

Adam Kowalewski

## PRZEZ METROPOLIE DO DOBROBYTU\*

Dyskusje nad problemami metropolii są zdominowane przez gospodarcze aspekty tego problemu i z zasady fascynuje nas obraz kilku bogatych metropolii, zapominamy zaś o kilkudziesięciu wielkich miastach ubogiego „Południa”, przy czym wyliczamy korzyści, jakie przynosi metropolia. Literatura fachowa poświęcona tym problemom jest obszerna, wystarczy zajrzeć do spisu źródeł w wyśmienicie udokumentowanej książce Jałowieckiego i Szczepańskiego (2002).

Lansuje się pogląd, że metropolizacja to podstawowa droga do wygrywania konkurencji gospodarczej i geopolitycznej, że we współczesnym świecie dopiero *miasto globalne* daje swoim mieszkańcom pełne szanse sukcesu, dostęp do informacji, usług i dóbr kultury. Że jeśli chcemy być nowocześni, to musimy być metropolitalni. Nie kwestionując znanych od dawna ekonomicznych zalet koncentracji usług, rynku zbytu i pracy, informacji i nauki – sądzę, że propaganda metropolii ma wiele słabych punktów. Uważam bowiem, że istnieje zasadnicza sprzeczność pomiędzy teoretycznymi zaletami metropolii a stanem większości wielkich miast świata i że hasło „przez metropolie do dobrobytu” nie jest w pełni prawdziwe.

### Sukcesy i katastrofy metropolii

Aby scharakteryzować relacje pomiędzy głoszonymi zaletami metropolitalnych koncepcji a rzeczywistymi procesami urbanizacji światowej i stanem wielkich metropolii światowych, należy zdefiniować pojęcie metropolii. Literatura przedmiotu wymienia szereg cech metropolii, jednak na potrzeby niniejszego opracowania wystarczą trzy z nich o podstawowym charakterze.

- Jest to miasto, aglomeracja lub inny twór osadniczy – duży. Amerykańskie statystyki od lat 50. oraz część teoretyków zaliczają do tej kategorii miasta powyżej pół miliona mieszkańców, jednak literatura przedmiotu skupia się najczęściej na tych liczących powyżej miliona mieszkańców. Pomijamy tu sposób rozumienia tego terminu przez niektórych polskich teoretyków urbanistyki, którzy zaliczają do tej kategorii nawet niewielkie miasta wojewódzkie.
- Jest to miasto o wysokim stopniu koncentracji programów i funkcji, zwłaszcza w modelach monocentrycznych.
- I w końcu, jest to miasto wyposażone w nowoczesne usługi i systemy komunikacji, infrastrukturę finansową, centrum kultury i koncentracja biznesu. Czyni to z metropolii centrum wymiany, współpracy i informacji.

---

\* Wystąpienie na sympozjum *Regional Studies Association – Polish Section*: „Metropolie jako nowe węzły sieci osadniczej”, Warszawa, 19 października 2004 r.

W teorii metropolia to miejsce atrakcyjne dla jej użytkowników, w praktyce jednak większość jej terytorium nie jest miejscem wygodnym do życia, nawet w krajach zamożnych. Modele przestrzenne już nie mają takiego znaczenia, aczkolwiek wśród zachwalanych przykładów metropolii i *global cities*<sup>1</sup> zdecydowanie przeważa model monocentryczny, przykłady czołowe to Nowy Jork, Paryż i Londyn.

Propagując zalety metropolii, powinniśmy być moim zdaniem jednak ostrożni, powinniśmy zwłaszcza pamiętać o wadach tej formy urbanizacji. Wbrew głoszonym zaletom bowiem większość wielkich metropolii światowych to dziś miejsca tragiczne, skupiska nędzy i głodu, bezrobocia i bezdomności, alienacji społecznej i katastrof sanitarnych. Dzieje się tak, gdyż zdecydowana większość metropolii światowych spełnia tylko dwa pierwsze kryteria. Kalkuta, Kair, São Paulo, Meksyk, Dhaka, Lagos, których elity są przekonane o metropolitalnym charakterze swego miasta, to katastrofy urbanistyczne. Co gorsza, właśnie ta kategoria rośnie najszybciej i wszystko wskazuje na to, że procesy globalizacji, makroekonomiczne prawa rynku i rosnące dysproporcje światowe spowodują, że w zbiorze wielkich metropolii świata te spełniające wymienione trzy kryteria pozostaną marginesem.

Prognoza demograficzna przewiduje, że w roku 2015 aż 16 miast przekroczy próg 10 milionów mieszkańców, w tym będą tylko dwa – Tokio i Nowy Jork – które spełnią trzy kryteria metropolii (tab. 1).

Zmieni się radykalnie mapa światowa miast. Tokio, które w roku 2015 pozostanie nadal największą aglomeracją miejską, w roku 1990 było większe od Nowego Jorku, drugiego pod względem wielkości, o 56%; w roku 2015 będzie ono większe od Dhaki, która w tym wyścigu wysunie się na drugie miejsce, o 19%. Ale jeszcze w roku 1990 było od Dhaki większe czterokrotnie. W roku 1990 tylko Tokio przekraczało próg 20 mln mieszkańców, w roku 2015 uczyni to pięć miast Azji i Ameryki Łacińskiej. Do czołówki największych aglomeracji świata awansują miasta, które dziś są w drugiej dziesiątce; nie pojawią się natomiast na liście liderów nowe miasta.

Procesy te pokazują, że z jednej strony istnieje określona inercja w procesach rozwoju wielkich miast, a z drugiej możliwe jest zahamowanie i kontrolowanie do pewnego stopnia zjawisk demograficznych i urbanizacyjnych oraz że realne jest częściowe ograniczenie ich szkodliwości i przekształcenie w procesy pożyteczne społecznie i ekonomicznie. Zahamowanie nieracjonalnej i szkodliwej urbanizacji w skali globalnej jest możliwe jedynie teoretycznie. Problem polega na tym, że większość państw rozwijających się z wielu powodów nie wyraża zgody na taką politykę, co udowodniły konferencje w Kairze i Istambule.

---

<sup>1</sup> W literaturze przedmiotu zwrot *global city* jest używany wymiennie z innymi określeniami metropolii, jak takimi *instant city*, *mega-city* i *international city*. Termin „metropolia” nie doznał się zresztą szerzej zaakceptowanej definicji.

Tab. 1. Przewidywana liczba ludności wybranych wielkich miast świata w 2015 r.

| Miejsce w roku 2015 | Wielkość miasta (aglomeracji) w roku 2015 | Wielkość miasta (aglomeracji) w roku |            |            | Ludność w roku 2015 | Miejsce w roku 1975 |
|---------------------|---|--------------------------------------|------------|------------|---------------------|---------------------|
|                     |   | 1990                                 | 2000       | 2010       |                     |                     |
| 1                   | Tokio                                     | 25 081 000                           | 26 444 000 | 27 093 000 | 27 190 000          | 1                   |
| 2                   | Dhaka                                     | 6 621 000                            | 12 519 000 | 19 393 000 | 22 766 000          | 14                  |
| 3                   | Bombaj                                    | 12 308 000                           | 16 086 000 | 20 455 000 | 22 577 000          | 5                   |
| 4                   | São Paulo                                 | 15 100 000                           | 17 962 000 | 20 514 000 | 21 229 000          | 4                   |
| 5                   | Delhi                                     | 8 207 000                            | 12 441 000 | 18 215 000 | 20 884 000          | 10                  |
| 6                   | Meksyk                                    | 15 311 000                           | 18 066 000 | 19 694 000 | 20 434 000          | 3                   |
| 7                   | Nowy Jork                                 | 16 056 000                           | 16 732 000 | 17 551 000 | 17 994 000          | 2                   |
| 8                   | Dżakarta                                  | 7 650 000                            | 11 018 000 | 15 341 000 | 17 268 000          | 12                  |
| 9                   | Karaczi                                   | 7 147 000                            | 10 032 000 | 13 871 000 | 16 197 000          | 13                  |
| 10                  | Lagos                                     | 4 765 000                            | 8 665 000  | 13 627 000 | 15 966 000          | 16                  |
| 11                  | Buenos Aires                              | 11 180 000                           | 12 024 000 | 12 844 000 | 13 185 000          | 6                   |
| 12                  | Manila                                    | 7 973 000                            | 9 950 000  | 11 618 000 | 12 579 000          | 11                  |
| 13                  | Pekin                                     | 10 819 000                           | 10 839 000 | 11 099 000 | 11 671 000          | 7                   |
| 14                  | Rio de Janeiro                            | 9 689 000                            | 10 652 000 | 11 342 000 | 11 543 000          | 8                   |
| 15                  | Kair                                      | 8 296 000                            | 9 462 000  | 10 767 000 | 11 531 000          | 9                   |
| 16                  | Istambuł                                  | 6 544 000                            | 8 953 000  | 10 722 000 | 11 362 000          | 15                  |

Źródło: *Global Report on Human Settlements 2003: The Challenge of Slums*, s. 267–271.

Drugim progiem w realizacji racjonalnej polityki urbanizacyjnej, nawet gdyby kraje rozwijające się były w stanie ją podjąć, jest obecny poziom rozwoju społecznego i gospodarczego tych krajów oraz – jako efekt ubóstwa – brak odpowiednich instrumentów i środków do prowadzenia aktywnej i racjonalnej polityki przestrzennej.

### Konsekwencje metropolizacji „Południa”

Metropolizacja krajów biednych jest czytelnym i przygnębiającym procesem. Miasta o największym tempie rozwoju leżą w krajach słabych ekonomicznie, które równocześnie nie prowadzą żadnej świadomej polityki ludnościowej (Lagos, Dżakarta), lub krajach, które dla celów politycznych świadomie dążą do szybkiego wzrostu ludnościowego (Dhaka, Delhi, Bombaj, Karaczi). W umiarkowanym tempie natomiast rozwijają się miasta państw, które świadomie zmierzają do zahamowania tempa przyrostu demograficznego (Kair, Rio de Janeiro i Buenos Aires)<sup>2</sup> i miasta krajów zamożnych.

Oczekujemy, że w ciągu następnych dwudziestu pięciu lat liczba mieszkańców miast świata wzrośnie o 2 mld<sup>3</sup>, a raporty Banku Światowego oraz

<sup>2</sup> Najlepszym przykładem tej polityki jest Pekin. Jednak bardzo skuteczne instrumenty polityki ludnościowej stosowane w Chinach budzą na świecie słuszne protesty, gdyż są wysoce niehumanitarne.

<sup>3</sup> Wg średniej prognozy Biura Statystycznego ONZ wzrost szacowany na 2 mld mieszkańców w ciągu dwóch dekad.

agencji UN-Habitat przewidują, że praktycznie cały ten przyrost (95%) znajdzie się w miastach i wielkich aglomeracjach krajów rozwijających się. Według Banku Światowego, urbanizacja Południa w ciągu następnych 30 do 50 lat może przynieść wzrost ludności miejskiej nawet o 3 mld mieszkańców.

Konieczne będzie zapewnienie schronienia, zatrudnienia i obsługi setkom milionów ludzi przenoszącym się do miast w poszukiwaniu lepszego życia i pracy. Będzie to zadanie tym trudniejsze, gdyż już obecnie miasta krajów rozwijających się nie radzą sobie z tymi problemami.

Dlatego jednym z największych i prawdopodobnie najtrudniejszym wyzwaniem naszego wieku stanie się wkrótce urbanizacja oraz szybki wzrost miast w krajach Południa na skutek przeludnienia i rosnącego ubóstwa tych krajów. A urbanizacja krajów rozwijających się wciąż pozostaje nierozwiązanym problemem; świadczy o tym rosnąca szybko liczba mieszkańców slumsów, eufemistycznie nazwanych nieformalnym budownictwem. Wg ONZ w chwili obecnej liczba mieszkańców slumsów zbliża się do miliarda i do roku 2030 ulegnie podwojeniu (*The Challenge of Slums...* 2003). Dlatego konieczna jest odpowiedź na problemy urbanistyczne krajów, w których dochód narodowy na mieszkańca nie osiąga 1000 dolarów rocznie. A w tych właśnie krajach procesy migracyjne i urbanizacyjne są najszybsze.

Problemy urbanizacji światowej wymagają nie tylko rozwiązań politycznych. Również aktualne koncepcje urbanistyczne i ekonomiczne miasta nie oferują żadnych racjonalnych rozwiązań i odpowiedzi na pytanie, co dalej z urbanizacją Południa. Jednak wydaje się pewne, że dla większości krajów rozwijających się, w ich obecnej sytuacji ekonomicznej, polityka urbanistyczna oparta na rozwoju metropolii jest błędna i w połączeniu z dramatycznymi rozmiarami ruchów migracyjnych do miast przyspieszy i niejako usankcjonuje niekontrolowane rozlewanie się wielkich metropolii w gigantyczne regiony slumsów.

### **Polski sen o metropoliach**

W przestrzeni ekonomiczno-społecznej pomiędzy bogatą Północą a ubogim Południem dryfuje Polska ze swoim snem o metropoliach. Polscy teoretycy i praktycy planowania przestrzennego propagują idee metropolii. A przecież Polska to kraj pozbawiony jakiegokolwiek polityki urbanizacyjnej, to kraj, w którym władze państwowe nie są w stanie sformułować zasad polityki przestrzennej ani stworzyć systemu prawno-instytucjonalnego, który mógłby zapewnić powstanie i realizację takiej polityki.

Polska nie spełnia i przez wiele jeszcze lat nie spełni trzeciego kryterium metropolii, o którym była mowa na wstępie. Jesteśmy krajem biednym, zacofanym cywilizacyjnie i oceniając sprawę optymistycznie, można uznać, że nadrobienie dystansu do miast Europy Zachodniej zajmie Warszawie kilka dekad. Nawet najnowsze dokumenty rządowe, poświęcone długookresowej koncepcji rozwoju, nie formułują koncepcji rozwoju przestrzennego i polityki

urbanizacyjnej. *Założenia Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013*<sup>4</sup> oraz *Założenia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007–2013* opracowane przez Ministerstwo Gospodarki i Pracy nie definiują pojęcia metropolii, z kontekstu jedynie wynika, że zaliczają do nich również nieduże miasta wojewódzkie. Założenia NPR ograniczają się jedynie do przyznania metropolitalnym ośrodkom preferencji w polityce transportowej<sup>5</sup>, natomiast *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego* przewiduje wspieranie rozwoju metropolii i tworzenie nowych, ale zalicza do nich (prawdopodobnie, gdyż brak jej w tym względzie precyzji) miasta wojewódzkie.

Ostatnie z oficjalnie uznanych<sup>6</sup> opracowań dotyczących polityki przestrzennej, *Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*, przyjęta przez Sejm RP w roku 2000, przewiduje rozwój metropolii stołecznej oraz definiuje potencjalne bieguny rozwoju społeczno-gospodarczego o znaczeniu europejskim, tzw. europole ośrodków miejskich. W takim rozumieniu strategia promowania „metropolii polskich”, *de facto* miast średniej wielkości, jest generalnie słuszna. Koncepcja ta prowadzi do zrównoważonego, policentrycznego modelu sieci osadniczej w Polsce, od lat i chyba słusznie lansowanego w kolejnych koncepcjach przestrzennych. Trudno jednak zrozumieć przyczyny, dla których wszystkie trzy dokumenty poświęcają problemom metropolii i modelu urbanizacji tak niewiele uwagi. A jeszcze trudniej zrozumieć, dlaczego tak mało uwagi wszystkie kolejne polskie rządy po roku 1989 poświęcają problemom miast i polityki urbanizacyjnej<sup>7</sup>. Jest to jeden z istotnych tematów pracy rządów w krajach cywilizowanych. W Polsce osiągnięto jednak wysoki stopień ponadpartyjnego porozumienia, aby się nim nie zajmować.

### **„Przez metropolie do dobrobytu” – prawda czy fałsz?**

W świetle stanu miast świata należy sobie postawić drugie pytanie, czy hasło: „przez metropolie do dobrobytu” jest prawdziwe? Propagandiści metropolii oczywiście stwierdzą, że tak, gdyż Kalkuta, Nairobi czy São Paulo to nie metropolie, nie spełniają bowiem wielu warunków, aby za takie mogły być uznane. W gruncie rzeczy chodzi jednak o jedną tylko cechę metropolii – metropolia to miasto zamożne. Czy w takim razie o wyższości gospodarczej metropolii i o ich wysokiej konkurencyjności decyduje wielka koncentracja ludności, siły roboczej, konsumentów, czy może właśnie jej zamożność, gwarantująca wysoki poziom usług i informacji, rozwój nauki i kultury?

<sup>4</sup> Dokument z 30 kwietnia 2004 r.

<sup>5</sup> „Plany inwestycyjne w transporcie muszą być powiązane z planami zwiększania wymiany handlowej, przyciągania inwestorów, wzmocnienia kluczowych metropolii miejskich i zwiększania ruchu tranzytowego przechodzącego przez Polskę (...)” w: *Założenia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007–2013*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2004.

<sup>6</sup> Załącznik do obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2001 r.

<sup>7</sup> Doskonałą charakterystykę sytuacji metropolii w Polsce przedstawia najnowsza książka opublikowana pod redakcją Antoniego Kuklińskiego (Kukliński 2004).

Stosunkowo szeroki konsensus towarzyszy dziś tezie, że nie rozmiar miasta czy aglomeracji jako taki decyduje o jego zaletach i wadach, o jego problemach rozwojowych, lecz struktura przestrzenna miasta, jego techniczny standard, poziom obsługi, cechy ekologiczne, baza ekonomiczna, powiązania regionalne oraz jakość zarządzania – powszechnie znane kryteria oceny jakości miasta. Również twierdzenie, że doskonałe wyniki gospodarcze osiągają także kraje nieposiadające metropolii miejskich, nie wymaga dowodu naukowego. Poziom materialny i warunki życia w wielu krajach pozbawionych miast o wielomilionowej ludności<sup>8</sup>, takich jak Irlandia, Austria, Nowa Zelandia, Finlandia czy Chile, jest bardzo wysoki, a nie jest to zasługa wielkich metropolii, lecz poziomu edukacji i kultury społeczeństwa, tradycji cywilizacyjnych i zamożności. Również ekonomiczne sukcesy *industrial parks* pokazują, że prowincjonalna lokalizacja działalności gospodarczej ma swoje zalety.

Miasta średniej wielkości stanowiły podstawę koncepcji budowy nowych miast w Anglii, jako panaceum na wady rozwojowe i funkcjonalne aglomeracji Londynu. Była to najbardziej chyba ambitna próba kształtowania wieloprzestrzennej struktury osadnictwa miejskiego w dziejach urbanistyki europejskiej. Miasta te, których zrealizowano do dziś 47, miały początkowo wielkość 30–40 tys. mieszkańców, aby po 30 latach przekroczyć próg ćwierć miliona mieszkańców (Milton Keynes). Nie były to jednak nigdy miasta wielkie, zmieniły natomiast całkowicie obraz regionu londyńskiego i trudno dziś odpowiedzieć na pytanie, czy spowolnienie tempa rozwoju metropolii londyńskiej było korzystne dla gospodarki Zjednoczonego Królestwa, czy też stanowiło pomyłkę urbanistów i polityków, a dwudziestomilionowy Londyn byłby lepszym rozwiązaniem. Funkcjonalne problemy tego miasta wskazują jednak, że decyzja rządu Labour Party w roku 1947 była trafna.

Warto też zauważyć, że w rankingach miast pod względem najlepszych warunków życia wygrywają z zasady nie wielkie metropolie, lecz miasta małe lub średniej wielkości, których rozmiar pozwala na zapewnienie wysokiego poziomu usług i powstanie atrakcyjnego rynku pracy.

Wielkie metropolie miały nawet zawziętych przeciwników. Ponad wiek temu dla Ebeneзера Howarda optymalna wielkość miasta wynosiła 32 tys. mieszkańców na powierzchni 1000 akrów (405 hektarów)<sup>9</sup>, a w swych późniejszych szkicach tworzył układy urbanizacyjne o łącznym zaludnieniu 250 tys. mieszkańców. Ale teorie Howarda i Geddesa były reakcją na katastrofalne warunki życia w miastach XIX wieku, będących produktem pierwszej wielkiej industrializacji.

Osobiście gotów jestem zaryzykować twierdzenie, że miasto średniej wielkości stwarza o wiele większe szanse, aby stać się miejscem przyjaznym dla swoich mieszkańców, przestrzennie atrakcyjnym i dobrze obsłużonym.

<sup>8</sup> ...oraz złóż ropy naftowej.

<sup>9</sup> Co, jak łatwo policzyć, dawało intensywność zaludnienia brutto 80 osób na hektar.

## Oczywiste korzyści i wątpliwe zalety metropolii

Intensyfikacja użytkowania terenu i koncentracja programów, którą najlepiej uosabia idea *compact city*, jest od wielu lat kanonem polityki urbanizacyjnej licznych krajów europejskich. Dążą one, używając różnorodnych instrumentów prawnych i administracyjnych, do intensyfikacji zagospodarowania terenów miejskich i koncentracji ich programów oraz do ograniczenia ekspansji terytorialnej miast na tereny rolne i leśne. Według zwolenników tych rozwiązań zasada ta bardziej odpowiada regułom zrównoważonego rozwoju. Oczekuje się, że intensywny model zagospodarowania przyniesie wiele korzyści ekonomicznych, zwłaszcza zmniejszy zużycie energii i wody oraz obniży koszty transportu, obniży też koszty dostarczania mediów i usług. Dokumenty Unii Europejskiej wskazują, że koncentracja stwarza lepsze środowisko miejskie, bardziej atrakcyjne dla mieszkańców, z łatwiejszym i szybszym dostępem do usług, lepiej „zrównoważone społecznie”, gdyż zmniejszenie dystansów podróży i zbliżenie przestrzenne mieszkańców ułatwi kontakty i wzmocni więzi społeczności miejskich (*living closer together*), że generalnie zrównoważony rozwój społeczny miasta stanie się bardziej realny.

Zwolennicy tego rozwiązania są przekonani, że racjonalnie planując miasto i intensywnie wykorzystując teren, zaoszczędzimy zasoby naturalne, zwłaszcza tereny zielone i otwarte, jak to klarownie ujęła w swym referacie Marta Goldsmith (z amerykańskiego Urban Land Institute), zbudujemy „miasta rozumnego wzrostu”<sup>10</sup>.

Jednak niektóre głoszone zalety wielkiej koncentracji programów i funkcji miasta są dyskusyjne. Szczególnie dużo wątpliwości przyniosły wyniki badań nad społecznymi konsekwencjami większej intensywności użytkowania terenu oraz analizy korzyści transportowych.

Często wysuwane argumenty, że wyższa intensywność zabudowy ograniczy „rozlewanie się” miast i straty terenu oraz zredukuje potrzeby komunikacyjne (Haughton, Hunter 1994), nie zostały w pełni potwierdzone badaniami ostatnich kilku lat. Okazało się, że intensywność zagospodarowania terenu i koncentracja programów miejskich, ułatwiająca dostęp do usług, nie zawsze zmniejszają liczbę podróży<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> „Zwarta przebudowa polskich miast?”, *Zeszyty K.I.N.*, Wyd. Fundacja Krakowski Instytut Nieruchomości, Kraków 2000, s. 20.

<sup>11</sup> Nie w pełni potwierdziły się tezy, że taka polityka przestrzenna zwiększy efektywność transportu publicznego i nada mu uprzywilejowaną pozycję, redukując czas podróży i dystans. Końcowe rezultaty badań Davida Simmonda i Devila Coombe, prowadzonych na zlecenie Ministerstwa Transportu w Londynie, stwierdzają, że „instrument «użytkowania terenu» (*land use policy*) bardzo wolno oddziałuje na funkcjonowanie transportu (...) że jest mało prawdopodobne, aby zastosowanie intensywnych form użytkowania terenu w istotny sposób mogło oddziaływać na ogólną skalę zadań transportowych. Taka strategia niekoniecznie podniesie efektywność transportu, chyba że odgórnie wprowadzimy ograniczenia w możliwościach podróży mieszkańców” (David Simmonds i Devil Coombe w: Williams, Burton, Jenks 2000, s. 129).

Potwierdziły to też badania Dominic Stead, w konkluzji których stwierdzono, że: „zakres oddziaływania form i sposobu użytkowania terenu na charakterystykę i sposób (*pattern*) podróżowania może się okazać o wiele słabszy, niż sądzono do niedawna, gdyż poprzednie badania nie uwzględniały społeczno-ekonomicznych aspektów tego problemu” (Williams, Burton, Jenks 2000, s. 186).

Wyniki badań Elizabeth Burton (ibidem, s. 24) również prowadzą do bardziej wyważonych konkluzji w tej dziedzinie. Prowadziła ona obszerne i szczegółowe studia, analizując związki i relacje pomiędzy intensywnością wykorzystania terenów miejskich a społeczną równością (*equity*), i doszła do wniosku, że „miasto «zwarte» stwarza możliwości promowania równowagi i sprawiedliwości społecznej, ale w niektórych tylko dziedzinach i pod pewnymi warunkami”.

Badania wykazały, że na dwanaście zdefiniowanych kryteriów społecznej równości, intensywne zagospodarowanie terenu miejskiego może mieć wpływ na sześć, w tym trzy kryteria „zwarte miasto” spełnia bardzo dobrze – zapewnia bowiem lepszy dostęp do usług, lepsze możliwości podróżowania i redukcję segregacji społecznej, a trzy wymogi w tym modelu miasta są spełniane gorzej – gorszy dostęp do terenów zielonych, gorsza dostępność do mieszkania i zmniejszona powierzchnia mieszkalna.

Rezultaty innych badań prowadzonych przez Katie Williams na temat trzech miejscowości (*boroughs*): Harrow, Bromley i Camden, były również bardzo interesujące. Zdaniem autorki, intensywna urbanizacja tych terenów przyniosła: „znaczące korzyści (...) w dziedzinie ochrony środowiska”, natomiast „korzyści w dziedzinie transportu, a zwłaszcza jeśli chodzi o zmianę modelu podróżowania, nie były oczywiste”. W konkluzjach Williams stwierdza, że „pewne formy intensyfikacji użytkowania terenu, w niektórych rejonach, przyniosły efekty w dziedzinie równoważenia rozwoju miasta, lecz w innych korzyści nie wystąpiły”. Poprawa nastąpiła „pod względem użytkowania terenu, wykorzystania miejskich terenów zdegradowanych, funkcjonowania lokalnych centrów (stały się bardziej atrakcyjne). Równocześnie odnotowano wiele ujemnych efektów (*disbenefits*): nie osiągnięto redukcji potrzeb transportowych i liczby podróży, nie uzyskano zmniejszenia zanieczyszczeń powietrza i redukcji hałasu; również reakcje mieszkańców, zainteresowanych utrzymaniem *status quo*, były negatywne” (ibidem, s. 37).

Mike Jenks z kolei przedstawił szereg dowodów na to, że: „intensyfikacja zabudowy może uzyskać społeczną akceptację (...) lecz pod określonymi warunkami” (ibidem, s. 250).

Badania wykazują też, że wysoka intensyfikacja zabudowy i nadmierna koncentracja programów miejskich, zwłaszcza w mieście o monocentrycznej strukturze, w którym centrum gromadzi większość ważnych programów miejskich – wywołuje szereg negatywnych efektów funkcjonalnych. Powoduje nadmierną koncentrację podróży, zwłaszcza w godzinach szczytu, co stwarza nie tylko powszechnie znane niedogodności dla mieszkańców, lecz również



poważne straty ekonomiczne, które w rozwiniętych gospodarczo krajach są coraz częściej monitorowane. Ten model miasta ogranicza w wysokim stopniu dostępność funkcji i programów miejskich i niekorzystnie oddziałuje na rynek nieruchomości i ekonomikę miasta.

Podsumowując wyniki aktualnych badań, badacze-sceptycy twierdzą, że intensyfikowanie zabudowy *per se* nie gwarantuje redukcji potrzeb transportowych, oszczędności energii czy głoszonych przez zwolenników tego modelu korzyści społecznych. Podkreślają też, że korzyści są odczuwalne często na poziomie strategicznych działań, podczas gdy lokalne efekty, ważne dla mieszkańców, są często niekorzystne.

### **Spoleczne i przyrodnicze konsekwencje koncentracji**

Koncentracja funkcji i metropolizacja w sposób nieunikniony będzie odciskała swe piętno na miastach XXI wieku. Jednak w połączeniu z wysoką intensywnością zabudowy i brakiem szacunku dla pozamaterialnych wartości miasta – istnieje wielka groźba, że ten kierunek rozwoju wielkich metropolii okaże się pomyłką, tak jak pomyłkami okazały się przeważnie próby budowania nowych stolic w miejscach pozbawionych tradycji, historii, aktywnego społeczeństwa i lokalnej kultury. Pogoń za zyskiem, korupcja elit i bierność bezradnych mieszkańców<sup>12</sup> prowadzi bowiem do innych jeszcze wynaturzeń i degradacji wielkich metropolii.

Mamy do czynienia z procesem „wyprzedaży” wartości miasta i niszczenia jego jakości, na którą pracowały pokolenia mieszkańców. W Warszawie prawa wolnego rynku, chciwość, korupcja lub bezmyślność samorządów lokalnych, agresywność spekulantów budowlanych powoduje szybkie niszczenie terenów zielonych i ekologicznych miasta. Tworzyły one budowany od prawie stu lat logiczny system pasm zielonych terenów – system wentylacyjny miasta, zapewniający dobry klimat i oferujący mieszkańcom dostępne w pobliżu miejsce do wypoczynku, spotkań i sportu. Nawet II wojna światowa i rządy komunistów nie zniszczyły tego systemu. Dzieło zniszczenia dokonuje się „pod rządami demokracji i wolnego rynku”. Nie oznacza to, że zasady te są złe, a jedynie to, że ich polskie zastosowanie jest niedobłą w skutkach deformacją reguł, które przecież dobrze służą społeczeństwu o wyższym poziomie cywilizacyjnym, lepiej wyedukowanym i świadomym, czym jest miasto, jakie ma wartości i jak winno być użytkowane dla wspólnego dobra.

Inwestycyjne naciski prowadzą nieraz do tragedii i dramatów. Pozostając przy polskich przykładach – Wrocław, poszukując „atrakcyjnych” terenów pod nowe inwestycje, zabudował swoje nadrzeczne obszary, które od stuleci były traktowane jako niebudowlane. Była to rezerwa powodziowa objęta ochroną. Dlatego w roku 1997 doszło do tak tragicznych skutków w czasie

---

<sup>12</sup> Uczestnictwo w wyborach samorządowych w Polsce nie osiąga poziomu 40% uprawnionych wyborców.

powodzi, ofiar i olbrzymich strat gospodarczych, kiedy wody Odry, pozbawione naturalnej retencji, zalały centrum miasta. Informacje na ten temat szybko jednak zniknęły ze środków masowego przekazu.

W ten sposób doskonała kombinacja demokracji lokalnej i reguł wolnego rynku doprowadza w Polsce do katastrof, które nie były przez wiele lat możliwe, pomimo że krajem naszym rządziły o wiele gorsze systemy i zasady.

Szereg badań i statystyk udowadnia, że wysoka intensywność zabudowy często wywołuje niekorzystne zjawiska społeczne. Wzrasta przestępczość i alienacje społeczne, zagrożona jest prywatna strefa mieszkańca, następują procesy dezintegracji i segregacji społecznej. Ich konsekwencją jest również zanieczyszczenie środowiska i wzrost natężenia hałasu. Dlatego wielu ekspertów i badaczy stawia pytanie, czy w końcowym bilansie możemy twierdzić, że zwarta, intensywna zabudowa jest jako zasada pożądana z punktu widzenia lokalnych warunków życia i czy lokalna społeczność ma z tego tytułu korzyści. Wydaje się, w świetle badań ostatnich lat, że potrzebne jest ostrożne podejście do tego problemu i że należy starannie badać zwłaszcza społeczne i ekologiczne skutki proponowanych rozwiązań. O lekcjach tych trzeba pamiętać, tym bardziej gdy proponuje się rozwiązania o bardzo wysokiej intensywności zabudowy i wykorzystania terenu. Potrzebne jest ostrożne podejście do propagandy metropolii i należy szczególnie starannie analizować społeczne i ekologiczne skutki tego modelu urbanizacji.

### **Polityka przestrzenna – globalne firmy – metropolie**

Jeśli jednak założymy, że z racji swych zalet oraz potęgi jej mitu metropolia to przyszłość światowej urbanizacji, rodzi się kolejne pytanie, czy metropolia może być, i na jakich zasadach, racjonalnym, przyjaznym, czystym, efektywnym ekonomicznie i ekologicznym miastem. Jest to bardzo trudne wyzwanie dla urbanisty, polityka i mieszkańca.

Jeśli ośrodki metropolitalne mają być istotnym i cennym, a więc prawidłowo funkcjonującym i atrakcyjnym miejscem dla życia wielomilionowej społeczności, muszą stać się ważnym i pożytecznym elementem sieci osadniczej, a ich struktury przestrzenne, funkcjonalne, przyrodnicze, społeczne i techniczne muszą być racjonalne. Spełnienie tych dwóch warunków jest dziś niemożliwe i nie będzie możliwe w wyobraźalnym horyzoncie czasowym.

Musimy pamiętać o oczywistym fakcie – większość metropolii nie powstała w wyniku świadomie prowadzonej polityki przestrzennej, stworzyły je procesy żywiołowe, których nadal nie kontrolujemy. Zresztą trudno dziś uzgodnić, w jaki sposób znane zasady racjonalnej urbanistyki można wprowadzić do wielkich miast metropolitalnych. Konieczne byłoby bowiem sprecyzowanie koncepcji tej sieci oraz polityki wobec miast. Następnie zaakceptowana koncepcja sieci osadniczej, zasady jej przekształceń, modernizacji i rozwoju, musiałyby być transmitowane poprzez system decyzji do planów zagospodarowania przestrzennego województw i w końcu do planów miejscowych.

W dalszej kolejności niezbędna jest praktyczna realizacja tej wybranej polityki gospodarowania przestrzenią w realnych procesach decyzyjnych, w decyzjach gospodarczych dotyczących alokacji środków publicznych oraz w decyzjach administracyjnych, czyli w warunkach lokalizacyjnych i treści pozwoleń na budowę. Wreszcie konieczny jest system skutecznej kontroli wykonywania podjętych decyzji.

Bez stworzenia w systemie prawa tych wszystkich zależności, zbudowania systemu instytucji, które je będą realizowały, zdefiniowania procesu decyzyjnego i wykształcenia fachowców zarówno w korpusie cywilnym, jak i w gronie ekspertów, pożytek z naszej dyskusji o wyższości metropolii nad innymi typami ośrodków miejskich jest wątpliwy.

Metropolizacja winna podlegać kontroli i być oparta na racjonalnych zasadach – czy jest to dziś możliwe? Przy obecnej presji ekonomicznej na miasto? Presji politycznej? Potędze globalnych i egoistycznych firm? Słabnącym sektorze publicznym?

W wielu krajach Unii Europejskiej polityka intensyfikacji wykorzystywania terenów miejskich jest prowadzona od lat, czego najlepszym przykładem są regulacje angielskie. Wynikają one z obowiązujących dyrektyw ministra środowiska, nakazujących lokalizowanie określonej części nowych programów miejskich na terenach już zurbanizowanych (*brownfield*), a nie na terenach otwartych (*greenfields*). Wymusza to procesy modernizacyjne i rewitalizacyjne terenów miejskich. Od wielu lat dyskusja nad modelem „miasta zwarteo” jest jednym z najważniejszych nurtów debaty o mieście, pokazuje bowiem, jak złożony jest to problem.

Czy możliwa jest jednak szersza kontrola procesów metropolitalnych, tak aby zasady racjonalnego modelu urbanizacji, które formułuje wiele ważnych prac specjalistycznych i dokumentów politycznych<sup>13</sup>, zostały wprowadzone do praktyki ekonomicznej, prawnej i politycznej miast? Zwłaszcza że dwie trzecie populacji miejskiej żyje dziś i będzie żyło nadal na terenach pozbawionych planowania przestrzennego i kontroli budowlanej. Tymczasem koncepcja metropolii, a szerzej problem ujmując, planowa, wielka koncentracja stref zurbanizowanych, wymaga rewizji polityki przestrzennej i ekonomicznej, przykładowo: racjonalne wykorzystanie terenu nie będzie osiągalne bez wprowadzenia niższych podatków za bardziej efektywne wykorzystanie terenu i likwidacji licznych subsydiów, które w krajach rozwiniętych promują jego marnotrawienie.

Interesujący przykład takich rozwiązań podatkowych, które niewątpliwie promowałyby intensyfikację wykorzystania terenów miejskich, został teoretycznie opracowany dla miasta Araraquara (Brazylia) (Jenks, Burges 2000, s. 183). Podstawą naliczenia podatku były koszty miasta związane z utrzymaniem terenów niezabudowanych (*vacant lands*). Podatek nominalny został wyliczony dla sytuacji teoretycznej, w której wszystkie wolne tereny są zabudowane

<sup>13</sup> M.in. *Urban 21 Report, ESDP, Human Settlements Development in the ECE Region etc.*

i aktywnie użytkowane. Wyliczony dochód podatkowy miasta następnie porównano do stanu aktualnego. Efektem eksperymentu było udowodnienie, że dla pełnego pokrycia rzeczywistych kosztów utrzymywania terenów niezabudowanych konieczne byłoby potrojenie obecnej wysokości podatku gruntowego dla tych terenów. Jeśli nawet propozycja ta wydaje się zbyt radykalna (z pewnością nie jest ona dziś ze względów społecznych i politycznych możliwa do wdrożenia), to pokazuje kierunek dalszych zmian.

Oczywiste jest, że problem wymaga dalszych badań, gdyż nawet przedstawiony powyżej projekt zawiera liczne luki, np. nie rozróżnia terenów „zamrożonych” w celach spekulacyjnych od gruntów, których właściciele nie stać na inwestowanie; nie stawia też żadnych wymagań pod adresem lokalnych władz. Bez instrumentów tego typu nie będzie jednak możliwe ani ograniczenie spekulacji gruntowej, ani racjonalizowanie wykorzystania terenów miejskich.

### **Wielofunkcyjność, powiązanie regionalne i dorobek historyczny**

Jak zapewnić w metropoliach wielofunkcyjność użytkowania terenów i właściwe powiązanie regionalne? Nie są to przecież nowe idee, gdyż zrównoważony przestrzennie i funkcjonalnie regionalny system osiedleńczy był przedmiotem zainteresowania urbanistów od Patricka Geddesa (1915) i Szymona Syrkusa (1933). Przez cały XX wiek szkoła regionalistyki światowej stworzyła wiele koncepcji i modeli decentralizacji regionalnej, jak np. modele Kevina Lyncha z lat osiemdziesiątych czy bardziej współczesny model intensywnego rozwoju Santosh Ghosha<sup>14</sup>. Tymczasem z badań polskiego zespołu pod kierownictwem profesora Grzegorza Gorzelaka wynika, że związki metropolii polskich z regionem są coraz słabsze i trend ten ma charakter stały<sup>15</sup>.

Pożądane, wielofunkcyjne formy użytkowania terenu osiągnąć można dzięki stosowaniu powszechnie znanych technik i rozwiązań urbanistycznych. Brak jednak odpowiedzi na pytanie, jak to uczynić w wielkich metropoliach, które w swych strukturach przestrzennych preferują z powodów ekonomicznych i społecznych wielkie monofunkcyjne dzielnice – biur, rezydencji i handlu.

Czy model metropolii pozwoli na redukcję naszego uzależnienia od samochodu osobowego i zwiększanie dostępności funkcji miejskich, usług, miejsc pracy przez ich właściwe lokalizowanie oraz realizację odpowiednich form użytkowania terenu? Wielkie znaczenie mają zwłaszcza istniejące struktury przestrzenne, zainwestowanie, historyczne układy, systemy ekologiczne miasta. Mamy bowiem dziesiątki tysięcy pięknych miast, miasteczek i osad, miejsc ludzkiej aktywności, kultury i tradycji. Te miasta winny zawsze być priorytetem w naszych planach rozwojowych, ich modernizowanie, rozwijanie i rekonstruowanie zniszczonych terenów winny mieć pierwszeństwo przed tworzeniem nowych zespołów urbanistycznych w nowych lokalizacjach.

<sup>14</sup> Były naczelnym architekt Kalkuty.

<sup>15</sup> *Metropolia–region: nowe relacje w gospodarce informacyjnej*, grant KBN 2 H02C 0 16 23.

Szczegółnej ochrony wymaga dorobek historyczny i tożsamość kulturowa miasta. I jest to problem generalny, gdyż na negatywne przykłady działań natrafić można nawet w krajach najbogatszych, o bogatej historii i tradycjach kulturalnych. Doskonałą ilustracją jest historia zabytkowego budynku *Baltic Exchange* (Giełdy Bałtyckiej) w Londynie<sup>16</sup>. Budynek został zburzony w wyniku zamachu IRA w 1992 roku. Przewidywano wówczas jego odbudowanie, gdyż znajdował się na liście obiektów zabytkowych najwyższej klasy. Jego zniszczenie zaskoczyło wszystkich, podejrzewano nawet, że IRA dokonała tego w wyniku pomyłki, gdyż użytkownik Giełdy Bałtyckiej był pozbawiony politycznego znaczenia. Ale ze względu na zabytkowy charakter, zgodnie z wytycznymi konserwatorskich służb miasta (*The English Heritage*), budynek miał być odbudowany w swej historycznej formie, a trzyletnie rozważania doprowadziły do decyzji o jego całkowitej rekonstrukcji. Ponieważ koszty rekonstrukcji były bardzo wysokie, władze Giełdy postanowiły przenieść ją do innego obiektu, a nieruchomość, obciążoną takim zobowiązaniem, sprzedać. W następnym roku *The English Heritage* zmienił stanowisko i na tej podstawie wicepremier i minister środowiska Zjednoczonego Królestwa John Prescott podjął w dniu 23 sierpnia 2000 roku decyzję zatwierdzającą realizację nowego projektu na miejscu *Baltic Exchange*, zaproponowanego przez firmę ubezpieczeniową Swiss Re, autorstwa znanego architekta angielskiego, lorda Normana Fostera. Był to bardzo kontrowersyjny projekt wieżowca (drugiego pod względem wysokości w Londynie) nazwanego przez *The Daily Telegraph* „erotycznym ogórkiem” ze względu na falliczny kształt obiektu i sposób wykończenia fasad<sup>17</sup>.

Historia *Baltic Exchange* wywołała ciekawą dyskusję, lecz nie dotyczyła ona historycznej czy zabytkowej wartości zniszczonego obiektu, nikogo też nie obchodziła „monstrualna i agresywna architektura nowego obiektu, typowa dla naszych aroganckich czasów”. Nie spytano nawet „dlaczego budynek znajdujący się na oficjalnej liście zabytków w roku 1995, już rok później okazał się bezwartościowy”<sup>18</sup>. *The Daily Telegraph* pytał natomiast, czy *Baltic Exchange* zaskarży działania *The English Heritage* i kto pokryje odszkodowania, jeśli sąd przyzna skarżącemu rację. Pytano też, czym właściwie kieruje się w swych decyzjach *The English Heritage*.

Historia ta, która wydarzyła się w kraju znanym ze swego poszanowania dla tradycji i kultury, dobrze ilustruje dylemat, jaki tworzy sprzeczność między dążeniem do zysku a ochroną zabytków kultury i tradycji miasta. Dzięki jednej decyzji ministra Prescottta działka stała się nowym dobrem o wartości dziesiątków milionów funtów. Jednak warunkiem tego sukcesu ekonomicznego było zniszczenie zabytkowego, historycznego obiektu. Interesującym detalem tej historii jest przebieg kariery samego Prescottta, który, co przypominała *The Daily Telegraph*, nim został politykiem, był kelnerem na statkach.

<sup>16</sup> Historia *Baltic Exchange* została opisana przed trzema laty przez prasę londyńską (*The Daily Telegraph*, 24 sierpnia 2000 r.).

<sup>17</sup> Niestety, projekt nie został zrealizowany.

<sup>18</sup> Cytaty z *The Daily Telegraph*.

Sprawa *Baltic Exchange* nie była odosobnionym incydem. Trzy lata później londyński *The Times* donosi o samowoli budowlanej, której ofiarą stał się zabytkowy obiekt w Wentworth. W ocenie *The English Heritage* był to jeden z największych zabytków epoki modernizmu w Anglii, a zburzył go nielegalnie właściciel, gdyż jego utrzymanie było zbyt kosztowne, natomiast po wyburzeniu działka budowlana nabrała wielkiej wartości, leży bowiem obok słynnego pola golfowego Greenside<sup>19</sup>. Dennis Sharp, jeden z najwybitniejszych historyków architektury, stwierdził, że był to zabytek o wyjątkowej wartości, gdyż jego architektura, detale i sposób wykończenia reprezentowały typowe rozwiązania architektury modernistycznej lat 30. minionego stulecia.

### Sprzedana metropolia

Przedstawione historie ilustrują szerszy problem tzw. wyprzedaży miast. Pokazują, jak dorobek pokoleń i spuścizna historyczna miasta są składane na ołtarzu „przedsiębiorczości”, jak tworzą nowe „szanse i perspektywy” rozwoju urbanistycznego, pod warunkiem że znajdzie się wystarczająco „uzdolniony” inwestor z pieniędzmi, że pojawi się specyficzne „partnerstwo” publiczno-prywatne, zawsze ważne w rozwoju miasta, że władze miasta czy kraju są gotowe „przehandlować” część swojej historii za rozwój ekonomiczny.

Bardzo często „handlowa wartość” zabytków, historycznych pomników naszej cywilizacji, starych miast i pięknych parków jest traktowana jako potencjał miasta w walce o inwestycje, turystów i pozycję na rynku. W debatach na temat konkurencyjności miast argument o ich wartości zabytkowej i dorobku kulturowym jest z zasady przywoływany po to, aby zachęcić miliony turystów do ich odwiedzania, nie bacząc na skutki takich inwazji. Stan Wenecji jest najbardziej znanym przykładem takiej bezmyślnej, bo efektywnej na bardzo krótką metę, komercjalizacji kultury i tradycji. Podobnymi argumentami miasta próbują przyciągnąć inwestorów, nie bacząc na skutki, jakie wywołuje presja inwestycyjno-budowlana.

Również wielu urbanistów traktuje tę filozofię rozwoju miast jako słuszną, twierdząc, że miasto „od zawsze” było miejscem tworzenia bogactwa narodów i że ma nadal temu służyć, że jest to jego główna rola. Te argumenty najmocniej brzmią w czasie debat nad metropoliami. Trudno zresztą odmówić im racji, problem polega jednak na tym, aby znaleźć równowagę pomiędzy dwoma wyzwaniem, przed jakimi stoją twórcy i władze miasta: gospodarczymi zadaniami miasta a jego wartościami kulturowymi.

Jest bardzo wątpliwe, czy pomiędzy tymi celami istnieje rzeczywista sprzeczność, gdyż rozwój ekonomiczny miasta jest istotny, tak jak i warunki, jakie stwarza ono swoim użytkownikom, ale równocześnie pomniki naszej cywilizacji, historyczne centra miast i zabytki wymagają specjalnej ochrony i trak-

<sup>19</sup> Willę zaprojektował Colin Lucas, słynny angielski architekt epoki modernizmu, dla chirurga królowej matki (*The Times*, 26 listopada 2003 r., s. 8).

towania. Ich wartość nie potrzebuje komercyjnego uzasadnienia, nie są one zagrożeniem dla naszego dobrobytu, ale naszym bogactwem, pod warunkiem ich właściwego użytkowania.

Niestety, aktualna hierarchia społecznych priorytetów i wartości, zwłaszcza zaś agresywna promocja konsumpcji jako celu społeczeństw współczesnych, oraz bezwzględna i zawzięta walka o zyski, stanowią niezwykle wyzwanie dla systemu humanitarnych wartości, ochrony naszych tradycji i kultury, troski o spuściznę poprzednich pokoleń. Dlatego mamy dziś do czynienia z niezwykle trudnymi dylematami, z rozwiązaniami i strategiami, które nawzajem się wykluczają.

Dramatycznym przykładem jest urbanizacja Chin i ich najbardziej ambitny projekt – miasto Pudong, *de facto* rozbudowa metropolii Szanghaju. Miasto to reprezentuje nowy model urbanizacji, bardzo intensywnej, modnej i promowanej, jej celem jest nadanie Szanghajowi atrakcyjnego i bardzo pożądanego dziś statusu „miasta globalnego” (*global city*). Powstaje jednak twór stanowiący zaprzeczenie wartości kulturowych i społecznych cennych dla mieszkańca każdego miasta. „Międzynarodowy” krajobraz miejski, pozbawiony charakteru, gigantyczna skala zabudowy, olbrzymia koncentracja programów miejskich, anonimowa i często dziwaczna architektura, imitująca styl innych miast „globalnych”, tworzą dramatyczny obraz miasta bez korzeni, tradycji, pozbawionego ładu przestrzennego, harmonii, więzi z regionem i tradycją. Jest to typowy produkt globalnej i zawziętej konkurencji miast o inwestorów i pozycję ekonomiczną<sup>20</sup>. Jest ono jednak tragicznym nieporozumieniem z innego jeszcze powodu. Jak wynika z raportu chińskiego ministra budownictwa na II Światowym Forum Urbanistycznym<sup>21</sup>, ponad 75% gospodarstw domowych Chin nie ma dostępu do energii elektrycznej i gazu. Decyzja o budowie Pudong City, w sytuacji kiedy trzy czwarte chińskich gospodarstw domowych żyje w warunkach XIX wieku, jest wręcz niewiarygodna i pokazuje, do czego prowadzą ambitne koncepcje urbanizacyjne.

Nie ma konfliktu ani sprzeczności pomiędzy ilościowym wzrostem i jakością, lecz ilościowy wzrost, który nie przekształca się w nową jakość, jest nieracjonalny. Każdy region ma długą i bogatą historię oraz jej świadectwo i spuściznę, pomniki historii, miasta, budynki, parki, stworzone w toku trudnych dziejów naszej cywilizacji. I nawet jeśli większość z nich to dorobek ostatnich wieków, gdyż wojny, konflikty i przyroda pozbawiły nas dużej części dorobku naszych przodków, mają one wielką wartość. Tworzą wspaniałe miejskie przestrzenie, pełne piękna i architektury o najwyższej wartości estetycznej. Jest to szczególnie ważne w regionach, gdzie zachodzą intensywne procesy urbanizacyjne, regionach o szybkim tempie wzrostu gospodarczego i demograficznego.

<sup>20</sup> Dziś marzenia o „globalnym mieście” czy „europejskiej metropolii” snują polscy urbaniści i lokalni politycy. Marzenia te są absurdalne, jeśli weźmiemy pod uwagę cywilizacyjne zacofanie naszego kraju, jego ubóstwo, brak społeczeństwa obywatelskiego, nieefektywną administrację publiczną oraz skorumpowane i skłócone elity polityczne.

<sup>21</sup> Z raportu Zhi Feng Liu, wiceministra budownictwa Chin, przedłożonego na II Światowym Forum Urbanistycznym (*II World Urban Forum*) w Barcelonie, 13–17 września 2004 r.

Nie są to nowe problemy. Konwencja o Światowym Dziedzictwie Kulturowym (*The World Heritage Convention*) została przyjęta już w roku 1972 przez Konferencję UNESCO. Do dnia dzisiejszego ratyfikowało ją ponad 150 państw, czyniąc z tej konwencji jeden z najważniejszych międzynarodowych aktów prawnych. Stworzono rozległy system administracji międzynarodowej nadzorujący jej wykonywanie<sup>22</sup>. Ale w Raporcie o Kulturze Światowej Dyrektor Generalny UNESCO stwierdził: „ludzkość u progu XXI wieku weszła w okres globalnego kryzysu, spowodowanego rosnącą nędzą dwubiegunowego świata, degradacją środowiska i krótkowzroczną polityką”<sup>23</sup>.

Mamy świadomość, że pomimo wielu wysiłków, pomimo wielu deklaracji i stworzenia licznych instytucji kulturalnych, jesteśmy świadkami nieustannej destrukcji zbudowanego i naturalnego dorobku historii. Musimy dyskutować i poszukiwać praktycznych rozwiązań w celu właściwego użytkowania najważniejszych zasobów. Wymaga to odpowiedzi na szereg trudnych pytań. Jak zintegrować problem dorobku kulturowego z systemami planowania przestrzennego i kontroli procesów urbanistycznych? Jak zapewnić ciągłość rozwoju miast – dodając do dorobku przeszłości<sup>24</sup> nową jakość? Jak zapewnić zróżnicowanie przestrzeni miejskich, ich indywidualny wyraz? Jak rozwijać ekonomikę miasta i jakie instrumenty są potrzebne, aby rozwój gospodarczy nie niszczył dorobku przeszłości? Jak wspierać inicjatywy sektora prywatnego i wzmacniać partnerstwo publiczno-prywatne, zapewniając harmonijne godzenie sprzeczności rozwojowych miasta?

Musimy skoncentrować nasze wysiłki i nasze debaty na tych wyzwaniach i zagrożeniach, na poszukiwaniu praktycznych środków, efektywnych instrumentów i metod, które pozwolą na ich skuteczne rozwiązywanie, zwłaszcza w światowych metropoliach.

---

<sup>22</sup> Generalne Zgromadzenie (*General Assembly of State Parties*), Światowy Komitet Konwencji (*The World Heritage Committee*) z Sekretariatem oraz Centrum UNESCO (*the UNESCO World Heritage Centre*).

<sup>23</sup> „a global crisis faces humanity at the dawn of the 21st century, marked by increasing poverty in our asymmetrical world, environmental degradation and short-sightedness in policy making”.

<sup>24</sup> Również sam problem ochrony dziedzictwa światowego rodzi sporo wątpliwości i pytań. Co dziś zaliczać do spuścizny przeszłości, która wymaga ochrony? Według Konwencji spuściznę stanowią zarówno środowisko stworzone przez człowieka (*material resources*), jak też naturalne środowisko (*natural resources*). Obydwa są ważne, często są niepodzielne i nierozłączne. Lecz nie są w pełni zdefiniowane. Drugie pytanie brzmi: jaki powinien być zakres chronionego dorobku materialnego i naturalnego? Lista światowego dorobku obejmuje niecałe 400 obiektów, na liście „oczekujących” do uznania znajduje się 790 obiektów i lokalizacji. Jest to ułamek wartościowych zabytków światowej kultury i przyrody. Co z pozostałymi? Co z obiektami światowej kultury, niszczoneymi przez barbarzyńskich dyktatorów politycznych i religijnych doby obecnej? Słynnymi zabytkami Dalekiego Wschodu czy miastem Ghadames w Libii? Co z wartościami doby obecnej, zwłaszcza tworzonymi lokalnie, w małych regionach i lokalnych społecznościach? Nasza uwaga koncentruje się na wielkich zabytkach, słynnych i prestiżowych. Czy nie tracimy wartościowego dorobku lokalnych społeczności? One też zasługują na uwagę w naszych debatach nad zasadami rozwoju współczesnego miasta, zwłaszcza w kontekście rozwoju wielkich metropolii.



## Przestrzenie publiczne, tereny mieszkaniowe i ekosystemy

Przestrzenie publiczne, tereny mieszkaniowe i miejsca pracy mają szczególne znaczenie dla miasta, zwłaszcza wielkiego. Doświadczenia współczesnej urbanistyki są w tym zakresie niedobre. Monstrualne, peryferyjne przeważnie dzielnice mieszkaniowe, pozbawione przestrzeni publicznych, traktowane jako „sypialnie”, są charakterystycznym elementem współczesnych miast. Nie uniknęły tego błędu również rozwinięte gospodarczo kraje Zachodu, jednak historia megasiedlisk mieszkaniowych Anglii, Niemiec czy Francji jest o wiele krótsza, ich wymiar przestrzenny mniejszy i co istotne, kraje te stać dziś na ich modernizację lub wyburzenie.

Czy metropolie są najwłaściwszą drogą do rozwiązania tego problemu? Wydaje się, że nie. Również przenoszenie do suburbiów funkcji miasta ma liczne zalety, gdyż przywraca równowagę przestrzenną między miejscami zamieszkania i pracy. Jednocześnie wymaga innych modeli przestrzennych i dekoncentracji ważnych funkcji miejskich. Dlatego powinniśmy akceptować zarówno koncentrację nowoczesnych firm w parkach przemysłowych, jak też integrację przestrzenną małych, nieuciążliwych zakładów produkcyjnych i biur w tkance mieszkaniowej miast.

Jakie ekosystemy proponuje model metropolitalny? Pierwsi urbaniści-„ekolodzy” Howard i Geddes, zatroskani pogarszającymi się warunkami życia oferowanymi przez wielkie miasta XIX wieku, zaproponowali nowe zasady urbanizacji, nowatorskie schematy przestrzenno-funkcjonalne miast i koncepcje programowe, zakładające ograniczenie wielkości miast. Sto lat później żyjemy pod presją żywiołowej, niemożliwej do zahamowania urbanizacji i zagrożeń środowiskowych.

Ochrona terenów zielonych na obszarach zurbanizowanych jest jednak coraz trudniejsza. Presja inwestycyjna, połączona z osłabieniem pozycji sektora publicznego, liberalizacją gospodarki miasta i skorumpowaniem instytucji publicznych, utrudnia kontrolę użytkowania terenu. Często mamy do czynienia z regresem w dziedzinie planowania przestrzennego i polityki przestrzennej miasta, kiedy wyłącznym celem jego władz staje się maksymalizacja zysków. W efekcie obserwujemy w wielu miastach destrukcję systemów zieleni i układów ekologicznych, stworzonych w XIX i XX wieku. Nie jest to jedynie problem miast Europy Wschodniej, która przechodzi trudny okres transformacji społecznych i ekonomicznych, a władza publiczna jest tam słaba i nawet często, po kompromitacji ery komunizmu, kwestionowana. Zjawiska takie obserwujemy również w krajach Europy Zachodniej. Według raportów Komisji Europejskiej nawet w Szwecji i Norwegii, a więc krajach znanych z szacunku dla wartości ekologicznych i przyrodniczych, miasta zaczynają zabudowywać tereny zieleni<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Raport Unii Europejskiej stwierdza, że: „miasta tych krajów mają tendencję do zmiany terenów zielonych na zabudowane” (*cities have tended to replace their green areas by grey areas*).

Czy wielka metropolia stwarza lepsze warunki dla prawidłowego kształtowania miejskiego ekosystemu, jego ochrony i rozwijania? Dotyczy to zarówno wielkich systemów zieleni miejskiej, klinów nawietrzających i parków, jak też terenów zielonych w strukturach intensywnej zabudowy. Mają one znaczenie ekologiczne, funkcjonalne i społeczne. Często nie rozumiemy, że również ekonomiczna wartość terenu i nieruchomości zależy od ich atrakcyjności architektonicznej i krajobrazowej, o czym w dużym stopniu decyduje forma i jakość zieleni miejskiej. Również atrakcyjność miasta jako miejsca inwestowania maleje wraz z jego pogarszającym się wizerunkiem urbanistycznym, co udowodniły nieudane starania polskich miast o nowe inwestycje motoryzacyjnych firm azjatyckich w ubiegłych latach. Firmy te wybrały lokalizacje w Czechach i na Słowacji. Dlatego tak ważne jest poszukiwanie równowagi między racjonalnym wykorzystaniem terenu i zyskami ekonomicznymi a ochroną wartości ekologicznych i krajobrazowych w strukturze miasta.

### **Model metropolitalny wobec nowych trendów i zjawisk**

Co przyniosą miastom i wielkim metropoliom nowe trendy, preferencje i zjawiska? Trzy przykłady, dobrze ilustrujące tę grupę problemów, to koncepcja *Internet Cities*, długookresowe prognozy rynków pracy oraz przemiany struktury etnicznej wielu miast.

Kilka lat temu na Kongresie Międzynarodowej Federacji Mieszkalnictwa i Planowania (IFHP<sup>26</sup>) dyskutowano modny wśród teoretyków urbanistyki współczesnej problem miast połączonych (*the connected cities*). Kluczową kwestią obrad była odpowiedź na pytanie, jakie zmiany przyniesie miastom ich powszechna informatyzacja. Zaprezentowano wiele zrealizowanych przykładów miast o wysokim stopniu informatyzacji, połączonych sieciami komputerowymi, miast, w których mieszkańcy pracują w domu, zakupy robią przez sieć komputerową, modlą się przez Internet i spotykają w przestrzeni wirtualnej. Zmierza to, w skrajnej postaci, ku obrazowi miasta pozbawionego szkół, sklepów, kościołów i miejsc publicznych. Ale czy chcemy takiego miasta? Nie jest to pytanie teoretyczne.

Według Joela Kotkina komputeryzacja miast staje się już naszą rzeczywistością. Nowe technologie informacyjne, łatwość komunikacji oraz możliwość wykonywania coraz większej liczby zawodów w domu zmieniają system naszego osadnictwa, gdyż już obecnie „około 90% wszystkich nowych budynków biurowych w ostatnich latach XX wieku zostało zlokalizowanych na terenach podmiejskich, które w USA mieszczą dziś 57% całej powierzchni biurowej, podczas gdy w roku 1975 było tam zlokalizowanych 25% biur. W okresie pomiędzy 1988 a 1998 rokiem powierzchnia biurowa (w USA) na terenach peryferyjnych wzrosła o 120%, podczas gdy porównywalnie w centrach miast tylko o 15%...” (Kotkin 2000, s. 37).

<sup>26</sup> International Federation for Housing and Planning, International Congress, Glasgow, wrzesień 1999.

Wyobraźmy sobie bezludną dziesięciomilionową metropolię, której mieszkańcy komunikują się za pomocą Internetu. To oczywisty absurd, ale absurd wyobrażalny i nawet w pewnym stopniu prawdopodobny.

Inne z wielkich pytań, o niewyobrażalnych wręcz konsekwencjach dla miast, dotyczy przyszłych rynków pracy. Prognozy na ten temat dają bardzo różne obrazy, zwłaszcza różnice regionalne będą ogromne, ale wszędzie należy spodziewać się wzrostu bezrobocia. Kalifornijscy ekonomiści od wielu lat publikują prognozy zapowiadające redukcję miejsc pracy w USA w ciągu kilkudziesięciu lat o 30–40%, co oznacza, że połowa aktywnych zawodowo obywateli będzie bezrobotna. Nie oznacza to bynajmniej, w kraju takim jak USA, powszechnego ubóstwa. Według autorów prognoz do zapewnienia prosperity wystarczy zatrudnienie połowy obecnie pracujących, którzy, wspierani wysokim poziomem technologii przemysłowych i biurowych, zapewnią materialny byt całemu społeczeństwu. Jednakże społeczne konsekwencje i urbanistyczne skutki takiej sytuacji są trudne do wyobrażenia.

Konsekwencje społeczne i urbanistyczne zmian etnicznych są również dramatyczne, szczególnie w wielkich metropoliach. Migracje międzykontynentalne i migracje z Ameryki Łacińskiej doprowadziły do zmian struktury demograficznej wschodnich i południowych stanów USA. Kraj ten, kultywujący tradycje wielorasowego i wieloetnicznego społeczeństwa, dotąd radzi sobie z tym problemem. Jednak obraz miast ulega zmianom. Duża część przybyszów nie integruje się z istniejącym już społeczeństwem miejskim, tworząc w wielkich miastach etniczne getta. Ponieważ często zjawisko to ma podłoże religijne, staje się trwałym, nowym elementem struktury miasta. Ale skutki kontynuowania tych procesów są też trudne do przewidzenia, zwłaszcza jeśli towarzyszyć im będą wcześniej wymienione zjawiska. Wielkie migracje, jeśli do nich dojdzie, stworzą jednak najtrudniejszą sytuację w miastach Europy, zamieszkałych przez społeczeństwa ksenofobiczne i nietolerancyjne.

Czy są to tematy ważne? Z pewnością tak. Czy są aktualne? Stają się coraz bardziej. Czy dyskusję o nich warto przenieść na forum publiczne, w sferę realnej polityki i ekonomii? Być może jest za wcześnie, być może problemy te „pragmatycznemu” politykowi czy działaczowi samorządowemu wydadzą się abstrakcyjne czy futurystyczne, niezwiązane z jego praktyką i zadaniami. Są to jednak pytania, na które bardzo trudno dziś znaleźć odpowiedź, ale gromadzenie wiedzy i przygotowywanie odpowiedzi jest konieczne, aby nas te zjawiska nie zaskoczyły za piętnaście czy dwadzieścia lat.

### **Nowa wiedza o metropoliach jest konieczna**

Konkluzje są oczywiste, dla rozwiązania tych problemów potrzebna jest nowa wiedza, odpowiedź na pytanie, jak wielka koncentracja przestrzenna i koncentracja programów miasta wpływa na funkcjonowanie miasta, jego społeczność i gospodarkę. Potrzebna jest nowa wiedza o społecznych i ekonomicznych problemach metropolii, odpowiedź na trudne pytania, w jaki

sposób wielka koncentracja przestrzenna i koncentracja programów miasta, w połączeniu z problemami etnicznymi i gospodarczymi, wpłynie na rozwój regionu, aglomeracji i dzielnicy. Wciąż słabo zbadana jest cała sfera społeczna wielomilionowych modeli miejskich, dysponujemy fragmentarycznymi danymi, przyczynkarskimi opracowaniami, systemy statystyczne operują agregatami, z których nic nie wynika poza ogólnym, nieczytelnym, a niekiedy mylącym obrazem. Potrzebna jest też nowa wiedza specjalistyczna, powinniśmy rzetelnie badać, jak koncentracja przestrzenna programów i funkcji miasta wpłynie na transport w skali regionu, aglomeracji i dzielnicy; jak wielofunkcyjne formy użytkowania terenu oddziaływać będą na podział zadań przewozowych; powinniśmy odpowiedzieć na pytanie, w jakim stopniu i zakresie ulegać będzie zmianom zużycie energii w zależności od formy przestrzennej i intensywności wykorzystania terenu. Wiedza o ekologii wielkiego miasta wciąż jeszcze jest bardzo uboga. Jeśli jednak 80% społeczeństw świata zamieszka w XXI wieku w miastach, a duża część mieszkańców miast (nie wiemy jaka) będzie żyła w metropoliach, pytań tych nie wolno bagatelizować. Pytania te trzeba adresować do polityków, prywatnych przedsiębiorców i mieszkańców, gdyż należą one do sfery politycznej odpowiedzialności władz i do sfery obywatelskiej odpowiedzialności wszystkich mieszkańców, sektora prywatnego, organizacji pozarządowych.

Musimy je kierować jednak też do urbanistów i teoretyków urbanistyki. Gdybyśmy bowiem nawet dysponowali możliwościami prowadzenia świadomej polityki urbanizacyjnej, bardzo trudno byłoby nam uzgodnić, jak znane zasady racjonalnej urbanistyki przetłumaczyć na politykę przestrzenną, plan przestrzenny i decyzje polityczne. Konieczne byłoby wówczas sprecyzowanie koncepcji oraz polityki wobec miast. A jest to obszar tysięcy pytań i niewielu wiarygodnych odpowiedzi.

## Literatura

- Haughton G., Hunter C., 1994, *Sustainable Cities*, London: Jessica Kingsley Publisher Ltd.
- Jenks M., Burges R., 2000, *Compact Cities*, London–New York: SPON Press.
- Jałowiecki B., Szczepański M.S., 2002, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”.
- Kotkin J., 2000, *New Geography – How the Digital Revolution Is Reshaping the American Landscape*, New York: Random House.
- Kukliński A. (red.), 2004, *Globalizacja Warszawy – strategiczny problem XXI wieku*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza „Rewasz”.
- The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements*, 2003, Nairobi: Earth-Scan and UN Habitat Program.
- Williams K., Burton E., Jenks M. (red.), 2000, *Achieving Sustainable Urban Form*, London–New York: E & FN SPON.
- „Zwarta przebudowa polskich miast”, 2000, *Zeszyty K.I.N.* (Fundacja Krakowski Instytut Nieruchomości).

*Adam Kowalewski*

## **THROUGH METROPOLIS TO THE PROSPERITY**

Debates on urbanization usually present benefits of big cities. We agree that only *metropolis* offers prospects for economic growth and prosperity. We tend to forget that big cities of the *South* remain the areas of poverty, joblessness, social alienations and ecological disasters. But already in 2015 population of sixteen cities will be larger than 10 million people and fourteen of them will belong to the poor urban regions. Therefore, the greatest challenge of our century is urbanization of the *South*, creating a real threat to global social, political and ecological stability. The idea of *metropolitan cities* is not the answer.