



**MAŁOPOLSKIE STUDIA
REGIONALNE**
nr 2-3/28-29/2013

**Przestrzeń publiczna
– od użyteczności
do kreatywności**

Departament Polityki Regionalnej
Urząd Marszałkowski
Województwa Małopolskiego

Kraków 2013



MAŁOPOLSKIE STUDIA REGIONALNE

nr 2-3/28-29/2013



Departament Polityki Regionalnej
URZĄD MARSZAŁKOWSKI WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, październik 2013

Publikacja przygotowana przez Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego

Redagował zespół: Aneta Widak, Jarosław Kostrzewa, Grzegorz First, Jacek Woźniak

Adres redakcji:

Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego
Departament Polityki Regionalnej
30-552 Kraków, ul. Wielicka 72
tel.: 012 29-90-700, fax.: 012 29-90-726
redakcja@malopolska.mw.gov.pl

Redakcja nie ponosi odpowiedzialności za opinie prezentowane przez autorów artykułów.

Okładka:

Studio Graficzne JMP Design

Projekt składu:

Pracownia Register

Druk:

Drukarnia Pasaż

Kraków, październik 2013

ISSN 2080-8151

PRZY PUBLIKACJI DANYCH Z MAŁOPOLSKICH STUDIÓW REGIONALNYCH PROSIMY O PODAWANIE ŹRÓDŁA

Nakład: 500 egz. Publikacja dostępna także w formie elektronicznej na stronie internetowej
<http://www.malopolskie.pl/RozwojRegionalny/Wydawnictwa>

Szanowni Państwo,



Kiedy podejmujemy ważne życiowe wybory, które dotyczą miejsca zamieszkania, pracy i wypoczynku, bierzemy pod uwagę między innymi jakość otoczenia. Chcemy żyć w estetycznym i przyjaznym dla nas i naszych rodzin otoczeniu, mieć łatwy dostęp do usług i dóbr kultury, szybko i wygodnie podróżować. Stan przestrzeni ma wpływ na jakość życia.


Dynamicznie zmieniający się świat stawia przed polityką przestrzenną różnorodne wyzwania. Z jednej strony otwierają się nowe szanse rozwoju na niezagospodarowanych dotąd obszarach, z drugiej – pojawiają się nowe problemy, takie jak rozlewanie się miast, wyludnianie centrów, zabudowywanie terenów cennych przyrodniczo czy przenoszenie się ludzi z terenów wiejskich do miast. Umiejętnie prowadzona polityka przestrzenna umożliwia rozwój gospodarki, pomaga zmniejszać dysproporcje w rozwoju pomiędzy poszczególnymi obszarami, chroni otaczającą nas przyrodę i dziedzictwo kulturowe.

W Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011–2020 w szczególny sposób podeszliśmy do polityki terytorialnej. Wyzaczyliśmy indywidualną ścieżkę rozwoju dla pięciu subregionów województwa oraz opisaliśmy, w jaki sposób chcemy wspierać rozwój miast i terenów wiejskich. Wpisaliśmy kluczowe działania poprawiające dostępność komunikacyjną regionu, żeby podnieść jego konkurencyjność gospodarczą i zwiększyć spójność przestrzenną. W realizacji tych celów pomogą nam fundusze unijne w perspektywie 2014–2020. Chcemy jak najlepiej wykorzystać wewnętrzny potencjał danego terytorium, dlatego w nowym okresie programowania będziemy przywiązywać szczególną wagę do takich instrumentów terytorialnych zarządzania rozwojem, jak Zintegrowane Inwestycje Terytorialne oraz Subregionalny Program Rozwoju.

Oddaję w Państwa ręce publikację, w której uznani eksperci – architekci, urbaniści, geografowie, socjologowie w interesujący sposób opisują zmiany, jakie w ostatnich latach zaszły w polityce przestrzennej.

Życzę ciekawej lektury!

Marek Sowa



Marszałek
Województwa Małopolskiego

SPIS TREŚCI

Od Redakcji	7
OLGIERD DZIEKOŃSKI	
Wygrywa ten, kto potrafi współpracować	9
JAN OLBRYCHT	
Myślmy najpierw o rozwoju, potem o pieniądzach.....	13
JANUSZ SEPIOŁ	
Polityka architektoniczna – naprawdę niepotrzebna?	19
ELŻBIETA KOTERBA	
Kraków Przyszłości	25
TADEUSZ MARKOWSKI	
Miasta kurczące się – wyzwania i rekomendacje wobec krajowej polityki miejskiej	29
MAGDALENA ZAGRZEJEWSKA	
Idea szkoły Bauhaus jako przyczynek do przywracania ładu przestrzennego w polskich miastach ...	37
IWONA SAGAN	
Regionalny wymiar polityki miejskiej	43
JACEK WOŹNIAK	
Wymiar terytorialny w nowej polityce spójności	49
BARBARA BARTKOWICZ	
Kierunki zmian w strukturze przestrzennej Małopolski	57
ZBIGNIEW K. ZUZIAK	
Wizje i modele struktury osadniczej Małopolski	63
ZYGMUNT ZIOBROWSKI	
Polityka miejska w Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa	69

ELŻBIETA WĘCŁAWOWICZ-BILSKA Problemy kształtowania przestrzennego uzdrowisk małopolskich	75
KRZYSZTOF MARKIEL Witalność miejska_ jak uprawiać idee rozwoju przestrzeni miejskiej?	85
JACEK MARIA STOKŁOSA Batalie o wizerunek miasta	95
DOMINIK DARASZ Wizja i odwaga w planowaniu przestrzennym	103
PAWEŁ KUBICKI Ruchy miejskie w Polsce	111
MARTA SMAGACZ-POZIEMSKA Integracja przestrzenna poprzez budowanie społeczności lokalnych	117
STANISŁAW ALBRICHT Rozwój systemu transportu w Małopolsce	123
MAREK WIĘCKOWSKI, DANIEL MICHNIAK, MARIA BEDNAREK-SZCZEPAŃSKA, BRANISLAV CHRENKA, VLADIMÍR IRA, TOMASZ KOMORNICKI, PIOTR ROSIK, MARCIN STĘPNIAK, VLADIMÍR SZÉKELY, PRZEMYSŁAW ŚLESZYŃSKI, DARIUSZ ŚWIĄTEK, RAFAŁ WIŚNIEWSKI Pogranicze polsko-słowackie – przestrzeń dla rozwoju	129

Od Redakcji

Planowanie przestrzenne stanowi bardzo ważny element polityki rozwoju. Łączy się z innymi obszarami planowania, wzajemnie przenika. Każdy z tych elementów ma wpływ na pozostałe, bo przecież zmiany demograficzne nie są bez znaczenia dla polityki mieszkaniowej, która jest powiązana z polityką transportową, mającą z kolei duże znaczenie dla polityki ochrony środowiska. Te sfery łączą się ze sobą we wszelkich możliwych konfiguracjach. Wyciągnięcie z tej układanki jednego elementu powoduje, że misternie budowana konstrukcja rozpada się. Tam, gdzie udaje się skoordynować te polityki, przezwyciężyć podejście sektorowe, można osiągnąć harmonijny rozwój. Tam, gdzie nie ma zintegrowanego podejścia do planowania rozwoju, gdzie w szczególności brakuje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, nie ma pomysłu, jak urządzić przestrzeń publiczną, króluje bezładna, brzydka i niejednokrotnie niskiej jakości zabudowa, powstają „getta” zamkniętych osiedli, otoczenie szpecą tandetne reklamy ustawiane gdzie popadnie dla chęci zysku. O kształcie gospodarki przestrzennej „często decydują specyficznie pojmowane interesy lokalne i interesy grupowe niezgodne z interesem publicznym”¹. To nieuchronnie prowadzi do napięć społecznych. Mieszkańcy w proteście przeciwko prowadzonej polityce lub przeciwko brakowi jakiegokolwiek polityki spontanicznie jednoczą się, starając się wymusić określone decyzje na lokalnych władzach. „W praktyce zarządzania i w praktyce politycznej powinna wzrosnąć świadomość, że przestrzeń jest dobrem, którego nie można powiększyć, że zasoby polskiej przestrzeni są i będą w przyszłości podstawowym czynnikiem rozwoju kraju oraz podstawowym czynnikiem poprawy jakości życia – obok, ale co najmniej na równi – z zasobami społecznymi i gospodarczymi”².

Ta świadomość dociera do decydentów. Zintegrowane podejście do planowania strategicznego, w którym ważną rolę odgrywa planowanie przestrzenne, powinno być pożądanym standardem. W nowym systemie zarządzania rozwojem kraju do głównych dokumentów strategicznych, w oparciu o które prowadzona jest polityka rozwoju, należą: *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*, *Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo* (SRK) oraz 9 zintegrowanych strategii rozwoju³, które realizują cele rozwojowe SRK. Szczególną rolę wśród głównych dokumentów strategicznych zajmuje *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, która jest najważniejszym długookresowym, krajowym dokumentem strategicznym, dotyczącym zagospodarowania przestrzennego. Dla regionów szczególne znaczenie wśród 9 zintegrowanych strategii rozwoju ma *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego – Regiony, Miasta, Obszary wiejskie* (KSRR), która określa cele i priorytety rozwoju Polski w wymiarze terytorialnym, zasady i instrumenty polityki regionalnej, nową rolę regionów w ramach polityki regionalnej. Zawarte w KSRR cele są spójne z rozwiązaniami proponowanymi w *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* (KPZK), co wynika z wprowadzenia zintegrowanego systemu rozwoju i współzależności polityki regionalnej z polityką przestrzenną, która określa ramy dla polityk posiadających wpływ terytorialny⁴.

1 Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, „Monitor Polski” z dn. 27 kwietnia 2012 r.

2 Maciej Borsal, „Stan zagospodarowania przestrzennego Polski i jego konsekwencje – informacja wprowadzająca”, Wyzwania dla polskiej polityki przestrzennej, Warszawa 2008.

3 http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_rozwoju/system_zarzadzania_rozwojem/zintegrowane_strategie_rozwoju/strony/default.aspx

4 Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego – Regiony, Miasta, Obszary wiejskie, Warszawa, lipiec 2010 r.

Takie podejście wpłynęło również na konieczność wprowadzenia zmian w polityce przestrzennej w regionach. Zgodnie z zapisami koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju w wojewódzkich planach zagospodarowania przestrzennego mają zostać m.in. wyznaczone obszary funkcjonalne największych polskich miast wskazanych w KPZK 2030, opracowane dla nich plany zagospodarowania przestrzennego oraz strategie rozwoju. Plany i strategie mają uwzględniać przede wszystkim: koncepcję zrównoważonej mobilności w obrębie tych obszarów, potrzebę ochrony obszarów cennych przyrodniczo, potrzebę ograniczania zagospodarowania terenów dotychczas niezurbanizowanych i zapobiegania temu zagospodarowaniu, a także potrzebę zachowania obszarów dostępnych publicznie w ramach struktury zagospodarowania przestrzeni miejskich. Predyspozycje przyrodnicze i kulturowe terenu powinny być podstawą do kształtowania funkcji rozwojowych struktur przestrzennych⁵.

Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa razem ze Strategią Rozwoju Województwa stanowi integralny element systemu planowania rozwoju regionu. W planowaniu strategicznym na poziomie regionu bardzo dużą wagę przywiązujemy do terytorializacji polityki rozwoju, której celem jest lepsze dostosowanie interwencji do potrzeb i potencjałów konkretnych terytoriów. Stworzyliśmy indywidualne ścieżki rozwoju dla pięciu subregionów województwa. Zintegrowane inwestycje terytorialne wdrażane na terenie Krakowa i jego obszaru funkcjonalnego pomogą rozwiązać przynajmniej część problemów, z jakimi boryka się stolica regionu i otaczające ją gminy. Wierzymy, że zaproponowany przez nas model polityki terytorialnej nie tylko przyczyni się do lepszego wykorzystania specyficznych, wewnętrznych potencjałów danego terytorium, ale także do lepszej współpracy partnerów lokalnych, zawiązywania trwałych partnerstw, co znacząco przyczyni się do wzmocnienia kapitału społecznego, który jest kluczowym czynnikiem rozwoju⁶.

Jarosław Kostrzewa
Jacek Woźniak

5 Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, „Monitor Polski” z dn. 27 kwietnia 2012 r.

6 „Diagnoza Społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków. Raport”, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2011, redakcja Janusz Czapiński, Tomasz Panek.

Wygrywa ten, kto potrafi współpracować

Czy dopuścimy do budowy slumsów XXI wieku, czy też zadbamy o to, aby rozwój urbanizacji odbywał się w sposób, który będzie świadczył o roztropności naszych działań za 50 czy za 100 lat – pyta OLGIERD DZIEKOŃSKI*, sekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.



– Kilka lat temu podczas konferencji poświęconej wyzwaniom dla polskiej polityki przestrzennej stwierdził Pan, że celem tej polityki ma być „rozwój zrównoważony, wsparcie obszarów metropolitarnych, utrzymanie policentrycznej sieci miast, utrzymanie terenów otwartych,

krajobrazu zieleni, wzmocnienie obszarów Natura 2000, utrzymanie wartości kulturowej i krajobrazowej wsi polskiej jako obszarów – w pewnym sensie – dziedzictwa kulturowego i narodowego oraz inspirowanie rozwoju nowoczesnych technik i technologii, a także miejsc pracy”. Na ile, Pańskim zdaniem, udało się te cele zrealizować?

* Olgierd Dziekoński urodził się we Wrocławiu. Jest absolwentem Wydziału Architektury Politechniki Wrocławskiej. Wiceprezydent Miasta st. Warszawy w latach 1990–1994 oraz 1999–2000. Współtworzył warszawską samorządność po demokratycznym przełomie w 1990 roku. Członek wielu organizacji zawodowych m.in.: Krajowej Rady Izby Architektów, Zarządu Rady Architektów, Zarządu Fundacji Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Zarządu Unii Metropolii Polskich (1998–2006), Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN (1998–2005). W latach 2000–2001 podsekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego i Budownictwa. W latach 2007–2010 podsekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury. 7 października 2010 roku prezydent Bronisław Komorowski powołał Olgierda Dziekońskiego na stanowisko sekretarza stanu w Kancelarii Prezydenta RP.

– W moim przekonaniu największą porażką polityki przestrzennej jest z jednej strony problem nieplanowego rozlewania się miast – czy szerzej – terenów zurbanizowanych, z drugiej strony nietraktowanie terenów zieleni, terenów otwartych jako wartości urbanistycznych. Tereny zielone, otwarte, głównie te poza miastem, są traktowane jako swobodnego rodzaju wypadkowa – wynik urbanizacji, a nie jako planowane działanie na rzecz urbanizacji.

– Czy nie uważa Pan, że polityka miejska pozwoliłaby na rozwiązywanie niektórych problemów dotyczących miasta, takich jak właśnie suburbanizacja? Zręby takiej polityki dopiero się tworzą, w lipcu 2013 r. rząd przyjął założenia krajowej polityki miejskiej.

– Dość sceptycznie podchodzę do poglądu, że polityka miejska będzie skutecznym sposobem na przeciwdziałanie zjawisku rozlewania się miast. Do tego potrzeba odpowiednich instrumentów, takich jak: opłaty urbanistyczne, zakaz budowania bez odpowiedniej infrastruktury kanalizacyjnej. Obecna ustawa prawo wodne pozwala w gruncie rzeczy na stawianie obiektów budowlanych bez powiązania ich z systemem kanalizacyjnym. Trzeba dodać, że jednocześnie brak jest ze strony władz lokalnych chęci budowania struktur urbanistycznych, chociażby poprzez aktywne działanie na rzecz planowanej urbanizacji – wydzielenie terenów pod budowę infrastruktury drogowej oraz kanalizacyjnej i dopiero na tak zagospodarowanych terenach osadzanie urbanizacji. Niekoniecznie musi mieć to związek z mechanizmem planowania przestrzennego i często podnoszonym brakiem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Niejednokrotnie zdarza się, że dany obszar jest objęty miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, a urbanizacja nie zapobiega procesom rozlewania się terenów zurbanizowanych. Jest to więc nie tyle kwestia polityki miejskiej państwa, co odpowiedniej działalności i współpracy



Tereny zielone należy traktować jako wartości urbanistyczne. Fot. J. Gruszczyński

między obszarami, które podlegają intensywnej urbanizacji, i innymi gminami miejskimi, które są mniej zurbanizowane. W moim przekonaniu urbanizacja powinna być szczególnym przedmiotem zainteresowania miast, a nie pozostawiona wyłącznie swobodzie gry rynkowej.

– Czy samorządom lokalnym brakuje wizji rozwoju przestrzennego?

– Nie lubię używać słowa wizja. Brakuje programu działania na rzecz świadomego rozwoju organizacji miejskiej zarówno w dużych miastach, jak i pomiędzy dużymi miastami a obszarami je otaczającymi. Proszę zwrócić uwagę, że często mówi się, że musimy walczyć z rozlewaniem się miast, ale przecież rozwój urbanizacji jest czymś nieuchronnym. Jeżeli weźmie się pod uwagę wskaźnik urbanizacji w Polsce wynoszący prawie 25 metrów powierzchni mieszkaniowej na mieszkańca i porównamy to ze wskaźnikiem w innych krajach, takich jak choćby Republika Federalna Niemiec, gdzie wynosi on powyżej 35, Francja, gdzie jest to powyżej 40 czy kraje skandynawskie, gdzie jest to około 50 metrów kwadratowych na mieszkańca, to musimy sobie zdać sprawę, że wzrost PKB

w Polsce będzie nieuchronnie powodował wzrost potrzeb urbanizacyjnych. Rodzi się pytanie, w jaki sposób będziemy je zaspokajali? Czy dopuścimy do budowy slumsów XXI wieku (oczywiście lepszych od tych XIX-wiecznych, ale też będących substandardem urbanistycznym), czy też zadamy o to, aby rozwój urbanizacji odbywał się w taki sposób, który będzie świadczył o roztropności naszych działań za 50 czy za 100 lat.

– W Karcie Lipskiej ministrowie odpowiedzialni za rozwój miast zapisali, że „coraz bardziej potrzebujemy zintegrowanych strategii i skoordynowanego działania wszystkich osób i instytucji zaangażowanych w proces rozwoju miast, które sięgają poza granice pojedynczych miast i wspólnot lokalnych”. Czy nie odnosi Pan wrażenia, że w Polsce trudno ten postulat zrealizować, o czym świadczy to, że samorządy lokalne wolą rywalizować niż współpracować przy ubieganiu się o fundusze unijne?

Urbanizacja powinna być
szczególnym przedmiotem
zainteresowania miast,
a nie pozostawiona wyłącznie
swobodzie gry rynkowej.

– Współpraca samorządów bywa rezultatem trzech czynników. Po pierwsze, współpracują one dlatego, że potrafią



Zarządzanie drogami mogłoby być jednym z obszarów przekazanych w zarządzanie jednemu podmiotowi na obszarze metropolitalnym.
Fot. J. Gruszczyński

współpracować, a przynajmniej się dogadywać. Po drugie, współpracują, bo muszą się dogadywać, gdyż na przykład przyznanie środków unijnych jest współwarunkowane koniecznością współpracy. Po trzecie, są instytucje, które je do tej współpracy skłaniają, czy też pozwalają im lepiej tę współpracę realizować. W tej trzeciej kwestii chciałbym przypomnieć projekt ustawy, którą Pan Prezydent złożył do parlamentu. Zakłada ona funkcjonowanie tak zwanych zespołów współpracy terytorialnej, czyli podmiotów prawnych składających się z gmin i powiatów, które mają możliwość opracowania strategii rozwoju lokalnego, jak również mają uprawnienie do sporządzania ramowego studium kierunków zagospodarowania przestrzennego. Wydaje się, że taka formuła współpracy byłaby efektywna. Jeżeli chcielibyśmy ją wdrażać, to powinna ona być związana z wymogiem budowania trwałych porozumień dla uzyskania środków unijnych na przykład w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych czy też w ramach innych kategorii wsparcia w programach operacyjnych.

– Prezydenci niektórych dużych miast od lat zabiegają o uchwalenie ustawy metropolitalnej. Czy w obliczu nowych instrumentów w polityce spójności na lata

2014–2020 służących wsparciu rozwoju miast, jak choćby ZIT, potrzebujemy jeszcze takiej ustawy?

– Proszę zwrócić uwagę, że niektóre samorządy są w zespołach metropolitalnych, a inne nie. To oznacza, że kwestia niezależności i samodzielności gmin w obszarach współpracy metropolitalnej byłaby nadwyreżona, bo mogłaby zostać oparta na niebezpiecznym precedensie naruszającym zasadę subsydiarności. Dlatego, jeżeli mówimy o współpracy w zakresie metropolitalnym, powinniśmy brać pod uwagę trzy czynniki. Po pierwsze, narzucać mechanizmy, które skłaniają do tej współpracy i tutaj mechanizmy finansowe są najbardziej racjonalne. Po drugie, budować elementy, które pozwalają w sensie prawnym na nawiązywanie takiej współpracy bez większych problemów czy to z punktu widzenia finansów publicznych, czy to odpowiedzialności prawnej. I tutaj właśnie chciałbym przywołać zespół współpracy terytorialnej. Można też rozważyć poszerzenie kompetencji związków komunalnych o zarządzanie drogami. Dzisiaj nie mamy możliwości powierzenia zarządzania drogami w ramach obszaru metropolitalnego na rzecz podmiotu wspólnego. Należałoby dokładnie przejrzeć ustawy działowe, które dotyczą zarządzania drogami, ochrony środowiska, gospodarowania



Projekt ustawy o ochronie krajobrazu ma pomóc m.in. w opanowaniu chaosu reklamowego. Fot. J. Gruszczyński

odpadami, energetyki i zbadać możliwość przekazywania tych kompetencji na rzecz podmiotu wspólnego, zapewniającego lepszy mechanizm koordynacji działań. Mamy wreszcie trzeci element, którym jest kultura polityczna. Trudno jest mówić o gotowości do współpracy, jeżeli często mamy do czynienia z rywalizacją między samorządami. Trudno jest współpracę narzucić ustawowo. Współpraca może być tylko pomiędzy podmiotami samodzielnymi. Wymaga ona gotowości do współdziałania, dialogu, ale także określenia wspólnej odpowiedzialności za rozwój. Tylko taki mechanizm zbuduje trwałą współpracę. Ten, kto potrafi współpracować, wygrywa, ten, kto się kłóci, przegrywa.

– Coraz częściej słychać głosy krytykujące niekontrolowany zalew reklam w miastach przy drogach, na budynkach? Czy przygotowany w Kancelarii Prezydenta RP projekt ustawy o ochronie krajobrazu pomoże zmienić ten stan rzeczy?

– W projekcie zostały zaproponowane instrumenty prawne, które z jednej strony pozwolą na opanowanie chaosu reklamowego, a z drugiej na ograniczenie chaosu krajobrazowego w odniesieniu do szczególnie wartościowych obszarów krajobrazowych. Zaproponowane zapisy dają samorządom

instrumenty większego i bardziej efektywnego ograniczania tego chaosu. Oczywiście instrumenty prawne będą skuteczne, jeśli będą wykorzystywane. Jeśli pozostaną tylko normą prawną na papierze, to nie możemy liczyć na zamiany.

– Mieszkańcy chcą mieć większy wpływ na swoje otoczenie. Coraz chętniej biorą udział w konsultacjach społecznych, angażują się w zgłaszanie projektów w tych gminach, w których zdecydowano się na skorzystanie z formuły budżetu partycypacyjnego. Czy to szansa na wprowadzenie nowego modelu zarządzania środkami publicznymi w miastach?

– Budżet partycypacyjny jest dobrym instrumentem, ale na pewno nie zastąpi dobrego przygotowania planu inwestycyjnego przez samorząd. Poza tym budżet partycypacyjny wtedy ma sens, gdy jest związany z zapewnieniem dodatkowych środków i dodatkowej aktywności obywateli. Mam na myśli aktywność, która nie polega tylko na zgłaszaniu pomysłów, ale na włożeniu własnej pracy i środków w dane przedsięwzięcie na zasadzie partycypacji prywatno-publicznej.

Rozmawiał Jarosław Kostrzewa

Myślmy najpierw o rozwoju, potem o pieniądzach

Fundusze europejskie, które mogą trafić do miast, są jedynie instrumentem, który musi być wykorzystany w oparciu o przemyślaną politykę miejską – zarówno krajową, jak i polityki regionalne – mówi dr JAN OLBRYCHT*.



Jest Pan założycielem Intergrupy URBAN w Parlamencie Europejskim, której zadaniem jest skupienie się na sprawach związanych z szeroko rozumianą kwestią miast i ich problemów. Jakie rekomendacje płyną dla Polski z prac grupy?

Ta grupa z jednej strony monitoruje prace legislacyjne w Unii Europejskiej, z drugiej jest inicjatorem różnych działań, które są podejmowane w UE. W pracach związanych z programowaniem na lata 2014–2020 nasza intergrupa, która jest inicjatywą ponadpartyjną, zaproponowała kilka propozycji, które zostały przełożone na język unijnych programów.

Jakie to były inicjatywy?

Pierwsza rzecz, którą zaproponowaliśmy i na którą zarezerwowaliśmy środki w unijnym budżecie dla Komisji Europejskiej, było wskazanie, że należy zmierzać do podejścia zintegrowanego, ale nie tylko rozumianego bardzo ogólnie, ale również przekładanego na relacje pomiędzy polityką spójności a polityką związaną z rozwojem obszarów wiejskich. Dzisiaj są to dwie różne sfery, różne polityki, różne typy działań, odpowiadają za nie różni komisarze. Nam udało się doprowadzić do tego, że Komisja Europejska zleciła ekspertom z OECD przygotowanie oficjalnego

* Jan Olbrycht, doktor socjologii, nauczyciel akademicki, polityk, samorządowiec, działacz społeczny. Od 2004 r. poseł do Parlamentu Europejskiego (PE), sprawozdawca PE w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, współzałożyciel i przewodniczący parlamentarnej Intergrupy URBAN w PE, marszałek województwa śląskiego w latach 1998–2002, burmistrz Cieszyna w latach 1990–1998.

podręcznika dotyczącego tego, jak można by doprowadzić do efektywnej współpracy pomiędzy miastami a obszarami wiejskimi. Jedną z konferencji w ramach tego podejścia odbyła się w Warszawie. Konferencja podsumowująca, na której zostanie przedstawiona propozycja podręcznika, powinna odbyć się pod koniec 2013 r. w Bolonii, gdzie ten program zostanie zamknięty. Wyrażna sugestia jest taka, żeby próbować przewyciężyć tę sektorowość i opierając się na doświadczeniach różnych krajów, budować współpracę między miastami a obszarami wiejskimi, wykorzystując środki z tych dwóch unijnych polityk. Biorąc pod uwagę, że w perspektywie 2014–2020 Polska będzie miała nieco mniej niż planowano środków na politykę rozwoju obszarów wiejskich, a więcej na politykę spójności, to warto by wdrożyć ten scenariusz współpracy i wspólnych programów dla obszarów miejskich i wiejskich. Drugą sprawą, o rozwiązanie której walczyliśmy i bardzo blisko współpracowaliśmy z Komisją Europejską, w czasie kiedy ona przygotowywała pakiet legislacyjny na lata 2014–2020, były Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT). Naciskaliśmy na KE, ażeby po pierwsze dążyć do uruchomienia pilotażu, który sprawdzałby możliwość budowania wspólnych programów przez miasta razem z sąsiednimi gminami – i to znalazło odzwierciedlenie w projekcie rozporządzenia. Po drugie, walczyliśmy, aby w ramach ZIT zostało określone nie tylko to, na co wydawać pieniądze i jakie mechanizmy uruchamiać, ale żeby wprowadzić także możliwość delegowania uprawnień na poziom podmiotów związanych z obszarami miejskimi – i taka możliwość została zapisana. Te inicjatywy, które rodziły się w trakcie prac Intergrupy, starałem się następnie przełożyć na język przepisów prawnych jako sprawozdawca w Parlamencie Europejskim projektu rozporządzenia dotyczącego Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Nasza grupa w swoich pracach wyraźnie akcentuje, że nie tylko trzeba realizować działania w miastach, ale także tworzyć mechanizmy, które będą sprzyjały realizowaniu wspólnych projektów, budowaniu partnerstw, współdziałaniu, tworzeniu wspólnych strategii.



Edynburg przeprowadził wiele udanych projektów rewitalizacyjnych.
Fot. Jacek Woźniak

W latach 2007–2013 wdrażanie unijnych programów chyba jednak częściej prowadziło do rywalizacji niż do współpracy?

Rzeczywiście w Unii Europejskiej obserwujemy często niewłaściwą konkurencję między miastami. Sama konkurencja jest zjawiskiem korzystnym, ale wówczas, kiedy konkuruje się o inwestorów. Konkurowanie w inwestycjach publicznych, prześciganie się, kto wykona lepiej inwestycję za pieniądze publiczne, prowadzi do tego, że często mamy do czynienia z marnotrawstwem.

W latach 2007–2013 o współdziałanie było trudno na poziomie polskich samorządów. Często rywalizowały one o środki unijne. Ambicją lokalnych władz było zbudowanie na swoim terenie basenu, oczyszczalni ścieków bez względu na to, jak niewielkiej grupie odbiorców taka inwestycja mogłaby służyć. Czy nie obawa się Pan, że o współdziałanie może być trudno także w przypadku ZIT?

To jest kwestia zmiany świadomości i przejścia samorządu z jednego etapu rozwoju do następnego. Mogę się odwołać do mojego doświadczenia, kiedy byłem burmistrzem. Kiedy po roku 1989 odbudowywaliśmy polski samorząd, wiązało

się to z wyraźnym pokazaniem własnej odrębności, tożsamości, niezależności. I to się powiodło. Proszę zwrócić uwagę, że nawet do języka powróciły sformułowania: „nasze miasto”, „nasze władze”, „nasz prezydent”, „nasz wójt”, „nasz burmistrz”. Poczucie identyfikacji z gminą, a później powiatem i regionem utrwaliło się. Każdy starał się robić coś najlepiej, jak potrafił, żeby odróżnić się od innych, pokazać, jakim jest świetnym gospodarzem. Natomiast w obliczu różnych procesów, które zachodzą we współczesnym świecie, w tym również w związku z kryzysem gospodarczym, kiedy musimy bardzo starannie szacować koszty naszych działań, musimy przejść na wyższy etap i myśleć w kategoriach budowania współpracy, współdziałania, partnerstwa, konsorcjów. Podobnie dzieje się w gospodarce, gdzie wiele podmiotów odkryło, że tylko wspólne działanie może dać lepsze rezultaty i ograniczyć koszty. Zapewne nie będzie łatwy proces, bo niektórzy mogą to odbierać jako ograniczanie odrębności, niezależności, własnej tożsamości, gdy tymczasem lepiej coś zrobić u siebie i dla siebie. Ale uczyniliśmy już kolejny krok i musimy się zastanowić, co ze spraw ważnych dla własnych mieszkańców, dla własnego rozwoju możemy zrobić sami, a w jakich kwestiach musimy ze sobą współpracować. Na pewno współdziałania wymagają takie dziedziny, jak: transport, zagospodarowanie odpadów, zaopatrzenie w wodę, ale także trzeba się wspólnie zastanowić, gdzie budować parki technologiczne. Trzeba przanalizować, jakie są silne i słabe strony, nie tylko mojej gminy, ale całego obszaru. Oznacza to, że inwestycja może nie powstać w mojej gminie, za to skutki jej realizacji będą odczuwalne dla mojej gminy. Jeżdżąc po Europie jako burmistrz obserwowałem, że w wielu miejscach, aby wytworzyć te mechanizmy, wykorzystuje się środki europejskie. Ktoś, kto prowadzi politykę, dysponuje środkami europejskimi czy w ogóle pieniędzmi publicznymi, może stawiać warunek, że dla pozyskania tych funduszy konieczne będzie właśnie zawiązanie partnerstwa.

Czy Pańskim zdaniem w perspektywie programowej 2007–2013 potrafiliśmy w Polsce dobrze wykorzystać fundusze unijne na szeroką rozumianą politykę miejską, czy też raczej wspieranie rozwoju miast?

W latach 2007–2013 w Polsce nie było polityki miejskiej. Ona dopiero się tworzy, w lipcu 2013 r. polski rząd przyjął założenia Krajowej Polityki Miejskiej. Mieliśmy za to do czynienia z bardzo ciekawymi i intensywnymi działaniami niektórych miast, które uzyskały samodzielność i niezależność. Możemy mówić więc o polityce miast, ale nie o polityce miejskiej – bo to jest polityka wobec miast, a nie polityka prowadzona przez miasta. Polityka miejska wymaga myślenia o wielu aspektach równocześnie: procesach demograficznych, planowaniu przestrzennym, polityce transportowej, polityce mieszkaniowej. To wszystko buduje politykę miejską, którą powinno wyznaczać państwo. W Polsce dopiero przystępujemy do jej tworzenia. Istnieje pewne niebezpieczeństwo, że tak jak wcześniej utożsamiliśmy politykę miejską z działaniami miast,



Edynburg przeprowadził wiele udanych projektów rewitalizacyjnych. Fot. Jacek Woźniak

tak teraz utożsamimy pieniądze dla miast z całą polityką miejską. Fundusze europejskie, które mogą trafić do miast, są jedynie instrumentem, który musi być wykorzystany w oparciu o przemyślaną politykę miejską – zarówno krajową, jak i polityki regionalne. Uważam, że w Polsce województwa, ze względu na swoją wielkość, powinny mieć swoją politykę wobec miast, mieszczącą się w szerszej krajowej polityce. Polityka regionalna przełoży się na decyzje dotyczące transportu, rozdysponowania środków europejskich, wyboru projektów etc. Jest czas na przygotowanie takiej polityki, ale należy pamiętać, aby nie popełnić błędu sektorowości.

W Polsce niezbyt chętnie wykorzystywaliśmy w minionej perspektywie unijne instrumenty do wspierania rozwoju obszarów miejskich. Dotyczy to na przykład instrumentu finansowego Jessica – realizowanego w zaledwie pięciu województwach. Jaka jest tego przyczyna?

Mieliśmy do czynienia z wyraźną rezerwą wobec instrumentu zwrotnego. W przypadku tego mechanizmu, po pierwsze, trzeba było znaleźć podmioty, które byłyby zainteresowane

inwestycjami w miastach. Ten instrument był adresowany nie do władz miejskich, tylko do podmiotów, które będą chciały zrealizować inwestycje w miastach. Po drugie, jeśli ma się do wyboru możliwość sięgnięcia po dotację i instrument zwrotny, to oczywiście chętniej wybierany jest instrument bezzwrotny, bo jest wygodniejszy. W niektórych ośrodkach, w których o inwestowaniu w miastach pomyślano w perspektywie długofalowej, skorzystano z niego i są to bardzo ciekawe doświadczenia. Taki instrument z całą pewnością mógłby sprzyjać realizacji polityki miejskiej, gdyby taka była.

W latach 2007–2013 znaczące środki zostały przeznaczone na rewitalizację obszarów miejskich i wiejskich. Niektórzy uważają, że

część tych środków została zmarnowana – wydano je na upiększanie skwerów, budowę ławek i fontann. Podziela Pan ten pogląd?

Podobnie jak Jessica, rewitalizacja będzie sprzyjać wdrażaniu polityki miejskiej, jeśli zostanie ona przyjęta. Niedawno Komisja Europejska przeprowadziła badanie 50 najlepszych projektów europejskich dotyczących rewitalizacji. Jednym

Należy nie tylko realizować działania w miastach, ale także tworzyć mechanizmy, które będą sprzyjały realizowaniu wspólnych projektów, budowaniu partnerstw, współdziałaniu, tworzeniu wspólnych strategii.



Edynburg przeprowadził wiele udanych projektów rewitalizacyjnych. Fot. Jacek Woźniak

z wniosków było to, że z większym powodzeniem były one realizowane w tych miejscach, w których miały wsparcie w ogólnokrajowej polityce rewitalizacji. W takim przypadku na poziomie kraju przyjmuje się określone kierunki omówione podczas wielu dyskusji. Wówczas decydujemy, co ratujemy, a czego nie, w jakim kierunku będziemy zmierzać i jakie instrumenty będziemy wykorzystywać. Decydujemy, czy chodzi nam tylko o przywrócenie pewnego estetycznego kształtu miasta, czy chodzi nam o rewitalizację w sensie odbudowania całego życia społecznego, albo czy na przykład chcemy również wykorzystać tereny przemysłowe, żeby zagęszczać liczbę mieszkańców i w ten sposób przeciwdziałać „rozlewaniu się” miast. W Polsce wpadliśmy w pułapkę takiego przekonania, że wszystko uda się zrealizować, jeżeli wszystko zdecentralizujemy. Na początku to było dobre, ale dzisiaj, kiedy pojawiło się wiele problemów, dysproporcji w rozwoju, jest nam potrzebna krajowa polityka miejska wraz z ogólnokrajową polityką rewitalizacyjną z uzgodnionymi kierunkami, opracowanymi mechanizmami finansowymi. Potrzebna jest nam ścisła współpraca ekonomistów, socjolo-

gów, planistów miejskich, urbanistów miejskich, architektów w analizie zjawisk, które występują w miastach.

W opinii niektórych analityków polskie miasta i regiony za bardzo uzależniły swój rozwój od „europejskiej kropłówki”. Po roku 2020 Polska nie będzie mogła już liczyć na tak znaczące jak dotąd fundusze w ramach polityki spójności. Czy to nie spowoduje znaczącego spowolnienia rozwoju naszych miast i regionów?

Istnieje pewne niebezpieczeństwo, że faktycznie ktoś pomylił cel z środkiem. Celem nie jest pozyskiwanie środków europejskich. Jest nim osiągnięcie określonych efektów społecznych, gospodarczych itd. Takie podejście powinno obowiązywać już dzisiaj, a nie po roku 2020. Władze miejskie czy regionalne muszą sobie zadać pytanie: czego naprawdę potrzebujemy, co musimy zrobić teraz, a co możemy zrobić później, co jest dla nas przeszkodą w rozwoju? Kiedy to określimy i uzgodnimy z mieszkańcami, podmiotami gospodarczymi, partnerami społecznymi, wówczas pojawi się pytanie, z czego możemy

to sfinansować? Czy możemy pozyskać środki europejskie, czy to się mieści w polityce europejskiej w określonym czasie, czy może trzeba poszukać innych źródeł – na przykład na drodze partnerstwa publiczno-prywatnego, czy może ubiegać się o kredyt w banku? Jeśli ktoś dzisiaj myśli, co chce osiągnąć w przyszłości, czego chcą mieszkańcy i do tego wykorzystuje w przemyślany sposób środki europejskie, to odnosi sukces. Natomiast, jeśli ktoś myśli w kategoriach: jakby tu wykorzystać pieniądze z UE, póki są, to w chwili, kiedy te fundusze się wyczerpią, znajdzie się w poważnych tarapatach. Konsekwencją takiego niewłaściwego podejścia jest także myślenie, że ponieważ europejskie fundusze są większe dla biedniejszych, to należy zrobić wszystko, aby nie być zbyt bogatym. Jeszcze innym efektem takiego złego podejścia jest to, że jeśli ktoś na przykład widzi, że są środki na infrastrukturę, a nie koniecznie jej potrzebuje, to jest skłonny ją rozbudowywać, co powoduje „rozlewanie się”

miasta i trudności z pokryciem kosztów utrzymania takiej infrastruktury. Rozsądne władze regionalne czy lokalne nie będą zaskoczone tym, co wydarzy się po roku 2020, gdyż one budują własną gospodarkę w oparciu o przemyślaną wizję rozwoju i staranie dobrane źródła finansowania. Moim zdaniem wszelkie kalkulacje dotyczące wsparcia z środków polityki spójności w zależności od tego, w której kategorii hipotetycznie mógłby się znaleźć dany region po roku 2020, są chybione. Istniejące dzisiaj kategorie regionów mogą być zupełnie inne albo wręcz mogą nie istnieć za siedem lat. Po roku 2020 będziemy świadkami całkowitej zmiany polityki spójności i funkcjonowania z jednej strony strefy euro, a z drugiej strony państw będących poza tą strefą. Za wcześniej więc na pisanie scenariuszy na temat kształtu polityki spójności po 2020 r.

Rozmawiał Jarosław Kostrzewa

Polityka architektoniczna – naprawdę niepotrzebna?

JANUSZ SEPIOŁ*



„Architektura jest ekspresją kultury. Projekty architektoniczne, jakość budynków, ich harmonia z otaczającym środowiskiem, respekt dla dziedzictwa oraz naturalnego i kulturowego krajobrazu stanowią przedmiot interesu publicznego” – te zdania otwierające pierwszy artykuł uchwalonej we Francji

w 1977 roku ustawy „Prawo w architekturze” oddają w pełni – jak sądzę – najgłębsze przesłanie tego przełomowego aktu. Kształtowanie architektury zostało tam zdefiniowane prawnie jako budowanie narodowej kultury i realizacja celu publicznego. Nietrudno sobie wyobrazić, że w państwie prawa takie stwierdzenia rodzą daleko idące implikacje.

Francja długo nie miała naśladowców. Dopiero na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku oficjalne dokumenty dotyczące polityki architektonicznej pojawiły się w Holandii, Norwegii, Danii, na Cyprze, w Szwecji, Finlandii oraz Wielkiej Brytanii. W pierwszej dekadzie XXI wieku dołączyły do tego grona: Szkocja, Walia, Estonia, Irlandia, Luksemburg, Litwa, Irlandia Północna i Flandria. W poszczególnych krajach zarysowały się jednak bardzo różne podejścia. Niektóre zdecydowały się na twardą legislację (Francja i Szkocja), inne na ujęcie w formie zintegrowanej polityki, zaś inne na formę polityki sektorowej.

Nie ulega wątpliwości, że w zakresie rozwijania polityki architektonicznych geograficznie dominuje region Europy Północnej, obejmujący kraje znane z wysokiej jakości gospodarki przestrzennej i wartościowej architektury. Można

* Janusz Sepioł, senator RP, architekt, historyk sztuki, członek Społecznego Komitetu Odnowy Zabytków Krakowa, marszałek województwa małopolskiego w latach 2002–2006.

rzec, że tam, gdzie już istniała głęboka świadomość znaczenia projektowania i racjonalnego zarządzania środowiskiem życia, przykładą się do tych zagadnień jeszcze większą wagę. Inni, ucząc się, dopiero podążają tą drogą. Warto bowiem dodać, że kolejna duża grupa krajów znajduje się na etapie mniej lub bardziej zaawansowanych prac nad podobnymi dokumentami. Mają one charakter raportów o kulturze budowlanej (np. w Niemczech „Baukultur!, Planen un Bauen in Deutschland”, w Danii „A nation of architecture. Denmark”, w Holandii „A culture of design – vision of architecture and special design”), białych ksiąg architektury lub programów formułowanych przez zainteresowane środowiska zawodowe. Ten ostatni przypadek dotyczy Polski, gdzie z inicjatywy Stowarzyszenia Architektów Polskich (SARP) w 2009 roku opracowano, a w 2011 roku opublikowano programowy dokument pt. „Polska polityka architektoniczna”. Spotkał się on jednak z nikłym odzewem i nie miał żadnych praktycznych następstw.

W Polsce mamy bowiem zupełnie nietypowe podejście do spraw planowania przestrzennego i architektury. Architektura rozumiana jest jako część działalności gospodarczej związanej z sektorem budowlanym i traktowana jako rodzaj „kosztu” w działalności deweloperskiej. W sferze prawnej funkcjonują jedynie regulacje dotyczące procedur związanych z postępowaniem o pozwolenie na budowę (nota bene – masowo naruszanych) oraz szczegółowe wymagania opisujące warunki, jakim muszą odpowiadać budynki – chodzi w nich głównie o minimalne wymagania higieniczne i pożarowe.

Tej sytuacji odpowiada usytuowanie centralnego organu właściwego w sprawach architektury. Polska wraz z Cyprzem i Hiszpanią należy do wyjątkowej grupy państw, gdzie za sprawy polityki architektonicznej odpowiada resort robót publicznych (infrastruktury). W krajach UE jest to zadanie resortu kultury (Austria, Flandria, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Irlandia, Włochy, Szwecja, Wielka Brytania) albo łącznie resortów kultury i środowiska (Czechy, Luksemburg, Ho-



Kładka nad Dunajcem w Sromowcach Niżnych. Fot. Archiwum Urzędu Gminy w Czorsztynie

landia, Portugalia, Słowacja i Słowenia). W Niemczech politykę architektoniczną prowadzi resort środowiska, gdyż tam po prostu na poziomie federalnym nie ma ministra kultury.

Co ciekawe, europejskim badaczom – autorom raportu „Survey on Architectural Policies in Europe”¹ nie udało się ustalić organu odpowiedzialnego w Bułgarii, Grecji, na Łotwie i w Rumunii...

Co jest, co bywa materiały polityki architektonicznej? Francuska ustawa z 1977 roku mówiła o podnoszeniu wiedzy architektonicznej, promowaniu lepszej współpracy pomiędzy uczestnikami procesu budowlanego, poszerzaniu debaty architektonicznej i krytyki, o trosce o zachowanie i udostępnienie dziedzictwa architektonicznego, o wkładzie architektury do francuskiego środowiska kulturowego. Kolejna ustawa z 1985 roku dotycząca inwestycji publicznych formułowała

ponadto obowiązki zleceniodawcy (inwestora publicznego) jako gwaranta wysokiej jakości architektury.

Generalnie rzecz biorąc, polityki architektoniczne koncentrują się wokół trzech osi:

- promocji wiedzy i osiągnięć,
- poprawy jakości obiektów wznoszonych ze środków publicznych,
- promocji zrównoważonego rozwoju.

Zadania pierwszej osi oznaczają w praktyce finansowanie centrów społecznej edukacji architektonicznej, wspieranie odpowiednich inicjatyw kulturalnych, publikacji, stron internetowych i baz dobrych praktyk. Obejmują systemy nagród architektonicznych, programy dokształcania kadr administracyjnych i profesjonalnych, wsparcie dla młodych

¹ www.efap-fepa.eu.

architektów, umiędzynarodawianie współpracy w dziedzinie architektury, organizację architektonicznych festiwali i eventów.

Zadania drugiej osi oznaczają zagwarantowanie prawnej pozycji organów architektonicznych, a więc ciał doradczych – od poziomu narodowego po komunalny, architektów regionów czy miast, przygotowanie i upublicznienie manuali i wytycznych dla administracji, nagrody dla najlepszych realizacji publicznych oraz zagwarantowanie obligatoryjnych postępowań konkursowych.

Trzecia grupa zadań wyraża się w subsydiach dla pilotowych projektów ekologicznych, systematycznym uwzględnianiu problematyki rozwoju zrównoważonego w konkursach urbanistycznych i architektonicznych, przyznawaniu nagród w tej dziedzinie, systemowym prawnym podwyższaniu wymagań energetycznych i środowiskowych, a także w wydawaniu odpowiednich manuali i pomocy dla administracji.

W zestawieniu z tak formułowanymi celami przegląd naszej praktyki starań o dobrą architekturę niestety woła o pomstę do nieba.

Architekci miejscy w zasadzie nie posiadają żadnych kompetencji. Nie mówiąc już o architektach wojewódzkich – zresztą używanie tego tytułu zostało już zupełnie zaniechane. Gminy nie mają możliwości formułowania prawa lokalnego w dziedzinie ładu przestrzennego inną, prostszą drogą niż tylko poprzez procedurę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jest to procedura długa, uciążliwa i – co najważniejsze – działająca

W Polsce architektura rozumiana jest jako część działalności gospodarczej związanej z sektorem budowlanym i traktowana jako rodzaj „kosztu” w działalności deweloperskiej.

punktowo. Formułowane od dawna postulaty o wprowadzenie tzw. lokalnych przepisów urbanistycznych pozostają wciąż jedynie życzeniami. Konsekwencją słabości samorządów w tym zakresie jest m.in. zalew reklamy zewnętrznej i to w tej najbardziej tandetnej, „szmacianej” wersji. Plany zagospodarowania przestrzennego nie wymagają przeprowadzania scaleń i dokonywania nowych parcelacji, a więc z natury rzeczy nie wprowadzają podstaw ładu przestrzen-



Nowy pawilon Muzeum Lotnictwa Polskiego w Krakowie. Fot. Piotr Lipowiecki (Archiwum Muzeum Lotnictwa Polskiego)



Most św. Kingi na Dunajcu w Starym Sączu. Fot. R. Kumor

nego. Polska wprawdzie podpisała i ratyfikowała w 2006 roku Europejską Konwencję Krajobrazową (uchwaloną we Florencji w roku 2000), ale nie podjęła żadnych działań w kierunku wdrożenia jej w życie. Pierwszym ruchem w tym zakresie jest prezydencka inicjatywa ustawodawcza na rzecz wzmocnienia instrumentów ochrony krajobrazu.

Większość obiektów publicznych wznoszona jest w procedurze „zaprojektuj i zbuduj”, co oznacza wyłączenie oceny architektonicznej projektu z całego procesu przygotowania inwestycji. W ten sposób wznoszone są np. prestiżowe nowe obiekty trzeciego kampusu Uniwersytetu Jagiellońskiego. Powszechnie wysuwanym argumentem za takim postępowaniem jest rzekomo presja czasu, szczególnie gdy w grę wchodzi środki europejskie. Z kolei dysponenci środków europejskich, udzielając wsparcia różnym inwestycjom, nie zwracają uwagi na jakość projektu i relację nowego obiektu z otaczającym krajobrazem. Innymi słowy – umywają ręce od odpowiedzialności za to, co powstanie, ograniczając się do funkcji przysłowiowego bankomatu. Brak jasnych zasad co do wyłaniania projektów inwestycji publicznych doprowadza

do kuriozalnych sytuacji, gdy różni architekci podsuwają decydom koncepcyjny projekt „za darmo”, licząc, że i tak potem „odkują się” przy następnych etapach sporządzania dokumentacji, przy projektach zamiennych czy autorskich nadzorach. W ten sposób zaprojektowano ważny szpital i nowe wydziały znanej technicznej uczelni w Małopolsce.

Przyjmuje się też za dobrą monetę zadziwiającą interpretację ustawy o zamówieniach publicznych, wskazującą, że „nadzór autorski” jest przedmiotem przetargu, czyli wyboru oferty na podstawie najniższej ceny. W ten sposób stracił swoje prawa do nadzorowania swojego głośnego projektu Szekspirowskiego Teatru w Gdańsku jego twórca, profesor Renato Rizzi.

Jedyną w Polsce placówką edukacji i promocji architektonicznej jest potencjalnie wrocławskie Muzeum Architektury – niedawno połączono go organizacyjnie z Muzeum Etnograficznym i Muzeum Historii Miasta. Prestiżową warszawską nagrodę „Życie w architekturze” przyznano ostatnio aż po pięcioletniej przerwie. Krakowskie Biennale Architektury

przekształciło się już w Triennale, w smutny sposób obniżyło swój poziom, a ostatnio nie odbyło się w ogóle i wygląda na to, że już umarło. W wybudowanym specjalnie dla promowania syntezy sztuk Małopolskim Ogródzie Sztuki idea prowadzenia galerii architektonicznej przebija się z niemałym trudem.

Być może zarysowany w ten sposób obraz uwarunkowań polskiego życia architektonicznego jest zbyt pesymistyczny. Nie dziwi w sytuacji takiego tła, że wystarczyło kilka lat świadomej polityki architektonicznej prowadzonej przez samorząd województwa małopolskiego w latach 2002–2006, by czas ten zaowocował całą serią projektów budynków, które zyskały wiele nagród krajowych i międzynarodowych lub przynajmniej zagościły na łamach fachowej prasy. Małopolski Ośrodek Ruchu Drogowego, Małopolski Ogród Sztuki, Muzeum Lotnictwa Polskiego, Muzeum Armii Krajowej, Cricoteka (wszystkie w Krakowie); Kładka nad Dunajcem w Sromowcach Niżnych; Zakład Radioterapii Oddział Radioterapii Szpitala Wojewódzkiego św. Łukasza w Tarnowie; most na Dunajcu w Starym Sączu – to nagradzane realizacje powstałe w wyniku prawidłowo przeprowadzonych konkursów. To dowód, że ta procedura jest możliwa, wykonalna i przynosi sukcesy.

Krajobraz nie jest dziełem przypadku. Wręcz przeciwnie – jest niezwykle precyzyjnym zapisem i świadectwem stanu

kultury, świadomości, zamożności oraz pracowitości zamieszkujących go ludzi. Podobnie architektura, która stanowi najpełniejszy wyraz rozwoju cywilizacyjnego, a więc kulturowego, technicznego i materialnego stanu społeczeństwa, a jej wysoki poziom nie jest jedynie naturalną, automatyczną pochodną gospodarczego rozwoju. Wymaga pracy nad społeczną świadomością, troski o dobre prawo i profesjonalizm jej twórców: decydentów – inwestorów, projektantów, budowniczych i użytkowników. Taka systemowa praca rozstrzyga o jakości życia Polaków.

Stoimy przed szansą na kolejny skok w rozwoju materialnym Polski. Unijne środki przyznane na lata 2014–2020 stwarzają realną możliwość na przeprowadzenie wielu nowych inwestycji, na rozwinięcie procesów rewitalizacji miast i odnowy wsi. Czy ten wielki ruch inwestycyjny sprawi, że Polska stanie się krajem piękniejszym? Trochę trudno w to uwierzyć, jeśli nasze przygotowania zaczynamy od tzw. deregulacji zawodów, czyli od osłabienia pozycji architekta i likwidacji zawodu urbanisty – co jest ewenementem na skalę europejską. Nadzieję buduje jednak narastanie społecznych ruchów miejskich, inicjatyw obywatelskich, samoorganizowanie się tych, którzy chcą żyć w piękniejszych miastach, lepiej zagospodarowanej przestrzeni. Może to ich siła i entuzjazm wpłyną na odwrócenie biegu spraw kraju, jeśli nie potrafią tego zrobić samorządy i polityczne elity.

Kraków Przyszłości

ELŻBIETA KOTERBA*



Kraków to nie tylko historia i tradycja, ale przede wszystkim miasto aktywnych obywateli, wielki ośrodek naukowy, ważny międzynarodowy węzeł komunikacyjny, miejsce przyjazne biznesowi, gdzie swobodnie rozwijać może się sektor usług. I raczej nikt nie ma wątpliwości, że na obecny wizerunek miasta

wpływają nie tylko jego walory architektoniczne, ale także umiejętne wykorzystanie jego atutów i właściwe określenie priorytetowych kierunków rozwoju.

Tworzona obecnie wizja rozwoju stolicy Małopolski oparta jest na ideach *Smart* i *Eco City*, a zasadza się na szeregu strategicznych działań, których priorytetem jest stworzenie obszarów atrakcyjnych inwestycyjnie, nowoczesnych, a jednocześnie oferujących przyjazne, zielone i zdrowe miejsca do zamieszkania oraz wypoczynku. Bardzo ważne w tym kontekście dla powodzenia planów będą inwestycje w szeroko pojętą infrastrukturę, poczynając od wprowadzenia odpowiednich rozwiązań komunikacyjnych, transportowych, a kończąc na dostępie do nowoczesnych mediów. Dokumentami, które pozwolą zrealizować te ambitne wizje rozwoju miasta, są przede wszystkim aktualizowane właśnie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa oraz Strategia Rozwoju Krakowa.

Motywy przewodnim w myśleniu nad przyszłym rozwojem Krakowa, wyrażonym precyzyjnie w Studium jest „rozwój,

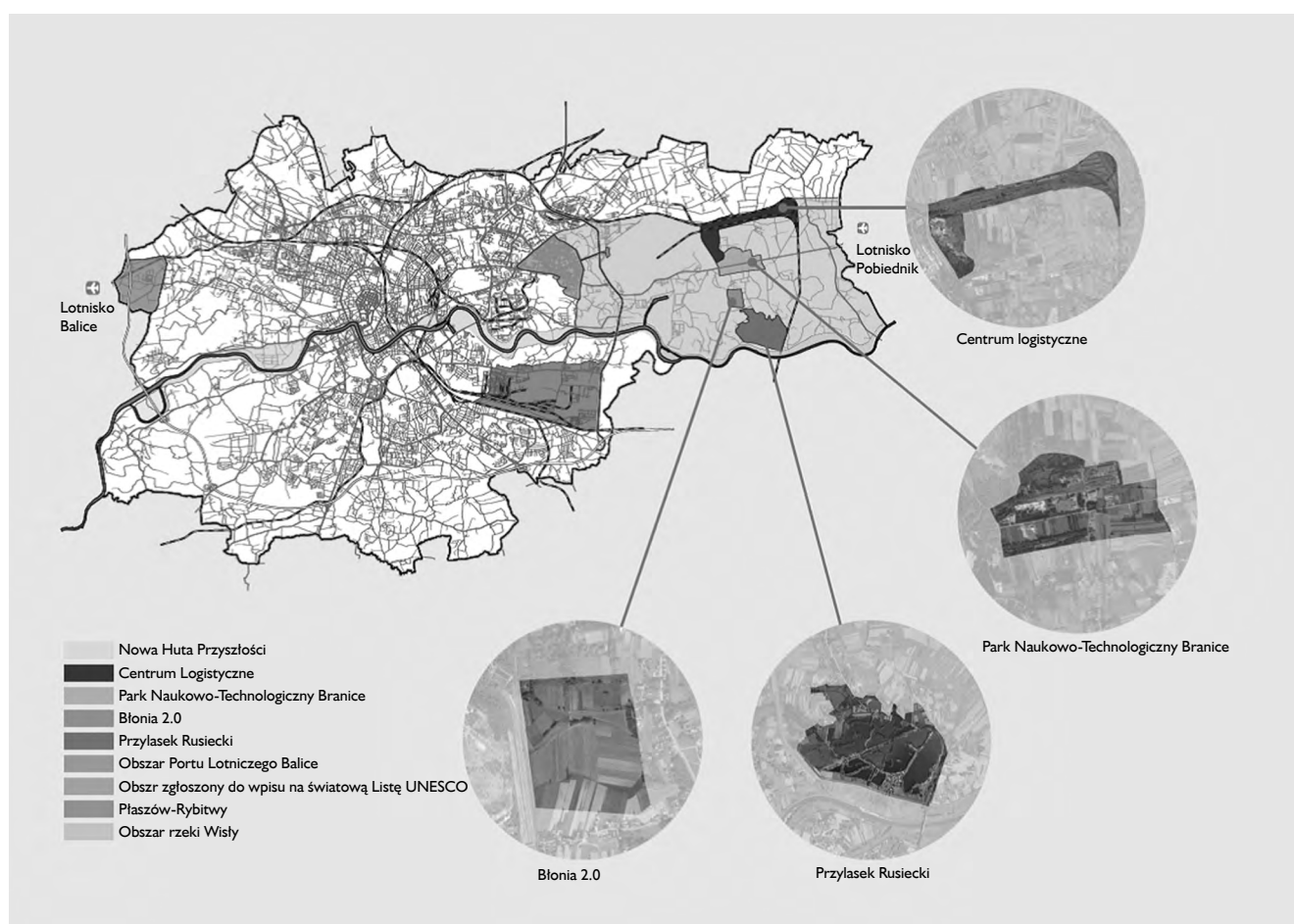
a nie rozbudowa”. Dla mieszkańców miasta oznacza to racjonalne i przemyślane wykorzystanie istniejących, w granicach administracyjnych Krakowa lub integralnie z miastem związanych, terenów przeznaczonych do zainwestowania, a jednocześnie ścisłą ochronę przed zabudowaniem cennych przyrodniczo obszarów zielonych. Pozwoli to znacząco przyspieszyć, ale i zrównoważyć rozwój, a w konsekwencji zapewni mieszkańcom atrakcyjne tereny rekreacji, wypoczynku i turystyki.

Planowane kierunki rozwoju podlegały szerokiej dyskusji z mieszkańcami Krakowa w ramach rozszerzonych konsultacji społecznych. W rozmowach brali udział przedstawiciele biznesu, nauki, rad krakowskich dzielnic i przede wszystkim mieszkańcy. Ten tak ważny dokument powstaje nie tylko po to, aby nakreślić przyszłe kierunki rozwoju, ale także by wyprzedzić potrzeby żyjących w Krakowie ludzi. To oni bowiem są najważniejszym adresatem proponowanych zmian.

Wizja rozwoju miasta zakłada stworzenie właściwych warunków dla rozwoju miasta otwartego, innowacyjnego i kreatywnego, stosującego rozwiązania *Smart* – a takiego właśnie miasta chcemy w nadchodzących latach. Oznacza to, że kładziemy duży nacisk na działania, które przyczyniają się do poprawienia jakości życia mieszkańców oraz funkcjonowania przestrzeni miejskiej jako całości – dzięki wykorzystaniu z jednej strony nowoczesnych technologii, a z drugiej dzięki użyciu miękkich kompetencji, w tym zaangażowania władz miejskich, mieszkańców oraz przedsiębiorców.

Hasło przewodnie Studium „rozwój, a nie rozbudowa”, współgrające z ideą *Smart City*, wynika także z faktu, że miasto, które „rozlewa się” na dużej przestrzeni, jest miastem drogim w utrzymaniu, wymaga wielu dróg, sieci infrastrukturalnych, uzbrojenia technicznego. Jest też kosztowne dla samych mieszkańców, dlatego zmiana Studium ma przeciwdziałać negatywnym procesom „rozlewania się” miasta, czyli tak zwanej suburbanizacji.

* Elżbieta Koterba, zastępca prezydenta miasta Krakowa ds. rozwoju, architekt i urbanista, w latach 2001–2010 prezes zarządu Biura Rozwoju Krakowa S.A., członek: Stowarzyszenia Architektów Polskich (SARP), Małopolskiej Okręgowej Izby Architektów oraz Południowej Okręgowej Izby Urbanistów.



Istotne w kontekście budowy inteligentnego miasta jest tworzenie w Krakowie sieci transferu innowacji. Są do tego znakomite warunki, ponieważ Kraków jest jednym z najważniejszych ośrodków naukowych w Polsce, a jego znakomite uniwersytety i uczelnie kształcą świetnie przygotowanych i ambitnych młodych ludzi. Ma też bogate zaplecze biznesowe chętne do współpracy ze środowiskiem naukowym. Nowe dokumenty strategiczne poprzez proponowane rozwiązania wspierają współpracę na linii nauka–biznes, co pozwala na optymalne wykorzystanie potencjału akademickiego miasta. Kraków aspiruje bowiem do miana stolicy polskiej – a nawet europejskiej – innowacji i nowoczesnych rozwiązań. Plany strategiczne muszą więc umożliwiać przyciągnięcie na tereny inwestycyjne nie tylko przedsiębiorców, ale też naukowców otwartych na biznes. Taka synergia pozwoli zdynamizować Kraków, kreśląc nowe szanse dla miasta.

Rozwiązania służące stworzeniu inteligentnego miasta to nie są już „gadżety”, ale ze względu na aktualne wyzwania i oczekiwania swoich mieszkańców – potrzeba życia codziennego. Kraków wymaga inteligentnie zarządzanej sieci komunikacji i systemu transportu zbiorowego, potrzebna jest także wyraźna polityka przestrzenna, ramy dla dalszego

rozwoju i roztropne zarządzanie przestrzenią, zwłaszcza publiczną. Ważnym składnikiem *Smart City* jest łatwy dostęp do informacji, zwłaszcza dotyczącej sfery publicznej i ułatwień dla mieszkańców w uzyskiwaniu wiedzy o działaniach Urzędu Miasta Krakowa oraz zdalnego, elektronicznego załatwiania wielu spraw urzędowych.

Ważną ideą jest też budowa Eko-Miasta tak, aby rozwój uwzględniał potrzeby wszystkich użytkowników miasta, obecnych oraz przyszłych i nie dawał podstaw do ich wykluczenia. Dlatego w ramach prac zarówno nad Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Krakowa, jak i Strategią Rozwoju Miasta, dążymy do budowy takiego Krakowa przyszłości, aby odpowiadał nowym standardom urbanistycznym i cywilizacyjnym. Zgodnie z nimi m.in. nie planujemy tworzyć miasta dla samochodów, ale zwrócimy się ponownie w stronę człowieka, aby system transportu tworzył harmonię z jego otoczeniem przyrodniczym, kulturowym i społeczno-gospodarczym. Stąd przygotowane założenia planistyczne przewidują tworzenie komplementarnych sieci dróg dla rowerów, zielone korytarze dla pieszych w centrum, rozwiązania, które chronią interesy słabszych uczestników ruchu komunikacyjnego.

Rzeczywiste przekształcanie miasta polega na zmianie obecnego zainwestowania, rewitalizacji terenów zaniedbanych – postindustrialnych i powojennych, i nadawania im wyższej jakości. W Krakowie nadal jest wiele miejsc, które nie są odpowiednio zagospodarowane. To nimi zajmiemy się w pierwszej kolejności. Nie ma potrzeby szukać nowych nieruchomości inwestycyjnych, szczególnie kosztem tak cennej w mieście zieleni.

Kraków XXI wieku stawia w związku z tym na wielkie priorytety. Obecnie rozwijane są przede wszystkim funkcje metropolitalne w oparciu o budowane centrum kongresowe i halę widowiskowo-sportową. Kolejne zamierzenia zapisane zostały w konsultowanym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa oraz opracowywanej właśnie aktualizacji Strategii Rozwoju Krakowa. Ważne miejsce w obu dokumentach zajmować będą projekty: Kraków – Nowa Huta Przyszłości, Airport City, strefa aktywności gospodarczej Rybitwy i river-front wzdłuż Wisły.

Jednym z najważniejszych jest właśnie ten pierwszy, dotyczący Nowej Huty. Zakłada on zagospodarowanie około 550 ha w ramach 4 obszarów: Parku Naukowo-Technologicznego Branice, Centrum Logistycznego – strefy aktywności gospodarczej, Centrum Wielkoskalowych Plenerowych Wydarzeń Kulturalnych Błonia 2.0 oraz SPA w Przyłasku Rusieckim.

Obecnie mamy tam olbrzymi teren przemysłowy zajmowany przez kombinat hutniczy należący do koncernu ArcelorMittal, tereny o zabudowie podmiejskiej oraz malownicze układy dawnych podkrakowskich wsi. Pod względem skali wyzwań natury ekonomicznej i technologicznej, a także związanych z tym konsekwencji dla przestrzeni społecznej miasta, obszar ten nie ma sobie równych w całym Krakowie.

Stąd właśnie pomysł na Nową Hutę Przyszłości. Projekt ten to rewolucyjna koncepcja ożywienia tej części Krakowa i największa szansa inwestycyjna w Europie. W lipcu 2013 roku rozstrzygnięto przetarg na wykonawcę koncepcji programowo-przestrzennych oraz studiów wykonalności dla tych projektów. Wyniki prac będą znane pod koniec 2013 roku, a w kolejnym etapie nastąpi aplikowanie o środki unijne na lata 2014–2020 celem realizacji inwestycji. Urząd Miasta Krakowa poszukuje także w kraju i za granicą inwestorów zainteresowanych udziałem w tym przedsięwzięciu.

Ze względu na skalę projektu i konieczność zaangażowania wszystkich szczebli administracji samorządowej, w marcu 2013 roku prezydent Krakowa Jacek Majchrowski oraz mar-

szatek województwa małopolskiego Marek Sowa podpisali porozumienie w sprawie współpracy na rzecz utworzenia strefy gospodarczej w Nowej Hucie. Jej utworzenie to nowy rozdział w historii Krakowa.

W porozumieniu prezydent Krakowa i marszałek zadeklarowali współpracę zmierzającą do rewitalizacji terenów leżących w obszarze „Kraków – Nowa Huta Przyszłości” oraz stworzenie warunków do powstania tam nowych miejsc pracy w dziedzinie gospodarki opartej na wiedzy i produkcji przyjaznej środowisku. Strony porozumienia będą też wspólnie działać na rzecz scalenia rozdrobnionych działek, tak aby były one atrakcyjne dla potencjalnych inwestorów. Współpraca dotyczy będzie również rozbudowy infrastruktury technicznej, by obszar strefy gospodarczej miał dostęp do wszystkich niezbędnych mediów.

Motywy przewodnim w myśleniu nad przyszłym rozwojem miasta wyrażonym precyzyjnie w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa jest „rozwój, a nie rozbudowa”.

„Nowa Huta Przyszłości” jest największym tego typu projektem w Europie, a wartość inwestycji publicznych w projekcie szacowana jest na 2 mld złotych. Ważnym elementem współpracy będzie więc pozyskanie funduszy na realizację inwestycji wchodzących w skład

projektu. Starania te skoncentrowane zostaną na perspektywie finansowej 2014–2020, a środki przeznaczone zostaną w szczególności na: rozbudowę ul. Igołomskiej, utworzenie Centrum Logistycznego i Parku Technologicznego Branice, utworzenie Centrum Wielkoskalowych Plenerowych Wydarzeń Kulturalnych – tzw. Błonia 2.0 oraz zagospodarowanie Przyłasku.

Park Technologiczny ma być przeznaczony dla inwestorów, w szczególności dla innowacyjnych przedsiębiorstw technologicznych, nowoczesnego przemysłu, przy jednoczesnym wykorzystaniu dostępnego potencjału naukowego i kapitału ludzkiego, Centrum Logistyczne ma służyć różnym gałęziom transportu. W Przyłasku Rusieckim zaplanowano centrum wypoczynku oparte na wodach geotermalnych, których jest tam taki zasób, że realizacja dużych projektów wypoczynkowych typu SPA i baseny termalne to tylko kwestia czasu. Błonia 2.0 mają pozwolić na organizację ciekawych wydarzeń kulturalnych w Nowej Hucie, służących nie tylko integracji mieszkańców Krakowa, ale także osób z gmin ościennych. W ramach nowohuckich Błoni mogłyby oprócz tego powstać m.in. boiska i obiekty rekreacyjne.

Nowa Huta oferuje obecnie możliwości rozwoju, które będą wielką szansą, a nie zagrożeniem – jak 70 lat temu. Konieczna jest jednak umiejętność łączenia tradycji z nowoczesnością, kierowanie się nowymi trendami w projektowaniu przestrzeni, wyznaczanie kierunków rozwoju

zgodnie z dostępnymi zasobami, z potrzebami metropolii i jej mieszkańców, a przede wszystkim zaangażowanie w tę zmianę mieszkańców Krakowa. Każdy z nas musi włączyć się w budowę Krakowa 2030.

Wiedza i nauka, zieleń i ekologia oraz kultura i przemysł czasu wolnego to podstawowy kapitał, z którego Kraków będzie korzystał przez najbliższe lata. Pozwoli to stworzyć parki technologiczne, które będą zlokalizowane m.in. wzdłuż ul. Igołomskiej, takie projekty jak Błonia 2.0 i Przylasek Rusiecki, które wykorzystają potencjał Nowej Huty i pokażą go w zupełnie nowym świetle. Projekt zmiany Studium pokazuje, jak obszar obejmujący te tereny skomunikować i wówczas przedsiębiorcy będą mieli gotową kanwę pod realizację swoich inwestycji, a mieszkańcy – nowe miejsca pracy oraz atrakcyjny sposób, by spędzić czas wolny.

Te strategiczne w skali całego miasta i regionu idee mają nie tylko kształtować rozwój całego obszaru przez najbliż-

sze kilkanaście lat, ale także będą odgrywać kluczową rolę w zakresie porządkowania miasta i zapewnienia mu zrównoważonego rozwoju. Te tzw. wielkie projekty to mechanizm podobny do projektu „Wielkiego Krakowa”, który sto lat temu wprowadził miasto na nowe tory, a dziś z powodzeniem sprzyja rozwojowi takich europejskich metropolii, jak Berlin, Barcelona, Lizbona czy Hamburg. Oblicza tych miast zmieniały się dzięki realizacji dużych, światowych wystaw czy imprez sportowych, pozwalających m.in. na przekształcenie terenów poprzemysłowych w nowe dzielnice. Podobnie może stać się w Krakowie.

Aktualizowana Strategia Rozwoju Miasta i nowe Studium będą umiejętnie łączyć tradycję z nowoczesnością, wykreują europejską metropolię, która chce i będzie wyznaczać nowe trendy, wskazywać kierunki i określać standardy zrównoważonego rozwoju. Oba te kluczowe dokumenty powinny zostać przyjęte przez Radę Miasta Krakowa w 2014 roku.

Miasta kurczące się – wyzwania i rekomendacje wobec krajowej polityki miejskiej

TADEUSZ MARKOWSKI*



Autor w swoim artykule przedstawia ekonomiczne i społeczne problemy miast kurczących się, koncentrując uwagę na barierach i specyfice miast polskich. Istotnie zmieniły one swoją bazę ekonomiczną i występują poważne rozbieżności między strukturą funkcji i zagospodarowaniem. Następnie autor

prezentuje najważniejsze wyzwania wobec krajowej polityki miejskiej. Artykuł kończą wnioski i rekomendacje pod jej adresem; autor stwierdza m.in., że miasta tracące mieszkańców i potencjał gospodarczy trzeba odciążać od nadmiernych obciążeń związanych z kosztami deformacji demograficznej. Polityka wobec ośrodków miejskich musi być nastawiona na spłatę inwestycji w restrukturyzację miast co najmniej w 20-letniej perspektywie i oparta na rządowych gwarancjach kredytowych. Rząd musi zdefiniować transparentną i selektywną politykę wobec miast tracących mieszkańców; nie wystarczy obecna typologia według kryteriów administracyjnych oraz rangi i funkcji w systemie osadniczym. Typologia musi bazować m.in. na realistycznych prognozach demograficznych zbilansowanych w zurbanizowanych układach regionalnych. Niezbędne jest publiczne wsparcie dla utrzymania usług dla osób starszych i wykluczonych. W dłu-

gotrwałej perspektywie niezbędna jest skuteczna polityka demograficzna i migracyjna.

Wprowadzenie – zarys istoty problemu

Miasta tracące ludność nie są szczególną, odrębną kategorią, rządzącą się wyłącznie swoimi prawami. Procesy w nich zachodzące są rezultatem wzajemnych interakcji i przepływów w ramach otwartych krajowych systemów osadniczych.

Rozwój i funkcjonowanie systemów osadniczych jest warunkowane rozmieszczeniem działalności gospodarczej, ich produktywnością i specyficznymi dla nich przemianami cyklami koniunkturalnymi, rozmieszczeniem działalności usługowej i kulturalnej, sprawnością systemów komunikacji zewnętrznej i wewnętrznej, kosztami energii, skumulowaną jakością kapitału ludzkiego i społecznego, czynnikami ryzyka związanymi z zaburzeniami klimatycznymi i innymi formami ryzyka środowiskowego, gospodarczego, politycznego itd.

W polityce i badaniach naukowych mamy często tendencję do pomijania powiązań funkcjonalnych. Sprzyja temu brak adekwatnej publicznej statystyki, która pozwoliłaby na uchwycenie relacji przyczynowo-skutkowych o charakterze przepływowym między węzłami systemu osadniczego. Stąd tendencją do badania raczej podobieństw i różnic strukturalnych miast niż dynamiki przepływów.

Literatura przedmiotu dotycząca tzw. miast kurczących się wskazuje, iż badania naukowe przede wszystkim koncentrują się na porównywaniu zastosowanych technicznych instrumentów interwencji w tkankę miejską, oceny ich skuteczności i próbach ich adaptacji na użytek podobnych miast w innych krajach. Wielu autorów postrzega w male-

* Prof. dr hab. Tadeusz Markowski, kierownik Katedry Zarządzania Miastem i Regionem na Uniwersytecie Łódzkim, prezes Towarzystwa Urbanistów Polskich, przewodniczący Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przy Prezydium PAN, przewodniczący Polskiej Sekcji Europejskiego Stowarzyszenia Badań Regionalnych.

jącej liczbie ludności i upadku gospodarczym miast szansę na ich restrukturyzację, poprawę warunków bytowych, a w dalszej kolejności ponowne przyciąganie inwestorów (Hollander J.B., Pallagst K., Schwarz T., Popper F.J., 2009). Najczęściej proponuje się kontrolowane programy wyburzeń zabudowy mieszkaniowej, przebudowy infrastruktury, powiększania terenów zieleni, które mają służyć poprawie warunków życia, obniżeniu kosztów eksploatacji miast etc. Milcząco zakłada się, iż miasta te potrzebują wsparcia celem osiągnięcia nowego poziomu równowagi i wówczas nastąpi odwrócenie negatywnych tendencji oraz rozpocznie się nowa faza rozwoju, a nawet bezwzględny ich wzrost – już z przewagą elementów jakościowych.

W analizach pomija się często fakt, że sukces rehabilitowanych miast zależy od relatywnej poprawy ich konkurencyjności wobec innych miast w systemie osadniczym. Może on być zatem nie tylko rezultatem bezwzględnej poprawy stanu zagospodarowania miasta kurczącego się, ale np. wynikiem kryzysu innych miast. Tak więc polityka wobec miast kurczących się musi być ściśle powiązana z uwarunkowaniami i rozwojem całego systemu osadniczego.

W międzynarodowych analizach porównawczych polityk wobec miast kurczących się najczęściej przyjmuje się milczące założenie, że uwarunkowania, w jakich zachodzą procesy kurczenia się miast, są podobne. Tak jednak de facto nie jest. Wystarczy porównać, jak wyglądają procesy demograficzne w krajach i miastach Unii Europejskiej oraz Stanów Zjednoczonych. Kraje członkowskie UE prowadzą nadal rygorystyczną politykę imigracyjną zewnętrzną i wewnętrzną, a jednocześnie formalnie deklarują swobodę przepływu ludzi i kapitału jako warunku rozwoju gospodarczego i swobód obywatelskich. W USA występuje z kolei pełna wewnętrzna swoboda przepływu ludności przy bardzo restrykcyjnej zewnętrznej polityce imigracyjnej. Unia Europejska dąży do stworzenia podobnego systemu, ale ze znanymi nam w Polsce przejściowymi ograniczeniami.

Wszystkie kraje wysoko rozwinięte mają poważne problemy z dynamicznymi zmianami w sieci osadniczej, z rozlewaniem się miast, fragmentacją przestrzeni zurbanizowanej oraz dużymi wewnętrznymi przemianami wewnątrz wielkich obszarów zmetropolizowanych (Schett S., 2011). Z kolei w krajach trzeciego świata i gospodarkach wschodzących, charakteryzujących się wysokimi wskaźnikami dzietności

i niskimi dochodami, zjawiska urbanizacji gwałtownie przybierają na sile, następuje chaotyczna zabudowa suburbiów, pogarszanie się warunków sanitarnych, obniżanie jakości życia, coraz większa polaryzacja struktur miejskich powiązana z gettoizacją przestrzeni etc. Trzeba wyraźnie podkreślić, że w polskich warunkach mamy także do czynienia z procesem gettoizacji, a skala zjawiska ciągle się powiększa. W dużych miastach, a szczególnie w miastach postprzemysłowych nabiera to już rangi problemu społecznego i zaostrza konflikty społeczne. Gettoizacja może być też postrzegana jako reakcja na brak skutecznych programów rewitalizacji miast, wycofania się rządu i samorządu z prowadzenia polityki kształtowania przestrzeni miejskich i zaniechania prospołecznej – ukierunkowanej przestrzennie – polityki mieszkaniowej.

Pozostawienie inwestorom swobody działania na ułomnym rynku nieruchomości, przy niespójnym systemie regulacji i czasami wręcz patologicznych przepisach prawnych re-

Pozostawienie inwestorom swobody działania na ułomnym rynku nieruchomości, przy niespójnym systemie regulacji i czasami wręcz patologicznych przepisach prawnych regulujących funkcjonowanie gospodarki przestrzennej sprawia, iż zagospodarowanie i użytkowanie przestrzeni odbywa się wysokim kosztem całego społeczeństwa.

gulujących funkcjonowanie gospodarki przestrzennej sprawia, iż zagospodarowanie i użytkowanie przestrzeni odbywa się wysokim kosztem całego społeczeństwa; powiększa się strefa ubóstwa i wykluczenia społecznego, następuje degradacja przestrzeni miejskich i chaotyczne rozlewanie się miasta etc. Nie dopracowaliśmy się właściwych – związanych z mechanizmem rynkowym – instrumentów gospodarki gruntami, które współgrałyby z regułami generowania renty budowlanej, kredytami hipotecznymi, adekwatnym partycypowaniem władz lokalnych w dochodach wygenerowanych przez wielkoskalowe projekty rewitalizacji miast. Doświadczenia pokazują, iż próby radykalnej odnowy miast nie zawsze kończyły się sukcesami. Bez zewnętrznego wsparcia systemowego dla tej grupy miast nie uda się, w sensowny ekonomicznie i racjonalny czasowo sposób, dokonać adaptacji zagospodarowania do nowych funkcji. Z jednej strony wiemy, że teoretycznie niezbędna jest interwencja rządu, natomiast nie potrafimy się obronić przed cyklicznym rozchwianiem struktur decyzyjnych władzy publicznej, podejmowaniem decyzji błędnych, często spóźnionych etc. Struktury władzy publicznej także wpisują się w cykliczny system koniunktury gospodarki kapitalistycznej, a cykliczne zaburzenia w zdolności do sprawowania władzy są immanentną cechą „demokratycznej” walki o władzę. Demokracja sprzyja populistycznej polityce wydawania środków z budżetu publicznego i deregulacji gospodarki pod kątem korzyści politycznych krótkiego okresu.



Londyn. Wszystkie kraje wysoko rozwinięte mają poważne problemy z dynamicznymi zmianami w sieci osadniczej, problemami rozlewania się miast, fragmentacją przestrzeni zurbanizowanej oraz dużymi wewnętrznymi przemianami wewnątrz wielkich obszarów zmetropolizowanych. Fot. Jacek Woźniak

Ekonomiczne i społeczne problemy miast kurczących się

Miasta tracące ludność mają różne strukturalne problemy: istotną sprawą staje się wzrastająca powierzchnia opuszczonych i zdegradowanych terenów i brak popytu na nowe funkcje. Wzrasta niewspółmiernie wysoko ryzyko inwestycyjne w nieruchomości¹. Miasta, które straciły lub istotnie zmieniły swoją bazę ekonomiczną, mają poważne rozbieżności między strukturą funkcji i zagospodarowaniem. Możemy tutaj mówić, używając języka teorii progów Bronisława Malisza (1981), o progach strukturalnych takich miast. Istotnym problemem jest dopasowanie liczby urządzeń szkolnych

¹ Władze publiczne nie bardzo wiedzą, jak takim ryzykiem zarządzać. Najczęstszymi działaniami wspierającymi jest wykupywanie przez władze publiczne opuszczonych terenów i zamiana na tereny zieleni i inne formy otwartych przestrzeni publicznych. Jest to strategia, która nie daje długotrwałych efektów rozwoju, a tereny te wymagają z kolei większych kosztów utrzymania ze strony sektora publicznego.

i innych usług dziecięcych do nowego strukturalnie i demograficznie miasta².

Miasta zmniejszające liczbę mieszkańców borykają się także z coraz wyższymi kosztami eksploatacji ze względu na niską intensywność użytkowanych terenów i wysokie wskaźniki obciążenia kosztami infrastruktury. Obciążone są nadmiernymi kosztami deformacji struktury demograficznej (niższa baza podatkowa miasta, ograniczony wewnętrzny popyt na dobra i usługi konsumpcyjne, specyficzny popyt na usługi związane z czasem wolnym, większy popyt na usługi zdrowotne etc.).

² Niestety w naszych warunkach, mimo że miasta starają się dopasować liczbę szkół i przedszkoli do nowej sytuacji, najczęściej nie jest to problem związany z planowaniem przestrzennym i zintegrowanym podejściem do cyklicznych i całościowych potrzeb miasta. Dla decydentów jest to tylko problem sektorowy i niepowiązany z przyszłymi (planowanymi) przekształceniami struktury przestrzennej w mieście. Być może wynika to z faktu, iż zdolność do planowania i realizacji planów przestrzennych w naszym systemie prawnym jest bliska zeru.

Niż demograficzny i deformacja struktur demograficznych w miastach wywołują głębokie swoiste cykle koniunkturalne pogłębiane przez niską dywersyfikację sfery wytwórczej. Mamy miliony starszych osób uwięzionych w budynkach mieszkalnych bez windy. Szczególnego ekonomicznego i społecznego znaczenia w tych miastach nabierają bariery architektoniczne.

Do barier blokujących procesy rehabilitacji miast i adaptacji struktur przestrzennych w Polsce należy zaliczyć także nieuregulowane stosunki własnościowe. Taki stan prawny hamuje skłonność do inwestowania przez miasta i wspólnoty majątkowe. Brak jest aktów prawnych przenoszących roszczenia rzeczowe na roszczenia finansowe oraz rozłożenia kosztów roszczeń na wszystkich podatników w kraju, a nie tylko miast mających tego typu problemy. Sprawa ta, ze względów politycznych i pseudoekonomicznych, jest odsuwana w czasie. Negatywne skutki ekonomiczne dla gospodarki są wysokie, chociaż skala zjawiska nie została dokładnie oszacowana. W tego typu rachunkach celem podjęcia właściwych decyzji trzeba się posługiwać rachunkami kosztów alternatywnych. Niestety nie ma zainteresowania ani politycznego, ani ekonomicznego ze strony decydentów, aby je prowadzić. Problemy te dotyczą właściwie wszystkich miast w Polsce.

Barierą na obecnym etapie okazują się skutki spontanicznej prywatyzacji mieszkań w zasobach komunalnych i państwowych. Zmiana podstaw gospodarczych miast zmieniła także strukturę dochodową i podstawy ekonomiczne nowych właścicieli. Część przeszła do grup rencistów i emerytów, obniżając radykalnie zdolności inwestycyjne i skłonności do inwestowania w odtwarzanie majątku, część znalazła się w grupie bezrobotnych etc. System wspólnot mieszkaniowych z udziałem miasta okazał się także hamulcem procesów rewitalizacji. Trzeba uwzględnić fakt, iż zarysowane problemy mają różny poziom w zależności od skali depopulacji i deformacji struktury demograficznej. Inaczej też procesy pokonywania barier i motywacji do inwestowania wyglądają w starzejących się grupach społecznych, a inaczej w młodszych. Inaczej oddziałuje na ten proces potencjalne ryzyko utraty pracy np. w miastach o wysokim wskaźniku bezrobocia, a inaczej przy niskim etc.

Ekonomicznym problemem miast kurczących się jest przyspieszony spadek wartości majątku. Taka sytuacja oznacza spadek wartości hipotecznej majątku miejskiego i pogłębianie się strukturalnych podstaw dla kryzysu finansowego, a w konsekwencji załamania gospodarczego. Cząstkowe próby interwencji będą raczej prowadziły do generowania długów publicznych i wtórnych zapaści takich miast. W konsekwencji będzie narastał sprzeciw innych miast wobec nietrafionej pomocy, co przy pogłębiającym się deficycie budżetowym będzie prowadziło do wycofania się z programów rehabilitacji i przerzucenia kosztów adaptacji do

nowych warunków gospodarczych na lokalne społeczności. Powstaje pytanie, czy nasze *shrinking cities* (kurczące się miasta) są i czy będą zdolne – bez zewnętrznego zasilania i innych form publicznej interwencji – przejść taki proces samodzielnie, odzyskać swoją zdolność samofinansowania i generowania dochodów pozwalających na spłatę inwestycji związanych z restrukturyzacyjną polityką osadniczą? Czy wystarczą tu działania wspierające w sferze porządkowania i rehabilitacji zabudowy z środków publicznych, czy niezbędne jest ich powiązanie z głębszymi zmianami w sferze społeczno-gospodarczej systemu miejskiego, tak aby efekty zmian były trwałe i zauważalne w rozsądnej perspektywie?

Wyzwania dla krajowej polityki miejskiej

Specyfiką polskich kurczących się miast jest to, iż zaszły w nich bardzo radykalne zmiany podstaw gospodarczych wraz z jednoczesnymi zmianami ustrojowymi. Nie ma badań, które by zadowolająco zdiagnozowały ten kumulatywny proces, a nasza wiedza w tej dziedzinie jest niewielka, bardziej hipotetyczna niż empiryczna. Być może, dysponując takimi badaniami, łatwiej byłoby opracować systemową politykę wsparcia na rzecz przywrócenia równowagi tych miast, adekwatną do ich ogólnokrajowej roli, jaką powinny odgrywać w systemie osadniczym kraju.

Bez świadomej polityki osadniczej rządu możemy domniemywać, iż polski system osadniczy utworzy nową równowagę w długim okresie, ale odbędzie się to bardzo dużym kosztem społecznym oraz obniżeniem (już widocznym) konkurencyjności całej gospodarki. Będzie to równowaga kosztem obniżonej jakości życia i przy stałym zagrożeniu dalszą depopulacją.

Powstaje zasadnicze pytanie i wyzwanie dla polityki miejskiej: na ile, czy i jak interweniować w przyszłe procesy miast kurczących się? Jak te interwencje powiązać z cyklami koniunktury regionalnej i cyklami życia regionów zurbanizowanych, cyklami miast systemu krajowego, ponadnarodowego, a nawet kontynentalnego. Niestety najczęściej brakuje nam wystarczającej wiedzy o tych nowych relacjach. Współczesne zmiany są bardzo szybkie, statystyka publiczna nie jest dostosowana do rejestracji nowych faktów i procesów. Informacje o zmianach w przestrzeni nie nadążają za zmianami w sferze procesowej (gospodarczej i społecznej). Współczesna gospodarka ze swoją wysoką elastycznością i szybkimi przepływami informacji i strumieniami kapitału finansowego, spekulacjami o skali globalnej na rynkach nieruchomości sprawia, że społeczne koszty rozwoju związane z małą adaptowalnością struktur przestrzennych są coraz wyższe.



Rozwój i funkcjonowanie miast jest uwarunkowane m.in. sprawnością systemów komunikacji zewnętrznej i wewnętrznej. Fot. Jarosław Kostrzewa

Wypracowanie nowego paradygmatu polityki osadniczej staje się nie tylko wyzwaniem krajowym, ale i międzynarodowym. Niestety polityka osadnicza w Polsce oraz w węższym ujęciu zdefiniowana krajowa polityka miejska rozumiana jest w sposób tradycyjny (Założenia Krajowej Polityki Miejskiej, 2013). Najczęściej polega ona na kategoryzowaniu miast, tworzeniu statystycznych klastrów (Przegląd krajowej polityki miejskiej, 2011) o statystycznych cechach podobieństwa i wspieraniu tak zdefiniowanych kategorii miast podobnymi formami wsparcia. Tak więc polska polityka jest nastawiona na rozwiązywanie problemów w sposób horyzontalny z niewielkimi elementami koncentracji terytorialnej, adresowana do grup miast wskazanych raczej według rangi administracyjnej niż zidentyfikowanych problemów. Podejście ma charakter technokratyczny, księgowy, pozornie transparentny i sprawiedliwy w alokacji środków, natomiast dający diametralnie różne i nieoczekiwane efekty w stosunku do pierwotnych zamierzeń. A przecież zdajemy sobie sprawę, że struktury gospodarcze miast nie są jednakowe mimo tej samej wielkości i tej samej funkcji administracyjnej. Miasta są powiązane relacjami komplementarnymi i konkurencyjnymi. Czynniki destymulujące rozwój w jednym mieście mogą być

stymulantami w innych miastach. Ponadto te same dostępne zasoby stają się stymulantami tylko w specyficznej konfiguracji i sekwencyjnej logice ich uruchomienia.

Powstaje pytanie, czy mamy inne metody alokacji środków? Z pewnością można i należy je wypracować; potrzeba zmiany jest nieunikniona, brak nam jednak politycznej woli i odwagi do poszukiwania nowych rozwiązań. Skąd ta niechęć? Odpowiedź jest dość prosta. Polska polityka miejska jest w początkowej fazie formułowania, a więc nawet jej tradycyjna forma wzorowana na historycznych już rozwiązaniach państw zachodnich zapowiada się wielkim novum. O ile takie interwencje wydają się poprawne w sferze uregulowań systemowych, o tyle realna polityka alokacyjna środków finansowych powiązana z populistycznym mechanizmem rozwiązywania problemów miast, siłą rzeczy, będzie sprzyjała rozpraszaniu środków finansowych. Nie wywoła zatem zamierzonych efektów synergicznych i trwałego rozwoju. Zakładana alokacja środków nie pozwoli bowiem na pokonanie inercji (chodzi o wywołanie tzw. masy krytycznej), która jest inna dla każdego miasta, po osiągnięciu której następuje przejście do stanu samopodtrzymywalnego roz-

woju (a tym samym zagwarantowanie zwrotu poniesionych nakładów publicznej interwencji). Raczej należy oczekiwać, iż po wycofaniu publicznego wsparcia nastąpi wtórne, być może jeszcze głębsze, załamanie. Taki scenariusz zdarzeń potwierdzają nieudane programy rewitalizacji miast zachodnich³. Te doświadczenia powinny być dla nas wskazówką, iż usuwanie skutków i odwracanie negatywnych procesów wymaga długotrwałych, dobrze zaplanowanych, skoncentrowanych i konsekwentnych działań uwzględniających współczesne prawa i procesy gospodarcze. Tylko wtedy interwencja ma szansę na sukces. Muszą to być interwencje zintegrowane, podejmowane w systemie wielopodmiotowej polityki, skierowane na korygowanie uwarunkowań systemowych pozostających w kompetencji rządu w powiązaniu z działaniami poziomu lokalnego. Przykładowo wsparcie dla procesów rewitalizacji centralnych obszarów miast nie będzie dawało trwałych efektów, jeśli jednocześnie nie wprowadzi się kontroli rozlewania się urbanizacji i sterowania jej rozmiarami na terenach otaczających historycznie zurbanizowane przestrzenie.

Nie należy zapominać, iż obowiązkiem rządu jest stałe monitorowanie przyczyn degradacji miast i korygowanie uregulowań systemowych, poprawianie i usprawnianie rynków, tak aby system społeczno-gospodarczy płynnie przechodził do nowej fazy rozwojowej.

Wnioski

Co w 7-letniej perspektywie oczekiwanego finansowego wsparcia z funduszy strukturalnych mogą zrobić rząd i samorządy terytorialne w miastach tracących mieszkańców?

Polityka wobec miast musi mieć długotrwałą perspektywę nastawioną na spłatę inwestycji w restrukturyzację miast, co najmniej w 20-letnim okresie. Musi być oparta na rządowych gwarancjach kredytowych. System finansowania miast musi być dopasowany do funkcji, jakie miasto pełni w systemie osadniczym oraz jego funkcji docelowych.

Rząd musi określić transparentną i selektywną politykę wobec miast tracących mieszkańców; nie wystarczy obecna

3 W Niemczech, Wielkiej Brytanii ogłaszano bardzo szerokie, kosztochłonne programy pomocy, niestety z niedoszacowanymi kosztami i nieuwzględniającymi odłożonych w czasie efektów społecznych i ekonomicznych. W sytuacji pierwszych znamion kryzysu rządy wycofywały wsparcie finansowe celem ograniczenia deficytu budżetowego. Nie doceniono bowiem złożoności procesu, potrzeby głębszej reformy funkcjonowania gospodarki przestrzennej, potrzeby dostosowania formy korzystania z prawa własności i użytkowania nieruchomości. Trzeba podkreślić, iż obecne systemy regulacyjne i finansowe są raczej przygotowane do sprawnego działania w okresie wzrostu gospodarczego niż stagnacji i kryzysu.

typologia według kryteriów administracyjnych oraz rangi i funkcji w systemie osadniczym. Typologia musi bazować na opracowanych, realistycznych prognozach demograficznych i gospodarczych zbilansowanych w zurbanizowanych układach regionalnych. W ramach systemu osadniczego trzeba dokonać kategoryzacji uwzględniającej dynamikę przyszłych procesów urbanizacji. I tak przykładowo mogą to być następujące typy miast wraz z ich obszarami:

- malejące w granicach administracyjnych,
- stabilne w granicach funkcjonalnych,
- pulsarne w użytkowaniu w granicach administracyjnych,
- wzrastające w obszarach funkcjonalnych,
- malejące bezwzględnie w obszarach funkcjonalnych,
- o malejącej liczbie ludności przy wzrastającym wskaźniku obszarów zabudowy,
- o malejącej liczbie ludności przy malejącym wskaźniku obszarów zabudowy.

Polityka miejska powinna być selektywna, koncentrująca się na strategicznych problemach i zorientowana na zintegrowane projekty o udokumentowanych efektach społeczno-ekonomicznych i środowiskowych. Jeśli są to np. miasta pulsarne, o dużej zmienności dobowego i sezonowego popytu, to zasilanie finansowe na rozbudowę i utrzymanie infrastruktury musi być powiązane nie z liczbą stałych mieszkańców, lecz według liczby użytkowników dziennych. Konieczne jest powszechne wprowadzenie obowiązku stosowania antycypacyjnych (ex ante) symulacji korzyści i kosztów w procesach dotyczących inwestycji publicznych.

Przed wszystkim należy usprawnić funkcjonowanie rynku nieruchomości i ograniczyć spekulacje na rynku budowlanym. Jest to możliwe tylko poprzez ponowną regulację sfery funkcjonowania gospodarki przestrzennej z respektowaniem praw gospodarki rynkowej. Konieczne jest konsekwentne, tam gdzie to tylko możliwe, tworzenie quasi rynków przez wprowadzenie różnego typu opłat internalizujących efekty zewnętrzne. Takie interwencje są także niezbędne na terenach rozlewania się urbanizacji po to, aby co najmniej zrównoważyć koszty życia w strefie podmiejskiej i pozamiejskiej z kosztami społecznymi, które generuje rozlewanie się miast (opłaty związane z urbanizacją terenów i budową infrastruktury).

W dziedzinie finansowania infrastruktury trzeba przejść na system antycypacyjnego sterowania procesami urbanizacji przez władze publiczne – tzw. rozwój za infrastrukturą

(wymaga to monopolu planistycznego i wprowadzania standaryzacji w dziedzinie intensywności zabudowy powiązanej z planowaniem miejscowym), ale jednocześnie stworzenia w tej dziedzinie warunków dla stosowania zwrotnych mechanizmów finansowania ze strony instytucji finansowych, banków funduszy emerytalnych, funduszy ubezpieczeniowych.

Niezbędne jest także stworzenie podstaw ekonomiczno-prawnych do stosowania zwrotnych mechanizmów finansowania procesów rewitalizacji bazujących na wygenerowanej rencie budowlanej, obniżaniu prywatnego ryzyka inwestycyjnego przez publiczne zaangażowanie środków powiązanych z systemem różnych gwarancji obniżających ryzyko indywidualnych inwestorów. Z pewnością w obszarach rewitalizacji obejmujących obszary z dużym udziałem emerytów interesującym instrumentem mogłaby być odwrócona hipoteka. Jej zastosowanie musiałoby uwzględnić odpowiednio zdiagnozowany interes publiczny i prawne obwarowania chroniące osoby zaciągające tego typu kredyty na obszarach rewitalizowanych. Zintegrowana rewitalizacja z udziałem władzy publicznej powinna gwarantować przyrost wartości hipotecznej nieruchomości z danego obszaru. Warunki udzielania pożyczki hipotecznej powinny w obszarze interwencji być znacząco lepsze niż na wolnym rynku (Markowski T., 2011).

Konieczne jest wprowadzenie mechanizmów ekonomicznych i prawnych przyspieszających recyrkulację zabudowy wobec nowych wymagań. Takimi instrumentami o prorynkowej orientacji są m.in. podatki od nieruchomości budowlanych i gruntowych powiązane ze wzrostem wartości nieruchomości, dobrze skonstruowany i egzekwowalny system opłat adiacenckich, możliwości podwyższania podatków i opłat za użytkowanie terenów niezgodnie z przeznaczeniem lub zaniechaniem użytkowania i zabudowy, możliwości zamrażania cen nieruchomości na czas rewitalizacji celem uniknięcia spekulacji, możliwości wywłaszczenia w strefie objętej rewitalizacją etc.

Należy ograniczyć hiperkonkurencję między miastami o przyciąganie mieszkańców przez wprowadzenie adekwatnego systemu planowania regulacyjnego i konstrukcję mniej konfliktowego systemu finansów gminnych. Niezbędne jest ograniczenie ekspansji na tereny zewnętrzne przez pomoc dla restrukturyzacji terenów w centrach miast.

Należy wprowadzić rządowy program wsparcia dla restrukturyzacji i przebudowy zasobów mieszkaniowych pod kątem potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych wraz z programem budowy wind. Taki program może sprawić, że ludzie ci staną się częścią procesu wytwórczego i konsumpcyjnego. Jest to szczególnie ważne w miastach tracących mieszkańców. Program budowy wind powinien

podjąć rząd w pierwszej kolejności w regionach deformacji demograficznej⁴.

Podstawą większości polityk chcących odwrócić trendy zapadłości miast powinno być podejście funkcjonalne zorientowane na region zurbanizowany, a nie układ administracyjny. Niezbędna jest adekwatna (zdecydowanie większa) skala zinternalizowania (urynkowienia) usług publicznych i bilansowanie dochodów miast w ramach obszarów funkcjonalnych i metropolitalnych rynków pracy.

Trzeba odciążyć miasta upadające od nadmiernych kosztów związanych z deformacją struktury demograficznej, które hamują procesy samodostosowawcze miast. Niezbędne jest publiczne wsparcie dla utrzymania usług służących osobom starszym i wykluczonym (z uwagi na niskie emerytury i renty). W długotrwałej perspektywie niezbędna jest natomiast skuteczna polityka demograficzna i migracyjna.

Literatura

1. Hollander J.B., Pallagst K., Schwarz T., Popper F.J., January 9, 2009, Planning Shrinking Cities, Rutgers University, <http://policy.rutgers.edu/faculty/popper/ShrinkingCities.pdf>.
2. Malisz B., 1981, *Zarys teorii kształtowania układów osadniczych*, Arkady, Warszawa.
3. Markowski T., 2011, *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*, w: *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, Studia KPZK PAN, t. CXXXIV, Warszawa, s. 25–44.
4. Schett S., June 2011, An Analysis of Shrinking Cities, Urban Ecology WS 2011/12 Institut für Städtebau und Raumplanung Universität Innsbruck, EURA Conference, paper ID: 143, Cities without limits, Copenhagen, s. 23–25.
5. Założenia Krajowej Polityki Miejskiej do roku 2020 – lipiec 2013, MRR.
6. Przegląd Krajowej Polityki Miejskiej, Polska 2011, OECD.

⁴ W Łodzi 300 tys. osób mieszka w domach bez wind – tj. około 75 tys. na najwyższej kondygnacji. Przyjmując w uproszczeniu, że tylko 10% ma kłopoty związane z wiekiem, daje to 7,5 tys. osób wykluczonych. De facto wliczając w to kondygnacje powyżej pierwszego piętra, możemy szacować, że będzie to około 20 tys. mieszkańców, co odpowiada wielkości przeciętnego miasta powiatowego.

Idea szkoły Bauhaus jako przyczynek do przywracania ładu przestrzennego w polskich miastach

MAGDALENA ZAGRZEJEWSKA*



Szkoła artystyczna Bauhaus nie była ani nowatorską, ani jedyną tego rodzaju placówką, jaka powstała w pierwszej połowie XX wieku. Przeciwnie, wyrosła jako jedna z wielu europejskich i amerykańskich szkół, powiedzielibyśmy dzisiaj *design* (w tym czasie powstało ich ok. 60),

wyrosłych na gruncie nurtu powrotu do rzemiosła. A jednak wpływ Bauhaus na współczesną architekturę, wzornictwo, a nawet kulturę jest ogromny. W dużej mierze jest to zasługa osobowości profesorów m.in. charyzmatycznej postaci Waltera Gropiusa – dyrektora szkoły, także dramatycznych losów uczelni, która stała się w pewnym sensie ofiarą politycznych przemian w Niemczech lat 20. XX wieku. Nazwa *Bauhaus* – niemal zapraszała do udziału w kształtowaniu przyszłości. Szkoła oferowała naukę podstaw: o formach, materiałach, kolorach, poznanie metod produkcji masowej, ale i wspólne działania artystyczne i towarzyskie, rozwijając kreatywność uczniów. Bauhaus uczył harmonijnego połączenia: funkcji, konstrukcji i formy w spójną całość. Przypomnienie zasad i dokonań Bauhaus stanowi głos w dyskusji nad przywróceniem ładu przestrzennego w polskich miastach, roli zawodu planisty, urbanisty oraz systemu nauczania w tych dziedzinach.

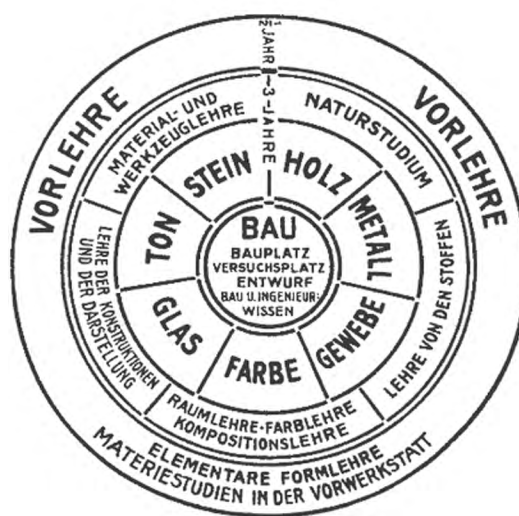
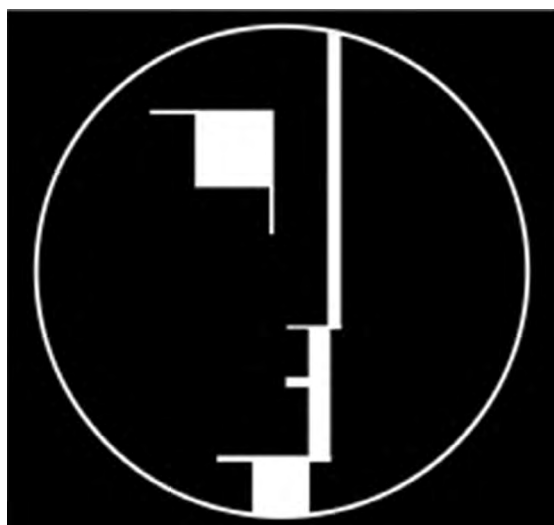
* Magdalena Zagrzejewska, geograf, planista, zastępca dyrektora Departamentu Polityki Przestrzennej w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, współautorka Celu 6 KPZK- Przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego KPZK 2030, polski przedstawiciel w posiedzeniach Dyrektorów Generalnych ds. rozwoju miast i spójności terytorialnej i Komitecie Monitorującym ESPON (European Observation Network for Territorial Development and Cohesion)

Wstęp

W XIX wieku postęp naukowo-techniczny zapoczątkował wzmożone procesy urbanizacyjne i ukształtował struktury przestrzenne współczesnych miast. Oparty na produkcji masowej i przemyśle rozwój miast przyciągał nowych przybyszów ze wsi – pojawiła się nowa grupa społeczna – robotnicy. Zmiany te wpłynęły na architekturę i wygląd współczesnego miasta. W miastach pojawiły się nowe obiekty: manufaktury, budynki fabryczne, ale i budynki użyteczności publicznej, szkoły, akademie, dworce kolejowe, urzędy oraz hotele, muzea i budynki wystawowe. Znaczenia nabierał sposób użytkowania terenu, na co duży wpływ miały działania władz miejskich, na których spoczywał obowiązek zapewnienia nowym mieszkańcom odpowiednich warunków mieszkaniowych i zdrowotnych, a jednocześnie rozwoju kulturalnego.

Coraz większa gęstość zabudowy, zaludnienie i zanieczyszczenie w miastach ujawniły problemy społeczne i techniczne, stając się impulsem do powstania nowych idei społecznych, politycznych oraz urbanistycznych. Rozwój sztuki inżynierskiej wywarł ogromny wpływ nie tylko na architekturę i urbanistykę, ale na sztukę użytkową i wzornictwo. Potrzebna była nowa, bardziej ekspresyjna sztuka, która by wyrażała dynamizm, rozwój i technikę – nowoczesność.

W architekturze z przełomu wieków królował historyzm. Znaczna część budynków była konwencjonalnymi projektami, którym zmieniano fasady bądź dodawano nowe elementy. Metody produkcji seryjnej były jeszcze prymitywne, co odbijało się na jakości przedmiotów codziennego użytku. Wyjątkowo skomplikowane secesyjne wzory wymagały precyzyjnego wykonania. Nic zatem dziwnego, że wielu artystów gwałtownie przeciwstawiało się produkcji mechanicznej, upatrując w niej przyczynę upadku sztuki.



Rys. 1. Logo Bauhaus autorstwa Lionela Feiningera oraz idea i struktura stylu Bauhaus Paula Klee

Na przełomie wieków zwrócono się w kierunku odrodzenia sztuki wykonywanej ręcznie. W 1897 roku w Wielkiej Brytanii rozwinął się ruch *Arts and Crafts* dążący do ponownego powiązania różnych dziedzin sztuki i rzemiosła poprzez architekturę w myśl tworzenia sztuki użytkowej, służącej całemu społeczeństwu. Naśladując angielskie ugrupowanie, w całej Europie powstały dziesiątki warsztatów rzemieślniczych. Powstają Wiener Werkstätten (1898), The Society of Arts and Crafts w Bostonie, potem w Chicago i innych miastach Europy i Ameryki Północnej.

Pod wpływem angielskiej działalności rzemiosło artystyczne zaistniało również w Polsce. W roku 1906 rozpoczęły swoją działalność różnego typu pracownie: tkactwa, farbiarstwa, batikarstwa, metaloplastyki, introligatorstwa, stolarstwa meblowego, galanterii skórzanej i kowalstwa artystycznego. W 1908 roku w Weimarze na gruncie idei angielskiego *Arts & Crafts* w pięknym secesyjnym budynku powstało seminarium rzemiosła. Skromna szkoła w ciągu kilku lat miała wstrząsającą zarówno światem sztuki, jak i systemem wartości władz.

Utworzenie szkoły Bauhaus

Szkołę Rzemiosł Artystycznych powołał i prowadził Henri Clément van de Velde, belgijski architekt i malarz secesyjny, który był jednocześnie jednym z założycieli interdyscyplinarnego stowarzyszenia Werkbund. Grupa powstała w Monachium w 1907 roku jako wyraz dezaprobaty wobec upadku kultury spowodowanego industrializacją. Do Werkbundu należeli najślynniejsi niemieccy artyści i architekci XX wieku (m.in. Walter Gropius, Ludwig Mies van der Rohe, Bruno Taut, Hans Poelzig). Kluczową postacią dla powstania idei Bauhaus poza Peterem Behrensem (u niego spotkali się Gropius, Corbusier, van der Rohe) był Hermann Muthesius,

który głosił, iż architektura powinna być tworzona przede wszystkim na podstawie rozwoju potrzeb i uwarunkowań. Celem stowarzyszenia było „podniesienie wartości pracy rzemieślniczej we współdziałaniu artystów, przemysłu i rękodziela”. Poza tym grupa stawiała na zachowanie wysokiego poziomu artystycznego i technicznego wyrobów codziennego użytku oraz funkcjonalność architektury, czemu służyć miała ścisła współpraca artystów i architektów z przemysłem. Ich architektura była pozbawiona naleciałości poprzednich epok i wykonana z nowoczesnych materiałów: cegły, betonu, szkła i stali.

Idee Werkbundu odpowiadały na ówczesne wyzwania całej kontynentalnej Europy, gdzie kryzys po zakończeniu Wielkiej Wojny nadał priorytet rozwiązaniu problemu mieszkaniowego. Poszukiwano racjonalnych metod wznoszenia tanich i małych mieszkań dla masowego odbiorcy, a także nowych, prostych form w architekturze. Krótco po zakończeniu wojny funkcję dyrektora weimarskiej Szkoły Rzemiosła Artystycznego objął architekt Walter Gropius. Jego wcześniejsze prace, wizja domów mieszkalnych stawianych na skalę przemysłową dzięki normalizacji elementów konstrukcyjnych czy projekty przeszklonych budynków fabrycznych łączonych z pomieszczeniami biurowymi – nosiły znamiona inżynierii, ale przede wszystkim funkcjonalizmu. Gropius, członek Werkbundu, nie obawiał się eksperymentów i miał sprecyzowaną wizję nauczania.

Szkoła przyjęła nową, symboliczną nazwę Bauhaus, a główne cele i wyjaśnienie zasad funkcjonowania uczelni, zgodnie z ówczesnym zwyczajem, zawarł w Manifestie opublikowanym w kwietniu 1919 roku. Graficzną stronę Manifestu, a także logo szkoły opracował ekspresjonista Lionel Feininger (Rys. 1), który promował estetykę o cechach minimalistycznych, wprowadził do Bauhaus kolorystykę monochromatyczną.



Fot. 1. Siedziba szkoły Bauhaus w Dessau, makieta i rzut całości budynku. Fot. Autorka

matyczną – utrzymaną w bieli i szarości, miejscami czerni. Pomimo początkowego poparcia władz szkoła nie znalazła w Weimarze odpowiedniego przyjaznego klimatu – okazała się dla ówczesnych władz zbyt radykalna. W miarę narastania nastrojów prawicowych i nacjonalistycznych rosła niechęć wobec stylu międzynarodowego szkoły, którą postrzegano jako obrazoburczą, lewicową i kosmopolityczną.

W 1925 roku szkoła przenosi się z konserwatywnego Weimaru do niewielkiego przemysłowego miasteczka Dessau. Nowe miejsce oferuje lepsze warunki lokalizacyjne. Gropius projektuje gmach, który sam staje się programowym dziełem szkoły Bauhaus. Dwie główne części budowli zlokalizowane

po przeciwnych stronach jednej z ulic zostały połączone szklanym korytarzem. Elewacja z charakterystycznym li-ternictwem pionowego napisu Bauhaus oraz kolorystyka różnych odcieni szarości – wyrażają kwintesencję doktryny. Szklana kurtyna nie stanowi struktury konstrukcyjnej, ale daje dużo światła i przestrzeni (Fot. 1).

Ważne są wrażenie i emocje, jakie wywołuje konstrukcja, materiały i kolorystyka, szczególnie we wnętrzach, na klatkach schodowych. Łatwo zauważyć, że formę i treść budynku zdeterminowały przede wszystkim wybory natury estetycznej. Wprost narzuca się niezwykle przemyślana kolorystyka budynku, oparta na psychologii oddziaływania na



Fot. 2. Akademię głównego budynku Bauhaus. Widok na elewację, z balkonu i wewnątrz pokoju. Fot. Autorka

zmysły poszczególnych kolorów i ich zestawień, powiązana z konstrukcją budowli oraz funkcjami pomieszczeń i pięter. Biel przełamana szarością, czerń, czerwień, żółty podkreślają, a może raczej „tworzą” kubistyczną, ekspresyjną przestrzeń.

Nowy budynek posiadał nowoczesne sale wykładowe, pomieszczenia dla administracji, kantinę, akademię, a przede wszystkim dobrze wyposażone warsztaty. Gropius i jego koledzy chcieli stworzyć „konstrukcję zrozumiałą dla każdego, jak automobil” – jak tłumaczyli na otwarciu obiektu zszokowanym dziennikarzom. Kontrowersje wzbudziło zwłaszcza połączenie stołówki i sali teatralnej, które dzieliła tylko harmonijkowa kotara. Kuchnia była otwarta – od sceny dzieliła ją przeszklona ściana.

Kompleks dopełnia akademię dostępny dla niewielkiej liczby studentów – większość mieszkała w mieście (Fot. 2). Każdy pokój wyposażony w umywalkę, ogromne okno i balkon z powodzeniem nadawał się zarówno do pracy, jak i odpoczynku. Akademię posiadała bezpośrednie wejście na teren szkoły, co zapewniało lepszą integrację mieszkańców.

W niedalekim sąsiedztwie szkoły Gropius wznosił zespół wspaniałych, białych willi – indywidualnych i podwójnych,

dla mistrzów swojej szkoły. Wille dzielili: Kandinsky i Klee, Muche i Schlemmer, Moholy-Nagy i Feinger, van der Rohe. Domy zostały lekko zindywidualizowane, aby odzwierciedlały nietuzinkowe osobowości profesorów. Ładnie położone budynki posiadały jasne, duże pracownie, długie tarasy. Pozostałe pomieszczenia były raczej skromne (Fot. 3). Domy profesorów były stałym punktem odwiedzin znakomitości świata sztuki.

Atelier profesorów odwiedzali m.in. Ehrenburg, Piper, Duchamp, Berg, Bartok.

Zebrane w jednym miejscu silne osobowości powodowały jednak konfliktowe sytuacje, wpływając na realizację założeń programowych Gropiusa, który w 1928 roku zrezygnował ze stanowiska dyrektora szkoły. Jego miejsce zajął na dwa lata szwajcarski architekt Hannes Meyer, który zmienił nazwę szkoły na Wyższą Szkołę Wzornictwa. W 1930 roku ostatnim dyrektorem Bauhaus został Ludwig Mies van der Rohe, który skupił się na dążeniu do doskonałości w projektowaniu. Ranga szkoły znów wzrosła, lecz niestety po przejściu w 1932 roku władzy w Dessau przez partię hitlerowską, szkołę zamknięto. Przez kilka miesięcy działała w Berlinie jako instytucja prywatna, ale ostatecznie zamknięto ją w lipcu 1933 roku. W ciągu niespełna 14 lat istnienia szkołę ukończyło 1200 osób z całego świata.

Ład przestrzenny nie jest pojęciem abstrakcyjnym – oznacza bowiem gospodarowanie dobrem wspólnym.



Fot. 3. Domy profesorów – widok elewacji oraz wnętrza.
Fot. Autorka

Podstawowe zasady szkoły Bauhaus

Twórcy Bauhaus chcieli uczynić świat lepszym miejscem za pomocą architektury i urbanistyki. Podstawowym założeniem Bauhaus było wzmocnienie roli budownictwa jako podstawowej misji sztuki. Podkreślali konieczność harmonijnego połączenia trzech elementów, mających zasadnicze znaczenie dla projektu: funkcji, konstrukcji i formy. Budowle wznoszono więc przede wszystkim z uwagi na ich przeznaczenie. Ornamentyka budynku powinna podążać za funkcją budowli, a nie ją wyprzedzać, będąc celowym, wspólnym działaniem wszystkich rzemieślników.

Gropius, za *Arts and Crafts*, czerpał z przykładu średniowiecznych organizacji cechowych i bractw rzemieślniczych (stąd w Manifeście odniesienie do katedry). Cech, gildia stanowiły odniesienie dla współpracy budowniczych, tu: architektów, rzemieślników i artystów. Chciał, aby nauczyli się nowego sposobu widzenia i rozumienia złożonego charakteru budynku, zarówno jako całości, jak i w zakresie jej części.

Bauhaus uznaje się za prekursora edukacji w dziedzinie nowoczesnego projektowania użytkowego. Ważną kwestią było połączenie sztuki i znajomości produkcji, ale też prezentacja i ekspozycja projektów. Celem miało być powiązanie dyscyplin: architektury, malarstwa i rzemiosła, które jest pierwotnym źródłem kreatywnego projektowania. Gropius głosił powrót szkół artystycznych do warsztatu, aby świat zwykłego rysunku i malarstwa stał się światem, w którym się buduje. Koncepcja ta napotykała na ogromny opór ze



strony artystów z powodu strachu przed standaryzacją oraz braku wiedzy na temat masowej produkcji.

Aby obniżyć koszty i podnosić wydajność, twórcy Bauhaus chętnie korzystali z najnowszych osiągnięć techniki. Nic dziwnego, że takie podejście zdobyło sobie o wiele większe uznanie nabywców, szczególnie w kraju zniszczonym i wyczerpanym wojną.

Na uczelni zniesiono bariery między profesorami a studentami. Mistrzowie, czeladnicy i terminatorzy pracowali wspólnie w szkolnych warsztatach, rozwijając kreatywność uczestników. Czeladnicy pomagali mistrzowi w jego realizacjach, co z kolei rozwijało umiejętności współpracy. Co ważne, udział ten wiązał się z wynagrodzeniem, co także budowało poczucie własnej wartości uczniów.

W szkole panowała ścisła dyscyplina nauki, ale z drugiej strony dużo miejsca poświęcano, jak powiedzielibyśmy dzisiaj, „integracji” czy stosowaniu metod behawioralnych, czyli rozwijaniu umiejętności w ruchu przez wspólne „ceremonie”: przedstawienia, wykłady, muzykę, poezję.

Tezy do dalszej dyskusji na temat przywrócenia ładu przestrzennego

1. Ład przestrzenny nie jest pojęciem abstrakcyjnym, oznacza bowiem gospodarowanie dobrem wspólnym, jest częścią skończonego systemu przyrodniczego i kulturowego. Współdziałanie na rzecz dobra wspólnego stanowi podstawę działań we wspólnej przestrzeni zarówno artyści, jak i architekta, planisty, urbanisty.

Architekt, planista projektują przede wszystkim życie społeczne, to praca w służbie społecznej.

2. Funkcjonalność przestrzeni polega na poznaniu, zrozumieniu i uwzględnieniu w projektowaniu i planowaniu czynników społecznych (szeroko rozumianego dobra). W działaniach tych kluczowe jest zapewnienie dobrych warunków egzystencji (mieszkania, ale i dostępności obiektów i przestrzeni publicznej). Funkcjonalność to uwzględnianie potrzeb społecznych, estetycznych i ekologicznych, stawianie ich przed pragmatycznymi (technicznymi).
3. Dobrze zorganizowana przestrzeń wpływa na sposób działania i myślenia ludzi. Architekt, planista projektują przede wszystkim życie społeczne, to praca w służbie społecznej.
4. Architektura reguluje relacje między krajobrazem, przyrodą, techniką a człowiekiem. Planowanie to wprowadzanie do formy architektonicznej, koncepcji urbanistycznej warunków geograficznych, ale przede wszystkim zwyczajów mieszkańców.
5. Kształcenie architekta, planisty służy przygotowaniu ich do funkcjonowania z mieszkańcami, wykonawcami, zasadami rynku i ekonomią.

Bibliografia

1. Jozef A. Mrozek, 2013, Bauhaus. Burzliwa historia i utrwalone mit.
2. Bernard Polster, Volker Fisher, Katia Simon, 2009, Bonn, Bauhaus design.
3. Wolfgang Thöner, 2004, Dessau, The Bauhaus shines. The Dessau Bauhaus buildings and the light.
4. Wolfgang Thöner, 2006, Dessau, The Bauhaus life. Life and work in the Masters' houses estate in Dessau.

Regionalny wymiar polityki miejskiej

IWONA SAGAN*



Próba zdefiniowania polityki miejskiej nie jest łatwa. Jak wszystkie pojęcia dotyczące natury procesów społecznych wymyka się ona jednoznacznym określeniom. Niewątpliwie słusznym wydaje się zdefiniowanie polityki miejskiej w kategoriach procesu, a nie w kategoriach przedmiotowych. Polityka miejska

rozwija się i definiuje w praktyce działań. Możemy zatem zdefiniować ją jako, z jednej strony, zespół działań mających na celu rozwiązywanie problemów wynikających z rozwoju miasta, a z drugiej jako inicjatywy, działania i przedsięwzięcia mające ten rozwój ożywiać, stymulować i nim kierować.

Niezwykle istotnym aspektem polityki miejskiej jest jej terytorialny charakter. Polityka miejska dotyczy problemów społeczno-gospodarczych osadzonych w kontekście struktur terytorialnych obszarów zurbanizowanych. Ta cecha odróżnia ją od szeregu polityk społecznych o charakterze branżo-

wym, dedykowanych określonym problemom społecznym, jak na przykład polityka mieszkaniowa. Terytorialny wymiar polityki miejskiej powoduje, że jest ona uprawiana w różnych skalach przestrzennych. Polityka miejska jest prowadzona w wymiarze europejskim, krajowym, regionalnym czy też w wymiarze lokalnym, czyli w przestrzeni konkretnego miasta. Każdy z terytorialnych poziomów prowadzenia polityki miejskiej posiada własne cele i zadania do realizacji. Zatem istotną kwestią związaną z formułowaniem podstaw polityki miejskiej na danym szczeblu organizacji terytorialnej jest nie tylko zdefiniowanie celów tej polityki właściwych danemu poziomowi organizacji terytorialnej, ale także rozpoznanie zadań realizowanych na innych poziomach. Polityki miejskie poszczególnych szczebli organizacji terytorialnej powinny bowiem mieć charakter komplementarny, a nie konkurencyjny.

Polityka miejska w wymiarze regionalnym dotyczy sieci osadniczej domkniętej granicami administracyjnymi województwa. Zatem kwestie powiązań, ciężarów i relacji między miastami, a także funkcjonalne zróżnicowanie miast stanowią jej istotę.

W celu przygotowania koncepcji regionalnej polityki miejskiej konieczne jest dobre rozpoznanie struktury sieci osadniczej regionu. Określenie gęstości sieci i hierarchicznego uporządkowania jej ośrodków, identyfikacja kierunków presji suburbanizacyjnej miast, delimitacja obszarów obsługi miast na poziomie lokalnym, subregionalnym oraz regionalnym, a w efekcie wyznaczenie funkcjonalnych obszarów miejskich dostarcza pełnego obrazu struktury osadniczej i powiązań funkcjonalnych ukształtowanych w jej ramach. Dobra diagnoza stanu istniejącego jest bez wątpienia warunkiem koniecznym opracowania właściwej prognozy rozwoju tej sieci, jako zadania realizowanego w ramach polityki regionalnej.

Komplementarność polityki regionalnej w stosunku do lokalnych polityk miejskich prowadzonych w regionie gwarantuje jej efektywność. Stąd pożądane jest rozpoznanie realizowa-

* Dr hab. Iwona Sagan, profesor Uniwersytetu Gdańskiego, Kierownik Katedry Geografii Ekonomicznej na Wydziale Oceanografii i Geografii Uniwersytetu Gdańskiego, kierownik Centrum Doskonałości RECOURSE, ekspert OECD w programie LEED (Local Economic and Employment Development Programme), członek m.in.: Zespołu Problemowego ds. Obszarów Miejskich i Metropolitalnych Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Archiitektonicznej w Gdańsku, Wojewódzkiej Komisji Urbanistyczno-Archiitektonicznej przy Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego, Regional Studies Association, Association of American Geographers oraz Martin Prosperity Institute, Rotman School of Management, University of Toronto jako badacz afiliowany.

nych przez miasta w regionie strategii rozwoju pod kątem prowadzonych przez nie polityk miejskich. Wzmocnienie bądź uzupełnienie działań prowadzonych przez poszczególne miasta nie tylko podnosi ich efektywność, ale też pozwala uniknąć sporów kompetencyjnych czy wręcz konfliktów programowych między lokalnym i regionalnym wymiarem polityk w tych obszarach problemowych, w których ich działania się spotykają.

Zadaniem regionalnej polityki jest też wpisanie jej strategicznych działań w ogólnokrajowy kontekst polityki miejskiej. Regiony mają ważną rolę do odegrania w kwestii inicjowania, promowania i dążenia do wprowadzania prawnych i organizacyjnych zmian bądź usprawnień systemowych, które pozwoliłyby podnieść efektywność i skuteczność prowadzenia polityk miejskich tak na szczeblu lokalnym, jak i regionalnym. To właśnie na poziomie regionalnym rozproszone potrzeby, propozycje bądź inicjatywy środowisk lokalnych powinny być łączone w jeden wspólny zbiór rekomendacji czy postulatów zmian o charakterze systemowym. Regionalna polityka miejska wyrasta z lokalnych uwarunkowań, ale skala i efekty jej działania powinny mieć logikę i charakter ponadlokalny.

Najważniejsze wyzwania regionalnej polityki miejskiej

Identyfikacja celów i wynikających z nich kierunków działań buduje ośnoję, na której zostaną utkane wątki polityki miejskiej. Kanon podstawowych problemów, którymi tradycyjnie zajmują się polityki miejskie, jest dobrze znany. Trudnym zadaniem indywidualnych polityk regionalnych jest natomiast hierarchizacja tych problemów, a tym samym określenie priorytetowych celów działań w regionie. Określenie nadrzędności wybranych obszarów interwencji w ramach prowadzonej polityki jest zadaniem trudnym. Zawsze budzi ono sprzeciw tych środowisk, które mają własną hierarchię ważności problemów i potrzeb. Zadanie to powinny jednak władze regionalne podejmować, bowiem wobec ograniczonych środków inwestycyjnych jedynie właściwa priorytetyzacja celów gwarantuje efektywność prowadzonej polityki.

Polityka regionalna powinna odwoływać się w swych założeniach do endogenicznych zasobów regionu oraz jego usytuowania w szerszym kontekście systemowym, tak krajowym, jak i międzynarodowym. Skala regionu umożliwi najbardziej adekwatną ocenę posiadanych zasobów, czy to w postaci bogactw i walorów środowiskowych, korzyści z położenia, kapitału ludzkiego, czy też kapitału społecznego. To z perspektywy regionu możliwa jest właściwa ocena potencjału rozwoju, który można uruchomić poprzez stymulowanie współpracy ośrodków i podejmowanie przez nie wspólnych inicjatyw. Uaktywnieniu różnych form kapitału drzemiącego w regionach poprzez współdziałanie jednostek terytorialnych

służy m.in. inicjatywa Komisji Europejskiej wprowadzająca nowy instrument prowadzenia polityki regionalnej w postaci tzw. Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT).

Niewątpliwie jednym z najważniejszych zadań regionalnej polityki miejskiej jest kształtowanie zrównoważonej, silnie wewnętrznie powiązanej miejskiej sieci osadniczej w regionie. Zasadnicze znaczenie dla spójności struktury przestrzennej mają sprawne powiązania transportowe i komunikacyjne, z uwzględnieniem jakości łączy telekomunikacyjnych, w tym internetowych. Miejska polityka regionalna powinna znacznie intensywniej stymulować rozwój ośrodków miejskich poprzez wzmacnianie ich „sieciovania” aniżeli poprzez bezpośrednie interwencje inwestycyjne skierowane do ośrodków. Włączenie miasta w „przestrzeń przepływów” otwiera możliwości ożywienia jego działalności społeczno-gospodarczej, które powinno ono wykorzystać.

Równie istotnym zadaniem miejskiej polityki regionalnej, jak wzmacnianie wewnątrzregionalnej struktury sieci osadniczej, jest budowanie jej powiązań międzyregionalnych, a w szczególności z regionami sąsiadującymi. Intensywna współpraca transgraniczna, czy to w wymiarze regionalnym wewnątrzregionalnym, czy też międzynarodowym, pozwala uniknąć problemu ośrodków peryferyjnych, zlokalizowanych na obrzeżach regionu. Analiza struktur osadniczych regionów sąsiadujących, identyfikacja obszarów ciężarów ich miast otwiera zewnętrzne możliwości wzmocnienia własnego układu osadniczego. Dobrym przykładem tego typu podejścia do regionalnej polityki miejskiej jest uwzględnienie w polityce miejskiej województwa pomorskiego roli i znaczenia położonego w województwie warmińsko-mazurskim Elbląga jako ośrodka regionalnego dopełniającego strukturę osadniczą regionu. Uznanie jego roli i znaczenia dla istniejących i kształtujących się powiązań nie tylko równoważy system we wschodniej części regionu, ale wzmacnia potencjał obszaru metropolitalnego i całego regionu.

W sytuacji, gdy region posiada granice będące jednocześnie granicami państwa, wzmacnianie współpracy transgranicznej ośrodków położonych w strefie przygranicznej powinno być objęte szczególną uwagą. Peryferyjne położenie, już nie tylko w skali regionu, ale i kraju, powoduje na ogół znacznie słabszy rozwój ośrodków. Dlatego ważne dla kształtowania zrównoważonej sieci osadniczej w regionie jest wsparcie tych miast w ramach polityki regionalnej.

Istotnym, a jednocześnie szczególnie trudnym w miejskiej polityce regionalnej, jest zadanie ograniczania i kontroli procesów suburbanizacji. Skuteczność polityki regionu w tym zakresie będzie zależała od tego, na ile punkt ciężkości zostanie przesunięty z prób ograniczeń, zakazów i restrykcji budowlano-przesiedleńczych na politykę poprawy jakości przestrzeni mieszkaniowej w obszarach już zurbanizowanych, a w szczególności śródmiejskich. Zmieniający się



Wspieranie rozwoju systemu edukacji w regionie jest podstawową inwestycją w kapitał ludzki i społeczny. Fot. A. Gruszczyńska

obecnie model i styl życia sprzyjają tendencjom powrotu i pozostawania mieszkańców w centralnych obszarach miast. Z tymi tendencjami musi jednak współgrać jakość oferowanych warunków życia w miastach.

Z powyższym zadaniem wiąże się zatem bezpośrednio poprawa jakości środowisk miejskich. W tym zakresie prowadzenie aktywnej polityki mieszkaniowej ma podstawowe znaczenie. O randze polityki mieszkaniowej prowadzonej w ramach polityki miejskiej może świadczyć fakt, że polityka mieszkaniowa była utożsamiana z polityką miejską szczególnie w pierwszej połowie XX wieku, kiedy rozwój polityki mieszkalnictwa komunalnego i społecznego, likwidacja slumsów i regeneracja obszarów biedy w sposób fundamentalny zmieniały oblicze miast Zachodu.

Sposób i zakres realizacji funkcji mieszkaniowej wiąże się bezpośrednio z najważniejszymi problemami społecznymi wynikającymi z rozwoju miast, poczynając od suburbanizacji, depopulacji, poprzez rewitalizację, a kończąc na jakości kapitału ludzkiego. Urynkowienie mieszkalnictwa przy braku

kompleksowej polityki mieszkaniowej, wspomagającej dostępność do mieszkań dla osób średniozamożnych powoduje narastanie problemów społecznych dezintegrujących cały system miejski. Wypracowanie rekomendacji działań na poziomie polityki mieszkaniowej państwa niewątpliwie należy do spektrum zadań regionalnej polityki miejskiej.

Wspomaganie miast w prowadzeniu rewitalizacji obszarów zdegradowanych oraz w działaniach na rzecz poprawy jakości przestrzeni publicznych to działania poprawiające jakość przestrzeni mieszkaniowej miast. W ramach realizacji tych zadań warto wspomagać lokalne polityki miejskie w wykorzystywaniu potencjału oddolnych inicjatyw społecznych. Wspieranie prywatnych właścicieli w działaniach renowacyjnych, promowanie i wspomaganie oddolnych inicjatyw lokalnych społeczności na rzecz poprawy jakości przestrzeni wspólnotowych w jednostkach sąsiedzkich to ze wszelkich miar pożądane sięgnięcie po kapitał społeczny wytwarzania. Uruchomienie kapitału społecznej aktywności przynosi trudne do przecenienia korzyści zarówno w wymiarze ekonomicznym, jak i społecznym. Rola regionu jest szcze-

gólnie ważna w promowaniu inicjatyw w zakresie prawa i ustawodawstwa, umożliwiających wspieranie działań na rzecz renowacji i rewitalizacji środowisk miejskich, podejmowanych czy to przez indywidualnych obywateli, czy też przez stowarzyszenia bądź organizacje społeczne.

Działania na rzecz wykorzystywania potencjału i aktywności mieszkańców w zakresie odnowy i poprawy warunków życia wpisują się w kontekst szerszego zadania leżącego w zakresie polityk miejskich, a mianowicie wzmacniania kapitału ludzkiego i społecznego. Wspieranie rozwoju systemu edukacji w regionie jest podstawową inwestycją w kapitał ludzki i społeczny. Rozwój tego kapitału warunkuje z kolei kształtowanie się w miastach, tak pożądanego we współczesnej demokracji, społeczeństwa obywatelskiego.

Rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego służy niewątpliwie wdrażanie partycypacyjnych procedur realizacji procesów planistycznych i inwestycyjnych. Potrzeba zwiększania udziału i doskonalenia praktyk uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego w tworzeniu i realizacji polityki rozwoju miasta jest wyzwaniem, przed którym stoją samorządy wszystkich szczebli. Rolą regionu jest wspomaganie dobrych praktyk w zakresie wypracowywania partycypacyjnego modelu współzarządzania miastem.

Rozwój gospodarczy ośrodków to także obszar współdziałania regionalnej i lokalnej polityki miejskiej. Nie chodzi tu jedynie o bezpośrednie wsparcie inwestycyjne, ale przede wszystkim o wskazywanie pożądanego kierunku rozwoju bazy ekonomicznej miast, zidentyfikowanych na podstawie analizy struktury funkcjonalnej całego systemu regionalnego. Ocena na poziomie regionu posiadanych zasobów endogenicznych umożliwia wskazywanie najbardziej pożądanego kierunku rozwoju lokalnej przedsiębiorczości. Rozwój sektora mikro, małej i średniej przedsiębiorczości (MMSP) nie tylko pozwala wszechstronnie wykorzystywać rodzimy kapitał miast, ale także stabilizuje gospodarkę i czyni ją bardziej odporną na wahania koniunktury gospodarczej. Zadaniem polityki regionalnej jest również prowadzenie działań na poziomie krajowym w celu wdrażania bardziej przyjaznej i ułatwiającej działalność przedsiębiorczą polityki finansowej państwa.

Wymienione problemy społeczne i gospodarcze rozwoju miast należą do zakresu zadań tak polityki lokalnej, jak i regionalnej. Ważne jest, aby zachować w ich prowadzeniu warunek wzajemnego uzupełniania się, a nie dublowania lub co gorsza konfliktu. Współpraca pomiędzy władzami samorządów miejskich i samorządu regionalnego ma zatem zasadnicze znaczenie dla jakości regionalnej polityki miejskiej.

Regionalna polityka miejska wyrasta z lokalnych uwarunkowań, ale skala i efekty jej działania powinny mieć logikę i charakter ponadlokalny.

Polityka miejska na szczeblu regionalnym ma do odegrania ważną rolę w doskonaleniu zarządzania na poziomie ogólnokrajowym, w doskonaleniu systemów prawnych umożliwiających podnoszenie efektywności działań. Stąd udział regionów w konstruowaniu zasad krajowej polityki miejskiej powinien być istotny. Ale polityka regionalna ma jeszcze jeden nadrzędny cel. Otóż powinna ona

antycypować kierunki zmian społecznych i gospodarczych i przygotowywać środowiska lokalne na ich pojawienie się. Dobrym przykładem w tym zakresie jest problem starzenia się społeczeństwa. Starzenie się mieszkańców najszybciej

i najwyraźniej obciąża budżety, zmieni strukturę rynków pracy, ale też popytu w miastach – w nich bowiem zmiany demograficzne ujawnią swoje konsekwencje w sposób silnie skoncentrowany. Starzenie się społeczeństwa będzie z jednej strony obciążało budżet usług publicznych w zakresie opieki medycznej, społecznej i edukacyjnej, ale z drugiej strony otwiera ono nowe możliwości rozwoju gospodarczego w zakresie szeregu działalności wynikających ze zmiany struktury wieku masowego odbiorcy. Rozwój usług związanych z zagospodarowaniem czasu wolnego osób starszych, z ich dbałością o zdrowie i wizerunek, rozwój usług finansowych dedykowanych i „przyjaznych” osobom starszym, ale też usług zapewniających im jak najdłuższą samodzielność życiową otwierają nowe nisze działalności gospodarczej szczególnie predestynowanej do aktywności sektora MMSP. Tego typu rekomendacje i wskazania ze strony polityki regionalnej mają strategiczne znaczenie w prowadzeniu polityki rozwoju miast.

Problem obszarów metropolitalnych problemem polityki regionalnej

Wśród priorytetów, które stanowią istotę koncepcji polityki miejskiej regionu, na szczególne wyróżnienie zasługuje kwestia tworzenia i rozwoju obszaru metropolitalnego. Wpływ rozwijających się obszarów metropolitalnych na przekształcenia struktury osadniczej regionu jest i będzie fundamentalny. Ujęcie problemów na styku metropolia–region wymaga odrębnej uwagi w miejskiej polityce regionalnej. Relacje między obszarem metropolitalnym a otaczającym go regionem nie mają charakteru relacji symetrycznych. Metropolie są w stanie rozwijać się bez powiązań z bezpośrednim regionalnym otoczeniem, podczas gdy region bez tych powiązań ulega peryferyzacji.

Najważniejszym wyzwaniem regionalnej polityki miejskiej jest „zakotwiczenie” metropolii w regionie poprzez rozwój i umacnianie systemu powiązań z jej bezpośrednim zaple-



Zasadnicze znaczenie dla spójności struktury przestrzennej mają sprawne powiązania transportowe i komunikacyjne. Fot. A. Gruszczyńska

czem. Duża rozbieżność dynamiki rozwoju między metropolią a pozostałymi jednostkami terytorialnymi w regionie, przy braku aktywnej polityki ukierunkowanej na tworzenie infrastrukturalnych, komunikacyjnych, instytucjonalnych i społecznych kanałów transmisji efektu wzrostowego z obszaru metropolitalnego na tereny zaplecza, skutkuje pogłębiającą się dysharmonią wewnątrzregionalną.

Poza dbałością o sieć powiązań infrastrukturalnych sama struktura systemu miejskiego w regionie odgrywa ważną rolę w procesie dyfuzyjnego rozchodzenia się efektu wzrostowego z dominującego centrum miejskiego. Dobrze rozwinięta sieć osadnicza tworzy swego rodzaju kaskadowy system przenoszenia impulsu wzrostowego z centrum w głąb regionu. Z tego względu rozwój ośrodków rzędu subregionalnego, powiatowego i gminnego na terenie województwa jest niezbędny, aby uniknąć głębokiej polaryzacji przestrzeni regionu. Włączenie położonych peryferyjnie ośrodków w sieciowy układ powiązań, którego główny węzeł stanowi centralny obszar metropolitalny, umożliwi wykorzystanie endogenicznych zasobów tych terenów dla

potrzeb rozwoju obszaru metropolitalnego. Tym samym otwiera się przed nimi szansa współuczestniczenia w procesach rozwojowych generowanych przez centrum. Polityka regionalna otwierająca dostęp metropolii do pożądaných przez nią zasobów środowiskowych, w tym rezydencjalnych, czyni nawet najbardziej peryferyjnie zlokalizowane jednostki obszaru atrakcyjnymi. Niska dostępność transportowa i telekomunikacyjna blokuje ten przepływ i jest skazaniem obszarów peryferyjnych na izolację i stagnację. Jednocześnie niezadawalająca infrastruktura społeczna, której poziom ma kluczowe znaczenie dla budowania lokalnego kapitału ludzkiego, oddala te obszary od metropolitalnego centrum także w wymiarze społecznym, utrudniając absorpcję impulsów rozwojowych. Bez działań na rzecz zagęszczenia sieci powiązań wewnątrzregionalnych potencjał obszarów peryferyjnych nie będzie dostępny i uruchomiony, a utworzenie terytorialno-administracyjnej struktury metropolitalnej spowoduje dalsze i głębsze rozwarstwienie społeczno-gospodarcze regionu. Stąd istotnym zadaniem miejskiej polityki regionalnej jest redukcja tych barier. Powinno ono być realizowane w ścisłej współpracy władz samorządu re-

gionalnego, rady metropolitalnej i samorządów lokalnych. Założenia miejskiej polityki regionalnej powinny stanowić nie tylko gwarancję dla mniejszych ośrodków w regionie, iż nie ulegną one marginalizacji wraz z rozwojem metropolii, ale wykazać, że wzmocnienie obszaru metropolitalnego leży w interesie wszystkich ośrodków i tym samym wszystkich mieszkańców regionu.

Idea zrównoważonego rozwoju, która często bywa nadużywana celem opisania różnego typu polityki rozwoju,

w wypadku regionalnej polityki miejskiej ma realne znaczenie. Zadaniem władz regionu jest budowanie harmonijnie rozwijającej się sieci ośrodków miejskich. Zrównoważony rozwój całego systemu regionalnego pozwoli bowiem uniknąć negatywnych zjawisk społecznych, takich jak masowa emigracja czy drenaż kapitału ludzkiego w ośrodkach o niższej randze. W dłuższej perspektywie negatywne trendy społeczne prowadzą do stagnacji i degradacji tych ośrodków, a w konsekwencji do obniżenia funkcjonalności i efektywności całego systemu regionalnego.

Wymiar terytorialny w nowej polityce spójności

JACEK WOŹNIAK*



Wprowadzenie

Podejście terytorialne może być doskonałą odpowiedzią na występujące deficyty współpracy, koordynacji, podejścia strategicznego i związane z tym marnotrawienie środków. Wydaje się także, że szczególnie w polskich warunkach, kraju

charakteryzującego się, zwłaszcza od lat 90. ubiegłego wieku, skrajnie liberalnym, wręcz anarchizującym podejściem do planowania przestrzennego (co pociąga za sobą wymierne koszty), zintegrowane podejście terytorialne powinno mieć wyjątkowo duże znaczenie i wywierać pozytywne skutki dla efektywności polityk publicznych.

Podejście terytorialne, które jednoznacznie wzmacnia wielopoziomowe zarządzanie¹, oznacza w szczególności, że regiony przestają być już jedynymi podmiotami i partnerami dla rządowej polityki regionalnej. W efekcie scena regionalna poszerza się, a polskie samorządowe województwa mogą tracić wyłączność i uprzywilejowany status. To istotna przebudowa sceny regionalnej po 12 latach jej funkcjonowania.

¹ Szczerski K., *Agenda polityczna a polityki rozwoju*, w: Górniak J., Mazur S. (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.

* Jacek Woźniak, pełnomocnik Zarządu Województwa Małopolskiego do spraw planowania strategicznego.

Obserwowany w ostatnich latach wzrost znaczenia polityki terytorialnie zorientowanej² to jedno z najważniejszych zjawisk w programowaniu perspektywy finansowej 2014–2020. Głównym celem terytorializacji polityk jest lepsze dostosowanie interwencji do potrzeb i potencjałów konkretnych terytoriów, co ma być zapewnione poprzez koordynację celów i działań wyznaczanych w poszczególnych sektorach oraz koordynację planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego. Wymiar terytorialny zakłada oparcie się w większym stopniu na wewnętrznych potencjałach danego terytorium, a w mniejszym zakresie – na zewnętrznym wsparciu, czyli transferach finansowych o charakterze wyrównawczym. Także dla utrzymania aktualnego, nowego wizerunku polityki spójności jako polityki budowania trwałych fundamentów konkurencyjności (w przeciwieństwie do tradycyjnego postrzegania jej jako polityki redystrybucji środków publicznych) polityka ta powinna być zorientowana w większym stopniu na wykorzystanie specyficznych, wewnętrznych zasobów danego terytorium.

Jakie są zalety podejścia terytorialnego w polskich warunkach? Co faktycznie oznacza ten nowy sposób myślenia o polityce rozwoju? Jakie wywołuje skutki? Czy stosowanie

² Warto przypomnieć m.in. Traktat z Lizbony (2007), spójność terytorialna staje się równorzędnym obok spójności społecznej i gospodarczej celem UE, Raport Barca (2009), Agenda terytorialna UE (2011), konkluzje polskiej prezydencji dotyczące wymiaru terytorialnego (2011). Niektórzy badacze uznają, że mamy więc do czynienia z nowym paradygmatem polityki spójności. Szerzej na ten temat: Szlachta J., *Odniesienia europejskie nowej generacji programowania rozwoju regionalnego Polsce*, w: Szlachta J., Woźniak J. (red.), *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego do roku 2020 a strategię rozwoju społeczno-gospodarczego województw*, Studia KPZK PAN, tom CXXXVII, Warszawa 2012. Jednocześnie nie można nie zwrócić uwagi, że najważniejszy aktualnie program dla UE – Strategia Europa 2020 – preferuje podejście sektorowe, dominuje ono także w debacie na temat sposobów wychodzenia z kryzysu gospodarczego.



Obszary górskie mogą zostać zaliczone do specyficznych obszarów funkcjonalnych. Fot. Jarosław Kostrzewa

podejścia terytorialnego przyspieszy procesy konwergencji, w wymiarze społeczno-gospodarczym, ale przede wszystkim przestrzennym, jeśli tak – w jakich przekrojach? Czy wywoła trwałe procesy? Czy spowoduje inne konsekwencje w perspektywie krótkoterminowej, a inne w perspektywie średnio- i długookresowej? Czy nastąpi dalsza polaryzacja polskiego terytorium, szczególnie według podziału „obszary metropolitalne” – „pozostałe obszary”? Jakie będzie implikować zmiany w funkcjonowaniu organów państwa, administracji samorządowej?

Barierą dla upowszechnienia podejścia terytorialnego w Polsce jest niewątpliwie dominująca kultura współpracy, będąca pochodną niskiego poziomu kapitału społecznego³ (relacyjny, wiążącego), ale także – obowiązujący system regulacyjny.

3 „(...) dzisiaj wystarczającym źródłem indywidualnego rozwoju Polaków i za sprawą ich indywidualnych starań jest rosnący kapitał ludzki, przyciągający zagranicznych inwestorów, i finansowe wsparcie Unii. Za jakiś czas jednak dotkliwie odczujemy brak kapitału społecznego odpowiedzialnego za rozwój wspólnoty bez dużego zasilania zewnętrznego (...).” *Diagnoza Społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków*, Rada Monitoringu Społecznego, praca zbiorowa pod red. J. Czapińskiego, J. Panek, Warszawa 2011.

Nie oferuje on niemal żadnych zachęt i korzyści dla rozwijania współpracy w układach terytorialnych, np. dla wspólnego organizowania dostępu do usług publicznych, w tym w tak ważnych strukturach jak obszary metropolitalne. Kilkakrotnie ponawiane próby wprowadzenia systemowych rozwiązań legislacyjnych dla takich struktur pokazują, jak trudne są to procesy, szczególnie przy dogmatycznej wykładni zasady niezależności poziomów samorządów terytorialnych w Polsce. Ostatnie projekty zmian legislacyjnych zostały skutecznie zablokowane przy zastosowaniu argumentów o „naruszeniu niezależności jednostek samorządu terytorialnego” (tak – samorzady lokalne) oraz „naruszeniu integralności systemu planowania” (tak – samorzady wojewódzkie)⁴. Dla promocji

4 Wystarczy przypomnieć losy projektu z września 2008 r. – ustawy o polityce miejskiej i współpracy jednostek samorządu terytorialnego (wcześniej – założenia do projektu Ustawy Metropolitalnej, przyjęte przez Radę Ministrów w październiku 2007 r., także wstępny projekt z marca 2011 r. ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw). Ostatni dostępny projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego pochodzi z grudnia 2012 r.



Wzmacnianie funkcji symbolicznych budujących międzynarodowy charakter i ponadregionalną rangę miasta jest jednym z kierunków interwencji możliwych do objęcia przez Zintegrowane Inwestycje Terytorialne. Fot. Barbara Kokoszka-Bugła

polityk terytorialnie zorientowanych potrzebny jest zatem sprzyjający system regulacyjny wykorzystujący zasadę warunkowości, integrujący planowanie społeczno-gospodarcze i przestrzenne, wprowadzający instrumenty poprawiające jakość zarządzania politykami publicznymi (monitoring polityk terytorialnych, w tym periodyczne raporty, upowszechnienie ocen ex-ante oddziaływania terytorialnego).

Obszary funkcjonalne

Obszary funkcjonalne to podstawowa kategoria, wręcz istota podejścia terytorialnego. Według Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK) są to zwarte układy przestrzenne, składające się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i celami rozwoju. Obszary funkcjonalne powinny być delimitowane w oparciu o przesłanki wynikające z analizy obiektywnych cech przestrzennych i powiązań funkcjonalnych danego terytorium, przy czym niekoniecznie muszą

pokrywać się z granicami podziałów administracyjnych. Podejście takie jest niezbędne, gdyż wzrost gospodarczy nie rozkłada się w przestrzeni w sposób równomierny⁵. Z pojęciem „obszary funkcjonalne” wiąże się stosunkowo nowe zjawisko, jakim jest planowanie funkcjonalne, także prowadzone niezależnie od tradycyjnych podziałów na jednostki administracyjne.

Odrębną kategorię stanowią obszary strategicznej interwencji, czyli wyodrębnione tematycznie i przestrzennie terytoria, na których należy koncentrować interwencje polityki regionalnej w celu osiągnięcia większej efektywności podejmowanych działań. Obszary strategicznej interwencji mogą obejmować zarówno bieguny wzrostu, jak i obszary problemowe. Część obszarów funkcjonalnych można za-

⁵ Raporty Banku Światowego wskazują, że świat jest „iglicowaty”, *World Development Report 2009. Reshaping Economic Geography*, World Bank 2009.

liczyć do obszarów problemowych⁶, tam gdzie dochodzi do konfliktów przestrzennych, dysfunkcji rozwojowych lub innych negatywnych zjawisk.

Delimitacja obszarów funkcjonalnych jest w praktyce często dyskusyjna i konfliktogenna, związane jest to m.in. z różnicami interesów, przede wszystkim na tle spodziewanych korzyści w postaci dostępu do funduszy, według przynależności jednostek samorządu terytorialnego do danego obszaru funkcjonalnego. Konfliktogenny może być także sam proces wyznaczania granic z udziałem poszczególnych samorządów terytorialnych⁷. Należy znaleźć odpowiedzi na m.in. następujące pytania:

- jaką wybrać metodologię i kryteria delimitacji?
- według jakich jednostek administracyjnych?
- najpierw kryteria delimitacji czy zasady interwencji?
- czy koncentrować się wyłącznie na obszarach, gdzie występują negatywne zjawiska?

Głównym celem wyznaczania obszarów funkcjonalnych jest stwarzanie warunków dla uruchomienia i wzmocnienia współpracy, opierających się na wykorzystaniu endogenicznych potencjałów danego terytorium. Ze względu na powyższe cechy do obszarów funkcjonalnych mogą być kierowane wybrane i skoncentrowane interwencje polityki regionalnej, które powinny niwelować, w sposób strukturalny, występujące zjawiska problemowe.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (KSRR) przewiduje m.in. następujące obszary funkcjonalne:

- miasta wojewódzkie i ich obszary funkcjonalne,
- miasta i dzielnice miast wymagające rewitalizacji,

⁶ KSRR i KPZK posługują się różnymi, równoległymi pojęciami: obszary funkcjonalne, obszary problemowe, obszary strategicznej interwencji.

⁷ W tym kontekście wyrażenie kształtują się relacje samorząd województwa – samorządy gmin i powiatów. Dobrym przykładem realnych procesów mogą być konsultacje projektu nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (marzec, kwiecień 2013 r.), gdy korporacje miast, w tym metropolii, chciały, aby proces delimitacji obszarów funkcjonalnych oparty został na trybie uzgadniania, a nie opiniowania, co stawałoby w wątpliwość racjonalność całego procesu (uzależnienie ustanowienia obszaru funkcjonalnego od dobrej woli wszystkich jednostek samorządu terytorialnego potencjalnie tworzących dany obszar, nie zaś w oparciu o obiektywne kryteria).

- obszary, w szczególności wiejskie, o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe,
- obszary przygraniczne,
- Polska Wschodnia.

Zgodnie z Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju lista obszarów funkcjonalnych ma charakter otwarty, ich liczba i zasięg zależy od celu, jakiemu ma służyć ich wyznaczenie. Samorządy województw mogą zatem, a nawet powinny, definiować własne, specyficzne obszary funkcjonalne w przygotowywanych strategiach rozwoju regionu, w Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa, ewentualnie w innych dokumentach programowych. Dla przykładu, mogą to być następujące regionalne obszary funkcjonalne:

- obszary o najniższej dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich,
- obszary górskie,
- obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi w skali dorzeczy,
- miasta i inne obszary tracące dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze,
- obszary makroregionalne wynikające z opracowanych strategii obejmujących więcej niż jedno województwo,
- i inne.

Jest ważnym postulatem, aby obszary funkcjonalne zostały bezpośrednio włączone w system planowania i zarządzania politykami rozwoju, szczególnie polityki rozwoju regionalnego i zagospodarowania przestrzennego⁸.

Podczas dokonywania systemowej zmiany, jaką jest wprowadzenie nowej kategorii (planistycznej i zarządczej) w postaci

⁸ Projekt ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw z 7 czerwca 2013 r. wprowadza definicję „obszaru funkcjonalnego”, przez który należy rozumieć „obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych; zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów” oraz „obszar strategicznej interwencji państwa” – jest to „obszar będący przedmiotem koncentracji działań polityki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie, w tym obszary wiejskie”. Wydaje się, że to ostatnie doprecyzowanie pełni już w naszych warunkach funkcje niemal rytualne.



Wzmacnianie funkcji symbolicznych budujących międzynarodowy charakter i ponadregionalną rangę miasta jest jednym z kierunków interwencji możliwych do objęcia przez Zintegrowane Inwestycje Terytorialne. Fot. Barbara Kokoszka-Bugła

obszarów funkcjonalnych, musi zostać zadane podstawowe pytanie: jak należy zorganizować zarządzanie procesami rozwojowymi w obszarach funkcjonalnych? Jak zapewnić efektywność działań? Kto będzie reprezentantem „gospodarzem” terytorium? Będzie to szczególnie istotne w przypadku obszarów, które nie są przestrzennie tożsame z „wypełniającymi” je jednostkami administracji. Dla prowadzenia skutecznych działań rozwojowych musi zostać utworzona platforma współpracy różnych podmiotów (najlepiej nie tylko publicznych), instytucjonalizująca współpracę. Powinna wykorzystywać zróżnicowane formy stymulujące współpracę w danym układzie terytorialnym, która może przyjmować postaci mniej lub bardziej sformalizowane, w zależności od warunków i potrzeb, realnej otwartości i kultury współpracy, od nieformalnych porozumień, poprzez struktury organizujące debatę publiczną i partnerstwo, konferencje, warsztaty, komitety monitorujące, fora terytorialne. Są to procesy quasi

upodmiotawiające struktury terytorialne⁹. Należy przyjąć, że będą w większym stopniu wykorzystywać zasadę dobrowol-

⁹ W tym kontekście warto zwrócić uwagę na prowadzone w Małopolsce od początku 2012 r. prace powołujące fora subregionalne. Punktem odniesienia jest program subregionalny, mający na celu uruchomienie oddolnych inicjatyw i wykorzystanie wewnętrznych potencjałów. Fora subregionalne to stała forma współpracy samorządu województwa z sektorem publicznym, prywatnym i obywatelskim, ich celem jest w szczególności kreowanie debaty na temat polityki rozwoju subregionu oraz ocena i wybór projektów. Wsparcie będą mogły otrzymać projekty, tylko pod warunkiem że będą wspólne lub uzgodnione przez partnerów (projekty muszą obejmować odpowiednio więcej niż jedna gminę lub jeden powiat). Fora subregionalne składają się z przedstawicieli administracji samorządowej, środowisk gospodarczych, uczelni wyższych, organizacji pozarządowych, innych instytucji, przy czym należy podkreślić, że sektor publiczny nie jest większościowym udziałowcem w forum.

ności, w oparciu o wspólnotę celów i interesów, niż typowe dla administracji publicznej metody władcze. Partnerstwo takie powinno przekształcać się w stały mechanizm współzarządzania. Oczywiście, kluczową determinantę stanowił będzie poziom kapitału społecznego¹⁰.

Instrumenty polityki terytorialnej

Jednym z najciekawszych instrumentów dla realizacji polityki zorientowanej terytorialnie będą Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT). Jest to zarazem nowa metoda zarządzania i koordynacji działań obejmujących miasto centralne wraz z obszarem otaczającym. Ma służyć większemu zaangażowaniu miast i ich obszarów funkcjonalnych w zarządzanie funduszami strukturalnymi Unii Europejskiej, w szczególności poprzez powierzenie określonych zadań w zakresie zarządzania funduszami. Zakres delegacji będzie zależał od samorządu województwa jako Instytucji Zarządzającej RPO. Zakłada się, że ZIT będą umożliwiały lepszą organizację współpracy, szczególnie pomiędzy jednostkami administracji publicznej oraz integrację miast z ich obszarami funkcjonalnymi. Warunkiem zaistnienia ZIT będzie zawarcie formalnego partnerstwa pomiędzy zainteresowanymi jednostkami samorządu terytorialnego (nie przewiduje się możliwości rozszerzenia formuły podmiotowej o sektor prywatny) oraz opracowanie wspólnej strategii dla danego obszaru funkcjonalnego. Zgodnie z projektem Umowy Partnerskiej z 6 czerwca 2013, w Polsce planowanych jest 16 ZIT-ów, obejmujących 18 miast wojewódzkich, z możliwością jednak rozszerzenia tej formuły na obszary funkcjonalne innych miast regionalnych i subregionalnych. ZIT mają otrzymać specjalne, dedykowane finansowanie z rezerwy programowej regionalnych programów operacyjnych, w ramach odrębnych osi priorytetowych, w wysokości co najmniej 5% całkowitej alokacji Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (łącznie alokacja na ZIT wg aktualnego projektu Umowy Partnerstwa to 1 992 mln euro). Zgodnie z projektem Umowy Partnerstwa przewiduje się następujące kierunki interwencji możliwe do objęcia przez ZIT:

- zrównoważony transport miejski łączący miasto i jego obszar terytorialny,
- kompleksowa rewitalizacja społeczna, gospodarcza, infrastrukturalna,
- ochrona środowiska,
- wspieranie efektywności energetycznej,

¹⁰ Więcej na ten temat: Noworól A., *Ku nowemu paradygmatowi planowania terytorialnego*, CeDeWu, Warszawa 2013.

- wzmacnianie funkcji symbolicznych, budujących międzynarodowy charakter i ponadregionalną rangę miasta.

ZIT będzie objęty kontraktem terytorialnym, co ma zapewnić koordynację i komplementarność z działaniami z pozostałej części RPO, a także programów krajowych.

W związku z przygotowaniem do uruchomienia tego instrumentu pojawiają się jednak pewne wątpliwości:

- Jakie będą faktyczne korzyści (wartość dodana) wsparcia miast i ich obszarów funkcjonalnych w formule ZIT wobec innych, tradycyjnych sposobów wsparcia dostępnych w ramach RPO? Czy wartością dodaną będzie lepsze zarządzanie funduszami, a więc wyższa efektywność interwencji publicznych czy też raczej – pozyskanie dodatkowych środków, ponad podstawową alokację dla RPO?
- Czy we wszystkich ośrodkach planowanych do objęcia przez ZIT istnieje wystarczający potencjał administracyjny, ze szczególnym uwzględnieniem potencjału relacyjnego i współpracy, umożliwiający wspólne, zintegrowane zarządzanie w tak zróżnicowanych i wewnętrznie niespójnych układach terytorialnych? Jakie podmioty będą zarządzać ZIT? Stowarzyszenie, związek komunalny, spółka prawa handlowego, a może wystarczy zawiązane porozumienie?
- Jaka będzie rola samorządów województw w procesie budowy ZIT? Samorząd regionu, jako Instytucja Zarządzająca RPO, ma w szczególności określić zakres delegacji części swoich kompetencji dla nowej struktury, przy czym minimum to powierzenie zadań w zakresie wyboru projektów do realizacji. Czy proces powstawania ZIT będzie miał charakter oddolny, wychodzący od inicjatywy zaangażowanych jednostek samorządu terytorialnego, kończąc się akceptacją samorządu województwa, czy też – od początku – będzie inicjowany i koordynowany pod przywództwem samorządu regionu?
- Jakie typy projektów będą wybierane do realizacji przez ZIT? Czy uda się koncentracja wsparcia na ograniczonej liczbie względnie dużych przedsięwzięć, o istotnym znaczeniu dla miasta i jego obszaru funkcjonalnego (odpowiednia skala finansowa, oddziaływania, przestrzenna, co byłoby odpowiedzią na cel I KSRR: wzmacnianie konkurencyjności 18 ośrodków wojewódzkich i integracja ich obszarów funkcjonalnych), czy też będzie to raczej lista małych, partykularnych projektów, „równoważących” potrzebę uzyskania politycznego porozumienia?
- Czy zadziałają odpowiednio mechanizmy koordynacji w relacjach zewnętrznych, aby funkcjonalnie „związać” ze strategią ZIT duże inwestycje krajowe i inne komplementarne w RPO (płaszczyzną takiej koordynacji powinien być kontrakt terytorialny), oraz koordynacji wewnętrznej,

aby przedmiotem ZIT nie były listy przypadkowych, niepowiązanych ze sobą przedsięwzięć? Ważną kwestią jest także, czy w formule ZIT uda się wyjść poza finansowanie wyłącznie z sektora publicznego i realizować projekty we współpracy z kapitałem prywatnym?

- Czy w związku z tym powiedzie się koncentracja interwencji w ramach ZIT na niektórych tylko spośród możliwych dziedzin, najbardziej zgodnych z endogenicznym potencjałem danego terytorium? Także – czy strategia wybrana przez ZIT będzie zorientowana raczej na poprawę jakości życia mieszkańców czy też na budowanie trwałej konkurencyjności obszaru metropolitalnego?
- Najciekawszą kwestią jest jednak zdolność do „adaptowalności”, możliwość upowszechnienia, przeniesienia metody ZIT na inne miasta i ich obszary funkcjonalne, przy braku w takim przypadku bodźca w postaci dodatkowej alokacji z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Kwestią z tym związaną jest, czy zawiązane partnerstwa ZIT okażą się na tyle atrakcyjną formułą, aby utrzymać je poza możliwością specjalnego finansowania w ramach perspektywy budżetowej 2014–2020? Wydaje się, że będzie to testem faktycznej skuteczności i atrakcyjności formuły zarządzania terytorialnego, jakim jest ZIT w polskich warunkach.

Podsumowanie

Tworzenie swego rodzaju podmiotowości obszarów funkcjonalnych i konsekwencje, jakie będzie wywoływać ten proces przy tworzeniu relacji z podmiotami administracji i władzy publicznej, może okazać się jednym z najciekawszych zjawisk w ramach wdrażania koncepcji wielopoziomowego zarządzania. Będziemy mogli obserwować to zarówno na poziomie regionalnym (Zintegrowane Inwestycje Terytorialne), jak i lokalnym (Rozwój Lokalny Kierowany Przez Społeczność).

Wprowadzenie nowych instrumentów polityki terytorialnej powinno przyczynić się znacząco do wzmocnienia kapitału społecznego, jakże słabo reprezentowanego w naszym kraju, a który jest – w zgodnej opinii badaczy – kluczowym czynnikiem (ale też barierą) rozwoju, tak w skali lokalnej, jak i regionalnej kraju¹¹. Gdyby tak się stało – byłaby to zasługa nie do przecenienia implementacji polityki terytorialnie zorientowanej w Polsce.

Jeśli polityka zorientowana terytorialnie i jej instrumenty stanowią obiecującą koncepcję, to pojawia się pytanie: jak upowszechnić takie podejście w polskich warunkach? Jak spowodować, aby taka metoda programowania i zarządzania była stosowana także w sytuacji braku dodatkowego zasilania z funduszy UE, a także w przyszłości, nawet jeśli nie będzie już finansowania w ramach europejskiej polityki spójności? Wydaje się, że dobrą formułą w polskich warunkach może być odwołanie się do koncepcji wielopoziomowego zarządzania i zbudowanie, w oparciu o jej logikę, odpowiednich

Wprowadzenie nowych instrumentów polityki terytorialnej powinno przyczynić się znacząco do wzmocnienia kapitału społecznego, który jest kluczowym czynnikiem (ale też barierą) rozwoju, tak w skali lokalnej, jak i regionalnej i kraju.

struktur i narzędzi. Warunkiem efektywności takiego podejścia musi być jednak sprawna koordynacja, która jest realnym deficytem polskiego systemu zarządzania. Możemy to obserwować w wymiarze horyzontalnym (słabość koordynacji polityk sektorowych rządu) i w wymiarze wertykalnym (deficyt koordynacji działań rządu wobec regionów) oraz

działań samorządów województw wewnątrz regionów. Dotąd nie została zdefiniowana polityka rządu wobec miast, brakuje konkretnych narzędzi motywujących do współpracy w ramach obszarów metropolitalnych, także powiązań między obszarami miejskimi i wiejskimi, nie dysponujemy zintegrowaną strategią rozwoju obszarów wiejskich (jakkie niejednorodnych w polskich warunkach), samorząd województwa odgrywa ciągle marginalną rolę w polityce rozwoju obszarów wiejskich.

Podejście terytorialne i związane z nim instrumenty, szczególnie zaś kontrakt terytorialny, mogą być wielką szansą dla polskiej polityki rozwoju ze względu na możliwość mobilizowania do współpracy różnych partnerów tak w układach terytorialnych (obszary funkcjonalne), jak i sektorowych, stwarzając przesłanki do realnej koordynacji polityk rozwoju, co powinno pozwolić na istotną poprawę efektywności interwencji publicznych¹².

¹¹ Diagnoza Społeczna 2011, op. cit.

¹² Woźniak J., *Development policy of polish voivodeships in the light of new EU financial perspective*, in: *Programming Regional Development in Poland. Theory and Practice*, Kudłacz T., Woźniak D. (eds.), Studia Regionalia KPZK PAN, Vol. 35, Warsaw 2013.

Kierunki zmian w strukturze przestrzennej Małopolski

BARBARA BARTKOWICZ*



W dokumentach rządowych, takich jak: „Strategia Rozwoju Polski” czy „Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” – Małopolska jest widziana jako jedno z szesnastu województw i oceniana według wielkości wypracowanego PKB na mieszkańca.

Tymczasem Małopolska była i jest inna, jest to województwo o szczególnych cechach. Największym problemem Małopolski jest jej ogromne bogactwo: zarówno zasobów surowcowych¹, jak i różnorodnych walorów, co od dawna stanowi konfliktowy układ i podstawowy dylemat: co eksploatować, urbanizować, aktywizować? A co chronić?

Województwo Małopolskie posiada:

- unikatowe walory przyrody objęte różnymi formami ochrony² i niczym niechronione tereny, fascynujące naturalnym pięknem,

- 1 Zasoby surowcowe województwa małopolskiego obejmują: węgiel, rudy metali, gaz ziemny, ropę naftową, sól kamienną, wody mineralne i termalne, wody głębinowe, wiele gatunków eksploatowanych kamieni budowlanych i pószlachetnych, gliny i peloidy, a także żwiry i piaski.
- 2 Wartości przyrodnicze objęte ochroną obejmują: parki narodowe (6) i krajobrazowe (11), rezerваты (85) i pomniki przyrody (2260), użytki ekologiczne, obszary Natura 2000 Ochrony Ptaków, Ochrony Siedlisk i inne.

* Prof. dr hab. inż. arch. Barbara Bartkovicz, specjalista w zakresie urbanistyki i planowania przestrzennego, związana od ponad 40 lat z Wydziałem Architektury Politechniki Krakowskiej, członek Rady Programowej ds. prac na zmianę Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego.

- bogactwo krajobrazów: począwszy od nizinnych krajobrazów doliny Wisły, po różnorodność widokową: Beskidów, Gorców, Pienin i Tatr,
- dziedzictwo kulturowe: historycznych miast oraz relikwów dawnych wsi i całą gamę zabytków, od zamków z Wawelem na czele, pałaców, dworów i klasztorów, do wiejskich chat, kościółków i przydrożnych krzyży.

To dziedzictwo przyrody i kultury, stosunkowo mało przetworzone z powodu biedy, zachowało swój autentyczny charakter i atrakcyjność dla bogatych społeczeństw Europy, a obecnie znalazło się pod bardzo silną presją różnorodnej aktywizacji ekonomicznej, przeliczanej wskaźnikami zysku, z przemilczeniem długofalowych kosztów i nieodwracalnych strat.

Mówiąc o przemianach struktury funkcjonalno-przestrzennej województwa, które się dokonały w przeszłości, i oczekiwanych kierunkach przemian na przyszłość – trzeba zwrócić uwagę na dwie charakterystyczne cechy tej struktury: zróżnicowanie obszarowe województwa oraz rodzaje elementów budujących jego strukturę.

Zróżnicowanie obszarowe województwa dotyczy zasadniczego podziału na trzy strefy:

- północno-wschodnią, o najlepszych glebach, tradycyjnie rolniczą i predysponowaną do rozwoju rolnictwa,
- południową, o wysokich walorach przyrodniczo-krajobrazowych i uboższym rolnictwie, predysponowaną do funkcji wypoczynku, wraz z północno-zachodnim obszarem jurajskim,
- strefę środkową-pośrednią, najbardziej zurbanizowaną, której urbanizację rozpoczęła budowa kolei w połowie XIX wieku i od tej pory wszystkie czynniki wzmacniające mobilność ludzi, transport towarów i infrastrukturę na



Małopolskę wyróżnia bogactwo krajobrazów. Na zdjęciu pasmo Babiej Góry. Fot. Jarosław Kostrzewa

tym obszarze – przyspieszały uprzemysłowienie i urbanizację, a w skutkach obszarowe rozproszenie zabudowy.

Jako najważniejsze elementy budujące strukturę województwa trzeba wymienić:

- miasta różnej wielkości (nie tylko te największe), o znacznym potencjale oddziaływania na otoczenie, aktywne, widoczne w skali regionalnej i szerszej, o dużej zdolności adaptacyjnej do zmiany uwarunkowań,
- miasta małe, poniżej 10 tys. mieszkańców, jest ich ponad połowa (tj. 32 na 61 w województwie), w tym także miasteczka poniżej 5 tys. mieszkańców, a także dawne miasta, które nie odzyskały jeszcze praw miejskich – posiadające wiele uroku i własną tożsamość, ale niewielkie perspektywy rozwoju,

- tereny wiejskie: rolne i osadnicze oraz pozostałe tereny otwarte o różnym charakterze i przeznaczeniu, również te o najwyższych wartościach siedliskowych i przyrodniczo-krajobrazowych, obecnie poddane aktywizacji na różne cele.

Zwrócenie uwagi na zróżnicowanie obszarowe i strukturalne województwa ma duże znaczenie dla zobrazowania istoty dokonanych przemian w czasie każdego z tych elementów i obszarów, co pozwala na zdiagnozowanie różnorodnych uwarunkowań i perspektyw ich dalszego rozwoju.

Istotną przyczynę i skutek zachodzących przemian w południowej Polsce, a zwłaszcza w województwie małopolskim, stanowi ciągle wzrastające zaludnienie, które obecnie wynosi 220 osób na km², przy średnim zaludnieniu Polski 123 osoby na km², natomiast dla terenów wiejskich w województwie

zaludnienie wynosi 124 osoby na km², przy średniej krajowej 50 osób na km², czyli jest dwa i pół razy wyższe³.

Zapoczątkowanie tego stanu należy odnieść do gęstej sieci miast i wsi o średniowiecznym rodowodzie, które funkcjonowały w dobrych warunkach przyrodniczych, w zasięgu oddziaływania królewskiego Krakowa przez kilka wieków dla potrzeb stolicy państwa. Takie zakorzenienie w historii zaowocowało patriotycznym przywiązaniem do tej ziemi i jej piękna oraz poczuciem tożsamości, pomimo niedostatku i trudnych doświadczeń dziejowych.

Czynnikiem utrwalającym gęste zasiedlenie tych ziem⁴ był rozwój ciężkiego przemysłu w okresie PRL, który degradując dziedzictwo przyrody i kultury, spowodował co najmniej podwojenie liczby ludności przemysłowionych miast, przejmując zaledwie część przeludnienia obszaru. Natomiast dojazdy do pracy w wielkim przemyśle oznaczały dla małych miast utratę samodzielności ekonomicznej i stagnację, a dla mieszkańców wsi stały się alternatywą dla pracy na roli i przyczyną powstania szerokiej rzeszy chłopo-robotników. Równocześnie uzyskane z zatrudnienia w przemyśle środki finansowe inwestowane w budowę domu na własnej ziemi na wsi lub na tanich terenach poza miastami zapoczątkowały już w latach sześćdziesiątych XX w. rozproszenie zabudowy na wielkich obszarach.

Kolejnym etapem utrwalającym najwyższe w kraju zasiedlenie terenów wiejskich w Małopolsce jest przebudowa ustrojowa państwa w ostatnich 20 latach, oparta na gospodarce rynkowej, szerokich uprawnieniach samorządu terytorialnego, indywidualnej aktywności z nadinterpretacją prawa własności oraz nadmiernym liberalizmem w gospodarowaniu przestrzenią, bez odpowiedzialności za jego skutki.

3 Równocześnie pomimo istnienia 61 miast w województwie, w tym Krakowa – drugiego co do liczby ludności miasta w Polsce – tradycyjny wskaźnik urbanizacji, to jest procent ludności miejskiej w województwie, wynosi tylko 49% (przy średniej krajowej prawie 62%), a ludność zamieszkała na wsi stanowi 51% ludności województwa, co potwierdza przeludnienie terenów pozamiejskich.

4 Zmiana terytorium Polski po II wojnie światowej oraz przyłączenie Ziemi Zachodnich i Północnych w zamian za odcięte wschodnie terytorium Państwa Polskiego wymagało zasiedlenia i zagospodarowania tych ziem, co dawało możliwość rozgęszczenia ludności w południowej Polsce, czego nie przeprowadzono.

Spontaniczna aktywizacja miast i wsi dokonująca się w tych samych warunkach obowiązującego prawa przyniosła różne konsekwencje dla poszczególnych elementów struktury przestrzennej województwa.

Przebudowa dużych i średnich miast dała dobre i bardzo dobre efekty ekonomiczne, a największe miasta dysponują obecnie dużą ofertą pracy nie tylko dla mieszkańców, ale także dla otaczającego regionu⁵. Pogoń za efektem ekonomicznym zaznaczyła się obniżeniem jakości środowiska miejskiego w wielu aspektach⁶, co nasiliło tendencję spontanicznej emigracji mieszkańców na obszary zewnętrzne miast. W wyniku tego w miastach pozostają uciążliwości pracy: zatłoczenie transportem osób i towarów, zanieczyszczenie środowiska i hałas, a na terenach podmiejskich i na wsi wzrasta dochód – z podatków nowych mieszkańców, a równocześnie chaotyczna urbanizacja i zanieczyszczenie środowiska.

Odwroćcie tego trendu jest możliwe jedynie przy zasadniczej poprawie jakości przestrzeni miejskiej: uspokojeniu ruchu kołowego i poszanowaniu pieszego użytkownika, dbałości o zieleń miasta i jego otoczenia oraz odbudowę kompozycyjną chaotycznie

zabudowywanych obszarów. Podjęcie takich działań jest możliwe i konieczne zwłaszcza w Krakowie, ale także w innych większych miastach województwa.

Miasta małe, również te najmniejsze, w procesie transformacji ustrojowej powoli odzyskały swoją samodzielność ekonomiczną, posiadają wiele indywidualnego uroku i różne potencjalne możliwości, ale w oficjalnie lansowanym, niekorzystnym procesie pozarolniczej aktywizacji wsi utraciły swoją podstawową rolę, jaką była obsługa terenów wiejskich.

Obecnie małe miasta nie są atrakcją dla otaczających wsi, a w większym stopniu dla mieszkańców dużych miast. Wła-

Konkurencyjnością małego miasta powinna być oferta skomponowanej, nowej zabudowy zachowującej skalę i małomiasteczkowy charakter, a także pełna oferta szerokiej gamy usług, zwłaszcza opieki zdrowotnej i kształcenia o różnych profilach na bardzo wysokim poziomie

5 Jak wynika z badań, w Krakowie jest około 400 tys. miejsc pracy, pracownicy miejscowi wykorzystują 68% tego potencjału, tj. około 270 tys. Natomiast dojeżdżający codziennie do pracy to rzesza ok. 130 tys. osób – wg „Strategia rozwoju Małopolski na lata 2011–2020”, Raport 2010.

6 Zwłaszcza w dużych miastach w warunkach liberalnej gospodarki przestrzennej następuje zagęszczanie nowej zabudowy, eliminacja terenów otwartych i zieleni, powiększenie chaosu inwestycyjnego, a w skutkach utrata wygody i piękna miasta. Poza najwartościowszymi terenami śródmieść chaotycznie doinwestowane osiedla i peryferyjne obszary są mało atrakcyjne do życia.



Tatry przedstawiają unikatowe walory przyrody. Fot. Jarosław Kostrzewa



Drewniany kościół w Sękowej. Fot. Agnieszka Szpala

dze samorządowe, chociaż deklarują chęć rozwoju turystyki i wypoczynku, nie mają jednak możliwości finansowych i odpowiednich terenów dla rozwoju zaplecza i obsługi takich funkcji, w związku z tym popierają rozwój każdej aktywności, również konfliktowej dla zachowanych wartości miasteczka.

Grupa małych miast jest zróżnicowana pod wieloma względami:

- począwszy od niewielkich układów pozostających na ubożu przemian o zachowanym wyjątkowym dziedzictwie (Biecz, Lanckorona, Lipnica Murowana),
- oraz miasta sypialne dla Krakowa (Krzyszowice, Skąta, Świątniki i inne) mogące z czasem przejąć część funkcji metropolitalnych w kooperacji z Krakowem,
- po miejscowości dynamizujące swój rozrost przez utworzone specjalne strefy ekonomiczne (Niepołomice, Dobczyce), które już tylko w niewielkim stopniu mają cechy małego miasta.

Wszystkie te miasteczka mają szansę wypracowania procesu ciągłego rozwoju opartego na posiadanych indywidualnych cechach, niekoniecznie oznaczających przyrost ilościowy ludności i zainwestowanych terenów, ale przede

wszystkim podniesienie piękna i jakości życia w tym środowisku⁷.

Strategia rozwoju poszczególnych miasteczek w każdej wymienionej grupie powinna się opierać na wyodrębnionych i wyeksponowanych indywidualnych cechach i wartościach różnicujących charakter i tożsamość miasteczek, zachowanych zabytkach i nastroju oraz zróżnicowanym otoczeniu. Małe miasta mogą odegrać ważną rolę w krystalizacji struktury zabudowy obszaru metropolitalnego i w zatrzymaniu dalszego rozprzestrzeniania się zabudowy rozproszonej pod warunkiem podjęcia przez samorządy aktywnej polityki prozwojowej i zaoferowania konkurencyjnych warunków zamieszkania w stosunku do osadnictwa rozproszonego.

Konkurencyjnością małego miasta powinna być oferta skomponowanej, nowej zabudowy zachowującej skalę i małomiasteczkowy charakter, a także pełna oferta szerokiej gamy usług, zwłaszcza opieki zdrowotnej i kształcenia o różnych

⁷ Zachowanie małomiasteczkowego charakteru przy aktywizacji małych miast popiera szereg organizacji promujących wartości środowiska małych miast, np. Stowarzyszenie Citta Slow promuje tzw. *slow-life* pod hasłem „Żyć powoli – inna strona nowoczesności”, w Polsce mało popularne, ale szeroko popierane w wielu krajach.



Tyniec – unikatowe dziedzictwo przyrody i kultury. Fot. Benedyktński Instytut Kultury

profilach na bardzo wysokim poziomie⁸. Taki kierunek działań może okazać się konkurencyjny dla otaczających wsi, zwłaszcza gdy uda się uruchomić kształcenie artystyczne w różnych kierunkach, wraz z ożywieniem działalności środowisk amatorskich i profesjonalnych, kursów kształcenia ustawicznego oraz przeprofilowania zawodowego w każdym wieku.

Bardziej skomplikowaną sytuację przedstawiają tereny wiejskie, gdzie przemiany ustrojowe w wielu obszarach wprowadziły zmiany zachowań i przewartościowanie oceny pracy. Najbardziej ustabilizowane poglądy i zachowania dotyczą mieszkańców północno-wschodnich terenów rolniczych województwa, gdzie uprawa ziemi (o najwyższych klasach bonitacyjnych) od pokoleń była podstawą utrzymania ludności. Uprawa warzyw i owoców przynosiła i przynosi znaczące zyski, a ustabilizowane rynki zbytu w dużych miastach dają poczucie bezpieczeństwa ekonomicznego.

8 W gęstej sieci miasteczek można w porozumieniu rozwinąć całą gamę kształcenia o zróżnicowanych profilach oraz wspomaganie indywidualnych zainteresowań młodzieży i kształcenia permanentnego, a także kursy, np. artystycznego rzemiosła.

Jednakże w wielu obszarach wiejskich w pobliżu miast lub na terenach trudniejszych dla prowadzenia działalności rolniczej powszechna dostępność importowanej, stosunkowo taniej żywności utrwaliła mit o nieopłacalności uprawy polskiej ziemi, nawet na własne potrzeby. Zapoczątkowało to odłogowanie gruntów dotąd starannie uprawianych, a nade wszystko spowodowało dążenie do ich zamiany na cele budowlano-inwestycyjne. Ponadto renty społeczne i system dopłat unijnych do posiadanej ziemi, bez potrzeby produkcji rolnej, zaburzyły zdrowy rozsądek i rzeczywistą ocenę wartości pracy i jej efektów. W niektórych obszarach wiejskich duże nasycenie działalnością pozarolniczą, zarzucenie wszelkiej pracy na roli i hodowli zwierząt, a także wyposażenie wsi we wszystkie możliwe usługi i wygoda zamieszkania stworzyły wymarzony komfort życia „jak w mieście”, ale bez jego treści. Wieś całkowicie zmodernizowana nie jest jednak miastem, a pozbawiona związku z cyklami produkcji żywności i hodowlą zwierząt utraciła swoje walory i sens istnienia.

Należy jednak podkreślić, że nie wszędzie sytuacja na wsi przedstawia się tak skrajnie. W ciągu ostatnich 10 lat zasadniczo wzrosła świadomość znaczenia zdrowej żywności,

a hasłem promocyjnym na krajowym rynku jest określenie „polski produkt” (czosnek czy ogórek), wzrosła także powszechna niechęć do sprowadzanej żywności, być może genetycznie modyfikowanej. Poszerzenie wiedzy w społeczeństwie o różnorodności gatunkowej polskiej przyrody oraz szczególnych warunkach rozwoju ekologicznego rolnictwa przywróciło szacunek do uprawy polskiej ziemi, naturalnych form hodowli roślin i zwierząt, sprawdzonych receptur przetwórstwa i regionalnych produktów. Jest to obiecujący kierunek odwrócenia niekorzystnych trendów dla dużych obszarów wiejskich, gdzie przywrócenie hodowli bydła i koni, uprawy ziemi, drzew i krzewów owocowych, ziół i sadzonek roślin, wskazuje drogę odbudowy naturalnych walorów wsi, w której uzupełnieniem mogą być „wczasy pod gruszą” bez budowania nowych obiektów, a także odtworzenie istniejącego w przeszłości rękodzieła artystycznego, mogącego, jak polska żywność, zrobić furorę w Europie.

Zachowane unikatowe dziedzictwo przyrody i kultury, już obecnie powiązane tematycznymi szlakami turystycznymi,

mogłoby stanowić kanwę dla turystycznego rozreklamowania województwa, które podobnie jak Kraków może zadziwiać przyjezdnych z całego świata.

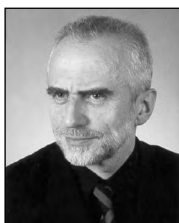
Zarysowane krótko niektóre problemy województwa oraz jedynie zasygnalizowane kierunki poszukiwań rozwiązań nie są do wykonania dla samorządów poszczególnych miast czy wsi. Spontaniczne działania, które w wielu obszarach noszą cechy anarchii przestrzennej, wymagają głębokiego przemyślenia i opracowania w interdyscyplinarnym gronie „strategii odnowy województwa” z inicjatywy i z udziałem samorządowych władz wojewódzkich oraz gminnych, które mogłyby wypracować wspólny kierunek działań z uwzględnieniem skoordynowanych interesów gmin i otaczających je obszarów.

Niezależnie od niespójnych przepisów prawa podjęcie koordynacji „strategicznej odnowy województwa” jest możliwe w oparciu o podjętą przez władze województwa politykę wsparcia polegającą na wspólnym wypracowywaniu zasad i koncepcji przebudowy, a następnie oprzyrządowaniu prawnym i finansowym przez województwo pożądanym kierunków odnowy.

Wizje i modele struktury osadniczej Małopolski

Pytania do planu zagospodarowania przestrzennego województwa¹

ZBIGNIEW K. ZUZIAK*



Wstęp

Interesującą cechą podejścia, jakie przyjęto w prowadzonych aktualnie pracach nad zmianą Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego, jest – między innymi – podjęcie problemu interpretacji modelu regionalnej struktury przestrzennej. Ta niewątpliwa zaleta metodologiczna ujęcia planistycznego zasługuje na szerszy komentarz. Jego celem jest wskazanie niektórych konsekwencji tego faktu – zarówno na płaszczyźnie teoretycznej, jak i w odniesieniu do zagadnień warsztatowych współczesnego planowania przestrzennego. Mowa tu zwłaszcza o tych aspektach interpretacji modelowych, jakie wynikają z potrzeb polityki regionalnej, związanych z kolejnym etapem programowania projektów wspieranych z funduszy strukturalnych UE.

¹ Niniejszy tekst odpowiada Zadaniu Ekspertkiemu wykonanemu na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego. Informacje zawarte w ekspertyzie odzwierciedlają poglądy autora, a nie zamawiającego.

* Prof. dr hab. inż. arch. Zbigniew K. Zuziak, kierownik Katedry Budowy Miast na Wydziale Architektury Politechniki Krakowskiej, przewodniczący Komisji Urbanistyki i Architektury Oddziału PAN w Krakowie, członek Rady Programowej ds. prac na zmianą Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego, były główny architekt Krakowa i były zastępca prezydenta Miasta Krakowa ds. architektury i urbanistyki.

Płaszczyzna teoretyczna: dwie kategorie modeli struktury osadniczej regionu

Przedmiot tej wypowiedzi można określić jako obszar wspólny dwóch zbiorów. Nazwijmy je umownie:

- 1) MTSO – modele teoretyczne struktury osadniczej², czyli modele regionalnej struktury osadniczej, które należałoby rozważyć w świetle nowych teorii rozwoju regionalnego,
- 2) MPRO – modele planistyczne regionalistyki operacyjnej, czyli planistyczne interpretacje modelowe tej struktury rysujące się w świetle konieczności kreowania dużych projektów regionalnych w ramach wymienionej na wstępie procedury planistycznej. Hasłem tym określa się projekty strategiczne, których wdrożenie będzie miało kluczowe znaczenie dla wywołania zmian strukturalnych odpowiadających filozofii planu i strategii rozwoju regionu.

Autor wychodzi z założenia, że pytania odnoszące się do wizji przyszłej struktury osadniczej regionu, a stawiane w kontekście teorii modelowania rozwoju regionalnego, mają istotne znaczenie dla oceny trafności ustaleń polityki przestrzennej zapisanej w planie. Mają też niemałe znaczenie praktyczne, jako że dotyczą zagadnień związanych ze strategiami budowania potencjału inwestycyjnego niezbędnego dla wprowadzenia w dotychczasowym modelu zmian o charakterze strukturalnym.

² Zauważmy w tym miejscu, że pojęcia: „struktura przestrzenna (funkcjonalno-przestrzenna) regionu”, „struktura osadnicza regionu” i „sieć osadnicza regionu” nie są tożsame.



Kładka Bernatka i Małopolski Ogród Sztuki w Krakowie (na zdjęciu obok) – inwestycje współfinansowane z funduszy strukturalnych w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013. Fot. Jarosław Kostrzewa

Wizja a „założenia konstrukcyjne” modelu struktury osadniczej regionu

Pytanie pierwsze – a właściwie zbiór pytań – dotyczy pojmowania wizji w kontekście naukowych podstaw polityki przestrzennej wobec regionalnego układu osadniczego oraz związków tej polityki z działaniami operacyjnymi odpowiadającymi kolejnej fazie rozwoju metod zarządzania programami i projektami rozwoju w ramach europejskich funduszy strukturalnych. To także pytanie o rolę, jaką wśród instrumentów polityki regionalnej odgrywa ta warstwa planu zagospodarowania przestrzennego województwa, w której wyartykułowane są najważniejsze zmiany struktury osadniczej regionu. Mowa tu o zarysie zmian, jakie – w myśl przyjętych w tym planie celów – mają się dokonać w okresie wyznaczonym horyzontem czasowym planu. Należałoby również założyć, że ów zarys powinien – przynajmniej w jakiejś mierze – uwzględniać także dwa następujące aspekty tych zmian. Pierwszy dotyczy kierunków rozwoju prze-

strzennego, jakie dają się wyprowadzić ze współczesnych teorii modelowania struktur osadniczych – a zwłaszcza tych modeli, które konstruowane są z myślą o ich aplikacji w planowaniu przestrzennym. Drugi odnosi się do tych aspektów modelowania struktury osadniczej, które wiążą się z operacyjną stroną regionalistyki i przyjętym tutaj założeniem dotyczącym zasady konfigurowania projektów strategicznych. W myśl tego założenia, podstawowe – systemowe – elementy struktury osadniczej, czyli elementy dające się określić jako „krystalizujące” proces prowadzący do zmiany modelu, należałoby traktować jako swego rodzaju „współrzędne” – główne koordynaty – pomocne w konfigurowaniu projektów o znaczeniu strategicznym dla rozwoju regionu. Jednocześnie należałoby również przyjąć, że wśród projektów kluczowych o najwyższym priorytecie znajdą się główne miejsca węzłowe odpowiadające sieciowemu modelowi struktury regionalnej. Oba te założenia autor ekspertyzy nazywa „założeniami konstrukcyjnymi” modelu struktury osadniczej regionu.



Modele teoretyczne regionalnej struktury osadniczej: modele transportowe i ujęcia sieciowe

Spośród bogatej kolekcji modeli, jakimi dysponuje teoria gospodarki przestrzennej, proponuję wybór zagadnień, które kojarzą logikę formy urbanistycznej i regionalnej z zasadą zrównoważonej mobilności. Wyjaśnianie współzależności między cechami formy urbanistycznej i wzorcami ruchliwości przestrzennej to temat, który od dawna należy do głównych zainteresowań urbanistyki. Relacje: wzorce mobilności ↔ forma i struktura urbanistyczna są istotnym „tworzywem konstrukcyjnym” licznych modeli wyjaśniających dynamikę urbanistycznej struktury funkcjonalno-przestrzennej³. Na szczególną uwagę zasługują tu teorie interpretujące procesy strukturotwórcze w kontekście prawidłowości występują-

cych między zjawiskami społecznych interakcji i zachowaniami lokalizacyjnymi⁴. W tej grupie sytuuje się liczna „rodzina” modeli alokacyjno-transportowych zwanych także modelami zintegrowanymi⁵. Przykładem teorii stanowiącej podstawę, a zarazem uogólnienie strukturotwórczego mechanizmu, w którym istotną rolę odgrywają zależności między wzorcami kontaktów a rozlokowaniem w przestrzeni różnych aktywności i ich uformowaniem, jest *paradygmat decyzji przestrzennych* T. Zipsera⁶. Podejście Zipsera zasługuje tu na szczególną uwagę, bowiem zastosowano je w modelowaniu

3 Por. Z.K. Zuziak, *Forma metropolitalna i zrównoważona mobilność*, w: A. Rudnicki i Z.K. Zuziak (red.), *Transport i logika formy urbanistycznej. Projekty dla polskich metropolii*, Czasopismo Techniczne, 1-A/2010, Zeszyt 3, Rok 107, Kraków 2010.

4 Por. A.G. Wilson, *Complex Spatial Systems. The modeling foundations of urban and regional systems*, Pearson Education, Harlow 2000. Por. także: R. Domański, *Gospodarka przestrzenna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.

5 Por. T. Ossowicz, *Metoda ustalania kolejności przedsięwzięć polityki przestrzennej miasta wielkiego*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2003, s. 101–194.

6 Por. T. Zipser, *Wstęp. Geneza modelu ORION*, w: *Model symulacyjno-decyzyjny ORION*, Katedra Planowania Przestrzennego, Wydział Architektury, Politechnika Wroclawska, Wrocław 1994, s. 5–14. Por. także: T. Ossowicz, *Metoda ustalania kolejności...*, op. cit., s. 83–93.

rozwoju regionalnego układu osadniczego dawnego województwa krakowskiego dla potrzeb planu Krakowskiego Zespołu Miejskiego w 1972 roku⁷.

Kolejna grupa modeli struktury osadniczej to modele sieciowe oraz konstrukcje kojarzące zasady polityki transportowej z zasadami sterowania zmianami w zagospodarowaniu przestrzennym – ze szczególnym uwzględnieniem przestrzennych struktur metropolitalnych (PSM). Przykładem takiego ujęcia są sformułowane poniżej priorytety równoważenia PSM (tab. I).

Tabela I

Priorytety równoważenia przestrzennej struktury metropolitalnej (PSM)
<ul style="list-style-type: none">▪ Integrowanie i równoważenie trybów transportu; wzmacnianie pozycji transportu zbiorowego; modernizacja transregionalnego rusztu kojarzącego różne środki komunikacji zbiorowej oraz racjonalizacja lokalnej sieci transportu indywidualnego.▪ Regularność rozkładu większych koncentracji aktywności; w systemie zintegrowanej cyrkulacji szczególna rola przypada punktom węzłowym – potencjalnym centrom zintegrowanego transportu pełniącym również rolę koncentracji usługowych.▪ Zasada „drzewa dostępności”.▪ Równoważenie sił odśrodkowych i dośrodkowych.▪ Równoważenie intensywności użytkowania, zwiększanej w skupiskach i pasmach związanych z sieciami infrastruktury technicznej i transportowej, intensywnością przestrzeni biologicznie aktywnej, integrowanej w „sieć zieloną” przestrzeni otwartych.▪ Harmonizowanie zabudowy, infrastruktury i krajobrazu.

Wymienione kwestie teoretyczne dotyczące modelowania struktury osadniczej to zaledwie wierzchołek góry lodowej. Warto podsumować tę część rozważań wskazaniem jeszcze trzech bloków tematycznych. To kwestie:

- wariantowania modeli w kontekście wariantowania kierunków rozwoju i
- interpretacji „ziarnistości układu”, czyli
- pytanie o warunki stosowalności ujęć modelowych.

⁷ Wyniki tych badań oraz ich porównanie z dynamiką i kierunkami zmian struktury osadniczej Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego w ostatnich dekadach przedstawia Magdalena Mlek w swojej publikacji pt. *Modelowania alokacyjne w prognozowaniu rozwoju struktury przestrzennej Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego*, w: *Transport i logika formy urbanistycznej. Projekty dla polskich metropolii*, op. cit.

Płaszczyzna planistyczna: wizja rozwoju regionu a MTSO, czyli pytanie o zasadność i kierunki zmian modelu struktury osadniczej Małopolski

Tę część rozważań wypadałoby zacząć od pytania o zasadności zmiany modelu struktury osadniczej Małopolski. Aby na nie odpowiedzieć, należałoby wcześniej przedstawić interpretację aktualnego modelu struktury osadniczej i poddać go ocenie pod kątem określonych kryteriów. Oczywiście przedstawienie własnej interpretacji takiego modelu wykracza poza ramy objętościowe tego tekstu, a poza tym to temat na odrębny projekt naukowy. Tu wymienimy jedynie kwestie kryteriów oceny i zaryzujemy kilka ocen intuicyjnych, aczkolwiek studia i analizy wykonane przez zespół autorski opracowujący projekt zmiany planu są bardzo pomocne jako wsparcie dla takich ocen. Jako kryteria oceny przyjąć można ogólnie uznane zasady polityki racjonalnego rozwoju struktur osadniczych. Są to zasady: uporządkowania, koncentracji, równoważenia, integrowania, ekonomiki i podmiotowości. Tu ograniczymy się do kwestii uporządkowania, zrównoważenia i zintegrowania struktury metropolitalnej.

Oceniając uporządkowanie struktury osadniczej, autorzy planu słusznie podkreślają zagrożenia wynikające z niekontrolowanego rozpraszania się zabudowy. Mowa tu zarówno o towarzyszącym suburbanizacji „rozlewaniu się miast” – zwłaszcza ośrodka metropolitalnego, jakim jest Kraków, ale także o gwałtownie powiększających się obszarach rozproszony zabudowy deformującej dawne wiejskie układy osadnicze. Warto w tym miejscu zauważyć, że zjawiska te są również nie lada wyzwaniem dla modelowania struktury osadniczej. Wydaje się, że właśnie ten temat jest jednym z głównych kierunków poszukiwań nowych interpretacji mechanizmów strukturotwórczych rządzących procesami osadniczymi. Zdaniem autora tej ekspertyzy problem sprowadza się przede wszystkim do znalezienia algorytmów określających relacje między czynnikami sprzyjającymi i przeciwdziałającymi koncentrowaniu się zabudowy wzdłuż wybranych korytarzy transportowych.

Nie jest oryginalną obserwacją, że obecnie sieć osadnicza Małopolski to układ słabo zrównoważony i zintegrowany – zarówno wewnątrz, jak i w skali powiązań zewnętrznych. W rozmieszczeniu ośrodków miejskich uderza kontrast między zachodnimi i wschodnimi rejonami województwa. Zakłócenia christallerowskiej regularności rozkładu występują przede wszystkim w strefie wzajemnych oddziaływań między Krakowem a Katowicami. Są one również konsekwencją dość przypadkowego przebiegu południowo-wschodniej granicy między Małopolską a Górnym Śląskiem. Ta ostatnia okoliczność utrudnia interpretację sieci powiązań funkcjonalno-przestrzennych na kierunku Kraków – Bielsko – Bratysława.

Na płaszczyźnie planistycznej dyskusja nad modelem struktury osadniczej Małopolski – i kierunkami jej zmian – wymaga, aby wcześniej umówić się co do pojęć, które mogą okazać się przydatne przy opisywaniu głównych elementów tej przestrzennej konstrukcji.

Tabela 2

RSO – Regionalna Struktura Osadnicza
<ul style="list-style-type: none"> ▪ sieci infrastrukturalne (w tym transportowe) i przyrodnicze, ▪ miejsca węzłowe, ▪ korytarze zabudowy, ▪ obszary zabudowy uporządkowanej, ▪ obszary zabudowy amorficznej, ▪ obszary „wrażliwe”, ▪ obszary integracji metropolitalnej.

Modele struktury osadniczej a regionalistyka strategiczna: koncentrowanie potencjału i MPRO

Rozważając logiczne związki pomiędzy zarysowaną w projekcie planu wizją struktury osadniczej regionu a niektórymi ujęciami teoretycznymi regionalistyki, warto też zastanowić się nad pytaniami, jakie nasuwają się w kontekście nurtu teorii planowania terytorialnego, który określany bywa mianem „planowania przez projekty” (*project led planning*). Jego znaczenie rośnie, w miarę jak coraz większą wagę przypisuje się operacyjnej stronie planowania. Odnosząc te uwagi do przypadku Małopolski, można je wyrazić pytaniem o możliwości wyrażenia w kategoriach regionalistyki strategicznej⁸ modelu struktury osadniczej, jaki odpowiada wizji rozwoju regionu proponowanej w omawianym projekcie planu. To z kolei prowadzi nas do kolejnych pytań dających się ująć w następujące bloki tematyczne:

I. Jakie są możliwości zmiany modelu struktury osadniczej Małopolski w świetle zdolności tego regionu do kreowania i wdrażania wielkoskalowych projektów? Innymi słowy, jest to pytanie o możliwości zmian strukturalnych

8 Termin „regionalistyka strategiczna” jest swego rodzaju analogią do pojęcia „urbanistyka strategiczna”. Jej założenia autor przedstawił w swojej książce pt. „O tożsamości urbanistyki”, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków 2008.

w kontekście koncepcji tzw. masy krytycznej i projektów-katalizatorów.

2. Jaka rola przypadnie zapisom PZPW w „konfiguracji strukturalnej”, czyli plan województwa jako instrument konfigurowania projektów strategicznych. Przykładowo: proponowaną w Projekcie Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Krakowa ideę Parku Rzecznego Wisły można rozwinąć w skali województwa, traktując ją jednocześnie jako swego rodzaju układ odniesienia w strukturalnej konfiguracji projektów powiązanych pod względem funkcjonalno-przestrzennym z tym strategicznym elementem struktury przestrzennej regionu.
3. Kwestia policentryczności, czyli uzupełnienie wskazanego w projekcie planu układu ośrodków miejskich o strategiczne miejsca węzłowe zdefiniowane w układzie metropolitalnym (np.: koncentracja wokół Portu Lotniczego Balice oraz proponowany w Studium Krakowa projekt strategiczny nazwany Nowa Huta Przyszłości – uzupełniony o dodatkową koncentrację aktywności, jaka mogłaby powstać w rejonie lotniska sportowego w Pobiedzisku, zakładając, że przekształci się ono w port lotniczy).
4. Pytanie o wymiary metropolitalności Krakowa i rolę procesu metropolizacji obszaru funkcjonalnego Krakowa w MPRO – czyli aspekty modelowe koncentrowania potencjału w skali KOM.
5. Jaka jest możliwość wprowadzenia zasady określanej hasłem TOD (*Transit Oriented Development*) i wykorzystania tego kierunku działań do integracji funkcjonalno-przestrzennej KOM?

Podsumowanie i wnioski

Wypowiedź ta jest zaledwie szkicowym zarysem koncepcji metodologicznej dotyczącej kierunków działań, których celem byłoby dalsze wzmocnienie naukowych podstaw, prezentowanej w projekcie aktualizacji planu zagospodarowania przestrzennego województwa, konstrukcji intelektualnej określającej pożądane zmiany strukturalne w osadnictwie regionu małopolskiego. Najważniejsze propozycje działań w tym zakresie można przedstawić w postaci następujących wniosków:

- I. Omawiany projekt zmiany planu zagospodarowania przestrzennego regionu zawiera spory ładunek inspiracji przydatnych dla dalszych prac nad możliwymi zastosowaniami

Badania nad modelami regionalnej struktury osadniczej mają istotne znaczenie dla ustalania priorytetów regionalistyki strategicznej i operacyjnej.

- mi ujęć modelowych w planowaniu zmian w regionalnej strukturze osadniczej. Jest to potencjał, który należałoby wykorzystać, programując międzynarodowe projekty badawcze, których celem byłoby poszukiwanie logicznych powiązań pomiędzy zadaniami polityki przestrzennej państwa odpowiadającymi europejskiej polityce spójności oraz zadaniami administracji publicznej dotyczącymi zmian w instrumentarium tej polityki – zmian projektowanych w ramach prac nad integrowaniem systemu planistycznego.
2. W tematyce takich projektów badawczych należałoby uwzględnić problem kojarzenia dwóch kategorii modelowania: modeli teoretycznych struktury osadniczej (MTSO) interpretujących tę strukturę w myśl doktryny rozwoju zrównoważonego i współczesnych koncepcji teoretycznych *społeczeństwa sieci*, a także modeli planistycznych konstruowanych w związku z potrzebami regionalistyki operacyjnej (MPRO).
 3. Badania nad modelami regionalnej struktury osadniczej mają istotne znaczenie dla ustalania priorytetów regionalistyki strategicznej i operacyjnej. Badania te mogą być również przydatne jako naukowa podstawa konfigurowania regionalnych projektów strategicznych odpowiednio do logiki regionalnych i ponadregionalnych powiązań sieciowych oraz funkcjonalnej hierarchii regionalnych miejsc węzłowych (RMW).
 4. Badania nad miejscami węzłowymi regionalnej struktury osadniczej (RMW) mają szczególne znaczenie dla modelowania przestrzennej struktury metropolitalnej (PSM). Dotyczy to zwłaszcza tzw. *zintegrowanych węzłów transportu* (ZWT). Zdaniem autora, spośród projektów będących przykładami RMW na szczególną uwagę zasługują projekty: „Nowa Huta Przyszłości”, „Cracow Airport City”, a także centra wielofunkcyjne, które powinny być budowane przy przystankach kolei aglomeracyjnej. Tego rodzaju projekty powinny uzyskać wysoką pozycję w rankingu projektów traktowanych jako Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT).
 5. Wymienione zadania wymagają odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych ułatwiających budowanie międzynarodowej sieci powiązań kooperacyjnych między jednostkami naukowymi zajmującymi się omawianą tu problematyką. Przedstawiana przy innych okazjach inicjatywa utworzenia konsorcjum naukowo-badawczego pod nazwą *Międzynarodowe Centrum Studiów i Projektów Metropolitalnych* (*Centre of Metropolitan Projects and Studies* – w skrócie: COMPAS) ma związek z omawianymi wyżej zagadnieniami. Z tego względu byłoby wskazane, aby znalazła ona poparcie ze strony Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego.

Polityka miejska w Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa

ZYGMUNT ZIOBROWSKI*



W Polsce problem polityki władz regionalnych wobec miast jest stosunkowo nowym zagadnieniem. Jedną z pierwszych analiz tego zagadnienia znajdziemy w tomie 9. pt. *Założenia polityki rewitalizacji w Polsce* – jednym z wielotomowej serii¹.

Badania wykazały, że związek polityki rewitalizacyjnej z polityką miejską jest bardzo silny i trudno wyobrazić sobie, aby szczególnie w przypadku wysokiego stopnia degradacji technicznej bądź społecznej miast nie łączyły ze sobą tych zagadnień.

Istotnego znaczenia działaniom rozwojowym nadaje także specyfika podmiotu tej polityki, jakim jest samorządowa

¹ 12-tomowa seria pt. *Rewitalizacja miast polskich*, wydana w latach 2009–2010 jest pokłosiem projektu pt. *Rewitalizacja miast polskich jako sposób zachowania dziedzictwa materialnego i duchowego*, realizowanego przez konsorcjum badawcze w składzie: Instytut Rozwoju Miast (lider), Szkoła Główna Handlowa i Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ oraz Forum Rewitalizacji, kierownik projektu Z. Ziobrowski.

* Prof. nadzw. dr hab. arch. Zygmunt Ziobrowski, wieloletni dyrektor Instytutu Rozwoju Miast, członek Rady Programowej ds. prac na zmianę Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego, a także członek m.in.: Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Towarzystwa Urbanistów Polskich, Państwowej Rady Gospodarki Przestrzennej.

władza regionalna, która jest odpowiedzialna za zrównoważony rozwój obszaru województwa i poprawę jakości życia jego mieszkańców.

Polityka regionu wobec miast różni się od polityki rządu. Wynika to z różnic w sferze celów rozwoju, posiadanych kompetencji i dostępnych środków.

Definicja regionalnej polityki miejskiej wywodzi się z założenia, że politykę na danym obszarze prowadzi podmiot, który do tego obszaru ma stosunek władczy. Stąd też regionalna polityka miejska to działalność podmiotów publicznych rozumiana jako zespół uporządkowanych działań, zmierzających do realizacji założonych w dokumentach strategicznych celów, podejmowanych w systemie wieloszczeblowego zarządzania zarówno przez rząd na poziomie krajowym, jak i przez samorząd województwa na poziomie województwa oraz inne podmioty publiczne i niepubliczne².

Cele i zadania regionalnej polityki miejskiej są rozwinieniem ogólnych celów rozwoju województwa i obejmują te cele, które najbardziej efektywnie można będzie realizować poprzez powiązanie ich z rozwojem miast. Zatem celem regionalnej polityki miejskiej nie będzie wyręczanie gmin w realizacji ich lokalnej polityki, a budowanie nowych wartości rozwojowych o szerszym niż lokalny zasięgu oddziaływania.

Przy takim założeniu pierwszoplanowym celem powinno być tworzenie warunków do budowy regionalnej sieci współpracy miast. Szczególnie powinno to dotyczyć miast o zróżnicowanych funkcjach, położonych w bliskiej od siebie

² Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.



Usprawnienie transportu publicznego stwarza lepsze warunki do większej mobilności na ponadlokalnym rynku pracy. Fot. Jarosław Kostrzewa

odległości, mogących przyczynić się do rozwoju ponadlokalnego rynku pracy.

Równie ważnym celem może być wzmacnianie więzi pomiędzy miastem a jego otoczeniem dla zwiększenia efektywności działania usług komunalnych i społecznych, a także dla ożywienia lokalnego rynku pracy niekoniecznie w granicach administracyjnych, a częściej w obszarach funkcjonalnych lub problemowych, takich jak: obszary metropolitalne, obszary depopulacji, obszary oddziaływania miast przekraczające granice gminy lub obszary o podobnych funkcjach (uzdrowiskowe, rolnicze, przemysłowe). Będą to także pojedyncze miasta, w których są lokowane inwestycje o subregionalnym lub regionalnym zasięgu oddziaływania. Ważne jest, aby kontekst ponadlokalny (regionalny bądź subregionalny) był oczywisty.

Jest natomiast do rozważenia, czy przedmiotem regionalnej polityki miejskiej powinno być, poza nielicznymi wyjątkami,

szersze wspomaganie miast dużych o ponadregionalnym znaczeniu, w odniesieniu do których realizowana jest krajowa polityka miejska.

Zakres przedmiotowy i problemowy regionalnej polityki miejskiej

Przedmiotem współczesnej regionalnej polityki wobec miast jest nie tylko miasto w granicach administracyjnych, ale coraz częściej miasto z jego obszarem oddziaływania, w tym monocentryczne obszary metropolitalne, a także zgrupowanie miast stanowiące aglomeracje lub policentryczne obszary metropolitalne.

Przedmiotem polityki mogą być także obszary problemowe (depopulacji, degradacji technicznej i społecznej, kurczenia się bazy ekonomicznej i inne).



Jednym z problemów o terytorialnym charakterze podejmowanych w regionalnej polityce miejskiej jest ochrona wartości przyrodniczych i kulturowych, w tym ochrona krajobrazu. Fot. Jarosław Kostrzewa

Zakres problemowy regionalnej polityki miejskiej będzie wynikał ze specyfiki danego regionu. Najczęściej będzie to tematyka związana z obszarami problemowymi, w tym metropolitalnymi, które w przypadku woli podjęcia interwencji stają się obszarami strategicznymi.

Wśród najczęściej identyfikowanych problemów o terytorialnym charakterze, podejmowanych w regionalnej polityce miejskiej, znajdują się:

- usprawnienie transportu publicznego zarówno wewnątrz miast, jak i pomiędzy miastami (chodzi o stworzenie lepszych warunków do większej mobilności na ponadlokalnym rynku pracy),
- wzmocnienie istniejących i rozwój nowych stref inwestycyjnych,
- powstrzymanie degradacji technicznej i społecznej miast oraz rewitalizacja obszarów zdegradowanych,

- generowanie dużych projektów publicznych ITI w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych,
- aktywizacja obszarów stykowych (przy granicach pomiędzy gminami),
- przeciwdziałanie „mgławicowej” suburbanizacji,
- ochrona wartości przyrodniczych i kulturowych, w tym ochrona krajobrazu,
- ochrona zasobów surowców mineralnych i wód, w tym wód leczniczych,
- ochrona przed powodzią i innymi klęskami żywiołowymi.

Aby efekty regionalnej polityki miejskiej były widoczne, trzeba z szerokiej listy problemów wyłować priorytetowe (strategiczne), kierując się przy ich wyborze kryteriami zarówno eksperckimi jak i racjami politycznymi.



Kwartal św. Wawrzyńca w Krakowie stanowi przykład działań rewitalizacyjnych. Fot. Jarosław Kostrzewa

Regionalna polityka miejska a obszary problemowe

Powiązanie regionalnej polityki miejskiej z obszarami problemowymi jest uzasadnione, gdyż większość problemów podejmowanych przez samorządowe władze województwa ma wymiar terytorialny i bardzo często wykracza poza granice gmin lub powiatów. Delimitacja przestrzennego zasięgu problemów nie jest prosta, szczególnie w skali regionalnej i makroregionalnej. To wciąż otwarte pole badawcze. Z metodologicznego punktu widzenia najwięcej kłopotów dostarcza delimitacja obszarów wieloprotymowych, a te zazwyczaj wymagają interwencji w pierwszej kolejności.

Wyznaczone w planie zagospodarowania przestrzennego obszary problemowe mają charakter dynamiczny. Problemy mogą z czasem narastać lub słabnąć, a ich zasięg może się poszerzać lub kurczyć. Mając na uwadze ich naturę, należałoby cyklicznie sprawdzać stabilność bądź zmienność skali problemu i jego zasięgu.

W praktyce z chwilą zakwalifikowania jakiegoś obszaru problemowego do podjęcia działań naprawczych powinny zostać uruchomione szczegółowe badania rozpoznawcze, umożliwiające opracowanie programu operacyjnego. W planie zagospodarowania przestrzennego zaś należałoby na tyle rozpoznać zasięg i skalę problemów, aby móc dokonać wyboru co do kolejności interwencji.

Regionalna polityka miejska a suburbanizacja

Suburbanizacja jest procesem towarzyszącym rozwojowi miast, natomiast uwidacznia się poza ich granicami. Z tego też powodu jest zjawiskiem bardziej regionalnym niż lokalnym. Stąd oddziaływanie na ten proces, a szczególnie przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji powinno być ważnym elementem regionalnej polityki miejskiej we wszystkich przypadkach, gdzie takie zjawisko staje się trwałym trendem.

Najbardziej niekorzystną cechą suburbanizacji jest totalne (mgławicowe) rozproszenie zabudowy – i to w sąsiedztwie zarówno dużych miast, jak i średnich. Niestety w Polsce jest to dominująca forma suburbanizacji – groźna dla jakości środowiska przyrodniczego i krajobrazu, niebezpieczna dla finansów publicznych, a w dłuższym horyzoncie czasowym blokująca poprawę jakości życia. Akceptując nieuchronność suburbanizacji jako zjawiska, trzeba ten fenomen współczesnych czasów „ucywilizować”. Jednym ze sposobów, szczególnie w przypadku suburbanizacji wokół dużych miast i metropolii, jest kształtowanie nowych ośrodków miejskich (satelitarnych) o cechach łączących uroki życia poza miastem z atrakcjami, jakie niesie duże miasto (łatwy dostęp do usług elementarnych na miejscu i łatwy dojazd do centrum dużego miasta, metropolii). To nie jest problem lokalny, możliwy do rozwiązania przez jedno, nawet duże miasto. To typowy problem regionalny, którego rozwiązanie, poza instrumentami prawnymi, leży w sferze regionalnej polityki miejskiej. Przeciwdziałanie totalnie rozproszonej suburbanizacji jest jednym z istotnych zadań tej polityki.

Regionalna polityka miejska a rewitalizacja

Regionalny wymiar polityki odnosi się do zadań stawianych przez krajowy system prawny samorządowi wojewódzkiemu, powołanemu w celu prowadzenia polityki rozwoju województwa. Wynika to z art. 11 ustawy o samorządzie województwa.

W Polsce poziom degradacji technicznej wielu miast jest bardzo wysoki. Średnio ok. 22% substancji budowlanej miast jest w mniejszym lub większym stopniu zdegradowane³. Same gminy nie poradzą sobie z tym problemem, jeśli poziom degradacji przekracza 20% substancji. W takich przypadkach interwencja władz regionalnych jest konieczna. Ten problem jest dostrzegany w wielu województwach (dolnośląskie, śląskie, zachodniopomorskie), co wyraża się podjęciem odpowiednich programów (Jessica) oraz skierowanie większych środków w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO). W programie badawczym⁴ przez rewitalizację rozumie się skoordynowany proces prowadzony wspólnie

3 W. Jarczewski (red.), *Przestrzenne aspekty rewitalizacji śródmieścia, blokowiska, tereny przemysłowe, pokolejowe i powojaskowe*, Instytut rozwoju Miast, Kraków 2009.

4 Ibidem.

przez władze samorządowe, społeczność lokalną i innych uczestników, będący elementem polityki rozwoju i mający na celu przeciwdziałanie degradacji przestrzeni zurbanizowanej i zjawiskom kryzysowym, pobudzanie rozwoju i zmian jakościowych poprzez wzrost aktywności społecznej i gospodarczej, poprawę środowiska zamieszkania oraz ochronę dziedzictwa narodowego z zachowaniem zasad zrównoważonego rozwoju.

Uznanie rewitalizacji jako ważnego elementu procesu rozwoju sprawia, że w miastach,

gdzie poziom degradacji jest wysoki, problematyka odnowy może być dominującym segmentem regionalnej polityki miejskiej.

Instrumenty regionalnej polityki miejskiej

Jednym z najważniejszych instrumentów realizacji regionalnej polityki miejskiej może być kontrakt terytorialny region – miasto, służący realizacji wybranych zadań publicznych i publiczno-prywatnych. Najistotniejszą częścią takiego kontraktu byłby zbiór zadań przypisanych każdemu z sygnatariuszy kontraktu i wielkość środków przypisanych tym zadaniom. Można także rozważać powiązanie tych kontraktów terytorialnych z kontraktami standardowymi rząd–region w przypadku zadań, w których realizacji uczestniczyć będą wszystkie poziomy administracji publicznej bądź ich agendy.

W celu operacjonalizacji realizacji kontraktu terytorialnego niezbędne jest ustalenie minimalnych standardów, jakie powinien spełniać system jego realizacji i jakie powinny wypełniać podmioty odpowiedzialne za realizację przedsięwzięć priorytetowych zapisanych w kontrakcie, w szczególności w zakresie wdrażania, monitorowania, ewaluacji i kontroli realizacji kontraktu.

Ważnym instrumentem regionalnej polityki miejskiej może być planowanie operacyjne wspomagające realizację kompleksowych operacji urbanistycznych i zintegrowanych inwestycji infrastrukturalnych.

Zadaniem planowania operacyjnego jest zwiększenie efektywności działań zorientowanych na rozwój oraz uzyskanie efektów mnożnikowych (efektów dźwigni).

Cechami charakteryzującymi planowanie operacyjne są:

- koncentracja działań na wybranym obszarze,

- krótki horyzont czasowy (5–10 lat),
- udział sektora publicznego w realizacji planu.

Spodziewane efekty to:

- wpływ na wzrost renty urbanistycznej,
- pozytywne oddziaływanie na zmiany jakościowe w otoczeniu,
- wzrost dochodów do budżetu gminy,
- dodatkowe miejsca pracy,
- poprawa wizerunku nie tylko obszaru będącego przedmiotem operacji.

Kolejną grupą instrumentów ważnych szczególnie dla przeciwdziałania „mgławicowej” suburbanizacji są rozwiązania prawne preferujące intensyfikację i odnowę istniejących terenów zainwestowanych oraz koncentrację, a nie rozpraszanie zabudowy na terenach otwartych. Pierwszą zapowiedzią takich rozwiązań jest ustalony przez UE parametr liczby

mieszkańców przypadających na 1 km bieżący sieci wodno-kanalizacyjnej, którego spełnienie pozwala na uruchomienie środków z funduszy unijnych.

Efekt większej koncentracji zabudowy można uzyskać, wprowadzając ułatwienia (ulgi) w przypadku inwestowania na tzw. *brown fields* i podwyższone opłaty w przypadku prowadzenia inwestycji na tzw. *green fields*. Wprowadzenie takich instrumentów wymagać będzie między innymi bardzo precyzyjnego określenia w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, kryteriów wyznaczania granicy istniejących terenów zainwestowanych obowiązkowo, ustalonej w studiach uwarunkowań.

Ważnym instrumentem przeciwdziałania „mgławicowej” suburbanizacji do stosowania już na poziomie lokalnym są scalenia gruntów. Jednakże w planie zagospodarowania przestrzennego województwa powinny znaleźć się stosowne zalecenia.

Przedstawione powyżej wybrane przykłady instrumentów regionalnej polityki miejskiej nie mają dziś wystarczającego (skutecznego) oprzyrządowania prawnego. Dopóki to nie nastąpi regionalna polityka miejska będzie mało skuteczna.

Problemy kształtowania przestrzennego uzdrowisk małopolskich

ELŻBIETA WĘCŁAWOWICZ-BILSKA*



Wprowadzenie

Województwo małopolskie posiada bardzo bogate złoża mineralnych surowców leczniczych, porównywalne jedynie z zasobami województwa dolnośląskiego. Większość uzdrowisk w tym regionie została wykreowana w II połowie XIX wieku jako tradycyjne układy zdrojowiskowe¹. Pozbawienie w okresie powojennym przywileju miejscowości uzdrowiskowej stacji klimatycznych spowodowało likwidację takich uzdrowisk w regionie². W dzisiejszym rozwoju uzdrowisk małopolskich, ale i większości uzdrowisk w Polsce, poza problemami organizacyjnymi, własnościowymi najbardziej istotne są problemy przestrzenne. Wynikają one z rozwijania, wokół przestrzeni balneologicznych, ośrodków mieszkalnictwa stałego często o znacznych rozmiarach. Miejscowości te w różny sposób wykorzystywały funkcje lecznicze zarówno przestrzennie, jak i funkcjonalnie. Realizowane są w nich rozmaite funkcje: administracyjna, turystyczna, wypoczynkowa i gospodarcza, dla których ekspansji wymagania wynikające ze statutu uzdrowiska stanowią przeszkodę. Stąd wydaje się, że dla rozwoju lecznictwa uzdrowiskowego w województwie małopolskim niezbędna jest świadomość władz lokalnych

- 1 Uzdrowiska, w których lecznictwo oparte jest na wodach mineralnych.
- 2 Dotyczy to przede wszystkim Zakopanego i miejscowości położonych wokół, jak np. Kościelisko, a także Makowa Podhalańskiego i innych.

* Prof. dr hab. inż. arch. Elżbieta Węclawowicz-Bilska, dyrektor Instytutu Projektowania Miast i Regionów, kierownik Katedry Planowania Przestrzennego i Ochrony Środowiska na Wydziale Architektury Politechniki Krakowskiej, członek Komisji Urbanistyki i Architektury Oddziału PAN w Krakowie.

i regionalnych wyjątkowej wartości zasobów mineralnych surowców i czynników leczniczych występujących w regionie oraz determinacja w konsekwentnym realizowaniu rozwoju funkcji lecznictwa uzdrowiskowego, a przynajmniej maksymalne ograniczanie działań mogących stanowić zagrożenie dla lecznictwa uzdrowiskowego, w tym także ochrona przed nadmierną eksploatacją wód leczniczych dla celów rozlewnictwa. Prawie każde z uzdrowisk w Małopolsce jest inne, stąd niezbędne są zróżnicowane programy ich rozwoju.

Zasoby i uwarunkowania

W województwie małopolskim występują dziewięć uzdrowisk statutowych³, co plasuje je na drugim miejscu pod względem liczby tego typu miejscowości w kraju. Dodatkowo w wielu miejscowościach Małopolski istnieją zasoby surowców mineralnych i czynniki lecznicze przydatne w kuracjach balneologicznych, które są obecnie tylko częściowo wykorzystywane, bardzo często tylko udostępnione, a niezwykle właściwie jedynie udokumentowane.

Przede wszystkim są tu miejscowości, w których prowadzone jest w różnej formie lecznictwo uzdrowiskowe lub rehabilitacja pomimo braku statutu uzdrowiska, a także liczne miejscowości, w których występują naturalne czynniki lecznicze, takie jak wody mineralne, peloidy, gazy lecznicze, korzystne warunki klimatyczne, wysoka lesistość, atrakcyjny krajobraz, środowisko kulturowe regionu i samego miejsca, którego układ przestrzenny i formy architektoniczne są odmienne od tradycyjnych terenów mieszkalnictwa zarówno w miastach, jak i na wsi⁴. W województwie małopolskim

- 3 W Polsce działa 45 uzdrowisk statutowych, większość w terenach górskich. Największa ich liczba występuje w województwie dolnośląskim, a małopolskie jest drugie w kolejności. Małopolskie uzdrowiska stanowią 20% wszystkich uzdrowisk polskich.
- 4 Warto tu przypomnieć prace Otto Glausa, szwajcarskiego architekta, który prowadził prace naukowe dotyczące zasad budowy i kształtowania architektury uzdrowisk.

znajdują się także liczne miejscowości, w których jeszcze w okresie międzywojennym prowadzono leczenie balneologiczne i tradycja miejsca jest w różny sposób utrwalona⁵.

Większość uzdrowisk statutowych województwa małopolskiego, położonych w obszarze o zróżnicowanej konfiguracji terenu, zaliczana jest do ośrodków górskich i podgórskich. Wszystkie są zdrojowiskami, czyli proces leczniczy oparty jest na wodach mineralnych.

Najwięcej miejscowości będących zdrojowiskami lub posiadających naturalne czynniki lecznicze występuje w dolinie Popradu⁶. Prócz złóż wód mineralnych i naturalnych miejsc eksploatacji gazów leczniczych – mofet, występują tu korzystne warunki klimatyczne, ciekawy krajobraz i bardzo duża lesistość terenu. Dodatkowo zlewnia Popradu, w której znajdują się wspomniane miejscowości, objęta jest prawną ochroną obszarową w formie Popradzkiego Parku Krajobrazowego. Występujące tu miejscowości posiadają zachowane układy historyczne i liczne zabytki. Druga grupa takich miejscowości położona jest na przedpolu Pienin, dotyczy Szczawnicy i Krościenka, w otulinie Pienińskiego Parku Narodowego.

W obszarze metropolii krakowskiej spośród wielu rozpoznanych i przebadanych czynników leczniczych, w tym źródeł i odwiertów wód mineralnych, wykorzystywane są one tylko w jednym uzdrowisku statutowym⁷, ale terapie lecznicze i rehabilitacyjne prowadzi się także w kilku innych miejscach⁸. Pozostałe zdrojowiska występują jako solitery w rejonach o dominacji innych funkcji – głównie rolniczej i turystyczno-wypoczynkowej⁹.

5 Były to: Krzeszowice, Ojców, Łomnica, Zakopane, Szczawa.

6 Są tu następujące uzdrowiska statutowe: Krynica-Zdrój, Muszyna, Żegiestów-Zdrój, Piwniczna-Zdrój, leczenie uzdrowiskowe tradycyjnie prowadzone jest w Złockiem w obszarze administracyjnym Muszyny, punkty czerpalne wód mineralnych cieszące się dużym zainteresowaniem mieszkańców i turystów znajdują się w Głębokim, Łomnicy, Jastrzębiku, Tyliczu, dodatkowo przebadano wody mineralne w Wierchomli, Zubrzyku, Miliku, Andrzejówce, Szczawniku, Powroźniku, Wojkowej, Leluchowie i Mochnacze. Występujące tam źródła i odwierty posiadają wysoką mineralizację i zawierają korzystne dla zdrowia mikroelementy. W wielu z tych miejscowości funkcjonują rozlewnie wód mineralnych, które są w Piwnicznej-Zdroju, Zubrzyku, Andrzejówce, Złockiem, Muszynie, Miliku, Powroźniku, Krynicy-Zdroju, Tyliczu.

7 Są to Swoszowice.

8 Choćby wymienić kopalnie soli w Wieliczce i Bochni, a także Krzeszowice, czy Mateczny w samym Krakowie.

9 Są to Rabka-Zdrój, Wapienne i Wysowa-Zdrój.

Podstawy współczesnych problemów przestrzennych

Współczesne problemy przestrzenne uzdrowisk małopolskich, podobnie jak takich ośrodków w całej Polsce, wynikają z różnorodnych procesów powodujących zmiany struktury przestrzennej tradycyjnych założeń, ukształtowanych w większości w drugiej połowie XIX wieku, które miały miejsce w ostatnim stuleciu, a zwłaszcza w okresie ostatnich około pięćdziesięciu lat.

Pierwszymi zmianami tradycyjnej tkanki uzdrowiskowej było wprowadzenie do tych miejscowości funkcji sportowej przejawiającej się budową obiektów sportowych, np. kortów do tenisa, basenów sportowych, lodowisk, a w uzdrowiskach górskich terenów narciarstwa zjazdowego, torów saneczkowych, skoczni narciarskich. W konsekwencji nastąpiła zmiana typu kuracjuszy i zestawu oferowanych obiektów i usług. Do uzdrowisk zaczęto przyjeżdżać nie tylko w celu korzystania z terapii leczniczych, ale także dla uprawiania sportów zwłaszcza zimowych i uczestniczenia w imprezach masowych, takich jak zawody sportowe czy nawet rajdy samochodowe oraz zabawy¹⁰. Wtedy w wielu, zwłaszcza renomowanych, uzdrowiskach nastąpił gwałtowny rozwój przestrzeni przeznaczonych pod budowę pensjonatów, hoteli, obiektów gastronomicznych i oczywiście urządzeń sportowych.

Kolejne, bardzo znaczące i niekorzystne zmiany nastąpiły w latach 60. XX wieku, gdy niesłusznie uznano w Polsce, że uzdrowiska nie są samodzielnymi ośrodkami przestrzennymi, tylko dzielnicami uzdrowiskowymi, co spowodowało gwałtowny rozwój budownictwa mieszkaniowego w nich samych i/lub w ich najbliższym sąsiedztwie. Początkowo, najczęściej w formie wielkomiejskich osiedli blokowych, a w latach siedemdziesiątych także jako dużych powierzchni o funkcji mieszkalnictwa jednorodzinnego, zabudowywanych na podstawie podziału geodezyjnego, a nie planów urbanistycznych. Uznano także, że należy w uzdrowiskach równolegle rozwijać funkcję wypoczynku, co zaowocowało budową dużych obiektów wypoczynkowo-hotelowych. Jednocześnie określone zasady rozwoju leczenia uzdrowiskowego podporządkowano normom i standardom obowiązującym we wszystkich krajach socjalistycznych. W systemie tym uznawano za optymalny typ leczenia uzdrowiskowego oparty na reżimie sanatoryjnym z uwagi na konieczność kontroli, finansowanych przez budżet państwa, kuracji balneologicznych. Kuracjuszy kierowano do dużych budynków sanatoryjnych, bowiem za najkorzystniejsze dla tzw. krajów demokracji ludowej uznawane były obiekty o pojemności

¹⁰ To właśnie w okresie międzywojennym wprowadzono do uzdrowisk dansingi, które zostały zaakceptowane jako forma terapeutyczna.



W Krynicy coraz wyraźniej rysuje się funkcja konferencyjna uzdrowiska Fot. Archiwum UMWM

200 pacjentów¹¹, często z wbudowanym węzłem zabiegowym. Konsekwencjami przestrzennymi było wznoszenie dużych obiektów sanatoryjnych o określonej wielkości, często bez związku z istniejącą drobną skalą zabudowy tych miejscowości. Czasami, zwłaszcza w uzdrowiskach dużych, z uwagi na rangę i prestiż inwestora obiekty takie wznoszono w bezpośrednim sąsiedztwie historycznej zabudowy uzdrowiskowej w ramach wymiany substancji tradycyjnej na współczesną¹². Dodatkowo, z uwagi na obowiązujący paradygmat typowości, zarówno budynki hotelowe, domy wypoczynkowe, jak i sanatoria budowano według podobnych wzorów obowiązujących w całej Polsce, co zwłaszcza w uzdrowiskach górskich miało niekorzystne konsekwencje klimatyczne (płaskie dachy) i kompozycyjno-krajobrazowe.

¹¹ W samym Związku Radzieckim normatyw wielkości sanatorium ustalono na 500 pacjentów. Z czasem i w Polsce sanatoria wojskowe budowano o tej wielkości, np. sanatoria wojskowe: Jawor nad jeziorem Solińskim, w Krynicy-Zdroju przy ul. Świdzińskiego, w Kościelisku.

¹² Jak to miało miejsce w Krynicy-Zdroju przy ul. Nitribitta, gdy zburzono w późnych latach 80. drewniany pensjonat Haneczka pod budowę sanatorium MSWiA Continental w formie 9-kondygnacyjnego bloku.

Jak już wspomniano, znaczna liczba małopolskich uzdrowisk położona jest na terenach górskich, czyli na peryferiach województwa, nierzadko w strefach przygranicznych. Zawsze były one trudno dostępne komunikacyjnie i ta sytuacja do dzisiaj nie zmieniła się, co może być przyczyną tego, że w konkurencyjnym rozwoju miejscowości uzdrowiskowych, który obserwujemy w Europie i na świecie, małopolskie uzdrowiska są w gorszej pozycji. Najbardziej dotkliwy jest brak lotnisk w regionach intensywnego występowania surowców leczniczych¹³. Być może zła dostępność do tych terenów jest jedną z przyczyn braku zainteresowania zakładaniem nowych ośrodków leczniczych w obszarze południowej Małopolski, co było postulowane od lat w planie zagospodarowania przestrzennego województwa małopolskiego.

Realizowane w ostatnich latach kolejne programy prywatyzacji spowodowały przekształcenie dużych obiektów sanatoryjnych w hotele lub domy wypoczynkowe oraz apartamentowce, które zostały zmodernizowane i wyre-

¹³ Dotyczy to zwłaszcza zespołu uzdrowisk statutowych i potencjalnych w dolinie Popradu, dla których korzystnym rozwiązaniem zwiększającym dostępność byłoby uruchomienie planowanego lotniska w rejonie Starego Sącza.



Widok na Piwniczną. Najwięcej miejscowości będących zdrojowiskami lub posiadających naturalne czynniki lecznicze występuje w dolinie Popradu.
Fot. Józef Augustyn

montowane¹⁴ i w których głównie realizowana jest funkcja wypoczynku ewentualnie połączona ze SPA. Ta tendencja stale się nasila¹⁵, przez co w miejscowościach uzdrowiskowych, zwłaszcza dużych, stale powiększa się udział funkcji wypoczynku i turystyki¹⁶. W konsekwencji prowadzi to

14 Co często miało miejsce przed ich prywatyzacją.

15 W Małopolsce obserwuje się spadek liczby szpitali i sanatoriów uzdrowiskowych. Obecnie funkcjonuje 41 obiektów, tj. o 5 mniej niż w 2005 r. Zmniejszyła się również liczba zakładów przyrodoleczniczych i przychodni uzdrowiskowych. Łącznie jest ich w województwie 8, tj. o 2 mniej niż w roku 2005. za: *Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego województwa małopolskiego 2010*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Departament Polityki Regionalnej, Kraków 2010, s. 34. Wzrosła natomiast liczba łóżek sanatoryjnych w szpitalach uzdrowiskowych, co spowodowało obniżenie standardów. Nastąpił natomiast znaczący wzrost usług ambulatoryjnych w uzdrowiskach (o 43%). Ibidem, s. 34.

16 Badania nad ruchem turystycznym w Małopolsce ujawniają, że poza stolicą regionu najczęściej odwiedzających przyciągają: Zakopane (397 tys., wzrost o 11%), Krynica (163 tys., wzrost o 7%), Szczawnica (59 tys., wzrost o 11%) i Bukowina Tatrzańska (48 tys., wzrost o 11%). Poza Krakowem turyści najchętniej odwiedzają obszary górskie w południowej Małopolsce, *Raport o stanie zagospodarowania...*, op. cit., s. 162.

do realizacji coraz liczniejszych usług przeznaczonych dla wypoczywających i turystów, które stają się uciążliwe dla kuracjuszy. Jednocześnie dobre wyposażenie w usługi turystyczne i rekreacyjne ściąga coraz większe rzesze ludzi, dla których również marka uzdrowiska stanowi gwarancję atrakcyjnego i dobrego wypoczynku. Przy masowym ruchu rekreacyjnym następuje degradacja przestrzeni publicznych niektórych uzdrowisk czy obniżenie jej jakości w związku z pojawiającymi się licznymi straganami z pamiątkami, drobnymi obiektami gastronomicznymi o niskich wartościach estetycznych. Z kolei ośrodki odzyskane przez spadkobierców dawnych właścicieli¹⁷, pomimo początkowych obaw, zyskują na jakości w przestrzeni uzdrowiskowej.

Dodatkowo przy permanentnym wzroście liczby użytkowników¹⁸ przestrzeni uzdrowiskowej w II połowie XX wie-

17 Dotyczy to przede wszystkim uzdrowiska w Szczawnicy stale przebudowywanego i modernizowanego od roku 2005 oraz w Wapiennym ostatnio zmodernizowanym przy wsparciu środków unijnych.

18 Wynikającym ze wzrostu kuracjuszy, znacznej liczby wypoczywających i wyraźnego zwiększenia liczby mieszkańców stałych, którzy wszyscy stali się użytkownikami tych przestrzeni jako niezrządki jedynych terenów zieleni w miejscowości.



Głębokie w Dolinie Popradu. Fot. Józef Augustyn

ku nie wykreowano w nich żadnych nowych, znaczących przestrzeni zieleni urządzonej, a te istniejące poprzednio, z uwagi na brak stałej konserwacji i zabiegów pielęgnacyjnych, zostały częściowo zdegradowane, co znacznie obniżyło jakość przestrzeni publicznych uzdrowisk w Polsce.

Odrębnym zagadnieniem w wielu spośród omawianych miejscowości jest stan sanitarny powietrza nie zawsze odpowiadający normom dla obszarów specjalnie chronionych. Ostatnio w związku ze wzrostem motoryzacji w kraju, zmianą obiektów sanatoryjnych w apartamentowce obserwuje się wzrost ruchu samochodowego także w obszarach leczniczych, zwłaszcza renomowanych uzdrowisk. nierozwiązane problemy ogrzewania z wykorzystaniem źródeł alternatywnych powodują, że nadal węgiel dominuje jako podstawowy surowiec energetyczny.

Podstawowe problemy przestrzenne uzdrowisk małopolskich

Najważniejszym jednak problemem przestrzennym okazało się nie tylko związanie funkcji balneologicznych z miejsco-

wością, ale także dynamiczny rozwój tych miejscowości jako ośrodków administracji lokalnej¹⁹.

Podobnie jak większość uzdrowisk w Polsce, uzdrowiska małopolskie nie są układami w pełni samodzielnymi przestrzennie, jak to obserwujemy w innych krajach europejskich, lecz najczęściej są w różny sposób związane z sąsiednim ośrodkiem osadnictwa stałego, którym są zarówno miasta, jak i ośrodki wiejskie. Stąd współczesne, podstawowe problemy przestrzenne warunkujące możliwości rozwoju polskich uzdrowisk wynikają z faktu urbanizacji ich obszaru będącej konsekwencją wprowadzania zabudowy miejskiej oraz ich powiązania z najbliższą jednostką osadnictwa stałego o różnej wielkości²⁰.

19 Spośród 9 statutowych uzdrowisk małopolskich tylko w trzech: w Żegiestowie, Wapiennym i w Swoszowicach nie jest pełniona funkcja administracji lokalnej.

20 Uzdrowiska w Małopolsce związane są zarówno z wielkomijską aglomeracją jak Swoszowice, miastami średniej wielkości, np. Rabka-Zdrój, Krynica-Zdrój, miastami małymi: Szczawnica, Piwniczna-Zdrój, Muszyna, jak i ośrodkami wiejskimi: Wapienne, Wysowa-Zdrój, Żegiestów.

Wśród wyróżnionych sześciu schematów układów przestrzennych powiązań zespołów uzdrowiskowych z ośrodkiem osadnictwa stałego²¹ w Polsce, małopolskie uzdrowiska statutowe reprezentują wszystkie opisane przypadki.

Uzdrowiska Żegiestów-Zdrój i Wapienne reprezentują **układ izolowany** – uzdrowiska nie są związane z układem osadnictwa stałego w sposób bezpośredni, a wręcz oddzielone przestrzennie. Odległość ta może wynosić od kilkuset metrów do kilku kilometrów. Relacje pomiędzy centrum uzdrowiska a centrum usługowym jednostki osadniczej charakteryzuje układ izolowany.

Walorem tego typu rozwiązania jest czystość funkcjonalna układu przestrzennego uzdrowiska, możliwość zachowania pełnej izolacji od innych działalności niosących zagrożenie uciążliwości oraz łatwiejsze zapewnienie ciszy i spokoju. Atrakcyjność kuracji w uzdrowisku o takim rozwiązaniu zdecydowanie podnosi łatwa dostępność do sąsiadującego miasta z bogatym programem kulturalnym. Brak łatwej i bezpośredniej dostępności do zróżnicowanej oferty usługowej może być przyczyną obniżenia atrakcyjności przestrzennej uzdrowiska.

Przykłady ośrodków leczniczych w Wysowej-Zdroju, Piwnicznej-Zdroju i w Muszynie oraz wykształcone założenie przestrzenne funkcjonującego uzdrowiska w Złockiem²² reprezentują **układ sprzężony**, który polega na powiązaniu uzdrowiska z sąsiednią jednostką osadnictwa stałego. Cechą charakterystyczną tego typu układów jest jasne i proste powiązanie uzdrowiska z jednostką osadnictwa stałego, która jest oddalona od ośrodka leczniczego w izochronie ruchu pieszego. Ten typ powiązania wynika często z historycznego uformowania miasta i kształtowania układu leczniczego w oddaleniu. Formy przestrzenne tego typu powiązania mogą być rozmaite, często jest to aleja lub ulica lub trakt pieszy, łączące centrum uzdrowiska z centrum ośrodka osadnictwa stałego. W niektórych przykładach główne połączenie miasto-uzdrowisko bywa obudowywane usługami.

Rozważając relacje centrum uzdrowiska z centrum jednostki osadniczej, występują tu rozwiązania izolowane lub mieszane. W zakresie związków miejscowości z uzdrowiskiem można wyróżnić dwa przypadki:

21 Schematy te tworzą następujące układy: układ izolowany, układ sprzężony z wyróżnieniem układu sprzężonego równoległego, układ zintegrowany, układ wchłonięty, układ przemieszany i układ zniszczony. Patrz. E. Węclawowicz-Bilska, *Uzdrowiska Polskie. Zagadnienia programowo-przestrzenne*, Kraków 2008.

22 W powyższym opracowaniu uzdrowisko Złockie traktowane jest osobno, pomimo że tworzy ono wraz z Muszyną wspólną jednostkę administracyjną, jednak przestrzennie są to różne układy i takie było początkowe założenie kreacji ośrodka w Złockiem.

- dominacji uzdrowiska w zespole przestrzennym – jak np. ma to miejsce w Wysowej-Zdroju, gdzie więcej atrakcyjnych usług znajduje się w obszarze uzdrowiska, a nie w samej miejscowości, która jest wsią,
- dominacji miasta w zespole przestrzennym – jak ma to miejsce w Piwnicznej-Zdroju, Muszynie, Złockiem, w konsekwencji czego w zakresie związków centrum miasta i uzdrowiska występuje sytuacja modelu izolowanego. Dominacja miasta nad uzdrowiskiem może stanowić zagrożenie dla przestrzennego rozwoju ośrodka leczniczego, z uwagi na marginalizację funkcji leczniczej, nadmierną obudowę przestrzeni leczniczej tkanką miejską prowadzącą do silniejszej integracji itp. Jednak miasto posiadające szeroki zestaw obiektów kulturalnych i rekreacyjno-sportowych może oferować kuracjom wiele dodatkowych atrakcji. Niebagatelna jest tu także bogata oferta handlowa i gastronomiczna. Dominacja zespołu miejskiego zależy od jego dynamiki i wielkości rozwoju może prowadzić do przekształcenia tego modelu w układ zintegrowany lub wchłonięty, a tym samym do degradacji funkcji leczniczej w uzdrowisku.

Specyficzną formą tego rozwiązania jest **układ sprzężony równoległy** – który występuje wówczas, gdy uzdrowisko jest usytuowane w pobliżu miejscowości, ale wyraźnie oddzielone od niej poprzez bariery liniowe, wynikające np. z ukształtowania terenu (rzeka, wąwóz, jar, wysoka skarpa) lub inwestycji infrastruktury technicznej (np. droga ruchu szybkiego, linia kolejowa itp.). Uzdrowisko wtedy rozwija się niezależnie od miejscowości, najczęściej równoległe do wspomnianej przeszkody np. na przeciwległym brzegu rzeki, za nasypem kolejowym, jednak na tyle blisko, że miejscowość jest doskonale widoczna oraz łatwo osiągalna dla pieszych. Bezpieczne powiązanie nawet kilkoma trasami pieszymi czy rowerowymi ułatwia połączenia. Podnosi to znakomicie atrakcyjność uzdrowiska z uwagi na dostępność do różnego typu usług znajdujących się w obszarze miejscowości. W Małopolsce takie sytuacje istnieją w Piwnicznej-Zdroju, Muszynie czy Wysowej-Zdroju.

Istotnym walorem tego rozwiązania jest, niezależnie od innych funkcji miejscowości, kształtowanie przestrzeni leczniczej w sposób niezależny. Relacje pomiędzy centrum uzdrowiska a centrum usługowym jednostki osadniczej charakteryzuje układ izolowany, jakkolwiek może również wystąpić układ mieszany. W analizowanych przykładach czasami połączenie obu przestrzeni jest utrudnione z uwagi na nieliczne, często pojedyncze przeprawy mostowe.

Dwa największe uzdrowiska Małopolski: Krynica-Zdrój i Szczawnica znajdują się w **układzie zintegrowanym z miastem**, który dotyczy przypadku pełnego złączenia struktury przestrzennej miejscowości ze strukturą uzdrowiska, o wyraźnie wykrystalizowanym układzie przestrzennym.



Uzdrowisko w Swoszowicach. Fot. Jarosław Kostrzewa

Występuje tak silnie połączenie z tkanką miejską, że czasami trudno jednoznacznie określić granice poszczególnych funkcji. W obu miastach następuje nadmierny rozrost zabudowy zarówno związanej z funkcją uzdrowską, wypoczynkiem, jak i mieszkalnictwem stałym oraz usługami. Równoległe z lecznictwem uzdrowskim rozwijane funkcje wypoczynku i turystyki zaczynają dominować w przestrzeni miejscowości. Coraz wyraźniej rysuje się funkcja konferencyjna. Centra usługowe: miejskie i balneologiczne są ze sobą zespolone, czyli występują prawie na tym samym obszarze.

Możliwości poprawy warunków leczenia w modelu zintegrowanym są trudne i czasami wymagają radykalnych rozstrzygnięć. Najczęściej spotyka się rozwiązania prowadzące do znacznego ograniczenia i marginalizacji funkcji leczniczej na korzyść działalności turystyczno-rekreacyjnej.

Uzdrowisko w Swoszowicach jest typowym przykładem **układu wchłoniętego**, w którym wyraźnie ukształtowana przestrzeń lecznicza została szczelnie lub prawie szczelnie otoczona przez inne rodzaje zabudowy, czasami o całkowicie

odmiennych funkcjach. Układy takie występują w terenach silnie zurbanizowanych, w obszarach wielkich miast lub w ich regionie.

Często powstanie takiego układu wynika z nadmiernej presji funkcji mieszkalnictwa stałego, co jest charakterystyczne dla terenów podlegających suburbanizacji w obszarach metropolitalnych. Czasami z terenami lecznictwa bezpośrednio sąsiadują tereny komunikacji tranzytowej o znacznym obciążeniu. W omawianej grupie miejscowości taka sytuacja, oprócz uzdrowska statutowego Swoszowice, dotyczy także mniejszych miejscowości w aglomeracji krakowskiej, w których jest realizowana funkcja lecznictwa uzdrowskiego, jak np. Krzeszowice, Wieliczka czy Bochnia. Centrum uzdrowska jest w układzie podległym w stosunku do centrum miejscowości lub znajduje się w układzie mieszanym.

Układ ten z punktu widzenia rozwoju uzdrowska jest nieprawidłowy, narażony na liczne zagrożenia zarówno w zakresie czystości powietrza, jak i hałasu. Bardzo niekorzystna sytuacja istnieje zwłaszcza wtedy, gdy uzdrowisko jest niewielkie

i w jego sąsiedztwie nie ma odpowiedniej wielkości terenów zieleni urządzonej, zarówno uzdrowiskowej, jak i miejskiej czy leśnej. Możliwości rewitalizacji takich układów są bardzo ograniczone z uwagi na brak terenów, a czasami konieczność przekraczania różnego rodzaju technicznych barier terenowych, jak drogi główne przyspieszone lub autostrady czy linie kolejowe. Tego typu układy, bardzo często spotykane w wielu miastach europejskich, podnoszą ich prestiż i atrakcyjność obecnością specjalistycznych usług. Mogą w miarę prawidłowo funkcjonować w przypadku istnienia w ich bezpośrednim sąsiedztwie bardzo dużych terenów zieleni urządzonej zarówno uzdrowiskowej, jak i miejskiej.

Jedno uzdrowisko w Małopolsce, Rabka-Zdrój, **jest zdezintegrowane – prezentuje układ przemieszany/mozaikowy**, w którym fragmenty układu leczniczego czy pojedyncze obiekty lecznicze są usytuowane w różnych rejonach miejscowości, oddzielone od siebie terenami o innej funkcji, głównie mieszkalnictwa stałego, usług ogólnomiejskich, komunikacji kołowej, czasami terenów aktywności gospodarczej.

W takiej sytuacji może istnieć nawet wykrystalizowany układ zdrojowiskowy, ale w sytuacji, gdy część uzdrowiska lub/i pojedyncze obiekty znajdują się poza nim, można mówić o układzie przemieszany/mozaikowym lub układzie uzdrowiskowym zdezintegrowanym. W zakresie relacji centrum miasta – centrum uzdrowiska może występować w takim układzie model mieszany.

Układ przemieszany/mozaikowy powoduje uciążliwości dla użytkowników przestrzeni leczniczej, którzy muszą przemieszczać się po terenach o funkcji miejskiej. Jednocześnie trudno jest utrzymać odpowiednie parametry właściwe dla przestrzeni leczniczej w całej miejscowości. Stąd takie układy uzdrowiskowe mogą być mniej atrakcyjne dla kuracjuszy z uwagi na uciążliwości związane z koncentracją ruchu samochodowego, hałasem, niepokojem optycznym w bezpośrednim sąsiedztwie terenów leczniczych lub związanych z miejscem zamieszkania kuracjuszy oraz nadmiernym przeciążeniem urządzonych przestrzeni zieleni uzdrowiskowej przez różnych użytkowników, w tym również mieszkańców sąsiednich zespołów mieszkaniowych. Jednocześnie wszelkie działania naprawcze w takim modelu są bardzo trudne do przeprowadzenia z uwagi na pełne wykorzystanie terenów wokół przynajmniej znacznej części założenia leczniczego.

Inwestycje mające na celu poprawę jakości przestrzeni uzdrowisk wymagają szerszego spojrzenia nie tylko w zakresie modernizacji i unowocześnienia przestrzeni leczniczej, ale niejednokrotnie także działań naprawczych w całej miejscowości, z którą uzdrowisko jest powiązane.

Układ zniszczony dotyczy uzdrowisk, w których zaprzestano prowadzenia działalności lecznictwa uzdrowiskowego z racji wyczerpania się surowców lub czynników leczniczych bądź zniszczenia istniejących urzędów lub obiektów leczniczych i który został przekształcony przestrzennie z uwagi na wprowadzoną inną funkcję. W Małopolsce takim układem są np. Krzeszowice, Łomnica, Ojców, Szczawa i inne.

Z powyższego zestawienia wynika, że prawie każde z małopolskich uzdrowisk wymaga innych działań mogących zapewnić jego rozwój. Należy dodatkowo pamiętać,

że z uwagi na bliskość położenia geograficznego w sąsiedzących ze sobą uzdrowiskach występują podobne czynniki lecznicze i prawie takie same naturalne surowce mineralne, a więc i te same profile lecznicze. Stąd konieczność zróżnicowania oferty kuracyjnej czy turystycznej w każdej z tych miejscowości.

Podsumowanie i wnioski

Rozpatrując szczegółowo przestrzenne warunki funkcjonowania uzdrowiska, można stwierdzić, że z punktu widzenia prawidłowości przebiegu procesu leczniczego, komfortu jego spełniania, bezpieczeństwa kuracjuszy, gwarantowanymi w każdym europejskim uzdrowisku, najbardziej przydatne są następujące przestrzenne modele:

- model izolowany, pod warunkiem albo bardzo dobrego wyposażenia w bogaty i różnorodny program usług kultury, rozrywki, handlu oraz gastronomii, albo łatwego i bezpośredniego dostępu do sąsiadującego ośrodka osadnictwa stałego, oferującego usługi kultury, gastronomii, handlu. Brak spełnienia takiego warunku może prowadzić do drastycznego obniżenia atrakcyjności przestrzennej, a zwłaszcza programowej uzdrowiska oraz
- model sprzężony, zwłaszcza sprzężony równolegle, w którym, w wypadku bogato rozbudowanego systemu powiązań pieszych pomiędzy dwoma układami, może nastąpić rozszerzenie oferty usługowej dla kuracjuszy, co dotyczy znacznej liczby istniejących uzdrowisk w Małopolsce.

W pozostałych przypadkach wymagane są znaczne nakłady na uporządkowanie struktury przestrzennej otoczenia uzdrowiska. Odnosi się to przede wszystkim do Swoszowic, gdzie brak terenów zieleni, oraz Rabki-Zdroju, gdzie istnieją

pewne rezerwy, ale wymagane są duże nakłady na powiększenie terenów zieleni urządzonej zarówno w uzdrowisku, jak i w mieście.

W uzdrowiskach w Krynicy-Zdroju i Szczawnicy z uwagi na inwestycje w infrastrukturę leczniczą, renomę i duże walory lecznicze zapewne nadal będzie prowadzona działalność lecznicza, ale już dzisiaj obserwuje się coraz większy udział turystyki i wypoczynku w ofercie tych miejscowości. Działania prowadzone przez spadkobierców Stadnickich w Szczawnicy wyraźnie poprawiają jakość przestrzeni publicznej tego uzdrowiska, które pozytywnie prezentuje się na tle uzdrowisk małopolskich.

Analizując raport o stanie zagospodarowania przestrzennego województwa małopolskiego z roku 2010, okazuje się, że spośród wielu celów, które nie zostały zrealizowane, mamy przede wszystkim trzy, które odnoszą się bezpośrednio do zagadnień poruszanych w niniejszym artykule. Są to:

racjonalne wykorzystanie wód geotermalnych i mineralnych oraz rozwój miejscowości uzdrowiskowych, doprowadzenie gazu sieciowego do miejscowości uzdrowiskowych w celu wyeliminowania palenisk węglowych²³. Wynika z tego, że w obecnym czasie te zagadnienia będą wymagały zwiększonej uwagi. Ostatnie działania prywatyzacyjne prawie wszystkich uzdrowisk małopolskich²⁴ dają szansę na skorzystanie z funduszy unijnych dla ich rewitalizacji i rozwoju. Tym bardziej trzeba sobie zdawać sprawę z istotnego faktu, że inwestycje mające na celu poprawę jakości przestrzeni uzdrowisk polskich, w tym także tych położonych w Małopolsce, wymagają szerszego spojrzenia nie tylko w zakresie modernizacji i unowocześnienia przestrzeni leczniczej, ale niejednokrotnie także działań naprawczych w całej miejscowości, z którą uzdrowisko jest powiązane.

²³ *Raport o stanie zagospodarowania...*, op. cit., s. 8 i 9.

²⁴ Jedynie uzdrowisko w Krynicy pozostało jako spółka Skarbu Państwa.

Witalność miejska _ jak uprawiać idee rozwoju przestrzeni miejskiej?

Wokół konceptu Centrum Muzyki w Krakowie

KRZYSZTOF MARKIEL*



_ przemiana przez kulturę _

Truizmem w drugim dziesięcioleciu XXI wieku jest już stwierdzenie, że w procesie przemiany społeczeństwa przemysłowego w społeczeństwo wiedzy to właśnie kreatywność staje się bardzo istotnym czynnikiem wszelkiej konkurencyjności. O przynależność do branż kreatywnych i mocno konkurencyjnych zabiegają wszyscy oferujący zarówno swoje usługi, jak i wyroby. Sektorowi kultury, charakteryzującemu się przecież zawsze wysokim poziomem innowacyjności i kreatywności, można także przypisać ogromny potencjał wzrostu, zwłaszcza – od czego tak często się ucieka – w aspekcie społeczno-polityczno-gospodarczym.

* Krzysztof Markiel, dyrektor Departamentu Kultury i Dziedzictwa Narodowego w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego, autor wstępnych założeń o charakterze ideowym, programowym, funkcjonalnym oraz architektoniczno-budowlanym do programu funkcjonalno-użytkowego dla zamierzenia inwestycyjnego pt. „Budowa Centrum Muzyki w Krakowie”.

Sfera kultury w rozumieniu systemowym jest znaczącym czynnikiem rozwoju społecznego i ekonomicznego. Ma ona zauważalny wpływ na kształtowanie się demokratycznych instytucji państwa, kreuje znaczną część PKB wytwarzanego w sferze usług i produkcji w Polsce, a także gwarantuje zauważalną liczbę miejsc pracy – czyli jest mocnym stabilizatorem i „wypełniaczem” struktur gospodarczych.

W takim kontekście konieczne jest przełamanie stereotypów traktowania kultury w kategoriach „nadbudowy” prawdziwej ekonomii, jakiegoś luksusu, na który pracuje gospodarka, a tym samym stanowiącej tylko koszty dla budżetu publicznego.

Coraz powszechniejsze staje się optymalne traktowanie i docenianie kultury jako pełnoprawnego czynnika rozwoju kraju, regionu, miasta, jako ważnej dziedziny gospodarki – wprost ją tworzącej albo mocno ją implikującej.

Warto zauważyć i przyjąć, że kultura, twórcy i artyści z różnych miast są znani i są cenioną w świecie marką. Marką o określonej wartości materialnej. Ich dzieła stanowią dobra materialne i intelektualne. Dlatego też dla Małopolski wręcz aksjomatem wszelkich strategii i metod działania, zwłaszcza w stolicy regionu – Krakowie, mieście o najwyższym potencjale i zasobach twórczych, kreatywnych powinno być wspieranie rozwoju sektora szeroko pojmowanej kultury. Założeniem mogłaby być teza, która daje perspektywę sytuującą kulturę i jej rozwój w ścisłym powiązaniu z rozwojem we wszelkich domenach gospodarki opartej na wiedzy i na sile kreacji.

_ wzrastanie _ wyzwania nawet wbrew doraźnym potrzebom _

Siłą napędową rozwoju w coraz większym stopniu staje się innowacja i wiedza, szczególnie nowa wiedza, nowe idee i nowe pomysły przekładane na ich praktyczne zastosowanie. Coraz większe znaczenie mają niematerialne podstawy wzrostu gospodarczego.

Dotyczy to zwłaszcza przemysłów kultury, które możemy zdefiniować jako „wszelkie przedsięwzięcia w dziedzinie kultury, sztuki i mediów działające w ramach reguł rynkowych”¹ lub „zorientowaną rynkowo (czytaj: nastawioną na zysk) działalność tych instytucji, które zajmują się produkcją oraz dystrybucją dóbr i usług kultury, czyli takich, których wartość płynie z ich funkcji jako nośników znaczeń przez obrazy, symbole, znaki i dźwięki”².

Definicja przemysłów kreatywnych zaproponowana przez Departament Kultury, Mediów i Sportu Wielkiej Brytanii brzmi: „są to te aktywności, które mają swoje źródło w indywidualnej kreacji, zdolnościach i talencie, mające potencjał tworzenia dobrobytu i miejsc pracy, poprzez produkcję i eksploatację własności intelektualnej”.

Gospodarka kreatywna, dokonując synergii czterech kapitałów: ludzkiego, kulturowego, społecznego i ekonomicznego, stymuluje rozwój nowego rodzaju aktywności przedsiębiorczej – przedsiębiorczości intelektualnej.

Ekspansja kultury i jej przemysłów tworzy zatem ważny potencjał ekonomiczny i społeczny, szczególnie w dziedzinach związanych z multimediami czy społeczeństwem informacyjnym. Życie kulturalne regionu – bogactwo jego dziedzictwa, tradycja i tożsamość, a jednocześnie otwartość i twórcze eksplorowanie przeszłości w wymiarze społeczno-kulturalnym – jest bowiem czynnikiem przyciągającym inwestycje właśnie w sektorach nowoczesnych i związanych z innowacjami.

Gdyby przyjąć tylko kilka wybranych wskazań uzasadniających priorytetowe działania dla rozwoju miasta z powiązaniu z sektorem kultury, to byłyby nimi zapewne:

- tworzenie korzystnych warunków dla ujawniania się i rozwijania talentów, którego celem byłoby tworzenie warunków dla twórczości w warunkach gospodarki rynkowej, wykorzystanie potencjału kreatywnego środowisk twórczych dla rozwoju miasta i samych mieszkańców,

¹ Zob. Monika Smoleń, *Przemysły kultury: wpływ na rozwój miast*, wyd. UJ, Kraków 2003.

² *Analiza potrzeb i rozwoju przemysłów kreatywnych. Raport końcowy*, ECORYS, Warszawa, 2009.

- kreowanie prestiżowych wydarzeń kulturalnych, których celem stawałaby się wzrastająca rozpoznawalność, tworzenie marki z wykorzystaniem zróżnicowania kulturowego, miejsca o bogatej tradycji i silnej tożsamości, a zarazem nowoczesnego, dynamicznego, tolerancyjnego i otwartego w wymiarze społeczno-kulturalnym, a więc przyjaznego do życia i atrakcyjnego miejsca pracy,
- zbudowanie nowoczesnej sieci edukacji kulturalnej, obejmującej tworzenie centrów, „pracowni” kultury i kadr animatorów kultury po to, aby pracować nad przygotowaniem świadomych odbiorców i uczestników kultury wśród wszystkich grup wiekowych, stwarzanie warunków do tworzenia i poznawania kultury oraz rozwijania pasji, talentów i postaw aktywnych służących gospodarce i umożliwiających kreatywne spełnianie wyzwań nowej gospodarki,
- zwiększanie dostępności do kultury w miejscach i grupach społecznych zagrożonych wykluczeniem społecznym, tak żeby wyrównywać dysproporcje rozwojowe, zadbać o wzrost spójności społecznej i gospodarczej, a nade wszystko stwarzać warunki dla budowania kapitału społecznego,
- zwiększanie dostępności do form tzw. kultury wysokiej i to w różnych, nawzajem przenikających się i współbrzmiających dziedzinach pozwalających na kształtowanie wrażliwości, świadomości kulturowej, potrzeb i gustów, a zarazem aspiracji i umiejętności.

W takim między innymi kontekście rysowała się idea stworzenia spójnej urbanistycznie i atrakcyjnej programowo przestrzeni w Krakowie, umownie nazywanej Centrum Muzyki.

_ kształtowanie _ pomóc zrozumieć fenomen Krakowa _ nadać nowy kształt metropolii i zdynamizować region _

Pojęcia tożsamości architektury w mieście i tożsamości przestrzeni miasta są wzajemnie uwarunkowane i dynamiczne, dlatego od początku jasne było, że proces rysowania idei tak zwanego Centrum Muzyki nie będzie procesem szybkim, zdawkowym, ale złożonym, wielopoziomowym – tak w wymiarze programowym, organizacyjnym dla takiego procesu, jak i społecznym wobec aspiracji mieszkańców i środowisk, a nade wszystko przełamującym albo i poddającym się zastanym zasadom i regułom. Czyli absolutnie założenie i działanie są innowacyjne i kreatywne!

Miasta od zawsze były systemem szeroko definiowanej komunikacji. Odnosi się to przede wszystkim do różnorodnych połączeń wewnątrz organizmu miejskiego, jak i między po-

szczególnymi miastami czy przylegającymi miejscowościami, wielopłaszczyznowych, rozwijających się systemów transportu, telekomunikacji, sieci komputerowych czy mediów. W procesie deliberowania o założeniach tak zwanego Centrum Muzyki w Krakowie zauważyć dał się jednak jeszcze jeden, niezwykle ważny środek komunikacji, który od dawna przecież definiował znaczenie życie miejskiego: przestrzeń publiczna.

I to właśnie otwiera perspektywę do zmagania się z samym procesem „znakowania przestrzeni”, jej kreowania, przeobrażania, uwidaczniania, włączania w inne przestrzenie i systemy komunikowania się, odniesienia do aspiracji i sposobów życia w mieście, w miejskiej przestrzeni publicznej i przestrzeni osobistej. Kręgi dyskusji objęły wszelkie aspekty życia w przestrzeni.

_ woda, zieleń, dźwięki _ odnowa miejska _ koncept Centrum Muzyki

Dynamikę zmiany w mieście, według założeń ideowych Centrum Muzyki, może zapewnić różnorodność imprez artystycznych i kulturalnych z wielu dziedzin programowych: muzyka, obraz, teatr, mowa, gospodarka kreatywna i wiedza.

Przy wyborze miejsca po licznych analizach zwrócono uwagę na obecne kierunki rozwoju miasta i bliskie sąsiedztwo obiektów, które mogłyby wraz z Centrum wejść w pewnego rodzaju interakcję i przyczynić się do nobilitacji zauważonego rejonu miasta. Dodatkowym argumentem przemawiającym za umieszczeniem tego obiektu w otoczeniu dużego obszaru zielonego stał się fakt, iż tereny te o naturalnych walorach widokowych, położone przy osi miasta, jaką staje się rzeka Wisła, są szczególnie atrakcyjne dla zagospodarowania i stanowić mogą nową przestrzeń miejską oferującą nowe formy aktywności.

Zakłada się, że w skład tak zwanego Centrum Muzyki wchodzić będą sale koncertowe i zaplecze, zwłaszcza dla zespołów artystycznych Filharmonii im. Karola Szymanowskiego w Krakowie, Capelli Cracoviensis i Sinfonietty Cracovia oraz nowy Campus Akademii Muzycznej w Krakowie, a także infrastruktura uzupełniająca, atrium usług dla działań kulturalnych, przestrzeń sprzyjająca rekreacji i wypoczynkowi. Spośród kilkunastu analizowanych lokalizacji, w wyniku zarówno profesjonalnych analiz, jak i debaty publicznej, przyjęto, że warto rozważyć lokalizację Centrum Muzyki, wraz – co ważne – z wieloma usługami komplementarnymi i uzupełniającymi, w krakowskiej dzielnicy Grzegórzki, na terenie, na którym znajdują się obiekty należące do wojska – przewidywanym pod intensywną zabudowę mieszkaniową, o powierzchni ponad 12 ha, położonym nad Wisłą, u zbiegu ul. Ludwika Zieleniewskiego i Bulwaru Kurlandzkiego.



Zmieniając przestrzeń obecnie pozbawioną dostępu, sensu i wręcz zapomnianą w przestrzeń dla ludzi, można doprowadzić do swoistego rozhermetyzowania miasta. Fot. Autor

Miasto to przestrzeń i mieszkańcy w przestrzeni między budynkami. Mieszkańcy są ważniejsi. To dla nich tworzy się miasto, to oni je wypełniają swoją aktywnością. Jaką? Także aspiracjami żywego uczestnictwa i tworzenia w kulturze. W kulturze wolnej w dostępie do niej i umożliwiającej swobodne, kreatywne wypowiedzi twórcze każdego, co w stopniu szczególnym decyduje i wpływa na jakość życia mieszkańców.

Czy zatem nakreśliśmy niebywałą od lat w Krakowie okazję, by mądrze inwestować w infrastrukturę publiczną, zwłaszcza służącą twórcom, artystom, ludziom aktywnie uczestniczącym w kulturze? Czy podążając ambitnie i odpowiedzialnie za tezę: „kultura – siła ludzi ambitnych i poszukujących – leży u podstaw rozwoju człowieka i cywilizacji; inspiruje, stymuluje dialog i wyzwala pasję, sprzyja rozwojowi kreatywności we wszelkich dziedzinach”, wiemy, co i jak zrobić, żeby w Krakowie móc zaczerpnąć z takiego źródła, ująć i określić to w swojej ścieżce rozwoju? Czy koncept ideowy Centrum Muzyki w Krakowie nad Wisłą, na 12 hektarach, zatopiony w enklawie zieleni, zakładający „odnowę” miejską, swoistą rehabilitację przestrzenną i funkcjonalną tak znacznego terenu wraz z jego „kotłownią” ma sens?

Teraz ten teren, położony ok. 3 km od Rynku Głównego w Krakowie, to nic więcej jak ziemia porzucona, chociaż ogrodzona i strzeżona. Czy uda się swoiste przyłączenie, zaanektowanie go do żywej tkanki miejskiej? Zmieniając przestrzeń obecnie pozbawioną dostępu, sensu i wręcz zapomnianą w przestrzeń dla ludzi, można doprowadzić do swoistego rozhermetyzowania miasta, ale w jego ścisłym centrum, w miejscu obecnie stanowiącym zionącą pustkę. Niebanalnym rozwiązaniem może być właśnie, możliwe przecież w tej lokalizacji, połączenie strefy kultury, edukacji ze strefą wypoczynku w zieleni, nad wodą, ze świadomością innych rozwiązań zmieniających ten fragment miasta

w dzielnicę na wskroś współczesną. Naiwnością byłoby jednak stwierdzenie, że taka idea zapewne zakończy się sukcesem – wszak znamy przykłady pozytywne i negatywne podobnych realizacji. Jak wydobyć potencjał miejsca, jak go wykorzystać, zaś ewidentne braki uzupełnić w oparciu o adekwatne rozwiązania urbanistyczne i architektoniczne? W takim kontekście sanacji miasta obiekty kultury pełnić powinny rolę aktywizatora, katalizatora przemian w warunkach, w których nie zapomnimy o faktycznych potrzebach mieszkańców.

Czy uda się odstąpić, uzyskać, podkreślić krakowski fenomen obecności wody – rzeki w życiu miasta? Że warto, to wiemy. Trudniej o odpowiedź „jak to zrobić?”.

Intrygującym przykładem skutecznego działania są liczne doświadczenia z innych miejsc na świecie. Jedną z ciekawszych metod od lat stosuje się w **Lyonie**.

_ wszystko rośnie _ Lyon Confluence _ zaplanowane pasmo tożsamości i jej jakość _

W Lyonie, stolicy francuskiego regionu Rhone-Alpes, nowa epoka zarządzania i planowania rozwoju aglomeracji jest związana z objęciem przez Michela Noir urzędu mera miasta i prezydenta aglomeracji w roku 1989. Podstawowym dokumentem planowania strategicznego w aglomeracji jest schemat kierunkowy, definiujący główne ośrodki strategicznego rozwoju. Ma on znaczenie ramowe w sprawach polityki gruntowej, interwencji oraz zarządzania rozwojem.

Schemat kierunkowy ma na celu ograniczenie zajmowania terenów dotąd nie wykorzystanych na peryferiach i umocnienie roli centralnych obszarów w aglomeracji, zwłaszcza historycznego centrum Lyonu. Ten nowy, ogólny kierunek planowania rozwoju aglomeracji został skonkretyzowany w drodze ustalenia planów tematycznych, spośród których jednym z najważniejszych jest plan przestrzeni publicznej. Jego celem jest poprawa jakości przestrzeni publicznej wszędzie, a nie tylko w głównych miejscach aglomeracji. Przestrzeń publiczna ma się wyróżniać jednolitym wizerunkiem. Jest to szczególnie ważne w kontekście polityki integracji „dzielnic kryzysowych” i oznacza w praktyce stosowanie procedur kształtowania przestrzeni publicznej oraz realizację inwestycji na zbliżonym, wysokim poziomie zarówno w śródmieściu, jak i na osiedlach peryferyjnych. Zmiana polityki rozwoju aglomeracji widoczna jest w realizacji różnych, wielkich projektów infrastrukturalnych, architektonicznych

i urbanistycznych, spośród których najważniejszym, flagowym projektem jest przeobrażenie południowej części półwyspu położonego pomiędzy Saoną i Rodanem.

Obszar ten – Lyon Confluence – to dzielnica poprzemysłowa (od 1830 r.). Znajdowała się tam m.in. fabryka gazu, hurtownia, port rzeczny itp. W efekcie kompleksowej rewitalizacji powstaje nowa dzielnica z funkcjami usługowo-handlowymi, rekreacyjnymi i mieszkaniowymi. Ważnym aspektem jest integracja Lyon Confluence z centrum Lyonu – dotychczas teren ten był izolowany od reszty miasta budynkiem dworca kolejowego

i autobusowego (Lyon Perrache). Duże znaczenie dla procesu integracji miasta miało ukształtowanie przestrzeni publicznej wzdłuż poprowadzonej linii tramwajowej (jest to element szerszej koncepcji zwrotu w kierunku transportu publicznego w mieście i przywracania zlikwidowanych w latach 60. XX w. linii tramwajowych, traktowanych teraz jak swoiste „pasmo tożsamości” łączące i integrujące różne dzielnice aglomeracji).

Projekt zakłada, że w ciągu 30 lat (tj. do roku 2030) na 150-hektarowym terenie powstaną apartamenty dla 25 tys. mieszkańców oraz miejsca pracy dla 16 tys. osób, co oznacza ponad 1,2 mln m² nowych budynków (mieszkaniowych, handlowych, usługowych i kultury) oraz rekultywację około 60 tys. m² istniejącej powierzchni mieszkalnej.

Zarządzanie procesem rewitalizacji Lyon Confluence

Obszarem Lyon Confluence zarządza spółka publiczna SPL – Lyon Confluence.

Spółka została powołana w 1999 roku. 100% kapitału spółki należy do samorządów: 90% udziałów spółki posiada aglomeracja Wielkiego Lyonu, pozostałe 10% jest w posiadaniu Miasta, Regionu, Departamentu oraz trzech sąsiednich gmin.

Spółka zatrudnia 22 osoby oraz współpracuje z około 100 partnerami. Ze 150 ha Lyon Confluence w bezpośrednim posiadaniu SPL jest około 70 ha (tereny poprzemysłowe, wykupione przez spółkę).

SPL – Lyon Confluence od momentu powstania zajmuje się planowaniem rozwoju tej części miasta, realizując konkretny, zbilansowany i zrównoważony program rozwoju mający na celu:

**W kontekście sanacji miasta
obiekty kultury pełnić powinny rolę
aktywizatora, katalizatora przemian
w warunkach, w których nie
zapomnimy o faktycznych potrzebach
mieszkańców.**



W Lyonie w efekcie kompleksowej rewitalizacji powstaje nowa dzielnica z funkcjami usługowo-handlowymi, rekreacyjnymi i mieszkaniowymi. Fot. Autor

- utworzenie nowego ośrodka – dzielnicy miasta w celu zwiększenia prestiżu aglomeracji Wielkiego Lyonu jako atrakcyjnej dla mieszkańców, inwestorów i turystów metropolii europejskiej,
- odzyskanie przemysłowych i logistycznych nieużytków,
- otwarcie miasta na południe od półwyspu, w tym zwiększenie dostępności poprzez zapewnienie transportu publicznego,
- zwrócenie uwagi na dwie rzeki i krajobraz terenów spacerowych,
- dostarczenie innowacyjnych, atrakcyjnych form wypożyczalni miejskiego.

Spółka odpowiada za zielen, funkcje publiczne, komunikację oraz infrastrukturę (uzbrojenie terenu).

Teren został podzielony na sektory i prace realizowane są etapowo:

- etap 1: ZAC 1 – na ukończeniu,
- etap 2: ZAC 2 – rozpoczęty.

Planowany koszt 2 etapów: ok. 200 mln euro, w tym dotacja samorządów – 70 mln euro.

Pierwszym etapem był przeprowadzony przez SPL – Lyon Confluence konkurs urbanistyczny, w wyniku którego wybrano grupę urbanistów, architektów i architektów krajobrazu, którzy określili główne założenia całego projektu (150 ha) – master planu dla zrównoważonego miasta XXI wieku:

- kontakt z rzeką,
- duża gęstość zaludnienia,



Projekt zakłada, że do roku 2030 na 150-hektarowym terenie powstaną apartamenty dla 25 tys. mieszkańców oraz miejsca pracy dla 16 tys. osób, co oznacza ponad 1,2 mln m² nowych budynków. Fot. Autor

- transport publiczny (tramwaj),
- siatkowanie układu urbanistycznego na kwartały (ok. 25 tys. m²),
- w przyszłości (po likwidacji autostrady, co możliwe będzie po zamknięciu obwodnicy od strony wzgórz, obecnie 100 tys. samochodów dziennie) – mosty pomiędzy Saoną i Rodanem.

Zasady te zostały rozwinięte w 10 celach programowych dla tego obszaru, przyjętych w 2010 roku jako swoisty manifest:

1. Zero dwutlenku węgla.
2. Zero odpadów.
3. Trwała mobilność (mniej transportu samochodowego na rzecz transportu publicznego).
4. Materiały miejscowe i zrównoważone (nadające się do recyklingu).
5. Żywność lokalna i zrównoważona (edukacja + rozwiązania funkcjonalne w przestrzeni miasta zachęcające do proekologicznego trybu życia, np. projektowanie małych ogródków działkowych przy obiektach mieszkalnych, miejsc dla punktów sprzedaży dla miejscowych producentów etc.).
6. Zrównoważone zarządzanie wodą.
7. Roślinność i bioróżnorodność.
8. Kultura i dziedzictwo lokalne (np. tam, gdzie to możliwe, adaptuje się istniejące obiekty do nowych funkcji).
9. Sprawiedliwość i rozwój ekonomiczny (resocjalizacja – klauzula w umowach między SPL – Lyon Confluence

a kontrahentami o obowiązku zatrudniania przez nich osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem).

10. Jakość życia.

W kolejnych etapach zespół urbanistów, architektów i architektów krajobrazu (stała współpraca z SPL – Lyon Confluence) opracowuje *mass plans* (plany dystrybucji mas w przestrzeni) dla poszczególnych kwartałów. Plany te stanowią podstawę dla sporządzenia specyfikacji/wytycznych do konkursów architektonicznych. Określają one w sposób bardzo szczegółowy wytyczne dla przyszłych projektantów i wykonawców, takie jak:

- procentową zawartość funkcji (sklepy/biura/mieszkania/funkcje kulturalne/przestrzenie zielone etc.). Proporcje między poszczególnymi funkcjami na obszarach rewitalizowanych (ile funkcji kulturalnych, ile usługowych, ile mieszkalnych itp.? Jak rozmieszczonych?) określa zespół urbanistów i architektów na podstawie wcześniejszych szczegółowych analiz i badań zasadności funkcji dla całego terenu oraz dla poszczególnych obiektów;
- wysokość zabudowy;
- kolorystykę;
- materiały;
- wytyczne środowiskowe (zgodne z manifestem, konkretyzujące jego ogólne zapisy w formie wskaźników środowiskowych, które muszą być spełnione). Wysokie standardy środowiskowe zostały wprowadzone przy pierwszych inwestycjach realizowanych w ramach europejskiej inicjatywy Concerto, wspierającej innowacyjne projekty urbanistyczne realizujące ambitne cele w zakresie efektywności energetycznej i źródeł energii odnawialnej. Mimo że bezpośrednio po zakończeniu programu Concerto SPL – Lyon Confluence obniżył w specyfikacjach wymogi w tym zakresie, te wysokie standardy zostały przez projektantów utrzymane, a nawet podniesione. Ważna jest też rekultywacja gleby, szczególnie na terenach po fabryce gazowej.
- specyfikację zieleni.

Następnie SPL – Lyon Confluence sprzedaje teren z prawem budowy prywatnym inwestorom.

Stosowany jest nowy, specjalny i zgodny z prawem UE sposób selekcji: jest to konkurs na dewelopera, który przedstawi projekt najlepiej odpowiadający specyfikacji (cena nie stanowi kryterium). Główne zasady postępowania konkursowego:

- teren jest już uzbrojony,

- cena jest wyznaczana przez SPL na podstawie potencjału inwestycyjnego danego terenu i nie stanowi kryterium; oceniana jest wyłącznie jakość i sposób uwzględnienia przez projektantów wytycznych określonych w specyfikacji do konkursu, czyli *programu mas* dla danego kwartału,
- konkurs jest dwuetapowy: w drugim etapie zaprasza się wybrane zespoły autorskie do negocjacji; na tym etapie biorący udział w konkursie muszą wykazać się potencjałem organizacyjnym i finansowym dla realizacji inwestycji; dobrze jest, jeśli pracę zespołu firmuje autorytet w dziedzinie architektury gwarantujący swoim nazwiskiem wysoką jakość projektu i wykonania; końcowym efektem negocjacji jest wybór pracy, która w optymalny sposób realizuje specyfikację/*program mas* dla danego terenu,
- projekty są oceniane przez pracowników SPL – Lyon Confluence wspomaganymi przez zespół urbanistów, architektów i architektów krajobrazu na stałe współpracujących z SPL – Lyon Confluence,
- sprzedaż terenu z prawem budowy następuje w formie umowy cywilnoprawnej,
- SPL – Lyon Confluence ma dużą swobodę w wyborze projektu (możliwość sprzedaży terenu bez konkursu, jeśli wpłynie ciekawa oferta/projekt) zgodna z ogólnymi założeniami (master planem dla całego terenu i manifestem).

_ odnogi _ asumpt cienia _

Oczywiście Lyon Confluence to jeden z przykładów działania – nie tylko w aspekcie koncepcyjnym, ale i organizacyjnym oraz dającym asumpt do oceny osiągniętych efektów. W tym znaczeniu wydaje się, że warto przyjąć kilka wniosków, swoistych rekomendacji, nie tylko dla założenia Centrum Muzyki w Krakowie, jako że stanowić może ciekawy kontrpunkt wobec polskiego prawa związanego z systemem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, traktowanych jako antidotum na „meblowanie przestrzeni” :

1. W sytuacji deficytu mechanizmów i narzędzi realizacji udanych projektów urbanistycznych powinniśmy korzystać z już wypracowanych i sprawdzonych w znacznie większej skali modeli zarządczych i organizacyjnych dla dużych projektów rewitalizacyjnych. Pierwszym krokiem warunkującym powodzenie przedsięwzięcia jest powołanie, wyposażonej w niezbędne kompetencje i uprawnienia, struktury odpowiedzialnej za całość procesu. Na przykładzie SPL – Lyon Confluence (spółka z udziałami samorządów) wydaje się, że rozważany model spółki jako podmiotu inwestującego i zarządzającego większym



Lyon Confluence to jeden z przykładów działania – nie tylko w aspekcie koncepcyjnym, ale i organizacyjnym oraz dającym asumpt do oceny osiągniętych efektów. Fot. Autor

- obszarem poddawanym procesowi urbanizacji, zabudowy czy rewitalizacji jest optymalny.
2. Interesująca jest sekwencja projektowa, której efektem jest zrewitalizowany w najwyższych standardach (urbanistycznych, architektonicznych, funkcjonalnych, środowiskowych) fragment miasta. Mechanizm ten umożliwia praktyczną realizację założeń urbanistycznych w projektowaniu architektonicznym. Poszczególne etapy tego procesu to:
- a) opracowanie ogólnego planu zagospodarowania przestrzennego całości obszaru,
 - b) opracowanie *planów mas* dla poszczególnych kwartałów miasta, stanowiących podstawę dla sporządzenia specyfikacji/wytycznych do konkursu architektonicznego i określających w sposób szczegółowy wytyczne dla przyszłych projektantów i wykonawców,
 - c) przeprowadzenie konkursu na dewelopera (kryterium nie jest cena, lecz stopień realizacji przez projekt założeń konkursu, czyli *de facto* master planu dla danego obszaru),
 - d) podpisanie umowy z deweloperem: odpowiednio skonstruowane zapisy umowy gwarantujące realizację zobowiązań konkursowych (projektu zgodnego z *planem mas*), wzmocnione nadzorem – jak w przypadku SPL – Lyon Confluence – realizacji postanowień umowy.
3. W procesie rewitalizacji fragmentu miasta, z założenia wieloetapowym i realizowanym w długiej perspektywie czasowej (w Lyon Confluence – 30 lat), ważne jest wyznaczenie już na początku tego procesu (w pierwszym konkursie urbanistycznym/architektonicznym) wysokich standardów projektowych, funkcjonalnych i środowiskowych.

4. Ważna jest zmiana spojrzenia na urbanistykę i kwestie związane z planowaniem przestrzennym jako na sztukę budowy miast. Konieczne jest także nowe podejście do projektów rewitalizacji, które nie mogą ograniczać się do projektów wyłącznie infrastrukturalnych (remonty i modernizacje), ale muszą odnosić się do wielu funkcji obszarów, których dotyczą, i uwzględniać aspekty: przestrzenne, społeczny, gospodarczy oraz szczególnie akcentowany aspekt środowiskowy (w sensie infrastrukturalnym i technologicznym, ale również rozwiązania generujące wartość dodaną w postaci promowania zdrowego trybu życia). Kluczowe dla powodzenia projektów rewitalizacji jest ich przeprowadzanie z udziałem lokalnych społeczności (co jest trudne i wymaga wielu złożonych kompetencji).

Całość takiego procesu wiąże się z wizją skoordynowania rozwoju tkanki miejskiej nie tylko pod względem prawnym i proceduralnym, ale i realizacyjnym. Jednak daje szansę na przemyślane uzyskanie oczekiwanych założeń, rozwiązań, w tym funkcji i standardu jakościowego, zamiast dowolności sprowadzającej się do uzgodnienia planistycznego samej bryły każdego, kolejnego, przypadkowego i pozbawionego kontekstu budynku. Poprzez takie zarządzanie łatwiej uzyskać odpowiedź, czym jest dzisiaj miasto, dla kogo jest miasto, czyje spełnia potrzeby, marzenia?

Dość dodać, że podobnie postąpili Duńczycy realizując założenie Ørestad poprzez publiczne konsorcjum Ørestadsselskabet. Efekty warto poznać.

_ gospodarowanie _ odnowa miejska. konkluzje dla projektu _ Centrum Muzyki w Krakowie _

Nawet jeżeli kultura nie daje jeszcze podstaw do zmiany świata, miasta, to przynajmniej pomaga nam wyobrazić sobie zmiany, możliwości. Staje się impulsem. To, że w sposób nie tylko ideowy, ale z perspektywą realizacji deliberuje się w Krakowie, i nie tylko, o idei Centrum Muzyki, jego lokalizacji, o samym ryzyku i szansach, jest wartością samą w sobie. optymizm miesza się z pesymizmem. Koncept elektryzuje środowiska. To ambitne zamierzenie to trudny projekt. Do podjęcia rozstrzygających decyzji trzeba mieć pewność, że powstanie dobrze powiązane środowisko – przekonujące i pełne, nierozdzielne w sensie architektonicznym, funkcjonalnym i społecznym.

Póki co zakłada się uzyskanie koncepcji, które:

- pokażą, że Kraków ma dynamiczny potencjał współczesnej kultury dorównujący jego historycznemu dziedzictwu,

- zaproponują wizję rozwojową i możliwości kreacji części miasta, opartej na ważnym obiekcie kultury,
- zademonstrują, jak nowa, wielofunkcyjna interwencja przestrzenna na obszarze przemysłowym i powojowym może stać się przyczynkiem do myślenia o ekologii i smart-dzielnicy,
- w mądry sposób będą proponować skomplikowany program funkcjonalny Centrum Muzyki.

Założeniem jest stworzenie miejsca o innowacyjnym charakterze i uczynienie z niego żywego fragmentu życia miasta, dla którego ważnym elementem jest jakość architektury i rozwiązań urbanistycznych oraz aspekty środowiska naturalnego. Idea Centrum Muzyki obejmuje próbę takiego zdefiniowania architektury i przestrzeni, które pozwoli na wykreowanie nowej jakości w przestrzeni miejskiej:

- przestrzeni życia publicznego ogniskującej funkcje kulturowe i usługowe,
- przestrzeni, która ma przyciągać publiczność i być ważnym, zdefiniowanym, rozpoznawalnym i akceptowalnym miejscem na aktualnej, żywej i zderzanej z komercją scenie kulturalnej miasta o aspiracjach metropolii,
- przestrzeni przyjaznej, oferującej atrakcyjną możliwość wypoczynku i spędzenia czasu wolnego,
- przestrzeni, która wzmocni przewagę konkurencyjną Krakowa i Małopolski w wymiarze krajowym i europejskim.

U podstaw założenia leży oczekiwanie kreacji miejsca/obiektu/kompleksu obiektów, który/e stając się rozpoznawalnym znakiem architektonicznym Krakowa, uzyska/ją także spójną koncepcję funkcjonalną i programową.

Ważnym aspektem koncepcji Centrum Muzyki byłaby transformacja zdegradowanej obecnie przestrzeni miasta w przestrzeń do życia, pracy, nauki i wypoczynku; wykorzystanie inwestycji jako impulsu dla zmiany charakteru fragmentu miasta i stworzenie obszaru stymulującego jego zrównoważony rozwój gospodarczy – oparty na wiedzy, nowych technologiach, w tym rozwiązaniach proekologicznych oraz w usługach – w znaczący sposób oddziałujący na wzrost jakości życia mieszkańców.

Stąd planowana lokalizacja Centrum Muzyki w części miasta, która posiada potencjał, ale potrzebuje wsparcia, impulsu, aby mogła się ona rozwinąć – tj. na 12 hektarach w dzielnicy Grzegórzki, położonych nad Wisłą, z której miasto chce uczynić swoją oś rozwojową, wykorzystując morfologię terenu, brzegu, blisko centrum miasta, w sąsiedztwie waż-

nego węzła komunikacyjnego „Rondo Grzegórzeckie” oraz powstających inwestycji mieszkaniowych i usług komercyjnych. To tereny obecnie zdegradowane, postindustrialne, powojkowe niezwiązane z żywą tkanką miasta. Założeniem byłaby transformacja tego obszaru w nową przestrzeń służącą aktywności społecznej, poprzez lokalizację nowoczesnych funkcji publicznych wraz z uporządkowaniem funkcjonalnym otoczenia (m.in. system komunikacji wzdłuż rzeki, a nawet przez rzekę). W takim ujęciu przywrócenie życia dotyczyłoby miejsca, obszaru, który teraz nie posiada dla mieszkańców żadnej żywotnej wartości emocjonalnej czy rytualnej. Ale czy ludzki temperament szybko i udanie zagości w nowych przestrzeniach? Czy to mruklawe, ciemne miejsce zaiskrzy tak, jak historyczne jądro miasta pełne magii i nawarstwianej wiekami tożsamości?

Tożsamość Krakowa rozwijała się na przestrzeni setek lat. Ale też dynamicznie kształtuje się każdego dnia, przyjmując nowe impulsy i radząc sobie ze starymi doświadczeniami. Raz lepiej, raz (niestety, częściej) gorzej... Ale ciągle jest potencjałem możliwości.

Najbardziej realistyczną, nową formą polityki miejskiej będzie zapewne taka, która połączy różne, praktyczne rozwiązania. Być może właśnie w tym przypadku staniemy się świadkami stwarzania wydajniejszego miasta, w którym powoli zanikać będzie obecna praktyka tworzenia stref, dzieląca przestrzeń miejską na osobne obszary, z których każdy posiada inną funkcję (mieszkalną, biznesową, usługową itd.). Założeniem tak zwanego Centrum Muzyki nie jest stworzenie enklawy monofunkcyjnej. Warto o tym pamiętać, zwłaszcza w Krakowie. Historia miast to historia także innowacji – technologicznych, gospodarczych, ale przede wszystkim społecznych, które razem stwarzają formy miejskie, które wcześniej były nie do pomyślenia.

Wydaje się, że dążąc do rozwoju kulturalnego, społecznego i artystycznego życia miasta warto oprzeć się na dwóch strategiach:

- wykorzystaniu zastanego potencjału miasta – tradycji, tożsamości i wizerunku miasta,
- rozwoju nowych trendów i różnorodności w życiu kulturalnym miasta.

_ pantha rhei _ autentyzm obok kreatcji _

Zaprezentowane powyżej argumenty ilustrują znaczenie kultury jako środka rewitalizacji bądź aktywizacji przestrzeni

miejskich. Niejednokrotnie biedne i zaniedbane dzielnice odzyskują blask dzięki działaniom kulturalnym, rozrywkowym i artystycznym usytuowanym w ich obrębie. Nie należy jednak zapominać, że urbanistyczne prace dążące do wytworzenia spójnych przestrzeni, otwartych na interakcje społeczne i kulturowe znacznie ułatwiają proces kulturowej rehabilitacji miasta. Sukces polega także na umiejętnym wspieraniu oddolnych inicjatyw kulturalnych z należytą dbałością o jakość przestrzeni miejskiej, a w szczególności dbałością o przestrzeń publiczną, która jest najważniejszą sceną życia społecznego miasta. Zatem, poza wielkimi projektami urbanistycznymi i architektonicznymi, musi być miejsce na szczęśliwe „ulepszenie” miasta, integrujące jego różne inicjatywy i żywe działania mieszkańców. W takim aspekcie przestrzeń miejska powinna być „autentyczna”, tzn. ma odpowiadać na społeczne oczekiwania i upodobania, być zgodna z „aksjologią społeczności miejskiej”. Takie założenie przełamać może także koncepcję budynku, np. filharmonii jedynie jako sali rozbrzmiewającej koncertami wieczorami, dwa razy w tygodniu.

Warto pamiętać, że głównym aspektem rozpoczynanych i możliwych procesów odnowy miejskiej, swoistej rewitalizacji, powinno być wygenerowanie korzystnych procesów synergii, tym bardziej że miasto musi uwzględniać istnienie stymulatorów aktywizacji, jakimi są różne funkcje miejsca, ich otwartość i przenikanie, dostępność (piesza, rowerowa, kolejną aglomeracyjną, transportem publicznym). Strzec się zawsze trzeba uruchomienia procesów gentryfikacji otaczającego obszaru, ze wszystkimi konsekwencjami społecznymi. Siła witalna znacznego terenu nad rzeką powinna być potraktowana w sposób kompleksowy, wraz z najbliższym kontekstem miejskim, aby stworzyć miejsce o znamionach hybrydycznych, zestawiające różne cechy, funkcje i elementy. Nie jest to łatwy, ale pożądany sposób prowadzenia rewitalizacji w obszarach kryzysowych. Także wobec przenoszenia się aktywności społecznych w sferę intymną, w której rzeczywistą przestrzeń publiczną, czyli przestrzeń spotkań i interakcji zaczęła zastępować przestrzeń wirtualnych relacji i cyfrowej wymiany oraz dostępu do treści. Być może kreacja założenia Centrum Muzyki pozwoli, obok procesu scalania miasta, na odczytywanie miasta, śledząc właśnie rozwój oraz zmiany jego struktur – urbanistycznych i architektonicznych, ale także społecznych i kulturowych, wzajemnie się implikujących i tworzących miejski organizm. Organizm witalny. Otwarty, istniejący w kontrastach, podtrzymujący ciągłość, ale i w procesie przekształceń kształtujący przyszłość. Organizm silny siłami witalnymi i aktywnościami jego użytkowników i ich wzajemnymi relacjami.

Batalie o wizerunek miasta

JACEK MARIA STOKŁOSA*

fot. Krzysztof Gieraltowski



Pamięć

Wspaniały badacz historii Józef Chrobak pokazał kilka lat temu w Galerii Krzysztofory, jako ilustrację do wystawy o teatrze okupacyjnym, archiwalny film nakręcony amatorską kamerą przez Niemca w Krakowie w 1944 roku. Na

filmie znajome budynki Śródmieścia, ale na chodnikach postacie w ciemnych długich płaszczach i kapeluszach. Jezdnią powoli jadące furmanki. Sporadycznie archaiczny samochód. To takie odległe czasy, obrazy jakby antyczne, a był to rok moich narodzin. Urodziłem się przy ulicy Siennej nr 7 w mieszkaniu zajmującym całe pierwsze piętro rozległego budynku stanowiącego południową pierzeję Małego Rynku. Na przeciwległym rogu był sklep spożywczy firmy Julius Meinl, a środkiem Rynku jeździł tramwaj. Nad Małym Rynkiem góruje absyda Kościoła Mariackiego. Ta świątynia odegrała w moim życiu ważną rolę. Tam byłem chrzczony, wziąłem ślub, pożegnałem ojca i matkę. Rodzinna historia związana z Kościołem Mariackim sięga jego początków. Moi przodkowie, osadnicy z Niemiec – Szworcowie, budowali kościół, a potem zamawiali Ołtarz Mariacki u Wita Stwosza. Mogę więc powiedzieć, że jestem stuprocentowym krakowianinem. To powoduje, że mam powinności wobec miasta i bardzo osobisty stosunek do lokalnych wydarzeń.

* Jacek Maria Stokłosa, grafik i fotografik, absolwent Wydziału Grafiki Akademii Sztuk Pięknych w Krakowie. W latach 2001–2013 Główny Plastyk Miasta Krakowa. Związany ze środowiskiem krakowskiej Galerii Krzysztofory i warszawskiej Galerii Foksal. Przez wiele lat występował jako aktor w teatrze Cricot 2 Tadeusza Kantora.

Możliwość wpływania na wizerunek Krakowa była dla mnie olbrzymią wartością i starałem się wypełniać tę funkcję najrzetelniej. Nie sądzę, bym był zaściankowy. Mam skalę porównawczą. Zjeździłem niemal cały świat, widziałem wiele miast. Zachwycałem się, ale także szukałem podobieństw i kontrastów. Niedaleko w Austrii zobaczyłem Graz, jakby mniejszą wersję Krakowa, wspaniale zadbane i chronione dziedzictwo poprzednich pokoleń. Historia dzieje się dzisiaj. Gdy musiałem przyjąć wielkość dla maksymalnych rozmiarów szyldów na wysięgnikach, po próbach w terenie wyliczyłem, że 80 cm jest optymalną wielkością i taką zaproponowałem do Zarządzenia Prezydenta Miasta w 2004 roku. Ta odległość była, jak się okazało, słuszna, bo po jakimś czasie odnalezione w archiwum zapisy prawa lokalnego z 1933 roku podawały identyczną liczbę.

Wolny rynek

Gdy nastąpiła w Polsce transformacja, potencjał tych czasów pozwalał przypuszczać, że pójdziemy podobną drogą, jak europejskie miasta, że nic nie stanie na przeszkodzie, aby nowy samorząd ustanowił prawa podobnie chroniące wspólne dziedzictwo. Stało się inaczej. Ustawa o samorządzie zapewne celowo pozbawiła władze lokalne wpływu na wygląd miasta. Zlikwidowano stanowisko plastyka miejskiego, uchylono istniejące dotychczas plany zagospodarowania przestrzennego, zlikwidowano wszelkie bariery chroniące przestrzeń publiczną w prawie budowlanym i ustawie o ochronie zabytków. Ubezważniono służby kontrolne. Zapanowała wiara w uzdrawiającą moc wolnego rynku. Pogląd, że wolny rynek będzie regulatorem, że za dotknięciem jego niewidzialnej ręki na reprezentacyjnych ulicach w centrum miasta będą powstawały eleganckie rozwiązania komunikacji wizualnej, dostosowane do konkretnego miejsca, był uzasadnieniem liberalizacji przepisów ochrony przestrzeni publicznej. Może ten mechanizm gdzieś w Polsce zadziałał. W Krakowie na pewno nie.

Wolny rynek w wydaniu krakowskim spowodował, że każdy właściciel decyduje, jak prowadzić swoje przedsięwzięcie, jak je reklamować i pomimo że stara się robić to jak najlepiej, rezultatem jest pretensjonalny bazar w złym guście. I tak to będzie, bo suma różnych gustów i wyobrażeń zawsze powoduje kakofonię. Do tego dokłada się poczucie tymczasowości przełożone na amatorskie projekty i tandetne materiały oraz agresywność działań kosztem sąsiadów. Problemem prawnym jest definicja przestrzeni publicznej, szczególnie w Krakowie, gdzie 95% terenów pozostaje w rękach prywatnych. Dopiero po dwudziestu latach, świadomi wartości przestrzeni publicznej naszego zabytkowego miasta, wywierając społeczny nacisk, zdołaliśmy uchwalić zapisy o stworzeniu w Krakowie Parku Kulturowego. Jest to jedyny możliwy i w miarę skuteczny mechanizm oczyszczenia złych naleciałości wolnego rynku i swobodnej przedsiębiorczości.

Przepisy

Jako dowód na nieskuteczność istniejących mechanizmów postępowania administracyjnego wskazuję przykład skutecznego odwoływania się przedsiębiorców działających przy Drodze Królewskiej od nakazów usunięcia samowolnych instalacji wydanych w 2001 roku (!) przez komisję Nadzoru Budowlanego z udziałem konserwatora zabytków oraz ostatni przykład nieskutecznych działań urzędów w celu likwidacji samowolnej budowli na działce pod Wawelem. Wydane ostatnio, słuszne w intencjach, Zarządzenie Ministerstwa Infrastruktury o ochronie mieszkań przed reklamą wielkoformatową jest z łatwością obchodzone przez firmy outdoorowe.

Formalnie posiadamy przepisy chroniące jakość przekazu w przestrzeni publicznej, ale lakoniczne zapisy Ustawy o języku polskim i nadużywanie pojęcia znaku firmowego powodują, że obrazy eksponowane na ulicach są trudno zrozumiałe dla mieszkańców. Zapisy Ustawy o wychowaniu w trzeźwości są nagminnie obchodzone. O umieszczaniu niestosownych treści na obrazach reklamowych, w kontekście miejsca, nie wspominając.

Ustawa o drogach ma taką konstrukcję, że praktycznie dopóki nie dojdzie do wypadku, zarządca drogi nie może udowodnić zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego,

np. poprzez ustawienie na prywatnej działce agresywnego ekranu diodowego. Stosowane kary są symboliczne, a usunięcie samowolnych instalacji trwa tak długo, że strona osiąga bezkarnie wszystkie zakładane korzyści.

Dopiero po dwudziestu latach, świadomi wartości przestrzeni publicznej naszego zabytkowego miasta, wywierając społeczny nacisk, zdołaliśmy uchwalić zapisy o stworzeniu w Krakowie Parku Kulturowego. Jest to jedyny możliwy i w miarę skuteczny mechanizm oczyszczenia złych naleciałości wolnego rynku i swobodnej przedsiębiorczości.

Gmina Kraków stara się chronić przestrzeń publiczną innymi dostępnymi środkami. Takim działaniem był np. program „Reklama za reklamę”, który miał na celu zachęcenie przedsiębiorców do dostosowania reklam na budynkach do estetyki zabytkowego centrum miasta, w zamian mogli liczyć na bezpłatną reklamę na stronie www.krakow.pl oraz program ulg finansowych dla właścicieli odnawiających elewacje kamienic pod warunkiem uregulowania

kwestii szyldów zgodnie z procedurami.

Stała się wielka rzecz w Krakowie. W 2011 roku Rada Miasta podjęła Uchwałę o powołaniu Parku Kulturowego „Stare Miasto”. Efekty są już widoczne, widać również, co trzeba poprawić w Uchwale. Samorząd ma oręż dla ochrony przestrzeni, ale obszar wewnątrz Plant to mały, mimo że najcenniejszy, kawałek naszego dziedzictwa. Wspaniałe obszary wokół centrum, stanowiące o niepowtarzalnej atmosferze Krakowa, czekają na pomoc.

Floriańska

Ulice Floriańska, Sławkowska, Grodzka, Szewska powinny być wyjątkowe dzięki ekskluzywnym sklepom i nastrojowi, jaki może być tylko w Krakowie, gdzie nienaruszona, wspinała architektura jest dominująca.

Tymczasem mamy poczucie tymczasowości, bo przecież odchodzą porządne firmy, z nimi lepsi klienci, zaś na ich miejsce wciskają się kebab i używana odzież. I tak te wspaniałe ulice są wymazywane z mapy miasta. Drogie ekskluzywne sklepy instalują się w galeriach, gdzie ktoś panuje nad otoczeniem, gdzie nie dopuszcza się bylejakości w sąsiedztwie, gdzie wolny rynek sam się ogranicza dla osiągnięcia wymiernych korzyści. Ci sami przedsiębiorcy, którzy pod hasłem wolności często samowolnie i wbrew przepisom prześcigają się w liczbie i agresywności reklam, niszcząc wizerunek najpiękniejszych ulic starego Krakowa, w galeriach muszą stosować się do obowiązujących zasad i stosują się, bo to umożliwi handel w ekskluzywnym miejscu, gdzie wszystkie szyldy i reklamy są jednakowo ważne i wszystkie spełniają wysoki standard projektów i wykonania. A klienci wybierają nogami.



Fot. Jacek Maria Stokłosa

Aby zatrzymać tę tendencję, władze miasta i poszczególne firmy muszą pracować razem na obszarze centrum. Musimy zdobyć się na porozumienie wszystkich bez wyjątku. Pamiętamy, jak powstawały centra handlowe w Krakowie. Najpierw daleko na obrzeżach, potem coraz bliżej i im bliżej centrum, tym większy odnosiły sukces. Jednak prawdziwe centrum to Rynek Główny i otaczające go ulice. Nie ma lepszego miejsca w Krakowie. Ale jest jeszcze zaniedbane, zapuszczone i ścierają się tutaj sprzeczne interesy wielu właścicieli i najemców. I to oni muszą zrozumieć, że stoją przed szansą wielkiej ekspansji w najlepszym miejscu w mieście, ekspansji, która jest możliwa po spełnieniu warunków, jakie bez sprzeciwów wypełniają już od lat wszyscy handlujący z powodzeniem w centrach handlowych. Uchwała o Parku Kulturowym stanowi takie ramy, które mogą generować wspólne dobro wymierne w złotych dla każdego.

Miasto

Można przeżyć wspaniałe chwile w Krakowie. Rynek Główny z ogródkami, atmosfera ciepłego wieczoru, tłumy przechodniów, zapach koni, iluminacja zabytków, muzyka kapel cygań-

skich lub wirtuoz grający solo na gitarze. Została stoczona trudna, ale zwycięska walka o wygląd Ryнку Głównego. Były przecież pomysły ustawiania wielkich namiotów na płycie Ryнку lub wzdłuż pierzei.

Ogródkki, ich kontrolowany wystrój, gabaryty i kolorystyka stały się ozdobą Ryнку Głównego. Ale struktura miasta jest atakowana. Są tacy, którzy chcą zarobić na Krakowie bez względu na straty w wizerunku miasta. Olbrzymie reklamy są wywieszane w coraz to nowych miejscach, coraz bliżej centrum – dawny hotel Cracovia, ulica Karmelicka. Firmy outdoorowe wiedzą o bezsilności konserwatora zabytków i plastyka miasta.

Jest napór na nabrzeża Wisły. Ostatni przykład – monsturalny statek, niby to lotniskowiec zacumował samowolnie w zakolu Wisły pod Wawelem, na tle miejsca – ikony Krakowa i Polski. Plaża budowana pod szumnym hasłem „dorównajmy Paryżowi” funkcjonuje jako hałaśliwy wyszynk piwa zbudowany niezgodnie z zaleceniami konserwatorskimi i głównego plastyka miasta. Ale jednocześnie przy zabytkowych bulwarach cumuje holenderska barka o pięknej, naturalnie ukształtowanej przez wieki formie i stary galar, jaki pływał po Wiśle przed laty.



Fot. Jacek Maria Stokłosa

Co się udało?

Opiniując, z upoważnienia Prezydenta Miasta, wszelkie działania na obszarze Krakowa oraz będąc sędzią w konkursach na rozwiązania w przestrzeni publicznej, miałem pewien, jak sądzę, wpływ na to, co powstaje, i na to, co jest usuwane. Obroniłem stoiska malarzy pod Bramą Floriańską przed zakusami ortodoksyjnych konserwatorów – kompromisem jest niewidoczna metalowa siatka, na której zawieszają obrazy. Nie są to arcydzieła, ale nieprzerwanie od lat stanowią o kolorycie Krakowa. Są w Krakowie takie malownicze miejsca, jak: Zaulek Świętego Tomasza, ulica Gołębia, Szeroka i Plac Nowy na Kazimierzu, otoczenie Kładki Bernatka i ostatnio Plac Szczepański. Powstały i powstają dzięki zapaleńcom obdarzonym dobrym smakiem. Są tacy w Krakowie.

Wiele krakowskich placów uzyskało nowe oblicza – Plac Wszystkich Świętych z Pawilonem Wyspiańskiego, który ukrył brzydkie oficyny kamienic, Plac na Powiślu, przedtem obskurny parking u podnóża Wawelu, którego nowe

zagospodarowanie zostało opracowane z uszanowaniem widoku na Zamek Królewski, niestety z błędnym rozwiązaniem komunikacyjnym, co spowodowało perturbacje w wykorzystaniu, wtopionej w bulwar, zabudowy.

Miasto przeprowadziło szereg konkursów na nowe aranżacje placów. Najbardziej „odlotowy” jest wynik konkursu na zagospodarowanie Placu Wolnica, zwycięska praca zakłada wyłożenie całego placu drzewem. Po zrealizowaniu projektu będzie to bardzo przytulne miejsce.

Projekt aranżacji Placu Inwalidów to zupełnie nowe ukształtowanie terenu i stworzenie atrakcyjnego amfiteatru z zachowaniem wszystkich funkcji na powierzchni i wprowadzenie parkingu pod ziemię. Zwycięski projekt aranżacji zabytkowego Placu Nowego w centrum dzielnicy Kazimierz z pietyzmem zachowuje charakterystyczne funkcje i układ przestrzenny, podkreślając te najbardziej cenne i wprowadzając w miejsce przypadkowej zabudowy południowej pierzei placu uporządkowany i wzbogacony o dodatkowe



Fot. Jacek Maria Stokłosa

funkcje zespół kiosków. Plac przed Muzeum Narodowym po realizacji nagrodzonego projektu ma stać się ogrodem sztuki i żywą galerią.

Stoczono batalię, sędzę, że zwycięską, o dorożki w Krakowie. Ostatnimi laty doszło do zmiany formy krakowskich dorożek na wielkie paradne karoce, które bezsprzecznie mają powodzenie u turystów, tak jak miałyby je również wozy drabiniaste, konne karawany czy strażackie pompy. Ale to nie są dorożki bezpieczne, w formie ukształtowanej historycznie do poruszania się na krętych uliczkach Starego Miasta. Ponieważ miasto może decydować o przestrzeni na Rynku Głównym, wprowadzono ściśle wymogi odnośnie formy dorożek i przy okazji zadbano o traktowanie koni.

Kraków wzbogacił się ostatnio o wspaniałe budynki: Muzeum Sztuki Współczesnej, Muzeum Lotnictwa, Stadion Cracovii. Łączy je to, że projektowali je zagraniczni architekci. Ostatnio jednak powstał nowy interesujący obiekt – Małopolski Ogród Sztuki według projektu krakowskiego architekta.

Konserwatorzy

Kraków, zwłaszcza jego centrum, to zabytki rejestrowe. Formalnie na takich obiektach nic nie może zawisnąć bez wiedzy i aprobaty konserwatora. Rzeczywistość jest inna. Nieskuteczne procedury administracyjne w połączeniu z usunięciem z Ustawy o ochronie zabytków możliwości wpływania na otoczenie i tło zabytków powodują radykalne zmniejszenie możliwości ochrony widoku zabytkowego miasta. Ilustruje to dziesięcioletnia walka o usunięcie samowolnej reklamy wielkopowierzchniowej z elewacji budynku przy Rynku Głównym 22, w sercu miasta. Dopiero Uchwała o Parku Kulturowym stworzyła taką możliwość.

Wciąż są problemy z kolorystyką krakowskich zabytków. Obowiązująca szkoła konserwatorska żąda „dokopania się” do oryginalnych kolorów, nie biorąc pod uwagę kontekstu współczesności. Nie byłoby to takie złe, gdyby nie wynikające z tego porażki kolorystyczne, zwłaszcza na styku współczesnej chemii zastępującej stare technologie – tutaj



Fot. Jacek Maria Stokłosa

konserwatorzy przegrywają. Budynek Sukiennic po remoncie prezentuje się okazale, chociaż mam żal do konserwatora o przygaszenie koloru współczesną chemią.

Dziwna jest też nowa kolorystyka secesyjnej elewacji Teatru Starego i sąsiedniego budynku w południowej pierzei Placu Szczepańskiego. Nie dość, że kolor krzyczy współczesnością, to zostały wyróżnione takie elementy, które psują ogólny widok elewacji poprzez odwrócenie uwagi od wspianego fryzu pod dachem.

Przykładem pozytywnego postępowania jest nowy widok elewacji Pałacu Sztuki też przy Placu Szczepańskim. Takich kolorów nigdy na niej nie było, bo budowniczym nie starczyło środków na złocenia i nie stało się nic złego dla zasad konserwatorskich, gdy współczesne złote tło podkreśliło wspiane sceny fryzu Jacka Malczewskiego. Cały Plac Szczepański poprzez nowe rozwiązanie z fontanną definitywnie zmienił obraz tego fragmentu miasta. Stał się uczęszczanym miejscem, gdzie powstają ciekawe lokale.

Pomniki

Z racji pełnionej funkcji plastyka miejskiego uczestniczyłem w konkursach na pomniki w Krakowie. Nie mamy niestety

szczęścia do monumentów. Po przodkach pozostał nam wspaniały pomnik prezydenta Dietla autorstwa Ksawerego Dunikowskiego, trochę romantycznych pomników na Plantach i masę nieciekawych obiektów. Problem nabrzmiał, gdy Arcybractwo Miłosierdzia postawiło na Placu Marii Magdaleny pomnik Piotra Skargi autorstwa prof. Czesława Dźwigaja – kompletnie nietrafiona lokalizacja i mało ciekawa rzeźba. Organizowałem protesty przeciwko temu pomnikowi jako prezes Związku Polskich Artystów Plastyków i szef Konwentu Stowarzyszeń Twórczych Krakowa. Społeczne protesty nie odniosły skutku. Pomnik stoi, a ja cały czas uważam, że należy przenieść kolumnę o 150 m dalej, na zieleniec obok Kościoła Św. Piotra i Pawła.

Jedyną pociechą jest fakt, że radni przyjęli trochę ostrzejsze procedury dla nowych pomników. Wiem, że konkursy są najwłaściwszą formą wyłaniania projektów, ale dotychczasowa praktyka wskazuje, że jest to jednak forma „kulawa”. Dowodzą tego wyniki konkursu na pomnik Jana Matejki, a zwłaszcza na pomnik płk. Ryszarda Kuklińskiego, gdy głosowanie wyłoniło zupełnie niepasującą do miasta wschodnią formę upamiętniania zwycięstw. Konkurs na pomnik Armii Krajowej jest jeszcze niewiadomą, lokalizacja jest prestiżowa u stóp Wawelu, dlatego jury konkursu postawiło ostre wymagania dla projektu realizacyjnego.

Parę lat temu na Plantach przed krakowską Filharmonią stanęła rzeźba-fontanna Marii Jaremy. Co ciekawe projekt był wyłoniony w konkursie, ale z lat pięćdziesiątych. Makieta przeleżała w Muzeum Narodowym i została odtworzona z powodzeniem dopiero teraz, a sprawia wrażenie bardziej współczesnej formy od dzieł powstałych obecnie. Ponadto jest jedynym ostatnio przykładem realizacji nie służącej żadnym celom społecznym czy politycznym, po prostu ładną rzeźbą.

Co jeszcze zrobić?

Jest wiele potrzeb, ale dla mnie najpilniejszą jest wprowadzenie Systemu Informacji Miejskiej dla Krakowa. Przewodniczyłem zespołowi ds. opracowania zasad i wymagań związanych z informacją miejską w Krakowie oraz kształtowania i użytkowania przestrzeni publicznej w pasach drogowych, w tym umieszczania nośników reklamowych. Są przygotowane wszelkie wytyczne i założenia do projektu, na Krakowskiej Akademii Sztuk Pięknych jest wiodący w Polsce Wydział Form Przemysłowych mogący temu zadaniu podołać, jednak przepisy prawne i procedury przetargowe blokują najprostsze rozwiązanie. Trzeba mieć duże środki na organizację poważnego konkursu, bo w Krakowie jest to trudny temat, i jeszcze większe środki na realizację systemu. Kraków jest w trudnej sytuacji finansowej. Trzeba czekać i na pytanie, jak ma wyglądać tabliczka z numerem budynku, udzielać wymijającej odpowiedzi.



Fot. Jacek Maria Stokłosa

Trudny problem stwarza uporządkowanie otoczenia dróg i reklama w pasie drogi. Niemożność wpływania na pas drogowy podporządkowany centralnym przepisom, niejasne przepisy o bezpieczeństwie ruchu drogowego i nieczytelne kompetencje powodują, że jak dotychczas wjeżdżamy do Krakowa poprzez śmietnik reklam.

Dla umożliwienia samorządom skutecznej ochrony wartości kulturowej, jaką jest przestrzeń publiczna, 3 marca 2010

roku na posiedzeniu sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu przedstawiłem swoje propozycje zapisów w Ustawie o samorządzie gminnym rozszerzające obowiązki gmin o ochronę przestrzeni publicznej. Problem musi być rozwiązany, widok zaśmieconych poboczy dróg budzi społeczny sprzeciw.

Wizja i odwaga w planowaniu przestrzennym

DOMINIK DARASZ*



Jedno z pytań postawionych w tym wydaniu Małopolskich Studiów Regionalnych dotyczy zmian w urbanistyce Małopolski i Krakowa podczas ostatnich 10 lat. Ten okres dokładnie pokrywa się z moim pobytem i pracą zawodową za granicą i stanowi punkt odniesienia do tych rozważań. Przedstawię porównanie

dwóch miast, w których żyłem, pracowałem i między którymi stale podróżuję: dużego Krakowa i małego – jak na polskie warunki, a średniego w realiach szwedzkich – Helsingborga.

Kraków

Rok 2002, wrzesień, jesteśmy zaproszeni, jako jedno z 5 biur, do udziału w warsztatach architektonicznych pt. „Między Wisłą a Wawelem” organizowanych na zlecenie Urzędu Miasta Krakowa i pod patronatem głównego architekta miasta Andrzeja Wyżykowskiego.

* Dominik Darasz, krakowianin, od 15 lat czynny zawodowo architekt, w tym 10 lat spędził w Szwecji – w mieście Helsingborg, gdzie przez 2 lata pracował w Urzędzie Miejskim (SBK) w zespole projektowym Wydziału Planowania Przestrzennego, a przez 8 lat prowadził własną pracownię projektową DKD. Od 4 lat razem ze współnikami: Bartłojem Kisielewskim i Robertem Strzeńskim prowadzi w Krakowie Biuro Architektoniczne HORIZONE Studio – www.horizone.com.pl.

Statystyka

- miasto Kraków: ok. 750 tys. mieszkańców, powierzchnia ok. 325 km², województwo małopolskie, Polska południowa.
- miasto nadmorskie Helsingborg: ok. 130 tys. mieszkańców, powierzchnia ok. 51 km², Skåne land, Szwecja południowa.

Temat: problematyka rewitalizacji wybrzeży wiślanych, obszaru pomiędzy wzgórzem wawelskim a placem Kossaka oraz placu Na Groblach. 5 biur – 5 różnych propozycji, ale wszystkie zgodne w głównych założeniach. Dyskusja, publikacje, satysfakcja i podziękowania, obietnice. Pozytywny wydźwięk zorganizowanych warsztatów daje nam nadzieję na zmianę polityki przestrzennej i funkcjonalnej miasta.

Efekt: 10 lat minęło, plany miejskie straciły ważność, nie wprowadzono nowych, nie zdążono. Wszystkie rozwiązania i wnioski przedstawione 10 lat temu może nie poszły do kosza, ale zostały zrealizowane w najmniej oczekiwany i pożądanym sposobie. Zamiast podnieść wartości kulturowe, obniżyliśmy je, zamiast rozwiązać problemy komunikacyjne, z wielokrotności już te istniejące, z odwrócenia miasta ku rzece niewiele wyszło – może poza nielicznymi przykładami na Zabłociu i w Podgórzu. Z planowanego wykorzystania rzeki i bulwarów wiślanych niewiele udało się zrealizować. Bulwary dalej są nieoświetlone, przeludnione z jednej strony i kompletnie „martwe” z drugiej, w nocy strach samemu



Osiedle w Kopenhadze przypominające krakowski Ruczaj. Fot. Autor

tamtędy chodzić. Brak atrakcji dla dzieci i młodzieży, nie mówiąc już o dorosłych, brak infrastruktury, toalet publicznych, ławek, stojaków rowerowych, placów zabaw, czegośkolwiek. Szkoda, że władze miasta, widząc rozwój Podgórz po wybudowaniu kładki Bernatki, nie rozwinęły pomysłu i nie zrealizowały kolejnych, już zaprojektowanych obiektów mostowych, jak np. piękna kładka pomiędzy Kazimierzem a Ludwinowem autorstwa Biura Projektów Lewicki Łatak. Mogłaby pełnić nie tylko funkcje komunikacyjne, ale także stać się ikoną Krakowa, oznaką nowoczesności w tym na wskroś starym mieście, którego starość staje się powoli przekleństwem. Estetyka większości budynków wzdłuż koryta rzeki dalej pozostawia wiele do życzenia, głównie wzdłuż ul. Kościuszki i Dębnik,

gdzie królują pustostany, hurtownie i przypadkowo sklecone budy gastronomiczne i magazynowe.

Główne grzechy w polityce przestrzennej miasta to: ciągła degradacja i znikanie terenów zielonych, brak odpowiedniej infrastruktury drogowej, mostowej, parkingów, pomysłu na połączenie lub rozdzielenie miasta, na lokalizację urzędów miejskich, centrów handlowych, rozproszonych obecnie centrów biurowych, terenów przemysłowych, magazynowych.

centrów biurowych, terenów przemysłowych, magazynowych itd.

To tylko niektóre pozostałości ostatnich 10 lat, inne „urbani-styczne cuda” Krakowa można wymieniać bez końca: jak choćby rozbudowa osiedla Ruczaj, Żabińca, ul. Kuźnicy Kołtątajowskiej i sąsiednich, północnych obszarów Krakowa. Główne grzechy to: ciągła degradacja i znikanie terenów zielonych, brak odpowiedniej infrastruktury drogowej i mostowej, parkingów, pomysłu na połączenie lub rozdzielenie miasta, na lokalizację urzędów miejskich, centrów handlowych, rozproszonych obecnie



Malmö – dzielnica Västra Hamnen. Fot. Autor



Kraków – osiedle Ruczaj. Fot. Autor

Helsingborg

Pół roku po warsztatach w Krakowie wyjeżdżam z Polski do Szwecji do Helsingborga. W październiku 2003 roku zaczynam swoją praktykę, a później pracę w Urzędzie Miejskim Helsingborga (Stadsbyggnadsförvaltning – SBF) w Dziale Planowania Przestrzennego. Właśnie projektowana jest nowa dzielnica **Mariapark**. Obszar o powierzchni ok. 150 ha (etap 1) i ok. 100 ha (etap 2) usytuowany na obrzeżach miasta – podobnie jak Ruczaj w Krakowie. Projekt jest w zaawansowanej fazie, po dwóch latach – gotowy i częściowo realizowany. Dzisiaj są już zaawansowane prace projektowe etapu 2. W tym czasie miasto, na potrzeby realizacji etapu 1, zapewniło infrastrukturę, doprowadziło konieczne media, zbudowało drogi, ścieżki rowerowe, chodniki, zbiorniki wodne, przygotowało tereny rekreacyjne, place zabaw dla dzieci, posadziło zieleń, a jak to wszystko było gotowe, na przygotowany teren zaprosiło deweloperów. Miasto zapewniło wszystko, włącznie z oświetleniem ulicznym, im „jedynie” pozostało wybudowanie budynków zgodnie

z otrzymanym od miasta planem zagospodarowania dzielnicy. Część inwestorów zorganizowała własne konkursy architektoniczne. W jury zasiadali m.in. przedstawiciele miasta, którym łatwiej było w ten sposób panować nad architekturą nowej dzielnicy.

Efekt: 10 lat minęło, według mnie powstała doskonale zorganizowana dzielnica na ok. 1000 obiektów mieszkalnych (etap 1), poprawna architektonicznie (zabudowa jednorodzinna, szeregowa i wielorodzinna), świetne przestrzenie miejskie, parkowe i wspólne tereny zielone (dzięki stałej współpracy z architektami krajobrazu). Osiedle zostało bardzo dobrze skomunikowane z centrum miasta za pomocą pociągów, autobusów komunikacji miejskiej i oczywiście za pomocą ścieżek rowerowych. Zadowolenie mieszkańców jest tym większe, że proces inwestycyjny jest zakończony.

Dwa przykłady, które można mnożyć, w Krakowie zmarnowane szanse, częściowo stracony czas i te wykorzystane możliwości w Helsingborgu. Zarówno w jednym, jak i drugim



Malmö – dzielnica Västra Hamnen. Fot. Autor

mieście zdarzają się wyjątki, tak jak w Krakowie można trafić na dobre, nowe rozwiązania architektoniczne, tak tam można znaleźć nieudane pojedyncze inwestycje. Miasta, które odwiedziłem z myślą o napisaniu tego artykułu, jak Hamburg, Kopenhaga, Berlin, Malmö czy Helsingborg, mają w swoim 10-letnim dorobku wiele podobnych, udanych inwestycji. Oglądałem i polecam innym realizacje dzielnic: Norra i Västra Hamnen oraz Hyllie w Malmö, Hafencity w Hanowerze, Örestad w Kopenhadze, Mariapark i Norrahamnen w Helsingborgu i wiele innych, część jest już gotowa, pozostałe są w trakcie realizacji.

Obecnie właściwa polityka informacyjna jest koniecznością, aby uzyskać akceptację i zaangażowanie mieszkańców. Służy to wzajemnemu zaufaniu, edukacji, uwrażliwia, czyni współodpowiedzialnymi, przywiązuje do miejsca, budując lokalny patriotyzm, dumę i świadomość, że miasto, w którym mieszkają, jest ich wspólną wizytówką. To jest ten najtrudniejszy, ale też najważniejszy socjalny aspekt projektowania zrównoważonego. Dobrym przykładem takiego działania jest drugi projekt, który chciałbym przedstawić, również jako odpowiedź na pytanie: czy rozbudowa metropolii musi oznaczać niekontrolowane rozlewanie się miast.

Projekt **H+** w Helsingborgu. Rewitalizacja dawnych obszarów portowych, przemysłowych oraz projekt połączenia dwóch dzielnic, obecnie rozdzielonych przez istniejącą kolej

(szczegóły na: <http://hplus.helsingborg.se>). Równoległe do H+ powstaje projekt **Södertuneln**, inwestycja mieszana, miejska i rządowa, polegająca na budowie tunelu kolejowego o długości ok. 2,5 km. Plan realizacji całości: lata 2035–2040.

Schemat działania w przybliżeniu jest ten sam jak poprzednio, najpierw decyzje polityczne, rozmowy i ustalanie celów, przygotowanie finansowania, sprawdzanie opłacalności i zwrotu inwestycji, nakreślenie ram czasowych i finansowych, konsultacje społeczne, kampania reklamowa i informacyjna, rozpoczęcie prac projektowych. Rok 2008, rozpisanie konkursu, wybrano 5 zespołów: Schönherr Landscape, White Arkitekter AB, KCAP Architects&Planners, Space Group, Foster + Partners. Wielkie nazwiska, wielkie doświadczenie i wielkie projekty. Zwycięski zespół Schönherr Landscape zostaje zaproszony do współpracy z projektantami miejskimi z SBF. Prace nad szczegółami i dalszymi wytycznymi trwają 3,5 roku. Na tej podstawie powstaje plan zagospodarowania przestrzennego nowej dzielnicy miasta.

Czasami nawet tutaj nie wszystko idzie zgodnie z planem, zdarzają się opóźnienia, zmiany i weryfikacje, np. ostatnio wstrzymano prace nad realizacją tunelu. Z powodu niedoszacowania kosztu realizacji projektu kolejowego zabrakło ok. 20% środków, ale prace nad H+ są kontynuowane. Od czasu do czasu mam przyjemność w nich uczestniczyć. Tak było podczas październikowego festiwalu w ubiegłym roku,



Malmö – mała architektura w dzielnicy Västra Hamnen. Fot. Autor

zorganizowanego w porcie Helsingborg jako część kampanii promocyjnej i informacyjnej w celu zainteresowania mieszkańców nowymi terenami inwestycyjnymi miasta. Podczas festiwalu prezentowano zwycięski projekt w postaci modeli fizycznych i prezentacji multimedialnych, w starych halach odbyły się pokazy sztuki, zorganizowano koncerty, pikniki rodzinne i warsztaty dla dzieci oraz młodzieży. Mimo niezbyt sprzyjającej pogody festiwal cieszył się sporym zainteresowaniem mieszkańców.

Rozwój z planem

Pewnego dnia zapytałem szefa działu planistycznego SBF w Helsingborgu, jak radzą sobie z kryzysem, co robią, gdy pracy jest mniej? Odpowiedział mi, że tylko raz popełnili błąd w latach 90., kiedy wraz z nadejściem kryzysu wstrzymali wiele prac projektowych. Kiedy po 1,5 roku kryzys minął, nie radzili sobie z nawałem pracy, co powodowało wielomiesięczne opóźnienia i kary. Teraz, kiedy kryzys jest mniej dotkliwy, pracują jak zwykle, aby

w czasie powrotu koniunktury poradzić sobie na bieżąco z wszystkimi pracami. Gdy opowiedziałem mu o naszej sytuacji związanej z utratą w 2005 roku ważności planów miejskich i problemami wynikającymi z ich ciągłego braku, nie mógł zrozumieć, jak prawie milionowe miasto może funkcjonować bez tak ważnego dokumentu. Plan miejski jest tutaj kluczem do wszystkiego. Dla obecnych i przyszłych inwestorów jest to główna wytyczna inwestycyjna, która określa, gdzie i jak inwestować, gdzie budować biura, fabryki albo mieszkania. Lepszy stary i niedoskonały plan niż jego brak.

Czy w takich okolicznościach możemy mówić o możliwości powtórzenia tzw. efektu Bilbao w Krakowie? Może tak, ale zostawmy to na przyszłe czasy, bo do tego potrzeba wizjonerów i odważnych przywódców, którzy nie boją się niepopularnych decyzji, potrafią planować, być konsekwentnymi i doprowadzać sprawy do końca. Takiego burmistrza z Bilbao życzę mieszkańcom Krakowa, ale póki co skoncentrowałbym się na podstawowych potrzebach i nadrobieniu tego, co w ostatnich 10 latach zostało zaniedbane, przede



Mała architektura w Helsingborgu. Fot. Autor

wszystkim konieczne jest zakończenie prac nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Piętą Achillesową Krakowa jest oczywiście komunikacja. Znalezienie recepty wcale nie jest proste. W pierwszej kolejności rozwiązania tego problemu upatrywałbym w domknięciu niedokończonej obwodnicy miasta, co najszybciej przyniesie widoczne efekty. Pozbędziemy się wtedy uciążliwego ruchu tranzytowego. Pozwoli to również mieszkańcom na szybsze przemieszczanie się między obrzeżami miasta. Systemy P+R mogą być pomocne, ale tylko wtedy, gdy skoordynujemy je z darmową komunikacją miejską (jak np. w Portland w amerykańskim stanie Oregon) lub alternatywną komunikacją rowerową. Najtrudniejsza do rozwiązania jest wewnętrzna komunikacja miejska. Osobiście upatruję tu szanse w wykorzystaniu dwóch ciągów komunikacyjnych. Są to może niestandardowe sposoby myślenia, ale czasami i w szaleństwie jest metoda.

Pierwsza to droga wodna na odcinku od Dąbia, Zabłocia, aż po okolice Salwatora i dalej w kierunku ul. Kolnej. To długi i szeroki odcinek rzeki, łączący ze sobą kilka dzielnic, pozbawiony korków i innych przeszkód, jak np. świąteł. Budowa pływających przystanków dla taksówek wodnych albo zapewnienie stałych połączeń promowych między przysta-

niami mogłoby odciążać i w znacznym stopniu przyspieszyć przemieszczanie między odległymi dzielnicami miasta.

Druga wymaga globalnego spojrzenia na lokalizację miejskich terenów zielonych. Stworzenia sieci tras pieszo-rowerowych łączących dzielnice miasta zielonymi korytarzami, zlokalizowanymi m.in. wzdłuż istniejących cieków wodnych i połączenie w ten sposób północy z południem, wschodu z zachodem. Daje to mieszkańcom możliwość bezpiecznego przemieszczania się. Szlaki te powinny funkcjonować jako niezależne łączniki i stanowić dodatkowe miejsca rekreacji i wypoczynku w gęsto zaludnionym i zabudowanym mieście.

Połączenie np. Skalek Twardowskiego, parku AWF, wzgórze św. Bronisławy, parku na Wzgórzu Rękawka, Ogrodu Botanicznego, parków: Jordana, Wyspiańskiego, Krakowskiego, zapomnianego Lasu Borkowskiego, Plant, szlaku wzdłuż Wisły, Młynówki, Rudawy, Sudotu czy Wilgi z zielonymi terenami w Nowej Hucie, Bagrami i wieloma innymi może stworzyć nowe ciekawe szlaki komunikacyjne. Te powinny być oczywiście rozbudowywane poza centrum miasta przez wyprowadzenie ich np. w kierunku doliny Parku Ojcowskiego, w kierunku Zabierzowa do tzw. Garbu Krzeszowickiego, do Wieliczki, Niepołomic, Mogilan itd.

Trasy te, pokrywając się z naturalnymi kanałami przewietrzania miasta, stwarzają szansę na poprawę jakości powietrza, obniżenie jego temperatury oraz stworzą obszary dla rozwoju lokalnej fauny i flory. Na pewno uzdrowi to częściowo „płuca Krakowa”, które już mają pierwsze oznaki „gruźlicy” i bez radykalnych zmian grozi miastu katastrofa ekologiczna. Rewitalizacja terenów zielonych i cieków wodnych zdecydowanie podniesie jakość sąsiednich terenów budowlanych, nawet takich z gęstą zabudową, gdzie zieleni praktycznie nie istnieje.

Przed około 100 laty odwiedził nasze miasto brytyjski architekt i urbanista Ebenezer Howard. Po wizycie na Salwatorze i krakowskich Plantach nazwał Kraków miastem – ogrodem. Dziś po tym ogrodzie mamy tylko marne resztki i wspomnienia. Szansę odzyskania tytułu miasta – ogrodu upatruję w zmianie polityki dotyczącej obszarów zieleni miejskiej.

Aby nie zakończyć tak pesymistycznie, muszę przyznać, że są w Krakowie miejsca, które roją nadzieję na dobre perspektywy, np. próba rewitalizacji Podgórze, zwłaszcza po wybudowaniu kładki Bernatki, która w widoczny sposób poprawiła walory estetyczne tej części miasta, zwrócenie się nowego Zabłocia w kierunku Wisły, zmiana wyglądu wy-

brzeża w okolicy Galerii Kazimierz, powstanie kilku parków biurowych (niestety rozproszonych), zgrupowanie części funkcji przemysłowych m.in. na Rybitwach.

Powstało kilka bardzo ciekawych obiektów: sportowy – stadion Cracovii i kulturalnych wpisujących się na stałe w mapę atrakcji turystycznych Krakowa: m.in.: Muzeum Lotnictwa Polskiego, Galeria Sztuki MOCAR, Muzeum AK i Małopolski Ogród Sztuki. Wkrótce być może doczekamy się zakończenia budowy muzeum Tadeusza Kantora.

Imponuje strategia miast sąsiednich, jak Niepołomice, Skawina czy Zabierzów, które często z powodzeniem konkurują i wygrywają z dużym Krakowem. Osobiście jestem za decentralizacją władzy i oddaniem jej w ręce mniejszych społeczności, one wielokrotnie udowodniły, że potrafią być bardziej elastyczne, kreatywne i skutecznie zdobywać inwestorów.

Przed nami dużo pracy, wiele zmian i trudnych decyzji. Wierzę jednak, że powstanie zespół fachowców, dla którego Kraków stanowić będzie nadrzędny cel i przy właściwych decyzjach usprawni jego funkcjonowanie, zwiększy atrakcyjność turystyczną i biznesową oraz poprawi warunki życia i pracy mieszkańców.

Ruchy miejskie w Polsce

PAWEŁ KUBICKI*



Jednym z ciekawszych zjawisk społecznych, jakie możemy obserwować w ostatnich latach w Polsce, jest dokonująca się na naszych oczach swoista rewolucja miejska¹. Polskie społeczeństwo po raz pierwszy w swojej historii staje się prawdziwie miejskie. Konsekwencją

tego, jak każdej głębokiej zmiany kulturowej, jest to, że w naszych miastach możemy obserwować wyjątkowy ferment; ścieranie się różnych wzorów kulturowych, postaw i interesów. Wszystko to prowadzi do dynamicznego rozwoju ruchów miejskich, za pomocą których mieszkańcy odkrywają swoje miejskie tożsamości, ale też bronią swojego prawa do miasta. W swoim artykule będę starał się przybliżyć fenomen polskich ruchów miejskich, jednak w pierwszej kolejności konieczne będzie zarysowanie szerszego kontekstu, zarówno w makro, jak i w mikro skali, co pozwoli na lepsze zrozumienie omawianego zjawiska.

Miasta we współczesnym świecie odgrywają coraz ważniejszą rolę i nie ma w tym wielkiej przesady, kiedy pisze się o miejskim odrodzeniu. Benjamin Barber, jeden z najwybitniejszych współczesnych socjologów kończy właśnie książkę *If Mayors Ruled the World*, która jeszcze się nie ukazała, a już jest jedną z najczęściej komentowanych pozycji. Książka znanego ekonomisty Edwarda Glaesera *Triumph of the City. How Urban Space Make Us Human* wydana w 2011 roku zrobiła już furorę. To jedynie wycinek z bogatej literatury na temat

¹ M. Galent, P. Kubicki, *Invisible revolution. How the urban way of life is transforming the identities of Poles*, w: M. Góra, Z. Mach (red.), *Collective identity and Democracy. The Impact of EU Enlargement*, Oslo 2010.

* Dr Paweł Kubicki, socjolog, adiunkt w Instytucie Europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego, specjalizuje się m.in. w zagadnieniu socjologii miast.

miejskiego odrodzenia, której pozycje można by jeszcze długo wyliczać. Istotniejsze jest jednak pytanie o czynniki, które stymulują ten miejski renesans. Odpowiedź nie jest prosta, gdyż uwarunkowana jest różnymi zmiennymi, które w tak krótkim eseju można jedynie pobieżnie zarysować.

Najważniejszym czynnikiem jest zmieniająca się pozycja i rola państwa narodowego. Państwo narodowe, które przez ostatnie dwa stulecia stanowiło kluczowe ramy odniesienia dla konstruowania tożsamości zbiorowych, działań politycznych i ekonomicznych, obecnie przeżywa wyraźny kryzys. Nie miejsce tu, aby analizować kondycję państwa narodowego, niemniej daje się wyraźnie zauważyć, że wraz ze słabnącą rolą państwa coraz bardziej zyskują tożsamości lokalne. Takie procesy, jak globalizacja, postmodernizm, postindustrializm, integracja ponadnarodowa, znacznie osłabiły dominującą rolę państwa narodowego, tworząc nowe możliwości dla rozwoju ruchów regionalnych i lokalnych.

Także zmiany zachodzące w sferze gospodarczej znacznie wzmocniły pozycję miasta. W klasycznej już pracy *Narodziny klasy kreatywnej* Richard Florida² udowadniał, że kluczową rolę we współczesnej gospodarce będą odgrywać tzw. miasta kreatywne, czyli takie, które da się opisać za pomocą słynnej triady: Talent – Technologia – Tolerancja. Warunkiem sukcesu we współczesnym świecie jest innowacyjność i kreatywność, a to zapewnić może tylko miasto ze swoją specyfiką. Problem ten znakomicie opisał wspomniany już E. Glaeser³, wykazując, jak ważną rolę w innowacyjnej gospodarce odgrywa tzw. gęstość miasta, czyli intensywność i różnorodność kontaktów społecznych i kulturowych. Dzięki temu to miasta stają się obecnie centrami innowacji i kołami zamachowymi nowoczesnej gospodarki. Specyfika takiej gospodarki sprawia, że intensyfikują się kontakty pomiędzy wiodącymi miastami,

² R. Florida, *Narodziny klasy kreatywnej*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2010.

³ E. Glaeser, *Triumph of the City. How Urban Space Make Us Human*, Pan Books, London 2012.



Na ulicy Krupniczej w Krakowie od teatru Bagatela do ul. Loretańskiej od 1 lipca 2013 r. wprowadzono zakaz wjazdu samochodów. Ten fragment ulicy stanie się przestrzenią publiczną z małą architekturą i zielenią. O wprowadzenie takiego rozwiązania zabiegał ruch miejski pod nazwą Projekt Nowa Krupnicza. Fot. Jarosław Kostrzewa

które połączone są wieloma różnymi zależnościami. Pro-
wadzi to do tego, co pokazał już Saskia Sassen w książce
*Global Cities*⁴, że miasta takie coraz bardziej współzależą
od siebie, kosztem wyłączenia się z zaplecza regionalnego
czy narodowego. Dla miast globalnych państwo nie jest już
konieczne, mogą się one rozwijać poza jego ramami i coraz
częściej z tego korzystają.

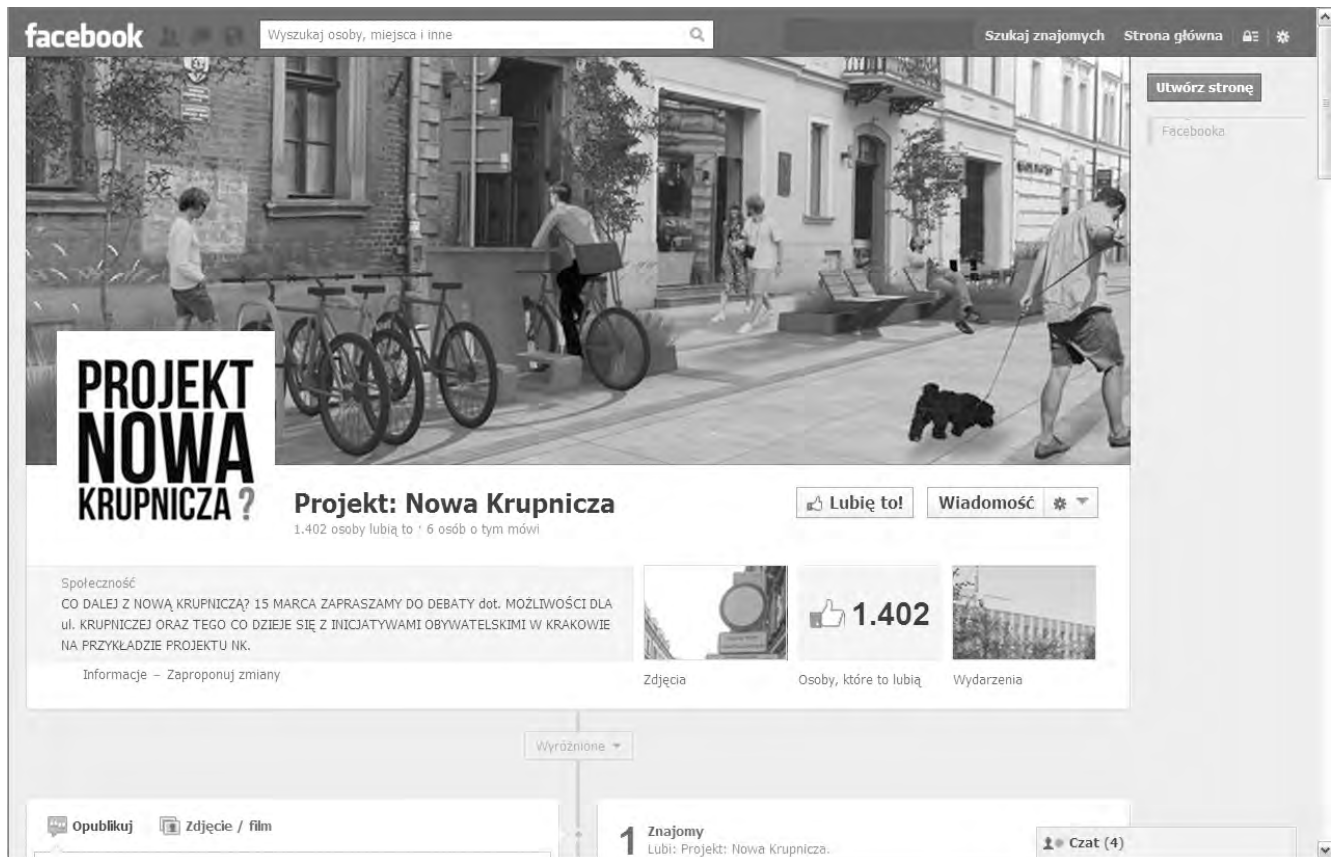
Jednak to właśnie w miastach globalnych w sposób najbar-
dziej dotkliwy dają się odczuć negatywne konsekwencje
oddziaływania globalnego kapitału i polityki neoliberalnej.
Skutkiem tego coraz częściej i głośniej stawiane są tam py-
tania: o prawo do miasta, o to, do kogo ono należy, i co
znaczy być jego obywatelem? To właśnie dominacja kapitału
finansowego nad kapitałem społecznym w takich miastach
doprowadziła do wielu negatywnych zjawisk, takich jak:

4 S. Sassen, *The Global City*, Princeton and Oxford: Princeton Uni-
versity Press 1991.

gentryfikacja, prywatyzacja przestrzeni publicznych, get-
toizacja, tworzenie się miejskiego prekariatatu itp. Wszystko
to zaczęło mobilizować mieszkańców do działań w ramach
ruchów miejskich, które z jednej strony wyrażają zdecydo-
wany opór wobec takiego stanu rzeczy, z drugiej natomiast
dostarczają nowych idei i pomysłów na reformowanie wa-
dliwego systemu.

Polska w sposób symboliczny powróciła do Europy w 2004
roku wraz z akcesją do Unii Europejskiej. Od tej pory nasze
miasta zaczęły być intensywnie włączane w europejską sieć
wymiany i doświadczać tych samych, opisanych powyżej,
procesów. Jednak aby wyjaśnić polski fenomen ruchów miej-
skich, należy pokrótce przedstawić specyficzny kontekst
społeczno-kulturowy naszych miast.

Polskie społeczeństwo uformowało się w procesie długiego
trwania na bazie kultury szlacheckiej i chłopskiej. O ile oba
wzory kulturowe znacznie różnią się między sobą, o tyle mają



Profil Projektu Nowa Krupnicza na Facebooku

jedną zasadniczą cechą wspólną – negatywne nastawienie do miasta i kultury miejskiej. Polska zaczęła się odwracać od miejskiej Europy w początkach XVI wieku, kiedy to wprowadzono wtórne poddaństwo, dzięki czemu szlachta stała się absolutnym hegemonem, a jej siła i wpływy rosły kosztem miast i mieszczaństwa. W efekcie Polska u progu ery nowożytnej była krajem mocno zacofanym, głównie z uwagi na brak silnych miast i stanu trzeciego, który w następnych stuleciach miał się stać podstawą nowoczesnych społeczeństw. Na domiar złego w ostatnich dwóch stuleciach, kiedy Europa przeżywała dynamiczny rozwój miast i mieszczaństwa, Polska pozostawała na głębokich peryferiach tych procesów. Brak własnego państwa przez cały XIX wiek, ogromne zniszczenia materialnej i społecznej tkanki miast w czasie II wojny światowej, antimieszczańska polityka PRL – wszystko to w sposób zasadniczy wpłynęło na kondycję polskich miast i niedorozwój rodzimego mieszczaństwa. Opóźniona industrializacja, która nastąpiła w drugiej połowie XX wieku, skutkowałą zjawiskiem tzw. rurarlizacji, czyli przenoszeniu wiejskich wzorów kulturowych do przestrzeni miast. Działo się tak dlatego, że w miastach nie zadziałał klasyczny mechanizm socjalizacji, napływający masowo ze wsi i małych miasteczek nowi mieszkańcy nie mieli się od kogo uczyć miejskich wzorów kulturowych, gdyż rodzime mieszczaństwo właściwie nie istniało.

Opisane powyżej procesy skutkowały także silnym wyobcowaniem miasta i kultury miejskiej w polskim dyskursie narodowym. W polskiej literaturze i publicystyce miasto prezentowane było jako obce czy wręcz wrogie, jako antyteza polskości, którą lokowano w dworku szlacheckim i na sielskiej, wyidealizowanej wsi. Brak pozytywnych narracji miejskich sprawiał, że mieszkańcy słabo identyfikowali się z miastem, nie ukształtowały się silne tożsamości miejskie, które mobilizowałyby do działania na rzecz miasta rozumianego jako dobro wspólne. Kiedy po transformacji '89 roku w Polsce zaczęła się tworzyć klasa średnia, to jej wyznacznikiem sukcesu stawała się ucieczka z miasta do wymarzonego podmiejskiego domku, najczęściej w kiczowaty sposób stylizowanego na dworek szlachecki.

Obecnie sytuacja w naszych miastach wygląda zupełnie inaczej. Zasadnicza zmiana dokonała się przede wszystkim w ciągu ostatniej dekady, a jej głównym sprawcą stało się nowe polskie mieszczaństwo⁵. W największym uproszcze-

5 Więcej na ten temat: P. Kubicki, *Nowi mieszkańcy w nowej Polsce*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2011; M. Galent, P. Kubicki, *Invisible revolution. How the urban way of life is transforming the identities of Poles*, w: M. Góra, Z. Mach (red.), *Collective identity and Democracy. The Impact of EU Enlargement*, Oslo 2010.



W ciągu ostatnich kilkunastu lat liczba studentów na polskich uczelniach wzrosła aż pięciokrotnie. Większość studentów trafiła do wielkich ośrodków akademickich i tam pozostała. Fot. Jarosław Kostrzewa

niu – to drugie i trzecie pokolenie wielkich migracji powojennych, które wychowało się w miastach, dla którego miejskość staje się podstawą dla konstruowania tożsamości społecznych. To także pokolenie wielkiego wyżu demograficznego z przełomu lat 70. i 80. ubiegłego wieku, które jednocześnie stało się też generacją rewolucji edukacyjnej i jako pierwsze w pełni doświadczyło wszelkich dobrodziejstw wynikających z integracji europejskiej. W ciągu ostatnich kilkunastu lat liczba studentów w Polsce wzrosła aż pięciokrotnie. Znakomita większość studentów trafiła do wielkich ośrodków akademickich i tam pozostała. Integracja europejska sprawiła, że polskie miasta zostały intensywnie włączone w sieć wymiany, gdzie cyrkulują nowe idee i wartości, w tym przypadku głównie te płynące z miejskiej Europy. Wszystko to sprawia, że polskie miasta stały się w ostatniej dekadzie swoistym tygłem, miejscem, gdzie wykluwają się nowe idee i wzory kulturowe. Jednak nasze miasta stały się też polem poważnych konfliktów. Z jednej strony będących konsekwencją wielu negatywnych zjawisk w efekcie szybkiej i gwałtownej zmiany. Z drugiej natomiast, konflikty te wywoływane są przez anachroniczny model rozwoju polskich miast, gdzie często kopiuje się te same błędy, które popełniały miasta zachodnie w latach 60. i 70. XX w.

Wszystko to sprawia, że od kilku lat w polskich miastach możemy obserwować wzmożoną aktywność obywatelską, która przybiera formę tzw. ruchów miejskich. Samo pojęcie „ruch miejski”, stosunkowo nowe w polskim dyskursie, wciąż dalekie jest od precyzji. Mianem tym określa się niemal wszystkie formalne i nieformalne inicjatywy podejmowane w przestrzeni miasta. Należy jednak pamiętać, że nie wszystkie działania i inicjatywy mają charakter ruchów społecznych. Także nie wszystko to, co dzieje się w przestrzeni miasta, musi mieć charakter ruchów miejskich. Dlatego też sami aktywiści miejscy często powtarzają, że należy rozróżniać *ruch w mieście* od *ruchów miejskich*. Ruchy miejskie to specyficzna forma ruchów społecznych, których celem zazwyczaj jest reformowanie wadliwych struktur. Zakłada to, że ruchy miejskie w swojej aktywności stawiają sobie cele dużo szersze niż rozwiązywanie konkretnych partykularnych problemów, a u ich podstaw zazwyczaj leżą zasady *pro publico bono*. To oczywiście pewien ideał, w praktyce mamy do czynienia z różnymi inicjatywami, które określa się mianem ruchów miejskich. Nie wdając się tu w szczegółowe socjologiczne analizy, chciałbym odnieść się jedynie do typologii ruchów społecznych, jaką przedstawił Manuel Castells. Mimo iż typologia ta ma wszelkie znamiona weberowskich typów idealnych, które w praktyce rzadko występują, to uważam, że jest bardzo funkcjonalnym narzędziem dla opisu problematyki ruchów miejskich w Polsce. Castells ruchy społeczne podzielił na trzy typy: legitymizacji, oporu i projektu⁶.

Ruchy legitymizacji to te, które dążą do utrzymania istniejącego *status quo*, i niewiele mają wspólnego z ideą ruchów społecznych dążących do reformowania wadliwych struktur. Najczęściej są to formalne organizacje typu NGO, które w klasycznym modelu będą zorientowane na zachowanie tradycji i dziedzictwa miasta, co samo w sobie jest zjawiskiem bardzo pozytywnym. Jeśli jednak dokonać pewnej modyfikacji tego modelu do polskiej specyfiki ostatnich lat, to ruchy legitymizacji można opisać jako formalne organizacje NGO, które coraz częściej specjalizują się bardziej w pozyskiwaniu grantów aniżeli w działalności obywatelskiej. To zjawisko jest już na tyle powszechne, że pojawił się nawet specjalny termin, który je opisuje – „grantoza”. W tym przypadku sensem istnienia takich organizacji staje się pozyskiwanie funduszy zewnętrznych, a działalność społeczna schodzi na dalszy plan. Prowadzi to do niebezpiecznego zjawiska, jakim jest klientelizm – uzależnianie się od donatorów, co w przypadku NGO-sów, których aktywność nakierowana jest na działalność miejską, oznacza uzależnianie się od lokalnych samorządów. Konsekwencją jest to, że organizacje te skupiają się na stosunkowo bezpiecznych i politycznie poprawnych sferach, co pozwala na otrzymanie wsparcia od lokalnych samorządów. W rzeczywistości legitymizuje to i konserwuje istniejący *status quo*.

6 M. Castells, *Sila tożsamości*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2008.

Na drugim biegunie lokują się ruchy oporu. Miasto jest złożonym organizmem, co sprawia, że siłą rzeczy ścierają się w nim różne grupy interesów, dochodzi do wielu konfliktów. Dlatego też ruchy oporu są najczęściej spotykanym typem ruchów miejskich, ale też są najbardziej medialne, gdyż konflikty z reguły przyciągają zainteresowanie mediów. Ruchy oporu są jednak same w sobie bardzo zróżnicowane. Z jednej strony są to ruchy wyrastające z typowego zjawiska miejskiej NIMBY (Not In My Back-Yard) – przerzucania problemów na podwórko sąsiadów. Trudno je nazwać prawdziwymi ruchami społecznymi działającymi na rzecz miasta rozumianego jako dobro wspólne, gdyż najczęściej zorientowane są na rozwiązywanie egoistycznych, partykularnych interesów. Ponadto, takie ruchy są wyjątkowo efemeryczne, rzadko kiedy trwają dłużej niż źródła konfliktów, które powołały je do życia. Kiedy konflikt zostaje zażegnany, znika też motywacja do działania. Z drugiej jednak strony, dynamicznie rozwijają się ruchy oporu przybierające formę typowych ruchów społecznych, zorientowanych na długofalowe działania mające na celu reformowanie wadliwych struktur. W ostatnich latach rozwój takich ruchów był przede wszystkim reakcją na dominację polityki neoliberalnej w przestrzeni polskich miast, którą traktowano w czysto merkantylny sposób – miasto miało generować zyski, a mieszkańcy radzić sobie na własną rękę. W efekcie mieszkańcy, a z czasem także samorządowcy, zaczęli tracić realny wpływ na miejską rzeczywistość, w której pierwszoplanowym aktorem zostali deweloperzy i globalny kapitał. Niezwykle aktualne stało się zatem pytanie: kto ma prawo do miasta? Z pojedynczych grup protestu zaczęły tworzyć się szersze koalicje, które wychodziły poza wąskie, partykularne interesy, np. obrony konkretnego kawałka zieleni przed zabudową przez deweloperów, na rzecz obrony całego miasta traktowanego już jako dobro wspólne. Ruchy te rosną w siłę, co jest konsekwencją błędnych polityk miejskich nakierowanych wyłącznie na generowanie zysków, sprawiających, że coraz więcej mieszkańców miast czuje się wykluczonych i pozbawionych prawa do miasta. Dlatego też niemal wszystkie polskie miasta stały się polem takich konfliktów i jak grzyby po deszczu wyrastają tam organizacje stawiające sobie za cel obronę swoich praw do miasta.

Ostatnim typem ruchów społecznych, jaki opisał Castells, są ruchy projektu. Ruchy te dążą do redefiniowania tradycyjnych tożsamości, dostarczają nowe idee i wzory kulturowe. Tak jak to już zostało napisane, polska tożsamość narodowa ukształtowała się na bazie treści szlacheckich i chłopskich, wykluczając zupełnie z dominującego modelu kultury miasto i miejskość. Obecnie dość wyraźnie widać, jak dla kolejnych pokoleń kultura miejska staje się coraz ważniejsza i coraz częściej miejskość stanowi dla nich podstawę dla konstru-

owania tożsamości społecznych. Ruchy projektu stają się kluczowymi czynnikami zmiany kulturowej, gdyż to właśnie aktywiści miejscy zmuszeni są niejako do wynajdywania miejskości swoich miast, czego było one dotychczas niemal zupełnie pozbawione. Jest to o tyle istotne, że ruchy te przyczyniają się w ten sposób do tworzenia silnych tożsamości miejskich, które są warunkiem kluczowym dla mobilizacji mieszkańców do działań na rzecz dobra wspólnego. W naszych miastach wciąż silne są wzory kultury quasi-szlacheckiej (patologicznie pojmowana złota wolność) i chłopskiej (brak zrozumienia dla wartości szerszych niż własna rodzina i dom)

sprowadzające miasto do sumy prywatnych własności. Dlatego też konieczne jest dostarczanie takich narracji, aby można było opisać sobie miasto jako dobro wspólne.

Polskie miasta stały się w ostatniej dekadzie swoistym tygłem, miejscem, gdzie wykluwają się nowe idee i wzory kulturowe.

Ruchy projektu zdobywają coraz silniejszą pozycję, stając się

partnerami dla lokalnych władz, coraz częściej udowadniając także, że są zdolne do kreowania alternatywnych polityk miejskich. Ze środowisk tych wypływają, i coraz częściej są realizowane, różne idee i pomysły reformujące nasze miasta, a ruchy te stają swoistymi think-tankami miejskimi. Ich dynamiczny rozwój możliwy stał się głównie dzięki sile Internetu. Najpierw rozwijały się w ramach specjalistycznych grup dyskusyjnych, takich jak Forum Polskich Wieźowców, a obecnie bardziej dzięki portalom społecznościowym, szczególnie Facebookowi. Internet stworzył prawdziwą agorę dla tysięcy internautów zaangażowanych w kwestię miejską, co więcej, pozwolił im wyjść poza wąskie środowiska, umożliwił wymianę doświadczeń i tworzenie szerszych koalicji, także międzymiastowych.

Przedstawione modele to jedynie typy idealne, w praktyce polskie ruchy miejskie stanowią swoistą hybrydę łączącą cechy ruchów oporu i projektu. Moim zdaniem to właśnie stanowi o ich sile, co pokazały już dwa kolejne Kongresy Ruchów Miejskich. Pierwszy odbył się w czerwcu 2011 r. w Poznaniu, gromadząc ponad 100 aktywistów i aktywistek reprezentujących niemal 50 różnych organizacji z całej Polski. Drugi Kongres Ruchów Miejskich w Łodzi w październiku 2012 r. zebrał już dwukrotnie większą liczbę uczestników i organizacji. Co jednak istotne, w obu kongresach uczestniczyli i pracowali nad wspólnymi projektami aktywiści miejscy wywodzący się z bardzo różnych środowisk, reprezentujący różne światopoglądy, których połączyła wspólna kwestia miejska.

Dzięki obu kongresom ruchy miejskie zyskały nową dynamikę. Po pierwsze, zostały zauważone jako ważna siła społeczna działająca w mieście, a także coraz częściej jako poważny partner dla władz samorządowych. Do tej pory nie było to łatwe, ponieważ specyfiką ruchów miejskich jest

to, że często nie posiadają one oficjalnych struktur i działają na zasadzie grup sieciowych. Po drugie, ruchy miejskie zaczęły odgrywać rolę czwartej władzy. Media ogólnopolskie nigdy nie były szczególnie zainteresowane kwestiami miejskimi, które nie mieszczą się w schemacie konfliktów ideologicznych, nie dostarczają też taniej sensacji i rozrywki. Media lokalne natomiast są coraz słabsze, sukcesywnie tracą niezależność, gdyż uzależnione są od lokalnego rynku reklamowego zdominowanego przez samorządy i spółki od nich zależne oraz firmy deweloperskie. To utrudnia wypełnianie funkcji czwartej władzy polegającej na konstruktywnej krytyce złych polityk miejskich. Dlatego też tę lukę zaczęły wypełniać ruchy miejskie, które doskonale wykorzystują do tego celu Internet, a zwłaszcza portale społecznościowe, które stały się prawdziwą agorą, gdzie prowadzi się debaty o kwestiach miejskich. Obecnie to właśnie ruchy miejskie wyrastają na głównych krytyków złych działań samorządów lokalnych, ale także kreatorów alternatywnych polityk miejskich. Środowiska ruchów miejskich są coraz bardziej profesjonalne i w zakresie problematyki miejskiej dysponują niejednokrotnie większą wiedzą i doświadczeniem niż środowisko dziennikarskie.

Ruchy miejskie, mimo całej swojej złożoności, odgrywają coraz większą rolę w polskich miastach. Wszystko wskazuje też na to, że ich rola w przyszłości będzie rosła. Z jednej strony dlatego, że nadchodzące lata w naszych miastach zapowiadają się kryzysowo, co siłą rzeczy generować będzie napięcia społeczne i potrzebę alternatywnych polityk miejskich. Z drugiej strony natomiast, aktywizm miejski staje się po prostu modny w dobrym tego słowa znaczeniu. Jeszcze do niedawna dość powszechnie pokutował stereotyp aktywisty miejskiego jako typowego pieniacza lub w najlepszym wypadku społecznika rodem z innej epoki, dysponującego nadmiarem wolnego czasu. Obecnie widać wyraźną zmianę, zaangażowanie w sprawy miasta staje się ważnym elementem wzoru kulturowego mieszkańców polskich miast. Pozwala to na wypełnienie tzw. próżni socjologicznej, w której istniały jedynie dwa typy tożsamości i lojalności: wąsko pojmowana rodzina i naród jako byt abstrakcyjny. Pomiedzy nimi nie było żadnych innych form uspołecznienia, co stanowiło prawdziwą antytezę społeczeństwa obywatelskiego. Ruchy miejskie znacznie przyczyniają się do wypełniania tej próżni, stanowiąc istotny wkład w rozwijanie społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Integracja przestrzenna poprzez budowanie społeczności lokalnych

MARTA SMAGACZ-POZIEMSKA*



Narazając się na zarzut zbyt radykalnego sformułowania, wyrażam opinię, że jesteśmy świadkami i uczestnikami procesów społeczno-przestrzennych, których skutki jeszcze się ważą. Działania (również brak działań), roszczenia, nadzieje i interwencje mieszkańców,

władz, organizacji społecznych mogą doprowadzić albo do trwałej zapaści polityki zarządzania miastem oraz degradacji estetycznej i kulturowej miasta, albo poskutkują konsolidacją obywateli i instytucji na rzecz miasta i jego przestrzeni.

W powszechnej świadomości (nie bez wpływu mediów) przeważa pogląd o kryzysie miasta. Często interpretowany jest on jako pochodna globalnego kryzysu z pierwszych lat XXI wieku i jego drugiej fali z 2011 i 2012 roku: rosnące bezrobocie, choć wciąż w miastach dużych znacząco niższe niż w miastach małych¹; niezadowolenie lub zniechęcenie, a nierzadko gniew mieszkańców miast wobec lokalnych władz oskarżanych o niegospodarność; zadłużenie gmin i przyjmowane strategie oszczędnościowe. O cięciach

¹ Małe gminy miejskie i wiejskie, w zależności od regionu, rejestrują nawet 30–40% bezrobocie, podczas gdy Warszawa, Kraków czy Wrocław ok. 5%. Por. Bezrobocie rejestrowane I-III kwartał 2012 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013, tabl. 34. Stopa bezrobocia według województw, podregionów oraz powiatów.

* Dr Marta Smagacz-Poziemska, adiunkt w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Jagiellońskiego, kierownik projektu badawczego finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki pt.: „Czy Miasto jest niepotrzebne? Nowe przestrzenie życiowe młodych mieszkańców miasta” (2011–2014), specjalizuje się w problematyce: socjologii miasta, socjologii przestrzeni, społeczności lokalnych, problemach społecznych.

w oświacie, podwyżkach cen biletów komunikacji publicznej, braku miejsc w przedszkolach i polityce śmieciowej mieszkańcy miast rozmawiają z sobą na co dzień, prowadzą dyskusje na forach internetowych i portalach społecznościowych. Dodajmy jeszcze interpretację kryzysu miasta w kategoriach instytucjonalnych. To instytucje, w socjologii rozumiane jako układy wzorów życia społecznego, są źródłem kryzysu, co negatywnie skutkuje na wszystkich poziomach miejskiego życia społecznego. Zwracała na to uwagę Anna Giza-Poleszczuk podczas XV Ogólnopolskiego Zjazdu Socjologicznego, przywołując przykłady nieadekwatnych do praktyki życia codziennego sposobów działania instytucji (szkoły, urzędu, instytucje kultury), takich jak organizowanie wyborów lokalnych w miejscach i scenerii (stół z zielonym sukmem) niezmiennych od dekad, czy takie aranżowanie przestrzeni szkół, aby minimalizować spontaniczne, wspólnotowe aktywności uczniów. O innym aspekcie niezdolności instytucji lokalnych mówił podczas realizacji projektu „Za-mieszkanie. Miasto ogrodów, miasto ogrodzeń”² jeden z ekspertów, odnosząc się do zmian przestrzennych w Krakowie: „I dla mnie ostatnie 20 lat, kiedy na przykład patrzę na Wolę Justowską, to co się tam dzieje, jest jedną wielką katastrofą – trzeba to powiedzieć przy okazji wystawy. To zaprzeczenie tego wszystkiego, co w Krakowie w 1912 roku powiedziano, pokazano i zaproponowano. I w związku z tą sytuacją trzeba dać klapsa samorządowi i Gminie. Brak planu i brak kontroli przestrzeni, brak jakiegokolwiek wizji w ciągu ostatnich 20 lat doprowadził do degradacji najcenniejszych, potencjalnych obszarów mieszkaniowych w mieście”.

Z perspektywy życia codziennego kryzys miasta można interpretować jako efekt (i objaw) zmiany aksjonormatywnej, polegającej na słabnącym znaczeniu wartości wspólnotowych oraz nasilaniu postaw indywidualistycznych

² Część badawcza była etapem przygotowań wystawy zorganizowanej w 2012 roku przez Muzeum Narodowe w Krakowie oraz Fundację Instytut Architektury w 100-lecie „Wystawy architektury i wnętrz w otoczeniu ogrodowym”.

Przypuśćmy, że z różnych powodów decyduje się Pan(i) na zmianę dotychczasowego miejsca zamieszkania. Które z przedstawionych elementów uzna(a)by Pan(i) za ważne, a które za nieważne przy wyborze nowego mieszkania lub domu? Ankietowani mogli wybrać maksymalnie trzy odpowiedzi.	Wskazania respondentów według terminu badań (w %)	
	XI 2005	VI 2010
Funkcjonalność budynku (to, że jest wygodny, przestronny, nasłoneczniony itp.)	39	56
Niski koszt utrzymania	59	48
Bezpieczna okolica	61	33
Duża ilość zieleni i wolnej przestrzeni wokół miejsca zamieszkania	30	33
Wygląd zewnętrzny budynku	12	27
Dobra komunikacja z innymi miejscowościami (dzielnicami), dobry dojazd do miejsca zamieszkania, dobry dojazd do pracy	30	21
Obecność w okolicy szkoły, przedszkola	16	21
Obecność w okolicy pozostałych obiektów użyteczności publicznej, takich jak: urzędy, sklepy, szpital, kino, basen itp.	17	17
Przestrzeń publiczna w okolicy, taka jak: rynek, park, plac	6	13
Czyste chodniki i ulice	11	8
Wkomponowanie budynku w otaczającą go zabudowę	2	3
Odmienność (wyróżnialność) budynku od innych budynków w okolicy	1	2
Możliwość uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i współdecydowania o różnych przedsięwzięciach dotyczących m.in. zagospodarowania przestrzeni publicznej wokół miejsca zamieszkania	3	2
Jednolity styl zabudowy w okolicy	2	2
Trudno powiedzieć	0	1

Źródło: „Jak Polacy mieszkają, a jak chcieliby mieszkać” – raport z badań CBOS, BS/120/2010, s. 7.

i konsumpcyjnych. Ciekawy materiał przynoszą badania opinii CBOS na temat obecnego i pożądanego miejsca zamieszkania (BS/120/2010) – a w kontekście niniejszego tekstu zwłaszcza dane o czynnikach determinujących wybór tegoż miejsca.

Co – poza informacją, że Polacy biorą pod uwagę przede wszystkim funkcjonalność wnętrza, a dopiero na dalszych miejscach czystość w otoczeniu lub możliwości działania na poziomie lokalnym – można jeszcze wyczytać z tych badań? Nie wprost, ale jednak zawarty jest w nich komunikat, iż Polacy wierzą, że sukces życiowy mierzony jest tym, co zmaterializowane, widoczne i przynależne jednostce lub rodzinie. Rosną oczekiwania wobec estetyki domu czy ogrodu, ale za granicami tegoż budynku czy ogrodu kończą się i oczekiwania, i poczucie odpowiedzialności. Czy wobec takich danych o dorosłych Polakach można oczekiwać, że młodsze pokolenia będą dorastały w przekonaniu o wartości działania na rzecz wspólnoty?

Problem leży w mechanizmie błędnego koła, bo z punktu widzenia tychże dorosłych podejmują oni – w ramach ich własnych zasobów ekonomicznych, kulturowych i społecznych – starania, które pozwalają im „uprzyjemnić” życie w mieście lub korzystanie z miasta. Brak infrastruktury i zieleni, hałas, brud, zdekapitalizowane budynki, poczucie zagrożenia – to czynniki podawane jako powód wyprowadzenia się na przedmieścia lub kupna mieszkania w grodzonych osiedlach, a czasami grodzienia tego, co wcześniej nie było otoczone murem lub płotem. Wycofywanie się z życia publicznego, z działań wspólnot mieszkaniowych i rad dzielnic, brak udziału w wyborach lokalnych władz są racjonalnym, z punktu widzenia konkretnych osób, podejściem do własnego czasu (bo nie wierzą w sens działania, nie mają zaufania do instytucji, dlatego czas poświęcany sprawom publicznym jest uznawany za marnotrawstwo). Są też i tacy, którzy interpretują rzeczywistość według algorytmów wolnorynkowych: „płacę – wymagam”. Wszak takiej logiki Polacy uczyli się po 1989 roku w rozmaitych instytucjach, od szkoły



Według badań opinii CBOS na temat obecnego i pożądanego miejsca zamieszkania przywiązujemy coraz większą wagę do dużej ilości zieleni i wolnej przestrzeni wokół miejsca zamieszkania. Fot. J. Gruszczyński

zaczynając, na mediach kończąc. W takim kontekście zrozumiałe są konformistyczne postawy mieszkańców, którzy, mogąc zaspokoić swoje potrzeby indywidualne, wykazują jawny brak zainteresowania wobec działań niekorzystnych dla innych. Jak stwierdza młoda mieszkanka podkrakowskiej gminy Węgrzce: „Mają teraz zlikwidować jeden autobus do Krakowa, co bardzo utrudni życie, ale przyznam, że mam to gdzieś... [śmiech], bo ja jeżdżę samochodem”³. Negatywne czynniki wzmacniają się, tworząc zamknięte koło. Ale też, jak wynika z jakościowych badań socjologicznych czy antropologicznych, wielu mieszkańców przedmieść i zamkniętych osiedli przyznaje, że realia życia w nowym, wymarzonym miejscu są odległe od wyobrażeń. O nieuwzględnionych wcześniej konsekwencjach mieszkania poza miastem pisze badaczka wrocławskich przedmieść (Kajdanek 2012), mówili też o nich eksperci i mieszkańcy, z którymi prowadzono wywiady w ramach projektu „Za-mieszkanie. Miasto ogrodów,

³ Z wywiadu przeprowadzonego w ramach projektu „Za-mieszkanie. Miasto ogrodów, miasto ogrodzeń”.

miasto ogrodzeń”. W przypadku wyprowadzki poza miasto wyższe są nie tylko koszty ekonomiczne, związane m.in. z codziennymi dojazdami, ale też koszty społeczne – nie są one oczywiste od razu, nie frustrują tak mocno jak poranne korki na drodze dojazdowej, ale w dłuższej perspektywie wpływają na ocenę jakości życia codziennego. Siła i jakość relacji sąsiedzkich, zaufanie do sąsiadów, poczucie wspólnoty celów związanych z miejscem – to wartości, które są przypominane i doceniane. Dowodem są już nie tylko deklaracje, ale i konkretne oddolne inicjatywy, które są dla mnie symptomami odradzania się miasta.

Impulsem do działania obywateli są trudności życia codziennego, często wynikające z niedostatków publicznej infrastruktury społecznej i transportowej. Coraz częściej w polskich miastach nie jest to jedynie protest w imię wąsko rozumianych interesów własnych (gdy np. rodzice protestują w sprawie przedszkoli czy szkół), bo spór i działania toczą się wokół tego, jak realizowana jest lokalna polityka. W imię czyich interesów podejmowane są decyzje, czy i na

ile w proces decyzyjny włączani się obywatele? To kwestie, których kontekstem jest idea demokracji uczestniczącej oraz przekonanie przynajmniej części obywateli o szkodliwości modelu *new public management*, czyli gminy traktowanej jak publiczne przedsiębiorstwo (por. Lewenstein 2010). Miejskie ruchy społeczne – bo w takich kategoriach bywają analizowane działania mieszkańców miast – mogą okazać się skuteczne, a w przypadku niektórych miast polskich widać niekwestionowane efekty prób wpływania przez obywateli na lokalną politykę. Mam na myśli nie tylko przykłady skutecznego zablokowania konkretnych decyzji władz, a ocenianych przez mieszkańców jako niekorzystne. Istotniejsze są trwałe zmiany lokalnej kultury politycznej, dokonujące się przez uspołecznienie procesu planowania przestrzennego i finansowego (np. w formie budżetów partycypacyjnych) oraz tworzenia mechanizmów partycypacyjnych. Zmiana myślenia o roli mieszkańców jest niekiedy „wymuszana” na urzędnikach, bo przecież partycypacja mieszkańców w zarządzaniu miastem to wydłużanie procesu, większe koszty samego planowania, a rezultaty często niezgodne z zamiarami i przekonaniem instytucjonalnych ekspertów. Mimo tych dodatkowych kosztów przeważa wartość dodana, a tą – poza dopasowaniem konkretnych decyzji do realnych potrzeb mieszkańców – jest budowanie współodpowiedzialności mieszkańców za miasto. Inicjatywy podejmowane w przestrzeni „realnej” i wirtualnej przez takie organizacje jak „Powiśle bez płotów”, „Napraw Sobie Miasto”, „Przestrzeń–Ludzie–Miasto” świadczą o tym, że coraz więcej mieszkańców uświadamia sobie trwałe, choć niekiedy odroczone w czasie, konsekwencje decyzji podejmowanych przez władze lokalne czy dzielnicowe. Socjologiczna analiza tej usieciowionej sfery – jej „geografii”, węzłów, relacji, dynamiki komunikacji oraz relacji między przestrzenią „realną” i „wirtualną” – jest niezwykle trudna i wymaga nowych narzędzi badawczych. Działające w „realu” i w Internecie podmioty nieustannie się inspirują, mobilizują, dzielą informacjami, powodując zmiany w sferze regulacji prawnych oraz praktyce samorządności. Kształtująca się kultura partycypacyjna potrzebuje jednak czasu, a nie wszystkie działania organizacji są bezbłędne. Pomijam tu przypadki pozorowania oddolnego, choć sformalizowanego charakteru działań czy takich form, które w literaturze przedmiotu nazywane są „quango” (czyli organizacje pozornie pozarządowe; por. Drodzowski 2011: 125). Błędami, które obserwowałam w Krakowie (stwierdzając, że często nie były uświadamiane przez uczestników sytuacji), są: monopolizowanie przez liderów i przedstawicieli organizacji społecznych kanałów komunikacyjnych z władzami, monopolizowanie języka dyskursu (najczęściej używanie eksperckiego języka), odwoływanie się do ideologii (np. ekologii, rozwoju zrównoważonego), z którymi dyskutowanie jest albo niemożliwe, albo bardzo

**Siła i jakość relacji sąsiedzkich,
zaufanie do sąsiadów, poczucie
wspólnoty celów związanych
z miejscem – to wartości, które są
przypominane i doceniane**

trudne na poziomie praktyki życia codziennego. Przykładem działań monopolizujących kanały komunikacji z lokalnymi władzami był program zmian w komunikacji publicznej, zainicjowany przez jedną z organizacji pozarządowych, która w Krakowie wystąpiła (w urzędzie, w mediach) w roli reprezentanta lokalnej społeczności. Jak wynika z analizy dyskursu prasowego i internetowego (Smagacz-Poziemska 2011), doszło w tym przypadku do przeforsowania przez organizację własnej wizji zmian, ze zmarginalizowaniem opinii odmiennych jako „nieistniejących” lub wynikających z niewiedzy mieszkańców, „jak powinno być”. Podobne mechanizmy forsowania przez tę czy inną organizację własnej wizji miasta widoczne są również w innych inicjatywach, na przykład przy okazji planowania przez władze Krakowa przebudowy ulicy Mogiłskiej. Rozwiązania proponowane przez jedną z obywatelskich organizacji akcentują konieczność

ograniczenia ruchu samochodowego na rzecz ruchu pieszego i rowerowego oraz skorelowanej z tym komunikacji publicznej. Sposób komunikowania się pomiędzy rzecznikami tego pomysłu oraz reakcja mieszkańców świadczą o tym, że interpretacje „miasta dobrego do życia” być może nie są sprzeczne w treści, ale bardzo trudne do uzgodnienia, między innymi dlatego, że stowarzyszenie przyjęło ton ekspercki w debacie, występując w roli „tego, który ma innych uświadomić”. Skutki podobnego mechanizmu zauważył Drodzowski (2011: 126–127) analizujący wpływ wyrafinowanych intelektualnie debat socjologicznych na temat sfery publicznej, które „wydają się działać na opinię publiczną raczej onieśmielająco niż inspirująco (...) W rezultacie zaczynamy mieć do czynienia ze stopniowym wypychaniem i w końcu wykluczaniem z dyskusji o miejskiej sferze publicznej tych, którzy powinni być w tej dyskusji najuważniej słuchani – mianowicie samych mieszkańców. (...) Paradoksalnie okazuje się więc, że intensyfikacja debaty o sferze publicznej połączona z nadawaniem jej rozmaitych symbolicznych znamion ‘debaty ekspertów’ skutkuje tym, iż nie słychać w niej jej nominalnych beneficjentów. Niewykluczone jednak, że jest jeszcze gorzej. Być może ów ekspercki charakter nadawany obecnie (usilnie i na różne sposoby) debacie na temat sfery publicznej sprawia, że jest (już) ona postrzegana przez zwyczajnych mieszkańców – użytkowników miasta jako zmowa „władzy miejskiej” i „specjalistów”, która w ostatecznym rozrachunku delegitymizuje jednych i drugich”.

Polityka, w tym polityka przestrzenna, w interesie miasta oraz miejskich i podmiejskich społeczności lokalnych wymaga przede wszystkim właściwej komunikacji pomiędzy władzami, organizacjami i mieszkańcami (odpowiednia komunikacja jest w ogóle warunkiem przekonania mieszkańców do działań *pro publico bono*). W procesie tworzenia



Wielu mieszkańców przedmieść i zamkniętych osiedli przyznaje, że realia życia w nowym, wymarzonym miejscu są odległe od wyobrażeń.
Fot. J. Gruszczyński

spójnej społeczności lokalnej, czy to na poziomie dzielnic i osiedli, czy całego miasta, bardzo potrzebny jest partner posiadający wiedzę i umiejętności słuchania, rozumienia i translacji języków różnych grup społecznych oraz pracy ze środowiskiem. Takim „zbiorowym” partnerem mogą być pracownicy socjalni, zarówno reprezentujący instytucje publiczne, jak i lokalne organizacje pozarządowe działające na obszarze pracy socjalnej – gdzie przygotowanie merytoryczne i metodyczne jest skorelowane z etyką zawodową, w tym z przedkładaniem w swoich obowiązkach dobra wspólnego nad interesy własne, polityczną neutralnością, wyczerpaniem na praktyki dyskryminacyjne. Sprawa jest tym pilniejsza, że już teraz w Krakowie i jego przedmieściach „dobre sąsiedztwo” jest wartością wyjątkową. Rotacyjność mieszkańców w starszych osiedlach, brak więzi sąsiedzkich

w nowych blokach budowanych przez deweloperów czy na przedmieściach, a nawet zupełna nieznajomość sąsiadów na pewno nie sprzyjają interesowaniu się tym, co dzieje się w przestrzeni dzielnicy czy miasta. Ponadto Ustawa Mieszkania dla Młodych przyjęta przez Sejm pod koniec września 2013 r. (zgodnie z którą państwo będzie finansowo wpierało zakup mieszkań na rynku pierwotnym lub budowę domu jednorodzinnego) tylko ten proces wzmocni. Takie przepisy, jeśli faktycznie wejdą w życie, stworzą sytuację, która będzie wielkim wyzwaniem dla lokalnych władz. Tym wyzwaniem będzie konkretne wsparcie dla procesu tworzenia społeczności lokalnych, zarówno poprzez organizowanie na tych obszarach atrakcyjnej infrastruktury integrującej mieszkańców, jak też poprzez działania miękkie, a szczególnie poprzez środowiskową pracę socjalną.

Literatura

Drozdowski Rafał, 2011, *Lepsza sfera publiczna – bezdyskusyjny postulat pod dyskusję*, w: M. Nowak, Przemysław Pluciński (red.), *O miejskiej sferze publicznej. Obywatelskość i konflikty o przestrzeń*, Korporacja Ha!art, Kraków.

Kajdanek Katarzyna, *Suburbanizacja po polsku*, Nomos, Kraków, 2012.

Lewenstein Barbara, 2010, *Między rządzeniem a współrządzeniem. Obywatelskie modele rozwoju społeczności lokalnej*, w: B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec (red.), *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, Wydawnictwo UW, Warszawa.

Smagacz-Poziemska Marta, 2011, *Czyje jest miasto? Balansowanie między współuczestnictwem a polifonią*, w: „Przegląd Socjologiczny”, tom LX/2–3.

Rozwój systemu transportu w Małopolsce

STANISŁAW ALBRICHT*



Poprawę dostępności komunikacyjnej województwa, w tym subregionów, łatwiejszy dojazd do Krakowa i pozostałych centrów subregionów, większy udział kolei w przewozie pasażerów – przewiduje się w wizji rozwoju systemu transportu województwa małopolskiego

według projektu Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego.

Cele szczegółowe

1. Zwiększenie wielokrotnie dostępności komunikacyjnej województwa małopolskiego, w tym: Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego i pozostałych subregionów: tarnowskiego, sądeckiego, podhalańskiego, Małopolski Zachodniej, w podróżach zewnętrznych poprzez rozbudowę Międzynarodowego Portu Lotniczego Kraków-Balice wraz z budową sieci nowych lotnisk lokalnych w Tarnowie, Starym Sączu, Nowym Targu, Pobiedniku oraz budową/przebudową sieci: linii kolejowych, w tym Kolei Dużych Prędkości, dróg ekspresowych.
2. Zwiększenie wielokrotnie dostępności komunikacyjnej Krakowa i pozostałych centrów subregionów w podróżach wewnętrznych poprzez budowę/przebudowę sieci: linii kolejowych, dróg ekspresowych i dróg klasy GP.
3. Znaczne zwiększenie udziału kolei przy ograniczaniu udziału samochodu w podróżach wewnętrznych poprzez uzyskanie istotnego wzrostu prędkości komunikacyjnych

* Mgr inż. Stanisław Albricht, założyciel Pracowni Planowania i Projektowania Systemów Transportu ALTRANS z siedzibą w Krakowie.

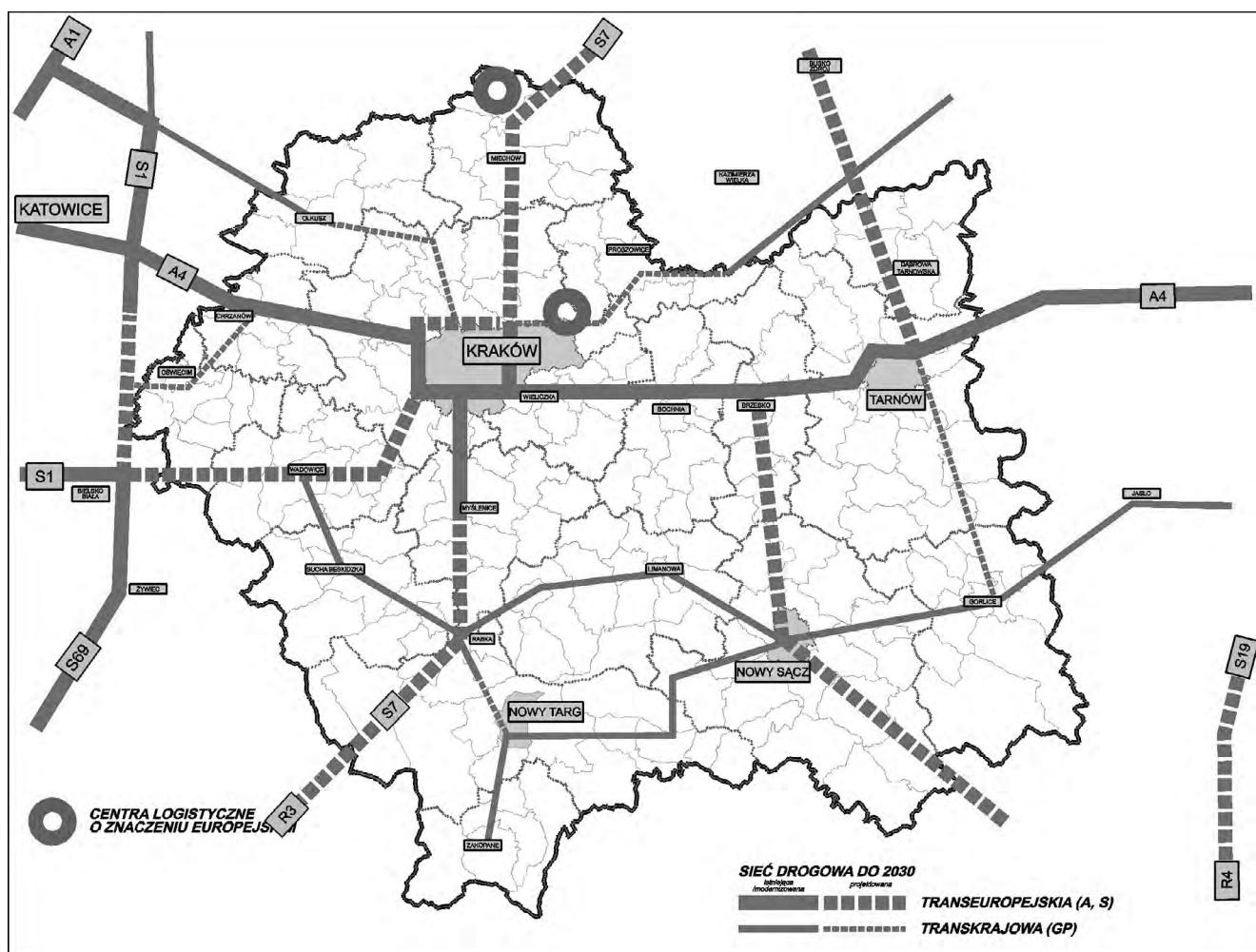
w sieciach kolejowych, tym samym dostępności czasowej głównych celów podróży: Krakowa i pozostałych ośrodków subregionalnych.

Powiązania transgraniczne

Powiązania transgraniczne Małopolski zapewnią cztery sektory transportu: lotniczy, drogowy, kolejowy, rowerowy. Transport lotniczy zapewni powiązania, poprzez Międzynarodowy Port Lotniczy oraz lotniska lokalne, z sąsiadującą Słowacją. Międzynarodowy Port Lotniczy zapewni również powiązania z wieloma innymi krajami Europy oraz świata. Transport drogowy zapewni bezpośrednie powiązania z siecią drogową Słowacji poprzez dwie projektowane drogi ekspresowe S-7 i S-75 w przejściach granicznych istniejących dróg krajowych w Chyżnem (DK-7) i Muszynie (DK-75) oraz przejścia drogowe dróg krajowych i wojewódzkich w: Winiarczykówce, Chochołowie, Jurgowie, Piwnicznej, Leluchowie, Koniecznej i inne, w ciągach dróg niższych kategorii. Powiązania ze Słowacją zapewni również transport kolejowy poprzez: częściowo budowane i częściowo przebudowywane odcinki linii kolejowej Podtęże – Szczyrzyc – Tymbark – Nowy Sącz – Krynica i przejście graniczne dla istniejącej linii kolejowej nr 96 w Leluchowie. Powiązania transgraniczne ze Słowacją zapewnią też międzynarodowe szlaki rowerowe EuroVelo i Greenways.

Powiązania komunikacyjne: sieć drogowa

Nadrzędną sieć drogową o znaczeniu europejskim utworzą: autostrada A-4 Zgorzelec – Kraków – Korczowa prowadzona w transeuropejskim korytarzu III i sieci TEN-T i drogi ekspresowe aktualnie poza korytarzami transeuropejskimi i siecią TEN-T: S-7 (obecnie DK-7) Warszawa – Kraków – Budapeszt, S-52 (obecnie DK-52) Bielsko-Biała – Wado-



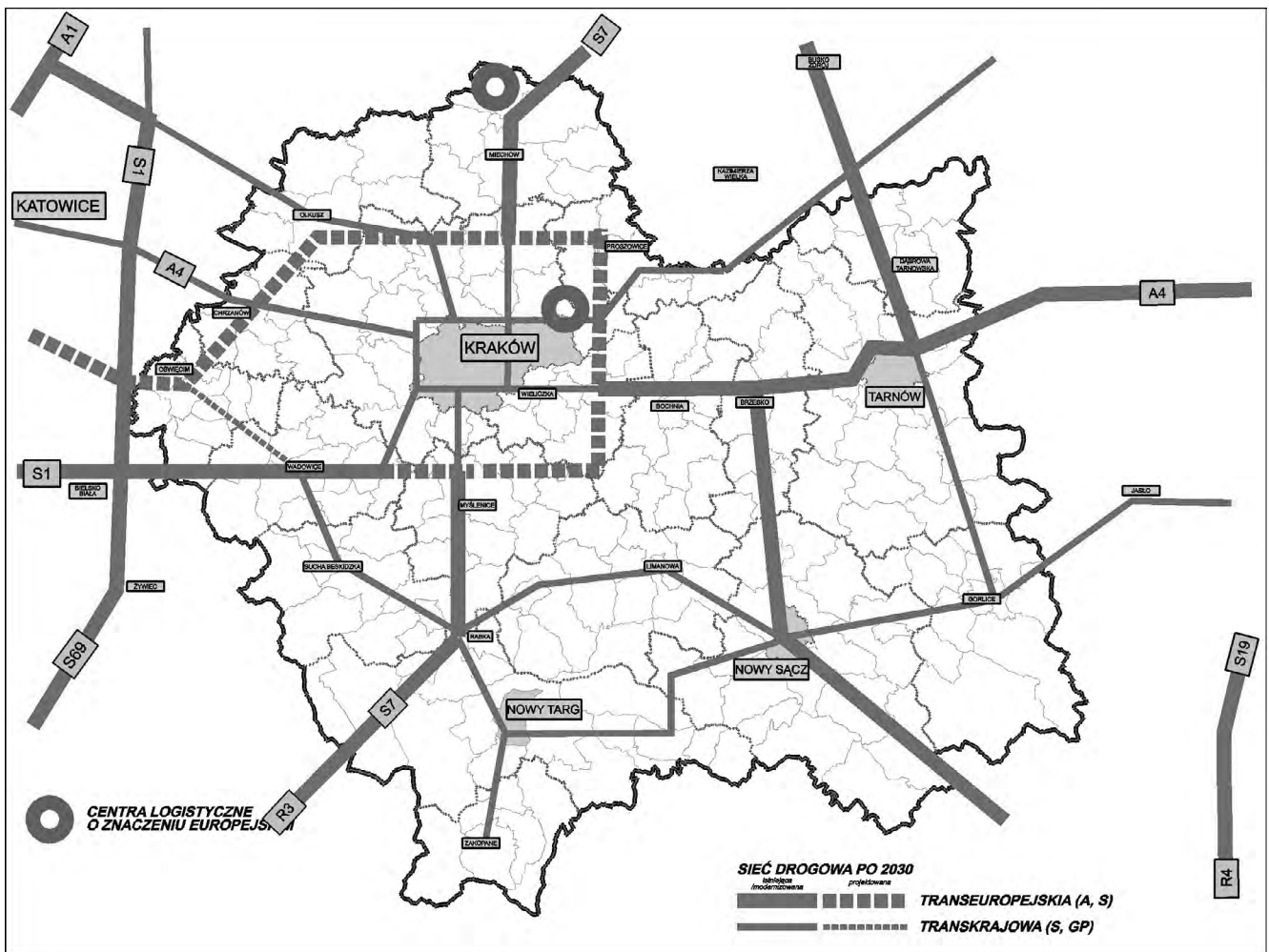
Sieć drogowa w Małopolsce do roku 2030. Opracowanie Altrans

wice – Kraków, droga ekspresowa S-75 (obecnie DK: 73, 94, 75) Kielce – Tarnów – Brzesko – Nowy Sącz – Muszynka – Preszów. Sieć nadrzędna zapewni bezpośrednie powiązania transgraniczne ze Słowacją, Niemcami, Ukrainą oraz pośrednie, poprzez drogi województwa śląskiego, z Czechami. Nadrzędna sieć drogowa zapewnia również, poprzez krajową sieć autostrad i dróg ekspresowych, powiązania z wszystkimi znaczącymi ośrodkami gospodarczymi Polski oraz z największymi miastami Małopolski: Tarnowem i Nowym Sączem.

Podstawową sieć drogową stanowią będą drogi krajowe i wojewódzkie. Najistotniejszą rolę pełnić będzie DK-28, kl. GP, Wadowice – Rabka – Nowy Sącz – Gorlice – Przemyśl, o przebiegu równoleżnikowym, uzupełniająca autostradę A-4 w południowej części Małopolski. Droga będzie łączyć główne węzły transportowe tej części województwa z S-52 w Wadowicach, S-7 w Rabce, S-75 w Nowym Sączu, zapewniając wzajemne powiązania subregionów: podhalańskiego, sądeckiego, Małopolski Zachodniej i doskonałą dostępność

komunikacyjną. Dla poprawy dostępności komunikacyjnej i dostępności czasowej planuje się nową drogę kl. GP łączącą Tarnów z Gorlicami i przejściem granicznym Konieczna oraz nową drogę kl. GP Olkusz – Chrzanów (A-4) – Oświęcim – węzeł z S-1 w województwie śląskim. Równocześnie planuje się generalną modernizację, z częściową budową nowych odcinków, również dwujezdniowych, dróg krajowych DK-47 Nowy Targ – Zakopane, DK-49 Nowy Targ – Jurgów, DK-94 Kraków – Olkusz, DK-79 Kraków – Proszowice – Koszyce.

Na terenie Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego duże znaczenie dla dostępności komunikacyjnej Krakowa i przejezdności autostrady A-4 wraz z drogą ekspresową S-7, będzie miało dokończenie budowy krakowskiego węzła komunikacyjnego, poprzez realizację północnej obwodnicy miasta w klasie S (S-79 / S-94). W tym okresie przewiduje się również przedłużenie obwodnicy Krakowa (S-79 / S-94) w kierunku wschodnim i połączenie jej poprzez nowy węzeł „Igołomia” z węzłem autostrady A-4 „Szarów”.



Sieć drogowa w Małopolsce po roku 2030. Opracowanie Altrans

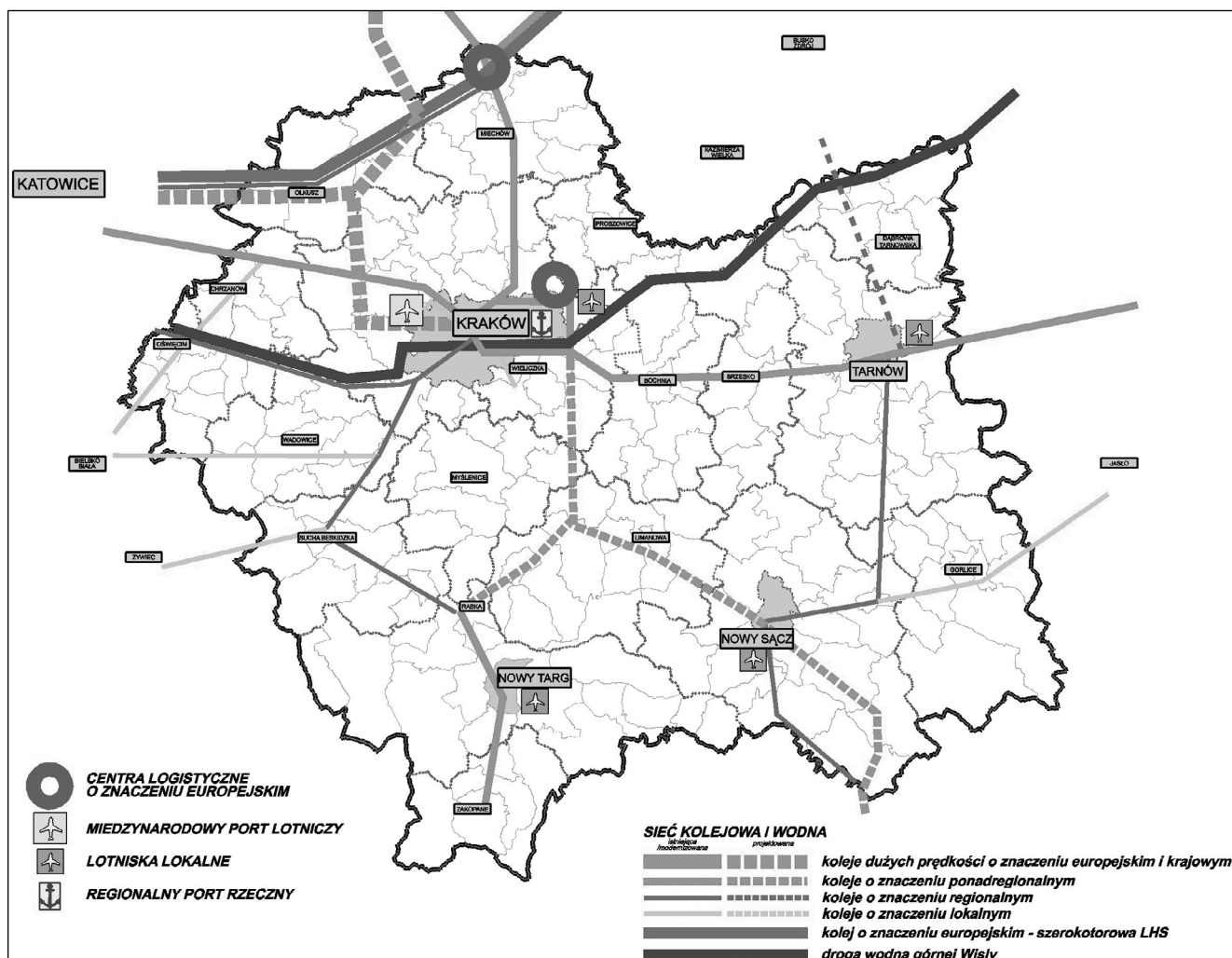
Duże znaczenie dla spójności podstawowej sieci drogowej i dostępności komunikacyjnej wszystkich powiatów będą miały drogi wojewódzkie.

Po roku 2030 przewiduje się możliwość dalszej rozbudowy sieci drogowej. Wokół Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego może powstać tzw. obwodnica metropolitalna w klasie A/S, z wykorzystaniem po stronie zachodniej drogi Oświęcim – Olkusz, dalej łącząca nowe węzły ulokowane w rejonach: Proszowic, Gdowa, Kalwarii. Jej zadaniem, z kontynuacją na terenie Śląska przez Tychy, Mikołów do Gliwic, byłoby przejście ruchu transeuropejskiego z dotychczasowych przebiegów: autostrady A-4 od węzła Chrzanów do węzła Szarów i drogi ekspresowej S-7 od węzła Szczepanowice do węzła Krzyszkowice. Dotychczasowe przebiegi autostrady i drogi ekspresowej utrzymałyby funkcje metropolitalne, w większym stopniu obsługując teren Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego.

Sieć kolejowa

Nadrzędną sieć kolejową utworzą linie o znaczeniu ponadregionalnym:

- istniejąca linia E30, zmodernizowana, przystosowana do osiągania prędkości maksymalnej 160 km/godz., o przebiegu równoleżnikowym, od granicy niemieckiej w Zgorzelcu do granicy ukraińskiej w Medyce, biegnąca w III korytarzu transeuropejskim,
- planowana, nowa linia kolei dużych prędkości (KDP), przystosowana do osiągania prędkości powyżej 200 km/godz., Gdańsk – Warszawa – Kraków w korytarzu przebiegającym na terenie Małopolski w rejonie Wolbromia, Olkusza, Dulowej, MPL Kraków-Balice, do dworca Kraków Główny, z odgałęzieniem w rejonie Olkusza do Katowic,



Sieć kolejowa i wodna w Małopolsce do roku 2030. Opracowanie Altrans

- planowana, nowa linia konwencjonalna przystosowana do osiągania prędkości maksymalnej 160 km/godz. łącząca stację Podłęże korytarzem przebiegającym w rejonie Szczyrzyca, Tymbarku, Nowego Sącza, Krynicy, Muszyny do granicy słowackiej.

Sieć podstawową stanowić będą istniejące linie kolejowe o znaczeniu ponadregionalnym:

- nowa linia stanowiąca odgańlenie od Szczyrzyca do Chabówki, przystosowana do osiągania prędkości maksymalnej 160 km/godz.
- nr 99 Kraków – Skawina – Sucha Beskidzka – Chabówka – Nowy Targ – Zakopane, zmodernizowana, na której pociągi będą mogły osiągać prędkość maksymalną do 120 km/godz.

- nr 8 Sędziszów – Kozłów – Kraków, zmodernizowana i przystosowana do osiągania prędkości maksymalnej 120 km/godz.
- nr 64 Psary – Kozłów, zmodernizowana i przystosowana do osiągania prędkości maksymalnej 160 km/godz.

Sieć uzupełniającą stanowić będą istniejące linie o znaczeniu regionalnym i lokalnym:

- nr 118 Kraków – MPL Balice, zmodernizowana i przystosowana do osiągania prędkości maksymalnej 80 km/godz.
- nr 62 Tunel – Sosnowiec, zmodernizowana i przystosowana do osiągania prędkości maksymalnej 100 km/godz.

- nr 96 Tarnów – Stróże – Nowy Sącz – Muszyna, zmodernizowana i przystosowana do osiągnięcia prędkości maksymalnej 120 km/godz.
- nr 93 Trzebinia – Oświęcim – Zebrzydowice, zmodernizowana i przystosowana do osiągnięcia prędkości maksymalnej 100 km/godz.
- nr 109 Kraków – Wieliczka, zmodernizowana i przystosowana do osiągnięcia prędkości maksymalnej 60 km/godz.
- nr 95 Kraków-Mydlniki – Nowa Huta – Podłęże, obwodowa linia towarowa, zmodernizowana i przystosowana do osiągnięcia prędkości maksymalnej 80 km/godz.

Na liniach KDP będą realizowane wyłącznie przewozy pasażerskie w relacjach krajowych pomiędzy ośrodkami metropolitalnymi: Krakowem, Warszawą, Gdańskiem, Łodzią, Poznaniem, Katowicami oraz, poprzez sieci kolejowe KDP poza Małopolską, w relacjach europejskich z metropoliami: Berlinem, Pragę, Wiedniem, Budapesztem, Bratysławą. Dla KDP Kraków będzie stacją końcową, co zdecydowanie ograniczy jego dostępność w powiązaniach międzynarodowych.

Linie kolejowe o znaczeniu ponadregionalnym realizować będą przewozy pasażerskie i towarowe zarówno w relacjach ponadregionalnych, jak i regionalnych i lokalnych.

Linie tranzytowe relacji Katowice – Kraków – Tarnów – Dębica oraz Psary – Kozłów – Kraków – Podłęże – Szczyrzyc – Nowy Sącz – Leluchów, łącząc się poza Małopolską z sieciami linii kolejowych: Polski, Słowacji, Czech, Niemiec, Ukrainy, Węgier, Rumunii, Bułgarii, realizować będą w przeważającym stopniu przewozy towarowe zarówno w relacjach wschód-zachód, jak i północ-południe, w tym z i do portów morskich bałtyckich i czarnomorskich, łącząc się w porcie kolejowym Kraków-Nowa Huta w terminalu logistycznym / platformach multimodalnych i intermodalnych.

Na terenie Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego duże znaczenie dla dostępności komunikacyjnej Krakowa i przejezdności autostrady A-4 wraz z drogą ekspresową S-7 będzie miało dokończenie budowy krakowskiego węzła komunikacyjnego.

Do linii o znaczeniu ponadregionalnym należy również linia odgałęziająca się w stacji węzłowej Szczyrzyc do Nowego Targu i Zakopanego. Pozostałe linie kolejowe, o znaczeniu regionalnym i lokalnym, prowadzić będą ruch zarówno pasażerski, jak i towarowy, zapewniając po-

wiązania ośrodka metropolitalnego, ośrodków regionalnych oraz ośrodków subregionalnych i ponadlokalnych. W obrębie Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego funkcjonować będzie Szybka Kolej Aglomeracyjna (SKA). W północnej części województwa, w rejonie Kozłowa, Wolbromia, Olkusza przebiega linia towarowa, szeroko-torowa LHS. Przewiduje się większe wykorzystanie tej linii do transportu towarów z i w kierunku Ukrainy i Rosji, z przeladunkiem w utworzonym terminalu intermodalnym obok stacji Kozłów, połączonym istniejącą linią kolejową z głównym portem przeladunkowym Kraków-Nowa Huta.



Nowy terminal Kraków Airport. Projekt: APA Czech-Duliński-Wróbel



Nowy terminal Kraków Airport. Projekt: APA Czech-Duliński-Wróbel

Sieć lotnicza

Funkcję podstawową pełnić będzie Międzynarodowy Port Lotniczy im. Jana Pawła II Kraków-Balice. Port lotniczy, po rozbudowie w latach 2013–2015, będzie mógł obsługiwać około 8 mln pasażerów rocznie. Przewiduje się możliwość dalszej rozbudowy portu po roku 2030, jeśli ruch lotniczy będzie dalej wzrastać. MPL realizował będzie przewozy pasażerskie, w znacznie mniejszym stopniu cargo, zapewniając powiązania dalekie transkontynentalne, średnie europejskie oraz krajowe z głównymi metropoliami, jak: Warszawa, Gdańsk, Szczecin, Poznań. Funkcję uzupełniającą pełnić będą małe lotniska lokalne w: Nowym Targu, Starym Sączu, Tarnowie, Pobiedniku. Te lotniska obsługiwać będą głównie małe samoloty pasażerskie oraz helikoptery i zapewniać powiązania regionalne i ponadregionalne średniego zasięgu.

Sieć wodna

Jedyną rzeką, mającą zdolność transportową do przewozu nie tylko osób, ale i towarów, jest w Małopolsce Wisła. Po

dokończeniu niezbędnych dla transportu towarów inwestycji infrastrukturalnych, w tym wybudowaniu Kanału Krakowskiego, górna Wisła będzie drogą wodną kl. III, wyposażoną w porty rzeczne Oświęcim i Kraków-Kujawy. Port Kujawy połączony będzie z terminalem kolejowym w Nowej Hucie. Droga Wodna Górnej Wisły zapewni powiązania transportowe Śląska i Małopolski z pozostałymi regionami nadwiślańskimi i portami morskimi Gdańska. Droga wodna zapewni również, wewnątrz obszaru Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego, powiązania pasażerskie głównie turystyczne.

Sieć rowerowa

Obszar Małopolski uzyska powiązania regionalne i ponadregionalne, w tym transgraniczne, poprzez sieć międzynarodowych szlaków rowerowych i pieszo-rowerowych EuroVelo i Greenways. Sieć EuroVelo obejmuje trasę nr 4 Francja – Niemcy – Czechy – Polska (Oświęcim, Kraków, Niepołomice, Tarnów) – Ukraina i trasę nr 11 Norwegia/Finlandia – Polska (Warszawa – Kraków – Nowy Sącz – Słowacja – Serbia – Grecja).

Pogranicze polsko-słowackie – przestrzeń dla rozwoju

Wyniki badań projektu INFRAREGTUR w zakresie dostępności przestrzennej

MAREK WIĘCKOWSKI¹, DANIEL MICHNIAK², MARIA BEDNAREK-SZCZEPAŃSKA¹,
BRANISLAV CHRENKA², VLADIMÍR IRA², TOMASZ KOMORNICKI¹, PIOTR ROSIK¹,
MARCIN STĘPNIAK¹, VLADIMÍR SZÉKELY², PRZEMYSŁAW ŚLESZYŃSKI¹, DARIUSZ ŚWIĄTEK¹,
RAFAŁ WIŚNIEWSKI¹

Wstęp: znaczenie dostępności przestrzennej dla rozwoju turystyki

Jednym z podstawowych warunków rozwoju, nie tylko turystyki, ale większości dziedzin gospodarki, jest rozwój infrastruktury transportowej i uzyskiwana dzięki temu odpowiednia dostępność przestrzenna. Regiony o słabej dostępności i niedostatecznym wyposażeniu w infrastrukturę transportową i turystyczną, bez dodatkowych inwestycji ograniczają swą działalność i popadają w stagnację. Prowadzi to do osłabienia funkcji turystycznych na tych obszarach, co może także w znacznym stopniu przekładać się na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego regionów.

Dotychczasowy stan badań nad dostępnością turystyczną jest niezadowalający. Z wielu analiz wynika, że współczesne kształtowanie sieci powiązań oraz ogólnie rozwoju regionalnego musi być oparte na szczegółowej analizie dostępności, pozwalającej optymalizować układ sieci transportowej (por. m.in. Komornicki i in. 2006; Komornicki i in. 2010; Michniak 2010, 2011). Dostępność ta powinna być komplementarna względem różnych sektorów ekonomicznych.

Dodatkowym, istotnym elementem podjęcia przedstawianych badań jest fakt, że obszar stanowi pogranicze sąsiadujących ze sobą krajów. We współczesnej Europie rola granic państwowych uległa bowiem wyraźnej zmianie i coraz istotniejsze staje się rozpoznanie dostępności transportowej regionów i centrów turystycznych na pograniczu polsko-słowackim, zarówno w układzie krajowym, jak i transgranicznym. Podjęcie takiej tematyki na obszarze pogranicza polsko-słowackiego jest szczególnie uzasadnione z dwóch głównych powodów. Po pierwsze, jest to obszar szczególnie predysponowany do rozwoju turystyki ze względu na walory przyrodnicze. Po drugie, w omawianym obszarze mamy do czynienia z wyraźną barierą orograficzną, która sprawia, że obszary po obu stronach granicy są ze sobą relatywnie słabo skomunikowane.

Wychodząc naprzeciw tym potrzebom, w niniejszym artykule przedstawiono wybrane wyniki badań prowadzonych na pograniczu polsko-słowackim w ramach projektu naukowego pt. „Infrastrukturalne i organizacyjne możliwości poprawy dostępności przestrzennej jako czynnik rozwoju polsko-słowackich regionów turystycznych” (INFRAREGTUR). Projekt był realizowany przez Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk oraz Instytut Geografii Słowackiej Akademii Nauk w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007–2013. Zrealizowane działania miały za zadanie określenie szans i zagrożeń dla rozwoju potencjału turystycznego w wyniku poprawy dostępności przestrzennej. Większość wyników badań opublikowano w dwóch monografiach (Więckowski i inni 2012a, Więckowski i inni 2012b). Niniejszy artykuł bazuje na tych pracach, przy czym główną uwagę zwrócono na województwo małopolskie.

1 Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania,
Polska Akademia Nauk, Warszawa, Polska

2 Geografický ústav Slovenskej akadémie vied, Bratislava,
Słowacja

W pierwszej części tekstu zaprezentowano podstawową charakterystykę turystyki na obszarze pogranicza polsko-słowackiego. Następnie przedstawiono podstawowe informacje dotyczące wykorzystanych metod analiz dostępności transportowej. Ponadto na potrzeby niniejszego artykułu opracowano syntezę najważniejszych wyników dotyczących wybranych obszarów zlokalizowanych na obszarze województwa małopolskiego (tj. Tatry, Pieniny i Dolina Popradu). W podsumowaniu przedstawiono najważniejsze wnioski wynikające z obecnego stanu dostępności transportowej oraz główne możliwości jej poprawy w wyniku rozbudowy sieci drogowej.

Rozwój turystyki na pograniczu polsko-słowackim

Turystyka na pograniczu polsko-słowackim funkcjonuje w głównej mierze dzięki potencjałowi środowiska przyrodniczego (por. Warszńska 1971, 1985; Groch i Kurek 1995; Więckowski 2004, Zawilińska 2010; Michniak 2010). Głównym magnesem przyciągającym turystów, nie tylko do województwa małopolskiego, ale i całego badanego obszaru pogranicza, są góry – przede wszystkim Tatry. Wybitne walory przyciągające turystów mają też inne pasma górskie, szczególnie Pasma Babiogórskie oraz Pieniny. Ponadto Małopolska może poszczycić się znanymi, funkcjonującymi od dziesiątków lat uzdrowiskami, których największe skupiska znajdują się w Beskidzie Sądeckim (np. Krynica-Zdrój, Piwniczna-Zdrój).

Środowisko przyrodnicze predestynuje ten obszar do rozwoju przede wszystkim turystyki pieszej górskiej i turystyki narciarskiej. Ostatnio coraz większego znaczenia nabierają inne formy turystyki kwalifikowanej (kolarstwo górskie, paralotniarstwo, kajakerstwo górskie). Sezon turystyczny trwa niemal cały rok, ale zaznacza się sezonowość. Nasilenie występuje w okresie zimowym i letnim, jednak okresy te coraz bardziej się wydłużają i przesuwają: letni w stronę jesiennego (m.in. październik), zimowy w stronę wiosennego (m.in. kwiecień). Coraz większe znaczenie (zwłaszcza w Polsce) mają wyjazdy weekendowe i świąteczne.

W rozwoju turystyki rośnie rola obiektów dziedzictwa kulturowego jako atrakcji turystycznych. Do walorów kulturowych Karpat należą: zabytki architektury sakralnej, zabytki budownictwa rezydencjonalnego, stare układy urbanistyczne i zabudowa małomiasteczkowa, zespoły dworskie z parkami, stanowiska archeologiczne, muzea i tradycyjna twórczość ludowa (Groch i Kurek 1995). Za szczególnie atrakcyjne należy uznać przede wszystkim obiekty wpisane na listę Światowego Dziedzictwa Kulturowego i Przyrodniczego Ludzkości UNESCO, ale także zespoły urbanistyczne, obiekty kultu religijnego i obiekty architektury drewnianej.

Granica polsko-słowacka dzieli jednorodne obszary geograficzno-przyrodnicze. Były one przez dziesięciolecia oddzielnie zagospodarowywane i turystycznie wykorzystywane. Od około 20 lat następuje proces łączenia obszarów, dzięki m.in. nowej infrastrukturze, wspólnym inicjatywom, imprezom, promocji itp. (por. m.in. Więckowski 2002, 2004; Michniak 2011). Bardzo istotne dla rozwoju turystyki jest osłabianie funkcji kontrolnych granicy państwowej (por. Kormornicki 1999; Ptaszycka-Jackowska i Baranowska-Janota 2003; Ptaszycka-Jackowska 2007; Więckowski 2004, 2010). Rozwój turystyki jest jednym z najważniejszych elementów rozwoju obszaru pogranicza polsko-słowackiego. Jest to również dziedzina, która ma bezpośredni wpływ na tworzenie się i umacnianie więzi transgranicznych pomiędzy Polską a Słowacją.

Z punktu widzenia rozwoju turystyki na pograniczu polsko-słowackim istotny jest problem dostępności transportowej i silnej koncentracji ruchu turystycznego w wybranych obszarach pogranicza. Dotyczy to głównie Małopolski, w szczególności regionu tatrzańskiego i pienińskiego.

Obszar i zakres badań

Analizy były prowadzone na trzech poziomach przestrzennych. Większość głównych analiz oraz wniosków dotyczy całego pogranicza polsko-słowackiego (tzw. poziom 1, który obejmował obszar wsparcia dla Programu Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007–2013), jednak dla wielu aspektów zasadne było zawężenie analizowanego obszaru. Z tego powodu wyznaczono sześć obszarów (tzw. poziom 3) do szczegółowej analizy pod względem transportu, turystyki i dostępności: Beskidy (Żywiecki, Śląski i Kysucki), Tatry, Pieniny, Dolina Popradu, Beskid Niski oraz Bieszczady (ryc. 1). Obszary obejmowały po kilka gmin po stronie polskiej i kilka obców (jednostek samorządu pod względem statusu prawnego odpowiadających polskim gminom) po stronie słowackiej. Trzy spośród wybranych obszarów znajdowały się częściowo w województwie małopolskim.

Założenia i metodyka analiz dostępności transportowej

Przekroje i warianty dostępności drogowej

W artykule przedstawiono niemal wyłącznie dostępność za pomocą transportu drogowego, ze względu na jego zdecydowaną dominację w podróżach turystycznych na obszarze pogranicza polsko-słowackiego. Badania dostępności wykonano w trzech przedziałach czasowych, tj. dla lat: 2010 (stan na 31.12.2010 – rok realizacji badań – na podstawie



Ryc. 1. Obszary wyznaczone do badań szczegółowych (poziom 3). Źródło: opracowanie własne.

aktualnej wówczas sieci drogowej), 2015 oraz 2030. Założono, że po stronie polskiej zrealizowane zostaną te inwestycje (autostrady, drogi ekspresowe), które w 2011 r. znajdowały się przynajmniej na etapie przetargu. Wzięto pod uwagę zweryfikowany program budowy dróg po zmianach wprowadzonych w styczniu 2011 r. przez Ministerstwo Infrastruktury. Dodatkowo uwzględniono środkowy odcinek przyszłej autostrady A2 (Piotrków Trybunalski–Pyrzowice), który będzie realizowany w systemie koncesyjnym. Po stronie słowackiej zaliczono wszystkie inwestycje, które miały być ukończone do 2015 r. według danych Narodowej Agencji Autostradowej (www.ndsas.sk).

Dla roku 2030 założono realizację ambitniejszych wersji programów rozwoju infrastruktury zarówno w Polsce (docelowy układ dróg ekspresowych i autostrad zgodny z rozporządzeniem z 2004 r. uzupełniony o inwestycje dodane w nowej Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030), jak i na Słowacji (rozwój sieci autostrad i dróg ekspresowych zawarty w dokumencie „Nowy projekt budowy autostrad i dróg ekspresowych” z 2000 r. i jego dalsze aktualizacje i uzupełnienia) oraz w Czechach (według uchwały rządu Republiki Czeskiej nr 741/1999 o rozwoju sieci transportowych).

Analizy dostępności wykonano dla 27 wybranych ośrodków turystycznych w 14 wariantach rozwoju sieci drogowej w Polsce i na Słowacji. W przypadku województwa małopolskiego uwzględniono:

- ukończenie drogi ekspresowej S7 do Rabki,
- ukończenie drogi ekspresowej S7 do Chyżnego,
- budowę drogi dwujezdniowej Rabka – Zakopane (wraz z ukończeniem S7 do Rabki),
- ukończenie ciągu dróg ekspresowych Kraków – Chyżne – Rużomberok – Bańska Bystrzyca – Trnava (S7 w Polsce, R3 i R1 na Słowacji),

- budowę drogi ekspresowej Kielce – Tarnów – Nowy Sącz – Preszów,
- ukończenie ciągu dróg ekspresowych Kraków – Bielsko-Biała.

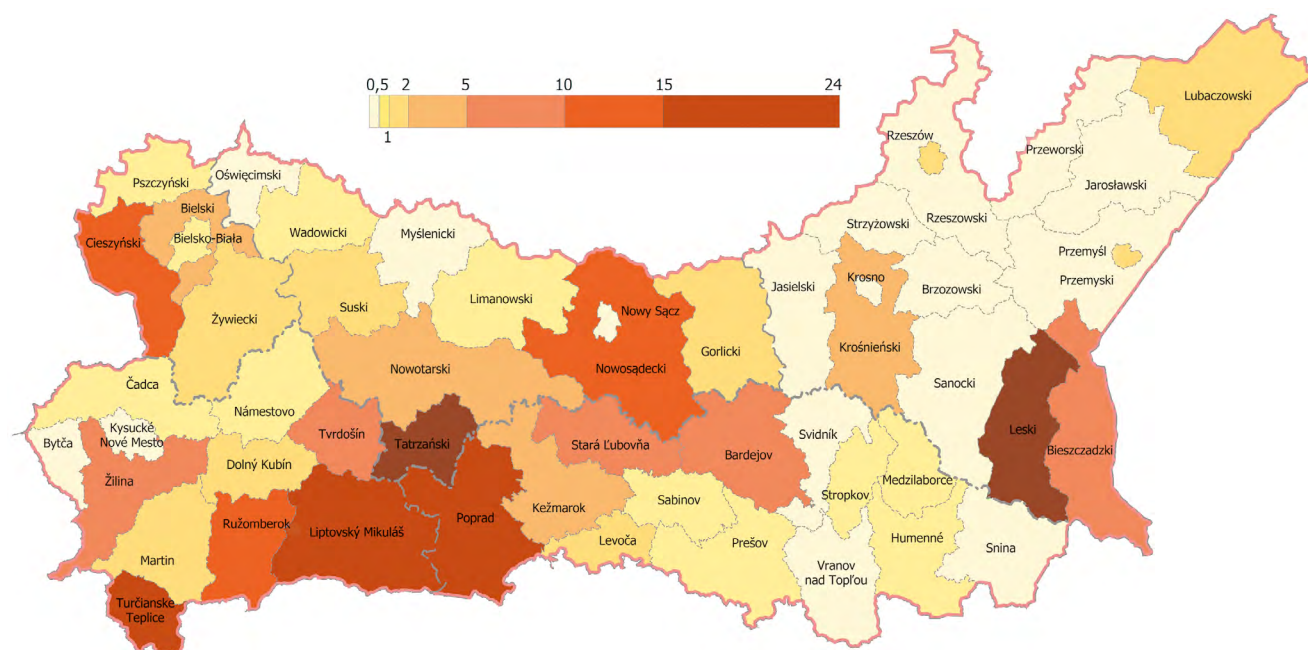
Dodatkowe analizy dotyczyły wpływu rozbudowy infrastruktury drogowej po stronie słowackiej na wzrost dostępności województwa małopolskiego (głównie autostrady D1 oraz dróg ekspresowych R1 i R3).

Model prędkości ruchu

Do celów projektu opracowano model prędkości ruchu, wykorzystujący m.in. parametry funkcjonalno-techniczne różnych kategorii dróg (wraz z ograniczeniami prędkości wynikającymi z kodeksów drogowych w Polsce i na Słowacji). Założone prędkości zostały pomniejszone ze względu na występujące utrudnienia, wydłużające czas przejazdu (zróżnicowanie ukształtowania terenu, gęstość zaludnienia). Szczegółowy opis modelu prędkości ruchu znajduje się w pracach P. Śleszyńskiego (2009) oraz T. Komornickiego i in. (2010).

Dostępność potencjałowa

Główną metodą, którą wybrano do analizy dostępności transportowej, jest tzw. dostępność potencjałowa. Dzięki jej zastosowaniu otrzymuje się wyniki dotyczące dostępności do wszystkich „potencjalnych” turystów na całym terytorium Europy. Założono, że niezależnie od dochodu oraz mobilności ludności, za potencjalnych turystów uważa się wszystkich mieszkańców kontynentu europejskiego. Cały obszar Europy (wraz z obszarem pogranicza polsko-słowackiego) podzielono na rejony komunikacyjne zgodnie z metodologią rozwiniętą w ramach nauk technicznych (inżynieria ruchu). Wydzielono w ten sposób 133 rejony, w tym 49 na obszarze pogranicza (z tego 25 w Polsce i 24 na Słowacji). Każdemu ze 133 rejonów komunikacyjnych została przypisana masa równoważna do liczby ludności zamieszkującej dany rejon



Ryc. 2. Ruch turystyczny na obszarze polsko-słowackiej współpracy transgranicznej według powiatów – wartości odniesione do stałej populacji (roczna liczba udzielonych noclegów na 1 stałego mieszkańca). Źródło: opracowanie własne na podstawie danych słowackiego (CSO) i polskiego (GUS) urzędu statystycznego.

(zakłada się, że jest to liczba potencjalnych turystów). Następnie w każdym rejonie komunikacyjnym wyodrębniono miasto węzłowe, do którego został obliczony czas przejazdu ze wszystkich miast węzłowych na obszarze pogranicza polsko-słowackiego (49), zgodnie z modelem prędkości ruchu.

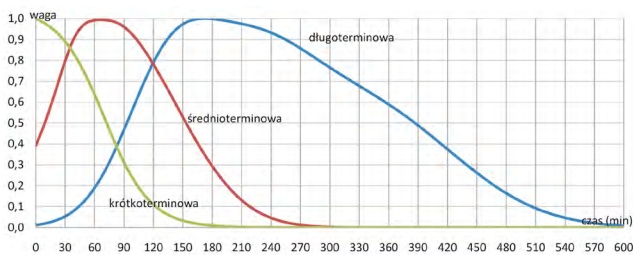
Założono, zgodnie z metodologią dostępności potencjałowej, że wraz z wydłużaniem się czasu podróży maleje prawdopodobieństwo pojawienia się turysty, szczególnie takiego, który może przybyć na obszar pogranicza polsko-słowackiego w ramach krótkiego pobytu. Funkcja opisująca to zjawisko jest znana w literaturze przedmiotu jako tzw. funkcja oporu przestrzeni (ryc. 3). Dokładny przebieg funkcji został zweryfikowany w oparciu o ankiety przeprowadzone w trakcie trwania projektu. Z tego względu najwyższą wagę we wskaźniku dla dostępności potencjałowej turystyki krótkoterminowej mają ci turyści, którzy mieszkają najbliżej miast węzłowych na obszarze pogranicza. Dla turystyki średnioterminowej (wyjazdy 2–4 dniowe) krzywa funkcji oporu przestrzeni nie ma już charakteru krzywej opadającej, a raczej przypomina krzywą Gaussa. W przypadku turystyki długoterminowej krzywa zaczyna opadać znacznie dalej niż w przypadku poprzednich przykładów, ale także w bliskiej strefie zamieszkania potencjalnych turystów (rzadko wyjeżdża się na 1–2 tygodniowy urlop w bliskie sąsiedztwo miejsca zamieszkania).

Dostępność w izochronach

Izochrona jest linią łączącą punkty znajdujące się w tej samej odległości czasowej od wybranego miejsca, np. miasta będącego źródłem napływu turystów (ujęcie od strony popytowej) lub danej atrakcji turystycznej (ujęcie od strony podażowej). W wyniku wydzielenia izochron w jednakowych odstępach czasowych (np. co 15 minut lub pół godziny) powstaje mapa izochronowa. Analiza izochronowa jest ponadto punktem wyjścia do badania dostępności kumulatywnej.

Jedną z ciekawszych analiz dostępności czasowej za pomocą izochron wykonano do granicy państwa (dojazd z obydwu stron, ryc. 4). W przypadku równomiernego rozmieszczenia sieci drogowej w całym otoczeniu badanego obszaru izochrony powinny przyjmować kształt ułożonej równoleżnikowo elipsy. Odchylenia od takiego układu świadczą o istnieniu kierunków lepiej wyposażonych infrastrukturalnie, względnie o istnieniu stref wyjątkowo upośledzonych w tym zakresie.

W celu zbadania dostępności do poszczególnych miejscowości wybrano 27 miast i centrów turystycznych znajdujących się na obszarze pogranicza oraz dodatkowo 5 większych miast w jego sąsiedztwie (Katowice, Kraków, Tarnów, Bańska Bystrzyca, Koszyce). Łącznie w analizie uwzględniono 32 miejscowości, z których 17 znajduje się w Polsce i 15 na Słowacji.



Ryc. 3. Wykres funkcji oporu przestrzeni dla turystyki w zależności od czasu podróży. Źródło: opracowanie własne.

W ramach analiz izochronowych dostępności wewnętrznej wykonano 207 szczegółowych serii obliczeniowych, dokumentujących zmiany dostępności czasowo-przestrzennej w zależności od wariantowego rozwoju sieci drogowej. Analizy te wykonano dla wszystkich miejscowości w wariancie bazowym A (stan z 2010), B (2015) oraz C (2030)¹.

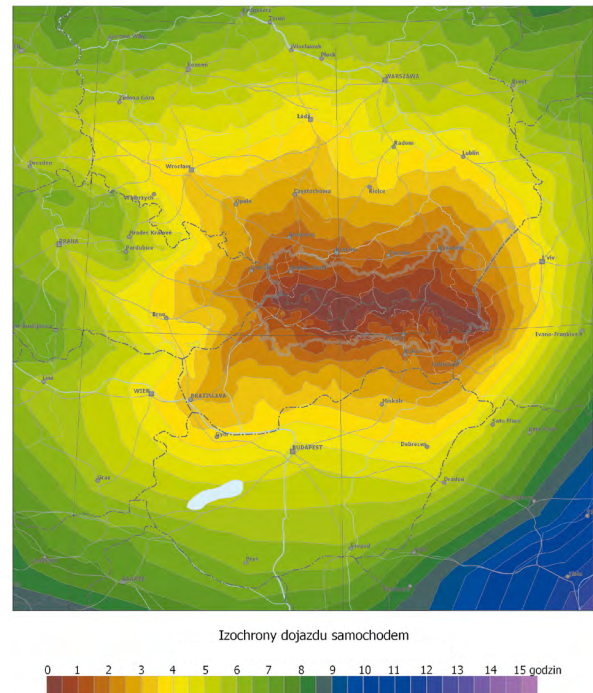
Dostępność kumulatywna

Do badań dostępności transportowej posłużono się także tzw. dostępnością kumulatywną. Jest to metoda wykorzystywana w badaniach IGIPZ PAN od kilku lat (m.in. Komornicki i Śleszyński 2009, 2011 oraz Komornicki i in. 2010). Dostępność kumulatywna tym różni się od potencjałowej, że nie różnicuje (wagi) atrakcyjności mas w zależności od czasu podróży, który jest potrzebny, aby je osiągnąć, a jedynie sumuje wszystkie cele podróży (np. liczba mieszkańców lub przedsiębiorstw albo liczba atrakcji turystycznych) dostępne w obrębie danej izochrony, np. 15, 30, 60 minut. Tym samym wszystkie cele podróży położone w obrębie danej izochrony są jednakowo atrakcyjne dla uczestnika ruchu.

Efektywność sieci transportowo-osadniczej

Badania efektywności sieci wskazują miejsca, gdzie występują braki i niedobory w infrastrukturze (pomiędzy miejscowościami) oraz gdzie możliwa jest poprawa aktualnego stanu. W celu wykazania tych elementów na pograniczu polsko-słowackim, obliczone wcześniej macierze czasów przejazdu uzupełniono wartościami wskaźnika tzw. efektywności sieci transportowo-osadniczej (Śleszyński 2012). Oblicza się go, porównując optymalny czas przejazdu (w linii prostej w przestrzeni euklidesowej pomiędzy dwoma ośrodkami z prędkością 90 km/godz.) z realnym czasem podróży po istniejącej sieci uzyskanym z modelu prędkości ruchu (w przypadku połączeń samochodowych) lub na podstawie prędkości rozkładowych (w przypadku połączeń kolejowych). Obliczenia były wykonane dla innego zestawu ośrodków niż w przypadku analiz izochronowych. Oprócz 32 miejscowości

¹ Powyższe mapy są dostępne zarówno w wymienionych na wstępie monografiach, jak też na stronach internetowych projektu: www.infraeur.eu.



Ryc. 4. Izochrony dojazdu do granicy polsko-słowackiej w 2010 r. Źródło: opracowanie własne.

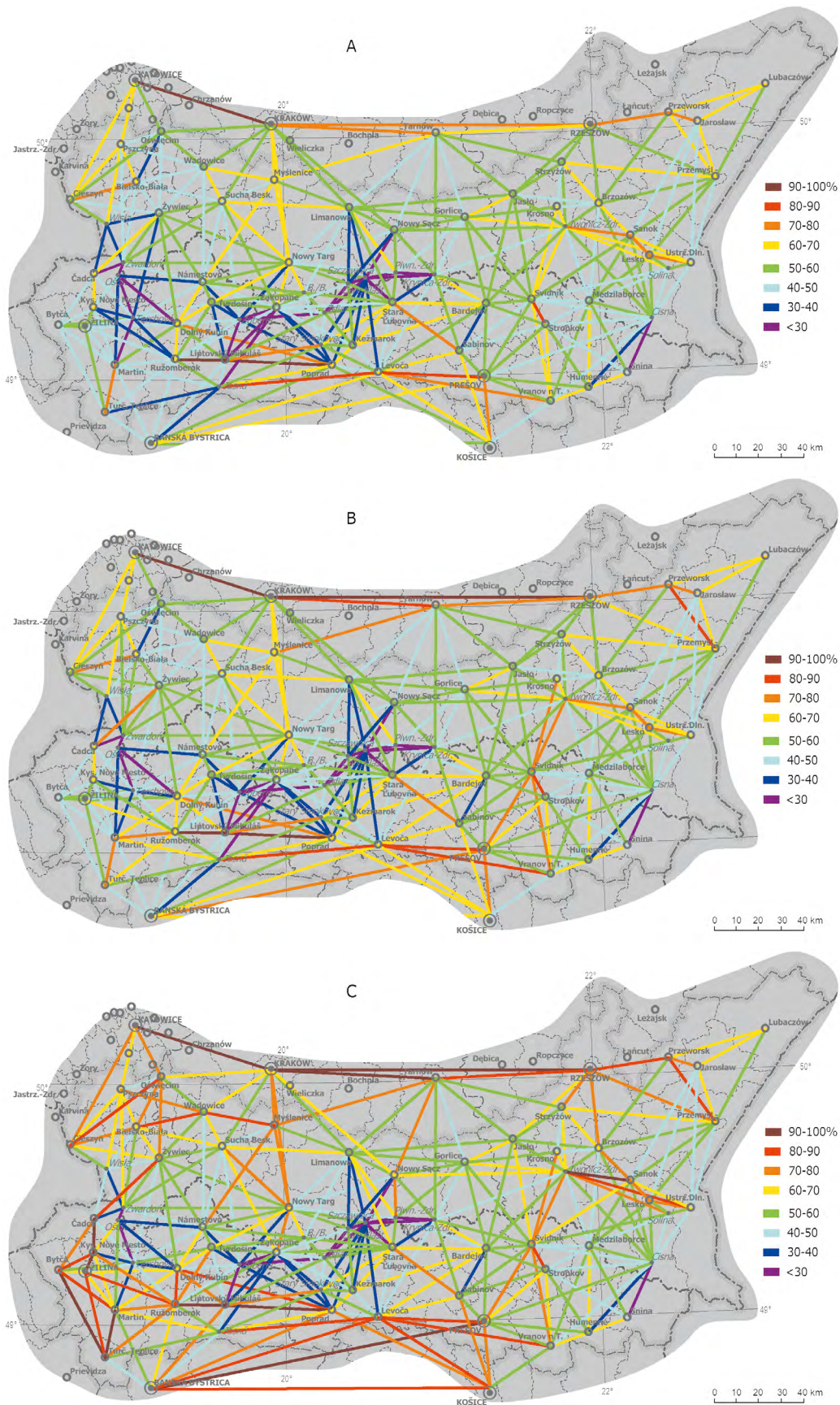
o charakterze turystycznym, uwzględniono pozostałe miasta powiatowe na pograniczu polsko-słowackim (na Słowacji *okresné mestá*). Otrzymano łącznie zbiór 70 miejscowości, dla których obliczono wzajemne czasy przejazdów we wszystkich wariantach (łącznie blisko 2,5 tys. relacji). Do dalszych szczegółowych studiów wybrano około 300 relacji, reprezentujących pary miast znajdujących się najbliżej siebie.

Zastosowana metodyka pozwala łatwo interpretować zmiany pomiędzy poszczególnymi wariantami rozwoju sieci drogowej. W wariancie bazowym A, obrazującym aktualną sieć dróg, na większości połączeń uzyskiwana jest efektywność na poziomie 50–60% (ryc. 5; kolory zielone) lub 40–50% (kolory jasnoniebieskie). Ciepłe odcienie, pokazujące efektywność powyżej 60%, dotyczą tylko niektórych połączeń. W wariancie B w największym stopniu poprawiają się połączenia w północnej i południowej części obszaru. Z kolei wariant maksymalny C pokazuje większe przyrosty w rejonie zachodnim, a zwłaszcza pomiędzy Bielskiem-Białą i Bańską Bystrzycą.

Wybrane wyniki badań

Dostępność potencjałowa i prognoza zmian w latach 2010–2030

W ramach badań dostępności potencjałowej analizie poddano dwa przekroje czasowe odpowiadające stanowi obecnemu oraz hipotetycznej pełnej rozbudowie systemu drogowego



Ryc. 5. Efektywność transportowo-osadnicza pomiędzy wybranymi parami ośrodków powiatowych w analizowanych trzech wariantach rozwoju sieci drogowej. Źródło: opracowanie własne.

(2030 r.). Wyniki porównania sytuacji dla obu przekrojów czasowych interpretować należy jako maksymalny osiągalny efekt poprawy dostępności.

Rozkład dostępności potencjałowej krótkoterminowej jest zdeterminowany położeniem względem dużych ośrodków miejskich, głównie konurbacji górnośląskiej i Krakowa, a w mniejszym stopniu także Bratysławy (ryc. 6). Najwyższy poziom wskaźnika notuje się w zachodniej części polskiej strony pogranicza. Wartości maleją ku wschodowi i w kierunku południa. W części środkowej pogranicza polsko-słowackiego (szeroko rozumiany region tatrzański) wartość wskaźnika jest wyraźnie wyższa po stronie polskiej, a bardzo niska po słowackiej. Dowodzi to, że słowackie Podtatrze pozostaje, z uwagi na ograniczoną dostępność transportową, mniej atrakcyjne dla turystów weekendowych z największych metropolii południowej Polski. Cała wschodnia część badanego obszaru nie ma w praktyce żadnych warunków transportowych dla rozwoju turystyki krótkoterminowej oraz niewielkie dla turystyki średnioterminowej (większe zmiany w perspektywie 2030 r. jedynie dzięki wybudowaniu dróg: Rzeszów – Barwinek – Koszyce oraz autostrady D1 na Słowacji do granicy z Ukrainą).

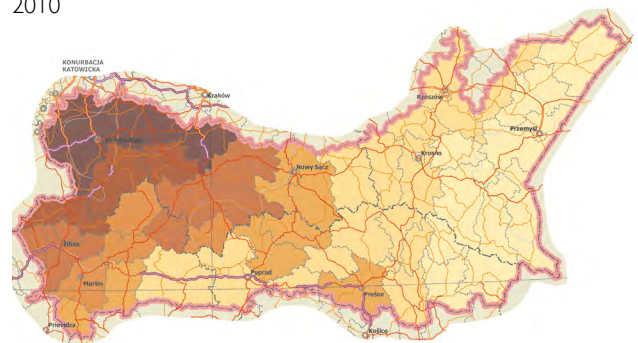
Zmiany dostępności transportowej w wyniku ukończenia planowanych inwestycji drogowych

Ukończenie inwestycji realizowanych obecnie (wariant 2015) po polskiej stronie granicy przyniesie największe korzyści ośrodkom położonym we wschodniej części badanego obszaru (np. Iwonicz-Zdrój, Cisna i Solina). Po stronie słowackiej beneficjentami będą natomiast ośrodki podtatrzeńskie (Liptovský Mikuláš, Jasná, Starý Smokovec).

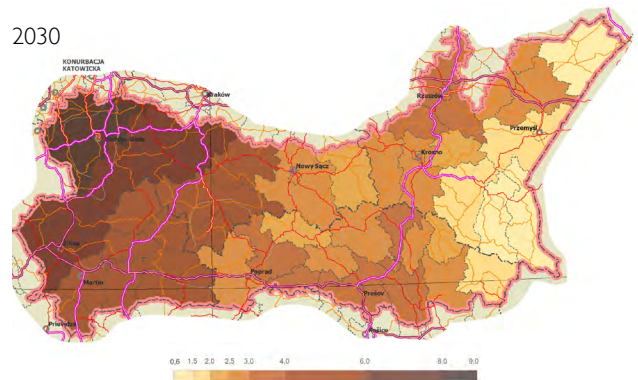
Największe różnice poziomu dostępności potencjałowej między docelowym układem autostrad i dróg ekspresowych proponowanym w niniejszym opracowaniu (wariant 2030 r. „rozszerzony”) a zapisanym w rozporządzeniach rządowych występują w ośrodkach powiatu nowosądeckiego (Krynica-Zdrój i Piwniczna-Zdrój), zaś po stronie słowackiej w przypadku miasta Bardejov. Miasta te relatywnie mało zyskują na inwestycjach oficjalnie planowanych. Dla każdego z nich ewentualna budowa drogi ekspresowej Tarnów – Nowy Sącz – Preszów (wziętej pod uwagę tylko w wariantcie „rozszerzonym”) skutkowałaby bardzo dużą poprawą dostępności przestrzennej.

Przeprowadzone analizy zmian dostępności najważniejszych ośrodków na skutek realizacji inwestycji drogowych (w różnych wariantach) dają podstawy do określenia priorytetów inwestycyjnych, o których realizację powinny zabiegać władze lokalne w pierwszej kolejności, o ile zależy im na poprawie dostępności zewnętrznej. Ranking tego typu trzeba jednak interpretować ostrożnie, gdyż niektóre inne szlaki drogowe mogą odegrać znaczącą rolę w aktywizacji

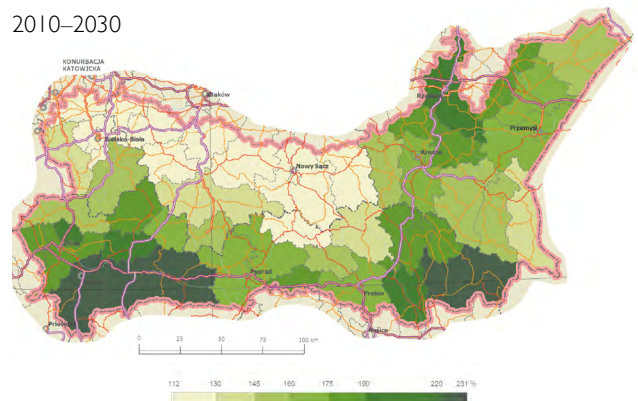
2010



2030



2010–2030



Ryc. 6. Potencjałowa dostępność drogowa w turystyce krótkoterminowej w 2010 i 2030 r. oraz zmiany potencjałowej dostępności drogowej w turystyce krótkoterminowej w latach 2010–2030. Źródło: opracowanie własne.

turystycznej obszarów niedysponujących obecnie rozwiniętą infrastrukturą. Ponadto polityka ośrodków turystycznych nie zawsze musi opierać się na zwiększaniu bezwzględnej liczby odwiedzających.

Dla ośrodków położonych w województwie małopolskim duże znaczenie mają inwestycje po obu stronach granicy. Szczególną rolę odgrywa polska droga ekspresowa S7 łącznie ze słowackimi drogami ekspresowymi R1 i R3 oraz słowacka autostrada D1. Spośród wszystkich analizowanych inwestycji najkorzystniejszą opcją dla Zakopanego jest doprowadzenie słowackiej autostrady D1 aż do granicy z Ukrainą. Bliskość

dużych aglomeracji Górnego Śląska i Krakowa oraz ich ciągle niedoskonałe skomunikowanie transportowe powoduje, że poprawa dostępności ośrodków turystycznych w tej części pogranicza polsko-słowackiego możliwa jest poprzez polskie inwestycje. Korzyści z budowy S7 uwidoczniają się wyłącznie wówczas, gdy towarzyszy im budowa odcinka ekspresowego Rabka – Zakopane. Podhale niewiele skorzysta na budowie drogi ekspresowej S50 z Krakowa do Bielska-Białej.

Po stronie słowackiej największe efekty przyniesie ukończenie trasy D1. W przypadku miasta Liptovský Mikuláš spowodowana tym poprawa dostępności przekracza 34%, a w miejscowości Starý Smokovec sięga 27%. W obu przypadkach bardzo duży jest wpływ ewentualnej budowy drogi S7, R3/RI (w pełnym przebiegu od Krakowa przez Chyżne, Ružomberok do Bańskiej Bystrzycy). W miejscowości Liptovský Mikuláš efekt tej inwestycji jest jednak znacząco większy i prawie dorównuje efektowi budowy D1 (ponad 33% poprawy dostępności). Budowa dróg ekspresowych S7 i R3 jest też najważniejszą inwestycją z punktu widzenia ośrodków turystycznych Orawy (Zuberec, Tvrdošín). Zauważalne korzyści dla tatrzańskich ośrodków na Słowacji uwidoczniają się nawet wówczas, gdy budowa trasy S7 skończy się w Chyżnem (tj. nie powstanie trasa R3 na Słowacji). Są one wówczas większe niż dla położonego po stronie polskiej Zakopanego. Ośrodki wschodniego Podtatrza (Ždiar, Starý Smokovec) oraz słowackich Pienin (Červený Kláštor), skorzystają dodatkowo z ewentualnej realizacji trasy ekspresowej Tarnów – Nowy Sącz – Preszów. Wpływ ten nie jest natomiast widoczny w polskich Pieninach (Szczawnica), prawdopodobnie w wyniku braku połączenia drogowego między dolinami Dunajca i Popradu (między Szczawnicą a Piwniczną-Zdrój). Dla poprawy dostępności Szczawnicy ważne jest w tych warunkach ukoń-

czenie słowackiej autostrady D1 oraz polskiego odcinka drogi ekspresowej S7.

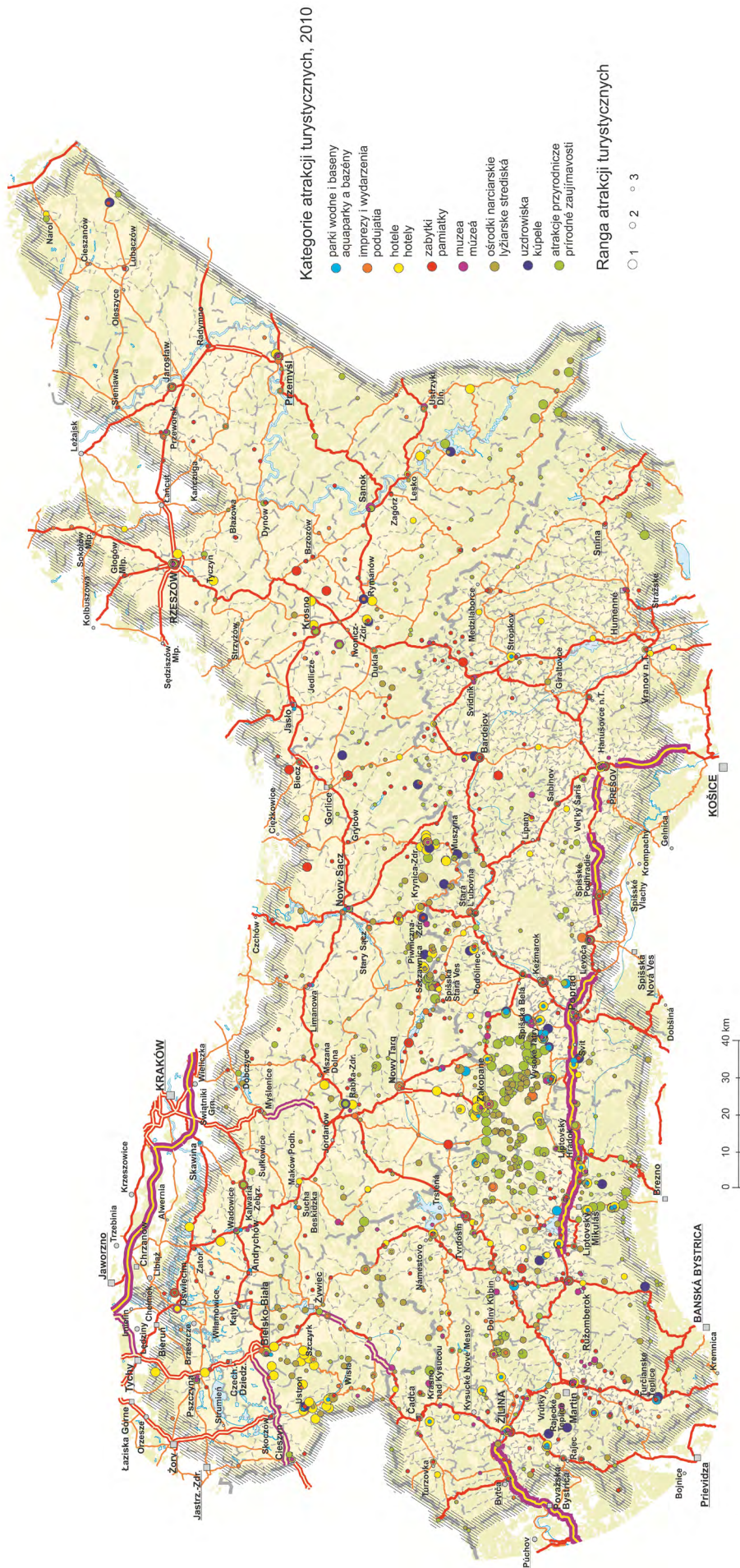
Środkową część polskiego obszaru pogranicza (ośrodki: Krynica-Zdrój i Piwniczna-Zdrój) charakteryzuje relatywnie niski efekt wszystkich inwestycji zawartych w polskich i słowackich planach rządowych. Największy wpływ ma doprowadzenie słowackiej autostrady D1 aż do granicy z Ukrainą. Jest to pośredni dowód na słabe skomunikowanie regionu z zapleczem krajowym (polskim). W takich warunkach o poziomie dostępności decydować zaczynają odległe geograficznie (ale, po ukończeniu D1, już nie czasowo) miasta Słowacji, a nawet Austrii i Węgier). Stanowi to istotną przesłankę do rozważenia budowy drogi ekspresowej Kielce – Tarnów – Preszów. Inwestycja ta zwiększyłaby dostępność regionu sądeckiego o ponad 22%, przyniosłaby także korzyści – po stronie słowackiej miastu Bardejov. W przypadku tego ośrodka kluczowa jest jednak budowa autostrady D1 po stronie słowackiej oraz transgranicznej drogi ekspresowej S19/R4.

Reasumując, należy stwierdzić, że z punktu widzenia większości badanych ośrodków najważniejszymi dużymi inwestycjami drogowymi są: słowacka autostrada D1 (w pełnym przebiegu) oraz ciąg dróg ekspresowych S7, R3 i RI (wraz z odgałęzieniem Rabka – Zakopane). Znaczenie innych tras jest mniejsze. Spośród krótszych odcinków zauważalna jest rola potencjalnej drogi ekspresowej S50 z Krakowa do Bielska-Białej. Przeprowadzona analiza potwierdziła też efektywność ewentualnego szlaku Kielce – Tarnów – Preszów dla uzdrowisk sądeckich oraz miasta Bardejov. Istniejące ośrodki (zarówno polskie, jak i słowackie) relatywnie mniej skorzystają na polskiej autostradzie A4 oraz na drogach ekspresowych S19 i R4 (tab. 1).

Tabela 1. Priorytety inwestycyjne dla wybranych ośrodków turystycznych w województwie małopolskim

Region/powiat	Miejscowości turystyczne	Priorytety	
		I rzędu	II rzędu
Nowy Sącz	Krynica-Zdrój		
	Piwniczna-Zdrój	Kielce–Preszów	D1
Nowy Targ	Szczawnica	D1	S7/R3/RI z odgałęzieniem do Zakopanego
Tatry	Białka Tatrzańska, Bukowina Tatrzańska		
	Zakopane	D1	S7/R3/RI z odgałęzieniem do Zakopanego

Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 7. Rozmieszczenie atrakcji turystycznych. Źródło: opracowanie własne.

Dostępność atrakcji turystycznych na obszarze pogranicza

Na potrzeby projektu opracowano geograficzną bazę danych pogranicza polsko-słowackiego zawierającą blisko dwa tysiące obiektów. Uwzględniono w niej następujące kategorie atrakcji turystycznych: przyrodnicze, kulturowe (zabytki, muzea itp.), ośrodki narciarskie, aquaparki i baseny termalne, wydarzenia (imprezy turystyczne, ryc. 7). Szczególną uwagę zwrócono na potencjał transgranicznego wymiaru rozwoju turystyki (współpraca vs. konkurencja).

Głównym celem analizy podaźowej było ukazanie ośrodków z największą liczbą atrakcji turystycznych oraz dostępnością do atrakcji w izochronach 15, 30, 45 i 60 minut. Ponadto pokazano zmiany dostępności do atrakcji turystycznych w związku z rozbudową sieci drogowej.

Warianty rozwoju sieci drogowej istotnie modyfikują liczbę atrakcji w danej izochronie, ale oddziaływanie nowych warunków dostępności czasowo-przestrzennej jest dosyć selektywne. Ponadto przyrost liczby atrakcji, szczególnie o wyższej randze, jest niewielki.

Analiza kartograficzna dla izochrony 15-minutowej (ryc. 8) wskazuje, że poprawa dostępności do atrakcji w układzie lokalnym w najbliższej perspektywie (porównanie wariantów A i B) nastąpi jedynie w przypadku miasta Liptovský Mikuláš (zwłaszcza, jeśli chodzi o zabytki) i Żywca (imprezy). Natomiast w dalszej perspektywie (wariant C) poprawa dostępności atrakcji będzie bardziej równomierna, ale również ograniczy się do wybranych ośrodków (Żylica, Zakopane, Nowy Targ, Sanok). Podobnie jak w porównaniach wariantów A i B (2015 r.), przyrost dotyczy głównie zabytków i imprez, wskazując na możliwe zwiększanie popytu ze strony turystyki pobytowej i krajoznawczej.

Bardziej zauważalne efekty zwiększenia dostępności czasowo-przestrzennej do atrakcji są widoczne dopiero w przypadku dłuższych izochron (30, a zwłaszcza 45-minutowej), jednak dotyczy to głównie zabytków i imprez, co przy takich czasach podróży niekoniecznie musi przełożyć się na zwiększony popyt.

Kolejnym elementem badań była analiza dojazdu do pojedynczych atrakcji turystycznych z wybranych miejscowości turystycznych na pograniczu polsko-słowackim. Do analizy wybrano izochrony co 15 minut (0–15; 15–30; 30–45 oraz 45–60 oraz wartości skumulowane, tj. 0–15; 0–30; 0–45; 0–60 minut). Uwzględniono tylko takie atrakcje, które mogą szczególnie zainteresować turystę podczas jego pobytu na pograniczu, tj.: atrakcje przyrodnicze i kulturowe, muzea, aquaparki oraz imprezy. Najważniejszą część analizy dotyczy grupy najważniejszych atrakcji, czyli zaliczonych do kategorii

II oraz III (tab. 2). Ponadto, dzięki pominięciu grupy (I), czyli atrakcji pospolitych i powszechnych, wyniki są bardziej reprezentatywne i niezafałszowane subiektywnością wyboru. Z punktu widzenia turystów największe znaczenie mają duże i znane atrakcje turystyczne. Te małe i słabo znane mogą być ewentualnie przedmiotem zwiedzania podczas pobytu, ale rzadziej są magnesem przyciągającym turystę do danej miejscowości.

Wyniki badań dla wybranych obszarów

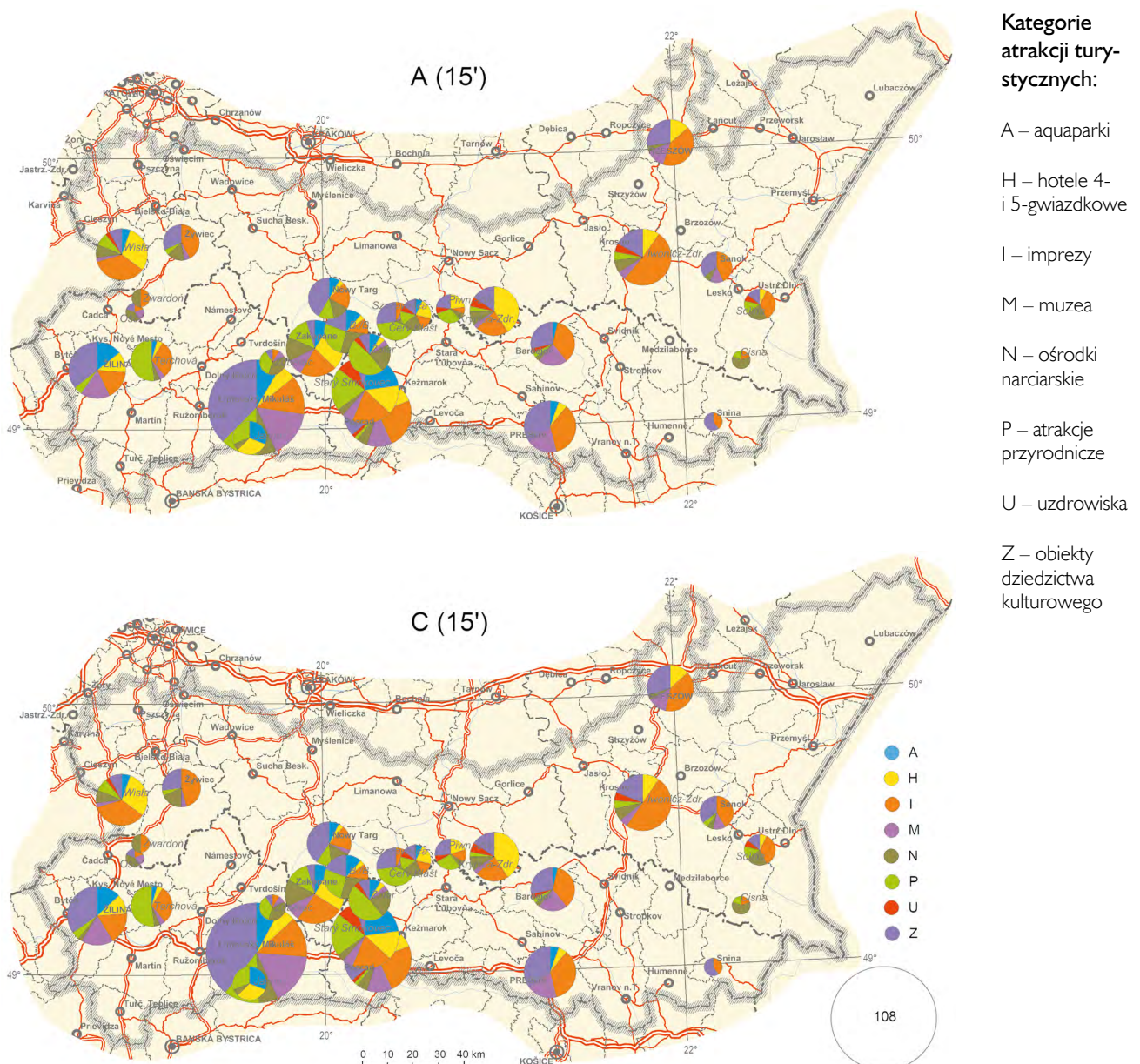
Tatry

Region Tatr jest największym pod względem powierzchni i najbardziej atrakcyjnym wśród opisywanych regionów pod względem turystycznym. Obszar po stronie polskiej wyróżnia się słabą zewnętrzną dostępnością drogową i kolejową (bardzo długi czas dojazdu – np. z Krakowa do Zakopanego – odległość 120 km, czas przejazdu 3 godz.). Duży wzrost natężenia ruchu na tym obszarze skutkuje potrzebą częstych remontów nawierzchni, również na tych drogach, które w ostatnich latach zostały gruntownie zmodernizowane (np. na DK 49 do Jurgowa). W odpowiedzi na rosnące natężenie ruchu powstał na Podhalu Inteligentny System Sterowania Ruchem (zamontowano tablice świetlne m.in. z informacjami o aktualnym czasie przejazdu do wybranych miejscowości). Natomiast należy wysoko ocenić dostępność transportową wewnątrz polskiej części obszaru. Działa dobrze rozwinięta komunikacja autobusowa oraz sieć połączeń obsługiwanych busami. Obejmuje ona najważniejsze miejscowości obszaru oraz miejsca atrakcyjne turystycznie. Kursy realizowane są z dużą częstotliwością, szczególnie w sezonie turystycznym.

Dominuje turystyka piesza (latem) i narciarska. Do dyspozycji odwiedzających TPN jest 275 km znakowanych szlaków turystycznych o różnych stopniach trudności: od bardzo łatwych po bardzo trudne i wyposażone w urządzenia asekuracyjne. W sezonie zimowym w regionie tatrzańskim (głównie poza granicami parku narodowego) do dyspozycji jest ponad 110 różnego rodzaju wyciągów o łącznej przepustowości ponad 81 tys. osób/godz. Łączna długość tras narciarskich wynosi ponad 49,5 km, w tym większość to trasy oświetlone.

W rejon Tatr i na Podhale turystów przyciągają nie tylko atrakcje przyrodnicze, ale również licznie organizowane imprezy, głównie o charakterze sportowym i folklorystycznym (np. Puchar Świata w skokach narciarskich czy Sabalowe Bajania).

Dużym problemem pozostaje pogodzenie ochrony przyrody z udostępnianiem turystom terenu parku narodowego. Według szacunków TPN liczba turystów w polskiej części



Ryc. 8. Liczba atrakcji w izochronie 15-minutowej dla wybranych miejscowości turystycznych i podziału na rodzaje atrakcji w wariantach A (2010) i C (oficjalny rządowy 2030). Źródło: opracowanie własne.

Tatr wynosi ok. 2,5 mln rocznie (*Ochrona Środowiska 2007, 2008*), co czyni ten obszar jednym z najczęściej odwiedzanych w Polsce. Ruch nie jest rozłożony równomiernie. Do najbardziej obciążonych miejsc należą: okolice Morskiego Oka, Dolina Pięciu Stawów Polskich oraz Kasprowy Wierch. W szczytowych partiach gór szczególnie obciążone są szlaki na Giewont, Świnicę i Rysy.

Pieniny

Pieniny są ważnym regionem turystycznym, który w porównaniu z innymi zajmuje niewielką powierzchnię, dlatego też przy znacznej wielkości ruchu turystycznego i niewielkiej

powierzchni obszaru można mówić o silnej koncentracji ruchu turystycznego. Przykładowo w samym Pienińskim Parku Narodowym przypada rocznie ponad 32 tys. turystów na km² parku (w Polsce więcej tylko w Karkonoskim Parku Narodowym) i ponad 22 tys. turystów na km szlaku turystycznego (*Więckowski 2008*).

Pieniny są położone poza głównymi korytarzami transportowymi. Do polskiej części obszaru nie ma możliwości dojazdu od strony wschodniej ze względu na barierę orograficzną Beskidu Sądeckiego. Dojazd do Krościenka nad Dunajcem i Szczawnicy możliwy jest jedynie od północy (z Krakowa i Tarnowa) oraz z zachodu. Do ośrodków w Pieninach nie

Tabela 2. Liczba atrakcji turystycznych II i III kategorii w izochronach 15, 30, 45 i 60 minut od wybranych ośrodków turystycznych w Małopolsce w roku 2010 i 2030 wraz z wielkością zmian. Źródło: opracowanie własne.

Nazwa ośrodka turystycznego	15 minut		30 minut				45 minut				60 minut			
	2010	2030	2010	2030	2010/2030		2010	2030	2010/2030		2010	2030	2010/2030	
					l.	%			l.	%			l.	%
Bukowina Tatrzańska, Białka Tatrzańska	3	3	39	40	1	2,6	131	132	1	0,8	206	209	3	1,5
Krynica-Zdrój	8	8	20	20	0	0,0	46	47	1	2,2	75	75	0	0,0
Nowy Targ	6	7	22	29	7	31,8	82	87	5	6,1	185	193	8	4,3
Piwniczna-Zdrój	5	6	31	32	1	3,2	64	70	6	9,4	114	118	4	3,5
Szczawnica	3	3	13	13	0	0,0	25	25	0	0,0	58	66	8	13,8
Zakopane	15	15	31	32	1	3,2	81	84	3	3,7	167	179	12	7,2

dociera kolej. Możliwy jest dojazd łączony (pociąg i autobus), ale takie rozwiązanie jest niewygodne, a czas przejazdu jest dużo dłuższy niż autobusem.

Główną atrakcją Pienin, zarówno po stronie polskiej, jak i słowackiej, jest Pieniński Park Narodowy (Pieninský národný park, PIENAP). Pod względem turystycznym najbardziej atrakcyjny jest przełom Dunajca. Odbywają się nim tradycyjne splywy na tratwach. Wielkość ruchu turystycznego w Pieninach (zarówno w części polskiej, jak i słowackiej) zależy od liczby turystów odwiedzających Tatry, Słowacki Raj czy Bardejovské Kúpele. Dużą atrakcją turystyczną są również miejscowości położone u podnóża pasma Pienin, będące równocześnie centrami turystycznymi tego obszaru: Szczawnica (ważny ośrodek uzdrowiskowy oraz narciarski) oraz Krościenko nad Dunajcem (źródła mineralne).

Dolina Popradu

Przełom rzeki Poprad wyznacza granicę między Polską a Słowacją na dwóch odcinkach: między Leluchowem a częścią Muszyny (Muszyna – Poprad), a następnie na wschód od miejscowości Legnava aż po część Piwnicznej-Zdroju (Łomnica-Zdrój). Stanowi on przyrodniczą barierę rozwoju infrastruktury transportowej.

Region Doliny Popradu położony jest peryferyjnie względem głównych szlaków transportowych. Dostępność wewnętrzna polskiej części obszaru jest niewielka – przejazd między

Piwniczną a Krynica jest możliwy w zasadzie jedynie drogą wojewódzką nr 971 przez Muszynę. Linia kolejowa dociera do Piwnicznej-Zdroju i Muszyny, gdzie się rozdziela i biegnie w kierunku północno-wschodnim do Krynicy-Zdroju i na południe, na Słowację. Do Krynicy-Zdroju dociera (2012 r.) zaledwie 8 pociągów dziennie, w tym 3 z Tarnowa, 4 z Krakowa (czas przejazdu od 4 godz. 30 min. do 5 godz. 40 min.) i jeden z Warszawy (czas przejazdu ponad 9 godz.). Brak jest transgranicznych połączeń kolejowych. Dostępność kolejową należy ocenić bardzo nisko – zarówno czas przejazdu, jak i komfort, a także częstotliwość połączeń nie zachęcają do korzystania z kolei w dojazdach do miejscowości turystycznych.

W dolinie Popradu występują licznie źródła mineralne stanowiące podstawę rozwoju lecznictwa uzdrowiskowego (Muszyna, Żegiestów-Zdrój, Piwniczna-Zdrój). Potencjał ten wykorzystuje się również do produkcji butelkowanych wód mineralnych, m.in.: „Muszynianka” i „Krynica”. Dolina Popradu została objęta ochroną w ramach Popradzkiego Parku Krajobrazowego. Ponadto obejmuje on część Pasma Radziejowej i Pasma Jaworzyny Krynickiej, zajmując powierzchnię 54,2 tys. ha.

Różnorodność krajobrazowa obszaru stwarza dogodne warunki do uprawiania turystyki zarówno letniej, jak i zimowej. Pieszne szlaki turystyczne prowadzą w Pasma Jaworzyny Krynickiej oraz Pasma Leluchowskie. Wykorzystuje się również potencjał turystyczny rzeki Poprad. Na odcinku od Leluchowa aż po Nowy Sącz organizowane są splywy (naj-

Jednym z możliwych rozwiązań poprawiających komfort podróżowania na terenie pogranicza byłoby stworzenie równoleżnikowego, turystycznego ciągu komunikacyjnego w postaci „podwójnej sinusoidy” po obydwu stronach granicy polsko-słowackiej.

bardziej popularny to spływ tratwami na odcinku Piwniczna-Zdrój – Nowy Sącz). Ponadto rzeka stwarza możliwości do uprawiania kajakarstwa górskiego oraz raftingu. W sezonie zimowym funkcjonuje kilkadziesiąt wyciągów narciarskich w: Muszynie, Krynicy-Zdroju (m.in. Jaworzyna) oraz Piwnicznej-Zdroju (m.in. stacja narciarska Wierchomla).

Podsumowanie

Przeprowadzone symulacje różnych wariantów rozwoju sieci drogowej nie wskazują na szybką i równomierną poprawę dostępności przestrzennej na całym obszarze. Zmiany mają raczej charakter regionalny. Dostępność poprawia się głównie wzdłuż projektowanych tras, natomiast żeby uzyskać najlepsze efekty, konieczna jest równoległa rozbudowa i modernizacja odcinków o niższej randze, poprzecznych do głównych szlaków. Jest to szczególnie ważne na obszarach górskich, w celu zwiększenia średniej prędkości przejazdu (obwodnice, polepszenie parametrów techniczno-funkcjonalnych dróg), jak też jego komfortu i bezpieczeństwa. Badania pokazują, że jednym z możliwych rozwiązań byłoby stworzenie równoleżnikowego, turystycznego ciągu komunikacyjnego w postaci „podwójnej sinusoidy” po obydwu stronach granicy.

W wyniku budowy dróg lub podwyższenia ich standardu sytuacja na obszarze pogranicza polsko-słowackiego poprawi się, ale dopiero w długiej perspektywie oraz w zależności od kolejności realizacji poszczególnych inwestycji. Może to ułatwić napływ turystów, ale pojawią się też zagrożenia związane z nadmierną koncentracją ruchu i kongestią (zwłaszcza w okresach długich weekendów i świąt) oraz nadmierną presją na środowisko przyrodnicze.

Na obszarze Małopolski najważniejszymi inwestycjami podnoszącymi poziom dostępności w układzie równoleżnikowym jest ukończenie autostrady A4, a w układzie południkowym drogi z Krakowa do miasta Ružomberok (przez Tvrdošín) oraz z Tarnowa do Piwnicznej-Zdroju. Dostępność przestrzenna zmienia się dosyć istotnie, przede wszystkim w regionach objętych działalnością inwestycyjną. Aby uzyskać większe efekty poprawy dostępności, konieczna jest rozbudowa odcinków lokalnych prostopadłych do głównych tras.

Dla dostępności wewnętrznej ważne jest nie tylko budowanie nowych dróg o wysokich parametrach ruchu, ale także modernizacja istniejącej sieci drogowej, zwłaszcza na obszarze górskim, służąca zwiększeniu średniej prędkości przejazdu (obwodnice, polepszenie parametrów techniczno-funkcjonalnych dróg). Nie przekłada się to wprawdzie na znaczącą poprawę czasu przejazdu, ale ma decydujący wpływ na komfort i bezpieczeństwo jazdy.

W planowaniu regionalnym wskazane jest rozpraszanie inwestycji, zwłaszcza komercyjnych obiektów turystycznych o dużej sile przyciągania (np. parki wodne, ośrodki narciarskie). Pozwoli to na intensyfikację zagospodarowania turystycznego i poprawę oferty oraz dekoncentrację natężenia ruchu turystycznego.

Literatura

Groch J., Kurek W., 1995, *Turystyka*, w: Warszzyńska J. (red.), *Karpaty Polskie*, UJ, Kraków, s. 265–300.

Komornicki T., 1999, *Granice Polski. Analiza zmian przenikalności w latach 1990–1996*, Geopolitical Studies, vol. 5, IGiPZ PAN, Warszawa, s. 348.

Komornicki T., Śleszyński P. (red.), 2009, *Studia nad lokalizacją regionalnych portów lotniczych na Mazowszu*, Prace Geograficzne, 220, IGiPZ PAN, Warszawa.

Komornicki T., Śleszyński P., Rosik P., Pomianowski W., 2010, *Dostępność przestrzenna jako przesłanka kształtowania polskiej polityki transportowej*, Biuletyn KPZK, 241, Warszawa.

Komornicki T., Śleszyński P., 2011, *Changing accessibility of Polish airports on the course of demographic and economic demand*, Geographia Polonica, 84, 2, s.47–63.

Komornicki T., Śleszyński P., Węclawowicz G., 2006, *O potrzebie nowej wizji rozwoju sieci infrastruktury transportowej Polski*, Przegląd Komunikacyjny, 6, s. 13–20.

Michniak D., 2010a, *Accessibility of selected boundary regions in Slovakia*, w: *European Union: external and internal borders, interactions and networks*, Europa XXI, 20, s. 161–173.

Michniak D., 2011, *Rozvoj cezhraničnej dopravnéj infraštruktúry v slovensko-poľskom pohraničí po roku 1989*, w: Andráško I., Ira V., Kallabová E. (red.), *Časovo-priestorové aspekty regionálnych štruktúr ČR a SR*, Geografický ústav SAV, Bratislava, s. 81–86.

Ochrona Środowiska 2007, 2008, GUS, Warszawa.

Ptaszycka-Jackowska D., 2007, *Gospodarowanie przestrzenią turystyczną w Polskich Karpatach*, Prace Geograficzne, z. 117, IGiPZ UJ, Kraków, s. 99–112.

Ptaszycka-Jackowska D., Baranowska-Janota M., 2003, *Tourism within the Polish and Slovak Transfrontier Region*, Prace Geograficzne, z. 111, IGiPZ UJ, Kraków, s. 44–60.

Śleszyński P., 2009, *Zaludnienie i zróżnicowanie rzeźby terenu w modelowaniu prędkości ruchu w transporcie drogowym*, Przegląd Komunikacyjny, 64, 5, s. 237–252.

Śleszyński P., 2012, *Warszawa i Obszar Metropolitalny Warszawy a rozwój Mazowsza*, Trendy Rozwojowe Mazowsza, nr 8, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego, Warszawa.

Warszyńska J., 1971, *Waloryzacja miejscowości z punktu widzenia atrakcyjności turystycznej*, Prace Geograficzne UJ, 49, s. 14–35.

Warszyńska J., 1985, *Funkcja turystyczna Karpat Polskich*, Folia Geographica, Ser. Geogr.-Oecon., 18.

Więckowski M., 2002, *Development of the new tourist space of the Western Carpathian Mts. in the 1990s*, w: Komornicki T., Powęska H. (red.), *Slovakia and Poland. Urban, social and demographic questions. Relations between neighbours*, Europa XXI, t. 7, IGiPZ PAN, OA PTG, Warszawa, s. 121–131.

Więckowski M., 2004, *Przyrodnicze uwarunkowania kształtowania się polsko-słowackich więzi transgranicznych*, Prace Geograficzne nr 195, IGiPZ PAN, Warszawa.

Więckowski M., 2008, *Wybrane aspekty rozwoju turystyki w przygranicznych parkach narodowych w Polsce*, w: *Współczesne problemy badawcze geografii polskiej – geografia człowieka*, D. Świątek, M. Bednarek, P. Siłka (red.), PAN, PTG, Dokumentacja Geograficzna, 36, Warszawa, s. 242–247.

Więckowski M., 2010, *Turystyka na obszarach przygranicznych Polski*, Prace Geograficzne nr 224, IGiPZ PAN, Warszawa.

Więckowski M., Michniak D., Bednarek-Szczepańska M., Chrenka B., Ira V., Komornicki T., Rosik P., Stępnik M., Székely V., Śleszyński P., Świątek D., Wiśniewski R., 2012a, *Pogranicze polsko-słowackie. Dostępność transportowa a turystyka*, IGiPZ PAN, GU SAV, Warszawa – Bratysława.

Więckowski M., Michniak D., Chrenka B., Ira V., Komornicki T., Rosik P., Székely V., Śleszyński P., Wiśniewski R., 2012b, *Możliwości poprawy dostępności i rozwoju turystyki na pograniczu polsko-słowackim: warunki rozwoju, rekomendacje i dobre praktyki*, IGiPZ PAN, GU SAV, Warszawa – Bratysława.

Zawilińska B., 2010, *Możliwości rozwoju turystyki w parkach krajobrazowych Karpat Polskich w świetle idei zrównoważonego rozwoju*, Monografie: Prace Doktorskie, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków.

Wydawca:
Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego
Departament Polityki Regionalnej
ul. Basztowa 22, 31-156 Kraków
Adres do korespondencji: ul. Raławicka 56, 30-017 Kraków
www.malopolskie.pl

Egzemplarz bezpłatny
ISSN 2080-8151