

Dr Piotr Fogel

Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa

Wskaźniki zrównoważonego rozwoju przestrzennego miasta

Artykuł opisuje zarys metodyki oceny zrównoważonego rozwoju przestrzennego polskich miast opracowaną i wdrożoną w trakcie realizacji I Ogólnopolskiego Konkursu Miast „Lider zrównoważonego gospodarowania przestrzenią 2014”.

Istota zasady zrównoważonego rozwoju w gospodarowaniu przestrzenią polskich miast

Zasada zrównoważonego rozwoju jest najczęściej przywoływanym pryncypium w kształtowaniu zmian przestrzennych polskich miast. Konieczność jej respektowania wynika zarówno z powszechnie obowiązujących przepisów prawa, jak i dostrzeganej potrzeby ochrony zasobu, jakim jest przestrzeń. Stąd też władze samorządowe deklarują jej stosowanie w procesie planowania przestrzennego. Analiza zmian zachodzących w przestrzeni polskich miast dowodzi, że zrozumienie idei zrównoważonego rozwoju, w szczególności w jej aplikacyjnym wymiarze jest niejednoznaczne. Części miast stara się oszczędnie zarządzać przestrzenią, w innych równowagę oznacza dążenie do zapewnienia wszystkim punktom sieci osadniczej takich samych możliwości rozwoju. W końcu można doszukać się i takich przypadków, w których to oczekiwania społeczne oraz podążające za nimi decyzje polityczne decydują, w jakim kierunku następuje równowaga rozwoju miasta.

Konieczność respektowania zasady zrównoważonego rozwoju w planowaniu przestrzennym dostrzeżona została już w latach osiemdziesiątych XX w. Wtedy jednak badania naukowe i rekomendacje z nich wypływające koncentrowały się na potrzebie uwzględnienia uwarunkowań środowiskowych w procesie planowania, których celem było określenie przydatności terenu dla zmian w zagospodarowaniu.

Osiągnięcie takiego efektu następowało poprzez:

1. Opracowanie dokumentacji ekofizjograficznej¹, która opisywała stan środowiska miast uwzględniając wyniki prac inwentaryzacyjnych.
2. Skonstruowanie modelu funkcjonowania środowiska przyrodniczego, poprzez opracowanie analizy stosunków ekologicznych.

¹ Pojęcie to było stosowane zawężająco w stosunku do jego obecnego brzmienia.

3. Określenie przyrodniczych ograniczeń progowych, wskazanie zagrożeń środowiskowych, obecnych i potencjalnych oraz wniosków obejmujących propozycje działań zapobiegających lub minimalizujących skutki środowiskowe.
4. Określenie pożądanych funkcji w różnych częściach miasta dostosowanych do naturalnych uwarunkowań przyrodniczych.
5. Nałożenie na dotychczas przeprowadzoną analizę środowiska przyrodniczego planów urbanizacyjnych celem zminimalizowania strat w środowisku przyrodniczym.
6. Określenie działań zmierzających do wzmocnienia środowiska przyrodniczego w strefach przewidywanych presji antropogenicznych, które zawierać miały sformułowaną koncepcję zrównoważonego rozwoju gminy, uwzględniającą zasady gospodarowania zasobami przyrody.
7. Opracowanie założeń polityki przestrzennej [Kozłowski 1989, 1994].

Współczesne podejście do respektowania zasady zrównoważonego rozwoju w planowaniu przestrzennym daleko wykracza poza wyłącznie środowiskowe aspekty. Obejmuje ono także zagadnienia społeczne i gospodarcze, w tym finansowe. Dla wszystkich tych sfer wspólną płaszczyzną działania jest przestrzeń. Tak więc kształtowanie w sposób zrównoważony układów przestrzennych miasta wymaga wzięcia pod uwagę uwarunkowań, które wynikają ze specyfiki zarządzania każdą z wyżej wspomnianych sfer. Poszukiwanie optymalnych rozwiązań przestrzennych, w związku z przenikaniem się różnych, wieloaspektowych, często sprzecznych interesów budzi szereg zastrzeżeń i wątpliwości, które stanowią tło dla sporów naukowych, rozstrzygnięć prawnych, a także dla dyskusji politycznych. Pojawia się także potrzeba ewaluacji stopnia równoważenia rozwoju przestrzennego, jednak metody oceny uważa się nadal za mocno niedoskonałe.

Polemiki naukowe toczone wokół zagadnień zrównoważonego planowania przestrzennego [Lorens (red.) 2005, Kozłowski (red.) 2006, Fogel 2012, Jędraszko 2008] ogniskują się najczęściej wokół krytyki systemu prawnego oraz działań podejmowanych przez samorządy, w odniesieniu do:

1. Ilości terenów wskazywanych do zabudowy,
2. Jakości tworzonych dokumentów planistycznych,
3. Skutków finansowych realizacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
4. Sposobu rozwiązywania konfliktów powstających wokół planowania przestrzennego,
5. Skutków środowiskowych wskazywania nowych obszarów do zabudowy.

Dotychczas nie udało się wypracować jednej, wspólnej dla wszystkich problemów, metody oceny stopnia zrównoważenia gospodarowania przestrzenią miast. Większość podejmowanych działań koncentrowała się na rekomendacjach dla wybranych zagadnień: przyrodniczych [Fogel 2012], społecznych [Karwińska 2010]. Najsłabiej w tym aspekcie wypadają rekomendacje dla zagadnień gospodarczych, które jak pokazuje praktyka zarządzania miastami, odgrywają współcześnie kluczową rolę w planowaniu przestrzennym.

W trakcie prac nad konkursem poszukiwano optymalnego wzorca miasta zrównoważonego w zakresie gospodarowania przestrzenią, który poza aspektami środowiskowymi uwzględniałby również trudno mierzalne zagadnienia społeczne i gospodarcze. Przyjęto, że Liderem zrównoważonego gospodarowania przestrzenią jest miasto które:

1. Korzystając z przysługującego mu władztwa planistycznego w gospodarowaniu przestrzenią respektuje zrównoważony rozwój i ład przestrzenny jako podstawowe kryteria działań,
2. Prowadzi świadomą i aktywną politykę przestrzenną,
3. Przeciwdziała żywiołowej suburbanizacji,
4. Preferuje ideę miasta zwarteego,
5. Dąży do rozwiązywania problemów przestrzennych na drodze porozumienia,
6. Współpracuje z mieszkańcami w zakresie decydowania o przestrzeni miasta.

Poszukiwanie optymalnego podejścia do zasady zrównoważonego rozwoju w gospodarowaniu przestrzenią polskich miast zmusza do przededefiniowania dotychczasowego sektorowego podejścia do zagadnienia na rzecz zintegrowanego, w którym działania ogniskują się wokół rozwiązywania następujących problemów:

- Kształtowanie i realizowanie świadomej i odpowiedzialnej polityki przestrzennej,
- Obniżanie ekonomicznych skutków planowania przy jednoczesnym podnoszeniu jakości przestrzeni miejskiej,
- Szanowanie zasobów środowiska przyrodniczego i kulturowego,
- Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji o zmianach mogących zajść w przestrzeni,
- Współdziałanie przy ustalaniu i realizowaniu polityki przestrzennej z innymi podmiotami, w tym samorządami.

Teoria i praktyka ewaluacji stopnia równoważenia rozwoju przestrzennego

Metody monitorowania zrównoważonego rozwoju przestrzennego miast były przedmiotem licznych prac o charakterze badawczym lecz ich aplikacyjny wymiar nie znalazł jak dotąd szerszego zastosowania P. Fogel [2012], P. Śleszyński [2013], Z. Ziobrowski [1992]. Proponowane metody nie mogły być też w całości wykorzystane w czasie konkursu do oceny miast, gdyż koncentrowały się na nieporównywalnych geograficznie uwarunkowaniach środowiskowych i społecznych. Niemniej niektóre z częściowych wskaźników tych metod wzięto pod uwagę i wykorzystano w badaniu miast.

Także wytyczne UE w zakresie monitorowania zrównoważonego rozwoju miast, mimo, że obejmują szereg zagadnień, można było wykorzystać w niewielkim zakresie. Spośród rekomendowanych przez Komisję Europejską 10 głównych *Wspólnych wskaźników europejskich* [*W stronę strategii ...* 2004] jeden dedykowany jest użytkowaniu gruntów zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju. Pozostałe dotyczą funkcjonowania miasta jako ośrodka przyjaznego lub nieprzyjaznego do życia. Przy ocenie stopnia zrównoważonego rozwoju miast rekomenduje się odstępianie od powszechnie stosowanych kryteriów tematycznych (ekonomia, środowisko, transport, społeczeństwo itp.) i zastąpienie ich kryterium problemowym.

Zagadnienia gospodarowania przestrzenią miast, w tym przez wykorzystanie instrumentów, których dostarcza planowanie przestrzenne, opisywane są przez grupę wskaźników „użytkowanie gruntów zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju”. Ma ona pomóc znaleźć odpowiedź na pytanie, czy gmina prowadzi racjonalną, oszczędną politykę użytkowania terenu. Przyjęto definicję, według której „zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju *użytkowanie gruntów* oznacza efektywne użytkowanie gruntów znajdujących się w mieście przez odpowiednio ukierunkowaną zabudowę miejską, ograniczającą do minimum zajmowanie terenów rolniczych i obszarów naturalnych (terenów niezurbanizowanych) i zwiększanie walorów terenów zagospodarowanych przez przywracanie im wartości użytkowej (rekultywację) i modernizację” [*Methodology Sheets...* 2003]. Takie rozumienie zrównoważonego użytkowania gruntów ma być przeciwwagą dla prowadzonej polityki powiększania powierzchni zurbanizowanej kosztem terenów niezabudowanych, zieleni oraz wspomagać proces powtórnego zagospodarowania terenów już wcześniej zagospodarowanych, a nawet skażonych.

Komisja Europejska do obliczenia wskaźnika rekomendowała wykorzystywanie danych zgromadzonych w bazie danych Corine Land Cover. Jednak dane te zawierają

informacje o faktycznym przekształceniu terenu, nie niosą zaś informacji o zakładanych zmianach, które mają istotny wpływ na rozwój miasta.

W Polsce monitorowanie tego wskaźnika możliwe jest od kilku lat dzięki realizowanemu corocznie badaniu statystycznemu „PP-1 – planowanie przestrzenne w gminie”, w którym gminy zobowiązane są do określenia odsetka powierzchni przeznaczonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na cele:

- Zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej,
- Zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej,
- Zabudowy usługowej,
- Zabudowy produkcyjnej,
- Terenów komunikacji,
- Terenów infrastruktury technicznej,
- Terenów rolnicze,
- Terenów zieleni i wód,
- Terenów (inne).

Wskaźniki konkursowe

Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, wspólnie z samorządami oraz Związkiem Miast Polskich, przy okazji organizacji konkursu „Lider zrównoważonego gospodarowania przestrzenią” rozpoczął prace nad poszukiwaniem optymalnego zestawu wskaźników, w oparciu o które można by przeprowadzić szerokie badanie rozwoju przestrzennego miast i ocenić kierunki działań podejmowanych przez władze samorządowe. Przeprowadzona merytoryczna debata poświęcona doborowi wskaźników do oceny równoważenia miast wykazała potrzebę sięgnięcia po dodatkowe dane, których statystyka publiczna nie gromadzi. Ważnym, choć niemożliwym do pozyskania wskaźnikiem, ze względu na ogromną pracochłonność uzyskania informacji wejściowych, był odsetek pozwoleń na budowę wydanych niezgodnie z przyjętą polityką przestrzenną. Przedstawiciele miast podkreślali potrzebę zmierzenia i porównania w układzie geograficznym dorobku w zakresie między innymi partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym, wysiłków ekonomicznych ponoszonych na planowanie oraz starań o ochronę wysoko cenionych wartości w skali miasta [Fogel, Kluza 2014].

Przyjęto, że ocenie podlegać będą jednostki samorządu terytorialnego w następujących kategoriach:

1. Miasta wojewódzkie,
2. Miasta na prawach powiatu,
3. Miasta powiatowe,
4. Gminy miejsko-wiejskie,
5. Pozostałe miasta.

Ocena końcowa stopnia zrównoważenia rozwoju przestrzennego miast była pochodną uzyskanych wartości poniższych wskaźników cząstkowych.

1. Średnia powierzchnia planu miejscowego, w stosunku do średniej powierzchni planu miejscowego dla wszystkich miast (w określonej kategorii miast).
2. Powierzchnia miasta objęta miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego dla zakazu zabudowy w stosunku do całkowitej powierzchni miasta.
3. Powierzchnia terenów wyłączonych w studium z zabudowy, dla której wydano decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, do całkowitej powierzchni terenów wyłączonych w studium z zabudowy.
4. Powierzchnia obszarów wskazanych w studium do nowej zabudowy nieposiadających planów miejscowych, w stosunku do całkowitej powierzchni nowych terenów wskazanych w studium do zabudowy.
5. Odsetek terenów wskazanych na cele publiczne pozostający w prywatnych rękach, wymagających wykupu.
6. Powierzchnia nowych terenów wskazanych do zainwestowania w studium w stosunku do terenów obecnie zainwestowanych.
7. Długość sieci ścieżek rowerowych mieście, w stosunku do średniej długości ścieżek rowerowych dla miast (w określonej kategorii miast).
8. Liczba osób, która może zamieszkać na terenach wskazanych w studium do zabudowy mieszkaniowej w stosunku do obecnej (2012) liczby ludności.
9. Liczba zorganizowanych debat i dyskusji publicznych związanych z kształtowaniem przestrzeni nieobjętych obowiązkiem ustawowym w stosunku do średniej z wszystkich miast.
10. Powierzchnia terenów, dla których prowadzona jest procedura scaleń i podziału nieruchomości, w stosunku do całkowitej powierzchni wymagającej podjęcia takich działań w mieście.

11. Powierzchnia miasta, dla której zrealizowano działania związane z odnową miejską, w stosunku do planowanych działań.
12. Powierzchnia terenów zdegradowanych (brownfield), w stosunku do powierzchni nowych terenów (greenfield).
13. Ile rodzajów działań podejmuje miasto w celu dodatkowego informowania mieszkańców o trwających procedurach planistycznych (wraz z przykładami).
14. Czy w mieście wyznaczono tereny strategiczne lub inne (obszary zorganizowanych operacji urbanistycznych), na których przewiduje się skoncentrowane działania publiczno-prywatne?
15. Czy miasto odstąpiło od uchwalenia planu miejscowego ze względu na prognozowane skutki finansowe (opisać potencjalne skutki dla przestrzeni miasta, terenów o jakim charakterze to dotyczyło).
16. Czy w mieście przygotowuje się plany na potrzeby konkretnych inwestycji, realizowanych przez podmioty prywatne i w porozumieniu z nimi?
17. Czy miasto aktywnie współpracuje z gminami/miastami sąsiednimi w kwestii rozwiązywania wspólnych problemów przestrzennych (z wyjątkiem opiniowania dokumentów)?
18. Czy w mieście wykorzystuje się e-partycypację do wspomagania procesu planowania przestrzennego?
19. Czy w mieście zorganizowano system prezentacji planów miejscowych w Internecie?
20. Czy w mieście zatrudniono/współpracuje się z mediatorem w sytuacjach konfliktów na tle zagospodarowania przestrzennego?
21. Czy miasto podejmuje działania edukacyjne dla radnych w zakresie planowania przestrzennego?
22. Czy miasto współpracuje z mieszkańcami, NGO's lub przedsiębiorstwami na etapie przygotowania dokumentów planistycznych, poza wymaganymi ustawowo sytuacjami?

Oceniano także krótki esej, w którym miasta opisywały na czym polega realizacja przez nie gospodarki przestrzennej w sposób zrównoważony. Opis ten stanowił znakomite uzupełnienie powyższych wskaźników.

Badanie miast w oparciu o zaproponowaną metodę pozwoliło na wyłonienie zdecydowanej grupy liderów, do których należą: Gliwice, Gdańsk, Toruń, Poznań, Legnica, Bolesławiec, Turek i Kobyłka. Pokazało także, że działania miast zmierzające do

zrównoważenia stopnia rozwoju przestrzennego bywają bardzo różne, uzależnione od specyfiki występujących problemów.

Samorządy podkreślały, że z ich punktu widzenia istnieje potrzeba parametryzowania w skali kraju takich działań jak:

1. Kształtowanie przestrzeni publicznych przyjaznych dla mieszkańców z dostępnym transportem publicznym,
2. Ochrona terenów cennych przyrodniczo,
3. Rozwój miasta do wewnątrz,
4. Zapewnienie stabilności warunków do inwestowania,
5. Rewitalizacja i renowacja stref przemysłowych,
6. Rozwój systemów informacji przestrzennej,
7. Posiadanie dobrej jakości planów miejscowych i studium,
8. Współpraca między samorządami w zakresie gospodarowania przestrzenią,
9. Szerokie uspołecznienie podejmowania decyzji w procesach planowania przestrzennego i przygotowania inwestycji, które wskazują na podejmowanie świadomych i trudnych do przeprowadzenia działań zmierzających do narzucenia wysokich standardów w kształtowaniu przestrzeni polskich miast.

Znalezienie odpowiednich wskaźników, którymi można by opisać ww. zagadnienia staje się istotne w obliczu przygotowywanej drugiej edycji konkursu.

Literatura:

1. Fogel P., 2012, Wskaźniki oceny polityki i gospodarki przestrzennej w gminach. Biuletyn KPZK z. 250, Warszawa.
2. Fogel P., Kluza B., 2014, Założenia konkursu miast „Lider zrównoważonego gospodarowania przestrzenią” – debata merytoryczna. Człowiek i Środowisko, nr 1-2, IGPiM, Warszawa.
3. Jędraszko A., 2008, *Gospodarka przestrzenna w Polsce wobec standardów europejskich*. Biblioteka Urbanisty, Urbanista nr 13, Warszawa.
4. Karwińska A., 2008, *Gospodarka przestrzenna. Uwarunkowania społeczno-kulturowe*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.

5. Kozłowski S. (red.), 2006, *Żywiolowe rozprzestrzenianie się miast. Narastający problem aglomeracji miejskich w Polsce*. Studia nad zrównoważonym rozwojem, Tom II, KUL, PAN Komitet „Człowiek i Środowisko”, Białystok-Lublin-Warszawa.
6. Kozłowski S., 1989, *Uwarunkowania przyrodnicze planowania przestrzennego*. Biuletyn KPZK PAN, z. 143, Warszawa, s. 149-191.
7. Kozłowski S., 1994, *Droga do ekorozwoju*. PWN, Warszawa.
8. Lorens P. (red), 2005, *Problemy suburbanizacji*. Biblioteka Urbanisty, nr 7, Warszawa.
9. *Methodology Sheets for the 10 Indicators and Survey Questionnaire*, 2003, 'Towards a Local Sustainability Profile - European Common Indicators - methodology sheets. European Common Indicators Final Project Report, Ambiente Italia, Istituto di Ricerche, Milano.
10. Śleszyński P. (red.), 2013, *Wskaźniki zagospodarowania i ładu przestrzennego w gminach*. Biuletyn KPZK, z. 252, Warszawa.
11. *W stronę strategii tematycznej dla środowiska miejskiego*, 2004, Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Gospodarczo-Społecznego oraz Komitetu do Spraw Regionów, Komisja Wspólnot Europejskich. COM (2004) 60, Dokument elektroniczny: http://ec.europa.eu/environment/urban/towards_com.htm.
12. Ziobrowski Z., 1992, *Mierniki jakości przestrzeni miejskiej*. IGPIK, Warszawa.

Artykuł powstał na podstawie referatu, wygłoszonego podczas konferencji:

MIASTO IDEALNE – MIASTO ZRÓWNOWAŻONE

Planowanie przestrzenne terenów zurbanizowanych i jego wpływ na ograniczenie skutków zmian klimatu

Warszawa, 24 października 2014 r.



Niniejszy materiał został opublikowany dzięki dofinansowaniu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Za jego treść odpowiada wyłącznie Uniwersytet Warszawski.