

Bartosz KAŻMIERCZAK
Wydział Architektury, Politechnika Poznańska

ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ MIASTA A KONKURENCYJNOŚĆ SUBURBII

Streszczenie. Problemy rozwoju zrównoważonego miasta w odniesieniu do postępującego wzrostu konkurencyjności suburbii (strefy podmiejskiej) są tematem niniejszego opracowania. Szczególny nacisk położono na określeniu potencjalnych skutków przestrzennych i społecznych tego zjawiska, podkreślając też wagę niektórych instrumentów sterowania rozwojem miasta jako narzędzi pomocnych w harmonizowaniu i równoważeniu rozwoju we wszystkich strefach strukturalnych miasta. W artykule tym wyrażono również potrzebę tworzenia szczegółowych i zróżnicowanych ofert inwestycyjnych, obejmujących wybrane tereny w całym obszarze miasta.

THE COMPETITIVENESS OF SUBURBAN AREAS IN THE ASPECTS OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Summary. In this article the main attention was focused on the development of the suburban areas in accordance with the sustainable development principles. There was accentuated the importance of the use of various management implements and their impact on the creation of attractive and competitive investment offers. Not only economic, but social aspects of the suburbs development were presented in the following paper.

1. Równoważenie rozwoju a konkurencyjność miasta

Koncepcja rozwoju zrównoważonego nie jest ideą nową. Pojęcie „sustainable development” po raz pierwszy użyte zostało przez The Brundtland Commission- Światowy Komitet ds. Środowiska i Rozwoju, w 1978 roku, jednak znaczenie tego pojęcia ustalone zostało dopiero w 1992 roku podczas Konferencji ONZ „Środowisko i Rozwój” w Rio de Janeiro [8]. W myśl deklaracji „Agendy 21” terminem tym określa się nie tylko zgodne z zasadami użytkowanie zmniejszających się zasobów, ale także konieczność podtrzymywania wzrostu dobrobytu ludzkości, ze szczególnym uwzględnieniem społeczności lokalnych i z zastrzeżeniem, że wzrost ten nie może spowodować ograniczenia zdolności przyszłych generacji do zaspokojenia ich własnych potrzeb. Idea nowego podejścia do problemu zrównoważonego rozwoju opiera się nie tylko na równoważeniu trzech zasadniczych sfer rozwoju - środowiskowej, społecznej i ekonomicznej, ale przede wszystkim na stworzeniu systemu samopodtrzymującego wypracowane tendencje rozwojowe [3][5].

W ujęciu urbanistycznym zasady rozwoju zrównoważonego, czyli rozwoju samopodtrzymującego można ująć w kilku zasadniczych postulatach [1][6]:

- **oszczędna gospodarka istniejącymi zasobami**, w tym ochrona przestrzeni otwartych i niezurbanizowanych. Racjonalna polityka obszarowa skutkuje lepszym wykorzystaniem gruntów znajdujących się w zainwestowanych strefach miasta. Intensyfikacja zabudowy i przekształcenia zdegradowanych obszarów: przemysłowych, mieszkaniowych czy śródmiejskich są działaniami ograniczającymi niepożądane zjawiska rozlewania się zabudowy i aneksji nowych terenów pod planowane inwestycje;
- **minimalizacja konfliktów funkcjonalno - przestrzennych** powodujących niejednokrotnie chaos przestrzenny i spadek atrakcyjności często bardzo wartościowych terenów miejskich;
- **dążenie do tworzenia układów wielofunkcyjnych** poprzez łączenie funkcji uzupełniających się, co z pewnością pozytywnie wpłynie na oszczędności związane z transportem, ilością wykorzystywanych materiałów czy energii, służy też integracji przestrzennej, społecznej i kulturowej;
- **ustalenie kierunków rozwoju inwestycji** w obrębie miasta z jednoczesną kontrolą wpływu nowych inwestycji na istniejącą strukturę funkcjonalno-przestrzenną, a także działania mające na celu kształtowanie tożsamości miasta i jego poszczególnych obszarów.

Realizacja tych postulatów przyczyni się do harmonizowania rozwoju przestrzennego miasta, a tym samym jego równoważenia.

Współczesne zmiany cywilizacyjne, a także wzrost takich czynników, jak masowy przekaz informacji i globalny rynek (również nieruchomości) spowodował, że miasto stało się poligonem współczesnych przemian i przedmiotem konkurencyjności. Zgodnie z definicją T. Markowskiego: „przez konkurencyjną przestrzeń intuicyjnie rozumiemy wyodrębnioną przestrzeń fizyczną atrakcyjną dla różnych użytkowników, która oferuje swoistą organizację form przyrodniczych i antropogenicznych warunkującą konkurencyjne w stosunku do innych przestrzeni koszty dostępu do zasobów będących w polu zainteresowania działalności człowieka” [10]. Po przystąpieniu Polski do struktur Unii Europejskiej pojęcie konkurencyjności miasta nabrało jeszcze jednego znaczenia. Podejście podmiotowe do konkurencyjności przestrzeni miejskiej przejawia się w dążeniach władz do pozyskania dotacji i subwencji, zachęcania inwestorów czy przyciągania turystów. Podmiot takiej konkurencji – samorządy uwikłane są w konkurencję horyzontalną - władze i podmioty publiczne innych regionów, oraz wertykalną – władze administracyjne na wyższym poziomie [10]. Zarządzanie miastem jako specyficznym przedsiębiorstwem dzięki nowemu, rynkowemu podejściu stało się ważnym czynnikiem jego rozwoju, wpłynęło też na potrzebę stworzenia jego marketingowego wizerunku, kojarzonego z miejscem o wysokich walorach użytkowych i znaczącym potencjale przestrzennym [9].

2. Konkurencyjność suburbii

Proces wzrostu konkurencyjności suburbii miast europejskich jest obecnie poważnym problemem; zagraża bowiem równowadze strukturalnej miasta, a niekontrolowany burzy ład przestrzenny i wymyka się z ram rozwoju zrównoważonego. Proces ten związany jest, między innymi, ze wzrostem cen ziemi i nieruchomości w strefie śródmiejskiej oraz zwiększeniem zainteresowania nowymi terenami inwestycyjnymi, zlokalizowanymi na obszarach suburbii i w bezpośrednim sąsiedztwie terenów otwartych i czynnych biologicznie [2]. Następstwem tego procesu jest też odwrócenie uwagi inwestorów od terenów śródmiejskich, bardziej skomplikowanych pod kątem prowadzenia inwestycji w stronę terenów zapewniających niższe koszty realizacji inwestycji, czyli obszarów niezurbanizowanych, znajdujących się w strefach zewnętrznych. Dostępność komunikacyjna i inwestycyjna oraz brak odpowiednich opracowań regulujących rozwój stref podmiejskich spowodował nieproporcjonalny wzrost konkurencyjności tych terenów. W Polsce procesy suburbanizacji po okresie transformacji ustrojowej występują głównie w strefach podmiejskich większych miast. Mimo iż tendencje odśrodkowe w rozwoju miast obserwowane są w wielu krajach świata, polski przypadek jest pod wieloma względami charakterystyczny. Dezintegrację przestrzeni polskich miast charakteryzuje:

- postępujące rozproszenie zabudowy, a także przypadkowy wybór terenów na cele budowlane, bez związku z otoczeniem, często bez uzbrojenia technicznego, utwardzonych dróg i nawiązania do transportu zbiorowego [11],
- rozwijanie funkcji mieszkaniowych bez rezerw terenowych przeznaczonych pod zabudowę usługową czy miejsca pracy, nierzadko na terenach przez wiele lat rezerwowanych pod te właśnie cele, a także na obszarach podlegających ochronie ze względów przyrodniczych lub kulturowych [4],
- restrukturyzacja rolnictwa, zanik strefy żywicielskiej i nowe regulacje prawne w zakresie planowania przestrzennego przyczyniły się do spotęgowania tendencji odśrodkowych. W dobie zmasowanego handlu skupionego wokół światowych korporacji – również w sektorze żywnościowym, lokalni dostawcy stracili większość swoich rynków zbytu. Rosnący popyt na grunty przeznaczone na funkcje mieszkalnictwa i inne aktywności gospodarcze spowodowały, że znaczna grupa rolników zainteresowała się przekształceniem i sprzedażą swoich terenów pod realizację tego typu inwestycji.

Liczba tworzonych w ten sposób działek budowlanych bardzo często nie ma nic wspólnego z realnie występującym popytem i w znacznej mierze pozostaje niezabudowana. Wiele gmin w imię doraźnego zysku ekonomicznego i źle rozumianej polityki proinwestycyjnej przyczynia się do bezpowrotnej utraty wartościowej zabudowy oraz cennych zasobów terenowych. W wielu przypadkach działania takie komplikują, a nawet uniemożliwiają przeprowadzenie późniejszych zmian, mających na celu ratowanie podupadających struktur przestrzennych.

Działania takie wpływają również na coraz silniejszą dezintegrację obszarów miejskich, a co za tym idzie spadek jakości i atrakcyjności struktury funkcjonalno-przestrzennej miasta. Mając na względzie systemowy sposób funkcjonowania miasta, należy spodziewać się, że wraz ze sztucznym podwyższaniem atrakcyjności inwestycyjnej zewnętrznych części miasta zacznie spadać zainteresowanie terenami centralnymi, zlokalizowanymi w strefie śródmiejskiej i miejskiej. Jest to spowodowane tym, że władze miejskie zamiast skupiać się na istotnych problemach związanych z przekształceniami istniejących struktur miejskich, w tym obszarów śródmieść, zajmują się rozwijaniem nowych funkcji na terenach suburbii. W takich warunkach trudnym zadaniem stanie się zapewnienie prawidłowego funkcjonowania miasta jako całości, co dotyczy sfery przestrzennej, społecznej i ekonomicznej, co jest podstawą rozwoju zrównoważonego.

3. Instrumenty zarządzania zrównoważonym rozwojem miast

Podstawowymi narzędziami zarządzania rozwojem miasta są instrumenty planistyczne, legislacyjne i ekonomiczne [8]. Do narzędzi polityki publicznej, będących elementami głównych działań sektora publicznego w zakresie zarządzania rozwojem miasta, zaliczyć możemy: regulacje prawne i organizacyjne (plany miejscowe, plany ograniczania zabudowy itp.), bezpośrednie zaangażowanie władz samorządowych, organizację procesów przemian – właściwą politykę przestrzenną, informację społeczną i zachęty inwestycyjne. Sterowanie rozwojem miasta bazuje więc na wykorzystaniu szerokiego zestawu narzędzi polityki publicznej [6].

Z punktu widzenia architekta urbanisty najistotniejsze są instrumenty planistyczne, do których zaliczyć możemy: planowanie przestrzenne w wymiarze strategicznym, operacyjnym i taktycznym, a także planowanie użytkowania terenów i plany zagospodarowania przestrzennego. Planowanie umożliwia racjonalne użytkowanie terenami, przyczyniając się tym samym do realizacji idei „miasta zwartej” [7]. Oznacza to, że rozwój miasta powinien polegać przede wszystkim na przekształcaniach istniejących struktur przestrzennych, a w dalszej kolejności na zagospodarowywaniu nowych obszarów [11].

Władze samorządowe, które często „nie widzą interesu” w sporządzaniu opracowań planistycznych, powinny bardziej efektywnie posługiwać się narzędziami ekonomicznymi z tzw. grupy instrumentów podatkowych, takich jak np.: podatek *ad valorem* (tzw. podatek katastralny) czy podatek karny pobierany z tytułu niewykorzystywania terenów przeznaczonych pod zabudowę lub użytkowania tych terenów nieefektywnie. W ten sposób dochody gmin, powiatów i samorządów wojewódzkich byłyby powiązane z udziałem w podatku od wartości nieruchomości, co skutkowałoby większym zaangażowaniem w tworzeniu planów, kreowaniem korzystnego zagospodarowania przestrzennego, aktywnym działaniem na rynkach nieruchomości, tj. nabywaniem, sprzedażą i reparcelacją nieruchomości czy inwestowaniem w tereny budowlane [10]. W dalszej kolejności władze samorządowe powinny sprawniej posługiwać się instrumentami wspierania, takimi jak np. powoływanie do życia specjalnych agencji

rozwoju, czy sporządzanie szczegółowych baz danych, dotyczących terenów pod planowane inwestycje.

4. Podsumowanie

Główną zasadą prawidłowego funkcjonowania miasta jest dążenie do równowagi przestrzennej. Delimitacja stref strukturalnych miasta pozwala na wyodrębnienie obszarów o różnych funkcjach i różnej intensywności zabudowy decydującej o jego rozwoju. Strefa śródmiejska przeznaczona jest na zabudowę usługowo-mieszkaniową o dużej intensywności oraz wszelkiego rodzaju obiekty kulturowe i użyteczności publicznej. Strefa miejska, to dominacja funkcji mieszkaniowo-usługowych o zróżnicowanej intensywności, a także usług publicznych i komercyjnych, lokowanych w taki sposób, aby tworzyć lokalne (dzielnicowe) centra. Strefa podmiejska – wielofunkcyjna powinna być zagospodarowana funkcjami związanymi z prowadzeniem aktywności gospodarczej, w tym: produkcji przemysłowej, magazynowania i składowania, logistyki, a także różnorodnymi formami związanymi z rekreacją i sportem. Mieszkalnictwo w tej strefie przyjmować powinno formę siedliska lub ekstensywnej zabudowy jednorodzinnej o charakterze rezydencjonalnym.

Konkurencyjność tworzy się przez atrakcyjne oferty inwestycyjne. Zdaniem autora niniejszego opracowania, oferty inwestycyjne gminy powinny dotyczyć wszystkich trzech stref miejskich, z jednoczesnym uwzględnieniem ich specyfiki oraz istniejącej struktury funkcjonalno-przestrzennej. Dotychczasowe działania polegające na nieprawidłowym rozumieniu pojęcia konkurencyjności spowodowały zaburzenie równowagi strukturalnej miasta, głównie dlatego, że większość ofert inwestycyjnych dotyczy strefy podmiejskiej. W obecnym stanie konkurencyjność pojmowana jest głównie jako atrakcyjność inwestycyjna danego terenu, co sprzyja lokowaniu nowych obiektów w nie zawsze odpowiednich miejscach i bez wyraźnego nawiązania do istniejącego kontekstu urbanistycznego.

Dzięki zintegrowanym i skoordynowanym działaniom zarówno władz samorządowych, jak i inwestorów oraz społeczności lokalnej (np. w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego) można stworzyć nie tylko atrakcyjną inwestycyjnie przestrzeń w danej strefie strukturalnej miasta, ale również spowodować, aby współpracujące ze sobą i uzupełniające się struktury stworzyły zintegrowaną i zharmonizowaną całość miasta, zdolną do samopodtrzymywania wypracowanych podstaw rozwoju zrównoważonego.

* * *

Głównym przedmiotem badań podjętych w pracy są relacje zachodzące pomiędzy strefami suburbanalnymi a obszarem całego miasta w myśl zasady zrównoważonego rozwoju. Idea autora było nakreślenie przyczyn i skutków obecnie trudnej sytuacji przestrzennej i społecznej polskich miast z zaznaczeniem potrzeby realizacji polityki zrównoważonego rozwoju. W

artykule poruszono potrzebę wykorzystania szerokiego instrumentarium sterowania rozwojem miast. W badaniach oparto się na analizie wybranych przykładów studialnych miast polskich i europejskich.

Literatura

1. Baranowski A.: Projektowanie zrównoważone w architekturze. Gdańsk 1998.
2. Chmielewski J. M.: Suburbanizacja strefy metropolitalnej Warszawy, Integracja i dezintegracja obszarów metropolitalnych, [w:] Biblioteka Urbanisty, cz. 6, Warszawa 2005.
3. Cichy-Pazder E.: Tereny poprzemysłowe na przykładzie strefy ochronnej Huty im. T. Sędzimir w Krakowie, [w:] Trwały rozwój polskich miast, nowym wyzwaniem dla planowania i zarządzania przestrzenią, praca zbiorowa pod red. Ewy Heczko-Hyłowej, Kraków 2001.
4. Jędraszko A.: Ostrzeżenie czy wzór do naśladowania? Urbanista, 5/2005.
5. Kołodziejcki J.: Europejskie i krajowe uwarunkowania strategii równoważenia rozwoju Polskich miast, [w:] Trwały rozwój polskich miast, nowym wyzwaniem dla planowania i zarządzania przestrzenią, praca zbiorowa pod red. Ewy Heczko-Hyłowej, Kraków 2001.
6. Lorens P., Załuski D.: Instrumenty sterowania rozwojem przestrzennym na przykładzie Gdańska. [w:] Lorens P. [red.]: Integracja i dezintegracja obszarów metropolitalnych. Warszawa 2005.
7. Paszkowski Z.: Wizja rozwoju przestrzennego Szczecina, [w:] Przestrzeń i Forma 1/2005.
8. Pęski W.: Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast. Warszawa 1999.
9. Markowski T.: Konkurencyjność miast – prokonkurencyjne zarządzani. Urbanista, 2/2003.
10. Markowski T.: Funkcja NSRR na lata 2007-2013 – wybrane zagadnienia rozwoju przestrzennego w projekcie NSRR. Ekspertyza wykonana na zlecenie Departamentu Polityki Regionalnej w MgiP.
11. Zuziak Z.: Krakowska przestrzeń metropolitalna. Urbanista, 3/2005.