

Janusz Lech Siemiński

KONTINUUM MIEJSKO-WIEJSKIE I NIEKTÓRE JEGO PROBLEMY INFRASTRUKTURALNE

RURAL-URBAN CONTINUUM AND SOME OF ITS INFRASTRUCTURAL PROBLEMS

Streszczenie

Przedstawiony artykuł jest spojrzeniem architektem-urbanisty na rozwój obszarów podmiejskich i skutków tego rozwoju na zawłaszczone tereny użytkowane rolniczo, będące siedliskiem ludności mieszczącej na wsi. Autor definiuje wiele pojęć oraz poddaje dyskusji rozwiązania i doświadczenia zagraniczne.

Summary

Presented article is a an architect- urbanist's view of suburban areas development and its outcomes for the appropriated agricultural areas which are the habitat for rural dwellers.

The Author defines a number of terms and discusses some solutions and foreign experiences.

WSTĘP

W koncepcji „continuum miejsko – wiejskiego” przyjmuje się pewną ciągłość procesów i zjawisk: społeczno-kulturowych, gospodarczych, przestrzennych i ekologicznych. Koncepcja ta wymaga jednak sprecyzowania definicji, istoty tego „continuum”, określenia części składowych (wynikają one głównie z przebiegu procesów urbanizacyjnych), cech, funkcji podstawowych obszarów (stref) podmiejskich oraz skutków (w tym konfliktów) związanych z kształtowaniem się tych stref, a także czynników i uwarunkowań z nimi związanych.

Ze względu na ograniczone ramy referatu i profil Konferencji ramy tego opracowania zostaną zogniskowane na aspektach infrastrukturalnych z akcentem na problemy przestrzenne, w tym planistyczne.

**STREFA PODMIEJSKA, STREFA ZURBANIZOWANA, PERYFERIE MIAST
CZY CONTINUUM MIEJSKO-WIEJSKIE ?**

Z wykazu powyższego wynika, że chodzi o obszary przejściowe między miastem (centrum, rdzeniem), a obszarami otaczającymi – wiejskimi wg modelu – jak poniżej:

miasto	strefa przejściowa	obszary wiejskie
--------	--------------------	------------------

W literaturze polskiej strefę tę różni autorzy określają w sposób różnorodny, co wymagałoby opracowania odrębnego. Podobnie jest w literaturze zagranicznej, np. anglojęzycznej, w której dominuje pojęcie „*suburban area – zone*” czyli dosłownie obszar poza miastem, ale związany z tym miastem.

Zainteresowanie tą strefą zrodziło się w efekcie fascynacji procesami urbanizacji, aglomeracji, metropolizacji. Literatura światowa na ten temat jest przeogromna, podobnie bogata jest – polska, zwłaszcza jeśli uwzględnić pozycje najnowsze. Dział odrębny stanowią pozycje literatury odnoszące się do obszarów wiejskich, którymi zajmują się badacze zupełnie inni, których też jest stosunkowo dużo. Na tym tle błado wypada zestaw pozycji dot. strefy przejściowej miast. W Polsce, poza okresem lat 70-80. prac z tego zakresu jest mało. Wynika to prawdopodobnie z dwóch przyczyn: 1) badania obszarów metropolitalnych są dużo atrakcyjniejsze i istnieje na nie duże zapotrzebowanie, 2) specjalizacja zawodowa – odrębność badań dot. miast i wsi. Strefy przejściowe są obszarami specyficznymi – „miejsko-wiejskimi”, a takich specjalistów (od miasta i od wsi) brakuje. Sytuacja taka jest co najmniej paradoksalna, gdyż na terenach tych stref następują procesy, które będą wpływać na dalsze kierunki rozwoju zarówno miast, jak i wsi. Te opóźnienia badawcze muszą być zatem nadrobione. Stąd wniosek, że istnieje pilna potrzeba otwarcia nowych pól badań nad tymi strefami.

Nie wchodząc w szczegóły sporu dot. nazewnictwa (autorzy przedstawiając swoje argumenty, forsują swoje poglądy), należy (podsumowując n-tą liczbę wypowiedzi) dać pierwszeństwo nazwie „kontinuum miejsko-wiejskie” (pisane przez „k”), która to nazwa wskazuje na specyfikę tego obszaru, z akcentem na jego „przejściowość”. Dlatego w definicji trzeba powiązać dwa podejścia podstawowe, tzn. strukturalne i funkcjonalne. Tak więc za „kontinuum miejsko-wiejskie” przyjmuje się obszary poza danym miastem, ale powiązane z nim pod względem: społecznym, ekonomicznym, infrastrukturalnym i przestrzennym, które pod wpływem tego miasta tracą stopniowo cechy tradycyjnie wiejskie, a przejmują coraz więcej cech miasta ku któremu ciążą, tzn. charakteryzuje ich:

- gęstość zaludnienia mniejsza niż w mieście, ale większa niż na wsi,
- zróżnicowanie struktury zawodowej (stałe rosnąca liczba ludności pozarolniczej),
- dojazdy do pracy do miasta (stałe i intensywne),

– zurbanizowanie terenów (patrz: strefa zurbanizowana i „urbanizująca się”); rozrastanie się struktur miejskich oraz koegzystencja form osadniczych miejskich i wiejskich,

– zmiany w strukturze wielkości i własności użytków rolnych; przeobrażenia struktury przestrzennej i społeczno-kulturowej; zmiany w wyposażeniu w obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej, zmiany w krajobrazie itp., itd.

Z rozważań tych wynika, że zasięg kontinuum miejsko-wiejskiego nie ma charakteru liniowego (jak miasta), a jest swoistym pasem (pasmem) „przejścia”, a pasmo to ma charakter umowny, trudno wyznaczalny (odnosi się to szczególnie do styku tego pasma z obszarami wiejskimi). Proponuje się, aby te obszary „krańcowe” (strefy podmiejskiej) uznać za obszary o wyraźnie niższej gęstości zaludnienia, małych dojazdach do pracy w mieście, niezurbanizowane, o strukturze zawodowej rolniczej, użytkowane rolniczo lub leśne, o zabudowie „typowo wiejskiej” tzn. rzadkiej, rozproszonej, o specyficznym (otwartym) krajobrazie, o stylu i zwyczajach ludności tradycyjnie wiejskich.

Oznacza to, że kontinuum miejsko-wiejskie to przestrzeń okalająca (otaczająca) miasto, oddzielająca dane miasto od obszarów wiejskich, w której przeplatają się cechy miejskie i wiejskie, w tym m.in. formy zagospodarowania obszarów o różnej intensywności, która to przestrzeń pozostaje w strefie wpływu miasta (z jednej strony) oraz ciąży do tego miasta (z drugiej), z tym, że siła tego wpływu (oddziaływania miasta) jest dużo większa niż ciężenie do tego miasta. Podana definicja i jej opis jest oczywiście jedną z wielu możliwych, ale chyba jest ona najtrafniejsza.

Pozostawia się na uboczu dyskusję, która ma na celu szukanie odpowiedzi na pytanie, czy omawiane „kontinuum” jest elementem otaczającym każde miasto (bez wątplenia jest to przestrzeń najbardziej charakterystyczna dla miast wielkich, w których siła oddziaływania na otoczenie jest najsilniejsza, dynamiczna, trwała). Miasta małe natomiast wraz ze swoim otoczeniem tworzą specyficzny typ mikroregionu, co jest zagadnieniem odrębnym.

Wszystko to oznacza, że strefy kontinuum miejsko-wiejskiego są silnie zróżnicowane regionalnie i lokalnie w zależności od:

– usytuowania w stosunku do miasta (zwykle wielkiego), w tym położenia komunikacyjnego (istotna tu jest dostępność komunikacyjna),

– struktury funkcjonalno-przestrzennej w tym stanie zagospodarowania i pokrycia obszaru planami zagospodarowania przestrzennego,

– struktury społeczno-ekonomicznej, w tym zasobów siły roboczej i liczby pracowników wykwalifikowanych,

– struktury własnościowej,

– walorów przyrodniczych (w tym stanu środowiska i atrakcyjności przyrodniczej) oraz wartości kulturowych,

– instrumentów: prawnych, administracyjnych (w tym procedury lokalne i istnienie ew. ograniczeń lokalizacyjnych), zarządzania itd.,

– sytuacji finansowej gminy (miejscowości) oraz podmiotów (prywatnych i publicznych), które sytuują się w strefie kontinuum.

W większości krajów świata, zwłaszcza w krajach wysoko zurbanizowanych (sytuacja w krajach tzw. „świata trzeciego” jest inna) znaczenie podstawowe mają miasta największe określane jako obszary metropolitalne (*metropolitan area*) lub po prostu metropolie. Bardzo podobnie jest w Polsce, gdzie wyróżnia się osiem tego typu metropolii, którymi są (wg ESPON’u): Warszawa, Łódź, Kraków, Konurbacja Katowicka, Wrocław, Trójmiasto (z Gdańskiem), Poznań i Szczecin. Na marginesie należy dodać, że Polska zabiega, aby w pracach tegoż ESPON’u wyróżniono jeszcze jedną metropolię tzn. duopol „Bydgoszcz-Toruń”.

Kontinuum miejsko-wiejskie charakteryzują pewne cechy specyficzne. W literaturze przedmiotu zazwyczaj wyodrębnia się cechy (1) funkcjonalne, którymi są np.: zasięg i natężenie dojazdów do pracy, typ zatrudnienia, gospodarki, gospodarowanie gruntami, w tym zmienność w tym zakresie itp. oraz cechy (2) strukturalne, którymi są: gęstość zaludnienia, struktura sieci infrastrukturalnych, w tym głównie drogi, struktura użytkowania ziemi itd. Można uznać, że cechy charakterystyczne kontinuum w odniesieniu do miast są odwrotnością tych, które odnosi się do obszarów wiejskich (np. ww. gęstości zaludnienia, zabudowy, sieci infrastrukturalnych – bardzo duże w miastach, a małe, a nawet b bardzo małe – na obszarach wiejskich) i odwrotnie – np. otwartość krajobrazu – mała w miastach, a duża na obszarach wiejskich. Trzeba jednak wskazać na jeden wyjątek – jest nim intensywność ruchu budowlanego – największa właśnie w strefie kontinuum. Generalnie można zaprezentować stanowisko następujące – w strefie kontinuum występuje bardzo wiele funkcji, przede wszystkim gospodarczych. Ta wielość sprawia, że w kontinuum mają miejsce liczne i silne konflikty. Są one różnego typu, ale należy uznać, że większość z nich odnosi się do sposobu gospodarowania ziemią. Stąd uprawnione jest stwierdzenie istnienia w tej strefie obszarów konfliktowych (patrz: obszary konfliktowe w planowaniu). Jednym z najbardziej typowych sytuacji konfliktowych jest popyt na określoną przestrzeń ze strony różnych podmiotów społeczno-gospodarczych. Jeśli ten popyt jest dużo większy od podaży mamy do czynienia z obszarem konfliktowym. Z obserwacji zmian następujących w strefach kontinuum podanych poprzednio metropolii polskich wynika, że do niedawna najostrejsze konflikty występowały między rolnictwem a budownictwem. Na przykład: chłonny rynek miejski był bodźcem do rozwoju rolnictwa celem zaspokojenia potrzeb żywnościowych miasta (znane nowalijki w strefie podwarszawskiej w latach 1970–80, obecnie przekształcone w większości na składy lub magazyny), co wymagało powiększania areалу upraw rolnych i intensyfikacji produkcji rolnej, ale rozrost terytorialny tych ośmiu miast prowadził do stałego ubytku tych terenów rolnych. W tych warunkach ekonomicznych produkcja rolna na tych obszarach ulegała zmianom i stopniowo traciła na znaczeniu.

Drugim obszarem konfliktowym (w omawianej strefie kontinuum) są ich funkcje turystyczno-wypoczynkowe, w tym głównie wypoczynku tzw. „sobotnio-niedzielnego”. Sytuację dodatkowo komplikuje stosunkowo duża liczna ogródków działkowych, pracowniczych lub im podobnych, w strefie tegoż kontinuum. Stąd konflikty na linii: działalność produkcyjna, handlowa, usługowa, składowo-magazynowa a rozwój budownictwa mieszkaniowego i ograniczanie terenów turystyczno-wypoczynkowych.

Trzeci obszar konfliktowy wynika z rozkładu przestrzennego tych pasm (bo układają się liniowo przede wszystkim wzdłuż dróg lub linii kolejowych) wzmożonej aktywności gospodarczej (jak powyżej) a ochroną środowiska i dbałością o stan środowiska przyrodniczego. Dlatego strefy kontinuum stają się aż nazbyt często obszarami zanieczyszczonymi lub po prostu – śmietnikami (w sensie dosłownym również – większość składowisk lub wysypisk śmieci jest zlokalizowanych właśnie w strefach kontinuum). Koncentracji potencjału społeczno-gospodarczego w strefach kontinuum towarzyszy (aż nadto często, niestety) rosnąca degradacja tych obszarów.

Czwarty obszar konfliktowy (patrz też pierwszy) wiąże się z charakterem zabudowy (w tym przede wszystkim mieszkaniowej) w tych strefach, co ma kilka aspektów: ekonomiczny, infrastrukturalny, społeczny, kulturowy, krajobrazowy i estetyczny, co niesie z sobą bardzo wiele skutków niepożądanych. Działanie procesów zarówno koncentracji jak i dekoncentracji (rozpraszania zabudowy) degraduje tradycyjny krajobraz wiejski (patrz: osiedla domków o charakterze całkowicie miejskim, na stosunkowo bardzo małych działkach na dotychczasowych gruntach ornych; ich często wątpliwy wygląd architektoniczny, braki w wyposażeniu infrastrukturalnym) itd. Osobnym problemem jest tu niezwykle złożona struktura własnościowa gruntów.

Piątym obszarem konfliktowym jest przemieszanie bardzo różnych funkcji w strefach kontinuum (ekonomicznych – rolnych, produkcyjnych, infrastrukturalnych: rekreacyjnych, społecznych, ekologicznych), co wynika z dużego tempa rozwoju tych procesów. Istota tego pola konfliktów polega nie tyle na ekspansji inwestycji budowlanych (różnego typu), co jest faktem, ale na przemieszczaniu się tego typu zabudowy w głąb dawnych pól uprawnych, prostopadle do układu dróg głównych. Wskutek tego powstają bardzo wąskie i wydłużone drogi dojazdowe, niekiedy wybiegające kilkaset metrów w głąb pól, co ogromnie komplikuje dojazdy, zwiększa (niepotrzebnie) wielkość terenów komunikacyjnych i wielce utrudnia dostęp do drogi głównej, a po prostu – jest bardzo kosztowne (patrz: dokumentacja kartograficzna i zdjęcia lotnicze).

Obserwacja procesów obecnie przebiegających na obszarach w sąsiedztwie miast wielkich (przede wszystkim wymienionych poprzednio) wskazuje na nader dużą dynamikę ich rozwoju gospodarczego oraz stosunkowo duże tempo przekształceń strukturalnych i funkcjonalnych, jednak kierunek tych przeobrażeń jest nieco inny niż dotychczas. Na tę dużą dynamikę zmian wpływa wiele czynników, które można zgrupować następująco:

- a) bliskość dużego rynku pracy oraz rynku zbytu towarów i usług,
- b) lepsze (niż na obszarach „czysto wiejskich”) wyposażenie w obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej,
- c) niższe niż w miastach ceny ziemi, co w sumie (punkty a, b i c) powoduje, że
- d) ludność miejska buduje swoje mieszkania w strefie kontinuum, a
- e) firmy lub przedsiębiorcy (w tym i prywatni) chętnie na tych obszarach lokują składy i magazyny, hurtownie (a niekiedy nawet przenoszą swoje zakłady), co oznacza, że
- f) funkcja rolna w tych strefach słabnie i jest wypierana na peryferie tej strefy lub poza tę strefę,
- g) zmiany te (punkty a–e) sprawiają, że dochody gmin (w tych strefach) przyrastają szybciej i są wyższe niż w pobliskich gminach typowo wiejskich.

W rezultacie dochodzimy do następujących konstatacji:

- ceny gruntów na obszarach stref kontinuum stale wzrastają,
- rośnie popyt na ziemię,
- zabudowa tych terenów zagęszcza się, co powoduje efekty takie jak:
 - narastanie konfliktów w „grze o przestrzeń”,
 - maleją (i to bardzo szybko) rezerwy terenowe,
 - potęguje się chaos przestrzenny,
 - ich zanieczyszczenie wzrasta.

Procesy te powinny w tych warunkach podlegać kontroli szczególnej (np. powinny być stale monitorowane), ale tak nie jest. Ich rozwój powinien być sterowany, ale na te działania brakuje środków finansowych. Powinny być wreszcie planowane (ujęte w planach zagospodarowania przestrzennego), ale stare plany zostały „zdelegalizowane” (chodzi tu o decyzję władz – z dniem 1 stycznia 2004 r. wszystkie plany miejscowe zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed 1 stycznia 1995 r. – utraciły moc, w ten sposób przerwano ciągłość planowania na wielu obszarach kraju), a na opracowanie nowych nie ma pieniędzy. W efekcie brak planów pogłębia ogólny nieład przestrzenny, a stosunkowo nieliczne plany miejscowe nie są w stanie zapobiec tendencjom negatywnym, zwłaszcza, że z reguły obejmują one tylko drobną część gminy (np. jedną dwudziestą lub nawet mniejszą). Temu stanowi rzeczy sprzyja (niestety) legislacja. Ustawę obowiązującą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r., bardzo liberalną dla inwestorów, próbuje się już po raz siódmy zmienić (!!!), za każdym razem w kierunku większej liberalizacji (z myślą o tzw. „developerach”), niszcząc przy tym cały dorobek polskiej szkoły planowania przestrzennego. Najbardziej widocznym rezultatem takich działań jest wszechogarniający i ogromny chaos (bałagan) przestrzenny, co również postrzegane jest nie tylko w Polsce, ale i w całej Europie (przykładem niech tu będzie zdjęcie satelitarne i fotografie z okolic Chotomowa k/Warszawy). Przykład ten jest także zaprzeczeniem tego co określa się jako **rozwój zrówno-**

ważony i trwały – ang. sustainable development – patrz: art. 5 Konstytucji R.P.) i wskazuje na sprzeczność z zasadami takich dokumentów planistycznych, jak np.: Karta z Torremolinos, Perspektywa Europejska Planowania Przestrzennego – ESDP, dokumentami takimi jak: VASAB 2010 i VASAB 2010 + oraz Kartą Ateńską z 1933 r. i Nową Kartą Ateńską z 1998 r. i 2003 r. oraz Kartą Lipską.

Doszło do sytuacji nieodwracalnych na wielu (aż nadto wielu) obszarach strefy kontinuum. Nieodwracalnej w tym sensie, że podjęcie jakichkolwiek działań naprawczych (np. w strefie kontinuum podwarszawskiego) będzie się wiązało z nakładami wręcz gigantycznymi, jeżeli działania te będą w ogóle możliwe do przeprowadzenia. Wszystko wskazuje na to, że w dającej się przewidzieć przyszłości strefy kontinuum wielkich miast polskich (w tym głównie metropolii) będą się nadal poszerzać, co będzie stawiać nowe i bardzo poważne wyzwania przed polityką przestrzenną.

POLITYKA INFRASTRUKTURALNA W STREFIE KONTINUM MIEJSKO-WIEJSKIEGO (W KAPSULCE)

Zagadnienie określone tytułem może być przedmiotem rozprawy doktorskiej. Takie postawienie tej kwestii jest kontynuacją logiczną tez wyłożonych poprzednio. Ponadto dobrze jest wypracować pewne schematy dla przedstawienia problemu w sposób jasny. Schematy te są zaledwie dotknięciem tego problemu, ze względu już podanych. Dlatego nie rozwijając ujęć i prowadzenia dywagacji teoretycznych oraz unikając kazuistyki, należy zacząć jednak od rozumienia „polityki”, co zwłaszcza obecnie ma znaczenie podstawowe. Trzeba odróżnić definicję behawioralną (oddziaływanie wzajemne władzy i różnych ugrupowań związanych z rządem i pozarządowych i ich roli w rozwiązywaniu konfliktów) od definicji funkcjonalnych (podział dóbr sprawiedliwy, podejmowanie decyzji w sprawach spornych, rozwiązywania spraw zawiłych, zapewnienie bezpieczeństwa państwa i obywatelom) itd., a także definicji racjonalnej (podejmowanie decyzji przez państwo w sprawach: społecznych, ekonomicznych, w tym infrastrukturalnych: przestrzennych, ekologicznych oraz dążenie do udziału we władzy, co ma dwa aspekty – wewnętrzny i zewnętrzny – międzynarodowy). Nie wchodząc w zawiłości definicyjne, można w tym miejscu sięgnąć do myśli Arystotelesa, wg którego polityka jest – sztuką rządzenia państwem w interesie obywateli tego państwa, a do tego niezbędna jest pewna wiedza, umiejętności i określone predyspozycje psychiczne. Współcześnie pewną syntezą tego ładunku myśli, którą niesie powyższa definicja jest – „polityka to działania roztropne na rzecz dobra wspólnego” (podbudowana autorytetem Jana Pawła II). Wydaje się, że definicja ta – bardzo trafna – nie grzeszy nadmierną skrótowością, ani odwrotnie – „długometrażowością”, ale nie ma też charakteru ani uniwersalnego, ani holistycznego (np. zakłada istnienie dobra, a nie zła).

Taka wykładnia definicyjna potrzebna jest do uzasadnienia istoty i znaczenia polityki infrastrukturalnej w odniesieniu do omawianej tu strefy kontinuum miejsko-wiejskiego. Nie trzeba udowadniać, że uzależnienie rozwoju społeczno-gospodarczego od infrastruktury jest ogromne, co nie wymaga uzasadnień. Dodajmy, że chodzi tutaj o zależności dwustronne na zasadzie sprzężenia zwrotnego, a to wymaga ujęcia systemowego (por. model wzrostu gospodarczego bazujący na infrastrukturze podany w pracy naukowca szwajcarskiego z Bazylei R. Frey'a, 1972). Akcentując zagadnienia ekonomiczne, nie należy przy tym pomijać (co niestety manifestują niektórzy ekonomiści) materii niezwykle ważnej, tzn. kwestii techniczno-technologicznych, przestrzennych, ekologicznych, społeczno-kulturowych i politycznych.

Obecne władze w Polsce zdają sobie sprawę z roli infrastruktury technicznej (świadomie pozostawiamy na uboczu infrastrukturę społeczną) w rozwoju lokalnym (weralnie wskazuje na to Min. Infrastruktury), ale problemy pojawiają się już na wszystkich poziomach: kształtowania, planowania, realizacji, funkcjonowania oraz finansowania inwestycji infrastrukturalnych. Operując przykładami, te mają dużą wymowę i siłę przekonywania, można wskazać na problemy związane ze stymulowaniem rozwoju przedsiębiorczości. Wiadomo, że inwestycje infrastrukturalne powinny poprzedzać inwestycje gospodarcze (wg zasady *ex ante*), a wskazane jest, aby podmioty ekonomiczne angażowały się w rozwój obiektów i urządzeń infrastruktury. Tak jednak nie jest, bo znane są niedostatki finansowe gmin. Firmy i przedsiębiorcy polscy są zbyt słabi i poddani są nadmiernym obciążeniom fiskalnym, a ponadto są wypierani przez podmioty zagraniczne, które są wspierane przez władze obecne (można tu podać setki takich działań). Powstaje zatem pytanie, czy można w ogóle mówić o polityce infrastrukturalnej, a szerzej – o długofalowej strategii (w tym polityce) rozwoju kraju, województw, gmin i miast, nawet przymykając oko na fakt, że nie ma ona charakteru kompleksowego?

Uwaga powyższa odnosi się do stanu, wyposażenia, eksploatacji infrastruktury szczególnie w strefach kontinuum miejsko-wiejskiego. Z przeprowadzonych analiz i ocen autora wynika, że braki ewidentne w zagospodarowaniu infrastrukturalnym obszarów tej strefy skutkują utratą „równowagi infrastrukturalnej”, co połączone z wieloletnimi zaniedbaniami w innych dziedzinach (były one powyżej zasygnalizowane) prowadzi do jednego wniosku generalnego. Strefy te, a przynajmniej najbardziej znana autorowi – strefa podmiejska Warszawy, już obecnie znajdują się w stanie kryzysu, odnoszącego się nie tylko do sfery infrastrukturalnej (patrz: wcześniejsze uwagi dot. rolnictwa, zabudowy mieszkaniowej, przemieszanej z zabudową usługową, składowo-magazynową, przemysłową oraz w sferze przyrodniczej – głównie chodzi tu o narastające zanieczyszczenie tych stref. Przykładem utraty „równowagi infrastrukturalnej” jest ogromny niedowład układu komunikacyjnego tej strefy oraz przeciążenie ruchu transportowego na kierunkach z i do strefy zurbanizowanej czyli do miasta. Nie

trzeba tu podawać dalszych przykładów, jeśli weźmie się pod uwagę tzw. „kor-ki” w komunikacji samochodowej w kierunkach do miasta (w godzinach porannych) i z miasta (w godzinach popołudniowych, po pracy). Miniona epoka (okres tzw. PRLu) i lansowana wówczas forma industrializacji, przyczyniła się także do pozbawienia tych stref równowagi infrastrukturalnej (tytułem przypomnienia – w PRLu zaliczono infrastrukturę do działu nieprodukcyjnego) – skutki tego stanu rzeczy widoczne są do dzisiaj. A przecież zakłócenia i dysproporcje w strukturze przestrzenno-gospodarczej i społecznej tych stref stale narastają. Obecnie już w ogóle nie mówi się o rozwoju infrastruktury w sposób *ex ante*, ale tylko „*ex tempore*”, ze wszystkimi tego konsekwencjami dla pokolenia obecnego i pokoleń następnych. Na tym tle warto zacytować maksymę wpływowego polityka z obecnej koalicji rządzącej, który powiedział, cyt. „najlepszą polityką jest brak polityki”. Ta gorzka refleksja niesie z sobą olbrzymi i niebezpieczny ładunek obaw i niepokojów dot. dalszego rozwoju infrastruktury w strefach tu omawianych. Stąd apel do kwartalnika „Infrastruktura i ekologia terenów wiejskich” o podjęcie tego zagadnienia i inicjowanie studiów i badań w tym zakresie, których teraz po prostu brakuje.

RZUT OKA NA NIEKTÓRE PROBLEMY INFRASTRUKTURY KONTINUM MIEJSKO-WIEJSKIEGO WARSZAWY Z UWZGLĘDNIENIEM TEORII LOKALIZACJI (W PIGUŁCE)

Znawcy przedmiotu są zgodni, że dobra infrastruktura i określone nadwyżki w wyposażeniu infrastrukturalnym danych obszarów są dużą zachętą dla inwestorów krajowych i zagranicznych. Inwestorzy ci (zwłaszcza ci drudzy) nie lubią i niechętnie inwestują w infrastrukturę, a odwrotnie – dobre „uzbrojenie infrastrukturalne” określonego obszaru przyciąga tych inwestorów. W teorii lokalizacji kwestie te są przedstawione wystarczająco dobrze i są też znane (patrz: organizacja przestrzenna produkcji rolniczej J.H. Thüнена; lokalizacja przedsiębiorstwa przemysłowego A. Webera; teoria ośrodków centralnych W. Christalera; ogólna teoria gospodarki przestrzennej A. Lösch; lokalizacja a substytucja czynników produkcji W. Isard'a) itd.

Pod pojęciem lokalizacji, w skrócie, należy rozumieć „usytuowanie danego miejsca działalności gospodarczej (wg skali, rodzaju, typu, produkcji itp.), obiektu lub ich zespołu, w myśl określonych zasad, z uwzględnieniem czynników zewnętrznych i wewnętrznych”. Taki opis, a nie definicja (stosownie do reguł zastosowanych w tym referacie) jest bardzo szeroki i jest stosowany w aspekcie zarówno statycznym jak i dynamicznym. Jeszcze istotniejsze jest jednak co innego, a mianowicie – jest to proces silnie osadzony w przestrzeni, tzn. mający charakter przestrzenny, a więc także i planistyczny. W tym ujęciu istotne są tzw. „czynniki lokalizacji” (pierwszy wprowadził je ww. A. Weber – „Standortfactor”), który wyróżnił trzy czynniki podstawowe:

- koszty transportu,
- koszty pracy,
- korzyści aglomeracji.

Obecnie wyróżnia się wiele czynników lokalizacji, które w literaturze przedmiotu dzieli się na 3 grupy podstawowe, a więc czynniki:

1. walory i zasoby przyrodnicze (m.in.: baza surowcowa, w tym m.in. kopaliny, produkty rolnicze, źródła energii, zasoby wodne, ograniczenia środowiskowe itp.)
2. techniczno-ekonomiczne (wymienione korzyści aglomeracji, rynek zbytu, siła robocza, zaplecze naukowo-techniczne oraz **INFRASTRUKTURA TECHNICZNA**)
3. społeczne i polityczne (**POLITYKA PAŃSTWA**, legislacja, względy społeczne itp.).

Oprócz czynników ww. bardzo często wyróżnia się także inne, a więc czynniki:

– twarde (są one kojarzone z elementami mierzalnymi, jak np.: rynek zbytu, siła robocza zwłaszcza wykwalifikowana, podatki, bodźce materialne, zaplecze typu B + R) itd. – te mają wpływ bezpośredni na podejmowane decyzje lokalizacyjne,

– miękkie (warunki mieszkaniowe, nastawienie władz samorządu terytorialnego, możliwości spędzenia czasu wolnego, świadomość i mentalność mieszkańców itd.) – mające wpływ pośredni na decyzje lokalizacyjne, co nie oznacza, że są one traktowane jako mniej ważne.

Wyjaśnienia wymagają podane nieco powyżej uwarunkowania:

– zewnętrzne (w tym przede wszystkim kontekst demograficzny, warunki społeczne i kulturowe, sytuacja prawna, gospodarcza, polityczna, ekologiczna itd.),

– wewnętrzne (w tym głównie: warunki środowiska przyrodniczego jak np.: rzeźba terenu (w tym spadki terenu), klimat (w tym np. wiatry, nasłonecznienie), zasoby mineralne, sposób zagospodarowania i użytkowania terenu (w tym struktura własnościowa) oraz wyposażenie danego terenu w obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej – stan, jakość, funkcjonowanie, warunki korzystania itp.

Wśród tych uwarunkowań znaczenie kluczowe mają w coraz większym stopniu infrastruktura: transportowa, telekomunikacyjna i energetyczna (w tym energetyka ze źródeł odnawialnych, ale to już zagadnienie odrębne).

W tym miejscu należy zaznaczyć, że wymienione czynniki lokalizacyjne i ich uwarunkowania są zmienne w czasie i w przestrzeni. Oznacza to, że w upływie czasu zmienia się zarówno ich charakter, jak i znaczenie, ze względu na: politykę państwa, warunki środowiskowe (środowiska przyrodniczego), postęp naukowo-techniczny, wprowadzanie nowych technologii, warunki spo-

łeczne i kulturowe, warunki ekonomiczne; elementy związane z pracownikami (ich ilością i jakością), zmiany w zarządzaniu, organizacji pracy itd.

W tych warunkach zmian ciągle następujących jedne czynniki zyskują na znaczeniu, a inne tracą. Stąd można mówić o ich hierarchizacji w sensie obiektywnym i subiektywnym. Warto więc zaznaczyć, że generalnie czynniki kosztowe powoli ustępują miejsca czynnikom nie-kosztowym, do których zalicza się m.in. informację i informatyzację, kwalifikacje pracowników, jakość środowiska mieszkaniowego, bezpieczeństwo, zdrowie, czystość itd.

Obecnie (na początku XXI wieku) coraz większej roli nabiera czynnik innowacyjności, a z teorii nowych: teoria samoorganizacji (patrz: samoorganizacja przestrzenna) oraz m.in. prace I. Prirogina (laureata nagrody Nobla z 1977 r.).

W zakończeniu tych bardzo krótkich uwag, podanych z konieczności w pigułce, należy stwierdzić, że odnoszą się one nie tylko do obszarów metropolitalnych, ale w stopniu równym (przynajmniej) do STREF KONTINUUM MIEJSKO-WIEJSKIEGO. Chaos przestrzenny tych stref już teraz staje się barierą rozwojową, nie tylko ich, ale i samych obszarów metropolitalnych. Koszty zmiany tego stanu rzeczy będą gigantyczne, jeżeli w ogóle będą możliwe, co będzie prowadzić do różnych napięć społecznych, ekonomicznych i politycznych, których skala i zakres trudne są w tej chwili do oszacowania.

ZAMIAST ZAKOŃCZENIA

1. Strefa podmiejska (kontinuum miejsko-wiejskie) jest ważnym, a niedocenianym (jeśli wręcz nie lekceważonym) obszarem okalającym przede wszystkim największe metropolie w danym kraju (w Polsce wymienione osiem metropolii, w tym o. m. warszawski, który był w polu studiów, analiz i ocen autora).

2. Strefy te są obszarem o dużej różnorodności i intensywności przebiegu zjawisk: ekonomicznych, infrastrukturalnych, społeczno-kulturowych, technicznych, przestrzennych, ekologicznych, co wykazano m.in. na podanych przykładach.

3. Strefy te mają charakter „pasa” otaczającego dany obszar wokółmiejski, na które „rozlewa się” (patrz: „*urban sprawl*”) miasto – z jednej strony, a który „rozmywa się” w obszarach wiejskich sąsiadujących z tą strefą, z drugiej – oznacza to, że zasięg danej strefy nie ma granic wyraźnych, a charakter umowny.

4. Stopień wykształcenia się danej strefy podmiejskiej zależy od wielu czynników (m.in. od podanych czynników lokalizacyjnych); zależy od wielkości metropolii lub danego miasta, funkcji pełnionych przez miasto itd.

5. Cechy wyróżniające daną strefę podmiejską od otoczenia są stosunkowo łatwe do określenia (tu istotne jest przemieszanie, zmienność w czasie i w przestrzeni, intensywność itd.) – jednymi z najważniejszych są jednak: żywiołowość, narastanie konfliktów, chaos przestrzenny, w tym głównie budowlany i komunikacyjny, trudności transportowe (w tym utrudnienia w dostępie do dro-

gi głównej), wydłużony czas dojazdu, przeciążenie tras komunikacyjnych łączących metropole z otoczeniem metropolitalnym; degradacja krajobrazu, wzrost zanieczyszczeń środowiska przyrodniczego, wreszcie brak rezerw terenowych.

6. Strefę tę, ze względu na jej specyfikę, proponuje się określać mianem KONTINUUM MIEJSKO – WIEJSKIE.

7. Wzrost urbanizacji (czego wyrazem jest rozrost miast największych) wpływa na stałe i ciągle poszerzanie się ich kontinuum miejsko-wiejskiego, co stawia nowe i bardzo trudne wyzwania przed gospodarką, planowaniem i polityką przestrzenną.

8. Istnieje ścisły związek między wzrostem społeczno-gospodarczym a rozwojem infrastruktury; rozwój tej drugiej stale pozostaje w tyle za tym pierwszym (wg reguły *ex post*), ze wszystkimi tegoż konsekwencjami (niestety negatywnymi).

9. W gminach okalających Warszawę, zwłaszcza usytuowanych dalej od centrum zespołu miejskiego, pewną zasadą jest wyposażenie infrastrukturalne wg schematu – zapewnia się nowym mieszkańcom wodę z wodociągów i dostawy energii elektrycznej (nie ma podłączeń do kanalizacji sieciowej; brak też powiązania z siecią telekomunikacyjną (w tym zwłaszcza kablową, co się wiąże z Internetem), brak urządzeń sieciowych gazowych; ponadto przynajmniej werbalnie – jest dostęp do drogi publicznej, ale z reguły jest to droga gruntowa lub szutrowa (nawet nie na całym odcinku drogi); co to oznacza? – stale narastające zanieczyszczenie środowiska ze względu na fakt, że tylko mieszkańcy nieliczni mający szambo opróżniają je regularnie (na podstawie badań w kilku gminach pow. piaseczyńskiego).

10. Na podstawie tych samych badań można stwierdzić, że gminy nie mają ani możliwości, ani środków na prowadzenie polityki infrastrukturalnej, co przekłada się na brak „równowagi infrastrukturalnej” oraz narastanie dysproporcji w ich rozwoju społeczno-gospodarczym i przestrzennym – braki w infrastrukturze już stają się barierą rozwojową wielu gmin (tylko dobre plany miejscowe mogą wyeliminować te bariery).

11. Zapoznano się szczegółowo z wieloma planami miejscowymi zagospodarowania przestrzennego, np. jeden z nich został opracowany dla ...1/7 powierzchni miejscowości, przy braku tegoż planu dla całej miejscowości i dla całej gminy (uwaga: opracowanie podobnego planu na części tej samej miejscowości ma być podjęte przez zupełnie inny zespół autorski ze wszystkimi tegoż konsekwencjami); wbrew wielu opiniom to nie plany zagospodarowania przestrzennego utrudniają inwestowanie, a ich brak; oznacza to, że zwiększenie roli i rangi planowania przestrzennego jest warunkiem koniecznym poprawy gospodarki przestrzennej w ogóle, a strefach kontinuum w szczególności.

12. W świetle tych badań stwierdzono, że struktura własnościowa terenów analizowanych jest niezwykle złożona (m.in.: własność nieuporządkowana, kil-

ku właścicieli tego samego gruntu, braki w księgach wieczystych, ciągnące się latami procesy spadkowe itp., itd.

13. Znalaziono 3 działki, sprzedane nabywcom przez właścicieli ziemi, do których brak było dojazdu i ciągnące się w nieskończoność spory z gminą o zapewnienie tegoż dojazdu (jeden z nabywców zrezygnował po 2 latach i zostawił działkę ogrodzoną, przenosząc się do innej gminy).

14. Zidentyfikowano drogi dojazdowe (gruntowe) o szerokości ok. 3 m. (!) sięgające od 100 do 300 m w głąb dawnych pól uprawnych.

15. Ustalono (dla przykładu) odcinek drogi dojazdowej długości ok. 150 m., której właścicielami jest aż 5-ciu mieszkańców miejscowości, którzy nie mogą uzgodnić warunków przekazania tego fragmentu gruntu celem wytyczenia drogi.

16. W myśl założeń „Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym” z 27 marca 2003 r. gmina ma prowadzić politykę przestrzenną – w gminie badanej nie udało się znaleźć osoby (osób) zajmujących się tą dziedziną.

17. Z obserwacji przeprowadzonych w kilkunastu miejscowościach i wsiach kontinuum miejsko-wiejskiego Warszawy nie udało się ustalić zasad dot. kształtowania zabudowy mieszkalnej w gminach np. odnoszących się do formy budynków, ich kształtu, wysokości zabudowy, kształtu dachów, koloru elewacji itp. Nadal trwa proces rozpraszania zabudowy, co jest równoznaczne z lekceważeniem zasad gospodarki i planowania przestrzennego.

18. Stwierdzono, że obecnie planowane zamierzenia inwestycyjne gminy w zakresie rozwoju infrastruktury nie są realizowane ze względu na brak środków finansowych, natomiast w przyszłości realizacje te będą utrudnione ze względu na brak rezerw terenowych (np. w zakresie infrastruktury transportowej niemożność przeprowadzenia obwodnic, a te prowadzi się z reguły w strefie podmiejskiej, czyli w kontinuum miejsko-wiejskim); ta sama uwaga odnosi się do autostrad i dróg tzw. „ekspresowych”; innym problemem będą trudności związane z lokalizacją inwestycji tzw. „celu publicznego”; a jeszcze innym – niepoohamowana i żywiołowa ekspansja reklam, na skalę niespotykaną w jakimkolwiek kraju europejskim; wreszcie rezygnacja ustawowa z ochrony gruntów rolnych w miastach już obecnie pogłębia chaos przestrzenny.

19. Konsekwencje tego stanu rzeczy są bardzo liczne, zwłaszcza w sytuacji inercji władz centralnych i samorządowych, przy wielkim braku środków finansowych, w obliczu zaniedbań wieloletnich (np. braki w remontach mieszkań ocenia się na ok. 40 lat), braku planów miejscowych zagospodarowania przestrzennego, złej legislacji, deprecjacji gospodarki i planowania przestrzennego oraz marginalizowania roli stowarzyszeń twórczych i zawodowych, braku policji budowlanej (przy bierności nadzoru budowlanego) itd., co wszystko razem jest zaprzeczeniem idei rozwoju zrównoważonego i trwałego („*sustainable development*”); nowelizacja Ustawy (wspomnianej wcześniej) polega na tym, aby przekształcać tereny – pod inwestycje – BEZ PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO !!! (a tylko te plany mogą umożliwić racjonal-

na gospodarkę i planowanie przestrzenne na tych terenach); stwierdzono m.in., że niektóre prace planistyczne NIE OBEJMUJĄ TERENÓW O NAJWIĘKSZEJ PRESJI INWESTYCYJNEJ; plany przestrzenne powinny być powiązane z odpowiednią INFRASTRUKTURĄ, gdyż tylko wówczas będą skuteczne i będą przyczyniały się do racjonalnego KSZTAŁTOWANIA PRZESTRZENI, oznacza to, że gmina powinna integrować planowanie przestrzenne z planowaniem inwestycji infrastrukturalnych, ponieważ tylko takie działania będą warunkować i zapewniać **ŁAD PRZESTRZENNY** (o ładzie przestrzennym decyduje przede wszystkim polityka władz centralnych i samorządowych !!!), a na terenach pozbawionych odpowiedniego wyposażenia infrastrukturalnego powinien obowiązywać zakaz zabudowy; oznacza to również, że zastępowanie aktów prawa lokalnego (jakimi są plany miejscowe) decyzjami administracyjnymi – chodzi o decyzje o warunkach zabudowy, powinno być zniesione (to jedna z przyczyn chaosu przestrzennego); wreszcie zakres zmian dot. planowania na szczeblu lokalnym powinien być uzupełniony zmianami odpowiednimi na szczeblach wyższych, tzn. krajowym i wojewódzkim (wyłączanie procedur lokalizacyjnych z planowania przestrzennego jest poważnym błędem; patrz: istota tzw. „specustaw”).

20. Jedną z tych konsekwencji jest również narastający **CHAOS PRZESTRZENNY** ze wszystkimi (niestety negatywnymi) następstwami tegoż dla kraju, województw, gmin, miast, mieszkańców kontinuum, gospodarki, przyrody, dla pokolenia obecnego i pokoleń przyszłych.

Prof. dr hab. inż. arch. Janusz Lech Siemiński
Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Informatyczna
02-787 Warszawa, ul. Stokłosa 3

Recenzent: *Prof. dr hab. Jerzy Gruszczyński*