

Monika Banaś

Nordycka koncepcja rozwoju miast, czyli o zarządzaniu przestrzenią miejską : na przykładzie Finlandii, Szwecji i Islandii

Studia Etnologiczne i Antropologiczne 10, 55-70

2010

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.

Monika Banaś

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie
Instytut Studiów Regionalnych

Nordycka koncepcja rozwoju miast, czyli o zarządzaniu przestrzenią miejską na przykładzie Finlandii, Szwecji i Islandii*

Planowanie przestrzenne – warunek konieczny harmonijnej aranżacji współczesnego miasta

Obecnie około 80% ludności krajów europejskich – w tym nordyckich, zamieszkuje obszary miejskie. W ciągu ostatnich 20 lat liczba mieszkańców regionów zurbanizowanych podwoiła się, a obserwacja życia codziennego wskazuje, że tendencja ta się utrzymuje¹.

Miasta, wraz z przylegającymi obszarami, stanowią dla regionów wiejskich i małomiasteczkowych konkurencję, w której te ostatnie są raczej bez szansy, sta-

* Artykuł ma na celu przybliżenie istoty polityki zarządzania przestrzenią miejską w krajach nordyckich. Każde z tych państw opracowało – bardziej lub mniej szczegółowo – własną tzw. narodową koncepcję zarządzania miastem, która posłużyła nakreśleniu wspólnej nordyckiej koncepcji. Należy zaznaczyć, że państwa regionu NORDEN (Finlandia, Szwecja, Norwegia, Dania i Islandia) w kwestii zarządzania przestrzenią miejską mają znacznie krótszą tradycję niż np. Stany Zjednoczone czy niektóre kraje UE, np. Niemcy czy Irlandia, a mimo to stanowią dla wielu urbanistów, architektów i planistów wzór do naśladowania. Tutaj przedstawiono trzy państwa, będące egzemplifikacją nordyckiej koncepcji aranżacji przestrzeni miasta.

¹ Źródło: Eurostat: *Population and Social Conditions 2006*.

nowią bowiem inny typ osiedli, rządzący się odmiennym rytmem życia mieszkańców, rodzajem oferowanej pracy, sposobem spędzania czasu wolnego, dostępem do oferty kulturalnej etc. Trudno więc zakwestionować fakt, że to właśnie aglomeracje miejskie wyznaczają fizyczne ramy porządku dnia codziennego, porządku społeczno-ekonomicznego oraz kształtują szeroko rozumianą jakość życia. Miasto oddziałuje na wieś i miasteczko przez rodzaj i podaż oferowanej pracy, oferowanych towarów, usług, aktywności kulturalnych, społecznych i politycznych.

Wobec takiego stanu rzeczy nieuniknione wydaje się opracowanie metody zarządzania przestrzenią miejską wraz z ustalonymi mechanizmami, instrumentami, sposobami finansowania oraz realizowania całości działań określonych wspólnym hasłem „polityka zarządzania przestrzenią miejską”. Z tych powodów zainteresowanie planowym (obejmującym kilka dekad naprzód) rozwojem miast rośnie i jest całkowicie uzasadnione². Tym bardziej że miasta mają swoje bolączki, np. bezrobocie, segregacja przestrzenna, niska podaż mieszkań, narastający ruch samochodowy i lotniczy czy niewystarczająca ochrona środowiska naturalnego. Problemy miejskie prędzej czy później stają się przyczyną powstających problemów w regionach nieurbanizowanych.

Polityka zarządzania przestrzenią miejską określa zbiór inicjatyw politycznych i środków do realizacji przedsięwzięć skierowanych na rozwój miast i regionów miejskich. Termin używany jest tutaj w ujęciu funkcjonalnym, tzn. miasta (wraz z przyległymi terenami) rozpatrywane są z perspektywy lokalnego i regionalnego centrum życia: gospodarczego, usługowego, edukacyjnego, a nie w odniesieniu do podziału *stricto* administracyjnego kraju³.

Wspólne założenia nordyckiej polityki zarządzania rozwojem miast

Jeszcze do niedawna państwa nordyckie nie miały wypracowanej spójnej koncepcji zarządzania miastem. Tak zwane stare kraje członkowskie Unii Europejskiej, o wiele bardziej zaawansowane w tym względzie, posłużyły jako przykład, który na gruncie nordyckim przyniósł pożytek – skonstruowano sprawny model

² Uczestniczą w tym instytucje szczebla lokalnego, regionalnego, państwowego, a także odpowiednie ciała wewnątrz UE. Problem zarządzania miastem stał się więc kwestią unijną, ogólnoeuropejską.

³ W dyskursie nordyckim taki sposób definiowania został przyjęty za opracowaniem wykonanym na zlecenie UE (patrz:) L. Van den Berg et al.: *National Urban Policies in the European Union – Responses to urban issues in the fifteen member states*. Erasmus Institute for Comparative Urban Research. [B.m.w.] 1998.

kierowania rozwojem miasta, pozostającego w relacji z regionem wiejskim bądź małomiasteczkowym. Brak wcześniejszych, skonkretyzowanych, zwartych działań wynikał z doświadczeń dwu dekad: lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych, określanych jako lata dobrobytu, z szeroko rozwiniętą polityką budownictwa mieszkalnego, kładącą nacisk na samodzielny rozwój regionów, czy z działaniami skierowanymi na rozbudowę sieci ciągów komunikacyjnych. Myśl o zrównoważonym rozwoju aglomeracji miejskiej oraz słabo zaludnionych obszarów wiejskich pojawiała się w dyskursie politycznym, ale nie przechodziła z fazy słownej w usystematyzowane działania.

Lata osiemdziesiąte przyniosły zauważalną zmianę. Polegała ona na wspieraniu planowego rozwoju tkanki miejskiej, jeśli idzie o mieszkania, miejsca pracy czy sprawną komunikację, z uwzględnieniem ochrony środowiska naturalnego. Regiony wiejskie stały się adresatem działań ukierunkowanych na odnowę zabudowy, położenie nowych dróg lub renowację już istniejących, wyposażenie miejscowości w niezbędne dla ówczesnego poziomu cywilizacji urządzenia i instytucje. W dalszym ciągu jednak nie była w tych planach uwzględniana relacja i wzajemne oddziaływanie miasto – wieś.

Na przełomie ósmej i dziewiątej dekady XX wieku wiodącym tematem stała się ochrona środowiska naturalnego oraz taka aranżacja miast, by ich rozwój był dostosowany do warunków naturalnych otoczenia. Dziś kraje nordyckie są powszechnie uznawane jako wiodące w tej dziedzinie⁴.

Przekierowanie i skupienie uwagi na jednej dziedzinie powoduje zaniedbywanie innych. Tak się też stało i w tym wypadku. W tym samym okresie utrwaliło się niechciane zjawisko – segregacja przestrzenna (socjalna i etniczna), powstała niby naturalnie w wyniku dywersyfikacji społeczeństwa na rodzimych obywateli oraz (najczęściej) nisko wykwalifikowanych imigrantów i ich rodzin, których członkowie często urodzili się już na terenie goszczącego kraju. Taki niezamierzony podział dotknął zwłaszcza miast szwedzkich, norweskich i duńskich⁵. Obecnie zjawisko segregacji etnicznej i socjalnej nadal występuje, lecz nie przybiera na sile, bo państwa nordyckie traktują jego niwelowanie jako jedno z priorytetowych działań w strategii zarządzania miastem.

Wspólnie opracowane – na poziomie całego regionu – założenia polityki rozwoju miasta i obszaru wiejskiego dają poszczególnym państwom możliwość właściwego, efektywnego dalszego konstruowania i przeprowadzania działań określonych terminem polityki zarządzania przestrzenią miejską, podporządkowanych jednocześnie indywidualnym potrzebom każdego z krajów⁶.

⁴ Patrz: *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe*. Red. L. Van den Berg, E. Braun, J. Van der Meer. Erasmus Institute for Comparative Urban Research. [B.m.w.] 2007.

⁵ Raport: *Innvandringens velferdspolitiske konsekvenser, Nordisk kunskapsstatus*. København 2005.

⁶ M. Schulman: *Stadspolitik och urbanforskning i Norden*. Stockholm 2000, s. 23–24.

Fińskie miasta i obszary słabo zaludnione

Po drugiej wojnie światowej działania planistyczne polegały na ogólnie zarysowanej koncepcji rozwoju miast z uwzględnieniem potrzeb regionów słabo zaludnionych, a więc planując rozkwit fińskich miast, należało wziąć pod uwagę regiony wiejskie. Wynikało to z przyjętej polityki budowania państwa dobrobytu, w której konieczne jest równoważne traktowanie wszystkich rodzajów skupisk: miast, miasteczek, wiosek i regionów o małej populacji mieszkańców.

W latach sześćdziesiątych działania te, precyzyjnie określone, opierały się na trzech głównych założeniach: 1) pobudzanie konkurencji między miastami / regionami; 2) sprawiedliwa redystrybucja części dochodu narodowego, przeznaczonego na rozwój infrastruktury miejskiej i wiejskiej; 3) zrównoważony rozwój regionów, a w konsekwencji całego kraju.

Trzydzieści lat później, w latach dziewięćdziesiątych, głównie pod wpływem osłabionej koniunktury, jaka w owym czasie cechowała gospodarkę (nie tylko) fińską, działania polityczne zmodyfikowano – miasta wraz z przylegającymi obszarami miały stać się centrami napędzania rozwoju gospodarczego państwa. Straciły na tym pozostałe zbiorowiska.

Model zrównoważonego rozwoju

Wspomniane tu rozwiązania, wprowadzone – jako jedne z wielu – dla ratowania gospodarki, zdały swój egzamin. Na przełomie wieków XX i XXI, jako już zbędne, zostały wykreślone z polityki przestrzennej miasta. Znowu powrócono, jak w latach sześćdziesiątych, do koncepcji zrównoważonego rozwoju wszystkich regionów kraju. Współcześnie zatem miasta i pozostałe skupiska są zarządzane z uwzględnieniem następujących zasad:

- pielęgnacja i ciągła ochrona środowiska naturalnego;
- stała redukcja korzystania z nieodnawialnych lub trudnoodnawialnych surowców naturalnych;
- ekonomiczne oraz efektywne planowanie i budowa sieci komunikacji łączącej różne środki transportu;
- właściwe planowanie społeczne⁷.

Dodatkowo obiektem zainteresowania tej polityki stały się zagadnienia stosownego aranżowania miejscowości należących do tzw. obrzeży. Przykładami realizowania wymienionych wcześniej założeń są miasta i ich regiony (tzw. *Landskapcentras*): Helsinki, Tampere, Turku – wszystkie na południu, oraz Oulu

⁷ REGERINGENS PROGRAM FÖR EN HÅLLBAR UTVECKLING, *Statsrådets principbeslut om främjande av ekologisk hållbarhet*. Helsingfors 1998.

i Rovaniemi na północy, a w środkowej Finlandii – Jyväskylä (rys. 1). Finlandia podzielona jest na sześć prowincji, tzw. *läänit/län*: Etelä-Suomen lääni / Södra Finlands län – południe; Länsi-Suomen lääni / Västra Finlands län – zachód; Itä-Suomen lääni / Östra Finlands län – wschód; Oulun lääni / Uleåborgs län – środkowa Finlandia; Lapin lääni / Lapplands län – Laponia; Ahvenanmaan lääni / Ålands län – Wyspy Alandzkie. Prowincje są z kolei podzielone na regiony.



Rys. 1. Finlandia

Źródło: <http://upload.wikimedia.org>

Instytucje odpowiedzialne za realizację polityki

Finlandia koordynuje wdrażanie w życie wspomnianych założeń za pomocą wielu instytucji, takich jak: Ministerstwo Ochrony Środowiska, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Grupa ds. Rozwoju Regionalnego (złożona z przedstawicieli siedmiu departamentów – MSW, MOŚ, Ministerstwa Gospodarki, Minister-

stwa Transportu, Ministerstwa Spraw Socjalnych, Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Edukacji), zapraszane każdorazowo do współpracy wybrane uniwersytety i szkoły wyższe, a także przy pomocy reprezentantów siedmiu miast.

Uczestnicy tego procesu mają za zadanie opracowywanie polityki, tak by jednocześnie wspierać rozwój ekonomiczny miasta-regionu, zapewnić zatrudnienie mieszkańcom, zapobiegać wykluczeniu społecznemu oraz stymulować sprawny sposób zarządzania dzięki włączeniu w tok działań struktur samorządów lokalnych. Służą temu następujące przyjęte strategie:

- witalizacja centrum miasta, zmiana charakteru z wyłącznie biznesowo-biurowego na także mieszkalny, turystyczny i kulturalny, zwrócenie szczególnej uwagi na wygląd traktów / ulic dla pieszych, zwłaszcza w okresie jesienno-zimowym;
- rewitalizacja dawnych przestrzeni przemysłowych oraz starych, zaniedbanych doków portowych (np. miasta: Rauma, Vaasa, Hamina, Kotka);
- odnowa przedmieść – nadanie im cech miejsca o wysokim standardzie życia, gdzie nie występuje zjawisko wykluczenia społecznego (tak powszechne dla tego typu osiedli), przy jednoczesnym zachowaniu różnorodności etnicznej, zawodowej, wiekowej etc. i zapewnieniu wszystkim mieszkańcom realizowania ich indywidualnych potrzeb (zwłaszcza jeśli idzie o osoby niepełnosprawne);
- urządzenie miejsc powszechnie i łatwo dostępnych do uprawiania sportu i pielęgnacji zdrowia psychicznego i fizycznego;
- preferowanie zabudowy niskiej, unikanie wysokich budynków mieszkalnych – bloków (celem uniknięcia efektu tunelu powietrznego wytwarzanego przez wysokie budynki), uwzględnianie harmonii architektonicznej otoczenia oraz wymogów środowiska naturalnego; dostosowanie architektury do środowiska naturalnego, a nie odwrotnie;
- planowanie komunikacji publicznej jako głównego sposobu przemieszczania się ludzi; kreowanie połączeń płynnych, ciągłych i cenowo tańszych, tak by naturalnie ograniczyć używanie samochodów osobowych (tzw. zintegrowany system cenowo-biletowy w całym regionie);
- takie kreowanie charakteru ekonomicznego miasta-regionu, by organizując jego strukturę gospodarczą, stwarzać miejsca pracy, oferując zatrudnienie mieszkańcom, oraz stymulować konkurencję między miastami-regionami.

Wszystkie te kroki mają prowadzić – i, jak wynika z obserwacji rzeczywistości, najczęściej prowadzą – do optymalnego zarządzania miejską przestrzenią, która nie rozwija się kosztem fińskiej prowincji.

Szwecja – przeciwieństwo modelu fińskiego

Szwecja nie ma jednolitej, spójnej polityki zrównoważonego rozwoju miast, miasteczek i wsi⁸. Wynika to głównie z problemów dotyczących szwedzkie aglomeracje. Dla wielu szwedzkich miast problemy te nie są jednakowe, stąd większość przypadków traktowana jest indywidualnie. Jednak – w ogólnym spojrzeniu – segregacja etniczna i socjalna uznane zostały za najistotniejsze i nagłace do szybkiego, skutecznego rozwiązania.

To, co można by uznać za wytyczne polityki zarządzania przestrzenią miejską, zostało opisane w wielu rozproszonych dokumentach przedstawianych przez różne ministerstwa i departamenty. W oficjalnych raportach rządowych i pismach znajdują się fragmenty poświęcone rozwojowi miast, z których wyłania się zbiór działań. Przypomina to bardziej zbiór puzzli, z których należy ułożyć czytelny i sensowny obraz. Czasami nie jest to łatwe.

Sięgając do nie tak odległej historii Szwecji, do lat sześćdziesiątych, zauważymy, że obszarom wiejskim i słabo zaludnionym przyznano bezwzględny priorytet w budowie kraju, a to z powodu przyjętego programu równoważenia ekspansji miast, które wtedy przeżywały dynamiczny rozwój. Zachowanie równowagi rozwoju wsi i miasta stało się celem głównym ówczesnej polityki.

Wyzwania dnia dzisiejszego wymagają zgoła innej optyki – skupienia większej uwagi na miastach niż regionach niemiejskich. Współcześnie Szwecja czerpie wzory z doświadczeń innych państw europejskich, dostosowując konkretne rozwiązania do własnych potrzeb. Kumulują się one głównie wokół kwestii dotyczących największych ośrodków miejskich: Sztokholmu, Göteborga, Malmö, Uppsali⁹. W trakcie szukania rozwiązań dla tych aglomeracji konstruowane są ogólne wytyczne dla polityki zarządzania miastem¹⁰. W założeniach tych odnajdujemy punkty dotyczące tworzenia warunków do możliwie najlepszego i pełnego wykorzystania miejskiej siły roboczej, efektywnego i niedrogiego budownictwa mieszkalnego, sprawnego i taniego transportu publicznego, a także ochrony środowiska naturalnego.

Cele i sposoby realizacji szwedzkiego modelu zarządzania miastem

Generalnie cele te zakładają:

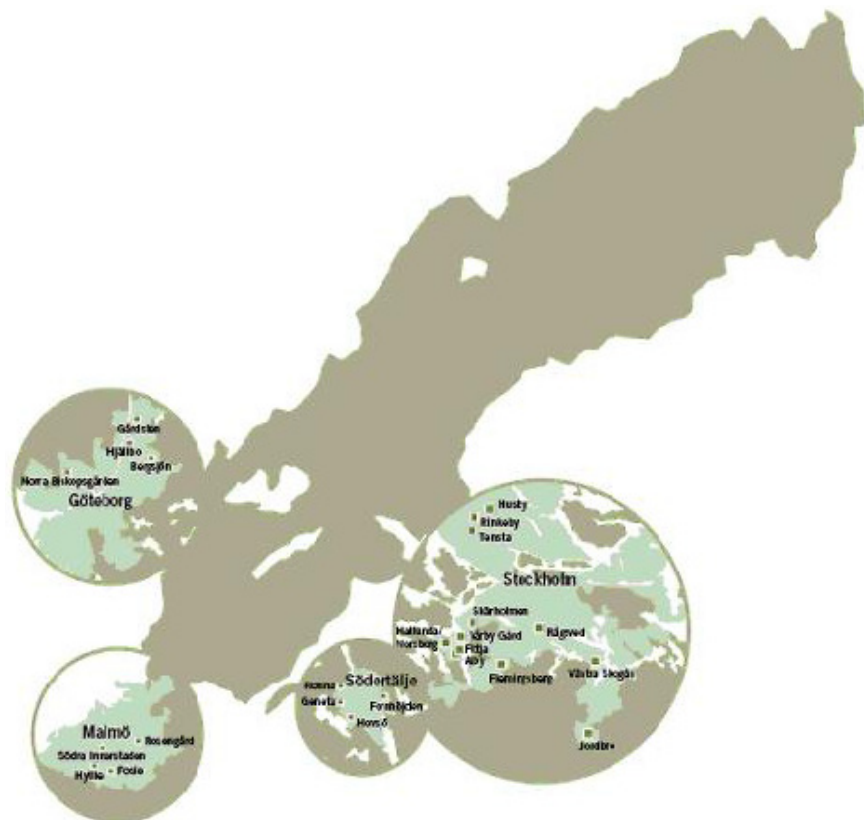
- zapewnienie prawidłowego rozwoju miast, jako głównych motorów napędzających gospodarkę;

⁸ *Regeringens proposition 1997/98:165. Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet.* Stockholm 1998, s. 31–33.

⁹ Szwecja ma nierównomiernie rozmieszczoną populację. Około 85% ludności zamieszkuje regiony południowe i środkowe kraju. Największe skupiska to okręg sztokholmski, Västra Götaland ze stolicą w Göteborgu, Skåne ze stolicą w Malmö, a także okręg Uppsali. Większość (prawie $\frac{3}{4}$) powierzchni kraju jest bardzo słabo zaludniona, a niektóre okolice pozostają w ogóle niezamieszkałe.

¹⁰ M. Schulman: *Stadspolitik och urbanforskning i Norden.* Nordregio 2000. Stockholm 2000.

- odpowiednie zaplanowanie struktury rynku pracy dla każdego miasta, tak by możliwie najefektywniej wykorzystać (obecny i przyszły) potencjał ludzki;
- wykorzystanie potencjału historyczno-geograficznego, czerpanie korzyści z położenia miasta w regionie oraz z dziedzictwa historycznego (tradycja kontaktów z sąsiadami, relacje handlowe, polityczne etc.);
- budowanie odpowiednio zaawansowanego i ciągle doskonalonego zaplecza technologicznego; służyć ma temu utrzymanie wysokiego poziomu edukacyjnego szkół, ośrodków kształcenia ustawicznego; tworzenie korzystnych warunków dla firm, by zapewnić im możliwość wdrażania nowych technologii;
- rozwijanie infrastruktury – między innymi ciągów komunikacyjnych, telekomunikacji etc.;
- odpowiednie organizowanie miejsc mieszkalnych, osiedli, kwartałów, dzielnic, by nie dopuszczać do powstawania tzw. gett etnicznych czy socjalnych, wynikających z uprzedzeń czy świadomego wykluczenia¹¹.



Rys. 2. Miasta wraz z regionami – cel działań szwedzkich urbanistów

Źródło: *Storstadsdelegationens årsrapport 2006*. Stockholm 2007, s. 4.

¹¹ *Regeringens proposition 1997/98:165. Utveckling och rättvisa...*

Realizacja tych zadań leży w gestii wielu ministerstw. Wiodące wśród nich są departamenty Ministerstwa Gospodarki (departament gospodarki i departament transportu) oraz Delegacja Miast – działający przy rządzie organ przygotowawczy, pośredniczący między rządem a przedstawicielami siedmiu największych gmin¹². Delegacja nadzoruje podpisywanie umów między władzami miast (dzielnic) a stroną rządową o finansowanie programów rozwojowych dla konkretnych dzielnic / miast borykających się z największymi problemami. Kolejnym uczestnikiem biorącym udział w realizacji omawianej tu polityki jest Ministerstwo Budownictwa. Jego działania są skierowane na realizowanie przyjaznej dla człowieka tkanki miejskiej zabudowy – zwłaszcza obszarów mieszkalnych. Wysoka jakość budownictwa mieszkalnego, bezpieczeństwo fizyczne i psychiczne mieszkańców, dobra komunikacja i infrastruktura osiedli, ogólna dostępność, jeśli chodzi o kwestie finansowe, oraz wyczulenie ekologiczne – to główne priorytety wyznaczające politykę mieszkaniową w Szwecji¹³.

W kształtowaniu przestrzeni miejskiej wypowiadają się i biorą aktywny udział także stowarzyszenia i organizacje pozarządowe. Przykładem może być Stowarzyszenie Planowania Społecznego¹⁴, działające od 1947 roku i skupiające ekspertów i praktyków wielu branż, np. architektów, architektów krajobrazu, socjologów, psychologów społecznych, ekologów, ekonomistów. Innymi podmiotami o podobnym charakterze są: MISTRA – Fundacja do spraw Rozwoju Strategicznego¹⁵, czy Vatten och Samhällsteknik AB – przedsiębiorstwo zatrudniające inżynierów środowiska oraz architektów, realizujące projekty związane z gospodarką wodną i gospodarką planowania przestrzennego.

Wyzwania przyszłości dla szwedzkich planistów

Wśród koncepcji zyskujących największe poparcie specjalistów planowania przestrzennego prym wiodzie pomysł tworzenia regionów z dużymi miastami jako centrami, wokół których powstają rozbudowane sieci ciągów komunikacyjnych, łączące ze sobą mniejsze miejscowości. Prowadzić to ma do powstawania rozległych samodzielnych struktur urbanistycznych, obszarów specjalizujących się w produkcji konkretnych dóbr i usług. Każda z takich gospodarczych „prowincji” miałaby być specjalistycznym organizmem, podejmującym kooperację z innymi, podobnie funkcjonującymi obwodami.

¹² Działająca z powołania parlamentu od 2004 roku Delegacja Miast składa się z 11 osób reprezentujących różne ministerstwa. Jej zadaniem jest współpraca w rozwiązywaniu głównych problemów 24 dzielnic miast, skupionych w siedmiu gminach, wokół czterech dużych miast: Sztokholmu, Sodertalje, Malmö, Göteborga.

¹³ Boverket: *Sverige 2009 – förslag till vision*. Stockholm 1995.

¹⁴ Föreningen för Samhällsplanering jest wydawcą pisma „Plan”, poświęconego zagadnieniom planowania społecznego. Pismo ukazuje się od 1947 roku.

¹⁵ MISTRA Stiftelsen för miljöstrategisk forskning.

Z tego założenia wynika potrzeba umocnienia relacji miasto – wieś na zasadach partnerskich. Stać się to może między innymi dzięki oddelegowaniu części instytucji czy urzędów skupionych do tej pory w głównym mieście regionu do miasteczek i mniejszych miejscowości okręgu. Przy sprawnie działającej komunikacji i telekomunikacji decentralizacja jest możliwa i korzystna dla równomiernego rozwoju regionu.

Funkcje aglomeracji miejskich – wraz z otoczeniem – powinny polegać na zapewnieniu mieszkańcom wysokich standardów, jeśli idzie o mieszkanie, bezpieczeństwo, pracę, naukę, odpoczynek – a więc wszystkiego tego, co składa się na właściwą jakość życia. Niezmiernie istotne jest, by przy tak prowadzonej polityce zarządzania przestrzenią miejską nie pozwolić na powstanie zjawiska określanego w terminologii anglojęzycznej *urban sprawl*, a niosącego ze sobą bardzo negatywne skutki¹⁶.

Islandia – urbanizacja w drugiej połowie XX wieku

Spośród państw nordyckich Islandia najpóźniej zaczęła konstruować założenia polityki urbanistycznej. Nie wydaje się to dziwne ze zrozumiałych powodów. Uwarunkowania geograficzne determinowały ludzkie osadnictwo, skupione wzdłuż wybrzeży wyspy, wszędzie tam, gdzie ziemia nadawała się do zamieszkania. Współczesny człowiek ma większe możliwości adaptacyjne. Dziś podejmuje się wszelkie działania, by uczynić przestrzeń miejską lepszą, dogodniejszą, bardziej funkcjonalną, nienaznaczoną elementami peryferyjności.

Reykjavik, jako stolica, oraz drugie co do wielkości miasto – Akureyri, przyciągają uwagę islandzkich urbanistów – często korzystających z amerykańskich, a nie europejskich wzorów. Wynika to między innymi z historii osadnictwa islandzkiego: rozproszonego, skupionego przez kilka stuleci głównie na wybrzeżach. Miejscowości portowe – islandzkie okna na świat – miały z konieczności rozwinięty transport morski, nie miały potrzeby rozbudowania transportu lądowego. Osady nieportowe, agrarne pozostawały w pewnym stopniu w izolacji, korzystając z nielicznych dróg lądowych (ubitych, nieasfaltowych)¹⁷. W obu wypadkach – portów i osad interioru – komunikacja wewnętrzna była więc bardzo skromna i nierozwi-

¹⁶ *Urban sprawl* – rodzaj deglomeracji, polegający na rozszerzaniu się terenów przeznaczonych na budownictwo, głównie jednorodzinne, daleko poza tereny zurbanizowane. Mieszkańcy takich skupisk często cierpią na brak kontaktów społecznych, postępującą izolację, a także na choroby określane jako cywilizacyjne – nadwagę, cukrzycę, nadciśnienie tętnicze, chorobę wieńcową.

¹⁷ Á. Jónsson: *Utgör bilen ett hot mot Islands kustbyar? Regioner I balans. Polariseringens negativa konsekvenser för bostadsmarknad och stadsutveckling*. Nordisk seminarium, En sammanfattning av föredragen av Grétar Þór Eyþórsson. Reykholft, Island 2003, s. 7–8.

nięta. Zmiana nastąpiła dopiero w latach trzydziestych XX wieku, wraz z wprowadzeniem do powszechnego użytku samochodu. Niemniej jednak prawdziwy rozwój komunikacji lądowej nastąpił dopiero w drugiej połowie zeszłego stulecia, kiedy samochód osobowy stał się podstawowym środkiem przewozu. Dziś Islandia podejmuje kroki, by zredukować tę nadmiernie rozrośniętą formę na korzyść transportu publicznego¹⁸.



Rys. 3. Mapa Islandii

Źródło: wikipedia.

Plany zagospodarowania przestrzennego szczegółowo opracowano do tej pory dla dwu największych miast Islandii – Reykjavíku (na południowym zachodzie) i Akureyri (na północy)¹⁹. Zwłaszcza okręg stołeczny, złożony z miasta oraz siedmiu sąsiadujących gmin, ma już w tej chwili realizowaną koncepcję rozwoju na najbliższe dwie dekady. Plan ów, na lata 2001–2024, *Regionplan för huvudstadsområdet* (Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins 2001–2024), precyzuje rozwój metropolii w kwestii budownictwa mieszkalnego, komunikacji publicznej oraz zarządzania przestrzenią dotychczas niezabudowaną. Z założeń planu wyłania się obraz miasta, które rozwija się w dwu kierunkach: wewnętrznym – wypełniając teren budynkami

¹⁸ Ibidem, s. 6.

¹⁹ Obecnie około 116 tys. osób mieszka w stolicy, na ponad 312 tys. wszystkich mieszkańców Islandii, a w całym okręgu stołecznym 195 tys.; za: Statistics Iceland, www.statice.is/population.

mieszkalnymi i kulturowo-oświatowymi, oraz zewnętrznym – „wychodząc naprzeciw” sąsiadującym miasteczkom.

Ideę takiego rozwiązania urbanistycznego zaproponowało specjalnie powołane w konsultacyjnym celu Miejskie Centrum – Centrum för Stadsfrågor (Borgarfræðasetur). Jego zadaniem jest doradzanie, organizowanie, przeprowadzanie badań i szkoleń dotyczących kwestii miejskiej przestrzeni – jej wyglądu, funkcjonalności, możliwości, jakie oferuje mieszkańcom.

Podmioty odpowiedzialne za politykę planowania przestrzennego

Główna odpowiedzialność za politykę przestrzenną spoczywa na Ministerstwie Środowiska – Miljödepartementet (Umhverfissráðuneytið), które koordynuje plany zabudowy i zasiedlania Islandii. Ma ono do dyspozycji podległe mu inne organa, np. Zarząd Planowania – Planstyrelsen (Skipulagsstofnun), nadzorujący wykonywanie założeń planu, zgodność z regułami prawnymi, budowlanymi, ochrony środowiska.

Przy konstruowaniu miejskiej polityki uczestniczy też Departament Przemysłowo-Handlowy – Industri och Handelsdepartementet (Iðnaðar og viðskiptaráðuneytið), odpowiedzialny za gospodarczą strukturę miasta oraz wykorzystanie jego możliwości gospodarczych. Pomaga w tym podległa mu jednostka – Instytut Rozwoju Regionalnego – Institutet för Regional Utveckling (Byggingðastofnun), prowadząca badania nad rozwojem regionalnym Islandii i nadzorująca wdrażanie ustaleń rządowych, odpowiednio dostosowanych do charakteru konkretnego regionu.

Departament Komunikacji – Kommunikationsdepartementet (Samgönguráðuneytið), odpowiada za drogi – ich wytyczanie oraz budowanie. Departament Socjalny – Socialdepartementet (Félagsmálaráðuneytið), wprowadza przepisy i regulacje dotyczące islandzkiego budownictwa mieszkalnego oraz wyznacza kierunki rozwoju tego sektora.

Filary programów urbanistycznych oraz przyjęte strategie

Polityka zarządzania przestrzenią – nie tylko miejską – to stosunkowo nowa dziedzina, wykorzystująca już funkcjonujące, starsze dwie inne strategie. Pierwsza z nich to polityka transportowa – *Den nationella transportpolicyn* (Samgönguáætlun 2003–2014), wytyczona w połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku, opierająca się na czterech założeniach: budowaniu sprawnego intermodalnego systemu komunikacyjnego, niskokosztowego systemu zarządzania transportem, ochronie środowiska naturalnego, poprawie bezpieczeństwa w komunikacji. Drugim

„wzorem” jest strategia zrównoważonego rozwoju, przyjęta na lata 2000–2020 – *Hállbarhetsstrategín* (Stefnumörkun um sjálfbæra þróun „Velferð til framtíðar Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Stefnumörkun til 2020”), traktująca o zrównoważonym rozwoju wszystkich regionów Islandii. Punktami kluczowymi owych planów są następujące wytyczne:

- wspieranie rozwoju małych miejscowości i rejonów agrarnych, tworzenie sprzyjającego klimatu dla rozkwitu społeczności lokalnych;
- kreowanie centrów kulturalnych i dydaktycznych, łatwo dostępnych dla wszystkich, bez względu na rodzaj miejsca zamieszkania;
- szybka, wysokiej jakości komunikacja publiczna, zwłaszcza autobusowa; dotyczy to szczególnie aglomeracji stołecznej, w której transport zbiorowy ma dominować;
- budowanie ścisłych związków partnerskich między miastem a wsią, taki rozwój poszczególnych typów osiedli, by nie odbywał się on kosztem innych;
- taka organizacja zarówno miasta, jak i wsi, by zapewnić mieszkańcom miejsca pracy, mieszkanie, edukację, opiekę zdrowotną oraz dostęp do pozostałych rodzajów usług.

W islandzkiej polityce urbanistycznej zwraca się uwagę zarówno na małe miejscowości – przeważające w tamtejszym krajobrazie urbanistycznym, jak i duże miasta – duże oczywiście w skali islandzkiej. Obecnie wśród obszarów miejskich trzy (oprócz okręgu stołecznego) stanowią cel działań planistycznych, rozpisanych na kilka dekad naprzód: Akureyri, Isafjörður i Egilsstaðir²⁰. Być może właśnie takie przeciwstawne, biegunowe podejście do koncepcji rozwoju miast, miasteczek i mniejszych osad jest w odniesieniu do Islandii wskazane. Przyszłość pokaże, czy było właściwe oraz czy założenia nakreślone na papierze – dobrze brzmiące – udało się zrealizować zgodnie z zamierzeniami.

Podsumowanie

Mimo różnic – geograficznych, demograficznych czy urbanistycznych, kraje regionu nordyckiego starają się kreślić i realizować politykę zrównoważonego rozwoju. Jest ona wdrażana w życie na wiele różnych sposobów i przez różne podmioty. Wśród bezwzględnych priorytetów pozostają:

- ochrona środowiska;
- niska, przestrzenna zabudowa mieszkalna, z tzw. „zielonymi dachami” i – o ile to możliwe – fasadami, by zwiększyć obszar zieleni w miejscach mieszkalnych;

²⁰ G. Jørgensen, Th. Æro: *Implementering av bypolitik i Norden*. Nordisk Ministerråd. København 2005, s. 92.

- wysoki standard socjalny w każdej dzielnicy, tak by przeciwdziałać segregacji społecznej i etnicznej;
- odpowiednia wentylacja miast efektem unikania budowy wysokich budynków;
- rewitalizacja starych kwartałów i dzielnic przemysłowych, centra miast pełnią jednocześnie funkcję mieszkalną, kulturową i biznesową;
- rozbudowa bezpiecznych i multimodalnych ciągów komunikacji publicznej;
- zwiększenie zasięgu i liczby traktów rowerowych i pieszych – tak by nie krzyżowały się z trasami dla samochodów lub były „bezkolizyjne” – z trasą samochodową poniżej ścieżki dla rowerzystów i pieszych;
- redukcja szkodliwych substancji pochodzących z przemysłu i gospodarstw domowych, segregacja odpadów i kompostowanie zamiast spalania odpadów roślinnych i resztek jedzenia;
- zrównoważony rozwój miast przy jednoczesnym harmonijnym rozwoju obszarów niezurbanizowanych.

Tabela 1. zestawia najważniejsze informacje dotyczące narodowych wariantów nordyckiej polityki zarządzania przestrzenią miejską.

Tabela 1

Nordycka koncepcja zarządzania miastem i regionami mniej zurbanizowanymi

Kraj	Cele ogólnopństwowe	Zasięg terytorialny	Metoda	Struktura organizacyjna podmiotów w procesie wdrażania	Sposób wykonania
1	2	3	4	5	6
Finlandia	konkurencyjność, zrównoważony rozwój regionów	wszystkie miasta i mniejsze miejscowości	partnerstwo, rozwój technologii, innowacje	siedem ministerstw, siedem miast, grupy tematyczne	grupy ekspertów – koordynacja wdrażanych programów
Szwecja	likwidacja socjalnej segregacji, wykorzystanie potencjału ekonomicznego miasta (miasteczka), wsi	trzy główne miasta, siedem gmin	wyrównywanie standardu socjalnego, integracja, edukacja, szkolenia, kreacja miejsc pracy; atrakcyjność architektoniczna, kulturalna; miejski design	polityka przyjęta przez parlament; komitet międzyministerialny (osiem ministerstw), departament w ministerstwie integracji	edukacja, szkolenia; prewencja – głównie przestępczości; kreacja designu miejskiego; koordynacja inicjatyw oddolnych

cd. tab. 1

1	2	3	4	5	6
Norwegia	niwelowanie segregacji społecznej, tendencji deglomeracyjnych; ochrona środowiska naturalnego	sześć głównych miast	funkcjonalna i efektywna struktura miejska, sprawny transport, rozwój centrów miejskich, dbałość o wysoki standard życia miejskiego i mieszkalnictwa	Ministerstwo Środowiska oraz departamenty dziewięciu ministerstw współpracujących; forum miast norweskich (największych)	projekty pilotażowe, programy badawcze, ekspertyza i zastosowanie sprawdzonych rozwiązań
Dania	zrównoważony rozwój, miast i ośrodków miejskich, przeciwdziałanie segregacji społecznej, rozwój ekonomiczny	ogólnokrajowa koncepcja obejmująca miasta, wioski i wszystkie ośrodki mieszkalne; miasto jako całość, także okolice i rejony pobliskie	promocja lokalnej przedsiębiorczości i biznesu, demokracja lokalna i inicjatywa obywatelska, zdwersyfikowane mieszkalnictwo, design miejski, silny, sprawny zarząd lokalny	akceptacja programu przez parlament, Ministerstwo ds. Miejskich i Mieszkalnictwa; Komitet Ministerialny ds. Miejskich (6 departamentów ministerialnych)	państwowe fundusze przeznaczone na promocję rozwoju miast; Komitet ds. Lokalnego Biznesu i Miejskiego Rozwoju; miejskie forum; koordynacja użytkowania subsydiów
Islandia	rozwój obszarów niemiejskich, kontrolowany rozwój Reykjavíku oraz okręgu stołecznego	małe miasteczka i wioski poza regionem stołecznym, a także region Reykjavíku	rozwój ośrodków regionalnych, powszechny transport publiczny – infrastruktura sieci komunikacyjnych	Instytut Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Przemysłu, Ministerstwo Środowiska	programy polityki regionalnej, inwestycje w infrastrukturę regionów, planowanie użytkowania ziemią

Źródło: M. Schulman: *Stadspolitik och urbanforskning i Norden*. Nordregio 2000. Stockholm 2000, s. 15–16.

**A Nordic conception of city development,
that is the management of urban space
on the example of Finland, Sweden and Iceland**

Summary

The article deals with the issue of creating and managing the urban space in Nordic countries. On the basis of three countries of the Nordic area, three conceptions of urbanist arrangement, assuming the satisfaction of the needs of a contemporary inhabitant, as well as the one who will appear here within the period of next 10–15 years were presented.

The experiences of Finnish, Swedish and Icelandic urbanists serve as a demonstration of deep-in-thought and thoroughly planned actions modeling the shape and functioning of cities. Although the Nordic urban space development conceptions, taking into account a different geographical and historio-cultural context, are different for each of the countries, they have a few features in common. The first of them is a futuristic perspective without neglecting the present-day needs. The second consists in the care of the environment, revealing itself in the endeavours to inscribe the city into the natural environment. The third one, on the other hand, boils down to the care of the psycho-physical hygiene of the inhabitants.

Particular country variants contribute to a joint Nordic model of arranging the urban space, looking after and watching over its appropriate development. The Nordic model of city development and urban tissue creation, in its national variants, creates a specific philosophy of the city, and different to such an extent that it visibly stands out from the patterns of the continental Europe.

**Nordischer Entwurf der Stadtentwicklung
oder von der Verwaltung des Stadtraumes
am Beispiel von Finnland, Schweden und Island**

Zusammenfassung

Der Artikel handelt über das Kreieren und Verwalten des Stadtraumes in nordischen Ländern. Am Beispiel von drei Ländern werden solche Entwürfe der Stadtplanung dargestellt, die den Bedürfnissen des gegenwärtigen und des erst in zehn/fünfzehn nächsten Jahren erscheinenden Stadteinwohners entsprechen sollten.

Die Erfahrungen der finnischen, schwedischen und isländischen Stadtplaner haben ihre Widerspiegelung in durchdachten und gut geplanten Handlungen gefunden, die das Gesicht und das Funktionieren der Städte ändern sollten. Den unterschiedlichen geografischen und kulturhistorischen Kontext von den einzelnen drei Ländern in Rücksicht nehmend zeigen die nordischen Stadtentwicklungsentwürfe einige gemeinsame Eigenschaften auf: sie betreffen die Zukunft doch mit Berücksichtigung der gegenwärtigen Bedürfnisse; sie kümmern sich um die Umwelt, was im Streben nach Verschmelzung der Stadt mit der Landschaft zum Ausdruck kommt; sie sorgen sich um psychophysische Hygiene der Stadteinwohner.

Das gemeinsame nordische Städtebaumodell umfasst die Planung, die Pflege und die Entwicklung des Stadtraumes. Nordisches Modell der Stadtverwaltung und der Stadtsubstanzkreation – in seinen nationalen Varianten – bildet spezifische Philosophie der Stadt, die von den in Kontinentaleuropa geltenden Mustern sehr deutlich abweicht.