Wanda M. GACZEK

KSZTAŁTOWANIE ŁADU PRZESTRZENNEGO OBSZARÓW METROPOLITALNYCH

Wprowadzenie

Szczególne zainteresowanie badaniem zjawisk i procesów zachodzących w przestrzeni wielkich miast wynika ze skali koncentracji ludności, funkcji gospodarczych i społecznych, występowania korzyści aglomeracji i rosnącej roli niektórych ośrodków miejskich w gospodarce światowej. Wiek XX to okres szybkiego rozwoju zespołów miejskich w formie aglomeracji, z których część przekształciła się w metropolie odgrywające najważniejszą rolę w sieci miast światowych. Metropolie wyróżniają się z innych aglomeracji szczególnymi cechami: mają bezpośrednie połączenia węzłowe z innymi wielkimi miastami, funkcjonują w nich instytucje finansowe o ponadnarodowym zasięgu, działają fundacje i stowarzyszenia międzynarodowe oraz ośrodki masowego przekazu o zasięgu międzynarodowym, rozbudowana jest sieć informacyjna, występują instytucje krajowe zajmujące się relacjami z zagranicą [Jałowiecki, 1999; Komorowski, 2000]. W Polsce do metropolii można zaliczyć aglomerację Warszawy. Pozostałe aglomeracje: Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań, Trójmiasto i konurbację górnośląską można traktować jako metropolie *in statu nascendi.*

Planowanie rozwoju przestrzennego aglomeracji, a tym bardziej metropolii jest skomplikowane i ma charakter planowania rozwoju społeczno-gospodarczego regionu w przestrzeni. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego aglomeracji, ze względu na różnorodność problemów i konfliktów przestrzennych, ma inny charakter niż studium gminy[1]. W większym stopniu musi – oprócz ładu przestrzennego miasta centralnego – uwzględniać sytuację i współpracę gmin strefy podmiejskiej. Konkurencja między aglomeracjami przybiera

[1] Potwierdzeniem tego mogą być trudności z ostatecznym uchwaleniem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Krakowa.

bardziej zdecydowane formy niż między gminami. Metropolie oraz wielkie aglomeracje tworzą sieci współpracy. Pojawia się niebezpieczeństwo wyalienowania aglomeracji z regionu. We współczesnej literaturze ekonomicznej znane są opinie, że wielkie miasto dla swojego rozwoju nie potrzebuje zaplecza regionalnego. Grozi to utworzeniem bogatego i rozwiniętego centrum w słabym ekonomicznie otoczeniu.

Ład przestrzenny jest nadrzędnym celem polityki przestrzennej jednostki terytorialnej. Jest to pożądany stan zagospodarowania przestrzeni, w którym funkcjonowanie gospodarki i społeczeństwa przebiega w sposób optymalny (racjonalny społecznie i efektywny kosztowo), z najmniejszą możliwą ilością konfliktów między podmiotami i nie prowadzi do degradacji środowiska przyrodniczego. Stan ten zależy nie tylko od działań pojedynczego podmiotu funkcjonującego w danym miejscu, lecz jest raczej efektem współzależnych i wzajemnie skorelowanych działań wielu podmiotów. Władze samorządowe koordynują i regulują działalność jednostek w przestrzeni, tak aby dążenie do osiągnięcia celów przez jedne z nich nie zagrażało innym oraz nie niszczyło wartości wspólnych dla społeczności lokalnej, regionalnej czy państwa.

Ład przestrzenny obejmuje następujące elementy:

- logikę przestrzenną, funkcjonalne rozmieszczenie elementów struktury przestrzennego zagospodarowania, z uwzględnieniem ich wzajemnych relacji, współwystępowania i powiązań,
- optymalizację przepływów towarów i przemieszczeń osób,
- zachowanie walorów środowiska przyrodniczego i kulturowego, utrzymanie równowagi ekologicznej oraz zaspokojenie obecnych i przyszłych potrzeb człowieka, czyli zapewnienie zrównoważonego i trwałego rozwoju jednostki,
- dostosowywanie struktur zagospodarowania przestrzeni do przyjętych społecznie wzorów zachowań,
- właściwe relacje pomiędzy centrum a obszarami peryferyjnymi,
- harmonijny układ urbanistyczny, zachowanie walorów estetyczno-krajobrazowych i architektonicznych, piękno otoczenia [W. Gorzym-Wilkanowski, A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, 1999, s. 177].

Z punktu widzenia regionu ład przestrzenny można łączyć ze zrównoważonym i trwałym rozwojem. Szersze ujęcie ładu oznacza, że nie skupiamy się jedynie na porządkowaniu zewnętrznych form zagospodarowania przestrzeni. Dążenie do zrównoważenia rozwoju regionu powinno obejmować: ład społeczny – poprawę warunków życia, eliminowanie nadmiernych dysproporcji w poziomie życia i niedopuszczanie do tworzenia się „enklaw biedy i bogactwa"; ład ekonomiczny – wykorzystanie miejscowego potencjału dla wzrostu ekonomicznego; ład ekologiczny – zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego mieszkańców i zachowanie równowagi ekologicznej; ład przestrzenny – harmonijny układ urbanistyczny i architek-

toniczny. Warstwy te są wzajemnie powiązane i dopiero te powiązania zapewniają harmonijny rozwój w przestrzeni. Warstwa przestrzenna ładu jest do pewnego stopnia skutkiem rozwoju społeczno-gospodarczego, ale jednocześnie przyczynia się do jego przyspieszenia, ułatwia bądź utrudnia rozwój.

W przestrzeni metropolii ład może być osiągnięty przez:

- likwidację bezładu architektoniczno-urbanistycznego, np. na obszarach podmiejskich, szczególnie wzdłuż głównych dróg wylotowych z miasta centralnego, gdzie chaotycznie współwystępują różne formy zagospodarowania, oraz na obszarach wiejskich, gdzie masowo narastają nieuporządkowane obiekty dla prowadzenia drobnej działalności gospodarczej i w rejonach dzikiej zabudowy rekreacyjnej,
- kreowanie przestrzeni harmonijnej na terenach już zainwestowanych, terenach planowanych pod zabudowę oraz terenach otwartych,
- przestrzeganie wytycznych konserwatorskich nie tylko dla poszczególnych obiektów objętych ochroną, ale przede wszystkim w zagospodarowaniu zabytkowych układów urbanistycznych,
- „odkrycie" lokalnej i regionalnej architektury wiejskiej, specyfiki układów urbanistycznych oraz architektury małych i średnich miast regionu, popieranie takich właśnie rozwiązań,
- ochronę krajobrazu, a w rejonach o najwyższych walorach przyrodniczych i krajobrazowych wykluczenie realizacji obiektów, które kolidują z otoczeniem,
- zmianę przepisów dopuszczających nieograniczony podział gruntów rolnych[2].

Celem artykułu jest próba scharakteryzowania instrumentów kształtowania ładu przestrzennego w obszarach metropolitalnych oraz wyjaśnienie trudności, jakie mogą pojawiać się w dochodzeniu do ładu przestrzennego w rozwoju regionu.

Wybrane instrumenty kształtowania ładu przestrzennego obszarów metropolitalnych

Skomplikowanie i wielorakość problemów pojawiających się w obszarze metropolitalnym powoduje, że osiągnięcie ładu przestrzennego w takiej skali wymaga podejścia strategicznego i wykorzystywania systemu zintegrowanego planowania regionalnego [Parteka, 2001, s. 77-96]. W polskiej strukturze administracyjnej metropolie nie są jednostką administracyjną. Podmiotami planowania przestrzennego są samorządy lokalne, powiatowe oraz wojewódzkie. Nowa ustawa, regulująca

[2] Bardziej szczegółowe omówienie ustaleń z zakresu kształtowania ładu przestrzennego województwa zawiera m.in. *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa wielkopolskiego. Uwarunkowania rozwoju przestrzennego*, WBPP, Poznań 2001 (maszynopis).

zasady planowania przestrzennego w Polsce[3], określa konieczność uwzględniania w planach zagospodarowania przestrzennego województw obszarów metropolitalnych. Obszarem metropolitalnym jest obszar wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia, ustalony w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Dla obszaru metropolitalnego uchwala się plan zagospodarowania przestrzennego jako część planu województwa i jest on zatwierdzany przez sejmik województwa. Tym samym dbałość o ład przestrzenny metropolii staje się elementem planowania przestrzennego województwa i strategii jego rozwoju. Zgodnie z przyjętym rozwiązaniem relacje między metropolią a otaczającym regionem stają się bardziej czytelne i być może utrzymanie ładu przestrzennego w skali wykraczającej poza granice administracyjne wielkiego miasta będzie łatwiejsze.

Szansą na osiągnięcie ładu przestrzennego metropolii może być wykorzystanie planowania regionalnego. Według Parteki szansa ta wynika z takich cech organizacyjnych tego systemu planowania, jak:

- systemowe powiązania planowania rozwoju społeczno-gospodarczego oraz planowania przestrzennego w województwie (strategia rozwoju i plan zagospodarowania przestrzennego województwa),
- brak charakteru podległości relacji instytucji poziomu rządowego, regionalnego i lokalnego, ale istnienie wielu powiązań o charakterze opiniującym i informacyjnym,
- możliwość przeniesienia nacisku w procesie sterowania rozwojem aglomeracji na fazę programowania, wykorzystującą silne związki partnerstwa publiczno-prywatnego, stwarzające możliwość montażu finansowego przedsięwzięć realizowanych w konkretnej lokalizacji, lecz o skutkach ponadlokalnych (w skali regionalnej, a nawet krajowej).

Konieczność wykorzystania zintegrowanego systemu planowania regionalnego w kształtowaniu ładu przestrzennego metropolii wynika też z immanentnych cech samego obiektu, jakim jest obszar metropolitalny:

- kreujące się metropolie są nie tylko ogniwami sieci osadniczej, ale także jądrami obszaru metropolitalnego o silnym sprzężeniu z jednostkami otaczającymi, w których lokalizują się funkcje komplementarne wobec funkcji centralnych,
- transport i inne elementy infrastruktury miasta centralnego są silnie powiązane z systemami regionalnymi – racjonalne kreowanie tego systemu wymaga spójności planowania gospodarczego i przestrzennego (ład ekonomiczny i przestrzenny w skali regionu),
- metropolie charakteryzują się silną antropopresją na środowisko przyrodnicze – strategie i programy ochrony środowiska przyrodniczego powinny być opra-

[3] Ustawa o planowaniu i zagospodarowania przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r., Dz.U. nr 80, poz. 717. Obowiązuje od 11 lipca 2003 r.

cowywane w skali wykraczającej poza granice administracyjne miasta (ład ekologiczny w skali regionu),
- metropolie nie są w stanie samodzielnie wygenerować środków na rozwój sfery publicznej, konieczny jest montaż środków publiczno-publicznych (miasto + województwo) oraz publiczno-prywatnych (budżet miasta, budżet państwa, środki funduszy strukturalnych i kapitał prywatny).

Zastosowanie zintegrowanego systemu planowania regionalnego dla metropolii może być jednak ograniczone z kilku powodów. Wynikają one z przyjętych w Polsce rozwiązań prawnych oraz specyfiki wykorzystywania środków pomocowych oraz funduszy strukturalnych na realizację projektów rozwojowych po zjednoczeniu z Unią Europejską. Może okazać się, że wymogi formalne przygotowywania projektów mają niewystarczającą spójność z dokumentami planów zagospodarowania przestrzennego województw.

Punktem wyjścia klasyfikacji instrumentów kształtowania ładu przestrzennego mogą być stosowane kryteria podziału instrumentów stymulowania rozwoju lokalnej przedsiębiorczości. Analogia taka jest uprawniona ze względu na rolę czynników ekonomicznych w kształtowaniu ładu przestrzennego, podobieństwo znaczenia oddziaływania władz lokalnych na ład przestrzenny i ład ekonomiczny oraz funkcjonujące rozwiązania prawne. Instrumenty stymulowania rozwoju lokalnego to narzędzia interwencjonizmu lokalnego[4], czyli kategorie i stosunki ekonomiczne wykorzystywane w zarządzaniu w celu wpływania na decyzje podmiotów gospodarczych i skierowania ich działań w pożądanym przez organ nadrzędny kierunku. Są to prawnie określone i dostępne władzom publicznym możliwości sterowania procesami, w wyniku których następuje osiągnięcie założonych efektów. Mogą one dotyczyć oddziaływania na warunki, w których działają jednostki bądź wpływać na podmioty gospodarcze. W takim ujęciu instrumentem może być każda informacja, działanie lub zaniechanie działania władzy lokalnej, wywierające wpływ na rozwój lokalnych podmiotów gospodarczych lub na zachowania instytucji, organów, a także osób oddziałujących na te podmioty.

Wyróżnić można następujące kategorie i rodzaje narzędzi kształtowania ładu przestrzennego, które mogą być stosowane w obszarze metropolitalnym [Pankau, 2001, s. 283-310]:

1) Narzędzia planistyczne (przygotowujące działanie), w tym:
   - instrumenty długoterminowe, strategiczne dokumenty formułujące wizje, programy i plany rozwoju regionalnego i lokalnego, do których należą m.in.: strategia rozwoju i plan przestrzennego zagospodarowania województwa, program strategiczny rozwoju powiatu, strategie rozwoju gmin, studium

[4] Por. Sztando [2000, s. 79-108]. Wykorzystanie kryteriów klasyfikacji instrumentów stymulowania lokalnego jest pewnego rodzaju uproszczeniem, ale wydaje się uprawnione i jest stosowane także w innych pracach.

uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy; są to instrumenty planowania ogólnego i specjalistycznego, które nie mają jednak charakteru prawnego przepisów powszechnie obowiązujących; są one jedynie aktem kierownictwa wewnętrznego, pełnią funkcje informacyjne i kreacyjne; ich rola w kształtowaniu ładu przestrzennego metropolii jest szczególnie duża w okresie transformacji gospodarki,

- planistyczne instrumenty przymusu prawnego ochrony wartości przestrzeni o charakterze prawa miejscowego w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego, ochrony przed kataklizmami, zachowania warunków higieniczno-sanitarnych, zachowania oraz przywrócenia porządku i estetyki, do których należą m.in.: plany ochrony parku narodowego i krajobrazowego, plany ochrony rezerwatów przyrody, które mogą znaleźć się w granicach obszaru metropolitalnego,
- planistyczne instrumenty przymusu prawnego regulacji i kreacji przestrzeni, obejmujące akty prawa miejscowego i lokalne przepisy kształtowania ładu przestrzennego – mogą one mieć charakter zachowawczo-regulacyjny lub kreatywny (ich działanie ma charakter pośredni, nie wywołują bezpośredniej zmiany zagospodarowania, lecz stanowią ramy, w których może się ona odbywać), mogą to być instrumenty obligatoryjne (np. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego) bądź instrumenty fakultatywne (np. wyodrębniane w planach lub studiach uwarunkowań rozwoju przestrzennego specjalne strefy planistyczne); przykładem tego typu instrumentów są strefy polityki przestrzennej, wskazane w planie ogólnym Krakowa (tab. 1) – autorzy wskazują, jaki jest cel ustanowienia w planie strefy, np. strefy rewaloryzacji wysokich wartości kulturowych oraz podają, jakie działania powinny być w tej strefie podejmowane (akurat w strefie rewaloryzacji powinny one ograniczać się głównie do dopełniania istniejącego układu urbanistycznego oraz ochrony i konserwacji zabytkowej substancji budowlanej),
- opinie, uzgodnienia i prognozy do opracowań planistycznych: opinie projektów studium uwarunkowań oraz projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, uzgodnienia projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z użytkownikami przestrzeni – na tym etapie występuje największe zaangażowanie społeczne w procesie przygotowywania planów; wśród tych instrumentów wymienia się także prognozy skutków ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na środowisko przyrodnicze oraz prognozy ekonomicznych skutków ustaleń planu.

2) Decyzje administracyjne, czyli instrumenty bezpośredniego oddziaływania na podmioty gospodarcze i wszystkich innych użytkowników przestrzeni mają formę nakazów, zakazów, zezwoleń i ograniczeń. Niezastosowanie się do danego zakazu skutkuje sankcją prawną. Do tej kategorii instrumentów Pankau zalicza: decyzje regulujące korzystanie z zasobów środowiska przyrodniczego

Tabela 1

Wybrane strefy polityki przestrzennej miasta w planie ogólnym Krakowa

Nazwa strefy	Cel ustanowienia strefy	Działania podstawowe w strefie
Strefa ochrony szczególnych wartości przyrodniczych	Zachowanie szczególnych wartości przyrody, krajobrazu i warunków naturalnych	Ochrona i konserwacja wartości naturalnych
Strefa ochrony wyjątkowych wartości kulturowych	Zachowanie wartości kulturowych, założeń miejskich, podmiejskich, wiejskich, osiedlowych, sakralnych, zachowanych w układzie fortyfikacji i cmentarzy	Rekonstrukcja układu urbanistycznego i substancji architektonicznej
Strefa rewaloryzacji wysokich wartości kulturowych	Odtworzenie i uzupełnienie wartości kulturowych, założeń miejskich, podmiejskich, wiejskich, osiedlowych, sakralnych, parkowych, fortyfikacji, cmentarzy zachowanych częściowo	Integracja i dopełnienie układu urbanistycznego oraz ochrona i konserwacja zabytkowej substancji
Strefa dopuszczalnej intensyfikacji zainwestowania miejskiego	Zapewnienie niezbędnych standardów środowiska na terenach intensyfikacji i przekształceń zabudowy	Intensyfikacja zainwestowania miejskiego we wszystkich formach, których uciążliwość określona przepisami szczególnymi nie wykracza poza granice działki
Strefa kontynuacji istniejącego ładu urbanistycznego	Zachowanie i uzupełnienie istniejącego układu przestrzennego i tradycji architektonicznej zwartej, uporządkowanej zabudowy miejskiej, podmiejskiej, wiejskiej, osiedlowej i przemysłowej	Rozwój zabudowy, obejmujący budowę wszelkich obiektów poza obszarem istniejącej zwartej zabudowy oraz budowa obiektów uzupełniających istniejący układ; rozbudowa obiektów istniejących, przekraczających istniejącą linię zabudowy, pod warunkiem zachowania istniejącego układu przestrzennego, zgodnie z tradycją lokalną
Strefa ochrony i kształtowania przedpola widoku	Zachowanie widoku i niedopuszczenie do jego przesłonięcia względnie zakłócenia przez utrzymanie terenu otwartego oraz roli miejsc widokowych	Ochrona terenu jako przestrzeni otwartej, eksponującej widok
Strefa intensywności wielkomiejskiej	Intensyfikacja wykorzystania terenów o dobrej dostępności komunikacyjnej i centralnym położeniu w mieście oraz podniesienie ich atrakcyjności dla turystów i biznesu, a także nadanie im charakteru reprezentacyjnego	

Źródło: Dziennik Urzędowy Województwa Krakowskiego, 1994, nr 24, za: Ziobrowski, Jeżak [2001], s. 116-118.

(np. ustanowienie strefy ochrony wód), decyzje o wprowadzeniu ochrony indywidualnej (np. uznanie obszaru za pomnik przyrody), decyzje o wyłączeniu gruntów z użytkowania rolnego i leśnego, decyzje konserwatorskie o wpisaniu obiektu do rejestru zabytków, decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego, pozwolenia na budowę, nakaz zabudowy w określonym terminie i inne decyzje specjalne.

3) Instrumenty ekonomiczne, czyli narzędzia oddziaływania pośredniego są szczególnie związane z aktywną polityką przestrzenną jednostek terytorialnych[5]. Ich znaczenie wzrosło po urynkowieniu gospodarki gruntami. Instrumenty te mogą stymulować zachowanie pożądane lub zniechęcać do niepożądanego zachowania jednostek w przestrzeni. Pozwalają one wykorzystać ekonomiczną i marketingową wartość ładu przestrzennego dla rozwoju metropolii. Wśród instrumentów ekonomiczno-rynkowych wyróżnia się:
   - narzędzia związane z gospodarowaniem mieniem komunalnym, np. ustalanie zasad wykorzystywania majątku komunalnego, w tym gruntów, ustalanie systemu opłat za gospodarcze wykorzystywanie terenów, obiektów i urządzeń komunalnych, tworzenie zasobów gruntów oraz przygotowywanie gruntów do sprzedaży i do przekazania w użytkowanie wieczyste, scalanie i podziały nieruchomości gruntowych, stosowanie ulg w cenie wywoławczej gruntów komunalnych,
   - narzędzia związane z polityką fiskalną, w tym: ceny za świadczenie usług komunalnych, umowy między gminą a podmiotami gospodarującymi na terenie gminy, ułatwienia dostępu do kapitału dla podmiotów realizujących przedsięwzięcia sprzyjające poprawie ładu przestrzennego, preferencyjne warunki kredytowania, poręczenia kredytowe – są to także narzędzia oddziałujące na dochody budżetu gminy, np. zróżnicowane przestrzennie stawki podatku od nieruchomości, częściowe lub całkowite zwolnienia w podatku od nieruchomości dla tych użytkowników przestrzeni, którzy gospodarują zgodnie z oczekiwaniami, opłaty adiacenckie; formą oddziaływania ekonomicznego są także umowy zawierane między urzędem gminy a podmiotami prywatnymi w celu harmonizowania zachowań różnych podmiotów oraz realizacji pożądanych rozwiązań (ta ostatnia forma wykorzystywana jest szczególnie do współfinansowania odnowy zdegradowanych obszarów śródmiejskich).
4) Narzędzia do realizacji materialnego kształtowania przestrzeni to przede wszystkim instrumenty urbanistyki operacyjnej, które są istotnie powiązane z grupą instrumentów ekonomicznych. Według Noworóla obejmują one „zestaw instrumentów urbanistyczno-architektonicznych, prawnych, inwestycyjnych i promocyjnych, które w postaci spójnych programów działania pozwalają aktywnie oddziaływać na przekształcanie przestrzeni miasta" [Noworól, 1998]. Mogą to

[5] Pośrednie instrumenty aktywnej polityki przestrzennej omówiono w pracach W. M. Gaczek [2001, s. 75-95; 2003].

być operacyjne plany przedsięwzięć publicznych i publiczno-prywatnych, operacyjne plany działania, projekty realizacyjne, plany zintegrowanego zarządzania specjalnymi obszarami w mieście lub regionie, wymagające koordynacji działań wykonywanych przez różne podmioty. Instrumenty te przybierają postać:

- przygotowywania projektów zorganizowanej działalności inwestycyjnej o charakterze inwestycji bezpośrednich, poprawiających stan przestrzeni, realizowanych ze środków własnych samorządu, bądź przedsięwzięć organizacyjnych, w których zaangażowanie podmiotu samorządowego ma na celu przyspieszenie korzystnego rozwiązania; mogą to być także inwestycje pośrednie – infrastrukturalne w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej, w tym kształtowanie terenów zieleni publicznej, zwiększanie dostępności do nowych terenów, stymulowanie kierunku pożądanego rozwoju,
- przygotowywania projektów rewitalizacji istniejącej zabudowy i inwestycji infrastruktury technicznej.

5) Instrumenty diagnostyczne i kontrolne:
   - narzędzia diagnostyczne to prowadzenie monitoringu przestrzennego, czyli rejestracja zmian i działań w przestrzeni oraz systematyczne publikowanie jego wyników (np. raporty o stanie i ocenie ładu przestrzennego, oceny estetyki wybranych obiektów budowlanych i ich otoczenia, oceny wpływu rejestrowanych zmian na środowisko oraz na sprawność funkcjonalną zagospodarowania),
   - narzędzia kontrolne oraz nadzorcze mogą być wykorzystywane przy posiadaniu odpowiedniego zaplecza informacyjnego; ich zadaniem jest badanie zgodności zmian w przestrzeni z przyjętymi strategiami, planami zagospodarowania przestrzennego, programami sektorowymi, podpisanymi umowami i podjętymi decyzjami (etap kontroli w zarządzaniu ma zapewnić możliwość weryfikowania ustaleń oraz dostosowywania rozwiązań do zmieniającego się otoczenia) – w ramach tej grupy znajdują się także doraźne działania na rzecz ratowania ładu przestrzennego, które mogą dotyczyć sprawdzania trwałości obiektów tymczasowych w przestrzeni miasta.
6) Narzędzia informacyjne służą wymianie informacji między podmiotami gospodarki przestrzennej a użytkownikami przestrzeni na zasadzie partnerstwa. Są one powiązane z instrumentami diagnostycznymi. Jednostki użytkujące przestrzeń na podstawie posiadanych informacji mogą wpływać na decyzje władz, a jednocześnie władze stymulują określone zachowania użytkowników. Użytkownicy formułują propozycje przekształceń, mogą opiniować koncepcje planów i szczegółowych projektów zagospodarowania przestrzennego po to, aby w przyszłości uczestniczyć w realizacji wspólnych przedsięwzięć. Instrumenty informacyjne stosuje się w procesie promocji walorów miasta. Do podstawowych typów informacji wykorzystywanych w kształtowaniu ładu przestrzennego należą:

- raporty i diagnozy o stanie zagospodarowania przestrzeni,
- zawiadomienia, obwieszczenia niezbędne w procesie konsultacji społecznej przy tworzeniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego,
- kompleksowe lub adresowane do konkretnych odbiorców materiały promocyjne, oferty lokalizacyjne,
- programy rozwoju, w tym programy inwestycji publicznych,
- informatory i broszury charakteryzujące warunki gospodarowania przestrzenią w metropolii.

7) Instrumenty edukacyjne mają na celu podnoszenie kultury gospodarowania przestrzenią. Ich znaczenie w okresie transformacji społeczno-gospodarczej w Polsce było i jest nadal bardzo duże, szczególnie wobec słabej świadomości estetycznej mieszkańców. Do instrumentów tych należą:
   - debaty publiczne w środkach masowego przekazu nad problemami ładu przestrzennego, służące propagowaniu korzystnych rozwiązań oraz piętnowaniu braku ładu i porządku,
   - konkursy na najlepsze rozwiązania przestrzenne w zakresie obiektów architektonicznych oraz obiektów małej architektury,
   - kursy szkoleniowe, wykłady otwarte i spotkania publiczne z architektami, historykami sztuki, urbanistami, z udziałem liderów politycznych i społecznych miasta,
   - włączenie zagadnień kształtowania ładu przestrzennego do programów nauczania w szkołach wszystkich szczebli, podniesienie poziomu wiedzy z zakresu estetyki i wychowania plastycznego.
8) Instrumenty organizacyjno-koncepcyjne to profesjonalne wspieranie działań podmiotów gospodarki przestrzennej i użytkowników przestrzeni przez wyspecjalizowane instytucje doradcze i organizacje fachowe oraz właściwa organizacja procesu planistycznego i jego połączenie z procedurami wydawania decyzji administracyjnych i gospodarką gruntami. Przykładami takich instrumentów mogą być:
   - działanie komisji urbanistyczno-architektonicznej jako organu doradczego władz samorządowych,
   - angażowanie ekspertów zewnętrznych do przygotowywania oceny ładu przestrzennego i wyrażania opinii o proponowanych zmianach w przestrzeni,
   - organizowanie różnych form współdziałania radnych, członków władz wykonawczych, samorządów gospodarczych, urzędników, przedsiębiorców i profesjonalistów w kształtowaniu ładu przestrzennego metropolii.

Zagospodarowanie przestrzenne aglomeracji jest skutkiem długiego procesu. Nowe formy zagospodarowania nakładają się na formy i struktury pochodzące z okresów wcześniejszych. Estetyczne i harmonijne połączenie tych form, w powiązaniu z równowagą ekonomiczną, społeczną i ekologiczną, może zapewnić ład

przestrzenny. Mało prawdopodobne jest osiągnięcie ładu w skali obszaru metropolitalnego bez wykorzystania specyficznego instrumentarium i bez interwencji władz samorządowych. Krajobraz polskich metropolii *in statu nascendi* jest przez część urbanistów określany jako przeciwieństwo ładu. W okresie powojennym charakteryzował się on monotonią, a obecnie w dużym stopniu chaosem. Władze miast w warunkach urynkowienia gospodarki przy podejmowaniu decyzji o zagospodarowaniu przestrzennym często wykazują się „liberalizmem dla świętego spokoju". Plany miejscowe i decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania nie są wystarczającą barierą dla pojawiającego się w wielu miejscach chaosu przestrzennego. Wynika to z jednej strony z braku odpowiedniego poziomu estetyki mieszkańców i inwestorów, niewystarczającej wiedzy i umiejętności służb odpowiedzialnych za zagospodarowanie przestrzenne, a z drugiej strony kryzysu władzy w niektórych wielkich miastach oraz słabej współpracy między władzami miasta centralnego, gminami ościennymi, powiatami ziemskimi i samorządem województwa.

Cechy zagospodarowania przestrzennego wielkich miast polskich przed 1990 rokiem

Rozwój przestrzenny miast w Polsce w latach 1950-1989 charakteryzował się według Jałowieckiego [1999] wieloma ułomnościami, przejawiającymi się m.in. w:

- rygorystycznym podziale obszaru miasta na jednolite strefy funkcjonalne: przemysłowe, mieszkaniowe i usługowe,
- dominacji osiedlowej zabudowy mieszkaniowej z budynkami usytuowanymi niezależnie od siebie (budynki na zielonej trawie) jako skutek doktryny urbanistycznej niezezwalającej na obrzeżną zabudowę ulic,
- rozproszeniu zabudowy i zainwestowania, marnotrawnym sposobie wykorzystywania przestrzeni miasta (urbanistyczne odłogi),
- traktowaniu funkcji przemysłowej jako najważniejszej funkcji w przestrzeni miasta, przemysł – przynajmniej do końca lat siedemdziesiątych – był głównym, często jedynym czynnikiem miastotwórczym, przestrzenne formy produkcji znajdowały się na uprzywilejowanej pozycji w stosunku do innych użytkowników przestrzeni, przemysł zajmował najodpowiedniejsze lokalizacje i praktycznie nielimitowane powierzchniowo tereny oraz korzystał ze „specyficznej renty inwestycyjnej", nie płacił za prawo użytkowania terenu i wykorzystywanie środowiska – w latach 1950-1980 przemysł korzystał z absolutnego priorytetu w planach przestrzennego rozwoju miast,
- ograniczeniu możliwości nieskrępowanego rozwoju funkcji wymiany (handel), ponieważ swobodna wymiana została zamieniona na formę odpłatnej dystrybucji

towarów, rozwój handlu następował w formie ograniczonych, często ułomnych w stosunku do potrzeb, rozwiązań organizacyjnych i przestrzennych [Gaczek, Pilarczyk, 1999, s. 60-84],
- zunifikowaniu form zabudowy – narzucano ustawowo dopuszczalną powierzchnię domów jednorodzinnych i powierzchnię mieszkań, normowano gęstość zasiedlania, charakterystyczną cechą była ograniczona różnorodność architektoniczna zabudowy, szarość elewacji, dominacja „sześcianu polskiego" jako formy jednorodzinnego budownictwa mieszkaniowego – władza w systemie gospodarki centralnie sterowanej była głównym aktorem społecznego wytwarzania przestrzeni, rzadziej w roli aktorów występowały władze regionalne lub miejskie, najważniejsze dla rozwoju miast były inwestycje centralne,
- odzwierciedlaniu tożsamości miasta tylko w niewielkim stopniu przez przestrzeń informacyjną i przestrzeń symboliki.

W latach 1990-1992 największe polskie miasta znajdowały się w trudnej sytuacji społeczno-gospodarczej i cechowały się [Dutkowski, 2000, s. 37-49]:

- niedorozwojem infrastruktury komunalnej, szczególnie w zakresie infrastruktury komunikacyjnej,
- niezaspokojonym popytem na mieszkania,
- strukturą gospodarki zdominowaną przez przemysł,
- słabymi powiązaniami międzynarodowymi, zwłaszcza lotniczymi, trudnościami komunikacyjnymi, utrudnioną dostępnością przestrzenną poszczególnych obszarów miasta, trudnościami z parkowaniem,
- wadliwą strukturą przestrzenną, rygorystycznym podziałem funkcjonalnym i dużymi powierzchniami przestrzeni niezabudowanej,
- występowaniem „blokowisk" na cennych terenach śródmiejskich oraz ekstensywną zabudową miasta,
- złym stanem technicznym znacznej części budynków, głównie kamienic w śródmieściu,
- znacznym udziałem państwowej własności gruntów i budynków, nieuporządkowanymi i niejasnymi stosunkami własnościowymi, utrudnieniem procesu komunalizacji gruntów z powodu niejasności przepisów prawnych w pierwszych latach transformacji,
- złym stanem środowiska i zagrożeniami ekologicznymi.

W poszczególnych aglomeracjach problemy te występowały z różnym natężeniem. Wszystkie metropolie charakteryzowały się niedorozwojem szeroko rozumianej infrastruktury miejskiej, co było efektem „ułomnej urbanizacji", czyli koncentracji na jednym czynniku miastotwórczym (rozwój przemysłu), z ograniczeniem roli usług i infrastruktury społecznej. Pojawiły się kłopoty z rozwojem systemów komunikacji publicznej i nadmiernym zatłoczeniem ulic ruchem samochodowym. Na styku przestrzeni miasto–wieś znajdowała się rozległa strefa chaosu zagospo-

darowania. W części wielkich miast (np. Łódź i konurbacja GOP) problemem była przestarzała, mało zróżnicowana baza ekonomiczna, w której dominowały gałęzie przemysłu schyłkowego.

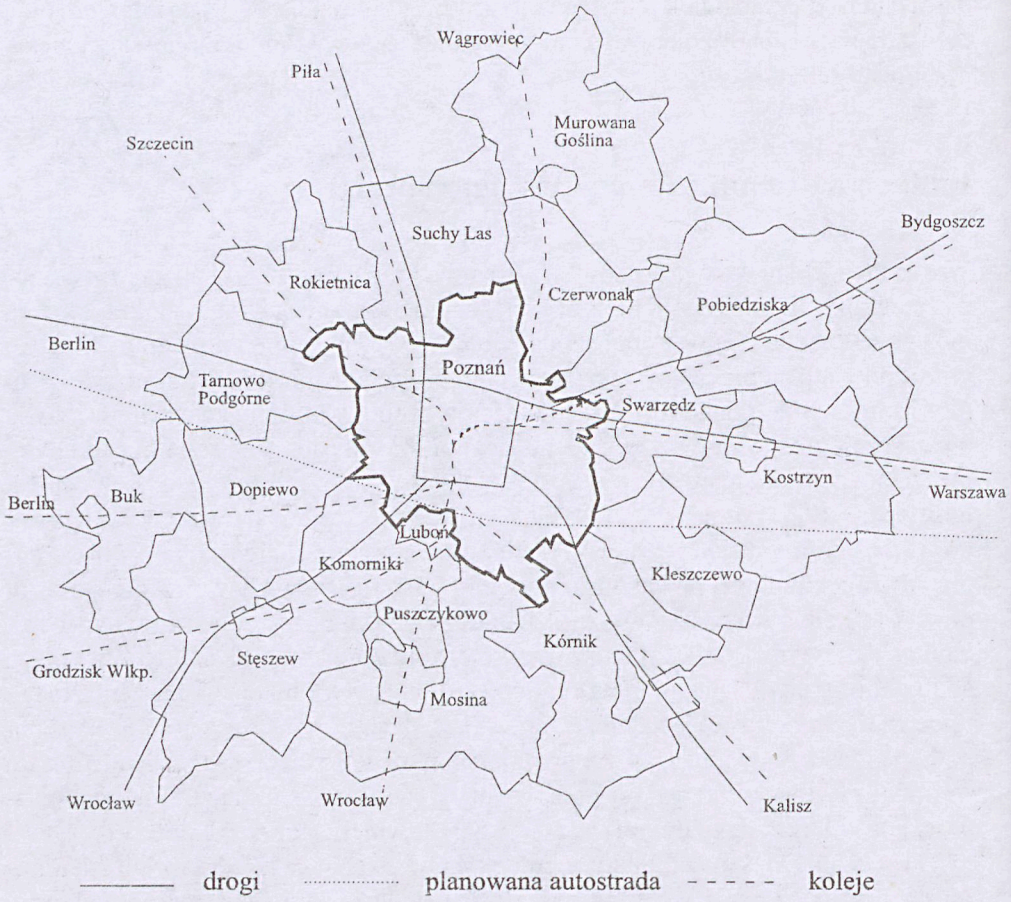
Budownictwo mieszkaniowe w aglomeracji

W okresie nasilenia się procesów suburbanizacji, a nawet dezurbanizacji zrównoważenie rozwoju metropolii możliwe jest jedynie w granicach regionu. Przykładem może być Poznań i jego strefa bezpośrednich wpływów, umownie ograniczona do granic powiatu ziemskiego, otaczającego przestrzennie miasto centralne (rys.). Region zamieszkuje ponad 831 tys. ludności, z czego w mieście centralnym prawie 69%. Wzajemne relacje i współzależności między miastem centralnym a terenami otaczającymi są najbardziej widoczne w układzie komunikacyjnym. Poznań jest głównym węzłem drogowym i kolejowym całego województwa wielkopolskiego. Układ komunikacyjny ma wyraźnie koncentryczny charakter, który nie ulegnie odwróceniu nawet po zakończeniu budowy autostrady A2, w przebiegu której przewiduje się obwodnicę wokół Poznania i powiązanie zjazdów z głównymi drogami wylotowymi z miasta. Rozwiązanie problemów komunikacyjnych wymaga analiz i prognoz dla całego obszaru, uwzględniających funkcje węzła centralnego i pozostałych jednostek osadniczych.

Ład przestrzenny może być zapewniony jedynie w obszarze szerszym niż miasto centralne również w zakresie systemów oczyszczania miasta, kanalizacji, wodociągów, gospodarki odpadami, rekreacji oraz budownictwa mieszkaniowego.

Od początku lat sześćdziesiątych potrzeby mieszkaniowe ludności wielkich miast polskich zaspokajano głównie przez realizację wielorodzinnych osiedli, z wykorzystaniem uprzemysłowionych metod budowlanych [Gaczek, Rykiel, 1999,s. 29-48]. Osiedla te lokalizowano z reguły na terenach wolnych, niezabudowanych, głównie rolnych, niezależnie od formy własności gruntów. Panowała duża swoboda przy wywłaszczaniu prywatnych nieruchomości. Ograniczone znaczenie miało indywidualne budownictwo jednorodzinne – w aglomeracjach rozwijało się ono głównie na zewnątrz od granic administracyjnych miasta centralnego. Skupienia budynków jednorodzinnych w strefie podmiejskiej miały często chaotyczny układ urbanistyczny i prosty kształt architektoniczny, określany mianem „sześcianu polskiego". Powstawały najczęściej bez właściwie rozwiniętej infrastruktury technicznej, w tym również drogowej, co skutkowało zniszczeniem walorów środowiskowych otoczenia.

Taki sposób rozwiązywania problemów mieszkaniowych wywarł duży wpływ na specyficzny, skokowy rozwój przestrzenny miast. W strukturze zagospodarowania przestrzennego wyodrębniały się: 1) centrum i strefa śródmiejska o zwartej zabudowie wzdłuż ciągów ulic, często z dużym udziałem nieremontowanych



Powiat grodzki i ziemski poznański w granicach od 1 stycznia 1999 r.

i zaniedbanych kamienic, 2) strefa pośrednia z luźniejszą zabudową, chaotyczną strukturą urbanistyczną, z udziałem przemysłu oraz magazynów i składów oraz terenów niezabudowanych (użytki rolne, ugory miejskie, zieleń publiczna), 3) strefa osiedli wielorodzinnych o charakterze dużych zespołów mieszkaniowych, wyraźnie wyodrębnionych z zabudowy śródmiejskiej, 4) strefa zewnętrzna, podmiejska, z udziałem mniejszych osiedli domków jednorodzinnych bądź rozproszonej zabudowy jednorodzinnej, użytkami rolnymi i lasami komunalnymi.

Transformacja systemu społeczno-politycznego, w tym zmiana zasad finansowania gospodarki mieszkaniowej, wywołały kryzys budownictwa mieszkaniowego. Powstały nowe struktury instytucjonalne i rozwiązania organizacyjne w zakresie inwestowania w budownictwie oraz w sferze zarządzania nieruchomościami. Odbudowały się tradycyjne formy spółdzielczości mieszkaniowej, polegające na or-

ganizowaniu indywidualnych inwestorów w celu realizacji wspólnych inwestycji – budynków wielorodzinnych bądź skupień budynków jednorodzinnych. Na dużą skalę rozwinął się obrót nieruchomościami. Nieco później powstały przedsiębiorstwa deweloperskie, inwestujące w budownictwie – kupują one grunty komunalne bądź prywatne, a następnie, wykorzystując kapitał własny przyszłych lokatorów czy użytkowników, organizują proces projektowy i budowlany, oferując mieszkania na rynku nieruchomości mieszkaniowych.

Procesy inwestycyjne w budownictwie mieszkaniowym oraz osiedlanie ludności przesuwają się do strefy podmiejskiej, gdzie ceny działek są zdecydowanie niższe niż w mieście centralnym. Z punktu widzenia gospodarki miasta przesuwanie się elementów rozwoju nie jest korzystne: miasto centralne traci część dochodów z budżetu, infrastruktura drogowa wymaga większych nakładów, pojawiają się trudności w rozwiązywaniu kłopotów komunikacyjnych i społecznych. Sytuację mieszkaniową i rozwój budownictwa mieszkaniowego miasta centralnego aglomeracji należy rozpatrywać łącznie ze strefą podmiejską.

Tabela 2

Ludność i budownictwo mieszkaniowe w Poznaniu

Wyszczególnienie	1985	1990	1995	2000	2001
Liczba ludności (w tys.)	575,1	590,1	581,2	574,9	572,0
Przyrost naturalny (‰)	3,7	-1,1	-2,5	-2,3	-1,9
Saldo migracji	3,1	3,4	0,9	-0,6	-0,9
Liczba mieszkań oddanych do użytku	3213	1649	1372	2234	2949
w tym w budownictwie jednorodzinnym	402	494	220	259	536
Powierzchnia użytkowa mieszkań nowo oddanych (w tys. m^2)	206,6	131,7	102,1	141,6	214,2
Liczba mieszkań oddanych na 1000 mieszkańców	5,6	2,8	2,4	3,9	5,2

Źródło: Roczniki statystyczne miasta Poznania 1995, 1996, 2001, US, Poznań.

Liczba ludności Poznania wzrastała do 1987 r., następnie zaczęła stopniowo spadać w rezultacie ujemnego przyrostu naturalnego, a od 1997 r. także ujemnego salda migracji (tab. 2). Natomiast liczba ludności w gminach otaczających miasto (pierwszy pierścień strefy podmiejskiej) stale rosła[6]. W gminach sąsiadujących

[6] W latach dziewięćdziesiątych przyrost naturalny w gminach ościennych Poznania był stale dodatni, chociaż wykazywał tendencję spadkową; np. w gminie Tarnowo Podgórne: 1990 r. – 6,7‰, 1995 r. – 2,7‰, 2000 r. – 2,3‰, 2001 r. – 2,1‰. Również saldo migracji było w tych gminach stale dodatnie, oprócz miasta Luboń (roczniki województwa wielkopolskiego, 1998, 2002)

z miastem kryzys budownictwa również wystąpił, nie był jednak tak głęboki, jak w mieście, i wcześniej, bo już od 1996 r., wykazywał oznaki poprawy (tab. 3). Liczba mieszkań oddanych na 1000 mieszkańców rosła w latach dziewięćdziesiątych zarówno w Poznaniu, jak i w strefie podmiejskiej, ale w gminach ościennych była zdecydowanie wyższa. Może to potwierdzać nasilenie się procesów suburbanizacji strefy podmiejskiej Poznania i zjawisko odpływu ludności z miasta centralnego aglomeracji.

Tabela 3

Budownictwo mieszkaniowe w wybranych gminach sąsiadujących z Poznaniem

Wyszczególnienie	1985	1990	1995	2000	2001
Liczba mieszkań oddanych do użytku:					
Czerwonak	183	186	125	201	35
Kórnik	32	81	1	55	122
Luboń	80	63	20	290	364
Swarzędz	274	288	110	162	226
Suchy Las	71	19	19	210	199
Tarnowo Podgórne	122	60	43	71	144
Razem	762	697	318	989	1090
Liczba ludność (w tys.; 6 gmin)	93,4	99,4	110,8	119,4	122,0
Liczba mieszkań oddanych do użytku na 1000 mieszkańców	8,2	6,8	2,9	8,3	8,9

Źródło: Roczniki statystyczne województwa poznańskiego z lat 1986-1998, US Poznań; *Ważniejsze dane* [2001].

W Poznaniu zasoby terenów wolnych pod zabudowę mieszkaniową zostały w 1994 r. określone na około 6200 ha brutto[7], które tylko w części były całkowicie wolne i w pełni uzbrojone. Ich łączną chłonność określono na około 34 tys. mieszkań. W latach 1992-2001 wybudowano w mieście ponad 18 tys. mieszkań. Potencjalne rezerwy terenów mieszkaniowych nie zostały wyczerpane do końca 2002 r., a przy założeniu nawet znacznego wzrostu aktywności budowlanej wystarczą jeszcze prawie na 10 lat. Aktualne rezerwy terenów pod budownictwo mieszkaniowe to jednak grunty prywatne z niewielkim udziałem gruntów komunalnych, a przede wszystkim grunty wymagające dużych nakładów na uzbrojenie techniczne.

W końcu 2002 r. w aglomeracji poznańskiej działało około 20 firm deweloperskich (w tym 5-6 liczących się na rynku), które prowadziły działalność w budownictwie mieszkaniowym. Część z nich inwestowała w budownictwo wielorodzin-

[7] *Miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego miasta Poznania*, MPU, Urząd Miejski, 1994.

ne w strefie wewnętrznej i pośredniej miasta, część działała w strefie peryferyjnej i gminach podmiejskich. Formy realizowanego w latach dziewięćdziesiątych budownictwa mieszkaniowego były i są bardzo różnorodne: od pojedynczych budynków o charakterze plomb wielorodzinnych, willi miejskich oraz budynków szeregowych, do wyodrębniających się przestrzennie skupień budynków jedno- bądź wielorodzinnych.

W przestrzeni Poznania zwraca uwagę kilkanaście skupień budynków mieszkalnych o ciekawej architekturze, różnorodnej kolorystyce elewacji oraz zróżnicowanej wysokości. Pojawiają się one zarówno w granicach administracyjnych miasta, jak i w strefie zewnętrznej. Można je określić mianem mikroosiedli, a ich główne cechy to: przestrzenne wyodrębnienie, wyraźnie ujawniające się granice działki, często też odgrodzenie od otoczenia. Inne atrybuty osiedla występowały dotychczas rzadko, być może centra kulturalne i administracyjne, kościoły, szkoły bądź rynki pojawią się dopiero w przyszłości. W porównaniu do osiedli wielorodzinnych z lat wcześniejszych, obecne mikroosiedla mają zdecydowanie mniejszą skalę. Największe osiedle wielkopłytowe Poznania, Rataje (realizację zakończono na początku lat dziewięćdziesiątych), zamieszkiwało w 1998 r. około 90 tys. ludności. Jest to właściwie duże miasto o charakterze sypialni i bardzo jednorodnej kształtem architekturze, której kolorystykę próbuje się poprawiać wraz z pracami termoizolacyjnymi. Nowe mikroosiedla wielorodzinne zamieszkuje od kilkuset do dwóch tysięcy osób. Obok statusu ekonomicznego (określonego wysoką ceną mieszkań) stopniowo pojawia się również przestrzenne wyróżnianie statusu społecznego i zawodowego mieszkańców. Cechą najbardziej odróżniającą nowo powstające osiedla od osiedli wielkopłytowych jest odmienna forma własności: nowi lokatorzy mieszkań od momentu wprowadzenia czują się właścicielami mieszkania, identyfikują się wyraźnie z osiedlem i przyjmują odpowiedzialność za otoczenie oraz utrzymanie budynków.

Nowe inwestycje deweloperskie wydają się utrwalać dotychczasową oś rozwojową miasta w kierunku północ-południe. Inwestycje rozproszone budownictwa wielorodzinnego występują w strefie śródmiejskiej (plomby, kwartały śródmiejskie, apartamentowce) oraz w sąsiedztwie wielkopłytowych osiedli mieszkaniowych lub w ich obrębie na obszarze strefy pośredniej (wieżowce, bloki o różnej wysokości). Realizowane inwestycje w dużym stopniu wykorzystują rezerwy istniejącego uzbrojenia technicznego i mają tym samym charakter zbliżony do „nieplanowego rozwoju miasta", mimo że ich lokalizacje są zgodne z ustaleniami *Miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta Poznania* z 1994 r. i zasadą utrzymania zwartości zabudowy miasta.

Poza granicami miasta budownictwo mieszkaniowe, realizowane jako inwestycje deweloperskie, koncentrowało się dotychczas w gminach wzdłuż drogi wylotowej na Warszawę oraz na południe i północ od Poznania. Największe skupienia inwestycji mieszkaniowych wystąpiły w gminach miejskich strefy podmiejskiej

(Swarzędz i Luboń, por. tab. 3). Procesy inwestycyjne będą prawdopodobnie nasilały się w sąsiedztwie realizowanej obwodnicy autostradowej miasta, gdzie już obecnie istnieje większe zainteresowanie wykupem gruntów.

Nowe rozwiązania lokalizacyjne budownictwa mieszkaniowego mają zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki. Główne zalety nowych inwestycji mieszkaniowych i nowych form lokalizacji budynków są następujące:

- mniejsza skala zasiedlenia niż w wielkopłytowych osiedlach monofunkcyjnych lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych,
- bardziej indywidualne rozwiązania struktury funkcjonalnej i sposobu wykończenia mieszkań, wyraźnie zróżnicowany standard zabudowy i standard wyposażenia mieszkań,
- zróżnicowana architektura, różnorodna kolorystyka elewacji i ciekawe rozwiązania urbanistyczne zabudowy,
- często nowe rozwiązania architektoniczne w sąsiedztwie blokowisk wielkopłytowych ożywiają architekturę i pozwalają utrzymać, a nawet podnieść walory użytkowe starych osiedli mieszkaniowych,
- wyraźnie określona forma własności, pozwalająca na identyfikację lokatorów z otoczeniem,
- odrębność krajobrazowa i architektoniczna, a często także wyraźna odrębność przestrzenna umożliwiają identyfikację mieszkańców z miejscem,
- skala wielkości nowych realizacji osiedlowych stwarza możliwość samoorganizacji społecznej wspólnoty terytorialnej.

Główne wady obecnie stosowanych przez firmy deweloperskie rozwiązań budownictwa mieszkaniowego to:

- wykorzystywanie istniejącej infrastruktury technicznej, co pozwala obniżyć koszty inwestora, ale nakłady na infrastrukturę techniczną były lub będą ponoszone z kasy miasta,
- przyjęte rozwiązania urbanistyczne i architektoniczne, często powodujące nadmierne zabudowanie działek – może to być zaleta (intensyfikacja użytkowania gruntów w mieście), ale uciążliwością może być nadmierne zagęszczenie budynków; lokatorzy często narzekają na zbyt gęstą zabudowę, która uniemożliwia zachowanie intymności nawet na osiedlach domów jednorodzinnych, w części mikroosiedli brakuje również publicznych terenów zielonych i rekreacyjnych,
- brak infrastruktury społecznej i usługowej w mikroosiedlach (oprócz handlu) – zakłada się możliwość korzystania z istniejącej w sąsiedztwie sieci usług, jednak przy dalszej rozbudowie tych osiedli sytuacja taka może się okazać niekorzystna dla mieszkańców,
- bardzo wysokie ceny mieszkań w stosunku do siły nabywczej potencjalnych lokatorów, co istotnie ogranicza możliwości zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludności miast.

Gospodarka przestrzenna miasta w zakresie mieszkalnictwa realizowana jest przy wykorzystaniu planów zagospodarowania przestrzennego, przyjętych programów polityki mieszkaniowej oraz różnorodnych form współpracy z jednostkami zewnętrznymi. Władze miasta, chcąc zapewnić rozwój budownictwa mieszkaniowego, oferują uzbrojone tereny pod skoncentrowane budownictwo. Podejmują wspólne działania z jednostkami zewnętrznymi w zakresie budownictwa społecznego i komunalnego. Mogą też prowadzić specjalną politykę finansową (gwarancje finansowe, dofinansowania) i podatkową (podatek od nieruchomości), stymulującą inwestorów do określonych działań. Działania te mogą wspierać remonty kamienic śródmiejskich oraz przyspieszać prywatyzację komunalnych zasobów mieszkaniowych. Polityka mieszkaniowa Poznania nie była dotychczas skoordynowana z działaniami inwestycyjnymi w strefie podmiejskiej. Gminy ościenne i miasto centralne raczej konkurują ze sobą o mieszkańców, a nie współpracują w dziedzinie polityki mieszkaniowej.

Chcąc utrzymać rosnący albo chociaż stabilny trend wzrostu liczby ludności miasta w granicach administracyjnych, należy przygotowywać z wyprzedzeniem tereny pod zabudowę mieszkaniową. Może też pojawić się niebezpieczeństwo niezrównoważenia przestrzennego nowych lokalizacji z istniejącą starą, często wartościową historycznie, zabudową mieszkaniową śródmieścia.

Już od roku 2000 w wielkich miastach Polski pozostają niezasiedlone mieszkania w nowych budynkach wielorodzinnych. Potencjalny popyt na mieszkania nie przekłada się na popyt rzeczywisty. Zbyt optymistyczne planowanie zapotrzebowania na nowe mieszkania grozi utrwaleniem sytuacji i dalszym ograniczeniem zaangażowania w remonty starej, w tym również powojennej, osiedlowej zabudowy wielkopłytowej. Może to spowodować pogorszenie standardu mieszkaniowego w części obszarów miejskich. Brakuje właściwej polityki w zakresie podatku od nieruchomości oraz propozycji subwencji na rzecz utrzymania starej, historycznej tkanki miejskiej.

Polityka przestrzenna władz publicznych we wszystkich miastach europejskich, szczególnie w państwach postsocjalistycznych, wiązała się w latach dziewięćdziesiątych z koniecznością utrzymania mieszkańców w strefach centralnych. Najbardziej wyraźnie negatywne zjawiska pojawiły się w miastach landów byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej. Dobrym przykładem może być Lipsk [Domagalska, 2002, s. 38-41], gdzie w 2002 r. w centrum znajdowały się setki opuszczonych kamienic. Przed zjednoczeniem Niemiec w Lipsku mieszkało około 500 tys. ludności, ale na początku lat dziewięćdziesiątych co piąty mieszkaniec przeniósł się do zachodnich landów. Miasto opuszczali przeważnie ludzie młodzi, najbardziej przedsiębiorczy i najlepiej wykształceni. Exodus ludności utrzymywał się jeszcze w 2002 r., chociaż był już mniej widoczny[8]. Główną przyczyną wyjaz-

[8] Ożywienie inwestycyjne w Lipsku spowodowane zostało w 2002 r. perspektywą organizacji Mistrzostw Świata w piłce nożnej.

dów było bezrobocie na terenach dawnego NRD oraz poczucie braku perspektyw. Władze, a właściwie urzędy pracy, wspomagały wyjeżdżających urzędowo przyznawanym dodatkiem mobilizującym, rozumianym jako pomoc na osiedlenie się w zachodniej części Niemiec. Ten sposób walki z bezrobociem można oceniać pozytywnie z punktu widzenia bezrobotnego, ale negatywnie z punktu widzenia gospodarki miasta. Ruch ludności był dwustronny, ale wyraźnie skośny (więcej ludzi wyjeżdżało niż przyjeżdżało), ponadto pracownicy przybywający do Lipska z landów zachodnich traktowali miasto jako przystanek w karierze zawodowej. Często też, szczególnie pracownicy naukowi i doktoranci, przybywali bez zmiany miejsca zamieszkania, dojeżdżając do pracy na kilka dni w tygodniu. Dochody z podatków „tymczasowych" mieszkańców były więc przeznaczane na rozwój innych miast w landach zachodnich.

Skutki przestrzenne exodusu mieszkańców Lipska oraz polityki prowadzonej przez miasto w latach dziewięćdziesiątych okazały się bardzo negatywne. W latach 1990-1996, zgodnie z przyjętą polityką podatkową, od podatku dochodowego można było odliczyć 50% kosztów budowy. Ulgi dotyczyły zarówno właścicieli zabytkowych kamienic, jak i inwestorów nowych budynków mieszkalno-usługowych z zachodnich landów. Inwestorzy ci budowali eleganckie apartamenty i wielkie biurowce „w szaleńczym tempie", bez analizy potrzeb. W sytuacji zmniejszania się liczby ludności miasta nowe budownictwo mieszkaniowe przewyższało realny i potencjalny popyt. Podobny efekt wystąpił w stosunku do powierzchni biurowych. Zapowiadany boom rozwoju gospodarczego po zainwestowaniu środków z budżetu państwa w rozwój infrastruktury wschodnich landów okazał się słabszy od przewidywanego albo będzie odłożony w czasie. Już w 1996 r. zmieniono przepisy ustawy podatkowej – ulga podatkowa w wysokości 40% przysługiwała tylko odbudowującym starą substancję fizyczną miasta. Decyzję tę podjęto zbyt późno. Setki opuszczonych, przez lata nieremontowanych domów przestały się nadawać do użytku.

W 1998 r. kolejny raz zmieniono przepisy podatkowe – możliwość odpisu od podatku pozostała tylko dla właścicieli restaurujących budynki. W Lipsku przygotowano listę około 15 tys. zabytkowych kamienic (więcej wyróżniono tylko w Berlinie), których właścicielom przysługuje ulga podatkowa. Podjęte działania nie w pełni zapewniają jednak prawidłowy rozwój miasta. Urbaniści podzielili miasto na kwartały – część z nich przeznaczono do specyficznej restrukturyzacji, która oznacza burzenie układu ulic oraz likwidację prawie wszystkich oficyn. Duża część przeznaczona została do rozbiórki, do której zachęcają i dopłacają władze miasta, chcąc w ten sposób odchudzić rynek mieszkaniowy i zasiedlić nowo wybudowane budynki mieszkalne. Błędy polityki przestrzennej w sferze mieszkalnictwa skutkują pogorszeniem warunków rozwoju miasta, pojawiają się kolejne problemy społeczne i gospodarcze, następuje pogorszenie ładu przestrzennego.

Zagospodarowanie przestrzenne centrum wielkiego miasta

Centrum spełnia najważniejszą funkcję w każdym mieście i decyduje o jego tożsamości. Charakteryzuje się największą aktywnością gospodarczą i kulturalną, jest obszarem najczęściej odwiedzanym przez mieszkańców, a jednocześnie najlepiej znanym przyjezdnym. W przestrzeni wyodrębnia je stopień aktywności i charakter prowadzonej działalności. Rola centrum metropolii – ze względu na poziom jej umiędzynarodowienia i nawiązywanie bezpośrednich relacji z innymi aglomeracjami – jest większa niż w przeciętnym wielkim mieście.

Centrum miasta jest najczęściej obszarem zwartym, przestrzennie ograniczonym i wyodrębnionym z terenów o innym sposobie użytkowania oraz położonym w rejonie głównego węzła komunikacyjnego regionu. Jest to [Słodczyk, 2001, s. 111-139]:

- obszar odrębny pod względem infrastruktury instytucjonalnej, kompozycji urbanistycznej i wartości architektonicznej,
- obszar najlepiej usytuowany w mieście pod względem dostępności komunikacyjnej i maksymalnych korzyściach aglomeracji, czyli obszar o najwyższej wartości renty sytuacyjnej,
- obszar o kluczowym znaczeniu dla funkcjonowania społeczności miasta i regionu, na który oddziałuje to miasto,
- obszar, na którym koncentrują się najważniejsze procesy życia publicznego społeczności miejskiej.

Istotną cechą centrum wielkiego miasta jest jego stały rozwój, wyrażający się rosnącym zapotrzebowaniem na tereny dla wyspecjalizowanych funkcji, związanych głównie z obsługą finansową, zapotrzebowaniem na powierzchnie biurowe i wystawiennicze oraz koniecznością wewnętrznych przekształceń. Centrum, które nie poddaje się modernizowaniu, staje się obszarem konfliktowym między możliwościami funkcjonalnymi starej tkanki fizycznej a wymogami lokalizacyjnymi nowoczesnych funkcji. Czynnikami obniżającymi atrakcyjność centrum mogą stać się: słaba dostępność komunikacyjna, niewystarczająca chłonność parkingów, pogorszenie standardu zabudowy, brak wkomponowanych w układ urbanistyczny ciągów zieleni i chaos urbanistyczno-architektoniczny.

Ze względu na znaczenie dla rozwoju i reprezentacyjny charakter centra wielkich miast stają się przedmiotem szczególnego zainteresowania władz. Polityka przestrzenna prowadzona na tych obszarach wymaga zastosowania instrumentów urbanistyki operacyjnej i przygotowywania nowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, co jest trudne i kosztowne. Skutki uchwalenia takiego planu miejscowego, ze względu na skomplikowaną sytuację prawno-własnościową terenów i nieruchomości budowlanych, mogą być trudno przewidywalne, a uzgodnienia w fazie konsultacji założeń do planu długotrwałe. Wybrane fragmenty cen-

trum obejmowane są specjalnymi projektami rewitalizacji, które powinny przewidywać zachowanie różnorodności funkcji oraz utrzymanie stałych mieszkańców.

Dla centrum wielkiego miasta przygotowuje się też z reguły specjalną strategię marketingową. Obszar ten ma najwyższą wartość ekonomiczną. Znajdujące się tutaj wolne działki pod zabudowę bądź działki z ekstensywnym wykorzystaniem charakteryzują się bardzo wysokimi cenami. Wraz ze wzrostem wartości rynkowej gruntów mogą maleć szanse na przekształcanie zagospodarowania [Markowski, 2002, s. 105-136]. Przy wysokich cenach nieruchomości spada zakres przeobrażeń form i funkcji użytkowania. Nadmierne, często spekulacyjne oczekiwania właścicieli nieruchomości w centrum powodują, że znalezienie zainteresowanego inwestora staje się coraz trudniejsze. Im wyższe są oczekiwania, tym trudniej zmienić funkcję użytkowania terenu lub na nowo go zagospodarować. Może okazać się, że bardziej atrakcyjna dla nowych inwestycji, w tym także dla biurowców i banków, staje się strefa peryferyjna miasta.

T. Markowski formułuje prawo „malejącej różnorodności" rozwoju strefy centralnej przy wzrastających oczekiwaniach zysków właścicieli nieruchomości. Jeżeli ceny terenów rosną ponad poziom racjonalnie uzasadniony, czyli wynikający z aktualnej kondycji gospodarczej miasta i kraju, to następuje ograniczenie zainteresowania zewnętrznych inwestorów. Zmiany struktury funkcjonalnej i sposobów zagospodarowania w centrum są wstrzymywane nie tylko przez wysokie ceny gruntów, ale także przez inne rygory, petryfikujące układy urbanistyczne i istniejącą zabudowę (np. przepisy o ochronie dziedzictwa kulturowego i ochronie użytków ekologicznych, wymagania konserwatora zabytków oraz konieczność skomplikowanych uzgodnień w stosunku do bryły architektonicznej i elewacji budynku). Władze miasta, chcąc przyciągnąć inwestorów do centrum, muszą wykorzystywać pośrednie instrumenty polityki przestrzennej i tworzyć nowe szanse rozwoju. Mogą to być systemy rekompensaty w formie dotacji wysokich kosztów przejęcia terenów lub kosztów adaptacji obiektów budowlanych do nowych potrzeb lub publiczno-prywatne partnerstwo oraz stosowanie specyficznych ulg w podatku od nieruchomości. Jeżeli nie wystąpi interwencja władz miasta w centrum, a jednocześnie spadną ceny nieruchomości w strefie podmiejskiej, możliwe jest ułatwienie procesów dezurbanizacji, czyli odpływu ludności i usług z terenów centralnych. W celu przeciwdziałania tym zjawiskom możliwe jest także wykorzystywanie innych ulg podatkowych i różnych form subwencji oraz prowadzenie aktywnej promocji miasta jako całości, która podniesie również atrakcyjność lokalizacji w centrum.

Przeobrażenia centrów wielkich miast polskich w latach dziewięćdziesiątych charakteryzują się wieloma ułomnościami. Najwięcej nieprawidłowości w tym zakresie zidentyfikował i opisał B. Jałowiecki dla Warszawy [Jałowiecki, 1999, s. 95-168]. Podobne zjawiska, oczywiście na mniejszą skalę, pojawiają się także w Krakowie, Łodzi, Wrocławiu czy Poznaniu. Przede wszystkim obserwuje się

nadmierne wypieranie z centrum funkcji mieszkaniowych na rzecz funkcji usługowych wyższego rzędu. Część starych, substandardowych mieszkań ulega zbyt szybkiej likwidacji przez wyburzanie oficyn. Zakres odnowy kamienic i ich zaplecza na terenach śródmiejskich jest niewystarczający. Z centralnej części miast znika handel, zaspokajający podstawowe potrzeby mieszkańców, szybko maleje liczba i powierzchnia zakładów rzemieślniczych, a rośnie liczba obiektów gastronomicznych i dynamicznie rozwijających się instytucji obsługi finansowej – banków, towarzystw ubezpieczeniowych, biur maklerskich. Powstające na tych terenach wysokie biurowce często są niedopasowane do otoczenia, potęgują wrażenie chaosu w przestrzeni.

W Polsce zauważa się wręcz „estetyczny dramat współczesnej architektury", który właściwie nasilił się w początkowym okresie transformacji gospodarki. Współczesna aglomeracja składa się najczęściej ze starego miasta i blokowiska oraz rozległych, jednorodzinnych suburbii. Ludzie jednak chętniej spotykają się w starych dzielnicach niż w nowych, nawet jeżeli mieszkają w „sypialniach miejskich". Za prawdziwe miasto uważa się dzielnice z innej epoki, które są często niszczone nieodpowiedzialnymi decyzjami planistycznymi i architektonicznymi. „Ładna zabudowa" bezustannie kurczy się na rzecz brzydkiego lub nijakiego zagospodarowania, a jednocześnie powszechny staje się brak zainteresowania dla harmonii zagospodarowania i estetyki architektury u przechodniów. Centra starych miast i ich walory architektoniczne niszczy nadmierny tłok samochodów, a także prowizoryczne formy zabudowy małej gastronomii i tymczasowych obiektów handlowo-usługowych, które zazwyczaj wykazują się dużą trwałością.

W ciągu ostatnich dziesięciu lat niektóre z aglomeracji polskich miały swoje „inwestycyjne pięć minut", które K. Piesiewicz nazywa „pięcioma minutami dewastacji" [Piesiewicz, 1998, s. 43]. Okresy boomu inwestycyjnego trwają zazwyczaj krótko. Czasami zostawiają one wyraźny, pozytywny ślad w przestrzeni, a formy architektoniczne i układy urbanistyczne, powstające w okresie boomu, określają charakter miasta na wiele pokoleń. Wykorzystanie wielkiej skali i dużego tempa inwestowania w mieście wymaga jednak roztropności korzystania z szans, czego dobrym przykładem jest Paryż Hausmanna. Częściej jednak boom inwestycyjny pozostawia martwe kamienne bryły i przestrzeń, która ma niewiele wspólnego z ludzkim wymiarem. Sytuacja taka powstaje wtedy, gdy „przestrzeń zabudowywana jest w biegu, tworzy się infrastrukturę na chwilę, do interesu, do spekulacji". Wykorzystanie boomu inwestycyjnego do poprawy ładu przestrzennego wielkiego miasta wymaga odejścia „od myślenia na dziś", bez wizji i bez horyzontu na dłuższy czas, czyli bez planu kierunkowego i strategii rozwoju metropolii. Planowanie przeobrażeń przestrzeni centrum wymaga nie tylko wyobraźni i fantazji, ale także sięgania do historii oraz tradycji tego miejsca, jakim jest miasto. Warszawa jest miastem, gdzie koncentrują się wszystkie plusy i minusy przemian struktury zagospodarowania okresu transformacji społeczno-gospodarczej w Polsce. Wyda-

je się, że minusów wpływu transformacji na ład przestrzenny śródmieścia stolicy jest zdecydowanie więcej niż plusów.

Pewne symptomy poprawy ładu przestrzennego obserwuje się od 2001 r. Przykładem może być centrum Poznania, gdzie podejmowane są działania w zakresie odnowy elewacji budynków usytuowanych wokół placów w centrum, rekonstrukcji parków miejskich i ciągów zieleni. Przygotowuje się projekty i podejmuje działania prowadzące do rewitalizacji ciągów handlowych. Modernizacja większej liczby budynków, często całych kwartałów miejskich, daje efekt skali i będzie oddziaływać na zachowania właścicieli, również prywatnych, kamienic w sąsiedztwie. Stopniowo podejmowane są także działania na rzecz likwidacji tymczasowych obiektów handlowych[9].

Przestrzeń miast niszczona jest także nadmiarem reklamy zewnętrznej i nieprawidłowymi rozwiązaniami sfery informacyjnej [Jastrun, 2000, s. 69]. Inwazja reklam rozpoczęła się na początku lat dziewięćdziesiątych i objęła zarówno obszary centralne, jak i tereny strefy zewnętrznej wzdłuż głównych dróg wylotowych z miasta [Gaczek, Manikowska, 1997, s. 311-336]. Początkowo reklamy były odbierane jako kolorowe plamy, łamiące szarość elewacji budynków z okresu powojennego i nadal pełnią również taką funkcję. Jednocześnie sposób ich wykonania często był i jest mało estetyczny, oszpeca i niszczy elewacje wartościowych historycznie kamienic w centrum oraz ład krajobrazowy strefy podmiejskiej. Natomiast szata informacyjna większości wielkich miast polskich charakteryzuje się brzydotą wizualną, sprawia wrażenie hybrydowego tworu, a jej poszczególne części składowe rządzą się własnymi prawami [Mozer, 2001, s. 127-148] i mieszają się ze sobą, tworząc specyficzną całość, która w swej obfitości form i treści nie sprzyja upiększaniu przestrzeni. Język informacyjny śródmieść w sensie wizualnym jest podporządkowany zasadzie „dużo i bogato", a reklamy upodobniają do siebie krajobrazy różnych miast. Ogromne obrazy i hasła przysłaniają architekturę miejską, dominują nad innymi architektonicznymi przekazami budowli i funkcji miasta. W niektórych przypadkach rola przestrzeni miejskiej zostaje ograniczona do funkcji „konstrukcji podtrzymującej reklamę". Pojawiają się one nie tylko tam, gdzie powinny i gdzie przygotowano dla nich specjalne miejsca – wiele plakatów i ogłoszeń nalepianych jest w najmniej do tego odpowiednich miejscach, wprowadzając chaos i brzydotę do krajobrazu miejskiego. Pozostawiane w różnych miejscach plakaty stają się źródłem bałaganu w mieście.

Na inwazję brzydkich reklam nakłada się „twórcza działalność" samych mieszkańców, którzy starają się poprawić warunki zamieszkania, wymieniając okna, drzwi, zabudowując balkony, bez liczenia się z wymogami architektonicznymi. Niszczy się w ten sposób walory estetyczne zabudowy. Powstaje architektoniczny chaos fasad budynków i następuje pogorszenie walorów estetycznych całego cen-

[9] W ścisłym centrum Poznania uruchomiono w 1992 r. parterowy pasaż handlowy „MM". W założeniu decyzja dopuszczała użytkowanie na trzy lata, a budowla przetrwała 11 lat i być może zostanie rozebrana i zastąpiona bardziej odpowiednią formą w roku 2004.

trum miasta. Wynika to głównie z czynników ekonomicznych – właściciele budynków czerpią dochody z usytuowanych na elewacjach reklam, a biedniejszych mieszkańców nie stać na wykorzystywanie specjalnie projektowanych okien drewnianych i innych elementów elewacji. Władze miasta w niewystarczającym stopniu wspierają zachowanie ładu przestrzennego miast, co jest szczególnie widoczne w Warszawie [także Piotrowska, 2000, s. 205-215].

Zagrożenie czystości „trójwymiarowej" przestrzeni miast i osiedli jest także skutkiem graffiti i dzikiego plakatowania. Stopień przeciwdziałania temu zjawisku ze strony władz jest niewystarczający. Konieczne jest przygotowywanie i wykorzystywanie instrumentów działań naprawczych, np. podniesienie ściągalności kar za wyrządzone szkody, rozwój rynku wyspecjalizowanych usług, kreowanie postępu technicznego. Potrzebne jest także tworzenie warunków działań prewencyjnych, np. usprawnienie działań policji, wzmocnienie nadzoru i kontroli nad czystością przestrzeni miejskiej ze strony służb miejskich, promocja ochrony elewacji obiektów miejskich za pomocą specjalnych powłok ochronnych, wprowadzanie do prac planistycznych i projektowych obowiązku wymagań ochrony przed agresją i wandalizmem oraz podjęcie procesu estetycznej edukacji młodzieży.

Utrzymanie atrakcyjności przestrzennej i ekonomicznej centrów wielkich miast wymaga specyficznych rozwiązań oraz umiejętnego łączenia bezpośrednich i pośrednich instrumentów polityki przestrzennej. Władze miejskie często wykorzystują projekty współpracy publiczno-prywatnej dla podnoszenia atrakcyjności wybranych kwartałów śródmieścia oraz przygotowują specjalne projekty uatrakcyjnienia całego centrum. Najbardziej znane wśród nich są projekty przebudowy centrów miast brytyjskich, a także niemieckich i francuskich. Analiza projektów brytyjskich pozwala wskazać najczęściej przyjmowane cele i kierunki przekształceń obszarów centralnych miasta [Słodczyk, 2001, s. 127-128; Gaczek, Pilarczyk, 1999, s. 70-75]:

- w zakresie struktury funkcjonalnej podejmuje się działania, mające za zadanie utrzymanie, a nawet wzmocnienie dominującej pozycji centrum jako głównego ośrodka handlu i usług w mieście przez:
  - podniesienie jakości i standardu starych obiektów handlowo-usługowych oraz wprowadzanie nowoczesnych obiektów handlowych,
  - rozbudowę krytych powierzchni i tworzenie ciągów handlowo-usługowych,
  - rozbudowę i uatrakcyjnienie oferty kulturalnej obszaru centralnego,
- w zakresie komunikacji konieczna może okazać się nowa organizacja ruchu, w tym przykładowo:
  - częściowa eliminacja ruchu kołowego na niektórych ulicach,
  - budowa ciągów pieszych o wysokim poziomie atrakcyjności,
  - zapewnienie odpowiedniej liczby miejsc parkingowych na obrzeżach centrum lub podziemnych parkingów wewnątrz,
  - preferowanie rozwoju komunikacji zbiorowej o odpowiedniej jakości,

- w zakresie kształtowania fizjonomii dąży się do uatrakcyjnienia wizerunku miasta poprzez podniesienie walorów centrum, w tym:
  - rewaloryzację zabudowy staromiejskiej, która pozwoli zachować nie tylko elewacje frontowe budynków, ale także układy urbanistyczne z zabudową podwórek, pasaży, oficyn i wewnętrznych walorów kamienic,
  - wprowadzanie obiektów o wysokich standardach architektonicznych (stosowanie dobrych jakościowo materiałów wykończeniowych) w taki sposób, aby nie powodowało to chaosu urbanistycznego,
  - poprawę jakości środowiska przyrodniczego i wprowadzenie elementów małej architektury, która uatrakcyjni przestrzeń centrum dla mieszkańców i osób przebywających czasowo, a jednocześnie pozwoli na utrzymanie tożsamości miasta i regionu,
  - przygotowanie takich rozwiązań komunikacji indywidualnej i zbiorowej, które wyeliminują z przestrzeni centrum powszechnie dominujący samochód osobowy,
- w odniesieniu do struktury społecznej celem działań jest utrzymanie zaludnienia i zachowanie funkcji mieszkaniowej, która wpływa na ożywienie i poprawę stanu bezpieczeństwa; wskazane jest przyciąganie do centrum mieszkańców o wysokim statusie społeczno-ekonomicznym poprzez:
  - modernizację istniejącej zabudowy mieszkaniowej i podnoszenie jej standardu,
  - lokalizację nowych budynków z mieszkaniami apartamentowymi o bardzo wysokim standardzie, głównie dla młodych gospodarstw domowych z wysokimi dochodami.

Zakończenie

Kształtowanie ładu przestrzennego w obszarze metropolitalnym jest uwarunkowane wieloma czynnikami. Część z nich ma charakter specyficzny i wynika z sytuacji wewnętrznej regionu. Inne działania podejmuje się w aglomeracjach o przestarzałej strukturze gospodarczej, gdzie potrzebne są środki na restrukturyzację terenów poprzemysłowych. W większości aglomeracji konieczne jest podejmowanie działań na rzecz zrównoważenia systemu komunikacyjnego, zarówno w strefie centralnej, jak i peryferyjnej.

Wskazać też można czynniki, warunkujące zrównoważenie rozwoju obszaru metropolitalnego w sferze ekonomicznej, ekologicznej, społecznej i przestrzennej o charakterze ogólnym. Można je traktować jako egzogeniczne, konieczne, ale prawdopodobnie niewystarczające uwarunkowania ładu przestrzennego w tej skali. Należą do nich:

1) Uwarunkowania prawne. W Polsce obszar metropolitalny staje się elementem planowania przestrzennego w województwie. Brak rozwiązań prawnych, gwarantujących jednolite podejście w planowaniu przestrzennym metropolii jako całości, groził trudnościami w uzgodnieniach wspólnych celów rozwoju miasta centralnego i gmin sąsiedzkich oraz równoważenia rozwoju w skali regionu, a nawet większego obszaru.
2) Uwarunkowania zarządcze. Odczuwany jest brak umiejętności współpracy i kreowania wspólnych celów rozwoju w skali ponadlokalnej oraz wystepują trudności we właściwym skoordynowaniu celów strategii rozwoju regionu ze strategiami rozwoju miasta centralnego i poszczególnych gmin ościennych oraz z programami rozwoju powiatu, planami zagospodarowania przestrzennego województw, studiami uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Wszystkie te dokumenty nie mają charakteru prawa powszechnie obowiązującego, są dokumentami kierownictwa wewnętrznego jednostek uchwalających. Ich zadaniem jest kreowanie kierunków rozwoju oraz pełnią funkcję informacyjną, szczególnie na etapie budowania strategii marketingowej rozwoju metropolii. Należy zapewnić możliwość przełożenia ustaleń celów strategicznych na konkretne projekty działań przestrzennych, co w polskim systemie zarządzania rozwojem regionu i miasta jest trudne.
3) Uwarunkowania społeczne i polityczne. Umiejętność i możliwości współpracy władz samorządowych miasta centralnego ze starostwem powiatowym ziemskim i urzędem marszałkowskim oraz władzami gmin ościennych mogą być ograniczone przez nadmierne upolitycznienie oraz zjawisko kadencyjności, przejawiające się w formułowaniu celów strategicznych rozwoju. Brak współpracy jednostek administracyjnych metropolii może uniemożliwić zrównoważony rozwój, a tym samym zapewnienie ładu przestrzennego jest bardzo trudne, o ile w ogóle możliwe.
4) Uwarunkowania organizacyjne i ekonomiczne. Władze poszczególnych szczebli, wykorzystując ekonomiczne, pośrednie instrumenty polityki przestrzennej, muszą dysponować odpowiednio przygotowanymi strukturami instytucjonalnymi i dobrze wyszkoloną kadrą, zarówno w grupie urbanistów, ekonomistów, jak i specjalistów z zakresu ekonomiki miasta i gospodarki przestrzennej.

Bibliografia

Domagalska S., 2002, *Dziwne miasto. Przenieśmy Lipsk do Warszawy*, Gazeta Wyborcza, nr 28/506, dodatek „Duży Format".

Dutkowski M., 2000, *Zmiany postsocjalistycznych metropolii w Polsce*, w: *Nowe problemy rozwoju wielkich miast*, red. R. Domański, Biuletyn KPZK PAN, z. 192.

Gaczek W.M., 2001, *Aktywna polityka przestrzenna miasta i jej instrumenty*, w: *Prace z gospodarki przestrzennej*, red. A. Sobczak, Zeszyty Naukowe nr 14, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań.

Gaczek W.M., 2003, *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Wydawnictwo Branta, Bydgoszcz.

Gaczek W.M., Manikowska B., 1997, *Krajobraz społeczno-gospodarczy współczesnego Poznania*, Kronika Miasta Poznania, Poznań.

Gaczek W.M., Pilarczyk B., 1999, *Handel detaliczny w przestrzeni miasta Poznania. Stan i kierunki rozwoju*, w: *Wybrane strategie rozwoju miast*, red. A Sobczak, Zeszyty Naukowe nr 273, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań.

Gaczek W.M., Rykiel Z., 1999, *Nowe lokalizacje mieszkaniowe w przestrzeni miasta*, w: *Budownictwo mieszkaniowe w latach 90. – zróżnicowanie przestrzenne i kierunki rozwoju*, red. T. Marszał, Biuletyn KPZK PAN, z. 190.

Gorzym-Wilkowski W., Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., 1999, *Zarys ekonomiki gminy*, Wyd. Norbertinum, Lublin.

Jałowiecki B., 1999, *Metropolie*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok.

Jastrun T., 2000, *Wysypka reklam*, Architektura, nr 3.

Komorowski J.W., 2000, *Współczesne uwarunkowania gospodarczo-przestrzenne internacjonalizacji miast polskich*, Zeszyty Naukowe nr 157, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań.

Markowski T., 2002, *Marketing miasta*, w: *Marketing terytorialny*, red. T. Markowski, Studia KPZK PAN, t. CXII.

Mozer A., 2001, *Język informacyjny wielkiego miasta na przykładzie centrum Warszawy*, Studia Regionalne i Lokalne, nr 2-3.

Noworól A., 1998, *Instrumenty zarządzania rozwojem miasta*, IGPiK, Kraków.

Pankau F., 2001, *Narzędzia kształtowania ładu przestrzennego polskich metropolii*, w: *Kształtowanie ładu przestrzennego polskich metropolii w procesie transformacji ustrojowej III RP*, red. J. Kołodziejski, T. Parteka, Biuletyn KPZK PAN, z. 193.

Parteka T., 2001, *Planowanie strategiczne i przestrzenne w kształtowaniu ładu metropolii, w: Kształtowanie ładu przestrzennego polskich metropolii w procesie transformacji ustrojowej III RP*, red. J. Kołodziejski, T. Parteka, Biuletyn KPZK PAN, z. 193.

Piesiewicz K., 1998, *Gorączka złota*, Architektura, nr 10.

Piotrowska H., 2000, *Ład i czystość przestrzeni miejskiej – nowe zagrożenia i możliwości ochrony*, Człowiek i Środowisko, t. 24, nr 2.

Słodczyk J., 2001, *Przestrzeń miasta i jej przeobrażenia*, Studia i Monografie nr 298, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole.

Sztando A., 2000, *Gminne instrumenty kształtowania rozwoju lokalnych podmiotów gospodarczych*, Samorząd Terytorialny, nr 7-8.

Ważniejsze dane o powiatach i gminach województwa wielkopolskiego, 2001, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Poznań.

Ziobrowski Z., Jeżak J., 2001, *Aglomeracja krakowska*, w: *Kształtowanie ładu przestrzennego polskich metropolii w procesie transformacji ustrojowej III RP*, red. J. Kołodziejski, T. Parteka, Biuletyn KPZK PAN, z. 193.