

Zygmunt Ziobrowski

Przyszłość polskich miast

Problemy Rozwoju Miast 1/1-2, 7-15

2004

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Zygmunt Ziobrowski

PRZYSZŁOŚĆ POLSKICH MIAST

Abstrakt. Wzrost znaczenia miast zwraca uwagę na ich problemy i perspektywy rozwoju. Miasta muszą pokonywać liczne bariery opóźniające ich rozwój jakościowy. O założeniach dotyczących przyszłości miast mówi się w Deklaracji berlińskiej z 2000 r.

Słowa kluczowe: Habitat II, bariery, Deklaracja berlińska, rozwój jakościowy, urbanizacja

Zarówno w czasopismach fachowych, jak i w prasie codziennej znajdujemy wiele sprzecznych informacji na temat przyszłości miast. Jedni widzą ich świetlaną przyszłość, przeciwstawiając tezę o Europie miast wcześniejszej, o Europie regionów. Drudzy twierdzą, że miasta, szczególnie te duże zamierają, a liczba ludności maleje.

Konferencja Habitat II w Istambule w roku 1996 była przełomowym momentem w poglądach na przyszłość miast. Wtedy właśnie zwrócono uwagę na ich strategiczne znaczenie dla rozwoju globalnego, a szczególnie dla rozwoju regionalnego.

Współczesne miasta są centrami innowacji, węzłami transportowymi, centrami rozmaitych usług i informacji, są także głównymi ośrodkami zarządzania. Liczba ludności na terenach wiejskich stale się kurczy², jedynym wyjątkiem są strefy podmiejskie miast.

Do najbardziej zurbanizowanych krajów europejskich zalicza się kraje skandynawskie, Luksemburg, Wielką Brytanię, kraje Beneluksu, Niemcy. Do najmniej zurbanizowanych – Irlandię, Rumunię i Polskę.

Organizatorzy konferencji o przyszłości miast (Chicago, 8-10 lipca 2004 r.) szacują, że w miastach żyć będzie do 2010 r. 75% ludności globu w porównaniu z 25% w roku 1950.

Odptyw ludności z miast do ich stref podmiejskich i dynamiczny wzrost tychże pociąga za sobą liczne konsekwencje, a mianowicie:

² Szacuje się, że w skali globalnej w ciągu najbliższych 20 lat ze wsi do miast w krajach trzeciego świata przemieści się blisko 2 mld ludzi (Raport ONZ na konferencję Habitat II w Istambule, 1996).

- odpływ podmiotów gospodarczych i ludności z miasta centralnego do strefy podmiejskiej, co oznacza zmniejszenie wpływu z podatków, ale nie obciążenia na zapewnienie ich funkcjonowania (utrzymanie sprawnej infrastruktury transportowej, usług, z których korzysta ludność całej metropolii itp.),
- szybki awans cywilizacyjny ludności żyjącej w strefach podmiejskich.

Na obszarach metropolitalnych zachodzą także inne przemiany, jak np.:

- tworzenie nowych skupisk aktywności (satelitów) i „delegowanie” do nich niektórych funkcji miasta centralnego,
- wzrost konkurencyjności sąsiednich ośrodków,
- specjalizacja i rosnąca współpraca (koordynacja),
- ekspansja terytorialna – tworzenia nowych satelitów.

Bardzo często rozwój miast jest sumą tych zjawisk.

Wciąż głównym motorem rozprzestrzeniania się miast jest budownictwo mieszkaniowe. Chęć mieszkania w kontakcie z przyrodą sprawia, że mieszkańcy miast, szczególnie dużych, wyprowadzają się do strefy podmiejskiej, tworząc słabo zorganizowane i źle funkcjonujące megastruktury (suburbanizacja).

Wyjście ludności z historycznych centrów i jej mobilność sprzyjają renowacji miejskiej, ale bywa, że prowadzą do degradacji tych centrów. Mieszkańcy i biznes, wychodząc z centrów miast, pozostawiają obiekty, dzięki czemu łatwiej je modernizować.

Władze miast powinny mieć wizję odnowy miejskiej. Są to procesy bardzo kosztowne, ale nieuchronne. Dlatego też coraz większego znaczenia nabiera kształtowanie lokalnej bazy ekonomicznej, umożliwiającej podejmowanie tych kosztownych zabiegów. W świetle obserwowanych trendów polskie miasta mogą przeżywać liczne wzloty i upadki, okresy „bessy” i prosperity. Wszystko zależy od mobilizacji władz lokalnych do usuwania barier i aktywnego zarządzania rozwojem miast, a także niezbędnego wspomaganie poprzez politykę rządu.

Do najważniejszych barier w rozwoju polskich miast zaliczyłbym:

- brak łatwo dostępnych terenów dla inwestycji, zarówno publicznych jak i prywatnych,
- brak przejrzystego systemu tworzenia warunków kształtowania ładu przestrzennego (relacje między planami miejscowymi a scalaniem gruntów),
- słabo rozwinięty marketing urbanistyczny,
- słabe instytucje ochrony interesu publicznego,
- brak polityki rządu zorientowanej na miasta (ich rozwój i rewitalizację),
- brak badań poświęconych problemom rozwoju miast.

Dostępność terenów pod inwestycje jest podstawową sprawą. Rozdrobnienie własności prywatnej i nieuporządkowane stany prawne sprawiają, że mobilizacja większej porcji terenów wymaga skupywania drobnych działek należących do kilkudziesięciu właścicieli. Dziś w Polsce nie ma instytucji zajmującej się pozyskiwaniem terenów dla inwestorów. Robi to sam inwestor z różnym skutkiem. W rezultacie poza nielicznymi wyjątkami kształt i usytuowanie budynków na działce coraz częściej zależy od jej kształtu i rozmiarów, a nie od wymagań użytkowników i zasad ładu przestrzennego.

Tę niekorzystną sytuację pogłębia stale pogarszająca się dostępność komunikacyjna terenów budowlanych. W budownictwie mieszkaniowym dostępność działek w drugiej i dalszych liniach zabudowy jest normą. Skomplikowane dojazdy nawet do zespołów zabudowy wielorodzinnej są coraz częstsze. Tak jakby zapomniano, że czytelność układu komunikacyjnego ułatwia „korzystanie z miasta” i co najważniejsze zwiększa bezpieczeństwo ludzi i mienia (łatwiejszy i krótszy w czasie dojazd pogotowia ratunkowego, straży pożarnej czy policji).

Władze gmin unikają wykupywania dróg po podziałach geodezyjnych, przedsiębiorstwa komunalne nie przejmują sfinansowanych przez zainteresowanych użytkowników nowo budowanych sieci. Coraz częściej właścicielami dróg i sieci lokalnych są liczni właściciele prywatnych działek położonych w sąsiedztwie. Każdy następny inwestor musi uzyskać ich indywidualną zgodę. To często jest nie do pokonania. Dziś trudno ocenić wielkość tego zjawiska. Obserwujemy brak badań w tym zakresie.

System tworzenia warunków kształtowania ładu przestrzennego jest nieprzejrzysty, począwszy od ustawowej definicji ładu przestrzennego³ po instrumenty jego osiągania.

Ład przestrzenny jest odzwierciedleniem ładu gospodarczego i społecznego, w tym także ładu prawnego. Warunkuje rozwój i postęp. Pomimo to ład przestrzenny jest na odległym miejscu w społecznej hierarchii ważności. Najlepszym przykładem jest niechęć obywateli i władz do planowania przestrzennego, niechęć do poszukiwania równowagi sfery interesu publicznego i sfery interesów prywatnych, chociaż wiadomo, że ład przestrzenny chroni właściciela i przedsiębiorcę przed niekorzystnymi efektami zewnętrznymi działalności innych właścicieli i przedsiębiorców.

³ W *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* z marca 2003 r. w art. 2 pkt 1 czytamy: „ład przestrzenny – należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne”.

Ład przestrzenny jest funkcją prawa miejscowego. Te kraje, które osiągnęły wysoki poziom ładu przestrzennego (Niemcy, Holandia, Wielka Brytania, kraje skandynawskie), wyraźnie zredukowały konflikty w przestrzeni i utrzymują w równowadze rynek nieruchomości, mają dobrze zorganizowane systemy planowania przestrzennego oraz związane z nim systemy monitoringu i kontroli zmian w przestrzeni.

Marketing urbanistyczny praktycznie w Polsce nie istnieje. Dzieje się tak między innymi dlatego, że potencjalna oferta marketingowa jest bardzo uboga. Bardzo często gminy nie są właścicielami oferowanych terenów, ich stan prawny nie zawsze jest uporządkowany, a właściciele nie zawsze są zgodni, co do wartości oferowanych nieruchomości. Tworzy to wiele niepewności, które bardziej zniechęcają niż zachęcają do pozyskiwania gruntów pod inwestycje. Te, które udaje się pozyskać, swoją wielkością, położeniem i kształtem często nie odpowiadają pierwotnie zamierzonej inwestycji.

Instytucje ochrony interesu publicznego są ważnym instrumentem ochrony ładu przestrzennego i rozwoju miast. W Polsce instytucje te są słabe, a ich działania nieskoordynowane, począwszy od centrum po władze lokalne. Na poziomie centralnym gospodarką przestrzenną, w tym rozwojem miast, zajmują się Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Infrastruktury, Narodowe Centrum Studiów Strategicznych. Podział kompetencji pomiędzy tymi instytucjami jest bardzo nieostry, a potencjał kadrowy w każdej z nich bardzo niewielki. Inne rządowe i regionalne instytucje ochrony interesu publicznego uczestniczące w procesie opiniowania i uzgadniania planów nie są wyposażone w odpowiednie bazy informacyjne, umożliwiające im kompetentną ocenę sytuacji i prognozowanie skutków planowanych rozwiązań. Kierują się często subiektywnymi kryteriami i wyrażają poglądy wykraczające poza sferę ich kompetencji. Ta sytuacja negatywnie odbija się na jakości i skuteczności planowania przestrzennego, a pośrednio na jakości rozwoju nowych miast.

Polityka rządu dotycząca rozwoju miast została wyrażona w bardzo ogólnym zarysie w *Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*, przyjętej przez Sejm RP i ogłoszonej w Dzienniku Urzędowym 16 sierpnia 2001 r. Wszystkie następne dokumenty rządowe dotyczą tego problemu bardzo fragmentarycznie. Polityka ta nie została dotąd zinstrumentalizowana poprzez uchwalenie programów operacyjnych czy stosownych ustaw i aktów rządowych, jak chociażby dyskutowana od lat ustawa o rewitalizacji czy ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym.

W tym stanie rzeczy rozwój miast leży obecnie głównie w rękach władz lokalnych, które z coraz większym trudem radzą sobie ze wzrastającą motoryzacją i wynikającymi stąd potrzebami komunikacyjnymi oraz brakiem planów i brakiem

środków na prawie wszystko. Na domiar złego obserwuje się **brak jakichkolwiek badań** dot. takich problemów rozwoju miast, jak np.:

- zmiany na rynku nieruchomości, w tym w zasobach mienia komunalnego,
- potrzeby terenowe inwestycji,
- dynamika procesów budowlanych,
- zmiany w strukturze użytkowania terenów,
- poziom degradacji zasobów budowlanych,
- trwałość struktur budowlanych, w tym szczególnie budownictwa mieszkaniowego z wielkiej płyty.

Problemy rozwoju polskich miast w wielu przypadkach są podobne do tych, które miasta zachodnioeuropejskie przeżywały wiele lat temu. Są jednak problemy specyficzne, tam niespotykane, jak np.:

- przyspieszone tempo motoryzacji w latach 90. (dwukrotny wzrost liczby samochodów osobowych na 1000 mieszk.), ujawniające ogromną niewydolność systemów transportowych naszych miast,
- większy niż w miastach zachodnioeuropejskich udział budownictwa mieszkaniowego z wielkiej płyty w strukturze zasobów i terenów mieszkaniowych,
- mniejszy niż w miastach zachodnioeuropejskich udział budownictwa jednorodzinnego w strukturze zasobów i terenów mieszkaniowych,
- tzw. luka infrastrukturalna sięgająca w naszych dużych miastach blisko 10% terenów zainwestowanych (chodzi o tereny zabudowane, lecz nieuzbrojone lub tylko częściowo uzbrojone).

Kierunków rozwiązań trzeba szukać, analizując dobre przykłady miast zachodnich, dotyczące:

- przebudowy centrów miast (Sztokholm, Birmingham),
- rozwiązań transportowych (Oslo, York),
- modernizacji zasobów mieszkaniowych (Lipsk, Lille),
- restrukturyzacji terenów zdegradowanych (Newcastle).

Trzeba także brać pod uwagę ostatnie choćby założenia dotyczące przyszłości miast zawarte w tzw. Deklaracji berlińskiej przyjętej (lipiec 2000 r.) jako deklaracja końcowa światowej konferencji URBAN 21. W deklaracji tej czytamy m.in.:

- Władze samorządowe i rządowe na wszystkich poziomach powinny przyjąć skuteczną politykę miejską i w ślad za nią politykę planistyczną, które integrują społeczne, gospodarcze, środowiskowe i przestrzenne aspekty rozwoju, uznając wzajemne zależności między miastem a regionem oraz między obszarami miejskimi, wiejskimi i obszarami naturalnej przyrody.

- Władze miast powinny starać się łagodzić ubóstwo i wychodzić naprzeciw podstawowym potrzebom swoich mieszkańców poprzez promowanie możliwości gospodarczych i umożliwianie inicjatyw społecznych.
- Miasta powinny przyjąć takie kierunki działań społecznych i środki, które doprowadzą do zmniejszenia przemocy i przestępczości.
- W miastach powinno się gromadzić informacje i wykorzystywać technologie komunikacyjne oraz promować trwającą przez całe życie edukację wszystkich mieszkańców, by stać się „uczącymi się miastami” i by osiągnąć odpowiedni poziom konkurencyjności.
- Trzeba także promować wykorzystanie technologii i materiałów przyjaznych środowisku, włącznie z odnawialnymi źródłami energii i wysoką wydajnością wykorzystania zasobów naturalnych.
- Miasta powinny starać się promować lokalny rozwój gospodarczy, wykorzystując znaczenie działań nieformalnych wspomagających rutynowe działania wynikające z formalnych kompetencji i obowiązków.
- We współpracy z innymi poziomami władzy miasta powinny tworzyć bodźce, zachęcające sektor prywatny do myślenia globalnego i działania lokalnego oraz do zajęcia się ubogimi w sposób niedyskryminujący ich.
- Miasta powinny zachowywać swoje dziedzictwo historyczne i starać się być pięknymi miejscami, w których sztuka, kultura, architektura i krajobraz są źródłem radości i inspiracji dla mieszkańców.
- Władze miast powinny sporządzić właściwe plany zagospodarowania terenów i zapewniać środki ich realizacji w celu promowania aktywnych form działalności gospodarczej dobrze funkcjonujących rynków nieruchomości, dostępnych ekonomicznie mieszkań i odpowiedniej infrastruktury.
- Miasta powinny sprzyjać rozwojowi odpowiedniego systemu zintegrowanego transportu publicznego, który byłby szybki, bezpieczny i dostępny lokalizacyjnie i cenowo; powinny lepiej sterować korzystaniem z prywatnych samochodów, a także zachęcać do innych środków transportu przyjaznych środowisku.
- Miasta powinny dążyć do osiągnięcia równowagi środowiska naturalnego i terenów zabudowanych, powinny podjąć działania w celu zmniejszenia hałasu, zanieczyszczenia powietrza, wody i terenu, by poprawić warunki życia mieszkańców.
- Miasta powinny się rządzić i regulować swoje relacje ze wszystkimi mieszkańcami bez dyskryminacji, zgodnie z zasadami demokracji i prawidłowego zarządzania, docierając także do kobiet, młodzieży oraz mniejszości społecznych.

- Miasta powinny stanowić fora dwu- i wielostronnego partnerstwa w celu ułatwienia tworzenia struktur wzajemnej pomocy oraz szybkiego popularyzowania przykładów najlepszych działań praktycznych.
- Organizacje pozarządowe oraz organizacje społeczne powinny mieć możliwość pełnego uczestnictwa w sprawiedliwym i zrównoważonym rozwoju.
- Sektor prywatny, zarówno lokalny jak i krajowy i międzynarodowy powinien stosować instrumenty finansowe i inwestycyjne sprzyjające zrównoważonemu rozwojowi miast.
- Rządy w ramach polityki regionalnej i krajowej powinny priorytetowo traktować zasady rozwoju miast.
- Rządy krajowe i regionalne powinny zadbać o to, by miasta posiadały wystarczające uprawnienia i środki do pełnienia swych funkcji i obowiązków.
- Bank Światowy, Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, Komisja Narodów Zjednoczonych ds. Osiedli Ludzkich, a także inne międzynarodowe agencje powinny pogłębić współpracę z miastami i organizacjami pozarządowymi oraz organizacjami społecznymi w dziedzinie mieszkalnictwa, rozwoju miast i zwalczaniu ubóstwa.

Aby polskie miasta mogły podjąć wyzwania, jakie wnosi Deklaracja berlińska, muszą znaleźć wsparcie w programach rządowych (Narodowy plan rozwoju) i europejskich. Poziom zaniedbań, szczególnie w infrastrukturze transportowej i komunalnej, a także wczesna faza urbanizacji odzwierciedlająca wszystkie wady rozwoju ilościowego sprawiają, że władze lokalne same nie będą w stanie przełamać wyżej omówionych barier. Bez tego trudno będzie mówić o zmianach jakościowych w szerokim tego słowa znaczeniu. Pomimo wielkiego wysiłku, jaki wkłada wiele miast w nadrobienie zaległości w infrastrukturze i estetyzacji przestrzeni, potrzeby i oczekiwania mieszkańców rosną znacznie szybką. Z tej pozycji ocena polskich miast wypada wciąż nienajlepiej. Ten wyścig z potrzebami i oczekiwaniami mieszkańców powinien być brany pod uwagę w kierunkach polityki rozwoju miast. Równoległe do tworzenia fundamentów pod zmiany jakościowe (scalanie gruntów, sprawne planowanie i procedury decyzyjne, skuteczny marketing) powinno się zwiększyć troskę o jakość przestrzeni publicznej⁴ w miastach i przyspieszyć procesy rewitalizacyjne. Wymagać to będzie znacznego usprawnienia i unowocześnienia systemu prawnego i działania instytucji służących gospodarce przestrzennej.

⁴ W art. 2 pkt 6 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* czytamy: „ przez obszar przestrzeni publicznej należy rozumieć obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”.

Literatura

1. *Raport końcowy z konferencji ONZ – Habitat II, Istambuł 1996.*
2. *Deklaracja końcowa światowej konferencji URBAN 21, lipiec 2000.*
3. *Materiały konferencyjne „Przyszłość miast”, Chicago 8-10 lipca 2004.*
4. *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r.*
Dz. U. nr 80 poz. 717.

Streszczenie

Poglądy nt. przyszłości polskich miast są bardzo zróżnicowane. Z jednej strony to centra innowacji, węzły transportowe, „lokomotywy rozwoju”, z drugiej – to mało funkcjonalne, wyludniające się obszary, nie chroniące przed zagrożeniami, nie dające poczucia bezpieczeństwa, rozprzestrzeniające się, zajmujące coraz to nowe tereny.

Najważniejszymi barierami rozwoju polskich miast są:

- brak łatwo dostępnych terenów dla inwestycji, zarówno publicznych jak i prywatnych, brak przejrzystego systemu tworzenia warunków kształtowania ładu przestrzennego (relacje między planami miejscowymi a scalaniem gruntów),
- słabo rozwinięty marketing urbanistyczny,
- słabe instytucje ochrony interesu publicznego,
- brak polityki rządu zorientowanej na miasta (ich rozwój i rewitalizację),
- brak badań poświęconych problemom rozwoju miast.

Władze polskich miast powinny dokładnie przeanalizować przyczyny powstawania tych barier, a także przeanalizować wzorce, z których mogłyby skorzystać. To jednak nie wystarczy. Aby polskie miasta mogły podjąć wyzwania, jakie niesie choćby Deklaracja berlińska, muszą znaleźć wsparcie w programach rządowych (Narodowy plan rozwoju) i europejskich. Równoległe do tworzenia fundamentów pod zmiany jakościowe (scalanie gruntów, sprawne planowanie i procedury decyzyjne, skuteczny marketing) powinno się zwiększyć troskę o jakość przestrzeni publicznej w miastach i przyspieszyć procesy rewitalizacyjne. Wymagać to będzie znacznego usprawnienia i unowocześnienia zarówno systemu prawnego, jak i działania instytucji służących gospodarce przestrzennej.

THE FUTURE OF POLISH TOWNS

Summary

The views on the future of Polish towns are quite diverse. On the one hand, towns are perceived as centres of innovation, transportation nodes, or "engines of development," and, on the other hand, they are seen as hardly functional areas, suffering depopulation, failing to protect people against hazards or give them a feeling of security, and expanding onto larger and larger areas.

The following are the barriers of the Polish municipal development:

- lack of available land for capital investments, both public and private ones, and lack of a transparent system for creating conditions of physical planning order (with relationships between local physical plans and land integration),
- poorly developed urban planning marketing,
- poor public-interest protection institutions,
- lack of government policy oriented on towns (including their development or regeneration),
- lack of research on urban development issues.

The authorities of Polish towns should precisely analyse the causes of such barriers, as well as useful models of development. In fact, that will not be sufficient. For Polish towns to face challenges, brought at least by the Berlin Declaration, they have to find support from government (e.g. the National Development Plan)

and European programmes. In parallel to the creation of foundations for qualitative changes (land integration, efficient planning and decision-making procedures, effective marketing), it is necessary to increase care for the quality of public space in towns and accelerate regeneration processes. Those activities will require streamlining and modernisation of legal systems and operations of the institutions serving urban and physical planning.

Key Words: Habitat II, barriers, Berlin Declaration, qualitative development, urban development

Dr hab. arch. Zygmunt Ziobrowski, prof. IRM i AE w Krakowie
Instytutu Rozwoju Miast, Kraków