

Anna KACZOROWSKA-FUDALA
Wydział Architektury, Politechnika Gdańska

ZJAWISKA PROBLEMOWE, KONFLIKTY, BARIERY I PROGI W PROCESIE TRANSFORMACJI PRZESTRZENI AGLOMERACJI TRÓJMIEJSKIEJ

Streszczenie. W konsekwencji przemian, jakie nastąpiły w Polsce po 1989 roku oraz podpisanych zobowiązań do stosowania zasad zrównoważonego rozwoju, określonych w światowych i europejskich dokumentach, obszar polskich miast i osiedli podlega dynamicznym procesom pokonywania zastanych środowiskowych, ekonomicznych i społecznych zjawisk problemowych. Dodatkowo brak określenia nowych wspólnych kierunków rozwoju miast i trudności porozumienia uczestników procesu planowania prowadzi często do wstrzymania lub zawieszenia procesu rozwoju przestrzennego.

Miasto funkcjonujące jako system złożony, powiązany i dynamiczny, w którym toczą się i wzajemnie na siebie oddziałują procesy rozwoju społecznego, ekonomicznego i przestrzennego, narażone jest na występowanie konfliktów i ograniczeń.

W pracy zwrócono uwagę na racjonalność ekonomiczną i społeczno-kulturową w procesie pokonywania ograniczeń jako jedno z kryteriów rozwoju zrównoważonego struktur miejskich. Podjęta została także problematyka metody analizy progowej w zagospodarowaniu przestrzennym, rozwinięta przez B. Malisza w latach 60. XX wieku.

Analizy wybranych sytuacji problemowych z obszaru aglomeracji trójmiejskiej demonstrują występowanie charakterystycznych dla jej struktury ograniczeń i prowadzą do doboru odpowiednich instrumentów, w celu równoważenia rozwoju przestrzennego.

Analiza występujących zjawisk problemowych i diagnoza stanu istniejącego są materiałami wyjściowymi i koniecznymi do określenia sposobu realizacji przekształceń przestrzeni, w tym określenia najkorzystniejszych wariantów zrównoważonego rozwoju struktur miejskich.

CONFLICTS, BARRIERS, THRESHOLDS DURING THE PROCESS OF TRANSFORMATION – AGGLOMERATION OF TRI-CITY

Summary. In the current environment of rapid global change, the ability to achieve stable sustainable development is a difficult challenge. This is due to often uncontrolled and spontaneous social, economic and environmental change in cities. Sustainable Development is socially desirable because it is rightly assumed to be a positive evolution. Yet the realities behind achieving such goals contain many limitations as well as conflicting and contradictory interests.

As a result of democratic and free market economic changes in Poland since 1989, Polish cities and urban settlements seem to be overcoming inherited environmental, economic and social limitations and moving towards more integrated development. However, ongoing conflicts, barriers and the inability to realize desired development thresholds continue to remain significant challenges. Successful development planning is severely constrained when undertaken without recognizing all relevant environmental, social and economic limitations. While the process of planning is neither completely determinate nor absolute, these limitations do

cause discontinuities. These breaks in the development process often result in delays or even the inability to complete projects. This strategic planning would tie up structural conditions, strategic goals, development directions, rules and the space management. This planning must follow a search for more appropriate methods and tools to select solutions that reduce barriers to successful development, methods that allow planning with the lowest economic, environmental, and social costs (i.e. the threshold analysis developed by Boleslaw Malisz in the 1960's).

1. Identyfikacja zjawisk problemowych w transformacji przestrzeni

W procesie transformacji przestrzeni i kształtowania polityki przestrzennej przyjmuje się ład przestrzenny oraz ideę zrównoważonego rozwoju za podstawę działań dotyczących postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy, zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [2]. Zgodnie z ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (art. 3, pkt 50) zrównoważony rozwój to "rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń" [3].

Współzależność ładu społeczno-ekonomicznego i ekologicznego powoduje powstawanie sprzeczności i sporów o kształt rzeczywistości. Elementy determinujące rozwój przestrzenny, takie jak trwałe czynniki geograficzno-przyrodnicze, czynniki historyczne, ogólnosiwiatowe procesy cywilizacyjne, w tym procesy ekonomiczne i konflikty interesów podmiotów uczestniczących w grze o przestrzeń, biorą udział w nieuchronnym procesie transformacji przestrzeni i powstawaniu zjawisk problemowych. Nie bez znaczenia jest również stopień przygotowania miast do adaptacji procesów globalnych, a w przypadku polskich miast szczególnie procesów związanych z metropolizacją przestrzeni (wymogi nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Ograniczenia mające wpływ na proces przekształcania przestrzeni podzielić można na: fizyczne (geograficzno-przyrodnicze), funkcjonalne (stan funkcjonowania terenów), technologiczne (istniejąca infrastruktura techniczna) oraz strukturalne (konieczność przebudowy elementów strukturalnych [1]).

W warunkach obecnej transformacji polskiej przestrzeni miast i regionów do najważniejszych uwarunkowań, mających wpływ na powstawanie zjawisk problemowych, należy zaliczyć:

- brak regulacji prawnych sprzyjających zastosowaniu idei zrównoważonego rozwoju;
- zły stan istniejącej gospodarki przestrzennej i utrudnione korzystanie z funduszy Unii Europejskiej;

- opóźnienie cywilizacyjne i techniczne oraz słabe budżety miejskie;
- żywołowy rozwój struktur zurbanizowanych na skutek mechanizmów rynkowych;
- upadek tradycyjnych funkcji przemysłowych, doraźne działania samorządów i inwestorów prywatnych;
- brak albo słaba polityka transportowa miast (negatywne oddziaływanie transportu na środowisko, przestrzenna dezintegracja miast, regres transportu publicznego);
- brak wykształconego podstawowego instrumentu kształtowania rozwoju polskich regionów i miast, tj. długookresowego, zintegrowanego, ciągłego planowania strategicznego;
- kadencyjność władz publicznych i brak kontynuacji realizacji celów długookresowych;
- trudności porozumienia społecznego i poparcia uczestników procesu planowania;
- brak nadzoru i kontynuacji sprawdzonych kierunków rozwoju miasta;
- brak systemu informacji o mieście (statystyka);
- brak budowy systemów informacji przestrzennej (np. zintegrowany bank danych, system monitoringu zjawisk i ostrzegania przed pojawieniem się zjawisk niekorzystnych).

2. Zjawiska problemowe - Studium obszaru Aglomeracji Trójmiejskiej

Obszar Aglomeracji Trójmiejskiej tworzy osiem miast: Gdańsk, Gdynia, Sopot, Pruszcz Gdański, Rumia, Reda, Wejherowo, Żukowo oraz otaczające je gminy wiejskie: Pruszcz Gdański, Kolbudy Górne, Szemud, Wejherowo, Kosakowo, Cedry Wielkie i gmina miejsko-wiejska Żukowo. Centralną częścią aglomeracji ukształtowanej w procesie rozwoju historycznego jest Trójmiasto. Łączy ono funkcje pasma usługowego Gdańsk-Gdynia, zespołów przemysłowo-portowych, nadmorskiego pasma rekreacyjnego, zaplecza leśnego aglomeracji, obszaru węzłowego aglomeracji (Trójmiasto) i związanej z nim pasmowo-węzłowej struktury osadniczej. Obecnie obszar aglomeracji trójmiejskiej bierze udział w kształtowaniu się regionu metropolitalnego.

Przemiany, jakie zachodzą w przestrzeni, obejmują procesy przekształceń funkcjonalnych, przekształceń struktur zagospodarowania (nowe elementy strukturotwórcze) oraz integrację aglomeracji ze strefą funkcjonalną kształtującego się regionu metropolitalnego [4]. Procesy przekształceń funkcjonalnych wywołane przez odmienne użytkowanie i zagospodarowanie przestrzeni związane są głównie ze zmianami w sferze gospodarczej (prowadzenie gospodarki wolnorynkowej, restrukturyzacja przedsiębiorstw, efektywność podejmowanych działań, zmiany wzorów przedsiębiorczości, prawo popytu i podaży), sferze społecznej (wzrost aktywności społecznej i wymagań odnośnie do jakości przestrzeni i bezpieczeństwa, rozwój edukacji, zróżnicowanie warunków życia), sferze technologii gospodarowania i obsługi, eksploatacji środowiska (wzrost zapotrzebowania na tereny rekreacyjne, rozwój osadnictwa - zwiększona antropresja na tereny Trójmiejskiego Parku Krajobrazowego, przyrost odpadów), w sferze zarządzania przestrzenią (uzyskanie większej autonomii samorządów gminnych, brak dobrej kontroli nad całością działań przestrzennych). Zmiany strukturotwórcze dotyczą

przede wszystkim głównych kierunków przekształceń, w tym spadku rangi obszarów portowo-przemysłowych, restrukturyzacji terenów usługowo-produkcyjnych oraz śródmieść – rozwoju pasm usługowych oraz centrów usługowych na obrzeżach miast, dobrej dostępności komunikacyjnej poza węzłami (np. kolejowymi), rozsianych struktur zurbanizowanych.

Zjawiska problemowe powstające na obszarze aglomeracji trójmiejskiej są konsekwencją wyżej opisanych przemian. Ze względu na charakter i stopień ich występowania w procesie przekształcania przestrzeni mają wpływ na występowanie ograniczeń rozwoju, wśród których można wyróżnić: konflikty, bariery i progi.

3. Konflikty, bariery, progi w procesie transformacji przestrzeni aglomeracji trójmiejskiej

Ograniczenia występujące w procesie transformacji przestrzeni wywołują konflikty, bariery, progi. Zjawiska konfliktowe podlegają zwykle rozwiązaniu w określonym czasie, bariery natomiast wstrzymują proces przekształceń przestrzeni. Ograniczenia związane są ze specyfiką położenia aglomeracji trójmiejskiej i ciągłymi procesami zachodzącymi w sferze gospodarczej, społecznej oraz zarządzania przestrzenią. Poniżej przedstawione zostały wybrane ograniczenia typowe dla obszarów: pasa nadmorskiego, obszaru centralnego i strefy podmiejskiej oraz terenów leśnych w zachodnim bezpośrednim otoczeniu obszarów zurbanizowanych aglomeracji, na podstawie analizy zasięgu występowania obszarów problemowych opracowanych w Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Pomorskiego, uchwalonego przez Sejmik Województwa Pomorskiego w dniu 30 września 2002 [5].

Tabela 1

Przykładowe typy ograniczeń w procesie transformacji przestrzeni na podstawie wybranych obszarów problemowych województwa pomorskiego [5]

Lp.	Typy ograniczeń	Obszar
		Pas nadmorski
1	konflikty	tereny zasobów naturalnych i kulturowych a wykorzystanie rekreacyjno-turystyczne (nadmierne okresowe użytkowanie turystyczne przekraczające chłonność i pojemność obszarów)
		mała stabilność bazy ekonomicznej, ograniczenie możliwości rozwoju gospodarczego (ekonomiczne zagrożenie rybołówstwa bałtyckiego, słaba stabilność ekonomiczna gospodarki turystycznej)
	bariery/progi	ograniczenie dostępności komunikacyjnej, w tym publicznej do obszarów rekreacyjno-wypoczynkowych o wysokich walorach przyrodniczo-krajobrazowych

cd. tabeli 1

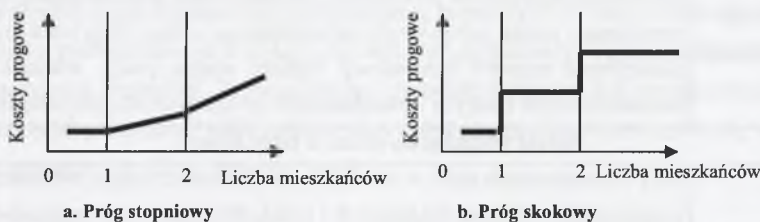
		Obszar centralny aglomeracji
2	konflikty, bariery/progi	niespójne kształtowanie struktury obszaru centralnego w wyniku braku zintegrowanego zarządzania przestrzenią (kształtowanie policentrycznej struktury centralnego pasma usługowego rozpraszającego usługi rangi centrum, monofunkcyjność rejonów koncentracji funkcji: miejsc pracy, wielkich osiedli mieszkaniowych i starych "mieszkańcwo-usługowych struktur miejskich)
		Strefa podmiejska obszaru centralnego
3.	konflikty	brak ukształtowania ładu w otoczeniu obszaru centralnego, w konsekwencji rozproszenie jednostek osadniczych i usług, funkcjonowanie gospodarki przestrzennej prowadzonej w głównej mierze w interesie właścicieli gruntów, a nie interesów społeczności
	bariery/progi	brak dostępności ludności i podmiotów gospodarczych do urządzeń kanalizacyjnych i oczyszczania ścieków (poważne ograniczenia rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego, wywołane brakiem lub niedostatecznym wyposażeniem w urządzenia kanalizacyjne i oczyszczalnie ścieków)
		Cały obszar aglomeracji
4	konflikty	wzrost połączeń komunikacyjnych ze względu na nieracjonalny rozwój terenów mieszkaniowych i usługowych
		brak integracji działań podmiotów administracji zapewniający harmonijny rozwój regionu (brak porozumienia "metropolitalnego" i partnerstwa społecznego)
	ochrona walorów środowiska naturalnego a rozwój i oddziaływanie transportu (konflikty z funkcją ochronną i potrzebą ochrony środowiska przyrodniczego w korytarzach planowanych tras komunikacyjnych)	
bariery/progi	brak zintegrowanego systemu transportu (między portami morskimi, między gminami)	
	brak sprawnej dostępności do portów ze strony lądu źle rozwinięty system połączeń drogowych, drogi o małej przepustowości	

4. Pojęcie progów i analizy progowej, metody instrumentalizacji zrównoważonego rozwoju

Wspólną cechą wszystkich ograniczeń jest to, że nie mają charakteru absolutnego. Ograniczenia, które mogą być przewyżczone w celu rozwoju miasta, przy jednoczesnym wykorzystaniu określonych nakładów inwestycyjnych określa się mianem progów [1].

Przekroczenie progów otwiera dalsze tereny i możliwości przekształcenia przestrzeni, jednak tylko w zasięgu nieprzekraczającym następnego ograniczenia. Transformacja przestrzeni nie jest funkcją ciągłą i odbywa się skokowo, poprzez pokonywanie kolejnych progów rozwojowych.

Analizę kosztów przekroczenia progów inwestycyjnych, tzw. „Analizę progową” stworzył i rozwinął Bolesław Malisz. Autor teorii analizy progowej wyróżnił dwa zasadnicze rodzaje progów: próg stopniowy i próg skokowy.



Rys. 1. Rodzaje progów wg B. Malisza [1]

Fig 1. Types of thresholds, B. Malisz [1]

Rysunek 1a. ilustruje próg pokonywany przy stopniowym ponoszeniu kosztów inwestycyjnych. Ten wariant jest korzystny, o ile nie pojawiają się ograniczenia wymagające interwencji inwestycyjnej. Pokonanie progu skokowego, przedstawionego na rysunku 1b., związane jest przeważnie z dużym nakładem kosztów progowych. Właściwa inwestycja przeprowadzona we właściwym czasie daje miastu możliwość uzyskania nowego potencjału rozwojowego.

Metoda analizy progowej w procesie opracowywania planów miejscowych została opisana i rozwinięta przez Jerzego Kozłowskiego [6]. Zdaniem autora metoda stanowi istotne ogniwo w kompleksowo pojętym procesie planowania i może odegrać istotną rolę, szczególnie w fazie analiz, studiów oraz koncepcji planu. Na podstawie przeprowadzonych badań teoretycznych i doświadczeń praktycznych analizę uznano za potencjalną podstawę podejmowania decyzji planistycznych, źródło parametrów dla syntezy projektowej i etapowania realizacji oraz narzędzie racjonalizacji toku postępowania w czasie opracowywania planu. Przeprowadzana analiza nakładów i wyników planowanych inwestycji pozwala określić koszty progowe inwestycji i ich wysokości w zależności od wielkości przyjętych pułapów rozwojowych. Metoda ta daje możliwość oceny środowiska i jego zasobów. Ponoszenie zbyt wysokich kosztów rozwoju przestrzeni może uzasadniać rozwój układów zdecentralizowanych lub rozwoju innych zespołów osadniczych o niższych kosztach progowych. Metoda analizy progowej pozwala określić najkorzystniejsze warianty rozwoju zrównoważonego przestrzeni.

Poza metodą analizy progowej, metodami planowania strategicznego należącymi do grupy planistycznych instrumentów sterowania rozwojem przestrzennym, mają zastosowanie również inne grupy instrumentów. Na uwagę zasługują instrumenty rynkowe (gospodarki gruntami, inwestycji publicznych, marketingu i negocjacji, podatkowe), metody zastosowania partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) oraz tzw. korporacji rozwoju miejskiego (KRM), funkcjonujących w miastach Unii Europejskiej, np. Urban Development Corporation w Wielkiej Brytanii [8].

5. Zakończenie

Na obszarze aglomeracji trójmiejskiej i tworzącej się metropolii ze względu na bariery, proggi, konflikty, występujące obok niewykorzystanych dotychczas możliwości tkwiących w strukturze przestrzennej, powstają sytuacje o charakterystycznej strukturze problemowej [7]. Dysproporcje strukturalne i wysoka intensywność jednorodnych funkcji w stosunku do pojemności przestrzeni, brak dostatecznego rozwoju drogowego i komunikacji publicznej, zły stan środowiska, rosnący proces suburbanizacji i zagrożenia związane z brakiem spójnego systemu ekologicznego wywołują ograniczenia w procesie transformacji przestrzeni aglomeracji trójmiejskiej, których pokonywanie przy użyciu najodpowiedniejszych metod i instrumentów daje możliwość wyboru najlepszych wariantów rozwoju. Racjonalność ekonomiczna i społeczno-kulturowa w procesie pokonywania progów rozwojowych jest jednym z kryteriów rozwoju zrównoważonego.

Literatura

1. Malisz B., Żurkowski J.: Metoda analizy progowej. PWN, Warszawa 1971, s.14.
2. Ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU z 2003 r. Nr 80, poz.717 z późn. zmian.).
3. Ustawa z 27.04. 2001 r. Prawo ochrony środowiska (DzU z 2001 r. Nr 62, poz. 627 z późn. zmian.).
4. Pankau F.: Transformacja struktury funkcjonalno-przestrzennej Trójmiasta, [w:] Kołodziejski J., Parteka T. (red.): Kształtowanie ładu przestrzennego polskich metropolii w procesie transformacji ustrojowej III RP. Biuletyn KPZK z. 193, Warszawa 2001, s. 195.
5. Uchwała Nr 639/XLVI/02 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 30.09. 2002 r. (Dz.Urz. Woj. Pom. z 2002 r. Nr 81, poz. 1773), Rozdz. II, art.6.
6. Kozłowski J.: Analiza progowa. PWN, Warszawa 1974, s. 31.
7. Pankau F. (red.): Studia obszarów problemowych województwa pomorskiego. Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk 2004, s. 8.
8. Borowski K.: Urządzanie przestrzeni jako zagadnienie urbanistyczne, inwestycyjne i legislacyjne. Rozprawy Nr 375. Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 2003, s. 114-144.