



Connecting cities
Building successes

Krajowy Punkt Kontaktowy Programu URBACT II



Konferencja *Urban sprawl* jako zagrożenie dla zrównoważonego rozwoju. Konsekwencje, scenariusze, możliwości przeciwdziałania

W dniach 2-3 czerwca br. w Sali Sesyjnej Urzędu Miasta Sopotu odbyła się konferencja *Urban sprawl jako zagrożenie dla zrównoważonego rozwoju. Konsekwencje, scenariusze, możliwości przeciwdziałania*. Organizatorami spotkania był Związek Miast Polskich, Śląski Związek Gmin i Powiatów, Instytut Rozwoju Miast w ramach działań **Krajowego Punktu Kontaktowego URBACT II** wraz z partnerami: Miastem Sopot, Politechniką Gdańską i Towarzystwem Urbanistów Polskich. Konferencja zgromadziła 117 osób – burmistrzów, radnych, urzędników i planistów lokalnych i regionalnych, architektów. Temat konferencji ukazywany był w różnych wymiarach – ekonomicznym, społecznym, demograficznym, przestrzennym.

Rozlewanie się miast (*urban sprawl*) jest zjawiskiem od lat znanym w krajach zachodniej Europy i Ameryki Północnej i zjawiskiem o tyle „naturalnym”, że wypływającym z dążenia sporej części mieszkańców miast do mieszkania w domu z ogródkiem, blisko lasu, z jednoczesną możliwością pracy w mieście centralnym. Według wielu uczestników konferencji trudno jest jednoznacznie wartościować, czy w sprawie samego rozlewania się zabudowy mamy do czynienia z tendencją negatywną czy pozytywną. Niewątpliwie jednak negatywną cechą jest w tym wypadku chaotyczność i rozproszenie zabudowy, brak szerszych planów w skali ponad-lokalnej czy regionalnej dotyczących celowości zabudowywania kolejnych obszarów, niezależnie od pełnionej przez nie regionalnie funkcji.

Dzisiejsze działania a koszty w przyszłości

W świetle europejskiego problemu demograficznego tendencja do wyprowadzania się na przedmieścia młodych rodzin, reprezentujących największy potencjał rozwojowy i ekonomiczny jest bardzo niepokojąca dla dużych miast. Wg Janusza Szewczuka ze Stowarzyszenia Rozwoju Gospodarczego Gmin siłą miasta są przecież jego mieszkańcy i ich zdolność od rozwoju, tworzenia firm i dobrze płatnych, stabilnych miejsc pracy, wytwarzania wysokich dochodów i, co za tym idzie, podatków. Zatem kształtowanie dzisiaj strategii rozwojowych miast powinno być nastawione na zatrzymanie takich mieszkańców poprzez tworzenie atrakcyjnych dla młodych ludzi z dziećmi warunków życia. Jedną ze strategii pokazało Monachium – miasto dofinansowuje tam mieszkania dla przedstawicieli pożądaných zawodów (takich jak pielęgniarki, policjanci, nauczyciele, itp.)

Miasta muszą pamiętać o tym, że obecnie infrastruktura budowana jest na kredyt, który w przyszłości będzie obsługiwany przez zmniejszającą się populację o malejących dochodach, jeśli już teraz nie zadamy o znaczące zahamowanie odpływu mieszkańców miast do gmin sąsiednich. Znaczącym zagadnieniem jest w tym miejscu wiarygodność planu - w naszym kraju postrzega się go jako zestaw

ograniczeń dla inwestorów, a nie jako część planu większego przedsięwzięcia. Wg Artura Hajdorowicza, Dyrektora Biura Planowania Przestrzennego z Kielc, budowaniu pozytywnego wizerunku planów nie sprzyja niski poziom dokumentów wymaganych ustawowo jako załączniki do planów – tworzy się je automatycznie, wg wzoru, bez rzeczywistego zagłębiania się w skutki planowanych działań. Sporym problemem Polski jest również fakt, że przestrzeń publiczna nie jest celem publicznym wg zapisów ustawowych. Utrudnia to wymagania odnośnie deweloperów m.in. co do tworzenia wysokojakościowej przestrzeni publicznej.

Planowane na szczeblu centralnym wprowadzenie obligatoryjności planów dla miast o szczególnym znaczeniu będzie dotyczyło wszystkich dużych miast i znacznie ograniczy fragmentaryczność prowadzonych działań. Zmiany pomiędzy ministerstwami w zakresie odpowiedzialności za tworzenie i realizację krajowej polityki miejskiej oraz konsultowanie założeń programów z przedstawicielami samorządów terytorialnych są bardzo dobrą praktyką Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Jednakże miasta już teraz muszą przemyśleć plany swojego rozwoju, aby były również od strony dokumentów przygotowane na 1 stycznia 2014 i nową perspektywę finansowania.

Unia Europejska i urban sprawl

W tym kontekście uczestnicy konferencji doszli do paradoksalnego wniosku, że być może w jakiejś części dostępne od wielu lat fundusze strukturalne przyczyniły się w pewnym stopniu do zjawiska rozlewania się miast – poprzez poprawę jakości transportu drogowego, poszerzenie sieci transportu publicznego, znaczące inwestycje w lokalną infrastrukturę techniczną gmin. Wraz ze wzrostem zamożności społeczeństwa stworzyło to warunki urzeczywistniania „American dream”. Jednocześnie, zagadnienie rozlewania się miast jest słabo zaznaczone w europejskich dokumentach dotyczących rozwoju. W 2006 roku powstał raport Komisji Europejskiej „[Urban sprawl in Europe – the ignored challenge](#)”, jednak płynące z niego wnioski, głównie w sferze oddziaływania na środowisko naturalne, nie zostały szeroko włączone w tworzone później polityki. Zdaniem Posła do Parlamentu Europejskiego, p. Jana Olbrychta, należałoby się zastanowić, czy samo zjawisko rozlewania się miast jest negatywnym i czy działania UE w zakresie polityki spójności rzeczywiście pośrednio „wspierają” ten trend. Jeśli tak jest, to kolejna rzecz, jaką należy zrobić, to tak przeformułować polityki UE i kierunki alokacji środków finansowych, aby wspierać ideę *miasta zwarte* (compact city). Jednocześnie toczy się bardzo poważny spór o to, czy polityka miejska powinna być w gestii tylko władz miast czy jest to szersze zjawisko, które powinno być wspierane przez UE. Europosłowie są zdania, że Unia Europejska musi mieć wypracowaną politykę miejską, aby wspierać pozytywne zjawiska i ograniczać negatywne. Kontrapunktem w tej debacie jest jednak zasada subsydiarności. W nadchodzącej perspektywie finansowej pojawią się ściśle warunki realizacji projektów i otrzymania dofinansowania; jednym z kryteriów wyboru aplikacji będzie posiadanie przez miasto zintegrowanego planu rozwoju.

Aspekt przestrzenny

Dzisiejsza suburbanizacja w Polsce, ale nie tylko, to najczęściej fragmentaryczna zabudowa na terenach podmiejskich, których zagospodarowanie wymaga od inwestorów mniejszych nakładów finansowych, czasowych i proceduralnych niż odnowa istniejącej tkanki śródmiejskiej albo wypełnianie „plomb” w istniejącej zabudowie. Efektem jest chaos urbanistyczny, którego przykłady możemy znaleźć w każdym polskim mieście. Dodatkową konsekwencją bezplanowej zabudowy są

coraz poważniejsze skutki katastrof naturalnych, których przyczyną jest zaburzenie naturalnych stosunków wodnych w gruncie i zabudowywanie naturalnych terenów zalewowych rzek lub terenów wsiąkania wód opadowych.

W Polsce szczególnie istotnym elementem rozlewania się miast jest „wypłukiwanie” programu miejskiego poprzez utratę kreatywnych jednostek na rzecz przedmieść.

Niezbędna jest współpraca planistyczna dotycząca m.in. rozwoju przestrzennego. Wszyscy chcemy mieszkać w ładnym otoczeniu, a to kryterium spełnia jedynie spójna, zharmonizowana przestrzeń. Taki sposób rozwoju z jednej strony zapewnia racjonalizację bieżących nakładów inwestycyjnych na nową infrastrukturę, z drugiej – zapewnia właścicielom wysoką wartość ich nieruchomości w długoterminowej perspektywie.

Przedmiotem projektu URBACT [HOPUS](#) było właśnie zagadnienie streszczone przez partnerów projektu jako „*Good, green, safe, affordable housing*” (Dobrej jakości, zielone, bezpieczne i dostępne finansowo mieszkalnictwo). Takie kryteria nowopowstającej zabudowy z dużym prawdopodobieństwem stworzą warunki skutecznie zniechęcające do wyprowadzki poza miasto. Budownictwo biorące po uwagę potrzeby wysokojakościowych, ożywionych przestrzeni publicznych, zapewniające realizację szeregu funkcji społecznych tworzy w miastach miejsca, z których nikomu nie opłaca i nie chce się wyprowadzać. Dodatkowo, wysoka jakość, wykraczanie poza obecnie obowiązujące normy np. w zakresie energochłonności, oddala perspektywę przyszłych działań rewitalizacyjnych.

Aspekt energetyczny

Wysoka jakość zabudowy wiąże się w dużym stopniu z jej efektywnością energetyczną. Działania [Bielska-Białej](#) pokazały skuteczność i celowość planowej polityki w tym zakresie. Miasto, prowadząc wieloletni monitoring korzyści finansowych wynikających z zastosowania innowacyjnych technologii w użytkowaniu energii, jest w stanie wykazać skalę oszczędności możliwą do osiągnięcia. W tym celu stworzono specjalny pomiar, ponieważ żaden budżet lokalny nie posiada pozycji „oszczędności”, w którym można wykazać wymierne, finansowe efekty prowadzenia planowej polityki i śledzić zwrot nakładów z inwestycji.

Szerokie porozumienie w kontekście rozlewania się miast będzie polegało na budowaniu systemu monitoringu i wykorzystania wiedzy wypływającej ze zintegrowanych wskaźników do wpływania na decyzje polityków centralnych i lokalnych.

W projekcie URBACT [CityRegion.Net](#) zajęto się właśnie powiązaniem polityk na różnym poziomie, w szczególności powiązaniem pomiędzy miastem i otaczającym go regionem, przy czym jest on rozumiany nie w sensie administracyjnym, ale funkcjonalnym. W tym kontekście suburbanizacja dotyczy wszystkich miast, nie tylko tych dużych i w całości podwyższa bilans energetyczny. Zdaniem Berndt’a Gasslera, Eksperta Wiodącego tego projektu, połączenie tematyki energetyki i urbanistyki w świetle rosnącego zanieczyszczenia środowiska i kurczenia się złóż paliw kopalnych nabiera ogromnego znaczenia przy dzisiejszym planowaniu rozwoju miast przyszłości.

Aspekt społeczny

Chaotyczność nowopowstającej zabudowy, brak tworzenia miejsc centralnych („rynków”), brak odpowiedniej dbałości o jakość przestrzeni publicznej skutkuje jednocześnie znacznym rozluźnieniem więzi społecznych, fragmentacją społeczności lokalnych i anonimowością sąsiadów, zamykających się

we własnych opłotowanych ogródkach lub odgradzających się w zamkniętych strzeżonych enklawach osiedlowych.

W tym samym czasie zaobserwować można coraz większe rozwarstwianie się poziomów życia w samym mieście – nowoczesne, elitarne - i oczywiście zamknięte i strzeżone - lofty zaraz obok zdegradowanej zabudowy wymagającej natychmiastowych działań rewitalizacyjnych, szczególnie w warstwie społecznej.

Prof. Tomasz Parteka, Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego, prezentował przykład suburbanizacji na terenie woj. pomorskiego. Wg prof. Parteki rozlewanie dotyczy ludzi, a nie tylko zabudowy. Przedmieścia bez funkcji społecznych (opieka nad dziećmi, opieka nad osobami starszymi, kultura, opieka zdrowotna, itp.) stają się jedynie sypialniami. Województwo pomorskie zatem stara się wzmacniać rolę ośrodków regionalnych (miast, wokół których lokuje się zabudowa), aby można było uniknąć codziennych dojazdów do Trójmiasta (głównie dzieci do szkół). Województwo pomorskie chce budować model satelicki, w którym ośrodki subregionalne będą zaspokajać codzienne potrzeby lokalnych mieszkańców. Tworzenie [Pomorskiej Kolei Metropolitalnej](#) umożliwi planowanie rozwoju zabudowy wzdłuż jej trasy, co w pewnym stopniu zracjonalizuje *urban sprawl*.

Typowy dla Polski rodzaj suburbanizacji – wyprowadzka do gminy podmiejskiej i praca w mieście centralnym – niesie za sobą wiele negatywnych skutków. Oprócz oczywistych (związanych z dojazdami samochodami do pracy i szkół i niską intensywnością zabudowy pod miastem oraz wysokimi kosztami budowy i utrzymania infrastruktury, itp.) pojawia się problem związany z edukacją. Mieszkańcy przedmieść dowożą swoje dzieci do szkół w mieście centralnym, które to musi ponosić koszty utrzymania takiego ucznia, nie mając dochodów podatkowych od jego rodziców. W przypadku dużych aglomeracji jest to obecnie znaczący problem związany ze sposobem podziału subwencji oświatowej

W części przypadków jest odwrotnie – rodziny osiedlają się w gminie ościennej, wciąż płacąc podatki w mieście centralnym, wymagając jednocześnie od gminy, w której mieszkają, inwestycji w infrastrukturę.

Przemyślane działania miast mogą częściowo odwracać trendy suburbanizacyjne. Przykładem takich działań jest polityka Gdyni, która na preferencyjnych warunkach udostępnia nowobudowane powierzchnie biurowe dla powstających firm, działających LOKALNIE. W ten sposób zatrzymuje jednostki kreatywne, o dużym potencjale rozwojowym. Jako drugi z przykładów Janusz Szewczuk z SRGG podaje Poznań, którego suburbanizacja nie omija, jednak wciąż zauważa się napływ i osiedlanie się w nim młodych ludzi – Poznań przyciąga dobrze rozwiniętym rynkiem pracy.

Przykład Monachium, Graz i Zurichu

Monachium jest jedyną rosnącą pod względem populacji metropolią w Niemczech, mimo że w innych miastach trend jest odwrotny. W ciągu ostatnich 50 lat rozwoju miasta nie uniknięto błędów, skutkujących rozlaniem się miasta w przestrzeni. Jednak w realizowanym programie „[Perspective Munich](#)” systematycznie wdrażana jest zintegrowana wizja z ograniczoną liczbą miejsc przeznaczonych pod zabudowę, które mają dobry dostęp do transportu publicznego. Jednym z głównych założeń programu jest tworzenie kompaktowych zielonych przestrzeni miejskich oraz swoisty recykling istniejących dostępnych przestrzeni miejskich. Ta wizja dotyczy całego

funkcjonalnego obszaru metropolii Monachium i oznacza tworzenie zrównoważonych osiedli mieszkaniowych w regionie, zlokalizowanych w taki sposób, aby wpływ ich zasiedlenia na środowisko naturalne był możliwie najmniejszy. Aby osiągnąć ten cel, powołano stowarzyszenie *Mayors for Sustainable Regional Development*, w którym 186 burmistrzów dobrowolnie szuka wspólnego rozwiązania problemów, które w różnym stopniu, ale jednak dotyczą każdego z nich. W ramach tej organizacji realizują różne projekty (m.in. MORO, MORECO), ułatwiające im prowadzenie i tworzenie polityki rozwoju regionalnego. System monitorowania rozwoju przestrzennego jest bardzo przydatnym narzędziem oceny efektów prowadzonych działań. Rekomendacje wieloletniej współpracy w ramach stowarzyszenia to: poszukiwanie sojuszników we wspólnych sprawach, inwentaryzacja terenów dostępnych pod zabudowę i przekazywanie tych informacji inwestorom w prostej, zrozumiałej formie oraz dzielenie się posiadaną wiedzą pomiędzy burmistrzami.

Podstawowym jednak założeniem, na którym oparte są wszelkie działania metropolii, jest fakt, że planowanie regionalne jest w Niemczech obowiązkowe, stąd dobrowolność udziału w takim stowarzyszeniu jest niejako odgórnie wymuszona przez legislację. Pokazuje to znaczenie właściwych zapisów ustawowych na szczeblu centralnym w planowaniu rozwoju regionalnego.

Kwestią kluczową mającą duże znaczenie dla *urban sprawl* jest cena gruntów budowlanych. Świadoma polityka w tym zakresie jest prowadzona w Graz, gdzie celowo wykorzystano się niepotrzebne już przestrzenie wokół dworca kolejowego na nową zabudowę. Realizacja tego projektu stworzy przestrzeń dla 16.000 mieszkańców i 19.000 nowych miejsc pracy. W oczywisty sposób jest to budowanie droższe niż na przedmieściach, trudniejsze technicznie, jednak o wiele lepiej wykorzystuje potencjał tego miejsca. Miasto inwestuje również w rozwój sieci i poprawę jakości taboru transportu publicznego, ułatwienia dla pasażerów (wspólny bilet aglomeracyjny). Dodatkowo miasto pracuje nad systemem komunikacji z mieszkańcami – stworzono bardzo szczegółową platformę informacyjną na stronach internetowych.

Przykładem, dlaczego warto współpracować w ramach funkcjonalnych obszarów aglomeracyjnych, jest Zurych. Władze wszystkich części tej milionowej metropolii od lat współpracują ze sobą. Ze względu na szwajcarski silny system demokracji bezpośredniej i dużej autonomii każdej z jednostek, zasady współpracy obejmują przede wszystkim nienaruszenie silnej autonomicznej pozycji każdej z gmin oraz podziałów politycznych. W pracach stowarzyszenia Association of Mayors of the Canton of Zurich udział bierze 171 gmin, spotykając się co najmniej 1 raz w miesiącu. Wszyscy potencjalni uczestnicy widzieli sens współpracy, ponieważ w obecnych czasach konkurencja jest globalna, a nie lokalna, pomiędzy sąsiadującymi gminami. Dla Zurichu konkurencją jest Londyn czy Nowy Jork, a nie np. Bazylea.

Efektom tych działań jest obszar o w zasadzie najwyższej jakości życia na świecie. Jednocześnie miasto Zurich jest właścicielem ok. 25% mieszkań w mieście i stopniowo ten udział zwiększył się do 35% - ta pula jest do dyspozycji władz miasta w kierunku osób o preferowanych przez regionalną gospodarkę zawodach.

Wielkopolska i Dolny Śląsk – planowanie regionalne i lokalne

Zarówno w strategii rozwoju województwa dolnośląskiego, jak i województwa wielkopolskiego, nie ma dosłownych zapisów dotyczących rozlewania się miast. W WRPO nie ma również kryteriów oceny

projektów, które uwzględniają wpływ realizacji danego projektu na urban sprawl. Województwa mają świadomość zjawiska, jednak na obecnym etapie decydują kwestie ekonomiczne i cywilizacyjne. Województwo dolnośląskie opracowuje plan zagospodarowania przestrzennego województwa, a równolegle zaczynają się prace nad planem zagospodarowania dla wrocławskiego obszaru metropolitalnego, w ramach którego zidentyfikowane zostaną brownfields (tereny zdegradowane w miastach) i studium krajobrazowe.

Województwo wielkopolskie przygotowało szczegółową analizę powodów suburbanizacji wokół Poznania, zatem szczebel regionalny ma wiedzę, gdzie ludzie się osiedlają ze względów ekonomicznych, a gdzie – ze względów komunikacyjnych. Ze smutkiem należy skonstatować, że plany rozwoju gmin nie mają najczęściej związku z prognozami demograficznymi. W tym samym czasie część gmin realistycznie planuje np. rozwój sieci drogowej, innym natomiast wdrożenie planów zajęłoby nawet 3000 lat, zakładając obecny poziom budżetu. Świadczy to o braku powiązania planowania regionalnego z planowaniem lokalnym.

Dodatkowo, dzisiaj miasta mają narzędzia tworzenia miast kompaktowych, lecz nie dysponują odpowiednimi środkami finansowymi. Są one dostępne w RPO, jednak jest potrzebne zjednoczenie również polityczne, aby miasta uzyskały do nich dostęp. Brak legislacji dotyczącej rewitalizacji utrudnia też miastom rozwiązywania kwestii rewitalizacji przemysłowych obszarów w centrach miast.

Polski sprawl

Dr Wojciech Kosiński z Politechniki Krakowskiej jest zdania, że polski model rozlewania się miast jest odmienny od zachodniego – jest „dziurawy”, a w przestrzeniach rozproszonych jest dużo zieleni. Jednocześnie, przy całym negatywnym nastawieniu do tamtego okresu, socrealizm był ostatnim okresem, kiedy powstawały silne miasta, bo rozproszona chaotyczna zabudowa, z jaką mamy do czynienia dziś, jedynie miasta osłabia. Przykłady miast zachodnich wskazują kierunek tworzenia przestrzeni zielonych, przyjaznych w zdegradowanych dzielnicach miast, kreując w ten sposób centra małych „miasteczek dzielnicowych”. Aglomeracje światowe już wiedzą, że przestrzeń musi być uregulowana, aby była sprawnie zarządzana i niskokosztowa.

Refleksją przewijającą się przez dwa dni konferencji wciąż jednak była potrzeba natychmiastowej zmiany w podejściu władz lokalnych i regionalnych do planowania rozwoju w kontekście wpływu dzisiejszych działań planistycznych na koszty świadczenia usług publicznych w przyszłości. W tym znaczeniu powinniśmy jak najszybciej przyjrzeć się doświadczeniom państw zachodnich, które w wielu wypadkach przeszły już ten proces i wyciągnęły wnioski.

Równoległym wnioskiem jest konieczność opracowania polityki miejskiej w Polsce oraz redefinicji „celu publicznego”.

Anna Nadolna
Krajowy Punkt Kontaktowy URBACT II