

Monika NADROWSKA

Wydział Architektury, Politechnika Śląska

PROGRAMY ODNOWY TRADYCYJNYCH REGIONÓW PRZEMYSŁOWYCH. DOŚWIADCZENIA NIEMIEC

Streszczenie. Artykuł charakteryzuje i ocenia metodologię wypracowanych w Republice Federalnej Niemiec programów odnowy tradycyjnych regionów przemysłowych.

REGIONAL RENEWAL PROGRAMS FOR OLD INDUSTRIAL REGIONS. GERMAN EXPERIENCES

Summary. The article characterizes and estimates the methodology of regional renewal programs for old industrial regions in German Democratic Republic.

1. Definicja pojęć

Termin „projekt” ma w języku polskim dwa podstawowe znaczenia: projekt jako, wyrażona najczęściej w formie graficznej, wizja przyszłej rzeczywistości (ang. Design) lub projekt jako przedsięwzięcie (ang. Project). Autorka w poniższym tekście używa pojęcia „projekt” w znaczeniu drugim i rozumie przez nie zamierzone lub zrealizowane przedsięwzięcie o charakterze inwestycyjnym – „projektem” określa zarówno zrealizowany obiekt budowlany, jak i też zamierzenie realizacji obiektu budowlanego, zawierające jego wizję przestrzenną oraz dodatkową, niezbędną w procesie inwestycyjnym dokumentację, jak np. studia, analizy, pozwolenia, decyzje itd. Powyższą definicję odnosi również do innych typów przekształceń przestrzennych, takich jak: adaptacja funkcjonalno-przestrzenna istniejących budowli na nowe funkcje, realizacja założenia urbanistycznego lub krajobrazowego. Dodatkowo przez pojęcie „projekt” rozumie działania/zamierzenie podjęcia działań w sferze gospodarczej lub społecznej (np. edukacyjne), towarzyszące realizacji programów odnowy miast.

„Planowaniem prowadzonym przez projekty“, ang. „project-led planning”, M. J. Thomas określa sytuacje, w których projekty uznane za priorytetowe dla danej strategii rozwoju obszaru, zwane inaczej projektami specjalnymi lub „sztandarowymi”, w pewnym sensie „prowadzą” ustalenia planu [5]. W polskiej literaturze przedmiotu termin „planowanie prowadzone przez projekty” przywołuje w swych pracach Z. Zuziak, wspominając o filozofii planistycznej, określanej mianem „planowania prowadzonego przez projekty”, jako kierunku myślenia, bliskiego założeniu o konieczności „powiązania klasycznego warsztatu planowania przestrzennego z instrumentami urbanistyki operacyjnej oraz zapewnienia sprzężeń między strategicznym planowaniem przestrzennym a planowaniem gospodarczym i społecznym” [6].

W niemieckiej literaturze przedmiotu model planowania regionalnego, wypracowany w latach 90. w ramach programu Międzynarodowa Wystawa Budowlana Emscher Park, określa się mianem „planowanie nakierowane na realizację projektów” (tłum. M. Nadrowska), niem. „projektorientierte Planung” [3,4], ang. „project oriented planning” [1]. Ze względu na trafność tłumaczenia, połączoną ze stylistyczną elegancją, autorka posługuje się terminem „planowanie prowadzone przez projekty”.

2. Charakterystyka niemieckich programów odnowy regionalnej

W związku z brakiem zadowalających efektów programów restrukturyzacyjnych, wdrażanych w Zagłębiu Rury od lat 60.¹, a także w obliczu ograniczonych możliwości oddziaływania ustawowych instrumentów planowania regionalnego² z inicjatywy rządu federalnego i przy poparciu rządu krajowego, zdecydowano się na realizację eksperymentalnego, pozaustawowego, operacyjnego programu odnowy regionalnej Międzynarodowa Wystawa Budowlana (Internationale Bauausstellung, IBA) Emscher Park 1989-1999 o podtytule *Warsztat dla przyszłości starych regionów przemysłowych*. Podstawowe założenia metodologiczne programu, polegające na realizacji oraz promocji wybranych projektów, służących podniesieniu atrakcyjności przestrzennej obszaru oraz pobudzeniu lokalnego wzrostu gospodarczego, to:

- sformułowanie założeń ideowych w formie tekstu, nie zaś planu,
- ograniczenie interwencji planistycznej do działań punktowych (odejście od planowania powierzchniowego),
- koncentracja na realizacji pojedynczych przedsięwzięć inwestycyjnych,
- zdefiniowanie precyzyjnych ram czasowych dla procesu planowania i realizacji,
- posługiwanie się obrazami i symbolami dla celów marketingowych,
- wdrażanie zasad konkurencji (m. in. konkursy projektów, konkursy urbanistyczne, architektoniczne),
- niewładne powiązanie ze sobą działań jednostek zaangażowanych w realizację założeń programu,
- realizacja założeń programu, a także poszczególnych zadań inwestycyjnych przez specjalnie do tego celu powołane instytucje lub struktury organizacyjne.

¹ Program Rozwoju Ruhry (Entwicklungsprogramm Ruhr 1968), programy modernizacji technologicznej górnictwa, energetyki i przemysłu hutniczego (1974), Program Rozwoju Kraju (Landesentwicklungsprogramm 1975), Aktionsprogramm Ruhr 1979), Inicjatywa Technologie Przyszłości, Initiative Zukunftstechnologien (1984), czy wreszcie towarzyszące programowi IBA Emscher Park (1989-1999), Inicjatywa dla Przyszłości Regionu Górniczego, Zukunftsinitiative Montanregion, ZIM (1987) i Inicjatywa dla Przyszłości Regionów Północnej Nadrenii-Westfalii, Zunkunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens, ZIN.

² Konurbacja Zagłębia Ruhry nie stanowi jednorodnego podmiotu planowania przestrzennego. Jego obszar znajduje się w granicach trzech regionów administracyjnych, dla których sporządza się trzy odrębne plany zagospodarowania przestrzennego. Planowanie regionalne konurbacji opierał się na całościowym planie zagospodarowania przestrzennego z roku 1966 (Gebietsentwicklungsplan fuer das Ruhrgebiet, GEP 1966) oraz instrumentach nieformalnych, czyli nieprzewidzianych w systemie planowania przestrzennego, takie jak studia, analizy, konferencje regionalne itd., a także działalności planistycznej związków komunalnych.

Przedsięwzięcia inwestycyjne, wyznaczone do realizacji w ramach operacyjnego programu odnowy, zgłaszane do udziału w programie przez gminy oraz różnorodne instytucje, wyselekcjonowane zostały w drodze konkursu. Podstawę selekcji stanowiła ocena zdolności przedsięwzięcia inwestycyjnego do modelowej realizacji założeń programu („dopasowanie” ideowe projektu do programu), a także ocena uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia (rys. 1). Doświadczenia programu Międzynarodowa Wystawa Budowlana Emscher Park wykorzystano w wielu innych regionów niemieckich, w tym także tradycyjne regiony przemysłowe, jak Dessau-Wittenberg-Bitterfeld, Dolne Łużyce, Aachen-Maastricht-Liège (tabela 1).

3. „Planowanie prowadzone przez projekty” w kontekście problematyki restrukturyzacji przestrzennej tradycyjnych regionów przemysłowych

Filozofię planistyczną, leżącą u podstaw omówionych w rozdziale 2 programów odnowy regionalnej, określić można terminem „planowania prowadzonego przez projekty” (por. rozdział 1), do lat 90. znajdującą zastosowanie jedynie w realizacji programów rewitalizacji dzielnic śródmiejskich.

Doświadczenia Zagłębia Ruhry oraz innych regionów niemieckich wskazują na trudności przeniesienia doświadczeń programów rewitalizacji dzielnic śródmiejskich, opartych na filozofii „planowania prowadzonego przez projekty” na obszar o wielkości i złożoności przestrzenno-funkcjonalnej, jaki stanowi region. Pomimo podobieństwa form przedsięwzięć inwestycyjnych (obiekt małej architektury, obiekt budowlany, założenie urbanistyczne, założenie krajobrazowe, inwestycja infrastrukturalna, działania w sferze kultury, edukacji), na obu poziomach planowania przy zastosowaniu podobnych rozwiązań metodycznych występują znaczące różnice, przede wszystkim na płaszczyźnie oddziaływania zrealizowanych przedsięwzięć na przemiany przestrzenno-gospodarcze otoczenia. Rozproszenie lokalizacji i środków inwestycyjnych na obszarze o znacznej wielkości, jakim jest region, przyczynić się może do osłabienia pożądanego oddziaływania poszczególnych projektów na płaszczyźnie regionalnej i ponadregionalnej. Dodatkowo, realizacja przedsięwzięć zaplanowanych dla uzyskania efektów promocyjnych lub innych w skali regionalnej, nie zawsze skutkuje uzyskaniem pożądanых przemian najbliższego otoczenia.

Tabela 1

Programy odnowy tradycyjnych regionów przemysłowych; źródła: (1) IBA Emscher Park 1999, (2) IBA Fuerst-Pueckler-Land, (3) Zestawienie własne na podstawie Landesbetrieb fuer Datenverarbeitung und Statistik, (4) Stan wiedzy: styczeń 2006, (5) Finansowanie realizacji projektów w ramach omawianych programach opiera się częściowo na środkach prywatnych, (6) Dane dla Euroregionu Maas-Ren, Aachen

	IBA Emscher Park 1989-1999 <i>Warsztat dla przyszłości starych regionów przemysłowych</i>	IBA Fuerst-Pueckler-Land 2000-2010 <i>Warsztat nowych krajobrazów</i>	Industrielles Gartenreich - Królestwo Ogrodów Przemysłowych 1989-1999	EuRegionale 2008
Region	Zagłębie Ruhry	Dolne Łużyce	Dessau - Wittenberg-Bitterfeld	Aachen-Maastricht-Liège (w przybliżeniu obszar Euroregionu Maas-Ren)
Struktura przestrzenna regionu	Konurbacja z kilkoma dominującymi ośrodkami (Essen, Dortmund, Duisburg)	Struktura policentryczna z przewagą obszarów wiejskich z jednym dominującym ośrodkiem (Cottbus)	Struktura policentryczna z trzema równorzędnymi ośrodkami	Struktura policentryczna z trzema równorzędnymi ośrodkami
Rodzaj przemysłu	Górnictwo węgla kamiennego, przemysł energetyczny i chemiczny	Górnictwo węgla brunatnego, przemysł energetyczny i chemiczny	Górnictwo węgla brunatnego, przemysł energetyczny i chemiczny	Górnictwo węgla brunatnego, górnictwo węgla kamiennego
Obszar objęty programem (podział administracyjny)	- 17 miast na prawach powiatu: Bergkamen, Bochum, Bottrop, Castrop-Rauxel, Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Gladbeck, Hagen, Herne, Kamen, Lünen, Oberhausen, Recklinghausen, Muelheim an der Ruhr, Waltrop - część obszaru Związku Gmin Zagłębia Ruhry, KVR - trzy rejony administracyjne (Duesseldorf, Muenster, Arnsberg) kraju Północna Nadrenia-Westfalia	- polsko-niemiecki obszar nadgraniczny, - Brandenburgia, część Saksonii, - Wspólnota Planistyczna, WP Lausitz-Spreewald: miasto n.p.p. Cottbus - oraz powiaty Dahme-Spreewald, Elbe-Elster, Oberspreewald-Lausitz, Spree-Neisse	Powiaty Bitterfeld, Wittenberg, Anhalt-Zerbst, miasto n.p.p Dessau	- miasto i powiat Aachen, powiaty Dueren, Heinerberg, Euskirchen, Niemcy, -Region Parkstad Limburg, Gewest Maastricht en Mergelland, Holandia - Związek Gmin Niemieckojęzycznych, Belgia
Zarządzanie programem	Spółka Międzynarodowa Wystawa Budowlana Emscher Park	Spółka Międzynarodowa Wystawa Budowlana Fuerst-Pueckler-Land	Fundacja Bauhaus Dessau Prezydent regionu Dessau	Spółka EuRegionale 2008
Główne źródła finansowania programu (5)	Program Ekologiczny dla Obszaru Emscher-Lippe (OEPEL) -	Rządowe środki na rekultywację terenów po kopalniach odkrywkowych,	Środki z budżetu rządu krajowego, budżetu gmin, środki własne,	Środki z budżetu rządu krajowego, budżetu gmin, środki własne, inne

cd. tabeli 1

	finansowanie do 90% kosztów realizacji projektu	fundusze Unii Europejskiej	Rządowa Agencja Zatrudnienia	a
Powierzchnia	ok. 800 km kw. (1)	ok. 5 000 km kw. (2)	ok. 4 254 km kw.	ok. 10 745 km kw. (6)
Liczba ludności	2 500 000 (1)	ok. 623 000 (3)	ok. 570 000	3 700 000 (6)
Problematyka programu	Ekologiczna, ekonomiczna i przestrzenna odnowa tradycyjnego regionu przemysłowego	Kształtowanie krajobrazu poprzemysłowego oraz zarządzanie procesem kurczenia się miast	Odnowa regionu przemysłowego poprzez wydobywanie i ukazanie jego dorobku kulturowego	Zdefiniowanie i promocja potencjału rozwojowego we współpracy transgranicznej
Podstawa koncepcji przestrzennej	Korytarze ekologiczne na osi wschód-zachód (plany z lat 20. XX w., GEP 1966)	Założenie krajobrazowe księcia Puecklera (XIX w.)	Założenie krajobrazowe rodziny książęcej Anhalt: Dessau-Woerlitzer Gartenreich (XVIII w.)	Studium krajobrazu poprzemysłowego
Koncepcja przestrzenna	Park Krajobrazowy Emscher	Park krajobrazowy w postaci dziewięciu tzw. Wysp Krajobrazowych	Park krajobrazowy	Park krajobrazowy
Model planowania	Planowanie prowadzone przez projekty	Planowanie prowadzone przez projekty	Planowanie prowadzone przez projekty	Planowanie prowadzone przez projekty
Projekty wiodące / grupy tematyczne	- Park Krajobrazowy Emscher - Odnowa ekologiczna rzeki Emscher - Praca w parku - Urbanistyczne i socjalne impulsy dla rozwoju dzielnic - Budowa i odnowa osiedli mieszkaniowych - Kultura industrialna i turystyka - Sztuka w Parku Krajobrazowym Emscher (1)	- Kultura budowlana - Nowa praca - nowa energia - Turystyka - Nowe tereny - nowe krajobrazy - Kultura industrialna (2)	Brak projektów wiodących / grup tematycznych	- Wiedza - Kultura - Natura
Projekty modelowe	120	22	16	14 (4)

Możliwości oceny skuteczności oddziaływania pojedynczych projektów w skali regionalnej są, w stosunku do możliwości oceny skuteczności ich oddziaływania w skali lokalnej, stosunkowo ograniczone. Podczas gdy miernikiem skuteczności oddziaływania przedsięwzięć inwestycyjnych w skali lokalnej mogą być np. liczba i wartość inwestycji w bezpośrednim otoczeniu, wahania cen gruntów, poprawa estetyki otoczenia (ocena wizualna)

itd., dla oceny skuteczności ich oddziaływania w skali lokalnej nie wypracowano do tej pory żadnych standardowych miar ani też metodyki ewaluacji.

Programy odnowy, których założenia metodologiczne czerpią z filozofii „planowania prowadzonego przez projekty”, wychodzą jednak naprzeciw wielu aspektom złożonej problematyki restrukturyzacji przestrzennej tradycyjnych regionów przemysłowych, w których przemiany przestrzenno-gospodarcze natrafiają na bariery o charakterze politycznym, społeczno-ekonomicznym oraz środowiskowo-urbanistycznym.

Programy te stanowią uzupełnienie, a czasem alternatywę dla nie zawsze skutecznego ustawowego systemu planowania przestrzennego (np. planowanie w granicach administracyjnych). Koncentracja na pojedynczych zadaniach i położenie nacisku na ich szybką realizację powodują, że proces zmian w przestrzeni staje się widoczny w krótkim czasie, co stanowi inspirację dla podjęcia dalszych działań oraz przykład dla rozwiązań technicznych czy organizacyjnych w innych przedsięwzięciach inwestycyjnych. Prezentacja zrealizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych w mediach, przede wszystkim spektakularnych przykładów przekształceń terenów poprzemysłowych, może wpływać na kształtowanie pozytywnego wizerunku całego regionu zarówno w wymiarze lokalnym, jak i ponadlokalnym. Szczególne znaczenie dla rozwoju regionalnego ma oddziaływanie projektów w sferze polityki środowiskowej (przedsięwzięcia inwestycyjne na terenach poprzemysłowych, zastosowanie innowacyjnych i przyjaznych środowisku technologii).

Programy odnowy, koncentrujące się na realizacji wyselekcjonowanych projektów, nie zastępują planów zagospodarowania przestrzennego oraz innych narzędzi restrukturyzacji, ale je uzupełniają i inspirują. Pomimo słabości (tabela 2) uznać je można za skuteczny instrument **wspierania** procesów restrukturyzacyjnych obszarów poprzemysłowych.

Tabela 2

Słabości i mocne strony programów odnowy czerpiących z filozofii „planowania prowadzonego przez projekty” w procesie restrukturyzacji przestrzennej tradycyjnych regionów przemysłowych.

Zestawienie M. Nadrowska

Mocne strony	Słabości
<ul style="list-style-type: none"> - planowanie niezależne od granic administracyjnych, - widoczne w krótkim czasie pozytywne przemiany przestrzenne, - kształtowanie pozytywnego wizerunku obszaru w skali lokalnej i globalnej, - uspołecznienie procesu planowania i realizacji, - motywowanie współpracy pomiędzy aktorami regionalnymi, - modelowy charakter projektów, - duży potencjał innowacyjności poszczególnych projektów 	<ul style="list-style-type: none"> - brak planu struktury, - rozproszenie projektów, - realizacja pojedynczych projektów niewystarczającą podstawą do prowadzenia długofalowej polityki społecznej, ekonomicznej i przestrzennej, - nieformalne procedury oparte na zaangażowaniu i zaufaniu współpracowników oraz charyzmie menadżerów, - efekt mobilizacyjny możliwy do osiągnięcia w przypadku realizacji zadań szczególnych, - problem utrzymania zrealizowanych obiektów i założeń

Literatura

1. Danielzyk R., Wood G.: Innovative strategies of political regionalization: the case of North Rhine-Westphalia. *European Planning Studies*, Volume 12, Number 2/March 2004.
2. IBA Emscher Park, Katalog der Projekte, Gelsenkirchen 1999a.
3. Mayer H.-N., Siebel W.: Neue Formen politischer Planung: IBA Emscher Park und EXPO 2000. Hannover 1998, DISP 134.
4. Siebel W., Bert O., Mayer H.: Projektorientierte Planung – ein neues Paradigma. [w:] Projektorientierte Planung – das Beispiel IBA Emscher Park, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12.1999.
5. Thomas M. J.: Urban revitalisation and cultural development, [w:] City Marketing and Planning. Materiały Międzynarodowego Seminarium, 12-13 listopada 1993, Międzynarodowe Centrum Kultury, Kraków 1993.
6. Zuziak Z.: Skuteczność planowania przestrzennego – między teorią a praktyką. *Urbanista* Nr 5/2004.

Źródła internetowe:

7. <http://industrielles-gartenreich.com>
8. Landesbetrieb fuer Datenverarbeitung und Statistik, www.lds-bb.de, 31.12.2002
9. IBA Fuerst-Pueckler-Land: www.iba-see.de
10. Aachen, www.aachen.de, 01.2006