Krystian Wilhelm Seibert

Strategia rozwoju metropolii Riyadh : proces planowania

Problemy Rozwoju Miast 9/2, 68-77

2012

Artykuł został 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.

MUZEUM HISTORII POLSKI

Krystian Wilhelm Seibert

STRATEGIA ROZWOJU METROPOLII RIYADH. PROCES PLANOWANIA

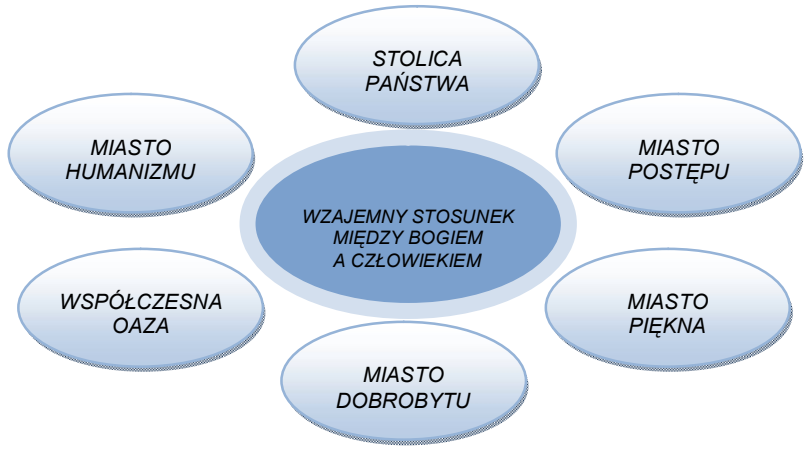
Abstrakt. W artykule tym starano się udowodnić, że planowanie miast wymaga przeorganizowania metodyki planowania. Stwierdza się, że złożone aspekty planowania wymagają podziału całego procesu, skupiając się nie tylko na fazie rozbudowy, ale na wszystkich skomplikowanych zagadnieniach i tendencjach rozwojowych. Proces powinien rozpocząć się od pomysłowych idei i barier socjalno-ekonomicznych, które przerodzą się w futurystyczne interpretacje ludzkich potrzeb i uwarunkowań środowiskowych. Ze względu na złożone aspekty, podejście powinno być podzielone na trzy stadia. Złożoność procedur urbanistycznych powinna być rygorystyczna w początkowych etapach, ale podatna na zmiany w interpretacjach szczegółowych. Tylko to zapewni możliwość odpowiedniego ustosunkowania się do zmiennych warunków wśród tendencji urbanistycznych. Załączone schematy jasno określają wymagane czynności, tematy i procedury nowoczesnego podejścia do planowania urbanistycznego.

Słowa kluczowe: systemy planowania, fachowa ekspertyza, wyższe i niższe stadia, procedury rygorystyczne, ale niesztywne, ocena, wizja, przejrzystość.

Strategia rozwoju miasta arabskiego na przykładzie Riyadhu

Historyczne osadnictwo w rejonie Riyadhu datuje się wstecz kilka stuleci, gdy pierwsza stolica saudyjska została założona w Ad Diraya, na północ od dzisiejszego miasta, jednak nowoczesny rozwój miasta Riyadh rozpoczął się w późnych latach 50. XX wieku wraz z rozpoczęciem wydobycia ropy naftowej. Z małej osady domków z glinianych chatek i około 50 tys. mieszkańców urosło do 5-milionowej aglomeracji. Wszystko to działo się w środku Pustyni Arabskiej, gdzie ostry klimat i trudne warunki naturalne były uznawane za bardzo niekorzystne uwarunkowania do rozwoju miast. Mimo to Riyadh jest dzisiaj nowoczesnym miastem, które daje możliwość zamieszkania 5 milionom ludzi i jest największym skupiskiem przedsiębiorstw i instytucji przemysłowych w Arabii Saudyjskiej. Ma również słynne zabytkowe budynki i wybitne nowoczesne budowle.

Miasta arabskie mają cechy szczególne i nieporównywalne z innymi miastami. Silny wpływ na życie rodzinne, naukę i ogólne funkcjonowanie ma religia. To religia wpływa na obyczaje i tożsamość człowieka oraz miasta. Podział na płci również jest tu bardzo mocny. Rola kobiet jest szczególnie ważna, ale i ograniczona. One to wpływają na sposób komunikacji i uczestnictwa w nauce oraz kształtują cechy domu. Kobiety w życiu społecznym mają ograniczone możliwości; np. w transporcie jest wyszczególniony podział na ruch dla kobiet i mężczyzn. Często będąc w innych krajach mieszkańcy Arabii mają trudności w zaakceptowaniu „zachodnich" reguł, bowiem mają silnie ukształtowane i wpojone swoje zasady. Wszystkie te elementy odbijają się w planie miasta, a „europejskim projektantom" trudno jest dostosować się do arabskich zasad i tworzą oni różnego rodzaju ugrupowania, które są mocno uzależnione od miejscowych klanów i grup religijnych.



Ryc. 1. Futurystyczna wizja Riyadhu

W budowie miast arabskich nadrzędnym elementem jest wzajemny stosunek między Bogiem a człowiekiem. Natomiast pozostałe funkcje określają specyficzne cechy i wymagania do rozwoju miast oraz osadnictwa, między innymi: piękna, humanizmu, dobrobytu, postępu, stolicy państw czy współczesnej oazy. Rozwój miast uzależniony jest od wielu czynników. Czasem jakiś czynnik może być mocniej podkreślony i poszerzony. Na przykład w miastach arabskich stosunek do religii jest bardzo silny; to właśnie religia określa jego zasady. W rzeczywistości, miejscowości tutaj rozwijają się według ekosystemu religijnego. Boga przedstawia się w sposób ludzki i te emocjonalne przesłanki są bardzo mocne.

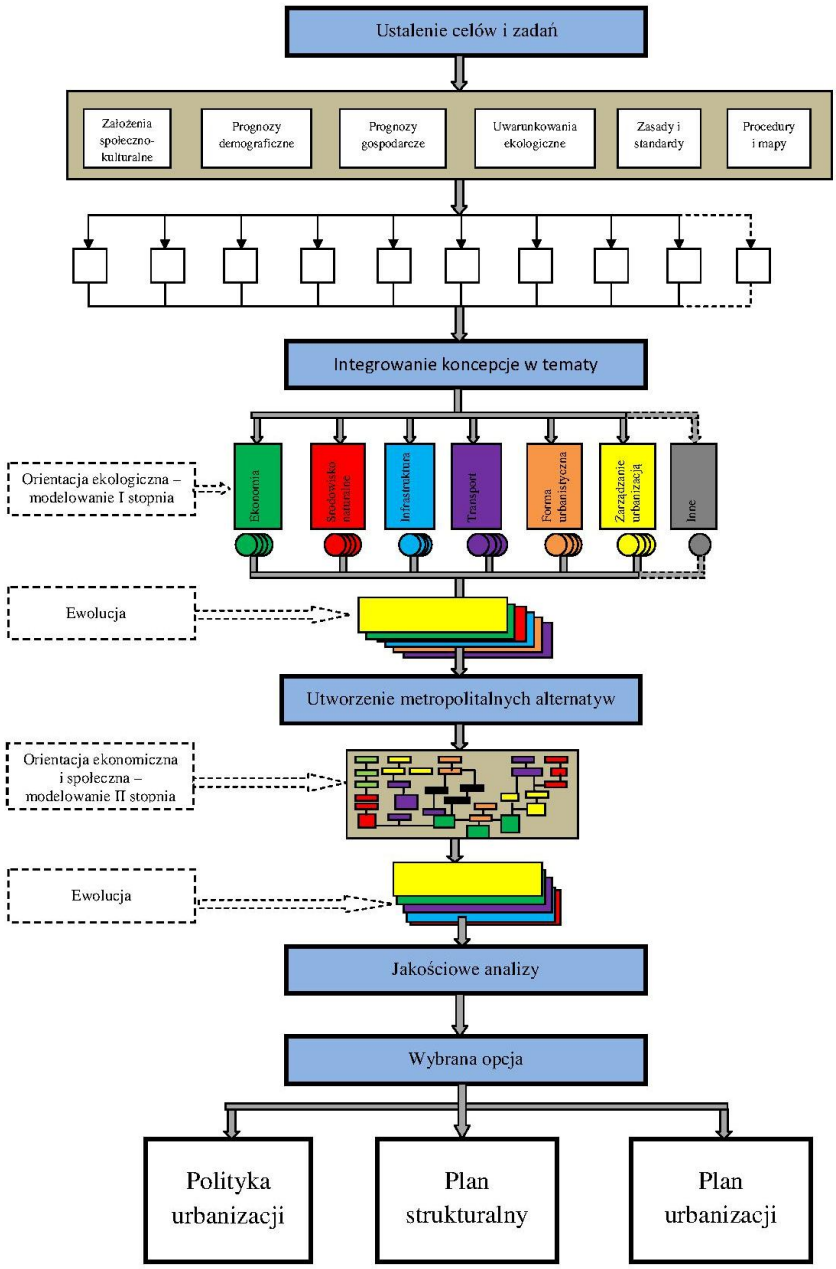
Strategia Rozwoju Metropolii Riyadh – Metropolitan Development Strategy for Arriyadh (Medstar) jest najbardziej wszechstronnym planem strukturalnym przygotowanym dla Riyadhu. Strategia ta zidentyfikowała istniejące i potencjalne problemy i możliwości, jak również zaproponowała dynamiczny kierunek rozwoju. Nie jest to więc jednorazowy plan ogólny, ale dokument strategiczny, który definiuje i zakłada konieczność zapewnienia ciągłości (trwałości) procesu planowania.

Strategia została podzielona na trzy etapy:

- **Etap pierwszy**, analityczny, gdzie obecne warunki były analizowane w celu określenia wizji długoplanowej.
- W **etapie drugim** zostały postawione i zanalizowane różne koncepcje rozwoju. Z nich został wybrany plan optymalny.
- W **trzecim etapie** zostały zdefiniowane mechanizmy zagospodarowania, a w szczególności plan użytkowania ziemi i podziału na strefy oraz ustanowione do nich regulacje.

Przedstawiony schemat planowania przestrzennego (ryc. 2) opisany w tym opracowaniu rozpoczyna się od przekształcenia koncepcji w konkretne tematy. Dochodzi do ich późniejszego modelowania z punktu widzenia uwarunkowań ekologicznych, jak np. ekonomii, transportu czy infrastruktury. A następnie do ich integracji. Zostają również wyodrębnione alternatywne koncepcje rozwoju, które później są selekcjonowane według orientacji ekonomicznej i społecznej. I dochodzi do jakościowych analiz, które przechodzą przez trzy etapy ewolucji: generalną analizę przydatności terenu, ścisłe opisywanie

wybranych analiz i szczegółowy detal analityczny. Zmierza to do wybrania preferowanej opcji, która ostatecznie prowadzi do opracowania ram strategicznych zawierających politykę i plan urbanizacji, które łącznie tworzą plan strukturalny.



Ryc. 2. Główny schemat planowania przestrzennego zastosowany w opracowaniu strategii Medstar

Główne cechy i wymagania powstałego planu strukturalnego dotyczącego Strategii Rozwoju Urbanizacji na przykładzie Riyadhu można opisać w następujący sposób:

1. Najpierw należy przyznać, że **planowanie urbanistyczne to proces ciągły**. Kompleksowość i szybko zmieniające się wartości i wymagania nie mogą być uwzględniane i rozwiązywane za pomocą jakiegoś planu zakładającego stan końcowy. Proces planowania musi być cykliczny. Rozpoczyna się od procesu analizy, następnie

ustala się ramy strategiczne, stanowiące podstawę szczegółowego procesu wdrożeniowego. Z kolei wprowadza się system monitorowania, który uruchamia proces cyklicznego aktualizowania i przeglądu Strategii.

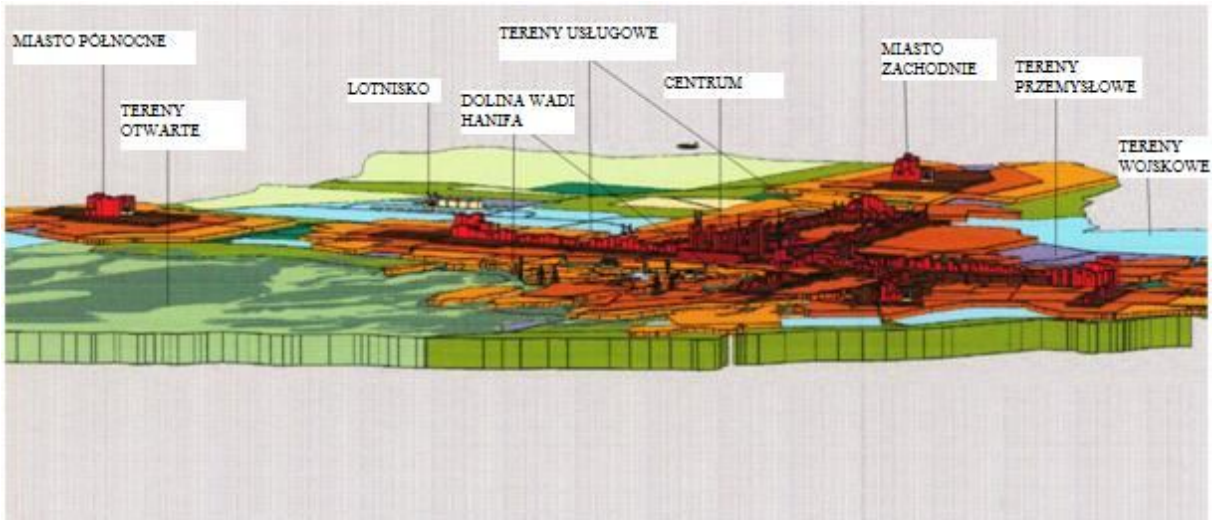
2. Strategia musi być **oparta na mocnych zasadach i elastycznych szczegółach** tak, aby umożliwić różne interpretacje, które się pojawią w związku ze zmieniającymi się okolicznościami, jednak bez naruszania przyjętych zasad.
3. W podejściu strategicznym zasadnicze znaczenie ma to, aby **analizy** były **kompleksowe**. Analizie należy poddać wszelkie aspekty, aby zdefiniować krytyczne problemy oraz wyciągnąć zasadniczy, wiodący problem, w celu jego uwzględnienia w części konceptualnej – **ramach strategicznych, które należy obrać za cel**. **Wdrożenie strategii musi być tak szczegółowe**, jak wymaga tego rozpoczęcie bezpośrednich czynności inwestycyjnych.
4. Kluczowym elementem każdej strategii rozwojowej jest **interakcja ze społeczeństwem i udział społeczeństwa** w planowaniu. Konieczność zapewnienia udziału społeczeństwa i dobrze zorganizowanej interakcji jest konieczna po to, aby poradzić sobie nie tylko z kompleksowością problemów, lecz także z kompleksowością ludzkich postaw. Strategia rozwojowa bez jakiegokolwiek udziału społecznego będzie skazana na całkowitą porażkę.
5. Szczególny charakter i funkcja strategii rozwojowych wymaga posiadania właściwej **struktury organizacyjnej**. Dwuszczeblowy system organizacyjny stanowi główny element tego rodzaju struktury. Wyższy szczebel odpowiada za ramy strategiczne i ich komponenty: politykę, procedury, plan strukturalny i strukturę zarządzania. Niższy szczebel odpowiada za opracowywanie planów miejscowych, które muszą określać wszystkie instrumenty realizacyjne, np.: nadzór nad rozwojem, programy działania, plany struktur lokalnych i przedsięwzięcia branżowe. Ten szczebel powinien także realizować większość czynności monitorowania procesu rozwojowego i przygotowywać propozycje do przeglądu Ram Strategicznych.

Strategia Rozwoju wielkich i średnich zespołów zagospodarowania, jak na przykład Metropolii Riyadh, składa się z centralnej i wielkomiejskich części oraz z pięciu wyodrębnionych układów satelitarnych, które tworzą podstawę samodzielnego rozwoju, każdy w granicach 1 mln mieszkańców. Każdy z satelitów ma warunki do rozwoju zawierających następujące cechy:

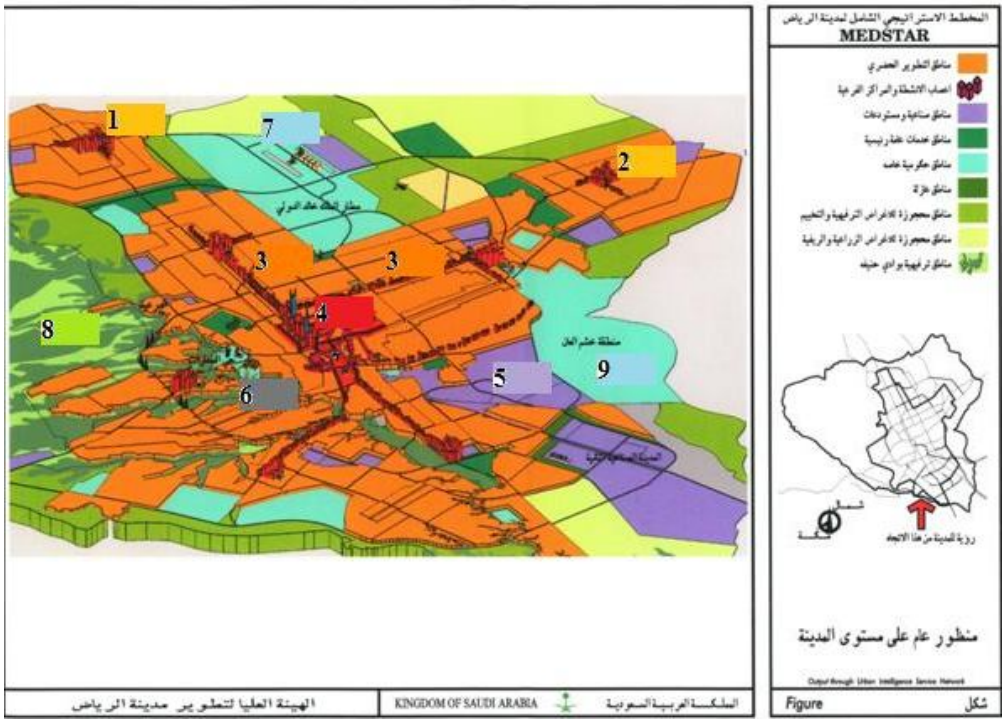
- sieć dróg aglomeracji (Metropolitan Road Network),
- plan rozwoju transportu publicznego aglomeracji (Metropolitan Public Transport Plan),
- gospodarczy plan ruchu komunikacyjnego aglomeracji (Metropolitan Traffic Management Plan),
- projekt lekkiej kolejki miejskiej,
- projekt aglomeracyjnych centrów podmiejskich,
- projekt nowych miast podmiejskich,
- odnowienie i odrestaurowanie ośrodka Wadi Hanifa,
- zaprojektowanie i skonstruowanie korytarza księcia Abdullaha, jako głównej osi rozwoju miasta,

– studium możliwości rozwoju dla głównych rejonów otwartych,
– rozwój zintegrowanych systemów infrastruktury aglomeracji.

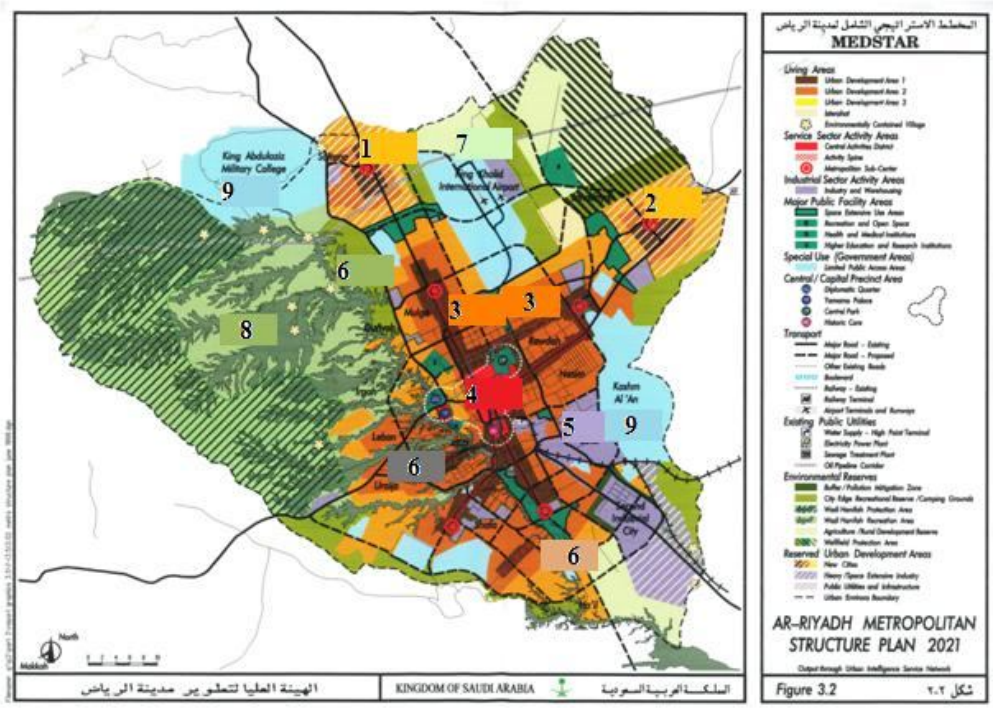
Riyadh jest typowym przykładem wielkiej aglomeracji miejskiej, która wykształciła się w ostatnich 50 latach i dała początek zaistnienia Planu Strategicznego. Jest pozytywnym przykładem rozwoju wysokiej jakości zabudowy i satelitarnych dzielnic. Strategia podsumuje główne problemy szybko rozwijającej się metropolii i opisuje plusy i minusy w kierowaniu dynamicznym rozwojem. Znaczenie konstruktywnego i wszechstronnego podejścia w planowaniu, rozwijaniu i kierowaniu procesami urbanistycznymi są uwypuklone na kolejnych schematach (ryciny. 3, 4, 5 i 6), a krytyczne zagadnienia są w nich szczególnie naświetlone.



Ryc. 3. Izometria przestrzenna Riyadhu (2006)

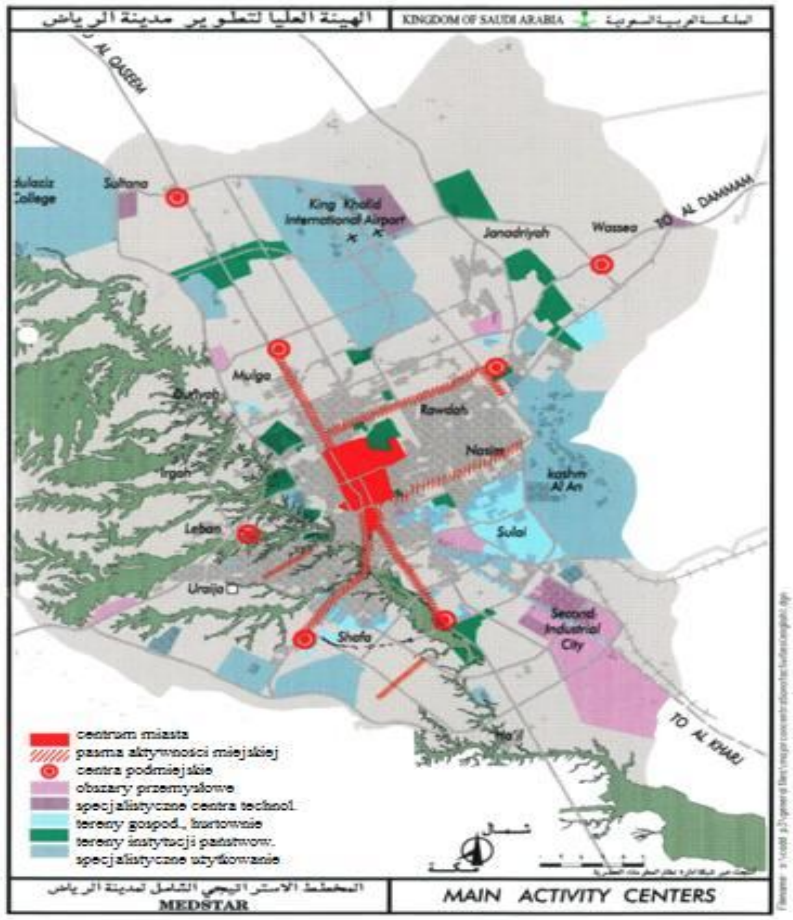


Ryc. 4. Plan strefowy Riyadhu (2006)



Ryc. 5. Plan strukturalny metropolii Riyadh (koniec lat 90. XX wieku)

Objaśnienia do planu strukturalnego (rycina 5) i strefowego (rycina 4) metropolii Riyadh: 1. Miasto Północne, 2. Miasto *Zachodnie*, 3. Tereny usługowe, 4. Centrum, 5. Tereny przemysłowe, 6. Dolina Wadi Hanifa, 7. Lotnisko, 8. Tereny otwarte, 9. Tereny wojskowe

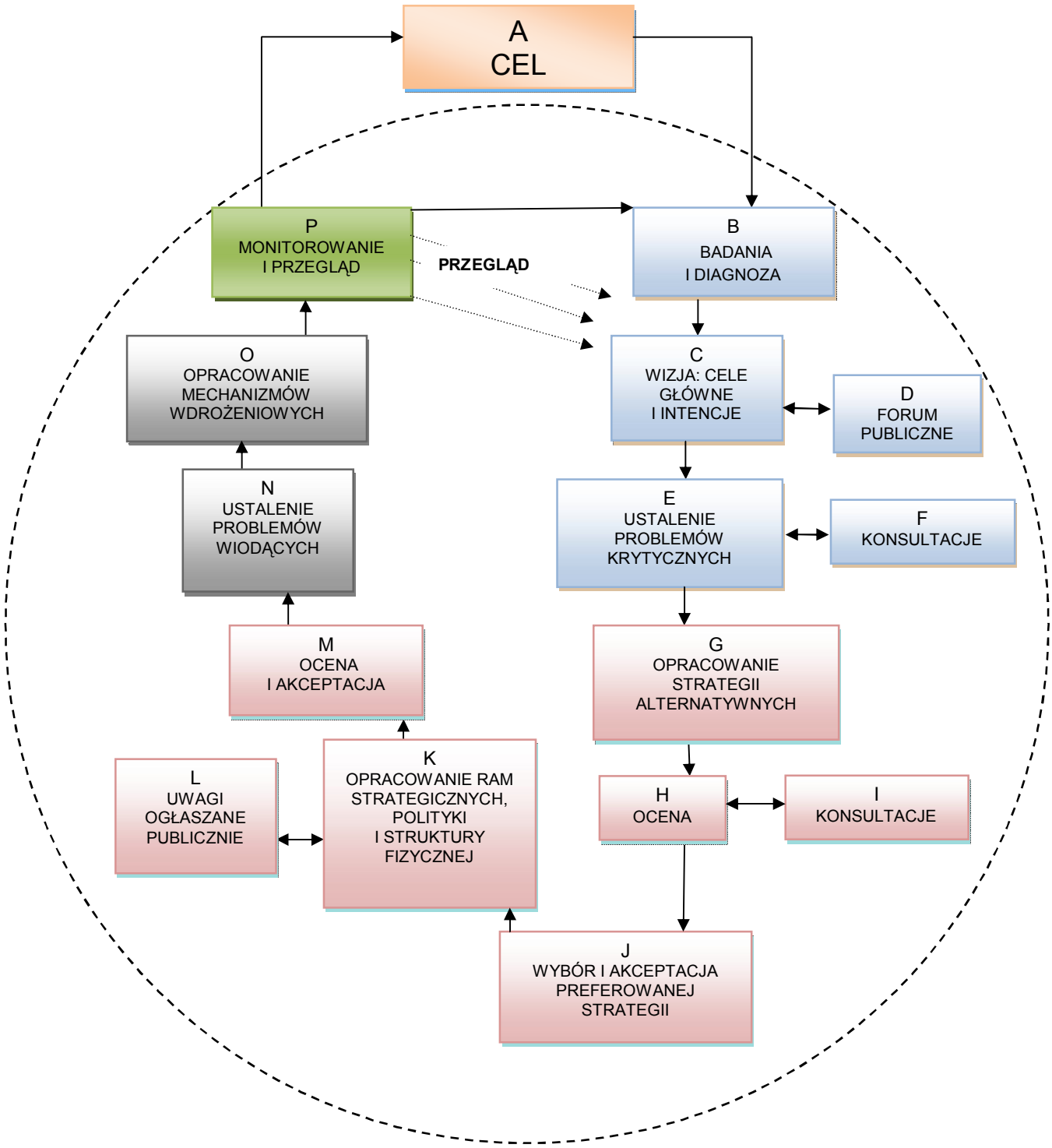


Ryc. 6. Główne centra usługowe – ich koncentracja (2006)

Przedstawione schematy wskazują na cechy charakterystyczne dla otwartych systemów lokalizacji zabudowy. Pokazują rozwój terenów w zależności od potrzeb i możliwości. Wskazują również miejsca alternatywnego rozwoju obszaru oraz linii strukturalnych.

Generalne wnioski metodyczne

Na podstawie opisanych cech i wymagań można zaproponować ogólny, wzorcowy proces planowania (rycina 7). Przedstawia on proces cykliczny, który rozpoczyna się



Ryc. 7. Opracowywanie strategii rozwoju – modelowanie

od analiz, po których następuje praca koncepcyjna z zadaniem sformułowania Ram Strategicznych. Po akceptacji strategii rozpoczyna się proces jej wdrożenia (realizacji). Monitorowanie jest czynnością ciągłą, zapewniającą podstawę przeglądu i aktualizacji strategii. Działanie jest kompletne. Może być całościowe albo częściowo pomóc w analizie proponowanej koncepcji.

Proces planowania rozpoczyna się od określenia celu przedsięwzięcia inwestycyjnego. Zasadniczo opisuje się tu ramy czasowe, obszar objęty planem i oczekiwane wyniki. Po tym kroku następuje część analityczna, która ma istotne znaczenie na początku procesu. Musi mieć jak najbardziej charakter kompleksowy. Ze względu na złożoność problemów podstawowe znaczenie ma analizowanie wszystkich sektorów rozwoju miasta. Należy także ustalić główne ograniczenia i (nieprzekraczalne) progi środowiskowe oraz zakreślić alternatywne prognozy demograficzne. Szerokie badania i diagnozy zapewniają właściwe szanse na wypracowanie dokumentu wizji o charakterze przyszłościowym, ale właściwie zakorzenionego w danym systemie społeczno-kulturowym. Należy również zorganizować forum dyskusyjne, aby można było rozpocząć debatę nad przyszłością miasta. Można tu zastosować np. ankiety dołączane do gazet, konkursy czy zadania dla uczniów i studentów. Wyniki tego rodzaju konsultacji dadzą wartościowy materiał do zdefiniowania celu głównego i intencji inwestycyjnych. Na podstawie badań, zgodnie z określeniem celów głównych możliwe jest ustalenie problemów krytycznych. Jest to jeden z najważniejszych rozdziałów analitycznej części strategii rozwojowej. Po raz pierwszy całkowita liczba problemów jest zawężana do tych, które mają znaczenie strategiczne. Ze względu na ich złożoność i różne interpretacje stopnia krytyczności problemów można organizować kolejne spotkania konsultacyjne. Zwykle mają one formę warsztatów, na których wykorzystuje się metodę „burzy mózgów".

Kolejne działanie to koncepcja procesu planowania, która rozpoczyna się od rozwijanie strategii alternatywnych. Jest to zwykle proces wielostronny, ponieważ jego celem jest określenie propozycji branż i terenów, które nie zawsze są odpowiednie: czasem niewłaściwe, a czasem właściwe. W tej chwili jednak tego rodzaju strategie alternatywne powinny być opracowywane w sposób niezależny, co oznacza, że powinny one dotyczyć głównie lub wyłącznie zalet sprzyjających danemu tematowi, wycinkowi lub obszarowi. Dokonuje się również oceny, która daje okazję do sklasyfikowania opracowanych rozwiązań alternatywnych i zaproponowania ich mniejszej liczby, zapewniającej osiągnięcie optymalnych wyników. W tego rodzaju ocenie zasadniczo wystąpią dwa rodzaje kryteriów i wskaźników – cyfrowe i subiektywne, ale mierzalne za pomocą porównania stopnia zgodności z celami głównymi i intencjami. Ocenie powinny towarzyszyć konsultacje z zainteresowanymi stronami. Mogą one zapewnić rady techniczne oparte na doświadczeniach własnych i sposobie postrzegania spodziewanych zalet lub wad omawianych rozwiązań alternatywnych. Istotną część etapu koncepcyjnego stanowi wybór Strategii Preferowanej. Proces wyboru musi wrócić do samego początku analiz i różnych uwag, otrzymanych w czasie procesu konsultacji od instytucji i zainteresowanych stron. Ostatecznie wybrana opcja musi odnosić się do aspektów społeczno-politycznych i stopnia wykonalności strategii. Po wybraniu Strategii Preferowanej opracowanie Ram Strategicznych jest

w zasadzie czynnością techniczną. Ramy Strategiczne to głównie dokument zawierający politykę planowania przestrzennego. Musi ona zostać odzwierciedlona w treści i poziomie uszczegółowienia. Dokument ten ma dwa komponenty: (1) Deklaracje i Dokumenty polityki przestrzennej oraz (2) Plan Strukturalny pokazujący w formie graficznej wszelkie aspekty przestrzenne związane z dokumentami polityki. Ostateczne uwagi ogłaszane publicznie powinny mieć charakter techniczny specjalistyczny, ponieważ główne aspekty planu zostały już skoordynowane w procesach oceny i wyboru Strategii Preferowanej. Gdyby przestrzegano wszystkich tych elementów planowania, to akceptacja planu strategicznego przez odnośne władze odpowiadające za planowanie powinna być formalnością. Głównym aspektem spornym jest szczebel władz, które mają przyjąć plan inwestycji. Strategia Rozwoju Obszaru Metropolitalnego zwykle wymaga akceptacji na wyższym szczeblu, ponieważ strategia taka musi obejmować wdrożenie planów opracowanych przez centralne instytucje rządowe. Akceptacja kończy koncepcyjną część procesu planowania.

Proces realizacji rozpoczyna się od ustalenia wiodących problemów. Proces analityczny i część koncepcyjna jasno przedstawiły złożoność przedsięwzięcia strategicznego, ale przyniosły też wystarczające dane na temat głównych, wiodących problemów, które należy potraktować szczególnie w trakcie procesu realizacji. Problemy wiodące mogą być różnorodne. W niektórych przypadkach może to być budownictwo mieszkaniowe, a w innych infrastruktura czy zanieczyszczenie środowiska. Należy ustalić hierarchię wiodących problemów. Główna część procesu realizacji skupia się zasadniczo na opracowaniu Planów Miejscowych i Programów Działania. Dokumenty te muszą być szczegółowe i zawierać część opisową i graficzną (mapy). Bardzo ważną częścią, dotyczącą głównie Programów Działania, jest sposób finansowania i koordynacja działań. Bez ostatecznych deklaracji stron w tym zakresie nasze programy będą mało użyteczne, a czasami mogą zaburzyć proces planowania.

Strategie Rozwoju muszą stanowić istotne czynniki procesu rozwoju i być wykonywane, jako proces ciągły oraz wyprzedzać działaniem i wspierać rozwój. Kompleksowość rozwoju urbanistycznego wymaga przyjęcia instrumentów, które są oparte na mocnych zasadach, ale same są elastyczne i poddają się szczegółowym interpretacjom. Da to tylko możliwość właściwego reagowania na zmieniające się okoliczności, a jednocześnie zapewni uwzględnienie istotnych wartości.

Literatura

1. Baugesetzbuch, 1987, Munchen.
2. Chadwick E., 1834, *Raport o prawach biedoty.*
3. Chapin F. jr., Kaiser E., 1986, *Urban Land Use Planning,* University of Illinois Press, Chicago.
4. Geddes P., 1915, *Cities in Evolution,* London.
5. Howard E., 1898, *Jutro: Pokojowa ścieżka do rzeczywistej reformy.*
6. Kozłowski J., 1980, *Metodyka planowania urbanistycznego,* Warszawa.
7. Malisz B., 1972, *Metody planowania regionalnego,* Warszawa.
8. McLoughlin Brian J., 1969, *Urban and Regional Planning,* London.
9. Pearson, Gordon, 1990, *Strategic Thinking,* Prentice Hall International, UK.
10. Seibert K., 1973, *Aglomeracja krakowska – problem metodologiczny i przestrzenny,* Miasto nr 10-11.

11. Seibert K., 1974, *Program, możliwości i kierunki rozwoju Krakowskiego Zespołu Miejskiego,* [w:] *Kraków 2000*, Kraków.
12. Seibert K., 1978, *Urbanizacja Syrii. Przykład specyficznych determinant rozwojowych miast arabskich,* Warszawa.
13. Seibert K., 1979, *Anforderung an die zukünftige Stadtgestalt,* Neue Heimat, Hamburg.
14. Seibert K., Mart Faubel, 1993, *Strategic Planning for Melbourne,* Cahier 104-105, IAURIF, Paris.
15. Wzorek Z., 1956, *Metoda opracowania planu regionalnego,* Miasto nr 8.
16. Zaremba P., 1974, *Problemy przyszłości miast dużych,* Poznań.
17. Ziółkowski J., 1965, *Urbanizacja, miasto, osiedle – studia socjologiczne,* Warszawa.

THE STRATEGY OF RIYADH'S METROPOLITAN DEVELOPMENT: PLANNING PROCESS

Abstract. This paper is attempting at proving that urban planning requires reorganization of the planning methodology. The authors claim that all complex planning aspects require subdivision of the whole process, with concentration on not only the expansion stages, but also on all the intricate development issues and trends. The process should start from ingenuous ideas and socio-economic barriers that will be transformed into futuristic interpretations of human needs and environmental conditions. Owing to some complex aspects, our approach should be subdivided into three stages. The complexity of the urban planning procedures should be rigorous in the initial stages and susceptible to revisions under detailed interpretations. Only such an approach will ensure a possibility of proper reaction to changeable conditions occurring in the urban development trends. The diagrams enclosed to the paper clearly define all required activities, topics, and procedures for a modern approach to urban planning.

Key Words: planning systems, expertise, lower and higher stages, rigorous but not rigid procedures, evaluation, vision, transparency.

Dr inż. arch. Krystian Seibert