

BOGUSŁAW PODHALAŃSKI*, EWA ARVAY-PODHALAŃSKA**

DYLEMATY ROZWOJU MIASTA METROPOLITALNEGO W KONTEKŚCIE KRYZYSU EKONOMICZNEGO

METROPOLITAN DEVELOPMENT IN THE ECONOMICAL CRISIS CONTEXT

Streszczenie

Kryzys ekonomiczny uczynił rozbieżności pomiędzy planowanym a rzeczywistym rozwojem metropolii. Pojęcie „zrównoważonego rozwoju” traktowane było jako słowo – klucz, pomijając fakt, iż rozwój metropolii może odbywać się jedynie kosztem innych dóbr, jak przestrzeń przyrodnicza, zasoby wody, zasoby gruntów ornych, wielkość pracy przewozowej systemu transportu czy poziom życia mieszkańców. Analiza prawnych podstaw planowania rozwoju metropolii, głównie aktów prawnych i sposobu ich implementacji, wskazuje na istotną rolę narzędzi realizacji rozwoju, jakim stały się warunki zabudowy oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Jednoczesna konkurencyjność metropolii i otaczających je gmin w tworzeniu sprzyjających warunków do inwestowania dla kapitału spekulacyjnego, wobec ograniczonego zasobu terenów wystarczająco wyposażonych w infrastrukturę techniczną, doprowadziła do znacznych różnic w sposobie zagospodarowania ekwiwalentnych obszarów w granicach i poza granicami metropolii. Hasła proekologiczne, dążenie do realizacji wspomnianego „zrównoważenia”, a także niekorzystna struktura własności gruntów spowodowała powstanie „wyspowych” monofunkcyjnych form osiedleńczych, pozbawionych usług oraz źle skomunikowanych z otoczeniem, prawie wyłącznie bazujących na indywidualnym transporcie samochodowym. W tym kontekście rozważanie problemów oszczędności musi prowadzić do rozwiązań systemowych w skali obszaru metropolitalnego.

Słowa kluczowe: obszar metropolitalny

Abstract

Economic crisis underlined differences between planned and actual metropolitan development. Idea of sustainable development was treated as the key-word, overlooking the fact, that development may be realised at the cost of other goods such as the environment, water, and soil resources, transportation system costs, or the standard of living. Implementation of local spatial plans and building conditions analysis showed how important were legal conditions in metropolitan development process. Cross – competitiveness between the metropolitan city and suburbs, focusing on certain amount of sufficient infrastructure equipped areas lead to serious differences in equal in and out metropolitan border located real estates. Proecological slogans, sustainable development slogans, and unprofitable land structure ownership lead to mono-functional, isolated settlements in terms of poor infrastructure, mainly based on individual car transportation system. It is obvious, that in the above context, some solutions to existing problems on the metropolitan system-level are appropriate.

Keywords: metropolitan area

* Dr inż. arch. Bogusław Podhalański, Instytut Projektowania Miast i Regionów, Wydział Architektury, Politechnika Krakowska.

** Mgr inż. arch. Ewa Arvay-Podhalańska, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

1. Wstęp

Dyskusje prowadzone od 2009 roku w polskich mediach, a dotyczące miast metropolitalnych koncentrują się bardziej wokół zagadnień związanych z rankingami i administrowaniem metropoliami niż zagadnieniami merytorycznymi dotyczącymi planowania przestrzennego. Jednym z istotniejszych zagadnień jest problem, które z miast polskich można w ogóle zaliczyć do metropolii. Według autorów różnych definicji różne są kryteria pozwalające na przyjęcie, iż dane miasto jest metropolią. Kryteria te, mimo różnorodności podejść, sprowadzić można do dwóch grup – pierwszej, bazującej wyłącznie na wielkości miasta, oraz drugiej – biorącej pod uwagę wiele innych, a istotnych zdaniem autorów definicji elementów. Szerzej zagadnienia te opisuje Mieg¹, zwracając uwagę na różnice pomiędzy lokalnymi definicjami w poszczególnych krajach. Liczba mieszkańców miast zaliczanych do metropolii różni się znacznie, od 50 000 (USA) do 4 milionów (Indie). Wobec tak zróżnicowanych definicji i kryteriów konieczne jest odwołanie się do jednej z wielu możliwych definicji, aby jednoznacznie można było rozumieć kontekst wypowiedzi. Dlatego przyjmuje się tutaj definicję polską, która określa próg liczby mieszkańców na 500 000.

2. Intensyfikacja zabudowy kosztem krajobrazu kulturowego?

W warunkach polskich zawsze mamy do czynienia ze strukturą przestrzenną metropolii, która posiada wykształcone centrum historyczne o większych lub mniejszych walorach kulturowych. Nie ma praktycznie żadnej metropolii, w której problem ten nie byłby istotny. Jeżeli przyjąć, iż struktura przestrzenna metropolii posiada formę sieciową o zmiennej intensywności zabudowy, łatwo zauważyć, że zgodnie z teorią Zipsera² wzrost atrakcyjności powoduje wzrost intensywności zabudowy. Prowadzi to do wniosku, że w centrum metropolii, będącym kulminacją atrakcyjności, w „naturalny” niejako sposób oczekiwać można najwyższych budynków, ponieważ taka ich forma pozwala na uzyskanie największej intensywności zabudowy. Obserwacja metropolii krakowskiej potwierdza tę prawidłowość. Brak w centrum historycznym bardzo wysokich budynków jest zjawiskiem historycznie uwarunkowanym, niemniej w strefach bezpośrednio do niego przylegających próby lokalizowania wieżowców trwają od lat 70.³ Wieżowce występują też blisko centrum Katowic, będących drugim ogniskiem metropolii śląsko-krakowskiej. Widoczne dążenie do intensyfikacji zabudowy odbywa się jednak w sposób bezpowrotnie przekształcający istniejący krajobraz, który posiada, jak wynika z licznych opracowań specjalistycznych, walory charakterystyczne dla krajobrazu kulturowego. W szczególnych przypadkach krajobraz ten objęty jest różnymi formami ochrony. Zagadnienie ochrony panoram miast historycznych, w tym również panoram miast metropolitalnych, szczegółowo omawia Dąbrowska-Budziłło⁴, stwierdzając jednoznacznie, iż w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego winno uwzględniać się zależności pomiędzy lokalizacją wysokich budynków a istotnymi punktami widokowymi oraz relacjami wysokościowymi w panoramach miast historycznych. Konflikty powstające na tym tle w wielu miastach stanowią aktualny i zwykle wystarczający dowód na prawidłowość sformułowanej tezy, iż nawet w planowej gospodarce przestrzenią miejską możliwe są przypadki świadomego lub niezamierzonego działania deprecjonującego zastane wartości kulturowe. Potwierdza się też fakt, iż rozwój miasta metropolitalnego i intensyfikacja jego zabudowy odbywają się nie w sposób zrównoważony, a kosztem innego dobra – w tym przypadku krajobrazu kulturowego.

¹ www.metropolis.org

² Zipser T., *Powiązania transportowe jako generatory struktury przestrzennej systemu osadniczego. Analizy i prognozy*, artykuł wygłoszony na konferencji „Transport a logika formy urbanistycznej”, Kraków 2009.

³ Np. nieukończony dotąd budynek NOT oraz budynek BPH w Krakowie.

⁴ Dąbrowska-Budziłło K., *Wśród panoram Krakowa: o przemianach widoków i tym, jak je ocalić*, WL, Kraków 1990.

3. Rozwój miasta metropolitalnego – dylemat zamieszkania w mieście czy na wsi

Obserwacja struktury przestrzennej miasta metropolitalnego oraz jego obszaru oddziaływania pozwala na stwierdzenie, że mamy do czynienia z jej siecią, lecz nieciągłą formą. Charakterystyczne dla metropolii punkty węzłowe czy też obszary krystalizujące⁵ strukturę przestrzenną występują zarówno w granicach miasta metropolitalnego, jak i w bezpośrednim jego otoczeniu. Zastanawiając się nad aktualnym rozwojem obszarów metropolitalnych, można zaryzykować tezę, iż trwający kryzys ekonomiczny oraz permanentny kryzys planistyczny prowadzą zamiast do krystalizowania się i wypełniania struktury przestrzennej wprost do jej atrofii i rozmywania się. Analiza danych statystycznych⁶ wykazuje wzrost liczby mieszkańców w obszarach przylegających do granic miasta metropolitalnego przy nieznacznym spadku liczby mieszkańców obszaru śródmiejskiego. W szczególności widoczne jest zmniejszanie się liczby mieszkańców ścisłego centrum metropolii przy stałej tendencji wzrostu funkcji pozamieszkalnych. Prowadzi to do zjawiska zamierania centrum poza sezonem turystycznym, w którym to w miejsce stałych mieszkańców przybywają turyści. Ostatecznie efektem tego trendu jest porzucenie przez turystów odwiedzania miasta, w którego centrum kontakt ich z jedyneymi autentycznymi mieszkańcami może być co najwyżej przypadkowy, o ile pominąć pracowników hoteli i restauracji. Zjawisko to wskazuje na tworzenie się również sieciowej struktury funkcjonalnej miasta metropolitalnego, podobnie jak i jego struktura przestrzenna – nieciągłej. Jednocześnie obserwuje się również znaczne wzrosty liczby mieszkańców w punktowych lokalizacjach, zwykle poza obszarami objętymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Po przeanalizowaniu przyczyn tego zjawiska można stwierdzić, że zwykle ma ono miejsce w rejonach nie objętych aktualnie obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Istniejąca struktura własnościowa gruntów, podaż terenów budowlanych, brak lub istnienie możliwości ich zabudowy (na podstawie uzyskanych przez właścicieli warunków zabudowy) prowadzą do koncentracji zabudowy mieszkaniowej w pewnych rejonach, zwykle w niewielkiej odległości od istniejącego już zainwestowania, pozwalającego na procedowanie, zgodnie z zasadami określonymi przez Ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷, warunków zabudowy dla kolejnych inwestycji. Również i to zjawisko przyczynia się do powstawania i utrwalania sieciowego charakteru struktury przestrzennej metropolii. Jeżeli dodamy wpływ czynnika kosztu nabycia przez deweloperów terenów niebędących aktualnie terenami budowlanymi, a następnie podejmowanie działania w celu przekształcenia takiego terenu w teren budowlany, łatwo możemy wskazać kolejną przyczynę poszerzania się obszarów poddanych procesowi urbanizacji, a w konsekwencji włączanych w zasięg obszaru metropolitalnego. Niewątpliwą zaletą takiego sposobu rozwijania zabudowy obszaru metropolitalnego jest czynnik oszczędności przestrzeni wynikający z chęci maksymalizacji zysku przez deweloperów. Budując maksymalnie intensywnie w ramach możliwości wskazanych warunkami zabudowy, przyczyniają się do powstawania koncentracji zabudowy w strukturze przestrzennej. Brak planów ma niestety również negatywny skutek – pogłębianie się monofunkcyjności obszarów zabudowywanych na podstawie warunków zabudowy, ponieważ to narzędzie urbanistyczne ustawowo nie służy kreowaniu funkcjonalno-przestrzennemu nowych, wielofunkcyjnych elementów struktury funkcjonalnej i przestrzennej. Koszt tego rodzaju wykreowanych koncentracji przenoszony jest na mieszkańców nie wprost, ponieważ przejawia się on bardziej w zrealizowanych na podstawie miejscowych planów zagospodarowania

⁵ Wg nomenklatury S. Juchnowicza.

⁶ Woźniak J. i in., *Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego województwa, przegląd zmian w zagospodarowaniu przestrzennym i ocena planu zagospodarowania przestrzennego Województwa Małopolskiego*, Departament Polityki Regionalnej i Przestrzennej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego, Kraków 2006.

⁷ Z dnia 27 marca 2003r., Dz.U. nr 80, poz. 717 z późn. zm.

przestrzennego osiedlach, zawierających usługi podstawowe, które zgodnie z dobrą praktyką i wiedzą muszą towarzyszyć mieszkalnictwu – jak przykładowo: przedszkola, szkoły, usługi zdrowia oraz handel. Czas spędzany przez całe rodziny w samochodach stojących codziennie w korkach ulicznych, wynikających z niedorozwoju infrastruktury technicznej, jest właśnie takim ukrytym kosztem funkcjonowania w obszarze metropolitalnym, przerzuconym – paradoksalnie – na wszystkich mieszkańców metropolii. Zabudowa realizowana na podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest zapewne inwestycyjnie bardziej kapitałochłonna, niemniej koszt funkcjonowania w niej mieszkańców jest „eksploatacyjnie” niższy, w ogólnym rachunku zysków i strat nie występują bowiem wspomniane wcześniej „koszty ukryte”.

4. Kryzys finansowy a kryzys przestrzenny metropolii – czy aby rzeczywiście?

Obserwacja dostępnych danych statystycznych⁸ oraz aktualnych publikacji z zakresu gospodarki przestrzennej⁹ wskazuje, iż prognozuje się szybszy rozwój regionów metropolitalnych od reszty kraju¹⁰ przy narastającym procesie peryferyzacji słabszych ekonomicznie obszarów. Dynamika rozwojowa metropolii polskich, do których zaliczane są: Warszawa, Kraków, Poznań, Wrocław i Trójmiasto¹¹, jest pozytywna, lecz niejednorodna i przestrzennie koncentruje się w zachodniej części kraju. Jako że metropolie same stanowią zaplecze ekonomiczno-finansowe dla swoich regionów metropolitalnych, taka dyslokacja (brak metropolii we wschodniej części kraju) odzwierciedla aktualną sytuację ekonomiczno-społeczną, będącą pochodną sytuacji gospodarczej. Analiza przestrzennego rozkładu demograficznego w skali kraju z kolei wskazuje na znaczną przewagę liczby ludzi młodych zamieszkujących tę część Polski. Brak perspektyw zatrudnienia w rejonie zamieszkania wywołał dużą falę emigracji ekonomicznej ludności tych terenów (największą emigrację, około 20% młodzieży, zaobserwowano z obszaru województwa podlaskiego, podkarpackiego, opolskiego, małopolskiego i świętokrzyskiego). W przyszłości fakt ten może przyczynić się do narastania nierównomierności rozwojowych, lecz również stanowić pewnego rodzaju szansę na napływ wypracowanych za granicą kapitałów i ewentualny skok rozwojowy, pod warunkiem chęci powrotu emigrantów do rodzinnych stron. Jeżeli porównamy dyslokację przestrzenną w zakresie dostępnych danych statystycznych, a dotyczących ilości wydawanych pozwoleń na budowę, okaże się, że właśnie w rejonach o stosunkowo silnej emigracji oraz zamieszkałych przez młodszą ludność, notuje się znaczący wzrost realizowanych budynków mieszkalnych¹². Być może jest to początek procesu reinwestowania pozyskanych środków, czyli tym samym szansa na poprawę sytuacji gospodarczej, bowiem można oczekiwać, iż po zaspokojeniu podstawowych potrzeb w zakresie mieszkalnictwa przynajmniej część wypracowanych środków zamiast na czystą konsumpcję zainwestowana będzie w przyszłe możliwe działalności gospodarcze. Proces konsolidacji gospodarstw wiejskich, który nie jest obecnie brany pod uwagę, a potencjalnie możliwy wobec wzrostu liczby odpowiednio wykształconych na uczelniach rolniczych osób, może stanowić szansę na poprawę sytuacji gospodarczej w rolnictwie w terenach Polski wschodniej i południowo-wschodniej, czyli tych, w których odnotowuje się niekorzystnie rozdrobnioną strukturę własności gruntów rolnych.

⁸ <http://www.gus.pl/wiadomosc/20100423/gus-bezrobocie-spada-marzec-2010>.

⁹ Boni M. (red), *Polska 2030*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009, www.polska2030.pl.

¹⁰ *Ibidem*, s. 248-249.

¹¹ Smętkowski M. i in., *Diagnoza problemów rozwoju obszarów metropolitalnych i rekomendacja delimitacji obszarów metropolitalnych w Polsce*, MSWiA, Warszawa 2008.

¹² <http://www.gus.pl/wiadomosc/20100420/gus-budownictwo-mieszkaniaowe-kw-2010>.

Pozytywne zjawisko reinwestowania otrzymywanych dopłat w specjalistyczny sprzęt do produkcji rolnej stanowić może pierwszy sygnał nadchodzących przemian w sposobie myślenia skierowanym na proekologiczną produkcję rolną w wyspecjalizowanych i przystosowanych do tego celu gospodarstwach, o ile udałoby się uzyskać odpowiednio wysoką jakość produkcji. Tendencja do specjalizowania się poszczególnych rejonów w produkcji rolnej, przy jednoczesnym zmniejszaniu się tzw. dwuzawodowości rolników na rzecz podejmowania indywidualnych działalności gospodarczych w sferze usług, budownictwa i wytwórczości, wydaje się dobrze prognozować na przyszłe kierunki przekształcania się struktury funkcjonalnej, a co za tym idzie również przestrzennej, rejonów obecnie objętych stagnacją. W zakresie samych regionów metropolitalnych zachodzą także zjawiska nierównomiernego rozwoju, a w stosunku do niektórych ich części nawet regresu. Dotyka to obszarów postindustrialnych w metropoliach o przemysłowym rodowodzie, a więc głównie metropolii śląsko-krakowskiej, częściowo wrocławskiej i warszawskiej. Stosunkowo najsprawniej reaguje na to zjawisko metropolia warszawska z racji swoich możliwości ekonomicznych, warunkowanych wprost wielkością i potencjałem. W metropoliach Polski południowej proces ten następuje wolniej, niemniej prowadzone od lat prace badawcze i aplikacje ich wyników wskazują – na przykładzie metropolii śląskiej – stosunkowo duży potencjał tkwiący w niedoinwestowanych, lecz atrakcyjnie zlokalizowanych terenach poprzemysłowych, a także nie całkowicie zniszczonych, a możliwych do adaptacji obiektach postindustrialnych, stanowiących potencjalnie interesujące miejsce do rozwoju funkcji usługowych i funkcji kultury. Przykłady tego typu realizacji, poczynając od pionierskich przedsięwzięć w postaci doświadczeń wyniesionych z doświadczeń jednej z najstarszych organizacji koncentrującej się na tego typu działalności – niemieckiej IBA¹³, wywarły już silny wpływ na kierunki myślenia co do możliwych sposobów – twórczego i niestandardowego (w przeciwieństwie do wyburzenia wszystkiego dekapitalizowanego zainwestowania) – również w Polsce. Powoli ujawniają się najnowsze tendencje do traktowania postindustrialnych terenów jako doskonałych możliwości dekompozycji w skali miasta, zapoczątkowane również w Niemczech. Świadczy o tym najnowsza realizacja Bennisch Architektem w postaci budynku Oceanarium w Stralsund¹⁴, gdzie zlokalizowany na portowej wyspie, w historycznej postindustrialnej tkance, obiekt wzbudził szerokie, o prawie milionowej frekwencji zainteresowanie oraz przyczynił się do znacznego spopularyzowania miasta wśród przyjezdnych. Odpowiedź na pytanie o kryzys metropolii może być więc dwuznaczna – jest on, tak jak i struktura metropolii, w sumie rozmyty, występuje wybiórczo i w wybranych fragmentach rzeczywistości, w innych nie jest zauważalny, jako realne zagrożenie w procesie rozwoju metropolii i ich wzajemnych powiązań. Powiązania zewnętrzne pomiędzy metropoliami, obecnie w większym stopniu niż relacje lokalne z rejonami oddziaływania, zaczynają odgrywać najbardziej istotną rolę w coraz bardziej dynamicznym rozwoju metropolii i procesie ich globalizacji.

¹³ Internationale Bau Ausstellung, <http://www.akademie-mont-cenis-herne.nrw.de/>

¹⁴ Deutsches Architektur Jahrbuch 2009/10, Deutsches Architekturmuseum, Frankfurt am Main 2009, s. 44-51.

Literatura

- [1] Boni M. (red.), *Polska 2030*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.
- [2] Dąbrowska-Budzińo K., *Wśród panoram Krakowa: o przemianach widoków i tym, jak je ocalić*, WL, Kraków 1990.
- [3] Smętkowski M. i in., *Diagnoza problemów rozwoju obszarów metropolitalnych i rekomendacja delimitacji obszarów metropolitalnych w Polsce*, MSWiA, Warszawa 2008.
- [4] Woźniak J. i in., *Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego województwa, przegląd zmian w zagospodarowaniu przestrzennym i ocena planu zagospodarowania przestrzennego Województwa Małopolskiego*, Departament Polityki Regionalnej i Przestrzennej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego, Kraków 2006.
- [5] Zipser T., *Powiązania transportowe jako generatory struktury przestrzennej systemu osadniczego. Analizy i prognozy*, Artykuł wygłoszony na konferencji „Transport a logika formy urbanistycznej”, PK, Kraków 2009.