

Piotr Lorens

GOSPODAROWANIE PRZESTRZENIA A POLITYKA RÓWNOWAŻENIA ROZWOJU

Zagadnienie równoważenia rozwoju lokalnego wiąże się z wieloma problemami, do których należy m.in. gospodarowanie przestrzenią. Przestrzeń bowiem powinna być traktowana jako jeden z ważniejszych zasobów środowiskowych, a przy tym o charakterze nieodnawialnym. Gospodarowanie przestrzenią warunkowane jest wieloma czynnikami, w tym regulacjami prawnymi oraz aktualnym kształtem paradygmatu urbanistycznego. W związku z wprowadzeniem koncepcji zrównoważonego rozwoju paradygmat ten ulega ewolucji. Jako istotne jego elementy pojawiają się tendencje do ograniczenia rozwoju przestrzennego miasta oraz rewitalizacja istniejących, często zdegradowanych zasobów. Można przy tym mówić o całym szeregu zagadnień wiążących się z problemem rewitalizacji urbanistycznej. Jednocześnie należy uznać, iż rozwój miasta „do wewnątrz” – a więc z wykorzystaniem zdegradowanych struktur miejskich – stanowić winien alternatywę dla procesu postępującej suburbanizacji i sukcesywnego wkraczania zabudowy na tereny do tej pory niezurbanizowane.

Zagadnienie równoważenia rozwoju przestrzennego ma wymiar zarówno lokalny, jak i regionalny czy ogólnokrajowy. Na każdym z tych poziomów mamy jednak do czynienia z odmiennymi zagadnieniami. I tak, na poziomie ogólnokrajowym podstawowym zagadnieniem jest tworzenie stosownych regulacji oraz promocja polityki równoważenia rozwoju. Na poziomie regionalnym – budowa polityki rozwoju regionalnego gwarantującego stabilny rozwój, w tym minimalizację konfliktów i napięć na tle społeczno-ekonomicznym. Natomiast na poziomie lokalnym – z kreowaniem modelu rozwoju przestrzennego w nawiązaniu do lokalnych uwarunkowań i potrzeb.

Także cele gospodarowania przestrzenią mogą być różne, choć na pierwszy plan wysuwa się postulat równoważenia rozwoju – w szczególności na szczeblu lokalnym (miast i gmin) – co oznacza kierowanie się trzema ogólnymi zasadami:

- poszanowania zasobów ze względu na ich ograniczoność;
- harmonizowania ekologicznych, społecznych i ekonomicznych celów rozwoju;
- długookresowego podejścia do analizowania, planowania i urzeczywistniania celów rozwoju.

1. Równoważenie rozwoju przestrzennego a kwestie prawne

Według przyjętej w Polsce praktyki działań zmierzających do równoważenia rozwoju na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym (podkreślić tu należy wprowadzenie zapisów dotyczących równoważenia rozwoju do wielu aktów prawnych, od konstytucji poczynając, na polityce ekologicznej państwa i planach regionalnych kończąc) kwestia zagospodarowania przestrzeni i wiążącej się z tym zagadnieniem problematyki tworzenia i realizowania polityki przestrzennej wydaje się marginalizowana i pozostaje w cieniu działań *stricte* proekologicznych, takich jak np. zagospodarowanie odpadów czy odprowadzanie ścieków. Praktycznym tego wyrazem jest np. bagatelizowanie przez samorządy zagadnienia polityki przestrzennej jako takiej i traktowanie tych zagadnień nierzadko jako uciążliwego obowiązku. Powodowane jest to m.in. przez obowiązujące uwarunkowania prawne, w tym ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wymienia ona bowiem tylko dwa rodzaje dokumentów planistycznych, a opracowanie odnoszące się do całego obszaru miasta – jakim jest Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego – nie posiada mocy prawa lokalnego i w związku z tym bywa lekceważone. Brak jest także jednolitego wzorca działania – występują zarówno dokumenty o bardzo ogólnym charakterze, jak i szalenie dokładne i precyzyjnie przygotowane studia, o charakterze podobnym do występujących w minionym okresie Planów Ogólnych. Na rozbieżności w metodyce przygotowywania „Studium...” nakładają się także odmienne filozofie rozwoju danych ośrodków: konkurują ze sobą gminy o polityce przestrzennej bardzo liberalnej oraz nierzadko bardzo restrykcyjnej. Efektem tego jest podążanie nowych strumieni inwestycji w obszary „planistycznie najłatwiejsze”, czyli takie, gdzie stosunkowo łatwe jest rozwinięcie określonych form zagospodarowania przestrzennego. Równie mało skutecznym narzędziem są Miejscowe Plany Zagospodarowania Przestrzennego. Z ich przygotowaniem wiąże się inny problem – są one przeważnie wykonywane dla niewielkich obszarów, nierzadko – jednej dużej działki lub ich niewielkiego kompleksu. Tym samym określenie szczegółowych relacji między „planem miejscowym” a „Studium...” pozostaje w sferze teorii. Ogólnikowo przygotowane studium oraz niewielki obszarowo plan mają ze sobą niewiele wspólnego. Tendencja ta jest bardzo niebezpieczna, gdyż prowadzi do zatracenia relacji pomiędzy polityką równoważenia rozwoju na szczeblu całej gminy a konkretnymi zapisami prawa miejscowego – jakim jest plan miejscowy. Sytuacja ta może ulec poprawie albo na drodze uszczegółowienia studium (np. studiów szczegółowych, przygotowywanych dla obszarów o charakterze kluczowym), albo dzięki przyjęciu polityki opracowywania planów miejscowych dla dużych obszarów.

W polskich realiach działania związane z gospodarowaniem przestrzenią mają niestety charakter fragmentaryczny i nakierowane są na pasywny model relacji pomiędzy sektorami publicznym (stwarzającym reguły gospodarowania) a prywatnym (mającym za zadanie realizować swoje dążenia w warunkach

gospodarki rynkowej). Podstawą tej filozofii działania jest obowiązujące ustawodawstwo, które nakłada na gminy obowiązek sporządzania dokumentów planistycznych, nie precyzując jednocześnie zasad podejmowania innych działań związanych z gospodarowaniem przestrzenią. Mamy więc sytuację, w której w miastach i gminach prowadzi się **procesy planistyczne**, a nie myśli się o **procesach rozwoju przestrzeni**. Pewnym wyłomem w tym sposobie działania jest podejmowanie przez gminy – w sposób samorzutny, bez sankcji ustawowej – dzieła wypracowania strategii rozwoju lokalnego. W niektórych przypadkach zdarza się także podejmowanie – nieśmiałej jeszcze – współpracy z sektorem prywatnym przy realizacji pewnych zadań rozwojowych. Dominującym modelem jest jednak wzajemna nieufność i brak zrozumienia po obu stronach.

2. Równoważenie rozwoju przestrzennego – od myślenia w skali globalnej do działań lokalnych

Z uwagi na przyjęty (nie tylko w Polsce) sposób decydowania o zagospodarowaniu przestrzeni – dokonujący się zazwyczaj na szczeblu lokalnym – idee równoważenia rozwoju przenieść musimy ze skali globalnej (gdzie ustalamy ogólne wytyczne i kierunki działania) do lokalnej – gdyż dopiero w odniesieniu do konkretnej przestrzeni miasta czy gminy mamy realne możliwości oddziaływania na zachodzące procesy. Jednocześnie przestrzeń winniśmy traktować jako dobro rzadkie – przestrzeń jest przecież miejscem integracji działań ekonomicznych, społecznych i środowiskowych, co zgodnie z wieloma definicjami stanowi podstawowe filary równoważenia rozwoju. Jednocześnie musimy zdawać sobie sprawę z całego szeregu aspektów, składających się na problematykę gospodarowania przestrzenią na szczeblu lokalnym. Obejmują one takie grupy zagadnień jak:

- wymiar *stricte* urbanistyczny – wiążący się z kształtem struktur przestrzennych;
- wymiar **ekonomiczny** – obejmujący konsekwencje dla możliwości realizowania swoich celów przez rozmaite podmioty;
- wymiar **społeczny** – dotyczący kwestii jakości życia społeczności lokalnej;
- wymiar **środowiskowy** – obejmujący ochronę i wykorzystanie zasobów przyrodniczych.

Niezależnie od wyżej wymienionych wymiarów kształtowania struktur przestrzennych pamiętać musimy o tym, że jest to proces składający się z analizy i syntezy ograniczeń, możliwości, potrzeb i paradygmatów, a także aktualnych mód i trendów. Dotyczy to także mód i trendów o światowym nierzadko zasięgu, a wynikających z globalizacji życia i dążenia przez wiele społeczeństw do osiągnięcia określonego poziomu życia.

3. Definiowanie zasad zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do gospodarowania przestrzenią

Gospodarowanie przestrzenią opierać się powinno na zestawie określonych zasad, związanych z przyjętą hierarchią wartości. Gdy mówimy o rozwoju zrównoważonym, wówczas kierować się będziemy zasadami go opisującymi. Zasad tych może być wiele; mogą być one także porządkowane według różnych klasyfikacji.

Zasady rozwoju urbanistycznego – stanowiące podstawę zarówno do budowania zapisów planistycznych, jak i do prowadzonych działań w przestrzeni – są warunkowane nie tylko ogólnym paradygmatem rozwoju zrównoważonego, lecz także regułami wypracowywanymi przez rozmaite międzynarodowe stowarzyszenia i organizacje, zrzeszające osoby związane z kształtowaniem przestrzeni. Wymienić tu można cały szereg opracowań o charakterze programowym, jak choćby Zielona Karta Środowiska Miejskiego – przyjęta w 1990 r. przez Komisję Europejską, czy też Nowa Karta Ateńska. W dokumentach tych ujęto szereg wniosków dla współczesnego warsztatu projektowego – w tym dla budowania polityki planistycznej na szczeblu gminy i dla sposobu konstruowania zapisów planistycznych. Na tej podstawie możliwe jest opracowanie spójnego zestawu zasad urbanistycznych, mogących stać się kanonem dla architektów i urbanistów.

W odniesieniu do gospodarki przestrzennej można więc mówić zarówno o podstawowych wytycznych, jak i o szczegółowych zasadach. W odniesieniu do podstawowych wytycznych wymienić należy następujące elementy:

- **racjonalizację wykorzystania przestrzeni** (w tym przez intensyfikację użytkowania terenów miejskich i rewitalizację obszarów zdegradowanych);
- **tworzenie systemów obszarów chronionych;**
- **politykę transportową prowadzącą do zmniejszenia potrzeb transportowych.**

Natomiast w odniesieniu do zasad urbanistycznych, wynikających z filozofii zrównoważonego rozwoju, wymienić tu można:

- **oszczędną gospodarkę zasobami**, do których zaliczyć należy m.in. przestrzeń niezurbanizowaną. Konsekwencją tej idei jest racjonalizacja i intensyfikacja wykorzystania już zainwestowanych terenów miejskich, w tym rewitalizacja zdegradowanych obszarów przemysłowych, mieszkaniowych i śródmiejskich;
- **minimalizację konfliktów funkcjonalno-przestrzennych**, wywołujących negatywne skutki środowiskowe, społeczno-kulturowe i ekonomiczne;
- **dążenie do wielofunkcyjności poszczególnych obszarów**, co pozwoli na zmniejszenie potrzeb przewozowych oraz ich integrację przestrzenną, społeczną i kulturową;
- **łączenie funkcji komplementarnych**, co ma na celu racjonalizację gospodarki zasobami materialnymi i energią oraz redukcję potrzeb transportowych;

- **ustalenie kierunków terytorialnego rozwoju zainwestowania miejskiego** z uwzględnieniem ich konsekwencji dla struktury funkcjonalno-przestrzennej obszarów już objętych inwestycjami – pozwoli to na zapobieganie negatywnym skutkom ubocznym nowych inwestycji dla tych obszarów;
- **kształtowanie tożsamości miasta i jego poszczególnych obszarów**, co pozwoli na podniesienie jakości życia w mieście oraz zaspokojenie szeregu potrzeb społeczności lokalnych.

Podsumowaniem rozważań na temat definiowania zasad gospodarowania przestrzenią stać się mogą dwie grupy wniosków, dotyczące struktury przestrzennej miasta jako całości oraz – w odniesieniu do poszczególnych obiektów, systemów czy układów – wprowadzanie rozwiązań „proekologicznych”, a więc głównie oszczędzających zasoby naturalne.

W odniesieniu do struktury przestrzennej miasta jako całości kluczowym wnioskiem jest konieczność wypracowania i wdrożenia polityki budowy „miasta kompaktowego” (lub „miasta zwarte”) jako wyrazu oszczędności „dobra rzadkiego”, jakim jest przestrzeń. Oznacza to konieczność dwóch grup działań, prowadzących odpowiednio do:

- zahamowania procesu „rozlewania się” miast – zwanego powszechnie suburbanizacją;
- rozwoju procesu rewitalizacji zdegradowanych struktur miejskich, i w konsekwencji stworzenia alternatywnego – dla lokalizacji przedmiejskich – umiejscowienia nowego programu miejskiego.

W odniesieniu do promocji rozwiązań „proekologicznych” głównie myśli się o wprowadzaniu rozwiązań energooszczędnych, w tym w odniesieniu do systemu transportowego i sposobu budowy nowych struktur miejskich. W praktyce oznacza to promocję określonych rozwiązań o szczegółowym charakterze, w tym m.in.:

- **architektury ekologicznej** – a więc wykorzystującej dorobek zarówno tradycyjnej myśli budowlanej, jak i współczesnej technologii w celu minimalizacji potrzeb energetycznych czy poboru wody niezbędnej dla prawidłowego funkcjonowania budynku;
- **przyjaznych środowisku rozwiązań infrastrukturalnych**, w tym m.in. w dziedzinie transportu publicznego, gospodarki odpadami itp.

Wydaje się jednak, że obie wyliczone grupy wniosków w sposób szczególny wiążą się z problematyką rewitalizacji urbanistycznej – czyli koncepcji odnowy struktur miejskich, w tym wprowadzania nowych elementów programu w struktury już zurbanizowane. Koncepcja ta w sposób szczególny odnosi się także do konieczności wprowadzania rozwiązań prośrodowiskowych, w tym minimalizujących zanieczyszczenia, a także zwiększających efektywność gospodarowania zasobami.

4. Rewitalizacja urbanistyczna jako kluczowy element polityki równoważenia rozwoju przestrzennego miast

Rewitalizacja – to pojęcie odnoszące się do kompleksowych akcji podejmowanych w obszarach miast, w szczególności – w dzielnicach starych i na obszarach wybranych, wiążących działania poprzednio wymienione z działaniem zmierzającym do ożywienia społeczno-gospodarczego.

Cele podejmowania wysiłku rewitalizacyjnego są odmienne w każdym z opisanych w literaturze przedmiotu przypadków. Wynika to z odmiennej sytuacji i problemów każdego z miast i ośrodków, podejmujących tego typu działania. Bardzo często jednak cele te są do siebie podobne lub też dotyczą podobnych zagadnień. Można więc je grupować w odniesieniu do zagadnień, jakich procesy rewitalizacji dotyczą.

Procesy rewitalizacyjne podejmowane są w odniesieniu do całego szeregu obszarów i struktur miejskich. W efekcie rewitalizacja istniejących struktur częstokroć stanowi alternatywę dla rozwoju miasta postępującego na zewnątrz istniejących struktur. Jednocześnie mówić można o specyfice tych procesów, prowadzonych w odniesieniu do różnych typów obszarów. Każdy z nich charakteryzuje się odmiennymi problemami, cechami struktury fizycznej i stopniem ich degradacji, wreszcie – odmiennymi celami (także omówionymi powyżej). Obszary te podzielić można na wiele różnych grup, w tym: mieszkaniowe, śródmiejskie oraz obszary związane z infrastrukturą techniczną i przemysłową (w tym struktury powojkowe).

Rewitalizacja struktur miejskich – w szczególności przemysłowych – zazwyczaj wiąże się z ogromnymi możliwościami realizacji nowego programu miejskiego. Z zagadnieniem tym łączy się także stwarzanie możliwości rozwijania nowych form działalności społecznej i gospodarczej na transformowanych obszarach. Proces ten prowadzić nas może do **reurbanizacji** miast – czyli zwiększania intensywności wykorzystania istniejących struktur i powstrzymania procesu rozpraszania nowego programu na nowo urbanizowanych terenach podmiejskich. Tym samym nowa oferta terenów w centrach miast i w ich bezpośrednim sąsiedztwie stanowić może realną alternatywę dla dyspersji programu miejskiego na obszary podmiejskie lub wręcz pozamiejskie.

5. Podsumowanie

Zagadnienie równoważenia rozwoju można definiować na różne sposoby – brak jest zresztą jedynie obowiązującej definicji tego zjawiska. Z punktu widzenia architekta i urbanisty kluczowe znaczenie ma tu zagadnienie **polityki przestrzennej** – które na szczeblu lokalnym (miasta czy gminy) ściśle wiąże się z reurbanizacją. Integralnym elementem procesu reurbanizacji jest natomiast rewitalizacja urbanistyczna. Szczególne znaczenie ma także stosowanie rozwiązań proekologicznych we wszystkich skalach działania.

Poza kwestiami wynikającymi z „paradygmatu zrównoważonego rozwoju” akcentowania wymaga budowanie autentycznego partnerstwa – ze społecznością lokalną i środowiskiem gospodarczym. Mimo iż zagadnienie to nie dotyczy jedynie kwestii przestrzennych, to wydaje się, że właśnie w odniesieniu do problemu ustalania kierunków zagospodarowania przestrzennego niezwykle znaczenia nabiera kwestia autentycznego partnerstwa i partycypacji społecznej. Zasady te są zresztą jednymi z podstawowych dla budowy trwałej, ustabilizowanej w długim okresie polityki.

Analizując problemy związane z kształtowaniem polskiej przestrzeni – w tym możliwości stwarzane przez system prawny – dojść należy do wniosku, iż podstawowym problemem nie jest taki czy inny zapis ustawy, lecz świadomość władz samorządowych, architektów i urbanistów, gdyż to od nich zależy, jakie kierunki rozwoju zostaną zapisane w formalnych dokumentach planistycznych. Problem ten dotyczy dwóch zagadnień:

- uświadomienia sobie znaczenia procesu równoważenia rozwoju przestrzennego dla jakości życia w mieście czy gminie;
- umiejętności i woli stosowania nie tylko formalnych, wymaganych prawem procedur planistycznych, ale całego arsenału środków składających się na instrumentarium polityki przestrzennej – opisywanej także jako „system zarządzania przestrzenią miasta”, bazującej na koncepcji tzw. „aktywnej polityki przestrzennej miasta”.

Wymieniona powyżej koncepcja **aktywnej polityki przestrzennej miasta** zakłada podjęcie szeroko zakrojonych działań, w tym w odniesieniu do sfery planistycznej, polityki gruntowej, kwestii uzbrajania terenów, współpracy z sektorem prywatnym na partnerskich zasadach itp. Wykorzystanie powyższych elementów prowadzić może do znaczących przewartościowań w dziedzinie instrumentarium architekta czy urbanisty, pracującego przy tworzeniu polityki rozwoju przestrzennego na szczeblu lokalnym. Tym samym problem „równoważenia rozwoju lokalnego” oznacza nie tylko stosowanie zasad odnoszących się do struktury urbanistycznej, ale także – realnych narzędzi jej kształtowania. Rezygnacja z któregośkolwiek z tych elementów powoduje, że prowadzić będziemy dalej jedynie procesy planistyczne jako swoistą „sztukę dla sztuki”, bez realnego wpływu na kształt otaczającej nas przestrzeni.

SPATIAL MANAGEMENT VS. SUSTAINABLE URBAN DEVELOPMENT POLICY

Sustaining the development at the local level is associated with many different issues. One of the major ones is the urban growth policy. This can be justified by the importance of space as one of the most important environmental assets, which has to be treated as non-renewable one. At the same time it is necessary to remember that the shape of this policy is influenced by many factors, i.e. legal regulations and current paradigm of urban development.

Along with introduction of the sustainable development concept this paradigm evolves. Currently as some of its most important components one should mention urban regeneration of the degraded areas and limiting urban growth to the areas already urbanized. As far as urban regeneration is discussed, it is possible to mention a number of issues that have to be taken into account. At the same time one can regard the „inside growth” of cities – which means reusing degraded areas – as real alternative to the on-going suburbanization and encroachment of urban structures to the areas still remaining its agricultural or natural character.