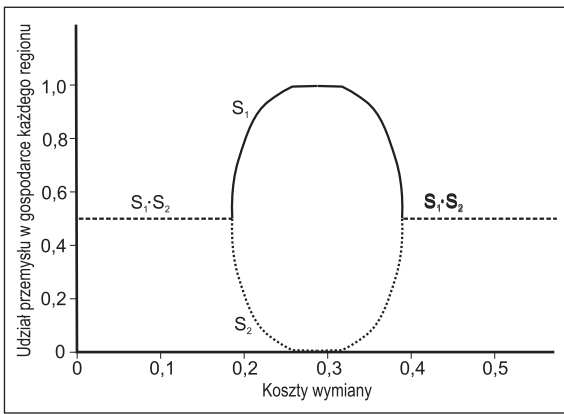
d) intertemporalne powiązania nakładów i produktów finalnych oraz rozwój gospodarki opartej na wiedzy (Martin, Ottaviano 1996; 1999).

Rozważmy dla ilustracji model bazujący na powiązaniach pionowych między producentami, w którym przedsiębiorstwa dążą do aglomeracji ze względu na bezpośrednie powiązania produkcyjne. Przykładowo, producenci dóbr finalnych, zwiększając swoją produkcję, a więc i popyt na dobra pośrednie, umożliwiają producentom tychże osiągnięcie zewnętrznych korzyści pieniężnych, co prowadzi do wzrostu wielkości produkcji dóbr pośrednich i spadku ich ceny. Spadek cen dóbr pośrednich stwarza producentom dóbr finalnych dalsze bodźce do zwiększenia produkcji i dochodzi do pojawienia się kumulatywnych sprzężeń zwrotnych. Większy popyt ze strony producenta dóbr finalnych sprzyja napływowi do subregionu nowych producentów kolejnych typów dóbr pośrednich. Dzieje się tak ze względu na omawiane już wcześniej założenie o stałości skali produkcji pojedynczego przedsiębiorstwa. W efekcie większy popyt producenta dóbr finalnych sprzyja nie tyle wzrostowi skali produkcji u producenta dóbr pośrednich, co napływowi nowych przedsiębiorstw produkujących dobra pośrednie. Obniża to indeks cenowy towarów, co zapewnia producentowi dóbr finalnych dodatkowe korzyści w postaci niższych kosztów dóbr zaopatrzeniowych i czyni eksport dóbr pośrednich do innych krajów bardziej konkurencyjnym cenowo. Powyższy mechanizm ilustruje działanie powiązań uprzednich (*backward*) lub popytowych. Podobnie funkcjonują także powiązania następcze (*forward*) lub kosztowe (podażowe). W tym przypadku wzrost wolumenu produkcji dóbr pośrednich przyciąga na dany rynek większą liczbę producentów dóbr finalnych, a to stwarza z kolei większy rynek dla producentów dóbr pośrednich (nie trzeba lokalnie wytworzonych dóbr pośrednich daleko transportować) i przyciąga kolejne przedsiębiorstwa. Spadek poziomu cen dóbr finalnych w danej lokalizacji wraz ze wzrostem liczby wytwarzanych tam rodzajów dóbr sprzyja także eksportowi do innych krajów.

Sprzężenia zwrotne zwiększają korzyści aglomeracji i czynią opłacalną produkcję w zwartych skupieniach przestrzennych. Jednak równolegle rośnie w nich poziom płac ze

względu na wzrost popytu przedsiębiorstw na siłę roboczą. Jest to korzystne dla dobrobytu pracowników, ale zmniejsza ich konkurencyjność. Nie ma to znaczenia tak długo jak koszty wymiany (w tym transportu) stanowią barierę dla relokacji produkcji w inne miejsca.

Przy bardzo niskim poziomie kosztów wymiany może jednak wystąpić dodatkowo nowe zjawisko. Będzie nim relokacja pewnych dziedzin produkcji (głównie pracochłonnych) do innych krajów o niskiej stawce płac. W efekcie nastąpi konwergencja i industrializacja krajów słabiej rozwiniętych (Puga, 1999; 2001; Fujita, Krugman, Venables, 2000, rozdz. 14.4). Bodźcem ku temu stają się niskie płace realne w krajach niezindustrializowanych, sprzyjające lokowaniu w nich nowej produkcji przemysłowej i usług. W tej sytuacji zmiany udziałów poszczególnych krajów w produkcji globalnej będą nosiły charakter gradualny, a krzywa opisująca cały proces przybierze kształt litery „U” (zob. rys. 16)²⁷.



Ryc. 16. Polaryzacja i konwergencja w sytuacji różnicowania płac realnych między krajami/subregionami: S_1 – udział regionu nr 1 w całości działalności przemysłowej układu bipolarnego, S_2 – udział regionu nr 2 w całości działalności przemysłowej układu bipolarnego (Puga, 1999, s. 324).

Ceny niemobilnych czynników produkcji odgrywają w tym mechanizmie rolę sił odśrodkowych i stwarzają szansę na pojawienie się równowagi policentrycznej, tj. sytuacji, w której (dla niskich kosztów wymiany) produkcja przemysłowa lokuje się w różnych proporcjach we wszystkich rozpatrywanych krajach. I tu można mówić o jednej z najciekawszych konkluzji nowej geografii ekonomicznej, która wskazuje na znaczenie dla rozwoju gospodarczego tzw. niemobilnych czynników lokalnych. W opisywanych modelach są to płace realne, ale w praktyce (model stanowi tylko uproszczenie rzeczywistości) tych czynników jest znacznie więcej. Np. może to być lokalne produkcyjne *milieu*, czynniki instytucjonalne, systemy wartości, niemobilny kapitał ludzki, kapitał społeczny, *tacit knowledge* i wiele innych. Inwestowanie w te czynniki i zmiana ich konfiguracji ma ogromne znaczenie dla stymulowania rozwoju. Modele te pokazują także na znaczenie czynnika „dostępność” jako klucza do rozumienia mechanizmów rozwojowych na danym terytorium. Nawet niewielkie zmiany dostępności (przekroczenie progu) mogą powodować zarówno samonapędzający się rozwój (po przekroczeniu masy krytycznej) jak i implozję ekonomiczną miast i ich regionów funkcjonalnych.

²⁷ W literaturze mówi się także o omegakształtnym wykresie.

Modele nowej geografii ekonomicznej wnoszą sporo istotnych implikacji z punktu widzenia prowadzenia polityki gospodarczej w przestrzeni. Zwracają one uwagę na:

- Kumulacyjny (samopodtrzymujący się) charakter ekonomicznych procesów kształtowania przestrzeni (raz uruchomione postępują samoistnie w oparciu o mechanizmy rynkowe).
- Efekt selekcyjny – niewielka interwencja administracji publicznej w sytuacji podprogowej wystarcza do zmiany trajektorii rozwoju przestrzeni (decydujące są zmiany dostępności i infrastruktury wiedzy).
- Wielkości progowe – masa krytyczna, która implikuje pojawienie się zmian katastroficznych – nawet czasowe i niewielkie zmiany polityki mogą w tej sytuacji przynieść trwałe efekty w postaci relokacji przestrzennych, później pojawia się efekt pułapki (*lock-in effect*), pozwalający bez szkody dla rezultatu końcowego na wycofanie się z interwencji po zainicjowaniu sprzężeń kumulacyjnych.
- Relatywność polityki przestrzennej, tzn. wpływ na skuteczności podejmowanych interwencji polityk innych krajów/regionów.
- Znaczenie czynników subiektywnych (oczekiwania) dla pokonywania progów, co wskazuje na wagę informacji dla polityki przestrzennej w kontekście kreowania odpowiednich oczekiwań stanowiących wystarczający bodziec do podejmowania przez przedsiębiorstwa działań relokacyjnych (np. w odpowiedzi na informację, że gdzieś powstanie autostrada) – tzw. efekt koordynacyjny.
- Znaczenie z pozoru przestrzennych polityk (handlowej, zatrudnienia), które przez zmianę równowagi między siłami do- i odśrodkowymi mogą wywierać wpływ na przestrzenną lokalizację działalności wytwórczej – tzw. uboczny efekt subregionalny²⁸.

LITERATURA

- Alfred M., 1925, *Zasady ekonomiki*, M. Arct, Warszawa.
- Alonso W., 1964, *Location and Land Use*, Harvard University Press, Cambridge.
- Anas A., Arnott R., Small K. A., 1998, *Urban Spatial Structure*, "Journal of Economic Literature", 36, 3, s. 1426–1464.
- Arrow K., Debreu G., 1954, *Existence of an equilibrium for a competitive economy*, "Econometrica", 22, 3, s. 265–290.
- Baldwin R. E., 1999, *Agglomeration and endogenous capital*, "European Economic Review", 43, 2, s. 253–280.
- Begg D., Fischer, S. Dornbusch R., 2003, *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa.
- Blaug M., 1994, *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, PWN, Warszawa.
- Bos H. C., 1964, *The Spatial Dispersion of Economic Activity*, Rotterdam University Press, Rotterdam.
- Brueckner J. K., 1978, *Urban General Equilibrium Models with Non-Central Production*, "Journal of Regional Science", 18, 2, s. 203–215.

²⁸ W tym kontekście można interpretować także wyniki badań P. Nijkampa świadczące o terytorialnym wymiarze polityki monetarnej.

- Christaller W., 1933, *Die Zentralen Orte in Sueddeutschland*, Gustav Fischer Verlag, Jena (tłumaczenie polskie: Christaller Walter, 1963, *Ośrodki Centralne w Południowych Niemczech*, „Przegląd Zagranicznej Literatury Geograficznej”, 1, IGiPAN, Warszawa).
- Dixit Avinash K., Stiglitz, J. E., 1977, *Monopolistic competition and optimum product diversity*, “American Economic Review”, 67, 3, s. 297–308.
- Domański R., 2002, *Gospodarka Przestrzenna*, PWN, Warszawa.
- Dramowicz E., 1978, *Teoria lokalizacji rolnictwa*, „Przegląd Geograficzny”, 50, 1, s. 57–68.
- Project Report, 2004, ESPON Project 1.2.1: Transport services and networks: territorial trends and basic supply of infrastructure for territorial cohesion, Luxembourg.
- Forslid R., 1999, *Agglomeration with human and physical capital: an analytically solvable case*, CEPR Discussion Paper 2102, Centre for Economic Policy Research, London.
- Fujita M., 1989, *Urban Economic Theory: Land Use and City Size*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Fujita M., Thisse J.-F., 2002, *Economics of Agglomeration, Cities, Industrial Location, and Regional Growth*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Fujita M., Krugman P., Venables A. J., 2000, *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade*, The MIT Press, Cambridge Massachusetts, London.
- Goodall B., 1987, *The Penguin Dictionary of Human Geography*, Penguin Books, Harmondsworth, Middlesex, New York.
- Healey M. J., Ilbery B. W., 1990, *Location and Change: perspectives on economic geography*, Oxford University Press, Oxford.
- Hirschman A. O., 1958, *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven.
- Hoover E. M., 1936, *Location Theory and the Shoe and Leather Industries*, Harvard University Press, Cambridge MA.
- Hotteling H., 1929, *Stability In Competition*, „Economic Journal”, 39, 153, s. 41-57.
- Konagaya K., 1999, *The Generalised Thunen Alosno Model for Land use Change in Sumatra Island*, „Geographical and Environmental Modelling”, 3, 2, s. 145–162.
- Konagaya K., 2000, *A Land-use Model based on Thünen and Ricardo Rent Theories applied to Chinese Land-use Prediction*, ER – “Osaka City University Economic Review”, 35, 2, s. 47–54.
- Krugman P., 1991, *Geography and Trade*, MIT Press, Leuven University Press, Leuven–London–Cambridge MA.
- Krugman P., 1991a, *Increasing Returns and Economic Geography*, “Journal of Political Economy”, 99, 3, s. 483–499.
- Krugman P., Venables A. J., 1995, *Globalization and inequality of nations*, “Quarterly Journal of Economics”, 110, 4, s. 857–880.
- Kuciński K., 2004, *Geografia Ekonomiczna. Zarys teoretyczny*, SGH w Warszawie, Warszawa.
- Leśniak J., 1985, *Planowanie przestrzenne*, PWN, Warszawa.
- Lösch A., 1940, *Die räumliche Ordnung der Wirtschaft*, Gustav Fischer Verlag, Jena.
- Marshall A., 1925, *Zasady ekonomiki*, M. Arct, Warszawa.
- Martin Ph., Ottaviano G. I. P., 1996, *Growth and Agglomeration*, CEPR Discussion Paper 1529, Centre for Economic Policy Research, London.
- Martin Ph., Ottaviano G. I. P., 1999, *Growing Locations: Industry Location in a Model of Endogenous Growth*, “European Economic Review”, 43, 2, s. 281–302.

- Meardon S. J., 2001, *Modelling Agglomeration and Dispersion in City and Country: Gunnar Myrdal, Francois Perroux, and the New Economic Geography. (Critical essay)*, "American Journal of Economics and Sociology", 60, 1, s. 25–57.
- Meyer B., 1999, *Gospodarka Przestrzenna; Mechanizmy rozwoju, teorie i systemy*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Szczecin.
- Mills E. S., 1967, *An Aggregate Model of Resource Allocation in a Metropolitan Area*, *American Economic Review*, vol. 57, nr 2, s. 197–210.
- Mills E. S., 1972, *Studies in the Structure of the Urban Economy*, The Johns Hopkins Press, Baltimore.
- Mirrlees J. A., 1972, *The Optimum Town*, "Swedish Journal of Economics", 13, 525–545.
- Muth R. F., 1969, *Cities and Housing: The Spatial Pattern of Urban Residential Land-use*, The University of Chicago Press, Chicago–London.
- Myrdla G., 1957, *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Duckworth, London.
- Ottaviano G. I. P., 1996, *Monopolistic competition, trade, and endogenous spatial fluctuations*, CEPR Discussion Paper 1327, Centre for Economic Policy Research, London.
- Palander T., 1935, *Beiträge zur Standortstheorie*, Almqvist and Wiksells Boktryckeri AB, Uppsala.
- Panzar J. C., Willig R. D., 1981, *Economies of Scope*, "American Economic Review", 71, 2, s. 268–272.
- Perroux F., 1955, *Note sur la notion de pole de croissance*, "Economie appliquee", 1–2, s. 307–320.
- Ponsard C. (red.), 1992, *Ekonomiczna Analiza Przestrzenna*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Puga D., 1999, *The rise and fall of regional inequalities*, "European Economic Review", 43, 2, s. 303–334.
- Puga D., 2001, *European Regional Policies in light of recent location theories*, CEPR Discussion Paper 2767, Centre for Economic Policy Research, London.
- Samuelson P. A., Nordhaus W. D., 1996, *Ekonomia*, t. 1–2, PWN, Warszawa.
- Seppälä U., 1997, *An Evolutionary Model for Spatial Location of Economic Facilities*, International Institute for Applied Systems Analysis, Working Papers no IR 97 003.
- Stankiewicz W., 2000, *Historia myśli ekonomicznej*, PWN, Warszawa.
- Starret D., 1978, *Market Allocations of Location Choice in a Model with Free Mobility*, "Journal of Economic Theory", 17, 1, s. 21–37.
- Thünen J. H. von, 1826, *Der Isolierte Staat In Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*, Perthes, Hamburg.
- Tinbergen J., 1961, *The Spatial Dispersion of Production: A Hypothesis*, "Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik", 97, 4, s. 412–419.
- Venables A. J., 1996, *Equilibrium Locations of Vertically Linked Industries*, "International Economic Review", 37, 2, s. 341–359.
- Weber A., 1909, *Über des Standort Industrien*, Tübingen, Verlag Mohr (przekład angielski Fredrich C. J., 1929–1957, *Alfred Weber's Theory of the Location of Industries*, The University of Chicago Press, Chicago).
- World Bank, 2009, *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*, The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, Washington DC.
- Zaucha J., 2007, *Rola przestrzeni w kształtowaniu relacji gospodarczych – ekonomiczne fundamenty planowania przestrzennego w Europie Bałtyckiej*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk.
- Zaucha J., 2008, *Ziemia i przestrzeń w procesie wytwarzania. Ewolucja spojrzenia*, [w:] P. Kulawczuk, E. Kwella (red.), *Stymulowanie rozwoju społeczno-gospodarczego*, Uniwersytet Gdański, Sopot, s. 53–72.

5. ZASADY I ŹRÓDŁA FINANSOWANIA WIELKOSKALARNYCH PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNO-ARCHITEKTONICZNYCH

5.1. SPECYFIKA FINANSOWANIA WIELKOSKALARNYCH PRZEDSIĘWZIĘĆ INWESTYCYJNYCH

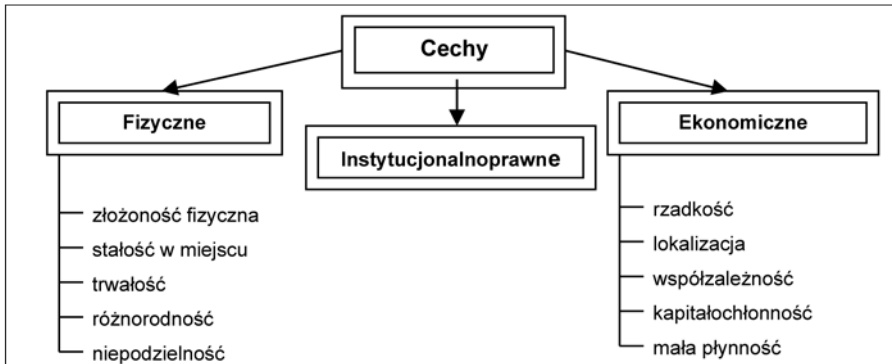
Kategorię inwestycji konkretyzuje się przypisując im takie określenie jak „przedsięwzięcie inwestycyjne”. „Jest to zespół zaplanowanych, wzajemnie ze sobą powiązanych czynności, których celem jest powstanie lub unowocześnienie określonego pod względem rzeczowym, finansowym, lokalizacyjnym i czasowym zasobu majątku trwałego (Marcinek, 2000, s.28). Tym samym przedsięwzięcie inwestycyjne to docelowy, określony rzeczowo i finansowo program inwestycyjny, przewidziany do realizacji na określonym terenie, nastawiony na osiągnięcie zamierzonego efektu (Towarnicka, Broszkiewicz, 1994, s. 12). W praktyce, problemem związanym z przedsięwzięciami inwestycyjnymi jest trudność w wyznaczeniu ich granic, zwłaszcza w kontekście dużych (wielkoskalarnych) inwestycji, stąd zakres finansowy i rzeczowy takiego przedsięwzięcia wyznaczany jest często arbitralnie (Marcinek, 2005, s. 34).

Przedsięwzięcia inwestycyjne można rozmaicie klasyfikować, jednak w tym miejscu istotny wydaje się podział wedle kryterium: „typ korzyści” i „wielkość projektu”. Z punktu widzenia korzyści, dla inwestycji dochodowych impulsem do realizacji jest osiąganie korzyści finansowych, natomiast dla inwestycji niedochodowych wiodącą korzyścią jest zaspokojenie określonych potrzeb indywidualnych oraz społecznych (Czarnek, 1998, s. 23). Kryterium zaliczania projektów do dużych jest ich wartość¹. Jest to kryterium jednoznaczne i precyzyjne, lecz różnie wyceniane. Duże przedsięwzięcia inwestycyjne tworzą szczególną grupę inwestycji, bowiem podejmowane są przez podmioty zarówno sektora komercyjnego, sektora publicznego, jaki i wspólnie przez oba te sektory (Marcinek, 2005, s. 30). Specyficzność tych projektów polega przede wszystkim na ich kapitałochłonności i długim cyklu inwestycyjnym, trudności w oszacowaniu przyszłych efektów projektu i jego efektywności, istotnym wpływie projektów na środowisko, wysokim ryzyku oraz specjalnych źródłach i zasadach finansowania. Wśród pozaekonomicznych efektów implementacji dużych projektów inwestycyjnych należy wyróżnić również aspekty socjologiczne, ekologiczne. Efekty dużych projektów są więc zróżnicowane i złożone, co więcej, jednocześnie mogą mieć wpływ pozytywny, jak i negatywny. Dodatkowo, niezbędne jest nie tylko rozpoznanie ale i finansowe oszacowanie efektów społecznych i ekologicznych związanych z danym projektem, co może okazać się wyjątkowo trudne. Duże projekty inwestycyjne charakteryzują się określonymi cechami i wymagają specjalnego podejścia we wszystkich fazach życia projektu inwestycyjnego. Ze

¹ Według autora duże projekty mają wartość powyżej 500 mln USD, za Esty (2004, s. 218).

skali inwestycji wynika więc specyfika, również z punktu widzenia jej finansowania, wielkoskalarnych przedsięwzięć urbanistycznych, które polegają, najogólniej rzecz biorąc, na kompleksowym rozwoju danego obszaru, włączając w to szeroki zakres inwestycji w zakresie nieruchomości, jak i infrastruktury.

Wielkoskalarne przedsięwzięcia inwestycyjne podejmowane na rynku nieruchomości odznaczają się więc pewną specyfiką, która będzie wynikać ze specyfiki samych nieruchomości, a także specyfiki rynku nieruchomości. Do najważniejszych cech charakterystycznych nieruchomości należy bez wątpienia zaliczyć (ryc. 17):



Ryc. 17. Podział cech nieruchomości (oprac. własne na podstawie Kucharska-Stasiak, 1999, s. 16–24).

- wysoką kapitałochłonność inwestycji,
- wysoki udział kapitału obcego,
- długi okres realizacji inwestycji,
- długi okres użytkowania,
- małą płynność nieruchomości i wysokie koszty transakcji,
- małą przejrzystość rynku nieruchomości (Kucharska-Stasiak, 1999, s. 191).

Infrastrukturę zaś cechuje służebny charakter – celem jest świadczenie usług z zakresu obsługi sfery produkcyjnej lub konsumpcyjnej. Wśród cech inwestycji infrastrukturalnych można wyróżnić wysoką na ogół kapitałochłonność przedsięwzięć i długi okres ich realizacji. Tworzenie i funkcjonowanie urządzeń infrastruktury związane jest z koniecznością ponoszenia znacznych nakładów o długim okresie zwrotu i długim okresie użytkowania, co wiąże się z długowiecznością w postaci stosunkowo wolnego przebiegu procesu starzenia moralnego. Raz stworzone obiekty determinują rozwój struktur przestrzennych układów produkcyjnych i ludnościowych w długim okresie. Ogranicza to możliwości zmiany infrastruktury i dlatego błędy popełnione w procesie kształtowania infrastruktury są odczuwane długo, a ich naprawienie jest złożone i kosztowne. Szczególne znaczenie wśród cech przedsięwzięć infrastrukturalnych należy przypisać wysokiemu stopniowi niepodzielności nakładów ponoszonych na ich rozwój i funkcjonowanie, co wiąże się z ograniczeniem możliwości etapowania inwestycji. Niepodzielność nakładów i znaczny udział kosztów stałych powodują, że koszty jej działania narastają co pewien czas skokowo. Co więcej, znaczna część nakładów ponoszonych na

infrastrukturę ma charakter nieodwracalny i nierelokowalny, co związane jest z brakiem możliwości przeniesienia infrastruktury oraz wysoką specjalizacją nakładów. Infrastruktura jest trwale związana z określonym terenem, a jej niedoborów na danym obszarze nie można rekompensować ewentualną nadwyżką w innym regionie. Tak więc, specyficzność inwestycji infrastrukturalnych oznacza, iż w przypadku konieczności rezygnacji z realizowanej działalności, poniesionych nakładów nie można w zasadzie odzyskać i wykorzystać na inny cel. I na koniec, trzeba podkreślić, iż infrastruktura umożliwia osiągnięcie korzyści skali – tworzone obiekty obejmują zasięgiem swego działania coraz to większe obszary i zwiększoną liczbę odbiorców usług oraz związane są z występowaniem korzyści i kosztów zewnętrznych (Kuciński, 1994, s. 157–158) (tab. 3).

Tabela 3. Cechy infrastruktury i ich skutki.

Cechy infrastruktury	Skutki cech infrastruktury
– Długi okres żywotności – Brak możliwości importu – Długi okres realizacji	– Planowanie perspektywiczne
– Niepodzielność techniczna i ekonomiczna	– Duże nakłady inwestycyjne
– Długi okres powstawania – Duży udział kosztów stałych	– Długi okres zamrożenia
– Niepodzielność techniczna i ekonomiczna – Koszty skokowe – Ekonomia skali	– Brak zależności między nakładami i efektami
– Koordynacja działań	– Konieczność publicznego zarządu

Źródło: Wojewnik-Filipkowska (2008, s. 159), za Górczyńska A., *Inwestycje infrastrukturalne*, wykład z cyklu „Podstawy Inwestowania”, Wydział Zarządzania, 2004-04-20.

Inwestycje infrastrukturalne oraz inwestycje w nieruchomości posiadają wiele wspólnych cech, takich jak wysoka kapitałochłonność, długi okres powstawania i żywotności, trwałość w miejscu, niepodzielność czy też konieczność dostosowania obiektów do warunków miejscowych i zagospodarowania przestrzennego obszarów. Jednocześnie, wykazują kilka istotnych różnic (tab. 4). Z tych cech również wynika specyfika finansowania wielkoskalarnych przedsięwzięć inwestycyjnych.

Tabela 4. Cechy inwestycji infrastrukturalnych i inwestycji w nieruchomości.

Cechy charakterystyczne	Inwestycje infrastrukturalne	Inwestycje w nieruchomości
Charakter	– publiczny	– prywatny/indywidualny
Inwestor/Sponsor	– publiczny, PPP	– prywatny
Korzyści	– niefinansowe	– finansowe
Ryzyko	– relatywnie wysokie	– umiarkowane
Dostępność	– nieograniczona	– ograniczona
Zaspokajane potrzeby	– ogólnospołeczne	– indywidualne
Obrót rynkowy	– nie mogą być przedmiotem obrotu rynkowego	– przedmiot obrotu rynkowego

Źródło: opracowanie własne.

5.2. FINANSOWANIE WIELKOSKALARNYCH PRZEDSIĘWZIĘĆ INWESTYCYJNYCH

W przedsięwzięciu inwestycyjnym, jako działaniu kompleksowym i zorganizowanym, zmierzającym do osiągnięcia określonego celu, uczestniczy wiele samodzielnych podmiotów. Wszyscy uczestnicy przedsięwzięcia realizują określone zadania cząstkowe w wyznaczonym miejscu i czasie, aż do momentu zakończenia przedsięwzięcia jako całości i osiągnięcia wyznaczonego celu (Hajduk, 1996, s. 8). Tak więc przedsięwzięcie inwestycyjne charakteryzuje się określonym cyklem żywotności (Borowiecki, 1995, s. 10). Cykl ten: „Rozpoczyna się wydatkami na przygotowanie i realizację inwestycji, kończy zaś wpływami ze sprzedaży likwidowanego obiektu” (Czechowski i In., 1997, ss. 34, 44), jeśli na przedsięwzięcie inwestycyjne spojrzymy przez pryzmat jego finansowania. Cykl życia projektu składa się z następujących faz:

- Gromadzenia środków finansowych (kapitału), czyli faza akumulowania kapitału. Proces ten w przypadku nowych przedsiębiorstw ma zawsze charakter zewnętrzny.
- Wydatkowania środków pieniężnych na niezbędne do egzystowania zasoby ekonomiczne – aktywa.
- Zwrotu wydatkowanych środków wpływami ze sprzedaży dóbr i usług.
- Reinwestowania zysków niepodzielonych, tworzenia następnego obrotu środków inwestycji.

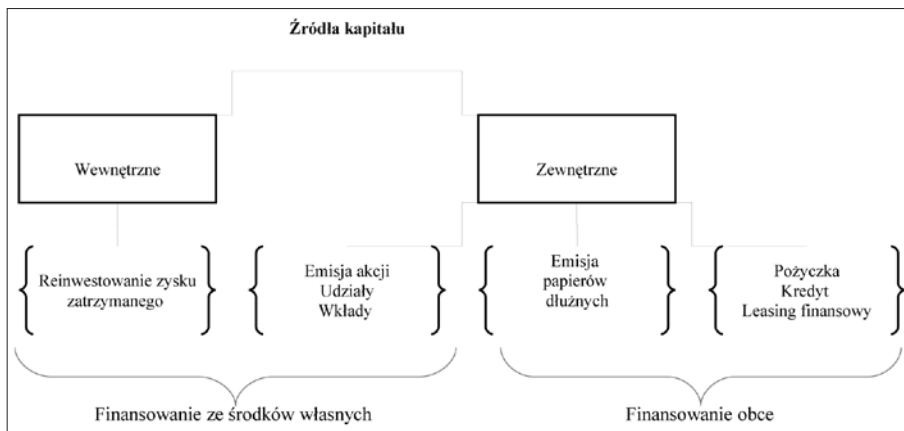
Podejście do projektu inwestycyjnego, niezależnie od jego wielkości, pod kątem przepływów pieniężnych, jest pragmatyczne. To zachowanie płynności, czyli synchronizacja wpływów i wypływów w trakcie całego okresu życia projektu warunkuje powodzenie i przetrwanie inwestycji. Rozkład wpływów i wypływów związanych z przygotowaniem, realizacją i eksploatacją inwestycji zależy od czynników o charakterze obiektywnym, czyli od rodzaju danego projektu, oraz od czynników subiektywnych, przede wszystkim organizacji procesu inwestycyjnego (Behrens, Hawranek, 1993, s. 9).

Finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych związane jest z podejmowaniem decyzji finansowych, które dotyczą gromadzenia kapitału oraz jego powiększania lub zmniejszania. Podstawą decyzji finansowych jest dobór źródeł i warunków pozyskiwania środków pieniężnych na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych przy uwzględnianiu ryzyka (Czechowski i in., 1997, s. 21). Decyzje inwestycyjne związane są z wykorzystaniem kapitału, polegają na wyborze rodzajów i rozmiarów inwestycji. Specyfika podejmowania decyzji inwestycyjnych na rynku nieruchomości polega na konieczności poprzedzenia decyzji wyjątkowo wnikliwą analizą ekonomiczną dotyczącą warunków rynkowych, możliwości finansowania, uwarunkowań prawnych i podatkowych. Stąd decyzje inwestycyjne i finansowe są ze sobą powiązane. Na etapie decyzji inwestycyjnej inwestor podejmuje także decyzje m. in. odnośnie do wyboru odpowiednich źródeł finansowania.

5.3. ŹRÓDŁA FINANSOWANIA INWESTYCJI WIELKOSKALARNYCH PRZEDSIĘWZIĘĆ INWESTYCYJNYCH

Definicja finansowania określana jest jako gromadzenie lub pozyskanie kapitału (środków pieniężnych) niezbędnych do realizacji inwestycji, przy czym środki te mogą pochodzić

z różnych źródeł (Michalak, 2007, s. 66). Z punktu widzenia własności, rozróżniamy kapitały własne i obce, natomiast z punktu widzenia źródła pochodzenia – kapitały wewnętrzne i zewnętrzne (ryc. 18).



Ryc. 18. Źródła kapitału (Wojewnik-Filipkowska (2009), [za:] Duliniec (1998, s. 32–33) i Czechowski i in. (1997, s. 56).

Kapitały własne powstają w wyniku wniesienia środków pieniężnych do przedsiębiorstwa przez jego właścicieli, a także w wypadku zwiększenia kapitału podstawowego w wyniku emisji akcji bądź też gromadzenia części nadwyżki, a więc nierozdysponowanej gotówki przez właściciela tych kapitałów (Kozuch, Dyhdalewicz, 2004, s. 66–68). Szereg praw majątkowych i niemajątkowych, przysługujących właścicielom tego kapitału powoduje, iż procedura pozyskania tego źródła finansowania jest skomplikowana i czasochłonna, co znajduje swoje odzwierciedlenie w kosztach emisji.

Kapitały obce to środki finansowe, które są przekazywane do dyspozycji inwestora na ograniczony czas przez jego wierzycieli, stąd są to środki zwrotne. Większość rodzajów tej formy finansowania wiąże się z koniecznością bezwarunkowej wypłaty wynagrodzenia dla wierzycieli tego kapitału (Michalak, 2007, s. 68). Koszt, czas i złożoność procedury pozyskania kapitałów obcych uzależniona jest bezpośrednio od poszczególnych rodzajów tej formy finansowania, jednak w porównaniu z kapitałem własnym koszt pozyskania jest niższy, czas krótszy, a procedury mniej skomplikowane.

Kapitały wewnętrzne kształtują się w ramach inwestycji. Ich podstawowym źródłem są zyski zatrzymane, przychody ze sprzedaży zbędnego majątku a także odpisy amortyzacyjne (Różański, 2006, s. 124–125). Wypracowany zysk netto jest jednak mało stabilną formą finansowania, gdyż jako wielkość uzależniona od warunków rynkowych, podlega znacznym wahaniom w poszczególnych okresach i z tego też względu rzadko występuje jako główne lub jedyne źródło finansowania.

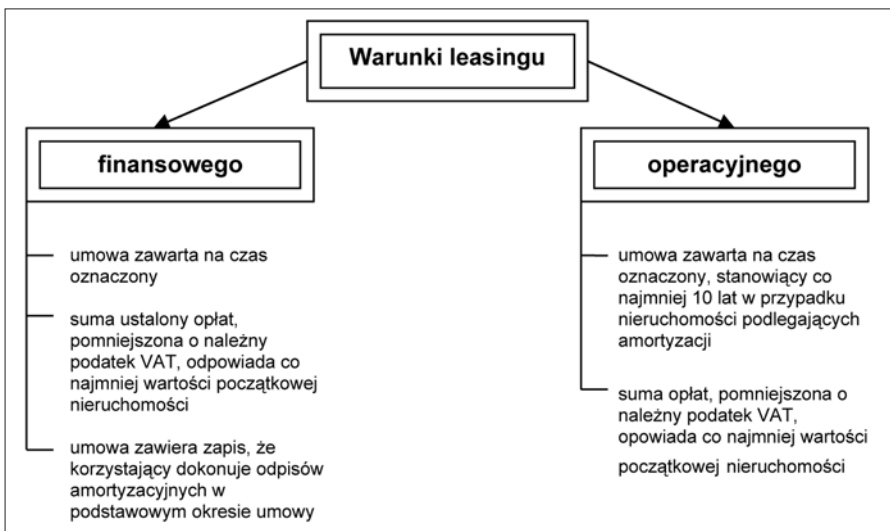
Kapitały zewnętrzne można podzielić na własne i obce. Z finansowaniem zewnętrznym własnym mamy do czynienia w wyniku dopływu wkładów, dotacji – jakże aktualnie popu-

larnych – czy też przeprowadzenia emisji akcji. Finansowanie zewnętrzne obce ma miejsce w wyniku dopływu kapitału od innych podmiotów (Szyszko, 2000, s. 66–67). Najczęściej występującymi formami tego typu finansowania są: kredyt, pożyczka, obligacje, leasing.

Kredyt bankowy jest jednym z najpopularniejszych źródeł finansowania. Współcześnie wykształciło się wiele rodzajów kredytów, co sprzyja szerokim możliwościom wykorzystania środków pochodzących z tego źródła.

Szczególnym rodzajem obligacji, na które trzeba zwrócić uwagę w przypadku przedsięwzięć urbanistyczno-architektonicznych, zarówno dochodowych jak i niedochodowych, są obligacje, odpowiednio, przychodowe i komunalne. Obligacjami przychodowymi są papiery wartościowe, których źródłem spłaty są przychody wygenerowane przez daną inwestycję. Obligacje komunalne zabezpieczone są najczęściej mieniem komunalnym i emitowane są przez jednostki samorządu terytorialnego. Przy ich pomocy finansowane są najczęściej obiekty infrastrukturalne, budowlane lub związane z ochroną środowiska, mające służyć lokalnej społeczności (Listkiewicz i in., 2004, s. 158–161).

W kontekście finansowania nieruchomości, trzeba również zwrócić uwagę na leasing. Zaletami tego źródła finansowania są między innymi: możliwość sfinansowania 100% wartości inwestycji, prosta procedura zawarcia umowy, nieograniczenie zdolności kredytowej korzystającego, korzystanie z danego dobra bez konieczności nabycia go, możliwość spłaty rat z przychodów wygenerowanych przez leasingowany przedmiot (Skubiszewski, 2005, s. 13–14). Podstawową wadą jest zaś wysoki koszt tego źródła w porównaniu z kredytem (Bień 1996, s. 281). Najczęściej umowy leasingu dotyczą nieruchomości gruntowych, rzadko – lokali (Okręglicka, 2005, s. 32–33). Aby nieruchomość stała się przedmiotem umowy leasingu (finansowego bądź operacyjnego) muszą być spełnione określone warunki (ryc. 19).



Ryc. 19. Warunki umowy leasingu finansowego i operacyjnego nieruchomości (opracowanie własne na podstawie: Okręglicka, 2005).

Koszt, czas i złożoność procedury pozyskania obcych kapitałów zależy bezpośrednio od poszczególnych rodzajów finansowania, jednak w porównaniu z kapitałem własnym, koszt pozyskania kapitału obcego jest niższy, czas krótszy, a procedury mniej skomplikowane. Finansowanie przedsięwzięć przez emisję akcji jest jednym z najbardziej kosztownych źródeł finansowania. Wiąże się to z cechami kapitałów własnych, a więc przede wszystkim z brakiem określonego terminu zwrotu oraz wysokim ryzykiem, za które inwestorzy oczekują dodatkowej premii z tytułu zaangażowania swoich środków. W przypadku inwestycji w nieruchomości, finansowanie przy wykorzystaniu tego źródła dotyczy przede wszystkim inwestycji w nieruchomości komercyjne, a w szerszym ujęciu wiąże się z realizacją projektów deweloperskich. W przypadku kapitałów obcych, występuje monitoring wykorzystania środków przeprowadzany przez wierzycieli. Z jednej strony, ogranicza to swobodę dysponowania środkami, a z drugiej strony, zabezpiecza przed nieefektywnym wykorzystaniem tych środków (tab. 5).

5.4. ZASADY FINANSOWANIA WIELKOSKALARNYCH PRZEDSIĘWZIĘĆ INWESTYCYJNYCH

W teorii ekonomii nie został dotąd sformułowany uniwersalny model, pozwalający wyznaczyć strukturę kapitału najkorzystniejszą dla danej firmy czy projektu (Jerzemowska, 2004, s. 155), tak więc „nie ma żadnych sztywnych i trwałych zasad, określających prawidłowy lub najlepszy stosunek długu do kapitału własnego” (Agencja Rozwoju Komunalnego, 1999, s. 200). Niewątpliwie, właściwie dobrana struktura finansowania to taka, która przede wszystkim gwarantuje płynność całego przedsięwzięcia w okresie jego trwania (Libura, Puchalski, 1992, s. 16), o czym napisano wyżej. Literatura formułuje jednak ogólne zasady finansowania, wyznaczające zarys strategii finansowania dla inwestora, które są aktualne również w kontekście kapitałochłonnych i cechujących się długą żywotnością wielkoskalarnych przedsięwzięć architektoniczno-urbanistycznych, zwłaszcza tych dochodowych, dostarczanych w sposób nietradycyjny, przez sektor prywatny lub razem przez sektor publiczny i prywatny (tab. 6).

Każdy rodzaj inwestycji jest jednak wyjątkowy i do niego należy dopasować źródło finansowania. Tradycyjne zaś finansowanie infrastruktury (przez sektor publiczny) opiera się na trzech zasadach, tj. odpowiedzialności finansowej, decentralizacji i optymalizacji mikroekonomicznej, które wskazują na rozłożenie odpowiedzialności między rząd, inne instytucje i użytkowników. Zasada odpowiedzialności finansowej stanowi, iż to odpowiednia instytucja rządowa jest odpowiedzialna za poniesienie podstawowych kosztów przygotowania inwestycji, a użytkownicy – za koszty budowy i eksploatacji. Zasada decentralizacji oznacza, iż każde działanie prowadzi podmiot, który w danych warunkach jest najbardziej efektywny. Jedynie pomoc techniczna, system dotacji i regulacja całego procesu dokonuje się na szczeblu rządowym. I ostatnia zasada optymalizacji mikroekonomicznej, która dotyczy uczestnictwa użytkowników, mówi, iż użytkownicy nie mogą być zmuszeni do finansowego uczestniczenia w programie (projekcie), jeżeli koszty ich udziału przekraczają korzyści.

Dla inwestora zasadnicze znaczenie przy wyborze źródeł finansowania powinny mieć również takie czynniki jak: koszt efektywny, wielkość, dostępność, czas i okres pozyskania

Tabela 5. Zalety i wady kapitałów własnych i obcych.

	Kapitał własny	Kapitał obcy
Zalety	<ul style="list-style-type: none"> – Bezwrotność – Brak określonego czasu korzystania z kapitału – Swoboda w dysponowaniu środkami – Stabilność – Baza gwarancyjna dla wierzycieli – Poprawa płynności finansowej 	<ul style="list-style-type: none"> – Krótsza procedura pozyskania kapitału – Zwiększenie rentowności inwestycji – możliwość wystąpienia efektu dźwigni finansowej – Możliwość wystąpienia korzyści w postaci efektu tarczy podatkowej – Zwiększenie możliwości realizacji inwestycji kapitałochłonnych – Niższy koszt pozyskania środków – Elastyczność
	<ul style="list-style-type: none"> – Swoboda wykorzystania 	<ul style="list-style-type: none"> – Monitoring wykorzystania środków
Wady	<ul style="list-style-type: none"> – Dłuższa procedura pozyskania – Wyższe koszty podatkowe niż w porównaniu z zastosowaniem mieszanych struktur finansowania – Ograniczona ilość środków do inwestowania – Konieczność podziału zysków między wszystkich akcjonariuszy (udziałowców) – Wyższy koszt pozyskania kapitałów 	<ul style="list-style-type: none"> – Konieczność zwrotu środków – Określony okres korzystania z kapitału – Konieczność przeznaczenia części lub całych zysków na spłatę zobowiązań – Możliwość wystąpienia ujemnego efektu dźwigni finansowej – Wymaga zabezpieczeń lub gwarancji

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Kucharska-Stasiak (2006, s. 168–170), Różański (2006, s. 122–123), Szyszko (2000, s. 70–71).

Tabela 6. Zestawienie zasad finansowania.

Wyszczególnienie	Charakterystyka
Złota zasada bilansowa	Warunkiem niezależności i stabilności, jest finansowanie aktywów trwałych w całości kapitałem własnym. Jeśli jednostka korzysta z dźwigni finansowej ^a , to majątek obrotowy powinien znajdować pokrycie w kredycie krótkookresowym, a majątek trwały w kredytach długookresowych.
Złota zasada finansowania	Finansowanie aktywów takimi pasywami, które odpowiadają swoimi terminami zapadalności, terminom żywotności aktywów.
Zasada utrzymania płynności i odpowiedniego ryzyka	Dochodowość i zadłużenie muszą pozostać w odpowiednich proporcjach – przedsiębiorstwo musi być wystarczająco rentowne, by spłacać zaciągnięte zobowiązania i nie stracić przy tym płynności.
Zasada efektywności finansowania	Koszt pozyskania kapitału nie może być wyższy od rentowności realizowanego projektu. Ważny jest koszt efektywny, czyli uwzględniający zmianę wartości pieniądza w czasie. Porównując oferty, należy wziąć pod uwagę oprocentowanie, wysokość innych opłat i ich rozkład w czasie, jak również efekt tarczy podatkowej ^b .
Zasada utrzymania samodzielności i niezależności	Określa konieczność finansowania się z kilku źródeł niezależnie, by nie być zmuszonym korzystać z produktów i usług finansowych o gorszej jakości.

^a Dotyczy zwiększenia efektywności kapitału własnego, gdy koszt kapitału obcego jest niższy niż rentowność przedsiębiorstwa. Wówczas zaangażowany kapitał obcy podwyższa efektywność kapitałów własnych.

^b To korzyści podatkowe, które wynikają z finansowania kapitałem obcym. Gdy wydatki na spłatę zobowiązań wliczane są w ciężar kosztów, wówczas zmniejsza się podstawa opodatkowania i w rezultacie kwota podatku dochodowego jest mniejsza, a zysk pozostający w dyspozycji – większy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Rutkowski (2000, s. 241–243); Sawicki (2001, s. 142).

kapitałów (Czechowski i In., 1997, s. 53-90). Poszczególne źródła finansowania związane są też z odmiennymi poziomami ryzyka, m.in. finansowego i kredytowego (Korombel, 2007, s. 30). Co więcej, by określić realne możliwości obsługi pozyskanego kapitału, powodzenie każdego projektu inwestycyjnego musi być określone niezależnie.

5.5. ZAKOŃCZENIE

W pracy skupiono się na źródłach i zasadach finansowania wielkoskalarnych przedsięwzięć architektoniczno-urbanistycznych. Jednak oprócz źródeł finansowania, trzeba wskazać na metody finansowania. Nowoczesną metodą finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych jest *Project Finance*. Metoda ta, ze względu na swoje cechy, jest odpowiednia do realizacji dużych inwestycji. *Project Finance* posiada wiele zalet – przede wszystkim pozwala na realizację kapitałochłonnych i ryzykownych inwestycji. Niewątpliwą korzyścią jest elastyczność warunków finansowania, związana ze spłatą zadłużenia z gotówki wygenerowanej przez projekt, co pozwala również na karencję spłaty w fazie realizacji inwestycji. Wśród wad należy podkreślić wysoki poziom kosztów finansowych, czasochłonną procedurę pozyskania środków oraz konieczność przygotowania obszernej i szczegółowej dokumentacji oraz ingerencję kapitałodawcy w proces zarządzania na każdym etapie realizacji projektu (Listkiewicz i in., 2004, s. 41–43).

Współczesny rynek inwestycji wymusza ciągłe zmiany, powstają nowe instrumenty finansowe i doskonalone są dotychczasowe. W rezultacie finansowanie wprost pożyczką, czy kredytem kwalifikuje się do tradycyjnych form finansowania. Dotyczy to w zasadniczej mierze inwestycji o złożonym ryzyku, wymagających znacznych, jednorazowych nakładów finansowych, których przykładem są wielkoskalarne przedsięwzięcia urbanistyczno-architektoniczne. Poszukuje się nowych metod i źródeł finansowania, dostosowanych do potrzeb inwestorów – ich komercyjnych i niekomercyjnych interesów.

BIBLIOGRAFIA

- Agencja Rozwoju Komunalnego, 1999, *Przedsięwzięcia BOT (Buduj-Eksploatuj-Przełącz)* w rozwoju infrastruktury komunalnej, Poradnik, Warszawa.
- Behrens W., Hawranek P. M., 1993, *Poradnik przygotowania przemysłowych studiów feasibility*, UNIDO, Warszawa.
- Bień W., 1996, *Zarządzanie finansami przedsiębiorstwa*, Difin, Warszawa.
- Borowiecki R., 1995, *Efektywność przedsięwzięć rozwojowych*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków.
- Czarnek J., 1998, *O definiowaniu pojęcia inwestycje*, Problemy inwestowania i rynku nieruchomości, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków.
- Czechowski L., Dziworska K., Gostkowska-Drzewicka T., Górczyńska A., Ostrowska E., 1997, *Projekty inwestycyjne*, ODDK Gdańsk.
- Duliniec A., 1998, *Struktura i koszt kapitału w przedsiębiorstwie*, PWN, Warszawa.

- Esty B.C., 2004, *Why study large projects? An introduction to research on project Finance*, „European Financial Management”, 10, 2.
- Hajduk H., 1996, *Przedsięwzięcia inwestycyjne w strukturze firm, ich rola i organizacja*, „Problemy Rozwoju Budownictwa”, 2.
- Jerzemowska M. (red.), *Analiza ekonomiczna w przedsiębiorstwie*, PWE, Warszawa 2004.
- Korombel A., 2007, *Ryzyko w finansowaniu działalności inwestycyjnej metodą project finance*, Difin, Warszawa.
- Kożuch A., Dyhdalewicz A., 2004, *Ekonomika i organizacja przedsiębiorstwa*, Wyd. Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok.
- Kucharska-Stasiak E., 1999, *Nieruchomość a rynek*, PWN, Warszawa.
- Kucharska-Stasiak E., 2006, *Nieruchomość w gospodarce rynkowej*, PWN, Warszawa.
- Kuciński K., 1994, *Geografia ekonomiczna. Zarys teoretyczny*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Libura H., Puchalski K., 1992, *Finansowanie Projektów*, „Życie Gospodarcze”, 29.03.1992, 3(2709).
- Listkiewicz J., Listkiewicz S., Niedziółka P., Szymczak P., 2004, *Metody realizacji projektów inwestycyjnych – planowanie, finansowanie, ocena – Project Finance, Corporate Finance*, ODDK Gdańsk.
- Marcinek K., 2000, *Finansowa ocena przedsięwzięć inwestycyjnych przedsiębiorstw*, Skrypty uczelniane, Katowice.
- Marcinek K., 2005, *Finansowanie projektów inwestycyjnych na zasadach Project Finance*, Katowice.
- Michalak A., 2007, *Finansowanie inwestycji w teorii i praktyce*, PWN, Warszawa.
- Okręglicka M., 2005, *Finansowanie nieruchomości poprzez leasing*, „Finansowanie nieruchomości”, 1.
- Różański J., 2006, *Inwestycje rzeczowe i kapitałowe*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa.
- Rutkowski A., 2000, *Zarządzanie finansami*, PWE, Warszawa.
- Sawicki K. [red.], 2001, *Polityka bilansowa i analiza finansowa*, Ekspert Wydawnictwo i Doradztwo, Wrocław.
- Skubiszewski M., 2005, *Leasing nieruchomości w Polsce*, „Finansowanie nieruchomości”, 2.
- Szyszko L., 2000, *Finanse przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa.
- Towarnicka H., Broszkiewicz A., 1994, *Przygotowanie i ocena inwestycji rzeczowych*, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław.
- Wojewnik-Filipkowska A., 2009, *Finansowanie inwestycji i nieruchomości*, [w:] M. Rymarzak [red.], *Inwestycje i nieruchomości, elementy teorii i praktyki*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Wojewnik-Filipkowska A., 2008, *Project Finance w inwestycjach infrastrukturalnych*, CeDeWu, Warszawa.

6. PSYCHOLOGICZNE UWARUNKOWANIA PRZEKSZTAŁCEŃ I REWITALIZACJI MIAST – ZARYS PROBLEMU

W opisanych jeszcze w 1984 roku przez Hardt-Waltherra Hämera *Dwunastu zasadach rozważnej rewitalizacji miast*¹ zwrócono uwagę na podstawowe elementy, o których należy pamiętać przy planowaniu procesu rewitalizacji. Oprócz kwestii niezwykle istotnych, związanych między innymi z uwarunkowaniami ekonomicznymi, autor zwraca uwagę na konieczność uwzględnienia udziału społecznego, potrzeb ludzkich i ogólnie „czynnika ludzkiego”, którego różne aspekty wymienia aż w pięciu spośród dwunastu zasad.

Przesłanie to jest aktualne do tej pory. W projekcie ustawy o programach rewitalizacji (*Podręcznik rewitalizacji*, 2003) rewitalizacja definiowana jest jako działanie skierowane na rozwój społeczności lokalnej. W tym kontekście kluczowe wydaje się czerpanie z dorobku nauk społecznych – głównie socjologii i psychologii.

Jan Szczepański definiuje socjologię jako naukę, której przedmiotem są zjawiska i procesy tworzenia się różnych form życia zbiorowego, budowa tych zbiorowości, procesy i zmiany w nich zachodzące. Durkheim jako jedno z obszarów zainteresowania socjologii wskazuje wpływ moralności, prawa, mody... Z kolei psychologia skupia się na samej jednostce bądź interakcjach, jakie między jednostkami zachodzą. Oba te podejścia – jako komplementarne – wydają się kluczowe w rozpatrywaniu społecznych uwarunkowań rewitalizacji miast.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest zarysowanie psychologicznych aspektów przekształceń i rewitalizacji miast. Przyjmując specyfikę psychologicznego podejścia, tj. skupienia się na jednostce raczej niż na grupie, trzeba będzie sięgnąć do konkretnych dziedzin psychologii. W zasadzie każdą z nauk, jeżeli spojrzy się na nią w kontekście jednostki, można połączyć ze słowem „psychologia” i taka koniunkcja będzie miała sens. Psychologia polityki, psychologia ekonomiczna, psychologia sportu itp. to dziedziny psychologii uznane i będące obiektem zainteresowania wielu badaczy. Z dziedzin również uznanych i funkcjonujących w badaniach i literaturze, a będących chyba najbardziej interesującymi z punktu widzenia rewitalizacji, są psychologia społeczna (badająca interakcje społeczne) oraz psychologia miasta (*urban psychology*) i psychologia środowiskowa (ang. *environmental psychology*). Sformułowanie „psychologia rewitalizacji” wydaje się dotychczas nie pojawiać w literaturze, jednocześnie będąc dyscypliną przyszłościową i godną zainteresowania w czasie, kiedy rewitalizacja miast staje się procesem globalnym i nieuniknionym.

Podejście psychologiczne do rewitalizacji miast daje znaczącą podbudowę teoretyczną wszelkich działań, oferując liczne teorie wyjaśniające i pozwalające przewidywać ludzkie zachowania oraz metodologię i narzędzia badawcze charakterystyczne właśnie dla miasta. Może

¹ za: Hans Karssenber, *The Twelve Principles for Cautious Urban Renewal*, 2007, www.inspiringcities.org

więc służyć jako niezwykle cenne narzędzie wspierające procesy rewitalizacji. Jak wskazuje raport Amerykańskiego Stowarzyszenia Psychologicznego („Report of the Task Force on Urban Psychology: Toward an Urban Psychology: Research, Action, and Policy”) z 2005 roku, niektóre z najważniejszych zagadnień miejskich, takie jak mieszkalnictwo, planowanie przestrzenne, rozwój społeczności, przygotowanie zawodowe, rewitalizacja i polityka socjalna w chwili obecnej angażują zbyt mało psychologów. Ich wiedza i spojrzenie na uwarunkowania rewitalizacji z innego punktu widzenia wydają się być niezwykle potrzebne we współczesnych, coraz bardziej złożonych i trudnych do prognozowania procesach przekształceń miast.

Psychologiczne uwarunkowania rewitalizacji obejmują, z jednej strony, sposób zaangażowania osób z lokalnych społeczności do działań dotyczących odnowy danej okolicy, z drugiej zaś strony, wpływ tych działań na poszczególne jednostki. Dla pierwszego elementu psychologia oferuje takie narzędzia jak metody skutecznej komunikacji, zarządzania konfliktem, negocjacji, wywierania wpływu. Dodatkowo, nie skupiając się jedynie na opisie stanu obecnego, kładzie nacisk na działania eksplanacyjne (dotyczące wyjaśniania zachowań już zaistniałych) i predykcyjne (dotyczące przewidywania wystąpienia określonych zachowań). Dzięki temu możliwe staje się wyjście poza stwierdzenia mówiące np. o bierności bądź oporze danej społeczności. Ułatwione jest też dążenie do poznania przyczyn tych zjawisk i sposobów zapobiegania im. Ponadto daje narzędzia pozwalające stwierdzić, dla jakiej populacji wspomniany opór i bierność będą większe, a które środowiska będą bardziej proaktywne. Z drugiej strony, zaangażowanie psychologii pozwala opisać wpływ procesu rewitalizacji na tzw. *well being* – ogólny dobrostan jednostek w danym otoczeniu.

Rewitalizacja przestrzeni miejskiej to nie tylko zaspokajanie potrzeby mieszkaniowej, ale również, w aspekcie psychologicznym, przeciwdziałanie patologiom społecznym oraz zachowanie tożsamości społecznej i ciągłości kulturowej (Bańka, 2002).

Zmiany w technologiach budowlanych, tworzenie wielkich skupisk ludzkich, wady planowania przestrzennego, narastające zatłoczenie, chaos przestrzenny, wszechobecne procesy globalizacji i unifikacji, wzmacniają brak poczucia przynależności terytorialnej, rozpad społeczności lokalnych, a także poczucie alienacji, samotności i izolacji jednostki. W wyniku tego miasta i inne struktury urbanistyczne dotknięte zostają takimi zjawiskami, jak wzrastający poziom przestępczości, poczucie samotności w tłumie, brak prywatności, dezintegracja życia sąsiedzkiego, brak poczucia wolności i swobody wyboru zachowań. Upływający czas, starzenie się miejsc i budynków, anonimowość, brak wsparcia społecznego i identyfikacji z grupą, przyzwolenie na przejawy wandalizmu prowadzi do powstawania patologii społecznej środowiska mieszkaniowego.

Z pojęciem „patologia społeczna” spotykamy się obecnie często. Jest terminem charakterystycznym dla psychologii jak również dla innych dziedzin: pedagogiki, socjologii, medycyny czy prawa. Pod tym pojęciem możemy rozumieć rodzaj zachowania dewiantycznego, które polega na nie przestrzeganiu obowiązującego zespołu reguł zachowań, przyjętych przez całe społeczeństwo (Bańka, 2002). W literaturze patologia społeczna jest definiowana jako ogół przypadków śmierci, obniżenia poziomu moralnego, pogorszenia samopoczucia i strat materialnych spowodowanych naruszeniem reguł prakseologicznych, moralnych i prawnych oraz postępowaniem autodestruktywnym (Pospiszyl, 2009). W ujęciu Lipki (1977, s. 15–16) patologia społeczna to „określony stan postaw, zachowań i sytuacji

życiowych, (...) które są szkodliwe dla historycznie uwarunkowanego postępu i powodują ujemne następstwa dla wszechstronnego rozwoju jednostki, grupy lub całego społeczeństwa, a polegają na nie przestrzeganiu obowiązujących przepisów prawa, norm moralnych, obyczajowych i kulturowych oraz na odrzucaniu lub nieposzanowaniu wartości obiektywnie zgodnych z interesami jednostki i ogółu obywateli na określonym etapie rozwoju kraju. „Do patologii zalicza się takie zjawiska społeczne jak: przestępstwa z nienawiści (rasizm, terroryzm), samobójstwa, uzależnienia, patologie seksualne (w tym prostytutka, pedofilia, kazirodztwo), agresja, wykluczenie społeczne (bezdomność, bezrobocie, mobbing) oraz patologia instytucji (Pospiszyl, 2009).

Patologia społeczna leży u podłoża różnorodnych problemów miejskich, w tym głównie segregacji społecznej, biedy, bezdomności, wielokulturowości, bezrobocia, konfliktów rasowych oraz agresji, w tym szczególnie agresji młodzieży oraz przestępczości. Wyniki badań nad nasilaniem się poziomu przestępczości w miastach wskazały na różnicowanie rodzaju przestępstwa w związku z miejscem jego popełnienia. Występowanie ciężkich przestępstw, takich jak morderstwa czy gwałty, nasila się w obszarach zamieszkałych przez ludność o niskich dochodach, a obszary przejściowe, o zdegradowanym środowisku przestrzennym, zdominowanym przez krajobraz przemysłowy oraz tereny składowe, cechują się występowaniem rozbojów oraz kradzieży (Bańka, 2002). Badacze również wykazali związek pomiędzy agresją i nieżyczliwymi zachowaniami u osób mieszkających w wielkich skupiskach ludzkich w typowych „blokowiskach”, a wzrostem poziomu przestępczości. Ma to związek ze słabszym „zakorzeniem się” w danej społeczności. Mieszkańcami w tych strukturach byli głównie lokatorzy wynajmujący mieszkania, ze słabymi bądź nieistniejącymi więziami sąsiedzkimi (Brown, Perkins, 2004).

Poziom zarobków mieszkańców ma swoje odzwierciedlenie w rywalizacji o zajęcie pożądaných terenów miasta. Grupy z wyższymi dochodami zajmują tereny atrakcyjniejsze pod względem różnych cech (Eliasz, 2001). Atrakcyjność określonych obszarów miasta nie jest jednak stała – eleganckie dzielnice z upływem czasu popadają w ruinę. Ma to związek z przemieszczaniem się grup, które opuszczają jedno terytorium, aby pojawić się w drugim. Osoby lepiej wykształcone, mające wyższy status w społeczeństwie, są bardziej mobilne oraz gotowe zmieniać miejsce zamieszkania, np. z powodu atrakcyjnej oferty pracy. Co za tym idzie są to również osoby mniej przywiązane do miejsca (ang. *place attachment*), w którym mieszkają (Florida, 2002; Jałowiecki, 2000; Lewicka 2005). Może to mieć wpływ na dwa różne zjawiska. Po pierwsze, rywalizacja o zajęcie najbardziej atrakcyjnych obszarów miasta, zróżnicowany status społeczny mieszkańców oraz większa mobilność lepiej zarabiających może prowadzić do wyodrębnienia się getta lub dzielnic zamieszkałych przez ludzi mających lub ludzi o niskich dochodach (Eliasz, 2001). Po drugie, można wysnuć wniosek, że silniejsze więzi społeczne, większe przywiązanie do miejsca, a co za tym idzie prawdopodobne zaangażowanie w proces rewitalizacji miejsca zamieszkania, będą charakterystyczne dla grupy osób o niższym statusie społecznym, grupie o niższych dochodach (Bauman, 1998). Pokazuje to zależność, że wysokie dochody dzielą ludzi, a mniejsze dochody jednoczą. Pod warunkiem, że niższe dochody nie wynikają z patologii.

Co więc w świetle powyższych rozważań należy zrobić, aby przeciwdziałać miejskim patologiom społecznym, a destruktywne zachowanie zamienić na aktywność prospołeczną?

Zaangażowanie w proces rewitalizacji obszaru zamieszkania wymaga zmiany postaw mieszkańców. Skłonienie ludzi do aktywności społecznej warunkowane jest wytworzeniem poczucia tożsamości i poczucia przywiązania do miejsca oraz nawiązaniem więzi sąsiedzkich (Lewicka, 2005). To właśnie wytworzenie się lokalnych więzi sąsiedzkich (ang. *neighborhood ties*) jest kluczowe, zarówno dla wytworzenia poczucia przywiązania do miejsca jak i dla wzbudzenia aktywności społecznej ludzi, w tym zaangażowania w proces rewitalizacji (Brown, Perkins, 2003; Lewicka, 2005). Badania donoszą, że poczucie związku z miejscem jest negatywnie skorelowane z poziomem edukacji jego mieszkańców oraz z wielkością społeczności, a pozytywnie z czasem zamieszkania danego terenu (Lewicka, 2005). Prowadzi to do wniosku, że aby skutecznie zaangażować ludzi w proces rewitalizacji, należy aktywizować więzi sąsiedzkie pomiędzy mieszkańcami i kierować proces ku najdłużej mieszkającym, a niekoniecznie najbogatszym obywatelom, którzy mogą w szybki sposób zmienić miejsce zamieszkania. Implikuje to konieczność wdrożenia różnorodnych działań.

Po pierwsze, powinny dotyczyć one procesów edukacyjnych. Warto wprowadzić do szkół program zaznajamiający z historią miejsca oraz regionu, w którym się żyje, aby jak najwcześniej zacząć kształtować odpowiednią postawę i „zakorzenić” ją już w społeczności najmłodszych (Pietrzyk, 2003; Lewicka, 2009). Po drugie, należy tworzyć i pielęgnować więzi sąsiedzkie – chociażby poprzez stwarzanie lokalnych stowarzyszeń, fundacji lub klubów (np. klubów seniora, sportowych, różnych zainteresowań). Odzwierciedleniem tych mechanizmów psychologicznych może być przykład rewitalizacji jednej z dzielnic Gdańska – Letnicy. Letnica jest marginalną, zaniedbaną dzielnicą Gdańska, w której obok „stałych” mieszkańców żyją lokatorzy wysiedleni przez miasto do mieszkań socjalnych. Letnica została ponownie odkryta przy okazji budowania stadionu na Euro 2012. Działania te spowodowały, po pierwsze, rozproszenie się części „niechcianych” lokatorów po innych obszarach miasta, po drugie, wzrost aktywności sąsiedzkiej mieszkańców – w dzielnicy zaczęły powstawać lokalne stowarzyszenia integrujące działania na rzecz dzielnicy i mieszkańców, np. kluby seniora. Takie zachowanie społeczności lokalnej mogło zostać spowodowane zainteresowaniem miasta tymi obszarami i planowanymi wielkimi inwestycjami w sąsiedztwie oraz uwolnieniem się mieszkańców od kłopotliwej, cieszącej się złą sławą mniejszości, co za tym idzie wytworzeniem się silniejszych więzi sąsiedzkich i poczucia przynależności do miejsca.

Literatura przedmiotu badająca związki rewitalizacji z uwarunkowaniami psychologicznymi skupia się na zagadnieniach związanych z psychologią miasta. Psychologia miasta (*urban psychology*) jest dziedziną psychologii, która się dopiero tworzy. Wspomniane wyżej Amerykańskie Towarzystwo Psychologiczne (APA) ogłosiło jej powstanie dopiero w 2005 roku. Psychologia miasta jest dziedziną interdyscyplinarną, łączącą zagadnienia psychologii społecznej, psychologii środowiskowej oraz psychologii społeczności (ang. *community psychology*). Psychologiczne aspekty procesu rewitalizacji odnoszą się do wszystkich tych problemów. Badając uwarunkowania procesu rewitalizacji badacze analizują takie psychologiczne pojęcia, jak poczucie tożsamości z miejscem oraz rolę więzi sąsiedzkich (O'Hara, 2001; Ohmar, 2002, Brown, Perkins, 2003; Lewicka, 2010). Istotne z punktu widzenia procesu rewitalizacji jest też badanie kolejnego czynnika psychologicznego, jakim jest poczucie przywiązania do miejsca (Lewicka, 2003, 2005, 2008; Brown, Perkins, 2003). Psychologowie również skupiają się nad wyodrębnieniem czynników powodujących wzrost przestępczości w dzielnicach

zaniedbanych oraz w dużych skupiskach mieszkaniowych (Brown, Perkins, 2003; 2004). Osobnym obszarem zainteresowań jest analiza obszarów miejskich w kontekście stworzenia środowiska przyjaznego dzieciom (Spencer, Woolley, 1998; Allparone, Rissotto, 2001; Bańka 2002) oraz wpływ sąsiedztwa i życia sąsiedzkiego na dobrostan psychiczny jednostki (Farrel, Aubry, Caulombe, 2004). Analizując polski wkład do dziedziny psychologii miasta i rewitalizacji należy wspomnieć o pracach Marii Lewickiej (2005, 2008, 2010) oraz Augustyna Bańki (1997, 2002, 2008). Maria Lewicka skupia się na zagadnieniach związanych z psychologią miasta, dotyczących między innymi znaczenia miejsca, emocjonalnych więzi z miejscem zamieszkania, sąsiedztwem oraz problemami związanymi z kształtowaniem przestrzeni w celu wytworzenia relacji sąsiedzkich. Bada także poczucie przywiązania, poczucie tożsamości i identyfikacji z miejscem zamieszkania oraz ich związek z pamięcią wielokulturowych miast. Zainteresowania Augustyna Bańki odnoszą się między innymi do problematyki psychologii środowiskowej oraz architektury psychologicznej przestrzeni życia.

Zwracając uwagę na dalsze zalecane kierunki badań uwarunkowań psychologicznych istotnych z punktu widzenia rewitalizacji warto położyć nacisk na rozwój więzi sąsiedzkich. Badania wydają się potwierdzać, że właśnie tu leży istota powodzenia procesu rewitalizacji. Tylko wewnętrznie zjednoczona i silna społeczność sąsiedzka będzie angażować się w proces odnowy obszaru zamieszkania oraz będzie czuła się odpowiedzialna za utrzymanie tego obszaru w dobrej kondycji, będzie dbać o wspólne dobro. Będzie również w stanie zaktywizować do działania jednostki zagrożone wykluczeniem społecznym – np. bezrobotnych lub agresywnych nastolatków. Stąd konieczność dalszych analiz psychologicznych skupiających się na poznaniu mechanizmów leżących u podłoża rozwoju satysfakcjonującego życia sąsiedzkiego. Interesujące są też doniesienia dotyczące angażowania dzieci i nastolatków w proces rewitalizacji i odnowy miasta. Stworzenie przestrzeni przyjaznej dla nich, z jednej strony, mobilizuje ich do działania, po drugie, wywołuje poczucie tożsamości i przywiązania do miejsca. Podwyższenie wiedzy w tych zakresach może wpłynąć znacząco na skuteczność procesów rewitalizacji wybranych obszarów miast.

W świetle narastającej i pilnej potrzeby wdrażania procesów rewitalizacji oraz wciąż niezadowalającej skuteczności dotychczasowych działań, należy podkreślić, że istnieje konieczność uruchamiania dodatkowych, uzupełniających instrumentów rewitalizacji. Jednym z nich wydaje się być psychologia rewitalizacji. Jej rozwój metodologiczny oraz wdrażanie w praktykę procesów rewitalizacji mogłyby znacząco wspomóc obecne i planowane działania przestrzenne, techniczne, organizacyjne i społeczno-gospodarcze. Czynnikiem ludzki jest bowiem w procesach rewitalizacyjnych aspektem najważniejszym, a jednocześnie najtrudniejszym do uwzględnienia. Wiedza na temat psychologicznych uwarunkowań rewitalizacji miast wymaga rozwoju i sprzężenia z pozostałymi aspektami rewitalizacji.

BIBLIOGRAFIA

- Allparone F.R., Rissotto A., 2001, *Children's citizenship and participation models: participation in planning urban spaces and children's councils*, „Journal of community & Applied Social Psychology”, 11, s. 421–434.

- Bańka A., 1997, *Architektura psychologiczna przestrzeni życia. Behawioralne podstawy projektowania*, Gemini – Print, Poznań.
- Bańka A., 2002, *Społeczna psychologia środowiskowa*, seria: Wykłady z psychologii, t. 9, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Bauman Z., 1998, *On glocalization: Or globalization for some, localization for others*, „Thesis Eleven”, 54, s. 37–49.
- Brown B., Perkins D.D., Brown G., 2003, *Place attachment in a revitalizing neighborhood: Individual and block levels of analysis*, „Journal of Environmental Psychology”, 23, s. 259–271.
- Brown B., Perkins D.D., Brown G., 2004, *Incivilities, place attachment and crime: Block and individual effects*, „Journal of Environmental Psychology”, 24, s. 359–371.
- Elias A., 2001, *Psychologia ekologiczna*, [w:] J. Strelau (red.), *Psychologia. Podręcznik akademicki*, t. 3, GWP, Sopot.
- Farrell S.J., Aubury T., Caulombe D., 2004, *Neighborhoods and neighbors: do they contribute to personal well – being?*, „Journal of Community Psychology”, 1, s. 9–25.
- Florida R., 2002, *The rise of the creative class*, New York: Basic Books.
- Jałowiecki B., 2000, *Społeczna przestrzeń metropolii*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Lewicka M., 2005, *Ways to make people active: role of place attachment, cultural capital and neighborhood ties*, „Journal of Environmental Psychology”, 4, s. 381–395.
- Lewicka M., 2008, *Place attachment, place identity, and place memory: restoring the forgotten city past*, „Journal of Environmental Psychology”, 28, s. 209–231.
- Lewicka M., 2010, *What makes neighborhood different from home and city? Effects of place scale on place attachment*, „Journal of Environmental Psychology”, 30, s. 35–51.
- Lewicka M., Bańka A., 2008, *Psychologia środowiskowa*, [w:] D. Doliński, J. Strelau (red.), *Psychologia. Podręcznik akademicki*, GWP, Sopot.
- Lipka A., 1977, *Zjawiska patologii społecznej wśród młodzieży*, PWN, Warszawa.
- O’Hara S.D., 2001, *Urban development revisited: the role of neighborhood needs and local participation in urban revitalization*, „Review of social economy”, 1, s. 23–43.
- Ohmer M.L., 2008, *The relationship between members’ perceptions of their neighborhood organization and their involvement and perceived benefits from participation*, „Journal of Community Psychology”, 7, s. 851–870.
- Podręcznik rewitalizacji. Zasady, procedury i metody działania współczesnych procesów rewitalizacji*, 2003, Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Warszawa.
- Pietrzyk I., 2003, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, PWN, Warszawa.
- Pospiszyl I., 2008, *Patologie społeczne*, PWN Warszawa.
- Spencer C., Woolley H., 2000, *Children and the city: a summary of recent environmental psychology research*, „Child: Care, Hart and development”, 3, s. 181–198

Źródła internetowe:

www.inspiringcities.org

www.pl.wikipedia.org

7. PRAWNE ASPEKTY ZARZĄDZANIA PRZESTRZENIĄ

W krajowym porządku prawnym na proces zarządzania przestrzenią wpływ mają przede wszystkim przepisy prawne z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, ochrony przyrody, środowiska i jego zasobów, zabytków oraz gospodarki wodno-ściekowej. W uregulowaniach prawnych zawarte są także reguły wyznaczające zakres tego procesu (np.: ograniczenia w rozporządzeniu prawem własności zarówno o charakterze cywilnoprawnym – prywatnoprawnym (uregulowane w Kodeksie cywilnym) oraz charakterze administracyjnym – publicznoprawnym (uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego).

Na potrzeby tego artykułu obszar zainteresowania zawężono do zasadniczego w prawodawstwie krajowym aktu normującego proces kształtowania, planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie kraju, tj. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: ustawa o pizp). Ustawa ta stanowi szkielet całego systemu zarządzania przestrzenią w Polsce. Celem opracowania jest przybliżenie zasad kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, uregulowanych tą ustawą.

W każdej regulacji prawnej istotne znaczenie mają definicje, które zgodnie z zasadami techniki prawodawczej zwykle poprzedzają regulacje ustawowe. W ustawie o pizp definicje prawne są zawarte w artykule drugim i są wiążące w zakresie omawianej ustawy oraz na gruncie wszystkich aktów wykonawczych do niej. Nadają one normatywny, wiążący charakter pojęciom występującym w treści ustawy (Zieliński, 2002). Do kluczowych definicji prawnych ustawodawca zaliczył definicje: obszaru przestrzeni publicznej, obszaru metropolitalnego, obszaru problemowego, obszaru wsparcia, interesu publicznego, inwestycji celu publicznego, działki budowlanej, dóbr kultury współczesnej, walorów ekonomicznych przestrzeni, ładu przestrzennego, zrównoważonego rozwoju. Ustawa o pizp nie zawiera definicji legalnej zarządzania, zarządzania przestrzenią czy zarządzania obszarem przestrzeni publicznej. Trudno doszukać się takiej definicji także w innych aktach prawnych regulujących proces planowania i gospodarowania przestrzenią. Na potrzeby publikacji przez zarządzanie przestrzenią będziemy rozumieć proces planowania i zagospodarowania przestrzeni uregulowany w tej ustawie. Dokumenty planistyczne opisane poniżej sporządzane są przez organy administracji rządowej oraz samorządowej.

7.1. KONCEPCJA PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU

Podstawę systemu aktów planistycznych państwa stanowi koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju (kpzk), za pośrednictwem której państwo kształtuje politykę prze-

strzenną. Koncepcję sporządza minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, uwzględniając cele zawarte w rządowych dokumentach strategicznych. Określa ona uwarunkowania, cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju oraz działania niezbędne do jego osiągnięcia (art. 47 ust. 2). Koncepcja jest z jednej strony zbiorem informacji planistycznych i przyjmuje formę aktu planistycznego o charakterze prognozy. Z drugiej zaś, określa kierunki planowania specjalistycznego (programy rządowe) (Niewiadomski, 2009). W momencie wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia określającego programy rządowe (służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych o znaczeniu krajowym) staje się ona aktem prawnym wewnątrznie wiążącym (art. 48). Koncepcja określa w szczególności elementy sieci osadniczej, z wyodrębnieniem obszarów metropolitalnych. Powyższy zapis skutkuje tym, iż określenie liczby, tożsamości oraz granic obszarów metropolitalnych staje się przedmiotem polityki przestrzennej państwa i nie zależy od polityki regionalnej samorządów wojewódzkich. Natomiast ustawodawca zobowiązał je do sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego, jako części planu zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 39 pkt. 6) (Niewiadomski, 2009). Koncepcja nie jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym¹.

7.2. PLAN ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO WOJEWÓDZTWA

Sporządzanie i uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa (zwanego dalej planem wojewódzkim), prowadzenie analiz i studiów, opracowywanie koncepcji i programów odnoszących się do obszarów i problemów zagospodarowania przestrzennego w województwie ustawodawca powierzył organom samorządu województwa. Kompetencje planistyczne zostały powierzone organom wykonawczym oraz stanowiącym. Sejmik województwa podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu wojewódzkiego oraz uchwała plan. Sporządzenie projektu planu wojewódzkiego oraz przeprowadzenie wymaganej ustawą procedury powierzono marszałkowi województwa. Samorząd województwa zobowiązany jest również (art. 45 ustawy o pzip) do monitorowania przekształceń przestrzennych i dostosowywania planu województwa do aktualnych potrzeb. Zakres projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa określa minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej w drodze rozporządzenia. Plan zagospodarowanie przestrzennego województwa określa zasady struktury przestrzennej województwa (sieci osadniczej, infrastruktury technicznej, społecznej, uwarunkowania środowiskowe, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, obszary wsparcia, obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi itp.). Plan wojewódzki oraz wyodrębniony w nim plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego jest aktem kierownictwa wewnątrznie wiążącym jedynie podmioty systemu administracji publicznej. Nie wiąże obywateli i nie może stanowić bezpośredniej podstawy prawnej do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, ani innych decyzji administracyjnych. Jednak w części

¹ Wobec dezaktualizacji Kpzk przyjętej uchwałą sejmu w 2002 roku (m.in. wskutek wejścia Polski do UE), rząd kadencji 2005–2007 przystąpił do opracowania nowej. Prace są kontynuowane do chwili obecnej (przyp. red.).

dotyczącej rozmieszczenia ponadlokalnych inwestycji celu publicznego stanowi podstawę do uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy. (Niewiadomski, 2002; Niewiadomski, 2009).

Wyodrębnienie z planu zagospodarowania przestrzennego województwa obszaru metropolitalnego (plan metropolitalny) może przyczynić się do tego, iż na terenie obszaru metropolitalnego będą obowiązywać szczególne zasady planowania w porównaniu do pozostałej części województwa. Plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego nie jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym, dlatego nie istnieje płaszczyzna koordynacji planowania przestrzennego obszaru metropolitalnego na poziomie lokalnym. Ma to istotne znaczenie dla małych gmin oraz gmin silnie powiązanych funkcjonalnie, które tworząc związki międzygminne często mogłyby połączyć siły i środki, w celu np. zminimalizowania kosztów pozyskania uprawnionych projektantów (Niewiadomski, 2009).

7.3. STUDIUM UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO GMINY

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (zwane dalej studium uikzp) określa politykę przestrzenną gminy, w tym zasady lokalnego zagospodarowania gminy. Decyzję o przystąpieniu do sporządzenia studium podejmuje rada gminy w drodze uchwały. Studium sporządza wójt, burmistrz albo prezydent miasta dla obszaru w granicach gminy. Studium zawiera część tekstową oraz graficzną, uwzględniającą zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa, strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje takim opracowaniem (art. 9 ustawy o pizp) oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym lub wojewódzkim (w sytuacji, gdy ustanowienie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest obowiązkowe). Jeżeli rada gminy nie ustaliła w studium rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym lub wojewódzkim, wówczas wojewoda wzywa radę gminy do ponownego uchwalenia lub zmiany studium w wyznaczonym terminie. Po bezskutecznym upływie tego terminu wojewoda sporządza plan miejscowy w niezbędnym zakresie na podstawie zarządzenia zastępczego wojewody (art.12 ustawy o pizp). Studium jest obligatoryjnie sporządzane dla całego obszaru gminy. Ustalenia studium powinny być bezwzględnie ujęte w zapisach planu miejscowego. Rada gminy jest jednoznacznie związana ustaleniami studium przy uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie o sygn. akt: II OSK 1028/07 w wyroku z 27 IX 2007 r.). W przeciwieństwie do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego studium nie jest aktem ustanawiającym przepisy o charakterze powszechnie obowiązującym (Niewiadomski, 2009). Jest natomiast aktem kierownictwa wewnętrznego i jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Studium nie może stanowić podstawy do wydawania decyzji administracyjnych. Studium spełnia trzy funkcje: 1) kształtowania i wykładni polityki przestrzennego rozwoju gminy, 2) koordynacji ustaleń planów miejscowych, 3) promowania gminy na zewnątrz (Niewiadomski, 2002).

7.4. MIEJSCOWY PLAN ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dalej zwany mpzp) jest sporządzany w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego (o znaczeniu krajowym i wojewódzkim), oraz sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, przez organy gminy, dla jej obszaru. Decyzję o przystąpieniu do sporządzenia mpzp podejmuje rada gminy w drodze uchwały. Planu miejscowego nie sporządza się dla terenów zamkniętych. Ustawodawca w art. 14 ust. 7 ustawy o pizp ograniczył obowiązek sporządzenia planu miejscowego wyłącznie do sytuacji „gdy wymagają tego przepisy odrębne”, czyli zawarte w innych aktach niż omawiana ustawa. Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego i w przeciwieństwie do wcześniej wymienionych planów zawiera przepisy o charakterze powszechnie obowiązującym. Jego przepisy stanowią podstawę prawną do wydawania decyzji administracyjnych oraz podstawę do wywłaszczenia gruntów na cele publiczne. Jest aktem regulującym zasady planowania, kształtowania, gospodarowania przestrzenią gminy. Plan miejscowy stanowi podstawowe narzędzie regulacji zagospodarowania terenu w gminie. Określa się w nim, w sposób wiążący dla organów administracji publicznej oraz podmiotów znajdujących się poza strukturą administracji publicznej, przeznaczenie i zasady gospodarowania jej obszarem (Małysa–Sulińska, 2008). Ustalenia planu wraz z innymi przepisami prawa kształtują treść i sposób korzystania z prawa własności nieruchomości. Powoduje to, iż plan staje się podstawowym aktem normatywnym kształtującym treść prawa własności nieruchomości i jako taki musi ściśle odpowiadać wymaganiom ustaw kompetencyjnych. Należy podkreślić, iż kształtowanie treści prawa własności może być tylko wówczas skuteczne, gdy plan miejscowy został sporządzony zgodnie z prawem, a zatem z zachowaniem warunków określonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Niewiadomski, 2002).

Ustawodawca umożliwia gminom tworzenie w celach planistycznych związków międzygminnych. Związki te nie mogą jednak naruszać władztwa planistycznego gmin. Mogą być tworzone jedynie w celu opracowywania pozbawionych mocy obowiązującej, wspólnych studiów planistycznych, a nie w celu uchwalenia wspólnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (Niewiadomski, 2002).

7.5. DECYZJA O WARUNKACH ZABUDOWY I ZAGOSPODAROWANIA TERENU

Zgodnie z artykułem 59 ust. 4 ustawy o pizp zmiana zagospodarowania terenu, w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy, wymaga ustalenia w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Decyzję o warunkach zabudowy wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po uzgodnieniu z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4 ustawy o pizp i uzyskaniu uzgodnień lub decyzji wymaganych przepisami odrębnymi. Na terenach zamkniętych decyzje wydaje wojewoda. Sporządzenie projektu decyzji o ustaleniu warunków zabudowy powierza się osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów. Decyzja stanowi quasi-plan miejscowy, na podstawie którego będzie można wydać pozwolenie na budowę. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu są decyzjami administracyjnymi – aktami

administracyjnymi w klasycznej formie. Są to oparte na przepisach prawa administracyjnego oświadczenia woli organu wykonującego zadania administracji państwowej. Oświadczenia te są jednostronne, władcze i wiążące. Dotyczą sytuacji prawnej konkretnie oznaczonej strony w indywidualnie oznaczonej sprawie. Niedopuszczalne jest (na terenie nieobjętym mpzp) wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę na wniosek podmiotu, który nie dołączył do niego decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydanej na rzecz wnioskodawcy – inwestora. Ustalenie warunków zabudowy, według ustawy, występuje na wniosek inwestora. Inwestorem może być każdy, kto zamierza podjąć określoną działalność, która wymaga decyzji o warunkach zabudowy².

7.6. DECYZJA O USTALENIU INWESTYCJI CELU PUBLICZNEGO

Inwestycja celu publicznego jest lokalizowana na podstawie mpzp., a w przypadku jego braku, w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Nie wymagają wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego przedsięwzięcia wymienione w artykule 50 ust. 2 ustawy o pizp. Sporządzenie projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego powierza się osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów (art. 50 ust. 4). W sprawach o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego decyzje wydają organy wskazane w ustawie (odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent miasta, wojewoda, dyrektor urzędu morskiego). W przypadku nie wydania przez te organy, w terminie dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym albo wojewódzkim, wojewoda wzywa powyższe organy administracji samorządowej do jej wydania w wyznaczonym terminie. Po jego bezskutecznym upływie sam wydaje decyzję. Kosztami jej wydania obciąża gminę. Ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego następuje na wniosek inwestora. Nie można uzależnić wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego od zobowiązania się wnioskodawcy do spełnienia nieprzewidzianych odrębnymi przepisami świadczeń lub warunków. Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego określa rodzaj inwestycji, warunki i zasady zagospodarowania oraz zabudowy terenu wynikające z warunków i wymagań ochrony i kształtowania ładu przestrzennego; ochrony środowiska i zdrowia ludzi, dziedzictwa kulturowego, zabytków, dóbr kultury współczesnej, obsługi w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji, wymagań dotyczących ochrony interesów osób trzecich, ochrony obiektów budowlanych na terenach górniczych, linie rozgraniczające teren inwestycji (art. 54). Decyzja ta wiąże organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę (art. 55). Rejestry wydanych decyzji prowadzą odpowiednio: marszałek województwa, wójt, burmistrz, prezydent miasta, wojewoda, dyrektor urzędu morskiego. Wójt, burmistrz, prezydent miasta oraz wojewoda przekazują marszałkowi województwa kopie decyzji w terminie 7 dni od dnia ich wydania (art. 57).

² Warto wspomnieć, że według najnowszego orzecznictwa NSA decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu powinny być niesprzeczne z polityką przestrzenną gminy zapisaną w studium uikzp (przyp. red.).

7.7. UWAGI KOŃCOWE

W opracowaniu przedstawiono krajowy system zarządzania przestrzenią oraz podjęto próbę wykazania, iż uregulowania zawarte w opisywanej ustawie, podstawowym dla procesu zarządzania przestrzenią akcie prawnym, są niedoskonałe i wymagają przemyślanych zmian. W artykule stosunkowo dużo miejsca poświęcono na omówienie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, które w założeniu ustawodawcy miały posiadać charakter subsydiarny do planu i być stosowane jedynie w sytuacjach wyjątkowych. Praktyka pokazuje, iż realizacja inwestycji w oparciu o decyzje administracyjne staje się normą. Praktyka taka może przyczynić się do negatywnych i nieodwracalnych zmian w przestrzeni. Nie do końca przemyślane przez ustawodawcę wydaje się być uregulowanie, które zobowiązuje organy gminy do obligatoryjnego sporządzenia (powszechnie obowiązującego i wywierającego konsekwencje prawne) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tylko i wyłącznie w sytuacji, gdy wymagają tego przepisy odrębnych ustaw, podczas gdy obligatoryjne jest sporządzenie studium, które jest tylko aktem kierownictwa wewnętrznego. W doktrynie prawniczej podkreśla się, iż brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może powodować niepewność właścicieli nieruchomości i obrotu prawnego oraz może prowadzić do naruszeń prawa własności. Wydaje się również, iż skomplikowane i długotrwałe procedury uchwalania poszczególnych dokumentów planistycznych zniechęcają podmioty społeczne w angażowanie się w proces kształtowania przestrzeni.

W ustawowym systemie planowania przestrzennego znikomą rolę odgrywa powiat, który jest jednostką samorządu terytorialnego odpowiedzialną za sprawy ponadlokalne oddane przez ustawodawcę do jego kompetencji. Ustawodawca nie wyposażył organów samorządu powiatowego w kompetencje w zakresie planowania przestrzennego. Organy powiatu mogą prowadzić jedynie nie wiążące analizy i studia planistyczne. Powiat nie jest wyodrębnionym w ustawie ogniwem systemu planowania przestrzennego. Powiat jest jednak zobowiązany do pokrywania kosztów sporządzenia i zmiany studium gminnego, wynikających z rozmieszczenia w nim inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym. Powiat zobowiązany jest również (art. 21 ustawy o pizp) do pokrywania kosztów sporządzenia planu miejscowego, jeżeli jest on w całości lub w części bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym (Niewiadomski, 2009).

Wydaje się, iż ze względu na szerokie spektrum zagadnień, składających się na proces zarządzania przestrzenią oraz wielość uczestniczących w nim podmiotów, powinno się zmierzać do tego by nowelizacje opisywanej ustawy były wypracowywane na drodze rzetelnego, merytorycznego, opartego na równości stron dialogu, angażującego środowiska współodpowiedzialne za wykorzystywanie i gospodarowanie przestrzenią. Wydaje się, iż postulaty tych środowisk częściowo zostały uwzględnione w ustawie z 25.06.2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która weszła w życie w sierpniu 2010 roku. Pozytywnie można oceniać nowelizację art. 15 ust. 3, gdzie ustawodawca dodał punkty 8–10, których treść (powinność określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych, rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane oraz kolorystyki obiektów budowlanych) powinna

przyczynić się do kształtowania bardziej estetycznych oraz zharmonizowanych przestrzeni publicznych. Wydaje się również, iż skrócenie czasu (z 30 do 14 dni) wejścia w życie uchwały rady gminy o uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, od dnia ogłoszenia jej w dzienniku województwa oraz okresu, na który można zawiesić postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy z 12 do 9 miesięcy, pozytywnie wpłynie na przyspieszenie realizacji inwestycji.

LITERATURA

- Feltynowski M., 2009, *Polityka przestrzenna obszarów wiejskich – w kierunku wielofunkcyjnego rozwoju*, Wyd. CeDeWu, Warszawa.
- Kwaśniak P., 2008, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Małysa-Sulińska K., 2008, *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Oficyna WoltersKluwer, Warszawa.
- Niewiadomski Z. (red), 2009, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Wyd. C.H. BECK, Warszawa.
- Niewiadomski Z., 2002, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Ustawa z dn. 27.03.2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2003, Nr 80, poz. 717 ze zm.
- Zieliński M., 2002, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa.

8. STRUKTURA ZARZĄDZANIA PRZESTRZENIĄ ZURBANIZOWANĄ W TURCJI

Celem artykułu jest prezentacja ewolucji systemu zarządzania przestrzenią zurbanizowaną w Turcji od czasów historycznych do dnia dzisiejszego, pod kątem zakresu kompetencji poszczególnych jednostek administracyjnych. Ponadto artykuł przedstawia istotne informacje o procesach urbanizacyjnych i strukturze przestrzennej miast tureckich. Turcja jest tutaj ciekawym przykładem, między innymi dlatego, że pozostaje pod jednoczesnym wpływem kultury Azji i Europy, kandyduje do Unii Europejskiej oraz jest krajem muzułmańskim, przeżywającym obecnie dynamiczny i wciąż przyspieszający rozwój¹.

8.1. HISTORIA ZARZĄDZANIA PRZESTRZENIĄ ZURBANIZOWANĄ W TURCJI

Pierwsze organizacje zajmujące się zarządzaniem przestrzenią w Turcji pochodzą z okresu Imperium Osmańskiego. W Imperium absolutna władza administracyjna należała do sultana, niemniej jednak przed 1850 rokiem zadania lokalne w miastach realizowane były przez *kadich*², fundacje charytatywne, gildie i mieszczan. Fundacje charytatywne były odpowiedzialne za edukację, kulturę, opiekę medyczną i społeczną. Gildie natomiast odpowiadały za kontrolowanie targowisk i zapewnianie ochrony kupującym. *Kadi* sprawowali wadź municypalną i oprócz funkcji sędziowskich odpowiadali za bezpieczeństwo i egzekwowanie prawa.

Jednostki zarządzania miastami były powoływane w Imperium jako rezultat reform administracyjnych, których celem było zwiększenie władzy rządu centralnego, między innymi dla regularnego pobierania podatków. Na te reformy ogromny wpływ miały korupcja, naciski ekonomiczne krajów Zachodu, starających się utrzymać i wzmocnić swoją aktywność gospodarczą na polu usług infrastrukturalnych, oraz dążenia mniejszości etnicznych i religijnych do zwiększenia swoich wpływów.

¹ Artykuł prezentuje w najbardziej ogólnych zarysach organizację zarządzania miastami w Turcji na tle uwarunkowań historycznych. Nazewnictwo jednostek podziału administracyjnego i organów samorządowych oraz terminologia związana z zakresem kompetencji i sposobem powoływania poszczególnych szczebli władz terytorialnych została przez Autora adaptowana z języka tureckiego do nomenklatury angielskojęzycznej. Wydaje się, że to postępowanie nie w pełni precyzyjnie opisało stan faktyczny, a dalsze tłumaczenie na język polski mogło pogłębić jeszcze ten stopień nieadekwatności. Trzeba przy tym zauważyć, że system operacyjnego zarządzania przestrzenią Turcji ciągle jeszcze nie w pełni przystaje do znanych nam wzorów europejskich, co tłumaczowi i redaktorom tomu przysporzyło dodatkowych trudności (przyp. red.).

² Sędzia muzułmański działający na podstawie prawa muzułmańskiego i zwyczajowego (*szariat* i *adat*) – (przyp. red.).

W celu zapanowania nad wzrostem migracji do stolicy i jej rosnącą populacją, zwłaszcza po wojnie krymskiej, powołano w 1854 roku Gminę Miejską Istanbuł. Magistrat składał się z burmistrza mianowanego przez rząd centralny i Radę Miasta. Burmistrz był z reguły znanym kupcem lub znaczącym urzędnikiem państwowym, nominowanym na podstawie rozkazu sułtana. W Imperium samorządowy charakter władz municypalnych ustanowiono prawnie w 1877 roku. Ponadto istniała jeszcze inna organizacja zarządzania przestrzenią, o nazwie „Meclis-i Umumi Vilayet”, która stała się podstawą dla dzisiejszej Administracji Specjalnej Prowincji. Jednostki takie, organizowane na każdym szczeblu administracyjnym, pełniły obowiązki władz lokalnych. Oprócz tego istnieli naczelnicy i rady wiejskie w mniejszych jednostkach osadniczych.

Struktura systemu zarządzania przestrzenią w Imperium Osmańskim znalazła swoją kontynuację w czasach Ery Republikańskiej. U jej początków, w granicach państwa znalazło się 389 jednostek samorządu miejskiego. W latach 1919–1923 (okres wczesnej republiki) główną funkcją tych samorządów było odbudowywanie miast ze zniszczeń wojennych i zapewnianie podstawowych usług. Poza tym dbano o przestrzeganie prohibicyjnego prawa i rozwijanie nowoczesnego stylu życia narzucanego przez administrację republikańską. Prawo miejskie, uchwalone w 1930 roku, inspirowane było przez regulacje francuskie. Rok wcześniej ustanowiono zasady działania Administracji Specjalnej Prowincji, a ramy prawne dla funkcjonowania obszarów wiejskich uchwalono jeszcze wcześniej, bo w 1924 roku.

Zarówno w początkach Republiki, jak również w okresie 1930–1945, scena polityczna Turcji zdominowana była przez partię polityczną założoną przez Kemala Atatürka. Stanowiło to kontynuację tradycji biurokratycznych z okresu Imperium. Taki system rządów miał również ogromny wpływ na sposób sprawowania polityki na poziomie gminnym, równocześnie będąc dalekim od demokracji.

W latach 1946–1960 rozpoczął się w Turcji proces przemian społecznych polegający na wzroście ludności miast kosztem liczby mieszkańców wsi. Gwałtowna urbanizacja, która wyrażała się zwiększeniem liczby miast i ludności miejskiej, spowodowała, że proces ten stał się trudny do kontrolowania i do zapewnienia odpowiedniego poziomu usług. Wzrosły także zadania władz municypalnych. Atmosfera politycznej rywalizacji, jaka zapanowała po wprowadzeniu w Turcji systemu wielopartyjnego, wymagała wprowadzenia nowych zasad działania systemu politycznego i zarządzania na poziomie lokalnym. Trzeba było znóweliżować prawo samorządów lokalnych w dostosowaniu do wymogów demokracji, zapewnić stałe podwojenie środków finansowych i spowodować, by partie polityczne silniej zainteresowały się problemami zarządzania lokalnego. Mimo że zmienił się rząd, system polityczny i tradycja nie uległy zmianie i praktyka centralnego zarządzania i zależności finansowej od władzy centralnej trwały nadal. Nowe rządy zwiększyły efektywność działalności kupieckiej i małych przedsiębiorców. Innymi słowy, w tym okresie korzyści bogatej burżuazji zapewniały władze centralne, a interesy drobnych przedsiębiorców były realizowane przez władze municypalne, samorządowe.

W okresie pomiędzy rokiem 1960 a 1980 polityka Turcji charakteryzowała się wzmocnieniem władzy na poziomie centralnym z jednoczesną liberalizacją zarządzania na poziomie lokalnym, realizowanego na podstawie aktu konstytucji z 1961 roku. Zgodnie z nią władze lokalne dla prowincji, miast i wsi, zapewniające zaspokojenie wspólnych potrzeb mieszkańców określono jako „ciała samorządowe” i zapewniono im ochronę konstytucyjną. Ustawa

nr 307 z 1963 roku stanowiła, że burmistrz będzie wybierany przez społeczność mieszkańców. W tym okresie samorządy lokalne pochodziły głównie z tych samych partii co rząd centralny. Od 1973 roku na szczeblu lokalnym pojawiła się możliwość wygrywania wyborów przez inne partie polityczne niż opcja dotychczas rządząca. Z tego powodu zarysował się oczywisty konflikt między obydwoma szczeblami władzy, widoczny zwłaszcza w okresie między rokiem 1973 a 1980, kiedy to nasilił się miejski ruch demokratyczny jako odpowiedź na oczekiwania miasta oraz w celu zacieśnienia więzi z samorządami lokalnymi.

Istotny rozwój i liberalizacja systemu zarządzania miastem nastąpiła po 1983 roku, kiedy od władzy zastał odsunięty centrowy rząd wojskowych (1980–1983). Z jednej strony, wprowadzenie nowych regulacji, które zwiększyły dochody władz samorządowych, a z drugiej, ustanowienie samorządu metropolitalnego spowodowały istotne zmiany w całej strukturze zarządzania. W tym okresie następowała również prywatyzacja sektora usług, skoncentrowana na dużych projektach i inwestycjach, realizowana zgodnie z zasadą „wykonać – obsłużyć – pozbyć się”, co wynikało z obciążenia samorządów miejskich długami³.

Po 2004 roku przez długi czas prowadzono dyskusję na temat reformy instytucji publicznych. Oprócz uchwalonych praw, które ukształtowały podstawowe zasady działania administracji publicznej, przygotowano projekty ustaw: Prawo Samorządów Miejskich, Prawo Samorządów Metropolitalnych (*Greater City*) oraz Prawo Administracji Specjalnej Prowincji, a także przyjęto przepisy pośrednio związane z samorządami, jak finanse publiczne czy prawo do informacji. W ostatnim czasie trudno było utworzyć nową jednostkę samorządu miejskiego, co wywołało konieczność uporządkowania zagadnienia wielkości istniejących jednostek. Także niedawno postanowiono wzmocnić rolę samorządów miejskich oraz poczyniono przygotowania do przekazania im szerszej władzy nad usługami lokalnymi. Zwiększono również nadzór kuratorski nad samorządami miejskimi dzielnic (*county*) i samorządami pierwszego szczebla w granicach obszarów metropolitalnych.

8.2. JEDNOSTKI SYSTEMU ZARZĄDZANIA PRZESTRZENIĄ W TURCJI

Obecny system zarządzania przestrzenią zurbanizowaną w Turcji jest trzystopniowy. Administracja Specjalna Prowincji, jako narzędzie zarządzania na szczeblu regionalnym, stanowi stopień pierwszy, samorządy miejskie i samorządy metropolitalne (wielkich miast) stanowią stopień drugi, natomiast samorządy wiejskie reprezentują stopień trzeci i ostatni. W 2006 roku powołano Agencje Rozwoju, które miały być częścią systemu zarządzania miastem jako kolejne narzędzie na szczeblu regionalnym. Dziś, jedynie 2 z 26 Agencji Rozwoju działają aktywnie, pozostałe 24 są w trakcie organizacji.

W Turcji, w roku 2009 istniało 81 prowincji (zarządzanych przez rządowe Administracje Specjalne Prowincji), 16 samorządów wielkich miast oraz 3225 jednostek samorządu terytorialnego o różnym zasięgu i kompetencjach⁴.

³ Co mogło wiązać się z brakiem zdolności kredytowej miast dla samodzielnej realizacji inwestycji (przyp. red.).

⁴ Turcja dzieli się na 81 prowincji (*vilayet*) (o liczbie mieszkańców od 0,1 do 10 mln). Prowincje dzielą się na 957 dystryktów – „powiatów” (*ilce*). Nazwa powiatu jest tożsama z nazwą jego ośrodka centralnego. Władzę w powiecie

8.2.1. Administracja Specjalna Prowincji

Zgodnie z prawem wprowadzonym w 2005 roku Administracja Specjalna Prowincji (ASP) jest publicznym podmiotem prawa i jest tworzona dla zaspokojenia potrzeb ludności prowincji; jej władze są wybierane w wyborach powszechnych; ASP posiada autonomię administracyjną i finansową i działa w granicach prowincji. W ASP ciałami decyzyjnymi są: Rada Prowincji, Komitet Prowincji i Gubernator. Do ich zadań i kompetencji należą przede wszystkim:

a) Usługi w zakresie ochrony zdrowia, rolnictwa, przemysłu i handlu, planów środowiskowych i planów rozwoju prowincji, infrastruktury i mieszkalnictwa, ochrony gruntów, zapobiegania erozji, opieki społecznej i ubezpieczeń, utrzymywania szkolnictwa pierwszego i drugiego stopnia, budownictwa itd.

b) Usługi w zakresie budownictwa, drogownictwa, gospodarki wodnej i ściekowej, odpadów, środowiska, systemu ratownictwa, kultury, turystyki, młodzieży i sportu, pomocy osadnictwu leśnemu i zalesianiu, parków i ogrodów położonych poza obszarem zurbanizowanym.

„Plan kształtowania środowiska i rozwoju prowincji”, koordynowany przez gubernatora, jest w prowincjach obejmujących wielkie miasta sporządzany wspólnie z ich samorządami miejskimi, natomiast w pozostałych prowincjach wspólnie z ASP i samorządami terytorialnymi. Plan ten jest zatwierdzany przez Radę Miasta i Radę Prowincji. Priorytety realizacji zadań zależą od sytuacji finansowej ASP, pilności ich realizacji oraz poziomu rozwoju obszaru. Za koordynację współdziałania z innymi prowincjami, władzami lokalnymi i instytucjami publicznymi odpowiada gubernator prowincji.

Gubernator po sześciu miesiącach od wyborów władz lokalnych opracowuje projekt planu strategicznego („strategię rozwoju”), który musi być zgodny z planem i programami rozwoju prowincji, planem regionalnym oraz rocznym planem wykonania zadań („realizacyjnym”) i przedkłada go Radzie Prowincji. Plan strategiczny jest opiniowany przez środowiska akademickie, stowarzyszenia zawodowe i odpowiednie organizacje pozarządowe i wchodzi w życie po akceptacji przez Radę Prowincji. Plan strategiczny wraz z planem realizacyjnym są podstawą dla przygotowania budżetu i bywa korygowany w czasie debaty budżetowej na Radzie Prowincji.

8.2.2. Agencje Rozwoju

Agencje Rozwoju powołano dla jednostek regionalnych⁵ w 2006 roku decyzją Rady Ministrów na wniosek ministra, któremu podlega Państwowa Organizacja Planowania. Agencje zarządzane są przez Radę Rozwoju, Zarząd Administracyjny, Sekretariat Generalny i Biura Wspierania Inwestycji. Organem decyzyjnym jest Zarząd Administracyjny. W regionach, które obejmują jedną prowincję Zarząd Administracyjny stanowią: gubernator, burmistrz

sprawuje i odpowiada przed gubernatorem prowincji „starosta” (*kaymakam*), ale sprawami strefy miejskiej (zurbanizowanej), o których mowa w artykule, zajmuje się samorząd (*belde*). Więcej na ten temat: http://en.wikipedia.org/wiki/Districts_of_Turkey (16.11.10) (przyp.red.)

⁵ Regiony w Turcji zostały utworzone jako jednostki statystyczne NUTS. Większość regionów obejmuje kilka prowincji. Rada Ministrów jest upoważniona, w razie reorganizacji podziału regionalnego, do dostosowania działania agencji do aktualnej struktury. Regiony nie są jednostkami administracji państwowej (przyp. red.).

samorządu metropolitalnego, przewodniczący Rady Prowincji, przewodniczący Izby Przemysłowej i Izby Handlowej oraz trzech przedstawicieli sektora prywatnego i/lub organizacji pozarządowych, których powołuje Rada Rozwoju. Agencję reprezentuje gubernator, który jest przewodniczącym Zarządu Administracyjnego.

Za koordynację działań agencji na poziomie krajowym odpowiada Państwowa Organizacja Planowania (POP). Do kompetencji tej instytucji należy m.in.: służenie pomocą techniczną władzom lokalnym w pracach planistycznych, monitorowanie i opiniowanie procesów ich implementacji; prowadzenie i/lub wspieranie badań na rzecz rozwoju ekonomicznego i społecznego regionu i podniesienia jego konkurencyjności, promowanie inwestycji o znaczeniu krajowym i międzynarodowym; wspieranie małej i średniej przedsiębiorczości.

8.2.3. Samorządy miejskie

Samorządy miejskie⁶ są jednymi z ważniejszych ciał reprezentujących władzę lokalną. Zarządzanie miastami przekazano w ręce władz publicznych w 1930 roku. Samorząd miejski jest ciałem o osobowości prawnej, która ma zdolność do sprawowania autonomicznie rządów w sensie administracyjnym i finansowym, dla zaspokojenia potrzeb lokalnych i wspólnych mieszkańców danego obszaru; ciało decyzyjne samorządu, powoływane w wyborach, składa się z Rady Muncypalnej, Komitetu Muncypalnego i Burmistrza.

Samorząd miejski może być ustanowiony dla obszarów o zaludnieniu ponad 5000 mieszkańców. W prowincjach i dystryktach (patrz przyp. 4) powołanie samorządu miejskiego jest obligatoryjne. W granicach samorządów miejskich mogą być tworzone dzielnice, które są jednostkami administracyjnymi a mieszkańców łączą relacje sąsiedzkie, podobne potrzeby i priorytety. Dzielnicą administruje lokalny przywódca – naczelnik (*mukhtar*) i rada starszych. Władze miejskie powinny udzielać dzielnicom niezbędnego wsparcia i pomocy a rada starszych uwzględniać w swoich decyzjach wspólne potrzeby mieszkańców i zapewniać dostarczanie świadczeń oczekiwanych przez mieszkańców dzielnicy.

Według Ustawy Muncypalnej z 2005 roku do zadań i kompetencji samorządu miejskiego należy m.in.:

a) zapewnienie infrastruktury miejskiej niezbędnej dla rozwoju obszaru, sieci wodno-kanalizacyjnej i transportowej; systemów informacji geograficznej i miejskiej; ochrona i dbanie o środowisko, systemy oczyszczania i gospodarka odpadowa; utrzymywanie służb bezpieczeństwa, przeciwpożarowych i ratunkowych; komunikacji miejskiej; usługi pogrzebowych i utrzymanie cmentarzy; utrzymanie lasów, parków i terenów zieleni; mieszkalnictwo, kultura i sztuka, turystyka i wizerunek miejscowości; sprawy młodzieży i sportu, opieka społeczna, ceremonie ślubne, kształcenie zawodowe oraz świadczenie usług na rzecz rozwoju przemysłu i handlu;

⁶ Autor w tekście napisanym w języku angielskim używa słowa *municipality*. Wydaje się, że odnosząc je do warunków tureckich chodzi tu o jednostki terenowe (miejskie) zarządzane samorządowo – poza samorządami metropolitalnymi (przyp. red.).

b) otwieranie ośrodków kształcenia przedszkolnego⁷, utrzymywanie i remonty budynków szkolnych należących do państwa, pozyskiwanie potrzebnego do tego wyposażenia i materiałów; tworzenie i prowadzenie obiektów ochrony zdrowia; ochrona dóbr kultury i przyrody oraz miejsc ważnych dla miasta ze względu na ich historyczne znaczenie; w razie potrzeby dostarczanie sprzętu i pomocy studentom i amatorskim klubom sportowym.

Samorządy mogą podejmować także inne zobowiązania, które nie są z mocy prawa delegowane do innych instytucji publicznych lub gremiów. Priorytety są ustalane przy uwzględnieniu sytuacji finansowej i pilności podejmowanych działań. Zakres obowiązków, kompetencji i odpowiedzialności samorządu miejskiego zamyka się w granicach miasta. Na podstawie uchwały Rady Muncypalnej świadczone usługi mogą również dotyczyć terenów sąsiednich.

Plan strategiczny jest opiniowany przez środowisko akademickie i izby gospodarcze (jeśli takie w danej miejscowości działają) oraz organizacje pozarządowe i wchodzi w życie po akceptacji przez Radę Muncypalną. Nie ma obowiązku sporządzania planów strategicznych dla jednostek osadniczych zamieszkałych przez mniej niż 50 tys. osób. Plan strategiczny i plan realizacyjny (wykonawczy) są podstawą dla tworzenia budżetu i przed ich przyjęciem powinny być przez Radę Muncypalną przedyskutowane i zatwierdzone.

Samorząd miejski jest upoważniony do wyposażania w pełną infrastrukturę działek położonych w granicach miasta lub na terenach sąsiednich w celu ułatwienia działań rozwojowych w sposób jak najbardziej uporządkowany i zapewniający zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, produkcyjnych i handlowych. Samorząd może angażować się w nabywanie, wywłaszczanie i wymianę działek na cele budowlane, dzierżawić wielorodzinne budynki mieszkalne i współpracować w tym zakresie z bankami i innymi instytucjami publicznymi oraz prowadzić z nimi wspólne interesy. W tym celu także może tworzyć przedsiębiorstwa, lokując w nich swoje środki budżetowe.

Samorząd może korzystać z różnych projektów urbanistycznych i rozwojowych w celu rekonstrukcji i restauracji zniszczonych części miasta. Może w tych miejscach tworzyć osiedla mieszkaniowe, strefy przemysłu i handlu, parki technologiczne i obiekty socjalne. Należy także do niego zapobieganie ryzyku trzęsień ziemi jak też ochrona kulturowego i historycznego dziedzictwa miasta. Aby jakieś miejsce mogło zostać objęte projektem rozwoju urbanistycznego, musi ono znajdować się na terenie danego miasta lub z nim sąsiadować, a jego powierzchnia musi wynosić minimum 50 tys. m². W przypadku jeśli realizacja takiego projektu wymaga usunięcia mieszkańców, rozbiórki budynków i wywłaszczenia, zaleca się uzyskanie zgody właścicieli na te działania. Wnioski właścicieli nieruchomości w stosunku do planu rozwoju urbanistycznego powinny być rozpatrywane przez sąd w pierwszej kolejności a decyzje wydawane bez zbędnej zwłoki.

Rada Miasta⁸ odpowiada za promowanie urbanizacji i zachowanie jej obywatelskiej wizji, ochronę praw mieszkańców, przestrzeganie zasad warunkujących materialną treść planowanych zmian, ochronę środowiska, społeczną solidarność, transparentność, uczestnictwo w zarządzaniu i ciągłość funkcjonowania mechanizmów kontrolnych. Władze

⁷ W tekście oryginalnym *pre-elementary school* (przyp. red.).

⁸ Rada Miasta jest ciałem doradczym, ale pełni równocześnie funkcje kontrolne wobec organów muncypalnych i w żadnym przypadku nie jest tożsama z Radą Muncypalną (przyp. red.).

samorządowe powinny służyć Radzie Miasta odpowiednim wsparciem i pomocą w realizacji wymienionych działań, we współpracy z grupami zawodowymi posiadającymi status instytucji publicznych, związkami zawodowymi, kancelariami notarialnymi, uniwersytetami (jeśli działają na tym terenie), właściwymi organizacjami pozarządowymi, partiami politycznymi, przedstawicielami władz parafialnych i innymi ciałami reprezentowanymi w Radzie. Opinia wyrażona przez Radę Miasta powinna trafiać pod obrady najbliższej Rady Muncypalnej. Zasady i procedury działania rad miejskich określają przepisy wydane przez Ministra Spraw Wewnętrznych.

8.2.4. Samorządy metropolitalne (wielkich miast)

Nagły napływ ludności do wielkich miast spowodował szybką urbanizację, która zaczęła wykraczać w sposób nie planowany poza dawne granice administracyjne. Zjawisko to, które zmienia wielkie miasta w obszary metropolitalne, spowodowało konieczność wprowadzenia nowego modelu zarządzania nimi, odmiennego od obowiązującego na pozostałych terenach kraju. Nową jednostkę władzy lokalnej, samorząd wielkiego miasta (metropolitalny) wprowadzono ustawą z 1984 roku. Samorząd taki tworzy się na obszarach miejskich, które obejmują więcej niż jeden dystrykt (patrz przyp. 4); wówczas w tych dystryktach tworzy się dodatkowo samorząd dzielnicowy (ang. *county*). Ciałami decyzyjnymi na obszarze wielkich miast są Rada Muncypalna Metropolii (Wielkiego Miasta), Komitet Muncypalny Metropolii i Burmistrz Metropolii (ang. *mayor*).

W 2004 roku prawo dotyczące metropolii zostało znowelizowane w celu usunięcia błędów wcześniejszych regulacji. Samorząd metropolitalny został ustanowiony autonomicznym, publicznym podmiotem prawa, którego organy decyzyjne są powoływane przez wyborców i którego zasięg działania obejmuje przynajmniej trzy dystrykty lub jednostki samorządowe pierwszego szczebla⁹. Samorząd metropolitalny koordynuje działania samorządów miejskich, realizuje zadania wynikające z przepisów prawa i korzysta ze swoich uprawnień w każdym przypadku, który uzna za stosowny. Na podstawie tego prawa samorządy miejskie, które działają w prowincji leżącej w granicach obszaru zamieszkałego według ostatniego spisu ludności przez co najmniej 750 tys. ludzi a odległość wewnątrz granic tego obszaru wynosi najwyżej 10 km mogą być przekształcone w samorząd metropolitalny w dostosowaniu do realnego zaludnienia i gospodarczego rozwoju tego obszaru. Ponadto, samorządy w miastach o liczbie ludności do 1 mln zamieszkującej obszar o rozległości nie większej niż 20 km albo o ludności 1 do 2 mln na przestrzeni 30 km, albo 3 mln mieszkańców na przestrzeni do 50 km, są ustanawiane jako samorządy metropolitalne.

Do ważniejszych zadań samorządów metropolitalnych należy m.in.:

⁹ Zgodnie z prawem (ustawa Nr 5216) samorządy muncypalne pierwszego szczebla są powoływane w granicach wielkiego miasta (metropolii) nie tworząc odrębnej jednostki terytorialnej, realizując zadania powierzone przez samorządy metropolitalne działające w granicach administracyjnych miasta.

- Sporządzanie planu strategicznego, zadań rocznych, programu inwestycyjnego i budżetu metropolii w konsultacji z samorządami „dzielnicowymi” i samorządami pierwszego szczebla.

- Sporządzanie planu strefowego/planu rozwoju (ang. *zoning/development plan*) w dowolnej skali między 1:5000 a 1:25 000 w granicach swojego obszaru i/lub obszaru przyległego i jego zatwierdzenie pod warunkiem zgodności z planem ochrony środowiska; zatwierdzenie, bezpośrednio lub po wniesieniu zmian, zgodności przyjętych planów rozwoju z planami strefowymi wykonanymi przez samorządy, a także z planami parcelacji i planami rozwoju; nadzorowanie wdrażania tych planów.

- Wydawanie zezwoleń i nadzorowanie przedsięwzięć na terenach znajdujących na obszarze właściwości samorządu metropolii; wydawanie zezwoleń na działalność i kontrolowanie instytucji pod względem sanitarnym, zwłaszcza produkujących i sprzedających żywność; zakładanie i prowadzenie laboratoriów badających produkty żywnościowe i napoje; budowanie i prowadzenie różnego rodzaju hurtowni i rzeźni.

- Planowanie systemu transportu i komunikacji zbiorowej, budowanie, utrzymywanie i remontowanie układu drogowego itp.; prowadzenie systemu informacji geograficznej i miejskiej; prowadzenie gospodarki odpadowej, wodno-ściekowej; zapewnianie bezpieczeństwa;

- Budowa i prowadzenie obiektów ochrony zdrowia, szpitali, pogotowia ratunkowego oraz świadczenie usług socjalnych, także dla osób niepełnosprawnych opieki społecznej, kultury i wypoczynku, schronisk dla zwierząt, ośrodków sportowych, budowanie i utrzymywanie centralnych systemów ogrzewania.

Samorządy metropolii mogą przekazywać swoje uprawnienia do dzielnic i samorządów pierwszego szczebla lub realizować zadania wspólnie z nimi. Do zadań i kompetencji władz dzielnicowych i samorządów pierwszego szczebla należy m.in.:

- Podejmowanie zadań leżących z tytułu prawa w wyłącznej właściwości samorządu metropolitalnego przy użyciu sił i środków innych niż wymienione wcześniej.

- Gromadzenie i transportowanie odpadów na składowiska zgodnie z metropolitalnym planem gospodarki odpadowej.

- Wydawanie zezwoleń na prowadzenie ośrodków zdrowia, urządzeń sanitarnych, miejsc rozrywki i wypoczynku i sprawowanie nad nimi kontroli.

- Urządzanie miejsc parkingowych, miejsc dla wypoczynku, sportu i rozrywki, świadczenie usług dla osób starszych, kobiet dzieci i osób niepełnosprawnych, prowadzenie kształcenia zawodowego, oraz działanie we wszystkich sferach powierzonych przez samorząd metropolitalny.

Samorząd metropolii wykonuje także obowiązki nadzoru budowlanego wobec prac prowadzonych przez dzielnice (*county*) i samorządy pierwszego szczebla. Nadzorowi temu podlegają także prace budowlane prowadzone przez wszystkie instytucje publiczne.

8.2.5. Samorząd wiejski

Według ustawy o wsi z 1924 roku naczelnik (*mukhtar*) posiada osobowość prawną. Prawo dla wsi jest podobne do prawa miejskiego tylko odnosi się do mniejszych jednostek

osadniczych (Keles, 2000). We wsi decyzje podejmują: Zgromadzenie Wiejskie (ang. *village society*), Rada Wsi i Naczelnik Wsi. Prawo ustanawia władzom wiejskim dwie kategorie zadań: obowiązkowe i fakultatywne. Do obowiązkowych zadań władz wiejskich należy: dostarczanie czystej i zdrowej wody i budowanie wodociągów, budowa w domach ubikacji z urządzeniami oczyszczającymi, utrzymywanie czystości wokół zabudowań; zapobieganie pladze komarów na terenie wsi i w jej okolicach, zwalczanie niebezpiecznych owadów, utrzymywanie odpowiednich służb dla zapewnienia zdrowia mieszkańców, informowanie odpowiednich instytucji o chorobach zwierząt; realizowanie budowy dróg, placów, meczetów, szkół itp. na terenie wsi oraz prowadzenie zalesień, także w jej sąsiedztwie, w celu poprawy warunków dla upraw i hodowli.

Do zadań fakultatywnych należą natomiast: rozdzielanie budynków mieszkalnych od pomieszczeń dla zwierząt, w niektórych przypadkach malowanie elewacji budynków, budowa pralni, kąpielisk, targowisk we wsi; nabywanie niektórych narzędzi rolniczych do wspólnego użytku przez mieszkańców wsi, kształcenie rzemieślników potrzebnych wsi.

8.3. UWAGI KOŃCOWE

Zarządzanie miastami w Turcji, w zależności od rodzaju zadań i celów, jest realizowane przez Administrację Specjalną Prowincji, samorząd miejski, samorząd metropolitalny (wielkich miast) i wsi. W tym systemie Administracja Specjalna Prowincji reprezentuje w terenie władzę centralną, pozostałe trzy rodzaje jednostek – władzę lokalną. W tej strukturze zarządzania rolę wspomagającą pełni Agencja Rozwoju, która uwzględniając lokalny potencjał i politykę państwa, dba o model rozwoju miejskiego i regionalnego. W tym sensie, można powiedzieć, że Agencja Rozwoju pośrednio i raczej biernie wpływa na zarządzanie miastami.

Aby usunąć istniejącą dwoistość zarządzania miastami i stworzyć efektywny system zarządzania, poczyniono odpowiednie przygotowania i stworzono podstawy prawne do wyznaczenia nowych kompetencji władz, a także nowych granic tych jednostek. W wyniku poszerzenia granic i władzy wystąpiły różnego rodzaju konflikty pomiędzy tymi jednostkami. Czasami takie przypadki powodowały konieczność ingerencji władz centralnych mającą na celu zwiększenie kontroli nad władzą lokalną, by zapewnić jej warunki do władania. Kryteria ilościowe, które zastosowano do delimitacji strefy zarządzania miejskiego, okazały się niewystarczające dla opisanego cech charakterystycznych dla strefy zurbanizowanej, podobnie jak kryteria geograficzne; nie powiodło się także łączne zastosowanie tych metod.

W taki sposób zarządzanie miastem zastąpiono zarządzaniem obszarem zurbanizowanym (*urban zone*). Innymi słowy zmieniła się skala zarządzania miejskiego. Zarządzanie obszarem zurbanizowanym przebiega inaczej, a więc wiele miast mogło mieć problemy, aby sprostać trwałemu wykorzystaniu lokalnego potencjału i zaspokojeniu lokalnych potrzeb.

Widać, że dzisiejsza organizacja zarządzania nie jest wystarczająca dla rozwiązywania zadań lokalnych, kwestii partycypacji społecznej, miasta aktywnie negocjującego decyzje oraz procesy zarządzania. Lokalna społeczność jest poza tymi procesami, bo w obecnym systemie udział w zarządzaniu miastem jest możliwy tylko za pośrednictwem organizacji pozarządowych. Stąd też niezbędne są regulacje prawne, które zapewnią społecznościom

lokalnym aktywnym uczestnictwem w zarządzaniu miastem oraz nadadzą mu ramy instytucjonalne i organizacyjne, formując odpowiednie poziomy świadomości społecznej, konieczne do wprowadzenia w Turcji.

BIBLIOGRAFIA

- Güler B.A., 2006, *Yerel yönetimler, liberal açıklamalara eleştirel yaklaşım*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.
- Karaman Z.T., 1995, *Kent yönetimi ve politikası*, Anadolu Matbaacılık, İzmir.
- Kaya E., Şentürk H., Daniş O., Şimşek S., 2007, *Modern kent yönetimi* – I. Okutan Yayıncılık, İstanbul.
- Keleş R., 1996, *Kentleşme politikası*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.
- Keleş R., 2000, *Yerinden yönetim ve siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Law No. 442, 1924, Village Law (442 sayılı Köy Kanunu, 1924).
- Law No. 1580, 1930, Municipality Law (1580 sayılı Belediye Kanunu, 1930).
- Law No. 3030, 1984, Administration of Greater City Municipality Law (3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun, 1984).
- Law No. 5216, 2004. Greater City Municipality Law (5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2004).
- Law No: 5302, 2005, Special Provincial Administration Law (5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 2005).
- Law No. 5393, 2005, Municipality Law (5393 sayılı Belediye Kanunu, 2005).
- Law No. 5449, 2006, The Establishment, Duties and Coordination of Development Agencies Law (5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, 2006).
- Sönmez İ.Ö., 2009, *Lecture Notes of Urban Management Course*, DEU Department of City and Regional Planning, İzmir.
- Tekeli İ., 2009, *Cumhuriyetin belediyeçilik öyküsü (1923–1990)*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.

CZĘŚĆ II

METODY KOMPLEKSOWEGO PLANOWANIA W ZARZĄDZANIU ROZWOJEM MIASTA

9. POLITYKA REGIONU NA RZECZ ROZWOJU MIAST – NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

9.1. MIASTA W POLITYCE SPÓJNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

Europa jest kontynentem o najwyższym stopniu urbanizacji. Nie istnieje uniwersalny model miasta europejskiego, można jednak wyróżnić szereg wspólnych wyzwań takich jak globalizacja i restrukturyzacja ekonomiczna, zmiany socjalne i wykluczenie społeczne, czy presja na środowisko przyrodnicze (Rząd, 2005). Miasta jako przestrzenie koncentracji szeregu zjawisk – zarówno negatywnych, jak i pozytywnych – stały się obecnie przedmiotem szczególnego zainteresowania Unii Europejskiej.

W zrównoważonym rozwoju miast, w dużej mierze, upatruje się szansę na realizację celów polityki spójności. „Strategiczne wytyczne Wspólnoty dla spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej na lata 2007–2013” (SWW)¹, czyli wskazania dla narodowych strategicznych ram odniesienia (NSRO) i programów operacyjnych opracowywanych przez państwa członkowskie, wskazują potrzebę silniejszego ukierunkowania polityki spójności na realizację celów zaktualizowanej w 2005 roku Strategii Lizbońskiej, czyli wzrostu gospodarczego i wzrostu stabilnych miejsc pracy. Jednocześnie SWW podkreślają kluczową rolę miast w realizacji tych celów a określając terytorialny wymiar polityki spójności, wskazują następujące kierunki działań dotyczących miast:

- promocję miast jako siły napędowej rozwoju regionalnego,
- wspieranie ich wewnętrznej spójności, zmierzające do poprawy sytuacji dzielnic kryzysowych,
- bardziej zrównoważony, policentryczny rozwój, polegający na rozwoju sieci miejskiej na poziomie krajowym i wspólnotowym, obejmującej połączenia pomiędzy najsilniejszymi gospodarczo miastami a innymi obszarami miejskimi (w tym małymi i średnimi miastami).

W związku z tym, że rozwój współczesnych miast jest zjawiskiem niezwykle złożonym, dokument zaleca również poświęcenie większej uwagi relacji miasta z jego funkcjonalnym otoczeniem oraz opracowywanie dla obszarów miejskich zintegrowanych średnio – i długoterminowych planów zrównoważonego rozwoju.

Promocja zintegrowanych projektów na rzecz rozwoju miast miała miejsce już wcześniej – w okresach programowania 1994–1999 oraz 2001–2006 – poprzez Inicjatywę Wspólnotową URBAN.

W okresie programowania 2007-2013 zdecydowano o włączeniu tzw. „wymiaru miejskiego” w główny nurt zdecentralizowanych programów operacyjnych, co w założeniu miało

¹ Przyjęte decyzją Rady Unii Europejskiej z dnia 6 października 2006 r.

zobligować państwa członkowskie do umieszczenia rozwoju miast wśród priorytetów prowadzonej polityki oraz zapewnić lepsze niż w poprzednich okresach programowania środki finansowe (Olbrycht, 2008). Biorąc pod uwagę duże zróżnicowanie problemów występujących w miastach rozszerzonej Unii Europejskiej oraz roli odgrywanej przez nie w poszczególnych regionach ważna była możliwość uwzględnienia lokalnej specyfiki. Zasadność tej decyzji potwierdza „Stanowisko Polski w sprawie Polityki Spójności Unii Europejskiej”², w którym podkreślono potrzebę uwzględnienia problemów typowych dla dużych miast nowych państw członkowskich, takich jak stan wielkich osiedli blokowych i deficyt infrastruktury, jak również konieczność przywrócenia funkcji ekonomicznej silnie odczuwających skutki transformacji ustrojowej małych miast.

Coraz powszechniej podnoszona jest potrzeba nie tylko integracji działań nakierowanych na różne wymiary rozwoju obszarów miejskich w ramach projektów, ale stworzenia – zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym – tzw. polityki miejskiej wspierającej rozwój jednostek lokalnych, ale zachowującej przyjętą w Unii Europejskiej zasadę pomocniczości.³ Zasada ta stanowi, że działania należy podejmować możliwie jak najbliżej obywatela, jednak na szczeblu umożliwiającym jak najlepsze osiągnięcie założonych celów (Hübner, 2009). Tak więc, polityka miejska nie powinna zastępować polityki miasta, ale skupiać się na realizacji celów istotnych dla rozwoju opracowującego ją kraju lub regionu. Potrzebę tworzenia takiej polityki sygnalizują m.in. komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie polityki spójności i roli miast z 2006 roku⁴ oraz Karta Lipska⁵.

Polska nie ma swojej polityki miejskiej ani regulacji prawnych wspierających zintegrowane podejście do rozwoju miast. Brak zaktualizowanej Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, która określiłaby (zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶) obszary metropolitalne poza Warszawą. Do tej pory nie udało się również przyjąć ustaw regulujących kwestie rewitalizacji oraz tworzenia obszarów metropolitalnych i zarządzania nimi.

W obecnej sytuacji prawnej podejście polskich regionów do „wymiaru miejskiego” jest zróżnicowane. Do tej pory w żadnym z polskich województw nie opracowano polityki miejskiej, ale problematyka miast znajduje swoje odzwierciedlenie w szeregu przyjmowanych dokumentów o charakterze ogólnym. Do najważniejszych należą strategia rozwoju województwa, plan zagospodarowania przestrzennego województwa oraz regionalny program operacyjny.

² Przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 30 kwietnia 2004 roku.

³ Zasada pomocniczości nazywana jest również zasadą subsydiarności.

⁴ „Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego. Polityka spójności i miasta: rola miast i aglomeracji w odniesieniu do wzrostu i zatrudnienia w regionach”, Bruksela, 2006.

⁵ „Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich” przyjęta z okazji nieformalnego spotkania ministrów w sprawie rozwoju miast i spójności terytorialnej w Lipsku, w dniach 24-25 maja 2007 roku.

⁶ Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.

9.2. STRATEGIA ROZWOJU WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO 2020

Strategia rozwoju województwa jest – zgodnie z art. 11 ustawy o samorządzie województwa⁷ – podstawowym dokumentem określającym średniookresową perspektywę regionu. Wśród celów, jakie zgodnie z niniejszą ustawą powinna określać strategia, znajdują się m.in. „pobudzanie aktywności gospodarczej” oraz „podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa”, a więc cele, których realizacja według założeń polityki spójności związana jest przede wszystkim z miastami.

Obecnie obowiązująca Strategia rozwoju województwa pomorskiego 2020⁸ (SRWP) została przyjęta w 2005 roku i jest aktualizacją dokumentu z 2000 roku⁹. Jednym z kluczowych powodów wprowadzenia zmian było wstąpienie Polski do Unii Europejskiej i wynikające z tego nowe zadania dla władz regionalnych dotyczące wdrażania polityki spójności i zaktualizowanej Strategii Lizbońskiej.

Dwa z celów rozwojowych dokument łączy bezpośrednio z miastami. Są to: Cel 5 Priorytetu I „Konkurencyjność: silna pozycja i powiązania Obszaru Metropolitalnego Trójmiasta w układzie ponadregionalnym, głównie bałtyckim” oraz Cel 5 Priorytetu II „Spójność: wzmocnienie subregionalnych ośrodków rozwojowych”. Niemniej – ze względu na koncentrację ludności, kapitału i infrastruktury – miasta odgrywają kluczową rolę w realizacji większości celów SRWP (tab. 7).

Tabela 7. Priorytety i cele Strategii rozwoju województwa pomorskiego 2020.

Konkurencyjność	Spójność	Dostępność
1. Lepsze warunki dla przedsiębiorczości i innowacji	1. Wzrost zatrudnienia i mobilności zawodowej	1. Efektywny i bezpieczny system transportowy
2. Wysoki poziom edukacji i nauki	2. Silne, zdrowe i zintegrowane społeczeństwo	2. Poprawa funkcjonowania systemów infrastruktury technicznej i teleinformatycznej
3. Rozwój gospodarki wykorzystującej specyficzne zasoby regionalne	3. Rozwój społeczeństwa obywatelskiego	3. Lepszy dostęp do infrastruktury społecznej, zwłaszcza na obszarach strukturalnie słabych
4. Efektywna sfera publiczna	4. Kształtowanie procesów społecznych i przestrzennych dla poprawy jakości życia	4. Zachowanie i poprawa stanu środowiska przyrodniczego
5. Silna pozycja i powiązania Obszaru Metropolitalnego Trójmiasta w układzie ponadregionalnym, głównie bałtyckim	5. Wzmocnianie subregionalnych ośrodków rozwojowych	

Źródło: Strategia rozwoju województwa pomorskiego 2020.

⁷ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.

⁸ Przyjęta uchwałą nr 587/XXXV/05 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 18 lipca 2005 r.

⁹ Przyjęta uchwałą nr 271/XXI/2000 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 3 lipca 2000 r..

9.3. PLAN ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

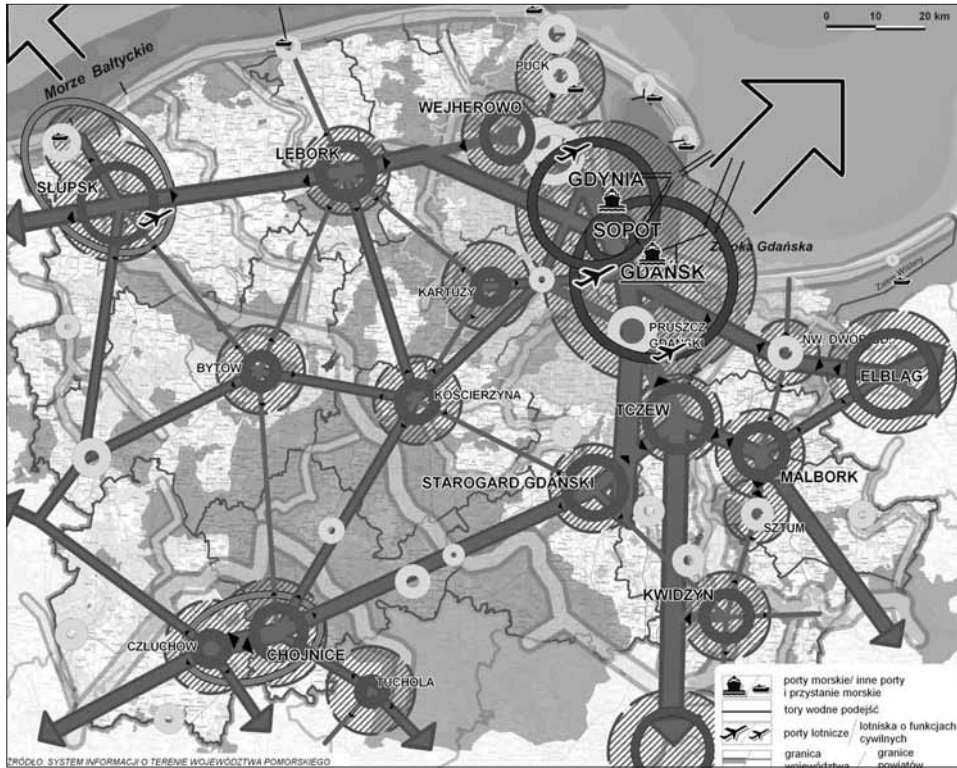
W 2004 roku Sejmik Województwa Pomorskiego zdecydował o przystąpieniu do sporządzenia zmiany Planu zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego (PZPWP) oraz sporządzeniu Planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego (PZPOM)¹⁰. Sporządzenie planu zagospodarowania przestrzennego województwa jest obowiązkiem wynikającym z art. 3 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, natomiast podstawą dla sporządzenia PZPOM miał być pierwotnie art. 39 pkt 6 tej ustawy stanowiący, iż „dla obszaru metropolitalnego uchwała się plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego jako część planu zagospodarowania przestrzennego województwa”. Wstępne założenia trzeba było zweryfikować, ponieważ do czasu ukończenia prac nad dokumentem (2009) nie udało się przyjąć nowej koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, która ustalałaby obszar metropolitalny Trójmiasta. Taki wymóg wynika z art. 2, pkt 9 ustawy o planowaniu. Ostatecznie część PZPWP poświęcona kształtującej się metropolii została zatytułowana „Aglomeracja Trójmiasta jako szczególny obszar problemowy”, a za podstawę dla jej opracowania posłużył art. 39 ust. 3 pkt 4 mówiący o określaniu w planach zagospodarowania przestrzennego województw obszarów problemowych wraz z zasadami ich zagospodarowania¹¹.

Przyjęty w PZPWP generalny cel polityki przestrzennej to „Kształtowanie harmonijnej struktury funkcjonalno-przestrzennej województwa sprzyjającej równoważeniu wykorzystywania cech, zasobów i walorów przestrzeni z rozwojem gospodarczym, wzrostem poziomu i jakości życia oraz trwałym zachowaniem wartości środowiska dla potrzeb obecnego i przyszłych pokoleń”. Miasta stanowią główne węzły przedstawionej w dokumencie struktury funkcjonalno-przestrzennej – równoważenia rozwoju (ryc. 20). Rola, jaką mają odgrywać, jest zróżnicowana ze względu na wielkość i położenie w strukturze regionu: ośrodek ponadregionalny (Trójmiasto), ośrodki wspomagające strukturę policentryczną (kształtujące się układy bipolarne: Słupska z Ustką i Chojnic z Człuchowem oraz Tczew, Starogard Gdański, Wejherowo, Kwidzyn, Malbork, Lębork, Kościerzyna, Bytów i Kartuszy) oraz pozostałe ośrodki miejskie stanowiące przede wszystkim zaplecze usługowe dla obszarów rolniczych. Ponadto, aby umożliwić odpowiednią koncentrację potencjałów, dokument ustala hierarchię ośrodków obsługi – ponadregionalny (Trójmiasto) oraz ośrodki regionalne I rzędu (Słupsk – Ustka, Chojnice – Człuchów, Kwidzyn) i ośrodki regionalne II rzędu (pozostałe miasta powiatowe powyżej 35 tys. mieszkańców). Wzmocnione funkcjami o znaczeniu wojewódzkim mają być przede wszystkim ośrodki regionalne I rzędu, tak aby nie rozpraszać potencjałów i jednocześnie wywołać efekt przyciągania kapitału prywatnego poprzez koncentrację usług publicznych.

PZPWP zawiera również szereg ustaleń i zaleceń odnoszących się do kształtowania przestrzeni miast, dotyczących m.in. rewitalizacji, kształtowania ładu przestrzennego, ochrony środowiska, rozwoju systemu transportowego, kształtowania spójnego systemu przestrzeni

¹⁰ Patrz: uchwała nr 374/XXV/04 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 19 lipca 2004 r.

¹¹ Patrz: uchwała nr 1004/XXXIX/09 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 26 października 2009 r.



Ryc. 20. Model struktury funkcjonalno-przestrzennej – równoważenia rozwoju (Plan zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego, 2009).

publicznej, racjonalnej gospodarki gruntami czy przeciwdziałania suburbanizacji. Część z tych zapisów odnosi się do miast w sposób uniwersalny, inne wskazują kierunki działań w stosunku do konkretnych, istotnych dla interesu całego regionu miejsc.

Zapisy odnoszące się do aglomeracji Trójmiasta precyzują ustalenia PZPWP określając kierunki zrównoważonego wykorzystania tych cech przestrzeni aglomeracji, które stanowią o jej ponadregionalnej konkurencyjności ze szczególnym uwzględnieniem możliwości rozwoju funkcji metropolitalnych. Delimitacji obszaru opracowania dla szczególnego obszaru problemowego (potencjalnego obszaru metropolitalnego) dokonano na podstawie syntezy analiz prowadzonych na potrzeby samorządu województwa. Podstawą jej dokonania były trzy podstawowe kryteria:

- 1) rozmieszczenie funkcji metropolitalnych,
- 2) spójność infrastrukturalna (zasięg obsługi zintegrowanych, ponadlokalnych systemów: wodociągowego, kanalizacyjnego, gospodarki odpadami i publicznej komunikacji miejskiej),
- 3) potencjał ludnościowy.

Na ich podstawie wyznaczono cztery strefy: centrum, obszar metropolii (bezpośrednio powiązany funkcjonalnie z centrum), otoczenie metropolii oraz potencjalny obszar metropo-



litalny. Ostatnia strefa była brana pod uwagę tylko na etapie badania uwarunkowań (Pankau i inni, 2005).

Ustalenia w zakresie kształtowania i utrzymywania ładu przestrzennego oraz rozwoju funkcji metropolitalnych dotyczą całej aglomeracji/metropolii, jednak w odniesieniu do jej centrum określono obszary strategiczne, które mają ulegać dalszej specjalizacji zgodnie z ośmioma programami rozwoju funkcji metropolitalnych (ryc. 21). Niniejsze programy, oprócz przestrzennego określenia obszarów strategicznych, zawierają propozycje typów projektów i inwestycji.

Horyzont czasowy uchwalonego w 2009 roku PZPWP to 25 lat, czyli jedno pokolenie. Tak więc ustalona w dokumencie hierarchia i kierunki rozwoju miast powinny znaleźć odzwierciedlenie w kolejnych krótko- i średniookresowych programach samorządu województwa pomorskiego.

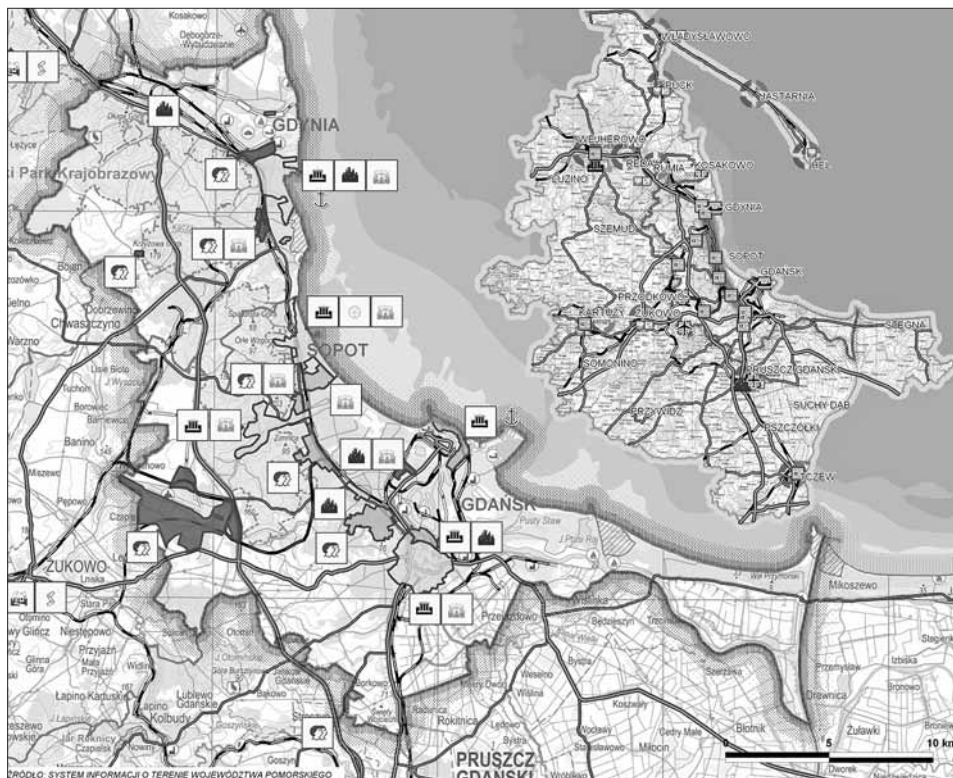
9.4. REGIONALNY PROGRAM OPERACYJNY DLA WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO NA LATA 2007–2013

Zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹² do zadań zarządu województwa należy przygotowywanie, uchwalanie oraz pełnienie roli instytucji zarządzającej regionalnych programów operacyjnych. Program regionalny jest wprawdzie jednym z instrumentów realizacji SWW oraz NSRO¹³, jednak kompetencje powierzone zarządowi województwa pozwalają przy okazji realizacji polityk wyższego rzędu uwzględniać specyfikę regionu a zarazem wdrażać politykę rozwoju samorządu województwa – przede wszystkim strategię rozwoju województwa.

W przypadku Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007–2013 (RPO WP) został wyznaczony następujący cel strategiczny: „poprawa konkurencyjności gospodarczej, spójności społecznej i dostępności przestrzennej województwa przy zrównoważonym wykorzystaniu specyficznych cech potencjału gospodarczego i kulturowego regionu oraz przy pełnym poszanowaniu jego zasobów przyrodniczych”. Cel ten jest realizowany przez cztery cele szczegółowe o charakterze horyzontalnym lub prze-

¹² Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, Nr 157, poz. 1241.

¹³ Dokument z dnia 7 maja 2007 roku zaakceptowany decyzją Komisji Europejskiej, zatwierdzający pewne elementy NSRO.



Ryc. 21. Rozwój funkcji metropolitalnych (Plan zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego, 2009).

strzennym (tab. 8). Cele horyzontalne dotyczą stymulacji procesów rynkowych związanych z restrukturyzacją oraz unowocześnieniem gospodarki regionu i są realizowane na terenie całego województwa, natomiast cele przestrzenne dotyczą jego wybranych obszarów. Do celów szczegółowych przyporządkowane są osie priorytetowe (OP), w ramach których wyznaczane są poszczególne działania.

Województwo pomorskie należy do regionów bardzo zróżnicowanych wewnątrz. Z jednej strony, funkcjonuje tu stosunkowo silny ośrodek wzrostu, jakim jest aglomeracja Trójmiasta wraz z otoczeniem oraz typowane do rozwoju funkcji regionalnych ośrodki miejskie średniej wielkości, z drugiej, istnieje liczna grupa miast małych, które nie będą odgrywać istotnej roli w rozwoju gospodarczym i ekonomicznym województwa, ale zapewniają dostęp do usług ludności wiejskiej, tym samym projekty realizowane na ich obszarze dają szansę na poprawę jakości życia mieszkańców terenów mniej rozwiniętych. Jednym z zadań polityki spójności jest zapewnienie odpowiednich proporcji między rozmiarem wsparcia dla biegunów wzrostu oraz ośrodków lokalnych (Hübner, 2009). Próbą zachowania tego balansu w ramach RPO WP jest ustanowienie dwóch celów szczegółowych o charakterze przestrzennym, z rozdzielającym je kryterium populacyjnym na poziomie 35 tys. mieszkańców¹⁴.

¹⁴ Kryterium przyjęte na podstawie stanu z dnia 31 grudnia 2005 roku.

OZNACZENIA:	
Obszary strategiczne	
	Ukształtowane struktury miejskie wymagające kroków i dopełnienia zainwestowania oraz uczelnienia układu
	Struktury ukształtowane w głównych zarysach, ale mające duże rezerwy terenowe
	Struktury dopiero kształtujące się, wymagające w sposób absolutny dopracowania koncepcji przestrzeni publicznej
	ośrodki miejskie poza centrum metropolii wymagające poprawy jakości i estetyki przestrzennej
Specjalizacja obszarów strategicznych w oparciu o programy rozwoju funkcji metropolitalnych	
	Metropolia Kultury
	Metropolia Sportu i Rekreacji
	Metropolia Wiedzy
	Metropolitalne Śródmieścia
	Metropolia Biznesu
	Funkcje Metropolitalne Komplementarne
	Metropolia Uzdrawiskiem
Kreowanie nowych miejsc rozwoju funkcji metropolitalnych komplementarnych	
	ośrodki miejskie poza centrum metropolii
	Centralne Pasma Usługowe - kompleksowa modernizacja
Węzły transportowe	
	ranga regionalna i metropolitalna
	ranga krajowa i międzynarodowa
Infrastruktura transportowa	
	porty morskie i przystanie rybackie
	stacje i przystanki kolejowe
	porty lotnicze
	bazy promowe
	drogi krajowe/wojewódzkie
	linie kolejowe/kolej metropolitalna
	granice powiatów / granica województwa
	granica obszaru aglomeracji

Rozwojowi miast jako biegunów wzrostu poświęcona jest przede wszystkim OP 3 „Funkcje miejskie i metropolitalne”. W jej ramach pierwotnie¹⁵ przewidziane było wsparcie dla miast powyżej 35 tys. mieszkańców w zakresie:

- rozwoju i integracji systemów transportu zbiorowego,
- zwiększania atrakcyjności przestrzeni miejskiej (w tym kompleksowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych oraz inwestycji punktowych zwiększających potencjał rozwoju miast).

Podobne typy działań, jednak w mniejszej skali, można realizować w miastach nie przekraczających 35 tys. mieszkańców w ramach OP 8 „Lokalna infrastruktura podstawowa”, Działania 8.1 „Lokalny potencjał rozwojowy”. Dotyczy to m.in. realizacji przedsięwzięć z zakresu infrastruktury drogowej, infrastruktury wspierającej atrakcyjność osiedleńczą i turystyczną oraz rozwój gospodarczy. Te same miasta, w ramach OP 9 „Lokalna infrastruktura społeczna i inicjatywy obywatelskie”, mogą uzyskać wsparcie dla modernizacji i budowy obiektów edukacyjnych, sportowych i ochrony zdrowia. W celu wzmocnienia efektu wyrównywania szans, w ramach OP 8 i 9 preferowane są projekty realizowane na obszarach strukturalnie słabych¹⁶.

W momencie rozpoczęcia realizacji RPO WP miał polegać całkowicie na udzielaniu wsparcia w formie dotacji bezzwrotnych, jednak w miarę jego wdrażania zdecydowano, że warto przekazać większe nakłady na rozwój miast i jednocześnie uruchomić nowy instrument finansowy – Inicjatywę JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas¹⁷). W odróżnieniu od wcześniej stosowanych form wsparcia finansowego wobec miast ma ona charakter pozadotacyjny. Zaletą tego systemu jest możliwość realizacji większej liczby projektów (zwrotność funduszy) oraz włączenia kapitału innego niż fundusze strukturalne, w tym prywatnego.

W celu zapewnienia finansowania nowemu instrumentowi, w projekcie zmiany RPO WP¹⁸ do OP 3 przeniesiono część środków z OP 1 „Rozwój i innowacje w MŚP”, 2 „Społeczeństwo wiedzy” oraz 5 „Środowisko i energetyka przyjazna środowisku”. Jednocześnie, określając możliwość zastosowania Inicjatywy JESSICA do typów projektów przewidzianych w ramach OP 3 oraz dodano grupę projektów nawiązujących do OP 1 i 5: tworzenie parków naukowo-

¹⁵ Zgodnie z projektem RPO WP przyjętym przez Zarząd Województwa Pomorskiego w dniu 2 października 2007 roku.

¹⁶ Obszary te określono na poziomie gmin na podstawie niekorzystnych wskaźników w zakresie: dochodów własnych, bezrobocia oraz odsetka osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej – w stosunku do średniej dla wszystkich gmin wiejskich, wiejsko-miejskich i miast do 35 tys. mieszkańców w województwie.

¹⁷ W tłumaczeniu: wspólne europejskie wsparcie na rzecz trwałego zainwestowania na obszarach miejskich.

¹⁸ Przyjętym uchwałą Zarządu Województwa Pomorskiego nr 675/323/10 z dnia 1 czerwca 2010 r.

Tabela 8. Cele szczegółowe, osie priorytetowe oraz alokacje środków w ramach RPO WP 2007–2013.

Cele szczegółowe programu	Obszar tematyczny	Oś priorytetowa	RPO WP 2013–2007 z 2007 roku ^a		Projekt zmiany RPO WP 2013–2007 z 2010 roku ^b	
			Środki z EFRR (€)	Udział w puli (w %)	Środki z EFRR (€)	Udział w puli (w %)
Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki oraz wzrost kompetencji mieszkańców (cel horyzontalny)	Poprawa konkurencyjności i innowacyjności MSP	1. Rozwój i innowacje w MSP	185 863 810	21,0	173 863 810	19,6
	Budowa społeczeństwa wiedzy	2. Społeczeństwo wiedzy	61 954 603	7,0	47 792 307	5,4
Poprawa atrakcyjności inwestycyjnej ośrodków miejskich i usprawnienie powiązań między nimi (cel przestrzenny)	Wzmocnienie potencjału rozwojowego największych miast	3. Funkcje miejskie i metropolitalne	106 207 892	12,0	140 370 188	15,9
	Poprawa spójności i efektywności systemu transportowego	4. Regionalny system transportowy	203 565 125	23,0	203 565 125	23,0
Poprawa atrakcyjności osiedleńczej i turystycznej (cel horyzontalny)	Poprawa jakości środowiska	5. Środowisko i energetyka przyjazna środowisku	61 954 604	7,0	53 954 604	6,1
	Wykorzystanie potencjału turystycznego	6. Turystyka i dziedzictwo kulturowe	44 253 288	5,0	44 253 288	5,0
Przelamywanie barier strukturalnych na obszarach o niższym potencjale rozwojowym (cel przestrzenny)	Zdrowie mieszkańców	7. Ochrona zdrowia i system ratownictwa	35 402 630	4,0	35 402 630	4,0
	Wzmocnienie podstawowej infrastruktury obszarów o niższym potencjale rozwojowym	8. Lokalna infrastruktura podstawowa	123 909 207	14,0	123 909 207	14,0
	Wzmocnienie tkanki społecznej na obszarach o niższym potencjale rozwojowym	9. Lokalna infrastruktura społeczna i inicjatywy obywatelskie	35 402 630	4,0	35 402 630	4,0
		10. Pomoc techniczna	26 551 973	3,0	26 551 973	3,0
		Razem	885 065 762	100,0	885 065 762	100,0

^a Przyjęty uchwałą nr 799/68/07 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 2 października 2007 roku.^b Przyjęty uchwałą nr 675/323/10 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 01 czerwca 2010 roku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie RPO WP 2007–2013 (z 2007 i 2010 roku).

-technologicznych, centrów zaawansowanych technologii, inkubatorów przedsiębiorczości, jak również zwiększanie efektywności energetycznej oraz rozwój energetyki opartej na źródłach odnawialnych. Tym samym zdecydowano o zwiększeniu udziału miast we wdrażaniu RPO WP. Ponadto do grupy miast mogących ubiegać się o tę formę pomocy dodano wszystkie miasta powiatowe.

Wsparcie dla miast w ramach RPO WP nie ogranicza się do grupy projektów wdrażanych w ramach realizacji celów o charakterze przestrzennym. Na terenach miejskich – w związku występującymi potrzebami oraz możliwościami wdrożenia – realizowane są liczne projekty wpisujące się w realizację celów o charakterze horyzontalnym.

LITERATURA

- Hübner D., 2009, *Rola samorządów w polityce regionalnej*, Mazowsze, „Studia Regionalne”, 2, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie, Warszawa.
- Olbrycht J., 2008, *Polityka miejska – wyzwanie dla Polski i Unii Europejskiej*, „Gazeta Samorządu i Administracji”, 8.
- Pankau F., Markeś I., Pietruszewski J., 2005, *Planowanie zagospodarowania przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Trójmiasta*, [w:] P. Lorens (red.), *Integracja i dezintegracja obszarów metropolitalnych*, „biblioteka urbanisty”, 6, Urbanista, Warszawa.
- Rząd E., 2005, *Polityka i działania Unii Europejskiej na rzecz zdegradowanych obszarów miejskich*, [w:] T. Parteka (red.), *Transformacja zdegradowanych struktur przestrzennych metropolii polskich*, „Biuletyn KPZK PAN”, 223, Warszawa, s. 370–400.

Źródła internetowe:

www.dpr.woj-pomorskie.pl

www.europa.eu

www.mrr.gov.pl

www.wrotapomorza.pl

10. CZYNNIKI PRZESTRZENNE, KULTUROWE I SPOŁECZNO- -EKONOMICZNE W ZARZĄDZANIU ROZWOJEM MIAST

10.1. CELE ZARZĄDZANIA I MIARY ROZWOJU

Współczesne miasta, a zwłaszcza miasta europejskie, poszukują organizacyjnej odpowiedzi na zachodzące w nich zjawiska przestrzenne, kulturowe, ekonomiczne. Jest oczywiste, że rozrastającymi się przestrzennie miastami nie można zarządzać w taki sam sposób jak dawnymi kilku- czy nawet kilkunastotysięcznymi strukturami, powszechnymi w Europie jeszcze dwa wieki temu. Dzisiaj, średnie europejskie miasta to złożone organizmy liczące powyżej pół miliona mieszkańców, kooperujące lub raczej współdziałające nie tylko z sąsiednimi osiedlami, ale z rozległymi obszarami o różnym charakterze.

Jednakże zagadnienie rozwoju przestrzennego, jako konsekwencji rozwoju demograficznego i ekonomicznego, to tylko jedna z przesłanek zmuszających do przededefiniowania modelu zarządzania. Kolejna, i jak się wydaje bardziej znacząca, jest zmiana modelu cywilizacyjnego obejmującego zarówno wzorce kulturowe i styl życia jak i czynniki ekonomiczne. Jednym z najważniejszych elementów wpływających na styl zarządzania jest oczywiście podejście do udziału we władzy wynikające z rozwoju demokracji i poczucia wartości obywatelskich. Nie do przecenienia jest także mnogość postaw kulturowych i potrzeba ich ekspresji. Te zjawiska z kolei wiążą się z nowym modelem ekonomicznym gospodarki postfordyzmu – gospodarki nakierowanej nie na możliwości techniczne wytwórcy, ale na potrzeby i gusta indywidualnego odbiorcy. Ta nowa orientacja, w powiązaniu z nowymi technikami komunikacji, wytworzyła zupełnie nowy model pracy – elastycznej, mobilnej, dalekiej od codziennej rutyny poprzedniego, fordowskiego modelu.

Postawy społeczne oddziałują także na postrzeganie zjawisk, które w dotychczasowym rozwoju miast były pomijane lub nie stanowiły istotnych przesłanek decyzyjnych. Należą do nich przede wszystkim zagadnienia związane z ochroną środowiska, także w szerokim, globalnym ujęciu, kształtowaniem zdrowego otoczenia codziennego życia oraz zachowaniem dziedzictwa przeszłości. Te silne trendy muszą także wpływać na zarządzanie miastami i polityki rozwoju, których nadrzędny cel powinno stanowić, jak się wydaje, podnoszenie jakości życia mieszkańców.

Wiele definicji miasta zawiera elementy opisujące podstawy ich rozwoju – przede wszystkim związane z aktywnością zawodową mieszkańców miasta. Dla przykładu H. Wagner określa miasta jako „punkty, w których koncentruje się działalność handlowa ludzi”, F. von Richthofen uważa, że „miasto to skupisko ludzi, dla których źródłem normalnych środków utrzymania jest koncentracja rodzajów pracy nie związanych z rolnictwem – przede wszystkim handlu i przemysłu”. Wielu innych autorów, w tym przede wszystkim M. Aourousseau czy W. Christaller,

podejmują wysiłek wymienienia wszystkich lub niemal wszystkich pól aktywności ludności miejskiej, wliczając transport, wytwórczość, handel, szkolnictwo, administrację państwową i wreszcie mieszkalnictwo. Ten wątek definicyjny został tu przywołany dlatego, że porusza ważny element podstaw rozwoju miast – wątek ekonomiczny, który zapewne wiąże się z pojęciem „funkcji” miasta.

Termin „funkcja” użyty został po raz pierwszy przez F. Ratzela w 1891 roku i zaczerpnięty został z fizjologii (przyrównuje miasto do organu organizmu). Od tego czasu na stałe wszedł do słownika zarówno geografów jak i urbanistów. Rozpowszechnienie się tego terminu spowodowało rozszerzenie jego znaczenia, co wymaga bliższego sprecyzowania. Za funkcję miasta uważa się tradycyjnie działalność miasta jako jednolitego organizmu, który w wykonywanie danej funkcji zaangażowany jest jako całość. Funkcja miasta jest skierowana na zewnątrz, jest racją bytu i podstawą rozwoju miasta, niejako jego „profesją”. Funkcja jest postacią miasta, w której występuje ono na zewnątrz. Innymi słowy czynności wykonywane w interesie mieszkańców miasta i na rzecz miasta nie odzwierciedlają funkcji miasta. Działalności tego rodzaju są wynikiem skupiania się ludzi w miastach, ale nie stanowią racji istnienia miasta.

Skoro więc w miastach można wyodrębnić owe funkcje „eksportowe”, stanowiące jego specjalizację jako jednolitego organizmu, to zapewne służą one zdobywaniu środków na rozwój. Prowadzi to do zasadniczego pytania – jak mierzyć i określać ten rozwój? Jak się wydaje można tu wyodrębnić trzy grupy odpowiedzi, z których każda doprowadzi do zdefiniowania innych cech miasta i współczesnych zjawisk w nich występujących.

Samo pojęcie rozwój także wymaga pewnego dookreślenia. Rozwój musi być bowiem silnie skorelowany z poziomem życia w miastach. Miasta bez mieszkańców nie stanowią bowiem przedmiotu badań urbanistów, tylko historyków. Tych pierwszych interesują miasta „żyjące”, napełnione ludzką aktywnością, dążeniami, aspiracjami, które przejawiają się w rozmaitych zjawiskach i fizycznych formach. Używając pojęcia rozwój trzeba zawsze pamiętać, że jest ono bardzo silnie powiązane z jakością życia, z aspiracjami i dążeniami mieszkańców, ich poziomem cywilizacyjnym i poziomem zaspokajania ich potrzeb. Dopiero taka baza może stanowić punkt wyjścia do kolejnych, nieco bardziej metodycznych rozważań.

Pierwsza grupa czynników rozwojowych związana jest z wielkością terytorium miasta, druga z jego wielkością w sensie demograficznym, wreszcie trzecia – z szeroko pojętym rozwojem ekonomiczno-społecznym. Analiza każdego z czynników pozwala zdefiniować bardzo ciekawe zjawiska występujące we współczesnych miastach.

10.2. CZYNNIKI ROZWOJOWE MIAST

10.2.1. Rozwój terytorialny

Nie jest łatwo przeprowadzić dowód, że istnieje jakiś bardzo czytelny związek pomiędzy wielkością terytorialną miasta a jego kondycją definiowaną jako szeroko pojęty rozwój. Trudno na przykład uznać, że wyjątkowo rozległe Karachi jest miastem lepiej rozwiniętym niż czteropółkrotnie od niego mniejszy Nowy Jork. Pojawia się więc bardzo charakterystyczny dla zjawisk przestrzennych paradoks – z jednej strony, nie ma dowodu, że rozwój terytorialny

miasta może być wprost powiązany z jego szerzej rozumianym rozwojem społeczno-gospodarczym, a z drugiej strony, bez możliwości zapewnienia rozwoju terytorialnego trudno jest taki szeroko rozumiany rozwój uzyskać. Sprawa jest nawet jeszcze bardziej skomplikowana – analiza współczesnych zjawisk przestrzennych prowadzi bowiem do konstatacji, że zapewnienie możliwości nadmiernego rozwoju może okazać się w konsekwencji groźne.

Analiza rozwoju przestrzennego miast pokazuje, że prawie wszystkie z nich, które osiągnęły pewien próg wielkości mają tendencję do wytwarzania aglomeracji (konurbacji) oraz obszaru metropolitalnego. To, co wyróżnia współczesne procesy rozwojowe, to skala owej ekspansji przestrzennej, która doprowadziła do powstania nowych jakości, jakimi można określić nieprawdopodobnie wielkie zespoły miejskie, które nie mają cech konurbacji, lecz są wynikiem rozwoju przestrzennego aglomeracji. Takie zjawisko coraz szerszego rozlewania się obszaru zurbanizowanego nazywane jest *urban sprawl*.

Większość głosów w literaturze przedmiotu sygnalizuje pewne zagrożenia wynikające z rozprzestrzeniania się obszarów zurbanizowanych. Są to zagrożenia o charakterze przede wszystkim ekologicznym i transportowym, ale mają także swoje daleko idące konsekwencje w jakości życia. Pojawiają się jednak także głosy, że być może obserwujemy właśnie wykształcanie się nowego modelu miasta – innego od naszego wyobrażenia o mieście kompaktowym, zamkniętym w sztywnych granicach (Sievert, 2003; Prospero, 2007). Te głosy sugerują, że być może przyszłością osadnictwa jest znacząca przestrzeń zurbanizowana z pewnymi zagęszczeniami zagospodarowania w rejonach „tradycyjnych” miast. W wielu miejscach na świecie tego rodzaju zjawisk nie można powstrzymać, niezależnie od pytania, czy w ogóle jest to możliwe. Np. rejon zatoki Tokijskiej stanowi obszar nieprzerwanej urbanizacji sięgający od Yokohamy, przez Tokio po Kawasaki, Funabashi i Chibę. Skala tego zjawiska jest tak ogromna, że do jej opisu nie bardzo stosuje się tradycyjny termin aglomeracji. Literatura przedmiotu używa w takich wypadkach terminu **megamiasto**, **megacity** czy – najczęściej – **megalopolis**.

Innymi słowy, termin megalopolis zarezerwowany jest dla ogromnych zurbanizowanych przestrzeni, znacznie większych niż tradycyjne aglomeracje a nawet konurbacje, gdyż powstaje w wyniku rozlewania się sąsiednich, chociaż niekoniecznie blisko siebie położonych aglomeracji. Trudno tu wskazać precyzyjnie, gdzie przebiega granica pomiędzy dużą czy nawet bardzo dużą aglomeracją a megalopolis, jednak jest oczywiste, że jeśli mówimy o obszarze zamieszkałym przez mniej więcej 50 mln ludzi (czyli znacznie więcej niż zamieszkuje obecnie Polskę) – jak to ma miejsce w wypadku rejonu zatoki Tokijskiej – mamy do czynienia z zupełnie nową jakością. Przykładów wytwarzania się tak kolosalnych struktur osadniczych jest oczywiście znacznie więcej. Warto przyrzeć się na przykład megalopolis rozciągającemu się na wschodnim wybrzeżu Stanów Zjednoczonych – od Bostonu do Waszyngtonu, w ramach którego jednym z efektywnych środków komunikacji jest transport lotniczy. Tak znaczące koncentracje mają bardzo istotny wpływ na procesy gospodarcze, społeczne i kulturalne nie tylko kontynentu, ale także całego świata, co z kolei przekłada się na jakość życia mieszkańców.

Widać zatem, że współczesne procesy cywilizacyjne wywierają daleko intensywniejszy wpływ na przestrzeń niż miało to miejsce kiedykolwiek w historii. Wynika to z kilku czynników, wśród których do najważniejszych należą czynniki demograficzne – wzrost liczby ludności w ogóle, wzrost liczby ludności w miastach oraz wzrost dążenia do podnoszenia

jakości życia. Dlatego też następny miernik rozwoju miast musi mieć pewien istotny związek z zagadnieniami demograficzno-społecznymi. Trzeba pamiętać także, że czynnik terytorialny będzie miał duży wpływ na zarządzanie miastami. Skoro rozważamy struktury sięgające daleko poza granice administracyjne tradycyjnych miast – to oczywistą konsekwencją tego jest poszukiwanie nowej formuły organizacyjnej wszystkich jednostek zaangażowanych w funkcjonowanie obszaru metropolitalnego.

10.2.2. Rozwój demograficzny

Analiza rozwoju demograficznego największych miast w poszczególnych okresach historycznych dobrze pokazuje pewne tendencje cywilizacyjne i gospodarcze, jest odzwierciedleniem wydarzeń historycznych i długookresowych trendów, pozwala lepiej zrozumieć zarówno sens jak i tło rozwoju (Chandler, 1987).

Europejczykowi skoncentrowanemu na „śródziemnomorskiej” optyce postrzegania i interpretacji historii trudno jest uwierzyć, że w V wieku p.n.e., kiedy mieliśmy do czynienia ze „złotym wiekiem” kultury antycznej, tylko dwa miasta europejskie – Ateny i Syrakuzy – znajdowały się w pierwszej dziesiątce największych miast świata. Ateny liczyły wówczas około 155 tys. mieszkańców, zaś Syrakuzy około 125 tysięcy. Analiza danych dla największych 20 miast z tego okresu pokazuje zdecydowaną dominację Azji, gdzie w Chinach, Indiach czy Persji miasta były liczne i miały silną pozycję. Obszar Morza Śródziemnego – kolebki cywilizacji europejskiej – zaczyna być w analizowanym czasie widoczny jako rejon zaznaczony ważnymi punktami urbanizacji – poza wspomnianymi już Atenami i Syrakuzami wśród największych miast świata znajdujemy także Rzym, Korynt i Kartaginę, a później także inne miasta wschodniej części basenu Morza Śródziemnego. Ten stan rzeczy, z pewnymi wahaniami, trwał aż do XVIII wieku, kiedy to okres dynamicznych zmian cywilizacyjnych i technologicznych, związanych z rewolucją przemysłową nie mógł pozostać bez wpływu na rozwój miast. Miasta, które dotychczas „nie ocierały się” nawet o granicę miliona mieszkańców nagle objawiają się jako kilkumilionowe skupiska ludzkie. Londyn przekracza wyraźnie 2 miliony mieszkańców, Paryż dawno minął granicę miliona. Rośnie Pekin, Kanton i Tokio. Pojawia się pierwsze wielkie miasto północnoamerykańskie – Nowy Jork. Konstantynopol zachowuje jeszcze miejsce w rankingu, chociaż liczba ludności pozostaje w nim niemal niezmienna od poprzednio analizowanego okresu. Nigdy w dotychczasowej historii nie obserwowano tak silnego i tak zawrotnie szybkiego wzrostu miast.

Można zaryzykować twierdzenie, że ostatnie dwa wieki zostały zdominowane przez procesy urbanizacyjne. Wywarły one wpływ nie tylko na fizyczną przestrzeń, zmieniając krajobraz samych miast i wielkich obszarów leżących pomiędzy nimi, lecz także na społeczną świadomość i technologię. Trudno powiedzieć, czy zmiany cywilizacyjne nie okazały się znacznie dalej idące niż zmiany w fizycznej przestrzeni. Współczesne badania pokazują, że owa potężna siła koncentrująca miast nie traci wiele ze swej dynamiki, chociaż jej natężenie jest różne w różnych miejscach na świecie.

Miasta większe niż 10-milionowe zajmują pierwsze 25 pozycji w rankingu, a pierwsze pięć pozycji zajmowane jest przez miasta ponad 20-milionowe. Pierwsze 63 pozycje na

tej liście zajmują miasta liczące nie mniej niż 5 milionów mieszkańców. Dynamika zjawisk urbanizacyjnych utrzymuje zatem od dwóch stuleci niebywałe tempo. Pierwsze europejskie miasto – 12-milionowy Londyn zajmuje 21 pozycję, następnym, na 26 pozycji, jest niemal 10-milionowy Paryż.

Pojawia się zatem wspomniane wcześniej nowe słowo w urbanistycznym słowniku – **megacity, megalopolis**. Miasta liczące mniej niż milion mieszkańców mogą być dziś już rozważane co najwyżej jako średniej wielkości miasta, trudno też orzec, gdzie zaczyna się granica pomiędzy miastem wielkim a megacity. Być może nie ten problem jest jednak najistotniejszy. Pytanie brzmi: czy rozwój demograficzny miast odzwierciedla rozwój miast w ogóle? Innymi słowy pytanie brzmi: czy wielkie miasta stanowią czy też stanowią mogą ośrodki rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego?

Przyjrzyjmy się zatem rozkładowi przestrzennemu wielkich miast – megalopolis – w skali światowej. W pierwszej dziesiątce największych miast świata znajdujemy przynajmniej cztery, które pochodzą z krajów rozwijających się, w których poważna część społeczeństwa dotknięta jest problemem ubóstwa (Meksyk, Indie, Brazylia). W drugiej dziesiątce miast już większość pochodzi z takich rejonów. Analiza listy 63 największych miast świata jasno pokazuje, że największa eksplozja miejska nastąpiła w krajach biednych. Co to oznacza? Miasta wielkie nie oznaczają dziś jednoznacznie miast bogatych. Przeciwnie, bardzo często oznaczają miasta otoczone substandardowymi dzielnicami (*favelas, shanty towns, bidonville*) lub urządzone w ogóle bez żadnej miejskiej infrastruktury. Ogromne ilości ludzi żyją w miastach w warunkach urągających absolutnie podstawowym zasadom higieny, bez dostępu nie tylko do elektryczności, ale także czystej wody czy kanalizacji. Setki tysięcy ludzi mieszka tam w prowizorycznych zupełnie schronieniach, bez nadziei na stałą pracę, dostęp do opieki zdrowotnej czy edukacji. *Favelas* stają się siedliskami działalności przestępczej, gdyż w istocie jest to jedyny rodzaj dostępnej „aktywności zawodowej” mieszkańców.

Megalopolis są zatem tak różne, jak różne stoją za nimi systemy cywilizacyjne, kultura i gospodarka. Jednak podział na „bogate” i „biedne” megalopolis pozwala wyodrębnić kilka najważniejszych obszarów problemowych w nich występujących.

„**Bogate**” megalopolis to zazwyczaj miasta o bardzo silnej gospodarce, w których zdobycie legalnej pracy jest łatwe a ścieżka kariery zawodowej i awansu społecznego dość precyzyjnie zdefiniowana. Ich atrakcyjność wynika przede wszystkim z owej gospodarczej dynamiki. Jednak oczywiście – pomimo rozwiniętych zazwyczaj struktur zarządzania takimi organizmami – stoją one przed istotnymi problemami przestrzennymi. W pierwszej kolejności są to oczywiście wyzwania transportowe i wynikające z potrzeb rozwoju infrastruktury miejskiej. Dalej pojawiają się problemy wynikające z oczekiwanego poziomu życia mieszkańców – dostępu do rozmaitych usług czy potrzeb zachowania walorów przyrodniczych. Problemem większości, jeśli nie wszystkich megalopolis jest też stratyfikacja społeczna, której wynikiem są „lepsze” i „gorsze” dzielnice. Paradoksalnie wysoka atrakcyjność tych miast jest także zagrożeniem. Chodzi tu głównie o trudno kontrolowany rozwój terytorialny, który zwielokrotnia problemy wynikające z dotychczasowej wielkości miasta. Wszystkie te problemy stanowią jednak zazwyczaj w „bogatych” megalopolis przedmiot troski i działań interwencyjnych społeczności i władz lokalnych.

W „biednych” megalopolis sytuacja wygląda zupełnie inaczej. Podstawą ich wzrostu nie jest silna gospodarka, tylko jeszcze większa bieda panująca na pozostałych obszarach

kraju. Miasta w krajach rozwijających się są postrzegane jako jedyna szansa przeżycia a nie jako miejsce realizacji życiowych ambicji. Przyciągają zatem zupełnie inny typ nowego mieszkańca – pozbawionego nie tylko wysokich kwalifikacji, ale często nawet bardzo podstawowych umiejętności cywilizacyjnych jak umiejętność czytania i pisania. Przybywają oni do miasta z braku innego rozwiązania, a nie z jasno zdefiniowanym celem. Nie stać ich na mieszkanie, nie znajdują pracy, dołączają zatem do rzeszy im podobnych żyjących z żebrania, prostytucji i działalności kryminalnej. Podstawowym problemem tych miast jest charakterystyczny podział na część bogatszą, przypominającą wielkie miasta krajów rozwiniętych, i na część biedną, gdzie brakuje wody, kanalizacji, sieci transportowej i wszelkich miejskich udogodnień. Ta część megalopolis rozlewa się w sposób całkowicie spontaniczny i pozbawiona jest w zasadzie zarządzania. W wielu miastach interwencja lokalnych samorządów ogranicza się do pokazowych akcji policyjnych po spektakularnych przestępstwach bez podejmowania żadnych długofalowych programów naprawczych. Innymi słowy, koncentrację tego rodzaju z pewną trudnością można nazwać miastem w klasycznym rozumieniu tego słowa.

Problem zarządzania takimi jednostkami, jak słusznie zauważa Kunzmann (2005), polega głównie na poradzeniu sobie z polaryzacją i konkurencyjnością wielu grup oraz na polityce zabezpieczenia i promocji pracy. Jest także oczywiste, że trzeba dość radykalnie przededefiniować podejście do rozumienia społeczności miejskiej, która obecnie odzwierciedla całe złożone bogactwo kulturowe mieszkańców i „użytkowników”.

Przewiduje się, że spodziewany w najbliższych latach intensywny wzrost urbanizacji dotknie przede wszystkim kraje biedne i bardzo biedne. Miasta bogatej strefy świata podejmują różnego rodzaju działania zmierzające do ochrony jakości życia, a co za tym najczęściej idzie, także i kontrolowania rozrostu miast. Pozwala to sformułować jedno z największych wyzwań cywilizacyjnych naszych czasów – jak zapewnić coraz wyższy poziom życia coraz większej liczbie ludności. Jednym z aspektów tego wyzwania jest oczywiście poszukiwanie odpowiedzi na pytanie na czym polega rozwój miasta w ogóle.

10.2.3. Społeczno-ekonomiczny rozwój miast

Ponieważ ani wielkość w sensie terytorialnym, ani w sensie demograficznym nie odzwierciedlają bezdyskusyjnie poziomu rozwoju miasta, warto przywrzeć się innym czynnikom, które wpływają na jakość życia jego mieszkańców.

Wśród rozmaitych dostępnych rankingów oceny jakości życia w miastach warto zatrzymać się nad corocznym raportem przygotowywanym przez Mercer Human Resource Consulting – globalnej firmy zajmującej się działalnością na polu *human resource*, doradztwa finansowego i usług. Raport ten obejmuje badanie jakości życia w miastach w oparciu o 39 wyodrębnionych czynników, zebranych w następujące kategorie:

- otoczenie polityczne i społeczne (w tym stabilność polityczna, przestępczość, wdrażanie prawa);
- otoczenie ekonomiczne (w tym regulacje w zakresie przepływów walutowych, usługi bankowe);

- otoczenie społeczno-kulturowe (w tym cenzura, ograniczenia wolności osobistej);
- zdrowie i higiena (w tym usługi i zaopatrzenie medyczne, choroby zakaźne, wyposażenie w kanalizację, gospodarka odpadami, zanieczyszczenie środowiska);
- szkolnictwo i edukacja (w tym standard i dostępność do szkół, także międzynarodowych);
- usługi publiczne i transport (w tym elektroenergetyka, woda, transport publiczny, utrudnienia w transporcie);
- rekreacja (w tym restauracje, teatry, kina, sport i rozrywka);
- dobra konsumpcyjne (w tym dostępność żywienia/dzienna konsumpcja, ilość samochodów);
- mieszkalnictwo (w tym mieszkania, urządzenia gospodarstwa domowego, meble, zarządzanie nieruchomościami);
- środowisko przyrodnicze (w tym klimat, lista naturalnych katastrof).

Z przedstawionego zestawienia wynika jasno, że bada się wskaźniki wpływające na komfort życia – nie tylko w podstawowym zakresie obejmującym możliwość fizycznego przetrwania. Czynnikiem jakości życia jest być może najważniejszym czynnikiem w ocenie poziomu rozwoju miasta, gdyż jest przecież oczywiste, i co zresztą podkreślano już wcześniej, że miasta są miastami tylko wtedy, kiedy mieszkają w nich ludzie. Miasta bez ludzi giną lub zamieniają się w skanseny. Innymi słowy poziom rozwoju społecznego czy cywilizacyjnego odzwierciedlający się w jakości życia najlepiej chyba definiuje pojęcie rozwoju miasta. Ponadto, jakość życia oznacza pewien stopień organizacji, co niewątpliwie wiąże się z zarządzaniem jednostkami miejskimi.

Analiza danych zawartych w tabeli 9 pokazuje zupełnie inny układ miast niż zestawienia wynikające z wielkości miasta wyrażonego liczbą ludności czy terytorium. Na czele rankingu widzimy Wiedeń, Zurich i Genewę – miasta wcale nie największe (Wiedeń – 1,5 mln mk, Zurich – niespełna 400 tys., Genewa – 200 tys. mieszkańców). Najwyższe pozycje listy zdominowane są przez miasta europejskie, pojawiają się też niekiedy miasta z rejonu Australii i Nowej Zelandii a także – stosunkowo rzadziej – z Ameryki Północnej. W tym ostatnim przypadku charakterystyczne jest, że są to miasta kanadyjskie, nie zaś te z obszaru Stanów Zjednoczonych.

Konkluzja raportu jest taka, że w ostatnich latach pogłębia się różnica między górną a dolną częścią listy. Pomimo podniesienia standardów życia w niektórych regionach świata, nadal widoczny jest zasadniczy kontrast pomiędzy tymi miastami, gdzie generalnie jakość życia jest dobra i tymi, doświadczającymi politycznej i ekonomicznej zapaści. Ciekawe jest, że autorzy analizy dokładnie rozumieją, że jakość życia niekoniecznie musi się wprost przekładać na atrakcyjność miasta jako miejsca do życia. Miasta o wysokim indeksie bezpieczeństwa czy stabilności mogą niekiedy być pozbawione owej przyciągającej siły witalnej wyrażającej się poprzez niepowtarzalny charakter czy atmosferę – jak Paryż, Tokio czy Nowy Jork. Ludzie czasami potrzebują owej odrobiny specyficznego „smaku” miasta, który – mimo że czyni miasto bardziej ekscytującym – może jednak nieco obniżyć jego pozycję w rankingu.

Zagadnienie jakości życia w miastach wiąże się silnie z pozycją miasta w sensie wpływu, jaki wywiera ono na przestrzeń, nie tylko w najbliższym sąsiedztwie, ale także na bardziej rozległych obszarach. Miasta o wysokiej pozycji w rankingu zazwyczaj noszą wszelkie cechy metropolii. Innymi słowy – przesuwamy się od rozwoju ilościowego w kierunku jakościowego jego opisu. To prowadzi z kolei do pytania – czym są metropolie?

Tabela 9. Miasta według poziomu jakości życia (miasto bazowe Nowy Jork = 100).

Pozycja 2009	Pozycja 2008	Miasto	Kraj	Index 2009	Index 2008
1	2	Wiedeń	Austria	108,6	107,9
2	1	Zurich	Szwajcaria	108,0	108,0
3	2	Genewa	Szwajcaria	107,9	107,9
4	4	Vancouver	Kanada	107,4	107,6
4	5	Auckland	Nowa Zelandia	107,4	107,3
6	6	Dusseldorf	Niemcy	107,2	107,2
7	7	Monachium	Niemcy	107,0	107,0
8	7	Frankfurt	Niemcy	106,8	107,0
9	9	Berno	Szwajcaria	106,5	106,5
10	10	Sydney	Australia	106,3	106,3
11	11	Kopenhaga	Dania	106,2	106,2
12	12	Wellington	Nowa Zelandia	105,9	105,8
13	13	Amsterdam	Holandia	105,7	105,7
14	14	Bruksela	Belgia	105,4	105,4
15	15	Toronto	Kanada	105,3	105,3
16	19	Ottawa	Kanada	105,0	104,7
16	16	Berlin	Niemcy	105,0	105,0
18	17	Melbourne	Australia	104,8	104,8
19	17	Luxembourg	Luxemburg	104,6	104,8
20	20	Sztokholm	Szwecja	104,5	104,5

Źródło: Mercer Human Resource Consulting Worldwide Quality of Living Survey, 2009 (www.mercer.com).

10.3. CZYM SĄ METROPOLIE

Najprostsza definicja mówi, że metropolie (*metropolis*) to miasta, które są znaczącymi ekonomicznymi, politycznymi i kulturalnymi centrami i które, oprócz tego, że stanowią ważne ośrodki lokalne (krajowe czy regionalne), **odznaczają się międzynarodowymi powiązaniem** zarówno w sensie gospodarczym, kulturalnym i politycznym jak i transportowym.

Warto zauważyć, że etymologicznie słowo „metropolia” zawiera ową ideę powiązań zewnętrznych, gdyż pierwotnie w starożytnej Grecji oznaczało ono miasto macierzyste w stosunku do kolonii. Zatem już wtedy zawierało ideę miasta o powiązaniach – w pewnym sensie – międzynarodowych i o znaczącym wpływie cywilizacyjnym na inne jednostki. Inne rozumienie słowa metropolia – to miasto będące siedzibą arcybiskupa metropolity, zarządzającego prowincją kościelną składającą się z kilku diecezji i jednej archidiecezji, stanowiące jej administracyjne centrum. W takim użyciu w słowie metropolia zawiera się występowanie pewnych unikalnych funkcji o charakterze kulturalnym i politycznym. Nie tylko dziś, ale także i w przeszłości metropolie były zatem istotne dla rozwoju obszarów znacznie rozleglejszych niż one same.

Zauważmy, że przy tak sformułowanej definicji metropolie nie są wynikiem współczesnych procesów globalizacji – przeciwnie, znajdujemy je od dawna w historii. Kiedy przyjrzymy się greckiej ekspansji we wschodniej i centralnej części basenu Morza Śródziemnego w VIII-VI

w p.n.e, to dostrzeżemy niewątpliwe – bo zbudowane na dalekosiężnych, międzynarodowych kontaktach handlowych – sieci powiązań zewnętrznych. Miasta greckie odznaczały się niewątpliwymi cechami metropolii.

Zależność ta jest jeszcze bardziej ewidentna w przypadku ekspansji fenickiej, która objęła cały właściwie basen Morza Śródziemnego i zbudowana była w całości na międzynarodowych powiązaniach. Tyr, Sydon, Byblos – to bezdyskusyjne metropolie tego okresu. Warto także zauważyć, że bardzo szybko niektóre miasta założone przez Fenicjan zbudowały sobie metropolitalną pozycję.

Także w średniowieczu – które zazwyczaj nie kojarzy się z pojęciem metropolitalności we współczesnym rozumieniu – znajdujemy przykłady tego rodzaju miast. Ustalone na podstawie usług parabankowych międzynarodowe powiązania miast europejskich w późnym średniowieczu pokazują bardzo wyraźnie międzynarodowe koneksje niektórych miast, a wpływy Florencji, Mediolanu czy Lyonu nie budzą żadnych zasadniczych wątpliwości (Spufford, 2002). Najbardziej chyba znaną, międzynarodową organizacją skupiającą – jak nazwalibyśmy je dzisiaj – miasta metropolitalne była oczywiście powstała w późnym średniowieczu Hanza.

Już przytoczone tu przykłady dobitnie pokazują, że zjawiska metropolizacji i globalizacji nie są nowe i nieznane wcześniej. Można zatem bez większego błędu stwierdzić, że jedynie zasięg i dynamika globalizacji wynikająca z dostępności i szybkości środków transportu jest większa. Procesy globalizacyjne musiały zasadniczo przyspieszyć w związku z bardzo dynamicznym rozwojem środków transportu.

Warto jest, w świetle przedstawionych wcześniej uwag, postawić pytanie o czynniki metropolizacji, czyli innymi słowy o to jak można zidentyfikować metropolię wśród innych miast. Jałowiecki podaje za Soldatosem 10 takich czynników (Soldatos, 1987; Jałowiecki, 1999).

Można na ich podstawie formułować opinię, że metropolią jest miasto, które:

- przyjmuje pochodzące z zagranicy czynniki produkcji, inwestycje, siłę roboczą a także towary i usługi;
- przyjmuje zagraniczne firmy, siedziby i filie międzynarodowych przedsiębiorstw, banków, instytucje pozarządowe, naukowe i oświatowe oraz uniwersytety o znacznym udziale studentów cudzoziemców, a także placówki dyplomatyczne;
- eksportuje czynniki produkcji: przedsiębiorstwa, banki i instytucje społeczno-gospodarcze, kulturalne i naukowe;
- jest połączone bezpośrednio siecią transportu i komunikacji z zagranicą – poprzez system autostrad, szybką kolej, lotnisko międzynarodowe;
- ma rozbudowaną „infrastrukturę” i cechuje się intensywną komunikacją z zagranicą przez ruch pocztowy, telekomunikacyjny i turystyczny;
- ma rozbudowany sektor usług nastawiony na zagranicznych klientów: centra kongresowe i wystawiennicze, luksusowe hotele, szkoły międzynarodowe, wysokiej jakości pomieszczenia biurowe, międzynarodowe kancelarie prawnicze, międzynarodowe instytucje naukowe;
- występują środki masowego przekazu o zasięgu międzynarodowym;
- organizowane są różnego typu międzynarodowe spotkania: kongresy, wystawy, festiwale, imprezy sportowe i artystyczne z udziałem zagranicznych zespołów;
- znajdują się instytucje krajowe i regionalne zajmujące się relacjami zagranicznymi i mające międzynarodową markę (jak np. stowarzyszenia, kluby sportowe itp);

– uprawiana jest przez miejskie instytucje publiczne lub prywatne paradyplomacja z zagranicą, której służy także członkostwo w organizacjach międzynarodowych (jak np. stowarzyszenia miast bliźniaczych, metropolii itp.).

Nota bene łatwo teraz rozpoznać zamieszanie terminologiczne związane z pojęciami metropolia i obszar metropolitalny. Trudno dokładnie ustalić, czym jest ono spowodowane, prowadzi jednak niekiedy do znaczących nieporozumień. Dla przykładu, toczy się w Polsce dyskusja nad ustaleniem regulacji dla obszarów metropolitalnych (co jest sensownym przedsięwzięciem w świetle konieczności poprawy funkcjonowania obszarów znajdujących się w strefach wpływów miast i jest reakcją na istniejącą w realnej przestrzeni sytuację), natomiast wiele lokalnych samorządów czy dziennikarzy domaga się – w związku z tą ustawą – nadania im statusu metropolii (nie rozumiejąc, że nie ma administracyjnej władzy mogącej uczynić z miasta metropolię).

Analiza cech metropolii podanych przez Soldatosa wykazuje korelację z cechami miast, które zdobywają wysokie pozycje w rankingach jakości życia. Widoczne jest jednak, że cytowany wcześniej ranking Mercer Human Resource Consulting rzeczywiście nie wykazuje jasno miast o największym wpływie na życie współczesnego świata. Innymi słowy, owa trudna do zdefiniowania magnetyczna siła niektórych miast pozwala im zająć uprzywilejowaną pozycję, pomimo słabszych wyników (w porównaniu z innymi) w niektórych miernikach jakości życia.

Te miasta, odznaczające się szczególną pozycją, wywierające istotny wpływ na losy gospodarki i kultury światowej, to – można powiedzieć – *crème de la crème* metropolii. Nazywane są w literaturze przedmiotu miastami światowymi, *global city* lub *world-class city*. Oczywiście, zazwyczaj znajdują się one na wysokich pozycjach rankingu jakości życia, jednak nie zajmują jednoznacznie najwyższych pozycji. Jak zatem zdefiniować *global city*?

Global city jest to metropolia, która ma bezpośredni i namacalny wpływ na sprawy światowe – od ekonomicznych zaczynając, poprzez społeczne i kulturalne aż po polityczne i stanowi niejako najwyższy poziom hierarchiczny metropolii. Tak sformułowaną definicję zawarła w swojej książce *The Global City. New York, London, Tokyo* Saskia Sassen (2001). Od tego czasu jest ona dość powszechnie akceptowana.

Może warto znowu dodać, że zjawisko realnego wpływu na losy świata nie jest znowu zjawiskiem niespotykanym wcześniej. Kiedy patrzymy na mapę Rzymu u szczytu jego potęgi i dodamy do tego znacznie dalszy zasięg jego kontaktów handlowych, to oczywiście nie mamy wątpliwości, że mamy do czynienia z czymś w rodzaju antycznego *global city*. Istnieje jednak także dość zasadnicza różnica pomiędzy wpływami globalnymi miast w przeszłości i obecnie. Te współczesne mianowicie nie opierają się na sile militarnej i politycznej a częściej na sile gospodarczej, kulturalnej i cywilizacyjnej. Bardzo często same miasta mają realniejszy udział w sprawach świata (np. poprzez giełdy) niż państwa, w których są położone.

Hierarchia opracowana przez Friedmanna (1995) opierała się na hipotezie, że światowy podział pracy jest sterowany z miast, będących centrami kontrolnymi, i to one właśnie są miastami światowymi. Zestawienie Friedmanna nosiło pewne cechy opisowo-subiektywne i nie było poparte szczegółową analizą ilościową.

Inne rankingi przykładają większą wagę do innych czynników – ilości powiązań lotniczych, ilości przepływów kapitałowych, powiązań pomiędzy przedsiębiorstwami. Pozycja

niektórych miast w tych rankingach zmienia się w zależności od przyjętego kryterium, jednak zasadą pozostaje, że cztery miasta – Londyn Nowy Jork, Paryż i Tokio występują w zasadzie w każdym z tych rankingów.

Do szczególnie ciekawych, bo ilościowych analiz należy duży projekt prowadzony przez Taylora i Baverstocka pod nazwą *Global Analysis of World Cities*. Jeden z grantów badawczych tego programu rozpoznawał miasta globalne na podstawie siedzib firm o zasięgu światowym. Wynik tego badania bardzo dobrze pokazuje biznesowy aspekt globalizacji.

Charakterystyczne jest także przestrzenne rozmieszczenie miast światowych. Znajdują się one w przeważającej części na dwóch kontynentach – Ameryce Północnej i Europie, w nieco mniejszym zakresie w Azji i w jeszcze słabszym w Australii i Ameryce Południowej. Afryka w zasadzie nie jest reprezentowana w zestawieniach miast światowych.

Co ciekawe, metropolie funkcjonować muszą niejako „w dwóch wymiarach”: pierwszy, to tradycyjne zakorzenienie w swoim terytorium (muszą stanowić ważne lokalne centrum), drugie zaś, to powiązania sieciowe z innymi miastami niejako „ponad głowami” własnego regionu. Oznacza to, że pozycja wynikająca z zakorzenienia miasta musi być ugruntowana i stabilna, by podjęło ono poszukiwania dalszych stref wpływów. Jeżeli odniesie w tych staraniach sukces, wtedy zyska status metropolii – działając w międzynarodowych układach przepływów. Ta perspektywa po raz kolejny prowadzi nas do pytań o sposób zarządzania jednostkami terytorialnymi, których zróżnicowanie zapewne przekracza możliwości pojedynczego człowieka.

10.4. ROZWÓJ A ZARZĄDZANIE

10.4.1. Fale urbanizacji

W przeprowadzonej analizie posługiwałam się terminem „fala urbanizacji”. Odnoszę to stwierdzenie do historycznych modeli miasta wygenerowanych przez odrębne systemy cywilizacyjne. Wymaga ono jednak pewnego dodatkowego wyjaśnienia.

Pytanie, które warto sobie zadać brzmi: czy rozwój oznacza, że ma być „tak samo tylko bardziej” czy też powinniśmy postrzegać go przez pryzmat zmian raczej jakościowych. Paradoksalnie transformacja, przekształcenia są najbardziej trwałą i niezmienną cechą miasta, jego najbardziej podstawową charakterystyką. Miasta jako struktury osiedleńcze ulegają nieustającym zmianom. Mają one dwojaki charakter.

Po pierwsze, zmieniają się niemal codzienne wewnętrzne struktury miasta – przez przebudowę, rozbudowę, adaptację, rozbiórkę obiektów i urządzeń. Te zmiany odzwierciedlają codzienne dostosowywanie miasta do potrzeb społecznych – i to zarówno tych indywidualnych jak i zbiorowych. Te niewielkie, wydawałoby się z pozoru, zmiany prowadzą w konsekwencji do transformacji struktury funkcjonalno-przestrzennej miast. Drugi rodzaj zmian ma charakter znacznie bardziej fundamentalny. „Produkują” bowiem nowy model miasta. Dotychczas w naszym kręgu cywilizacyjnym znamy trzy takie całościowe rozwiązania miasta jako przestrzennych ram systemu cywilizacyjnego. Owe „fale urbanizacji” rozumiem jako całokształt zmian generujących nowy wzorzec miasta. Ta struktura odzwierciedla, jak się

wydaje, szeroko rozumiany model cywilizacyjny. Jak dotąd, w kontekście europejskim dość oczywiste do opisanía wydają się trzy takie wzorce.

Miasta I fali cywilizacji, powstałe w połowie IV tysiąclecia p.n.e., najpierw, jak się wydaje, w Mezopotamii a zaraz potem, niezależnie, w dolinie Nilu, to miasta odzwierciedlające „porządek boski na ziemi”, miasta-maszyny, pierwszy raz w historii osadnictwa rozwarstwiające i hierarchizujące przestrzeń, to pierwszy model struktury urbanistycznej. Miasta te zostały wygenerowane jako efekt kontroli i dominacji. Ich struktura odzwierciedlała perfekcyjnie model władzy – totalnej i wszechogarniającej, władzy łączącej aspekt administracyjny, ideologiczny i ekonomiczny.

Druga fala przyniosła jako rozwiązanie miasto antyczne, oparte na zupełnie innych zasadach niż dominacja i kontrola – miasta budowane oddolnie i addytywnie, odzwierciedlające zupełnie inny porządek społeczny. Arystoteles opisuje proces powstawania miasta jako budowy systemu wyrastającego z więzi i kooperacji. Oczywiście struktura miasta, bazującego na „równych” porcjach przestrzeni *insulae* przeplecionych z otwartymi obszarami kontaktów, odzwierciedla jasno koncepcję cywilizacyjną tego modelu, koncepcję opartą o wartości publiczne (obywatelskie?), rozwój techniczny, racjonalne potrzeby ekonomiczne. Ten model odszedł w przeszłość wraz z upadkiem Rzymu.

Budowa nowego wzorca miasta zajęła Europie wiele czasu, jednak **model miasta średniowiecznego**, który w dojrzałej formie pokazało się w XII-XIII wieku okazał się nad wyraz efektywny. Do dziś służy często jako rodzaj wzorca miasta w ogóle. Jego siła i struktura opierała się o „terytorialność” w sensie geograficznym. Często zapominamy, że miasta średniowieczne wyrosły jako naturalne punkty koncentracji regionalnej sieci osiedleńczej. Często zapominamy, że podstawowym problemem średniowiecza był głód (Le Goff, 1964), co kierowało uwagę „ekonomiczną” na działalność rolniczą. Ta zaś wcześniej czy później będzie wymagała punktów wymiany, które wyrosną jako efekt budowy „centralności” najpierw zapewne w rozumieniu dostępności, następnie zaś w sensie organizacji i zarządzania. Dojrzałe średniowiecze „zaprezentowało” model perfekcyjnie odpowiadający tym właśnie potrzebom. Stąd – w odniesieniu do pozostałych elementów całej złożonej struktury przestrzennej – jego kompaktowa struktura przestrzenna, służąca głównie wymianie i obsłudze przyległych obszarów.

Jednak miasta nie byłyby miastami, gdyby ten model był ostatecznym, niezmiennym, ukształtowanym raz na zawsze. Oznaczałoby to w istocie upadek miasta. Wraz z rewolucją przemysłową pojawiły się zupełnie nowe czynniki kształtujące strukturę miasta – imponujący wzrost populacji miast, rozwój transportu, nowe sposoby produkcji. Analiza danych upewnia nas, że obserwujemy kształtowanie się **nowego modelu miasta**. Już sam wzrost ilościowy musiałby spowodować zmianę modelu, jeżeli dodamy do tego zjawiska kulturowe i ekonomiczne staje się zupełnie oczywiste, że miasto średniowieczne jako koncept przestrzenny odchodzi w przeszłość. Pamiętać należy, że ów nowy model miasta obserwujemy *in statu nascendi*. Nie znamy jego finalnego rozwiązania. Dlatego często odnosimy jego ocenę do poprzednich modeli, które znamy w ich formie „kompletnej” i w pewnym sensie doskonałej. Jednakże 200 lat w historii rozwoju miast to okres dość krótki. Zwróćmy uwagę, że zazwyczaj ukształtowanie nowego wzorca miasta zajmowało kilka długich stuleci. Tym razem zapewne też nie jesteśmy w stanie wpłynąć na przyspieszenie tego procesu, gdyż jest on po prostu

przestrzenną odpowiedzią na kształtowanie się kolejnego wzorca cywilizacyjnego. Nie powinniśmy też mieć specjalnych złudzeń, że możemy ten proces kontrolować.

Zjawiska przestrzenne i społeczno-gospodarcze, jakie występują we współczesnych miastach nie są nowe – towarzyszą miastom od wielu wieków. Nowa jest jednak dynamika tych zjawisk, które zmieniają bardzo szybko warunki funkcjonowania, kierunki powiązań i gospodarcze otoczenie miast.

Zjawiska te są o tyle istotne, że wpływają na jakość życia w miastach i przekładają się bezpośrednio na pozycję gospodarczą, i rozwój społeczny. Kluczowe jest zatem wyodrębnienie najbardziej charakterystycznych elementów tych zjawisk, które wiążą się z postępującymi zjawiskami przestrzennego rozprzestrzeniania się miast, metropolizacji i globalizacji. To z kolei pozwoli na dobór narzędzi możliwie najefektywniejszego zarządzania.

10.4.2. Nowa rola urbanistyki

W słowniku pojęć związanych z gospodarowaniem przestrzenią od dawna istnieje słowo „urbanistyka” i wiązane jest ono ze sztuką budowania miast. W tradycji europejskiej, szczególnie zaś kontynentalnej Europy, urbanistyka jest niejako „przedłużeniem” architektury. Obejmuje po prostu większe obszary i buduje bardziej złożone układy przestrzenne. Jednak takie postrzeganie pozycji urbanistyki jest oczywistym nieporozumieniem. Urbanistyka to nie sztuka budowania miast – to umiejętność kształtowania przestrzennych ram cywilizacji, co wyzwała zupełnie odmienną perspektywę zarówno w przedmiocie zainteresowania, w metodach jak i w sposobach implementacji. Nowa rola urbanistyki, silnie uwzględniająca jej społeczny kontekst, wywodzi się zapewne w swych korzeniach z XIX-wiecznej myśli postępowej, jednak w formie kompleksowej została sformułowana, jak się wydaje, po raz pierwszy w manifestie modernistycznym przyjętym przez kongres C.I.A.M w 1933 roku, znanym powszechnie jako Karta Ateńska. Ten dokument jest bardzo charakterystyczny, gdyż stanowi bardzo interesujący paradoks. Z jednej strony, bierze pod uwagę aspekt społeczny kształtowania miast, z drugiej natomiast, proponuje rozwiązania totalne i bezdyskusyjne. Jest skrajnie paternalistyczny w odniesieniu do podmiotu działań urbanistyki – społeczeństwa i jednocześnie zupełnie antyspołeczny w warstwie proceduralnej. Zawiera zestaw gotowych „recept” jak uleczyć opisywane w nim problemy miast. Dziś, z perspektywy czasu, łatwo dostrzec, że lekarstwo okazało się niekiedy gorsze od choroby. Jednakże manifest modernistyczny jest ważnym dokumentem – po raz pierwszy próbuje kompleksowo zdiagnozować stan współczesnych miast. Nie szkodzi, że proponowane rozwiązania dzisiaj nie wydają się najlepsze, ważne, że po raz pierwszy dość obszernie i całościowo zajęto się opisem współczesnego miasta i zdefiniowaniem najważniejszych jego problemów. Jednak manifest modernistyczny ma charakter doktrynerski czy też dogmatyczny w tym sensie, że opiera się na z góry zdefiniowanym paradygmacie. Zatem analiza sytuacji ma charakter prospektywny – formułowana jest w sposób, który ewentualnie uzasadni przyjęte już wcześniej rozwiązania. W manifestie tym znajdujemy ogromną ilość sformułowań, takich jak „...dlatego należy...” czy „...architekt powinien...”. Dziś nikt nie używa już takiego języka.

Gdyby obecnie chcieć zdefiniować zakres odpowiedzialności urbanistyki, to – zgodnie z Nową Kartą Ateńską przygotowaną przez European Council of Town Planners w 2003 roku – mieściłby się on w zupełnie innych sferach. Dotyczyłby kompetencji analitycznych mających na celu zbadanie i zrozumienie rzeczywistości, umiejętności kreowania wizji i opracowania jej w wersji projektowej, zdolności mediacji i pełnienia funkcji doradcy, wreszcie talentu zarządczego w odniesieniu do jednostek terytorialnych. Co jest charakterystyczne, to fakt, że słowo „architekt” nie pada w tym dokumencie ani razu. Jest oczywiste, że urbanista 70 lat po manifeście modernistycznym to odrębny specjalista, mający przede wszystkim inny przedmiot i podmiot działalności. To, co łączy go z architektem to oczywiście umiejętność interwencji przestrzennej. Dzisiaj urbanista musi rozumieć silny społeczny kontekst własnej działalności, fakt, że jego praca dotyka w sposób całkowicie bezpośredni a niekiedy bardzo dojmujący codziennego życia wielu ludzi. Musi zdawać sobie sprawę, że obszar jego interwencji wymaga „wy tłumaczenia”, nie należy do sfery „autorskich koncepcji”, gdyż oddziałuje bezpośrednio na egzystencję społeczności, której dotyczy. Nie może zatem sprowadzać się do aplikacji „sposobu leczenia” bez uwzględnienia „współpracy z pacjentem”. Innymi słowy współczesne społeczeństwo – dodajmy, że w naszym kręgu cywilizacyjnym najlepiej w historii wyedukowane i świadome swoich praw – jest nie tylko podmiotem działań urbanistyki, ale – i może przede wszystkim – partnerem. Tu spotyka się pojęcie urbanistyki z pojęciem „rozwoju” i jakości życia. Jeżeli bowiem zdefiniujemy za Platonem, że jakość oznacza „pewien stopień doskonałości”, to musimy mieć pewien model owej „doskonałości”, która wiąże się zarówno z obiektywnymi zjawiskami jak i ze społecznym poczuciem życia na poziomie odpowiadającym aspiracjom.

Przeprowadzona wcześniej analiza wielkości miast prowadzi do wniosku, że współczesne miasta nie mogą przypominać tych z przeszłości. Innymi słowy, żyjemy w trwającej od około dwóch wieków kolejnej transformacji całościowej struktury miasta. Być może nie jest jeszcze oczywiste, jaki jest ostateczny model trwającej IV fali urbanizacji, jednak jest jasne, że dotychczasowy wzorzec miasta kompaktowego, nuklearnego odchodzi w przeszłość. Charakterystyczne jest, że obecna transformacja dotyka bardzo wielu obszarów – od zmian technicznych i gospodarczych, po zmiany społeczne. Być może nie zdajemy sobie sprawy z tego, że te ostatnie mogą być najbardziej znaczące. Miasta naszego kręgu cywilizacyjnego zamieszkują najlepiej w historii wyedukowani obywatele, mający świadomość swoich praw i żądający udziału w kształtowaniu przestrzennych ram swojego życia. Taka sytuacja nie miała miejsca wcześniej w historii. Musimy zatem rozumieć „rozwój” nie tylko w sensie ilościowym, ale w sensie jakościowym – poszukiwania najlepszego możliwego modelu odzwierciedlającego system cywilizacyjny, w jakim żyjemy. Łatwo dostrzec tę zależność badając wskaźniki jakości życia. To nie są miary odrębne dla rozmaitych kultur, to miary ogólnoludzkie – bezpieczeństwo, zdrowie, edukacja, dostęp do kultury, rozrywki czy sportu, wreszcie pewność dochodów.

10.4.3. Narzędzia zarządzania

Warto tu dostrzec kilka ważnych elementów, które niewątpliwie wpłyną na proces zarządzania.

Po pierwsze, władze zarówno lokalne jak i centralne nie mają bardzo wielkiego wpływu na rozwój i podejmowanie działalności inwestycyjnej. W rzeczywistości znakomita większość inwestycji podejmowana jest przez podmioty niezależne od władz. Oczywiście, władze centralne tworzą generalne ramy funkcjonowania gospodarki a władze lokalne bardzo często podejmują bezpośrednie inwestycje w zakresie infrastruktury, jednak nie gwarantują one jeszcze, że ktokolwiek podejmie jakiegokolwiek działania. Mało tego, podmioty prowadzące działalność w przestrzeni miasta są nietrwałe i zmienne. Dotyczy to zarówno indywidualnych inwestorów jak i przedsiębiorstw czy instytucji. To oznacza, że miasta muszą stosować polityki zachęcające i przyciągające inwestorów wszelkiego rodzaju. Muszą ich przekonać, że są lepszym niż inne miejscem do życia czy prowadzenia biznesu. To z kolei powoduje, że muszą stosować techniki negocjacyjne raczej niż restrykcyjne. Władze mogą mieć dowolny „plan”, jednak bez realnych działań wielu podmiotów w przestrzeni pozostanie on tylko kawałkiem zakolorowanego, zapisanego papieru. Nie należy jednak z tego wnioskować, że lepiej jest nie mieć planu. Przeciwnie, plan dla wielu inwestorów jest gwarancją jakości, dowodem, że zostały przemyślane powiązania, przepływy i relacje, i że został zdefiniowany przestrzenny kontekst ich działalności. Warto pamiętać, że w tej sytuacji naczelną odpowiedzialnością władz miasta jest zachowanie swoich warunków „jakościowych”. Jeżeli bowiem na każde życzenie inwestora plan będzie zmieniany a kryteria jakościowe obniżane, to w konsekwencji doprowadzi to do pogorszenia warunków życia.

Owa niepewność inwestycyjna powoduje także inne zagrożenia. Stosując techniki marketingowe w celu przyciągnięcia inwestorów władze bardzo łatwo mogą ulec magii „profesjonalizmu” czy „technokracji” zapominając, że marketing jest jedynie narzędziem do osiągnięcia korzyści społecznych nie zaś sposobem sprawowania władzy.

Po drugie, współczesne zarządzanie jednostkami terytorialnymi musi codziennie znajdować punkt równowagi pomiędzy zmiennością i nieprzewidywalnością rynku a zachowaniem wartości. Dla przykładu, popyt na poszczególne „dobra przestrzenne” jest silnie uzależniony od koniunktury gospodarczej. Często pojawia się presja rozmaitych środowisk na zmianę planowanego zagospodarowania, nawet jeżeli ma ono swoje racjonalne uzasadnienie w strukturze miasta i służy obiektywnie polepszeniu jego warunków funkcjonowania. Dla przykładu, w latach wzrostu cen na mieszkania pojawia się nacisk na przeznaczanie wszelkich dostępnych terenów na ten właśnie rodzaj zagospodarowania z wyeliminowaniem mniej atrakcyjnych inwestycyjnie aktywności. Uleganie takiej presji w swej istocie pogorszy warunki funkcjonowania w przyszłości lub wykreuje struktury ułomne od samego początku. Z kolei trwanie przy raz ustalonym planie, bez adaptowania uwarunkowań wynikających ze zmieniającej się rzeczywistości, także nie jest rozsądnym rozwiązaniem. Wydaje się w tej sytuacji, że planowanie i zarządzanie przestrzenią należy rozumieć jako ciągły proces negocjowania zagospodarowania nie zaś „realizację” jednej sztywnej wizji. Takie działanie pozwoli łatwiej adaptować niesłychanie szybko rozprzestrzeniające się innowacje o różnym charakterze. Owa elastyczność planowania musi uwzględniać także czynnik czasu. Chodzi o to, że istnieje

tendencja do uznawania tego, co już powstało za „wiecznie trwałe”. Tymczasem dynamika zmian obejmuje także obiekty i urzędnicy dziś działające, jednak w perspektywie kilku lat – zamierające. To spostrzeżenie prowadzi do wniosku, że po pierwsze, tym silniej należy dbać o powiązania, ich jakość i wydolność a po drugie, że za każdym razem warto mieć scenariusze rozwoju.

Demokratyczne procedury i rozwój społeczeństwa obywatelskiego dały oczywiste prawo obywatelom do współtworzenia zarówno wizji rozwoju miasta jak i szczegółowych rozwiązań. To oznacza, że dotychczasowe procedury przedstawiania obywatelom wizji władz także odchodzą w przeszłość. Obywatele, a przynajmniej aktywna ich część, chcą mieć wpływ na rzeczywistość nie tylko raz na cztery lata przy urnach wyborczych ale także uczestniczyć w istotnych dla rozwoju decyzjach. Najprostszym przejawem tego rodzaju woli są protesty. Lepiej jednak, aby zamiast „demokracji sprzeciwu” wyłaniała się z tej potrzeby „demokracja kooperacji”. Nie oznacza to oczywiście, że każdą decyzję administracyjną należy podejmować w drodze referendum. Należy jednak wypracować metody pozwalające obywatelom, którzy tego sobie życzą zaangażować się w procesy współzarządzania miastem. Te procedury nie są łatwe do wypracowania, bo jakkolwiek tworzone są teoretycznie „dla wszystkich”, to będą stanowiły użyteczne narzędzie w rękach mniejszości. Jednakże każdy obywatel musi mieć świadomość, że są to narzędzia dostępne i że ma prawo ich użyć w dowolnym momencie.

Arnstein opisał w 1969 roku „drabinę partycypacji obywatelskiej”. Jej pierwszym szczeblem jest brak partycypacji, co oznacza jedynie manipulowanie społeczeństwem i „gaszenie pożarów” społecznych wtedy, gdy one się pojawiają. Drugi szczebel to „pozorowanie partycypacji” przejawiające się jedynie akcjami informacyjnymi, konsultacjami, z których nic nie wynika oraz „ugłaskiwaniem” obywateli. Trzeci szczebel to władza obywatelska polegająca na partnerstwie, dzieleniu się władzą i kontroli obywateli. Jest oczywiste, że ta generalna idea musi być obudowana jakimiś procedurami, aby z jednej strony nie doprowadzić do anarchii w podejmowaniu decyzji, a z drugiej nie odebrać prawa do udziału obywatelom, jednak pokazuje pewien nowy kierunek.

Jak się jednak wydaje cały czas tkwimy raczej na drugim stopniu Arnsteinowskiej drabiny i powoli podnosimy nogę, aby wspiąć się szczebel wyżej. Ten szczebel wyżej oznacza nie tylko większe zaangażowanie obywateli ale także odmienny kontekst terytorialny. Pokazano wcześniej, że miasto stanowi coraz bardziej istotny element struktury regionalnej. Muszą się zatem pojawić nowe formy organizacyjne pozwalające na dzielenie kosztów i korzyści miasta i jego obszaru metropolitalnego. Widać bardzo wyraźnie, że dalsze zarządzanie tymi strukturami w sposób odseparowany będzie prowadzić do pogarszania jakości życia. Kooperacja dotyczy także wymiaru terytorialnego miast. Nie istnieje bowiem żadna fundamentalna sprzeczność pomiędzy rozwojem „metropolitalnym” a „regionalnym”. Miasto nie może stać się metropolią nie czerpiąc z siły swojego regionu. Przyciągając kontakty zewnętrzne miasto nie jest jednak ich w stanie samo skonsumować. A w każdym razie nie jest w stanie tego zrobić bez znaczącego obniżenia jakości przestrzeni a tym samym jakości życia. Jest wiele przykładów na to, że kooperacja w wymiarze regionalnym daje lepsze efekty niż konkurencja. Nierównowaga, mierzona także różnicami w rozwoju, prędzej czy później prowadzi do rewolucji. Nie musi to koniecznie oznaczać rewolucji społecznej – to może oznaczać kryzys transportowy, ekono-

miczny czy środowiskowy. Takie przykłady też znamy – wystarczy choćby spojrzeć na *favela* otaczające reprezentacyjną zabudowę centrów miast południowoamerykańskich.

Wszystkie te zjawiska dodatkowo odznaczają się dość sporą dynamiką.

Proces zarządzania współczesnymi miastami musi zatem uwzględniać, antycypować i pojmować ów proces przemian. Musi dostrzegać jego konsekwencje przestrzenne, jego wyzwania wynikające z rozwoju demograficznego; jednak przede wszystkim musi rozważać kontekst cywilizacyjny obejmujący całą gamę zagadnień – od postaw kulturowych i społecznych wartości, przez prawne ramy organizacji życia społecznego i stan gospodarki, po techniczne możliwości podniesienia standardu życia i innowacje. Prowadzi nas to poszukiwania urbanistycznych odpowiedzi, jak w rzeczywistości może wyglądać „rozwój” i jakie wyzwania rodzi dla procesu zarządzania.

BIBLIOGRAFIA

- Abu-Lughod J.L., 1989, *Before European Hegemony. The World System, AD 1250–1350*, Oxford University Press, New York.
- Arnstein S.R., 1969, *A Ladder of Citizen Participation*, „Journal of the American Institute of Planners”, 35 (4), s. 216–224.
- Arystoteles, 2004, *Polityka*, PWN, Warszawa.
- Beaverstock J.V., Smith R.G., Taylor P.J., 1999, *A Roster of World Cities*, „Cities”, 16 (6) s. 445–458.
- Boelens L., 2006, *Beyond the Plan: Towards a new Kind of Planning*, „disP”, 167, s. 25–40.
- Burdett R., Sudjic D., (eds.). 2007, *The Endless City*, Phaidon.
- Calthrope P., Fulton W., 2001, *The Regional City. Planning for the End of Sprawl*, Island Press.
- Chandler T., 1987, *Four Thousand Years of Urban Growth. An Historical Census*, St. David's University Press, Lewiston.
- Christaller W., 1933, *Die Zentralen Orte in Suddeutschland*, Gustav Fischer, Jena.
- Cotterell A. (red.), 1996, *Cywilizacje starożytne*. Przewodnik encyklopedyczny, PRO–media CD, Łódź.
- Cornwall A., Schattan Coelho V. (red.), 2007, *Spaces for Change? The politics of Citizen Participation in New Democratic Arenas*, London.
- Czapiński J., Panek T. (red.), 2009, *Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków*, Warszawa.
- Domański R., 1997, *Przestrzenna transformacja gospodarki*, PWN, Warszawa.
- Domański R., 2000, *Miasto innowacyjne*, „Studia KPZK PAN”, CIX, PWN, Warszawa.
- Friedmann J., 1986, *The world city hypothesis*, „Development and Change”, 17, s. 69–83.
- Friedmann J., 1995, *The world city hypothesis*, [w:] Knox P.L., Taylor P.J. (red.), *World Cities in a World System*, Cambridge University Press, s. 317–331.
- Friedmann J., 1995, *Where we stand: a decade of world city research* [w:] Knox P.L., Taylor P.J. (red.), *World Cities in a World System*, Cambridge University Press, s. 21–24.
- Higgins M., Reeves D., 2006, *Creative thinking in planning: How do we climb outside the box?*, „Town Planning Review”, 77 (2): s. 221–242.
- Hall P., Pain K., 2006, *The Polycentric Metropolis. Learning from Mega-City Regions in Europe*, Earthscan.
- Jakobsen S-E., Onsager K., 2005, *Head Office Location: Agglomeration, Clusters or Floe Nodes?*, „Urban Studies”, 42, 9, s. 1517–1535.

- Jałowiecki B., 1999, *Współczesne przekształcenia struktury osadniczej i przestrzeni miejskiej*, [w:] Kołodziej-ski J., Parteka T. (red.), *Cywilizacja informacyjna a przekształcenia przestrzeni. Zmiany strukturalne metropolii polskich*, „Biuletyn KPZK PAN”, 186, Warszawa.
- Lang, R., 2003. *Edgless Cities: Exploring the Elusive Metropolis*, Brookings Institution Press.
- Le Goff, J., 1964. *La Civilisation de l'Occident medieval*, Flammarion.
- Lorens P., Mironowicz I., Ossowicz T., 2005, *Koncepcja paradygmatu transformacji zdegradowanych obszarów o potencjale metropolitalnym*, „Biuletyn KPZK PAN”, 223, s. 88–131.
- Kunzmann K.R., 2005, *Creativity in Planning; a Fuzzy Concept?*, „disP”, 162, s. 5–13.
- Mironowicz I., 2009, *Zarządzanie miastem. Zarządzanie zmianami. Zarządzanie wizjami*, Poznań.
- Mironowicz I., Clerici A. (red.), 2010, *Gardens of Art – Urban Renewal of Szewska Street in Wrocław*, Wrocław.
- Mumford L., 1961, *City in History*, New York.
- Nadin V., Stead D., 2008, *European Spatial Planning Systems, Social Models and Learning*, „disP”, 172, s. 35–4.
- Ossowicz T., 2003, *Metoda ustalania kolejności przedsięwzięć polityki przestrzennej miasta wielkiego*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej.
- Oswalt Ph., Fontenot A., Stegers R., 2000, *Berlin – Stadt ohne Form. Strategien einer anderen Architektur*, Prestel, München.
- Prosperi D.C., 2006, *Integration and Disintegration: The View from the Urban Region*, 42th ISOCARP Conference Proceedings.
- Prosperi D.C., Moudon A.V., Claessens F., 2007, *Metropolitan Form Research: Basic Concepts and Directions*. [in:] Gruyns, F. et al. (red.), *The European Tradition in Urbanism and its Future*, Delft: IFoU, s. 345–347.
- Sassen S., 2001, *The Global City. New York, London, Tokyo* (second edition), Princeton University Press, Princeton.
- Sassen S., (red.), 2002, *Global Network. Linked Cities*, Routledge, New York – London.
- Sievert T., 2003. *Cities Without Cities: An Interpretation of the Zwischenstadt*, Taylor and Francis.
- Soldatos P., 1989. *La nouvelle génération des villes internationales dans un monde internationalisé: éléments d'analyse et de planification stratégique de leur déploiement*, Communication au Colloque 'Processus d'internationalisation des villes' Centre J. Cartier.
- Taylor P.J., 2004, *World City Network. A Global Urban Analysis*, Routledge, London – New York.
- Taylor P.J., Catalano G., Walker D.R.F., 2002, *Measurement of the World City Network*, „Urban Studies”, 39, 13, s. 2367–2376.
- The social and economic impact of airports in Europe*, 2004, Airports Council International & York Aviation.
- 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”, 47.
- Zipser, T., Mlek M. 2005. *Modelowe próby interpretacji prawa Zipfa w systemie osadniczym*, „Studia KPZK PAN”, 64.

Źródła internetowe:

- New Charter of Athens*, 2003, *Vision for Cities in the 21st century*. The European Council of Town Planner-s' <http://www.ceu-ectp.eu>, dostęp 20/02/2010, Lisbon.
- Pasciuti D, Chase-Dunn C. , 2002, *Estimating The Population Sizes of Cities*. Urbanization and Empire Formation Project , Institute for Research on World-Systems, University of California, Riverside 5-31-02, <http://irows.ucr.edu/research/citemp/estcit/estcit.htm>

11. ROLA PRZESTRZENI PUBLICZNEJ W ODNOWIE I KSZTAŁTOWANIU MIEJSKIEGO ŚRODOWISKA MIESZKANIOWEGO

„Nie można zaplanować miejskiej złożoności, ona powstaje z czasem, kiedy różni aktorzy pozostawiają po sobie ślady.”
Lucien Kroll¹

11.1. MIASTO W OSIEDLU

Problem odnowy miasta dotyczy obecnie głównie dwóch, diametralnie odmiennych typów środowiska zamieszkania: historycznych dzielnic z XIX i początków XX wieku oraz modernistycznych wielkich osiedli – obszarów miejskich o parametrach rozległych monostruktur mieszkaniowych. Dziś, gdy poprawnie funkcjonująca, tradycyjna dzielnica jest w świecie symbolem „miejskości”, wyidealizowanym znakiem europejskiego stylu miejskiego życia, powojenne dzielnice, nazywane powszechnie „blokowiskami”, uznawane są za synonim „nie-miejskości” i niskiego standardu. Problematykę odnowy tych różnych typów środowiska mieszkaniowego łączy kwestia jakości przestrzeni publicznej. Jest ona swoistą esencją miasta, nośnikiem jego tożsamości i charakteru relacji społecznych. „Chcąc jak najbardziej syntetycznie określić istotę miasta, należałoby powiedzieć, że miasto to koncentracja + przestrzeń publiczne. Koncentracja wszelkich rodzajów aktywności współczesnego człowieka i społeczeństwa, i wszelkich form społecznego współżycia. To treść miasta. (...) Stąd miasto w ogóle, a przestrzeń publiczną w szczególności, to problem filozofii życia i ludzkich postaw: indywidualizmu czy kolektywizmu, zamknięcia się w sobie (w rodzinie) czy otwarcia na innych ludzi, izolowania się czy uczestniczenia, bierności czy aktywności w życiu zbiorowości, do której tak czy inaczej należymy. Struktura i charakter przestrzeni publicznych mogą wpływać zarówno na standaryzację (uniformizację), jak i na indywidualizację odczuwanych potrzeb i przyjmowanych postaw” (Kochanowski, 2005).

Wykorzystanie doświadczeń z procesu rewitalizacji do formułowania zasad budowy nowego środowiska zamieszkania jest szczególnie ważne w urbanistyce europejskiej początku XXI wieku. Pamiętać należy, iż dzisiejsza strategia rozwoju gospodarczego Europy nastawiona jest na radykalną energooszczędność. Stąd priorytet dla rewitalizacji struktur miejskich uznanych za największego konsumenta energii pierwotnej. Wspiera to fakt, że ze względu na zmiany demograficzne w następnej dekadzie budowa nowych założeń mieszkaniowych będzie w Unii Europejskiej domeną głównie krajów członkowskich ze strefy konwergencji, dążących do wyrównywania standardów. To w miastach Portugalii, Hiszpanii, Włoch, Polski

¹ Motto projektu transformacji fragmentu osiedla Berlin Hellersdorf.

czy Republik Bałtyckich budowano w ostatnim okresie najwięcej struktur mieszkaniowych. Niestety kraje te w bardzo liberalny sposób podchodzą do kwestii planowania urbanistycznego, co powoduje spotęgowanie zjawiska *urban sprawl*. Nowe zespoły mieszkaniowe tworząc monostruktury stają się swoistymi „blokowiskami nowej generacji”. Jednocześnie, oczywiste jest dziś, że techniczna sprawność i społeczna stabilność, osiągane skutkiem wysokiej jakości planowania urbanistycznego, zabezpieczają najsukuteczniej przed koniecznością kosztownych, a przez to energochłonnych procesów rewitalizacji struktur mieszkaniowych. Nowe, wielkoskalarne założenia miejskie muszą posiadać parametry struktur zrównoważonych, których charakter przestrzenny wpisuje się harmonijnie w kulturę miasta europejskiego. Stworzyć „piękne i energooszczędne” nowe dzielnice miejskie to bardzo ważne i trudne zadanie wobec głównych zagrożeń rozwojowych miast – suburbanizacji i depopulacji – oraz rozprzestrzeniania się niekorzystnych, globalnych nurtów ekonomicznych i kulturowych (tematyzacja). Jak zbudować nowe środowisko zamieszkania nie tworząc nowej wersji blokowisk i unikając kreowania pseudotradycyjnych, pastiszowych dzielnic mieszkaniowych? Państwa o wysokiej kulturze planistycznej i doświadczeniu w rewitalizacji, tj. Niemcy czy Szwecja, wypracowały w ostatnich 30 latach taki model postępowania, dzięki któremu udaje się zrealizować stabilne, rozległe założenia mieszkaniowe o trwałej, wysokiej jakości środowiska zamieszkania. Jedną z kluczowych kwestii jest wykształcenie wysokiej jakości przestrzeni publicznej w odpowiednich proporcjach – jednocześnie – miejskiej/universalnej jak i kameralnej/sąsiedzkiej (URBACT II HOPUS 2010).

11.2. PRZESTRZEŃ PUBLICZNA DZIELNICY POOSIEDLOWEJ

Dzielnice z przełomu wieków poddawane były w drugiej połowie XX wieku zróżnicowanym działaniom modernizacyjnym. Kamienica czynszowa była do niedawna symbolem zacofania cywilizacyjnego. Stąd w okresie powojennym, pod hasłami sanacji struktur miejskich, dzielnice historyczne zostały w większości radykalnie przebudowane lub dekadami nie remontowane popadały w ruinę i społeczne zapomnienie. Nie odbudowane ze zniszczeń wojennych lub stopniowo wyburzane znikły z krajobrazu miejskiego. Jednocześnie powstawało miasto modernistyczne. Model robotniczego osiedla z lat 20., projektowanego w duchu funkcjonalizmu, minimum egzystencjalnego i maksimum zdrowotności, w okresie dekad lat 60. i 70. przybrał formę programowo ułomnego, satelitarnego miasta lub monofunkcyjnej dzielnicy mieszkaniowej. Zamiast Howardowskiego idealnego miasta-ogrodu powstały liczne peryferyjne, robotnicze „miejskie sypialnie”, funkcjonujące w rytm największych w mieście zakładów pracy. Hans Stimmann² na początku lat 90. stojąc przed problemem odnowy najmłodszych dzielnic Berlina, tak charakteryzował specyfikę modernistycznych, postsocjalistycznych osiedli mieszkaniowych Berlina: „W kontekście Marzahn, Hellersdorf i Hoheschönhausen używanie pojęcia wielkie osiedle, które w swoim rdzeniu odnosi się do koncepcji osiedla mieszkaniowego z lat 20., jest bardziej fałszowaniem niż opisywaniem materialnej

² Senatsbaudirektor w Berlinie w latach 1991–1995, legendarna postać sceny architektoniczno-urbanistycznej Berlina z pierwszej połowy lat 90.

i społecznej rzeczywistości. Osiedle było w latach dwudziestych alternatywą dla czynszówek – społecznie osadzoną, zaplanowaną na najwyższym poziomie architektonicznym, o wyobraźalnej wielkości od 500, 600 do 1200 lokali mieszkalnych. We wschodniemieckich wielkich osiedlach nie chodzi o osiedle mieszkaniowe jak Märkische Viertel, tylko o duże miasta, które gdyby nie były berlińskimi rejonami administracyjnymi, miałyby w Niemczech status dużych miast. Posiadałyby własny numer rejestracyjny dla samochodów, teatr, kino, deptak na starym mieście, miejskie kąpielisko, a często nawet własną ligową drużynę piłkarską, tak jak Freiburg, Jena czy Leverkusen” (Stimmann, 1991).

Dopiero lata 80. XX wieku przyniosły zmianę poglądów na wartość kulturowo-społeczną zabudowy kwartałowej i kamienicy czynszowej. Krytyka jakości modernistycznego środowiska zamieszkania i fascynacja ginącym tradycyjnym miastem stały się głównymi impulsami dla rozwoju postmodernistycznej myśli urbanistycznej (Ghirardo, 1999). Powstał dzisiejszy model rewitalizacji chroniący równoprawnie unikalny krajobraz miejski i lokalną społeczność. Równocześnie dokonał się zwrot w podejściu do osiedli mieszkaniowych. Lata 80. zaowocowały w miastach Europy Zachodniej przestrzenno-społecznymi programami odnowy socjalnych osiedli. Koncepcja „humanizacji środowiska zamieszkania” wpłynęła na zmianę modelu budowy nowych struktur mieszkaniowych. Wyciągnięto wnioski z popełnionych błędów formułując zasady budowy nowych struktur mieszkaniowych. Hasło *urban and green* kojarzące, jak dotąd przeciwstawne sobie typy środowiska zamieszkania, jednocześnie miejskiego i ekologicznego, stało się kluczowe dla wszelkich działań urbanistycznych. Afirmacja idei „powrotu do miasta” jako środowiska zamieszkania do dziś jest wyznacznikiem postindustrialnej przebudowy miast europejskich, której osią jest problematyka przestrzeni publicznej.

Wymiana doświadczeń z procesu rewitalizacji i budowy nowego środowiska zamieszkania jest szczególnie w Niemczech stale aktywna. Praktyka z obu tych pól działań przenika się i wzajemnie inspiruje, na plan pierwszy wysuwając kwestie kształtowania przestrzeni publicznej. Początek tej kreatywnej wymianie dała berlińska IBA (Internationale Bau Ausstellung), 1984–1986, przełomowa dla historii urbanistyki europejskiej międzynarodowa wystawa budowlana. Jedno z jej głównych haseł: „krytyczna rekonstrukcja”, przywróciła do fachowego użytku niemieckie określenie: *der Stadtraum* (Leon Krier) – przestrzeń/wnętrze miejskie. Zdefiniowana zhierarchizowanym systemem wnętrz urbanistycznych miejska przestrzeń, stojąc w opozycji do modernistycznej, amorficznej i niezdefiniowanej przestrzeni wolnej (niem. *Freiraum*), okazała się sposobem odzyskania utraconej „miejskości” miast (Rembarz, 2010). Zapoczątkowano trwający do dziś proces ponowoczesnej rekonstrukcji zdefragmentowanej przestrzeni miejskiej nowoczesnego miasta, zdominowanego przez indywidualny transport samochodowy i zniszczonego uprzemysłowioną, odhumanizowaną masową produkcją „niemiejskich dzielnic-sypialni”.

Dwukrotna rewolucja poglądów na kwestię formy miejskiej przestrzeni publicznej przetoczyła się nad wielkimi osiedlami, obszarami mającymi ucieleśnić XX-wieczne poszukiwania miasta idealnego. O przełomie decydowały zmiany postrzegania roli uwarunkowań przestrzennych środowiska mieszkaniowego dla formowania się wspólnoty sąsiedzkiej. W dobie radykalnej krytyki tradycyjnego miasta zredukowano ulicę do funkcji jezdni „uwalniając ją od pierzei”. Nie będąc usługowym wnętrzem miejskim, przestała być platformą wymiany i spotkań społeczności. Wczesnomodernistyczne zasady rozdziału funkcji ulicy i rozluźniania

zabudowy mieszkaniowej połączyły ciągi piesze z układami zielonymi: parkami osiedlowymi, placami sportowymi, ogrodami jordanowskimi. To one umożliwić miały rozwój więzi międzyludzkich. Dla następnej generacji modernistów, urbanistów lat 60., ta zasada okazała się za mało efektywna i zbyt niemiejska. Aktywizacji kontaktów społecznych upatrywali oni w nowoczesnej interpretacji średniowiecznej ulicy handlowej. Powstała idea „Golden Line”,³ ciągu pieszego zintegrowanego z zabudową mieszkaniową. Miał być to obszar sąsiedzkich spotkań w przestrzeniach oddzielonych od ruchu kołowego i często zabezpieczonych od negatywnych wpływów atmosfery. Tak rozumiany zurbanizowany charakter tych ciągów pieszych sugerowało przeprowadzenie ich w formie galerii komunikacyjnej ponad poziomem terenu (Chwalibóg, 1976). Skutkowało to pełnym rozdziałem ruchu pieszego i kołowego. Konsekwencje takiej segregacji stały się głównym czynnikiem degradacji: powstawały strefy czysto techniczne, odseparowane od kontroli społecznej a przez to niebezpieczne. Odwrócenie zabudowy od dróg komunikacji kołowej spowodowało powstanie dwóch układów ruchu: niezależnych i niekontrolowanych społecznie. Pierwszy, techniczny, ze względu na niedostępność dla pieszych, drugi, zielony, z powodu niskiej intensywności użytkowania (Gawlikowski, 1992). Osiedlowe obwodnice mające przenieść tranzytowy ruch kołowy pogłębiły izolację przestrzenną osiedli w strukturze miasta.

W kompozycji wielkich osiedli wprowadzono zasadę łączenia ośrodków usługowych poprzez ciągi piesze z najbardziej oddalonymi punktami osiedla. Były to deptaki osiedlowe nazywane „uliczką osiedlową”⁴, bądź ciągi w zieleni pomyślane jako piesze skróty (zasada „miasta krótkich dróg”)⁵. Doprowadzały one, zgodnie z modelem jednostki sąsiedzkiej,⁶ do osiedlowego forum – centrum funkcjonalnego i kompozycyjnego. Tzw. centralny ośrodek usługowy planowany był jako zespół wolnostojących pawilonów usługowych. W relacji do otaczającej go masywnej zabudowy mieszkaniowej, na tle rozległej niskiej zieleni osiedlowej, kompozycyjnie miał być to rodzaj niezależnej rozrzużbionej wyspy, zintegrowanej jedynie ze swobodnie przepływającą przestrzenią publiczną. Ze względu na prostotę architektury modernistycznej, jakość tej przestrzeni publicznej zależała w osiedlu w dużej mierze od zastosowanych w architekturze materiałów i dbałości wykonania. Zasada ta, odniesiona do wielotysięcznych osiedli dla niezamożnych grup społecznych, a więc niskobudżetowych inwestycji, nie mogła zakończyć się inaczej niż powolną dewastacją tych kompleksów. Specyfiką osiedli socjalistycznych stało się niemal całkowite pomijanie realizacji tych kompleksów lub zastępowanie ich blaszanym supersamem. Jednocześnie należy nadmienić, że w osiedlach zachodnioeuropejskich, również nawet z paroletnim opóźnieniem, doposażano

³ Simpsonowie na XI kongresie CIAM.

⁴ „Piesze ulice, już w formie systemu, stanowiły podstawę planu zagospodarowania przestrzennego Ursynowa Północnego – dzielnicy zaprojektowanej przez M. Budzyńskiego z zespołem dla ponad 38 tys. mieszkańców. „«Ursynów nie jest osiedlem» i jest w tym buńczucznie rzuconym hasle nie tylko stwierdzenie, że planowany zespół przekracza wielkością jednostkę osiedlową, ale także zasygnalizowanie chęci stworzenia fragmentu miasta (...)” (Przestaszewska-Porębska, 1987).

⁵ niem: *Grüne Wege* – zielone dróżki, *Stadt der kurzen Wegen* – miasto krótkich dróg.

⁶ C. Perry, 1929.

osiedla w funkcje usługowe i przystanki metra, co w zasadniczy sposób utrudniało pierwotne zasiedlanie⁷ i stało się główną przyczyną degradacji.

Zainspirowana futurystycznymi wizjami⁸ i możliwościami techniki połowy XX wieku, koncepcja mieszkaniowego „miasta-satelity” została zrealizowana po raz pierwszy na początku lat 60. w osiedlu Toulouse-le-Mirail pod Tuluzą⁹. Eksperyment dla 110 tys., oparty o kompozycję heksagonalnych układów budynków mieszkalnych, stał się modelowym przykładem kopiowanym jako rozwiązanie problemu „wielkiej liczby” (Chwalibóg, 1976). W kilka lat później Toulouse-le-Mirail okazało się równie znanym przykładem kompromitacji ambicji stworzenia „nowoczesnego środowiska zamieszkania dla nowoczesnego człowieka”.

Opisane powyżej założenia zorientowanej do środka kompozycji urbanistycznej zostały zastosowane niemal we wszystkich osiedlach mieszkaniowych tamtych czasów i nawet obecnie, bez weryfikacji, są przyjmowane często w projektach nowych założeń. Kreowanie własnego systemu przestrzeni publicznej, wytyczonej głównie układami zieleni (place bez ścian), bez integracji z całym organizmem miejskim, pogłębia izolację potęgując społeczne problemy. Wielkie osiedla pozbawione dominant znaczeniowych i architektury monumentalnej, zróżnicowanych usług oraz dostępności komunikacji kołowej nie stały się wystarczająco programowo samodzielne, aby napełnić swoje ułomne centra intensywnym życiem społecznym. U progu lat 80. Adamczewska-Wejchert pisała krytycznie: „Na zetknięciu przestrzeni społecznej i ogólnomiejskiej i we wzajemnych proporcjach doszukiwać się można modeli bardziej właściwych niż dotychczas stosowane. Często obecnie przyjmowane założenie, że środowisko miejskie znajduje się wyłącznie w centrum głównie starego XIX-wiecznego miasta, a pozostałe tereny dostępne dzięki komunikacji samochodowej lub masowej są przestrzenią osiedlową lub bezpostaciową, nie można uznać za osiągnięcie świadome. Jest to jedynie wynik braku nowego modelu i mechaniczne powielanie modeli z początku wieku, bez kontroli nad relacjami jakości i ilości (...). Do nieporozumień funkcjonalnych można zaliczyć tzw. demonizację ciągów pieszych, które na terenach mieszkaniowych nie mogą stać się ożywionymi uliczkami. Ciągi piesze przeniesione z barwnego ulicznego życia zaułków włoskich, w naszym klimacie i przy niewielkiej liczbie usług, bez turystów, nie mają szansy sprostania obrazom powstałym w wyobraźni projektantów. Są nieporozumieniem formalnym, polegającym na przenoszeniu form nieodpowiadających zapotrzebowaniu funkcjonalnemu” (Adamczewska-Wejchert, 1985). Te krytyczne uwagi opisują dokładnie problem, który stoi przed urbanistami w procesie odnowy i transformacji modernistycznych monostuktur mieszkaniowych. Jest nim przebudowa mająca na celu wykształcenie takich uwarunkowań, które wzmocnią potencjały i spełnią funkcję „rozzrusznika” życia miejskiego.

⁷ Przykładem może być osiedle Bijlimermeer w Amsterdamie, w którym opóźnienia w budowie usług i połączeń komunikacji publicznej powodowały trudności w zasiedleniu (Grotendorst, 1994).

⁸ Le Corbusier, rosyjscy konstruktywiści, japońscy metabolisci, „trójwymiarowa urbanistyka”.

⁹ Projekt z 1962 roku, autorzy: G. Candillis, S. Woods, A. Josić.

11.3. REURBANIZACJA NA OSI PRZESTRZENI PUBLICZNEJ

Modernistyczne struktury mieszkaniowe stanowią dziś w Polsce rozległą część miast nie będąc ani dzielnicą w sensie tradycyjnego rozumienia, ani niezależnym „miastem w mieście”. Bardzo rzadko spełniają też kryteria reklamowane jako „mieszkanie w parku”. Pomimo swojej „nie-miejskości” posiadają jednak wiele potencjałów, które można rozwinąć lub w skutek błędnego zarządzania i planowania strukturami miejskimi bezpowrotnie utracić. Są to, w zależności od osiedla i miasta: lokalizacja, lokalna społeczność, infrastruktura społeczna, komunikacja publiczna, tereny rekreacyjne i zielone, rezerwy terenowe. Stan techniczny zbudowanych w latach 60. i 70. budynków mieszkaniowych ocenia się w Polsce na tle historycznej tkanki relatywnie wysoko, tym bardziej iż w ostatnich latach dokonano licznych działań naprawczych związanych z termomodernizacją (Gorczyca, 2009). Nie oznacza to jednak, że dorównuje on współczesnym standardom mieszkaniowym krajów, takich jak Niemcy czy Skandynawia, oferującym warunki aktywizujące społecznie, szczególnie w kwestii jakości przestrzeni publicznej (Rembarz, 2010). Adres w wielkim osiedlu traci na dobrym wizerunku i ekonomicznej wartości głównie przez dziś nieatrakcyjny programowo i estetycznie charakter przestrzeni „międzyblokowej”. Nie odpowiada współczesnemu, a tym bardziej przyszłemu modelowi funkcjonowania jednostki i rodziny, wymaganiom rynku pracy, współczesnym trendom mieszkaniowym czy sposobom rekreacji.

W świetle cytowanej wcześniej definicji miasta Kochanowskiego blokowiska posiadają koncentrację: mieszkań, ludności i jej potrzeb, jednak bez miejskiej przestrzeni publicznej. W wybranych przypadkach i w odpowiednich warunkach zewnętrznych mogą stać się, dzięki skoordynowanej transformacji przestrzeni publicznej, zrównoważonymi dzielnicami miejskimi, zyskując elementy umożliwiające prowadzenie w tym obszarze współczesnego, europejskiego stylu życia. „Marzahn jest kubaturowym mieszkaniowym gigantem, posiadającym miejską strukturę w stadium embrionalnym. By zapewnić w przyszłości jej sprawne funkcjonowanie, potrzeba z potencjałów tego miejsca stworzyć zróżnicowaną sieć powiązań i różnorodnych funkcjonalnie obszarów. Tak powstała struktura otworzy tę monolityczną surowość masy mieszkaniowej na wzrost i rozwój. Potrzebne jest nadanie kubaturom ludzkiego wymiaru” – pisał w połowie lat 90. o możliwościach transformacji autor koncepcji transformacji największego blokowiska Berlina, niemiecki urbanista Thilo Hilpert (1995). Postrzeganie wielkich osiedli, takich jak Ursynów, Przymorze, Rataje czy Mistrzejowice, jako dzielnic miejskich w stanie embrionalnego rozwoju, a nie tylko ułomnych osiedli mieszkaniowych wymagających poprawy, diametralnie poszerza spojrzenie na kwestię ich nieuniknionej transformacji.

Dążenie do przekształcenia wielkiego osiedla w pełnosprawną dzielnicę, nadającą modernistycznej zabudowie cechy przestrzeni miejskiej, ujętej w zhierarchizowany system przestrzeni publicznej i półpublicznej, nazwać należy procesem reurbanizacji, czyli rehabilitacji miejskości przestrzennej i społeczno-kulturowej. Oznacza ona:

- 1) intensyfikowanie użytkowania przestrzeni miejskiej,
- 2) uzupełnianie struktur w duchu koncentracji zabudowy,
- 3) różnicowanie wprowadzanych funkcji na zasadzie doboru i łączenia,
- 4) podwyższanie standardu obiektów i urządzeń,

5) kształtowanie krajobrazu miejskiego poprzez aranżację i wzbogacenie form architektonicznych elementami śródmiejskiej scenografii (Ziobrowski, 1998).¹⁰

W warunkach polskich odnowa miast, w skład których wchodzi wiele wielkich osiedli, polityka rozwoju tych miast, powinna przyjąć hasło nie tyle rewitalizacji, ile powszechnej reurbanizacji.

Dotychczasowa polska dyskusja wokół tematu transformacji modernistycznego środowiska zamieszkania toczy się pod czterema najważniejszymi nazwami preferowanymi przez różne ośrodki. Są to: humanizacja (Wrocław), rehabilitacja (Kraków), modernizacja (Warszawa). Humanizacja odnosi się do działań uwrażliwionych na kwestie społeczne, rehabilitacja i klasyczna rewitalizacja do standardowego repertuaru działań ku odnowie środowiska mieszkaniowego, traktujących blokowiska jako wydzielone obszary mieszkaniowe, modernizacja – do działań nakierowanych na aspekty technicznej sprawności, rekompozycja – do działań z zakresu transformacji formy krajobrazu miejskiego (Kraków; Böhm, 1987).

Pojęcie reurbanizacji bliższe jest zatem procesom restrukturyzacyjnym, a zagadnienie podnoszenia jakości przestrzeni publicznej wychodzi w tym ujęciu zdecydowanie dalej – poza poprawę jakości wyposażenia podwórek, jakie reprezentowało dotychczasowe, powszechne rozumienie odnowy przestrzeni osiedlowej. Celem reurbanizacji wielkich osiedli mieszkaniowych (WOM) jest stworzenie krajobrazu miejskiego o cechach katalizujących wzrost poziomu społeczno-kulturalnego, nie zaś ulepszania osiedla. W odniesieniu do WOM jest to działanie w celu spowolnienia lub wręcz niedopuszczenia do ich społeczno-kulturowej degradacji, w wyjątkowych przypadkach dające efekt trwałego zainicjowania samorozwoju dzielnicy.

Analizy charakterystycznych parametrów przestrzennych blokowisk wskazywały, że reurbanizacja, czyli nadanie modernistycznym strukturom cech miejskości, jakie kojarzymy z tradycyjną tkanką miejską, jest zadaniem nierealnym do przeprowadzenia w konwencji zamkniętego programu rewitalizacji (określony czas i budżet). Reurbanizacja, której osią staje się kwestia jakości przestrzeni publicznej, to proces otwarty, realizowany na pięciu poziomach przekształceń (Eisentraut, 1995). Są to poziomy:

- 1) ogólnomiejskiego postrzegania i działań integracyjnych,
- 2) rozwoju wewnętrznych powiązań i komunikacji,
- 3) funkcjonalnej ekspansji i uzupełniania,
- 4) budowania przestrzeni i skali poprzez wizualne wzbogacenia,
- 5) przekształcania i utrwalania ważnych obszarów.

Działania sektora publicznego mają tu charakter przedsięwzięć inicjujących i koordynujących w dużo większym stopniu niż ma to miejsce w przypadku rewitalizacji dzielnic historycznych. Jest to tworzenie warunków do inwestowania dla sektora prywatnego na zasadzie promocji terenu inwestycyjnego. Inwestycje publiczne realizowane są w miejscach wymagających katalizy urbanistycznej.

Uznanie jakości przestrzeni publicznej za wyznacznik poziomu umiastowienia wielkich osiedli powoduje, że problem ich społecznej akceptacji staje się elementem decydującym o powodzeniu całego procesu reurbanizacji. Dotąd amorficznie przepływająca pustka „międzyblokowa” powinna otrzymać odpowiednią oprawę, a wraz z nią sprecyzowaną funkcję,

¹⁰ za *Małym Słownikiem Urbanistycznym*, IUA, 1970.

użytkownika i właściciela. Powinna zatem przestać być postrzegana jako przestrzeń niczyja i ulec przekształceniu w sposób chroniący jeden z głównych walorów osiedla – odczucie przestrzenności. Warunkiem wszelkich zmian jest uszanowanie psychologicznego znaczenia zależności „pionowej gęstości zaludnienia” i pustego otoczenia wokoło. Bowiem wielkie osiedle „(...) to również horyzont i niebo” (Loidl, Brönnner, 1994). Stąd też należy „rozległość zachować, a pustkę wypełnić” (Eisentraut, 1995). Transformacja „osiedla w miasto” wytycza dwa główne kierunki działań:

- 1) budujących przestrzenie o charakterze śródmiejskim, reprezentacyjno-komercyjnych,
- 2) kształtujących jakość przestrzeni o charakterze sąsiedzkim, publiczno-społecznych.

Dalszy rozwój wielkiego osiedla jest skutkiem sukcesu na obu polach. Poprawa zagospodarowania bezpośredniego otoczenia budynków skutkuje decyzją pozostania w osiedlu mieszkańców. Ich liczba z kolei podnosi atrakcyjność osiedla dla potencjalnych inwestorów. Wspomniane „wypełnianie pustki” w celu kreacji miejsc reprezentacyjnych jest dążeniem do implantacji nowej struktury o parametrach tkanki śródmiejskiej. Nowe kubatury, aktywizujące funkcje i nowa forma architektoniczna wewnątrz urbanistycznych stanowią mają ogniska rozwojowe. Pomimo wielu potencjałów terenowych i udokumentowanych potrzeb powstaną one jedynie tam, gdzie stabilność społeczna osiedla gwarantować będzie niskie ryzyko inwestycyjne. Wzrost szans na realizację tego typu przedsięwzięć, przełamujących w najpełniejszej formie problem monostrukturalności wielkiego osiedla, uzależniony jest od liczebności i charakterystyki społeczeństwa danego osiedla.

Dla wykształcenia przestrzeni reprezentacyjno-komercyjnych predestynowane są miejsca węzłowe. Są to rejon wokół głównych przystanków komunikacji publicznej oraz obszary o położeniu posiadającym parametry przestrzeni granicznych, w których zająłoby się trakty komunikacyjne różnych jednostek urbanistycznych. Te obrzeżne lokalizacje są szczególnie ważne, jeśli ich aktywizacja powoduje zniwelowanie poziomu wyizolowania wewnątrzmiejskiego. Zagospodarowanie tych szwów w strukturze miasta może spowodować powstanie swego rodzaju uniwersalnych przestrzeni stykowych. Stają się one cennymi platformami kontaktów mieszkańców należących do lokalnych społeczności różnych dzielnic. Pełne wypełnienie roli katalizatora rozwoju należy jest jednak tym inwestycjom, które obok rozszerzania oferty usługowej wypełniają w reurbanizowanym obszarze inne potrzeby. Należy do nich kontakt z kulturą. Chodzi tu zatem o swego rodzaju implanty wysokiej jakości struktur śródmiejskich integrujących w sobie najwyższe walory architektury i wiążącej ją przestrzeni publicznej. W teoretycznych pracach poświęconych dzielnicy Berlin-Marzahn K.T. Brenner nazywa je **heterotopami**. Wprowadzają one w przytłaczającą człowieka przestrzeń blokowiska, czerpiącą z tradycji harmonię form bogatą w warstwę symbolicznych znaczeń (Brenner 1995). W osiedlach byłej NRD odnaleźć można wiele przykładów próbujących nawiązać do tej teorii. Jednakże z racji uwarunkowań organizacyjnych żadne z nich nie spełniło w pełni roli katalizatora – nie doszło do wywołania spodziewanej, przestrzennej, łańcuchowej reakcji rozwojowej. W niektórych przypadkach powstało hermetyczne pudło centrum handlowego, w innych jedynie rzeźbiarsko ukształtowany plac bez ścian. Tylko w wyjątkowych lokalizacjach udało się doprowadzić do powstania heterotopu będącego w osiedlu strukturą nawiązującą do wyobrażeń o śródmieściu miasta europejskiego. Są one jednak dotknięte swego rodzaju stygmatem przestrzeni tematycznej. Jednak dopiero

upływ czasu rozstrzygnie, które z nich wykorzystały swój potencjał rozwojowy nabierając odczuwalnego autentyzmu.

Uznanie za czynnik ekonomicznie znaczący faktu zadowolenia mieszkańców z warunków życia powoduje, że istotną rolę w szansach rozwojowych osiedla mają czynniki emocjonalne wiążące się z rodzajem lokalnej identyfikacji. Istotnym zatem wydaje się wykorzystanie każdego pozytywnego przejawu lokalnych przyzwyczajęń i tradycji miejsca. Również nie do przecenienia są wszelkie działania wzmacniające poziom indywidualizacji wielkiego osiedla. Są nimi zarówno nowe obiekty o znaczeniu symboliczno-kulturowym jak i realizacja tzw. projektów miękkich, głównie z dziedziny kultury, pozostawiających po sobie również materialny ślad w przestrzeni publicznej.

11.4. NIEMIECKIE STRATEGIE PRZEKSZTAŁCEN

Problem degradacji blokowisk powrócił w Republice Federalnej Niemiec jako temat poważnej debaty politycznej po Reunifikacji (1991). Niemieckie doświadczenia zebrane w latach 80. w procesie odnowy blokowisk starych landów (była RFN) oraz dorobek praktyczny rozwiniętych krajów Europy Zachodniej (Holandia, Szwecja, Wielka Brytania i Francja) zostały w nowych landach zweryfikowane w diametralnie odmiennych miejskich uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych. Niski standard przestrzenny zasobów mieszkaniowych byłej NRD rozpoznano wkrótce jako zagrożenie stabilności środowiska życia miast i wielokrotnie większej części społeczeństwa niż w landach dawnej RFN. W połowie lat 90. szacowano, iż 18% mieszkań całych zjednoczonych Niemiec zlokalizowanych było w wielkich osiedlach na terenie nowych landów. W tym czasie, w byłej NRD co 4 mieszkańiec (1 140 tys.)¹¹, a w zachodnich landach co 60 obywatel (500 tys.) zamieszkiwał w wielkim osiedlu (Rietdorf, 1997). W krajach wysokorozwiniętych był to nikły procent społeczeństwa, który miał jakikolwiek związek z podobnymi strukturami. Mieszkania w modernistycznych, wielkich osiedlach po przeprowadzeniu w byłej NRD reprivatyzacji stanowiły znaczącą część niemieckiego komunalnego zasobu mieszkań socjalnych. Niemcy wdrażając w byłej NRD programy modernizacyjne i rewitalizacyjne realizowały demokratyczne obowiązki państwa – prawa obywateli do zrównoważonych szans rozwoju. Są jak dotąd jedynym państwem, które w latach 90. na szeroką skalę zrealizowało liczne programy związane z odnową środowiska zamieszkania w postsocjalistycznych miastach, stąd uzyskane wyniki w zdecydowanie większym stopniu bliższe są polskim uwarunkowaniom.

Niemcy określają etapy ponad 15-letniej batalii o blokowiska poprzez hasła (a) *Kur für die Platte* – remont i dokończenie, (b) *Wohnumfeldprogramm* – poprawa środowiska mieszkaniowego, (c) *Weiterentwicklung* – dalszy rozwój strukturalny, (d) *Stadtumbau Ost Programm* – redukcja zasobów, mniejsza ilość za wyższą jakością. Wyniki swojej pracy promowali jako niemiecki produkt eksportowy pokazując modelowe strategie i realizacje w ramach konfe-

¹¹ Dane z początków lat 90. uległy w ostatnim pięcioleciu daleko idącym zmianom, co jednak nie ma znaczenia dla określenia odmienności społecznej oceny kwestii związanych z zamieszkaniem w osiedlu.

rencji Habitat w Istambule, EXPO Hannover 2000 oraz licznych wystaw międzynarodowych i konferencji, tj. IGS czy IBA.

Równoczesna rewitalizacja dzielnic o zabudowie z okresu *Gründerzeit*¹², jak i odnowa gigantycznych, socjalistycznych dzielnic mieszkaniowych miała dodatkowy cel: ograniczenie migracji na Zachód i minimalizację suburbanizacji miast. Z przyczyn makroekonomicznych i politycznych w swej istocie cel ten nie został osiągnięty. Na początku lat 90. szacowano koszt rewitalizacji wielkich osiedli na 25% kosztów budowy nowych zasobów i rekultywacji blokowisk, pod warunkiem realizacji tego założenia w okresie 15 lat, przy stałych uwarunkowaniach zewnętrznych (Rietdorf, 1997). Zmiany demograficzne oraz przesadne prognozy dobrej koniunktury, przy jednoczesnej zapaści na rynku pracy, liberalnych przepisach planowania regionalnego oraz dogodnych odpisach podatkowych, doprowadziły w latach 90. w byłej NRD do nadpodaży nowych mieszkań i eskalacji połączonych procesów depopulacji i suburbanizacji miast (Bodenschatz, 2003). Skutki tego zjawiska w sposób radykalny zaważyły na wynikach programów transformacji nie tylko wielkich osiedli mieszkaniowych, ale również rewitalizacji dzielnic historycznych. Komunalna zabudowa wielorodzinna, jaką były wtedy wielkie osiedla i zrujnowane kamienice, utraciły swoich mieszkańców nim dokończono planowaną rewitalizację, głównie na korzyść nowej, podmiejskiej zabudowy jednorodzinnej (Rembarz, 2006).

Wielkie osiedla mieszkaniowe Berlina, Lipska, Drezna czy Rostoku stały się w ostatnim 20-leciu swoistym urbanistycznym poligonem, sięgającym po liczne nowatorskie rozwiązania. Proces transformacji nie został zakończony, ale przyniósł jak dotąd liczne i zróżnicowane wyniki stanowiące niezwykłą skarbnicę inspiracji i wiedzy dla innych krajów. Główne wnioski płynące dla ewentualnych naśladowców niemieckiego eksperymentu transformacji wielkich osiedli mieszkaniowych lat 90. to:

1) WOM postrzegać należy w skali ogólnomiejskiej i regionalnej, jako pełnoprawny obszar miejskiego rozwoju wewnętrznego, połączony ściśle z kondycją rynku pracy, ważny sektor rynku mieszkaniowego.

2) Tylko odpowiednio wczesna profilaktyka w postaci świadomej polityki gospodarczo-przestrzennej może ochronić WOM przed radykalizacją przejawów syndromu wielkiego osiedla – spirali upadku społecznego, pustostanów, degradacji przestrzennej i technicznej.

3) Należy jak najszybciej zaprzestać tworzenia nowych, rozległych i wyizolowanych monostruktur mieszkaniowych o zabudowie wielorodzinnej, które w Polsce nazwać można bardziej „blokowiskami nowej generacji” niż amerykańskim określeniem *urban sprawl*.

4) Uczciwie i rozważnie oszacowane potencjały i szanse rozwojowe pozwalają na transformację wielkiego osiedla z maksymalną osłoną interesów mieszkańców, może ona przebiegać zgodnie z różnymi scenariuszami: intensyfikacji lub redukcji zabudowy, a jej przebieg koordynować powinna odpowiednia, aktywna polityka przestrzenna miasta.

¹² Najbardziej istotnym okresem dla miast niemieckich kształtujących współczesne rozumienie pojęcia „miejski” jest przełom XIX i XX wieku, określane jako tzw. okres grynderski – czas dynamicznego rozwoju gospodarczego i przestrzennego związanego z industrializacją. *Die Gründerzeit* – w swobodnym tłumaczeniu – oznaczać może swego rodzaju okres lokacyjny. Powstały w tym czasie nowe dzielnice o bardzo intensywnej czynszowej zabudowie kwartałowej, regularnej siatce ulic i wyrzistych wnętrzach urbanistycznych przy jednoczesnym zanikiem w stosunku do gęstości zaludnienia udziale publicznych terenów rekreacyjnych i zielonych.

5) Strategia dalszego rozwoju WOM lub koordynowanego regresu wymaga szerokiej współpracy i stosowania zintegrowanych działań z wykorzystaniem urbanistyki operacyjnej i jej nowoczesnych narzędzi prawno-planistycznych.

6) Jakość przestrzeni publicznej jest obok kwestii poziomu zintegrowania społeczno-przestrzennego motywem przewodnim wszelkich strategii transformacji monostruktur mieszkaniowych (Rembarz, 2007).

Analiza koncepcji przestrzennej odnowy osiedli mieszkaniowych w byłej NRD ujawnia dwa podstawowe kierunki w formułowaniu scenariuszy zmian. W regionach zaawansowanego procesu depopulacji miast, takich jak Lipsk, Cottbus, Leinenfelde, a nawet Berlin Wschodni, strategię realizują hasło „większa jakość dla mniejszej ilości” (Lutke-Daldrup, 2002). Oznacza to, że w skali miasta niektóre osiedla, z racji swoich indywidualnych uwarunkowań, podlegać będą procesowi umiastowienia, gdy w innych realizowany będzie scenariusz odwrotny: sukcesywnej redukcji zasobów, przy równoczesnym poszerzaniu obszarów zielonych, oznaczających coraz częściej trwałą renaturalizację terenów wcześniej intensywnie zabudowanych. Istnieje jednak spora część przykładów, w których obie te tendencje występują w granicach jednego wielkiego osiedla. Wybrane fragmenty intensyfikują swoje zagospodarowanie, gdy w innych częściach ubywa zabudowy na korzyść układów parkowych.

Powstanie śródmiejskich przestrzeni publicznych wiąże się ściśle z budową kubatur o funkcji głównie usługowej, komercyjnej. Planowanie tego typu obiektów w granicach osiedli musi zostać dostosowane do realiów ekonomicznych – zainteresowania potencjalnych inwestorów. Ideowe koncepcje dla WOM w byłej NRD przewidywały trzy odmienne strategie prowadzenia pożądanych dogęszczeń strukturami o mieszanej funkcji. Po pierwsze, punkto-wo, w formie heterotopów, po drugie, liniowo, w formie pasm rozwojowych obudowujących magistrale traktów komunikacyjnych, po trzecie, w formie zabudowy kwartałowej wykorzystujące potencjały terenowe poszczególnych jednostek sąsiedzkich. To, co było możliwe w modelach teoretycznych, napotykało na konkretne problemy w postaci ograniczonych środków finansowania reurbanizacji osiedli byłej NRD. Plany ramowe wskazywały miejsca pod prywatne inwestycje komercyjne oraz określały zakres inwestycji sektora publicznego. Ten aspekt zadecydował o charakterze przebiegu przebudowy blokowisk w ograniczonym stopniu otwartych na wolnorynkową grę inwestycyjną. Struktura wielkich osiedli została jedynie pozornie sprywatyzowana po zjednoczeniu i wciąż w znacznym procencie pozostaje w rękach sektora publicznego, w formie spółek. Ta sytuacja promowała najbardziej bezpieczne i sprawdzone metody naprawcze. Stąd kompromisowe rozwiązania przestrzenne utrudniały wyjście poza konwencję poprawiania osiedla.

Podstawą takiej linii polityki przestrzennej były wyniki poprzedzających planowanie badań socjologicznych. Określiły one profil społeczności zamieszkującej osiedla¹³. Szczególnie ważne okazały się preferencje grupy deklarującej chęć trwałego pozostania. Do jej wymagań i oczekiwań dostosowywano początkowo plany ramowe, precyzując rodzaj i zakres nowych inwestycji. Oznaczało to pierwszeństwo finansowania udogodnień socjalnych (szkoły, opieka

¹³ Zarządy osiedli posiadają informacje nie tylko co do ilości mieszkań i ich mieszkańców, ale również znają ich strukturę wiekową, rodzaj wykształcenia i zatrudnienia. Te informacje są niezbędną podstawą zarządzania osiedlem i umiejętnym inwestowaniem w celu poprawy warunków zamieszkania.

społeczna, place zabaw, boiska) przed typowo śródmiejską, komercyjną ofertą. Tę zaś spodziewano się uzyskać później, dzięki uruchomieniu automatycznych mechanizmów wolnego rynku. Mieszkanie w osiedlach reklamowano jako miejsce dogodne dla spokojnego życia, z dostępem do zieleni, z pełną miejską obsługą. Tak jednoznacznie sprecyzowana oferta, dostosowana dla osób o niższych dochodach (emeryci, rodziny wielodzietne, młodzi rozpoczynający samodzielne życie itp.) odebrane zostało przez inwestorów jako mało dynamiczne i ryzykowne warunki dla inwestowania w trwałe obiekty wyższej klasy. Wyjątek od tej reguły stanowi osiedle Hellersdorf w Berlinie z powstałym tam kompleksem Helle Mitte.

Znaczącym dla rozwoju ludzkiej skali miejskich przestrzeni publicznych jest istnienie w osiedlu drobnych obiektów handlowo-usługowych w zróżnicowanych formach. Profil zamożności mieszkańców i obciążenia związane z negatywną konotacją blokowisk niosą ze sobą wysokie ryzyko inwestycyjne dla nowych przedsiębiorców. Dodatkowo nieoczekiwaną barierą modernizacji istniejących już lokali usługowych okazała się mentalność ich dotychczasowych najemców. Szczególnie w pierwszym okresie przebudowy zauważalny był brak inicjatywy zmierzających do spontanicznego dostosowywania się do nowych wymagań rynku. Unikano rozszerzania własnej inicjatywy marketingowej, tzw. wychodzenia z indywidualną ofertą do klienta. Równocześnie wiele z pomieszczeń tworzących tzw. usługi wbudowane, nie była dostosowana do zasad współczesnego handlu. Ich głównymi wadami jest położenie w oddaleniu od ulic, niedostateczna ekspozycja okien wystawowych, utrudniona dostępność (np. schody) i złe proporcje układu wewnętrznego pomieszczeń (np. za duża powierzchnia magazynów) (Lambert, 1997).

Na sytuację, w której drobny handel i usługi stają się nieopłacalne w wielkich osiedlach, wpłynęły decyzje z pierwszych lat po zmianach. Dopuszczono w tym okresie do powstania wielkich centrów handlowych na obrzeżach osiedli. Najbardziej znanym przykładem takiego konfliktu jest sytuacja berlińskiego północno-wschodniego pasa mieszkaniowego, w którego bezpośrednim sąsiedztwie powstało centrum Eiche. Na gruntach sąsiedniej gminy, w landzie Brandenburgia, zbudowane zostało 45 tys. m² pow. użytkowej brutto, utrudniając funkcjonowanie i rozwój powstających w osiedlach usług. Obiekt ten niszczy cel wysoko subsydiowanych programów reurbanizacji trzech największych blokowisk Berlina¹⁴.

W promowanym Hellersdorfie, pomimo iż zwiększyła się ilość powierzchni usługowej z 16,5 tys. m², czyli (0,15 m² na mieszkańca) w 1990 roku do 112 tys. m² (0,88 m² na mieszkańca) w roku 2000 (Rietdorf, 2002), odczuwalna była silna konkurencja, głównie cenowa, oferowanych produktów. Powoduje to utrwalenie przyzwyczajęń społecznych do odbywania, co najmniej raz w miesiącu, rodzaju wycieczki do Eiche.

Na początku 2000 roku brak programu wspierania rozwoju struktur usługowych w wielkich osiedlach, w sytuacji nieskoordynowanego planami regionalnymi powstawania wielko-przestrzennych usług w regionie podmiejskim, był uznawany za główną przeszkodę rozwoju. Drastycznym przykładem skutków dopuszczenia zbyt dużej ilości usług jest region Lipska. Wzrost do 3 m² p.u. na mieszkańca spowodował nie tylko odpływ siły nabywczej z centrów

¹⁴ Brak porozumienia pomiędzy stronami doprowadził Senat Berlina do wystąpienia na drogę sądową przeciwko właścicielowi hipermarketu Eiche, zaskarżono wykorzystywanie siły nabywczej miasta Berlin przy braku inwestowania w jego infrastrukturę.

osiedlowych, np. Leipzig–Grünau, ale uniemożliwia funkcjonowanie śródmieścia zbierającego tylko 85% siły nabywczej w miejsce 150–170% normy dla ośrodka tej wielkości. Nie jest to sytuacja wyjątkowa. Dla porównania, w osiedlu Dresden-Gorbitz na jednego mieszkańca przypadało w 1990 roku 0,15 m² powierzchni usługowej, a w 1997 roku współczynnik ten wyniósł już 2,0 m². Podobne zjawisko obserwować można również w innych, dotąd ważnych ośrodkach: Halle, Erfurcie czy Rostoku (Müller, 1994).

Błędy przestrzenne popełnione w związku z relacją wielkie osiedle – wielokubaturowy handel są obecnie bardzo znane. W dopuszczaniu kolejnych obiektów uwzględniono konieczność wyważenia proporcji pomiędzy inwestorskim rachunkiem ekonomicznym a kosztami społeczno-publicznymi. W dobie sukcesów komercyjnych inwestycji nawiązujących do nurtu „New Urbanism” konieczność integrowania tradycyjnych, otwartych przestrzeni publicznych przestała być dla inwestorów utrudnieniem planistycznym. Traktowane jest jako konieczność ekonomiczna, niezbędny element promocji obiektów handlowych najnowszej generacji.

11.5. SYNDROM WIELKIEGO OSIEDLA

Rozległy temat odnowy struktur mieszkaniowych jest obecnie w Polsce najczęściej kojarzony z procesem rewitalizacji zabudowy dzielnic historycznych ukształtowanych głównie na przełomie XIX i XX wieku. Temat ten, który w ubiegłych latach dzięki środkom unijnym wszedł w Polsce w fazę realizacyjną, jest w kraju bardzo dobrze zbadany i opisany. Sprzyja temu aktualna polityka Unii Europejskiej bazująca na głęboko rozpoznanych problemach rozwojowych miast Europy Zachodniej. Modernizacja tradycyjnej, historycznej tkanki miejskiej i standardów środowiska zamieszkania żyjącej w niej społeczności jest w krajach takich jak Hiszpania, Portugalia, Włochy czy Francja w dużo większym stopniu tematem wiodącym niż ma to miejsce w postsocjalistycznych miastach Europy Środkowo-Wschodniej.

W Polsce zniszczenia II wojny światowej spowodowały, że w dużej mierze bezpowrotnie zostały utracone struktury zabudowy historycznej. Stąd w dużych miastach, takich jak Warszawa, Gdańsk czy Wrocław, ważny temat rewitalizacji dzielnic historycznych dotyczy relatywnie małych obszarów i nielicznej grupy zamieszkującej je ludności. Dlatego też rewitalizacja malowniczych dzielnic miasta popularnie kojarzy się bardziej z rewaloryzacją zabytków i modernizacją infrastruktury niż z programami społeczno-ekonomicznymi wspierania lokalnej społeczności. Obecnie obserwuje się umacnianie rynkowych sił sprzyjających rewitalizacji, dzięki rozwijającej się modzie na mieszkanie w centralnie zlokalizowanej historycznej dzielnicy, w dawnej kamienicy czynszowej. Niska podaż tego typu lokali i brak prawnej ochrony przed gentryfikacją odnawianych obszarów potęguje tę tendencję. Tym bardziej, że największe miasta polskie nadal nie odnotowują jako znaczącego problemu symptomów kurczenia się (depopulacji) struktur miejskich (RESTATE, 2005)¹⁵. Kluczowa dla przebiegu procesu rewitalizacji staje się jednak kwestia odnowy przestrzeni publicznej – zarówno w jej techniczno-infrastrukturalnej warstwie, jak i estetyczno-architektonicznej formie. Miasta

¹⁵RESTATE, *Restructuring large housing estates in Europe: Policies, practices and perspectives*, 2005.

nie posiadając wystarczających środków własnych potrzebnych do uruchomienia funduszy europejskich (inne priorytety polityczne), nie są w stanie równocześnie wykorzystać formuły partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Słabość polskich regulacji prawnych w tym zakresie radykalnie odbiega od praktyki rozwiniętych krajów UE.

Odmienne niż w miastach zachodnioeuropejskich, w postsocjalistycznej części Europy powszechnym środowiskiem zamieszkania jest więc zabudowa wielorodzinna w formie wielkich osiedli mieszkaniowych. Pod koniec lat 90. w modernistycznych monostrukturach mieszkaniowych żyło w dużych miastach polskich, podobnie jak w całej Europie Środkowo-Wschodniej, 56% gospodarstw domowych (IRS, 2001).¹⁶ Uprawnione jest zatem twierdzenie, że niemal każdy mieszkaniec większego miasta obyty jest w Polsce z codziennością wielkiego osiedla, a co ważniejsze, mieszkania w WOM w przewadze zostały sprywatyzowane i stanowią indywidualną własność swoich mieszkańców – często ich najważniejszy dorobek materialny.

Złożoność problemów społecznych, które dotknęły modernistyczne WOM na zachodzie Europy zostało rozpoznane w latach 80. jako tzw. syndrom wielkiego osiedla. Jest to zespół uwarunkowań przestrzenno-społecznych wpływających na negatywny wizerunek osiedla i przyspieszający tempo rozwoju spirali upadku, zjawiska wymiany silniejszych na słabszych kulturowo mieszkańców. Wywołuje ono wzrost liczby pustostanów oraz rozwój strukturalnych problemów społecznych, pogłębiających degradację i dewastację przestrzenną. To z kolei implikuje zanik potencjałów ekonomicznych osiedla, takich jak wielkość siły nabywczej, wartość rynkowa zasobów mieszkaniowych itd. (Knorr-Siedow, 1997). Syndrom taki może rozwinąć się w różnych typach monostruktury mieszkaniowej o zabudowie zarówno wielorodzinnej, jak i jednorodzinnej. W indywidualnym kontekście przestrzennym i kulturowym powinno się określić progową wartość wskaźników, które cechującą struktury zagrożone wystąpieniem syndromu WOM. W najnowszych badaniach za monostruktury mieszkaniowe zagrożone syndromem wielkiego osiedla uznano obszary liczące ponad 2000 mieszkań (RESTATE, 2005). Jednak poziom zagrożenia występowaniem tego zjawiska uzależnia się od skali jednorodności i rozległości struktury na tle wielkości miasta. Parametry określające wielkość monostruktury dotyczą kwestii rozległości terenowej oraz liczby mieszkań i mieszkańców. Kwestia jednorodności obszaru odnosi się zarówno do formy i programu zabudowy, jak i profilu społecznego (wiek, wykształcenie, aspiracje, zatrudnienie, migracje itd.). Niezmiernie ważne w diagnozie stanu jest określenie poziomu przestrzenno-społecznego wyizolowania WOM ze struktury miejskiej oraz potencjałów lub ułomności kompozycji urbanistycznej założenia. Osiedla zdecydowanie różnią się pod tym względem.

Ustanowienie odrębnej kategorii prawnej dla monostruktur mieszkaniowych jest stosowane w kilku krajach europejskich. Przepisy te wprowadzono, po pierwsze, w celu oszacowania potrzeb skumulowanych w istniejących zasobach, po drugie, aby nie dopuszczać do powstawania nowych osiedli generujących powstawanie syndromu. Po trzecie, ustanowienie kategorii prawnej „wielkie osiedle” ułatwiło realizację specjalnej polityki przestrzennej nastą-

¹⁶ Poziom udziału wielkich osiedli mieszkaniowych we wszystkich zasobach poszczególnych krajów Europy Wschodniej wyniósł w połowie lat 90.: 35% w Polsce i w dawnej Czechosłowacji, 29% na Węgrzech, 26% w Rumunii, 27% w Bułgarii. 34 mln ludzi w Europie postsocjalistycznej, a wliczając część europejską byłej ZSRR 170 mln ludzi zamieszkuje w blokowiskach stanowiących 29% zasobów mieszkaniowych dla 46% miejskich gospodarstw domowych tych krajów. Dane IRS w ramach projektu badawczego programu europejskiego Interreg IIC (CADSES) 2001r.

wionej na transformację tych obszarów. W Niemczech, w starych landach, do czasu reunifikacji, do kategorii *Großsiedlung* – wielkie osiedle, ustawowo zaliczano powojenne struktury mieszkaniowe powyżej 500 mieszkań¹⁷. Po 1994 roku za wielkie osiedle uznaje się osiedla dysponujące minimum 2500 lokali, uznając dotychczasową definicję za odrębną kategorię tzw. małych wielkich osiedli. Porównanie 25 największych osiedli zachodnioniemieckich wskazuje rozpiętość wielkości od 4 tys. do ponad 20 tys. mieszkań (Gibbins, 1988), gdy w nowych landach zakres ten kształtuje się w przedziale od 10 tys. do 58 tys. mieszkań (Rietdorf, 1997). Podobnie, w sensie prawnym, problem ten sklasyfikowano we Francji, w której 25% społeczeństwa mieszka w zespołach finansowanych przez państwo, status wielkiego osiedla – *Grand Ensemble*, przysługuje obszarom mieszkaniowym o wielkościach ponad 2000 mieszkań w granicach Wielkiego Paryża oraz ponad 1000 mieszkań na prowincji (Ghirardo, 1999).

Wyniki wyżej cytowanych, ostatnich, porównawczych badań paneuropejskich nad transformacją WOM, prowadzonych w latach 2003–2005 w ramach projektu RESTATE, wskazują złożoność tego wciąż nie w pełni rozpoznanego problemu. Wśród dominujących przyczyn degradacji przestrzenno-społecznej WOM największe znaczenie przypisuje się czynnikom w skali globalnej: stylowi życia wpływającemu na zmianę powszechnych trendów kulturowych i czynnikom makroekonomicznym decydującym o kondycji miast oraz zachowaniu rynku pracy i połączonego z nim rynku mieszkaniowego (Turkington, van Kempen, Wassenberg, 2004). Istnieje tu rodzaj sprzężenia zwrotnego: jakość środowiska zamieszkania wpływa na ocenę atrakcyjności gospodarczej miasta i odwrotnie. Unia Europejska w formułowaniu swojego stanowiska wobec problemu odnowy WOM w nowych krajach UE bazuje nadal głównie na doświadczeniach niemieckich zbieranych od połowy lat 90., w sytuacji eskalacji procesu kurczenia miast (Rembarz, 2006). Postawa ta jest uzasadniona w sytuacji braku w środkowowschodniej części Europy (również w Polsce) nowoczesnych badań diagnozujących aktualną kondycję blokowisk funkcjonujących w odmiennej od pierwotnej sytuacji ekonomiczno-kulturowej. Zmiana polityki Unii i poszerzenie zakresu programów dedykowanych transformacji WOM poza kwestie termomodernizacyjne może być jedynie skutkiem uznania przekonujących argumentów krajów wschodniej Europy, aplikujących o przyznanie środków pomocowych.

Na tym tle dominujący pogląd władz polskich miast na sprawę odnowy WOM nie napawa optymizmem, pomimo iż taki wydzźwięk mają najnowsze, szerzej publikowane podsumowania polskich badań nad WOM (Gorczyca, 2009). Tylko niektóre miasta dostrzegają problem w dokumentach planistycznych zapisując stosowną politykę miejską. Jeszcze mniejsza grupa, rozumiejąc nadchodzące zagrożenia, prowadzi działania związane z gruntowną odnową WOM i szeroko rozumianą profilaktyką, wpisując je do Lokalnego Programu Rewitalizacji¹⁸, jedyne na razie sposobu umożliwiającego dostęp do środków pomocowych. Polskie wielkie osiedla mieszkaniowe to nadal ogromne postsocjalistyczne spółdzielnie mieszkaniowe o skomplikowanej strukturze własności i zarządu. Jest to zdecydowanie odmienne uwarun-

¹⁷ Była to zabudowa wielorodzinna, zrealizowana w latach 60. i 70., zgodnie z całościową spójną koncepcją przestrzenną, jako mieszkania lokatorskie, komunalne, czyli tzw. *Sozialwohnungen*. Zostało to prawnie potwierdzone rozporządzeniem Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau.

¹⁸ Osiedle Gdańsk-Morena – www.morena.com.pl

kowanie niż w krajach Europy Zachodniej i dawnej NRD, gdzie głównym właścicielem jest sektor publiczny (gmina lub spółka z jej kontrolnym udziałem). Ma jednak również swoje pozytywne strony – jest jednym z istotnych hamulców migracji oraz silnym argumentem hamującym dewastację mieszkań.

W Polsce nie mamy jeszcze rozległych strukturalnych problemów społecznych w WOM, tak radykalnie ujawniających się w społeczeństwie, jak miało to miejsce w Holandii czy Francji w latach 80. (np. przestępczość zorganizowana młodocianych). Struktura społeczna jest nadal bardzo urozmaicona i zdrowa. Stąd brak jest pełnego rozumienia skali zagrożeń. Odpowiedzialność za rozwiązanie problemu przyszłości WOM została w Polsce na razie odłożona w czasie i przesunięta z sektora publicznego na barki właściciela – słabego ekonomicznie spółdzielca-właściciela mieszkania oraz reprezentującego go administratora, zarządu spółdzielni mieszkaniowej. Większość władz polskich miast respektując własność prywatną i obowiązujące prawo wycofuje się z jakichkolwiek prac planistycznych (nawet studialnych) z opracowywaniem planów miejscowych włącznie. Trudno jest o przykłady dobrej praktyki ścisłej współpracy władz wielkich spółdzielni i miasta w dziedzinie dalszego rozwoju WOM. Zachodzi sytuacja, w której obszary WOM, największe polskie miasta w mieście, zostają prawnie i praktycznie pozostawione do niemal wyłącznej dyspozycji władz spółdzielni. Nie posiadają ani odpowiednich zasobów finansowych (ograniczony/pośredni dostęp do unijnych środków pomocowych), ani wystarczającego profesjonalnego zaplecza merytorycznego (w dziedzinie urbanistyki i pokrewnych). Prowadzą jednak dość nieskrępowaną politykę przestrzenną, regulowaną wyłącznie przepisami szczególnymi, głównie prawem budowlanym. Podejmowane, nawet w dobrej wierze, działania spółdzielni siłą rzeczy mają charakter rozwiązań doraźnych lub – z punktu widzenia urbanistyki osiedli – przypadkowy. Z jednej strony, są to niskobudżetowe remonty i usprawnienia (np. dodatkowe miejsca parkingowe), z drugiej, interwencje przestrzenne związane ze sprzedażą działek pod nowe inwestycje realizujące wyrwykowe wizje przynieszone przez inwestorów komercyjnych. Te ostatnie, częściej niż te pierwsze, prowadzą do obniżenia jakości funkcjonalno-przestrzennej osiedla, do degradacji przestrzeni miejskiej. Naturalny, rynkowy potencjał reurbanizacji wskutek braku odpowiedniej koordynacji (choćby poprzez master plany) zostaje co najmniej niewykorzystany.

W Polsce nadal rozpatruje się kwestie modernistycznych monostruktur mieszkaniowych nie poprzez pryzmat rozwoju całości miasta i regionu (np. związku z suburbanizacją), a w konwencji poprawy osiedla, nawet jeśli to osiedle jest wielkości małego miasta. Powoduje to brak odpowiednich regulacji prawnych uwzględniających specyfikę odmienności strukturalnej tych obszarów, wymagających odrębnej strategii miejskiej. Wielkie osiedla, jako własność prywatna, są w Polsce traktowane na równi z indywidualną zabudową jednorodzinną stąd np. nie uwzględnia się problematyki rozwoju i odnowy WOM w zakresie planowania regionalnego – strategia rozwoju, plan zagospodarowania itp.

Przyczyn tej sytuacji upatrywać można między innymi w przyzwyczajeniach intelektualnych i społecznych, sektorowym postrzeganiu zagadnień miejskich oraz braku wysokiej jakości porównawczych przykładów polskiej praktyki odnowy WOM. Nie prowadzi się stałych, rozległych i nowoczesnych badań nad miastem, uwzględniających problematykę WOM. Brakuje stałego monitoringu charakterystyki społeczności WOM, takich jak poziom migracji i starzenia się społeczności, skala bezrobocia, patologie. Nie ma badań wdrożeniowych, projek-

tów pilotażowych i modelowych, których wyniki posłużyłyby miastom jako przykład i zachęta a jednocześnie umożliwiłyby określenie zakresu i oszacowanie kosztów działań. Nowa oferta mieszkaniowa dostępna na polskim rynku również, jak na razie, nie może stanowić przykładu o charakterze *best practice*. Nie tylko nie może konkurować z wysokimi standardami krajów, takich jak Niemcy, Szwecja czy Holandia, ale w wielu aspektach (infrastruktura społeczna) ma niższe parametry niż modernistyczne WOM. Akceptacja dominacji WOM jako powszechnej formy środowiska zamieszkania powoduje, że w Polsce traktuje się typowy osiedlowy substandard przestrzenno-kulturowy za zupełnie normalny, niewymagający wyjątkowej polityki miejskiej. Sprzyja temu brak zachęt w postaci specjalnych programów unijnych dedykowanych kwestii transformacji WOM. Jest to również wzajemna zależność procedur administracyjnych: nie ma programów i środków unijnych, nie ma środków własnych na badanie problemu i realizację związanych z jego rozwiązywaniem działań.

Powstanie wielkich osiedli łączy się z powojenną industrializacją i ówczesną falą migracji ze wsi do miast. Powoduje to, że kondycja społeczna tych obszarów powiązana jest ściśle z losami wielkiego przemysłu, który obecnie, w epoce postindustrialnej wchodzi w końcowy okres restrukturyzacji. Jak pokazuje przykład niemiecki, kondycja monostruktur mieszkaniowych zmienia się zależnie od uwarunkowań gospodarczych i kulturowych. Polskie wielkie osiedla zasiedlane przed 40 laty, dzisiaj nadal postrzegane jako ustabilizowane rozwojowo i społecznie, nie są wyjęte spod działania tej reguły. W najbliższej dekadzie czekają polskie wielkie osiedla istotne zmiany generacyjne uwzględniające czynnik inercyjności monostruktury i wskaźniki demograficzne (Billert, 2004). Może to oznaczać istotne zachwianie stabilności tych obszarów. Liczne występowanie w miastach monostruktur mieszkaniowych na granicy stabilności społecznej stanowi strukturalną barierę rozwoju miasta. Dynamika i kierunek przebiegu wielkoskalarnych procesów transformacji (przebudowy lub redukcji zasobów) musi podlegać kontroli realizowanej zgodnie z indywidualnymi strategiami rozwoju miast, regionów a nawet państw. Harmonijne (zrównoważone) rozwiązanie problemu degradacji i dalszego rozwoju WOM wiąże ściśle kwestie makroekonomiczne z lokalnymi sposobami reorganizacji i rekompozycji przestrzeni osiedlowej. Najlepsze, bo jedyne w miarę efektywne rezultaty (spowolnienie degradacji) dają działania profilaktyczne o charakterze zintegrowanej transformacji (Gzell, Gruszecka, Rembarz, 2009). Przyszłość wielkich osiedli rozpatrywana w tym kontekście – pod kątem wartości mieszkań, kondycji społecznej, potencjału gospodarczego miast – stanowić powinna dziś istotną kwestię polityki miejskiej państwa¹⁹. Należy pamiętać, że brak strategii to również strategia – strategia degradacji miejskiego środowiska mieszkaniowego i kultury dnia codziennego.

BIBLIOGRAFIA

- Adamczewska-Wejchert H., 1985, *Kształtowanie zespołów mieszkaniowych*, Arkady, Warszawa.
- Bodenschatz H., 2003, *Stadtentwicklung in Berlin* w *Berning, Braum, Giesecke, Lutke-Daldrup, Schulz*: „*Berliner Wohnquartiere. Ein Fuehrer durch 70 Siedlungen*”. Dietrich Reimer Verlag, Berlin.

¹⁹ „Polityka miejska państwa – cele, priorytety, instrumenty” raport zespołu specjalnego Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej opracowany na zlecenie Ministra Infrastruktury w 2009 roku.

- Brenner K.T., 1995, *Heterotope: eine Urbanisierungsstrategie, entwickelt am Beispiel der Großsiedlungen Hellersdorf, Höhenschönhausen, Marzahn in Berlin*, Ernst, Berlin.
- Chwalibóg K., 1976, *Ewolucja struktury zespołów mieszkaniowych*, Instytut Kształtowania Środowiska, PWN, Warszawa.
- Eisentraut W..R., 1999, *Weiterentwicklung*, [w:] Ideenwerkstatt Marzahn: die Zukunft der Großsiedlungen – Zeichen für eine Identität, Berlin.
- Gawlikowski A., 1992, *Ulica w strukturze miasta*, Wyd. Politechniki Warszawskiej, Warszawa.
- Ghirardo D., 199 , *Architektura po modernizmie*, Wyd. VIA, Toruń/Wrocław.
- Gibbins O., 1988, *Großsiedlungen. Bestandspflege und Weiterentwicklung*, Callwey Verlag, München.
- Gorczyca K., 2009, *Wielkie osiedle mieszkaniowe – diagnoza stanu obecnego, podejmowane działania rewitalizacyjne*, [w:] Jarczewski W. (red.), *Rewitalizacja miast polskich. Przestrzenne aspekty rewitalizacji – śródmieścia, blokowiska, tereny poprzemysłowe, pokolejowe i powojkowe*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Grotendorst R., 1995, *Werkstattbericht über Planungs- und Umsetzungsverfahren von Nachbesserungsmaßnahmen in Wohnsiedlungen der Niederlande am Beispiel der Großsiedlung Bijlmermeer, Amsterdam*, [w:] Töller R. (red), *Verbesserung von Großsiedlungen der 60/70er Jahren. Ergebnisbericht zum fachlichen Erfahrungsaustausch mit dänischer, französischer und niederländischer Beteiligung vom 26 bis 28 Oktober 1994 in Schloß Raesfeld, LBB Aachen*.
- Gzell S., Gruszecka K., Rembarz G., 2009, *Osiedle: Reurbanizacja*, „Urbanistyka – Międzyuczelniane Zeszyty Naukowe”, 14, Urbanista, Warszawa.
- Hilpert T., 1999, *Entwicklungskonzept Stadtgrundung Marzahn*, Ideenwerkstatt Marzahn: die Zukunft der Großsiedlungen – Zeichen für eine Identität, Senat für Bau und Wohnungswesen, Berlin.
- Housing Praxis for Urban Sustainability*, 2010, raport końcowy programu URBACT II HOPUS [w:] Housing for Europe. Strategies for Quality in Urban Space, Excellence in Design, Performing in Building, Rome.
- Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS), 2001, *Weiterentwicklung großer Neubaugebiete in Ostmitteleuropa als Bestandteil einer ausgeglichenen, nachhaltigen Siedlungsstruktur – und Stadtentwicklung*, Erkner/b, Berlin.
- Knorr-Siedow T., 1997, *Ostdeutsche Plattenbausiedlungen als künftige soziale Problemgebiete?* [w:] W. Rietdorf (red.), *Weiter wohnen in der Platte*, Edition Sigma, Berlin.
- Kochanowski M. (red), 2005, *Przestrzeń publiczna miasta postindustrialnego*, wydanie II uzupełnione i zmienione „biblioteka urbanisty”, 5, Urbanista, Warszawa.
- Lambert H., 1997, *Die Überwindung von Hemmnissen für die Gewerbeansiedlung am Beispiel Hoyerswerda*, Nutzungsmischung in Großsiedlungen der neuen Bundesländern – Anstöße zu neuen Gewerbe und Versorgungsstrukturen. Fachtagung am 25. September 1997 in Dresden-Gorbitz. DSSW-Arbeitshilfe.
- Loidl H., Brönnner U., 1994, *Fertigstellung der Großsiedlung Hellersdorf unter ökologischen Aspekten*. Baustein 3. Ökologische Aspekte zur Aussen – und Freiraumgestaltung; Prinziplösungen zur räumlichen Strukturierung, Verbesserung der Orientierung und Erschließung der Großsiedlung, Zwischenbericht Berlin Juli 1994, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung.
- Lutke-Daldrup E., 2002, *Mehr Gruen, weniger Dichte, mehr Individualitaet Leipzig Strategien des Stadtbbaus*, Leipziger Sanierungsratgeber 2002/03, VSR Verlag-Satz und Repro GmbH, Leipzig.
- Müller E.(red.), 1994, *Großwohnsiedlungen in europäischen Städten*, materiały sympozjum, Institut für Länderkunde Leipzig.

- Przestaszewska-Porębska E., 1987, *Nowa myśl Urbanistyczna?, Nowa myśl urbanistyczna lat osiemdziesiątych na tle tendencji powojennych*, „Architektura”, maj–czerwiec 1987.
- Rembarz G., 2005, *Jakość przestrzeni publicznej w procesie reurbanizacji wielkich osiedli mieszkaniowych na przykładach niemieckich*, praca doktorska, Wydział Architektury Politechniki Gdańskiej.
- Rembarz G. 2005, *Jakość przestrzeni publicznej w procesie reurbanizacji wielkich osiedli mieszkaniowych*, [w:] Kochanowski M. (red.), *Przestrzeń publiczna miasta postindustrialnego*, wydanie II uzupełnione, „biblioteka urbanisty”, 5, Urbanista, Warszawa.
- Rembarz G., 2006, *Zależność procesów kurczenia i suburbanizacji na przykładzie miast niemieckich*, [w:] Lorens P. (red), *Problem suburbanizacji*, „biblioteka urbanisty”, 7, Urbanista, Warszawa.
- Rembarz G., 2007, *Rewitalizacja miast w kontekście transformacji wielkich osiedli mieszkaniowych*, [w:] Lorens P. (red), *Rewitalizacja miast w Polsce – pierwsze doświadczenia*, „biblioteka urbanisty”, 9, Urbanista, Warszawa.
- Rembarz G., 2010, *Urbanistyka struktur mieszkaniowych na wybranych przykładach niemieckich zrealizowanych w latach 1980–2005*, Raport końcowy indywidualnego projektu badawczego KBN N N527 3846 33 nr Umowy 3846/B/TO2/2007/33, kierownik dr G. Rembarz, Gdańsk.
- Rietdorf W. (red.), 2002, *Stadtumbau als Impuls für die Berliner Großsiedlungen*, Materiały sympozjum: Plattform Marzahn Hellersdorf, Forum für Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung, Berlin 8–9.03.2002.
- Rietdorf W. (red.), 1997, *Weiter wohnen in der Platte*, Edition Sigma, Berlin.
- Stimman: H., 1991, *Groß-siedlungen, Groß-Städte*, Grünstift – Beilage 9 – Forum., Stiftung Naturschutz Berlin, Berlin Juli 1991.
- Turkington R., van Kempen R., Wassenberg F., 2004, *High-rise housing in Europe. Current trends and future prospects*. OTB Reserch Institut for Housing, Urban and Mobility Studies, Delft University of Technology, DUP Science, Delft.
- Ziobrowski Z. (red.), 1998, *Bariery modernizacji i rozwoju miast – identyfikacja i pokonywanie*, Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, IGPIK, Odd. w Krakowie, Karków.
- Źródła internetowe:
- Billert A.: *Stadterneuerungsprobleme in Polen als Folge fehlender Marktstrukturen im Wohnungswesen und ungenugendem Planungsrecht – Praxisbericht und Ausblick* www.schrumpfende-stadt.de 08.11.2004

12. STRATEGIE ZARZĄDZANIA OBSZARAMI ŚRÓDMIEJSKIMI – KWESTIA PRZESTRZENI HANDLU

Współczesna ewolucja metod handlu, zwłaszcza jego relokacja związana z rozwojem motoryzacji oraz zmiana charakteru funkcjonowania obiektów sprzedaży, rzuciła wyzwanie obszarom śródmiejskim miast w rozwiniętych krajach zachodnich. Formą reakcji było opracowanie metod związanych z zarządzaniem miejscem, aktywizacją lokalnych przedsiębiorców i społeczności oraz wykorzystaniem ich wiedzy, zasobów organizacyjnych i finansowych. Nowe podejście stanowiło zmianę paradygmatu funkcjonowania miasta na rzecz interwencji oddolnych, dostosowanych do lokalnych warunków inicjatyw.

Spojrzenie na zarządzanie obszarami śródmiejskimi potwierdza interdyscyplinarny charakter takiego działania, leżącego u podstaw ich sukcesu. Wiąże się on z efektywną koordynacją marketingu, strategii estetyzacji miejsca, zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa, realizowanych i finansowanych przez różnych lokalnych partnerów. Praktyki wzorowane na TCM (ang. *Town Centre Management* – zarządzanie obszarami śródmiejskimi) w zakresie interwencji coraz częściej wykraczają poza kwestie związane z kształtowaniem handlu, stając się mechanizmem usprawniającym działanie innych aspektów miejskich – kulturalnych, socjalnych lub związanych ze śródmiejskim środowiskiem zamieszkania.

12.1. GENEZA PROBLEMU – EWOLUCJA FORM HANDLU ORAZ TCM JAKO STRATEGIA REWITALIZACYJNA

Przyczyn powodujących konieczność sięgnięcia po nowe rozwiązania w zakresie zarządzania śródmieściami należy poszukiwać w rozwoju modeli organizacji handlu. Powojenna ewolucja zapoczątkowana w Stanach Zjednoczonych sprawiła, że tradycyjne przestrzenie miejskie służące temu celowi – śródmiejskie ulice – zostały wyparte przez jego nowsze formy: podmiejski supermarket lub galerie handlowe. Rozwój motoryzacji, sieci dróg oraz migracja mieszkańców miast na przedmieścia sprawiły, że centra miast przestały mieć znaczenie jako potencjalna lokalizacja dla handlu. Strefa podmiejska w lepszy sposób zaspokajała wymagania przestrzenne związane z nową formułą – koniecznością zapewnienia dużego parkingu oraz sprostania rosnącym rozmiarom obiektów. Nowy model – *mall* lub centrum handlowe – zastąpił śródmiejską ulicę handlową wewnętrznym ciągiem pieszym. Galeria handlowa, oprócz sklepów i butików, oferowała także szereg innych usług tradycyjnie zapewnianych przez przestrzenie śródmiejskie – oddziały banków, drobne usługi, apteki. Co ostatecznie zagwarantowało szeroki sukces nowych form handlu, to łatwość, z jaką można było powielać prototypowe modele w dowolnym kontekście przestrzennym, wysoka pewność zwrotu na-

kładów ułatwiająca planowanie finansowe oraz wypracowanie, dzięki standaryzacji, procedur związanych z projektowaniem i realizacją inwestycji.

Pierwotnie zarządzanie śródmiejskimi obszarami w oparciu o oddolne inicjatywy narodziło się jako oddolna reakcja indywidualnych kupców na rosnącą konkurencję ze strony nowych form handlu (Wells, 1991). Pierwsze propozycje utworzenia specjalnych stref handlowych sięgają lat 60. w Nowym Jorku, tam też wdrożono mechanizmy prawne (1981/1982, BID – *Business Improvement District* w stanie Nowy Jork) sankcjonujące funkcjonowanie mechanizmów zarządzania centrum. W tym samym okresie szersze koncepcje związane z zarządzaniem centrum miasta w kontekście procesów rewitalizacyjnych śródmieść pojawiły się w Wielkiej Brytanii. Obecnie funkcjonują one w większości krajów rozwiniętych – Niemczech, Francji, Hiszpanii, Włoszech, Szwecji (Coca-Stefaniak, 2008). W Polsce najbardziej zaawansowanymi miastami stosującymi działania typu TCM są Toruń, Łódź i Bełchatów.

12.2. STRATEGIE ZARZĄDZANIA ŚRÓDMIEŚCIEM

12.2.1. Cele oraz mechanizmy organizacyjne

Największa brytyjska organizacja – Association of Town Centre Management (ATCM) – definiuje pojęcie zarządzania obszarem śródmiejskim jako „skoordynowaną, proaktywną inicjatywę tak zaprojektowaną, aby śródmieścia (...) stały się pożądanymi oraz atrakcyjnymi miejscami. W prawie każdym przypadku inicjatywa jest formą partnerstwa publiczno-prywatnego, skupiającą szerokie spektrum interesów”. Ta ogólna definicja dobrze ilustruje otwarty charakter procesów zarządzania związanych z handlem oraz ich główny cel: **poprawa bezpieczeństwa, atrakcyjności oraz konkurencyjności śródmieść jako przestrzeni handlowej**. Pod względem komercyjnym oznacza to możliwość zapewnienia różnorodnej oferty handlowej odpowiadającej randze ośrodka jak i zachowanie długoterminowego, samopodtrzymującego się funkcjonowania centrum. Strategie zarządzania przyjmowały różne formy organizacyjne i instytucjonalne, zależnie od krajów oraz lokalnego kontekstu, w jakim powstawały. Najbardziej znane, pierwsze modele, to wspomniany wcześniej brytyjski *Town Centre Management* (TCM) i jego amerykański odpowiednik – *Business Improvement District* (BID).

W modelu brytyjskim celem, dla którego realizuje się programy TCM, jest zwiększenie konkurencyjności obszaru śródmiejskiego – interwencje związane z handlem są jedynie elementem większej strategii rewitalizacji śródmieść (Lloyd, 2003). Brytyjskie rozwiązania bazują także na silnej interwencji samorządowej – TCM jest umocowane prawnie w rządowych i lokalnych strategiach planistycznych. Władze miejskie są stroną inicjującą proces oraz przewodzącą mu do czasu przejścia obowiązków przez partnerstwa publiczno-prywatne lub stronę prywatną. Ważną rolę pełni w nich osoba menedżera centrum.

Model BID, omówiony szczegółowo poniżej, jest formą partnerstwa publiczno-prywatnego bazującego na koncepcji zrzeczenia kupieckiego, posiadającego od początku osobowość prawną, zarząd, prezesa i statut. Model jest najsilniej rozpowszechniony w Stanach Zjednoczonych. Bazuje on na formie obligatoryjnego samoopodatkowania pozwalającego na sfinansowanie interwencji związanych z ulepszeniem przestrzeni

śródmiejskiej, czy zwiększeniem konkurencyjności handlu. Charakter BID jest utylitarny, a jego cele są definiowane w węższy sposób niż w przypadku TCM. Tym niemniej wiele z europejskich strategii TCM może wykorzystywać modele zbliżone do BID, jeśli pozwalają na uwarunkowania prawne¹.

W sformalizowanych modelach procesem zarządza organizacja pełniąca funkcje menedżera procesu – spółka celowa, agencja samorządowa lub koordynator zarządzający dzielnicą handlową, o określonych statucie prawach oraz zadaniach. Może to być organizacja publiczna bądź prywatna. Formalizacja często wiąże się z uregulowaniem kwestii finansowania oraz zdyscyplinowaniem akcjonariuszy. Sformalizowane modele mogą pod względem zarządzania przypominać centra handlowe stosując selekcję najemców i budując odpowiedni profil dzielnicy. Tak działają np. Howard de Walden Estate lub Shaftesbury Estate w Londynie, gdzie większość nieruchomości w dzielnicy znajduje się w rękach jednego, prywatnego właściciela wynajmującego przestrzeń handlowe. Tego typu model organizacyjny jest dość silnie podporządkowany priorytetom rynku nieruchomości (Zanderighi, 2004).

Alternatywą są nieformalne rozwiązania oparte o oddolną współpracę opierającą się o koalicję niezależnych interesariuszy, właścicieli i najemców działających na rzecz poprawy konkurencyjności lokalnego handlu w ramach stowarzyszenia. Układ partnerski może być pierwszym krokiem poprzedzającym późniejszą formalizację organizacji. Jednym z przykładów może być inicjatywa „CessenailCentro”, wprowadzona w miasteczku Cessena we Włoszech. Inicjatywa jest wspólnym działaniem lokalnych przedsiębiorców, dwóch największych krajowych zrzeszeń kupieckich ConfCommercio i Confesercenti oraz władz miejskich. Konsekwencją braku formalizacji lub odpowiednich instrumentów prawnych może być problem z tzw. *freeriders* („gapowiczami”) – najemcami, którzy nie wspierają działań związanych z poprawą dzielnicy (głównie poprzez kontrybucje finansowe), a korzystają z jego pozytywnych efektów. „CessenailCentro” jest finansowana ze składek członków jedynie w 30%, pozostała część budżetu obciąża lokalny samorząd oraz lokalną Izbę Handlu, z drugiej strony, to rozwiązanie pozwala na elastyczniejsze korzystanie z jego środków niż w przypadku takich modeli jak BID. Dlatego też cechą nieformalnych modeli jest ich otwarty charakter łączący różne strategie zarówno komercyjne, jak i społeczne czy kulturalne. Władze miasta mogą pełnić rolę sprawczą w organizacji i negocjowaniu nieformalnych partnerstw na rzecz poprawy śródmieść (Coca-Stefaniak, 2009, Zanderighi, 2004).

12.2.2. *Business Improvement District* jako model organizacyjny

Mechanizm *Business Improvement District* lub jego odmiany jest jednym z popularniejszych rozwiązań organizacyjnych stosowanych w strategiach zarządzania śródmieściem. Opiera się o formę samoopodatkowania wszystkich nieruchomości znajdujących się w granicach

¹ W USA, Wielkiej Brytanii, Niemczech i Irlandii mechanizm działania BID jest regulowany odrębnymi przepisami. Przykładem mogą być przepisy stanowe w Nowym Jorku regulujące zakładanie tzw. District Management Associations; angielski Part 4, Local Government Act z 2004 roku wraz z rozporządzeniem wykonawczym Statutory Instrument No. 2443 – Business Improvement Districts Regulations lub niemieckie Gesetz zur Stärkung von Einzelhandels und Dienstleistungszentren (GSED) – prawo wprowadzone przez Hamburg (Kreutz, 2007).

BID. W amerykańskich modelach lokalny podatek jest pobierany przez władze samorządowe od właścicieli nieruchomości jako forma dodatkowej opłaty, a następnie przekazywany lokalnemu zrzeszeniu zarządzającemu dzielnicą, rozdysponowującemu uzyskane fundusze na realizację zadań określonych statutem. Wysokość opodatkowania zależy od kombinacji wartości nieruchomości partycypujących w inicjatywie, formuły wybranej przez organizację zakładającą BID oraz szacunkowych kosztów operacyjnych.

Zrzeszenie zarządzające BID jest oddolnym partnerstwem złożonym z lokalnych przedstawicieli właścicieli, najemców i mieszkańców. Formalną reprezentacją tych interesariuszy jest zarząd dzielnicy obsadzony przez ich przedstawicieli. BID są kierowane przez dyrektora. Taka formuła gwarantuje nie tylko lokalną kontrolę nad działaniami, ale także wiąże się z demokratycznymi procedurami powoływania takiej formy zarządu dzielnicy. W USA i Anglii BID zakładają władze miejskie, jednak decyzja wymaga uzyskania większościowego poparcia lokalnych właścicieli wyrażonego w drodze referendum.

12.2.3. Zadania realizowane w ramach strategii zarządzania

Istnieje kilka ogólnych typów zadań prowadzących do osiągnięcia celu, jakim jest zwiększenie atrakcyjności oraz konkurencyjności śródmiejskiego handlu. Nie istnieje jeden wzorcowy przykład strategii zarządzania śródmieściem, gdyż najlepsze rozwiązania z reguły są mocno dostosowane do lokalnych uwarunkowań, potrzeb oraz możliwości realizacji przez partycypujących partnerów. Podsumowując przykłady istniejących strategii zarządzania można wyróżnić następujące grupy zadań²:

- Zarządzanie współpracą między partnerami, budowanie potencjału organizacyjnego interesariuszy partycypujących w podejmowanych inicjatywach, reprezentowanie interesów właścicieli w kontaktach z zewnętrznymi partnerami.
- Zadania związane z rozwojem ekonomicznym – ocena potencjału rynku, konkurencji, budowanie profilu handlowego centrum, tworzenie strategii biznesowej.
 - Marketing – branding, marketing bezpośredni, sponsoring.
 - Interwencje przestrzenne – inwestycje i remonty, standardy jakościowe.
 - Utrzymanie porządku oraz zapewnienie bezpieczeństwa.
 - Wsparcie działań społecznych i kulturalnych.
 - Zadania administracyjne, budżetowe.

Warto dodać, że część z zadań związanych z realizacją powyższej strategii pokrywa się z realizowanymi przez samorząd lokalny (np. oczyszczanie ulic, wprowadzenie zieleni lub ochrona). Wprowadzenie ich jako elementy strategii zarządzania ma na celu poprawę jakości tych usług poprzez realizację dodatkowych działań na własny koszt, wsparcie władz lokalnych w ich realizacji lub reorganizacja w oparciu o działania kupców bądź grup lokalnych. W przypadku BID koszt dodatkowych usług pokrywają zrzeszeni właściciele.

² Na podstawie zadań realizowanych przez typowy BID, źródła: Mitchell (2008), materiały New York Small Business Services.

12.2.4. Zarządzanie współpracą między partnerami

Większość strategii zarządzania śródmieściem jest formą działania partnerskiego, bardziej niż zaawansowanych działań opartych o formalne zrzeszenia lokalnych właścicieli lub spółek celowych powoływanych w celu zarządzania centrum. Stworzenie wspólnej platformy dla wymiany informacji dla właścicieli i najemców, inwentaryzacja zasobów centrum, powołanie zarządu organizacji albo menedżera jest najczęściej pierwszym krokiem w kształtowaniu efektywnych strategii zarządzania. Ustanowienie tych mechanizmów jest także ważne w kontekście samoopodatkowania oraz związanych z tym kwestii decydowania jak fundusze mają być spożytkowane. W przypadku BID większość poważniejszych decyzji jest głosowana przez rady nadzorcze. Istotnym narzędziem pozwalającym na planowanie przedsięwzięć są sondaże konsumenckie (Hoyt, 2007).

Współpraca nie oznacza jedynie koordynowania decyzji, ale także wsparcie merytoryczne dla poszczególnych uczestników procesu w ramach lokalnych programów samopomocy, działających na podobnej zasadzie jak zrzeszenia kupieckie. Organizują one szkolenia oraz doradztwo biznesowe dla kupców, tworzą inkubatory oraz wsparcie merytoryczne (*mentoring*) dla początkujących przedsiębiorców (np. Lower East Side BID), współpracują z pośrednikami nieruchomości ułatwiając wynajem powierzchni handlowych (np. Danbury Connecticut Special Services District) lub pośredniczą między interesariuszami a miejskimi instytucjami wsparcia biznesu, pomagając np. w zdobyciu grantów dla nowych przedsiębiorców (np. Downtown Billings Partnership, Montana). Oprócz wymienionych amerykańskich przykładów podobne działania są stosowane przez większość europejskich strategii z zakresu TCM.

12.2.5. Zarządzanie i rozwój handlu oraz wsparcie rozwoju ekonomicznego

Elementem strategii zarządzania śródmieściem mogą być działania związane ze wzmocnieniem oferty handlowej lub lokalizacją nowych przedsiębiorstw na jego terenie. Największą możliwość interwencji posiadają formy zarządzania wprowadzane przez właścicieli dużych terenów miejskich. W taki sposób funkcjonują np. Shrewsbury Estate lub Howard de Walden Estate w Londynie – gdzie właściciel decyduje o tym, kto będzie najemcą lokali handlowych. Przykładem jest wybór preferowanych najemców oferujących produkty bądź usługi wyższej klasy, kosztem przedstawicieli dużych sieci oferujących produkty masowe, oddziałów sieci banków czy przedstawicielstw operatorów telefonii komórkowej.

W przypadku działań opartych o brytyjskie modele TCM, gdzie stroną i udziałowcem często jest miasto, menedżer procesu może pośredniczyć we współpracy między kupcami a innymi miejskimi organizacjami wsparcia handlu. Dzięki zaangażowaniu władz jest możliwe wykorzystanie dodatkowych instrumentów budżetowych, takich jak np. granty dla przedsiębiorców, finansowane przez budżety gminne lub państwowe szkolenia biznesowe bądź np. programy związane z ulgami podatkowymi. Działania menedżera centrum mogą także pomóc w efektywniejszej alokacji inwestycji miejskich. Dlatego też wiele ze strategii ożywienia handlu realizowanych w ramach TCM może funkcjonować w ramach lokalnych programów rewitalizacji.

Dla modeli komercyjnych, w których dominuje strona prywatna, jak np. amerykańskie BID, zdecydowana większość działań koncentruje się na wsparciu funkcjonowania istniejących biznesów, marketingu oraz poprawy jakości przestrzennej. Badania ankietowe realizowane w USA w 1999 roku wskazały, że spośród 264 amerykańskich BID jedynie jedna czwarta prowadziła aktywnie działalność wspierającą rozwój ekonomiczny dzielnicy objętej interwencją. Komentatorzy wskazują na ograniczone kompetencje oraz zasoby większości z inicjatyw prywatnych niepozwalające na zaoferowanie poważniejszych ofert wsparcia finansowego lub ekonomicznego. Amerykańskie BID nie są w stanie zaoferować takich instrumentów jak ulgi podatkowe, strefy ekonomiczne czy np. pożyczki gwarantowane wzrostem podatku od nieruchomości (*tax increment financing*). Często mają ograniczone zasoby nie pozwalające na tworzenie zasobów kapitału startowego (*venture capital pool*) czy zaoferowanie gwarancji kredytowych dla nowych przedsiębiorców. Są formą samorządu kupieckiego, a nie organem władającym nieruchomościami, mogącym efektywnie działać jako partner w dyskusjach biznesowych z ewentualnym najemcą lub przedsiębiorcą (Mitchell, 2008).

12.2.6. Marketing i animacja przestrzeni

Miejski marketing jest jednym z głównych zadań realizowanych w ramach strategii zarządzania śródmiejskimi przestrzeniami handlu, gdyż wiąże się z budowaniem pozytywnego wizerunku miejsca dla potencjalnych kupujących. Dużą szansą dla śródmiejskich obszarów handlowych jest wykorzystanie dziedzictwa kulturowego jako atutu marketingowego. Tak funkcjonuje krajowy program „Główna Ulica” („Main Street”©) realizowany przez amerykański The National Trust for Historic Preservation jako program wdrażany w wielu miastach amerykańskich czy koncepcje związane z kwartałami kultury (Temple Bar w Dublinie). Organizacje zarządzające mogą organizować imprezy promujące lub upowszechniające historię miejsca. Odwołanie się do historii oraz świadome kształtowanie „produktów kulturowych” ma wzmocnić pozakomercyjne walory miejsca, w efekcie zachęcając do odwiedzin turystów czy kupujących.

Analiza amerykańskich programów BID wskazuje, że większość z nich (80% z ankietowanych BID w 1999 roku) stosuje formy marketingu konsumenckiego. Działania przyjmują formę brandingów – budowania marki poprzez tworzenie logo czy sloganów reklamowych, sprzedaży gadżetów lub tematycznych interwencji przestrzennych (bannery lub flagi z logo dzielnicy, instalacje przestrzenne, rzeźby itd.). Działania brandingowe obejmują także mundurowanie służb porządkowych czy fundowanie działalności tzw. ambasadorów dzielnicy zajmujących się witaniem odwiedzających oraz udzielaniem informacji o lokalnych atrakcjach. Praktyki marketingowe obejmują przygotowanie materiałów informacyjnych o dostępnych sklepach, restauracjach, hotelach czy usługach oraz różne formy marketingu bezpośredniego: reklamy, wprowadzaniem systemów upustów i promocji dla zrzeszonych w ramach dzielnicy przedsiębiorstw.

Organizacje kupieckie angażują się także w bardziej zaawansowane działania związane z animacją przestrzeni. Jednym z najbardziej charakterystycznych rozwiązań jest organizowanie otwartych targów ulicznych, np. farmers market pozwalającego na kupienie świeżych

warzyw i owoców lub bardziej specjalistyczne przykłady (Designer's Mart w Dublinie, gdzie sprzedawane są ubrania autorstwa młodych projektantów). Inną formą interwencji jest wspieranie działań artystycznych, imprez kulturalnych lub społecznych. Dubliński TASCQ (Traders in the Area Supporting the Cultural Quarter Ltd.) finansuje z własnych funduszy działalność artystyczną w ramach funkcjonowania „kwartału kultury”, przyczyniając się do budowania marki dzielnicy. Wszystkie te działania mają wywołać dwa efekty – przyciągnąć odwiedzających oraz budować pozytywny wizerunek miejsca.

Stosowanie marketingu według analityków ilustruje jednak jak mocno jego skuteczność jest zależna od kondycji dzielnicy. Najbardziej wyszukane strategie reklamowe nie pokonają trudności wywołanych przez słabą jakość oferty handlowej bądź problemy strukturalne (brak parkingów, zła jakość przestrzeni publicznych). Oczekiwania związane z działaniami marketingowymi (takie jak np. wsparcie promocji dziedzictwa kulturowego, sponsorowane imprezy kulturalne czy społeczne) mogą także nie przynieść oczekiwanych rezultatów komercyjnych ze względu na bogaty charakter ról i zadań społecznych pełnionych przez przestrzeń publiczną (Mitchell, 2008).

12.2.7. Interwencje przestrzenne oraz kontrola jakości przestrzeni

Działania związane z interwencjami przestrzennymi są jednymi z istotniejszych, gdyż wiążą się z kształtowaniem wizerunku dzielnicy handlowej. Zasięg tych interwencji sięga od działań związanych z estetyzacją (umieszczeniem zieleni, wykonaniem dekoracji ulicznych) do wykonywania poważniejszych zadań, takich jak dofinansowanie lub wykonanie remontów nieruchomości, remontów witryn sklepowych lub fundowanie wyposażenia ulic. Poważniejsze interwencje, z reguły realizowane przez władze samorządowe, wiążą się z przekształcaniami ulic i przestrzeni publicznych. Decydującym czynnikiem związanym z inwestycjami jest struktura własności oraz podział kompetencji związany z realizacją zadań.

W przypadku Marylebone High Street – historycznej ulicy handlowej w Londynie – nieruchomości były sukcesywnie wykupowane przez strategicznego inwestora, właściciela i zarządzającego Howard de Walden Estate. Dzięki bogatemu portfolio nieruchomości, możliwe stały się kluczowe interwencje związane np. z dostosowaniem istniejących lokali handlowych do potrzeb współczesnych najemców (m.in. poprzez zwiększenie ich rozmiarów, łączenie lokali czy zwiększenie wysokości pomieszczeń itp.).

Inną formą interwencji są działania związane z zagospodarowaniem przestrzeni ulic lub placów. Przykładem mogą być interwencje finansowane z budżetów amerykańskich BID, takie jak lokalizacja zindywidualizowanego umeblowania ulicy czy różnego rodzaju sezonowych dekoracji ulicznych. Prywatne zrzeszenia mogą także współpracować z władzami miejskimi w sprawie projektów zagospodarowania przestrzeni ulicznej. Przykładem takiej inicjatywy było np. opracowanie przez nowojorską Flatiron/23rd Street Partnership – projektu Flatiron Streetscape Masterplan pełniącego rolę wewnętrznego dokumentu koordynującego działania inwestycyjne oraz wygląd chodników i frontów sklepowych. Kontrola jakości małej architektury czy wyglądu sklepów jest także powszechną praktyką w przypadku historycznych obszarów śródmiejskich. Jedną z głównych ulic handlowych w Dublinie, Grafton Street, jest

objęta strefą ochrony konserwatorskiej pozwalającej urzędnikom na ścisłą kontrolę nowo powstającej architektury.

Rzadkimi przykładami jest współpraca przy planowaniu i wykonaniu większych miejskich inwestycji, takich jak np. zagospodarowanie i utrzymanie przestrzeni publicznych. Przykładem jest współpraca jednej z zamożniejszych nowojorskich dzielnic wsparcia biznesu – 34th Street BID z zarządcą Bryant Park czy wspomniana wcześniej Flatiron/23rd Street Partnership starająca się o przejęcie od władz miejskich kontroli nad przyległym do dzielnicy Flatiron Plaża.

12.2.8. Utrzymanie porządku oraz ochrona

Działania związane z utrzymaniem czystości na ulicach (usuwaniem śmieci i odpadków), usuwaniem śladów wandalizmu czy wsparciem działań miejskich służb sanitarnych to przykłady zadań, na których koncentrowały się wysiłki amerykańskich BID. W wielu przypadkach jest to główny priorytet, którego realizacja pochłania sporą część funduszy (do 450 tys. dolarów rocznie w przypadku miasta Charlotte w stanie South Carolina) oraz wiąże się z finansowaniem zakupu specjalistycznego sprzętu oraz zatrudnieniem dodatkowego personelu. Organizacja kupiecka TASCQ, zarządzająca śródmiejską dzielnicą kultury Temple Bar w Dublinie, dofinansowała działania związane ze sprzątnięciem jej ulic oraz kampanii społecznej informującej o zasadach zachowania Play Nice. Decyzja była reakcją na opublikowanie w 1998 roku wyników badań wyliczających straty finansowe (rzędu 57 mln funtów rocznie) wywołane utratą klientów zniechęconych do ponownego korzystania z oferty dzielnicy złymi wrażeniami wywołanymi pobytem³.

Kontrola wiąże się także z prowadzeniem działań porządkowych lub działań lokalnej policji, choć jest to głównie specyfika amerykańskich modeli. Prywatna ochrona zatrudniana przez BID pełni często dwie funkcje – jako źródło informacji dla odwiedzających oraz wspomaganie utrzymania porządku i zapobieganie przestępczości. Należy jednak pamiętać, że polem działania tych służb jest przestrzeń publiczna – ulice i place. Najczęściej kupcy wraz z zatrudnionymi ochroniarzami działają jak ochotnicza „straż sąsiedzka” utrzymując patrole uliczne oraz informując policję o drobnych wykroczeniach, takich jak przypadki ulicznej prostytucji, zaśmiecania, wandalizmu, żebractwa, agresywnego zachowania i pijaństwa w miejscu publicznym czy nielegalna uliczna sprzedaż. Działalność związana z bezpieczeństwem może wiązać się też z instalacją systemów monitoringu lub dodatkowego oświetlenia (Mitchell, 2008).

Prywatna ochrona nie ma uprawnień publicznych służb bezpieczeństwa, jednak może istnieć ścisła współpraca między BID a policją jak w przypadku Philadelphia City Centre District, gdzie prywatni pracownicy ochrony codziennie odbywają wspólne odprawy oraz razem planują działania z ulicznymi patrolami policji. Działania służb zatrudnianych przez BID nie musi ograniczać się jedynie do kontroli, ale także prewencji; służby porządkowe Anchorage pomagają w znalezieniu noclegowni bezdomnym mieszkającym na ulicach (Mitchell, 2008). Zaangażowanie ochrony w realizację zadań instytucji publicznych budzi wiele

³ Tourist survey leads Temple Bar to slam doors on stag parties' – Irish Times, 11.11.1998.

dyskusji – jedną z nich jest ryzyko zacierania się granicy między zadaniami a kompetencjami prywatnej ochrony i publicznej służby policyjnej. Z drugiej strony, obecność ochrony wpływa na zmniejszenie przestępczości, co potwierdzały wyniki badań prowadzonych na terenach BID w Filadelfii (Hoyt, 2004).

12.2.9. Działalność kulturalna i społeczna w ramach TCM

Przedstawiona powyżej charakterystyka działań wspierających działalność komercyjną, w szczególności kwestie dbałości o wygląd czy dobór „odpowiednich” użytkowników ulic, budzi poważniejsze pytania o charakter działalności BID oraz równoważenie priorytetów związanych z funkcjonowaniem śródmieścia. Krytyki brytyjskich strategii zarządzania śródmieściami, opartych o partnerstwa publiczno-prywatne, wskazuje np. na nadmierne podporządkowanie działań priorytetom komercyjnym (Reeve, 2004). W pewien sposób jest to konsekwencja wyboru drogi zarządzania miastem w oparciu o komercjalizację, samoorganizację lokalnych przedsiębiorców czy prywatyzację części z zadań publicznych. Działalność charytatywna realizowana przez kupców może być dodatkowym elementem prywatnych strategii TCM, nigdy jednak nie będzie ich dominującym wątkiem.

Konieczność poszukiwania alternatyw dla komercjalizacji dobrze ilustruje przykład Torunia oraz struktury społecznej mieszkańców Starówki, objętej programem TCM – 30% żyje na granicy minimum socjalnego. Biorąc pod uwagę potencjalny społeczny koszt działań opartych o gentryfikację⁴, władze rozpatrywały odmienny sposób wzmacniania pozycji śródmieścia. Prowadzony przez władze miejskie toruński program TCM reprezentuje sposób działań, według którego ważnym priorytetem jest jakość przestrzeni publicznych, wykorzystanie potencjału dziedzictwa kulturowego oraz poprawa stanu społecznego mieszkańców. Organizacja sponsoruje działania związane z interwencjami architektonicznymi, budowaniem produktu turystycznego, programami społecznymi oraz działalnością kulturalną. TCM w takim wydaniu wspiera miejskie programy rewitalizacyjne.

Alternatywną odmianą strategii zarządzania śródmieściami są działania stosowane przez władze brytyjskiego miasta Ludlow. Mechanizmy zarządzania miastem zostały wykorzystane w celu realizacji pilotażowego programu Agora TCM związanego z wzmocnieniem roli przestrzeni publicznych, lokalnej tożsamości i identyfikacji oraz zwiększeniem zaangażowania mieszkańców w procesy decyzyjne. Ludlow stało się pierwszym brytyjskim miastem, które w 2003 roku uzyskało akredytację *Cittáslow*⁵ (Knox, 2005). Program organizowany przez Association of Town Centre Management i Manchester Metropolitan University Business School zakłada, że działania te są zorganizowane w oparciu o idee społecznej przedsiębiorczości oraz samodzielne interwencje partnerów. Komitet zarządzający zrzesza władze samorzą-

⁴ Gentryfikacja (od ang. *gentry* – szlachta) jest procesem przekształceń uboższych dzielnic miasta, w którym wartość nieruchomości oraz ceny usług rosną pod wpływem napływu bogatszych mieszkańców. Proces powoduje wypieranie rdzennych mieszkańców, nie mogących sprostać rosnącym wymaganiom finansowym związanym z zamieszkiwaniem w dzielnicy.

⁵ Jest to ruch zrzeszający miasta poniżej 50 tys. mieszkańców promujący ekologiczne i prospołeczne formy samorządności, więcej na www.cittaslow.net

dowe rewitalizacji, lokalną izbę handlową, organizacje kościelne, ekologiczne i społeczne oraz mieszkańców, delegując zadania takie jak organizacja imprez, utrzymanie porządku. Głównymi korzyściami programu nie są korzyści finansowe, ale wzmocnienie jakości życia, żywotności centrum, pobudzanie oddolnych inicjatyw oraz potencjału społecznego (Coca, Stefaniak, 2008).

12.3. PODSUMOWANIE

Patrząc na strategię zarządzania w kontekście miejskim należy pamiętać o szerokim spektrum zagadnień będących celem ich działań. Przedstawione inicjatywy zawsze wiążą się z koniecznością realizacji zadań wykraczających poza standardowe spektrum związane z działalnością komercyjną dotycząc takich zagadnień jak dziedzictwo kulturowe, jakość przestrzeni publicznych czy bezpieczeństwo. Dlatego też celów strategii wzmocnienia handlu nie należy jedynie interpretować wąsko, przez pryzmat ich doraźnych efektów komercyjnych: zwiększenia konkurencyjności i rentowności biznesu. Dobrze wykorzystane strategie zarządzania miejscem mogą być jednym ze środków prowadzących do rewitalizacji przestrzeni miejskiej. Drugim atutem strategii zarządzania w kontekście handlu jest ich potencjał wykorzystujący lokalne zasoby organizacyjne i społeczne. Najlepsze udane strategie TCM czy BID są realizowane w oparciu o działania oddolne (ang. *grassroot*) lub przy dużym zaangażowaniu samorządów przedsiębiorców bądź spółdzielczości społecznej.

Ostatecznie miejscowy wymiar działań determinuje także charakter strategii handlowych – najlepsze rozwiązania zarządzania wywodzą się z dobrej znajomości lokalnych warunków mogących stanowić podstawę działań budujących konkurencyjność miejsca.

BIBLIOGRAFIA

- Coca-Stefaniak A., Parker C., Quin S., Rinaldi R., Byrom J., 2009, *Town centre management models: A European perspective*, „Cities”, 26 (), s. 74–80.
- Hoyt L. Gopal Agge D., 2007, *The Business Improvement District Model: A Balanced Review of Contemporary Debates*, „Geography Compass”, 1/4 (2007), s. 946–958.
- Hoyt L., 2004, *Collecting Private Funds for Safer Public Spaces. An Empirical Examination of the Business Improvement District Concept*, „Environment and Planning B: Planning and Design”, 31(3), s. 367–380.
- Knox P. I., 2005, *Creating ordinary places: slow cities in a fast world*. „Journal of Urban Design”, 10(1), s. 1–11.
- Kreutz S., 2009, *The Model of Neighbourhood Improvement Districts in Hamburg New strategies for private sector involvement in area development*, publikacja konferencyjna, EURA, Glasgow 2007 „Vital City”.
- McGill R., 1998, *Urban Management in Developing Countries*, „Cities”, 15(6), s. 463–471.
- Mitchell J., 2008, *Business Improvement Districts and the Shape of American Cities*, Nowy Jork: State University New York Press.
- Reeve A., 2004, *Town Centre Management: developing a research agenda in an emerging field*. „Urban Design International”, 9 (3), s. 133–150
- Warnaby G., Alexander A., Medway D., 1998, *Town centre management in the UK: a review, synthesis and research agenda*, „International Review of Retail, Distribution and Consumer Research”, 8(1), s. 15–31

Zanderighi L., 2004, *Commercio Urbano – e Nuovi Strumenti di Governance*, „Il Sole 24 Ore”, Milano.

Źródła internetowe

ATCM, *What is town centre management?*, <http://www.atcm.org/about/what-is-tcm.php>

New York City Small Business Services, *Starting a Business Improvement District – a step by step guide*,
<http://www.nyc.gov/smallbiz>, pobrane: 14 kwietnia 2010

13. PLANOWANIE STRATEGICZNE W GMINACH

Rosnąca niepewność, szybkość zmian i wielość czynników wpływających na nie uzasadniają podejście strategiczne do zarządzania rozwojem, czyli aktywne i elastyczne względem zmieniającej się rzeczywistości. Podejście to, stosowane w biznesie w USA, rozprzestrzeniło się na inne kontynenty i sfery, w tym jednostki terytorialne, adaptując metody, nieraz zbyt bezkrytycznie. W Polsce strategie obowiązkowo sporządza się dla kraju i województw. Sporządziło też je wiele gmin i powiatów, a niektóre gminy – łącznie z podstawowym dokumentem planowania przestrzennego dla całej gminy – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (studium uikzp). W gospodarce przestrzennej są dodatkowe argumenty za podejściem strategicznym: duża kapitałochłonność majątku i inwestycji, trwałość skutków zmian, bezwładność struktur przestrzennych, duża wartość i wrażliwość na zakłócenia środowiska przyrodniczego i kulturowego. Cechy te wymagają działań umiejętnych, skoordynowanych, wielopodmiotowych, najlepiej opartych na strategii.

13.1. POJĘCIE I CECHY STRATEGII, PLANU I PLANOWANIA STRATEGICZNEGO

Słowo „strategia” oznaczające pierwotnie teorię i praktykę przygotowania i prowadzenia wielkich kampanii wojennych (Kopaliński, 1994) rozszerzyło znaczenie na „przemysłany plan działań prowadzących do osiągnięcia jakiegoś istotnego celu, zwykle dość odległego, często w dziedzinie polityki, zarządzania lub ekonomii” (Inny, 2000). Definicji strategii jest więcej. Modyfikując definicję Penca (1994), można uznać, że strategia to generalna koncepcja systemowego, długofalowego działania¹ jej podmiotu wobec innych podmiotów i zmiennego otoczenia, oparta na uznanych wartościach, specyficzna dla danej sytuacji, obejmująca formułowanie i modyfikowanie celów oraz ogólnych sposobów ich osiągania bazujących na wewnętrznych siłach i odpowiadająca na zewnętrzne szanse i zagrożenia. Systemowość oznacza tu m.in. uwzględnianie współzależności celów oraz spójność celów i działań (Sołtys, 2008).

Rozróżniane bywają strategie:

- reaktywna – intuicyjny, lecz wykazujący pewne prawidłowości tryb zachowań wobec wyzwań stawianych przez zmieniające się okoliczności (Stoner, Wankel, 1992);
- rozmyślna – przygotowana w procesie planistycznym.

¹ Dlatego nie jest poprawne sformułowanie „strategia rozwoju gminy”, choć często używane. Poprawnie byłoby np. „strategia wspomagania” lub „równoważenia rozwoju gminy”, „strategia zarządzania rozwojem gminy”.

W sferze publicznej, w tym w gminach, strategia z reguły jest rozmyślna. Aby ją uchwalić, musi mieć formę dokumentu, planu. „Plan strategiczny” to zamierzony sposób działania – takiego, jak w definicji strategii. Utożsamiany jest nieraz ze strategią, choć według Klasika (1993) tym różni się od niej, że prócz treści decyzyjnych zawiera treści opisowe i diagnostyczne uzasadniające strategię. „Planowanie strategiczne” to proces formułowania i modyfikacji strategii.

Podmiotem strategii w gminie jest jej społeczność reprezentowana przez demokratycznie wybraną władzę. Pełni ona rolę podmiotu sterującego, lecz tylko pewnym wycinkiem rzeczywistości steruje bezpośrednio. Dominuje sterowanie pośrednie poprzez oddziaływania na inne podmioty, zwane politykami (w określonych dziedzinach). Ich skuteczność zwiększa oparcie o strategię, zaplanowaną najlepiej wspólnie z podmiotami mogącymi wspomóc realizację polityk. Istotna jest rola podmiotów zarządzających ważnymi zasobami przestrzeni (np. terenami kolejowymi, przybrzeżnymi, parkiem krajobrazowym).

Plan strategiczny jest podmiotowym planem działania – w odróżnieniu od planów przedmiotowych: struktury, funkcjonowania i rozwoju (Regulski, 1981). Nadawanie cech strategicznych planowaniu przestrzennemu jest trudne, gdyż powstają w nim głównie plany struktury.

Jako cechy strategii Hayes i Wheelwright (Stoner, Wankel, 1992) podają:

- odległy horyzont czasu potrzebnego do wykonania działań, jak i wystąpienia ich efektów,
- znaczny, istotny efekt ostateczny,
- koncentracja na ograniczonej wiązce zamierzeń,
- konsekwentny układ i wzajemne wspieranie się działań,
- wszechobecność (wpływ na szerokie spektrum działań).

Planowanie strategiczne zajmuje się zagadnieniami podstawowymi. Jest działalnością najwyższego szczebla (Stoner, Wankel, 1992). Poza tym posiada następujące cechy:

- orientacja na inne podmioty,
- orientacja procesowa – uwzględnianie niepewności, uczenie się, otwartość na zmiany,
- interaktywność – koncentracja na relacjach z otoczeniem i procesach będących pod jego silnym wpływem,
- kompleksowość w podejściu, a zarazem selektywność w treści,
- dokonywanie wyborów, nieraz trudnych, a kluczowych dla rozwoju, o trwałych skutkach,
- autonomia decyzyjna podmiotu, jego kreatywność, motywacja i wola – stanowiące o zdolności do inicjowania endogenicznych procesów rozwoju,
- stosowanie metod, które pobudzają twórcze myślenie, wyprzedzająco rozpoznają otoczenie i oceniają skutki projektowanych rozwiązań, służą diagnozowaniu dysfunkcji i konfliktów, w tym konfliktów wartości (Klasik, 1993).

Plan strategiczny ma najdłuższy horyzont czasu i jest nadrzędny w systemie planowania jako baza odniesień, ramy i narzędzie koordynacji innych planów. Ma głównie charakter jakościowy, nieliczne treści określa ilościowo. Powinien ustalać hierarchię celów jako podstawę koncentracji środków (wiele planów tego nie czyni ze względu na polityczne).

Planowanie mające wszystkie powyższe cechy można nazwać w pełni strategicznym. Brak niektórych cech nie odbiera całkiem charakteru strategicznego, gdyż cechę tę można uznać za stopniowalną (Sołtys, 2008).

Niżej od strategicznego są „plany operacyjne”. Stoner i Wankel (1992) dzielą je na:

- jednorazowe: programy, projekty i preliminarze finansowe;
- trwale obowiązujące: wytyczne polityk (kierunkujące myślenie decydentów, określające m.in. pole decyzji dopuszczalnych), procedury i reguły (najkonkretniejsze, są nimi np. ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego).

Plan strategiczny konsekwentnie kierunkuje działania – jest podstawą programów, przedsięwzięć i polityk. Jego posiadanie podnosi wiarygodność wobec partnerów. Korzyści daje już sam proces planowania: porządkuje myślenie, ułatwia komunikację między podmiotami i grupami interesu oraz społecznością i władzami gminy, mobilizuje do aktywności na rzecz gminy, ułatwia rozumienie zmian i „oswojenie się” z niepewnością.

13.2. PROCEDURA I ORGANIZACJA BUDOWY PLANU STRATEGICZNEGO, ZASADY PLANOWANIA

Procedura planowania (przedstawiona na ryc. 22) obejmuje czynności ujęte tu w fazy i równoległe nurty. Widoczne tam sprzężenia zwrotne, pozwalają na:

- stopniową konkretyzację treści w metodzie kolejnych przybliżeń,
- weryfikację wypracowanych treści i poszukiwanie w razie potrzeby właściwych rozwiązań tak długo, aż treści będą spójne i akceptowalne.

Kolejność procesu wynika z pytania „czym chcemy być w przyszłości?” Myśl biegnie od pożądanej wizji do stanu obecnego. Pomagają w tym scenariusze. Natomiast przy pytaniu „co chcemy osiągnąć?” planowanie rozwija się od diagnozy i skupia uwagę na ograniczeniach, które trzeba pokonać, aby osiągnąć cele (Wierzbołowski, 1989).

Sposoby osiągnięcia celów strategicznych (zwane czasem strategiami lub działaniami) powinny być przygotowane na różne scenariusze uwarunkowań, z których każdy wymaga opracowania co najmniej jednej strategii. Większa liczba wariantów pozwala na wybór najlepszego. Aby je ocenić, potrzebne są prognozy skutków działań i ich wpływu na osiągnięcie celów.

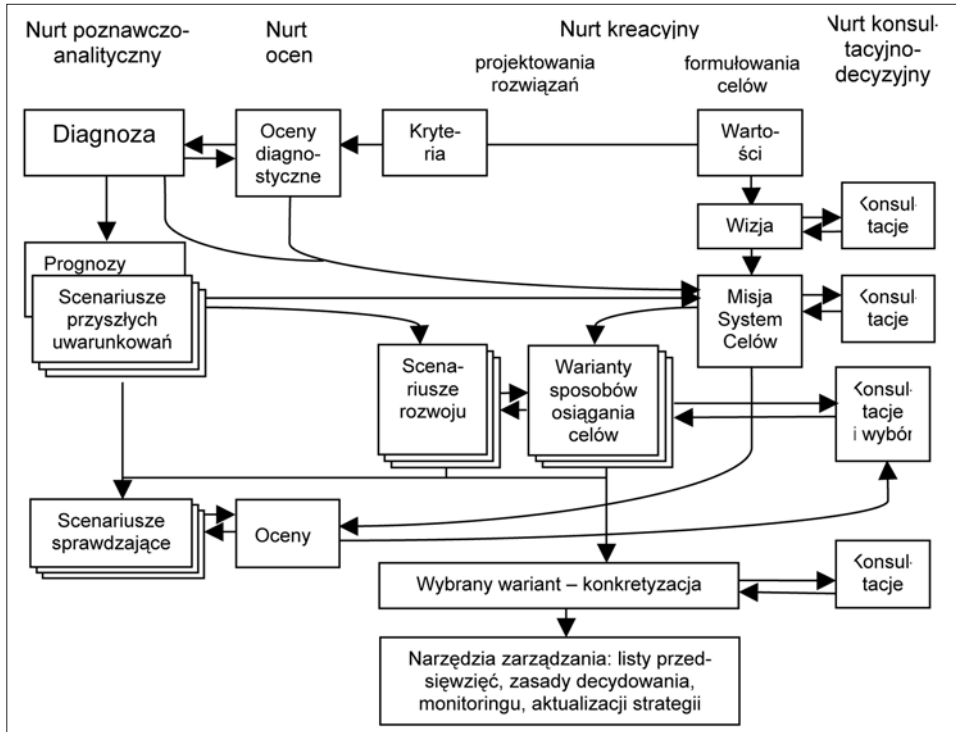
Są różne modele organizacji planowania. Różnicują je autorzy strategii. Mogą nimi być:

- eksperci,
- przedstawiciele władz, administracji i instytucji komunalnych,
- szerszy zespół złożony z przedstawicieli władz i administracji oraz firm, innych grup interesu, organizacji społecznych, instytucji lokalnych i zewnętrznych istotnych dla rozwoju (np. władz powiatu, urzędu pracy), branżowych specjalistów i miejscowych liderów.

Możliwe są też modele mieszane:

- część prac prowadzą przedstawiciele władz, szerszy zespół włączany od pewnego etapu,
- prace eksperckie, wynik każdego etapu konsultowany z władzami lub szerszym zespołem,
- prace prowadzone przez władze lub szerszy zespół, konsultowane z ekspertem, np. po każdym etapie prac,
- przedstawiciele władz i administracji lub szerszy zespół pracujący z pomocą zewnętrznego moderatora (facylitatora), często z wizualizacją i dokumentowaniem prac.

Ostatni z powyższych modeli ma odmiany opisywane jako:



Ryc. 22. Procedura planowania strategicznego (opracowanie własne).

– Metoda partycypacyjna, w której konsultant odpowiada za poprawność metodyczną, lecz nie jest współautorem treści; wypracowuje je zespół.

– Metoda ekspercko-partycypacyjna – zakłada istotny wkład koncepcyjny ekspertów. Łączy zalety innych modeli, ogranicza ich wady, ale jest najdroższa i najdłuższa w realizacji.

Udział i rola ekspertów i innych uczestników planowania są różne w różnych nurtach i stadiach procedury. Pożądane są: stały skład zespołu, reprezentatywność interesów i doświadczeń oraz zrównoważony udział osób o różnych punktach widzenia: profesjonalistów, polityków, społeczników, urzędników (bez dominacji żadnej z tych grup). Reprezentatywność i kompetencję uzyskuje się przez większą liczebność zespołu albo staranny dobór osób, których suma wiedzy i kompetencji, mimo mniejszej liczby osób, jest odpowiednia. Osoby pracujące nad strategią są źródłem informacji i ocen diagnostycznych, współautorami strategii, a niektóre również jej realizatorami. Czasem nad strategią pracują rozbudowane gremia, np. komitet sterujący oraz zespoły: koordynujący, roboczy (z podzespołami) i redakcyjny.

Formą uspołecznienia planowania strategicznego, poza uczestnictwem w zespole opracowującym strategię, są konsultacje społeczne. Mogą one przybierać następujące formy:

- dyskusje – w mediach, środowiskowe, internetowe,
- ankieta – adresowana (np. do instytucji) albo szeroko rozpowszechniana, np. przez uczniów w szkołach, druk w prasie, badanie na próbie reprezentatywnej (rzadko).

Istotne treści warto konsultować już w poszczególnych etapach.

Zasady planowania strategicznego dotyczą poszczególnych faz lub całości procedury, np. podane przez Klasika i Kuźnika (1998), m. in.:

- stosowanie podejść: systemowego, kreatywnego i politycznego (uwzględnianie układu sił podmiotów, stosowanie negocjacji i zasady konsensu),
- łączenie tradycji i innowacji w kreowaniu procesów rozwoju,
- wdrażanie strategii przez zarządzanie projektami, wielość i partnerstwo ich uczestników,
- demontaż przestarzałych struktur organizacyjnych i eliminacja postaw zachowawczych.

Według Gorzelaka i Jałowieckiego (2000) strategia dotyczy programowania rozwoju, a nie zaspokajania bieżących potrzeb, jest świadectwem wyboru najważniejszych kierunków rozwoju, a nie wykazem rutynowych działań.

Zasadą jest zróżnicowany rodzaj i poziom ogólności treści, np. dla horyzontu:

- najdłuższego (20–30 lat) – tylko wizja, ewentualnie misja i kierunki rozwoju,
- długiego (10–15 lat) – cele i ogólnie sformułowane sposoby ich osiągnięcia,
- średniego i krótkiego (do 7 lat) – cele szczegółowe, harmonogram przedsięwzięć.

13.3. DIAGNOZOWANIE I STUDIA NAD PRZYSZŁOŚCIĄ

W planowaniu strategicznym gmin diagnoza obejmuje oceny aktualnej sytuacji gminy (jej stanu, wpływów otoczenia, własnych działań) z punktu widzenia potrzeb zmian oraz możliwości i uwarunkowań zmian. Diagnozę eksponującą ocenę możliwości rozwoju nazywa się diagnozą prospektywną.

Sposobami uzyskiwania ocen diagnostycznych są:

- korzystanie z ocen zawartych w istniejących opracowaniach,
- analizy eksperckie wykorzystujące informacje z baz danych i innych źródeł i przetwarzające je na wskaźniki, wykresy i mapy,
- specjalnie badania, np. socjologiczne, ankietowanie firm,
- warsztaty, ankiety, wywiady – pozyskujące oceny kompetentnych przedstawicieli społeczności.

Proces diagnozy cechuje rosnąca złożoność: od diagnoz cząstkowych dla poszczególnych dziedzin, poprzez diagnozy międzydziedzinowe, po ujęcia kompleksowe. Opanowaniu złożoności służyć może dwuetapowość: diagnoza wstępna w oparciu o ograniczony zasób łatwiej dostępnych informacji, później pogłębiana w polach problemowych wskazanych przez wstępną diagnozę lub wstępnie sformułowane cele. Pomocą w określeniu struktury i problematyki obu etapów może być systemowe ujęcie gminy.

Wysocka i Kosiński (1992) podają następujące kryteria ocen diagnostycznych:

- społeczne – oparte o opinie ludności, władz i innych podmiotów,
- porównawcze – odniesienia do innych jednostek, w tym podobnego typu,
- czasowe – odniesienia do przeszłości,
- modelowe – zgodność z teoretycznymi modelami, wzorcami, standardami i normami,
- funkcjonalne (sprawność i niezawodność systemów zasilania i obsługi, elastyczność i podatność na przekształcenia).

Większości ocen nie da się dokonać w oparciu o dostępne dane statystyczne.

Częstsze błędy i wady praktyki planistycznej to: ograniczanie diagnozy do raportu o stanie gminy i list czynników do SWOT, niedostatek informacji przetworzonych (wskaźników), porównań i ocen, subiektywizm ocen społecznych.

Diagnozy cząstkowe powinny obejmować następujące zagadnienia:

- ludność (jako podmiot, konsumenci i potencjał) – cechy i procesy demograficzne, kapitał ludzki i społeczny,
- poziom i sposoby zaspokajania potrzeb,
- wartości przyrodnicze, kulturowe, krajobrazowe i inne zasoby (potencjały) rozwojowe: gospodarczy, techniczny, instytucjonalny (w tym samoocena podmiotu) – poziom i możliwości wykorzystania, także sprawność funkcjonowania przestrzeni i innych podsystemów,
- zarządzanie rozwojem i skuteczność dotychczasowych działań.

Diagnozie międzydziedzinowej służy m. in. SWOT – analiza strategiczna, jedna z wielu wykształconych w planowaniu strategicznym w firmach, upowszechniona w sektorze publicznym, jednak często z błędami i brakami, jak np. brak relatywizacji atutów i słabości, błędne rozumienie szans i zagrożeń jako czynników przyszłych, a nie zewnętrznych, brak macierzy i niedostatek korzystania z analizy w dalszych pracach. Rzadko rozpoznaje się czynniki przyszłe i analizuje ich powiązania. Analiza ta powinna służyć określeniu domeny (pola konkurencji) i budowie strategii na podstawie maksymalnego dopasowania czynników wewnętrznych do otoczenia. Służą temu macierze wpływów czynników zewnętrznych na wewnętrzne i odwrotnie. Pomocą są pytania typu: „Czy ta szansa wzmacnia tę siłę?“, „Czy ułatwia jej wykorzystanie?“, „Czy ta szansa pozwala przezwyciężyć tę słabość?“ itd.

Ujęciom międzydziedzinowym służą też inne analizy (rzadko sporządzane w praktyce):

- strukturalna – systemowo ujmuje gminę poprzez zmienne oraz powiązania między nimi i z otoczeniem; jej celem jest zrozumienie mechanizmów zmian i dostarczenie list zmiennych do tworzenia scenariuszy;
 - podmiotowa – rozpoznaje aktorów rozwoju wewnętrznych i zewnętrznych, ich interesy, przekonania, cele i zamierzenia oraz możliwe związki i konflikty (Klasik, 1993);
 - marketingowa – poszukuje produktów, które mogłyby stanowić o rozwoju gminy, uwzględniając jej zasoby, potencjalnych nabywców i wytwórców.
- Płaszczyznami koordynacji ujęć kompleksowych mogą też być:
- analizy problemów – szukanie przyczyn niedostatków i innych wad stanu obecnego,
 - ocena możliwości zachowania wartości,
 - ocena możliwości zmian.

Pożądane jest sporządzenie syntezy diagnozy – eksponującej potrzeby, możliwości i uwarunkowania zmian i ochrony wartości oraz sytuacje problemowe.

Studia nad przyszłością gminy obejmują prognozy, dla których właściwą metodą są scenariusze (poświęcony jest im osobny rozdział). Ich przedmiotem są uwarunkowania zewnętrzne oraz możliwe drogi rozwoju gminy. Są one podstawą rozpoznania przyszłych sytuacji problemowych. Adekwatność istniejących działań do tych przyszłych sytuacji powinna być przedmiotem oceny rzutującej na określenie zakresu potrzebnych zmian (Sołtys, 2008).

13.4. TWORZENIE SYSTEMU CELÓW

Cel to antycypowany przyszły stan rzeczy, pożądany przez podmiot zmierzający do jego spowodowania lub utrzymania (Zieleniewski, 1982). Zbiór celów kształtuje się na podłożu świadomości potrzeb „przefiltrowanych” przez oceny funkcjonującego systemu wartości (Goryński, 1982). Wartości to abstrakcyjne pojęcia określające to, co społeczeństwo uważa za dobre, słuszne i pożądane (Goodman, 2001).

Przygotowaniem do tworzenia systemu celów bywa formułowanie wizji i misji, współtworzące etap lub nurt, którego początkiem jest uświadomienie sobie wartości. Wizja może stanowić krok pomocniczy w tym i w rozbudzaniu wyobraźni (np. jako wstęp do tworzenia misji) albo początek formułowania treści strategicznych, wówczas powinna być spójna i uzgodniona.

Wizja i misja przeniknęły do gmin wraz z metodami planowania strategicznego w firmach. Czasem mieszane są ze sobą. Różnica jest jednak wyraźna. Opis wizji jest nie tylko obszerniejszy od misji. Wizja opisuje pożądany stan, ma więc charakter przedmiotowy, misja jest deklaracją podmiotu, wyraża jego wolę (Sołtys, 2008).

Metody formułowania wizji są różne, np. swobodna twórczość albo według pytań.

Misja jest różnie definiowana, gdyż różne są jej koncepcje i role w zarządzaniu strategicznym, akcentujące np.: specyfikę, pozycję, zakres i zasady działania. Misja pełni funkcje wewnętrzne (porządkującą myślenie, mobilizującą, inspirującą, integrującą) i zewnętrzne jako wizytówka organizacji (Boczoń, 2006; Morawski, 1998). Misja syntetycznie komunikuje wizję bądź wskazuje sposób jej realizacji (Pierścionek, 2003; Obłój 2007). Jeśli wskazuje kierunki rozwoju i domeny działalności, powinna być źródłem celów strategicznych.

Cele strategiczne bazują na wartościach, a na ich konkretyzację wpływa sytuacja rozpoznana w diagnozie i studiach nad przyszłością. Czasem formułuje się cele jako przeciwieństwo problemów – negatywnych cech stanu obecnego. Zaletą tego jest prostota, wadą – zbyt ni schematyzm, brak długookresowego spojrzenia, brak pozytywnych źródeł celów (wartości)² i pewna metodyczna niestosowność, aby struktura aktualnych problemów decydowała o strukturze celów dla długiego okresu (Sołtys, 2008).

Pierwszy krok formułowania celów warto traktować jako wstępny, z założeniem korekty. Uzasadnia to problem poziomu ogólności celów oraz częste błędy, zwłaszcza w pracach zespołu nieprofesjonalnego, np.: formułowanie celów zbyt konkretne albo jako procesów lub działań, a nie stanów, łączenie celów (więcej niż jeden w jednym haśle) i zbyt szeroki ich zakres, dotyczący rutynowych działań.

Cele wstępnie sformułowane mają nieraz różny poziom ogólności i wymagają porządkowania, w tym hierarchizacji logicznej (strukturalizacji). Wynikiem jest najczęściej tzw. drzewo celów (odwrotne). Są dwa sposoby formułowania celów niższego poziomu:

- dekompozycja celów w obrębie tej samej dziedziny,
- poszukiwanie celów niższego poziomu jako tych, które mogą przyczynić się do osiągnięcia celu strategicznego (Sołtys, 2008).

² Ujawnionych *expressis verbis*; tkwią one są w podświadomości i rzutują na dostrzeganie problemów.

Cechy celów zawarte w akronimie SMART³, właściwe dla strategii w firmach i planów operacyjnych, nie w pełni sprawdzają się w strategiach w jednostkach terytorialnych. Gordon (1998) powtarza tylko niektóre z tych cech, dodając: „nieliczne, niezbyt szczegółowe i niemierzalne”, Kot (2003) dodaje: „wewnętrznie zgodne, zrozumiałe, jednoznaczne, ambitne”. Cele powinny być też „neutralne względem rozwiązania”⁴. Kontrowersyjna jest zatem mierzalność. Trudność sprawia umiejscowienie celów w czasie. Można ją pokonać, przekładając cele na cele szczegółowe, kryteria i mierniki, zwłaszcza dla bliższych okresów albo takie sformułowanie celu, by można było zbadać, czy został osiągnięty, np. dostępność mieszkań na poziomie społecznie akceptowanym. Problem stanowi pogodzenie postulatu niewielkiej liczby celów z taką ich treścią, by wyrażała istotę strategii, a nie ogólniki. Pożądane jest eksperckie sprawdzanie kompletności zbioru celów i spójności z innymi elementami planu, tak by pole, dla którego brak celów, miało uzasadnienie w hierarchii wartości, diagnozie, prognozach i misji.

Zapewnieniu zgodności celów służy analiza zależności między nimi, np. w macierzy, w której oznacza się charakter relacji: wspomaganie (zgodność), neutralność, konflikt (niezgodność albo wykluczanie się). Niezgodność celów zachodzi np. wtedy, gdy ich osiągnięcie wymaga absorbowania tych samych ograniczonych zasobów (np. przestrzeni).

Cele powinny być zhierarchizowane pod względem ważności. Największa jest tu rola podmiotu planu. Hierarchia celów wyraża jego wolę i system wartości. Politycy niechętnie hierarchizują cele w obawie przed narażeniem się grupom interesu, których cele uzyskują niższą rangę. Ostateczna hierarchizacja powinna uwzględniać zależności między celami.

Powinien powstać system celów o różnym poziomie ogólności i różnym horyzoncie, z większą konkretyzacją celów średnio – i krótkookresowych.

13.5. PROJEKTOWANIE I OCENIANIE ROZWIĄZAŃ STRATEGICZNYCH

Rozwiązania strategiczne, czyli sposoby osiągania celów, zwane też strategiami, mogą mieć różny poziom ogólności, jako:

- kierunki rozwoju (procesy, działania wielu podmiotów),
- ogólne sposoby działania podmiotu strategii (np. wspieranie, przeciwdziałanie),
- konkretne działania ujęte w programy, przedsięwzięcia i polityki.

Formułowanie ich często przebiega od koncepcji, modeli lub luźnych pomysłów do coraz to bardziej spójnych zbiorów działań („strategii”, opcji). Następuje stopniowa konkretyzacja treści, zwłaszcza dla bliższego okresu. Są różne ścieżki metodyczne formułowania sposobów osiągania celów:

- prosta (intuicyjno-kreacyjna) – dla każdego celu bezpośrednio formułowane sposoby osiągania, następnie oceniane;

³ Od ang.: *specific* – specyficzny, *measurable* – mierzalny, *achievable* – osiągalny (albo *agreed* – uzgodniony), *relevant* – relewantny, istotny dla sprawy (albo *realistic* – realistyczny), *timed* – umiejscowiony w czasie.

⁴ Czyli nie np. utworzenie liceum, budowa spalarni odpadów, lecz: dostępność kształcenia na poziomie średnim, znacząco mniejsza ilość składowanych odpadów. Sformułowanie celu neutralnego ułatwiają pytania „po co?”.

- adaptacja i konkretyzacja gotowych koncepcji i modeli po ocenie ich adekwatności do danej sytuacji;
- na bazie SWOT;
- jako rozwiązywanie sytuacji problemowej (można wykorzystać schematy zależności);
- z zastosowaniem scenariuszy (omówione w osobnym rozdziale).

Jedną z metod tworzenia strategii jest grupowanie działań w spójne zestawy – opcje. Spoiwem mogą być wspólne cele, kierunki działań, segmenty gospodarki, wykorzystywane zasoby i sposób ich pozyskiwania, np. opcja regeneracyjna (znoszenie barier wykorzystania endogenicznych potencjałów), kreacyjna (tworzenie nowych wartości) (Biniecki, Szczupak, 2001) albo nastawienie na pozyskiwanie zasobów z zewnątrz. Dla miasta opcją może być rozwój przestrzenny „do wewnątrz” albo ekspansja na zewnątrz.

Tworzenie strategii kończy się czasem na treściach ogólnych (np. współdziałanie, kształtowanie), ale lepiej, jeśli obejmuje też narzędzia wdrażania strategii: listy polityk, programów i przedsięwzięć (nieraz uzupełniane o dodatkowe informacje o nich) oraz zasady wdrażania, monitorowania, aktualizacji i podejmowania decyzji odłożonych.

Elementem tworzenia strategii jest ocenianie rozwiązań. Oceny służą wyborowi spośród wariantów alternatywnych, ustalaniu kolejności działań, zapewnieniu ich wykonalności, jakości i spójności.

Niepewność przyszłości wymaga, by zapis planu pozwalał na elastyczność. Służą jej:

- większa ogólność treści dla bardziej odległego czasu, mniej przesądzeń,
- operowanie zdaniem warunkowymi, w tym posiadanie wariantów „na wszelki wypadek”,
- odkładanie niektórych decyzji,
- różnicowanie charakteru treści z punktu widzenia stanowczości i uprawnień do ich zmian.

13.6. WYBRANE ASPEKTY WDRAŻANIA I REALIZACJI STRATEGII. MONITORING

Wdrażanie strategii polega na uruchamianiu polityk i przedsięwzięć, wymaga zatem ich planów operacyjnych. Jeśli plan strategiczny nie zawiera nawet ich list, niezbędne jest ich opracowanie, zwane czasem zbiorczym planem operacyjnym lub planem realizacyjnym.

Niektóre elementy opisanej tu procedury planistycznej występują w sposób powtarzalny w zarządzaniu strategicznym wykorzystującym uchwalony plan, współtworząc tzw. planowanie ciągłe. Ciągły charakter musi mieć monitoring – regularne pozyskiwanie, przetwarzanie i przechowywanie informacji (tu: o własnych działaniach, gminie i jej otoczeniu) w sposób taki, aby informacje były zawsze aktualne, uporządkowane i dostępne dla zainteresowanych. Zadaniem monitoringu jest:

- ocena realizacji strategii (czy zaplanowane działania są realizowane?) i jej skuteczności (uzyskiwanych efektów, osiągniętych celów),
- ocena aktualności strategii,
- pomoc w podejmowaniu decyzji strategicznych, w tym sygnalizowanie, że nadchodzi czas ich podjęcia,

- informowanie społeczności o wynikach realizacji strategii.

W monitoring powinno być wbudowane permanentne diagnozowanie w zakresie powyższych ocen, ułatwiane przez listę wskaźników, systemowe ujęcie i narzędzia informacyjne. Monitoring powinien wpływać na aktualizację scenariuszy, rozpoznawanie przyszłych czynników sytuacyjnych i przyszłych sytuacji problemowych oraz oceniać adekwatność strategii do tych sytuacji.

13.7. WSPÓŁDZIAŁANIE Z PLANOWANIEM PRZESTRZENNYM

Uwzględnianie aspektów przestrzennych w kompleksowym planowaniu strategicznym i jego współdziałanie z planowaniem przestrzennym może przybierać różne formy. Najbardziej efektywna byłaby pełna integracja i wspólny plan, ale ze względów formalnych i warsztatowych sporządza się odrębne studium uikzp. Współdziałanie mogą zapewnić: częsta wymiana informacji, przynajmniej częściowa równoległość prac oraz wspólne niektóre elementy procedury i treści. Coraz częściej ma miejsce aktualizacja strategii i studium uikzp. Przystąpienie do zmiany jednego z tych dokumentów powinno pociągać sprawdzenie aktualności i ewentualną równoległą zmianę drugiego i nadawanie studium cech strategicznych, jeśli ich brak, poprzez wyeksponowanie w planie struktury przestrzennej elementów strategicznych oraz:

- strategiczną „nadbudowę” – długookresową strategię sterowania rozwojem przestrzennym wkomponowaną w kompleksową strategię,
- średniookresową konkretyzację – strategię realizacji polityki przestrzennej – określającą kolejność przedsięwzięć lub kryteria i ramy jej określania.

LITERATURA

- Biniecki J. Szczupak B., 2001, *Strategia rozwoju lokalnego*. [w:] A. Klasik, F. Kuźnik (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
- Boczoń J., 2006, *Poradnik budowania partnerstwa. Przygotowanie do partnerstwa*. Regionalne Centrum Informacji i Wspomagania Organizacji Pozarządowych, Gdańsk.
- Domański T., 1999, *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa.
- Goodman N., 2001, *Wstęp do socjologii*, Zysk i S-ka Wydawnictwo s.c., Poznań.
- Gordon G.L., 1998, *Strategiczny plan dla gminy. Jak osiągnąć sukces*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa.
- Goryński J, 1982, *Polityka przestrzenna*, PWE, Warszawa.
- Gorzelał G., Jałowicki B., 2000, *Metodologiczne podstawy strategii rozwoju regionu na przykładzie województwa lubuskiego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 3, s. 41–58.
- Inny słownik języka polskiego*, 2000, PWN, Warszawa.
- Klasik A. (red.), 1993, *Planowanie strategiczne*, PWE, Warszawa.
- Klasik A., Kuźnik F., 1998, *Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Uniwersytet Opolski, Opole.

- Kopaliński W., 1994, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Wiedza Powszechna, Warszawa.
- Kot J., 2003, *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Morawski M., 1998, *Misja gminy*, [w:] M. Obrębalski (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.
- Obłój K., 2007, *Strategia organizacji. W poszukiwaniu trwałej przewagi konkurencyjnej*, PWE, Warszawa.
- Ossowicz T., 2003, *Metoda ustalania kolejności przedsięwzięć polityki przestrzennej miasta wielkiego*, Oficyna Wyd. Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.
- Penc J., 1994, *Strategie zarządzania*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa.
- Pierścionek Z., 2003, *Strategie konkurencji i rozwoju przedsiębiorstwa*, PWN, Warszawa.
- Regulski J., 1981, *Planowanie układów osadniczych*, PWN, Warszawa – Łódź.
- Sołtys J., 2008, *Metody planowania strategicznego gmin z uwzględnieniem aspektów przestrzennych i rozwoju zrównoważonego*, seria Monografie, 87, Wyd. Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.
- Stoner J.A.F., Wankel Ch., 1994, *Kierowanie*, PWE, Warszawa.
- Wierzbolowski J., 1989, *Planowanie strategiczne – teoria a konsekwencje praktyczne*, „Gospodarka Planowa”, 8–9.
- Wysocka E., Koziński J., 1992, *Strategia rozwoju gminy*, Wyd. Samorządowe Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.
- Zieleniewski J., 1982, *Organizacja zespołów ludzkich*, PWN, Warszawa.

14. PROGNOZOWANIE W PLANOWANIU I ZARZĄDZANIU ROZWOJEM MIAST. SCENARIUSZE

Każdy plan podejmuje decyzje, których skutki odnoszą się do przyszłości. W planowaniu strategicznym w miastach przyszłość ta jest odległa, co zwiększa potrzebę, a zarazem trudność jej przewidywania. Wymagają tego te uwarunkowania rozwoju, które są zmienne, w tym te, które same wymuszają zmiany, np. przyszłe potrzeby społeczne i sposoby ich zaspokajania. Przewidywać trzeba też możliwe drogi rozwoju miasta (zarówno bez specjalnie zaplanowanych działań sterujących, jak i z takimi działaniami i ich skutkami) oraz przyszłe sytuacje problemowe.

14.1. SCENARIUSZE JAKO METODA PROGNOZOWANIA, ICH TYPY I ROLE

Prognozowanie to racjonalne, naukowe przewidywanie przyszłych zdarzeń, formułujące prognozy – sądy o stanie zmiennej lub zmiennych badanego obiektu w określonej przyszłości, formułowane z wykorzystaniem dorobku nauki, weryfikowalne empirycznie, niepewne, ale akceptowane (Cieślak, 1997b).

Metody prognostyczne najbardziej ogólnie dzielą się na matematyczno-statystyczne i niematematyczne (Dembowska, 1987), sformalizowane i intuicyjne (Bajerowski, 2003). Cieślak (1997a) rozróżnia następujące grupy metod prognozowania:

- metody analizy i prognozowania szeregów czasowych,
- metody prognozowania przyczynowo-skutkowego, w tym modele ekonometryczne i behawiorystyczne,
- metody analogowe,
- metody heurystyczne, np. burza mózgów, metoda delficka, metoda wpływów kryzysowych i opisana dalej metoda scenariuszy, której elementami bywają inne wymienione tu metody.

Dla zagadnień, w których dużą rolę odgrywają zachowania społeczne i zmienne jakościowe, przydatną metodą prognozowania¹ jest metoda scenariuszy – wieloetapowe postępowanie będące kombinacją wielu metod, dobieranych indywidualnie dla każdorazowego zadania prognostycznego. Scenariusz to uporządkowany, spójny opis hipotetycznej przyszłości (możliwej lub pożądanej) badanego obiektu, skonstruowany przy pomocy logicznego

¹ Przeciwstawia się czasem scenariusze prognozom rozumianym wąsko jako odpowiedzi na pytanie o przyszłość najbardziej prawdopodobną. Relacje między tymi pojęciami wyjaśnia tab. 10.

ciągu zdarzeń i procesów ze zwróceniem uwagi na związki przyczynowo-skutkowe: rozwój sytuacji „krok po kroku”, czynniki wpływające na przebieg procesu (Komorowski, 1988).

Tabela 10. Miejsce scenariuszy w zbiorze prognoz.

Pytania	Rodzaj prognozy
„Jak prawdopodobnie będzie?”	Prognozy „klasyczne”
„Co by było, gdyby?”	Prognozy wiodące, w tym scenariusze
„Co jest pożądane? Jak do tego dojść?”	Scenariusze

Źródło: Sołtys (2008).

Prognozy sporządzane metodą scenariuszy cechuje m. in. złożoność, uwzględnianie wpływu otoczenia, wielowariantowość i głównie słowny, jakościowy opis obiektu (Kania-Gospodarowicz, 1993).

Najbardziej ogólną rolą scenariuszy jest uświadomienie uczestnikom procesu planistycznego, że przyszłość jest niepewna i może być różna. „Strukturę niepewności” pozwalają rozświetlić odpowiedzi na pytania: „Które zdarzenia są bardziej prawdopodobne, a które mniej? Które powtarzają się w wielu scenariuszach? Które zdarzenia niepewne są istotne dla rozwoju gminy? Na co wpływają? Czy niepewność dotyczy czasu wystąpienia zdarzeń, natężenia zjawiska, czy ma charakter alternatywy? Czy rozstrzygnięcie nastąpi niezależnie od władz gminy? Czy wymaga przygotowania się na każdy wariant podjęcia decyzji przez władze? Do kiedy lub przy wystąpieniu jakich okoliczności należy ją podjąć?”

Miejsce i sposób wykorzystania scenariuszy w planowaniu rzutuje na ich typy i charakter. Według kryterium stopnia obiektywizmu scenariusze dzieli się na:

- deskryptywne (opisowe), które przedstawiają obiektywnie układy możliwych zdarzeń;
- normatywne – sformułowane z odniesieniami do wartości jako pożądane, jak też „straszne, ale prawdopodobne” (Radzikowska, 1997).

Według kolejności konstruowania rozróżnia się scenariusze:

- eksploracyjne, które badają, jakie mogą być logiczne ciągi zdarzeń od sytuacji wyjściowej do przyszłości, uwzględniają dominujące tendencje, ale i możliwość ich zmian,
- antycypacyjne, które wychodzą od obrazów przyszłości obiektu i odkrywają ciągi zdarzeń do nich prowadzące; pisze się je „od tyłu” (Radzikowska, 1997).

Jedne i drugie scenariusze można konstruować przy założeniu interwencji podmiotu sterującego w przebieg zdarzeń albo z zakładanym brakiem interwencji. Nałożenie tego podziału na podział według stopnia obiektywizmu daje cztery typy scenariuszy uwidocznione w tab. 11.

Ze względu na stopień prawdopodobieństwa lub skalę preferencji Klasik (1993) dzieli scenariusze na centralne i peryferyczne, a w tych ostatnich wyróżnia graniczne (kontrastowe), zwane też brzegowymi lub skrajnym (Polski, 1993). Często są to scenariusze: pesymistyczny i optymistyczny, zagrożenie i szans. Określają one pole rozwoju. Pozostałe scenariusze bywają nazywane pośrednimi.

Scenariusze pozytywne brzegowe – maksymalnych szans – informują o przyszłym możliwym pałapie środków na rozwój, rzutującym na skalę i tempo zmian oraz o możliwym maksymalnym zapotrzebowaniu na przestrzeń. Scenariusze pozytywne niebrzegowe –

Tabela 11. Podstawowe typy scenariuszy.

Scenariusz	Eksploacyjny (badawczy)	Antycypacyjny (odkrywczy)
Deskryptywny (bezsronnie opisujący)	Dla danych przyczyn – jakie mogą być kolejne efekty?	Dla danych efektów – jakie mogłyby być ich przyczyny?
Normatywny (uwzględniający wartości)	Dla danych środków – jakie mogą być osiągnięte cele?	Dla osiągnięcia danych celów – jakich można użyć środków?

Źródło: Ducot, ([za:] Radzikowska (1997), z niewielkimi zmianami.

umiarkowanych szans – są bardziej prawdopodobne. Istotne znaczenie mają scenariusze wyraźnie zróżnicowane jakościowo. Jeśli zawierają innowacyjne rozwiązania, ich rolą może być ukazywanie korzyści z nich, sprawdzanie stopnia akceptacji i uwarunkowań wprowadzania, a także promocja gminy na zewnątrz.

Scenariusze negatywne (zagrożeń) pełnią m. in. rolę ostrzegawczą. Pozwalają:

- zawczasu przygotować się do trudnych warunków i przeciwdziałać zagrożeniom,
- unikać kierunków rozwoju o wysokich kosztach progowych oraz rozwiązań groźących powstawaniem napięć i struktur ułomnych, a jeśli uniknąć się nie da – przeciwdziałać ujemnym skutkom,
- koncentrować środki na niewielu przedsięwzięciach, etapując je i skracając cykle realizacji.

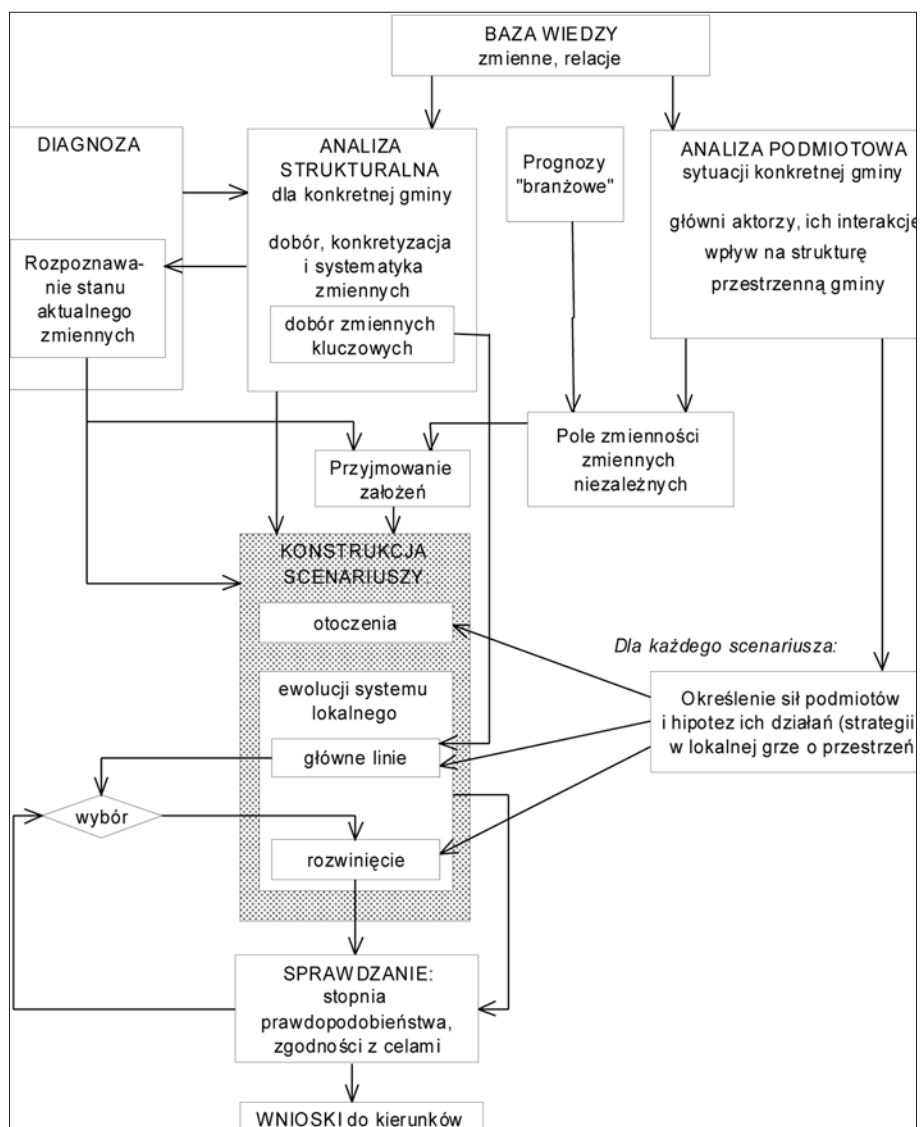
Te dwie grupy scenariuszy – brzegowe i pośrednie, różne jakościowo – można traktować komplementarnie. Zróżnicowanie scenariuszy pośrednich dotyczy może napływających wzorców, hierarchii wartości, sposobów zaspokajania potrzeb, opcji rozwoju. W praktyce planistycznej najczęściej sporządza się scenariusze brzegowe, nieraz uzupełniane o pośrednie. Zróżnicowanie często dotyczy dynamiki procesów rozwojowych, różnic jakościowych – rzadziej.

14.2. ZASTOSOWANIE SCENARIUSZY W PROGNOZOWANIU I PLANOWANIU

Stosowanie scenariuszy nie jest powszechne w praktyce planowania strategicznego w polskich gminach, jeszcze rzadsze – w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin (studiach uikzp), mimo że poradnik (*Studium...*, 1996) zaleca sporządzanie prognoz i wskazuje na przydatność metody scenariuszy. Do rzadkiego stosowania scenariuszy przyczynia się niedostatek efektywnych, łatwych do stosowania metod budowy i wykorzystywania scenariuszy. Są przykłady myślenia scenariuszowego bez używania tej nazwy.

W fazie prognozowania zastosowanie mają scenariusze uwarunkowań. Ich rolą jest rozpoznanie:

- pola możliwych zmian otoczenia i zmian w gminie niezależnych od podmiotu strategii,
- przyszłych sytuacji problemowych.



Ryc. 23. Proces budowy scenariuszy eksploracyjnych (źródło: Sołtys, Lenzion, 1999).

W fazie projektowania rozwiązań w polskich gminach najczęściej stosuje się scenariusze brzegowe jako podstawę formułowania strategii uniwersalnej, sprzyjającej wykorzystaniu szans i przeciwdziałającej zagrożeniom. Powinny natomiast być stosowane:

- scenariusze dróg lub kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego lub przestrzennego gminy ze strategią, mogące służyć projektowaniu rozwiązań, jako scenariusze eksploracyjne, albo sprawdzaniu osiągalności rozwiązań zaprojektowanych bez użycia scenariuszy, jako scenariusze antycypacyjne;
- scenariusze sprawdzające skutki rozwiązań.

W planowaniu przestrzennym za granicą coraz częściej tworzy się scenariusze narzędziami informatycznymi jako symulacje wariantów rozwoju przestrzennego, poddawanych porównaniom, ocenom i wyborowi. W tej fazie scenariusze mogą też służyć:

- rozpoznawaniu etapowych struktur w celu ich oceny z punktu widzenia harmonii, stopnia osiągania celów oraz otwartości na różne kierunki i opcje rozwoju,
- analizie dróg rozwoju gminy lub przekształceń przestrzeni rozpoznającej ich odcinki wspólne i alternatywne, punkty rozejścia się i czas podjęcia z odpowiednim wyprzedzeniem decyzji wyboru², rozkład w czasie potrzebnych nakładów i uzyskiwanych efektów oraz przyszłe sytuacje problemowe.

Scenariusze sprawdzające skutki pomocne są w sporządzaniu prognoz wymaganych w planowaniu przestrzennym (ocen przyrodniczych, skutków finansowych) oraz w studiach wykonalności przedsięwzięć.

W fazie projektowania i **wdrażania** strategii stosować można scenariusze promocyjne ukazujące pozytywy proponowanych rozwiązań.

14.3. METODY KONSTRUOWANIA I ZAPISU SCENARIUSZY

Godet (1979) rozróżnia dwa podejścia (rodzaje metod) tworzenia scenariuszy:

- Heurystyczne – „pisanie scenariusza” w procesie twórczym za pomocą przekazu słownego, w oparciu o model myślowy, na którym prowadzi się intuicyjną symulację procesów jako logicznych następstw zdarzeń układających się w alternatywne ciągi³. Model powstaje przez łączenie myślenia systematycznego z intuicją (Krupowicz, 1997), opisuje procesy jakościowo, wskazuje punkty krytyczne w przebiegu zjawisk lub wyborach, przed którymi stanie decydent.
- Algorytmiczne – posługiwanie się modelami formalnymi. Bywają one łączone z opiniami ekspertów, np. w metodzie wpływów krzyżowych (ang. *cross-impact*). Należą tu zwłaszcza metody symulacyjne, wykorzystujące modele matematyczne.

Oba podejścia integruje metoda proponowana przez Godeta (1979, 1985). Ujmując systemowo badany obiekt, rozpoznaje motoryczność zmiennych i mechanizmy zmian. Korzysta z tablicy gry aktorów. Dla zmiennych niezależnych przyjmuje różne hipotetyczne założenia. Metodą delficką i wpływów krzyżowych uprawdopodobnia hipotezy zmiennych kluczowych dla przyszłości.

Elementy powyższej metody, zwłaszcza analiza strukturalna i podmiotowa oraz łączenie podejścia algorytmicznego z heurystycznym, były podstawą formułowania koncepcji metodycznej w ramach projektu badawczego KBN⁴. Do cech tej koncepcji należy:

- korzystanie w wariantach scenariuszy z tego samego zestawu zmiennych, co zapewnia porównywalność scenariuszy,

² Niektóre wybory należy traktować jako odłożone, jeśli brak jest przesłanek i zarazem potrzeby wcześniejszego ich podjęcia (Regulski, 1976).

³ Według Kahna, twórcy metody scenariuszy (Komorowski, 1988).

⁴ Projekt: 7T07F02914 „Scenariusze jako element metody określania uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obszarów lokalnych” realizowany na Wydziale Architektury Politechniki Gdańskiej w latach 1998–1999, kierownik J. Sołtys, współwykonawca J. Lendzion.

- tworzenie scenariuszy jako wariantowych hipotez co do stanów zmiennych wynikających z logiki ciągów zdarzeń – przy różnych założeniach,
- stopniowa budowa scenariuszy jako głównych linii, a następnie ich rozwinięcie,
- dążenie do systematyzacji ujęć i obiektywizacji z jednoczesnym podejściem twórczym i wykorzystywaniem intuicji,
- włączanie do tworzenia scenariuszy przedstawicieli podmiotów.

Proces budowy scenariuszy eksploracyjnych według tej koncepcji ilustruje rycina 1. Główne linie scenariuszy są ciągami zdarzeń zbudowanymi z mało licznych zmiennych kluczowych, często silnie zagregowanych. Do rozwinięcia wybiera się kilka głównych linii istotnie różnych, a zarazem prawdopodobnych. Stopniowe rozwijanie scenariuszy uzasadnione jest nie tylko pracochłonnością ich tworzenia, ale i trudnością percepcji zbyt wielu i zbyt złożonych scenariuszy przez uczestników procesu planowania (Sołtys, Lendzion, 1999). Konstruowanie scenariuszy bądź ich głównych linii następuje poprzez określanie sekwencji zdarzeń (czyli zmian stanów poszczególnych zmiennych), krok po kroku, w kolejności ich zachodzenia, przy uwzględnianiu założeń i posiadanej wiedzy, poprzez logiczne rozumowanie operujące zależnościami przyczynowo-skutkowymi między zmiennymi⁵.

Sposoby zapisu scenariuszy zależą od ich typu, charakteru zmiennych oraz od fazy procesu budowy scenariuszy i roli, jaką ich zapis ma pełnić. Może on być narzędziem roboczej konstrukcji scenariuszy przez autora, weryfikacji w pracy zespołu autorów, konsultacji (ewentualnie współtworzenia) scenariuszy z przedstawicielami podmiotów, prezentacji opracowanych już scenariuszy. Sposoby zapisu gotowych scenariuszy zależą od ich roli w procedurze planistycznej. Wynika z niej, które treści są istotne – tylko przyszłe stany, czy również układ „dróg”. Gotowe scenariusze najczęściej zapisuje się tekstem ciągłym, nieraz tabelarycznie. Możliwe są też bardziej pogłądowe sposoby zapisu: wykresy i schematy (Sołtys, Lendzion, 1999).

14.4. ANALIZY, OCENY I INTERPRETACJE ZBIORU SCENARIUSZY

Końcowym etapem prac nad scenariuszami są ich analizy i oceny, w tym porównania i interpretacja zbioru. Do kryteriów oceny scenariuszy należy prawdopodobieństwo ich zaistnienia. Możliwe są tu tylko szacunki oparte o subiektywne opinie ekspertów. Ich uspołnieniu i obiektywizacji służy metoda wzajemnych oddziaływań (wpływów krzyżowych). Elementem metody jest dobór zdarzeń istotnych dla danego problemu i łączenie ich parami w logiczne ciągi. Natężenia oddziaływań między nimi oraz prawdopodobieństwo i termin wystąpienia każdego zdarzenia oceniają eksperci. Stosuje się procedury symulacyjne lub analityczne. Tworzy się scenariusze o różnym prawdopodobieństwie. Procedurę powtarza się (np. 1000 iteracji), co pozwala uśredniać wartości prawdopodobieństw końcowych. Wynikami są prawdopodobieństwa możliwych scenariuszy przyszłości oraz zmodyfikowane prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzeń, uwzględniające interakcje między nimi. Ekspertki analizują

⁵ Problemy związane z konstruowaniem w ten sposób scenariuszy oraz typy scenariuszy i „quasi-scenariuszy” będących wynikiem prac są szerzej opisane przez Sołtysa i Lendziona (1999).

wyniki i mogą poprawić własne szacunki w danych wejściowych do modelu (Klasik, 1993; Krupowicz, 1997).

14.5. WNIOSKI

Budowanie scenariuszy jest procesem trudnym. Wymaga od autorów szerokiej wiedzy, doświadczenia, wyobraźni, kreatywności, wysokiej sprawności w zakresie procesów logicznego myślenia, a także odwagi w formułowaniu hipotez. Trudność praktyce planistycznej sprawia uwzględnianie scenariuszy uwarunkowań, wymagające projektowania rozwiązań przygotowanych na różne scenariusze. Problematiczne jest uchwalanie dokumentów planistycznych zawierających warianty, zwłaszcza w planowaniu przestrzennym. Stosowaniu scenariuszy nie sprzyja też system zamówień publicznych (minimalizujący koszty prac planistycznych) w powiązaniu z niedostatkami świadomości władz gmin co do potrzeby stosowania scenariuszy. Przygotowanie się do niepewnej przyszłości jest jednak na tyle istotne, że warto podejmować wysiłki zarówno na polu rozwijania metod możliwych do stosowania w warsztacie planistycznym, jak i samego stosowania scenariuszy. Polecać je można zwłaszcza w miastach średnich i dużych, a także mniejszych o znaczeniu krajowym, jak np. miasta turystyczne dysponujące odpowiednim budżetem.

LITERATURA

- Bajerowski T., 2003, *Pojęcie prognozy*. [w:] T. Bajerowski (red.), *Podstawy teoretyczne gospodarki przestrzennej i zarządzania przestrzenią*, Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
- Cieślak B., 1977a, *Organizacja procesu prognostycznego*. [w:] M. Cieślak (red.), *Prognozowanie gospodarcze. Metody i zastosowania*, PWN, Warszawa.
- Cieślak B., 1977b, *Wprowadzenie*. [w:] M. Cieślak (red.), *Prognozowanie gospodarcze. Metody i zastosowania*, PWN, Warszawa.
- Dembowska Z., 1987, *Metody i techniki w planowaniu przestrzennym*. Cz. I. *Metoda ogólna planowania przestrzennego*. Cz. II. *Metody i techniki szczegółowe*, IGPIK, Warszawa.
- Godet M., 1979, *The Crisis in Forecasting and the Emergence of the Prospective Approach*, Pergamon Press, New York.
- Godet M., 1985, *Prospective et planification stratégique*, Economica, Paris.
- Kania-Gospodarowicz A., 1993, *Scenariusze*, [w:] M. Cieślak (red.), *Prognozowanie gospodarcze*, Akademia Ekonomiczna, Wrocław.
- Klasik A. (red.), 1993, *Planowanie strategiczne*, PWE, Warszawa.
- Komorowski S.M., 1978, *Scenariusz jako metoda diagnozy i prognozy*, Uniwersytet Warszawski, Instytut Gospodarki Przestrzennej, Warszawa.
- Krupowicz J., 1997, *Metody heurystyczne*, [w:] M. Cieślak (red.), *Prognozowanie gospodarcze. Metody i zastosowania*, PWN, Warszawa.

- Polski J., 1993, *Scenariusze przyszłości jako podstawa budowy strategii* [w:] J. Kołodziejski i T. Parteka (red.), *Polski region bałtycki w europejskiej strategii ekorozwoju*, t. I. Uwarunkowania. Instytut Problemów Ekorozwoju Fundacji Ecobaltic, Gdańsk.
- Radzikowska B., 1997, *Scenariusze*. [w:] M. Cieślak (red.), *Prognozowanie gospodarcze. Metody i zastosowania*, PWN, Warszawa.
- Regulski J., 1976, *System sterowania miastem. Problemy i koncepcje*, IKŚ, PWN, Warszawa.
- Sołtys J., Lendzion J., 1999, *Scenariusze jako element metody określania uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obszarów lokalnych*, Wydział Architektury Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.
- Sołtys J., 2008, *Metody planowania strategicznego gmin z uwzględnieniem aspektów przestrzennych i rozwoju zrównoważonego*, seria Monografie, 87, Wyd. Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Poradnik metodyczny*, 1996, praca zbiorowa (koordynator Z. Ziobrowski), Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Kraków.

15. STRATEGIE ROZWOJU PRZESTRZENNEGO JAKO MOŻLIWY ELEMENT SYSTEMU PLANISTYCZNEGO

15.1. INSTRUMENTY PLANISTYCZNE W GOSPODARCE PRZESTRZENNEJ

Realizowanie zamierzeń polityki przestrzennej wiąże się ze stosowaniem rozmaitych instrumentów sterowania rozwojem. Instrumenty te można zdefiniować jako „układ bezpośredniego lub pośredniego oddziaływania, którego struktura i cechy są zdeterminowane przez cel, jaki ma być osiągnięty przy jego zastosowaniu” (Tomanek, 2006, s. 131 [za:] Gajl, 1979). Problematyka ta leży także w kręgu zainteresowania agend Unii Europejskiej, które w dokumencie „Europejska koncepcja rozwoju przestrzennego” (przyjętym w Poczdamie w 1999 roku) a także innych opracowaniach studialnych wskazują, że gospodarka przestrzenna powinna być prowadzona w sposób kompleksowy, interdyscyplinarny, zintegrowany na wielu płaszczyznach. W Polsce natomiast jest ona niejednokrotnie ograniczona do projektowania urbanistycznego i technicznego (Jędraszko, 2005). Tymczasem wybór instrumentów służących realizacji polityki przestrzennej jest bardzo szeroki, a literatura przedmiotu zawiera wiele różnorodnych ich klasyfikacji. Międzynarodowa Federacja Mieszkalnictwa i Planowania (IFHP) podzieliła je na sześć podstawowych kategorii (Markowski, 2001):

- planistyczne,
- rynkowe,
- finansowe,
- fiskalne,
- prawne,
- pozostałe wsparcia.

W ramach każdej kategorii wymienić można szereg instrumentów, których większość ma umocowanie w polskim systemie prawnym. Instrumenty można wykorzystywać na poziomie realizacji poszczególnych przedsięwzięć oraz planowania polityki gminy i powinny być traktowane w sposób komplementarny.

Najczęściej stosowane w praktyce są instrumenty planistyczne, wśród których można wymienić (Lorens, Martyniuk, 2009):

- planowanie strategiczne,
- planowanie sposobu użytkowania terenów,
- ustanawianie ograniczeń w prawach zabudowy,
- planowanie przestrzenne – w tym o charakterze pozaustawowym.

Ta kategoria instrumentów najczęściej dominuje w realizacji polityki przestrzennej, gdyż większość prac przyjmuje finalnie postać planów i strategii. Dokumenty te pełnią trzy istotne funkcje:

- minimalizują losowości oraz ilość błędów w podejmowanych działaniach (Ziółkowski, Goleń, 2003, s. 58–59),
- ułatwiają ubieganie się o środki unijne (szczególnie dotyczy to planów strategicznych),
- bezpośrednio wpływają na przestrzenną strukturę gminy (Tomanek 2006, s. 132).

Instrumenty planistyczne stanowią tylko fragment całej gamy możliwych do podjęcia poczynań w ramach gospodarowania przestrzenią. Należy je jednak uznać za bardzo ważny składnik całego systemu, gdyż zapisy ich ustalają koncepcje przekształceń oraz są podstawą i inicjatorem kolejnych działań.

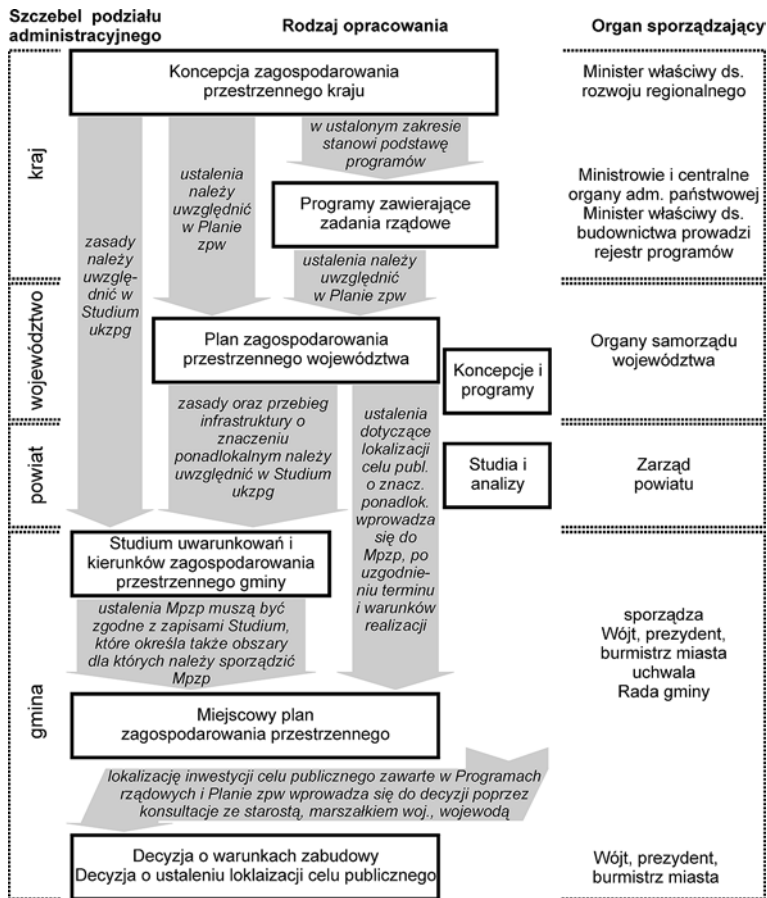
15.2. AKTY PLANISTYCZNE ZGODNE Z USTAWĄ O PLANOWANIU I ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM

Obecny system planowania przestrzennego w Polsce funkcjonuje na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 80 poz. 717 z późniejszymi zmianami – zwaną dalej Ustawą) oraz aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie. Zadania ustawowe realizowane są na każdym poziomie podziału administracyjnego: krajowym, wojewódzkim, powiatowym, gminnym. Sumaryczne zestawienie dokumentów oraz ich hierarchiczny charakter prezentuje rycina 24.

Na tej bazie można stwierdzić, że system planowania obowiązujący zgodnie z Ustawą ma charakter trójszczeblowy, uwzględniając fakt, że dokumenty opracowywane na poziomie powiatu nie mają istnego wpływu na przestrzeń w wymiarze lokalnym i ponadlokalnym. Nie stanowią one istotnego elementu planowania regionalnego, a ich ustalenia nie mają charakteru wiążącego w trakcie opracowywania aktów planistycznych przez gminę i samorząd województwa. Stanowią one jedynie wolne opinie wyrażane przez starostę w zakresie polityki przestrzennej i mogą być uwzględniane przez władze gminy i samorząd województwa (Niewiadomski, 2009).

Zgodnie z Ustawą planowanie odbywa się w dwóch pionach administracji publicznej – rządowym oraz samorządowym i pomimo ich rozdzielności musi stanowić integralny system. Faktu tego nie może również naruszyć zasada samodzielności ustalania przez gminę przeznaczenia terenu. Jest to niezbędne z uwagi na traktowanie przestrzeni jako integralnej całości. W układzie tym na szczeblu krajowym podstawowym aktem planistycznym jest Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, która stanowi podstawę dla opracowania programów rządowych zawierających zadania rządowe służące realizacji celu publicznego o znaczeniu krajowym. Na poziomie gminy prowadzone jest planowanie regulacyjne. Łącznikiem pomiędzy tymi działaniami gminy a polityką przestrzenną państwa jest „Plan zagospodarowania przestrzennego województwa” (Niewiadomski, 2009).

Zgodnie z przepisami Ustawy głównym podmiotem, który odpowiada za zarządzanie przestrzenią jest gmina. Jednym z podstawowych dokumentów sporządzanych na tym poziomie podziału administracyjnego jest Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które obejmuje zasięgiem opracowania całą gminę. Zgodnie z Ustawą ma ono wyznaczać kierunki polityki przestrzennej (dla części gmin stanowi także w pewnym



Ryc. 24. Hierarchiczna struktura ustawowych dokumentów planistycznych (oprac. własne).

stopniu formę strategii rozwoju) oraz być podstawą dalszych działań planistycznych, gdyż ustalenia studium są wiążące przy opracowywaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Formuluje ono także zasady gospodarowania przestrzenią i określa kierunki rozwoju. Jest to opracowanie koordynujące przestrzenną politykę gminy i powinno uwzględnić zapisy (Cymerman, 2009):

- Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju,
- Planu zagospodarowania przestrzennego województwa,
- Strategii rozwoju gminy – jeżeli sporządzono taki dokument.

Studium jest dokumentem obligatoryjnym. Sporządza je wójt, burmistrz lub prezydent miasta a uchwała rada gminy, po uprzednim uzyskaniu opinii zainteresowanych organów i instytucji. Przed uchwaleniem studium wójt, burmistrz lub prezydent organizuje publiczną dyskusję dotyczącą jego zapisów oraz zbiera uwagi odnośnie do projektu. Studium składa się z części tekstowej oraz rysunkowej sporządzanej na mapie topograficznej w skali od 1:5000 do 1:25000. Należy w nim uwzględnić instrumenty polityki przestrzennej, które obejmują sfery:

- planistyczne i lokalizacyjne,
- przedsięwzięcia celu publicznego,
- mienie komunalne i jego zagospodarowanie,
- współpracę z administracją wyższego szczebla oraz z gminami sąsiednimi.

Studium można podzielić na dwie podstawowe części (Niewiadomski, 2009):

- uwarunkowania (w sferze prawnej i przestrzennej), do których można zaliczyć m.in.: stan środowiska przyrodniczego i kulturowego oraz wymóg ich ochrony, zasoby demograficzne i mieszkaniowe, infrastrukturę społeczną, komunalną i techniczną, układ sieci drogowej, istniejącą strukturę przestrzenną i funkcjonalną, stan prawny gruntów, założenia ponadlokalnej polityki przestrzennej, otoczenie gminy, potrzeby mieszkańców, bariery w rozwoju społecznym i gospodarczym;

- kierunki przestrzennego zagospodarowania, które można ująć w dwóch kategoriach:

- ustalenia koncepcyjne, czyli kierunki polityki przestrzennej, w tym przede wszystkim: kierunki przekształceń struktury gminy i przeznaczenia oraz zagospodarowania terenów, kierunki rozwoju sieci drogowej i infrastruktury technicznej oraz umiejscowienia infrastruktury społecznej, zasady gospodarki przestrzennej na obszarach rolnych i leśnych;

- ustalenia, które będą obligatoryjne przy planowaniu miejscowym, w tym: określenie obszarów, dla których istnieje obowiązek uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz dla których uchwalenie planów jest zakładane, wyznaczenie wskaźników urbanistycznych, zasady ochrony środowiska i dziedzictwa kulturowego oraz zabytków, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, wymóg przeprowadzenia procedury scalania i podziału nieruchomości, rozmieszczenie obiektów handlowych o powierzchni ponad 400 m², zakres terenów przestrzeni publicznej, obszary przeznaczone do wyłączenia z produkcji leśnej i rolnej.

Zadaniem studium jest utworzenie podstaw informacyjnych integrujących działania gminy w zakresie ustalania kolejności sporządzania planów miejscowych i wprowadzania do nich zadań celu publicznego, a także planowania projektów publicznych. Jest to również ważne narzędzie w opracowywaniu długofalowej polityki zarządzania gminnymi nieruchomościami.

Drugim, bardzo istotnym dokumentem opracowywanym przez władze gminy jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (mpzp). Można go uznać za podstawy dokument regulujący gospodarkę przestrzenną, gdyż stanowi akt prawa miejscowego i reguluje status prawny konkretnych nieruchomości. W miejscowym planie, zgodnie z art. 15 Ustawy, ustala się (Cymerman 2009):

- przeznaczenie terenu, a także linie rozgraniczające różne tereny,
- określenie sposobów zagospodarowania,
- ustalenie warunków zabudowy,
- zasady ochrony środowiska, zabytków, dziedzictwa i krajobrazu kulturowego,
- umiejscowienie inwestycji celu publicznego i zasady kształtowania przestrzeni publicznej,
- zasady rozbudowy i budowy oraz modernizacji układów komunikacji i systemów infrastruktury technicznej,
- zasady wykonywania scaleń oraz podziałów nieruchomości,
- sposób wykonania prawa własności do nieruchomości,

- stawki procentowe opłat planistycznych.

Stopień szczegółowości ustaleń planu miejscowego powinien umożliwić opracowanie projektu budowlanego oraz zapewnić realizację zadań z zakresu ładu przestrzennego i ochrony środowiska. Sporządzenie planu miejscowego jest zadaniem fakultatywnym. Jednakże przyjęta zasada wydawania pozwolenia na budowę na podstawie tego aktu, wymusza niejednokrotnie opracowanie tego dokumentu w przypadku zamiaru prowadzenia przekształceń przestrzeni (Niewiadomski, 2009).

Podstawowe funkcje, które realizuje gmina uchwalając plan miejscowy to (Wysocka, 2000):

- funkcja ochronno-regulacyjna (podstawowa funkcja) – poprzez wymuszanie przestrzegania regulacji z zakresu użytkowania terenu, sposobu zabudowy, podziału działek, infrastruktury technicznej, minimalizuje konflikty pomiędzy interesem publicznym i prywatnym;
- funkcja informacyjna – gdyż plan przedstawia szczegółowe zamiary rozwoju przestrzennego na danym terenie, dane są dostępne dla wszystkich podmiotów, co umożliwia stymulację przekształceń przestrzeni;
- funkcja koordynacyjna – z uwagi na rangę prawną planu stanowi on dokument wyjściowy do dalszych pozaustawowych opracowań urbanistycznych oraz harmonizuje inwestycje w przestrzeni;
- funkcja inspiracyjna – zapisy planu mogą stanowić inspirację do szczegółowych opracowań zagospodarowania terenu poprzez wydobycie wcześniej nie zauważonych cech przestrzeni.

Kolejną grupę dokumentów planistycznych gminy stanowią decyzje administracyjne, wśród których można wyróżnić dwa rodzaje:

- decyzję o warunkach zabudowy,
- decyzję o ustaleniu lokalizacji celu publicznego.

Zgodnie z obowiązującą Ustawą podstawowym aktem planistycznym powinien być miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W przypadku jego braku wydawane są wymienione decyzje, które nie są jednak aktami prawa o charakterze powszechnie obowiązującym. Nie rozstrzygają one również o przeznaczeniu terenu, a funkcja określona jest przez sposób zagospodarowania oraz narzucone warunki zabudowy.

Wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego dotyczy zamkniętego katalogu przypadków, które muszą spełniać dwa podstawowe warunki: mają znaczenie lokalne lub ponadlokalne oraz stanowią realizację celów wymienionych w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami. Inwestycje celu publicznego realizowane są z wykorzystaniem wielu uproszczeń proceduralnych i złagodzeń stawianych wymogów.

Decyzja o warunkach zabudowy dotyczy niesprecyzowanego pojęcia zmiany zagospodarowania terenu, domniemywać więc można obowiązek jej wydania w każdym wypadku, gdy inwestycja spełnia ustawowe kryteria (Niewiadomski, 2009).

Powyższe decyzje mogą zawierać, podobnie do mpzp, regulacje dotyczące wysokości i kształtu budynku, koloru elewacji, posadowienia na działce itp. Kryteria do wydania decyzji o warunkach zabudowy (nie dotyczą one decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego) to:

- przynajmniej jedna sąsiednia działka jest zabudowana,
- działka posiada dostęp do drogi publicznej,

- uzbrojenie terenu (istniejące lub projektowane) jest wystarczające dla inwestycji,
- nie jest wymagana zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych,
- postanowienia decyzji są zgodne z odrębnymi przepisami.

Obecny system planowania przestrzennego obowiązujący na podstawie Ustawy jest rozwinięciem modelu ukształtowanego wcześniejszą ustawą z 1994 roku i opiera się na standardowych rozwiązaniach europejskich. Kompetencje i zadania zostały podzielone pomiędzy władze lokalne, wojewódzkie i państwowe, z głównym naciskiem położonym na opracowania na poziomie samorządu. Główną rolę pełni w nim studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub w jego zastępstwie decyzja administracyjna o warunkach zabudowy.

Opisany powyżej system ogranicza się jednak wyłącznie do planowania regulacyjnego i nie zawiera elementów z szerokiego wachlarza dostępnych obecnie instrumentów planistycznych.

15.3. ZNACZENIE STRATEGII ROZWOJU PRZESTRZENNEGO WE WSPÓŁCZESNYCH PROCESACH PRZEKSZTAŁCENÍ MIAST

Zaprezentowane w poprzednim rozdziale dokumenty ustawowe nie obejmują kompleksowo problematyki związanej z gospodarowaniem przestrzenią. Tymczasem zadania planistyczne współczesnej urbanistyki możemy podzielić na trzy podstawowe grupy (Zuziak, 1996):

- Planowanie struktury – ustalenie struktury przestrzennej miasta, elementów sieci osadniczej i ich wzajemnych ze sobą powiązań – wiąże się z określeniem docelowej struktury zagospodarowania przestrzennego i użytkowania przestrzeni. Do tej grupy opracowań należy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, studium urbanistyczne docelowego ukształtowania fragmentu gminy.

- Planowanie regulacyjne (planowanie przestrzenne) opracowanie regulacji kierujących procesami inwestycyjnymi i przekształcenia przestrzeni – jest to stworzenie ram prawnych dla poszczególnych uczestników procesów. Sporządzane dokumenty to miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, decyzje administracyjne.

- Planowanie operacyjne (tzw. planowanie działania), czyli projektowanie sposobu realizacji określonych zamierzeń w przestrzeni i zarządzanie rozwojem przestrzennym. Ustawa pomija całą grupę tzw. planów sprawczych, które powinny być narzędziem w realizacji zamierzeń rozwojowych jednostki. Planowanie operacyjne określa zakres działań wraz z kolejnością realizacji niezbędny do realizacji określonego przedsięwzięcia. Równocześnie należy wyróżnić dwa poziomy planowania operacyjnego:

- strategie „obszarowe” rozwoju przestrzennego gminy lub dzielnicy – które obejmują swym zasięgiem teren całej gminy,
- strategie „punktowe” realizacji poszczególnych zamierzeń przekształcenia przestrzeni – dotyczą fragmentów miasta, zamierzeń urbanistycznych.

Zestawienie dokumentów planistycznych sporządzanych przez gminę zawiera tabela 12.

Z powyższych rozważań wynika, iż kluczowymi dokumentami planistycznymi w gospodarce przestrzennej, z rzadka jednak obecnymi w polskiej praktyce, są strategie rozwoju

Tabela 12. Zestawienie opracowań z zakresu planowania przestrzennego (na podstawie Zuziak, 1996; Lorens, 2002).

	Plan struktury	Plany regulacyjne	Plany działania
Obszar całej gminy	Studium, Strategia		Strategia Rozwoju Przestrzennego
Fragment obszaru gminy	Studia urbanistyczne	Miejskowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego	Strategia Realizacji Przedsięwzięcia

przestrzennego opracowane w formie planu działania. Strategie te powinny służyć harmonizowaniu podejmowanych działań, rozpoznawaniu źródeł konfliktów oraz określaniu priorytetów w realizowaniu zdań. Bardzo ważnym elementem ustalania strategii rozwoju jest możliwość partycypacji społecznej, gdyż pozostałe dokumenty planistyczne w większości wykonywane są przez zespoły eksperckie bez uspołecznienia. Prowadzi to często do powstawania konfliktów na linii administracja publiczna – sektor prywatny – społeczność lokalna. Udział mieszkańców, organizacji pozarządowych, inwestorów prywatnych w procesie powstawania strategii prowadzi do wypracowania koncepcji akceptowanej przez wszystkie strony.

Strategie powinny wyróżniać się dużym uspołecznieniem procesu ich przygotowania, jednakże można wyróżnić trzy poniższe formy planowania strategicznego:

- metoda ekspercka – wykonywana przez fachowców na zlecenie gminy,
- metoda partycypacyjna – opracowanie zakłada aktywny udział społeczności lokalnej,
- metoda mieszana (partycypacyjno-eksperska) – realizowana na zasadzie ścisłej współpracy zespołu eksperckiego i społeczności lokalnej lub innych inetrresariuszy.

Zgodnie z powyższym zestawieniem należy wyszczególnić grupy uczestników planowania strategicznego:

- sektor publiczny (administracja rządowa i samorządowa),
- eksperci,
- sektor prywatny,
- organizacje pozarządowe,
- mieszkańcy.

Strategie prezentują nowy sposób myślenia na temat rozwoju gminy, jej dzielnic i poszczególnych kwartałów. Dają możliwość kompleksowego spojrzenia na politykę przestrzenną w powiązaniu z innymi dziedzinami życia, łączenia różnorodnych aspektów przekształceń oraz poszukiwania efektu synergii w działaniach. Bardzo ważnym zagadnieniem jest również kwestia ujęcia szeroko rozumianego otoczenia gminy oraz uwarunkowań społecznych, gospodarczych, przestrzennych, środowiskowych, kulturowych. Stosowanie strategii daje możliwość osiągnięcia długofalowego rozwoju.

15.4. STRATEGIE ROZWOJU OPRACOWYWANE NA SZCZEBLU GMINNYM

W rozdziale tym zaprezentowano charakterystykę strategii opracowywanych przez gminę. Dla obszarów poddawanych przekształceniom mogą istnieć opracowania na wszyst-

kich trzech wymienionych poziomach, dlatego bardzo istotną sprawą jest koordynacja ich zapisów. Należy również zwrócić szczególną uwagę na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, gdyż jego zapisy ustanawiają prawo lokalne i wszystkie pozostałe dokumenty powinny wykazywać z nimi zgodność.

15.4.1. Strategia społeczno-gospodarczego rozwoju gminy

Strategia rozwoju to fakultatywne opracowanie, które powinno zawierać informacje co należy wykonać, jakie środki przedsięwziąć, aby zrealizować założone cele i sprawnie funkcjonować w przyszłości. Zasady i kierunki polityki przestrzennej zawarte w tym dokumencie powinny wynikać z celów rozwoju gminy (*Efektywna Polityka i Administracja...*, 2005).

W Polsce od wielu lat obserwujemy regres planowania przestrzennego, które w większości wypadków zostało zredukowane do wymiaru regulacyjnego, niepowiązanego z zagadnieniami ekonomicznymi. Ponadto, podejmowane działania są wyrwykowe i często brak w nich spójnej wizji rozwoju obszaru miasta. Tymczasem zagadnienie to powinno być ujęte w strategii społeczno-ekonomicznego rozwoju gminy lub strategii rozwoju przestrzennego gminy. Strategia nie jest dokumentem obligatoryjnym, jednakże należy podkreślić jej nadrzędną rolę w stosunku do pozostałych sporządzanych opracowań planistycznych, gdyż w sposób kompleksowy obejmuje elementy niezbędne do równoważenia rozwoju: gospodarczego, społecznego, przestrzennego, ekologicznego. Zakłada się w niej również osiągnięcie długofalowego celu rozwoju danej gminy. Strategia rozwoju powinna także uwzględniać potrzeby wynikające z planów realizowanych w ramach funduszy strukturalnych Unii Europejskiej (Sołtys, 2008).

Proces tworzenia strategii rozwoju miasta powinien być w znacznym stopniu uspołeczniony. Przy opracowaniu strategii należy uwzględnić następujące aspekty:

- konsolidację zagadnień społecznych, gospodarczych, ekologicznych i przestrzennych,
- politykę UE w ramach poszczególnych horyzontów czasowych,
- zapisy w planach wyższego rzędu (Plan zagospodarowania przestrzennego województwa, Koncepcja zagospodarowania przestrzennego kraju, programy rządowe),
- plany i wnioski z opracowań dla gmin sąsiednich,
- inne prace studialne.

W ramach sporządzania strategii można wyróżnić kilka etapów prac:

- ustalenie roli i miejsca gminy w regionie,
- ocena istniejących uwarunkowań,
- określenie hierarchii problemów, ustalenie projektów flagowych,
- konkretyzacja celów,
- przełożenie celów na plany i projekty realizacyjne,

Realizując planowanie strategiczne na poziomie gminy można będzie osiągnąć trzy poniższe cele:

- ład przestrzenny, który tworzy harmonijną całość oraz uwzględni wszystkie elementy zrównoważonego rozwoju,
- integrację całości procesów planistycznych w gminie,
- uwzględnienie polityki spójności Unii Europejskiej.

Strategia społeczno-gospodarczego rozwoju gminy powinna stanowić długofalową wizję kompleksowych przekształceń oparta na analizie słabych i mocnych stron oraz przewidywanych szans i zagrożeń. Powinna ona stanowić motywację do dalszych działań oraz dzielić zadania pomiędzy poszczególnych partnerów. Bardzo istotne jest również ustalenie projektów strategicznych oraz minimalizowanie napięć pomiędzy przewidywanym oraz pożądanym kierunkiem rozwoju gminy.

15.4.2. Strategia rozwoju przestrzennego całego obszaru gminy

W obecnym systemie prawnym rolę tego dokumentu dość często przejmują studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, które jednak z uwagi na wymogi ustawowe (przede wszystkim celem późniejszego opracowywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego) ogranicza poziom abstrakcji zapisów i wymusza ich formalizację. Strategia ta powinna spełniać następujące cechy:

- być uszczegółowieniem strategii społeczno-gospodarczej w dziedzinie gospodarowania przestrzenią,

- uwzględniać zasady równoważonego rozwoju,
- określać wizję rozwoju gminy wraz ze sposobem jej realizacji,
- określać dalsze prace planistyczne.

Opracowanie planu strategicznego powinno obejmować następujące elementy:

- diagnozę stanu istniejącego (analiza SWOT) oraz prognozy na przyszłość,
- misję – czyli ogólne przesłanie i trwałe aspiracje gminy,
- wyznaczać wizję przyszłości miasta – czyli planowany stan docelowy przestrzeni i scenariusze jego realizacji,
- cele, mierzalne rezultaty, program działania, sposoby postępowania dla władz gminnych w perspektywie 10–15 lat,
- ustalać formy monitorowania rozwoju i postępu prac.

Strategia rozwoju przestrzennego całej gminy to dokument pozaustawowy, jednakże instrumenty stosowane do jego realizacji mają umocowanie prawne i jego planowanie musi uwzględniać te zapisy. Strategia ta powinna stanowić uszczegółowienie strategii społeczno-gospodarczej. Czasami rolę tę spełnia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, szczególnie ustalenia koncepcyjne dotyczące kierunków rozwoju przestrzennego. Jednakże z uwagi na wymogi ustawowe studium nie może w pełni przejąć roli jaką spełnia strategia rozwoju przestrzennego, która powinna być dokumentem o charakterze planu działania.

15.4.3. Strategia rozwoju przestrzennego wybranego obszaru

Podstawowym elementem planowania przestrzennego, które w Polsce prawie nie funkcjonuje, powinna być strategia rozwoju przestrzennego obszaru. Składać się ona powinna z następujących elementów (Lorens, 2002):

- określenia stanu obecnego, realizowanego poprzez szeroki zakres badań socjologicznych, środowiskowych, ekonomicznych, analiz i studiów urbanistycznych;
- ustalenia wizji przekształceń – czyli pożądany stan docelowy obszaru, ustalony na podstawie konkursów, opracowań profesjonalistów, decyzji organów administracji, procesu z udziałem społeczności lokalnej;
- zdefiniowania problemów przekształceń w każdej dziedzinie, której dotyczy przekształcenia (przestrzennej, społecznej, ekonomicznej, środowiskowej); aby ustalić możliwe problemy należy wykonać: opracowania eksperckie, badania ankietowe, sesje warsztatowe z udziałem społeczności lokalnej, zbudować drzewa problemów;
- analizy SWOT – jedna z najpopularniejszych heurystycznych technik analitycznych, służąca do porządkowania informacji, określa wewnętrzne cechy obszaru oraz możliwość wpływu zjawisk zewnętrznych na sytuację w przyszłości;
- ustalenia celów przekształceń – określają kierunki zmian obszaru, definiowane są na podstawie powyższych kroków;
- określenia zapisów planu realizacyjnego – jest podzielone na wcześniej ustalone cele, dla których określamy niezbędne działania do realizacji; każde działanie musi zawierać informację o sposobie realizacji, harmonogramie, instytucji odpowiedzialnej, kosztach, finansowaniu, monitorowaniu postępów;
- ustalenia systemu wdrażania zapisów – należy ustalić sposób realizacji poszczególnych elementów planu, sposób koordynacji, korygowania zapisów, monitorowania całości przedsięwzięcia.

Opracowanie to powinno stanowić rejestr projektów do wykonania, które wpisują się w kompleksowo określoną politykę rozwoju miast. Ważnym elementem opracowań są szczegółowo zidentyfikowane i opisane kluczowe przedsięwzięcia. Pozwala to na jasne określenie priorytetów działania oraz stanowi podstawę do ich bardziej szczegółowego opracowania. Jakkolwiek każdy projekt przekształceń wymaga indywidualnego podejścia i doboru instrumentów, można przedstawić wspólne korzyści z ich przygotowania. Przede wszystkim opracowanie strategii rozwoju przestrzennego wybranego obszaru daje możliwość rozpoznania i hierarchizacji projektów niezbędnych do osiągnięcia zamierzonego celu. Umożliwia to oszacowanie kosztów, a co za tym idzie dobór modelu realizacji i ustalenia harmonogramu prowadzenia prac dostosowanego do założeń budżetowych gminy (patrz Lorens, Martyniuk-Pęczek, 2009, s. 246). Termin realizacji poszczególnych działań jest istotny nie tylko ze względów finansowych ale także, aby zachować wymaganą kolejność realizowanych zadań. Należy także zwrócić uwagę na fakt, że niektóre z realizowanych zadań mogą pozytywnie wpłynąć na postrzeganie realizowanych przekształceń przestrzeni co niejednokrotnie skutkuje pozyskaniem kolejnych inwestorów.

Równie ważnym aspektem jest określenie mierników, które pozwalają stale kontrolować postęp realizacji przekształceń przestrzeni. Wczesne uspołecznienie planowania daje szansę na uniknięcie lokalnych konfliktów w trakcie realizacji przekształceń przestrzeni. Prawdłowo opracowane strategie ułatwiają pozyskiwanie środków zewnętrznych, szczególnie unijnych lub pozyskanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Przygotowanie strategii umożliwi prowadzenie bieżących prac we wcześniej określonym kierunku uwzględniającym długofalowy cel.

15.5. PODSUMOWANIE

Kompleksowe podejście do instrumentów planistycznych jest bardzo istotne w zakresie równoważenia rozwoju przestrzennego. Dokumenty planistyczne powinny obejmować swym zakresem całość procesów zachodzących na rozważanym obszarze (przestrzennych, ekonomicznych, społecznych, środowiskowych). Plany nie gwarantują osiągnięcia założonych wyników, pozwalają jednak uzyskać realny wpływ na realizowane przekształcenia. Równocześnie umożliwiają minimalizację konfliktów oraz unikanie przypadkowości podejmowanych działań. Precyzyjne zapisy planów zmniejszają możliwość wprowadzenia rozwiązań doraźnych, które długofalowo mogą być niekorzystne.

Na szczególną uwagę zasługują strategie przekształceń przestrzeni, które dają możliwość hierarchizacji projektów, ustalania zadań priorytetowych i kluczowych oraz harmonogramu realizacji przekształceń, co jest szczególnie istotne w obecnych uwarunkowaniach finansowych gmin oraz sytuacji na rynku nieruchomości.

Kolejnym ważnym aspektem jest konieczność zachowania spójności zapisów w różnych opracowaniach planistycznych. W zakresie przekształceń przestrzennych opracowywanych jest coraz więcej dokumentów, które niejednokrotnie zawierają sprzeczne zapisy odnośnie do projektowanego zagospodarowania.

Plany przekształceń strategicznych są elementem kompleksowego systemu zarządzania przestrzenią, który coraz częściej jest zauważany przez władze miejskie, jednakże niezbędne jest dokonanie wielu przewartościowań, aby w pełni wykorzystać potencjał opracowań, które się na niego składają.

BIBLIOGRAFIA

- Cymerman R. (red.), 2009, *Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego*, Wyd. UWM, Olsztyn.
- Efektywna Polityka i Administracja, Strategia i instrumenty zarządzania miastami*, 2005, Związek Miast Polskich, Österreichische Städtebund KDL – Centrum für Verwaltungsforschung.
- Jędraszko A., 2005, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – Drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa.
- Markowski T., 2001, *Instrumenty polityki gruntowej – doświadczenia międzynarodowe*, [w:] Markowski T. (red.), *Instrumentalizacja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*, „Biuletyn KPZK PAN”, 195, Warszawa.
- Lorens P. (red.), 2002, *System zarządzania przestrzenią miasta*, Wyd. Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.
- Lorens P., Martyniuk-Pęcsek J. (red.), 2009, *Wybrane zagadnienia rewitalizacji miast*, Urbanista, Gdańsk.
- Niewiadomski Z. (red.), 2009, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne – komentarz*, 5 wydanie, C.H. Beck, Warszawa.
- Sołtys J., 2008, *Metody planowania strategicznego gmin z uwzględnieniem aspektów przestrzennych*, Wyd. Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.
- Tomanek A., 2006, *Wykorzystanie instrumentów rozwoju lokalnego w gminach powiatu hajnowskiego i zambrowskiego w świetle przeprowadzonych badań ankietowych*, [w:] Kunasz M. (red.), *Problemy*

gospodarowania w dobie globalizacji – materiały konferencyjne, Wyd. Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.

Wysocka E. (red.), 2000, *System studiów i planów zagospodarowania przestrzennego po reformie administracyjnej państwa*, IGPIK, Warszawa.

Ziółkowski M., Goleń M., 2003, *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym*, [w:] Sochacka-Krysiak H. (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, SGH, Warszawa.

Zuziak Z., 1996, *Planowanie aktywizujące a struktura przestrzenna miasta*, „Biuletyn KPZK PAN”, 175, Warszawa.

16. ZARZĄDZANIE ROZWOJEM PRZESTRZENNYM MIAST W KONTEKŚCIE GLOKALIZACJI

Kształt gospodarcze światowej nadają z równym natężeniem dwa przeciwstawne zjawiska: globalizacja i lokalność. Wpływ wzajemnych oddziaływań wskazuje, że są one względem siebie zależne. Można postawić tezę, że struktury lokalne mają za zadanie tworzyć węzły, powiązane globalnymi połączeniami i oddziaływaniami. Każdy globalny trend podlega w pewnym stopniu procesowi internalizacji. Wspomaganie tego procesu jest możliwe dzięki wielopłaszczyznowej, globalno-lokalnej strategii, zastosowanej np. w Niemczech.

W artykule podjęto próbę prezentacji procesów zarządzania rozwojem lokalnym w otoczeniu globalnej konkurencyjności. Praca ma na celu zobrazowanie ogólnych trendów światowych i podejmuje próbę sformułowania Modelu Zarządzania Rozwojem Lokalnym, wykorzystując narzędzia rozwoju globalnego. Rozwój lokalny, rozumiany w kontekście tego artykułu, ma na celu zwiększenie konkurencyjności regionu poprzez działania instytucjonalne, stowarzyszeń i jednostek nastawionych na rzecz podnoszenia jakości życia. Taki rozwój jest możliwy przy uwzględnieniu globalnego trendu działań na rzecz równoważenia rozwoju.

16.1. POJĘCIE GLOKALIZACJI

Pojęcie „glokalizacja” opisał Ronald Robertson opierając się na Japońskiej strategii marketingowej tzw. „mikromarketingu” (Robertson, 1995). Powstała ona w odpowiedzi na problemy związane z rezultatami wprowadzenia amerykańskich strategii marketingowych. Glokalizacja (jap. *dochakucha*) znaczy „mieszkać na własnej ziemi”. Według zasad glokalizacji globalny produkt musi zaspokajać potrzeby lokalnej społeczności, a więc strategia marketingowa produktu musi być uzależniona od lokalnych potrzeb, wartości i celów. Globalne połączenia mogą wystąpić tylko pomiędzy ośrodkami lokalnymi, w przeciwnym razie stają się informacyjną hybrydą. Lokalna baza umożliwia trwałą nadbudowę. Celem jest takie dostosowanie globalnych strategii rozwojowych, by przyczyniły się do rozwoju lokalnych rynków i współdziałały z lokalnymi tradycjami.

Zarządzanie miastem jest procesem, którego zewnętrzne skutki dotyczą wszystkich obywateli i uwidaczniają się w kształcie przestrzeni. Definicji wymaga tutaj typ przestrzenny danego miasta, skala, struktura (związana z rozpoznaniem historycznym) oraz model społeczno-gospodarczy.

Ślad przestrzenny, według badania CIB W104 Open Building Implementation (Habaken, 1998) utrwalony zostaje dla interwałów czasowych o różnej długości. Narzędziem rozwoju miast jest długofalowa strategia inwestycyjna, która odnosi się w dużej mierze do

prognozowania działań społecznych i gospodarczych w różnych perspektywach czasowych. Dla zarządzania miastem w kontekście globalizacji, istotne są trzy pierwsze perspektywy czasowe oraz struktury.

Wyznaczenie kierunków rozwoju powinno uwzględniać zasadę mówiącą, że po osiągnięciu zbyt dużego stopnia skomplikowania każdej organizacji, następuje jej rozpad lub kurczenie. Analogicznie w rozwoju miasta następują po sobie procesy dezurbanizacji i reurbanizacji (por. Markowski, 1999), które należałoby rozpatrywać w kontekście możliwych przemian lokalnego zasobu, jakim jest tkanka miejska w kontekście globalnych transformacji.

Tabela 13. Ślad przestrzenny struktury miejskiej.

Okres czasu (w latach)	Struktura
100–300	Tkanka miejska
100	Bloki zabudowy
25	Budynki
10-20	Układy funkcjonalne budynków
Poniżej 10	Dekoracje wnętrz

Źródło: opracowanie na podstawie badań Habaken (1998).

Rzutuje to na zmianę sposobu użytkowania i zagospodarowania tkanki miejskiej. Takie ujęcie problemu może posłużyć jako element budowania realistycznej strategii przeciwdziałania dezurbanizacji. Organizując strategię działania uwzględnić należy długookresowe analizy oraz krótkoterminowe cele lokalnego rozwoju w kontekście globalnego otoczenia. Trwałe i skoordynowane działania, elastyczne podejście do priorytetów oraz płynność wdrażania zmian tworzą jakość lokalnych programów operacyjnych. Próba syntezy złożonej i rozczłonkowanej struktury urbanistycznej wymaga działań kompleksowych, ponieważ wpływa na potencjał środowiskowo-krajobrazowy oraz społeczno-ekonomiczny miasta.

Rzutuje to na zmianę sposobu użytkowania i zagospodarowania tkanki miejskiej. Takie ujęcie problemu może posłużyć jako element budowania realistycznej strategii przeciwdziałania dezurbanizacji. Organizując strategię działania uwzględnić należy długookresowe analizy oraz krótkoterminowe cele lokalnego rozwoju w kontekście globalnego otoczenia. Trwałe i skoordynowane działania, elastyczne

16.2. FUNKCJE ZARZĄDZANIA MIASTEM W KONTEKŚCIE GLOKALIZACJI

Proces zarządzania opiera się na czterech funkcjach: planowaniu, organizowaniu, kontrolowaniu i kierowaniu. W kontekście globalizacji najistotniejsze jest planowanie i koordynacja działań planowych.

Wpływ na budowanie strategii rozwoju mają procesy społeczno-kulturowe zachodzące w miastach pod wpływem globalnych systemów komunikacji i globalnej ekonomii. Niebezpiecznym zjawiskiem, które pojawiło się wraz z upowszechnieniem globalnej kultury i globalnej ekonomii jest homogenizacja przestrzeni miasta, która swój początek bierze w homogenizacji kultury.

Wysunę hipotezę, że miasto jako przestrzeń kulturowa stanie się miastem – zespołem miejsc. Miasto podąży w kierunku budowania ciągłości poprzez skomponowane przestrzenne zespoły miejsc o różnorodnych tematach przewodnich. Marketing tych różnorodnych ofert miejsca będzie odpowiedzią na postępującą homogenizację przestrzeni oraz przestrzenną deterytorializację. Jedną z możliwości marketingu miejsca jest wdrażanie „konceptji dynamicznych tradycji” (Morley, 2003), gdzie przechodzimy od koncepcji tradycji statycznej do nowoczesności poddającej się modzie (ang. *fashionable modernity*).

Realizacja odbywa się poprzez odnowę krajobrazu miejskiego, przekształcenia funkcjonalne oraz rewitalizację. Odnowa przestrzeni kulturowej miasta ma na celu pobudzenie

procesu reurbanizacji oraz zapobieganie dezurbanizacji. Czynniki integrujące w postaci imprez kulturalnych, promocji materialnych i niematerialnych wartości kulturalnych miejsc oraz estetyzacja krajobrazu miejskiego mają na celu stworzenie trwałego obrazu miasta w świadomości mieszkańców.

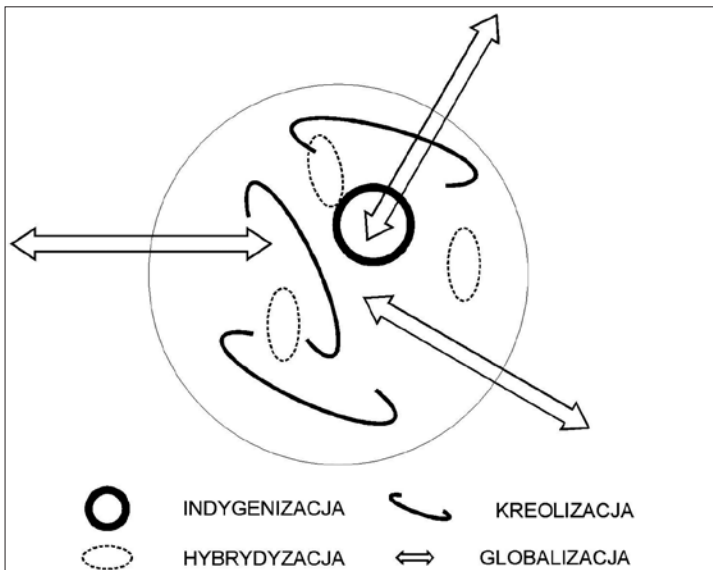
16.3. GLOBALNA TRANSFORMACJA LOKALNE SKUTKI

Planowanie należy rozpocząć od poprawnego określenia miejsca występowania czynników rozwojowych, sformułowania ich oddziaływania oraz oceny wpływu na potencjał rozwojowy, od czego zależy program odnowy struktury miasta. Planowanie rozwoju przestrzennego trzeba zacząć od zrozumienia struktury społeczno-ekonomicznej miast w dobie globalizacji.

Zjawiska tworzące przestrzeń kulturową miasta określane są przez pojęcia:

- metropolizacja przestrzeni miejskiej – policentryczne struktury najczęściej powiązane z transportem publicznym,
- kreolizacja (mieszanie),
- indygenizacja rdzenia przestrzennego (utrwalanie lokalności),
- hybrydyzacja przestrzeni (wielokulturowość).

Hybrydyzacja jest odpowiedzią na poszukiwanie indywidualności w miejscu o silnej tożsamości lokalnej, opierającej się globalnym wpływom. W globalnym świecie przynależność do silnej tradycji kulturowej, blokującej rozwój, powoduje eliminację z wyścigu miast o wpływy i dominację. Brak dynamicznej tradycji prowadzi z kolei do dezintegracji i bełzadu. Pozakulturowość prowadzi do chaosu i nieumiejętności wyznaczania dalszych kierunków



Ryc. 25. Proces hybrydyzacji (opracowanie własne).

rozwoju. „Ostatecznie hybrydyzacja oznacza dążenie do tożsamości konsekwentnie nieokreślonej i w istocie niemożliwej do określenia” (Bauman, 2007).

Przekształcenia są możliwe jako rozwój istniejącego potencjału. Planowanie rozwoju miasta powinno uwzględniać kształtowanie przestrzeni dla przeciwdziałania hybrydyzacji poprzez:

- rozwój zrównoważony,
- kształtowanie *genius loci*, *genius urbis*,
- modernizację, adaptowanie, rewitalizację,
- model miasta kompaktowego (brak przestrzeni nieużytkowanych, ukształtowana struktura rdzenia miasta),
- wskaźnik efektywnej zajętości zabudowy, także w pierścieniu miasta,
- pozytywne wrażenia estetyczne, trwałość, energooszczędność, elastyczność użytkowania,
- urbanistykę odpowiadającą na współczesną potrzebę mobilności – skoordynowane przestrzenie przepływów.

16.4. KIERUNKI ROZWOJU GLOBALNEGO I LOKALNEGO

Rozwój to kombinacja wysokich zdolności strategicznych i wysokich zdolności operacyjnych (Drucker, 1999). Determinanty rozwoju są również źródłem problemów w zarządzaniu miastem. To o kapitał ludzki i finansowy rywalizują globalne metropolie, a jakość polityki i położenie geopolityczne bardziej związane są z czynnikami zewnętrznymi niż z samym miastem. Trudności nastrocza poprawne prognozowanie dotyczące tych czynników.

Tabela 14. Czynniki rozwoju globalnego i lokalnego.

Globalizacja	Lokalność
Kapitał ludzki	Kapitał społeczny
Wiedza ekspercka	Wiedza o nawarstwieniach i tożsamości miejsc
Projektowanie w odpowiedzi na cel ekonomiczny	Projektowanie warunków rozwoju
Rozwój generowany parametrami wzrostu gospodarczego	Mądry rozwój (ang. <i>smarth growth</i>)
Specjalizacja	Praca grup projektowych
Inwestowanie, gentryfikacja	Rewitalizacja
Klasa metropolitalna	Klasa średnia pełniąca zróżnicowane funkcje
Produkcja w strukturze informacji i telekomunikacji	Rynek dóbr usługowych, praca o treściach materialnych, obsługa turystyczna
Kapitał jako czynnik rozwoju	Wskaźnik jakości życia jako czynnik rozwoju
Przestrzeń przepływu	Przestrzeń umiejscowienia
Powiązania komunikacyjne – skracanie dystansu, model przestrzeni oparty o kontrolę czasu	Powiązania przestrzenne – organizacja przestrzeni w sekwencjach czasowych
Korporacyjny styl życia	Aktywne dokonywanie wyborów
Społeczeństwo ryzyka	Społeczeństwo refleksywne
Nadmierna eksploatacja zasobów bez refleksji o ich odnawialności	Nadawanie znaczeń dla ochrony zasobów

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie określonych czynników rozwoju wyróżnić można główne kierunki rozwoju miasta widziane z dwóch perspektyw. Modele te, wzajemnie się przenikają, tworząc kompleksowy system rozwoju miasta.

Kierunki rozwoju dla wzmocnienia konkurencyjności globalnej:

- poprawa infrastruktury,
- rewitalizacja krajobrazu,
- przywracanie ładu przestrzennego (gentryfikacja),
- przemiany strukturalne,
- wzrost intensywności użytkowania ziemi (wypełnienie nieużytków),
- pozyskiwanie kapitału mobilnego,
- pozyskiwanie mieszkańców liczących się w globalnej konkurencji zawodowej,
- organizacja dużych imprez kulturalnych i sportowych.

Kierunki rozwoju dla wzmocnienia konkurencyjności lokalnej:

- przywracanie ładu przestrzennego (przebudowa urbanistyczna i architektoniczna w procesie rewitalizacji),
- budowa silnego samorządu lokalnego,
- szkolenia skierowane do szerokiego grona odbiorców,
- budowanie kapitału społecznego – planowanie *bottom-up*¹,
- wspieranie lokalnych organizacji pozarządowych, debaty publiczne,
- informacja dla mieszkańców o lokalnych działaniach sportowych, kulturalnych i edukacyjnych,
- budowa partnerstwa lokalnego biznesu, nauki i samorządu lokalnego (szkolenia, debaty).

16.5. **TEORETYCZNE KONCEPCJE MIAST W KONTEKŚCIE GOKALIZACJI. COSMOPOLIS A PROJECTIVE CITY²**

Globalna gospodarka jawi się jako zbiór lokalnych gospodarek połączonych siecią powiązań. Trudno sobie wyobrazić globalne miejsce. Miejsce jest lokalne, wyrosło z lokalnych tradycji. Rozwój przestrzenny dla nowego miasta musi brać pod uwagę tworzenie, przekształcanie, podtrzymywanie istnienia charakterystycznych miejsc w mieście, które łatwo się zapamiętuje i do których łatwo dotrzeć. Jednym z trendów współczesnych jest koncepcja zarządzania rozwojem przestrzennym miasta poprzez tworzenie charakterystycznego miejsca i zarządzanie miejscem, tak by tworzyło żywotny punkt miasta. Taki trend obrazuje idea miasta kreatywnego.

Idea *projective city* zbudowana jest na połączeniu relacji społecznych z przestrzenią do działań. W porównaniu do miasta globalnego, kosmopolitycznego, idea miasta kreatywnego

¹ Planowanie oddolne, angażujące mieszkańców w proces zmiany.

² *Cosmopolis*, termin opisany przez Tomlinsona (1999, s. 198–204); *projective city*, termin zaczerpnięty z pracy Boltanski, Chapello (2005, s. 136); oba terminy nie mają dotąd polskich odpowiedników, a objaśnienie ich wymagałoby osobnego opracowania.

odnosi się tylko do części, gdzie innowacyjność i kreatywność działań grupowych przyjęte są jako sposoby budowania wartości miasta.

W koncepcji miasta projekcyjnego wyłoniono sześć podstawowych typów działalności, która przekłada się na użytkowanie przestrzeni oraz na działania ekonomiczne i społeczne. Typy organizacji społeczno-gospodarczej to: logika industrialna, logika przedsiębiorstwa rodzinnego, logika usługowo-handlowa (komercyjna), logika służb cywilnych i instytucji państwowych, logika społeczności informacyjnej, logika artystyczna i duchowa, logika sław/gwiazdorów.

Tabela 15. Zmiany w modelach miasta wpływające na zarządzanie miastem.

Miasto industrialne	Miasto kreatywne (<i>projective city</i>)
Efektywność	Aktywność
Hierarchiczność	Kooperacja
Rządzenie	Przywództwo
Masowość	Innowacyjność i indywidualizacja
Model funkcjonalny	Model adaptacyjny
Obszary wydzielone	Łączenie, włączanie w strukturę
Model zarządzania scentralizowanego z łańcuchem dostaw, model sieciowy	Model zarządzania jako organizacji samouczącej się
Etatyzm	Uczestnictwo w projektach
Rządy jednostki	Partnerstwo poprzez konsultacje społeczne
Zabezpieczanie (<i>security</i>)	Budowanie bezpieczeństwa (<i>safety</i>) poprzez eliminację barier
Utarte schematy działania	Zmienne schematy działania
Zasoby naturalne jako kapitał	Kreatywni ludzie jako kapitał
Kultura „władzy”	Kultura „zadania”
Procedura jako cel	Nastawienie na osiągnięcia

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie prezentowanych danych, uzyskanych za pomocą analiz programem Prospero, da się zauważyć, że w ciągu 30 lat, tzn. pomiędzy rokiem 1960 i 1990, o jedną trzecią zmniejszył się udział systemu industrialnego, 10% społeczności przeszła do systemu społeczności informacyjnej, o 10% zwiększył się udział społeczeństwa w handlu i usługach³. Relacje zmieniają się w głównej mierze w stosunku do zarządzania kapitałem: samoodpowiedzialność za swój kapitał, swoje problemy, odejście od państwa opiekuńczego, zasoby sieciowe nie są przechowywane tak jak środki produkcji. Zmienia się przepływ kapitału, zwiększa się rola odpowiedzialności jednostki za swój kapitał. Zmienia się podejście do pracy. Na znaczeniu zyskują umiejętności, aktywność, elastyczność. Zmienia się struktura społeczno-ekonomiczna, wobec działania sił globalnego rynku.

³ Zmiany w udziale poszczególnych modeli społeczno-gospodarczych w roku w 1960 i 1990. opracowane na podstawie Boltanski, Chapello (2005, s. 136).

16.6. PODSUMOWANIE. KOORDYNACJA DZIAŁAŃ – GLOBALNE WYZWANIA LOKALNE WARTOŚCI

Uwzględnienie globalnych i lokalnych czynników rozwoju jest podstawą do poszukiwania modelu zarządzania rozwojem przestrzennym miasta. Model zarządzania integrujący globalne wyzwania i regionalne struktury wymaga podejścia kompleksowego.

„Ogólnie najlepsze szanse rozwoju mają miasta o silnie zróżnicowanych funkcjach gospodarczych. O zmianach w miastach decydują jednak przede wszystkim: aktywność społeczna i polityczna mieszkańców, tradycje samorządności, poziom wykształcenia mieszkańców, partycypacja społeczna oraz przyjęta i realizowana strategia rozwoju kraju” (Węclawowicz, 2007).

Główne zasady zarządzania dla modelu globalno-lokalnego, to: zasada sustensywności (rozwój trwały), elastyczności modelu w czasie, policentryczności (np. według modelu IN-TERREG IV), zasada koherencji (z lokalnymi programami), zasada partycypacji (planowania *bottom-up*), zasada konkurencyjności (pobudzanie aktywności).

Główne narzędzia rozwoju przestrzennego integrujące globalną ekonomię i lokalne zapotrzebowanie na rozwój społeczny, gospodarczy i krajobrazowy to: programowanie międzysektorowe na zasadach ładu zintegrowanego, audyt miejski ze wskaźnikami ładu zintegrowanego jako narzędzie obserwacji i prognozowania, instrumenty marketingu terytorialnego.

Model globalizacji hołduje zasadzie: „ewolucja zamiast rewolucji”. Dyfuzja i integracja wpływów zewnętrznych odbywa się na wielu płaszczyznach, stanowi dodatkowe uwarunkowanie rozwoju. Modele rzeczywistości i sposoby zarządzania biorą pod uwagę aktywność wspólnotową, która przekłada się na aktywność partycypacyjną i gospodarczą.

Hiperkonkurencja jako globalne wyzwanie, skłania do przyjęcia metod złożonych i kompleksowych.

Globalizacja tworzy szanse i zagrożenia rozwoju przestrzennego miasta (czynniki egzogeniczne rozwoju), warunki lokalne są mocną lub słabą stroną rozwoju przestrzennego miasta (czynniki endogeniczne rozwoju). Kompletna analiza rozwoju przestrzennego ośrodka, na podstawie której przyjmuje się strategię rozwoju, jest ostatecznie zarządzaniem w aspekcie lokalizacji. W wymiarze społecznym dotyczy uruchamianie kreatywności i innowacyjności jednostek poprzez zachęcenie do współdziałania w rozwiązywaniu lokalnych problemów, w wymiarze przestrzennym – tworzenie miejsc, rola kreacji urbanistycznej, kreatywnego projektowania urbanistycznego, w wymiarze ekonomicznym – promocja produktów lokalnych, budowanie klastrów, wzrost jakości usług publicznych, zaspokajanie nowych potrzeb społeczności.

Globalne trendy napędzają rozwój w charakterze ilościowym, lokalne czynniki służą rozwojowi w kategoriach jakościowych. Tu pojawia się potrzeba zarządzania integrującego te dwa trendy. Dla realizacji tego celu podstawowym czynnikiem jest wiedza. Podsumowując, zarządzanie rozwojem w kontekście globalizacji to zarządzanie wiedzą. Siły globalne to siły postępu technologicznego, idei działania proekologicznego, tworzenia modeli sieciowych oraz budowania przewagi konkurencyjnej regionów. To decyzje oparte o wiedzę tworzą zasoby. Zarządzanie zasobami to zarządzanie wdrażaniem wiedzy. Kapitał społeczny jest środkiem rozwoju, a produktywność płynąca z tego kapitału w społeczeństwie ma niebagatelne znaczenie. Odpowiedzialne zarządzanie tym kapitałem to czynnik rozwojowy.

Zarządzanie rozwojem obejmuje zasoby terytorialne, strukturę organizacyjną, strategię i metody rozwoju, system prawny oraz marketing terytorialny. Wszystkie elementy są silnie związane z lokalną strukturą, aczkolwiek mogą być rozwijane poprzez wdrażanie adekwatnych metod, które z pozytywnym skutkiem zostały zastosowane w innych regionach. W tym ujęciu globalne trendy, poprzez globalne kanały informacyjne oraz nowoczesne technologie i globalne zasoby wiedzy, mogą usprawnić działanie lokalnych struktur i systemów.

BIBLIOGRAFIA

- Bauman Z., 2007, *Płynne życie*, Wydawnictwo Literackie, Kraków s. 53.
- Beck U., Giddens A., Lash S. 2009, *Modernizacja refleksyjna*, PWN, Warszawa.
- Boltanski L., Chapello E., 2005, *The new spirit of capitalism*, Verso, London, s. 136.
- Duany A., Speck J., Lydon M. 2010, *The smart Growth Manual*, The Region Mc Graw – Hill.
- Drucker P.F., 1999, *Spółeczeństwo pokapitalistyczne*, PWN, Warszawa, s.14
- Farr D., 2008, *Sustainable Urbanism. Urban Design With Nature*, Wiley, USA.
- Goleman D., 2009, *Inteligencja ekologiczna*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań.
- Habaken, 1998, *The structure of the ordinary: form and control in the built environment*, MIT Press.
- Hooley G., Saunders J., Piercy N.F, 2003, *Marketing Strategy and Competitive Positioning*, 3rd ed., Hemel Hempstead: Prentice-Hall, s. 194
- Jałowiecki B., Szczepański M.S., 2009, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Klein N., 2004, *No logo*, „Świat literacki”.
- Kołodko G. (red.), 2003, *Globalizacja, regionalizacja, rozwój*, Nisza, Warszawa, s. 55.
- Losantos A., Santos Quartino D., Vranckx B., 2007, *Krajobraz miejski*, Tmc, Warszawa.
- Maciąg L., 1991, *Kultura w organizacji. Identyfikacja kultury znanych firm*, PWN, Warszawa, s. 10–18.
- Markowski T., 1999, *Zarządzanie rozwojem miast*, PWN, Warszawa, s. 226–227.
- Register R., 2010, *Ecocities*, New Society Publishers, Gabriola Island, Kanada.
- Robertson R., 1995, *Glocalization. Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity*, [w:] M. Featherstone, S. Lash, R. Robertson (eds), *Global Modernities*, Sage, London, s. 28.
- Sadler Ph., 1997, *Zarządzanie w społeczeństwie postindustrialnym*, Wyd. Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków.
- Tomlinson J., 1999, *Globalization and Culture*, The University of Chicago Press, s. 198–204.
- Węclawowicz G., 2007, *Geografia społeczna miast*, PWN, Warszawa, s.198.

CZĘŚĆ III

WYBRANE INSTRUMENTY ZARZĄDZANIA ROZWOJEM MIAST

17. UDZIAŁ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ZARZĄDZANIU ROZWOJEM PRZESTRZENNYM MIAST A ZASÓB NIERUCHOMOŚCI KOMUNALNYCH

Jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.) są ważnym uczestnikiem rynku nieruchomości w Polsce. Pomimo sukcesywnej sprzedaży majątku nieruchomego, zasób nieruchomości komunalnych nadal pozostaje istotnym potencjałem dla rozwoju miast. W tym artykule podjęto próbę wskazania i oceny możliwości teoretycznego i praktycznego wykorzystania zasobu nieruchomości komunalnych w zarządzaniu rozwojem przestrzennym miast.

Przezeń miasta można rozpatrywać pod względem technicznym, prawnym jak i ekonomicznym. Jak wskazują P. Lorens i D. Załuski „w tradycyjnym myśleniu sektor publiczny odpowiada za regulacyjne procesy wytwarzania przestrzeni miejskiej, w tym renowację i rewitalizację danego fragmentu miasta, a następnie jedynie za urządzenie przestrzeni publicznej i opiekę nad wybranymi obiektami użyteczności publicznej, pozostającymi we władaniu władz publicznych” (Lorens, Załuski, 2005). W tym artykule przestrzeń miejską traktowana jest nie tylko jako obszar technicznie i funkcjonalnie wydzielony granicami, ale przede wszystkim obszar zjawisk rynkowych. Mówiąc o przestrzeni miasta, mówi się szerzej o lokalnym rynku nieruchomości i o sposobach wpływania na ten rynek, a przez to właśnie na rozwój przestrzenny miasta.

Rynek nieruchomości podlega prawom popytu i podaży podobnie jak inne rynki. Oznacza to, że występują na nim typowe relacje dotyczące cen znajdujących się na tym rynku „towarów”.

Do tych typowych relacji, które zachodzą na rynku zalicza się następujące prawidłowości:

- wzrost podaży powoduje spadek cen,
- spadek podaży powoduje wzrost cen,
- wzrost popytu powoduje wzrost cen,
- spadek popytu powoduje spadek cen.

Biorąc to pod uwagę aktywna rola gminy może być nakierowana na stabilizację rynku nieruchomości poprzez podejmowanie działań zwiększających lub zmniejszających podaż lub popyt. Działanie regulatora (stymulatora) lokalnego rynku nieruchomości, jakim mogłyby być gminy, może być ukierunkowane na inne szczegółowe cele, do których można zaliczyć:

- zapobieganie migracji ludności poprzez spowodowanie obniżenia cen nieruchomości, np. lokali mieszkalnych lub działek pod zabudowę jednorodziną,
- zapobieganie napływowi ludności do miasta poprzez ograniczenie podaży nieruchomości i wzrost ich cen,
- rozładowanie centrum miasta poprzez ukierunkowanie zmian w strukturach przestrzennych miasta nakierowane na tworzenie (przenoszenie) zakładów pracy na obrzeża.

Takie działania mogłyby ostatecznie wpływać na koszty funkcjonowania miasta oraz jego rozwój przestrzenny. Poniżej wskazuję na możliwości i ograniczenia zarządzania rozwojem przestrzennym miasta przez pryzmat zasobu nieruchomości komunalnych przy aktywnym udziale gminy występującej w roli:

- regulatora (stymulatora) rynku nieruchomości,
- dewelopera,
- planisty.

17.1. POJĘCIE ZASOBU NIERUCHOMOŚCI KOMUNALNYCH

Pojęcie zasobu nieruchomości zdefiniowane jest w ustawie o gospodarce nieruchomościami¹. Jak wskazują autorzy pracy *Gospodarka mieniem komunalnym*, przez zasób nieruchomości „należy rozumieć nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa” (Jagoda, Łobos-Kontowska, Stańko, 2008).

Prawna definicja wskazuje, że do zasobu nieruchomości zaliczane są nieruchomości należące do Skarbu Państwa, gminy, powiatu, województwa. Z punktu widzenia celu tego opracowania istotne są wyłącznie te nieruchomości, którymi dysponuje gmina (w tym również te, którymi dysponuje na prawach powiatu)².

Definicja zawarta w ustawie o gospodarce nieruchomościami zwraca uwagę na zaliczanie do zasobu tylko nieruchomości stanowiących własność określonych podmiotów. W tym artykule chciałbym zwrócić uwagę na kwestię prawa do nieruchomości i wpływu j.s.t. na dysponowanie majątkiem a przez to na rozwój przestrzenny miast.

Oczywiste wydaje się, że nieruchomości oddane przez gminę w użytkowanie wieczyste nie stanowią zasobu nieruchomości. W takim przypadku prawo do rozporządzania nieruchomością przechodzi na użytkownika wieczystego. Należy jednak zwrócić uwagę, że forma prawna udostępniania mienia przez j.s.t. może mieć również istotny wpływ na stymulowanie rozwoju przestrzennego miasta. Sprzedaż nieruchomości (przeniesienie prawa własności) skutkuje pozbawieniem samorządu możliwości wpływu na termin rozpoczęcia i zakończenia budowy oraz szczegółowe przeznaczenie terenu³. W przypadku, gdy sytuacja dotyczy nieruchomości znajdującej się w ważnej, eksponowanej dla miasta przestrzeni możliwe jest dodatkowe zabezpieczenie wpływów gminy na jej dalsze funkcjonowanie. Dokonać tego można poprzez wybór takiej formy prawnej przekazania gruntu inwestorowi, która umożliwi wskazanie określonych terminów lub konkretnego sposobu zagospodarowania nieruchomości (np. hotel 3-gwiazdkowy). Do dyspozycji jednostek samorządu pozostaje

¹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami; art. 4 pkt 2.

² W dalszej części pracy pod pojęciem jednostki samorządu terytorialnego należy rozumieć gminę, a zasób nieruchomości – nieruchomości, którymi dysponuje gmina.

³ Pomijając wskazania zawarte w planach miejscowych, które mają z reguły charakter bardziej ogólny (np. wskazanie „usługi” rozumiane bardzo szeroko).

w tej kwestii w szczególności użytkowanie wieczyste i dzierżawa. W umowach o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste oraz w umowie dzierżawy możliwe jest wskazanie bardziej szczegółowego sposobu zagospodarowania nieruchomości oraz określonych terminów, np. rozpoczęcia budowy.

Praktyka wskazuje, że gminy coraz częściej realizują różnego rodzaju zadania przez tworzenie spółek kapitałowych. Udział gminy w spółce jest najczęściej obejmowany przez aport majątku, w tym nieruchomości. Wniesienie wkładu rzeczowego w postaci nieruchomości do spółki kapitałowej formalnie pozbawia jednostkę samorządu terytorialnego prawa do rozporządzania nieruchomością (prawo to przechodzi na spółkę), jednakże w praktyce gmina nadal posiada możliwości pośredniego wpływania na sposób funkcjonowania tego majątku (np. poprzez udział przedstawicieli gminy w organach spółki).

Podsumowując powyższe, należy stwierdzić, że z punktu widzenia ekonomicznego zasób nieruchomości komunalnych należałoby definiować raczej przez pryzmat wpływu jednostki na dysponowanie i funkcjonowanie nieruchomości na rynku niż przez pryzmat jednej, konkretnej formy władania.

Dla potrzeb tej pracy zasób nieruchomości komunalnych stanowią nieruchomości, którymi bezpośrednio oraz pośrednio dysponuje gmina i może je wykorzystywać do realizacji swoich zadań.

17.2. GMINA JAKO REGULATOR (STYMULATOR) LOKALNEGO RYNKU NIERUCHOMOŚCI

Żałómy, że gmina jako aktywny uczestnik lokalnego rynku nieruchomości pełni rolę regulatora zbliżoną do roli, jaką pełni bank centralny na rynku pieniężnym. Regulator dysponujący właściwym zasobem kapitałowym mógłby reagować na sytuacje występujące na rynku poprzez zwiększanie popytu (dokonywanie interwencyjnych zakupów gruntów, lokali) w celu np. zapobiegania spadkom cen nieruchomości lub poprzez zwiększanie podaży i wystawienie na sprzedaż posiadanych nieruchomości w celu zmniejszenia cen nieruchomości. W dobie kryzysu na rynku nieruchomości takie stabilizujące rozwiązania wydają się mieć uzasadnienie. W konsekwencji, tego typu działania mogłyby być ukierunkowane na cele szczegółowe, które wskazano wyżej. Rozważyć należy natomiast czy, a jeżeli tak, to pod jakimi warunkami możliwe jest skuteczne wpływanie na lokalny rynek nieruchomości.

17.2.1. Specyfika rynku nieruchomości

Rozpatrując specyfikę rynku nieruchomości, w pierwszej kolejności należy wskazać na specyfikę nieruchomości. Nieruchomość jako towar charakteryzuje się cechami, które przez E. Kucharską-Stasiak zostały sklasyfikowane w trzech podstawowych grupach (Kucharska-Stasiak E., 2006): (1) cechy fizyczne, (2) cechy ekonomiczne, (3) cechy instytucjonalno-prawne.

W tabeli 16 wskazano cechy nieruchomości, które mogą wpływać na pełnienie przez gminę roli regulatora rynku nieruchomości.

Tabela 16. Wybrane cechy nieruchomości i ich skutki dla roli gminy jako „regulatora” lokalnego rynku.

Cecha	Objaśnienia	Skutki dla roli miasta jako regulatora lokalnego rynku nieruchomości
Cechy fizyczne		
Nieruchomość	Stałość w miejscu	– majątek nieruchomy nie może być przemieszczany w celu zaspokojenia popytu; z tego powodu popyt na nieruchomości w jednej dzielnicy, np. w centrum, nie zostanie zaspokojony przez podaż nieruchomości na obrzeżach.
Trwałość w czasie	Niezniszczalność gruntu; długi okres żywotności budynków i budowli	– posiadanie zasobu np. mieszkań będzie generowało bieżące koszty związane z utrzymaniem nieruchomości i zarządzaniem nimi; – konieczność ponoszenia nakładów na remonty i modernizację.
Niepodzielność	Cecha ta odnosi się do powierzchni obiektu oraz do braku rozdzielności gruntu od budynku	– popyt na mieszkania 2-pokojowe nie zostanie zaspokojony wystawieniem na sprzedaż lokali 3- lub 4-pokojowych; – ograniczenia prawne wynikające np. z planu miejscowego dotyczące podziału gruntów mogą spowodować problem z zaspokojeniem popytu na mniejsze działki budowlane.
Cechy ekonomiczne		
Deficytowość	Uwzględniając specyficzne cechy (np. lokalizację) występuje niewystarczająca ilość nieruchomości w stosunku do potrzeb	– trudno zaspokoić popyt na nieruchomości w centrum miasta, poprzez zwiększanie podaży nieruchomości w innych dzielnicach, np. peryferyjnych; – konieczność modernizacji obiektów budowlanych w celu zaspokojenia popytu na np. lokale handlowe w centrum miasta, ponieważ jest ograniczona możliwość (brak wolnych parceli) dostarczenia nowego zasobu.
Lokalizacja	Cecha ta odnosi się do lokalizacji fizycznej i położenia ekonomicznego	– sposób wykorzystania nieruchomości (jej funkcja) w dużym stopniu wynika z położenia i otoczenia oraz dostępności; – popyt na działki budowlane z przeznaczeniem pod zabudowę jednorodziną mieszkaniową nie da się zaspokoić gruntami położonymi w dzielnicy o charakterze przemysłowej.
Współzależność	Funkcja obszaru i sposób jej realizacji wywiera wpływ na inne nieruchomości	– sposób użytkowania i jakość zabudowań mogą mieć drugorzędny wpływ na jej wartość; – wpływ na wartość i cenę nieruchomości wywiera jej otoczenie (sąsiedztwo).
Wysoka kapitałochłonność	Konieczność ponoszenia wysokich nakładów na zakup nieruchomości lub/i budowę obiektów budowlanych	– nabycie nieruchomości z reguły wiąże się z finansowaniem z udziałem kredytu (kapitałem obcym); z tego względu wpływ na rynek nieruchomości ma dostępność kredytów, w tym stopa procentowa; – inwestycje na rynku nieruchomości są rozpatrywane z reguły w długim okresie.
Mała płynność	Brak łatwości i pewności zamiany nieruchomości na gotówkę za jej cenę rynkową	– długiego okresu wymaga przygotowanie nieruchomości do sprzedaży, pozyskanie nabywcy i przeprowadzenie transakcji; – brak możliwości uzyskania szybkich rezultatów z wystawienia dodatkowej podaży na rynek lub zgłoszenia dodatkowego popytu; – trudność szybkiego odzyskania kapitału wiąże się z możliwością zamrożenia gotówki na długi okres.
Cechy instytucjonalne		
Prawa dotyczące nieruchomości	Występują ograniczenia regulacyjne dotyczące nieruchomości	– w przypadku nieruchomości komunalnych typowym ograniczeniem mogą okazać się zwroty wywłaszczonych nieruchomości, które mogą ograniczyć możliwości swobodnego zarządzania nieruchomościami, w tym wystawiania ich na sprzedaż; – ograniczeniem może być niski standard obsługi instytucjonalnej, np. związanej z prowadzeniem ksiąg wieczystych, konserwatora zabytków, nadzoru budowlanego; – wpływ stabilności systemu podatkowego (PIT, CIT, VAT).

Źródło: opracowanie własne na podstawie Kucharska-Stasiak (2006, s. 18–19).

Specyfika nieruchomości skutkuje specyfiką rynku, na którym one funkcjonują. W tabeli 17 przedstawiono cechy rynku nieruchomości mające wpływ na rozważaną rolę gminy.

Tabela 17. Wybrane cechy rynku nieruchomości i ich skutki dla roli gminy jako „regulatora” lokalnego rynku.

Cecha	Objaśnienia	Skutki dla roli gminy jako regulatora lokalnego rynku nieruchomości
Niejednolitość	Różnorodność rynków nieruchomości pod względem różnych kryteriów: – funkcji – np. rynek mieszkaniowy, rynek biurowy, hotelowy, magazynowy itp. – rodzaju nieruchomości – np. rynek gruntów, rynek lokali, – praw – rynek cen i rynek czynszów, – podmiotów na nim funkcjonujących – np. rynek deweloperski, rynek inwestorów finansowych.	– konieczność wyboru segmentu oddziaływania (np; lokale mieszkalne); – trudność w skutecznym działaniu regulatora na całym rynku nieruchomości.
Niedoskonałość	Często występujące działania nieracjonalne; strony transakcji często kierują się innymi czynnikami niż cena.	– trudność osiągnięcia równowagi na rynku nieruchomości; – powolna reakcja sygnałów z rynku na ceny i cen na zmianę tych sygnałów; – skutki działania regulatora mogłyby być widoczne raczej w długim okresie.
Mała elastyczność cenowa popytu i podaży	Słaba reakcja popytu i podaży na zmiany ceny, współczynniki elastyczności cenowej mniejsze od 1. Elastyczność cenowa popytu oznacza to, że spadek cen, np. o 10%, spowoduje wzrost popytu o mniej niż 10%. Wzrost cen, np. o 15%, spowoduje spadek popytu o mniej niż 15%.	– trudność w osiągnięciu równowagi na rynku nieruchomości; – rynek przechodzi z rynku nabywcy do rynku sprzedawcy; – silne wahania wartości i liczby transakcji nieruchomościami; – rynek nieruchomości słabo reaguje na zmiany cen i odwrotnie, ceny na rynku nieruchomości słabo reagują na zmianę popytu i podaży.
Wymaga fachowej obsługi	Na rynku występują profesjonalne zawody zajmujące się jego obsługą.	– konieczność zarządzania zasobem nieruchomości przeznaczonym na regulację.
Lokalny charakter rynku	Rynek nieruchomości ma raczej lokalny zasięg, większość transakcji odbywa się na rynkach lokalnych.	– w dużych miastach można wyróżnić lokalne rynki nieruchomości ograniczające się do dzielnic; – konieczność podejmowania interwencji (np; zakupów) w różnych dzielnicach w celu oddziaływania na cały rynek.
Efektywność rynku na niskim poziomie	Teoria rynku efektywnego wskazuje, że cena towaru uwzględnia wszystkie dostępne informacje; rynek nieruchomości nie potwierdza tej teorii.	– trudność w ocenie sygnałów z rynku nieruchomości; – konieczność badania wpływu podejmowanych działań (zarówno efektywności sprzedaży jak i analiza kosztów i korzyści utrzymania nieruchomości); – konieczność promocji podejmowanych działań w celu uzyskania wymaganych efektów.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Kucharska-Stasiak (2006, s. 43–44).

Jak wskazano powyżej, zarówno towar, którym są nieruchomości jak i rynek, na jakim one funkcjonują, jest nacechowany specyficznymi atrybutami. Powoduje to zasadnicze różnice

pomiędzy rynkiem nieruchomości a innymi rynkami, np. rynkiem pieniężnym.

Cechy nieruchomości i ich rynku wskazują, że rola j.s.t. jako regulatora rynku (centralnego banku nieruchomości) jest trudna do skutecznej realizacji. Z wyżej wymienionych ograniczeń do najważniejszych zaliczam:

- konieczność podejmowania interwencji (np. zakupów) jednocześnie w wielu dzielnicach miasta w celu oddziaływania na cały rynek rozumiany przestrzennie;
- konieczność podejmowania interwencji w wybranych segmentach rynku, np. domy jednorodzinne, działki o powierzchni do 800 m²;
- kapitałochłonność nieruchomości skutkuje koniecznością posiadania dużego zasobu gotówkowego potrzebnego do skutecznych interwencji lub posiadania linii kredytowej dającej możliwość swobodnego i znaczącego zadłużania;
- na skuteczność działań będzie miała wpływ wysokość stóp procentowych kredytów hipotecznych, na których poziom j.s.t. nie ma możliwości oddziaływania;
- niedoskonałość rynku, mała płynność nieruchomości, mała elastyczność cenowa popytu i podaży skutkuje trudnością w uzyskaniu zamierzonych efektów, mogą być one widoczne raczej w dłuższym okresie.

Zważywszy na małą elastyczność cenową nieruchomości należy przyjąć hipotezę, że zasób nieruchomości w banku dostępnym do interwencji na rynku powinien stanowić co najmniej 30% rocznego obrotu (liczby transakcji) występującego na rynku nieruchomości.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że specyfika rynku nieruchomości powoduje, że jego skuteczna regulacja będzie raczej trudna do uzyskania.

17.2.2. Uwarunkowania formalne nabywania nieruchomości przez j.s.t.

Gmina, jako jednostka samorządu terytorialnego, działa w zakresie dopuszczonym przez prawo. Statutowe zadania gminy wynikają między innymi z ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym. Należą do nich w szczególności sprawy (zadania własne):

- ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska,
- przyrody oraz gospodarki wodnej,
- gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych,
- wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- lokalnego transportu zbiorowego,
- ochrony zdrowia,
- pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,
- gminnego budownictwa mieszkaniowego,
- edukacji publicznej,
- kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
- kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,

- targowisk i hal targowych,
- zieleni gminnej i zadrzewień,
- cmentarzy gminnych,
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego
- magazynu przeciwpowodziowego,
- utrzymania gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,
- wspierania i upowszechniania idei samorządowej,
- promocji gminy,
- współpracy z organizacjami pozarządowymi,
- współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Wydaje się, że działania ukierunkowane na regulację rynku nieruchomości nie mieszczą się bezpośrednio w zakresie spraw powierzonych do realizacji gminie (odnosi się to w szczególności do interwencyjnych zakupów nieruchomości).

Dodatkowe uregulowania dotyczące nabywania nieruchomości przez gminy zawarte są w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Artykuł 24 tej ustawy definiuje pojęcie gminnego zasobu nieruchomości. Ustęp 2 tego artykułu wskazuje, że na cele rozwojowe gminy i zorganizowanej działalności inwestycyjnej, a w szczególności na realizację budownictwa mieszkaniowego oraz związanych z tym budownictwem urzędzeń infrastruktury technicznej, a także na realizację innych celów publicznych mogą być wykorzystywane gminne zasoby nieruchomości. Artykuł 25 ustęp 2 wskazuje pośrednio (odniesienie do art. 23 ust. 1), że gospodarowanie zasobem gminnym może polegać na nabywaniu nieruchomości wchodzących w skład zasobu. Przepisy te wskazują, że nabywanie nieruchomości do zasobu gminnego może odbywać się na cele rozwojowe gminy i zorganizowanej działalności inwestycyjnej. W mojej ocenie zapisy ustawy o gospodarce nieruchomościami potwierdzają wcześniejsze wnioski, że działania ukierunkowane na regulację rynku nieruchomości nie mieszczą się w zakresie katalogu gospodarowania zasobem nieruchomości gminnych. Możliwa byłaby natomiast realizacja przedmiotowego celu poprzez spółkę kapitałową zależną od gminy.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami nakłada na gminy między innymi obowiązek sprzedaży nieruchomości w drodze przetargu (licytacji) za cenę nie niższą od jej wartości rynkowej. Powoduje to ograniczenie w zakresie interwencji cenowych oraz wydłuża czas reakcji na informacje z rynku. Na tle tej ustawy występują również ograniczenia związane z nabywaniem nieruchomości przez j.s.t.

Możliwe jest natomiast prowadzenie polityki sprzedaży nieruchomości z zasobu komunalnego ukierunkowane na zwiększanie lub zmniejszanie podaży. W sytuacji podejmowania interwencji, której celem ma być ograniczenie podaży możliwe byłoby wstrzymanie sprzedaży nieruchomości z zasobu komunalnego. Z kolei zwiększanie podaży, możliwe byłoby poprzez zintensyfikowanie działań zmierzających do sprzedaży wolnych gruntów znajdujących się w zasobie komunalnym. Miałyby to oczywiście konsekwencje dla budżetu gminy.

17.3. MIASTO JAKO DEWELOPER

Należy zwrócić uwagę, że j.s.t. może oddziaływać na podaż na rynku nieruchomości poprzez podejmowanie działań deweloperskich. Możliwe byłoby to poprzez:

- działania w roli *land-developera* (dewelopera gruntowego)⁴,
- tworzenie spółek celowych dla potrzeb realizacji konkretnych projektów inwestycyjnych,
- wspieranie firm deweloperskich działających na lokalnym rynku nieruchomości.

Jak już wskazano wyżej, zbycie nieruchomości powoduje jednocześnie pozbawienie gminy możliwości wpływania na czas i sposób ich zagospodarowania. Skutkuje to faktem, że wiele sprzedanych nieruchomości pozostaje niezagospodarowanych przez długi okres lub ich zagospodarowanie nie jest zgodne z oczekiwaniami j.s.t. Kolejną istotną kwestią jest możliwość uzyskiwania dodatkowych wpływów do budżetu gminy w wyniku realizacji inwestycji a następnie sprzedaży nieruchomości. Wpływy te mogą służyć między innymi realizacji zadań gminnych, w tym nakierowanych na rozwój przestrzenny miasta.

Skutki polegające na ukierunkowaniu rozwoju miasta i wzroście wpływów do budżetu gminy, wynikających z wzrostu wartości nieruchomości, można uzyskać poprzez działania określone jako przedeweloperskie lub landdeweloperskie. Na takie działania składają się:

- podwyższenie wartości nieruchomości poprzez uchwalenie planu miejscowego (lub pozyskanie decyzji o warunkach zabudowy) wskazującego przeznaczenie korzystne z punktu widzenia rynku nieruchomości i rozwoju przestrzennego miasta,
- podwyższenie wartości nieruchomości poprzez podział lub scalenie i podział nieruchomości na mniejsze działki o regularnym kształcie,
- podwyższenie wartości nieruchomości poprzez doprowadzenie do niej uzbrojenia (np. wodociąg, kanalizacja, droga).

Zbycie nieruchomości następuje po zakończeniu prac deweloperskich podwyższających jej wartość. Podejmowanie takich działań wiąże się jednak z koniecznością finansowania nakładów inwestycyjnych niezbędnych np. na budowę infrastruktury.

W przypadku realizacji poszczególnych projektów inwestycyjnych ukierunkowanych na cele rozwojowe gminy możliwe jest również nabywanie przez j.s.t. nieruchomości z rynku. Możliwe jest w tym przypadku korzystanie z aktualnej sytuacji na rynku nieruchomości (okazji) w celu tańszego nabywania nieruchomości. Nieruchomości nabyte do zasobu gminnego mogą być przedmiotem działań landdeweloperskich, np. zwiększania ich wartości poprzez budowę infrastruktury. Tak ulepszane parcele mogą być zbywane zgodnie z procedurą zapisaną w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Z punktu widzenia formalnego, istotną kwestią przy nabywaniu nieruchomości do zasobu gminnego, w mojej ocenie, jest cel, jakiemu to działanie ma służyć. Nabycie nieruchomości powinno być ukierunkowane na cele rozwojowe gminy i zorganizowanej działalności inwestycyjnej oraz na realizację celów publicznych.

Tworzenie spółek celowych z udziałem gminy dla potrzeb realizacji konkretnych projektów inwestycyjnych umożliwia j.s.t. wpływ na czas realizacji inwestycji oraz ostateczny jej

⁴ Wśród praktyków zwany także landdeweloperem od terminu angielskiego *land developer* (przyp. red.).

kształt, w tym na zamierzony rozwój przestrzeni miejskiej. Takie działania są podejmowane w wielu miastach Polski (Por. *Strategie inwestowania w nieruchomości*, 2007).

Należy zwrócić uwagę, że większość dużych przedsięwzięć inwestycyjnych na rynku nieruchomości jest realizowana przez tzw. spółki celowe. Spółka celowa zakładana dla potrzeb realizacji inwestycji daje wiele możliwości, w tym:

- wspólny udział kapitałowy w przedsięwzięciu wielu inwestorów,
- przejrzystość działalności i łatwość kontroli projektu,
- ograniczanie ryzyka inwestycyjnego do kapitału wniesionego do spółki,
- względnie swobodny podział ról wśród inwestorów i uczestników projektu,
- korzyści podatkowe (zwrot podatku VAT w określonych przypadkach).

Najczęściej spółki celowe zakładane są w formie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, rzadziej w formie spółek akcyjnych i w innych formach przewidzianych przepisami. Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, jako forma prawna spółek celowych, była w polskiej praktyce wielokrotnie stosowana dla przedsięwzięć związanych z nieruchomościami komercyjnymi, w które angażowały się gminy. W tabeli 18 przedstawiono przykłady takich form realizacji inwestycji i zaangażowania gmin.

Tabela 18. Przykłady form prawnych spółek celowych dla projektów inwestycyjnych realizowanych z udziałem gminy.

Projekt	Firma spółki celowej	Zaangażowanie gminy
Zagospodarowanie centrum Sopotu, w tym budowa hotelu, centrum handlowego, domu zdrojowego, tunelu, biurowca z parkingiem.	Centrum Haffnera Sp. z o.o.	Miasto Sopot – udziałowiec w spółce wspólnie z prywatnymi podmiotami.
Centrum Obsługi Biznesu w Poznaniu, w tym budowa hotelu i obiektów biurowych.	Centrum Obsługi Biznesu Sp. z o.o.	Miasto Poznań – udziałowiec w spółce wspólnie z prywatnymi podmiotami.
Centrum handlowe oraz obiekty biurowe w centrum Warszawy.	Złote Tarasy Sp. z o.o.	Miasto Stołeczne Warszawa – udziałowiec w spółce wspólnie z prywatnymi podmiotami.

Źródło: opracowanie własne.

Dodatkowym elementem stymulującym podaż na rynku nieruchomości mogą być ułatwienia tworzone firmom deweloperskim, np. krótszy okres oczekiwania na decyzje administracyjne.

17.4. MIASTO JAKO AKTYWNY PLANISTA

Z punktu widzenia ekonomicznego świadome tworzenie planów miejscowych również może być ukierunkowane na stymulowanie rynku nieruchomości.

Brak planów miejscowych w konkretnym obszarze przestrzennym miasta ogranicza podaż (budowę nowego zasobu mieszkań, domów, biur itp.). Skorelowanie polityki przestrzennej z analizą rynku nieruchomości, z jego zapotrzebowaniem, może powodować w dłuższym okresie możliwość wpływania na ceny na rynku nieruchomości a przez to na realizację ważnych dla gminy celów szczegółowych takich stymulacji, np. zmniejszenia migracji mieszkańców. Nadpodaż na rynku określonych powierzchni może również być skutecznie ograniczona poprzez unikanie w planach miejscowych funkcji, których jest w mieście za dużo.

Poważną wadą takich działań jest czas niezbędny na uchwalenie planu miejscowego, który uniemożliwia szybką interwencję na sygnały występujące na rynku. Udział j.s.t. w rozwoju przestrzennym miasta może odbywać się przez właściwe zarządzanie zasobem nieruchomości komunalnych.

Występowanie j.s.t. w roli regulatora rynku nieruchomości, rozumianego jako aktywnego uczestnika stymulującego rynek nieruchomości zgodnie z wyznaczonymi celami poprzez odpowiednie zwiększanie/zmniejszanie podaży lub zwiększanie/zmniejszanie popytu, jest trudne do spełnienia ze względu na specyfikę rynku nieruchomości, który jest dalece różny od np. rynku pieniężnego. Istnieją ograniczenia prawne w zakresie pełnienia takiej roli przez gminy, w szczególności w zakresie nabywania nieruchomości. Możliwe jest natomiast stymulowanie rynku nieruchomości poprzez aktualnie posiadany zasób nieruchomości komunalnych, np. zbywanie większej liczby (powierzchni) nieruchomości w sytuacji konieczności podjęcia interwencji polegającej na wzroście podaży lub zaniechanie zbywania nieruchomości w sytuacji konieczności podjęcia interwencji polegającej na zmniejszeniu podaży (nie zwiększania jej dodatkowo).

Stymulację rynku nieruchomości gmina może prowadzić również pełniąc rolę dewelopera. Możliwe jest to poprzez działania predeweloperskie (wzrost wartości nieruchomości komunalnych przez zamianę, uchwalenie planu miejscowego, budowę infrastruktury, podział na mniejsze działki) oraz aktywny udział w projektach deweloperskich poprzez tworzenie spółek celowych i uzyskiwanie wpływu na czas i finalne efekty realizacji inwestycji.

Możliwe jest również wpływanie na rozwój przestrzenny miast przez świadomą politykę planistyczną nakierowaną na potrzeby wynikające z rynku nieruchomości oraz cele strategiczne gminy. Brak planów miejscowych ogranicza podaż. Nadpodaż na rynku określonych powierzchni może również być skutecznie ograniczona poprzez unikanie w planach miejscowych funkcji, których jest w określonej przestrzeni miasta za dużo.

Aspektem istotnym, a celowo pominiętym w tym artykule, są kwestie oceny społecznej pełnienia przez gminy ról tu opisanych. Interwencjonizm w jakiegokolwiek formie może powodować skutki braku społecznej akceptacji, w szczególności ze strony tych podmiotów, którym nie daje korzyści. Niewłaściwe, nadmierne lub nieumiejętne wykorzystywanie dostępnych narzędzi może w konsekwencji szkodzić rozwojowi lokalnego rynku nieruchomości.

Niezależnie od formalnej i społecznej oceny opisanych tu działań jednostek samorządów terytorialnych należy stwierdzić, że gminy, w szczególności przez zarządzanie zasobem nieruchomości, mogą w sposób istotny wpływać na rozwój przestrzenny miast.

LITERATURA

- Dziworska K., Geurts T.G., Lorens P. (red.), 2007, *Strategie inwestowania w nieruchomości*, „biblioteka urbanisty”, 11, Urbanista, Warszawa.
- Jagoda J., Łobos-Kontowska D., Stańko M., 2008, *Gospodarka mieniem komunalnym*, LexisNexis, Warszawa.
- Kucharska-Stasiak E., 2006, *Nieruchomość w gospodarce rynkowej*, PWN, Warszawa.
- Lorens P., Załuski D., 2005, *Instrumenty sterowania rozwojem przestrzennym na przykładzie Gdańska*, [w:] P. Lorens (red.), *Integracja i dezintegracja obszarów metropolitalnych*, „biblioteka urbanisty”, 6, Urbanista, Warszawa.

18. PLANOWANIE PRZESTRZENNE A GOSPODARKA NIERUCHOMOŚCIAMI W SZCZECINIE

Spoleczno-gospodarcze przemiany w Polsce na początku lat 90. ubiegłego wieku stworzyły nowe warunki rozwoju miast polskich. Obowiązujące w tym zakresie dokumenty, po pierwsze, zmusiły władze do bardziej racjonalnego zarządzania przestrzenią miast, po drugie, zobligowały je do traktowania przestrzeni miejskiej nie tylko jako miejsca życia ich mieszkańców, ale przede wszystkim jako produkt, który dobrze zarządzany może przynieść wszystkim uczestnikom wymierne korzyści.

Rozwój miasta jest procesem ciągłym, w trakcie którego dochodzi do przeplatania się wzajemnie różnych funkcji, mniej lub bardziej znacząco wpływających na jego rozwój. Konieczność ich pogodzenia jest jednym z podstawowych zadań władz miast (Wołek, Brodzicki, 2009, s. 9).

T. Markowski porównuje proces zarządzania miastem do sceny teatralnej, na której występuje wielu aktorów, przy czym żaden z nich nie ma pełnej kontroli nad zachodzącymi zjawiskami, podkreślając jednocześnie w tym procesie znaczenie zarządzania ogólnego, które sprowadza się do:

- sformułowania polityki miasta oraz określania celów i zadań strategicznych (zasadnicza rola przypada tu strategii rozwoju i politykom szczegółowym);
- wdrożenia realizacji tej polityki przez wszystkie elementy struktury organizacyjnej miasta;
- koordynacji, kontroli i oceny działalności podmiotów realizujących zadania miasta zgodnie z przyjętymi założeniami (Markowski, 1999, s. 12).

Jednym z podstawowych instrumentów polityki miejskiej jest opracowanie strategii rozwoju miasta, która powinna wskazywać zasadnicze kierunki jego rozwoju, oparte o diagnozę zastanej sytuacji oraz wiązać ściśle rozwój tych kierunków z budżetem, co w efekcie spowoduje urealnienie i sprawną realizację przygotowanych w ramach strategii planów.

Jednym z dokumentów, który wpływa na rozwój miasta jest plan zagospodarowania przestrzennego, który reguluje przeznaczenie terenów i wskazuje lokalizacje przyszłych inwestycji. Od tego lokalnego dokumentu niejednokrotnie zależy, czy w mieście pojawią się nowi inwestorzy, którzy staną się jednocześnie nowymi użytkownikami przestrzeni miejskiej poprzez stworzenie nowych miejsc pracy. Oczywiście, stworzenie nowych miejsc do inwestowania wiąże się ściśle z poniesieniem określonych nakładów finansowych, których wysokość winna uwzględniać nie tylko koszty, ale przede wszystkim przyszłe zyski w podziale na różne grupy mieszkańców danego miasta.

18.1. PLAN ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO A REALIZACJA PODSTAWOWYCH ZADAŃ MIAST

W Polsce od lat panuje przekonanie, że system planowania przestrzennego nie działa dobrze. To w efekcie powoduje, że miasta i gminy cierpią na niewystarczającą liczbę potencjalnych inwestorów. Co prawda miasta dążą do poprawy istniejącej sytuacji, ale wydłużające się prawne procedury związane z przyjęciem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie przyciągają inwestorów, a wręcz ich zniechęcają do jakichkolwiek działań inwestycyjnych (Izdębski, Nielicki, Zachariasz, 2007, s. 7).

Lokalne władze samorządowe winny mieć dostęp do jasno sprecyzowanych przepisów prawnych, które umożliwiłyby w krótkim czasie uchwalanie takich planów. Przemysłany, skonsultowany z lokalną społecznością lokalny plan zagospodarowania przestrzennego jest w pewnym sensie produktem, który ma do zaoferowania miasto potencjalnym inwestorom. Jego specyfika, w odróżnieniu od typowego produktu przedsiębiorstwa, polega na:

- wtórnym wpływie mechanizmu rynkowego na tworzenie produktu miejskiego (wcześniejsze zainwestowanie, dziedzictwo historyczne);
- ogromnej złożoności produktu miejskiego, stanowiącego konglomerat przestrzeni publiczno-prywatnej, co skutkuje różną dynamiką procesów związanych z megaproduktem (ich efektem może być „urbanizacja dysharmonijna”);
- występowania efektów zewnętrznych ograniczających lub zmniejszających mechanizm rynkowy, a w efekcie cenę poszczególnych elementów oferty;
- przypisaniu konsumpcji do konkretnego miejsca w przestrzeni;
- niemożności wyceny pewnych specyficznych składników produktu miasta, które jednak mają istotny wpływ na atrakcyjność, a tym samym na określanie potencjalnej wartości (np. klimat społeczny, wizerunek miasta) (Markowski, 1999, s. 224).

W. Slipeń wyodrębnia dwa elementy produktu miasta:

- podstawowe (*nuclear*), związane z miastem jako funkcjonalną całością; oraz
- uzupełniające (*contributory*), które obejmują specyficzne usługi, udogodnienia oraz właściwości dostępne w tym właśnie miejscu.

Zarówno jeden jak i drugi element, ściśle powiązane i dobrze wpisane w lokalny plan zagospodarowania, mogą stanowić o atrakcyjności produktu danego miasta (Czornik, 1998, s. 16).

Miasto stanowiące ośrodek życia społecznego jest zarazem czynnym elementem życia gospodarczego. I chociaż trudno doszukiwać się bezpośrednich analogii pomiędzy aktywnością miast jako jednostek samorządu terytorialnego, a działaniami lokalnych przedsiębiorców czy planami inwestycyjnymi potencjalnych inwestorów, to jednak trudno odeprzeć tezę, iż miasto jest jednym z graczy rynkowych, a jego wpływ na kreowanie otoczenia ekonomicznego jest niezwykle istotny. Zadaniem miast w ujęciu biznesowym jest tworzenie takich warunków infrastrukturalnych, aby zewnętrzni przedsiębiorcy mogli oraz chcieli inwestować w tym, a nie innym mieście. Rolą miasta jest również zaspokojenie zbiorowych potrzeb jego mieszkańców, w tym kulturalnych, mieszkaniowych czy związanych z zapewnieniem odpowiedniej ilości miejsc pracy. Zaspokojenie tych potrzeb wiąże się między innymi z działaniami mającymi za cel zewnętrznymi inwestorów, lokalnych przedsiębiorców, producentów i usługodawców

do realizacji swoich zamierzeń w najlepiej do tego przygotowanym mieście. Aby jednak to było możliwe, są potrzebne i niezbędne, otwarte na oczekiwania inwestorów, lokalne plany zagospodarowania przestrzennego, które regulują możliwości inwestowania na terenie gminy, określając dopuszczalne do realizacji funkcje. Szczególnym polem do wykazania się otwartości miast i gmin na potrzeby potencjalnych inwestorów jest rynek nieruchomości, w tym rynek nieruchomości gruntowych, na którym miasta i gminy występują zarówno po stronie popytu jak i podaży. Atrakcyjne nieruchomości gruntowe z przemyślanym lokalnym planem zagospodarowania przestrzennego są silnie przyciągającym magnesem, który pozwala zainteresować najbardziej wymagających inwestorów. Przy czym niezbędnym elementem, który winien poprzedzać uwzględnienie określonych nieruchomości gruntowych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jest dogłębna i wnikliwa analiza podaży i popytu na lokalnym rynku nieruchomości uwzględniająca wszystkie segmenty rynku nieruchomości oraz fakt, jak ich rozwój wpłynie na gospodarowanie nieruchomościami gminy.

18.2. GOSPODAROWANIE NIERUCHOMOŚCIAMI A PLANOWANIE PRZESTRZENNE NA TERENIE GMINY MIASTO SZCZECIN

Podstawowymi kryteriami oceny jakości życia w mieście są standardy w zakresie zamieszkiwania, nauki, pracy i wypoczynku. Standardy te w nierozzerwalny sposób wiąże się z lokalizacją, ukształtowaniem przestrzennym, jakością infrastruktury, jakością krajobrazów i obiektów kształtujących przestrzeń miasta. Należy zwrócić uwagę, że ta „jakość zamieszkiwania” nie jest dana raz na zawsze – tak jak obiekty budowlane wymagają remontów, tak też dążenie do utrzymania i podnoszenia jakości przestrzeni wymaga ciągłości i nakładów (*Polityka przestrzenna...*, 2002).

Powyższa analiza dowodzi, że niewątpliwie polityka przestrzenna miasta pozostaje w ścisłym związku z rozwojem lokalnego rynku nieruchomości. Odpowiednio planowany rozwój przestrzenny nie tylko pozwala mieszkańcom danego miasta zaspokoić podstawową potrzebę, jaką jest posiadanie własnego mieszkania, ale także jest warunkiem zgromadzenia i zapewnienia siły roboczej w określonym miejscu. Jest również elementem równowagi na rynku spożycia i czynnikiem mającym znaczny wpływ na kształtowanie struktury spożycia całej rodziny i lokalnej społeczności. Zatem nie budzi wątpliwości stwierdzenie, że plan zagospodarowania przestrzennego powinien nie tylko uwzględniać aktualne potrzeby mieszkańców miasta, ale przede wszystkim przewidywać je na przyszłość. Miasto Szczecin wyróżnia się trzema rodzajami zabudowy jego przestrzeni. Centrum miasta zabudowane jest XIX-wiecznymi kamienicami, a poza śródmieściem i w prawobrzeżnej części Szczecina dominuje zabudowa budynkami wielorodzinnymi z wielkiej płyty, która została zrealizowana w oparciu o plany zagospodarowania przestrzennego w latach 1965–1994. Plany te, zgodnie z obowiązującym wówczas ustawodawstwem, sporządzane były dla całego obszaru Szczecina w jego granicach administracyjnych. Lokalne plany zagospodarowania przestrzennego w Szczecinie z lat 1965 i 1977 zakładały główny rozwój Szczecina na terenach prawobrzeżnej jego części, w postaci trzech pasm rozwojowych: Stargardzkiego, Gryfińskiego oraz Goleniowskiego. Takie założenia dały początek w latach siedemdziesiątych wielorodzinnej zabudowie

dwunasto – i czterokondygnacyjnej oraz powstanie jednego z największych osiedli mieszkaniowych Szczecina, osiedla Słonecznego. W kolejnych latach, w oparciu o plany wspomniane powyżej, powstały w prawobrzeżnej części Szczecina kolejne osiedla mieszkaniowe: Majo-we-Kłęskowo i Bukowe, w których również dominuje zabudowa wielorodzinna, przy czym z przewagą zabudowy czterokondygnacyjnej.

Prawobrzeżny rozwój Szczecina w tamtych latach spowodowany był przede wszystkim ograniczeniem możliwości rozwoju Szczecina w kierunku północnym z uwagi na uciążliwość oddziaływania Zakładów Chemicznych Police oraz ograniczeniem możliwości rozwoju w kierunku zachodnim spowodowanym względami strategicznymi. Decydujący wpływ na obecną zabudowę Szczecina miał lokalny plan zagospodarowania Szczecina z 1994 roku. Pomimo iż plan sporządzany był w oparciu o już nieobowiązującą w tym zakresie ustawę, to w swojej treści uwzględniał w znacznym stopniu wymagania nowej ustawy i nowego ustroju Polski. Ponadto był opracowany w nowych warunkach gospodarczych i był ukierunkowany na działania proinwestycyjne. Plan ten zakładał większe wykorzystanie inwestycyjne terenów zainwestowanych z zachowaniem „zrównoważonego rozwoju”. Zmiana sytuacji politycznej i gospodarczej pozwoliła również na odblokowanie dla inwestowania terenów położonych w zachodniej części Szczecina, które stały się atrakcyjne dla inwestowania po tym, jak w Zakładach Chemicznych Police wdrożono usprawnienia technologiczne powodujące zmniejszenie ich stref uciążliwości.

Te zaistniałe sytuacje otworzyły możliwości rozwoju północnej i zachodniej części Szczecina w zakresie zabudowy mieszkaniowej jedno – i wielorodzinnej. Proinwestycyjność tego planu polegała na wprowadzeniu zasady: „co nie zabronione to dozwolone”, nie określając np. w jego treści szczegółowo, jaka na danym terenie ma powstać usługa, a jedynie określając funkcje danego obszaru oraz podstawowe warunki zabudowy. W ramach prac związanych z projektowaniem planu z 1994 roku, opracowano waloryzację poszczególnych terenów w zależności od ustaleń dotyczących terenów elementarnych, co pokazało bezpośredni wpływ ustaleń planistycznych na wartość tych terenów. W treści planu opracowano tzw. wersję promocyjną planu dla potrzeb inwestorów, którą nazwano „Plan jako narzędzie rozwoju gospodarczego”. W ramach tego planu opracowano preferencje (zachęty) ekonomiczne dla potencjalnych inwestorów, które miały na celu spowodowanie realizacji inwestycji ważnych społecznie, a mniej opłacalnych inwestycyjnie. Preferencje te dotyczyły inwestycji w zakresie usług podstawowych handlu i rzemiosła na terenach, gdzie występował ich brak, sportu i terenów rekreacyjnych, wydzielonych ogólnomiejskich garaży wielopoziomowych i parkingów podziemnych, ochrony zabytków, obiektów kultury i inwestycji tworzących znaczne ilości miejsc pracy (Walkowicz, Kośnik, 1997, s. 11–39).

Opracowane w ramach planu z 1994 roku preferencje przewidywały ulgi w zależności od rodzaju inwestycji bądź zwolnienia w podatkach i opłatach lokalnych oraz w ułatwianiu nabywania gruntów pod inwestycje. Plan określał również możliwości inwestycyjne Szczecina z wyszczególnieniem kluczowych inwestycji, dla których poszukiwano inwestorów oraz wiele informacji dotyczących procedur realizacyjnych (*Szczecin...*, 1997, s. 13–31).

Aktualnie dla Szczecina obowiązuje Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przyjęte Uchwałą Nr XXVIII/706/08 Rady Miasta Szczecina z dnia 24 listopada 2008 roku. Studium to jest aktualizacją Studium uwarunkowań i kierunków zago-

spodarowania przestrzennego opracowanego w latach 2003–2008 i przyjętego Uchwałą Nr IX/278/07 przez Radę Miasta Szczecina w dniu 14 maja 2007 roku sporządzoną na podstawie Uchwały Nr XII/329/07 Rady Miasta Szczecina z dnia 30 lipca 2007 roku.

Zawiera w swojej treści następujące zagadnienia:

- kierunki podejmowanych działań,
- rozwój obszaru metropolitalnego Szczecina,
- budowanie tożsamości, odrębność i niepowtarzalność miasta,
- kształtowanie struktury zagospodarowania i zabudowy,
- poprawa jakości życia,
- ochrona krajobrazu kulturowego i zabytków kultury oraz dóbr kultury współczesnej,
- rozwój terenów nawodnych,
- system transportowy,
- rozwój infrastruktury,
- ochrona przyrody,
- gospodarka nieruchomościami,
- zamierzenia i zobowiązania planistyczne miasta.

Podstawowym kierunkiem rozwoju Szczecina w jego granicach administracyjnych jest rozwój wewnętrzny rozumiany jako kontynuacja generalnych rozwiązań przestrzennych wynikających z istniejącego zagospodarowania, zobowiązań podjętych w planach zagospodarowania przestrzennego z lat ubiegłych oraz niezbędna modyfikacja i uzupełnienia wynikające z postępu technicznego, pojawiania się nowych rozwiązań technologicznych obsługi mieszkańców, a także podnoszenia standardów warunków zamieszkiwania, pracy i wypoczynku, zgodnie z przyjętymi celami strategicznymi i politykami branżowymi. Budowa ładu przestrzennego na terenie miasta ma odbywać się w ścisłym związku z porządkami: prawnym, administracyjnym, ekologicznym, cywilizacyjnym, ekonomicznym i estetycznym. Planuje się ograniczenie obszaru lokalizacji wysokointensywnej zabudowy wielorodzinnej (zabudowa pięć i więcej kondygnacji) do terenów śródmiejskich oraz terenów obsługiwanych bezpośrednio przez projektowaną obwodnicę śródmiejską. Przyjęte Studium zakłada również koncentrację wielofunkcyjnego zainwestowanego miejskiego wewnątrz obszaru wyznaczonego przez obwodnicę śródmiejską, przekształcenie istniejącej struktury poprzez jej rewaloryzację, modernizację i intensyfikację zagospodarowania, między innymi poprzez nową zabudowę przestrzeni zagospodarowanych ekstensywnie, zdekapitalizowanych i zdegradowanych. Główne tereny rozwojowe funkcji mieszkaniowej o średniej (do czterech kondygnacji włącznie) i niskiej (do dwóch kondygnacji włącznie) zabudowie z wyznaczeniem obszarów koncentracji usług podstawowych, planuje się w osiedlach na terenie dzielnic: Zachód, Północ i Prawobrzeże.

Jednym z podstawowych celów planistycznych na terenie Szczecina jest wytworzenie i rozwój ścisłego centrum miasta („Serce Miasta”) jako głównego ośrodka usługowego o znaczeniu ogólnomiejskim i ponadlokalnym. Analizując powyższe nie ulega wątpliwości, że przyjęte do realizacji Studium kładzie duży nacisk na poprawę jakości życia mieszkańców miasta poprzez wskazanie terenów rozwoju nowej zabudowy mieszkaniowej, usługowej i rekreacyjnej, z uwzględnieniem wymagań środowiskowych i ekologicznych, co w istotny

sposób poprawi i usprawni jakość gospodarowania nieruchomościami na terenie Szczecina (*Uchwała...*, 2008).

Ponadto, przyjęte do realizacji Studium wpływa na kształtowanie popytu i podaży na lokalnym rynku nieruchomości, ustalając możliwości lokalizacji poszczególnych rodzajów obiektów oraz warunki zabudowy działek. Ustalenie sposobu i warunków zabudowy wpływa bezpośrednio na koszty realizacji danej inwestycji, co w dalszej kolejności decyduje o cenie sprzedaży czy wynajmu nowo powstałych lokali mieszkalnych i usługowych. Podobnie jak w innych miastach, tak i w Szczecinie, na etapie opracowania lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego czy studium uwarunkowań, dochodzi do konfliktu interesów pomiędzy oczekiwaniami potencjalnych inwestorów, którzy każdą zaplanowaną do realizacji inwestycję traktują jako produkt rynkowy, który ma przynieść jak największy zysk, a planistami usiłującymi zapewnić wymogi ładu przestrzennego i ochrony środowiska. Jest to tzw. konflikt interesu prywatnego oraz publicznego. Często obie strony konfliktu przedstawiają wiarygodne argumenty i bez uzyskania konsensu powstaje sytuacja patowa, zwłaszcza że pojęcie ładu przestrzennego może być subiektywne. W Szczecinie przykładem tego może być konflikt powstały na etapie opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla dzielnicy Międzyodrze, gdzie planiści nie wyrazili zgody na propozycję realizacji przez inwestora wysokiej zabudowy, argumentując to przesłonięciem sylwetki miasta.

Jak wcześniej wspomniano, istnieje ścisły związek pomiędzy planem zagospodarowania przestrzennego a gospodarowaniem nieruchomościami. Określenie gospodarowanie nieruchomościami nie zostało w sposób jednoznaczny ustawowo sformułowane. Występuje ono w tytułach niektórych ustaw jak też w poszczególnych przepisach prawnych związanych bezpośrednio lub pośrednio z prawną problematyką nieruchomości. Niewątpliwie pojęcie to jest pochodnym słowa „gospodarka”, które jest wieloznaczne. Kojarzy się ono z zarządzaniem, dysponowaniem, zajmowaniem się określoną dziedziną produkcji, usług czy nieruchomościami. Zatem można przyjąć, że gospodarowanie nieruchomościami to ogół czynności faktycznych i prawnych, które składają się na zarządzanie, dysponowanie, zajmowanie się nieruchomościami zabudowanymi i przeznaczonymi w planach zagospodarowania przestrzennego na cele zabudowy. Najbardziej ogólne reguły dotyczące gospodarowania nieruchomościami zawarto w ustawie Kodeks cywilny. Bardziej szczegółowo opisuje tę problematykę i określa zasady jej funkcjonowania ustawa o gospodarce nieruchomościami, w której właściwe organy zobowiązane są do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki obejmującej czynności faktyczne i prawne (Krawiec, 2006, s. 83–92).

Szczecin jest jednym z największych miast regionu. Odpowiednio prowadzona gospodarka nieruchomościami, ukierunkowana na atrakcyjność miasta dla potencjalnych inwestorów, powinna stać się zaproszeniem do efektywnej współpracy, z której obie strony winny wynieść zaplanowane i wymierne korzyści. Jakże zatem Szczecin powinien podjąć działania, by skutecznie zainteresować sobą inwestorów zewnętrznych jak i lokalnych przedsiębiorców?

Odpowiedź na tak postawione pytanie jest kwestią decyzji obecnych i przyszłych władz miasta, na ile lokalna władza powinna angażować się w skuteczny i efektywny rozwój posiadanych niezurbanizowanych nieruchomości. Czy znalezienie praktycznego, systemowego rozwiązania w lokalnym planie zagospodarowania przestrzennego, wieloletnim programie gospodarowania nieruchomościami czy wieloletnim programie inwestycyjnym, które spo-

woduje uregulowanie kwestii prawnych nieuzbrojonych terenów spowoduje napływ do Szczecina inwestorów? Zdaniem J. Krawca istnieją dwa klasyczne przykłady negatywnych skutków rozwojowych miasta będących z kolei skutkiem braku sensownego planowania i gospodarowania. Należy do nich problematyka udostępniania nieruchomości miejskich bez przeprowadzenia procesu przekształceń własnościowych, czyli ujednoczenia stanu prawnego gruntów poprzez scalania, podziały i wykupy oraz dogodnej obsługi komunikacyjnej tych terenów (Krawiec, 2006).

Konkludując, należy stwierdzić jednoznacznie, że oczekiwania tych, którzy chcą inwestować są bardzo konkretne. Nie interesuje ich historia, uwarunkowania formalno-prawne czy też konflikt Rady Miasta z Prezydentem. Oczekują konkretnych propozycji z zestawieniami, porównaniami, wyliczeniem kosztów i możliwości jak najszybszej dywersyfikacji proponowanego do zakupu produktu. Ponadto oczekują na pełne dane o nieruchomościach, ich wielkości, uzbrojeniu, położeniu, stanie prawnym, warunkach zabudowy, przewidywanej cenie, a także o ulgach i preferencjach w lokalnych opłatach i podatkach. Jednak przyciągając potencjalnych inwestorów należy pamiętać, by wybierać ich z jednej lub kilku branż, dla których warunki w mieście będą optymalne, którym będzie można jasno, wyraźnie i precyzyjnie, i na konkretnych przykładach wyjaśnić, dlaczego mają zainwestować w naszym mieście (*Inwestycje...*, 2004).

18.3. PODSUMOWANIE

Według informacji Biura Planowania Przestrzennego Miasta Szczecina z dnia 19 lutego 2010 roku obowiązują w Szczecinie 179 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego o łącznej powierzchni 10170,2 ha. Plany te obejmują 33,8% powierzchni w gminach administracyjnych Szczecina. Obowiązujące plany opracowano w oparciu o obowiązujące ustawodawstwo, zgodnie z wytycznymi zawartymi w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Szczecina. Plany te sporządzono głównie dla terenów o potencjalnych możliwościach inwestycyjnych, polegających na przekształceniu istniejącego zagospodarowania bądź budowy nowych obiektów. Ustalają one warunki zabudowy poszczególnych terenów.

To, że istnieje w Szczecinie 179 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie zastąpi braku wieloletnich programów gospodarowania zasobem. Trudno więc mówić o atrakcyjności inwestycyjnej Szczecina, skoro ustalenia przeznaczenia nieruchomości w dokumentach planistycznych zawierają wiele ograniczeń a nowych, w stosunku do potrzeb i możliwości miasta, jest niewiele. To z kolei rzutuje na ewentualną możliwość wydzierżawienia lub sprzedaży nieruchomości tym, którzy byliby zainteresowani ich zagospodarowaniem czy chcieliby zainwestować i stworzyć nowe miejsca pracy.

Negatywnym elementem wpływającym na atrakcyjność inwestycyjną Szczecina, podobnie jak w przypadku innych miast w Polsce, jest brak spójnej polityki rozwoju i konsekwencji w działaniu uwzględniającej decyzje poprzedników.

Cytując słowa P. Kolasy, prezesa JODKA Consulting „osoby wybierane w systemie demokratycznym szczególnie łatwo przyjmują za prawdę następujące zdanie: skoro mnie wybrano,

widać się nadają. Wyłonione w wyborach demokratycznych władze miast często wierzą, że otrzymując mandaty stają się obligatoryjnie ekspertami i znawcami zagadnień budżetowych, urbanistami, planistami, znają się na promocji, wycenie nieruchomości i polityce przestrzennej” (Krawiec, 2006, s. 83–92).

Profesjonalne podejście do gospodarowania majątkiem gminy nie jest obecnie możliwością, ale obowiązkiem. W związku z tym władze uchwałodawcze i wykonawcze gminy winny określić swą politykę w zakresie wyzbywania się majątku gminy w postaci nieruchomości. W związku z obecną sytuacją ekonomiczną w Szczecinie, przewidywanym spadkiem wpływów z podatków CIT i PIT oraz od czynności cywilno-prawnych po roku 2008, obecne i przyszłe władze miasta winny określić, ile i jakie nieruchomości gruntowe i lokalowe pozostawić należy w gestii gminy w celu stałego uzyskiwania pożytków, które zastąpią utracone dochody (*Raport...*, 2009, s. 1–11).

Za jeden z najważniejszych czynników rozwoju lokalnego uznaje się powszechnie zagospodarowanie infrastrukturalne, czyli prawidłowo planowane gospodarowanie mieniem miasta. Jest to czynnik, który decyduje o zainteresowaniu miastem potencjalnych inwestorów. Miasta i gminy, które posiadają dobrze rozwiniętą i wydajną sieć infrastruktury technicznej to zdaniem A. Szewczuk szczególnie korzystne miejsca lokalizacji inwestycji, które rozwijają się szybciej w stosunku do pozostałych (Szewczuk, 2005, s. 671).

Fakt ten może stanowić odpowiedź na pytanie dlaczego inwestorzy omijają Szczecin.

Jeśli w sytuacji, gdy na inwestorach spoczywa obowiązek zainwestowania w niezbędną infrastrukturę, bez zastosowania przez gminę i zakłady użyteczności publicznej, ukształtowanej w przepisach ustawy Kodeks cywilny zasady ekwiwalentności świadczeń wynikających z umów wzajemnych (art. 487 § 2 K.c.), należącej do podstawowych zasad prawa cywilnego i gospodarki rynkowej, to czy nie lepiej znaleźć miejsce, gdzie te kwestie są już uregulowane (*Kodeks cywilny*, 1964).

Mając na uwadze wyzwania współczesnych czasów, polskie jednostki samorządu terytorialnego chcąc równać do najlepszych w Unii Europejskiej, powinny swoje strategie działania opierać na narzędziach i procedurach, które pozwalają racjonalnie kreować rozwój lokalny (Filipiak i in., 2005, s. 70). W praktyce samorządowej powinny być szczególnie preferowane następujące narzędzia: budżet zadaniowy, wieloletnie plany inwestycyjne, środki finansowe z Unii Europejskiej (Szewczuk, 2005, 672).

Powyższy pakiet narzędzi miasta i gminy powinny wykorzystać i realizować między innymi poprzez tzw. przedsięwzięcia publiczno-prywatne w ramach ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, jako metody realizacji zadań publicznych, czy też poprzez wspólne projekty ze stanowiącym własność państwa Bankiem Gospodarstwa Krajowego lub PKO BP, nie zamykając drogi do współpracy innym podmiotom gospodarczym. Obecnie polskie instytucje finansowe posiadają produkty, które ograniczają do minimum ryzyko związane z realizacją i rozliczeniem projektu przedsięwzięcia inwestycyjnego. Trzeba jedynie dobrej woli, aby przełamać powszechnie panującą niechęć do proponowanych nowości rynkowych i podejmowania decyzji zgodnie z prawem, choć balansujących na krawędzi ryzyka.

O jakości zamieszkiwania i pracy w mieście świadczy między innymi możliwość dogodnego dojazdu do wybranego miejsca. Każdy mieszkaniec Szczecina, przedsiębiorca, potencjalny inwestor oczekuje takich rozwiązań infrastrukturalnych, które umożliwią swobodny, bezkoli-

zyjny dojazd do miejsca zamieszkania i miejsca pracy, transport wytworzonych produktów, dowóz niezbędnych towarów i materiałów oraz świadczenie oferowanych usług.

Kształtowanie systemu transportowego i układów komunikacji, planowanie przestrzenne i gospodarka nieruchomościami, a także zagospodarowanie infrastrukturalne i techniczne leży w gestii władz miejskich. Dzięki temu możliwe jest aktywne wpływanie władz miasta i jego mieszkańców, na szybką realizację dobrze rozwiniętej i wydajnej sieci infrastruktury technicznej (Krawiec, 2006, s. 83–92).

Jeśli spełnione zostaną elementy, które znacznie wpłyną na poprawę i jakość zamieszkania i umożliwią swobodne prowadzenie działalności a tereny nieurbanizowane posiadać będą plan zagospodarowania i niezbędne media, wówczas będzie można myśleć o Szczecinie jako mieście przyszłości. Zatem bez lokalnego planu zagospodarowania przestrzennego gminy, jako najważniejszego aktu prawa miejscowego, opartego na bogatej dokumentacji, nie będzie tak oczekiwanego rozwoju miasta. Jest więc oczywistym, że prawo własności gminy, mające służyć interesowi publicznemu, nie może być traktowane jako towar, lecz jako dobro, którym należy gospodarować racjonalnie, z maksymalnym pożytkiem społecznym i z wyłączeniem wszelkiego marnotrawstwa.

LITERATURA

- Czornik M., 1998, *Promocja miasta*, Wyd. Akademii Ekonomicznej im. K. Adamieckiego, Katowice.
- Filiipiak B., Kogut M., Szewczuk A., Ziolo M., 2005, *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procesy*, FnUS. Szczecin.
- Hozer J. (red.), 2009, *Raport z badania wpływu kryzysu finansowego na gospodarkę Szczecina*, oprac zespołowe: E. Putek-Szeląg, K. Dmytrów, M. Doszyń, U. Gierałtowska, S. Gnat, M. Hozer-Koćmiel, M. Koćmiel, S. Kokot, A. Litke, I. Markowicz, P. Obodziński, D. Pęchorzewski, M. Rozkrut, B. Stolorz. Instytut Analiz, Diagnoz i Prognoz Gospodarczych. Szczecin, listopad 2009.
- Inwestycje Samorządów – Urząd i Obywatel*, „Gazeta Prawna”, 211, 27 październik 2004.
- Izdebski H., Nielicki A., Zachariasz I., 2007, *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego. Sprawne Państwo*, Program Ernst&Young. Warszawa.
- Kamiński Z., 2008, *Bezdroża prawne planowania przestrzennego w Polsce*, Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Poznań.
- Kodeks cywilny z dnia 23 kwietnia 1964 z późniejszymi zmianami* (Dz. U. z 2001r., nr 71 poz. 739).
- Krawiec J., 2006, *Planowanie przestrzenne a gospodarka nieruchomościami w Szczecinie*, [w:] J. Hozer (red.), *Koniunktura gospodarcza a rynek nieruchomości*, Monografia wydana z okazji VIII Zachodniopomorskich Targów Nieruchomości i Inwestycji. Uniwersytet Szczeciński, Szczecin.
- Markowski T., 1999, *Zarządzanie rozwojem miast*, PWN, Warszawa.
- Polityka przestrzenna miasta Szczecin – część opisowa – komentarz*, Szczecin, 2002.
- Szewczuk A., 2005, *Samorząd Terytorialny w Zintegrowanej Europie*, „Zeszyty Naukowe”, 401, Uniwersytet Szczeciński, II Forum Samorządowe. Szczecin.
- Szczecin. Miejskowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego. Wersja popularyzatorska*, 1997, wydanie II uaktualnione, Urząd Miejski w Szczecinie.
- Uchwała Nr XXVIII/706/08 Rady Miasta Szczecina z dnia 24 listopada 2008.*

Walkowicz S., Kośnik K., 1997, *Master Plan for Spatial Development of the City of Szczecin. Promotional Version* Urząd Miejski w Szczecinie, Szczecin

Wołek M., Brodzicki T., 2009, *Wykorzystanie strategii rozwoju w procesie zarządzania miastem*, Tczew – Trójmiasto, grudzień 2009.

19. ZASTOSOWANIE WSKAŹNIKÓW KRAJOBRAZOWYCH W KOMPLEKSOWYM PROCESIE OCENY MOŻLIWOŚCI PRZEKSZTAŁCEŃ PRZESTRZENI MIEJSKIEJ

19.1. WSTĘP

Krajobraz i badania nad nim stanowią przedmiot zainteresowania wielu autorów wywodzących się z różnych dziedzin naukowych. Tym samym dotyczą szerokiego spektrum pojęciowego oraz metodologicznego. W zależności od preferencji naukowych czy praktycznych, we współczesnych badaniach nad krajobrazem mamy dostęp do okazałego wachlarza narzędzi pozwalających na opisywanie różnego rodzaju typów, struktur krajobrazów oraz ich poszczególnych komponentów. Dotyczy to zarówno wskaźników geograficznych, geobotanicznych, biologicznych jak i opisów fizjonomicznych czy analiz funkcjonalnych obszarów zurbanizowanych i obszarów „naturalnych”.

Kolejny krok w badaniach nad krajobrazem stanowi ekologia krajobrazu, dynamicznie rozwijająca się na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat. Pojęcie ekologii krajobrazu wprowadził w 1939 roku niemiecki geograf i botanik Carl Troll. W 1963 roku zdefiniował on ekologię krajobrazu jako naukę zajmującą się kompleksem powiązań między biocenozami i wpływem na nie warunków środowiskowych w określonych przestrzeniach krajobrazu.

Z czasem rozwój i interdyscyplinarność studiów nad krajobrazem przyniosły zmianę poglądów na współczesne usytuowanie ekologii krajobrazu w systemie nauk, odchodząc od wydzielenia ekologii krajobrazu jako odrębnej dziedziny naukowej w kierunku ujęcia badawczego, co podkreślił Richling (2008) w artykule *Ekologia krajobrazu – nauka czy pole badawcze?* Zmiana ta wynikała głównie z rosnącego zapotrzebowania na rozwiązywanie złożonych problemów środowiskowych, u których podłoża stał rozwój ekonomiczno-społeczny i związana z nim presja, zarówno na środowisko przyrodnicze jak i warunki życia ludzi.

We współczesnym ujęciu ekologia krajobrazu obejmuje analizę składowych krajobrazu i zachodzących między nimi relacji, identyfikację przyrodniczych jednostek przestrzennych, ich hierarchizację oraz waloryzację środowiska przyrodniczego dla różnych form działalności człowieka, a także diagnozę sposobu organizacji przestrzeni przyrodniczej (Richling, Solon, 1994).

Spoglądając na proces planowania przestrzennego i kształtowania obszarów zurbanizowanych poprzez kontekst badań stosowanych w ekologii krajobrazu, otwiera się szerokie spektrum dla prowadzenia kompleksowego procesu oceny możliwości przekształceń antropogenicznych, w tym przestrzeni miejskiej i krajobrazu miejskiego.

Artykuł ten stanowi próbę przedstawienia zastosowania analiz krajobrazu wywodzących się z ekologii krajobrazu i geografii kompleksowej na potrzeby urbanistyki. Oczywiście jest on wyłącznie sygnałem i nie wyczerpuje zagadnień praktycznego ujęcia problematyki krajobrazu widzianej z pozycji nauk przyrodniczych i geograficznych, a mającego bezpośrednie przełożenie na planowanie przestrzenne miast.

19.2. KRAJOBRAZ

Współcześnie wydaje się w pełni uzasadnione posługiwanie krajobrazowymi jednostkami przyrodniczymi i geograficznymi na potrzeby badań środowiska przyrodniczego miasta, jego możliwości rozwoju przestrzennego oraz w planowaniu przekształceń struktury przestrzennej i sposobu użytkowania terenów. Niestety sytuacja nie jest prosta, a największym problemem pozostaje oczywiście sam termin „krajobraz”. Wynika to z faktu, że jest on pojęciem podstawowym, a zarazem budzącym najwięcej kontrowersji. Jego wielowarstwowy charakter uwidacznia się w wykorzystywaniu go przez wiele dyscyplin naukowych, przez co sam termin „krajobraz” posiada różne znaczenie (Andrzejewski, 1992). Pojawia się jako przedmiot badań w kompleksowej geografii fizycznej, geobotanice, geochemii i geofizyce krajobrazu, ekologii krajobrazu, architekturze i urbanistyce, socjologii, psychologii, literaturze i sztuce. Jest rozpatrywany w różnych aspektach, od ujęć systemowych, dynamiczno-strukturalnych, interakcyjnych po aspekt fizjonomiczny, artystyczno-estetyczny.

Pojemność terminu stwarza znaczne problemy w jego interpretacji, przez co często jest odmiennie rozumiany w zależności od potrzeb i indywidualnych preferencji badaczy. Utrudnia to użytkowe wykorzystanie prowadzonych badań na potrzeby innych dziedzin, w tym planowania przestrzennego. W ogólnym, wywodzącym się z nauk geograficznych rozumieniu, krajobraz można by przedstawić jako układ powiązanych ze sobą komponentów (geokomponentów), powstały na i w pobliżu powierzchni Ziemi.

Przez komponenty przyrody należy rozumieć składowe abiotyczne (budowę geologiczną wraz z urzeźbieniem, przyziemną warstwę atmosfery, wodę) oraz składowe biotyczne (szatę roślinną i zwierzętą). Składowe te traktuje się w sposób ogólny, włączając zarówno komponenty w stanie naturalnym, jak i przekształcone wskutek działalności człowieka.

Takie ujęcie, stosowane na potrzeby planowania przestrzennego, najczęściej jest spotykane w opracowaniach ekofizjograficznych i odnosi się do ilościowego oraz przestrzennego przedstawiania komponentów występujących na badanym obszarze. Informacja o występującym zasobie środowiska jest cenna. Niestety nie daje w pełni odpowiedzi dotyczących jakości mogących wystąpić zmian wywołanych projektowanym zagospodarowaniem. W konsekwencji dość często dochodzi do rozwarstwienia informacji. W praktyce możemy spotkać oddzielne wyróżnienie poszczególnych komponentów środowiska i opisy ich potencjalnego przekształcenia, natomiast krajobraz jest traktowany wyłącznie w sferze wizualnej czy estetycznej. Jest to szczególnie niepokojące w przypadku terenów poddanych antropopresji, gdzie w skład krajobrazu mogą wejść wytwory działalności człowieka, modyfikujące lub determinujące stan poszczególnych komponentów. W odniesieniu do tych terenów z pewnością potrzebne jest ujęcie systemowe. Zdaniem autora, tylko takie ujęcie pozwala

na syntetyczną diagnozę krajobrazu, jego przyrodniczej i antropogenicznej struktury, ocenę aktualnego i planowanego użytkowania.

W ujęciu systemowym istotnym elementem analiz jest występowanie stref przejścia, które scalają różnego typu geokomponenty. Wówczas krajobraz możemy traktować jako jednostkę przestrzenną stanowiącą złożony układ geokomponentów i powiązań między nimi, gdzie zmienność cechy komponentu w większości przypadków ma charakter ciągły, a dla każdego miejsca występuje inny jej stan. Dlatego też w każdym przypadku powiązanie geokomponentów może być rozpatrywane w dwóch aspektach: jako ich prawidłowe współwystępowanie (statyczne) lub jako zależność funkcjonalna (dynamiczna) (Ostaszewska, 2002).

Zależność funkcjonalna wykazuje określony charakter zorganizowania poszczególnych składowych i zachodzących procesów, które wzajemnie się determinują i następują po sobie. Dlatego też zakłócenie dowolnego komponentu, a tym samym procesu, w skład którego wchodzi, może pociągać za sobą zmianę pozostałych składowych oraz całego układu.

Przyjmując powyższe założenia można stwierdzić, że krajobraz charakteryzują (Richling, Lechnio, 2008):

- zasięg przestrzenny, czyli miejsce w przestrzeni przyrodniczej,
- struktura rozumiana jako hierarchiczna kompozycja elementów składowych,
- dynamika zmian (zmiany cykliczne i sukcesyjne, wzrost lub spadek złożoności systemu i jego ewolucja),
- zorganizowanie oddające integralność i kondycję (zdrowie) krajobrazu,
- wartość (funkcja), która może być rozpatrywana w sensie ekonomicznym, kulturowym, społecznym i psychologicznym.

Wymienione cechy mogą być rozpatrywane w różnej skali i horyzoncie czasowym, przez co odniesienie ich do zagadnień gospodarki przestrzennej nabiera, zdaniem autora, wyjątkowego znaczenia. Szczególnie w odniesieniu do analiz i ocen przestrzeni niezabudowanych o charakterze naturalnym czy seminaturalnym, znajdujących się na styku lub wewnątrz zabudowanych struktur miejskich. Strefy te podlegają silnej presji urbanistycznej, a ich funkcjonowanie przekłada się na jakość krajobrazu. Cechą charakterystyczną dla tych obszarów jest zaznaczający się proces synantropizacji krajobrazu wyrażony poprzez wzrost fragmentacji siedlisk, wzrost mozaikowości, uproszczenie kształtów płatów. Przyczyną takiego stanu jest najczęściej wprowadzenie podziałów w granicach projektowanych planów miejscowych w oparciu o podziały geodezyjne (własnościowe) i zakładane funkcje terenów, nie uwzględniające występujących cech krajobrazowych lub je marginalizujące.

19.3. WSKAŹNIKI KRAJOBRAZOWE A PLANOWANIE PRZESTRZENNE

Podstawową ideą w planowaniu przestrzennym jest przekształcanie struktury przestrzennej różnych obszarów wynikające z bieżących i planowanych potrzeb społecznych oraz ekonomiczno-gospodarczych. Współcześnie przekształcenia związane są również z właściwym zachowaniem i wykorzystaniem występujących uwarunkowań i zasobów krajobrazowych. Podstawą do określenia, a zarazem uzasadnienia zakresu możliwych oraz oczekiwanych zmian planistycznych musi być odpowiednie opisanie występujących komponentów kra-

jobrazowych i ich waloryzacja. W tej sytuacji na potrzeby kompleksowych ocen możliwości rozwoju i przekształceń przestrzeni miejskiej, a w szczególności analiz zachodzących zmian i wpływu procesów planistycznych na obszary styku terenów zurbanizowanych z otoczeniem, szerokie zastosowanie mogą znaleźć wskaźniki krajobrazowe, zwane również metrykami krajobrazowymi. Takie liczbowe ujęcie struktury (budowy krajobrazu) jest powszechnie stosowane w ekologii krajobrazu oraz kompleksowej geografii fizycznej. Wskaźniki krajobrazowe stanowią specyficzną kategorię wskaźników ekologicznych, definiwalnych jako mierzalne biotyczne i abiotyczne charakterystyki środowiska. Cecha ta pozwala na porównywanie różnych przestrzeni oraz odejście od tzw. relatywnych ocen eksperckich. Metryki krajobrazowe mogą dotyczyć kompozycji, czyli cech związanych z udziałem poszczególnych jednostek, ich ilością i zróżnicowaniem oraz konfiguracji, która opisuje ich przestrzenny charakter i uporządkowanie wyrażone poprzez fragmentację, różnorodność, krawędzie i kształty. Przy takim założeniu mamy do dyspozycji możliwość wydzielenia relatywnie zamkniętych wycinków środowiska, stanowiących całość dzięki zachodzącym w nim procesom i współzależnościom. **Szczególnie ważny jest (poza podziałem na metryki kompozycji i konfiguracji) podział wskaźników krajobrazowych na grupy wynikające z cech wykorzystywanych przy wszelkiego rodzaju obliczeniach. Można wyróżnić dziewięć takich grup: powierzchnie i granice płatów, kształt, wielkość wnętrza płatu, izolacja, różnorodność, przyleganie, podział, połączenia oraz kontrast** (Roo-Zielińska, Solon, Degórski, 2007).

Najprostszymi i najbardziej podstawowymi metrykami określającymi konfigurację krajobrazu są wskaźniki powierzchni i granic płatów. Można je przedstawiać za pomocą m.in. średniej, mediany, wariancji itp. Wartości wskaźników powierzchni i granic płatów uzależnione są od skali opracowania. W konsekwencji występuje zależność: im większa jest rozdzielczość badanego obszaru, tym średnia wielkość płatów jest mniejsza, a obwody poszczególnych płatów większe i bardziej skomplikowane (krzywoliniowe). W praktyce zależności te mogą utrudniać porównywanie map wykonanych w różnych skalach oraz obrazów i zdjęć lotniczych o różnej rozdzielczości (Roo-Zielińska, Solon, Degórski, 2007).

Wskaźniki kształtu obejmują analizę występujących geometrii płatów. Jak podaje Pietrzak (1989) najważniejszymi wskaźnikami kształtu są obwód i dłuższa oś, a także miernik kolistości i wskaźnik zwartości płatów. Najprostszym wskaźnikiem z tej grupy jest stosunek obwodu do powierzchni płatu. Nie uwzględnia on jednak różnic morfologicznych (wynikających np. z ukształtowania terenu), gdzie płaty o różnych kształtach mogą mieć ten sam stosunek obwodu do powierzchni (Roo-Zielińska, Solon, Degórski 2007).

W konsekwencji tej niedogodności opracowano miary oparte na analizie fraktalnej. Obejmują one porównanie analizowanych kształtów do tzw. powierzchni standardowej, tj. porównania do najmniejszego opisanego kształtu, a także stosunek najdłuższej osi płatu do powierzchni lub obwodu. Powierzchnie standardowe uzależnione są od rodzaju analizowanego obrazu. I tak w przypadku map wektorowych mają postać koła, a dla map rastrowych kwadratu.

Wskaźniki wielkości rdzenia płatu, zwane inaczej wskaźnikami wnętrza płatu, mają zastosowanie przy określaniu powierzchni niepodlegającej wpływom strefy brzeżnej czy występowania tzw. efektu brzegowego. Przez efekt brzegowy należy rozumieć występowanie w obrębie stref przejściowych zwiększonej gęstości i ilości komponentów, tym samym zwięks-

szenie mozaikowatości układu i nasilenie występujących interakcji. Obliczenia ich dokonuje się poprzez odjęcie tzw. powierzchni buforowej, o szerokości ustalonej przez użytkownika, od powierzchni całkowitej badanego płatu. Szerokość powierzchni buforowej może być różna i zależna jest od rozpatrywanego zagadnienia oraz założeń wykonującego analizę. Rozkład wielkości wewnątrz płatów można przedstawiać, podobnie jak wskaźniki powierzchni i granic płatów za pomocą średniej, mediany czy wariancji. Warunkiem podstawowym dla poprawnego zastosowania tych wskaźników jest znajomość jakości i rodzaju wpływu otoczenia na zjawiska zachodzące w analizowanym płacie. W przypadku braku tych informacji miary powierzchni rdzenia nie dadzą poprawnych wyników.

Do określenia odległości między analizowanymi płatami takiego samego typu lub typów podobnych wykorzystuje się wskaźniki izolacji. Podstawową miarą jest odległość pomiędzy najbliższymi położonymi (sąsiadującymi) płatami tego samego typu. Na podstawie tej zależności oblicza się średnią odległość w odniesieniu zarówno do jednego typu płatu oraz wszystkich typów płatów, występujących w badanym krajobrazie. Zastosowanie miar izolacji daje nie tylko opis struktury krajobrazu, ale pozwala na interpretację funkcjonalną poprzez ocenę jakości krajobrazu z punktu widzenia możliwości występowania i sukcesu określonych populacji, dla których znane są możliwości przemieszczania się i wymagania w stosunku do siedliska (Roo-Zielińska, Solon, Degórski, 2007).

Wskaźniki przylegania wykorzystują informację na temat graniczenia ze sobą płatów różnych typów. Na ich podstawie możemy określić relacje między występującymi typami płatów, ich konfigurację przestrzenną czy rodzaj sąsiedztwa. Zastosowanie poszczególnych wskaźników uzależnione jest od użytkowanego rodzaju map, i co za tym idzie, metody generacji danych kartograficznych. Np. wskaźnik zwartości (odnoszący się do sum wszystkich typów przylegających komórek i typów płatów) można stosować wyłącznie do map rastrowych. Podłożem do zastosowania tego wskaźnika jest sposób obrazowania mapy rastrowej (zwanej też mapą bitową), stanowiącej cyfrowy obraz mapy analogowej wykonany w wyniku jej skanowania. W tym wypadku wykorzystuje się występującą stałą rozdzielczość obrazu (charakterystyczna cecha map bitowych). Wiąże się to z pewnym ograniczeniem, gdyż mapa rastrowa nadaje się do odwzorowania niewielkich obszarów, dla których nie występuje w stopniu istotnym zniekształcenie charakterystyczne dla wybranego rodzaju odwzorowania kartograficznego.

Natomiast wskaźnik zróżnicowania granic opisujący sposób skomplikowania krajobrazu ma zastosowanie wyłącznie do map wektorowych. Tu również podstawowe znaczenie ma sposób obrazowania mapy. W wypadku mapy wektorowej jest to numeryczne opracowanie kartograficzne złożone z obiektów, na które składają się: semantyka, geometria, topologia i atrybuty jakościowo-ilościowe realnych i abstrakcyjnych obiektów geograficznych, dla których współrzędne węzłów są stałe i zapisane, a obraz mapy jest generowany w zależności od pożądanej skali. Eliminuje to występujące w mapach bitowych zjawisko pikselizacji i ograniczenia rozdzielczości. Dzięki temu wskaźnik zróżnicowania granic umożliwia bezpośrednio określenie konfiguracji przestrzennej i sąsiedztwa płatów określonych typów, uwzględnia relacje sąsiedztwa ze wszystkimi typami płatów oraz mierzy stopień, w którym płaty danego typu graniczą równomiernie z płatami wszystkich innych typów (Roo-Zielińska, Solon, Degórski, 2007).

Wskaźniki podziału określają stopień, w jakim dany typ płatu jest podzielony na mniejsze jednostki. Przy obliczaniu wykorzystuje się rozkład kumulacyjny wielkości płatów, natomiast nie uwzględnia się rzeczywistych wielkości płatów, ich kształtów ani położenia. Szeregi kumulacyjne informują o tym, ile jest w badanej zbiorowości statystycznej jednostek przyjmujących co najwyżej określoną wartość wydzielonej cechy. Jak podaje Jaeger (za: Roo-Zielińska, Solon, Degórski, 2007) wskaźniki podziału określają prawdopodobieństwo, że dwa losowo wybrane punkty w regionie będą położone w obrębie jednego niepodzielonego płatu.

Wskaźniki połączeń służą do określania łączności między płatami. Wskaźniki z tej grupy są określane na podstawie średniej odległości, jaką trzeba pokonać przechodząc z wydzielonych płatów do innych w dowolnym kierunku z losowo wybranego płatu startowego. We współczesnych badaniach podkreśla się znaczenie analizy funkcjonalnej połączeń pomiędzy płatami. Zakres tej analizy zależy od rodzaju badanego zjawiska i skali. Powiązania funkcjonalne mogą być określane na podstawie rodzaju przylegania określonych typów płatów, odległości granicznej między płatami tego samego typu, funkcji odległości oraz występujących barier (Roo-Zielińska, Solon, Degórski 2007).

Również w badaniach połączeń mają zastosowanie założenia koncepcji metapopulacji (tj. populacji składającej się z podpopulacji zamieszkujących izolowane płaty, ale połączonych ze sobą dzięki migracji osobników między nimi). Założenia teorii metapopulacji znalazły zastosowanie przy konstrukcji wielu metod oceny stopnia spójności krajobrazu, gdzie cechą wspólną metod jest zastosowanie analiz korytarzy ekologicznych (sieci połączeń) na podstawie zróżnicowania typologicznego, strukturalnego i funkcjonalnego obiektów krajobrazowych i ich przydatności dla określonych gatunków pod względem zachowania populacji.

Wskaźniki kontrastu stanowią złożoną grupę metryk krajobrazowych i stosowane są do określania względnej różnicy między płatami. Najprostsze mogą mieć postać ważonego przez kontrast wskaźnika gęstości granic, tj. wyrazu stopnia rozwinięcia granic, gdzie np. mniejsza liczba płatów lub typów przy skomplikowanym przebiegu granic może dawać wyższe wartości wskaźnika niż duża ilość płatów lub typów przy prostych granicach (Kot, Leśniak, 2006). Inne bazują na określaniu kontrastu między pojedynczym płatem, a wszystkimi płatami znajdującymi się w określonym sąsiedztwie (najczęściej wyznaczonym zasięgiem analizowanej jednostki przestrzennej). Do obliczenia wskaźnika kontrastu niezbędna jest macierz pomocnicza opisująca stopień różnicy – kontrast pomiędzy analizowanymi typami płatów (Roo-Zielińska, Solon, Degórski, 2007).

Równomierność i bogactwo udziałów poszczególnych typów układów przestrzennych w sposób syntetyczny można przedstawić za pomocą wskaźników różnorodności. Do najpopularniejszych metryk różnorodności należą wskaźniki Shannona-Weavera opisujące ogólną różnorodność badanego obszaru oraz wskaźnik Simpsona stosowany do pełnej oceny bioróżnorodności z uwzględnieniem równocенności i dominacji. Przy czym miary te nie uwzględniają jakości badanych komponentów krajobrazu. Nie mniej umożliwiają określenie występujących tendencji lub stanu środowiska zgodnie z zasadą: im bardziej środowisko jest zbliżone do naturalnego, tym wówczas występowanie większej różnorodności gatunkowej, natomiast im bardziej jest przekształcone lub zanieczyszczone, tym mniej będzie w nim występować gatunków o wąskim zakresie tolerancji ekologicznej, a co za tym idzie będzie charakteryzować się mniejszą różnorodnością.

19.4. PROBLEMY PROWADZENIA OCEN KRAJOBRAZOWYCH W UJĘCIU PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

Przedstawione, wybrane zagadnienia dotyczące wskaźników krajobrazowych nie wyczerpują szerokiego zakresu współczesnych badań obejmujących oceny stanu i przekształceń środowiska przyrodniczego, stosujących metody liczbowe do opisu krajobrazu. Niewątpliwie, zastosowanie poszczególnych metryk krajobrazowych, w tym na potrzeby urbanistyki, posiada znaczny potencjał związany z ich wymiernością. W prezentowanym ujęciu traktowanie krajobrazu jako układu powiązanych ze sobą geokomponentów (posiadających swoje indywidualne cechy składowe i przestrzenne oraz hierarchię), któremu można przypisać wyszczególnione atrybuty, pozwala na rozpatrywanie środowiska przyrodniczego i wpływu antropogenicznego w wielu wymiarach, które możemy porównywać. Porównywalność w tym wypadku jest wyjątkowo cenną cechą ze względu na rozproszenie przestrzenne planów miejscowych, często znajdujących się w obrębie jednego typu krajobrazu.

Jest to również istotne ze względu na konieczność określania standardów jakościowych oraz oceny działań gospodarczych z punktu widzenia ich wpływu na krajobraz (Solon, 2009). Przy czym, jak podaje Solon (2009), **nie jest konieczne (a co więcej – jest to niemożliwe) określenie liczbowe wszystkich możliwych zmiennych opisujących krajobraz. Dlatego też niezbędny jest odpowiedni dobór opisywanych parametrów, wynikający z przyjętego (uzgodnionego) modelu krajobrazu oraz zadanych celów praktycznych.**

Oczywiście sytuacja w wypadku planowania przestrzennego w obrębie przestrzeni miejskich jest dość skomplikowana, co ujawnia się na poziomie opracowywanych prognoz oddziaływania na środowisko oraz opracowań ekofizjograficznych. Problem praktyczny dotyczy głównie różnorodności w podejściu wielu autorów prognoz do stosowanych metod oceny, wynikający bezpośrednio z indywidualnych preferencji (w zależności od profilu wykształcenia) oraz nadpisania celów planowania przestrzennego, tj. przekształcania struktury przestrzennej stosownie do występujących potrzeb społecznych i gospodarczych. W tym wypadku podstawową istotą poprawnego pod względem środowiskowym procesu planistycznego powinno być zawsze zachowanie w jak największym stopniu istniejących zasobów i walorów przyrodniczych. W tym celu punktem wyjścia jest odpowiednie opisanie i zwaloryzowanie występujących elementów krajobrazu w stosunku do zakresu planowanych przekształceń, co możemy uzyskać poprzez zastosowanie metryk krajobrazowych, a tym samym umożliwić porównania wyników dla różnych jednostek. Zasada porównywalności powinna być jednym z kryteriów prowadzonych ocen.

W przypadku miast identyfikacja jednostek najczęściej odbywa się przy wykorzystaniu kryteriów przyrodniczych (np. rzeźba terenu, wody, udział zieleni) oraz kryteriów wynikających ze sposobu użytkowania i zagospodarowania terenu (Szulczewska, 2008). W praktyce, na tej podstawie, na potrzeby prognoz oddziaływania na środowisko, oprócz wskaźników dotyczących sposobu użytkowania i zagospodarowania terenu, wielu autorów stosuje w swoich ocenach (często intuicyjnie) odniesienia do modelu płatów i korytarzy ekologicznych (Forman, Godron, 1986). Tu pojawia się dość powszechny problem paradygmatu występowania równowagi w przyrodzie. Z wielu występujących poglądów dość częstym jest ujęcie, według którego pozostawione same sobie ekosystemy osiągają stan równowagi. Jest to stanowisko

zawierające sprzeczność, wskazujące na pewną prawdę ogólną nieuwzględniającą wpływu antropogenicznego i odrzucającą dynamiczny charakter krajobrazu. Pogląd ten rodzi również komplikacje wobec planowej ochrony środowiska, a tym samym kształtowania krajobrazu w kontekście zagospodarowania przestrzennego, co szczególnie uwidacznia się w strefach styku miast z terenami nieurbanizowanymi lub terenów „zielonych” położonych wewnątrz zabudowanych struktur miejskich. Andrew Pullin (2004) podaje za Pikettem, że z poglądów ekosystemów równowagowych wynikają następujące implikacje dla ochrony przyrody i kształtowania środowiska:

- wybrane fragmenty przyrody w stanie równowagi mogą się same zachować w izolowanych płatach,
- jednostki te będą utrzymywać się w stabilnym stanie równowagi,
- po zaburzeniu układ wróci do poprzedniego zrównoważonego stanu.

Współczesna badania, jak już wspomniano, wskazują jednoznacznie, że ekosystemy są dynamicznymi i chaotycznymi układami o małych zdolnościach do samoregulacji i dużej, nawet w skali globalnej, podatności na zmiany (Pullin, 2004). To prowadzi do przyjęcia odmiennego stanowiska, zgodnie z którym nie istnieje prawdziwa biocenoza klimaksowa ani stan równowagi. Z przyjęcia tej hipotezy rodzą się nowe implikacje (Pullin, 2004):

- nie jest łatwo chronić wybrany fragment przyrody w formie izolowanego od otoczenia płatu,
- izolowane płaty nie utrzymają się same w stanie stałym i zrównoważonym,
- izolowane płaty są narażone na naturalne zaburzenia (tak samo jak na zaburzenia wynikające z działalności człowieka) i w rezultacie tego stan ich może się ciągle zmieniać.

Ujęcie takie nie wyklucza funkcjonowania izolowanych płatów, np. w postaci rezerwatów, ale wskazuje na szersze podejście do ochrony przyrody w kontekście krajobrazu. W tej sytuacji zastosowanie metryk krajobrazowych pozwala na uniknięcie pułapek związanych ze stosowaniem uproszczonych zasad funkcjonowania środowiska lub podejścia wyłącznie ilościowego do jego komponentów. Oczywiście pozostają kwestie interpretacji uzyskanych wyników związane ze stopniem komplikacji poszczególnych wskaźników oraz problemy dotyczące doboru właściwej skali przestrzennej umożliwiającej przeprowadzenie analizy, pozwalającej na równoczesne uchwycenie struktury krajobrazu i dynamiki zjawisk ekologicznych.

Analizy środowiska przyrodniczego, oparte między innymi o przedstawione wskaźniki krajobrazowe, w dobie wzrastającej presji człowieka wydają się być odpowiednimi narzędziami opisu i oceny możliwości wykorzystania dostępnych przestrzeni. Są one uzasadnione, zwłaszcza gdy spojrzymy na rozwój przestrzenny dużych ośrodków miejskich (metropolii), takich jak np. Trójmiasto, w których coraz większe znaczenie ma udział stref podmiejskich, gdzie tworzą się rozległe obszary zurbanizowane powiązane funkcjonalnie z węzłami metropolitalnymi (Sołtys, 2006). Szczególnie, gdy jako podstawę planowania przyjmiemy środowisko przyrodnicze oraz jego stan jako element determinujący współczesną przestrzeń życia człowieka i wyznaczający optymalny kierunek dla rozwoju przestrzennego. Dotyczy to zarówno obszarów podmiejskich miast, jak i ich stref styku, na których uwidacznia się proces synantropizacji krajobrazu. Proces ten obejmuje wszystkie komponenty środowiska, a przejawia się najsilniej w szacie roślinnej i użytkowaniu ziemi (Roo-Zielińska, Solon, Degórski, 2007). Pośród wielu efektów synantropizacji za najważniejsze, na poziomie krajobrazu, uważa

się fragmentację siedlisk, wzrost mozaikowości, uproszczenie kształtów płątów, zmiany różnorodności typologicznej oraz rozluźnienie powiązań pomiędzy roślinnością rzeczywistą i potencjalną (Solon, 2002).

Paradoksalnie, wzrost skali obszarów miejskich i w związku z tym zwiększona liczebność ludzi w obrębie miasta, wzmacnia ich zainteresowanie terenami zieleni położonymi wewnątrz i na zewnątrz miasta. Sytuacja taka zwraca uwagę na konieczność zachowania w krajobrazie miejskim półnaturalnych zbiorowisk oraz ich odpowiedniego planowania, jak i zachowania już występujących. Do nich możemy zaliczyć tereny zieleni dostępne dla ludzi, obejmujące za Pullinem (2004):

1) krajobraz wiejski otoczony przez obszary zurbanizowane – półnaturalne obszary, które są obecnie otoczone przez tereny miejskie, ale nigdy nie zostały zabudowane; najczęściej są to tereny leśne lub podmokłe oraz zbiorniki wodne;

2) tereny przeznaczone pod nową zabudowę – tereny dawniej użytkowane, ale później opuszczone i powtórnie naturalnie skolonizowane przez roślinność i zwierzęta (tereny ruderalne);

3) korytarze ekologiczne – płyty semileśne i leśne zachowane wewnątrz miast oraz obszary najczęściej przebiegające wzdłuż liniowych elementów krajobrazu, takich jak drogi i rzeki, na których mamy do czynienia z mieszkanką gatunków roślin występujących pierwotnie, jak i takich, które skolonizowały te obszary;

4) skraje i płyty niezagospodarowanych terenów otaczających bardziej intensywnie zagospodarowane tereny;

5) parki, ogrody, działki, tereny sportowe, cmentarze.

Tereny te często podlegają negatywnym zjawiskom naruszającym w sposób zasadniczy ich funkcjonowanie. Do najistotniejszych należą według Pęskiego (1999):

- zmniejszanie zasobów środowiska przyrodniczego na rzecz środowiska kulturowego,
- brak odpowiedniego systemu terenów wolnych i zielonych,
- nieodpowiednia gospodarka gruntami, polegająca na zbyt lekkomyślnym przeznaczaniu gruntów miejskich i podmiejskich pod nowe inwestycje kosztem terenów otwartych i zielonych.

Wszystkie cechy, zarówno pozytywne jak i negatywne, doskonale znajdują swój wyraz w strukturze przestrzennej i funkcjonalnej, a tym samym możemy je określać poprzez badania nad krajobrazem przy użyciu metryk krajobrazowych. Jak podaje Roo-Zielińska, Solon, Degórski (2007) za Formanem, dla każdego krajobrazu istnieje jedna optymalna przestrzenna konfiguracja ekosystemów i użytkowania ziemi, która odpowiada maksymalnej integralności krajobrazu przy zachowaniu możliwości rozwoju zrównoważonego oraz zapewnieniu wypełniania funkcji ekonomicznych i społecznych.

19.5. PODSUMOWANIE

Krajobraz jest systemem złożonym zarówno pod względem strukturalnym, jak i dynamicznym. Rozpatrując występujące zależności w ujęciu systemowym istotnym elementem krajobrazu jest występowanie stref przejścia pomiędzy geokomponentami różnego typu,

które łączą je w całość. Wówczas krajobraz możemy traktować jako jednostkę przestrzenną stanowiącą złożony układ geokomponentów i powiązań między nimi, **gdzie zmienność cechy komponentu w większości przypadków ma charakter ciągły, a dla każdego miejsca występuje inny jej stan. Zależność ta ma szczególne znaczenie w wypadku procesów planowania przestrzennego w obrębie przestrzeni miast i terenów położonych na ich styku.** Biorąc pod uwagę, iż celem w planowaniu przestrzennym jest przekształcanie struktury przestrzennej różnych obszarów wynikające z bieżących i planowanych potrzeb społecznych oraz ekonomiczno-gospodarczych, ważne jest właściwe zachowanie i wykorzystanie występujących uwarunkowań i zasobów krajobrazowych. Podłoże do określenia, a zarazem uzasadnienia zakresu możliwych oraz oczekiwanych zmian planistycznych, stanowi odpowiednie opisanie występujących komponentów krajobrazowych i ich waloryzacja. Podstawą takiej analizy jest dobór odpowiednich wskaźników – metryk krajobrazowych, wykorzystujących mierzalne cech fizyczne i cechy jakościowe (Richling, Lechnio 2005). Zastosowanie metod liczbowych pozwala na porównanie różnych wyników dla różnych jednostek, co jest wyjątkowo istotnym aspektem w analizie rozwoju przestrzennego miast, gdzie presja dotyczy różnych kierunków oraz charakteryzuje się odmienną intensywnością. Zasada porównywalności powinna być jednym z kryteriów i wymogów prowadzonych ocen.

Kryteria oceny krajobrazowej w zakresie potencjalnych zmian przestrzennych miast i ich otoczenia powinny obejmować:

- 1) analizy krajobrazu miast w ujęciu dynamicznym,
- 2) krajobraz (rozumiany również jako ekosystem) w granicach wpływu obszarów zurbanizowanych miasta musi być rozpatrywany w kontekście istniejącego zagospodarowania,
- 3) gospodarka w granicach otaczających miasta ekosystemów musi być odpowiedzią na ich naturalne ograniczenia, a krajobraz nie może odnosić się wyłącznie do kryteriów wizualnych w opracowaniach planistycznych,
- 4) ochrona krajobrazu, w tym elementów naturalnych, musi uwzględniać ich funkcje przyrodnicze i posiadać odpowiednią skalę, a zakres analiz musi się odnosić do tej skali tak, aby możliwe było prowadzenie porównania uzyskanych wyników,
- 5) konieczne jest syntetyzowanie sposobu prowadzenia ocen poprzez możliwość zastosowania metryk krajobrazowych (metod statystycznych) i analiz kartograficznych na potrzeby planowania przestrzennego.

LITERATURA

- Andrzejewski R., 1992, *Znaczenie i potrzeby badań nad krajobrazem*, [w:] L. Ryszkowski, S. Bałazy (red.), *Wybrane problemy ekologii krajobrazu*, Materiały konferencyjne, Poznań, s. 5–14.
- Balon J., 2009, *Porządki przestrzenne – syntetyczna wizja krajobrazu*, „Problemy ekologii krajobrazu”, 23, s. 61–70.
- Kot R., Leśniak K., 2006, *Ocena georóżnorodności za pomocą miar krajobrazowych – podstawowe trudności metodyczne*, „Przegląd Geograficzny”, UMK, 78,1, s. 25-45.
- Forman R. T. T., Godron M., 1986, *Landscape Ecology*, John Wiley & Sons. New York – Chchester – Brisbane – Toronto – Singapore, s. 618.
- Ostaszewska K., 2002, *Geografia krajobrazu*, PWN, Warszawa.

- Pęski W., 1999, *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, Arkady, Warszawa.
- Pulin A., 2004, *Biologiczne podstawy ochrony przyrody*, PWN, Warszawa.
- Richling A., Lechnio Z., 2005, *Z problematyki funkcjonowania krajobrazów nizinnych*, Wyd. UW, s. 11–27.
- Solon J., 2002, *Ocena różnorodności krajobrazu na podstawie analizy struktury przestrzennej roślinności*, „Prace geograficzne”, IGiPZ PAN, 185, Warszawa.
- Sołtys J., 2006, *Żywiłowe procesy urbanizacji w strefie podmiejskiej aglomeracji gdańskiej*, [w:] *Żywiłowe rozprzestrzeniania się miast*, „Studia nad zrównoważonym rozwojem”, 2, Komitet PAN „Człowiek i Środowisko”, s. 225–241.
- Solon J., 2009, *O potrzebie standaryzacji badań ekologiczno-krajobrazowych dla celów praktycznych*, „Problemy Ekologii Krajobrazu”, 23, s. 19-28.
- Szulczewska B., 2008, *Ekologia krajobrazu miasta: teoria i praktyka*, „Problemy Ekologii Krajobrazu”, 21, s. 71–79.

20. WYKORZYSTANIE ALGORYTMICZNYCH I PARAMETRYCZNYCH METOD PROJEKTOWANIA CYFROWEGO W URBANISTYCE

„Nigdy dotąd nie było bardziej krytycznego momentu, aby rzucić wyzwanie, ponownie ocenić, zaproponować alternatywy tradycyjnym planom urbanistycznym i towarzyszącym im konwencjom, typom i standardom” (Verebes, 2009).

20.1. WPROWADZENIE

Dla dziedzin związanych z projektowaniem inżynierskim przełomowym wydarzeniem było stworzenie w 1961 roku przez Ivana Sutherlanda (doktoranta wydziału elektrycznego MIT) pierwszego graficznego interfejsu – nowego sposobu komunikowania się między językiem maszynowym a wyobraźnią projektanta. *Sketchpad* (z ang. szkicownik) umożliwiał tworzenie rysunków bezpośrednio na ekranie komputera za pomocą pióra świetlnego¹. Od tego momentu rozpoczęła się kariera komputerowych systemów wspomagania prac inżynierskich i projektowania, które z czasem zaczęły opuszczać laboratoria i znajdować coraz więcej odbiorców. Ich popularność znacząco wzrosła, kiedy w połowie lat 80. pojawiły się PC-ty i efektywne oprogramowanie komercyjne takie jak AutoCAD².

Środowiska CAD pierwszej generacji przenosiły tradycyjne praktyki kreślarskie w wirtualną przestrzeń i służyły przede wszystkim do prezentacji gotowych idei projektowych (narzędzia do modelowania 3D i wizualizacji były wykorzystywane zwłaszcza przez urbanistów przyzwyczajonych do modeli wysokiego poziomu abstrakcji). W kolejnych latach wzrastało znaczenie modelowania 3D we wczesnej, koncepcyjnej fazie projektowania dzięki rozwojowi intuicyjnych i wygodnych narzędzi do generowania zaawansowanej geometrii (modelowanie nurbs). Nowatorscy architekci zaczęli wykorzystywać technikę animacji i morfingu do badania wariantów rozwiązań projektowych³. Sięgnęli po programy, które powstały dla świata gier komputerowych i filmu takie jak: Rhino, 3ds Max, Maya.

¹ *Sketchpad* „rozumiał” rysowaną geometrię i potrafił sam rozwiązywać pewne zadania geometryczne (np. sprowadzać linie na płaszczyźnie do położenia pionowego lub poziomego), umożliwiał transformowanie elementów rysunku (skalowanie, obracanie, przesuwanie), a także rysowanie w trójwymiarowej przestrzeni modeli krawędziowych brył.

² AutoCAD wyznaczył standard i przez wiele lat otrzymywał rokrocznie tytuł „The best CAD product”, nadawany przez specjalistyczny amerykański miesięcznik „PC World”.

³ W technice morfingu architekt określa początkowy wygląd modelu i jego stan końcowy. Program może interpolować określoną ilość rozwiązań projektowych między tymi dwoma stanami modelu. Spośród modeli architekt

Jednak prawie do końca lat 90. w architekturze nie nastąpiła zmiana metod projektowania i możliwości produkcyjnych, jak to miało miejsce w przemyśle samochodowym czy lotniczym. „Wielu innych architektów, jednakże, zaledwie dotyka cyfrowych możliwości chowając się za grafiką generowaną komputerowo, zadowolając się pomalowaniem wirtualnych obrazków swoich budynków cyfrową szminką, w nadziei na uwiedzenie klienta, traktują komputer jak cudowny aerozol. Nie osiągnęliśmy jeszcze statycznego gruntu w rozwoju technologicznym, który stanowiłby dla architektów-akademików odniesienie do jego zastosowań w architekturze” (Novak, 1998). Edukacja i praktyka architektoniczna długo nie nadążała za postępem informatyczno-technologicznym. Akademicy i praktycy pograżyli się w ideologicznych i tautologicznych debatach poruszając się w wirtualnej przestrzeni odległej od fizycznych realizacji.

W ostatniej dekadzie liczne awangardowe projekty doprowadziły do tego, że również w architekturze rola komputerów ze skomplikowanego narzędzia do kreślenia i wizualizacji urosła do roli środka-metody tworzenia, poszukiwania i optymalizacji rozwiązań projektowych⁴. Niewiele światowego zasięgu biur architektonicznych może obecnie pozwolić sobie na pomijanie zaawansowanych technik projektowania cyfrowego, które jeszcze do niedawna stanowiły domenę nielicznych, awangardowych architektów. Prestiżowe pracownie, takie jak Ghery Partners, Zaha Hadid Architekt czy Foster and Partners, zatrudniają informatyków i tworzą własne oprogramowanie, inne współpracują z wyspecjalizowanymi firmami zewnętrznymi takimi jak Arup⁵. Na zaawansowane techniki projektowania składają się między innymi narzędzia do modelowania parametrycznego i techniki skryptowe (podprogramy pisane w języku danej aplikacji np. Visual Basic Script programu Rhino, Mel-script programu Maya). Mają one duży wpływ na rozwiązania formalne, ponieważ **umożliwiają realizowanie wielokrzywiznowej geometrii obiektu architektonicznego dzięki bezpośredniemu połączeniu etapu projektowania z fabrykacją CNC. Narzędzia programowe umożliwiają rozłożenie dowolnej przestrzennej formy na możliwe do wyprodukowania elementy**⁶. „Jesteśmy świadkami powstawania świeżego i wysoce innowacyjnego repertuaru form architektonicznych, generowanego dzięki algorytmicznemu potencjałowi komputerów – od proliferującej logiki skupisk komórkowych, do adaptacyjnego, parametrycznego zachowania dystrybucyjnych systemów, mutujących w obrębie pól oddziaływania” (Leach, 2009).

W ciągu mniej więcej ostatniej dekady techniki projektowania parametryczno-algorytmicznego są przenoszone z powodzeniem na skalę urbanistyczną. „Parametryczna urbanisty-

wybiera odpowiadające mu rozwiązanie projektowe.

⁴ W literaturze dotyczącej zagadnień związanych z wykorzystaniem komputerów w projektowaniu coraz częściej zwraca się uwagę na różnice między takimi terminami jak architektura cyfrowa (*digital architecture*) i projektowanie cyfrowe (*digital design*). O ile pierwsze implikuje wykorzystanie komputerów jedynie w procesie generowania formy (np. do tworzenia form arbitralnie zdefiniowanych przez projektanta), drugie wiąże się z wykorzystaniem mocy obliczeniowej do generowania rozwiązań projektowych (komputer staje się niejako partnerem projektanta).

⁵ Firma Gehry Technologies, założona przez Gehry'ego w 2002 roku wypuściła na rynek jeden z pierwszych programów umożliwiających projektowanie parametryczne Digital Project będący klonem CATIA – programu wykorzystywanego w przemyśle lotniczym.

⁶ Dynamiczna forma „Ryby” (Barcelona, 1992) Franka O. Ghery'ego była prawdopodobnie pierwszym przypadkiem, gdzie model wirtualny opracowany w programie CATIA został użyty do wytwarzania elementów konstrukcji za pomocą urządzeń CNC (Computerized Numerical Control).

ka bada, w jaki sposób asocjacyjne systemy projektowania mogą kontrolować wpływ, jaki mają lokalne zmieniające się dynamicznie informacje na urbanistyczne procesy za pomocą wbudowywania inteligencji w formowanie, organizację i funkcjonowanie przestrzeni miejskiej, aktywność, użytkowanie, strukturę i infrastrukturę” (Verebes, 2009). Projekty urbanistyczne odzwierciedlające parametryczny paradygmat zdobywają uznanie na międzynarodowych konkursach urbanistycznych. Przykładem mogą stanowić zwycięskie projekty autorstwa światowej sławy biura projektowego Zaha Hadid Architects: projekt One North Masterplan dla 200-hektarowej dzielnicy biznesowej Singapuru, 250-hektarowa dzielnica mieszkaniowo-handlowa Soho City w Pekinie, plan Bilbao obejmujący wyspę i oba brzegi rzeki oraz plan rozwoju 550-hektarowej dzielnicy Kartal-Pendik (Istambuł), posiadającej wszystkie elementy programowe strefy miejskiej. Innym obiecującym kierunkiem poszukiwań w projektowaniu urbanistycznym są techniki projektowe korzystające z tzw. niedeterministycznych procedur algorytmicznych. „Podejście algorytmiczne stanowi podstawę nowej skryptowej morfologii generującej wariacje i zróżnicowanie obszarów urbanistycznych, klastrów i systemów architektonicznych” (Leach, 2009).

20.2. PROJEKTOWANIE PARAMETRYCZNE W URBANISTYCE

„Celem (parametrycznej urbanistyki) jest stworzenie głębokich zależności, całkowitej integracji ewoluującego środowiska zurbanizowanego, od tkanki miejskiej po architektoniczną morfologię, detal tektoniczny i organizację wnętrza” (Schumacher, 2009).

Istota projektowania parametrycznego polega na definiowaniu współzależności przestrzennych między elementami struktury (komponentami) tworzącymi **zhierarchizowane systemy**. Tego typu projektowanie bazuje na wielkościach matematycznych opisujących powiązania między komponentami i dąży do ich organizacji w płynne zależności. Zmiana parametrów jednego elementu systemu pociąga za sobą zmiany elementów z nim powiązanych i wygląd całej struktury. Definiowanie zależności odbywa się graficznie za pomocą specjalnego oprogramowania zapamiętującego relacje geometryczne (np. Generative Components, Grasshopper) albo algorytmicznie za pomocą języków skryptowych (Mel-script programu Maya, Visual Basic Script programu Rhino) kodujących procedury projektowe⁷. Komponenty i podsystemy są specyficzne dla każdego projektu a sposób ich określenia determinuje zakres dostępnych modyfikacji i optymalizacji rozwiązań projektowych. Wstępnie wygenerowana struktura (forma) może być modyfikowana aż do momentu, w którym stanie się satysfakcjonująca dla projektanta. **Procedury parametryczne są często wspomagane przez programy do analiz konstrukcji lub środowiskowych (np. symulacje przemieszczania się ludzi – używane są przy projektowaniu komunikacji w dużych obiektach, takich jak lotniska, których wielkość liczy się w kilometrach)**. Model parametryczny stanowi więc raczej zbiór rozwiązań wariantowych, spośród których projektant może wybrać rozwiązanie

⁷ Proces kodowania polega na programowym zdefiniowaniu szeregu procedur i zmiennych je warunkujących, w rezultacie których uzyskamy ostateczną formę.

odpowiadające określonym kryteriom: estetycznym, strukturalnym, funkcjonalnym, ekonomicznym, środowiskowym itd.

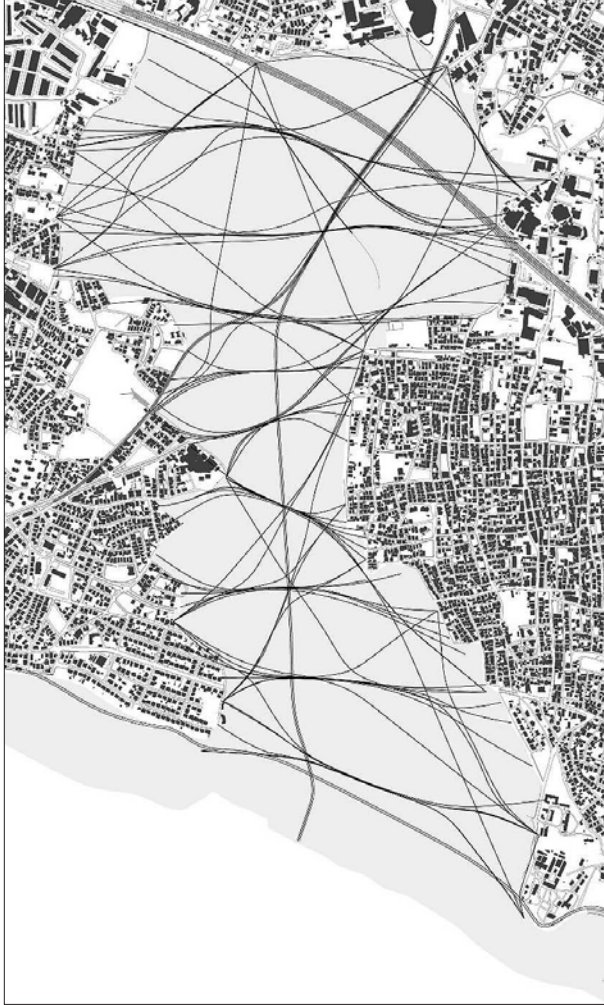
Urbanistyka parametryczna to wciąż jeszcze świeży temat, choć od lat eksplorowany przez instytucje badawczo-edukacyjne, takie jak Architectural Association Design Research Laboratory⁸ i czołowe pracownie, zwłaszcza wspomniane już biuro ZHA. Według P. Schumachera od strony pojęciowej urbanistyka parametryczna posługuje się nowym, opozycyjnym do modernistycznego traktowaniem przestrzeni (modernizm bazował na koncepcji uniwersalnej, pustej przestrzeni). W nowym ujęciu obszary są zróżnicowane i wypełnione płynnym medium. Medium to znajduje się w stanie ruchu, odkształca pod wpływem rozchodzących się fal, prądów i wirów. Budynki dryfują w nim, przemieszczając w przestrzeni jak roje (z ang. *swarms*) w krajobrazie. Urbanistyka parametryczna odrzuca również modernistyczne celebrowanie prostokątności a odwołuje do teorii złożoności oraz zapoczątkowanych przez Freia Otto badań właściwości naturalnych struktur⁹. W obrębie obszarów znaczenie mają jedynie uwarunkowania regionalne, takie jak specyficzne ograniczenia, zróżnicowanie, dynamika zmian, tendencje, lokalne centra oddziaływania. Odkształcenie układu nie jest oznaką braku porządku, ale reakcją na informacje (stanowiące wektory transformacji układu). W strefie zurbanizowanej nie powstają wyraźnie wyodrębnione obszary o ostrych granicach. Techniki parametryczne cechuje zdolność do wzmocnienia zróżnicowań, co pozwala osiągnąć charakterystyczne dla naturalnego środowiska nieproste, złożone uporządkowanie (ang. *complex order*). „Urbanistyka parametryczna ma na celu budowę nowej logiki obszaru, która przejawia się we wzajemnie wzmacniających się korelacjach wielu systemów urbanistycznych, takich jak: tkanka miejska, system komunikacyjny, system otwartych przestrzeni itp.” (Schumacher, 2009). Właściwe dla parametrycznego paradygmatu jest również definiowanie wielopoziomowych zależności (ang. *deep relationality*). Tak więc modulacja tkanki miejskiej jest przenoszona na artykulację tektoniczną, wygląd elewacji, usytuowanie i artykulację wejść do budynków a nawet wewnętrzną cyrkulację¹⁰.

Przykład konsekwentnej realizacji paradygmatu parametrycznego stanowi plan centrum Kartal-Pendik w Istantule opracowany w 2006 roku przez pracownię ZHA. Program obejmuje dzielnicę biznesową, mieszkaniową, instytucje kulturalne oraz obiekty rekreacyjne. Duże znaczenie dla projektowanej geometrii miasta ma położenie obszaru na przecięciu ważnych infrastrukturalnych połączeń (główna autostrada łącząca Istantul z Europą i Azją, autostrada nadbrzeżna, przystań promowa oraz połączenia z obszarem metropolii) oraz układ dzielnic podmiejskich. Kierunek południkowy układu infrastruktury drogowej był narzucony przez

⁸ The Architectural Association School of Architecture, z siedzibą w Londynie, została założona w 1890 roku. Obecnie jest jedną z najbardziej renomowanych i wpływowych szkół architektonicznych. Wiele spośród światowych autoritetów w dziedzinie architektury jest związanych z jej działalnością.

⁹ Frei Otto korzystał z analogowych modeli do wyznaczania optymalnego kształtu konstrukcji (z ang. *form finding*). Podobną metodologię zastosował do symulacji rozwoju jednostek osadniczych, koncentrując się na dwóch podstawowych aktywnościach – użytkowaniu (okupowaniu) i łączeniu. Do symulacji przyciągających i dystansujących użytkowników stosował odpowiednio kawałki magnesu i polistyrenu unoszące się na powierzchni wody. Do analizy sieci połączeń stosował modele wykorzystujące napięcia powierzchniowe bańki mydlanej oraz igły.

¹⁰ Zasada ta może również obowiązywać w odwrotnym kierunku, np. wewnętrzna organizacja funkcjonalna głównych budynków instytucjonalnych (posiadających z reguły wiele wejść) może wywoływać zmiany w organizacji miejskiego systemu nawigacji.

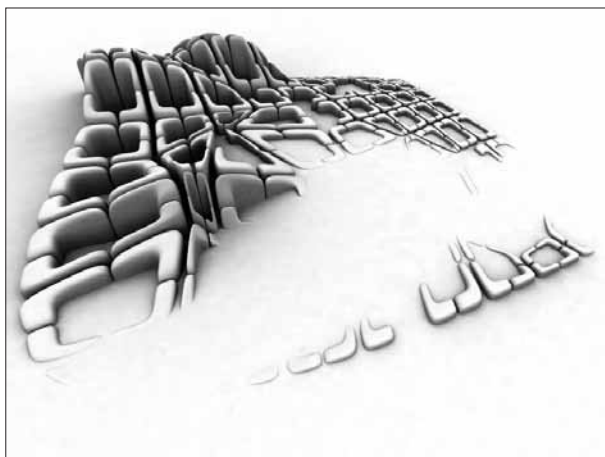


Ryc. 26 Symulacja systemu sieci dróg za pomocą narzędzia *hair dynamic* programu Maya (Kartal-Pendik Masterplan, ZHA, 2006).

istniejącą główną arterią i biegnące doń równolegle drogi drugorzędne. Optymalną siatkę układu komunikacyjnego wygenerowano za pomocą narzędzia *hair dynamic* programu Maya¹¹. Połączenie drugorzędnych kierunków cyrkulacji w główne trasy spełnia warunek minimalizacji całkowitej długości połączeń drogowych przy utrzymaniu małego poziomu objazdów. W rezultacie otrzymano układ hybrydowy pomiędzy zminimalizowaną siecią objazdów i zdeformowaną regularną siatką.

¹¹ Metoda ta stanowi cyfrową analogię do opracowanego przez Marka Kołodziejczyka modelu wełnianych nici (ang. *woolthread*). W zależności od parametru (długości powiązań) narzędzie za pomocą fuzji nici obliczało rozwiązanie, które minimalizowało całkowitą długość połączeń utrzymując mały poziom objazdów.

Tkanę miejską tworzą dwa podstawowe typy zabudowy (generatywne komponenty): wysokościowce skrzyżowań (ang. *cross towers*) oraz zabudowa obwodowa kwartałów miejskich. Stanowią one swoiste genotypy umożliwiające generowanie szerokiego zakresu wariacji budynków (fenotypów). Linie zabudowy są dzielone siecią drugorzędnych ulic. Wysokość budynków została odwrotnie skorelowana z powierzchnią kwartału. Przestrzeń wewnętrzna kwartału (dziejniece) przekształca się w atrium wraz ze zmniejszaniem powierzchni kwartału i zwiększaniem wysokości budynków. Dzięki tym podziałom oraz zróżnicowaniu wysokości budynków zabudowa niższa płynnie przechodzi w wieżowce skrzyżowań (na niektórych skrzyżowaniach tworzą się pseudowieżowce na skutek wyciągnięcia wysokości narożnych budynków) (ryc. 27). Wysokość budynków została również skorelowana w skali całego założenia z szerokością obszaru objętego opracowaniem. Efektem tych założeń jest uzyskanie poczucia spójności typologicznej (pomimo iż punkt wyjścia stanowiły dwa całkiem różne typy budynków) oraz powiązania rytmu miejskich dominant wysokościowych z rytmem zmian granic terenu – zwężeń i poszerzeń.



Ryc. 27. Artykulacja tkanki miejskiej – model (Kartal-Pendik Masterplan, ZHA, 2006).

Konsekwencją przyjęcia zasady wielopoziomowych zależności jest przejście ze skali urbanistycznej na architektoniczną, po to by odpowiednio mocno zaakcentować pożądane korelacje za pomocą systematycznej modulacji cech tektonicznych. Wygląd fasad budynków jest zależny od ich usytuowania w przestrzeni miejskiej. W rozwiązaniu projektowym zastosowano ciągłe zróżnicowanie elewacji, które prowadzi od elewacji wewnętrznej do zewnętrznej (zewnątrzna strona zabudowy została ukształtowana za pomocą mocniejszych reliefów niż wewnętrzna). Tam, gdzie zabudowa otwiera się i przestrzeń publiczna łączy z prywatnym dziedzińcem, półprywatna przestrzeń jest zaznaczana przez stopniową transformację pomiędzy zewnętrzną i wewnętrzną artykulacją. Również wieżowce skrzyżowań, poprzez sposób ukształtowania na poziomie terenu, uczestniczą w tworzeniu tkanki miejskiej, która obramowuje ulice i od czasu do czasu poszerza przestrzeń ulicy w place. Plan zakłada ciągły

system terenów zielonych (ryc. 28). „Rezultatem jest elegancki, konsekwentnie zróżnicowany krajobraz miejski, umożliwiający nawigację dzięki wbudowanym regułom i architektonicznemu podkreśleniu zarówno globalnych i lokalnych właściwości obszaru” (Schumacher, 2009).



Ryc. 28. Krajobraz miasta (Kartal-Pendik Masterplan, ZHA, 2006).

Według autorów Kartal-Pendik Masterplan, techniki projektowania parametrycznego przewyższają arbitralne decyzje, na których opiera się tradycyjny proces projektowania urbanistycznego. „Obecny wybór topologii, opcji konstrukcyjnych i stylów jest zbyt duży, by można się było spodziewać, aby leżąca u podstaw logika pragmatyczna stała się czytelna. Parametryzm jest w stanie lepiej skoordynować pragmatyczne zadania i wyartykułować je wraz z ich całym bogatym zróżnicowaniem i odpowiednimi powiązaniem” (Schumacher, 2009).

Nie negując idei wykorzystania modelowania parametrycznego i skryptów w skali urbanistycznej należy jednak powiedzieć, że konsekwencja, z jaką ZHA narzuca kontynuację języka formalnego na każdym poziomie skali (urbanistycznym, architektonicznym, detalu) jest dyskusyjna. Oznacza bowiem, że w efekcie realizacji planu na terenie ok. 550 ha powstanie architektura według projektów tylko jednej pracowni – ZHA. I chociaż nie jest to w historii urbanistyki sytuacja wyjątkowa¹², jednak przeniesienie organicznej estetyki w charakterystycznym dla Zahy Hadid stylu na powierzchnię całego centrum miasta byłoby bezprecedensowe. Patrząc na wizualizację nowej dzielnicy trudno doszukać się w wyglądzie budynków lokalnych tradycji architektonicznych (być może pojawiłyby się w projektach poszczególnych obiektów).

¹² W czasach nowożytnych powstały już miasta budowane od zera czasami przez jednego planistę (np. w połowie XX wieku Brasilia, zaprojektowana przez Lucio Costę, Chandigarh Le Corbusiera czy zaprojektowany przez Constantinos Doxiadis Islamabad).

20.3. PROJEKTOWANIE ALGORYTMICZNE (GENERATYWNE) W URBANISTYCE

„Zamiast determinowania ludzkiego zachowania, albo pozwalania na to, by było ono określane przez rysunki błyskotliwego architekta, przestrzeń powinna ewoluować i zmieniać się w zgodzie ze społecznym i kulturowym kontekstem i potrzebami jej mieszkańców” (Roosegaarde, 2006).

Algorytm jest to strategiczny plan rozwiązania znanego problemu za pomocą skończonej ilości kroków. W dziejach architektury wielokrotnie podejmowano próby definiowania procedur (algorytmów), które prowadziły do stworzenia określonego typu obiektów¹³. W czasach nam bliższych (1977) architekt austriackiego pochodzenia Christopher Alexander w swojej przełomowej pracy *Pattern Language* podał około 250 różnych algorytmów mogących służyć z założenia każdemu do projektowania harmonijnych budynków i sąsiedztw¹⁴. Jednakże metody algorytmiczne otwierają większe możliwości, jeśli nie są stosowane w deterministyczny sposób. W tak zwanym otwartym algorytmie rozwiązanie problemu nie jest z góry zdefiniowane, ale powstaje w trakcie procesu. Ponieważ w projektowaniu zawsze mamy do czynienia z zadaniami, których rozwiązanie jest niejednoznaczne, niejasne lub niedostatecznie zdefiniowane, otwarty algorytm stanowi sposób na badanie ścieżek prowadzących do potencjalnego rozwiązania. W wyniku zastosowania takiej procedury otrzymujemy raczej zbiór rozwiązań, spośród których wybieramy to, które spełnia określone warunki. Wynik działania algorytmu jest często nieprzewidywalny (ponieważ logika obliczeniowa jest inna niż autorów algorytmów) dzięki czemu powstają rozwiązania leżące poza granicami ludzkiego doświadczenia. Moc obliczeniowa komputera pozwala określić wszystkie możliwe rozwiązania dla zadanych warunków, a także podać podpowiedzi, sugestie, alternatywy, które mogłyby nigdy nie pojawić się w wyobraźni projektantów. Procedury algorytmiczne prowadzą do uzyskania złożoności, która jest efektem rekurencyjnie powtarzającej się reguły. Projektowanie algorytmiczne stanowi głęboką zmianę paradygmatu projektowania, ponieważ efekt nie zależy od indywidualnych decyzji projektanta, ale oscyluje od przypadku do intencyjnych zamierzeń.

Podstawowa różnica między projektowaniem parametrycznym a algorytmicznym polega na tym, że w pierwszym przypadku wynikowa forma powstaje na skutek jednorazowego przetworzenia informacji geometrycznych przez „drzewo” hierarchicznych zależności, podczas gdy w drugim forma jest generowana na podstawie wielokrotnego przebiegu informacji, np. dodawania lub odejmowania elementów lub dzielenia ich na mniejsze podelementy. Obecnie coraz liczniejsza grupa awangardowych architektów eksploruje techniki algorytmiczne, takie jak algorytmy genetyczne, automaty komórkowe (ang. *cellular automata*), systemy samoorganizujące się, systemy cząsteczek-agentów (ang. *agent-based systems*), sieci neuronowe do projektowania domów i miast, które będą lepsze od tych zaprojektowanych tradycyjnymi metodami¹⁵.

¹³ Można tu się odwołać do renesansowego traktatu Palladia czy wcześniejszego dzieła Witruwiusza.

¹⁴ *Pattern Language* tworzyły algorytmy przeznaczone dla zwykłych ludzi, rodzin, społeczności, deweloperów, planistów, architektów, budowniczych, samorządów lokalnych, biznesmenów, organizacji społecznych, ponieważ Ch. Alexander uważał, że wiedzą lepiej od architektów o tym, jakiego środowiska potrzebują.

¹⁵ Przykładem zrealizowanego projektu, przy którym wykorzystano algorytm dynamicznej relaksacji dla zoptymalizowania rozkładu sił i panelizacji jest zadaszenie British Museum. Z kolei w Groningen Stadsbalkon algo-

Przykładem zastosowania algorytmicznego paradygmatu w urbanistyce są procedury inspirowane rozwojem organizmów żywych, w których formy ewoluują stopniowo na podstawie kodu źródłowego. Obecnie jesteśmy świadomi tego, że całe nasze naturalne środowisko rozwija się i funkcjonuje w oparciu o reguły (kody), które przejawiają się zarówno w zbiorowej inteligencji, jaka cechuje rój pszczół jak i budowie, i funkcjonowaniu ciała człowieka. Implementacja kodów w projektowaniu urbanistycznym zmierza do wykorzystania potencjału obliczeniowego komputerów do „hodowania” optymalnych układów przestrzennych cechujących się inteligencją zbiorową na globalnym poziomie całego układu.

Jednym z pierwszych badaczy, którzy dostrzegli potencjał takiego podejścia do projektowania w skali urbanistycznej jest John H. Frazer. W wydanej w 1995 roku publikacji pt. *An Evolutionary Architecture* dowodzi, że architektura, podobnie jak przyroda, podlega procesom morfogenezy, genetyce, reprodukcji, selekcji itd. Według J. Frazera dzięki postępowi w dziedzinie teorii poznania nauka ostatecznie zbudowała ewolucyjno-biologiczny model przestrzeni. Znaczenia nabrał czas, nie jako zdefiniowany okres albo system pomiaru, ale czynnik ujawniający ewolucyjne i organizujące procesy (Frazer, Rastogi, 1998, s. 9–11). Ewolucyjne modele komputerowe mają za zadanie symulację tej dynamiki. Zawierają załączki kodu gatunkowego (analogiczne do kodu DNA), których wzrost zależy od ich właściwości i cech środowiska. Komórki lepiej przystosowane do nowego środowiska mają zdolność przetrwania, gorzej przystosowane giną, a to z kolei prowadzi do innej prawidłowości wzrostu w następnej generacji. Nowa generacja komórek dziedziczy atrybuty po tych komórkach, które przetrwały i w ten sposób model ewoluje¹⁶. Technika ta może być użyta do badania zróżnicowanych ewolucji. W bazie rozwiązań znajduje się wówczas bardzo dużo zróżnicowanych rozwiązań alternatywnych, z których dokonuje się wyboru na podstawie określonych kryteriów, np. funkcjonalnych, estetycznych, ekonomicznych.

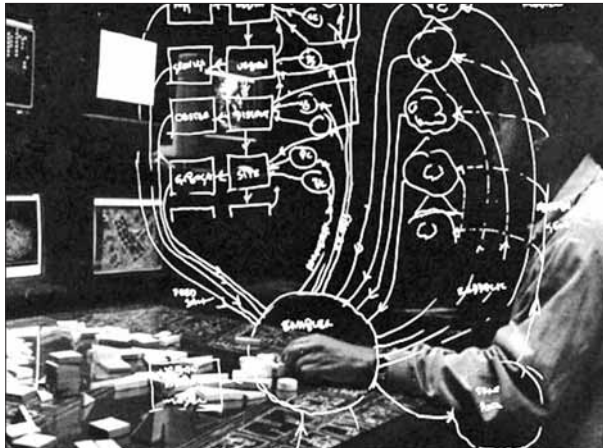
Model ewolucyjny stał się podstawą eksperymentu, który Frazer przeprowadził w 1996 roku w skali miasta Groningen. W odniesieniu do skali urbanistycznej algorytmy genetyczne operowały na kodzie genetycznym miasta¹⁷. Kod ten stanowiła kultura, polityka, warunki socjalne, fizyczny kształt i kompozycja miasta. Ekonomia zaś stanowiła „proces metaboliczny” będący siłą napędową rozwoju i umożliwiającą manifestację tego wewnętrznego kodu. Frazer kierował opracowaniem interaktywnego i zdolnego do ewolucji środowiska, tzw. „a co jeśli” centralnego modelu rozwoju Groningen. Zadaniem prototypu było przewidywanie zmian

rytm wykorzystujący badania nad formami rozwoju sztucznego życia, pozwolił zoptymalizować dokładną pozycję, nachylenie i wytrzymałość 150 nieregularnie rozmieszczonych słupów miejskiego balkonu, stanowiącego plac nad garażem rowerowym.

¹⁶ W skali architektonicznej metodę tę wykorzystali konstruktorzy Expedition Engineering do zoptymalizowania pod względem zapotrzebowania na światło dzienne rozkładu elementów struktury zadaszona stacji metra w Neapolu. Proces ewolucyjny (algorytm genetyczny) obejmował 70 generacji po 400 osobników. Osobniki dobrze spełniające zadane warunki przekazywały swoje cechy potomkom.

¹⁷ Idea projektowania ewolucyjnego, polegająca na mutowaniu komputerowych modeli w symulowanym środowisku, jest znana od lat wielu dziedzinach. W przeciwieństwie do opisanej uprzednio generatywnej metody projektowania, gdzie projektant arbitralnie modyfikuje formę, w architekturze generatywnej za rezultat odpowiada matematyczny kod.

i generowanie, badanie i ewaluacja alternatywnych rozwiązań. Na model główny składały się trzy elementy – model ekonomiczny, logiki słonecznej i systemu miejsc centralnych. Sercem centralnego modelu był tzw. Evolver – ewoluujący program genetyczny (rekurencyjny program), który dostarczał konfiguracje początkowe i „załążki” genetycznych algorytmów. Przepływ informacji od „prawdziwych mieszkańców” do ewolucyjnego, wirtualnego środowiska odbywał się za pośrednictwem internetu. Istotą eksperymentu było założenie, że program komputerowy staje się wirtualnym mieszkańcem miasta, po to by rozumieć zasady jego rozwoju, historię, topografię, klimat. Prowadził dyskurs z mieszkańcami poznając ich aspiracje i życzenia, ich oczekiwania i reakcje na istniejące otoczenie. Program tworzył obraz społeczno-ekonomiczny miasta i na tej podstawie nieustannie generował i modyfikował sugestie na przyszłość. Funkcjonował na kilku poziomach: pomieszczenia, domu, ulicy, miasta, dawniej, teraz lub w przyszłości. Na wyjściu generatory (odpowiednie hierarchiczne struktury danych) nieustannie modelowały i ewaluowały środowisko generując obrazy ilustrujące wzrost i rozwój modelu w skali regionu, miasta, dzielnicy i parceli.



Ryc. 29. Ideogram modelu ewolucyjnego J.H. Frazera.



Ryc. 30. *Chlorofilia, The Los Angeles Jungle*, H.D. Alonso, P. Frankfurt.

Założenia J.H. Frazera są nadal rozwijane i mają ogromny wpływ na współczesne, eksperymentalne metody kształtowania przestrzeni zurbanizowanej. W ostatniej dekadzie miasto stało się obiektem fascynacji i nieograniczonego pola badań i analiz w poszukiwaniu odpowiedzi na wiele problemów dotyczących współczesnego społeczeństwa, jak choćby globalne ocieplenie. Pojawiają się prowokujące wizje rodem ze świata fantastyki, takie jak np. H.D. Alfonso *Chlorofilia, The Los Angeles Jungle*¹⁸. *Chlorofilia* opisuje przejście miasta przez dżunglę na skutek zwiększenia poziomu oceanów i zalania metropolii wodą. Na zachowanych trzech wyspach rozwija się nowa forma architektury, żywy, oddychający, samowystarczalny organizm zdolny do wzrostu. Żywe miasto posiada inteligencję, jest wrażliwe na ludzkich mieszkańców, ale wykształca swój własny mechanizm adaptacyjny. Jest w stanie ciągłego rozwoju (ryc. 30).

Techniki algorytmiczne tworzenia form, struktur i sposobów organizacji naśladujących morfogenetyczne procesy natury mają celu osiągnięcie w strefach zurbanizowanych symbiotycznego zachowania i metabolicznej równowagi, jaka występuje w środowisku naturalnym. Badacze mają na celu stworzenie narzędzi do projektowania lepszych miast przyszłości oraz rewizji, aktualizacji i zmiany planów urbanistycznych w czasie rzeczywistym (idea ta przez lata wydawała się być rewolucyjna). Można mieć nadzieję, że te eksperymentalne modele opuszczą z czasem cyberprzestrzeń i przysłużą się do podniesienia jakości środowiska zurbanizowanego.

20.4. PODSUMOWANIE

„Porzuciwszy dyskurs o stylach, nowoczesna architektura jest określana przez swoją zdolność do korzystania z określonych osiągnięć tej nowoczesności – możliwości oferowanych architekturze przez współczesną naukę i technologię”.

Złożoność i dynamika czynników wpływających na globalną urbanizację zmusza do rewizji dotychczasowych strategii planistycznych i poszukiwania alternatyw. Konwencjonalne plany urbanistyczne zmierzające do osiągnięcia trwałego stanu i oparte o stałe typologie wydają się prowadzić do dysfunkcji i ograniczenia możliwości adaptacyjnych szybko rozwijających się współczesnych miast. W poszukiwaniu sposobów kontroli lokalnych i/lub globalnych, zmieniających się dynamicznie uwarunkowań architektki, urbaniści sięgają po zaawansowane komputerowe techniki projektowania.

Charakterystyczna dla lat 90. fascynacja komputerami skutkowała w indywidualnych, idiosynkratycznych koncepcjach miast przyszłości, często balansując na granicy fikcji. Obecnie, dzięki ciągłemu rozwojowi zaawansowanych komputerowych technik projektowych, urbaniści otrzymali nowe narzędzia do kształtowania formalnego i organizacyjnego przestrzeni miejskiej. Wyznacznikiem nowego, cyfrowego paradygmatu w projektowaniu jest zmiana roli komputera z narzędzia wspomagającego czynności kreślarskie do roli partnera zdolnego do generowania wariantów rozwiązań projektowych i ich analizy. Nowe komputerowe

¹⁸ *Chlorofilia* jest wspólnym projektem H.D. Alonso z Xefirotarch i P. Frankfurt z Imaginary Forces (www.imaginaryforces.com/archive/alphabetical/368).

technologie projektowania modelują wewnętrzną logikę rozwoju, a nie zewnętrzną formę. Intensyfikują związek projektanta z cyfrowym modelem przestrzeni i generują nie jedno rozwiązanie, ale raczej jeden z przypadków pośród całej gamy możliwych rozwiązań. Modele ewolucyjne oparte na symulacji procesów sztucznego życia i samoorganizacji zmierzają do osiągnięcia w strefach zurbanizowanych symbiotycznego zachowania i metabolicznej równowagi, jaka występuje w środowisku naturalnym. Odnajdują w miastach ich zbiorową inteligencję i wbudowane wzorce rozwoju i stanowią zaprzeczenie modernistycznej praktyki polegającej na kontrolowaniu i arbitralnym zarządzaniu. Nadają planom zdolności adaptacyjne do nowych uwarunkowań i potencjalnie oferują możliwość aktualizacji, rewidowania i zmian planu miasta w czasie rzeczywistym przez szereg lat.

Parametryczna urbanistyka, poprzez płynne skorelowanie podsystemów składających się na przestrzeń miejską, zmierza do uzyskania złożonego uporządkowania w miejsce monotonii i dezorientującego wizualnego chaosu, który jest charakterystyczny dla większości nieregulowanych ekspansji współczesnych metropolii. „Miasta zawsze stanowiły wyraz relacji społecznych, politycznych, ekonomicznych, geograficznych i topograficznych warunków i kontekstów. Parametryczna urbanistyka nie jest więc nową koncepcją, jest raczej nowym komputacyjnym sposobem, który ciągle wymaga opracowania” (Verebes, 2009). Należy jednak pamiętać, że spójna doktryna nowoczesnej urbanistyki wynikająca z nowych cyfrowych technologii jest właśnie w trakcie tworzenia, a na epokowe realizacje trzeba będzie jeszcze poczekać.

LITERATURA

- Frazer J. H., Frazer J., 1998, *The Groningen Experiment*, „Architectural Design”, 68, 11/12.
- Frazer J., Rastogi M., 1998, *The New Canvas*, „Architectural Design”, 68, 11/12, s. 9–11.
- Roosegaard D., 2006, *Liquid Constructions*, Proceedings of Game Set and Match Conference, Delft.
- Sakamoto T., Ferre A., 2007, *From Control to Design. Parametric /Algorithmic architecture*, Ingoprint SL.
- Schumacher P., 2009, *Parametricism, A new Global Style for Architecture and Urban Design*, „Architectural Design, Digital Cities”, Wiley, Lipiec/Sierpień 2009.
- Terzidis K., 2009, *Algorithmic Architecture*, Architectural Press.
- Verebes T., 2009, *Experiments in Associative Urbanism*, „Architectural Design, Digital Cities”, Wiley, Lipiec/Sierpień 2009.
- Źródło internetowe:
The Imaginary Forces, City of the Future Competition, <http://imaginaryforces.com/archive/alphabetical/368>

CZĘŚĆ IV

WYBRANE STUDIA PRZYPADKÓW

21. ZARZĄDZANIE ROZWOJEM I PRZEKSZTAŁCENIAMI OBSZARÓW O WALORACH KULTUROWYCH. PRZYKŁADY Z GRUZJI I TAJWANU

Miasto jest wizytówką kultury regionu i również sercem narodowego ducha. W czasach globalizacji, konkurencji i międzynarodowych wyzwań rewitalizacja miasta i zrównoważenie jego rozwoju są zasadniczymi celami polityki miejskiej, aby wzmocnić konkurencyjną pozycję kraju. W Polsce osiągnięciu tego celu służą Fundusze Strukturalne Unii Europejskiej.

Przedsięwzięcia rewitalizacyjne, w znacznej mierze dotyczące obszarów o walorach kulturowych, ze względu na rangę ponadlokalną zaczęły się wpisywać w politykę regionalną państwa, umożliwiającą skorzystanie z funduszy strukturalnych przeznaczonych m.in. na ten cel, a przewidzianych dla Polski od roku 2004, po uzyskaniu członkostwa w Unii Europejskiej.

Dla przypomnienia, w okresie programowania 2004–2006 działania związane z kulturą były wspierane bezpośrednio w dwóch programach: w Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego (dotację uzyskało ponad 313 projektów, na kwotę ponad 413 mln euro) i w Sektorowych Programach Operacyjnych (SPO): Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego i Rozwój Obszarów Wiejskich. Dodatkowo projekty z obszaru kultury były realizowane w ramach SPO: Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw i SPO Rozwój Zasobów Ludzkich.

W obecnej perspektywie finansowej 2007–2013 finansowanie projektów kulturalnych zapewnione zostało zarówno w 16 programach regionalnych jak i 6 programach centralnych. Na poziomie kraju, w programie sektorowym zdefiniowano osobny priorytet dla kultury: Priorytet XI Kultura i dziedzictwo kulturowe, o budżecie 490 mln euro, realizowany w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko, w ramach którego współfinansowane są duże projekty o znaczeniu ponadregionalnym. Możliwości finansowania kultury zapewnione zostały dodatkowo m.in. w Programach Operacyjnych: Innowacyjna Gospodarka, Kapitał Ludzki, Współpracy Terytorialnej, Rozwój Obszarów Wiejskich.

Na poziomie regionalnym zadania z zakresu rewitalizacji finansowane są od 2007 roku, na kwotę ponad 930 mln euro, co stanowi ok. 5,6% ogółu środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych).

Analiza źródeł finansowania programów rewitalizacji wskazuje, iż samorządy stosują różne systemy wspierania finansowego. I tak do 2004 roku korzystano więc w Polsce m.in. z funduszy pomocowych – British Know How Fund, USAID, GTZ oraz przedakcesyjnych w ramach programów EU– PHARE, TACIS. Obecnie możliwe jest finansowanie przedsięwzięć – poza wspomnianymi już funduszami unijnymi – ze środków Mechanizmu Finansowego Norweskiego i Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Inicjatyw Wspólnotowych INTER-

REG III, URBACT II, Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska oraz z budżetów lokalnych samorządów i prywatnego kapitału (indywidualnych inwestorów oraz instytucji).

21.1. STRATEGIA ZARZĄDZANIA PROGRAMEM W RAMACH UE

Zarządzający programami, aby stać się w pełni partnerami instytucji europejskich, powinni mieć opracowaną wizję rozwoju obszaru kryzysowego na najbliższe 10–15 lat, zgodną z zasadami programowania Polityki Spójności na lata 2007–2013 oraz kolejny okres programowania i z resortowymi programami operacyjnymi (jak wspomniane np. PO Infrastruktura i Środowisko).

Przed każdym zarządcą programu rewitalizacji stoją wciąż nowe wyzwania i aby im sprostać należy dokonać zmian w sposobie funkcjonowania organizacji wiodącej w przemianach, w priorytetach rozwojowych oraz w finansowaniu działalności. Służy temu dokument w postaci strategii rozwoju danego obszaru.

W przypadku programów rewitalizacji dotyczących **obszaru o walorach kulturowych (mającego cechy obszaru kryzysowego)** punktem wyjścia do opracowania strategii rozwoju jest konieczność przeprowadzenia diagnozy obecnej sytuacji środowiska przyrodniczego i kulturowego, w tym kondycji technicznej budynków oraz efektywności programowej i finansowej znajdujących się na badanym obszarze i w jego otoczeniu podmiotów. Po diagnozie, w trakcie oceny stanu powinna nastąpić wspólna (partnerów) analiza możliwości i barier, tak aby potencjalni partnerzy mogli uznać raport otwarcia za wspólny.

W kolejnej fazie prac zidentyfikowane zostaną cele długookresowe, zdefiniowane zadania średniookresowe i roczne (w tym inwestycyjne), ich realizatorzy, terminy realizacji, oczekiwane rezultaty oraz wskazane będą możliwe źródła finansowania. Uzyskanie konsensu odnośnie do wspólnych celów nastąpić może w dwojaki sposób: bądź poprzez dyskusję i akceptację przygotowanego przez władzę (ekspertów) dokumentu, bądź, co jest bardziej pożądane, w trakcie spotkania warsztatowych – wspólnej pracy partnerów nad celami i częścią operacyjną programu.

Niezwykle ważnym elementem strategii rozwoju obszarów kryzysowych jest polityka informacyjna, przedstawiająca w sposób otwarty proponowane zmiany programowe i ich skutki dla jakości funkcjonowania obszarów, co ma ogromne znaczenie psychologiczne dla społeczności lokalnej w okresie transformacji. Nie bez znaczenia jest fakt, jaki wizerunek tych zmian będzie w mediach kreowany i przez kogo, stąd rolę wiodącą musi przyjąć na siebie operator przekształceń (zarządzający programem), kiedy będzie już dysponował gotowym „produktem”.

Ponieważ w ostatnim roku ukazało się wiele publikacji na temat polskich i europejskich programów¹, ten artykuł próbuje zainicjować analizę przypadków z krajów spoza Unii Europejskiej, w celu porównania przyczyn i skutków stosowania tej samej metody planowania strategicznego (opisanej wyżej w skrócie) w ramach zarządzania procesami rewitalizacji

¹ Patrz publikacje Politechniki Gdańskiej oraz Instytutu Rozwoju Miast, o których więcej na stronie www.irm.krakow.pl

prowadzonymi w odmiennych ustrojach, a nawet strefach klimatycznych. W obu omawianych przypadkach mamy do czynienia z miastami wielokulturowymi położonymi w strefach sejsmicznych. To co je różni, to strategie zarządzania zmianami na obszarach o wartościach kulturowych. W przypadku Tbilisi – całkowity brak udziału państwa/miasta i pozostawienie mieszkańców zdegradowanej dzielnicy w rękach instytucji międzynarodowych. W Tajpej odmiennie – dominujący, wręcz nadopiekuńczy udział państwa w procesie zarządzania miastem i odnowy miejskiej. Cel jest ten sam, aby obszar na trwale wydobyć z kryzysu i nadać mu nowe funkcje ekonomiczne, a mieszkańców włączyć w zmiany poprawy jakości życia, zgodnie ze współczesnymi standardami².

21.2. UNIA NA RZECZ ROZWOJU KWARTAŁU BETLEMI W TBILISI (GRUZJA)

Tbilisi to licząca 17 stuleci stolica państwa położonego na południowym Kaukazie, u wschodnich wybrzeży Morza Czarnego, jedno z najstarszych na świecie chrześcijańskich miast. Otoczone górami miasto leży nad dwoma brzegami rzeki Mtkvari. Liczący 350 km² obszar zamieszkuje ponad 1,345 miliona mieszkańców. Tbilisi jest położone na historycznym Jedwabnym Szlaku i to sprawia, że jest przede wszystkim miejscem unikalnych świadectw światowej kultury, również miejscem syntezy lokalnej, kaukaskiej kultury na pograniczu euroazjatyckiej przestrzeni kulturowej, dzięki czemu przyciąga wielkie rzesze turystów. Niegdyś mieszały tu 132 nacje, a miasto odgrywało znaczącą rolę jako centrum handlu i tranzytu pomiędzy Indiami a światem Hellenistycznym w czasach antyku i w średniowieczu oraz pomiędzy Rosją, Turcją i republikami Azerbejdżanu i Armenii. Archeologiczne wykopaliska dowodzą, że terytorium Tbilisi było już zamieszkałe 4 tys. lat p.n.e., choć początki miasta datowane są na 4 wiek n.e., kiedy to zbudowana została cytadela Narikala – dominanta w krajobrazie miasta.

21.2.1. Uwarunkowania rozwoju miasta

Na początku 5 wieku n.e. stolica Gruzji została przeniesiona z Mchety do Tbilisi. W tym samym czasie skończono także budowę cytadeli. Z początkiem następnego wieku Tbilisi zaczęło się dynamicznie rozwijać dzięki strategicznemu położeniu wzdłuż ważnych szlaków podróźniczych i handlowych pomiędzy Europą i Azją. Na przestrzeni dziejów rywalizowali o niego Persowie, Imperium Bizantyjskie, Arabowie, Mongołowie i Turcy. Tbilisi w 1122 roku, znów stało się stolicą zjednoczonego Królestwa Gruzji, kiedy król David Budowniczy przeniósł tu swą rezydencję z Kutaisi. Wtedy miasto liczyło 80 tys. mieszkańców. Gruzja przeżywała właśnie „Złoty Wiek” – Gruziński Renesans. Następnie była wielokrotnie niszczone przez kolejnych najeźdźców.

² Zainteresowanie Autorki Gruzją i Tajwanem wywodzi się stąd, że w latach 2003–2007 była rezydencjonalnym doradcą w Gruzji ds. Rozwoju miast i regionów dla instytucji międzynarodowych (obecnie kontynuuje w Polsce doradztwo jako ekspert w dziedzinie wymiany doświadczeń administracji publicznej z gruzińskimi władzami); natomiast w 2009 roku była stypendystką rządu tajwańskiego w programie prowadzonym przez International Centre for Land Policy, Studies and Training (ICLPST).

Rozwój miasta następował poprzez przesunięcie centrum z dzielnicy zamieszkałej przez elitę (cytadela) do jej otoczenia. Nastąpił on przy jednoczesnym zachowaniu wiodącej funkcji administracyjnej przez cytadelę. Cytadela zawsze była związana z bardzo silną władzą królewską zarówno ustawodawczą jak i wykonawczą. Częściowo jest to proces porównywalny do zachodzącego w greckim mieście w relacji agora-akropol. Jednak w warunkach kaukasko-gruzińskich, gruziński akropol nigdy nie stracił centralnego położenia, i nigdy nie stracił znaczenia w stosunku do gruzińskiej agory, tj. rabatu.

W rabacie – dzielnicy kupców i rzemieślników – obok domów mieszkalnych mieściły się różnego typu zakłady oraz warsztaty i cechy rzemieślników oraz instytucje potrzebne kupcom, jak bazar, karawanseraj (w starożytności: kulbaki) itp. Później, gdy rabat stał się wewnętrzną dzielnicą miasta, wzbogacił się o obiekty administracyjne i publiczne, które zawsze były w rękach rządzących. Przy czym miasto w realiach gruzińskich nigdy nie należało do kupców i rzemieślników (Pirveli, 2004).

Po 1801 r., kiedy Gruzja dołączyła do Rosyjskiego Imperium, aby obronić swe terytorium przed kolejną inwazją perską, Tbilisi stało się centrum guberni. Nastąpił jego dynamiczny wzrost ekonomiczny, poprzez przede wszystkim rozwój przemysłu. Wzrosła też za czasów sowieckich ranga polityczna stolicy Gruzji.

Obecna sytuacja geopolityczna stawia Tbilisi i jego funkcje komunikacyjne w nowym świetle. Tbilisi staje się osią komunikacyjną Gruzji na trasie transkaukaskiej magistrali WZ (Baku – Tbilisi – Ceyhan), przy docenianiu i maksymalnym wykorzystaniu walorów lokalizacyjnych miasta. Równie ważna dla Tbilisi jest komunikacja na osi południowej Tbilisi – Batumi. Wiąże się to z założeniem południowej linii kolejowej Karsri – Erzurmi (w Turcji). Wraz z realizacją projektu Traseka (Europa – Kaukaz – Azja) rozwój Tbilisi nastąpi w kierunku zachodnim.

21.2.2. Charakterystyka programu rewitalizacji

W latach 70. ubiegłego wieku trwały aktywne prace nad ochroną dziedzictwa i stworzeniem ustawy. Wyznaczono wtedy granice historycznego miasta, które reprezentuje zbiór XIX wiecznej zabudowy miejskiej z kilkoma zabytkowymi budowlami z różnych epok (od V – XIX wieku n.e.). W historycznym centrum poprowadzono wówczas wiele prac restauracyjnych, lecz odnawiano głównie fasady bez zadbania o stan techniczny i sanitarny budynków.

Ponieważ Tbilisi leży w strefie sejsmicznej³, trzęsienie ziemi 25 kwietnia 2002 r. znacznie wpłynęło na straty w zabytkowych budynkach. Stare Miasto w Tbilisi, nominowane w 1999 roku do wpisu na Listę Światowego Dziedzictwa (*Revitalisation...*, 1999) ucierpiało najbardziej, a stan większości budynków mieszkalnych zagrażał bezpieczeństwu mieszkańców. World Heritage Centre (WHC) zapewniło władzom miasta konsultację w celu wdrożenia planu zarządzania kryzysowego dla tej dzielnicy. W latach 2002-2003 przeprowadzono serię

³ 4500 – to liczba zarejestrowanych w Tbilisi wstrząsów w latach 1900–1997; maksymalna zarejestrowana siła wstrząsów w latach 1900–1997 nie przekraczała 8 stopni w skali R. Ponieważ po XII.1988 r. Kaukaz jest bardziej aktywny sejsmicznie, to ostatnio wprowadzono zmianę i 7 stopniowa skala wstrząsów, jako dopuszczalna w Tbilisi, zmieniona została na 8 stopniową.

projektów interwencyjnych, ufundowanych przez Samuel H. Kress Foundation oraz Swiss Emergency Fund za pośrednictwem UNESCO Cultural Heritage Division. Komisja WHC zaleciła opracowanie podstaw prawnych, struktury organizacyjnej i wytycznych do prac renowacyjnych i konserwatorskich dla obszaru nominowanego do wpisu. Prace nad dokumentem powstającym przy wsparciu misji z ICCROM, rozpoczęły w marcu 2003 roku etap studiów i zbierania danych, które miały rozpocząć proces poprawy zarządzania miejscem objętym ochroną (*Conservation Plan...*, 2004):

Na projekt pilotażowy ICOMOS/Georgia wybrano dzielnicę Betlemi. Założono wówczas, że rewitalizacja dzielnicy Betlemi nastąpi w formie partycypacji społecznej, stąd działania rozpoczęto od kampanii uświadamiającej problem degradacji unikatowego dziedzictwa – SAVE Old Tbilisi Programme – 1998 oraz publicznej wystawy („SOS! Old Tbilisi” – organizowanej przez TMS Gallery i SOT 2000).

Zdefiniowano projekt pilotażowy, który objął swym zakresem⁴:

- 24 ha obszaru,
- 44 gospodarstwa domowe,
- 4 miejsca kultu religijnego,
- 8 obiektów wpisanych na listę zabytków narodowych,
- 4 obiekty zabytkowe o znaczeniu lokalnym,
- 20 obiektów w ewidencji zabytków czekających na wpis.

Jednocześnie Betlemi zostało wpisane na Listę 100 Najbardziej Zagrożonych Miejsc na świecie (Most Endangered Sites).

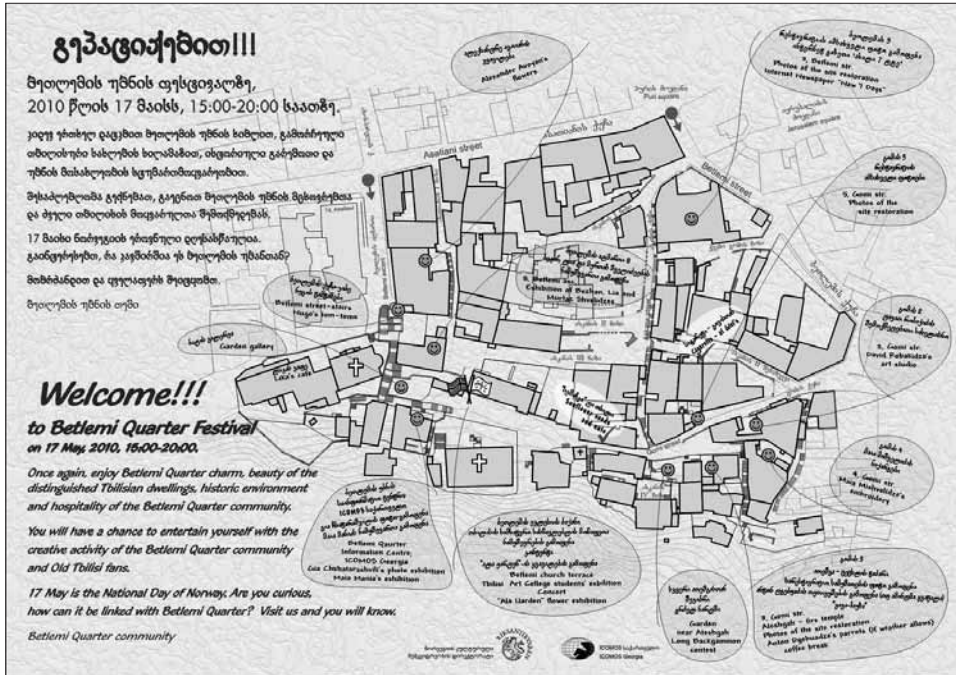
21.2.3. Projekty realizowane

W realizacji programu wyróżnia się kilka faz, obrazujących wzajemne dojrzewanie mieszkańców i ekspertów od rewitalizacji do coraz ściślejszej współpracy i poszerzania oferty miejsca. Cztery lata wzajemnej nieufności mieszkańców i ekspertów zostało przełamane w procesie stawiania „drobnych kroków”, przy udziale silnego lidera zewnętrznego.

Faza I, 2004, Rewitalizacja Kwartału Betlemi – zintegrowane planowanie i konserwacja

Pierwszym zadaniem w ratowaniu Betlemi była mobilizacja społeczności lokalnej i zidentyfikowanie liderów. Z bardziej aktywnych w tej grupie wyłoniono kilku właścicieli nieruchomości i ustanowiono Unię Właścicieli Domów. Ze strony donora wymogiem było powołanie Lokalnej Agencji zarządzającej rozwojem dzielnicy. Specjaliści opracowali w tej fazie także strategię finansowego wsparcia właścicieli nieruchomości, aby ich zachęcić do współdziałania na rzecz ochrony dziedzictwa kulturowego (Economic Incentive Creation in Betlemi Quarter). W ramach promocji miejsca wytyczono szlak turystyczny (Betlemi Tourist Rout) i rozpoczęto wdrożenie kilku projektów odnowy zabytkowych obiektów. Nie bez znaczenia było też uświadomienie mieszkańców w zakresie konieczności poprawy warunków środowiskowych, jako że dostępna infrastruktura miejska była także zdegradowana i wyma-

⁴ Wpis: WHC – 01/CONF.207/INF.3.



Ryc. 31. Plakat zapowiadający imprezę festiwalową na terenie Kwartалу Betlemi w dniu święta narodowego Norwegii.

gała natychmiastowej odbudowy. W biurze ICOMOS/Georgia opracowano „Plan Zarządzania” – dokument wymagany przy wpisywaniu miejsc na listę światowego dziedzictwa.

Kolejnym krokiem było opracowanie koncepcji i założenie modelowej lokalnej agencji zarządzającej przekształceniami na obszarze chronionym – **Unii na Rzecz Rozwoju Kwartалу Betlemi**. Pracownicy ICOMOS/Georgia, szukając rozwiązania dla Betlemi w tej kwestii, rozpatrywali przypadki Wilna i Lublina. Po szczegółowym przeglądzie i analizie opcji zgodnych z prawodawstwem i w powiązaniu ze zidentyfikowanymi potrzebami kwartału, została zaproponowana unia, jako najwłaściwszy podmiot z osobowością prawną nie nastawiony na zysk. Projekt statutu lokalnej agencji zarządzającej rozwojem został dostarczony do Unii Właścicieli Domów pod ich rozważenie i akceptację. Oni wraz z ICOMOS/Georgia oraz lokalnymi organizacjami zinstytucjonalizowali oddolny ruch na rzecz ochrony dziedzictwa w dzielnicy. Ważnym było, że cele i priorytety agencji nie ograniczały się tylko do poprawy standardów życia lokalnej społeczności, ale także uwzględniały jej szeroką partycypację w pracach na rzecz rewitalizacji historycznego środowiska.

W konsekwencji fazy organizacyjnej procesu powstała w 2004 roku strategia utworzenia ekonomicznych instrumentów wsparcia dla przedsięwzięć z Kwartалу Betlemi. Po analizie ekonomicznego potencjału kwartału, a także dostępnego potencjału ludzkiego, zostały przygotowane analizy ekonomiczne i przepływy gotówkowych dla wybranych nieruchomości, uwzględniające przekształcenie istniejących obiektów w kawiarnie, pensjonaty, piekarnie, restauracje. Trzy miejsca pilotażowe wyselekcjonowano do założenia rodzinnych firm spośród

zidentyfikowanych przedstawicieli społeczności lokalnej, według kryterium umiejętności użytkowania historycznych nieruchomości w celach generowania dochodów przez ich właścicieli. Pilotaż miał na celu zademonstrowanie lokalnej społeczności ekonomicznego potencjału nieruchomości i zatrzymanie mieszkańców na miejscu (niedopuszczenie do procesu gentryfikacji).

Faza II, 2005, Rewitalizacja Kwartału Betlemi – inwestycja w edukację

Kolejna faza prac finansowana była przez Norweskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych za pośrednictwem UNESCO Cultural Heritage Division. W jej ramach przeprowadzono pierwsze inwestycje z udziałem mieszkańców Betlemi, m.in. przebudowę kamiennych schodów; stosując tradycyjne metody łączenia kamieni.

Drewniane balkony i krużganki są najbardziej charakterystycznym elementem architektury tbiliskiej. Stąd pierwszoplanowe stało się konserwowanie zachowanych fragmentów i odtworzenie zniszczonych detali. Brakowało jednak specjalistów znających techniki konserwacji drewna, dlatego też Norwegowie zorganizowali warsztaty na ten temat, przyuczając do zaginionego zawodu lokalnych rzemieślników. Wzmocniono także strukturę Unii na Rzecz Rozwoju Betlemi (Betlemi Quarter Development Union) oraz przeprowadzono promocję tego unikatowego miejsca.

Dzięki Funduszom Norweskim, budynek – Betlemi 16b – zaadaptowano i wyposażono dla potrzeb siedziby Unii i Centrum Informacyjnego, w celu prowadzenia bieżącej działalności, spotkań z mieszkańcami, informowania i organizowania wystaw. Rolą Centrum Informacyjnego jest upowszechnianie wiedzy o historii miejsca, a także przybliżanie przyszłych planów turystom, członkom lokalnej wspólnoty, potencjalnym partnerom biznesowym i inwestorom⁵.

Faza III, 2006–2007, Rewitalizacja Kwartału Betlemi – wspólne projekty

Norweskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych poprzez UNESCO Cultural Heritage Division i Riksantikvaren wsparło kolejne działania w 2006 roku. Wzmocniono zdolności operacyjne Unii na Rzecz Rozwoju Kwartału Betlemi, poprzez dokapitalizowanie funduszy na prowadzenie działalności. Przeprowadzono prace studialne nad tradycyjnymi pigmentami, farbami i paletą kolorów używaną w Kwartale Betlemi, jako kontynuację działań konserwatorskich podjętych w II fazie. Kontynuowano przebudowę głównego traktu turystycznego – budowę platformy obok położonego na Górnym Betlemi kościoła i historycznych ścian oporowych; remont komunalnego systemu wodnokanalizacyjnego i drenażu. W ramach poprawy warunków środowiska, odnowiono najbardziej zdewastowane części historycznej infrastruktury. Wdrożono program naprawy dachów. Zorganizowano stałą wystawę fotograficzną dokumentującą prace projektu Betlemi w siedzibie unii.

21.2.4. Koalicja społeczności lokalnej z ekspertami

Społeczność lokalna Betlemi dojrzywała latami do budowania poczucia tożsamości z miejscem zamieszkania i partnerstwa w ratowaniu dziedzictwa kulturowego. Dzięki wytrwałości

⁵ W ramach tej fazy prac utworzono też stronę internetową: <http://www.icomos.org/ge/betlemi>.

i pasji pracowników gruzińskiego oddziału ICOMOS, którzy motywowali mieszkańców do poznania historii miejsca i do udziału w pracach – najpierw porządkowych, później z zastosowaniem zaawansowanych, odtworzonych tradycyjnych technik konserwatorskich, mieszkańcy przeszli proces zmiany od postawy roszczeniowej do czynnego udziału w małych projektach na rzecz dzielnicy. Wielkie znaczenie dla powodzenia programu rewitalizacji Betlemi miało zlokalizowanie biura unii w samym sercu unikatowego miejsca – czyli blisko podejmowanych działań. Krok po kroku, włączając sceptyków do małych, oddolnie kreowanych projektów w ciągu 10 lat doprowadzono do ożywienia dzielnicy. Wypracowano wspólnie program rozwoju turystyki z wykorzystaniem zasobów historycznych. W tym roku latem odbył się swoisty festiwal różnorodności kulturowej Betlemi z udziałem społeczności i organizacji pozarządowych.

21.3. STRATEGIA I PROJEKTY BIURA ODNOWY MIASTA TAIPEJ (TAJWAN)

Tajwan zwany jest wyspą silikonową, ponieważ na jego obszarze usytuowanych jest 11 Parków Technologicznych. Oficjalna nazwa – Republika Chińska – używana jest wyłącznie w kontaktach z krajami, które utrzymują z Wyspą stosunki dyplomatyczne. Powierzchnia: 35 tys. 980 km² obejmuje wyspę Tajwan, archipelagi Peskadorów, Matsu i Kinmen. Polityka gospodarcza Tajwanu spowodowała, iż ta słabo rozwinięta rolniczo wyspa w ciągu ostatniego pięćdziesięciolecia przekształciła się w 22 gospodarkę świata pod względem wielkości PKB, w 17 potęgę handlową pod względem obrotów, dysponującą czwartymi pod względem wartości rezerwami walutowymi.

Tajwan, podobnie jak Gruzja, jest nawiedzany przez trzęsienia ziemi, a w wyniku wstrząsów we wrześniu 1999 roku, o sile 7,6° w skali Richtera, zginęło około 2400 ludzi oraz miasto poniosło straty szacowane na 9 mld USD. Wyspa jest bowiem położona w strefie sejsmicznie aktywnej.

Kraj liczy 22,878 mln ludności (2006). W społeczeństwie tajwańskim istnieje podział na Tajwańczyków, czyli ludność chińską, która kolonizowała Tajwan począwszy od XIV w. (84%), Chińczyków kontynentalnych (14%), czyli uciekinierów z Kontynentu, którzy przybyli na wyspę razem z wojskami Kuomintangu w 1949 roku i ich potomków oraz na Aborygenów (ludność pochodzenia austronezyjskiego, 2%). 68,93% ludności mieszka w metropoliach, z których największe to Tajpej-Keelung (6,5 mln, co stanowi 42,72% ludności miejskiej Tajwanu), Kaoshiung (2,71 mln), Taichung-Changhua (2,05 mln). W Tajpej 80,5% mieszkańców pracuje w usługach, 19,3 % w produkcji i 0,2% w rolnictwie.

21.3.1. Uwarunkowania rozwoju miasta

Otoczone górami ze wszystkich stron Tajpej to największe miasto wyspy Tajwan (272 km² w 2007 roku). Pierwotnie osada plemienia aborygenów Pingpu, obecnie centrum polityczne, administracyjne i gospodarcze leżące w północnej części wyspy, nad rzeką Tanszuej-ho (Danshui He), w strefie klimatów zwrotnikowych. Średnia roczna temperatura wynosi 23°C. Tajpej czasami nawiedzają silne tajfuny.

W XVII wieku n.e. – epoce ekspansji Europejczyków do Wschodniej Azji – położoną strategicznie wyspę okupowali najpierw Holendrzy, a następnie Hiszpanie, aby trafić ostatecznie w ręce Chińczyków w 1661 roku.

Miasto założone przez imigrantów z południowo-wschodnich prowincji chińskich, powstało około 1708 roku z połączenia 3 chińskich osad. W latach 1895–1945 znalazło się pod panowaniem japońskim. W trakcie japońskiej okupacji Tajpej zostało rozbudowane i zmodernizowane. Włączono wtedy w granice administracyjne miasta wszystkie obecnie rewitalizowane obszary: Mengjia, Dadocheng i Chengnei, oraz Fort Dajiarui. W 1932 roku miasto liczyło już 600 tys. mieszkańców. Po II wojnie światowej, po klęsce Japończyków, Tajpej powróciło pod rządy chińskie. Po przejściu przez komunistów władzy w Chinach Tajpej stało się stolicą emigracyjnego rządu Czang Kaj-szeka. Z tego powodu przeżywało duży napływ imigrantów. W późniejszym okresie liczba mieszkańców zaczęła się stabilizować, a miasto dynamicznie rozwijać. Od 1949 roku jest siedzibą rządu tajwańskiego. Obecnie to duży ośrodek przemysłowy, głównie przemysłu informatycznego, ponadto: metalurgicznego (hutnictwo żelaza), maszynowego (maszyny dla przemysłu cukrowniczego), chemicznego, elektronicznego, elektrotechnicznego, środków transportu, włókienniczego i spożywczego. To także duży węzeł kolejowy i drogowy wraz z portem morskim i lotniczym o znaczeniu międzynarodowym. Ale przede wszystkim to wiodący ośrodek kulturalno-naukowy, siedziba licznych szkół wyższych, siedziba uniwersytetu i muzeum narodowego (The National Palace Museum) – czwartego na świecie pod względem wartości zbiorów (po nowojorskim Metropolitan Museum, paryskim Luwrze i londyńskim The British Museum).

Wielką dumą władz Tajpej jest wdrożenie systemu transportu publicznego – Mass Rapid Transit (MRT). Metro powstało w 1996 roku, obecnie liczy 8 tras i przewozi dziennie 1 230 000 pasażerów. Obecnie w realizacji jest II faza budowy metra i trwają prace nad fazą III. Jednocześnie do dyspozycji mieszkańców jest 250 linii autobusowych i 106 km ścieżek rowerowych (2007). Koordynacja różnych środków transportu publicznego i regulacja przepływu strumieni pojazdów oraz pieszych odbywa się przy udziale elektroniki wprzęgniętej w zarządzanie przestrzenią stolicy Tajwanu.

Najbardziej charakterystycznym elementem krajobrazu miasta jest wieżowiec Tajpej 101 – liczący 509,2 m wysokości, znajdujący się w dzielnicy Xinyi – do stycznia tego roku najwyższa budowla na świecie.

21.3.2. Charakterystyka programu rewitalizacji

Strategia Rewitalizacji Tajpej opiera się na 4 filarach: Efektywności, Witalności, Żywności i Harmonii. Celem programu ma być ponowne zdefiniowanie tożsamości i wzmocnienie nowego ducha w stolicy kraju, miasta wielokulturowego, wobec nowych wyzwań XXI wieku. Cechą charakterystyczną programu jest połączenie unikatowego charakteru Tajpej z przyszłościowymi kierunkami rozwoju: kształtowaniem nabrzeży (koryta rzeki Danshui He), rozwijaniem nauki i technologii (Park Technologiczny Neihu i Park Oprogramowania Komputerowego Nangang), pobudzaniem żywotności (dzielnica Ximen), wykorzystaniem zasobów ludzkich i kulturowych (trakt od Fu-Lin do Pałacu Muzeum Narodowego), promo-

waniem zdrowia (Songsshan Dome, park sportowo-kulturowy) i historii (zabytkowy obszar Dadaocheng). Bazując na wspomnianych obszarach strategicznego rozwoju, władze miasta mają nadzieję dokonać kompleksowej transformacji Taipei, aby znaleźć niszę do działań pomiędzy konkurentami.

Podstawą prawną do prowadzenia programu jest na poziomie centralnym ustawa „Urban Renewal Act” jako prawo specjalne z 1999 roku, zaś na poziomie lokalnym są to regulacje wprowadzone przez zarząd miasta Taipei, a wdrażane przez Biuro Odnowy Miasta (Urban Redevelopment Office), zawierające zasady planowania, aplikacji projektów i ich oceny oraz realizacji budownictwa.

Zarząd Miasta Taipei planuje zatrzymanie degradacji starzejących się domów mieszkalnych poprzez rewitalizację kilku dzielnic, prowadzącą do unowocześnienia mieszkań i uczynienia ich odpornymi na wstrząsy sejsmiczne. Warunkiem jest, aby 90% na 100 gospodarstw domowych zgodziło się na udział w projekcie lub 85% w budynku o więcej niż 100 mieszkańach. Wsparcie projektów rewitalizacji jest kierowane przez biuro do strategicznych obszarów rozwojowych, z naciskiem na zgłoszenia projektów dotyczących obszarów większych niż 0,5 ha lub obejmujących cały blok zabudowy, aby dać większy impet urbanistycznej odnowie; przy czym promowane są metody zapobiegawcze, a nie rekonstrukcja.

24 kwietnia 2010 roku Zarząd Miasta Taipei zaanonsował wprowadzenie mechanizmu wdrożenia programu odnowy urbanistycznej, który ma na celu pomoc dla około 200 tys. właścicieli mieszkań w starych domach w przeprowadzeniu ich renowacji. Swym zakresem program obejmie 4–5-piętrowe budynki mieszkalne, co najmniej 30-letnie, (których jest w stolicy 34 %), o powierzchni ponad 2000 m² i rozpoczął się w sierpniu br.

Z tej okazji prezydent Taipei Hau Lung-bin udzielił wywiadu, w którym stwierdził, iż zarząd miasta chciałby rozwiązać długotrwały problem poprzez silniejsze wsparcie firm budowlanych i aktywnie współdziałających z nimi mieszkańców zachęcanych do udziału w projekcie. Ponad milion mieszkańców Taipei, szczególnie rodzin o najniższych dochodach, wciąż mieszka w starych budynkach bez windy i wyposażenia. Projekt ma zatem pomóc tym rodzinom podnieść standard ich życia i przyczynić się do upiększenia miasta.

Mieszkańcy dwóch dzielnic: Da-an i Xinyi, którzy zdecydują się wziąć udział w projekcie, otrzymają mieszkania zastępcze o porównywalnej wielkości oraz bezpłatne miejsca parkingowe na czas prowadzenia prac renowacyjnych. Subsydia zostały ustanowione, aby angażować kapitał prywatny w podnoszenie jakości życia w mieście. Zarejestrowane firmy, organizacje odnowy miejskiej, komitety zarządzające budynkami mogą występować o subsydia aż do 1/3 wartości kosztów projektu.

Procedura aplikacji do projektu jest prowadzona przez Biuro Odnowy Miasta (The Urban Redevelopment Office) i potrwa około roku, a następne 3-4 lata zajmie sam proces inwestycyjny. Opozycja wskazywała, iż beneficjentami projektu będą mieszkańcy, którzy mieszkają w dzielnicach o już zwiększających cenach nieruchomości, a nie najubożsi.

W bieżącym roku zarząd miasta powołał grupy doradcze i odbył ponad 300 publicznych debat, aby edukować mieszkańców w zakresie urbanistycznej rewitalizacji. Chodziło o to, żeby sceptyczna mniejszość nie zahamowała procesu pożądanego przez większość mieszkańców. Szczególnie że ceny mieszkań wzrosły w ostatnim roku o 20% i prognozowany jest dalszy wzrost o 10% w tym roku. Analitycy roją, iż po rewitalizacji ceny wzrosną dwukrotnie.

Z tego powodu państwo, za pośrednictwem Banku Centralnego, wystosowało w czerwcu 2010 roku do rządów wszystkich instytucji finansowych w kraju apel z prośbą o pomoc w zapobieganiu spekulacjom na rynku mieszkaniowym. Pomiędzy lipcem 2009 a czerwcem 2010 miały miejsce w Tajpej transakcje o wartości ok. 2,6 mld USD w porównaniu z 6,7 mld USD w Hong Kongu w analogicznym czasie. Wskazuje to, iż system tajwański nie jest tak efektywny jak w Singapurze czy Hong Kongu, nie ma też w Tajpej takiego popytu na mieszkania, jak w pozostałych wymienionych miastach. A istotną barierą dla inwestorów zagranicznych są odmienne systemy legislacyjne i księgowość oraz inna miara powierzchni użytkowej – *ping*, zamiast stosowanych na zachodzie metrów lub stóp kwadratowych.

21.3.3. Projekty realizowane

Zakres merytoryczny programu rewitalizacji obejmuje nie tylko interwencję sektora publicznego w mieszkalnictwo i standardowe obszary, takie jak „Rewitalizacja nieużytkowanych przestrzeni lub historycznych budynków” (The Red Theater Renovation Project; The Huashan Culture and Arts Precinct itd.), lecz znacznie bardziej niż w Polsce dostrzega wartości środowiska naturalnego poprzez realizację projektów na rzecz poprawy dostępu do natury, poprawy dostępu do nabrzeży⁶, promocji rekreacji przez sieć górskich kolejek linowych.

Od kilku lat coraz większą uwagę władze miasta przykładają do włączania mieszkańców w realizację małych, oddolnie kreowanych projektów, mających służyć rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych. W ciągu lat 2000–2010 zarejestrowano 311 projektów, z czego do zeszłego roku 84 projekty uzyskały finansowanie. Dotyczą one 27,69 ha obszarów podlegających rewitalizacji. Te projekty w sumie wygenerowały wartość nieruchomości w wysokości 232 mld tajwańskich dolarów.⁷ Pozostałe czekają na akceptację. Rozwinięto ponadto dwa systemy: Local Area Environment Renovation Project i Community Planner System – nastawione na poszukiwanie i odkrywanie nowych miejsc, ludzi, historii w starych dzielnicach. W lokalnych projektach współdziałają grupy robocze mieszkańców, lokalne stowarzyszenia, szkoły, które są wspierane przez specjalistów przy formułowaniu projektów, następnie składanych do Biura Odnowy Miasta. W zależności od specyfiki miejsca realizowane są projekty: ochrony zabudowy związanej z termami założonymi jeszcze w czasie okupacji japońskiej (Beitou Waterside Park), poprawy bezpieczeństwa przy szkole (Ecological Development In Jiqing), poprawy dostępu do nocnego targowiska (Revitalization of the Jiancheng Traffic Circle), ożywienia gospodarczego ulicy (Dali Street Fashion Street Project i Community Park Beautification Project). W planie Rewitalizacji dzielnicy Wanhua mieszkańcy skupili się na pracach służących poprawie publicznych przestrzeni w otoczeniu rewitalizowanych obszarów (parki, skwery itd.). Z kolei w Dadaocheng – historycznej dzielnicy położonej wzdłuż rzeki

⁶ Taipei's „Blue Highway” River Cruise Project – projekt mający poprawić dostęp do rzeki, rozwinąć ścieżki rowerowe wzdłuż rzeki, poprawić przejścia przez rzekę, wypromować rzekę.

⁷ Według raportów Biura Odnowy Miasta za 2009 rok.

z dominującą zabudową z XIX wieku, w celu przywrócenia świetności, dzielnica przeżywa okres ochrony historycznych i kulturowych wartości. Aby podnieść atrakcyjność turystyczną tej części miasta, połączono ją rzeczną komunikacją z inną dzielnicą – Danshu.

Analogicznie, jak w tbiliskim Betleми, spośród kilku strategicznych obszarów przewidziano dla historycznego miasta rozwinięcie szlaku turystycznego (Tourism Corridor Redevelopment Plan).

Podniesieniu atrakcyjności miasta służy także połączenie działań inwestycyjnych sektora publicznego z wielkimi wydarzeniami organizowanymi przez firmy prywatne jak np. Taipei International Flora Exposition (2010/11/06~2011/04/25) lub Good Looking Of Taipei.

21.4. MIESZANKA POTENCJAŁÓW

Rozwój Tajpej związany jest niepodzielnie z polityką ekonomiczną Tajwanu, opartą na kilku potencjałach, rokujących odniesienie sukcesu w podejmowanych działaniach. Są to:

Ludzie: utalentowani do badań w zakresie technologii innowacyjnych i produkcji z prestiżowych uniwersytetów.

Struktura przemysłu: światowy klaster ICT (72.3% światowych dostaw note-booków).

Krajobraz i kulturowe dziedzictwo: środowisko naturalne (zielone wzgórza i niebieskie wody); kultury Hakka i Aborygenów.

Powiązania komunikacyjne: międzynarodowe porty morskie Taipei & Keelung ; lotniska Songsan & Taoyuan.

Wykorzystując wspomniane potencjały w tajpejskim programie rewitalizacji skupiono się na osiągnięciu szczegółowych celów:

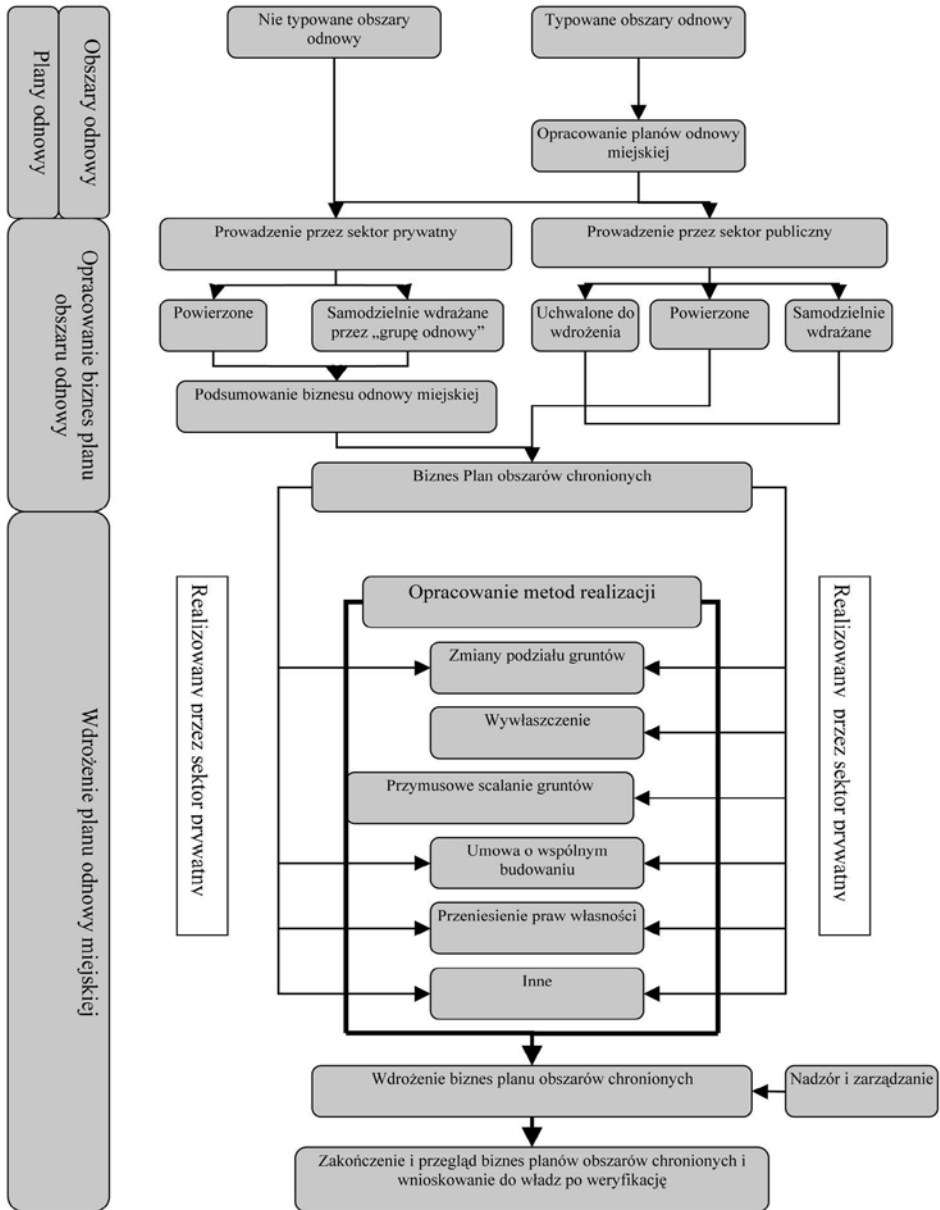
- wzmocnieniu mechanizmów i regulacji urbanistycznej odnowy,
- promocji przekształceń w strategicznych obszarach,
- poprawie przestrzeni publicznych wokół obszarów odnowy,
- ochronie lokalnych wartości kulturowych,
- promocji programów odnowy mieszkaniowej.

Rewitalizacja w Tajpej jest rozumiana jako proces prowadzący do zapewnienia miastu wzrostu potencjałów, polepszenia warunków życia i unowocześnienia funkcji miejskich, a co najważniejsze do promocji rozwoju ekonomicznego.

W ramach programu rewitalizacji stosowana jest też wymiana praw własności do nieruchomości jako metoda otwartego i racjonalnego gospodarowania przestrzenią, dzięki czemu odnowa miejska może być osiągnięta przez współpracę różnych stron.

W oparciu o ustawę urbanistycznej odnowy, przeniesienie prawa własności może być użyte, aby zmieniać wartość obszaru w ramach odnowy komercyjnej. Aczkolwiek władze mogą stosować także metody scalania gruntów oraz zmiany użytkowania czy kształtu działek, aby móc program wdrożyć.

W wyniku zastosowania metod rewitalizacji następuje w sektorze publicznym: 1) wzrost dochodów z podatków i redukcja wydatków publicznych, 2) uatrakcyjnienie inwestycji publicznych i zapewnienie miejsc pracy, 3) ogólny rozwój obszarów, który doprowadza w rezultacie do polepszenia jakości życia.



Ryc. 32. Procedura przyjmowania projektów odnowy miejskiej w Taipei (Biuro Odnowy Miasta).

21.5. PODSUMOWANIE

Odmienne warunki zarządzania i realizacji programów wytworzyły odmienne procedury postępowania w obu omawianych przypadkach. Taipei zakłada dwie ścieżki odnowy miejskiej: dla obszarów zdefiniowanych (zarządzanie programami przez sektor publiczny) oraz innych

obszarów zdegradowanych (zarządzanie programami przez sektor prywatny). Zakłada też realizację przedsięwzięć samodzielnie lub powierzając je innym instytucjom.

Procedura odnowy miejskiej składa się z 3 etapów:

- 1) zdefiniowania obszaru i opracowania planu odnowy,
- 2) opracowania biznes planu dla obszaru odnowy,
- 3) wdrożenia planu.

W razie konieczności dodany zostaje czwarty etap – plan przeniesienia własności nieruchomości. Proces weryfikacji projektów jest transparentny i odbywa się w trybie analogicznym do udostępniania informacji publicznej w Polsce. Wszystkie etapy muszą być zatwierdzone przez specjalnie do tego powołane komisje, a śledzenie harmonogramu postępu oceny jest możliwe na stronie internetowej Biura Odnowy Miasta Taipei. Jest to model, który z pewnością mógłby być zaadaptowany w miastach polskich.

W obu przypadkach duży nacisk kładziony jest na opracowanie biznes planu przedsięwzięcia. Przeprowadzone analizy muszą potwierdzić, iż projekt odnowy miejskiej jest w pełni wykonalny. Podstawowymi argumentami przemawiającymi za realizacją inwestycji będą wykazane w analizie ekonomicznej efekty oraz fakt, iż realizacja inwestycji rozwiąże istotne problemy, z jakimi borykają się władze miejskie, lokalna społeczność oraz wskaże wszystkich ewentualnych beneficjentów wnioskowanego projektu. W efekcie realizacji projektu, obszar/nieruchomość będzie mógł lepiej wypełniać swą misję, z wykorzystaniem najnowocześniejszych technologii. Remont budynku czy zagospodarowanie terenu otworzy proces poprawy funkcjonalności przestrzeni go otaczających. W wyniku realizacji inwestycji wzrośnie powierzchnia użytkowa (szczególnie mieszkań), zwiększy się liczba turystów. Dlatego też dogłębna analiza pozwala stwierdzić, iż z punktu widzenia władz miejskich, instytucji tam ulokowanych, lokalnego biznesu i mieszkańców przedmiotowa inwestycja powinna być traktowana priorytetowo.

Z ekonomicznego punktu widzenia realizacja projektu przyczyni się do znaczących korzyści społeczno-ekonomicznych, wynikających przede wszystkim z powstawania nowych podmiotów gospodarczych, korzyści ze wzrostu cen ziemi, powstawania nowych miejsc pracy i oszczędności z zastosowanych nowych technologii w budownictwie i usługach.

Dzięki realizacji danego projektu, korzyści uzyska szereg podmiotów zaangażowanych bezpośrednio bądź pośrednio w realizację realizowanej inwestycji. Program odnowy miejskiej jest niezwykle ważnym elementem mającym na celu rozwój i wzrost znaczenia kultury, jako czynnika stymulującego rozwój społeczno-gospodarczy stolicy Tajwanu i całego regionu.

W Tbilisi proces przebiega odmiennie – sektor publiczny nie angażuje się w przedsięwzięcia rewitalizacyjne, które są inicjowane i prowadzone przez organizacje pozarządowe a wspierane przez międzynarodowe programy pomocowe, bądź są prowadzone w całości przez sektor prywatny.

Celem programu tbiliskiego było zainicjowanie procesu partycypacji społecznej – zdefiniowania sposobów włączenia właścicieli nieruchomości, mieszkańców kwartałów sąsiadujących, przedsiębiorców i organizacji pozarządowych w promowanie działań na rzecz rewitalizacji i w sam proces rewitalizacji obszaru pilotażowego, unikatowego miejsca z Listy Światowego Dziedzictwa. Wiodącym krokiem w procedurze stało się opracowanie rekomen-

dacji określających potencjalne kierunki rozwoju kwartału pilotażowego i zaproponowanie miar (wskaźników) postępu procesu rewitalizacji na jego obszarze (Plan Zarządzania).

Warunkiem powodzenia prac nad programem było stworzenie systemu komunikacji społecznej opartej na dobrym rozeznaniu potrzeb mieszkańców, właścicieli nieruchomości, współwłaścicieli nieruchomości, użytkowników i właścicieli lokali użytkowych, reprezentantów instytucji finansowych lub innych podmiotów zainteresowanych procesem odnowy miejskiej. Osiągnięto to poprzez ankiety socjologiczne, uruchomienie stałego punktu konsultacyjnego w dzielnicy, stworzenie zarządzającej procesem partnerskiej organizacji (unii), stworzenie miejsca do systematycznych spotkań warsztatowych oraz szerokiego informowania mieszkańców o podejmowanych działaniach. W tym przypadku wypracowano model oddolnego budowania programu, realizowanego za pomocą zestawu mikroprojektów. Dla sukcesu przygotowania programu niezbędne było dopasowanie metody programowania średniookresowego do warunków lokalnych. Przy czym, w rozumieniu tegoż programu, partycypacja oznaczała wzajemną komunikację pomiędzy różnymi grupami społecznymi, w trakcie której wszyscy uczestnicy procesu zmian mają możliwość wpływać na podejmowane decyzje (poprzez udział w panelach dyskusyjnych, w unii, w grupach monitorujących) i biorą następnie czynny udział w ich realizacji.

Zdecydowanie punktem wyjścia jest widzenie dzielnicy jako całości społecznej, która poddana ma być procesowi edukacyjnemu. Z niego właśnie wynikają kolejne postulaty: aktywizacja mieszkańców, zwrócenie uwagi na ich potrzeby, zachęcanie do uczestnictwa, przewycięzanie izolacji zdegradowanych obszarów itp. Działania te winny być już z definicji prospołeczne, zorientowane na potrzeby mieszkańców. W innym razie mamy do czynienia z odnową miejską, w różnych odmianach, gdzie zasadniczym przedmiotem zainteresowania jest fizyczna tkanka miejska. Zaangażowanie w sprawy dzielnicy wymaga solidnej bazy, którą stanowi przekonanie, że w dającym się przewidzieć czasie mieszkańcy, instytucje, przedsiębiorcy, mogą i chcą pozostać w tym miejscu. Przywiązanie do miejsca jest ściśle związane nie tylko z poziomem zadowolenia z mieszkania, użytkowania przestrzeni, ale i z postrzeganiem całej dzielnicy. Pozytywne oceny, prowadzące do zaangażowania, pojawiają się tam, gdzie przestrzeń miejska ma specyficzne walory (tak funkcjonalne jak i estetyczne) oraz gdy istnieją dobrze funkcjonujące więzi sąsiedzkie rodzące poczucie swojskości. Zabytki materialne i niematerialne stanowią o „swojskości” miejsca, o ile mieszkańcy mają wystarczającą o nich wiedzę.

Praktyka pokazuje, że mechanizmy pomocy i mechanizmy motywacyjne skierowane do mieszkańców przynoszą znakomite efekty w dłuższej perspektywie czasu, kiedy staje się widoczny stopniowy wzrost zaangażowania mieszkańców, w sprawy najbliższego otoczenia. Powstaje też wymierny efekt w postaci znaczącej poprawy środowiska kulturowego dzielnicy. Zastosowane narzędzia wsparcia faktycznie zmuszają ludzi do zażegnania dawnych konfliktów i podjęcia współpracy w ramach grupy sąsiedzkiej.

Inne, bardziej symboliczne formy docierania do mieszkańców, jak konkursy, Dni Sąsiada, Święto Ulicy, są niezwykle skuteczne w budzeniu emocjonalnego zaangażowania w sprawy zamieszkiwanej dzielnicy. Warunek: silny lider – misjonarz.

Warto dodać, iż w obu miastach Taipei i Tbilisi inwestycja w obszarach odnowy miejskiej oprócz materialnego rezultatu (przebudowany obiekt), pozwoli na realizację przedsięwzięć

miękkich. Aktualnie na świecie w szybkim tempie rozwija się tzw. „sektor turystyki kulturalnej”. Polega on na uczestniczeniu osób w ważnych imprezach kulturalnych, zwiedzaniu wystaw, muzeów, galerii, teatrów i filharmonii. Indywidualne i grupowe podróże w miejsca wyjątkowe pod względem nagromadzenia ofert kulturalnych, stanowią jeden z czynników, który wpływa na rozwój społeczno-gospodarczy i poprawę warunków życia ludzi. Miasta o wyjątkowych zasobach muzealnych, z cennymi zabytkami, stają się obiektem zainteresowania ze strony turystów. Takimi miastami, które są chętnie odwiedzane, ze względu na rangę wydarzeń kulturalnych i instytucji kultury jest Taipei oraz Tbilisi. Bogata oferta imprez kulturalnych w każdej ze stolic stanowi element przyciągający turystów. Odnowiony obszar miejski będzie kolejnym argumentem za wzrostem konkurencyjnej pozycji miast.

BIBLIOGRAFIA

- Conservation Plan – Intervention Guidelines; Betlemi/Georgia*, 2004, Funded by Ministry of Foreign Affairs of Norway through UNESCO Cultural Heritage Division, 2003-2004.
- Detailed Outline for Implementation of Management Plan Tbilisi Historic District*, 2003, Prepared by ICOMOS Georgia Tbilisi.
- Friedmann J., 1996, *World City Future: The Role of Urban and Regional Policies in the Asia-Pacific Region*, Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies, Chinese University of Hong Kong.
- Kowk, R. Y-W. (Ed.), 2005, *Globalizing Taipei: The Political Economy of Spatial Development*, NY: Routledge.
- Pirveli M., 1999, *Początki osadnictwa Gruzji*, „Acta Universitatis Lodzianae. Folia Geographica”, 2, s. 97–108.
- Pirveli M., 2000, *Podstawy teoretyczne urbanistyki socrealizmu*, XIII Konwersatorium Wiedzy o Mieście, s. 17–25.
- Pirveli M., 2002, *Miasto gruzińskie w świetle europejskiej i orientalnej koncepcji urbanistycznej*, „Dialog”, Warszawa.
- Pirveli M., 2004, *Powód przenoszenia stolicy z Mcchety do Tbilisi*.
- Pirveli M., 2007, *Wybrane determinanty współczesnych procesów wytwarzania i restrukturyzacji przestrzeni miasta stołecznego – przykład Tbilisi*, [w:] M. Malikowski, S. Solecki (red.), *Przemiany przestrzenne w dużych miastach Polski i Europy Środkowo-Wschodniej*, NOMOS, Kraków, s. 97–110.
- Pirveli M., 2008, *Kultura a urbanizacja – miasto bizantyjskie i muzułmańskie*, PrintGroup, Szczecin.
- Pirveli M., 2008, *Tbilisi – etapy urbanistycznego rozwoju miasta*, „Studia Regionalne i Lokalne”, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW. Sekcja Polska Regional Studies Association. 4/2008. s. 24–39.
- Revitalisation of Betlemi. Micro-quarter-, Multidisciplinary Study*, 1999, Recording Funded by Samuel H. Kress Foundation through the WMW programme.
- Taiwan Statistical Data Book*, 2008, Council for Economic Planning and Development Executive Yuan, R.O.C., Taiwan.

22. SPOŁECZNO-EKONOMICZNE UWARUNKOWANIA DZIAŁAŃ REWITALIZACYJNYCH NA PRZYKŁADZIE SZCZECIŃSKIEGO CENTRUM RENOWACYJNEGO SP. Z O. O.

22.1. WSTĘP

Faktem podstawowym dla wszystkich nauk o człowieku, zarówno biologicznych, jak i społecznych, jest istnienie ścisłych związków między człowiekiem a światem otaczającym.

Elementami środowiska człowieka są rzeczy i ludzie pozostający ze sobą w różnorodnych stosunkach. Każdy człowiek jest również elementem swojego środowiska; jego obecność w środowisku nie pozostaje bez wpływu na związki zachodzące między innymi elementami.

Stosunki wzajemnego oddziaływania mają charakter przyczynowo-skutkowy i polegają na tym, że zmiany jednego elementu środowiska albo jego całości są przyczyną zmian zachodzących u człowieka, i odwrotnie, zmiany w zachowaniu się człowieka są przyczyną zmian w jego środowisku.

W artykule autor podjął próbę identyfikacji czynników społeczno-ekonomicznych z działaniami rewitalizacyjnymi i renowacyjnymi zmierzającymi do przeobrażenia określonego obszaru i nadania mu nowych funkcji. Zdaniem autora na potrzeby tego opracowania wśród czynników o charakterze społecznym wyróżnić należy:

- czynniki demograficzne (przyrost naturalny, migracje, liczba ludności i gospodarstw domowych, struktura i wielkość gospodarstw domowych),
- styl życia ludności (moda na określony styl życia),
- wykształcenie i edukacja ludności,
- skłonności ludności,
- patologie społeczne (np. alkoholizm, narkomania, przestępczość itp.),

Do czynników ekonomicznych zaś zaliczyć należy:

- przyrost produktu krajowego brutto,
- stopę bezrobocia,
- inflację,
- koszt kapitału (stopy procentowe),
- siłę nabywczą gospodarstw domowych (relację dochodów do cen),
- poziom ubóstwa.

Każdy z wymienionych powyżej czynników ma mniejszy bądź większy wpływ na efekt finalny zakładanych zmian na określonym obszarze. Przy czym, jednocześnie, możliwość realizacji zakładanego scenariusza przeobrażeń nie jest możliwa bez ich uwzględnienia.

Opracowanie programu rewitalizacji określonego obszaru jest zadaniem bardzo złożonym, wymagającym rozwiązania wielu problemów społecznych i ekonomicznych. Dokładna i szczegółowa ich analiza, diagnoza oraz prognoza jest szansą na powodzenie zakładanych przedsięwzięć. Oczywiście trudne jest precyzyjne określenie i ustalenie stopnia efektywności i wykonalności realizacji danego programu rewitalizacji czy renowacji z uwagi na często występujące w nim czynniki wymierne i niewymierne. Jednak ze względów społeczno-gospodarczych, dla dostosowania jakości do współczesnych wymagań cywilizacyjnych, preferowanie rewitalizacji określonych obszarów pomimo znacznych kosztów jest w pełni uzasadnione. Opierając się na rozważaniach T. Bilińskiego (2008, s. 45–46) autor omawiając działania rewitalizacyjne w obszarze Kwartału 21 śródmiejskiej zabudowy Szczecina zwraca uwagę na dwa bardzo istotne elementy tego przedsięwzięcia, a mianowicie czynnik społeczny i finansowy. Dokonując gradacji ważności wpływu tych czynników na powodzenie całego przedsięwzięcia, zdaniem autora, to czynnik społeczny zdecyduje czy działania w obszarze będą utożsamiane z pojęciem rewitalizacji czy renowacji. Ponadto rozwiązanie problemu społecznego spowoduje większe szanse na finansowanie całego przedsięwzięcia (Pęchorzewski, 2008, s. 13).

22.2. CHARAKTERYSTYKA ASPEKTÓW SPOŁECZNYCH

Do czynników społecznych, które determinują zakładane efekty działań rewitalizacyjnych w obszarze Kwartału 21 zaliczyć należy:

- styl życia i skłonności mieszkańców,
- ich poziom wykształcenia,
- patologie społeczne oraz istnienie w jednym z budynków kwartału szkoły podstawowej.

Analizowany obszar od lat jest zamieszkiwany przez dwie kategorie najemców oraz nielicznych właścicieli. Tylko nieliczni najemcy wywiązują się z nałożonego na nich obowiązku wnoszenia comiesięcznych opłat czynszowych. Pozostali, stanowiący większość, nie posiadają stałej pracy, utrzymują się z prac dorywczych oraz nadużywają alkoholu.

W wyniku procesów sądowych posiadają prawo do przyznania im lokalu socjalnego. To oznacza, z jednej strony, obowiązek zapewnienia im tego typu lokalu, z drugiej zaś, brak wpływu opłat czynszowych. Całą sytuację komplikują ich długoletnie przyzwyczajenia z czasów sprzed transformacji ustrojowej. Często wykazują postawę roszczeniową nie rozumiejąc, że otacza ich inny system oparty na gospodarce rynkowej a wsparcie ze strony organów samorządowych ogranicza się jedynie do niewielkiej, jednorazowej pomocy finansowej, która nie zapewnia im stabilizacji. Pozostałą grupę mieszkańców omawianego obszaru stanowią właściciele lokali mieszkalnych, których stać na wnoszenie comiesięcznych opłat czynszowych, ale nie dysponują dodatkowymi środkami finansowymi, które winni przeznaczyć, pomimo ciężącego na nich obowiązku, na remont części wspólnych. Niejednokrotnie właścicielom tych lokali trudno zaakceptować fakt, że posiadanie własności to nie tylko prawo, ale przede wszystkim obowiązek. W trakcie corocznych zebrań wspólnot mieszkaniowych dążą do minimalizacji kwoty przeznaczonej na fundusz remontowy z jednoczesnym brakiem z ich

strony deklaracji jednorazowej wpłaty, w przypadku sugestii podjęcia decyzji o modernizacji budynku, w którym mieszkają. Podobnie jak najemcy lokali mieszkalnych, przyjmują postawę roszczeniową, tłumacząc swoją bierność wieloletnimi zaniedbaniami ze strony gminy. Kolejnym problemem o charakterze społecznym hamującym podjęcie efektywnych działań renowacyjno-rewitalizacyjnych jest istnienie na terenie omawianego obszaru, wewnątrz kwartału, na gruncie należącym do Gminy Szczecin, budynku szkoły podstawowej wraz z przyległym do niego boiskiem. Kilkukrotnie w poprzednich latach próby wygaszenia czy likwidacji funkcji oświatowej w budynku nie przyniosły zakładanych efektów. Kolejną próbę rozwiązania tego problemu władze miasta podjęły w lutym 2008 roku. Jednak w wyniku braku akceptacji złożonej przez władze miasta propozycji rodzicom dzieci uczęszczających do tej szkoły, uchwała w sprawie jej wygaszenia do 2010 roku została wycofana z obrad Rady Miasta. Rodziców nie przekonał fakt, że szkoła zostanie przeniesiona do dwóch innych budynków, radnych miasta zaś argumenty spółki Szczecińskie Centrum Renowacyjne (SCR), zdaniem której tylko wygaszenie funkcji oświatowej pozwoli na wykorzystanie i zagospodarowanie jedynej w centrum miasta przestrzeni. Ponadto pozwoli to na sfinansowanie części inwestycji w oparciu o fundusze unijne przewidziane do realizacji tego przedsięwzięcia w Zintegrowanym Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Zachodniopomorskiego (Pęchorzewski, 2008, s. 13–14).

Rozwiązanie istniejących problemów społecznych w obszarze Kwartału 21 spółka Szczecińskie Centrum Renowacyjne rozpoczęła od dyslokacji części jego mieszkańców do lokali zamiennych zakupionych przez spółkę od Szczecińskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego (STBS), przy czym dyslokowani mieszkańcy uzyskali gwarancję utrzymania na poziomie dotychczasowym comiesięcznych czynszów za lokale, zaś różnicę pomiędzy wysokością czynszu komunalnego a obowiązującego w zasobach STBS zobowiązała się pokrywać spółka SCR. Przeprowadzona pod koniec 2009 roku dyslokacja pewnej liczby mieszkańców Kwartału 21 tylko w części rozwiązała problemy społeczne, gdyż w zasobach Kwartału pozostali jeszcze najemcy, którzy nie spełnili kryterium dochodowego, by otrzymać lokale zamienne w zasobach TBS oraz najemcy, którzy w wyniku postępowania sądowego otrzymali prawo do lokalu socjalnego. Zgodnie z obowiązującymi przepisami przyznanie prawa do lokalu socjalnego należy do działań własnych Gminy Miasto Szczecin, w której podobnie jak w innych miastach czy gminach w Polsce jest ich chroniczny brak. Istniejąca sytuacja powoduje, że dyslokacja mieszkańców do lokali socjalnych odsuwa się w czasie a to wpływa na opóźnienie jakichkolwiek działań związanych z rewitalizacją Kwartału 21. Jak wynika z powyższej analizy, problemy społeczne dużej mierze wpływają na przebieg procesu rewitalizacji, tym bardziej że niejednokrotnie należy je rozpatrywać indywidualnie, gdyż dotyczą spraw delikatnych, związanych z problemami pojedynczych gospodarstw domowych, których członkowie borykają się z bezrobociem, nadużywaniem alkoholu, chorobami, wielopokoleniowością i wyrokami sądowymi za drobne przestępstwa.

Śródmieście Szczecina, w którym położony jest Kwartal 21, jest przykładem śródmiejskiej zabudowy, w której obserwuje się wyjątkowe nagromadzenie i kumulacje niekorzystnych zjawisk patologicznych, które idą w parze ze stosunkowo niskim poziomem wykształcenia jego mieszkańców oraz przewagą osób w wieku poprodukcyjnym. Formułując zatem program rewitalizacji Kwartału 21 nie da się nie uwzględnić istniejących aspektów społecznych.

Co prawda ich rozwiązanie nie jest łatwe, wymaga czasu i uwzględnienia indywidualnych potrzeb i oczekiwań poszczególnych gospodarstw domowych, przy czym podjęte działania winny być realizowane konsekwentnie z zaangażowaniem lokalnej społeczności i wsparciem ze strony władz miasta (Zborowski, Dej, 2009, s. 93–124).

22.3. CHARAKTERYSTYKA ASPEKTÓW FINANSOWYCH

Zakładane przez spółkę Szczecińskie Centrum Renowacyjne finansowanie przedsięwzięcia w obszarze Kwartału 21, w zależności od przyjętego wariantu, podzielono na dwa etapy. Dla każdego z nich zaproponowano inne źródła finansowania. Pierwszy etap obejmuje działania inwestycyjne w latach 2010–2012, w obrębie ulic Bogusława i Jagiellońskiej. Działania te polegające na rozbudowie, nadbudowie i przebudowie istniejących kamienic finansowane będą ze środków właścicieli lokali mieszkalnych i użytkowych, środków pozyskanych przez spółkę poprzez sprzedaż jej udziałów w systemie deweloperskim po uzyskaniu pozwolenia na budowę bądź po wykonaniu remontu części wspólnych oraz środków pozyskanych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego dla Województwa Zachodniopomorskiego w systemie dotacyjnym. Jednocześnie, w tych latach będą przeprowadzone prace inwentaryzacyjne i projektowe dla pozostałej części kwartału obejmującej budynki zlokalizowane w obrębie ulicy Śląskiej i Obrońców Stalingradu. Działania inwestycyjne w rejonie tych ulic rozpoczęłyby się w latach 2011–2013 i byłyby dodatkowo finansowane ze środków Unii Europejskiej w oparciu o Zintegrowany Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego i zawarty w nim system JESSICA.

Z uwagi na podjęte przez władze miasta w lutym 2008 roku decyzje dotyczące nie wygaszenia funkcji oświatowej w budynku szkoły nr 54 działania spółki Szczecińskie Centrum Renowacyjne nie obejmą terenu wnętrza Kwartału 21 należącego do Gminy Miasta Szczecin, z wyjątkiem zagospodarowania terenu należącego do spółki, na którym wygenerowane zostaną miejsca parkingowe niezbędne do uzyskania pozwolenia na użytkowanie wyremontowanych lokali mieszkalnych i użytkowych.

Rozpoczynając działania inwestycyjne w obrębie Kwartału 21 spółka SCR uwzględniła potrzeby i sytuację finansową właścicieli lokali mieszkalnych i użytkowych. W tym zakresie na zebraniach poszczególnych wspólnot mieszkaniowych podjęto uchwały, gdzie spółka SCR występuje w roli inwestora zastępczego, a właściciele zobowiązali się do pokrycia we własnym zakresie kosztów inwentaryzacji, wykonania projektów budowlanych oraz remontu części wspólnych. Przy czym, biorąc pod uwagę wygenerowanie z obecnie nieużytkowych powierzchni strychowych lokali mieszkalnych, które stanowią część wspólną właścicieli, podjęto uchwałę, że uzyskane ze sprzedaży tych lokali środki finansowe zostaną przeznaczone na pokrycie zobowiązań poszczególnych właścicieli za remont pozostałych części wspólnych. Spółka SCR występując w roli inwestora zastępczego przygotowała dla poszczególnych wspólnot mieszkaniowych rozliczenie pierwszego etapu inwestycji uwzględniającego uregulowanie kwestii własnościowych, kosztów zakupu dźwigów osobowych oraz kosztów wykonania projektów budowlanych.

Opracowanie rozliczeń dla poszczególnych wspólnot mieszkaniowych z uwzględnieniem kosztów poszczególnych właścicieli poprzedziła wnikliwa analiza lokalnego rynku nieruchomości oraz wykonanie opinii wartości szacunkowych zakupu i sprzedaży części wspólnych, zakupu i sprzedaży gruntu pod lokalizację dźwigów osobowych oraz zakupu i sprzedaży powierzchni piwnic pomiędzy wspólnotami mieszkaniowymi a spółką SCR. Rozliczenia uwzględniły również podwójną rolę, w jakiej występuje spółka SCR, tj. z jednej strony jako członek wspólnoty mieszkaniowej, z drugiej zaś, jako większościowy udziałowiec i właściciel (w tym między innymi gruntu niezbędnego do zamontowania dźwigów osobowych).

Analizując aspekty finansowe działań rewitalizacyjnych realizowanych w Kwartale 21 należy przeanalizować zasady finansowania tych działań w oparciu o środki finansowe w ramach systemu dotacyjnego i systemu pożyczkowego JESSICA. Obydwie formy finansowania, z jednej strony, mają cechę wspólną, która zobowiązuje operatora rewitalizacji do zrealizowania efektu społecznego, w tym obniżenia stopy bezrobocia czy poziomu przestępczości, z drugiej zaś, w systemie Jessica uzyskanie efektu ekonomicznego w postaci zysku, który niezbędny jest do spłacania niskoprocentowanej pożyczki. Ponadto, zarówno w jednym jak i drugim przypadku, niezbędny jest finansowy wkład własny, którego wielkość może stanowić problem dla właścicieli lokali mieszkalnych, którzy nabyli je z 95% bonifikatą a obecnie są emerytami bądź dysponują niewielkimi dochodami wystarczającymi tylko i wyłącznie na bieżące wydatki.

W zaistniałej sytuacji, by mogło dojść do rozpoczęcia działań rewitalizacyjnych w Kwartale 21 finansowanych ze środków Unii Europejskiej, po stronie operatora rewitalizacji, jakim jest spółka SCR, jest wypracowanie formy wsparcia dla właścicieli, która umożliwi te działania. Wypracowanie formy wsparcia może napotkać jednak pewne trudności z uwagi na fakt, że spółka SCR jest spółką prawa handlowego i działa w oparciu o Kodeks spółek handlowych, którego zapisy ograniczają bądź eliminują jakąkolwiek pomoc. Z uwagi na kontekst społeczny i cel, jaki ma do zrealizowania spółka ze stuprocentowym udziałem Gminy Miasto Szczecin, zasadne jest przeanalizowanie form wsparcia przez tę gminę i podjęcie w tym zakresie stosownej uchwały. To jednak wymaga dokładnej znajomości tematu oraz zrozumienia procesu rewitalizacji, który niestety w Szczecinie tylko pozornie akceptowany, w praktyce zaś postrzegany jest w kategoriach zła koniecznego, czegoś co jest niekończącą się historią i na czym niestety nie można zbić politycznego kapitału.

22.4. PODSUMOWANIE

Każde działanie, w efekcie którego uzyskamy poprawę estetyki danego obszaru jest warte podjęcia i realizacji. Niekiedy jednak wymaga to konsekwentnych i wieloletnich programów opartych o strategiczne cele polityki rozwojowej miasta. Szczecin jest jednym z pierwszych miast polskich, w którym renowację zdegradowanej tkanki mieszkaniowej rozpoczęto na początku lat dziewięćdziesiątych. Zdobyte w tym zakresie doświadczenia niejednokrotnie były głosem doradczym w dyskusji na temat podejścia do tego typu działań w innych miastach.

Pomimo jednak faktu, iż Szczecin należy do czołówki miast polskich, w których widać praktyczną realizację zamierzonych w latach dziewięćdziesiątych działań renowacyjnych, okazuje się, że trudno przewidzieć wszystkie aspekty realizacji zamierzonego działania.

Z jednej strony, potencjalnie nie przez wszystkich doceniany aspekt społeczny, w przypadku realizacji zakładanych działań w Kwartale 21 śródmiejskiej zabudowy, stał się najważniejszym elementem, który zdecydował o wyborze pomiędzy renowacją a rewitalizacją. Z drugiej zaś, zaistniała sytuacja wymusza na lokalnych władzach większą rozważę i skłonność do szerszego niż zakładano kompromisu. Dlatego też podjęte w ostatnim czasie decyzje związane z opracowaniem Lokalnego Programu Rewitalizacji i uwzględnienie w nim obszaru śródmieścia Szczecina, zdaniem autora opracowania, są słuszne, jednak nie rozwiązują problemu. W oparciu o przyszłe uszczegółowione zapisy w Regionalnym Programie Operacyjnym należy znaleźć takie rozwiązanie, by przede wszystkim skorzystać w maksymalnym stopniu z dofinansowania przeznaczonego w tym programie i dzięki temu poddać omawiany obszar działaniom rewitalizacyjnym. By taki cel uzyskać, niezbędna jest szczegółowa analiza wszystkich aspektów działań rewitalizacyjnych w obrębie śródmieścia oraz jednoznaczne stanowisko obecnych czy przyszłych władz miasta w tym zakresie. Zdaniem autora artykułu błąd, jaki został popełniony w Szczecinie, o którym mówi się „prekursor procesu rewitalizacji”, to, z jednej strony, brak konsekwencji w realizacji działań podjętych na początku lat 90. ubiegłego wieku przez poszczególne ekipy, które odpowiadały za zarządzanie miastem oraz wykazanie choćby odrobiny chęci zrozumienia do czego została powołana spółka SCR, z drugiej zaś, obsadzanie kluczowych stanowisk w spółce przypadkowymi osobami bez jakiegokolwiek przygotowania zawodowego i doświadczenia w zakresie rewitalizacji oraz bez jakichkolwiek umiejętności menedżerskich. Ponadto brak zrozumienia dla bardzo istotnej dla realizacji celów spółki analizy SWOT, która winna spowodować kilkakrotnie dokonanie zmian w działalności spółki, by osiągnęła cel, do którego została powołana.

LITERATURA

- Biliński T., 2008, *Efektywność przedsięwzięć rewitalizacyjnych*, [w:] *Renowacja budynków i modernizacja obszarów zabudowanych*, 4. Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra, s. 45–46.
- Pęchorzewski D., 2008, *Wpływ istniejącej szkoły na możliwości rewitalizacji kwartału XIX-wiecznej zabudowy Śródmieścia Szczecina. Aspekty społeczne i finansowe*, Materiały Konferencyjne. Rewitalizacja i rekultywacja obszarów zdegradowanych w mieście, Poznań, s. 13.
- Zborowski A., Dej M., 2009, *Ocena stopnia zaawansowania zjawisk degradacji społecznej (patologie społeczne, wykluczenie społeczne i ubóstwo), procesy polaryzacji i segregacji, segmentacja rynku pracy w miastach Polski*, [w:] A. Zborowski (red), *Demograficzne i społeczne uwarunkowania rewitalizacji miast w Polsce*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków. s. 93–124.

23. MIASTECZKO WILANÓW – ZARZĄDZANIE PROCESEM PROJEKTOWYM¹

23.1 PODSTAWY PROJEKTU

Historia projektu Miasteczka Wilanów sięga już czternastu lat, które minęły od chwili ogłoszenia konkursu na koncepcję urbanistyczną zabudowy Pól Wilanowskich. Wtedy zapadła decyzja o zmianie charakteru tej przestrzeni, która w świadomości mieszkańców zdążyła się już utrwalić jako rozległe, zielone łąki ograniczone pasmem zadrzewień porastających Skarpę Warszawską.

Rezydencja wilanowska – kiedyś położona poza stolicą letnia willa królewska, dziś, po upływie ponad trzech wieków, znajduje się w granicach administracyjnych Warszawy i stanowi jeden z elementów przestrzennych identyfikujących tożsamość miasta.

Miasto zaś nadal się rozwija, podobnie jak w ubiegłych wiekach, kiedy kolejne założenia parkowo-pałacowe położone na Skarpie – Oś Saska czy Stanisławowska – stawały się kanwami rozrastającej się tkanki miejskiej. Szczególnie wyraźnie widać to na przykładzie osi Zamku Ujazdowskiego, w oparciu o którą powstało założenie zwane Latawcem – dziś będące jednym z najpiękniejszych fragmentów śródmieścia Warszawy.

Dlatego rozwój zabudowy na przedpolu Pałacu Wilanowskiego jest niewątpliwie naturalny i stanowi organiczną kontynuację istniejących struktur miejskich. Klucz wilanowski, powstały w oparciu o nieprzeciętne walory otwartego krajobrazu, zachowuje jednak do dziś większość swych oryginalnych cech kompozycyjnych. Z tego względu krajobraz kulturowy Wilanowa wymaga aktywnej ochrony i twórczego, świadomego kształtowania w procesie urbanizacji. Temu posłużył konkurs urbanistyczny rozstrzygnięty 9 grudnia 1996.

Celem tego pierwszego, tak wielkiego od ćwierćwiecza, obejmującego powierzchnię blisko 500 ha projektu, było stworzenie całkowicie nowej dzielnicy Warszawy oraz poszukiwanie stylu wilanowskiego. Zwycięska praca zespołu autorskiego DJiO (Paweł Detko, Piotr Jurkiewicz i Michał Owadowicz) obejmowała całościową koncepcję miasta-ogrodu powiązanego z aglomeracją Warszawy i jej najbliższym sąsiedztwem. Konsekwentnie rozwijała przewodnią ideę miasteczka w mieście – tradycyjnej formy niewielkiego miasta funkcjonującego w ramach dużego organizmu miejskiego. Dzięki ludzkiej skali, wielofunkcyjnemu charakterowi i powiązaniu z krajobrazem tworzy ono bowiem najlepsze środowisko życia człowieka. „Walory

¹ Deweloper Prokom Investments S.A. i spółka INVI otrzymali w 2010 roku za Miasteczko Wilanów jedną z nagród (Awards for Excellence) przyznawanych dorocznie przez Urban Land Institute najlepszym realizacjom z krajów Europy, Afryki i Bliskiego Wschodu w zakresie architektury i urbanistyki (przyp. red.).

zabytkowego, wielkoprzestrzennego założenia Pól Wilanowskich pozwalają na zrealizowanie koncepcji miasteczka w mieście” – mówili odbierając nagrodę autorzy zwycięskiej pracy.

Inspiracją dla koncepcji hołdującej najlepszym tradycjom miejskości był m.in. przedwojenny Żoliborz – dziś kameralna, prestiżowa dzielnica o parkowym charakterze.

Przedstawiona w pracy konkursowej propozycja regulacji urbanistycznej służącej wielowarstwowej realizacji przedstawionej koncepcji, stworzyła również warunki i inspiracje dla narodzin lokalnego stylu wywodzącego się ze sprzężenia zabytkowego założenia osi wilanowskich z przyrodą podnóża Skarpy Warszawskiej [wydawnictwo pokonkursowe]. Największą intensywność zabudowy założono w pobliżu przelotowych arterii, obniżając ją w stronę Skarpy. Zwarta zabudowa z zewnątrz, tworząca wyraźne „bramy”, otoczyła kameralne wnętrza urbanistyczne z centrum w pobliżu węzła ulic Wilanowskiej i Przyczółkowej oraz zabudową wolnostojącą na południe i zachód od centrum.

W oparciu o wyniki konkursu powstały dwa projekty planów miejscowych: Przedpola Pałacu Wilanowskiego i Wilanowa Zachodniego, uchwalone w styczniu 2001 roku.



Ryc. 33. Struktura Miasteczka Wilanów według zwycięskiej pracy konkursowej zespołu P. Detko, P. Jurkiewicz i M. Owadowicz (*Wilanów – plany zagospodarowania przestrzennego, koncepcje, realizacje*, Gmina Warszawa Wilanów, 1998).

Pierwszy z nich został opracowany przez autorów zwycięskiej pracy, zaś drugi przez Biuro Planowania Rozwoju Warszawy S.A.

Uchwalenie planów miejscowych otworzyło drogę do realizacji największego – nie tylko w skali kraju ale w także Europy Środkowo-Wschodniej, w okresie po transformacji ustrojowej – projektu urbanistycznego Miasteczka Wilanów. Możliwość dalszej pracy w oparciu o prawo lokalne stawiała projekt w wyjątkowo komfortowej sytuacji w czasie, gdy powierzchnia Warszawy była pokryta planami miejscowymi ledwie w kilkunastu procentach.

Strategia inwestycyjna Miasteczka została oparta na utrzymaniu własności gruntów w rękach głównego realizatora inwestycji, Prokom Investments S.A. i zawiązywaniu przez niego spółek celowych z partnerami krajowymi i zagranicznymi do realizacji poszczególnych inwestycji. Spółki celowe to podmioty prowadzące własne procesy inwestycyjne, marketing i sprzedaż lokali, podczas gdy całość projektu koordynowana była przez Prokom. Również jeden inwestor (Prokom Investments S.A.) odpowiadał za projektowanie i realizację infrastruktury technicznej i przestrzeni publicznej wraz z zielenią.

Nadzór nad realizacją całości koncepcji spoczął w rękach biura architektoniczno-urbanistycznego Investment Environments sp. z o.o. (INVI), powołanego w 2001 roku w Warszawie przez Guy Castelain Perry'ego – francusko-amerykańskiego architekta i urbanistę, posiadającego doświadczenie w realizacji wielkoskalarnych projektów w USA, Europie i Japonii. Był to niezwykle istotny element strategii zarządzania obliczonym na wiele lat realizacją projektem, pozwalający na zachowanie trwałości jego założeń i utrzymanie kontroli, tak nad całością jak i nad detalami planowanego zagospodarowania. Długoterminowe planowanie to konieczność przy skali inwestycji szacowanej w 2006 roku² na ponad 1,2 mld euro.

Kolejnym etapem było stworzenie wizji Miasteczka Wilanów – koncepcji architektonicznych zabudowy i przestrzeni publicznych, oraz budowa marki projektu, która z czasem miała się stać rozpoznawalna na rynku międzynarodowym. Zabudowa o kameralnej skali, tętniące życiem przestrzenie publiczne, wysoka jakość środowiska miejskiego i otwartość to walory, które Miasteczko zaproponowało przyszłym mieszkańcom.

23.2 MIEJSCE O SZLACHETNEJ PRZESZŁOŚCI – FUNDAMENTEM STABILNEJ PRZYSZŁOŚCI

Marka Miasteczka Wilanów budowana była w oparciu o istniejące wartości: tradycję miejsca, sąsiedztwo terenów cennych kulturowo (Pałac) i wartościowych przyrodniczo (Skarpa, Natolin, Morysin), najlepsze przykłady europejskiej urbanistyki i warszawskiej architektury, a jednocześnie odzwierciedlała współczesny styl i wysoki standard życia.

Wizerunek podkreślający trwały charakter i prestiż inwestycji przełożył się na rozwiązania przestrzenne, funkcjonalne oraz techniczne i materiałowe, przekonujące o jej długofalowej wartości. W projektowaniu przyjęto kryteria wielofunkcyjności, różnorodności oferty mieszkaniowej, dostępności handlu i usług oraz miejsc pracy w zasięgu pieszego dojścia, ułatwień

² W 2007 roku Miasteczko Wilanów zostało przejęte przez Polnord S.A. Niniejszy tekst omawia sposób prowadzenia projektu w latach 2001–2007, kiedy od strony urbanistycznej nadzorowała go firma INVI.

dla pracy w domu oraz powiązania nowej zabudowy z miastem – poprzez wysokiej jakości, bezpieczne przestrzenie publiczne dopasowane do potrzeb mieszkańców w różnym wieku i o różnym stopniu sprawności. Skala całości założenia, z jednoczesnym dostosowaniem gabarytów budynków do skali człowieka oraz indywidualnym wyrazem estetycznym zabudowy, a także starannie zaprojektowaną zielenią i brakiem ogrodzeń stały się walorami wyróżniającymi projekt spośród innych inwestycji na rynku. Własne centrum miało stanowić nie tylko tętniący życiem rdzeń Miasteczka ale także uzupełnić brakujące funkcje na terenie dzielnicy Wilanów, w której do dziś brakuje podstawowych sklepów i usług.

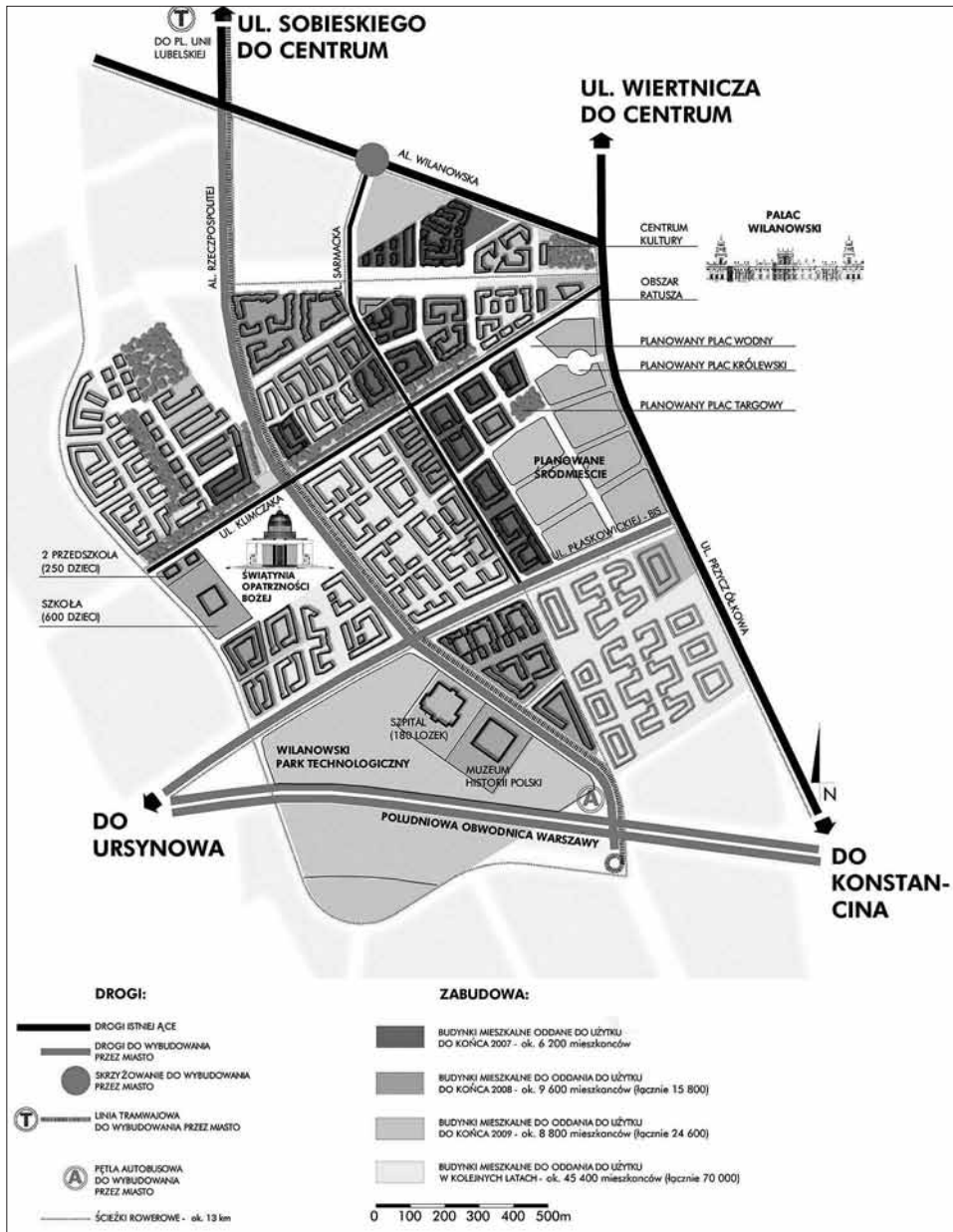
Dogodna komunikacja, włączenie obszaru w system transportu miejskiego i istniejących ścieżek rowerowych to rozwiązania, których celem stało się zintegrowanie obszaru Miasteczka z otoczeniem, sprzyjając korzystaniu z alternatywnych w stosunku do samochodu środków transportu. Układ urbanistyczny w formie tradycyjnej siatki ulic dał przyszłym mieszkańcom dobry dostęp do planowanej komunikacji publicznej.

Istotnym elementem koncepcji stała się także troska o środowisko. Zastosowano niespotykane w skali miasta rozwiązanie techniczne, polegające na rozdziale kanalizacji wód deszczowych czystych i brudnych. Wody czyste odprowadzane z dachów, tarasów zielonych, trawników i chodników wewnątrzsiedlowych są częściowo rozprowadzane do gleby, a częściowo zasilają kanały wodne pełniące rolę głównych osi kompozycji urbanistycznej, natomiast wody brudne odprowadzane są osobno, do dalszego oczyszczenia. Rozwiązania te są elementami całościowej koncepcji systemu gospodarki wodami opadowymi dla Wilanowa Zachodniego. Ponadto, przewidziano minimum 40% powierzchni biologicznie czynnej na działkach budowlanych pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, oraz 70% na działkach pod zabudowę jednorodziną. Zaprojektowano także alejowe zadrzewienia ulic indywidualnie dobranymi gatunkami drzew.

23.3. PROJEKTOWANIE – DIALOG I KOORDYNACJA

W toku realizacji Miasteczko zostało podzielone na niezależnie prowadzone inwestycje, które jednak musiały być wzajemnie skoordynowane. Proces koordynacji miał charakter dialogu pracowni urbanistycznej z deweloperami i pracującymi na ich rzecz projektantami, a także inżynierami projektującymi sieci uzbrojenia podziemnego i drogi. Jego celem było zoptymalizowanie i zrównoważenie inwestycji, tak pod kątem ekonomicznym jak i funkcjonalno-przestrzennym, a także osiągnięcie spójności estetycznej.

Koordynacji zadań służyły, poza zapisami planów miejscowych i bieżącymi uzgodnieniami, także narzędzia operacyjne, które miały postać zestawów wytycznych do projektów architektonicznych poszczególnych kwartałów oraz standardów i doborów zieleni, a także zasad rozmieszczania reklam. Wytyczne i zasady były opracowane przez INVI na podstawie doświadczeń międzynarodowych oraz przepisów krajowych, i funkcjonowały przez cały okres prowadzonego nadzoru nad realizacją. Stały się one podstawą określenia standardów technicznych i użytkowych zabudowy przez deweloperów, zgodnie z którymi prowadzone były dalsze prace projektowe. Opracowano również doборы materiałów, wyposażenia i oświetlenia przestrzeni publicznych dla całego projektu, które znalazły swoje zastosowanie w realizacji.



Ryc. 34. Zabudowa Miasteczka Wilanów na tle Wilanowa Zachodniego (archiwum A. Kowalewskiej).

Wyboru najlepszych rozwiązań projektowych dla poszczególnych inwestycji dokonywano na podstawie wewnętrznych konkursów architektonicznych, w których brały udział zaproszone, wyłącznie polskie pracownie. Miasteczko Wilanów, ze względu na swoją skalę i znaczenie dla Warszawy, było zresztą od początku poddawane szerokiej dyskusji w środo-

wisku architektonicznym i w prasie. Na temat zabudowy Centrum Miasteczka odbyły się w INVI kilkumiesięczne warsztaty projektowe z udziałem zaproszonych młodych warszawskich architektów, a w dziedzinie architektury krajobrazu – studentów z SGGW i Harvard University. W efekcie rozważań studialnych powstało także kilka prac magisterskich i jedna praca doktorska.

Przyjęta procedura służyła poszukiwaniu najlepszych autorskich rozwiązań, które zapewniłyby różnorodność architektury w ramach jednolitych zasad ustalonych przez plany miejscowe i atrakcyjność przestrzeni publicznych. Celem było osiągnięcie, z jednej strony, indywidualnego charakteru poszczególnych budynków, dającego mieszkańcom poczucie identyfikacji z miejscem, a z drugiej spójnego stylu wilanowskiego, będącego wyróżnikiem projektu. W trakcie prac nad wybranymi projektami odbywały się konsultacje z pracownią urbanistyczną w zakresie stosowanych rozwiązań i uzgodnienia dotyczące zieleni i zagospodarowania terenu.

Nieodzowna była również koordynacja procesu projektowego w zakresie rozwiązań przestrzeni publicznych i elementów krajobrazowych, oraz infrastruktury podziemnej i dróg. Tu konieczna była ścisła współpraca z projektantami branżowymi realizującymi zadania inwestycji publicznych, zarówno na zlecenie miasta jak i generalnego realizatora projektu – Prokom Investments, a także poszczególnych inwestorów na terenie Miasteczka i w jego sąsiedztwie. Ten wielowątkowy i szeroko zakrojony proces, w którym przez lata uczestniczył sztab kilkudziesięciu osób, oraz bezpośrednie projektowanie przestrzeni publicznej i zieleni przez INVI, od koncepcji do nadzoru na budowie, pozwalały na utrzymanie spójności całego zamierzenia. Wymagała tego dbałość o realizację publicznie prezentowanej wizji Miasteczka, które miało odpowiadać wysokim, europejskim standardom zagospodarowania.

Należy podkreślić, że stosowanie powyżej opisanych metod i rozwiązań w zakresie zarządzania procesem projektowym nie było wymuszone przepisami prawa, lecz zależało tak naprawdę jedynie od dobrej woli wszystkich zaangażowanych stron. Proces wielobranżowej koordynacji w skali urbanistycznej, który był autorskim rozwiązaniem INVI, napotykał natomiast wiele przeszkód wynikających z niespójności polskiego prawa w zakresach odpowiadających poszczególnym branżom.

Prowadzona przez Biuro Inwestycji Prokom Investments wspólnie z INVI koordynacja architektoniczno-urbanistyczna tak wielkiej inwestycji okazała się precedensem w skali kraju, ponieważ o zagospodarowaniu przestrzeni publicznej w Polsce jeszcze rzadko kiedy decyduje kompleksowy projekt, obejmujący program funkcjonalny, rozwiązania przestrzenne, komunikacyjne i materiałowe oraz infrastrukturalne. W większości przypadków jest to ciągle jeszcze wypadkowa rozmaitych działań podmiotów władających fragmentami przestrzeni, we właściwych im zakresach. Do historii Miasteczka przeszły liczne przykłady absurdalnych przepisów, skutkujących tak komicznymi sytuacjami, jak konieczność zdejmowania latarni z właśnie wykonanej ulicy dla dokonania odbioru stojącego przy niej budynku, czy brak możliwości posadzenia jakichkolwiek drzew przy ulicach – ze względu na regulacje przeciwpożarowe. Mimo to, dzięki uporowi projektantów, drzewa jednak rosną. Anegdota ta są dziś i śmieszne i straszne tak samo, jak sprzeczność zaleceń różnych jednostek samorządu – kiedy np. biuro architekta miasta określa warunek, że elementy infrastruktury technicznej w przestrzeni publicznej nie mogą być wygradzane, lecz obsadzone zielenią, a gestor sieci

bez ogrodzenia nie dokona odbioru technicznego. Wtedy na jeden odbiór techniczny plot trzeba było założyć, a zaraz potem zdjąć, zależnie od tego, kto przychodził...

23.4. EFEKTY REALIZACJI

Dziś, kiedy w Miasteczku zamieszkuje już kilka tysięcy osób, można dokonać pierwszych ocen efektów realizacji procesu projektowego i inwestycyjnego, choć tak naprawdę są one niepełne, gdyż Wilanów wciąż pozostaje ogromnym placem budowy. Niemniej jednak, można już zauważyć zarówno pewne pozytywne efekty dotychczasowych działań, jak i problemy, które pojawiły się w trakcie i dotychczas nie zostały rozwiązane.

Funkcjonujący równolegle do zapisów planów miejscowych zbiór szczegółowych zasad kształtowania formy budynków i zagospodarowania terenu pozwolił dotychczas na powstanie harmonijnych, ale indywidualnych w swoim wyrazie zespołów zabudowy mieszkaniowej, projektowanych przez różnych architektów dla różnych spółek deweloperskich, osadzonych w spójnej przestrzeni publicznej. Swoisty architektoniczny *design code* Miasteczka – bez mocy prawnej, ale konsekwentnie przestrzegany, sprawdził się zarówno w budowaniu marki inwestycji na rynku nieruchomości, jak i w faktycznej realizacji. Podwyższone standardy techniczne i użytkowe tak powstałej architektury wyróżniają znacząco Miasteczko na tle innych warszawskich inwestycji i stawiają je w jednym szeregu z podobnymi projektami w Europie i na świecie³. Bardzo dobre efekty dał też proces koordynacji zagospodarowania przestrzeni publicznych z projektami infrastruktury podziemnej i drogowej. Widać to szczególnie dobrze, gdy porównuje się jakość przestrzeni publicznych i zieleni Miasteczka oraz sąsiednich inwestycji.

Oprócz pozytywnych efektów realizacji, pojawiły się z czasem również problemy, które dotyczą szczególnie obecnych mieszkańców Miasteczka. Brak publicznej szkoły i przedszkola oraz niewystarczająca sieć sklepów i usług, a także zbyt mała ilość publicznej zieleni to dziś najczęściej podnoszone kwestie. Ich przyczyny są zróżnicowane i nie leżą wyłącznie po stronie deweloperów czy generalnego realizatora inwestycji, ani samych tylko projektantów. To sprawy, które muszą być rozważane w szerszym kontekście, gdyż są zależne także od szeregu zewnętrznych uwarunkowań.

Budowa publicznych obiektów oświatowych należy do zadań miasta, nie dewelopera. Niestety, powodem braku ich realizacji jest fakt, że miasto nie interesowało się tą kwestią przez 10 lat, aż pod naciskiem opinii publicznej zakupiło działkę w południowo-zachodniej części Miasteczka. Do tej pory nie wiadomo, dlaczego na tę decyzję trzeba było czekać aż tak długo. Gdyby ta działka została zakupiona na początku projektu, byłaby znacznie tańsza, co przyniosłoby miastu wymierne oszczędności.

Największym problemem inwestycji pozostaje jednak, niezrealizowane, mimo istnienia wielu opracowań projektowych na jego temat, śródmieście Miasteczka obejmujące sklepy

³ Projekt nagrodzony ISOCARP Award for Excellence 2008 (ISOCARP – International Society of City and Regional Planners) – nagroda za doskonałość oraz ULI Global Award for Excellence 2010 (ULI – Urban Land Institute) – światowa nagroda za doskonałość określana mianem Oscara w dziedzinie nieruchomości.



Ryc. 35. Architektura zabudowy Miasteczka jest urozmaicona, lecz spójna. Inwestycja Nowy Wilanów, PKO BP Inwestycje, ul. Sarmacka (fot. A. Kowalewska).



Ryc. 36. Wysoki standard zastosowanych materiałów i dbałość o detal wyróżniają Miasteczko na rynku nieruchomości. Inwestycja Nowa Rezydencja Królowej Marysieńki, Robyg Development, ul. Herbu Pogoń (fot. A. Kowalewska).

i usługi oraz obiekty kulturalno-rozrywkowe i przestrzenie publiczne. Niewystarczająca dla potrzeb obecnych mieszkańców oferta handlowa, brak obiecanych miejskich placów z ogródkami kawiarnianymi na wolnym powietrzu, targiem ze zdrową żywnością i dekoracyjnym zbiornikiem wodnym zamienianym zimą na lodowisko powoduje, że Miasteczko bywa obecnie określane mianem kolejnej wielkiej sypialni Warszawy. Jest to największe zagrożenie dla projektu, które stawia jego podstawowe założenia, takie jak wielofunkcyjność, możliwość zaspokojenia codziennych potrzeb w zasięgu pieszego dojścia i ograniczenie dzięki temu ruchu kołowego oraz zużycia energii, pod znakiem zapytania. Obecnie mieszkańcy muszą dojeżdżać do innych dzielnic, aby spełnić swoje podstawowe

potrzeby. Niemniej jednak, została już uruchomiona komunikacja publiczna łącząca teren Miasteczka z miastem.

Należy jednak pamiętać, że na brak realizacji śródmieścia ze wszystkimi jego elementami wpłynęły warunki ekonomiczne i legislacyjne oraz trudności z pozyskaniem odpowiednich, wielkich inwestorów po wycofaniu się strategicznego partnera, jakim był Auchan. W tym miejscu warto też przypomnieć, jak wielkie kontrowersje budziła koncepcja budowy centrum projektu na początkowym etapie, jak liczne były protesty w mediach i próby zablokowania tej inwestycji. A teraz równie wielkie protesty w tych samych mediach budzi jej brak.

Całość projektu Miasteczka przetrwała jednak już dwa kryzysy i prędzej czy później, zaplanowane centrum zostanie wybudowane, a Miasteczko stanie się samowystarczalną dzielnicą. Niemniej jednak właśnie centrum wciąż pozostaje największym wyzwaniem dla obecnego realizatora przedsięwzięcia, Polnord S.A.

Zakładana początkowo znaczna różnorodność oferty mieszkaniowej (*marketing mix*) okazała się natomiast trudna do uzyskania w warunkach rynkowych, w których każdy z deweloperów opiera się na tych samych danych z badań rynku i adresuje swoją ofertę w zasadzie do tej samej grupy docelowej klientów. Pogłębił to jeszcze boom mieszkaniowy, jaki nastąpił po wejściu Polski do Unii Europejskiej. Nie do końca udało się zróżnicować strukturę mieszkań, która w poszczególnych projektach odpowiada przede wszystkim na bieżące potrzeby rynku (większość mieszkań średniej wielkości, choć nie brakuje luksusowych apartamentów typu penthouse, ani zwykłych kawalerek). Jednak co ciekawe, udało się przyciągnąć do Miasteczka nie tylko zamożnych trzydziesto- i czterdziestolatków, ale również osoby starsze, w tym dotychczasowych mieszkańców starego Wilanowa.

Zieleń, od początku pomyślana jako integralna część całości założenia i trwały element zagospodarowania, zdążyła już nieco urosnąć, ale pojawiają się kłopoty z jej utrzymaniem przez miasto. Dużą rolę odgrywa teraz troska i zaangażowanie mieszkańców, którzy sami dbają o nią w ramach społecznie zorganizowanych akcji.

Natomiast opinie o zbyt małej ilości terenów zieleni publicznej nie uwzględniają faktu, że można było ich zaprojektować i zrealizować tyle, ile było przewidziane w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Problem ten dotyczy istotnej kwestii o charakterze ogólnym: w Polsce wciąż nie mamy standardów urbanistycznych, które określałyby m.in. ilość zieleni niezbędną dla określonej liczby mieszkańców, która powinna być uwzględniona w planach miejscowych. A dostępność zieleni i możliwości rekreacji to przecież jeden z ważnych czynników wpływających na jakość życia. Co prawda Ministerstwo Infrastruktury pracuje obecnie nad standardami⁴, ale niestety nie obejmują one kwestii zieleni miejskiej, tylko ilość powierzchni biologicznie czynnej i zieleni na działkach budowlanych. To zupełnie nie rozwiązuje problemu dostępności publicznych terenów zieleni w mieście i nie promuje myślenia o mieście w sposób zintegrowany. Co prawda aktualne Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego m.st. Warszawy uchwalone w 2006 roku określa niezbędną ilość terenów zieleni w mieście, ale w czasie, kiedy były uchwalane plany miejscowe dla Wilanowa (2001), jeszcze nie obowiązywało. A prawo nie działa wstecz.

⁴ Chodzi o Krajowe Przepisy Urbanistyczne

W wyniku prowadzonych przez INVI skoordynowanych i zaplanowanych działań, przy zrealizowanych do dziś ulicach zostało posadzonych kilkaset drzew, został zrealizowany park nad kanałem w ul. Klimczaka i dwa parki w osiedlu Ostoja Wilanów. Zachowano też istniejące na terenie drzewa, omijając lub przesadzając nawet kilkunastometrowe okazy,



Ryc. 37. Nasadzenia drzew realizowane wyprzedzająco w stosunku do zabudowy – ul. Sarmacka (fot. A. Kowalewska).



Ryc. 38. Rekreacja w parku nad kanałem w ul. Klimczaka (fot. A. Perry).

jeśli kolidowały z infrastrukturą i drogami. W każdej inwestycji zrealizowano też ogrody na dziedzińcach i zielen wokół budynków. Na realizację oczekują natomiast Park przy Ratuszu i Park w otoczeniu Świątyni Opatrzności Bożej, zaś aleja z kanałem w Osi Królewskiej – na dokończenie, ale przecież Miasteczko jest jeszcze trakcie budowy.

Na niektóre z wytycznych opracowanych przez INVI na etapie budowy było jeszcze za wcześnie. Na przykład zasady rozmieszczania reklam mają zastosowanie dopiero dziś, kiedy w oddanych do użytku budynkach zaczynają pojawiać się drobne lokale usługowe i handlowe. Zasady te, choć restrykcyjne, to jednak mające na uwadze utrzymanie wysokiej estetyki i wartości nieruchomości, są przyjmowane jednogłośnie na zebraniach wspólnot mieszkaniowych.



Ryc. 39. Żoliborz w czasie budowy. Widok z lotu balonem, 1925 rok (fot. R. Jesionkiewicz; Pawłowski T., Zieliński J., 2008. *Żoliborz. Przewodnik historyczny*. Wyd. Rosner i Wspólnicy sp. z o.o.).



Ryc. 40. Miasteczko Wilanów w budowie. Zdjęcie wykonane z dźwigu na budowie Świątyni Opatrzności Bożej, 2008 rok (Archiwum firmy INVI).

23.5. PODSUMOWANIE

Podsumowując dotychczasowe efekty realizacji Miasteczka Wilanów, nie należy jednak zapominać, że jest to inwestycja dla pokoleń, a Wilanów jest dziś tym, czym 80 lat temu był warszawski Żoliborz przywoływany przez autorów zwycięskiej pracy konkursowej – wielkim placem budowy. Pojawiające się w mediach negatywne oceny realizacji są zatem jeszcze przedwczesne. Choć dziś inwestycje postępują szybciej niż kiedyś – to przecież „nie od razu Kraków zbudowano”...

Dziś Żoliborz wygrywa w rankingach atrakcyjności warszawskich dzielnic. Na pełny efekt realizacji Miasteczka musimy jeszcze poczekać, zanim w pełni zrośnie się ono z miastem. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę dyskusję toczącą się o projekcie, można postawić pytanie, czy miasto jest nawarstwiającą się strukturą, która wraz z upływem czasu buduje swoją tożsamość, czy stało się produktem rynkowym, który ma być dostarczony gotowy do konsumpcji?

24. STUDIUM PRZYPADKU – ZARZĄDZANIE PRZESTRZENIĄ NA PRZYKŁADZIE FORUM KULTURY W GDYNI

Gdynia – miasto z morza i marzeń – które po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 roku i dostępu do morza, powstało wysiłkiem całego narodu. Prężnie rozwijające się miasto z bogatym życiem naukowym i kulturalnym, z nowoczesną, jak na ówczesne czasy, infrastrukturą, które zgodnie z wizją jego założycieli, budowniczych oraz mieszkańców miało stać się wizytówką Polski, jej „oknem na świat”. Nowa Gdynia, zbudowana na podstawie polskiego projektu, stała się symbolem potęgi narodu, wizytówką odrodzonego państwa i wzorcem modernizmu w architekturze. Sercem Gdyni, od pierwszych planów zabudowy miasta, było Śródmieście położone nad samym morzem, graniczące z terenami portowymi, Grabówkiem, Działkami Leśnymi, Wzgórzem Focha (obecnie Wzgórzem św. Maksymiliana) oraz Kamienną Górą. Miejsce ważne dla tożsamości Gdyni, zarówno w czasie jej powstawania, jak również współcześnie.

24.1. PRZEDWOJENNA KONCEPCJA BUDOWY FORUM MORSKIEGO

Wraz z budową miasta i portu pojawiła się idea wzniesienia w Śródmieściu Gdyni ściślego jej centrum – Dzielnicy Reprezentacyjnej, nowoczesnej i otwartej na morze, która miała stać się znakiem rozpoznawczym – „ikoną” miasta, elementem wieńczącym jego budowę, jako miasta portowego. Już pierwsza koncepcja przestrzenna zabudowy Gdyni z 1926 roku ujawniła zamysł kształtowania reprezentacyjnej dzielnicy Gdyni na osi wychodzącej w morze, z otwartym na nie dużym placem reprezentacyjnym – Forum Morskim, stanowiącym miejsce spotkań, wieców, manifestacji, miejsce odpoczynku i integracji mieszkańców.

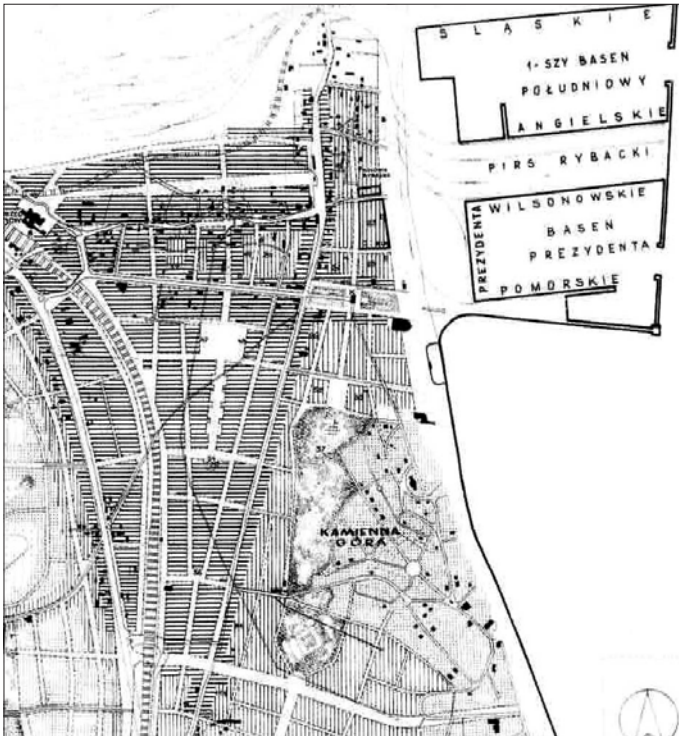
W miarę rozwoju portu założenie przestrzenne Dzielnicy Reprezentacyjnej, podobnie jak całego centrum Gdyni, w tym lokalizacji wspomnianego, placu inspirowanego placem św. Marka w Wenecji, ulegało wielu modyfikacjom.

Z uwagi na żywiołowy rozwój portu gdyńskiego, konsekwentne założenie przestrzenne całej Dzielnicy Reprezentacyjnej, a w szczególności Forum Morskiego zatraciło swoją pierwotną czytelność, co zauważane jest w kolejnych projektach rozbudowy Śródmieścia. Przełomowe znaczenie dla tempa rozbudowy Śródmieścia miały dwa wydarzenia: przyznanie w czerwcu 1927 roku z budżetu państwa przydziałów kredytowych oraz z tym związane ulgi podatkowe dla inwestorów oraz zatwierdzenie 28 maja 1928 roku planów rozbudowy Śródmieścia.

Od 1932 roku pojawiały się pierwsze projekty Dzielnicy Reprezentacyjnej (Jerzy Muller – 1932). Architekci i projektanci uzmysłowili sobie, że harmonijne pomieszczenie na niezbyt dużym terenie wielu funkcji i obiektów będzie zadaniem niezwykle trudnym, wymagającym



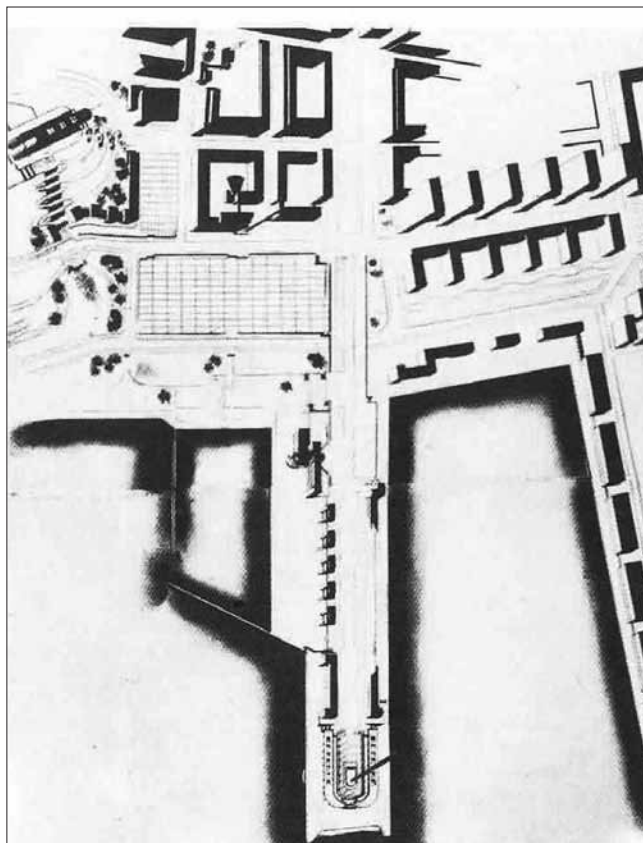
Ryc. 41. Mapa Gdyni z 1924 roku – fragment (ze zbiorów Dariusza Domali).



Ryc. 42. Plan ogólny śródmieścia Gdyni zatwierdzonego przez MRP w 1931 roku – fragment; autor Adam Kuncewicz, 1928–1930 (Sołtysik, 1993).



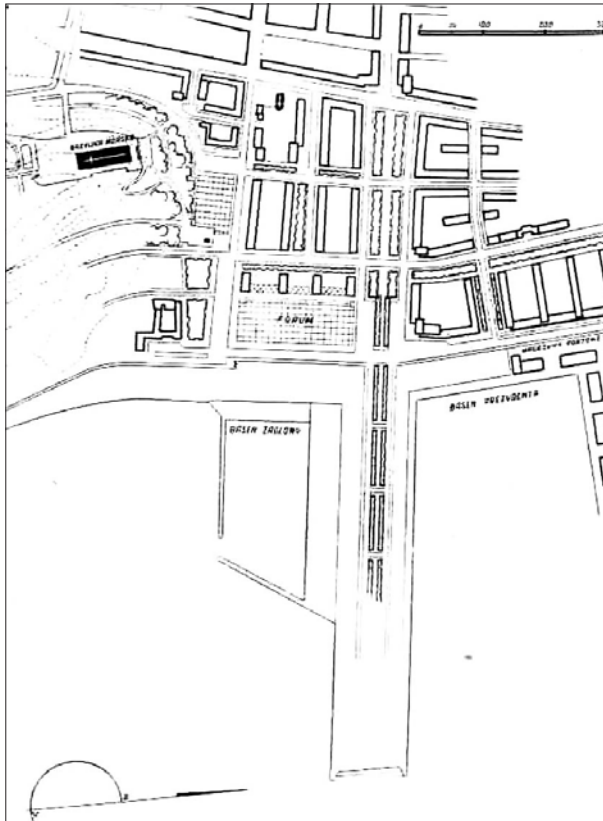
Ryc. 43. Teren projektowanego Forum Morskiego w 1926 roku, w tle hotel Riviera, łaźienki oraz jeszcze drewniane Molo Południowe (Kitowski, 1997).



Ryc. 44. Pierwszy projekt Forum Morskiego z 1936 roku jako element Dzielnicy Reprezentacyjnej Gdyni; autorzy: Bohdana Damięcki i Tadeusz Sieczkowski (Sołtysik, 1993).

wielkiego kunsztu urbanistycznego i dalekowzrocznej wizji przyszłej Gdyni. W rozstrzygniętym konkursie w 1936 roku na projekt Dzielnicy Reprezentacyjnej, Mola Południowego i terenów przyległych nagrodzona została praca Bohdana Damięckiego i Tadeusza Sieczkowskiego.

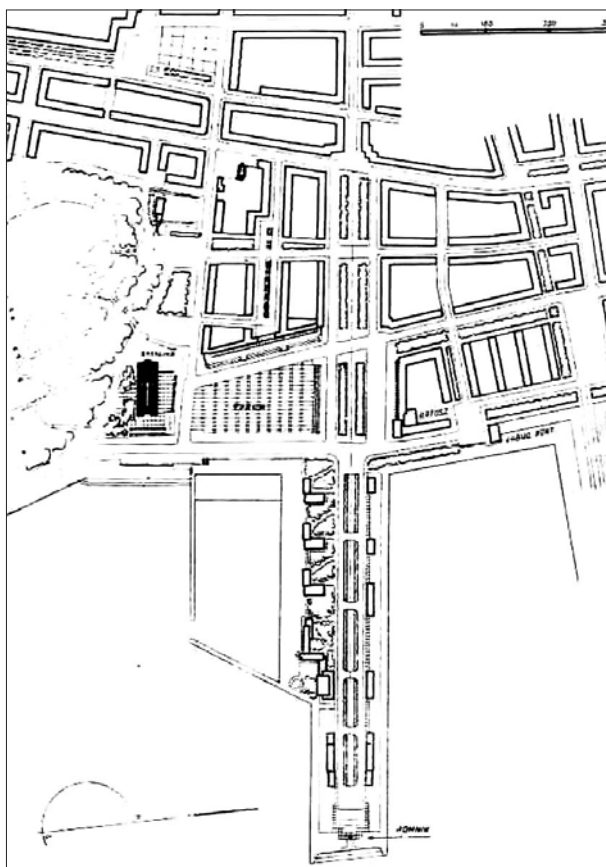
Jeszcze przez następne dwa lata koncepcja Forum Morskiego i Dzielnicy Reprezentacyjnej nabierała swoich kształtów. Głównym przesłaniem projektantów było „aby granicę zawartą w kamieniu zetknąć z wodą tworząc całość o głębokiej wartości i symbolice” (Chudziński, 1938). Należało stworzyć takie rozwiązanie, które obrazowałoby ekspansję Rzeczypospolitej na morze, zaspokajało dumę i ambicje narodowe.



Ryc. 45. Projekt Dzielnicy Reprezentacyjnej z lipca 1937 roku; autor Stanisław Filipkowski (Kitowski, 1997).

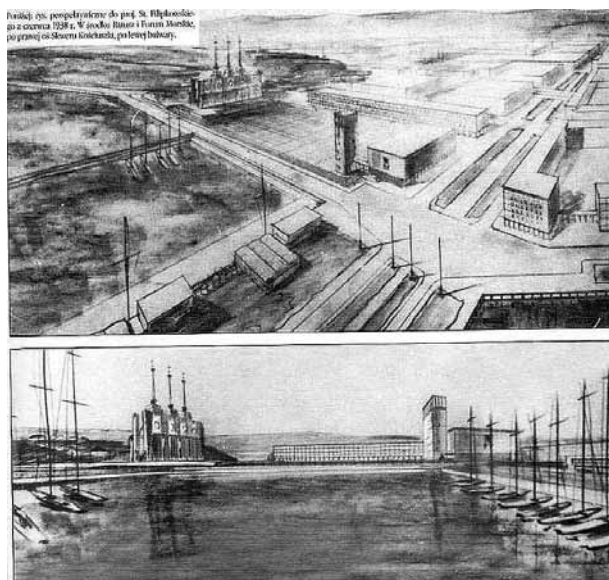
W rezultacie przeprowadzenia w drugiej połowie lat 30. ubiegłego wieku, wielu wariantowych studiów projektowych, konkursu oraz szeroko zakrojonej dyskusji, nie tylko autorytetów w dziedzinie architektury i urbanistyki, ale również zwykłych obywateli, koncepcja Forum Morskiego skonkretyzowała się przestrzennie w 1938 roku obejmując swoimi granicami plac zgromadzeń zlokalizowany pomiędzy przedłużeniem Skweru Kościuszki, a Kamienną

Górą. Plac wydłużony w kierunku północ – południe zlokalizowano na przedłużeniu Basenu Żaglowego. Główny akcent architektoniczny Forum Morskiego miała stanowić Bazylika Morska (proj. arch. Bohdana Pniewskiego) usytuowana na południowym jego zakończeniu, u podnóża Kamiennej Góry. Przeciwna, północno-wschodnia strona Forum Morskiego miała zostać domknięta i jednocześnie oddzielona od Skweru Kościuszki budynkiem ratusza. Zachodnia część placu miała zostać zabudowana budynkiem biurowo-handlowym o jednolitej formie architektonicznej, usytuowanym w jednej linii zabudowy, z ażurowym, dla zachowania walorów widokowych, przyziemiem.



Ryc. 46. Projekt Dzielnicy Reprezentacyjnej z kwietnia 1938 roku (Sołtysik, 1993).

W 1937 roku ówczesny wicepremier Eugeniusz Kwiatkowski powiedział: „Trzeba stworzyć to, co w jednym rzucie oka powie – to Gdynia. Przy placu niewątpliwie jest miejsce na ratusz, inne budynki reprezentacyjne oraz na Bazylikę. Te wszystkie elementy trzeba zespolić, muszą one tworzyć jedną całość z placem i morzem, całość o głębokiej wartości i symbolice”. Takie porywające założenie urbanistyczne, przedstawione w 1938 roku przez Stanisława Filipkow-



Ryc. 47. Szkice przedstawiające jedną z koncepcji usytuowania Bazyliki Morskiej u podnóża Kamiennej Góry z rozbudowanym Forum Morskim, 1938 rok (Sołtysik, 1993).

skiego i zaakceptowane przez wizjonera Eugeniusza Kwiatkowskiego, z placem otwartym na morze i wybitną architekturą, jaką miała stanowić Bazylika Morska wkomponowana w plac, nie doczekało się jednak realizacji z powodu wybuchu II wojny światowej.

Przed 1939 rokiem rozpoczęto budowę tylko dwóch większych obiektów: Stacji Morskiej (obecnie Morski Instytut Rybacki i Muzeum Oceanograficzne) oraz Domu Żeglarza Polskiego (obecnie Wydział Nawigacyjny Akademii Morskiej). Oprócz tego, na Molu Południowym w pobliżu fontanny (na osi Skweru Kościuszki) wybudowano prowizoryczny Dworzec Żegluga Przybrzeżnej. Wszystkie ambitne plany Polski, jak i rozbudowy Gdyni zostały nagle i brutalnie zniweczone we wrześniu 1939 roku (*Nadmorskie...*, 2003).

24.2. CHARAKTERYSTYKA WSPÓŁCZESNYCH ZAMIERZEŃ BUDOWY FORUM KULTURY W ODNIESIENIU DO FORUM MORSKIEGO

Po zakończeniu II wojny światowej nadeszły czasy zaniedbań w zagospodarowaniu centrum miasta, gdy w bliskim sąsiedztwie międzywojennych budowli wznoszono obiekty daleko odbiegające skalą i formą od przedwojennej zabudowy modernistycznej. Wskutek tego, prestiżowy teren w sercu Gdyni, nad morzem, pozostał przez wiele lat zaniedbany i do tej pory nie uzyskał należytej mu rangi. Na terenie przeznaczonym na Forum Morskie przez wiele powojennych lat tak naprawdę nic się działo. Rozrośnięte drzewa przy Bulwarze Szwedzkim zamknęły całkowicie widok z placu na morze, nie urządzona przestrzeń, pierwotnie służąca masowym manifestacjom i zabawom mieszkańców, z czasem stała się miejscem

cyklicznych występów cyrkowców oraz lokalizacją wesołych miasteczek, by ostatecznie, po przejściu w końcu 1966 roku na rzecz Prezydium Rady Narodowej i Skarbu Państwa, zostać zagospodarowana jako park miejski.

W latach 70. ubiegłego wieku podjęto pierwsze decyzje przestrzenne mające istotne znaczenie dla ukształtowania terenu przedwojennego Forum Morskiego. Rozpoczęto porządkowanie i zabudowę otoczenia Basenu Żeglarskiego oraz budowę Teatru Muzycznego, który określił skalę przestrzenną placu położonego u stóp Kamiennej Góry i stał się dominantą tego miejsca. Rozpisano konkurs na zabudowę placu, który nie doczekał się jednak realizacji. Dopełnieniem zabudowy terenu u podnóża Kamiennej Góry, pod koniec ubiegłego stulecia, stał się budynek Muzeum Miasta Gdyni, doskonale wpisujący się w tło otoczenia.

Do idei zabudowy Forum Morskiego, we współczesnej jego formie, powrócono u schyłku XX wieku, w zupełnie innych realiach politycznych i gospodarczych. Pojawiła się szansa dokończenia przedwojennej koncepcji Dzielnicy Reprezentacyjnej na terenie dzisiejszej tzw. Nadmorskiej Strefy Prestiżu Miasta. Transplantacja przedwojennej wizji Forum Morskiego, nowatorskiej, jak na ówczesne czasy, w obowiązujących po wojnie realiach była niemożliwa. Wobec nowych wyzwań, przed którymi stanęła Gdynia po okresie odbudowy ze zniszczeń wojennych, konieczne było znalezienie nowej formuły dla tego miejsca. Zgodnie z decyzjami podjętymi przez władze miasta, ówczesne Forum Morskie ma przybrać postać Forum Kultury powiązanego przestrzennie i widokowo z Kamienną Górą, Molem Południowym, otwartego na Basen Żeglarski i wpisującego się w sylwetę miasta. Teren ten ma stać się reprezentacyjną częścią miasta stanowiącą jego nowy znak rozpoznawczy, zachowującą większość przedwojennych założeń z placem, z jedną pierzeją zabudowy otwartą na morze. Na terenie obecnego Parku Rady Europy ma powstać założenie przestrzenne z nowoczesnym kompleksem budynków, o odmiennej od przedwojennej usługowo-biurowej funkcji, stanowiących koncentrację funkcji kulturalnych z Teatrem Miejskim, Galerią Sztuki Współczesnej i Mediateką. Rozległy plac od strony Basenu Żeglarskiego ma służyć plenerowym wydarzeniom kulturalnym w sąsiedztwie plaży, basenu jachtowego i morza oraz w otoczeniu zieleni.

24.3. ANALIZA AKTÓW PRAWA MIEJSCOWEGO W ASPEKTCIE ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENI PUBLICZNEJ HISTORYCZNEGO FORUM MORSKIEGO

24.3.1. Pierwsze powojenne plany zagospodarowania nadmorskiej części Śródmieścia

Pierwsze lata powojenne to dla Gdyni, jak i dla całego kraju, okres odbudowy po zniszczeniach wojennych. Dla zapewnienia prawidłowego rozwoju części regionu gdańskiego w 1948 roku uchwalono „plan GD” opracowany na około 30 lat dla obszaru miast i portów Gdańska i Gdyni. Niestety plan ten nie zachował się do czasów współczesnych, brak jest zatem możliwości oceny ówczesnych decyzji przestrzennych dla śródmieścia Gdyni.

Nowa tendencja w urbanistyce, polegająca na początku lat 50. ubiegłego wieku na intensyfikacji zabudowy, spowodowała opracowanie kolejnego planu dla Gdańska, Gdyni i Sopotu. W oparciu o ustalenia planu ogólnego z 1952 roku, w ciągu kolejnych kilku lat powstało szereg osiedli mieszkaniowych. Jednocześnie, z uwagi na coraz bardziej odczuwalny

brak terenów uzbrojonych, podjęto szereg dyskusyjnych decyzji wprowadzających zabudowę mieszkaniową na tereny stanowiące potencjalne rezerwy pod przestrzenie publiczne. Szczęśliwym zbiegiem okoliczności nie został zabudowany teren zlokalizowany u podnóża Kamiennej Góry, stanowiący przedwojenną lokalizację Forum Morskiego. Teren ten, w zgoła innej sytuacji politycznej, w zamysłach władz miał nadal pozostać miejscem reprezentacyjnym – w ówczesnym czasie miejscem zebrań masowych. Kolejne lata nie zaowocowały jednak jego urządzeniem, pomimo przeprowadzenia szeregu konkursów architektonicznych.

24.3.2. Ogólny plan zagospodarowania przestrzennego Zespołu Portowo-Miejskiego Gdańsk-Gdynia z 1962 roku

W latach 1957-1960 zespół pod kierunkiem B. Szermera opracował w Wojewódzkiej Pracowni Urbanistycznej perspektywiczny i etapowy plan Zespołu Portowo-Miejskiego Gdańsk – Gdynia, obejmujący obszar sześciu miast od Redy do Pruszcza Gdańskiego¹.

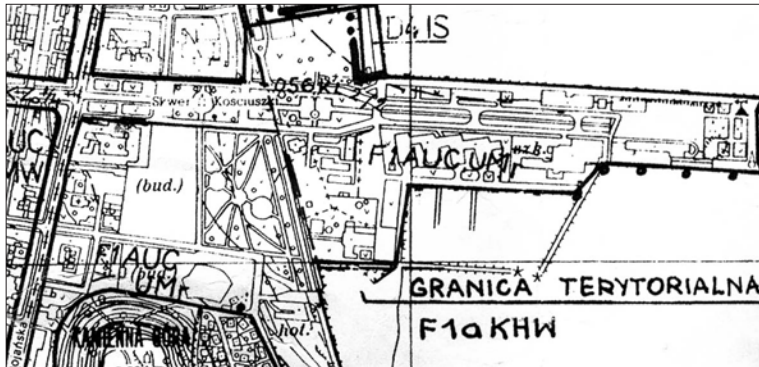
Zgodnie z jego ustaleniami, w granicach przedwojennego Forum Morskiego pozostała przestrzeń wyłączona z zabudowy. Brak jednoznacznych decyzji przestrzennych w odniesieniu do tego miejsca przesądził o tym, że pozostało ono niezabudowane przez wiele następujących lat. W oparciu o ustalenia powyższego planu, na placu Grunwaldzkim, w miejscu, gdzie w 1938 roku planowana była lokalizacja Bazyliki Morskiej, w 1979 roku zrealizowany został gmach Teatru Muzycznego, który zmienił wyraz przestrzenny podnóża Kamiennej Góry i zdefiniował na lata skalę tego miejsca.

24.3.3. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Gdyni z 1988 roku

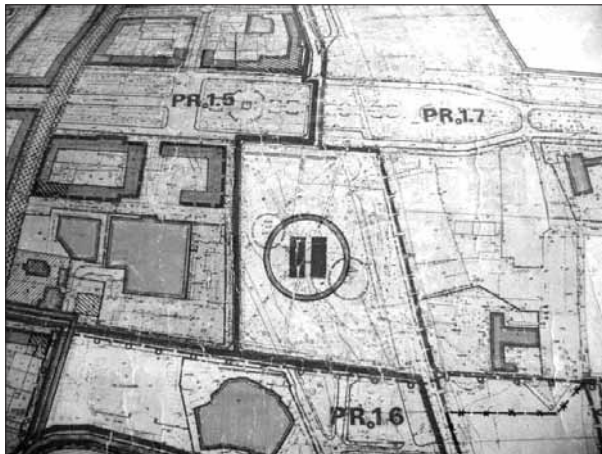
Kolejny plan, uchwalony w 1988 roku, zakładał porządkowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej Śródmieścia². Teren obejmujący Skwer Kościuszki, Molo Południowe oraz obszar pomiędzy Basenem Żeglarskim, podnóżem Kamiennej Góry i ulicą Świętojańską, obejmujący przeważającą część przedwojennej Dzielnicy Reprezentacyjnej, w świetle ustaleń tego planu miał stać się na powrót, jak w czasach budowy Gdyni, częścią reprezentacyjną Śródmieścia i całego miasta. Dla tego miejsca plan zakładał funkcje usługowe i mieszkaniowe. Priorytetem stał się rozwój „usług wyspecjalizowanych z zakresu gospodarki morskiej, obsługi turystyki i sportów wodnych, obsługi miasta i regionu”. Ustalenia powyższego planu stworzyły warunki dla powrotu do przedwojennej idei budowy Dzielnicy Reprezentacyjnej, a w szczególności do idei budowy Forum Morskiego (ryc. 48).

¹ Uchwała Nr 290/XXXII/62 z dnia 20 lipca 1962 r. Prezydium WRN w Gdańsku o uchwaleniu Ogólnego planu zagospodarowania przestrzennego Zespołu Portowo-Miejskiego GD z 1962 roku.

² Uchwała Nr XXII/115/88 Miejskiej Rady Narodowej w Gdyni z dnia 4 lutego 1988 roku (Dz. Urz. Woj. Gd. Z 1988 r. Nr 13, poz. 91) o uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gdyni.



Ryc. 48. Wyrzys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gdyni z 1988 roku – fragment (z zasobów UM Gdyni).



Ryc. 49. Wyrzys ze szczegółowego planu zagospodarowania przestrzennego Śródmieścia Gdyni z 1994 roku - fragment (z zasobów UM Gdyni).

24.3.4. Miejscowy plan szczegółowy zagospodarowania przestrzennego śródmieścia Gdyni z 1994 roku

Powyższy zamysł utrwalony został w kolejnym opracowaniu planistycznym z 1994 roku. W swych ustaleniach plan ten przywrócił historyczne pojęcie Forum Morskiego, uznając obszar zlokalizowany u stóp Kamiennej Góry w sąsiedztwie morza i basenu jachtowego za szczególnie ważny dla miasta i kraju, z uwagi na jego wartości krajobrazowe i kulturowe. Obszar, gdzie obecnie zlokalizowane jest Centrum Rozrywki „Gemini”, obejmujący również Molo Południowe i Basen Żeglarski miał, zgodnie z ustaleniami planu, stanowić „strefę styku prestiżowej zabudowy śródmiejskiej z morzem i portem”³ (ryc. 49).

³ Uchwała Nr V/90/94 Rady Miasta Gdyni z dnia 30 listopada 1994 roku (Dz. Urz. Woj. Gd. Z 1994 r. Nr 33 poz. 172) o uchwaleniu Szczegółowego planu zagospodarowania przestrzennego Śródmieścia.

24.4. STRATEGIA ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENI PUBLICZNEJ NADMORSKIEJ STREFY PRESTIŻU MIASTA PO 1999 ROKU

Kolejne lata to dla rozwoju przestrzeni Śródmieścia Gdyni czas konsekwentnego działania władz samorządowych, którego jednym z celów okazał się świadomy i konsekwentny powrót do przedwojennej idei realizacji w centrum miasta, w jego strefie nadmorskiej, części reprezentacyjnej, która mogłaby stać się wizytówką Gdyni, miejscem rozpoznawalnym nie tylko dla gdynian, ale również dla osób odwiedzających miasto – mieszkańców innych części Polski, jak również gości zagranicznych. Powyższy zamysł był sukcesywnie realizowany poprzez decyzje podejmowane przez Radę Miasta z inicjatywy Prezydenta Miasta, zarówno w dokumentach stanowiących prawo miejscowe, jak również w strategiach i innych działaniach władz samorządu. Jeszcze w 1998 roku Rada Miasta Gdyni przyjęła dokument, wielokrotnie później modyfikowany i uszczegółowiany, stanowiący Strategię Rozwoju Gdyni, w którym, jako jedną z misji władz miasta zapisano realizację hasła „Gdynia miastem europejskiego wymiaru”. Ta europejskość Gdyni miała być realizowana na wiele różnych, zapisanych w tej strategii sposobów, w tym również poprzez podejmowanie szeregu decyzji przestrzennych podnoszących rangę miasta, w pierwszej kolejności, w regionie i kraju. Ustalenia w nim zawarte zostały uwzględnione w sporządzanych później dokumentach planistycznych.⁴

W uchwalonym w listopadzie 1999 roku przez Radę Miasta Gdyni Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, będącym wyrazem polityki przestrzennej gminy, zostały uwzględnione cele określone w przywołanej wyżej Strategii Rozwoju Gdyni. Jednym z podstawowych celów polityki przestrzennej wskazanym w tym dokumencie było wzmocnienie roli Gdyni, jako ośrodka usług o zasięgu ponadlokalnym i regionalnym oraz stymulowanie rozwoju Śródmieścia, jako obszaru szczególnych szans rozwojowych, będącego jednocześnie strefą aktywności publicznej, w którym realizowany miał być, szczególnie pożądanym przez miasto, program użytkowy. W ocenie władz miasta, podobnie jak w okresie przedwojennym, Gdynia miała znowu szansę stać się oknem na świat, miastem o znaczącej pozycji w regionie. Powyższe wymagało stworzenia programu, który mógłby stanowić atrakcyjną ofertę zarówno dla mieszkańców województwa, jak również dla gości spoza jego granic. Nastąpił zatem powrót do idei stworzenia w centrum Gdyni części reprezentacyjnej stanowiącej Nadmorską Strefę Prestiżu, obejmującej swym zakresem m.in. teren położony u podnóża Kamiennej Góry, pomiędzy ulicą Borhardta, Skwerem Kościuszki i brzegiem basenu jachtowego (obecnie Park Rady Europy). W strefie tej miały się realizować cele ustalone w wymienionym dokumencie planistycznym.

Za najważniejszy sposób realizacji tego celu władze miasta uznały stworzenie w tym. miejscu centrum kultury o znaczeniu metropolitalnym, z gmachem Teatru Miejskiego, nowoczesną biblioteką (mediateką) i galerią sztuki współczesnej, które miałyby stanowić uzupełnienie istniejącej zabudowy Teatru Muzycznego, centrum rozrywki „Gemini” oraz powstających ówczynie Muzeum Miasta Gdyni i Muzeum Marynarki Wojennej. Integralną

⁴ Uchwała nr XIII/483/99 z dnia 24 listopada 1999 roku Rady Miasta Gdyni o uchwaleniu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gdyni.



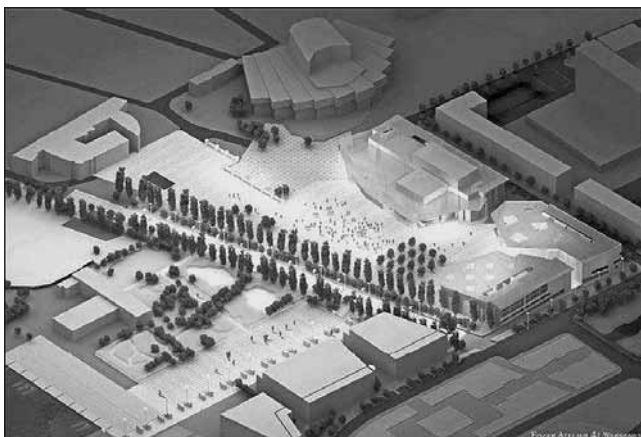
Ryc. 50. Teren lokalizacji nowego Forum Kultury (opracowanie autorki, 2010).

częścią tego założenia, nawiązującą do planów przedwojennych, miał być plac z widokiem na morze, będący sceną dla organizowanych w mieście wydarzeń plenerowych.

Wdrażanie realizacji tego pomysłu rozpoczęło się w czasie, gdy przeważająca część miasta, w tym Śródmieście Gdyni, pozbawione było miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Władze miasta podjęły strategiczną decyzję o przystąpieniu do realizacji tego zamierzenia w nowatorski sposób, tj. poprzez uprzednie rozpisanie (w maju 2007) międzynarodowego konkursu urbanistyczno-architektonicznego na zagospodarowanie terenu Parku Rady Europy, określając ramowy program funkcjonalny nawiązujący do przedwojennych planów budowy Forum Morskiego według projektu Stanisława Filipkowskiego, przy jednoczesnym pozostawieniu dużego zakresu swobody twórczej dla uczestniczących w konkursie projektantów. Jedynie nieznaczna, południowa część terenu objętego zadaniem konkursowym położona była na terenie, dla którego obowiązywał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Kamiennej Góry (obszar przeznaczony pod plac publiczny z parkingiem). Rozwiązanie zaproponowane przez zwycięzcę konkursu miało stanowić podstawę dla ustalenia warunków kształtowania zabudowy i zagospodarowania części dzielnicy Śródmieście, rejonu Skweru Kościuszki, oraz ulic Jana z Kolna i 10 Lutego.⁵ Zdaniem wiceprezydenta miasta Gdyni, architekta Marka Stępy, „kompleks nowych obiektów musi być wyjątkowy. Służąc muzom sam też powinien być dziełem sztuki”. Celem władz miasta, zdaniem wiceprezydenta, „jest tętniący życiem ośrodek kulturalny o znaczeniu metropolitalnym, który jednocześnie będzie gdyńską dzielnicą reprezentacyjną”. Powyższa strategia działania władarzy Gdyni wydaje się być zasadna, tym bardziej że zwycięska praca konkursowa miała stanowić również wytyczne dla określenia warunków kształtowania zabudowy terenów sąsiadujących z obszarem objętym zadaniem konkursowym, miała stać się instrumentem umożliwiającym w przyszłości stworzenie spójnego zagospodarowania terenów inwestycyjnych Mola Rybackiego, Mola

⁵ Uchwała nr XVII/402/08 z dnia 27 lutego 2008 roku w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części dzielnicy Śródmieście, rejon Skweru Kościuszki oraz ulic Jana z Kolna i 10 Lutego.

Południowego oraz terenów przyległych do Basenu Żeglarskiego. To stworzyło szansę na realizację spójnej polityki przestrzennej w odniesieniu do tych terenów i kompleksowe tworzenie ładu przestrzennego w tej części Śródmieścia Gdyni. Rozstrzygnięcie konkursu nastąpiło w styczniu 2008 roku. Spośród dziewięciu prac konkursowych pierwsze miejsce przyznano pracowni Fiszer Atelier 41 z Warszawy, grupie projektantów pracujących pod kierunkiem uznanego w świecie architekta Stanisława Fiszera z Paryża.



Ryc. 51. Makieta zagospodarowania Forum Kultury Fiszera według projektu konkursowego Fiszer Atelier 41 z 2008 roku (<http://www.fiszeratelier41.pl>).

Zdaniem Sądu Konkursowego „projektowany zespół wpisuje się harmonijnie w nadmorski krajobraz. Plac przed Centrum Kultury ma czytelnie zdefiniowane granice, włączające do jego układu istniejący Teatr Muzyczny i Muzeum Miasta Gdyni – co jest bezsprzecznym walorem tej pracy. Koncepcja posiada wysokie walory architektoniczne, z architekturą nawiązującą do bryły Teatru Muzycznego (...). Koncepcja daje możliwość organizacji dużych, otwartych imprez i koncertów w zachodniej części placu (...). Praca stanowi merytoryczną całość, nie mniej pozwala na etapowanie inwestycji, prezentuje bardzo dobrą funkcjonalność i czytelność rozwiązań”.

Zgodnie z założeniem władz miasta, zaproponowane w zwycięskiej pracy konkursowej gabaryty obiektów umożliwiły określenie granicznych parametrów kształtowania zabudowy w opracowywanym dla tego terenu planie miejscowym. Jakże strategiczne znaczenie dla Gdyni ma teren Nadmorskiej Strefy Prestiżu, w granicach której realizowane ma być Forum Kultury, mogą świadczyć ustalenia znowelizowanego w 2008 roku Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gdyni, uwzględniając znowelizowaną również Strategię Rozwoju Gdyni i stanowiące podstawę do opracowywania w zgodności z nim miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla omawianej części Śródmieścia Gdyni. Zgodnie z tą nową strategią, podstawowym celem w ramach Priorytetu I dotyczącego przestrzeni ma być wykreowanie Śródmieścia Gdyni, obejmującego również Strefę Rozwoju Centrum Miasta i Forum Kultury, jako reprezentacyjnej części miasta i regionu oraz utworzenie Forum Morskie-

go poprzez spójne zagospodarowanie terenów wokół Basenu Prezydenta. W konsekwencji, w uchwalonym w 2008 roku Studium, teren położony na południe od Skweru Kościuszki do podnóża Kamiennej Góry uznano za rozwojowy, istotny w związku z możliwością realizacji nowego programu użytkowego – zespołu usług kultury, obejmującego istniejący Teatr Muzyczny, Muzeum Miasta Gdyni, Muzeum Marynarki Wojennej oraz planowany Teatr Miejski, Bibliotekę – Mediatekę Miejską i Galerię Sztuki Współczesnej.

Powyższe ustalenia studium znalazły odzwierciedlenie w uchwalonym w dniu 29 listopada 2009 roku miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego części dzielnicy Śródmieście w Gdyni, rejon Skweru Kościuszki oraz ulic Jana z Kolna i 10 Lutego⁶. W planie tym teren obejmujący Park Rady Europy, w granicach którego ma być realizowane Forum Kultury, położony jest w strefie planistycznej oznaczonej symbolem 45 UK, KD –X/U – usługi kultury, plac publiczny, zabudowa usługowa (Forum Kultury z usługami towarzyszącymi, usługi kultury wymagane na minimum 80% powierzchni całkowitej budynków).

Plan wszedł w życie 28 lutego 2010 roku dając podstawę do opracowania projektu budowlanego Forum Kultury, obejmującego obiekty Teatru Miejskiego, Mediateki i Galerii Sztuki Współczesnej, zlokalizowane w kwartale ograniczonym od północy Skwerem Kościuszki, od zachodu ul. Borhardta, od południa ul. Armii Krajowej i od wschodu ul. Nabrzeże Młodego Żeglarza.

Realizacja tego założenia wymaga od gminy zaangażowania poważnych środków finansowych w wysokości około 200 mln zł. W celu odciążenia budżetu miasta, w czerwcu 2009 roku powołana została Spółka z o.o. Forum Kultury z kapitałem 5,5 mln złotych stanowiącym majątek spółki, która ma realizować finansowanie planowanej inwestycji (*Konceptja...*, 2008). Pierwotnie władze miasta zamierzały ubiegać się o częściowe finansowanie tej priorytetowej inwestycji ze środków unijnych – funduszy strukturalnych na lata 2007-2013, jednakże w efekcie końcowym jej finansowanie będzie odbywać się ze środków pochodzących z zaciągniętego kredytu.

24.5. PROJEKT FORUM KULTURY

Konceptja Forum Kultury, w oparciu o którą realizowany jest obecnie projekt budowlany, zakłada powstanie trzech czterokondygnacyjnych budynków, z których największym ma być nowa siedziba Teatru Miejskiego (ok. 6 tys. m² powierzchni użytkowej) z dwoma scenami: dużą, na około 500 miejsc i kameralną, na około 200 miejsc.

Zdaniem głównego projektanta Stanisława Fiszera obiekt, który charakteryzują nowoczesne rozwiązania funkcjonalne i forma architektoniczna, „ma zawierać dwa teatry w jednym – klasyczny i eksperymentalny, w których reżyser ma możliwość dowolnej konfiguracji przestrzeni”.

⁶ Uchwała nr XXXVII/839/09 Rady Miasta Gdyni z dnia 29 listopada 2009 roku o uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części dzielnicy Śródmieście, rejon Skweru Kościuszki oraz ulic Jana z Kolna i 10 Lutego (Dz.Urz. Woj. Pom. z 2010 r. nr 12, poz. 220).

Drugim z budynków planowanego kompleksu, podobnie jak Teatr Miejski zamykającym plac od strony zachodniej, jest Mediateka, czyli nowa siedziba Miejskiej Biblioteki Publicznej o powierzchni 4 tys. m², mieszcząca ponad 200 tysięcy woluminów, zbiory multimedialne i książki mówione. Obok funkcji biblioteki w obiekcie ma być zrealizowana również część konferencyjna. Obiekt pełnić będzie rolę nowego centrum dowodzenia gdyńskich bibliotek. W Mediatece mieścić się będzie centralna wypożyczalnia ze stanowiskami pracy indywidualnej i zbiorowej, wypożyczalnia naukowa i czytelnia naukowa oraz biblioteka dla dzieci. W obiekcie, w dogodnie dostępnym miejscu na rogu ul. Borhardta i Skweru Kościuszki, znajdzie się również centrum informacji o mieście, nastawione zarówno na turystów, jak również na gdynian żądnych wiedzy o swoim mieście, np. o jego planach inwestycyjnych.

Lokalizacja tych budynków nawiązuje do przedwojennej koncepcji Stanisława Filipkowskiego zamknięcia od strony zachodniej terenu Forum Morskiego monumentalną zabudową usługową.

Od strony północnej projekt Stanisława Fiszera zakłada realizację Galerii Sztuki Współczesnej obejmującej salę wystawienniczą o powierzchni 1200 m² i sale konferencyjne oraz zaplecze administracyjne. W obiekcie mają znaleźć miejsce również pokoje gościnne dla przyjezdnych artystów biorących udział w organizowanych w nim warsztatach artystycznych. Pod kompleksem budynków oraz przeważającą częścią placu publicznego projektowany jest parking podziemny na 400 miejsc postojowych⁷.

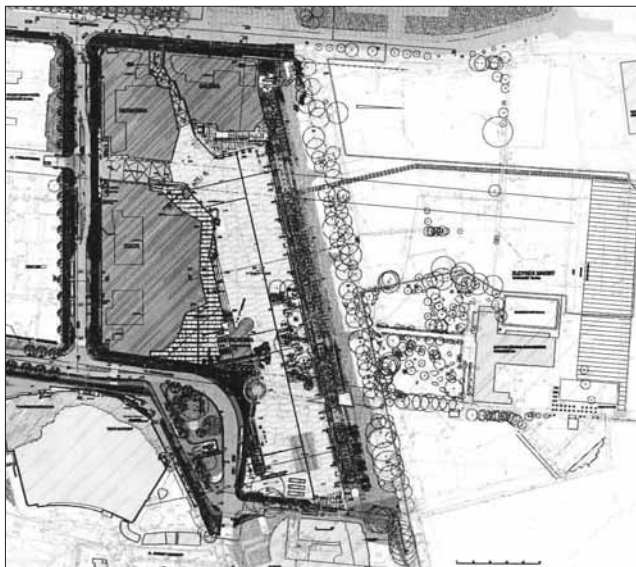
Od strony wschodniej założenie przestrzenne Forum Kultury zakłada lokalizację placu publicznego łączącego projektowane budynki z istniejącymi obiektami kultury. Plac ten, o wymiarach ok. 55 × 220 m, zaprojektowany został jako utwardzony – jedynie w połowie jego długości zachowano zielony akcent utworzony przez grupę drzew dzielących plac na dwie części: północną i południową, osłaniający istniejący tam Pomnik Sybiraków. W jego północnej części zlokalizowane są projektowane budynki Teatru Miejskiego, Mediateki i Galerii, natomiast południową część zamykają budynki Teatru Muzycznego, Muzeum Miasta Gdyni i Muzeum Marynarki Wojennej oraz Klub Oficerski Marynarki Wojennej „Riwiera” mieszczący się w zabytkowym budynku. Z główną powierzchnią placu łączy się taras Teatru Miejskiego z amfiteatralnymi stopniami, nawiązującymi jakby do przedwojennego zamysłu lokalizacji zabudowy Forum Morskiego na stopniowanym podwyższeniu. W rozwiązaniu przestrzennym zachowano, na przedłużeniu ulicy Zygmuntowskiej, otwarcie widokowe – z głównej ulicy handlowej – ul. Świętojańskiej – na morze, poprzez zaprojektowany prześwit pomiędzy budynkiem Teatru i Mediateki. Na placu przed budynkiem Galerii wydzielona została przestrzeń na plenerowe wystawy – ogród ekspozycyjny⁸.

24.6. ANALIZA SZANS I ZAGROŻEŃ ZWIĄZANYCH Z REALIZACJĄ FORUM KULTURY

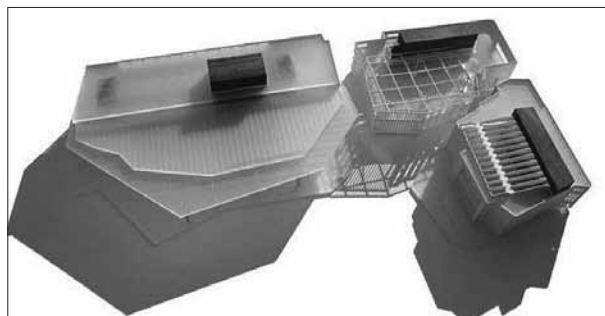
Realizacja tak dużego założenia niekomercyjnego przez jednostkę samorządu terytorialnego niesie ze sobą zarówno szanse dla dalszego spektakularnego rozwoju miasta, ale

⁷ <http://gdynia.naszemiasto.pl/wydarzenia/968290.html>

⁸ <http://www.forum.eksploracja.pl/viewtopic.php?f=6&t=2281>



Ryc. 52. Projekt zagospodarowania terenu Forum Kultury – fragment; autor: Fiszera Atelier 41 (z zasobów UM Gdyni).

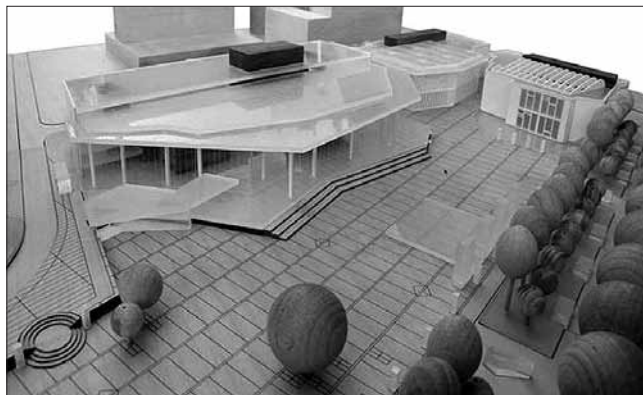


Ryc. 53. Koncepcja usytuowania względem siebie budynków: (1) Teatr Miejski, (2) Biblioteka (Mediateka), (3) Galeria Sztuki Współczesnej (<http://www.fiszeraatelier41.pl>).

również i zagrożenia, które mogą rzutować na realizację innych strategicznych dla miasta inwestycji celu publicznego.

Wśród zagrożeń do najważniejszych należy wymienić :

- trudności z uzyskaniem kredytu na finansowanie inwestycji;
- znaczne, pośrednie obciążenie finansowe dla budżetu miasta w latach 2012–2036: 22–26 mln zł rocznie; po 2036 roku – ok. 3 mln zł rocznie;
- zwiększenie utrudnień komunikacyjnych związanych z kumulacją w jednym rejonie kilku obiektów potęgujących ruch (paraliż komunikacyjny) – przewidziane w planie miejscowym z 2009 roku rozwiązania komunikacyjne w sąsiedztwie terenu Forum Kultury wymuszają poniesienie dalszych nakładów finansowych obciążających budżet gminy;



Ryc. 54. Makieta Teatru Miejskiego skierowanego frontem na Zatokę Gdańską - fragment (<http://www.fiszeratelier41.pl>).

– negatywny odbiór przedsięwzięcia przez część społeczności gdyńskiej, związany z całkowitą likwidacją parku w centrum miasta, (odstąpienie od zapisanego w Strategii Rozwoju Gdyni, celu wskazanego w Priorytecie I: „Przestrzeń – realizacji Parku Centralnego Gdyni” obejmującego Park Rady Europy i niezabudowaną część Kamiennej Góry;

– brak skonkretyzowanej wizji dotyczącej funkcjonowania Galerii Sztuki Współczesnej, której prestiż będzie budowany od podstaw;

– kryzys finansowy – opóźnienie w realizacji inwestycji.

Za szanse należy uznać:

– wykreowanie przestrzeni publicznej o wysokich walorach architektonicznych, atrakcyjnej dla przybyszów z zewnątrz, turystów, przyciągającej potencjalnych inwestorów;

– utworzenie ośrodka kultury o znaczeniu metropolitalnym, organizującym wydarzenia kulturalne o znaczeniu regionalnym, krajowym (Festiwal Polskich Filmów Fabularnych, Festiwal „Raport”, Nagroda Literacka Gdyni, Gdyńska Nagroda Dramaturgiczna) i bałtyckim (Lady’s Jazz Festival, Jazz Gdyni);

– stworzenie z Centrum Kultury ikony Gdyni – miejsca rozpoznawalnego i niepowtarzalnego w regionie, kraju i w Europie;

– przyspieszenie strategicznej decyzji budowy centralnego parkingu podziemnego pod Skwerem Kościuszki;

– zwiększenie oferty kulturalnej miasta, w związku z budową Teatru Miejskiego o dwóch scenach i rozbudową Teatru Muzycznego (rozbudowa widowni i budowa nowej sceny kameralnej);

– dalszy rozwój teatrów Muzycznego im. D. Baduszkowej i Miejskiego im. W. Gombrowicza;

– poprawa funkcjonowania działalności bibliotecznej w mieście – rozszerzenie świadczonych usług bibliotecznych.

24.7. PODSUMOWANIE

Oceniając strategię zarządzania przestrzenią w Gdyni, na przykładzie przedsięwzięć związanych z budową centrum kultury w jej Śródmieściu, można z pełną odpowiedzialnością stwierdzić, że działania władz samorządowych miasta, zwłaszcza po przemianach ustrojowych, cechowała daleko idąca konsekwencja. Po kilkudziesięciu latach od powstania pierwszej wizji stworzenia w Śródmieściu Gdyni Dzielnicy Reprezentacyjnej, o czytelnym układzie przestrzennym i nowoczesnej wówczas architekturze modernistycznej, wizje pierwszych architektów i budowniczych miasta: inż. Tadeusza Wendy, inż. Stanisława Filipkowskiego oraz wielu innych projektantów i decydentów mających bezpośredni wpływ na dzisiejszy kształt Gdyni, stają przed realną szansą realizacji. Na przestrzeni dziesięcioleci władze miasta podejmowały szereg decyzji i inicjatyw zmierzających do wykreowania w Śródmieściu Gdyni przestrzeni, która stałaby się jej wizytówką, miejscem, z którym identyfikują się jej mieszkańcy. Budowa Forum Kultury i „Nowego Forum Morskiego” w granicach przedwojennego Forum, rewitalizacja Mola Południowego oraz mająca się realizować w niedalekiej przyszłości zabudowa terenów poprzemysłowych Mola Rybackiego mają szansę stworzyć z tej części Śródmieścia dzielnicę o nowej jakości. Wprowadzenie w ustaleniach uchwalanych planów miejscowych Śródmieścia obowiązku organizowania wyprzedzająco konkursów architektoniczno-urbanistycznych na zabudowę strategicznych dla miasta miejsc, daje realną szansę uzyskania niepowtarzalnych rozwiązań przestrzennych, funkcjonalnych i architektonicznych. Z uwagi na fakt, iż teren sąsiadujący z miejscem lokalizacji Forum Kultury, zlokalizowany jest w granicach zespołu urbanistycznego wpisanego do rejestru zabytków, konieczność uzyskania akceptacji Konserwatora Zabytków dla nowych zamierzeń inwestycyjnych gwarantuje wpisanie się nowej zabudowy w historyczną tkankę Śródmieścia, powstanie spójnego i funkcjonującego harmonijnie połączenia starego z nowym.

Przez wiele lat Gdynia dała się poznać jako dobry organizator imprez kulturalnych o zasięgu krajowym i międzynarodowym. Festiwal Polskich Filmów Fabularnych, Lady's Jazz Festiwal czy Open'er Festiwal od dawna wpisały się w krajobraz miasta. Gdynia z nowoczesnym centrum kultury w samym jej sercu, z nowoczesną Nadmorską Strefą Prestiżu, ma szansę stworzyć niepowtarzalną w skali kraju ofertę kulturalną, miejsce, które będzie mogło stanąć do rywalizacji o miano Europejskiej Stolicy Kultury .

LITERATURA

- Sołtysik M., 1993, *Gdynia miasto dwudziestolecia międzywojennego*, Urbanistyka i architektura, PWN, Warszawa.
- Chudziński H., 1938, *Forum i Bazylika*, Odbitka dla „Kurier Bałtyckiego”, Gdynia.
- Kitowski S., 1997, *Gdynia. Miasto z morza i marzeń*, Sławomir Kitowski/Studio Spartan, Gdynia.
- Koncepcja finansowania programu inwestycyjnego Budowy Centrum Kultury w Gdyni*, 2008, DS. Consulting Sp. z o.o., Gdańsk.
- Nadmorskie centrum portowego miasta*, 2003, „Spotkania z zabytkami”, 2/2003.

Źródła internetowe

<http://gdynia.naszemiasto.pl/wydarzenia/968290.html>

<http://img.photobucket.com/albums/v312/zielony/nsp1-1.jpg>

<http://img.photobucket.com/albums/v312/zielony/nsp2-1.jpg>

<http://img.photobucket.com/albums/v312/zielony/nsp3.jpg>

<http://www.fiszeratelier41.pl/>

<http://www.forum.eksploracja.pl/viewtopic.php?f=6&t=2281>

25. STRATEGIA WŁĄCZENIA TERENÓW POPORTOWYCH W STRUKTURĘ ŚRÓDMIEŚCIA GDYNI

25.1. CHARAKTERYSTYKA OBSZARU

Tereny przyszłego rozwoju funkcji śródmiejskiej Gdyni to obszar o powierzchni ok. 120 ha, położony pomiędzy portem i ścisłym centrum miasta, ograniczony ulicą Jana z Kolna i węzłem kolejowym obsługującym port. Zalicza się również do niego zespół Dworca PKP Gdynia Główna Osobowa, strefę pomiędzy placem Kaszubskim i brzegiem Zatoki Gdańskiej oraz Molo Rybackie. Jest to kwartał położony na obrzeżach centrum miasta i obecnie nie spełnia żadnej istotnej roli miejskiej, nie jest on powiązany funkcjonalnie ani strukturalnie z terenami portowymi oraz miejskimi. Jest to teren zdegradowany, podzielony, nie posiadający wewnętrznych powiązań (ryc. 55).

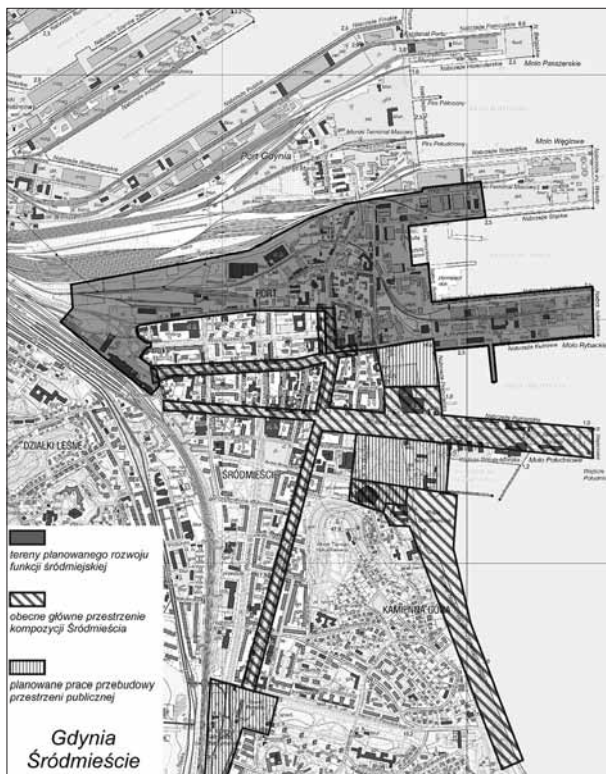
Obszar ten ze względu na obecny stan zagospodarowania i użytkowania możemy podzielić na cztery strefy (Droszcz, Lorens, 2008):

- 1. strefa: okolice Dworca PKP Gdynia Główna Osobowa oraz plac Konstytucji.
- 2. strefa: teren położony na północ od ul. Jana z Kolna, jest w wysoce zdegradowany, funkcje użytkowania jak również znajdujące się tutaj obiekty mają charakter tymczasowym.
- 3. strefa: obszar pomiędzy placem Kaszubskim, al. Waszyngtona i ul. św. Piotra stanowi strefę trwałej zabudowy miejskiej o ustalonej strukturze przestrzennej.
- 4. strefa: tereny położone na północ od ul. św. Piotra i na wschód od ciągu al. Waszyngtona, dominuje tu funkcja portowa (ryc. 56).

25.2. RYS HISTORYCZNY OBSZARU

Rozwój opisywanego obszaru jest ściśle związany z dziejami rozwoju Gdyni i pierwszym planem urbanistycznym z lat 1925–1926, który obejmował śródmieście i nosił nazwę Szkic Rozbudowy Miasta. Podstawę systemu komunikacyjnego stanowić miały istniejące wcześniej ulice: Świętojańska, 10 Lutego, Śląska i Morska. Na omawianym terenie przewidywano: punkt centralny układu, czyli plac Konstytucji z osią widokową na port w kierunku Nabrzeża Francuskiego (gdzie w późniejszym okresie powstał dworzec morski) oraz z główną osią kompozycji w kierunku wschód – zachód (obecna ulica wójta Jana Radtkego). Natomiast główną oś północ – południe stanowić miała ul. Władysława IV (Sołtyśnik, 1993).

Ustalenia Szkicu stały się nieaktualne już w 1927 roku, w związku z szybkim rozwojem portu i zajęciem sporej części północnej śródmieścia, m.in. pod rozbudowę infrastruktury kolejowej i na potrzeby składów oczekujących na rozładunek. Ponadto, aby przyspieszyć

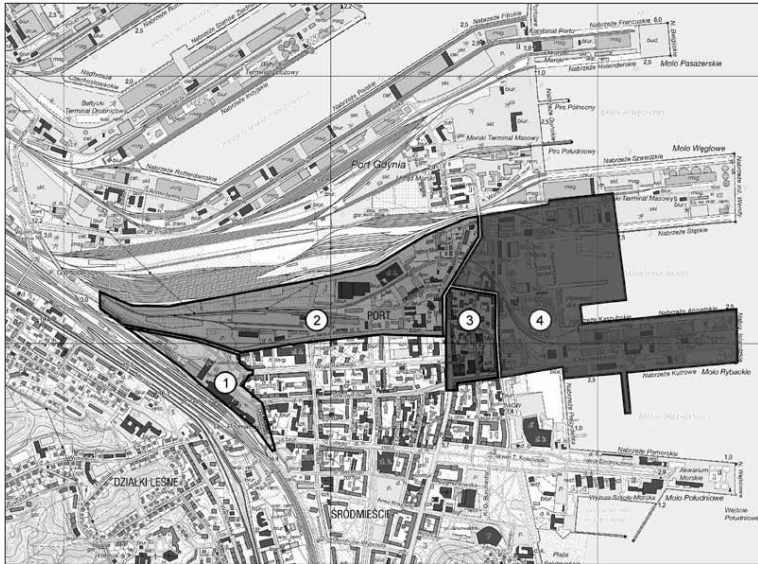


Ryc. 55. Lokalizacja opisywanego terenu w strukturze Śródmieścia Gdyni (opracowanie własne).

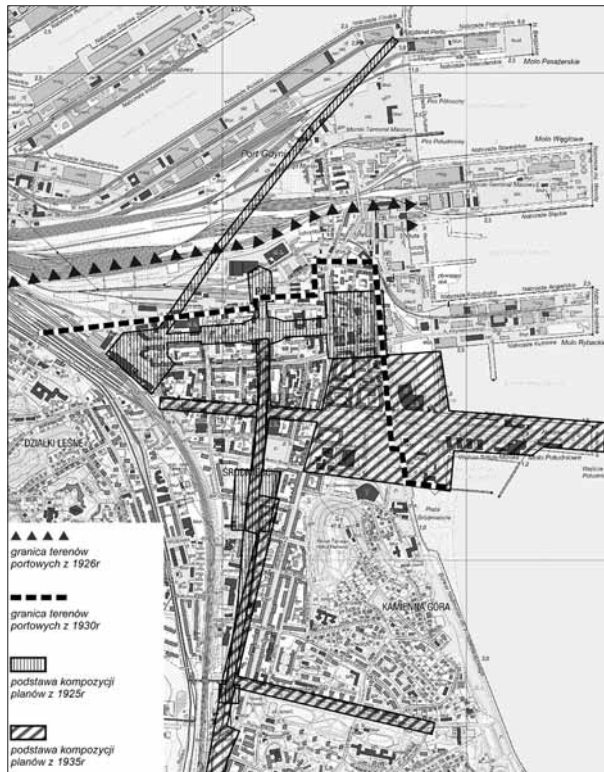
budowę portu, zdecydowano o powiększeniu jego zewnętrznej części (m.in. poprzez utworzenie Mola Rybackiego), gdyż budowa basenów wewnętrznych trwała dłużej niż pirsów zewnętrznych. Wskutek tak poważnego przesunięcia granicy projektowanego śródmieścia główna oś kompozycyjna utraciła sens i opracowujący plan Adam Kuncewicz zdecydował, że centralna część miasta powinna być ulokowana bardziej na południe wzdłuż ul. 10 Lutego zakończonej wydłużonym placem (Skwerem Kościuszki). Zrezygnowano również z pierwotnej lokalizacji Forum Morskiego w związku odcięciem centrum miasta od morza poprzez baseny portowe, zdecydowano również o skróceniu bulwaru nadmorskiego z wstępnie planowanych 1100 do 300 metrów.

Lata 30. okresu międzywojennego przynoszą kolejne zmiany planów, przede wszystkim dzięki ulokowaniu na Molo Południowym funkcji obsługi żeglugi morskiej i nabrzeża jachtowego. Pozwoliło to na większą integrację tego fragmentu przestrzeni ze strukturą śródmieścia i na ustabilizowanie głównej osi kompozycyjnej na ul. 10 Lutego. Prowadzone z rozmachem prace przerwała II wojna światowa, niemniej jednak należy podkreślić, że wszelkie plany, pomimo wielu zmian, oparte były na historycznym układzie i miały dalekosiężny charakter (ryc. 57).

W okresie powojennym niewiele zmian nastąpiło w układzie przestrzennym centrum miasta. Przede wszystkim utrwalono komunikacyjny charakter ul. Władysława IV, a w rejonie



Ryc. 56. Podział opisywanego obszaru na strefy z uwagi na obecny stan zagospodarowania (opracowano na podstawie Droszcz, Lorens, 2008).



Ryc. 57. Zmiany w zasięgu urządzeń portowych i kompozycji urbanistycznej śródmieścia Gdyni w latach międzywojennych.

Forum Morskiego zlokalizowano hotel Gdynia i Teatr Muzyczny, co zdefiniowało nowy obraz tych terenów. Należy również nadmienić, że w latach tych zrealizowano budowę wielu nowych zespołów mieszkalnych, a miasto osiągnęło ponad 250 tys. mieszkańców. Na opisywanym terenie rozwijano funkcje portowe wraz z zapleczem kolejowym.

Zmiany ustrojowe po 1989 roku przyniosły nowe podejście do organizacji przestrzeni publicznej, otworzyły także możliwości rozwoju nowego programu miejskiego, stanowiąc odpowiedź na zarysowujące się potrzeby w tym zakresie. Dopiero w latach 90. ubiegłego wieku, w Miejscowym Szczegółowym Planie Zagospodarowania Przestrzennego Dzielnicy Portowo-Przemysłowej Gdyni, opracowanym pod kierunkiem prof. Mieczysława Kochanowskiego z Wydziału Architektury Politechniki Gdańskiej, omawiany teren zdefiniowano jako możliwy do zagospodarowania na cele nie związane z działalnością portową.

25.3. ANALIZA STANU ISTNIEJĄCEGO

Zgodnie z wcześniej zaproponowanym podziałem terenu na cztery strefy wyniki analizy ich stanu użytkowania przedstawiono w tabeli 19.

Tabela 19. Zagospodarowanie stref obszaru analizy.

Strefa	Obecna funkcja	Zagospodarowanie terenu	Możliwe przekształcenia
1. Okolice Dworca PKP	Podstawowa funkcja: usługi i obsługa pasażerów	Obiekty trwałe: gmach dworca kolejowego, budynek poczty – istnieje możliwość ich przekształceń; wokół dworca działki ekstensywnie zagospodarowane, wykorzystywane głównie na cele parkingowe, postoju taksówek oraz jako dworzec PKS; na północ od budynku poczty teren jest niewykorzystany i zagospodarowany w całkowicie przypadkowy sposób.	Uzupełnienie istniejącej zabudowy.
2. Na północ od ul. Jana z Kolna	Głównie funkcje tymczasowe: ogrody działkowe hurtownie, składy, parkingi	Nieliczne budynki w większości o charakterze tymczasowym, ważniejsze trwałe obiekty: Główny Punkt Zasilania Miasta wraz z linią energetyczną 110kV; godne uwagi są również dwa budynki: Agencji Morskiej oraz tzw. WTC (zajęty przez instytucje, w tym m.in. wydziały Urzędu Miasta Gdyni oraz firmy).	Możliwość całkowitego przekształcenia obecnej struktury obszaru, likwidacji lub przebudowy budynków tymczasowych.
3. Pomiędzy placem Kaszubskim i al. Waszyngtona	Dobrze wykształcone kwartały zabudowy miejskiej	Trwała zabudowa głównie o przeznaczeniu mieszkalnym.	Wskazane niewielkie przekształcenia, polegające przede wszystkim na wypełnianiu nie zabudowanych działek.
4. Teren Stoczni Nauta oraz Molo Rybackie	Dominują funkcje portowe i przemysł stoczniowy	Teren zagospodarowany w sposób tymczasowy i przypadkowy, budynki w większości nietrwałe, wynajmowane na działalność administracyjną, produkcyjną, handlową lub nie użytkowane; obiekty o wysokich walorach kulturowych: Chłodnia Rybna nr 1 i nr 2 przy Nabrzeżu Angielskim.	Możliwość całkowitego przekształcenia obecnej struktury obszaru, likwidacji obiektów, ograniczenia wynikają z bliskiej lokalizacji portu.

Równocześnie w ramach każdej strefy można wyróżnić enklawy o odmiennym sposobie przeznaczenie i zagospodarowania.

Istotne na tym obszarze ciągi komunikacyjne w kierunku wschód – zachód to ul. Staromiejska, Wójta Radeckiego, Jana z Kolna, natomiast na kierunku północ – południe ul. Dworcowa, 3 Maja, Władysława IV, ciąg ulic Świętojańska – Portowa – Wendy, ul. Waszyngtona. Przez



Ryc. 58. Widok na teren bocznicy kolejowej od strony ulicy Wenedy (fot. M. Izydor)



Ryc. 59. Stocznia Nauta (fot. M. Izydor).

obszar przebiega ruch tranzytowy w kierunku północ – południe, ulicami Śląska – Morska, a także Władysława IV – Jana z Kolna – Wiśniewskiego.

Na omawianym terenie dominuje własność Skarbu Państwa, jednakże w różnych strefach struktura własności rozkłada się następująco:

- 1. strefa: główny udział gruntów Skarbu Państwa we władaniu Zarządu Kolei oraz w użytkowaniu Dyrekcji Poczty Polskiej.
- 2. strefa: dominują grunty Skarbu Państwa we władaniu Urzędu Morskiego, w użytkowaniu wieczystym PKP S.A. oraz pozostające w dyspozycji SP.
- 3. strefa: przeważają grunty o własności prywatnej oraz gminne miasta Gdynia (zajęte głównie pod ciągi komunikacyjne).
- 4. strefa: głównie grunty Skarbu Państwa w użytkowaniu wieczystym Zarządu Morskiego Portu Gdynia, Stoczni Remontowej Nauta S.A. oraz przedsiębiorstwa Dalmor S.A.

25.4. DOKUMENTY STRATEGICZNE I PLANISTYCZNE, WPŁYWAJĄCE NA MOŻLIWOŚCI ZAGOSPODAROWANIA OBSZARU

Wytyczne do zagospodarowania obszaru płyną z wielu dokumentów opracowanych na poziomie gminy, wśród których najistotniejsze to:

- Strategia Rozwoju Gdyni

W dokumencie tym, w ramach priorytetów i celów strategicznych wymieniono rewitalizację Śródmieścia Gdyni. Obejmuje on działania zmierzające do podnoszenia jakości śród-

miejskich ulic i budynków oraz stworzenia reprezentacyjnych dzielnic w strefie nadbrzeżnej, kojarzonych z nowoczesnym i europejskim wizerunkiem miasta, a także wprowadzenie wyspecjalizowanych usług o znaczeniu ponadlokalnym, regionalnym i międzynarodowym, obejmujących obsługę biznesu, usługi handlowe i kulturalne oraz działalność hotelową i gastronomiczną (*Strategia Rozwoju Gdyni*, 1998)

- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gdyni uchwalone w 2009 roku

Omawiany obszar wymieniany jest jako teren rozwojowy, istotny w związku z możliwością realizowania nowego programu użytkowego w ramach Strefy Rozwoju Centrum Miasta. Zakładane funkcje to usługowa, obsługi biznesu, sektora gospodarczego z uzupełniającą funkcją mieszkalną. W Studium określono również podstawowy zarys układu drogowego kwartału: przedłużenie i rozbudowę ul. Jana z Kolna, połączenie jej z przedłużeniem al. Waszyngtona oraz ul. Polską. Ruch tranzytowy poprowadzony zostanie przedłużeniem tzw. Drogi Czerwonej w zachodniej części obszaru (*Studium Uwarunkowań...*, 2009).

- Miejscowe Plany Zagospodarowania Przestrzennego

- MPZP części dzielnicy Śródmieście w Gdyni, rejon Mola Rybackiego (nr planu 1103) przyjęty uchwałą nr XLI/930/10 Rady Miasta Gdyni z dnia 24 marca 2010 r. Obejmuje opracowaniem teren o powierzchni 18,86 ha, na który składają się Molo Rybackie i tereny u nasady Mola ograniczone ulicami: Waszyngtona, św. Piotra, Śledziową i A. Hryniewickiego. Obszar został w większości przeznaczony na funkcje usługowo-mieszkaniowe wielorodzinne, przy czym dla funkcji mieszkaniowej przewidziano wyższe kondygnacje przyszłych budynków. Wzdłuż nabrzeża założono funkcję usług turystyki, a u nasady Mola Rybackiego dodatkowo funkcję handlową. Przy Nabrzeżu Kutrowym zaplanowano zabudowę niską, a wysokość budynków wzrasta wraz z oddaleniem od linii brzegowej. Dopuszczono możliwość wybudowania trzech wysokościowców – jednego obiektu o wysokości do 90 m przy Nabrzeżu Rybnym oraz dwóch nieco niższych (do 56 i 36 metrów) przy Nabrzeżu Kutrowym.

- MPZP części dzielnicy Śródmieście w Gdyni, rejon ul. Jana z Kolna i Portowej (nr planu 1106) jest w trakcie opracowywania zgodnie z Uchwałą Rady Miasta Gdynia w sprawie przystąpienia do sporządzania planu nr XXXIX/859/10 z dnia 10 stycznia 2010 roku.

- Sporządzenie i uchwalenie planów miejscowych jest podstawowym warunkiem prowadzenia dalszych przekształceń przestrzennych obszaru. Władze miejskie założyły uwzględnienie w tych aktach zaprezentowanej poniżej koncepcji zagospodarowania terenu.

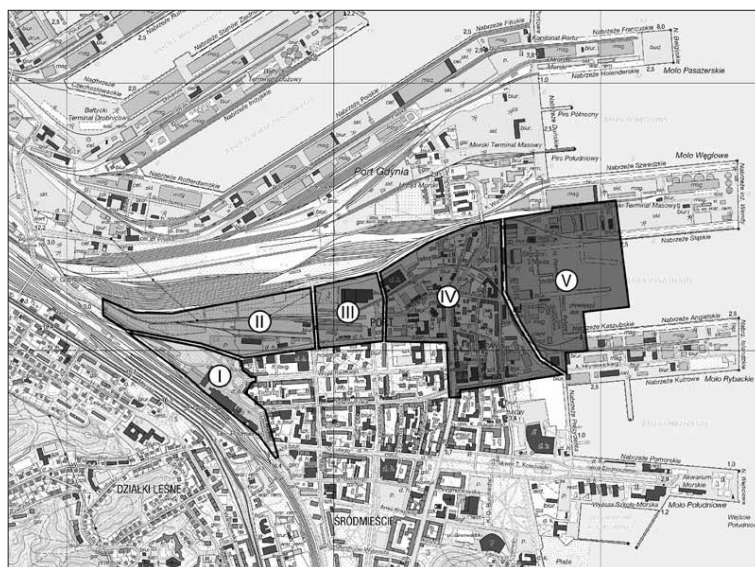
- Opracowanie „Strefa Rozwoju Centrum Miasta” oraz „Nadwodna Strefa Prestiżu Miejskiego”

Oba opracowania powstały w 1998 roku w wyniku prac studialnych nad przekształceniami centrum Gdyni oraz w związku z planem rozbudowy funkcji miejskiej i otwarciem miasta na wody Zatoki Gdańskiej. Pierwszy z dokumentów dotyczy obszaru pomiędzy ulicą Jana z Kolna i portowym węzłem kolejowym (zwanym Międzytorzem) i zakłada w tym miejscu rozwój nowej śródmiejskiej dzielnicy, planuje redukcję układu torowego oraz zabudowań portowych. Drugi dokument zakłada budowę prestiżowego obszaru nadwodnego wzdłuż Bulwaru Nadmorskiego i al. Waszyngtona, wraz z koncepcją zagospodarowania na cele miesz-

kaniowo-usługowe nabrzeża Basenu Prezydenta. Oba dokumenty wskazują na konieczność głębokich przekształceń przestrzeni omawianego obszaru¹.

25.5. WIZJA OBSZARU – ISTNIEJĄCE OPRACOWANIA

Pierwsze studium urbanistyczne analizujące możliwości zagospodarowania omawianego obszaru na potrzeby funkcji miejskich wykonano w połowie lat 90. ubiegłego wieku. W 2007 roku firma Trigranit Development Polska Sp. z o.o. przygotowała dokument: „Opracowanie studialne Gdynia Międzytorze – wielofunkcyjne centrum miejskie”. Jest to kompleksowa koncepcja rozwiązania struktury obszaru obejmująca swym zasięgiem prawie cały omawiany teren (z wyłączeniem Mola Rybackiego). Podstawę tej kompozycji urbanistycznej stanowią ciąg pieszy łączący dworzec PKP i al. Waszyngtona.



Ryc. 60. Podział obszaru Międzytorza na planowane strefy funkcjonalne wg koncepcji firmy Trigranit (opracowanie własne).

W ramach projektu wyróżniono następujące, odrębne funkcjonalnie obszary (Droszcz, Lorens 2008):

I. Strefa przydworcowa – funkcja wiodąca to obsługa pasażerów ruchu kolejowego i autobusowego, wraz z funkcjami towarzyszącymi.

II. Strefa wielofunkcyjnego centrum miejskiego – obejmuje zachodnią część Międzytorza, powinna być zdominowana przez funkcje usługowe oraz handlowe o znaczeniu ogólnomiej-

¹ Patrz także rozdz. 23 (przyp. red.).

skim. Proponuje się zlokalizowanie tutaj kompleksu centrum handlowego i zespołu budynków biurowych oraz mieszkalnych wielorodzinnych.

III. Strefa centrum biurowo-administracyjnego – położona pomiędzy przedłużonymi osiami ulic 3 Maja i Władysława IV w kierunku północnym. Proponuje się zlokalizowanie na tym obszarze zespołu obiektów administracji publicznej oraz komercyjnych biurowców wraz z towarzyszącymi funkcjami.

IV. Strefa mieszkaniowo-usługowa – zlokalizowana pomiędzy przedłużoną ul. Władysława IV i ciągiem ul. Waszyngtona. Na terenie tym założono realizację kwartałów o tradycyjnej dla Gdyni śródmiejskiej formie urbanistycznej.

V. Strefa przyszłego rozwoju funkcji miejskich na terenach przemysłowo-portowych – to tereny stoczni Nauta położone na wschód od osi ul. Waszyngtona, w tym Pirs Dalmorowski. W jej granicach przewiduje się realizację rozmaitych obiektów o funkcjach usługowych i mieszkaniowych, wyznaczających śródmiejski charakter tej części miasta (ryc. 60).

Według omawianego opracowania ważną rolę odgrywa wewnętrzna oś funkcjonalno-kompozycyjna łącząca kolejno wszystkie strefy. Jest to ciąg komunikacyjny pozwalający na przejście od dworca PKP do okolic Basenu Prezydenta. Może on stać się znaczącym elementem przestrzeni publicznej śródmieścia.

Wraz z ustaleniem programu przestrzennego w opracowaniu studialnym zaproponowano możliwe formy zabudowy, związane przede wszystkim z układem funkcjonalnym stref oraz warunkami brzegowymi narzuconymi przez sąsiednie wykształcone elementy Śródmieścia.

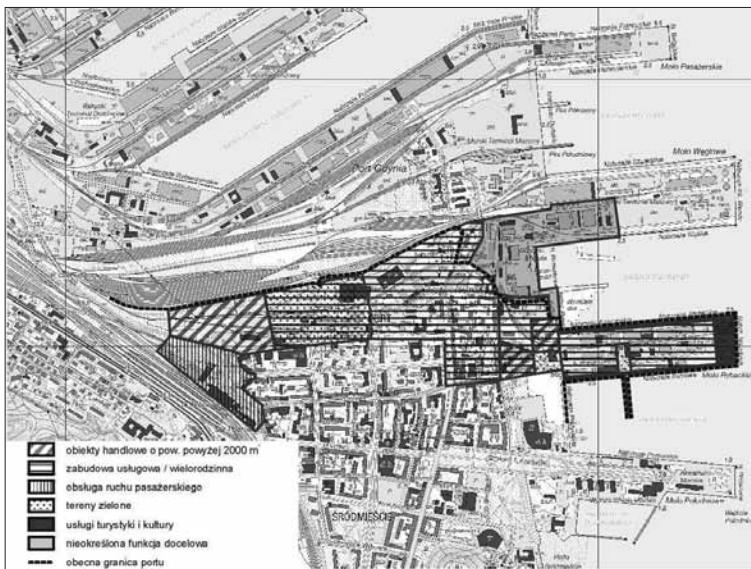
Wysoką zabudowę o dużej intensywności zlokalizowano w strefie II przeznaczonej na funkcję handlową i biurową, czyli na terenach bezpośrednio sąsiadujących z dworcem PKP. Niższą intensywnością, lecz również z dopuszczeniem wysokiej zabudowy, charakteryzuje się obszar centrum biurowo-administracyjnego, czyli strefa III. W strefach IV i V powinna dominować zabudowa o charakterze śródmiejskim o średniej intensywności i wysokości. Całościowe ujęcie planowanych przekształceń przestrzeni obszaru Międzytorza przedstawia tabela 20.

Tabela 20. Planowane przekształcenia obszaru Międzytorza.

Koncepcja przekształceń (wg opracowania firmy Trigranit)			Dotychczasowy stan zagospodarowania		
Strefa	Wiodąca funkcja	Dopuszczalna zabudowa	Strefa	Istniejąca funkcja	Istniejące objekty
I. Strefa przydworcowa	Obsługa pasażerów	Uzupełnienie zabudowy istniejącej	1	Usługowa i obsługa pasażerów	Dworzec PKP, budynek poczty
II. Wielofunkcyjne centrum	Usługowa i handlowa	Duża intensywność, zabudowa wysoka	2	Hurtownie, składy, parkingi, ogrody działkowe	Obiekty tymczasowe, Agencja Morska, WTC, Główny Punkt Zasilania Miasta
III. Centrum biurowo-administracyjne	Komercyjna oraz administracja publiczna	Średnia intensywność, zabudowa wysoka			
IV. Strefa mieszkaniowa	Mieszkaniowo-usługowa	Zabudowa o średniej intensywności i wysokości	3	Mieszkaniowa	Kwartały zabudowy mieszkaniowej
V. Strefa przyszłego rozwoju	Planowa funkcja usługowa i mieszkaniowa	Zabudowa o średniej intensywności i wysokości	4	Portowa i przemysł stoczniowy	Obiekty tymczasowe, hale, biurowce

W zakresie przekształceń opisywanego kompleksu terenów władze miasta cały czas prowadzą prace studialne, przede wszystkim celem wypracowania zapisów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Obecnie proponowany układ struktury przestrzennej jest rozwinięciem koncepcji zaproponowanej przez firmę Trigranit. Podstawowe zmiany to wprowadzenie funkcji mieszkaniowej w centralnej części omawianego obszaru oraz szczegółowe określenie sposobu zagospodarowania Mola Rybackiego wraz z przyległymi terenami.

W przyszłej strukturze nowej dzielnicy dominują tereny o funkcji mieszkaniowo-usługowej, z funkcją handlową i obsługi ruchu pasażerskiego w okolicy dworca oraz turystyczną zlokalizowaną wzdłuż nabrzeża Zatoki Gdańskiej. Na obszarze pomiędzy ul. Władysława IV i planowanym wielofunkcyjnym centrum zaproponowano lokalizację dużej ilości terenów

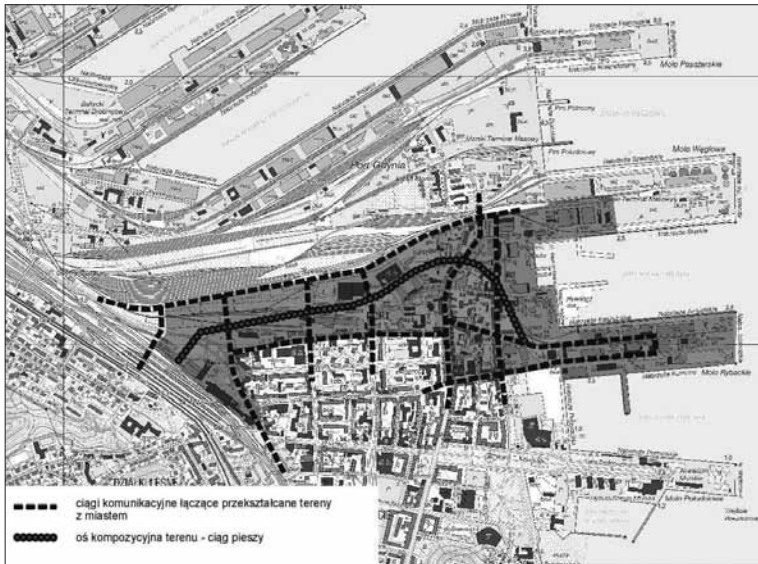


Ryc. 61. Układ funkcji omawianego terenu zgodnie z obecnymi założeniami władz miasta Gdynia (opracowanie własne).

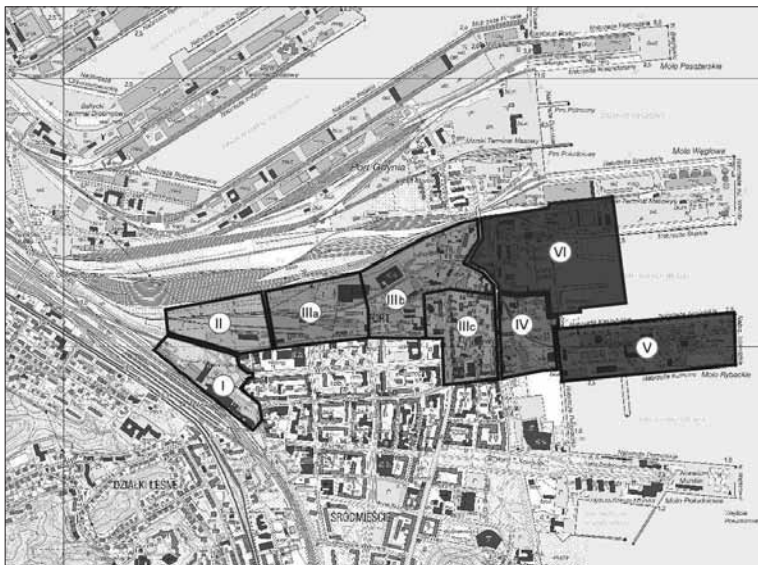
zielonych z uwagi na ich brak na przyległych terenach. Założono średnią wysokość przyszłej zabudowy z lokalnymi dominantami wysokościowymi, jako kontynuację zabudowy historycznego śródmieścia. Jedyne u nasady Mola Rybackiego przewidziano zabudowę wysoką. Dla terenu stoczni Nauta nadal nie określono docelowego sposobu zagospodarowania. Trudności w określeniu przeznaczenia tego obszaru wynikają z bliskości funkcji portowych oraz zasięgu strefy bezpieczeństwa portu przeładunkowego gazu LPG. Nie uzgodniona jest również kwestia likwidacji bocznicy kolejowej obsługującej Nabrzeże Śląskie przebiegającej przez teren stoczni.

Podstawę komunikacji nowej dzielnicy stanowią przede wszystkim przedłużenia istniejących ulic w kierunku północ – południe czyli:

- ulica Dworcowa wraz z placem Konstytucji,



Ryc. 62. Planowany układ komunikacyjny omawianego obszaru (opracowanie własne).



Ryc. 63. Podział nowej dzielnicy na przyszłe strefy funkcjonalne (opracowanie własne)

- ulice 3 maja, Władysława IV, Portowa i Waszyngtona.

Dla Mola Rybackiego główne ciągi komunikacyjne to przedłużenie ulicy Starowiejskiej i św. Wojciecha. Powiąże to funkcjonalne nową dzielnicę i Śródmieście Gdyni. Uzupełnieniem systemu dróg będzie poprzecznie przebiegająca ul. Jana z Kolna, a także planowana ul. Nowa

Węglowa. Podobnie jak w opracowaniu Trigranit główną oś kompozycji stanowi ciąg pieszy biegnący od placu Konstytucji do Mola Rybackiego, który w końcowej części przechodzi w przedłużenie ulicy św. Wojciecha. Zgodnie z założeniami pasaż ten stanowić ma również dodatkowy pas zieleni rozciągający się wzdłuż całego terenu.

Zgodnie z zaprezentowanym opisem nowoprojektowanej dzielnicy obszar można podzielić na sześć stref funkcjonalnych, których charakterystyka została zaprezentowana w tabeli 21.

Tabela 21. Podział terenu na strefy funkcjonalne.

Strefa	Lokalizacja	Wiodąca funkcja	Dopuszczalna zabudowa
I	Dworzec kolejowy, plac Konstytucji	Strefa przydworcowa, obsługa ruchu pasażerskiego kolejowego i autobusowego	Uzupełnienie zabudowy istniejącej
II	Zachodnia część obszaru, na północ od placu Konstytucji	Wielofunkcyjne centrum, funkcja usługowa i handlowa, zaplecze parkingowe dla centrum miasta i dworca	Duża intensywność zabudowy, dopuszczalne wysokie budynki w formie dominant
IIIa	Pomiędzy przedłużonymi ulicami 3 Maja i Władysława IV	Mieszkaniowo-usługowa	Średnia intensywność zabudowy, zakładany duży udział terenów zieleni
IIIb	Pomiędzy przedłużonymi ulicami Władysława IV i Portową, św. Piotra, Wenedy		Zabudowa o średniej i dużej intensywności
IIIc	Kwartały zabudowy pomiędzy ulicami Portową, św. Piotra, Waszyngtona, Starowiejską i placem Kaszubskim		Zabudowa o średniej intensywności i wysokości, uzupełnienie istniejących kwartałów zabudowy miejskiej
IV	Pomiędzy ulicą Waszyngtona i Molem Rybackim	Handlowa, mieszkaniowa, usługowa	Zabudowa o dużej intensywności i wysokości
V	Molo Rybackie	Usługowa, mieszkaniowa oraz obsługi turystyki (w tym morskiej) i kultury	Zabudowa o średniej intensywności, niska i o średniej wysokości
VI	Teren stoczni Nauta	Funkcja nieokreślona, niewskazana funkcja mieszkaniowa z uwagi na teren ochronny dla portu przeładunkowego gazu LPG, niepożądana funkcja handlowa w związku z trudnościami w połączeniu komunikacyjnym z innymi częściami miasta	

Do omawianego obszaru od strony południowej przylega również były teren poportowy wzdłuż Nabrzeża Prezydenta, pomiędzy ulicami Waszyngtona, Starowiejską i Skwerem Kościuszki. Teren ten został już częściowo włączony w strukturę śródmieścia. W miejscu tym zlokalizowana jest jedna z największych gdyńskich inwestycji ostatnich lat – budynek Sea Towers. Kwartał ten będzie podlegał dalszym przekształceniom, głównie na funkcje usługowe i turystyczne.

25.6. ANALIZA MOŻLIWOŚCI I SZANS ROZWOJU OBSZARU

Opisywana dzielnica jest mocno zdegradowana i podzielna wewnątrz, problem ten dotyczy również przyległych terenów, czyli przede wszystkim Basenu Prezydenta oraz pasa pomiędzy ul. Śląska i linią kolejową. Przestrzeń ta stanowi obecnie specyficzną strefę przejściową pomiędzy funkcjami portowymi i miejskimi, gdyż nie jest już użytkowana dla potrzeb portu oraz spełnia niewiele zadań śródmiejskich, będąc równocześnie w zasięgu obu tych obszarów. Zgodnie z przedstawioną analizą teren ten może stać się częścią centrum Gdyni dzięki realizacji nowego programu funkcyjnego oraz wykonaniu nowych połączeń komunikacyjnych. Zostanie w ten sposób wykreowany nowy układ drogowy całej śródmiejskiej dzielnicy, co pozwoli wyprowadzić ruch kołowy na obrzeża struktury w stronę ul. Janka Wiśniewskiego oraz Basenu Prezydenta.

W kolejnych etapach przekształceń można analizować włączenie kolejnych obszarów do śródmieścia miasta. Wiązać się to będzie z dalszą likwidacją układu torowego na północ od omawianego terenu oraz rozbudową zaplecza promowego na Nabrzeżu Polskim. Dzięki przesunięciu granic śródmieścia w kierunku północnym na opisywanym obszarze wykształcić się może główna oś tej części miasta.

Omawiany obszar już w obecnej chwili cieszy się dużym zainteresowaniem wśród inwestorów z uwagi na walory lokalizacyjne. W strefie zabudowy mieszkaniowej lokalizowane są czołowe obiekty firm deweloperskich. Z najważniejszych przedsięwzięć można wymienić:

- kamienica Gdyńska – firmy Hossa,
- budynek firmy Invest Comfort,
- apartamentowiec Transatlantyk – firmy AB Inwestor,
- hotel trzygwiazdkowy Hotton.

Natomiast na granicy rozważanego obszaru powstała wcześniej wspomniana, najbardziej prestiżowa inwestycja trójmiejska ostatnich lat – budynek Sea Towers – wzniesiony przez firmę Invest Komfort. Rozpoczął się również remont objętego ochroną konserwatora zabytków wnętrza dworca kolejowego Gdynia Główna, co powinno być pierwszym etapem stworzenia nowego centrum komunikacyjnego na placu Konstytucji.



Ryc. 64. Elementy składowe matrycy logicznej (dane zebrano w matrycy logicznej).

25.7. STRATEGIA PRZEKSZTAŁCEŃ OBSZARU

W celu efektywnego przeprowadzenia procesu transformacji przestrzeni należałoby rozważyć przygotowanie strategii przekształcenia obszaru. Aby dokument był kompletny i zawierał wszystkie niezbędne komponenty konieczne jest przeprowadzenie następujących analiz i studiów:

- analiza problemów związanych z rozwojem obszaru,
- określenie celów rozwoju obszaru w trzech sferach przestrzennej, gospodarczej i społecznej,
- analiza SWOT dla obszaru oraz określenie podstawowych problemów rozwojowych i ich hierarchizacja,
- określenie ważność i pilność celów,
- hierarchizacja celów,
- wstępne określenie planowanych działań w ramach każdego z celów – identyfikacja projektów i przedsięwzięć do realizacji,
- analiza SWOT dla proponowanych projektów,
- hierarchizacja projektów i przedsięwzięć,
- budowa matrycy logicznej dla poszczególnych projektów celem ustalenia specyfiki poszczególnych projektów,
- określenie rankingu projektów,
- budowa wspólnego harmonogramu działania dla wszystkich projektów,
- określenie systemu monitorowania i wdrażania projektu,
- określenia sposobu wdrażania, partnerów i finansowania poszczególnych projektów,
- określenia sposobu wdrażania i nadzoru nad realizacją całości programu.

Podstawowe składniki Strategii, które otrzymamy w wyniku przeprowadzenia powyższych analiz to:

- zbiór celów przekształceń,
- zbiór projektów realizujących założone cele,
- harmonogram realizacji zadań,
- metodyczne zebranie opisów projektów w matryce logiczne, które porządkują opracowywane informacje, zgodnie z przedstawionym schematem.

Bardzo ważnym elementem jest uspołecznienie procesu opracowywania Strategii przekształceń obszaru, szczególnie w kwestii wypracowania celów, programów i ich hierarchizacji. Uczestnictwo społeczeństwa w fazie planowania pozwala zminimalizować konflikty na etapie wdrażania ustaleń.

25.8. PODSUMOWANIE

Omawiany proces przekształceń przestrzeni wpisuje się w europejski trend rewitalizacji terenów kolejowych i poportowych. Opisywany projekt daje szansę stworzenia nowoczesnej struktury śródmiejskiej poprzez utworzenie nowej kompozycji urbanistycznej całej dzielnicy. Zakres prac, który jest największy i najbardziej złożony od czasu stworze-

nia centrum Gdyni w okresie międzywojennym, w istotny sposób wpłynie na układ tej części miasta.

Należy również podkreślić, że proces przekształceń przestrzeni jest działaniem wieloletnim. Dlatego bardzo istotne jest profesjonalne przygotowanie go zarówno od strony struktury urbanistycznej jak i strategii wdrażania, mając na uwadze docelowe zagospodarowanie, a nie zaspokojenie chwilowych potrzeb. Skuteczna restrukturyzacja przestrzeni wymaga także mobilizacji i współdziałania wszystkich podmiotów życia społecznego: państwa, samorządu, podmiotów gospodarczych i społeczności lokalnej. Władze Gdyni wprowadzają kolejne dokumenty planistyczne dla nowej dzielnicy, podejmują działania rewitalizacyjne, aby skutecznie zarządzać i koordynować rozwój strefy śródmiejskiej.

BIBLIOGRAFIA

- Droszcz J., Lorens P., 2008, *Kształtowanie obszaru Międzytorza – nowej dzielnicy śródmieścia Gdyni*, [w:], P. Lorens, E. Ratajczyk-Piątkowska (red.), *Komercjalizacja przestrzeni charakterystyka zjawiska*, „biblioteka urbanisty”, 12, Urbanista, Warszawa.
- Sołtysik M., 1993, *Gdynia miasto dwudziestolecia międzywojennego, urbanistyka i architektura*, PWN, Warszawa.
- Strategia Rozwoju Gdyni*, Gdynia, 1998.
- Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gdyni*, Gdynia, 2009.
- Uchwała nr XLI/930/10 Rady Miasta Gdyni z dnia 24 marca 2010 roku w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części dzielnicy Śródmieście w Gdyni, rejon Mola Rybackiego.

INFORMACJE O AUTORACH

Aleksandra CZYŻEWSKA, mgr

Stowarzyszenie Forum Rewitalizacji, ul. Siennicka 3, Warszawa

Anna GOLĘDZINOWSKA, mgr inż. arch.

Politechnika Gdańska, Wydział Architektury, Środowiskowe Studium Doktoranckie Inżynierii Lądowej i Architektury, ul. Narutowicza 11/12, 80-233 Gdańsk

Maria HELENOWSKA- PESCHKE, dr inż. arch.

Politechnika Gdańska, Wydział Architektury, Katedra Sztuk Wizualnych, ul. Narutowicza 11/12, 80-233 Gdańsk

Evren Erdin HILMI, dr

Uniwersytet Dokuz Eylul, Wydział Architektury, Katedra Projektowania Miast i Regionów, Tinaztepe Kampusu, Dogus Cad. No.209, 35160 Kurucesme, Buca – Izmir, Turcja

Marek IZYDOR, mgr inż.

Skanska S.A., ul. gen. J. Zajączka 9, 01-518 Warszawa

Agnieszka KOWALEWSKA, mgr inż. arch. krajobrazu

Politechnika Warszawska, Wydział Architektury, Studia Doktoranckie Architektury i Urbanistyki, ul. Koszykowa 55, 00-659 Warszawa

Aneta KIWNIAK-DAHM mgr

Uniwersytet Gdański, Wydział Psychologii, Studium Doktoranckie Psychologii ul. Bażyńskiego 4, 80-952 Gdańsk

Piotr LORENS, dr hab. inż. arch.

Politechnika Gdańska, Wydział Architektury, Katedra Urbanistyki i Planowania Regionalnego, ul. Narutowicza 11/12, 80-233 Gdańsk

Miłosz MARCINIAK, mgr

Politechnika Gdańska, Wydział Architektury, Środowiskowe Studium Doktoranckie Inżynierii Lądowej i Architektury, ul. Narutowicza 11/12, 80-233 Gdańsk

Tadeusz MARKOWSKI, prof. dr hab.

Uniwersytet Łódzki, Wydział Zarządzania, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, ul. Matejki 22/26, 90-237 Łódź

Izabela MIRONOWICZ, dr inż. arch.

Politechnika Wrocławska, Wydział Architektury, Katedra Planowania Przestrzennego, ul. Bolesława Prusa 53/55, 50-317 Wrocław

Łukasz PANCEWICZ, mgr inż. arch.

Politechnika Gdańska, Wydział Architektury, Środowiskowe Studium Doktoranckie Inżynierii Lądowej i Architektury, ul. Narutowicza 11/12, 80-233 Gdańsk

Dariusz PECHORZEWSKI, dr

Instytut Analiz, Diagnoz i Prognoz Gospodarczych, al. Jana Pawła II 42, 70-415 Szczecin

Gabriela REMBARZ, dr inż. arch.

Politechnika Gdańska, Wydział Architektury, Katedra Urbanistyki i Planowania Regionalnego, ul. Narutowicza 11/12, 80-233 Gdańsk

Krzysztof SAS-BOJARSKI mgr

Uniwersytet Gdański, Wydział Psychologii, Studium Doktoranckie Psychologii
ul. Bażyńskiego 4, 80-952 Gdańsk

Jacek SOŁTYS, dr hab. inż. arch.

Politechnika Gdańska, Wydział Architektury, Katedra Urbanistyki i Planowania Regionalnego, ul. Narutowicza 11/12, 80-233 Gdańsk

Katarzyna SULEWSKA, mgr

Politechnika Gdańska, Wydział Architektury, Środowiskowe Studium Doktoranckie
Inżynierii Lądowej i Architektury, ul. Narutowicza 11/12, 80-233 Gdańsk

Marcin SZYWAŁA, mgr

Politechnika Gdańska, Wydział Zarządzania i Ekonomii, Studium doktoranckie
w dziedzinie ekonomii, ul. Narutowicza 11/12, 80-233 Gdańsk

Dariusz TROJANOWSKI, dr

Uniwersytet Gdański, Wydział Zarządzania, Katedra Inwestycji,
ul. Armii Krajowej 101, 81-824 Sopot

Dorota WIŚNIEWSKA, mgr inż. arch.

Politechnika Gdańska, Wydział Architektury, Środowiskowe Studium Doktoranckie
Inżynierii Lądowej i Architektury, ul. Narutowicza 11/12, 80-233 Gdańsk

Anna WOJEWNIK-FILIPKOWSKA, dr

Uniwersytet Gdański, Wydział Zarządzania, Katedra Inwestycji,
ul. Armii Krajowej 101, 81-824 Sopot

Jacek ZAUCHA, dr hab., prof. UG

Uniwersytet Gdański, Wydział Ekonomiczny, Katedra Makroekonomii,
ul. Armii Krajowej 119, 81-824 Sopot; Instytut Morski, ul. Długi Targ 41, 80-830 Gdańsk

Anna ZAWADZKA, mgr inż. arch.

Politechnika Gdańska, Wydział Architektury, Środowiskowe Studium Doktoranckie
Inżynierii Lądowej i Architektury, ul. Narutowicza 11/12, 80-233 Gdańsk

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	3
--------------------	---

CZĘŚĆ I. UWARUNKOWANIA WSPÓŁCZESNYCH PROCESÓW ZARZĄDZANIA ROZWOJEM PRZESTRZENNYM

1. Zarządzanie rozwojem przestrzennym w kontekście przeobrażeń współczesnej doktryny urbanistycznej (Piotr Lorens)	6
1.1. Pojęcie i znaczenie doktryny urbanistycznej	6
1.2. Ku nowej doktrynie urbanistycznej	7
1.3. Elementy i dylematy współczesnej doktryny urbanistycznej	8
1.4. Zarządzanie przestrzenią jako element współczesnej doktryny urbanistycznej	10
2. Planowanie przestrzenne i instrumenty jego realizacji w świetle teorii ułomnych rynków (Tadeusz Markowski)	12
2.1. Wprowadzenie	12
2.2. Ułomne rynki nieruchomości i efekty zewnętrzne	14
2.3. Instytucjonalne problemy planowania i zarządzania przestrzenią	18
2.4. Elastyczność struktur przestrzennych i elastyczność planowania przestrzennego	20
2.5. Speculacja gruntami i rozlewanie się urbanizacji – przyczyny i możliwości zapobiegania	23
2.6. Instrumentarium zarządzania procesami urbanizacji – próba uogólnienia	27
3. Ułomności rynku, czyli dlaczego i kiedy potrzebna jest interwencja władzy publicznej (Jacek Zaucha)	32
3.1. Regulacja rynkowa a wybór społeczny	32
3.2. Rynek jako regulator procesów gospodarczych	35
3.3. Dobra publiczne	40
3.4. Efekty zewnętrzne	45
3.5. Przestrzeń, plan i rynek	51
4. Ekonomiczna teoria lokalizacji (Jacek Zaucha)	53
4.1. Aprzestrzenność ekonomii	53
4.2. Klasyczna teoria lokalizacji	55
4.3. Współczesne teorie lokalizacji – konkurencja monopolistyczna	67
5. Zasady i źródła finansowania wielkoskalarnych przedsięwzięć urbanistyczno-architektonicznych (Anna Wojewnik-Filipkowska)	76
5.1. Specyfika finansowania wielkoskalarnych przedsięwzięć inwestycyjnych	76
5.2. Finansowanie wielkoskalarnych przedsięwzięć inwestycyjnych	79
5.3. Źródła finansowania inwestycji wielkoskalarnych przedsięwzięć inwestycyjnych	79
5.4. Zasady finansowania wielkoskalarnych przedsięwzięć inwestycyjnych	82
5.5. Zakończenie	84

6. Psychologiczne uwarunkowania przekształceń i rewitalizacji miast – zarys problemu (Krzysztof Sas-Bojarski, Aneta Kiwnik-Dahm)	86
7. Prawne aspekty zarządzania przestrzenią (Katarzyna Sulewska, Marcin Szywała)	92
7.1. Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju	92
7.2. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa	93
7.3. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy	94
7.4. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	95
7.5. Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu	95
7.6. Decyzja o ustaleniu inwestycji celu publicznego	96
7.7. Uwagi końcowe	97
8. Struktura zarządzania przestrzenią zurbanizowaną w Turcji (Evren Erdin Hilmi)	99
8.1. Historia zarządzania przestrzenią zurbanizowaną w Turcji	99
8.2. Jednostki systemu zarządzania przestrzenią w Turcji	101
8.3. Uwagi końcowe	107

CZĘŚĆ II. METODY KOMPLEKSOWEGO PLANOWANIA W ZARZĄDZANIU ROZWOJEM MIASTA

9. Polityka regionu na rzecz rozwoju miast – na przykładzie województwa pomorskiego (Anna Gołędzinowska)	110
9.1. Miasta w polityce spójności Unii Europejskiej	110
9.2. Strategia rozwoju województwa pomorskiego 2020	112
9.3. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego	113
9.4. Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Pomorskiego na lata 2007–2013	115
10. Czynniki przestrzenne, kulturowe i społeczno-ekonomiczne w zarządzaniu rozwojem miast (Izabela Mironowicz)	120
10.1. Cele zarządzania i miary rozwoju	120
10.2. Czynniki rozwojowe miast	121
10.3. Czym są metropolie	127
10.4. Rozwój a zarządzanie	130
11. Rola przestrzeni publicznej w odnowie i kształtowaniu miejskiego środowiska mieszkaniowego (Gabriela Rembarz)	138
11.1. Miasto w osiedlu	138
11.2. Przestrzeń publiczna dzielnicy poosiedlowej	139
11.3. Reurbanizacja na osi przestrzeni publicznej	143
11.4. Niemieckie strategie przekształceń	146
11.5. Syndrom wielkiego osiedla	150
12. Strategie zarządzania obszarami śródmiejskimi – kwestia przestrzeni handlu (Łukasz Pancewicz)	157
12.1. Geneza problemu – ewolucja form handlu oraz TCM jako strategia rewitalizacyjna	157
12.2. Strategie zarządzania śródmieściem	158
12.3. Podsumowanie	166
13. Planowanie strategiczne w gminach (Jacek Sołtys)	168
13.1. Pojęcie i cechy strategii, planu i planowania strategicznego	168

13.2. Procedura i organizacja budowy planu strategicznego, zasady planowania.....	170
13.3. Diagnozowanie i studia nad przyszłością.....	172
13.4. Tworzenie systemu celów.....	174
13.5. Projektowanie i ocenianie rozwiązań strategicznych.....	175
13.6. Wybrane aspekty wdrażania i realizacji strategii. Monitoring.....	176
13.7. Współdziałanie z planowaniem przestrzennym.....	177
14. Prognozowanie w planowaniu i zarządzaniu rozwojem miast. Scenariusze (Jacek Sołtys).....	179
14.1. Scenariusze jako metoda prognozowania, ich typy i role.....	179
14.2. Zastosowanie scenariuszy w prognozowaniu i planowaniu.....	181
14.3. Metody konstruowania i zapisu scenariuszy.....	183
14.4. Analizy, oceny i interpretacje zbioru scenariuszy.....	184
14.5. Wnioski.....	185
15. Strategie rozwoju przestrzennego jako możliwy element systemu planistycznego (Marek Izydor).....	187
15.1. Instrumenty planistyczne w gospodarce przestrzennej.....	187
15.2. Akty planistyczne zgodne z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.....	188
15.3. Znaczenie strategii rozwoju przestrzennego we współczesnych procesach przekształceń miast.....	192
15.4. Strategie rozwoju opracowywane na szczeblu gminnym.....	193
15.5. Podsumowanie.....	197
16. Zarządzanie rozwojem przestrzennym miast w kontekście globalizacji (Dorota Wiśniewska).....	199
16.1. Pojęcie globalizacji.....	199
16.2. Funkcje zarządzania miastem w kontekście globalizacji.....	200
16.3. Globalna transformacja lokalne skutki.....	201
16.4. Kierunki rozwoju globalnego i lokalnego.....	202
16.5. Teoretyczne koncepcje miast w kontekście globalizacji. Cosmopolis a projective city.....	203
16.6. Podsumowanie. Koordynacja działań – globalne wyzwania lokalne wartości.....	205

CZĘŚĆ III. WYBRANE INSTRUMENTY ZARZĄDZANIA ROZWOJEM MIAST

17. Udział jednostek samorządu terytorialnego w zarządzaniu rozwojem przestrzennym miast a zasób nieruchomości komunalnych (Dariusz Trojanowski).....	208
17.1. Pojęcie zasobu nieruchomości komunalnych.....	209
17.2. Gmina jako regulator (stymulator) lokalnego rynku nieruchomości.....	210
17.3. Miasto jako deweloper.....	215
17.4. Miasto jako aktywny planista.....	216
18. Planowanie przestrzenne a gospodarka nieruchomościami w Szczecinie (Dariusz Pęchorzewski).....	218
18.1. Plan zagospodarowania przestrzennego a realizacja podstawowych zadań miast.....	219

18.2. Gospodarowanie nieruchomościami a planowanie przestrzenne na terenie Gminy Miasto Szczecin	220
18.3. Podsumowanie	224
19. Zastosowanie wskaźników krajobrazowych w kompleksowym procesie oceny możliwości przekształceń przestrzeni miejskiej (Miłosz Marciniak)	228
19.1. Wstęp.....	228
19.2. Krajobraz.....	229
19.3. Wskaźniki krajobrazowe a planowanie przestrzenne.....	230
19.4. Problemy prowadzenia ocen krajobrazowych w ujęciu planowania przestrzennego.....	234
19.5. Podsumowanie	236
20. Wykorzystanie algorytmicznych i parametrycznych metod projektowania cyfrowego w urbanistyce (Maria Helenowska-Peschke)	239
20.1. Wprowadzenie.....	239
20.2. Projektowanie parametryczne w urbanistyce.....	241
20.3. Projektowanie algorytmiczne (generatywne) w urbanistyce.....	246
20.4. Podsumowanie	249

CZĘŚĆ IV. WYBRANE STUDIA PRZYPADKÓW

21. Zarządzanie rozwojem i przekształceniami obszarów o walorach kulturowych. Przykłady z Gruzji i Tajwanu (Aleksandra Czyżewska)	252
21.1. Strategia zarządzania programem w ramach Unii Europejskiej	253
21.2. Unia na Rzecz Rozwoju Kwartału Betlemi w Tbilisi (Gruzja)	254
21.3. Strategia i projekty Biura Odnowy Miasta Taipei (Tajwan)	259
21.4. Mieszanka potencjałów	263
21.5. Podsumowanie	264
22. Społeczno-ekonomiczne uwarunkowania działań rewitalizacyjnych na przykładzie Szczecińskiego Centrum Renowacyjnego Sp. z o. o. (Dariusz Pęchorzewski)	268
22.1. Wstęp.....	268
22.2. Charakterystyka aspektów społecznych	269
22.3. Charakterystyka aspektów finansowych.....	271
22.4. Podsumowanie.....	272
23. Miasteczko Wilanów – zarządzanie procesem projektowym (Agnieszka Kowalewska).....	274
23.1. Podstawy projektu	274
23.2. Miejsce o szlachetnej przeszłości – fundamentem stabilnej przyszłości	276
23.3. Projektowanie – dialog i koordynacja	277
23.4. Efekty realizacji	280
23.5. Podsumowanie	284
24. Studium przypadku – zarządzanie przestrzenią na przykładzie Forum Kultury w Gdyni (Anna Zawadzka)	285
24.1. Przedwojenna koncepcja budowy Forum Morskiego.....	285
24.2. Charakterystyka współczesnych zamierzeń budowy Forum Kultury w odniesieniu do Forum Morskiego	290

24.3. Analiza aktów prawa miejscowego w aspekcie zagospodarowania przestrzeni publicznej historycznego Forum Morskiego.....	291
24.4. Strategia zagospodarowania przestrzeni publicznej Nadmorskiej Strefy Prestiżu Miasta po 1999 roku	294
24.5. Projekt Forum Kultury	297
24.6. Analiza szans i zagrożeń związanych z realizacją Forum Kultury	298
24.7. Podsumowanie	301
25. Strategia włączenia terenów poportowych w strukturę śródmieścia Gdyni (Marek Izydor)	303
25.1. Charakterystyka obszaru.....	303
25.2. Rys historyczny obszaru	303
25.3. Analiza stanu istniejącego	306
25.4. Dokumenty strategiczne i planistyczne, wpływające na możliwości zagospodarowania obszaru.....	307
25.5. Wizja obszaru – istniejące opracowania	309
25.6. Analiza możliwości i szans rozwoju obszaru.....	314
25.7. Strategia przekształceń obszaru.....	315
25.8. Podsumowanie	315
Informacje o autorach	317