

Politechnika Gdańska
Wydział Architektury
Katedra Urbanistyki i Planowania Regionalnego

Rozprawa doktorska

**ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI
JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST
ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE**

autor: Łukasz Pancewicz
promotor: dr hab. inż. arch. Piotr Lorens, prof. PG

Gdańsk, 2012

**ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA
KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.**

Spis treści

1.	Wstęp.....	6
1.1.	Wprowadzenie.....	6
1.2.	Tezy, cele i struktura pracy.....	11
1.3.	Zakres badań.....	14
1.4.	Stan badań.....	20
1.5.	Podsumowanie	23
2.	Przedsięwzięcia urbanistyczne o dużej skali a struktury miejskie – kontekst zagadnienia.....	25
2.1.	Wprowadzenie.....	25
2.2.	Charakterystyka relacji między procesami urbanizacji a przedsięwzięciami urbanistycznymi o dużej skali.....	25
2.3.	Ewolucja roli miast w wyniku procesów globalizacji i restrukturyzacji gospodarki oraz wpływ tych procesów na kształtowanie przedsięwzięć urbanistycznych.....	27
2.4.	Perspektywa inwestycyjna a zarządzanie miastami, rola rynku nieruchomości w kształtowaniu kierunków rozwoju miasta.....	39
2.6.	Podsumowanie - mechanizmy rynkowe i globalizacyjne jako narzędzie transferu praktyk i "nowych rynków" krajów transformacyjnych oraz perspektywa kryzysu finansowego 2008 roku.....	46
3.	Współczesne przedsięwzięcia urbanistyczne o dużej skali - definicja problemu	49
3.1.	Wprowadzenie.....	49
3.2.	Definicje i ogólna charakterystyka przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali.....	49
3.3.	Cechy charakterystyczne przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali.....	50
3.3.1.	Koordinacja i integracja działań	50
3.3.2.	Skala interwencji oraz zakres oddziaływania na struktury miejskie.....	62
3.3.3.	Przedsięwzięcia jako wsparcie dla procesów "metropolizacji" miast oraz narzędzie strategicznych przekształceń.....	65
3.4.	Przedsięwzięcia urbanistyczne a struktury miejskie: rodzaje interwencji	68
3.4.1.	Przedsięwzięcia jako kompleksowe przekształcenia określonych fragmentów miast	69
3.4.2.	Przedsięwzięcia urbanistyczne jako działania terytorialne.....	71
3.5.	Typologie przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali - podział ze względu na dominujące przeznaczenie terenu oraz rolę w strukturach miejskich	74
3.5.1.	Nowe dzielnice mieszkaniowe oraz "nowe miasta"	77
3.5.2.	Dzielnice biurowe, duże zespoły administracyjne.....	83
3.5.3.	Nowe zespoły zabudowy śródmiejskiej bazujące na lokalizacji obiektów handlu i usług ..	85

**ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA
KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.**

3.5.4.	Nowe zespoły bazujące na lokalizacji przemysłu innowacji i funkcji badawczo-rozwojowych, wykorzystujące struktury miejskie	89
3.5.5.	"Miasta kreatywne" i przedsięwzięcia bazujące na lokalizacji zagospodarowania wykorzystującego funkcjonowanie instytucji kultury	93
3.6.	Podsumowanie	98
4.	Analiza studiów przypadku	99
4.1.	Wprowadzenie - kryteria i cel analizy studiów przypadku	99
4.2.	Przedsięwzięcia urbanistyczne funkcjonujące jako kompleksowe przekształcenia określonych fragmentów miast (przykłady zagraniczne)	100
4.2.1.	Dublin Docklands (1986-2014)	100
4.2.2.	Dublin Adamstown (projekt realizowany od 2003)	108
4.2.3.	Liverpool One	112
4.2.4.	Manchester, Salford MediaCityUK (2004-2011, pierwszy etap inwestycji)	116
4.2.5.	Hamburg HafenCity (projekt realizowany od 1997 roku)	123
4.2.6.	22@, Barcelona Poblenou (projekt realizowany od 2000 roku)	129
4.3.	Wynik analizy zagranicznych studiów przypadku - kwestie systemowe i instytucjonalne związane z integracją planowania jako cechy charakterystyczne przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali	133
4.3.1.	Działania partnerskie i kooperacyjne oraz typologia projektu jako czynnik determinujący strategię działania - tworzenie ram instytucjonalnych i rola operatorów projektu	133
4.3.2.	Rola polityki planistycznej w realizacji przedsięwzięć - strona publiczna jako ich współtwórca	133
4.3.3.	Rynkowy charakter przedsięwzięć a wybór formuły interwencji	135
4.4.	Podsumowanie	139
5.	Dotychczasowa perspektywa realizacji dużych projektów urbanistycznych o dużej skali w Polsce - podsumowanie doświadczeń oraz ich rola w debacie o polityce miejskiej	141
5.1.	Wprowadzenie - polski wymiar przedsięwzięć urbanistycznych	141
5.2.	Przemiany polskich miast po 1989 roku a przedsięwzięcia urbanistyczne o dużej skali	141
5.2.1.	Restrukturyzacja miejskich gospodarek oraz czynniki gospodarcze wpływające na rozwój przedsięwzięć	141
5.3.	Polskie miasta jako europejskie ośrodki metropolitalne - wymiar ponadlokalny, polityka przestrzenna oraz związane z nią determinanty dla realizacji przedsięwzięć	151
5.3.1.	Rola polskich miast jako ośrodków metropolitalnych	151
5.3.2.	Kierunki polityki rządu wobec miast oraz polityka miejska a przedsięwzięcia o dużej skali	154
5.3.3.	Rola przedsięwzięcia urbanistycznego jako strategii modernizacyjnej	162
5.4.	Wymiar lokalny (miejski) realizacji przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali	169
5.4.1.	Planowanie lokalne - między regulacją a "urbanistyką operacyjną"	171

**ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA
KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.**

5.4.2.	Rola umiejętności realizacji projektów przez strony publicznej, współpracy z udziałowcami prywatnymi, procedury PPP.....	175
5.5.	Polskie doświadczenia realizacji przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali - studia przypadku	178
5.5.1.	Miasteczko Wilanów (projekt realizowany od 1992 roku)	179
5.5.2.	Manufaktura Łódź (1992-2006)	184
5.5.3.	Nowe Centrum Łodzi, Łódź (realizowane od 2006 r.)	189
5.5.4.	Młode Miasto, Gdańsk (projekt realizowany od 1994 roku)	195
5.6.	Wnioski z analizy studiów przypadku polskich projektów - porównanie mechanizmów oraz wniosków dla polskich mechanizmów wdrażania.....	207
5.6.1.	Główne wyzwania dla polskiej polityki miejskiej, samorządowej i inwestycyjnej wobec przedsięwzięć urbanistycznych - wnioski z analiz porównawczych.....	208
5.7.	Podsumowanie	217
6.	Podsumowanie badań i weryfikacja przyjętych tez badawczych	219
7.	Bibliografia	227
7.1.	Źródła literaturowe	227
7.2.	Spis ilustracji i tabel.....	241
7.2.1.	Spis rycin	241
7.2.2.	Spis tabel.....	241
7.3.	Abstrakt w języku angielskim.....	242
7.4.	Abstrakt w języku polskim.....	244

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

1. Wstęp

1.1. Wprowadzenie

Przedsięwzięcia urbanistyczne o dużej skali (ang. *large scale urban developments*) można, na potrzeby niniejszej pracy, definiować jako działania, które:

obejmują programy kompleksowych i zintegrowanych przekształceń określonych obszarów miasta. Ich wdrażanie wiąże się z realizacją szerokiego programu inwestycji – budynków i infrastruktury. Realizacja programów wymaga skoordynowanego zaangażowania wielu partnerów, zarówno publicznych, jak i prywatnych, oraz wysokich nakładów finansowych. Jest ona koordynowana przez określony podmiot - operatora inwestycji. Są to najczęściej projekty odgrywające strategiczną rolę w procesach przekształceń miast (definicja własna)

W dalszej części pracy są one nazywane przedsięwzięciami urbanistycznymi.

Przedsięwzięcia urbanistyczne pozwalają na przyspieszoną zabudowę wybranych fragmentów przestrzeni miejskiej. W porównaniu z klasycznymi projektami architektonicznymi duże realizacje urbanistyczne wyróżnia nie tylko fizyczna skala, obejmująca całe dzielnice lub fragmenty miast, ale także koszt ich realizacji, zaangażowanie wielu aktorów procesu oraz zasięg oddziaływania tych interwencji na relacje przestrzenne, społeczne czy gospodarcze w miastach.

Współcześnie znaczenie przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali w kształtowaniu rozwoju miast wykracza poza kwestie związane wyłącznie z działaniami inwestycyjnymi. Przedsięwzięcia urbanistyczne zaczynają być postrzegane jako narzędzia integrujące szereg działań gospodarczych i społecznych, których kulminacją jest realizacja nowych założeń przestrzennych (Salet, Gualini 2007). Kluczem jest powiązanie ich realizacji z takimi zjawiskami jak globalizacja procesów gospodarczych (Sassen 1991), znaczenie globalnych sieci przepływów informacji i kapitału (Castells 1997) czy koncepcje konkurencyjności miast (Begg 1999; OECD 2007). W ramach takiej perspektywy postrzegania tych projektów można wyróżnić szereg ról, które zaczynają pełnić przedsięwzięcia urbanistyczne. W pierwszej z nich ich realizacja jest działaniem reaktywnym - wynikiem wysokiej pozycji miasta w globalnych sieciach przepływów kapitału bądź regionalnych strukturach gospodarczo-administracyjnych. Efektem

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

działań tego typu jest realizacja nowych struktur miejskich, często skupiających funkcje o charakterze metropolitalnym (Sassen 1991), takich jak np. siedziby światowych korporacji, budynki biurowe o wysokim standardzie, apartamentowce, centra hotelowo-kongresowe czy siedziby instytucji finansowych oraz towarzyszące im usługi. W innej z tych ról realizacja założenia wynika z szerszej strategii przekształceń wsparcia rozwoju gospodarczego. Wybór strategii związanej z lokalizacją przedsięwzięć urbanistycznych przez władze może być zatem motywowany takimi względami jak chęć stworzenia przestrzennej infrastruktury dla nowych form miejskiej gospodarki, kompleksowego przekształcenia zdegradowanych terenów oraz realizacji całkowicie nowego programu miejskiego o ważnym dla miasta charakterze. Dlatego też realizacja tego typu przedsięwzięć staje się efektem reakcji władz miejskich na zmiany sytuacji miast płynące zarówno z globalizacji, jak i transformacji współczesnej gospodarki (Savitch, Kantoor 2002; Guarini, Salet 2007). Przedsięwzięcie urbanistyczne jest tu nadal formą działania infrastrukturalnego, jednak ważniejszą kwestią jest kto finansuje realizację takich strategii i w jakim celu są one realizowane.

Dla deweloperów duże przedsięwzięcia stają się okazją dla kumulowania kapitału w postaci nieruchomości oraz miejscem realizacji prestiżowych projektów, gwarantujących wysokie zyski z wynajmu bądź sprzedaży. Dlatego duże przedsięwzięcia urbanistyczne, zarówno ze względu na charakter powstających struktur miejskich, specyficzny dobór sposobu użytkowania, jak i procedury prowadzące do ich realizacji (partnerstwa publiczno-prywatne, ułatwienia administracyjne, zachęty inwestycyjne, agencje rozwoju miejskiego) są materialnym wyrazem aspiracji władz miejskich, w tym dominującej roli prorynkowych narracji¹ w polityce przestrzennej. Przy realizacji tych przedsięwzięć działania w oparciu o mechanizmy funkcjonowania rynku nieruchomości, realizacji infrastruktury dla gospodarki opartej o usługi oraz tworzenie "kapitału symbolicznego" miasta² są ze sobą ściśle powiązane (Swyngedouw i inni

¹ Nawiązuję tu do koncepcji z teorii planowania wiążących tworzenie polityki przestrzennej z koncepcjami komunikacji i narracji (jako działania mającego początek, rozwinięcie i zakończenie, podporządkowanego wspólnej głównej idei) i argumentacji jako elementu mobilizującego władze i aktorów wokół jej wdrażania. Choć początkowo była to koncepcja teoretyczna (patrz Fisher Forrester 1993, Fisher 2003), badania wskazywały na możliwość tej aplikacji w kontekście przejścia od modelu państwa opiekuńczego do urynkowienia polityki miast i wzrostu znaczenia międzymiejskiej rywalizacji i konkurencji miast w Wlk. Brytanii w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych (m.in. patrz Jessop 1997, 1998). Jessop użył koncepcji narracji dla wytłumaczenia zjawisk kreowania wizerunku miast (re-imaging) miejskiego marketingu (branding). W użytym przeze mnie znaczeniu, prorynkowa narracja oznacza w tym kontekście zarówno np. argumentowanie przez władze publiczne za realizacją prywatnych działań inwestycyjnych jako mechanizmu modernizacji przestrzeni miasta jak i np. realizację strategii mających kreować globalny wizerunek miasta np. przez realizację przedsięwzięć. Są to powiązane ze sobą procesy.

² Np. w związku z aspektem wizerunkowym realizacji projektów, gdzie wdrażanie przedsięwzięć podkreśla status miasta jako przestrzeni wspierającej działania rynkowe, świadcząc o dobrym stanie jego gospodarki (parafrazując

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

2003). O ile wymierne efekty gospodarcze i społeczne scharakteryzowanych powyżej działań są kwestią poddawaną dyskusji przez licznych socjologów i geografów (Harvey 2000; Savitch, Kantoor 2002; Salet, Gualini 2007; Hackworth 2007), perspektywa naukowa integrująca działania inwestycyjne o dużej skali z szerszymi uwarunkowaniami rynkowymi, społecznymi oraz procesami kształtowania polityki miast dominuje w badaniach dotyczących przedmiotu, realizowanych przez socjologów i geografów.

Taka perspektywa badawcza prowadzi do pytań o rolę przedsięwzięć jako narzędzi polityki przestrzennej samorządów. Ważnym kontekstem tych rozważań jest zagadnienie polityki miejskiej kraju. Jest ona szeregiem działań legislacyjno-regulacyjnych realizowanych przez władze państwa w porozumieniu z samorządami regionalnymi i miejskimi oraz podmiotami prywatnymi. Jej celem jest wsparcie szeroko pojętego zrównoważonego rozwoju miast (Markowski 2009). W przypadku przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali polityka miejska oznacza wdrożenie instrumentarium prawnego, organizacyjnego i finansowego, które umożliwią sprawną realizację planowanych działań przez samorządy w powiązaniu ze strategicznymi celami rozwoju kraju, definiowanymi np. jako utrzymanie wzrostu gospodarczego (KPZK 2030). Kwestia polityki miejskiej ma jednak szerszy wymiar, związany z ochroną interesu publicznego definiowanego szerzej niż cele podmiotów rynkowych, realizacją zadań społecznych czy postulatów demokratyzacji procesu zarządzania miastem. Realizacja projektów o dużej skali, jako ukierunkowane działanie integrujące cele publiczne i rynkowe, może wpisywać się w strategiczne, gospodarcze i przestrzenne narracje modernizacyjne. Na ile taka formuła działania pozwala także na spełnienie innych postulatów polityki miejskiej - społecznych i środowiskowych - pozostaje otwartym pytaniem. Zbadanie tej kwestii, czyli powiązania narzędzia, jakim są projekty urbanistyczne o dużej skali z szerokimi celami polityki miejskiej, jest jednym z celów pracy.

Istnieje kilka przyczyn, dla których przy realizacji przedsięwzięć konieczne jest zaangażowanie działań państwa - np. poprzez tworzenie specjalnych instrumentów dla ich wdrażania. Są one traktowane jako działanie interwencyjne, integrujące partycypujących w nich uczestników, zarówno publicznych, jak i prywatnych. W krajach zachodnich, w których gospodarka rynkowa funkcjonuje dłużej niż w Polsce (m.in. w Niemczech, Wielkiej Brytanii, Irlandii i Stanach Zjednoczonych), realizacji tego typu przedsięwzięć towarzyszy zastosowanie specjalnych mechanizmów łączących planowanie, zarządzanie projektem oraz metody nowoczesnej inżynierii finansowej, regulowane często odrębnymi przepisami.

koncepcję "kapitału kulturowego" Zukin (Zukin 1995), ale także retorykę cywilizacyjną i modernizacyjną związaną z realizacją nowych projektów.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Działania te wykraczają poza tradycyjne metody planowania, które są domeną działań samorządów miejskich, polegające na realizacji reaktywnej polityki przestrzennej, opartej o regulacje planami bądź ścisły podział na kompetencje i działania publiczne i prywatne. Integracja i zaangażowanie prywatnych oraz państwowych instytucji w realizacji przedsięwzięć nie tylko powoduje przyspieszenie procesów planowania i realizacji, ale często jest jedynym gwarantem sukcesu³, pozwalając na stworzenie strefy skupionej działalności inwestycyjnej w przestrzeni miejskiej. Ważną rolę odgrywa operator procesu – prywatna bądź publiczna instytucja ukonstytuowana w celu nadzorowania i koordynacji projektu. Z reguły jest ona strategicznym inwestorem władającym terenem, często posiadającym szerokie prerogatywy (prawne) i zasoby (finansowe, organizacyjne), które pozwalają jej na wykonywanie zaplanowanych zadań. Mechanizmy prawne regulujące oraz finansujące funkcjonowanie operatorów przedsięwzięć są tworzone w ramach realizacji polityki miejskiej państwa lub landu. Kwestia instrumentarium jest ważna nie tylko ze względu na problem umiejętnego powiązania ich z celami polityki regionalnej i miejskiej, ale i konsekwencjami stosowania tych narzędzi - skuteczności w usuwaniu barier dla rozwoju gospodarczego, zabezpieczenia interesu publicznego czy transparentności decyzji. Innym aspektem jest dynamiczny rozwój metod i narzędzi, dyktowany potrzebą uwzględnienia doświadczeń związanych z prowadzeniem projektów ich operatorów.

Ostatecznie, przedsięwzięcia urbanistycznie o dużej skali są jednymi z wielu możliwych narzędzi realizacji polityki przestrzennej i rozwojowej miast. Nie stanowią rozwiązania dostępnego dla każdego samorządu. Skuteczność zarządzania polityką przestrzenną miasta poprzez realizację inwestycji o dużej skali ma swoje ograniczenia, które wynikają z uwarunkowań gospodarczych - kwestii pozycji miasta w strukturach ekonomiczno-osadniczych kraju, potencjału metropolitalnego miasta czy stanu lokalnej gospodarki. Dotyczy to zwłaszcza kwestii transferu praktyk w ramach funkcjonowania gospodarki nieruchomościami między podstawą gospodarczą funkcjonowania miast⁴. Najbardziej fundamentalnym wyzwaniem stał się globalny kryzys finansowy od 2008 r., który odzwierciedlił problematyczny wymiar ścisłego powiązania urynkowienia przestrzeni miejskiej oraz funkcjonowania globalnych rynków nieruchomości. Przy

³ Przykładem takiego procesu jest kwestia zagospodarowywania terenów przemysłowych, portowych czy powojaskowych gdzie ze względu na koszt przygotowania terenów inwestycyjnych (np. utylizacji i uzbrojenia terenów, wykupu oraz scalenia nieruchomości) sprawia, że bez publicznej interwencji teren ten nie byłby atrakcyjny dla inwestowania wyłącznie przez inwestorów prywatnych ze względu na koszt. Ilustruje to przykład korekty działań rynkowych.

⁴ Wiąże się to z pytaniem, na ile wspomniane przedsięwzięcia pełnią rolę infrastruktury, a na ile przestrzeń miasta i rynek nieruchomości stają się elementem mechanizmu akumulacji kapitału. Zagadnienie jest poruszone w rozdziale 2 niniejszej pracy.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

globalnym wymiarze przedsięwzięć o dużej skali to czynniki zewnętrzne determinują, czy czerpią one z korzystnej sytuacji gospodarczej miasta, czy mają pełnić funkcję „koła zamachowego” lokalnej gospodarki lub czy ich wdrożenie opiera się w decydującym zakresie na interwencji publicznej. Choć rola subsydiów była istotna jeszcze przed kryzysem, po 2008 r. kwestia wsparcia dla realizacji projektów urbanistycznych nabiera szczególnego znaczenia. Strategie powierzające zadanie wspierania rozwoju działaniom inwestycyjnym związanym z przekształcaniami przestrzeni miast nie zawsze przynoszą realizację powierzonych im celów, w tym tych definiowanych przez stronę publiczną (Flyvbjerg 2003, Hackworth 2007). Dlatego też zbadanie zasadności stosowania przedsięwzięć urbanistycznych w polityce rozwojowej miasta oraz, przy wyborze takiej polityki, dobór metod pozwalających na ich integrację z wytycznymi polityki miasta i ich skuteczność, jest szczególnie ważna jako cel przeprowadzonych badań.

Ogólny kontekst społeczny, polityczny i ekonomiczny dużych przedsięwzięć jest znany. Otwartymi pytaniami wymagającymi dodatkowych badań są aspekty związane z praktycznym wymiarem działań związanych z realizacją tych przedsięwzięć i kwestiami długofalowej polityki miejskiej oraz relacjami pomiędzy uczestnikami procesu. Niniejsza rozprawa zawiera próbę odpowiedzi na pytanie, jaką rolę w polityce miasta pełnią lub mogą pełnić przedsięwzięcia urbanistyczne o dużej skali. Pytanie to dotyczy zarówno identyfikacji szans, jak i zagrożeń dla miast, które płyną z wykorzystywania tego narzędzia realizacji polityki przestrzennej. W rozprawie zbadano instrumentarium stosowane przez projektantów, deweloperów i decydentów (zarówno polityków, jak i mieszkańców), stosowanego w celu powiązania przedsięwzięć urbanistycznych z polityką planistyczną, rozwojową miasta oraz przekształceniami przestrzennymi. Identyfikacja tych rozwiązań wymaga krytycznego spojrzenia na relacje kształtujące się między decydentami a inwestorami w celu skoordynowania wspólnych działań oraz uwzględnienia zmieniającego się charakteru prowadzenia polityki rozwojowej miast w konsekwencji kryzysu finansowego 2008 roku.

Zbadanie i identyfikacja modeli realizacji przedsięwzięć urbanistycznych umożliwi także zaproponowanie rozwiązań, które mógłby zostać zastosowane w Polsce. Spojrzenie na polską perspektywę opisywanych procesów wymaga umiejscowienia projektów w kontekście kształtowania się mechanizmów gospodarki rynkowej oraz zarządzania przestrzenią po 1989 r., które stworzyły uwarunkowania dla realizacji opisywanych przedsięwzięć. Spojrzenie na ich rolę w przyszłości wymaga podsumowania zarówno debat o kształtowaniu polityki miejskiej toczących się do chwili obecnej, jak i doświadczeń samorządów w realizacji pierwszych tego typu założeń w kraju. Badanie takie jest

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

szczególnie ważne. Znaczenie przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali jako jednego z dostępnych narzędzi realizacji polityki przestrzennej przez polskie miasta, może rosnąć w przyszłości. Zmiany te mogą być motywowane zarówno aspiracjami lokalnych samorządów, jak i rosnącą rolą sektora prywatnego w realizacji przekształceń przestrzeni miast.

1.2. Tezy, cele i struktura pracy

Tezy pracy

W pracy przyjęto następujące tezy, związane z rolą pełnioną przez przedsięwzięcia urbanistyczne o dużej skali:

Teza 1: Przedsięwzięcia urbanistyczne o dużej skali stanowią jedno z narzędzi realizacji polityki miast w oparciu o działania inwestycyjne. Z uwagi na skalę interwencji pozwalają one w kompleksowy sposób oddziaływać na struktury przestrzenne, społeczne i ekonomiczne miasta.

Teza 2: Zastosowanie przedsięwzięć urbanistycznych jako efektywnego narzędzia polityki przestrzennej musi wiązać się z integracją działań sektora prywatnego oraz przedstawicieli władz publicznych (krajowych, regionalnych i lokalnych).

Teza 3: Integracja przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali ze strukturami miasta staje się możliwa wyłącznie, jeśli istnieją odpowiednie mechanizmy planistyczne, ekonomiczne i społeczne. Mechanizmy te regulują podział obowiązków i korzyści pomiędzy uczestnikami procesu realizacji tych przedsięwzięć urbanistycznych.

Teza 4: Ze względu na globalny charakter dużych przedsięwzięć istnieje potencjał transferu praktyk i rozwiązań⁵. Istnieje zatem możliwość sformułowania szeregu rekomendacji wdrożeniowych dla dużych projektów urbanistycznych realizowanych w Polsce.

⁵ w tezie nie precyzuję zagadnienia dotyczącego kierunku transferu praktyk. Badania literaturowe wskazują na różną dynamikę i kierunek tego zjawiska zmieniającą się w stronę horyzontalnych, sieciowych mechanizmów przenoszenia rozwiązań (patrz np. Peck 2011). Dla potrzeb pracy przyjmuję tu, że proces dotyczy równoległe a: przenoszenia i adaptacji rozwiązań w oparciu o horyzontalne sieci powiązań władz i ekspertów, b: ekspansji tych praktyk wraz z globalnym rozszerzaniem się gospodarek rynkowych, c: ekspansji wraz z rozszerzeniem się struktur ponadnarodowych - UE. Transfer praktyk oznacza także, że są one tworzone lokalnie w odniesieniu do modeli zagranicznych.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Teza 5: Znaczenie przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali w kształtowaniu polityki przestrzennej miast będzie rosło ze względu na konieczność nadrobienia zapóźnień rozwojowych oraz potrzebę wzrostu konkurencyjności oraz regionalnej i globalnej pozycji polskich miast.

Cele pracy

Głównym celem pracy jest określenie, w jaki sposób współczesne przedsięwzięcia inwestycyjne zostały wykorzystywane jako narzędzia służące realizacji długofalowej polityki miast poprzez poszukiwanie odpowiedzi na następujące pytania:

- Jakie innowacyjne mechanizmy organizacyjne, instrumenty i procedury zostały zastosowane przez uczestników procesu w celu uzyskania zgodności między szeroko pojętymi celami prywatnymi a publicznymi?
- W jaki sposób kształtowano wspólną płaszczyznę działań i co było elementem integrującym działania uczestników procesu (wizja urbanistyczna, priorytety społeczne, plany gospodarcze)?
- Jakie decyzje wspierały długofalowy rozwój tych przedsięwzięć oraz ich przestrzenną i funkcjonalną integrację z istniejącymi strukturami miejskimi (ekonomicznymi, społecznymi, przestrzennymi)?

Powyższa analiza została przeprowadzona poprzez ocenę zagranicznych studiów przypadku, realizowanych w ciągu ostatnich dwóch dekad, w państwach Europy Zachodniej i Stanów Zjednoczonych.

Wnioski sformułowane na podstawie tej analizy zawierają rekomendacje dotyczące polskiego kontekstu związanego z planowaniem, projektowaniem i realizacją w Polsce przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Struktura pracy

Część wstępna pracy zawiera opis głównych uwarunkowań realizacji przedsięwzięć, w tym procesów globalizacji i metropolizacji. Praca opisuje także wzrastające znaczenia zjawisk rynkowych (zwłaszcza na rynku nieruchomości) jako uwarunkowania w kształtowaniu polityki przestrzennej miast w krajach zachodnich oraz wpływ tych doświadczeń na ich możliwy transfer w kontekście Polski.

Rozdział 1 - zawiera wprowadzenie do problematyki badań, opis celu badań, przyjętych tez rozprawy oraz metodologii pracy.

Rozdział 2 - skupia się na omówieniu teoretycznego kontekstu zagadnienia związanego z realizacją projektów urbanistycznych o dużej skali, w tym relacji między zjawiskami globalizacji, metropolizacji miast oraz powiązania ich rozwoju z procesami rynkowymi.

Rozdział 3 - składa się z opisu przedmiotu badań w kontekście narzędzi stosowanych przy wdrażaniu projektów, opisywanych pod kątem operatorów inwestycji, mechanizmów ich wdrażania, wiodących aktorów oraz dominujących typologii projektów.

Rozdział 4 - zawiera opis studiów przypadku projektów zagranicznych wraz z opisem mechanizmów powiązania z wytycznymi polityki ponadlokalnej, lokalnej oraz zabezpieczenia interesu publicznego, w tym udziału społecznego. Pod koniec rozdziału podsumowano wnioski z analiz zachodnich studiów przypadku, w szczególności rolę mechanizmów wdrożeniowych i typologii, charakter relacji między przedsięwzięciami urbanistycznymi a polityką miejską oraz wpływ procesów rynkowych na kształtowanie działań planistycznych.

Rozdział 5 - podejmuje tematykę polskich uwarunkowań realizacji przedsięwzięć urbanistycznych, zarówno uwarunkowań ich rozwoju, debaty o ich roli w kształtowaniu polityki miejskiej i działań samorządów. Rozdział zawiera także wnioski z analizy studiów przypadku polskich projektów, w tym porównanie z mechanizmami oraz doświadczeniami projektów zachodnich.

Rozdział 6 - podsumowuje badania oraz zawiera weryfikację tez badawczych.

Rozdział 7 - zawiera zestawienie źródeł bibliograficznych, internetowych oraz abstrakt pracy w języku polskim i angielskim.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

1.3. Zakres badań

Badania prowadzone w trakcie przygotowywania rozprawy skupiają się na projektach realizowanych w państwach Europy Zachodniej oraz Stanach Zjednoczonych od początku lat osiemdziesiątych do czasów obecnych. Wybór takiego horyzontu czasowego jest podyktowany uwarunkowaniami wpływającymi na rozwój miast w tym okresie – osłabieniem roli państwa opiekuńczego, restrukturyzacją gospodarki w postaci ograniczenia produkcji na rzecz usług, postępującą globalizacją oraz wzrostem znaczenia polityk wolnorynkowych (Cochrane 2006). W latach osiemdziesiątych rozpoczęto także realizację wielu kompleksowych projektów przekształcania centrów miast, terenów przemysłowych oraz frontów wodnych. Ze względu na długi czas realizacji przedsięwzięć urbanistycznych (oceniany na co najmniej 25 lat), wiele z tych projektów zostało ukończonych w stopniu pozwalającym na ich ocenę.

Spojrzenie na efekty realizacji tych projektów jest istotnym elementem badań. Równoległe obiekty badań stanowią nowe bądź planowane realizacje. Szczególnie istotne jest spojrzenie na to, jak pierwotne modele planowania i wdrażania ulegają zmianie i udoskonalaniu pod wpływem dotychczasowych doświadczeń. Istotne dla wyników badań stała się analiza przykładów amerykańskich, w szczególności ze względu na większą rolę sektora prywatnego oraz interwencji rynkowych w realizacji dużych przedsięwzięć (Savitch, Kantoor 2002). W przypadku Polski badania obejmują duże projekty realizowane po 1989 roku, w warunkach gospodarki rynkowej.

Jako przedmiot badań wybrano jedenaście różnych przykładów nowych przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali, w tym pięć przedsięwzięć z Polski. Wybrane przykłady zostały wymienione poniżej. Szkieletowa charakterystyka przykładów oraz ich kontekstu organizacyjnego i ekonomicznego znajduje się w Rozdziale 4 niniejszego opracowania. Badania obejmują analizę wybranych zagadnień planistycznych oraz organizacyjnych w celu poszukiwania odpowiedzi na pytania sformułowane jako cele pracy.

Celem wyboru projektów było dobranie przykładów, które pozwolą na nakreślenie szerokiego tła dla oceny rozwiązań planistycznych, projektowych, instytucjonalnych i organizacyjnych. Wspólnym elementem, łączącym wybrane rozwiązania, jest zbliżona skala oraz strategiczna rola, jaką spełniają one w kształtowaniu polityki miast. Projekty różnią się pod względem wiodącego przeznaczenia, rangi miast,

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

w których są realizowane oraz wiodącego operatora procesu, występują wśród nich jednak liczne cechy wspólne.

Wśród projektów, opisanych szczegółowo, znalazły się następujące realizacje:

- Liverpool One, Liverpool
- Media City, Salford Quays, Manchester
- Dublin Docklands, Dublin
- Adamstown, Dublin
- HafenCity, Hamburg
- 22@, Barcelona
- Miasteczko Wilanów, Warszawa
- Młode Miasto, Gdańsk
- Targ Sienny Rakowy, Gdańsk
- Manufaktura, Łódź
- Nowe Centrum Łodzi, Łódź

Wybrane przykłady można dla potrzeb badania sklasyfikować na podstawie trzech istotnych cech, które determinują uwarunkowania, w jakich kształtowały się te przedsięwzięcia. Określają one:

1. Kierunki interwencji, zakres oraz wiodące przeznaczenie terenu,
2. stopień zaangażowania strony publicznej i prywatnej w proces realizacji oraz
3. kontekst lokalizacyjny (globalna ranga miasta oraz pełniona przez nie rola administracyjno-gospodarcza).

Każda z kategorii cech posiada określony atrybut, determinujący charakterystykę projektu. Szczegółowy opis kategorii znajduje się poniżej.

Proponowane kategorie zostały opracowane na podstawie oceny metodologii wcześniejszych badań zagadnienia, w szczególności opracowań realizowanych pod kierunkiem Saleta i Gauliniego (Salet, Gualini 2007) oraz badań Savitcha i Kantoora (Savitch, Kantoor 2002). Podział na kategorie ma na celu z jednej strony zagwarantowanie reprezentatywności rozwiązań, z drugiej - pełniejsze zrozumienie

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

kluczowych elementów budujących kontekst projektów. Identyfikacja uwarunkowań pozwoli na lepszą identyfikację modelowych rozwiązań, stosowanych przy realizacji projektów.

Pierwszy czynnik określa cel interwencji związany z realizacją długofalowej polityki przestrzennej miast:

1. Lokalizacja nowych dzielnic biurowo-usługowych wykorzystujących globalną pozycję miasta oraz dostęp do sieci komunikacji ponadlokalnej: Docklands Dublin, Młode Miasto Gdańsk, HafenCity Hamburg
2. Budowanie nowych dzielnic mieszkaniowych, mieszkaniowo-usługowych w celu zwiększenia jakości życia w mieście oraz budowanie potencjału metropolitalnego: Adamstown Dublin, Wyspa Spichrzów Gdańsk, Miasteczko Wilanów Warszawa
3. Poprawa funkcjonowania obszarów śródmiejskich poprzez wzmocnienie handlu oraz usług: Liverpool One Liverpool,
4. Tworzenie dzielnic wspierających lokalizację usług opartych o tzw. „przemysł kultury” (np. media) lub wspieranie innowacyjności: 22@ Barcelona, Media City Salford Quays, Nowe Centrum Łodzi

Drugim czynnikiem klasyfikującym jest kontekst planistyczno-realizacyjny związany z różnym stopniem, w jakim wybrane przedsięwzięcia bazowały na zasobach organizacyjnych oraz finansowych sektora prywatnego i publicznego oraz jak kształtowały się kompetencje strony publicznej. Poza zachowaniem kontroli planistycznej, wynikającej z lokalnego ustroju prawnego, interwencja władz przybierała także inne charakterystyczne formy, jak powołanie agencji rozwojowych odpowiedzialnych za zarządzanie procesem bądź uczestnictwo jako partner w realizacji infrastruktury. Relacje wpływają na to, w jakim stopniu władze publiczne mogą wpływać na ostateczny kształt przedsięwzięcia. Wybrane inwestycje można pogrupować pod kątem stopnia, w jakim podmioty prywatne bądź publiczne były zaangażowane w ich realizacji.

Identyfikacja kategorii oceny została przyjęta następująco:

1. Przedsięwzięcia zarządzane i realizowane przez władze publiczne: np. Nowe Centrum Łodzi.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

2. Przedsięwzięcia zarządzane w oparciu o kierowniczą rolę władz publicznych, a realizowane przez podmioty prywatne: 22@ Barcelona, Docklands Dublin, Adamstown Dublin, HafenCity Hamburg.
3. Przedsięwzięcia, w których zarządzaniu i realizacji wiodącą rolę pełnią podmioty prywatne, a podmioty publiczne wspierają ich realizację projektu jako partnerzy: Liverpool One Liverpool, , Media City Salford Quays, , Młode Miasto Gdańsk, Miasteczko Wilanów Warszawa

Trzecim kluczowym czynnikiem jest pozycja ekonomiczna oraz globalna miasta, w którym są realizowane przedsięwzięcia. Wpływa ona na charakter interwencji, tzn. decyduje, czy może ona bazować na silnej pozycji globalnej i rynkowej, bądź czy ma wspierać rozwój miejskiej gospodarki. Pozycja miasta decyduje także o wyborze strategii rozwojowej w kontekście dostępnych zasobów organizacyjnych i finansowych. Zamożniejsze miasta, o mocniejszej pozycji globalnej, mają większą swobodę w kształtowaniu swojej polityki inwestycyjnej, negocjując z partnerami z pozycji „silniejszego”. Miasta słabsze ekonomicznie są bardziej uzależnione od działań rynkowych bądź interwencji rządowych (Savitch Kantoor 2002). Większość przedsięwzięć powstaje w miastach usytuowanych wysoko w globalnych sieciach przepływu kapitału (Sassen 1994, Castells 1996), pełniących ważne funkcje administracyjne. W tym kontekście realizacja przedsięwzięć wielkoskalarnych jest efektem oraz przejawem „metropolizacji” miast (Parysek 2007), gdzie powiązania globalne, a nie regionalne, zaczynają w dominujący sposób wpływać na gospodarkę miasta. Przedsięwzięcia urbanistyczne o dużej skali powstają jednak także w ośrodkach, które pełnią rolę miast regionalnych. Kluczowym kryterium jest raczej wspomniana wcześniej w kontekście badań Savitcha i Kantoora rola ośrodka w strukturach administracyjno-gospodarczych kontynentu lub kraju, niż wyłącznie kontekst „globalizacyjny”. Dlatego też dla potrzeb niniejszej pracy przyjęto podział uwzględniający zarówno pozycję miasta w globalnych, jak i lokalnych strukturach administracyjno-gospodarczych. Wybrane kategorie podziału bazują na koncepcjach miast globalnych Sassen (Sassen 1992) oraz społeczeństwa sieciowego Castellsa (Castells 2001). W określeniu miejsca ośrodków miejskich w hierarchii pomogła także analiza dokumentów polityki przestrzennej państw (takich jak np. polska "Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju" oraz ocena badań ośrodków metropolitalnych realizowana przez ESPON). Będące obiektem badań ośrodki miejskie, w których powstają przedsięwzięcia, można sklasyfikować następująco:

1. „Miasta globalne” (Nowy Jork, Londyn) - globalne ośrodki sterujące współczesną gospodarką, o silnej bazie ekonomicznej dla rozwoju miasta.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

2. Stolice państw oraz regionów autonomicznych (Amsterdam, Barcelona, Berlin, Denver, Dublin, Hamburg, Kopenhaga, Sztokholm, Warszawa, Wiedeń) - skupiające zarówno kluczowe role administracyjne, wzrost gospodarczy oraz posiadające wysoki potencjał metropolitalny.
3. Duże miasta o znaczeniu krajowym i regionalnym (Liverpool, Manchester, Gdańsk, Łódź) – miasta będące stolicami regionów, koncentrujące odpowiadające tej skali funkcje administracyjne oraz pełniące ważną rolę gospodarczą.

Wybrane studia przypadku wraz z przyporządkowaniem ich wiodącego celu inwestycji, wstępnej identyfikacji wiodących operatorów oraz klasyfikacji miast zostały zestawione w Tabeli 1 poniżej.

Tabela 1 - Zestawienie wybranych studiów przypadku pod kątem klasyfikacji miast oraz wybranej typologii przedsięwzięć

Typologia przedsięwzięcia	Stolice państw	Miasta o znaczeniu krajowym i regionalnym
Lokalizacja nowych dzielnic biurowo-usługowych wykorzystujących globalną pozycję miasta	Dublin Docklands, HafenCity Hamburg	Młode Miasto Gdańsk
Nowe dzielnice mieszkaniowe, mieszkaniowo-usługowych	Adamstown Dublin	Miasteczko Wilanów,
Poprawa funkcjonowania obszarów śródmiejskich poprzez wzmocnienie handlu oraz usług		Manufaktura Łódź, Liverpool One Liverpool, Targ Sienny Rakowy, Gdańsk
Lokalizacja „przemysłu kultury” (np. media) lub wsparcia innowacyjności	22@ Barcelona, Media City Salford Quays,	Nowe Centrum Łodzi

Przedsięwzięcia urbanistyczne mogą być także realizowane w kontekście niekorzystnej sytuacji ekonomicznej jako element działań, które w założeniach ich promotorów mają na celu stymulowanie rozwoju gospodarczego miasta. Przyczyny mogą wynikać z kombinacji czynników zewnętrznych (ze względu na zmianę cyklu koniunkturalnego, efektów osłabienia gospodarczego bądź restrukturyzacji krajowej gospodarki) bądź endemicznych problemów, np. słabo rozwiniętej lub zróżnicowanej lokalnej gospodarki i bazy podatkowej, efektów restrukturyzacji takich jak osłabienie sektora produkcji na rzecz usług itp. Wśród wymienionych zachodnioeuropejskich przykładów Liverpool i Manchester są dużymi ośrodkami przemysłowymi, w których znaczenie sektora usług rośnie kosztem produkcji. Polskim

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

przykładem miasta zmagającego się z osłabieniem pozycji w związku z upadkiem tradycyjnego przemysłu, na którym bazował rozwój gospodarczy ośrodka, jest Łódź. Analiza Gdańska ilustruje sytuację przejściową, w której rola tradycyjnych funkcji produkcyjnych, portowych i stoczniowych w gospodarce miasta uległa silnemu osłabieniu na rzecz wspierania wzrostu innych gałęzi gospodarki. W odróżnieniu od Łodzi, dywersyfikacja lokalnej gospodarki Gdańska pozwoliła na złagodzenie skutków restrukturyzacji oraz stanowi lokalny potencjał rozwojowy miasta.

Wymienione powyżej uwarunkowania będą determinowały stosowane modele realizacji oraz budowania porozumienia między interesariuszami projektów. Pomimo istotnych różnic związanych z aspektami realizacyjnymi czy uwarunkowaniami lokalizacyjnymi, duże przedsięwzięcia urbanistyczne pozostają fenomenem globalnym, który łączy wspólne cechy. Istotnymi czynnikami wspierającymi te procesy jest rosnąca rola urynkwienia mechanizmów rozwoju miasta, zwłaszcza coraz większe utowarowienie miejskich przestrzeni i usług (m.in. Harvey 1985, Brenner, Theodore 2002, Hackworth 2007), a także wprzęgnięcie miast w globalny system rynkowy wspierający przyspieszony transfer praktyk (np. Peck, Tickell 2002, Peck 2011). Zrozumienie tych uwarunkowań, scharakteryzowanych w rozdziale 2 pracy, ma na celu określenie lokalnego wymiaru globalnych zjawisk⁶.

⁶ Geografowie E. Svyngedouw, F. Moulaert i A. Rodriquez identyfikują tzw. "glokalizację" (powiązanie lokalnych efektów procesów globalnych) jako immanentną cechę współczesnych przedsięwzięć urbanistycznych, przyjmując ją jako punkt wyjściowy dla ich badań problemu WPU (Svyngedouw, Moulaert, Rodriquez 2002).

1.4. Stan badań

Współczesne przedsięwzięcia urbanistyczne były tematem opracowań pojawiających się w polskiej literaturze naukowej. Analiza wyników badań, scharakteryzowana w dalszej części niniejszego rozdziału, wskazuje jednak, że spojrzenie na projekty urbanistyczne przez pryzmat szeroko pojętego zrównoważonego rozwoju oraz integracji ze strukturami miejskimi, jest tematem rozpoznany w niewielkim stopniu. Istotnym czynnikiem jest kwestia czasu, która dopiero obecnie pozwala na ocenę doświadczeń wynikających ze zrealizowanych projektów na świecie. Realizowane w krajach zachodnich badania naukowe dyktowane są coraz większym naciskiem na realizację projektów wspierających długofalowy, zharmonizowany rozwój struktur miejskich. Tematyka pracy wpisuje się zatem w problematykę związaną z metodologią projektowania urbanistycznego, zarządzaniem rozwojem oraz tzw. samopodtrzymującym⁷ się środowiskiem miejskim (ang. „sustainable urban environment”). Intensywne prace badawcze związane z tym tematem trwają od ponad dekady.

Współczesne duże projekty urbanistyczne były obiektem indywidualnych badań w Polsce, jednak bez szczegółowych analiz pod względem realizacyjnym lub wdrożeniowym. Wśród nowszych polskich inicjatyw związanych z badaniami systemowymi jedną z bardziej kompleksowych prób zmierzenia się z problemem reprezentują badania Politechniki Gdańskiej, realizowane w ramach projektu Młodego Miasta w Gdańsku – proponowanych przekształceń terenów postocznioowych. Ich etapem była m.in. zorganizowana w 2001 roku międzynarodowa konferencja „*Large Scale Urban Developments*” oraz publikacja pokonferencyjna z 2002 roku pod redakcją P. Lorensa. Warto wymienić także badania dotyczące przekształceń terenów przemysłowych prowadzone przez K. Gasidłę z Politechniki Śląskiej pod koniec lat dziewięćdziesiątych. Wśród prac edukacyjnych i badawczych dotyczących projektowania urbanistycznego na uwagę zasługują liczne publikacje J.M. Chmielewskiego.

Spo prac badawczych pośrednio związanych z tematem niniejszej rozprawy warto wspomnieć projekt badawczy pod kierownictwem Z. Zuziaka „Skuteczność planowania przestrzennego w harmonizowaniu rozwoju i wzmacnianiu konkurencyjności struktur przestrzennych miast i obszarów metropolitalnych”, zrealizowany w 2005 roku przez Instytut Projektowania Miast i Regionów Politechniki Krakowskiej. Dotyczy on obszarów metropolitalnych jako problemu planistycznego. Problematyka kształtowania

⁷ alternatywnym określenie jest rozwój zrównoważony lub ekorozwój.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

polityki miejskiej, pośrednio dotycząca tematu niniejszej pracy, była poruszana w ramach realizowanego w 2009 roku projektu badawczego prowadzonego przez T. Markowskiego. Wyniki ekspertyz były prezentowane na III Kongresie Urbanistyki Polskiej w Poznaniu.

Kwestie związane z praktycznymi aspektami dużych projektów urbanistycznych, takie jak finansowanie i organizacja procesów inwestycyjnych, były obiektem badań w związku z problematyką rewitalizacyjną. Wśród badań należy wymienić program badawczy „Rewitalizacja miast polskich jako sposób zachowania dziedzictwa materialnego i duchowego oraz czynnik zrównoważonego rozwoju”, realizowany w latach 2007-2010 przez Instytut Rozwoju Miast, Uniwersytet Jagielloński, Szkołę Główną Handlową, w którego ramach wydano m.in. publikacje M. Bryxa oraz A. Jadach - Sepioto. Jedną z bardziej znanych polskich publikacji opisujących kompleksowo zagadnienia związane z wdrażaniem projektów urbanistycznych oraz strategiami realizacji był „Wstęp do urbanistyki operacyjnej” pod redakcją Z. Ziobrowskiego. W tym kontekście duże projekty były także tematem rozprawy doktorskiej „Planowanie operacyjne w procesie przekształceń terenów poprzemysłowych. Studium Międzynarodowych Wystaw Budowlanych” M. Nadrowskiej z 2007 roku. Jedną z najnowszych publikacji w tym zakresie było opracowanie A. Tölle z 2010 roku, dotyczące aspektów urbanistycznych i zarządzających projektów restrukturyzacyjnych realizowanych na obszarach nadwodnych, opublikowane przez Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu, w którym autor przeprowadzał szczegółową ocenę szeregu projektów urbanistycznych. Autorami publikacji związanych z problematyką dużych projektów urbanistycznych oraz projektowaniem urbanistycznych w Polsce byli m.in. J.M. Chmielewski, K. Gasidło, P. Lorens, I. Mironowicz, T. Ossowicz i Z. K. Zuziak. Kwestia polityki miejskiej oraz miast metropolitalnych była poruszana m.in. przez T. Markowskiego oraz J.J. Paryska.

Współczesne przedsięwzięcia urbanistyczne były obiektem zagranicznych badań systemowych i indywidualnych. W kontekście europejskim tematyka badań jest stosunkowo dobrze poznana. Jednym z poważniejszych europejskich projektów zajmujących się problematyką dużych przedsięwzięć (oraz zbliżony do tematyki niniejszej pracy) był projekt badawczy COMET („Competitive Metropolises – Economic Transport, Labour Market and Competition in European Agglomerations”), koordynowany przez ISR/OEAW – Instytut Badań Miast i Regionów Austriackiej Akademii Nauk w latach 2001 – 2004 w ramach programu badawczego UE Fifth Framework Programme „City of Tomorrow and Cultural Heritage”. Celem części badań było określenie innowacyjnych praktyk planistycznych, które mają pomagać regionom metropolitalnym w kontekście globalizacji oraz wzrostu sektora usług, m.in. za

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

pośrednictwem realizacji wielkoskalarnych przedsięwzięć urbanistycznych. Badania silnie koncentrowały się na kontekście instytucjonalnym, opisując projekty europejskie. Wyniki powyższych badań dotyczących wielkoskalarnych projektów zostały opublikowane w zbiorczej publikacji E. Gualiniego i W. Saleta „Framing Strategic Urban Projects: Learning from Current Experiences in European Urban Regions” z 2007 roku, opisującej doświadczenia związane z realizacją dużych, strategicznych projektów miejskich w krajach Europy Zachodniej na przestrzeni ostatnich dwóch dekad. W tym samym roku paryski Institute for Urban Planning and Development of the Ile-de-France Region (IAURIF) opublikował przekrojową publikację zajmującą się problematyką dużych projektów urbanistycznych. W przygotowaniu jest przekrojowa publikacja niemieckiego Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Rozwoju Miejskiego) „Large-Scale Projects in German Cities: Urban Development 1990-2010”, opisująca niemieckie doświadczenia z dużymi projektami w latach 1990-2010. Istotną publikacją opisującą w całościowy sposób opisującą procedury związane z projektowaniem oraz wdrażaniem dużych projektów była książka „Urban Design – A Typology of Procedures and Products” autorstwa J. Langa z 2005 roku.

W kontekście projektowania urbanistycznego oraz wielkoskalarnych przedsięwzięć urbanistycznych należy wspomnieć także o osiągnięciach naukowych projektantów i teoretyków związanych z nurtem tzw. Nowego Urbanizmu (ang. „New Urbanism”), m.in. C. Duany’ego, R. Kriera czy P. Calthorpa oraz licznych projektów edukacyjno-badawczych realizowanych przez Congress of New Urbanism oraz Prince’s Foundation for Built Environment. Wśród ważniejszych badań poruszających problematykę dużych projektów urbanistycznych w kontekście praktyki urbanistycznej wyróżniają się prace P. Halla oraz M. Carmony z Bartlett School of Planning w Londynie, E. Gualiniego, S. Majooro oraz W. Saleta. Oprócz opracowań naukowych duże projekty były obiektem raportów, ekspertyz oraz publikacji rządowych związanych z indywidualnymi przedsięwzięciami oraz projektowaniem urbanistycznym. W tym kontekście należy wymienić publikacje takich organizacji jak The English Partnership czy Commission for Architecture and Built Environment.

Wśród bardziej znanych badań prowadzonych nad strategiami planistycznymi dla szeroko pojętego zrównoważonego rozwoju warto wymienić inicjatywy dotyczące problematyki SUE (Sustainable Urban Environments), realizowane w Anglii pod auspicjami Engineering and Physical Sciences Research Council (EPSRC). Są to szeroko zakrojone badania systemowe, prowadzone przez ponad 30 uniwersytetów, liczne organizacje pozarządowe, firmy oraz władze samorządowe. Jedną z inicjatyw był realizowany w

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

latach 2003 – 2008 projekt badawczy VivaCity 2020, który obejmował między innymi kwestie wpływu priorytetów zrównoważonego rozwoju na podejmowanie decyzji w projektowaniu urbanistycznym. Wynik ponad siedmioletnich badań realizowanych w brytyjskich miastach podsumowała m.in. publikacja „Dimensions of Sustainable City” pod redakcją M. Jencksa i C. Jonesa z roku 2010.

1.5. Podsumowanie

Rozdział zawiera wprowadzenie do badań, opis celów pracy i głównych tez badawczych oraz zestawienie studiów przypadku. W rozdziale opisano główny cel, jaki jest określenie w jaki sposób współczesne przedsięwzięcia inwestycyjne zostały wykorzystywane jako narzędzia służące realizacji długofalowej polityki miast. Rozdział zawiera także charakterystykę wybranych przedsięwzięć urbanistycznych, m.in. pod kątem wiodącej strategii przekształceń, usytuowania miasta w którym są one realizowane oraz charakterystyki ich operatorów, wskazując na różną pozycję jaką mogą przyjmować strona publiczna i prywatna.

**ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA
KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.**

2. Przedsięwzięcia urbanistyczne o dużej skali a struktury miejskie – kontekst zagadnienia

2.1. Wprowadzenie

Rozdział zawiera podsumowanie głównych uwarunkowań kształtujących kontekst badań nad przedsięwzięciami urbanistycznymi o dużej skali w wymiarze globalnym. Wśród nich głównymi determinantami projektów są procesy globalizacji, funkcjonowania współczesnej gospodarki rynkowej, roli samorządności oraz praktyki związanej z realizacją inwestycji. W rozdziale opisano w jaki sposób mechanizmy rynkowe i planowania wzajemnie się wiążą, m.in. poprzez stosowanie strategii akumulacji kapitału oraz w jaki sposób urynkowanie polityki przestrzennej miast wspierało rozwój przedsięwzięć. Także, wskazano na relację rosnącą rolę miast w rozwoju współczesnych gospodarek, zarówno poprzez procesy metropolizacji i aglomeracji funkcji związanych z produkcją wysokiej jakości i usługami jak i fiskalizacją i rozwojem rynku nieruchomości.

2.2. Charakterystyka relacji między procesami urbanizacji a przedsięwzięciami urbanistycznymi o dużej skali

Autorzy zajmujący się problematyką planowania i realizacji przedsięwzięć urbanistycznych zgodnie wskazują to, że jednym z głównych impulsów dla rozpowszechnienia się tej formy przekształceń przestrzeni miejskiej stały się procesy globalizacji oraz restrukturyzacji społeczno – gospodarczej (Harvey 1989, Svyngedouf 2003, Tolle 2010). Ocena tych zjawisk różni się jednak pod kątem ich roli w kształtowaniu współczesnych miast. Dla badaczy analizujących procesy miejskie w kontekście tradycji neo-marksistowskiej⁸, przedsięwzięcia urbanistyczne są wyrazem polityki globalnej ekspansji neoliberalnego kapitalizmu. W kontekście globalnym realizacja projektów pełni istotną rolę w realizacji polityki międzymiejskiej i konkurencji o nowe inwestycje stanowiące instrument akumulacji kapitału (Harvey 1989, Harvey 2010). Perspektywa geografii ekonomicznej nie przedstawia jednak pełni uwarunkowań zagadnienia, jakim są przedsięwzięcia urbanistyczne oraz ich roli w kształtowaniu polityki miejskiej – dotyczy to zarówno kwestii samorządności, praktyki zarządzania projektami, czy wymiaru społecznego. Dla pełnego zrozumienia tych procesów konieczne jest spojrzenie na uwarunkowania organizacyjne i prawne przedsięwzięć (w skali narodowej, regionalnej czy lokalnej). Projekty o dużej skali

⁸ Jako tradycję neomarksistowską rozumiem tutaj zapoczątkowane w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku badania z zakresu geografii ekonomicznej, interpretujących przestrzenne procesy funkcjonowania gospodarek rynkowych, które opierają się o koncepcje wyrażone przez K. Marksa. Wśród kluczowych opracowań warto wymienić takie pozycje jak „The Urban Question” M. Castellsa z 1978 r., „The Urban Experience” D. Harveya z 1989 r. oraz opracowania takich badaczy jak N. Smith czy B. Jessop.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

mogą być traktowane jako przestrzenny wymiar polityki planistycznej miast, ukierunkowanej na wykorzystanie szans oraz reakcji na wyzwania płynące z globalnych powiązań.

Procesy globalnej restrukturyzacji gospodarki rozwiniętych krajów zachodnich wpływają na formułowanie kontekstu społecznego i gospodarczego, w jakim powstawały pierwsze duże przedsięwzięcia urbanistyczne. Zjawiska takie jak deindustrializacja i eksport miejsc pracy do krajów rozwijających się (Chin, Indii, Brazylii czy Europy Wschodniej), wzrost znaczenia nowych form gospodarki (szeroko definiowanych usług, handlu oraz wzrost znaczenia rynków konsumenckich) czy liberalizacja rynków finansowych, dotyczyły większości krajów europejskich. Czynnikiem, który powodował tę ewolucję uwarunkowań funkcjonowania miast oraz umożliwiał jego ekspansję, stał się globalny kapitalizm. Dlatego też państwa poddane transformacji ustrojowej oraz wdrażające rozwiązania rynkowe, w tym Polska, także zaczęły odczuwać efekty wpływu procesów rynkowych na miejskie struktury społeczne, ekonomiczne i przestrzenne.

Ekspansja kapitalizmu oraz wzrost globalnych powiązań wspiera kształtowanie się specyficznej dynamiki rozwoju przestrzeni miejskiej. Jest to proces wielowymiarowy, w przypadku przedsięwzięć urbanistycznych obejmujący zarówno kształtowanie warunków dla ich rozwoju, jak i samą realizację przekształceń. Wśród tych uwarunkowań ważnymi procesami stał się rozwój rynków nieruchomości (Haila 1997) oraz wzrost roli aktorów prywatnych (deweloperów, inwestorów) lub specyficznych typów instytucji quasi-publicznych w kształtowaniu dużych fragmentów przestrzeni miast. Globalizacja czy współczesny rynek są jedynie częściami uwarunkowań, gdyż zagospodarowanie miast oraz ich polityka gospodarcza czy społeczna jest zależna od działań politycznych, o którym decydują władze oraz mieszkańcy. Decyzje lokalnych władz jednak nigdy nie będą wolne od wpływu uwarunkowań rynkowych - David Harvey określał pozycję władz miasta jako „relatywną autonomię” (Harvey 1989, str. 14). Rola współzarządzania („governance”)⁹ jest decydująca nie tylko ze względu na kompetencje związane z planowaniem przestrzennym, ale także globalne możliwości i zasoby inwestycyjne miast. Pozwalają one wspierać określone kierunki rozwoju przestrzennego i gospodarczego i zapewniają w ten sposób korzystne warunki dla realizacji przedsięwzięć urbanistycznych. W kontekście mobilnego i

⁹ W tym znaczeniu używam określenia aby celowo wyróżnić współzarządzanie spośród takich czynników "rządzenia" jak polityki samorządowej czy procesów administracyjnych. W tym znaczeniu mam na myśli proces tworzenia mechanizmów i warunków w których instytucje publiczne i prywatne kooperują w celu zarządzania swoimi zasobami (gospodarczymi i społecznymi) aby osiągać wyznaczone przez siebie cele. Jest to określenie trybu realizacji polityki jak i zakresu narzędzi mającego temu służyć. Dla dyskusji o "współzarządzaniu" patrz np. (Bell Hindmoor 2009)

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

zglobalizowanego rynku współczesne miasta determinują własną politykę gospodarczą. Uprzywilejowania pozycja europejskich miast wynikała z długofalowej ewolucji polityki przestrzennej, wzmacniającej rolę ośrodków metropolitalnych w kształtowaniu wzrostu gospodarczego¹⁰ (Brenner 2004). Ośrodki miejskie różnią się jednak możliwościami dostępu do szans oferowanych przez działalność przedsiębiorstw czy instytucji o globalnym zasięgu – przedstawicielstw międzynarodowych firm (zarówno produkcji, jak i usług), ponadnarodowej administracji czy organizacji kulturalnych (Savitch Kantoor 2002). Osłabienie roli państw w kształtowaniu rozwoju gospodarczego na rzecz miast i regionów wzmocniło retorykę tzw. „konkurencji miast” i negocjacyjny charakter polityk miejskich. Zarysowanie procesów globalizacyjnych jest zatem istotne dla zrozumienia endogenicznych czynników tworzących kontekst polityki miejskiej, ale także jej praktycznych mechanizmów, które tworzone są w negocjacjach lub konfliktach z uczestnikami procesów miejskich: inwestorami, deweloperami, przedsiębiorcami, mieszkańcami i ich użytkownikami.

2.3. Ewolucja roli miast w wyniku procesów globalizacji i restrukturyzacji gospodarki oraz wpływ tych procesów na kształtowanie przedsięwzięć urbanistycznych

Procesy globalizacji oraz restrukturyzacji gospodarczej stanowiły spore wyzwanie dla zachodnich miast oraz impuls dla zmian w przestrzeni miejskiej. Efektem procesów przejścia od gospodarki przemysłowej do postfordyzmu¹¹ i nowych form „płynnej akumulacji kapitału”¹² stały się zmiany społeczne oraz, w konsekwencji, zmiany przestrzenne (Harvey 1990), a także działania takie jak restrukturyzacja tradycyjnych gałęzi gospodarki czy deindustrializacja stanowiąca konsekwencję przenoszenia środków produkcji do krajów rozwijających się. Mobilność przedsiębiorstw zwiększyła się dzięki ograniczeniu lub likwidacji barier przestrzennych, czasowych, prawnych czy politycznych ograniczających migrację. Nie bez znaczenia okazał się postęp technologiczny, zwłaszcza w kontekście technologii informacji. Wraz z kurczeniem się tradycyjnych gałęzi gospodarki (produkcja) wzrastało znaczenie sektora usług,

¹⁰ N. Brenner analizując politykę państw Unii określał tę praktykę jako „zmianę skali Państwa” (ang. „rescaling of the State”). Według Brennera odejście od fordyzmu i produkcji uprzemysłowanej wspierało decentralizację, rozwój planowania przestrzennego i rozwoju regionów oraz wzrost znaczenia ośrodków kluczowych dla nowych form gospodarki – dużych ośrodków miejskich (Brenner 2004).

¹¹ Używam terminu post- lub neofordyzmu (Jessop 1995, Amin 1995) w odniesieniu do przejścia od masowej produkcji przemysłowej do produkcji o wyspecjalizowanym charakterze i wysokiej wartości dodanej (ang. „high value added”), nową globalną geografią ośrodków i centrów produkcji wraz z wynikającymi z tego procesu konsekwencjami społecznymi i ekonomicznymi.

¹² Neomarksista David Harvey opisał „płynną akumulację kapitału” jako proces utowarowienia coraz szerszego zakresu rzeczy i usług nieobjętych wcześniej procesami rynkowymi. Prywatyzacja przestrzeni miast, mieszkalnictwa publicznego, usług publicznych (np. służby zdrowia, szkolnictwa czy transportu), wprowadzenie partnerstwa publiczno-prywatnego jako formy realizacji inwestycji celu publicznego jest przykładem realizacji tego procesu w przestrzeni miejskiej (Harvey 1990).

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

administracji i finansów w rozwiniętych krajach zachodnich. Zarówno migracja środków produkcji, jak i wzrost globalnej kontroli nad tymi działaniami, stały się realne dzięki rozwinięciu się środków komunikacji cyfrowej (ang. ICT – „Information and Communication Technologies”). W konsekwencji tych procesów wiele miast znalazło się w sytuacji, w której podstawa ich ekonomicznej egzystencji - gałęzie przemysłu oraz przedsiębiorstwa zatrudniające ich mieszkańców - ulegały znacznym przekształceniom. Konsekwencją stało się odejście od tradycyjnego modelu funkcjonowania miasta jako ośrodka skupiającego produkcję przemysłową na rzecz centrum kolektywnej konsumpcji, zapewniającego dostęp do usług i handlu (Castells 2001). Rosnącej roli sektora usług towarzyszyło kształtowanie się nowego, postfordystycznego modelu przemysłu, opierającego się o globalną dywersyfikację¹³. W krajach uprzemysłowionych zjawiska rozpoczynały się pod koniec lat siedemdziesiątych. W Polsce procesy transformacji gospodarczej, realizowane na fali tzw. reform Balcerowicza (prywatyzacji i restrukturyzacji przemysłu), rozpoczęły się z opóźnieniem, jednak od końca lat dziewięćdziesiątych zaczęły w istotny sposób wpływać na stan przestrzeni oraz funkcjonowanie miast. Przekształcenia dotyczyły większości polskich miast - dotyczyło to zarówno wiodących ośrodków zawierających duże tereny przemysłowe (terenów metropolii w tym Warszawy, Poznania, Wrocławia, aglomeracji trójmiejskiej), jak i miast konurbacji górnośląskiej i mniejszych ośrodków miejskich.

Procesy globalnej restrukturyzacji gospodarczej wzmocniają rolę miast oraz regionów w kształtowaniu rozwoju gospodarczego państw, skupiając w nich kluczowe przedsiębiorstwa. Efektem zmian stał się wzrost znaczenia dużych ośrodków metropolitalnych wraz z powiązаныmi z nimi regionami. O roli regionów metropolitalnych świadczą wyniki badań statystycznych prowadzonych przez OECD oraz agencje ONZ (m.in. UN Habitat). Raporty dotyczące roli miast wskazują na wzrost populacji wiodących ośrodków miejskich – ponad 53% mieszkańców krajów OECD mieszka w jednym z 78 regionów metropolitalnych, skupiających ponad 1,5 miliona mieszkańców. Większość z tych obszarów odpowiada za spory udział w generowaniu dochodów narodowych gospodarek i wyróżnia się większymi wskaźnikami produktywności oraz wyższymi wskaźnikami wzrostu niż reszta kraju. Według OECD regiony metropolitalne Budapesztu, Dublina, Kopenhagi, Helsinek, Brukseli czy Randstad (Utrecht-Rotterdam-

¹³ Mowa o dywersyfikacji zaawansowanej produkcji wysokiej jakości w krajach rozwiniętych oraz masowej produkcji przemysłowej w krajach rozwijających się, przy czym model ten zaczął ulegać zmianie wraz z rozwojem krajów tzw. „Globalnego Południa”. Przykładem jest transformacja Chin z gospodarki rolnej i przemysłowej do roli światowego lidera innowacji. W 2011 roku liczba opracowywana w Chinach patentów na nowe technologie przekroczyła liczbę wynalazków w Wielkiej Brytanii i Japonii (Zhou, Stemberge 2011), podobny efekt ma wzrost inwestycji przemysłowych oraz działalności wydobywczej realizowanej przez przedsiębiorstwa z Indii i Chin w Afryce (Dinh 2012).

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Amsterdam) generowały ponad połowę produktu narodowego brutto swoich krajów. Regiony metropolitalne państw takich jak Zjednoczone Królestwo, Szwecja czy Francja odpowiadają za wytwarzanie 30% produktu narodowego brutto państw (OECD 2006). Powyższy proces dotyczył także realiów Polski. Analizy wykonane przez Unię Metropolii Polskich w 2010 roku wskazały na 55% udział dwunastu głównych polskich ośrodków metropolitalnych w produkcji PKB (łącznie 741 967 mln PLN), przy czym wiodącym z nich był Warszawski Obszar Metropolitalny (234 125 mln PLN) (UMP 2010).

Dla rozważań dotyczących roli dużych projektów istotne jest podkreślenie dwóch aspektów naszkicowanej powyżej „reterytorializacji gospodarki”¹⁴ na rzecz ośrodków miejskich w kontekście zachodnioeuropejskim. Tym uwarunkowaniami był długofalowy charakter oraz kształtowanie pod wpływem zmian w polityce gospodarczej państw pod wpływem postfordyzmu (Brenner 2004). Jest to o tyle istotne, iż w momencie transformacji gospodarczej oraz kształtowania zmian w zarządzaniu polskimi miastami, na Zachodzie dominacja miast w rozwoju gospodarczym była obowiązującym paradygmatem, co wpływało zarówno na kontekst gospodarczy, jak i mechanizmy dyfuzji praktyk (np. mechanizmy wsparcia rozwoju Unii Europejskiej dla rozwoju regionów i miast). Po 1989 roku polskie miasta zostały włączone do europejskich oraz globalnych sieci powiązań gospodarczych, operujących w realiach zachodnich. O ile konsekwencje tych zmian są omówione w dalszej części pracy, istotne jest podkreślenie zależności rozwoju od obranej ścieżki¹⁵ (ang. „path dependency”) zachodnioeuropejskich polityk. Od 1970 efekty deindustrializacji i globalizacji wpływały na formułowanie szeregu państwowych polityk nakierowanych na wzmocnienie miast i regionów dotkniętych negatywnymi konsekwencjami zmian przemysłowych¹⁶. Od początku lat osiemdziesiątych interwencyjna rola państwa ustępuje strategiom nastawionym na kształtowanie gospodarek w oparciu o endemiczny rozwój miast. Odbywa się on przy wykorzystaniu strategii opartych o międzymiejską konkurencję, lokalne zasoby miast i ich regionów metropolitalnych oraz dostęp do globalnych sieci powiązań, tzw. „glokalizację”¹⁷ (Svyngedouw 2003). Proces reterytorializacji oraz kształtowania się nowych form samorządności realizującej politykę

¹⁴ Skupienie produkcji gospodarczej na obszarach zurbanizowanych oraz wzrost roli miast.

¹⁵ Mam tu na myśli umiejscowienie globalnych procesów przekształceń w określonych, lokalnych realiach politycznych i gospodarczych oraz przyjętej w tym kontekście drogi warunkującej rozwój miast, więcej patrz (Brenner 2004)

¹⁶ Istotnym czynnikiem jest tu zmiana trajektorii z narodowych strategii wyrównywania rozwoju przestrzennego i gospodarczego (ang. 'spatial Keynesianism') oraz strategii redystrybucji środków publicznych na rzecz rozwoju regionalnego i miejskiego (Brenner 2004).

¹⁷ patrz definicja na str. 19

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

miejską następował stopniowo i różnił się w zależności od narodowych uwarunkowań¹⁸. W efekcie ewolucji w latach dziewięćdziesiątych, duże ośrodki metropolitalne w państwach zachodnich są identyfikowane jako przestrzenny i funkcjonalny element narodowych gospodarek, skupiający działania oparte o płynną akumulację kapitału oraz kształtujące mechanizmy zarządzania tym rozwojem¹⁹.

W uprzemysłowionych państwach zachodnich miasta stały się również miejscem oferującym dostęp do nowych miejsc pracy w rozwijających się sektorach usług, produkcji o wysokiej dodanej jakości²⁰ czy tzw. „przemysłe kultury” (ang. “culture industries”) (van Winden, van der Meer, and van der Berg 2004). To, jak nowy przemysł lub usługi są kształtowane w odniesieniu do miast i ich postfordystycznej transformacji, jest uzależnione od lokalnych uwarunkowań²¹. Duże regiony metropolitalne były dobrze przygotowane na zmieniające się warunki rozwoju. Raport OECD wskazywał na szereg czynników faworyzujących te struktury osadnicze, m.in. kwestię dobrego dostępu do zasobów ludzkich, dobre warunki dla rozwoju przemysłu wysokiej wartości dodanej (koncentracja i dywersyfikacja przemysłu, zasoby wiedzy) czy duże zasoby fizycznego kapitału (zasoby infrastrukturalne). Najważniejszym wnioskiem jest wyróżnienie roli ekonomicznej głównych ośrodków miejskich jako odrębnych jednostek ekonomicznych, zarządzających znacznymi zasobami oraz w istotny sposób kształtującymi gospodarkę kraju.

Wzrost znaczenia sektora usług, administracji i finansów oraz rozwój globalnych sieci powiązań stanowił impuls dla rozwoju nowych form przestrzeni miejskiej. Zmiany wiązały się zarówno ze sposobami funkcjonowania miast - kształtowaniem środowiska pracy jak i zamieszkania - oraz spędzania wolnego

¹⁸ Kwestia polityki miejskiej w odniesieniu do miast i dużych projektów jest omówiona szczegółowo w dalszej części pracy. Jako politykę miejską rozumiem tutaj szereg działań realizowanych przez instytucje narodowe wobec miast. Dotyczy to kształtowania instytucji zarządzających rozwojem miast (w tym tzw. samorządności metropolitalnej), tworzenia narzędzi prawnych dla rozwoju miast oraz finansowania tych działań.

¹⁹ Przykład stopniowej ewolucji strategii stanowi transformacja samorządności metropolitalnej Londynu, gdzie pierwotnie na fali neoliberalnych reform Thatcher w 1986 zlikwidowano Greater London Council (GLC) jako organ administracji metropolitalnej, a w 1999 powołano nową instytucję będącą odpowiednikiem GLC - Greater London Authority, odpowiadającą zarówno za zintegrowane zarządzanie miastem, jak i dbającą o globalne interesy miasta.

²⁰ Termin odnosi się do tzw. ang. „high-value added industries”. Koncepcja wywodzi się z pracy Michaela Portera z 1985r., która opisywała poszczególne elementy tzw. łańcucha wartości w funkcjonowaniu sektorów gospodarki, składającego się na łączne zyski (ang. „profit margins”). W kontekście miejskich gospodarek funkcjonujących w realiach postfordyzmu oznacza to przykładowo wzrost znaczenia dziedzin skupionych na innowacji, badaniach i wdrożeniu, mediach czy marketingu zamiast wcześniejszej masowej produkcji przemysłowej. Kontekst jest silnie uzależniony od lokalnych uwarunkowań oraz zasobów (ludzkich, wiedzy i informacji, dostępu do zasobów kapitału).

²¹ ważna jest tu perspektywa w której globalny mechanizm napotyka lokalne realia - społeczne, ekonomiczne i polityczne. Jest to wyraz procesów "glokalizacyjnych".

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

czasu dla nowych grup mieszkańców, związanych z kształtowaniem szeroko pojętej gospodarki opartej o usługi. Procesom skierowanym na wykorzystanie nowych szans towarzyszyły działania skoncentrowane na naprawie negatywnych efektów procesów gospodarczych. Wśród nich rolę odegrały działania nastawione na przekształcenia obszarów miejskich nieużytków, m.in. dawnych terenów przemysłowych, wojskowych, kolejowych czy portowych. Te główne kierunki działania determinowały pierwotny kontekst funkcjonowania dużych przedsięwzięć urbanistycznych w krajach Europy Zachodniej oraz Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej. Pośrednio wpływają one także na powstawanie analogicznych propozycji także w Polsce, z zastrzeżeniem, iż uwarunkowania w krajach postsocjalistycznych są różne. Polski wymiar procesów przekształceń przestrzeni oraz zasad funkcjonowania miast kształtował się w warunkach wdrażania silnie zdecentralizowanej oraz sprywatyzowanej gospodarki rynkowej. Istotny jest aspekt włączenia kraju w globalną strefę oddziaływania kapitalizmu poprzez stworzenie rodzimej wersji systemu zarówno w drodze radykalnych reform gospodarczych, jak i tworzonego na nowo systemu administracji i zarządzania gospodarką przestrzenną. W perspektywie narodowej kluczowym aspektem stała się pierwotnie transformacja społeczno-gospodarcza, a później rosnąca integracja z ponadnarodowymi strukturami finansowo-gospodarczymi (m.in. integracja z Unią Europejską).

W wymiarze miejskim procesy transformacji odnalazły swoje odzwierciedlenie na wielu płaszczyznach gospodarki przestrzennej – od względów administracyjno-prawnych po przestrzenne. W kontekście tematyki pracy istotne jest spojrzenie na nowe działania związane z wprowadzaniem form zagospodarowania typowych dla miast funkcjonujących w realiach gospodarki rynkowej, jak i procesy restrukturyzacji istniejących struktur. Przekształcenia wiązały się z jednej strony z koniecznością nadrobienia „zapóźnień rozwojowych”²² – co oznaczało dostosowanie jego funkcjonowania w nowych, rynkowych realiach społeczno-gospodarczych. Integralną częścią tego procesu stały się działania związane z rozwiązywaniem problemów strukturalnych, charakterystycznych dla miast postsocjalistycznych. Przykładem procesów dostosowania stał się rozwój nowych struktur związanych z rozszerzeniem się strefy wpływu gospodarki rynkowej na przestrzeń polskich miast. Zmieniający się

²² Użyte przez mnie określenie powinno być rozumiane jako skrót odnoszący się do szerszego zagadnienia obejmującego dwa aspekty. Jeden odnosi się do działań ukierunkowanych na rozwiązania problemów specyficznych dla państw postsocjalistycznych (np. mechanizmów zarządzania zasobami mieszkaniowymi w śródmieściach i wynikającej z tego „luki remontowej”), jak i kwestii tego, jak kraje socjalistyczne radziły sobie z ogólnymi wyzwaniami cywilizacyjnymi, m.in. sprostaniu zapotrzebowaniu rynku mieszkaniowego, realizacją i obsługą miejskich systemów infrastruktury, wsparcia rozwoju gospodarczego. Tworzyły one uwarunkowania późniejszych procesów transformacji miast.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

krajobraz dużych miast - powstawanie nowych przestrzeni handlu, śródmiejskich zespołów zabudowy biurowej czy kompleksów hotelowo-konferencyjnych - stał się jednym z wielu przykładów tego działania. Odzwierciedlały one głębsze procesy reorganizacji funkcjonowania miast. Równolegle towarzyszyły im działania skierowane na sprostanie istniejącym wyzwaniom strukturalnym, m.in. budowy elementów miejskiej infrastruktury technicznej i społecznej. Jednym z przykładów głównych problemów, determinujących kierunki obecnej polityki miejskiej, jest m.in. kwestia deficytu mieszkaniowego (OECD 2012), który nie został zaspokojony przez gospodarkę socjalistyczną. W państwach postsocjalistycznych obydwie procesy stają się realizowane w oparciu o lub przy silnym udziale urynkowanego sektora prywatnego i malejącej roli władz publicznych.

Reorganizacja miast następowała w tle poważniejszej zmiany, polegającej na przejściu funkcjonowania gospodarki z silnie uprzemysłowionej na post-fordystyczną. W tym znaczeniu specyfika procesów urbanizacyjnych nabiera innego charakteru. Duże miasta, wraz z przylegającymi do nich ośrodkami, pełnią rolę globalnych „bram” (lub łączników) dla nowych rynków zbytu (Newman, Thornley 2005) oraz ośrodków skupiających centra zarządzania i obsługi gospodarki rynkowej. Powiązanie tradycyjnego przemysłu z globalnymi kanałami cyrkulacji dóbr i kapitału było ważnym aspektem polityki gospodarczej w pierwszych dwóch dekadach po transformacji ustrojowej. Odzwierciedlały to statystyki rządowe, według których inwestycje przemysłowe dominowały wśród bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Tym niemniej zaczynają one coraz mocniej ustępować formom typowym dla zaawansowanych zglobalizowanych gospodarek rynkowych. Potwierdzają to m.in. dane Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych, wskazujące na rosnące znaczenie sektorów związanych z gospodarką opartą o innowacje oraz obsługę sektora informacji dla biznesu²³ (m.in. PAIiIZ 2011). Rozwój tych gałęzi gospodarki, opartych o dobry dostęp do infrastruktury komunikacji, centrów gospodarczych, jednostek edukacyjnych oraz wysoko wykwalifikowanej siły roboczej będą w długofalowej perspektywie wspierały rolę miast jako ważnych ośrodków gospodarczych.

Według pierwszych teorii dotyczących roli miast globalnych (Sassen 1991, Knox, Taylor 1995) szanse, które stworzyła nowa, zglobalizowana gospodarka, nie są równe dla wszystkich miast. Badania dotyczące relacji między globalizacją a miastami pod koniec lat czterdziestych dwudziestego wieku zwróciły uwagę na fenomen rosnącej roli „miast globalnych” w strukturach przestrzennych i gospodarczych państw. Miastami globalnymi stały się ośrodki skupiające wyjątkowe funkcje gospodarcze

²³Odpowiednio ang. *R&D - Research & Development* oraz *KPO – Knowledge Process Outsourcing*

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

(miejsca lokalizacji siedzib giełd i globalnych firm, posiadające wysoki udział w PKB kraju), o wyjątkowych zasobach kulturowych i walorach turystycznych oraz dobrym dostępie do usług o charakterze ponadlokalnym i transportu (Sassen 2001). O globalnej randze miasta nie decydowały jedynie czynniki przestrzenne czy posiadanie określonych elementów infrastrukturalnych, związanych z transportem, ale głównie dostęp do globalnych sieci powiązań. Koncepcje bazowały na analizach wpływu wzrostu znaczenia sektora usług oraz rozwoju telekomunikacji i wysokiej mobilności osób oraz kapitału. Według badaczy takich jak Castells, czynniki te zaczęły decydować o tworzeniu się globalnych sieci przepływów kapitału, usług i informacji, wpływając na organizację nowych hierarchii społecznych czy gospodarczych (Castells 1996). Choć w myśl argumentów Jessopa miasta od zawsze były miejscami „kształtującymi bogactwo” państw, współczesne miasta odgrywają szczególną rolę w „akumulacji kapitału” (Jessop 2000).

Ponadlokalne związki mogą być zróżnicowane, dotycząc różnych, często wyspecjalizowanych dziedzin aktywności miejskiej. Do główne kategorie globalnych powiązań należą m.in. (Sassen 1991, Markusen, Kempen 1999):

1. gospodarcze i handlowe, w tym związane z eksportem i importem dóbr: wynikają z lokalizacji znaczących ośrodków produkcji i dystrybucji dóbr; najczęściej duże węzły transportowe
2. biznesowe i zarządzania gospodarką: wiążą się z funkcjonowaniem giełd, usług finansowych, konsultingowych czy prawniczych, ale także z możliwością spotkań i kongresów
3. polityczno-administracyjne: związane z działalnością ponadlokalnych instytucji administracyjnych (Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Unia Europejska)
4. naukowe, związane z badaniami i rozwojem: oparte na funkcjonowaniu ponadlokalnych ośrodków badawczych czy organizacji prestiżowych imprez naukowych
5. kulturalne, turystyczne

Wiele z pierwszych badań, opisujących wpływ powiązań globalnych na miasta, wskazuje na ich hierarchiczne związki. Według tych koncepcji miasta tworzą „punkty koncentracji” powiązań sieciowych (Markusen, Kempen 1999, Graham, Marvin 2001). Ośrodki będące globalnymi centrami lub punktami koncentracji posiadają większy dostęp do usług i infrastruktury kształtującej „globalne sieci powiązań”. Koncepcje prezentowane pierwotnie przez instytuty naukowe (Globalization and World Cities Research

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Project, 2008) oraz później firmy konsultingowe, klasyfikowały miasta według rangi i roli, tworząc ich rankingi. W ich opinii do światowej czołówki najbardziej powiązanych globalnie należą największe ośrodki miejskie²⁴ - Nowy Jork, Londyn, Hong Kong, Paryż, Singapur, Tokio, Szanghaj, Chicago i Dubaj. Hierarchizacja wiąże się w tym znaczeniu z centralizacją oraz koncentracją najbardziej wartościowych zasobów w ograniczonej liczbie strategicznych lokalizacji. Wymienione miasta funkcjonują jako „centra dowodzenia” lub ośrodki węzłowe globalnego kapitalizmu, skupiając kluczowe role administracyjne i produkcyjne, zarówno publiczne, jak i prywatne. Dzięki temu zachowują one konkurencyjną pozycję wobec presji zglobalizowanego, korporacyjnego kapitału (Amin, Thrift 1992). Dla głównych metropolii mechanizmy dostępu do elementów sterujących globalną gospodarką otwierało możliwości współpracy między samorządami a prywatnymi aktorami w celu realizacji elementów "miejskiej infrastruktury"²⁵ – w tym przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali.

Wspomniane powyżej badania, dotyczące konsekwencji procesów globalnej hierarchizacji, wskazują na szereg efektów takiej perspektywy. Jedną z podstawowych kwestii jest rosnąca polaryzacja – zarówno dotycząca ekonomicznej roli miast, jak i sposobu zagospodarowania przestrzeni miejskiej. Literatura wskazuje na podział między „globalną Północą” (rozwinętymi miastami uprzemysłowionymi) a „Południem” (miastami rozwijającymi się), rdzeniem a peryferiami. Istotną rolę, oprócz wymienionych wcześniej uwarunkowań ekonomicznych i politycznych, odgrywa tu kwestia kształtowania się systemów nowoczesnej infrastruktury technicznej i komunikacji. Według badaczy Grahama i Marvina skutkuje to zjawiskiem określanym mianem „rozłamującego się urbanizmu” (ang. „splintering urbanism”), gdzie formy rozwoju przestrzennego i funkcjonalnego miasta wynikają z uwarunkowań ponadlokalnych. Globalne struktury sieciowe kształtują nowe hierarchiczne układy podporządkowane logice organizacyjnej obsługiwanych rynków. Są często niezależne od tradycyjnych podziałów administracyjnych. W skali regionalnej miasta mogą dzielić się na ośrodki dowodzenia (administracja, produkcja dóbr o wysokiej jakości), miast drugiego stopnia (związanych z masową produkcją) oraz reszty

²⁴ Bazuję tu na raporcie GAWC z 2010 roku, identyfikującym globalne miasta „alfa” (GAWC 2010). Spośród innych raportów można wymienić rankingi czasopisma *Foreign Policy* - Global Cities Index z 2008 i 2012 roku czy raporty firmy konsultingowej Economist Intelligence Unit, mierzących globalną konkurencyjność miast. Wszystkie opracowania wskazują na zbieżne ze sobą listy miast. Należy jednak pamiętać, że od rankingów istotniejsze są uwarunkowania determinujące funkcjonowanie miast globalnych. Kwantyfikowalne listy ilustrują raczej symptom procesów obecnej fazy rozwoju światowej gospodarki.

²⁵ W tym kontekście traktuję "infrastrukturę" szeroko, jako określenie dla elementów przestrzeni kształtowane jako zaplecze dla funkcjonowania miast globalnych, w tym nowe dzielnice zabudowy. W ramach infrastruktury można także wyszczególnić poszczególne elementy "twardej" infrastruktury, która wspiera globalne funkcje miast, zwłaszcza ponadlokalnych systemów komunikacyjnych, zapewniających dostępność transportu (w tym publicznego) i telekomunikacji czy zasilania w energię i media.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

ośrodków miejskich, podczas gdy hierarchia ta jest tworzona przez wewnętrzne mechanizmy kreowane przez globalny kapitalizm. Konsekwencją staje się rosnący proces, w którym podstawy gospodarczego funkcjonowania miast stają się uzależnione od powiązań ponadlokalnych, tworzących specyficzne sieci zależności²⁶. Mogą one funkcjonować w luźnym związku z regionalnym lub lokalnym kontekstem ich lokalizacji (w sensie funkcjonalno-przestrzennym lub gospodarczym), w oderwaniu od funkcjonowania światowych powiązań. W wymiarze przestrzennym miast funkcjonujących w powiązaniach sieciowych, nowe formy zagospodarowania miast mogą tworzyć struktury wyspowe. Oznacza to, że wyodrębiają się w nich fragmenty przestrzeni miejskiej, które pełnią strategiczne role dla światowych gospodarek, np. zespoły biurowców i siedzib instytucji obsługiwane przez wyspecjalizowane, uprzywilejowane systemy infrastruktury (np. sieci światłowodowe) oraz kontrolowane systemami ochrony i kontroli dostępu (Graham, Marvin 2001). Przykładami takich przestrzeni jest nowojorski Financial District czy w mniejszym stopniu londyńskie City²⁷. Innym aspektem, omówionym szczegółowo w dalszej części rozprawy, jest rosnąca polaryzacja przestrzeni miejskiej.

Konsekwencją globalizacji oraz restrukturyzacji stał się także wzrost znaczenia pojęcia międzymiastowej czy międzypaństwowej konkurencji²⁸. Konkurencyjność miast, jako forma reakcji na te uwarunkowania, jest w kontekście niniejszej pracy traktowana jako umiejętność pozyskania i utrzymania nowych inwestycji²⁹. Jest ona wartością relatywną, ocenianą w odniesieniu do innych ośrodków lub regionów. Idea miejskiej rywalizacji bazuje na założeniu wysokiej mobilności kapitału oraz zmniejszenia barier dla międzynarodowego handlu i wymiany usług. Powyższe aspekty funkcjonowania globalnego kapitalizmu oraz definicje i formy, jakie przyjmuje konkurencyjność, podlegały naukowej dyskusji (m.in. Begg 1999, Savitch Kantor 2002, Turok 2004). Tym niemniej wspieranie konkurencyjności regionów i dużych miast

²⁶ Istotny jest charakter kształtowania się tych powiązań tworzony przez sposób funkcjonowania gospodarki rynkowej, w tym kształtujące się sieci powiązań wytwarzane przez globalny eksport i import towarów i usług, relacje pomiędzy firmami oraz wewnętrzne strategie dotyczące lokalizacji i organizacji procesów produkcji (np. organizacji łańcuchów dostaw, produkcji i dystrybucji).

²⁷ Zaostrzenie bezpieczeństwa kluczowych dzielnic biznesu lub śródmieść jest związane z procesami militaryzacji przestrzeni miast, m.in. w odpowiedzi na ataki terrorystyczne 11 września 2001 roku w Nowym Jorku. Procesy kontroli dostępu nie dotyczą zawsze fizycznego oddzielenia całego fragmentu miasta, ale wyrażają się np. w ograniczeniu dostępu do przestrzeni miejskich, segregowaniu dostępu poprzez systemy kontroli, "fortyfikowania" kluczowych budynków, monitorowania i aktywności służb policji i ochrony. Problematyka "stref ochrony" i miast jest dyskutowana w szeregu publikacji naukowych m.in. Graham Marvin 2001, Marcuse 2006, Sorkin i inni 2007.

²⁸ koncepcje te były dyskutowane w kontekście miast metropolitalnych oraz globalnej mobilności kapitału (patrz m.in. raporty OECD 2007)

²⁹ Pojęcie konkurencyjności jest szersze niż podana definicja i warunkuje ją szereg czynników związanych m.in. z przedsiębiorczością, innowacją, inwestycjami czy skuteczną konkurencją (Parkinson w OPDM 2004). Koncepcje ekonomistów podkreślają przede wszystkim rolę produktywności (ang. *productivity*), Raport OECD podkreśla rolę czynnika ludzkiego - zarówno kwestii roli aglomeracji, jak i zasobu umiejętności (OECD 2007).

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

stało się elementem polityk organizacji ponadpaństwowych (m.in. strategia Lizbońska Unii Europejskiej), państw (w Polsce m.in. ustalenia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030³⁰) czy strategii rozwoju dużych miast. Według badań OECD aspekty konkurencyjności zależą zarówno od czynników egzogenicznych (kontekst międzynarodowy oraz państwowych), jak i egzogenicznych (kontekst lokalny - strukturalny i polityczny). Oznacza to, że oprócz wspomnianych wcześniej uwarunkowań społeczno-ekonomicznych, wymiar konkurencyjności zależy od szeregu czynników determinowanych w dużej mierze przez politykę władz kraju, działanie instytucji regionalnych ponadlokalne czy samorządy. Przykładami takich działań mogą być określone państwowe polityki sektorowe, które wspierają realizację określonych typów infrastruktury, tworzą korzystne warunki fiskalne czy polityka społeczno-gospodarcza. W wydaniu lokalnym kwestie te dotyczą zarówno sprawnej samorządności, jak i możliwości budowania kontaktów czy negocjowania z prywatnymi inwestorami. Aspekt strukturalny dotyczy kwestii dostępności, jakości życia czy kształtowania się struktur przemysłu (van Winden 2006). W tym kontekście od lat osiemdziesiątych realizacja przekształceń przestrzeni miejskich stawała się jednym z bardziej charakterystycznych narzędzi realizacji polityki miasta. Interwencje, takie jak przedsięwzięcia urbanistyczne, miały na celu kształtowanie miejskiej konkurencyjności poprzez zapewnianie struktury dla rozwoju. Istotniejsza ze względu na cel badań niniejszej pracy jest relacja między wspomnianym powyżej aspektem kształtowania szeroko rozumianej polityki miasta a planami przekształceń miast.

Podział na globalne ośrodki centralne i peryferie oraz naq centra dowodzenia i ośrodki produkcji, choć istotny w kontekście identyfikacji nowych struktur regionalnych, nie odzwierciedla całości spektrum dynamiki powiązań miast. Krytycy tych teorii wskazują na ograniczoną perspektywę globalnego „darwinizmu” oraz dominacji perspektywy miejskiej nad planowaniem przestrzennym w skali regionu (Roy 2007). Obserwacja tego, jak funkcjonują większe ośrodki miejskie, wskazuje także na odmienną rolę miast niepostrzeganych jako globalnych liderów. Oprócz dominującej grupy ośrodków centralnych, wykorzystujących wiele połączeń z globalnymi sieciami powiązań, szereg miast zaczęło pełnić bardziej specjalistyczne role, wynikające ze szczególnych uwarunkowań. Mogą być one oparte o funkcjonowanie niszowych sektorów gospodarki, produkcję bądź handel unikatowymi produktami czy specyficzne usługi. Bardziej wyspecjalizowane ośrodki mogą tworzyć własne sieci powiązań, związane z procesami projektowania, produkcji i dystrybucji (Sassen 2001, van Winden 2006). Kształtowanie się nisz ściśle

³⁰ Dokument strategiczny, określający kierunki polityki przestrzennej na szczeblu narodowym oraz koordynujący inne strategie rządowe.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

wiąże się z kształtowaniem określonej polityki rozwoju regionalnego. Jednymi z wielu przykładów miejskich regionów tego typu są tzw. „Trzecie Włochy” z ośrodkami wyspecjalizowanej produkcji maszynowej, kalifornijska Krzemowa Dolina z przemysłem komputerowym czy koreańskie Miasto Książek Paju (przemysł wydawniczy).

Hierarchia oraz powiązania globalne należą do istotniejszych uwarunkowań wspierających realizację przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali, jednak nadal mają one istotny wymiar lokalny. Jedną z przyczyn jest fakt, że rosnąca cyfryzacja współczesnej gospodarki oraz wzrost globalnych struktur sieciowych nie wyeliminowały potrzeby funkcjonowania materialnego zaplecza tych operacji. Nawet najbardziej nowoczesne firmy o światowym zasięgu, podporządkowane rygorom mobilnego, płynnego kapitalizmu, potrzebują elementów logistycznych oraz materialnej przestrzeni, w której będą operować. Miasta oferują dostęp do sieci zasobów, wiedzy oraz personelu wymaganych dla prowadzenia operacji. Część z przemysłów „wysokiej dodanej wartości” (dotyczy to zarówno tych bazujących na nowoczesnych technologiach, jak i tzw. przemysłu kreatywnego³¹), wymaga dla funkcjonowania określonej kolokacji czy tworzenia „klastrów” ze wspierającymi je usługami. W wielu z tych przemysłów praca wymaga konieczności spotkań „twarzą w twarz” członków projektu (Markusen 1999). Innym aspektem staje się charakterystyczna dla miast poprzemysłowych kwestia rosnącej dychotomii między produkcją a konsumpcją (Savitch, Kantoor 2002). Prowadzi ona do rosnącego znaczenia przedsięwzięć opartych na nabywaniu dóbr i usług, czyli handel i turystykę w funkcjonowaniu współczesnych miast. Strategie rozwoju miast związanych z budowaniem przestrzeni konsumpcji (centra rozrywkowo-handlowe), bazują często na istniejących zasobach przestrzennych. Łatwy dostęp do istniejącej miejskiej populacji jest wymagany dla ich funkcjonowania, przy czym mobilność biznesu ograniczają kwestie związane z

³¹ Próby definiowania takich pojęć jak "przemysł kultury" czy "przemysł kreatywny" wiążą się z działaniem instytucji rządowych starających się wykorzystać potencjał płynący z innowacji czy działalności artystycznej i kulturalnej dla strategii rozwoju gospodarczego. Takim działaniem były np. działalność brytyjskiego *Creative Industries Task Force* z lat dziewięćdziesiątych czy raporty Department for Culture, Media and Sport. Brytyjczycy definiowali przemysł kreatywny jako "...ten, który wywodzi się z indywidualnej kreatywności, umiejętności i talentu oraz który ma potencjał generowania zysków i miejsc pracy poprzez wytwarzanie i wykorzystanie własności intelektualnej", łącząc je z takimi dziedzinami jak "reklama, architektura, handel sztuką i antykami, rzemiosło, design, moda, film i media, interaktywne oprogramowanie rozrywkowe, muzyka, sztuki performatywne, działalność wydawnicza, programowanie i obsługa komputerowa, telewizja i radio" (DMCS 2001, str. 5). Późniejsze programy Komisji Europejskiej, związane ze wsparciem innowacyjnej gospodarki, wprowadzały podział na działalność "kulturalną" (działalność artystyczna) i "kreatywną" (media i design, produkcja wartości dodanej) (KEA 2006). Zarówno definicje, jak i sama koncepcja ścisłego łączenia działalności artystycznej i gospodarczej oraz strategii rozwoju miast, budzi wiele dyskusji (m.in. patrz Jarvis 2008 czy krytyka "klasy kreatywnej", Peck 2005). Tym niemniej w dalszej części pracy odwołuję się do tej koncepcji (opis w jaki sposób działania przemysłu kreatywnego łączą się ze strategiami realizacji przedsięwzięć znajduje się w rozdziale 3.3.5).

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

funkcjonowaniem rynku nieruchomości. Miejskie inwestycje stają się nie tylko infrastrukturą gospodarki, ale ze względu na koszt oraz ewolucję metod ich finansowania, stały się formą zamrożonego kapitału. Wykorzystanie zasobu, jakim jest miejska infrastruktura, wiąże zatem z dostosowaniem się do lokalnych uwarunkowań nie tylko przez globalne przedsiębiorstwa, ale także globalnych inwestorów (Savitch Kantoor 2002). Innym aspektem staje się budowa elementów infrastruktury transportowej sieci autostrad, dróg szybkiego ruchu, połączeń kolejowych, portów czy lotnisk, co jest jednym z warunków dla sprawnego funkcjonowania globalnych ośrodków miejskich³². Jako inwestycje wymagają one zarówno nakładów finansowych, jak i woli politycznej władz dla ich sprawniej realizacji. Elementy infrastrukturalne stają się zatem elementem gry przetargowej miast i jednocześnie instrumentem budowania zachęt dla lokalizacji globalnych inwestycji.

W kontekście lokalizacyjnym przedsięwzięcia urbanistyczne o dużej skali stały się działaniem dającym wyraz globalno-lokalnym aspektom funkcjonowania współczesnych gospodarek oraz miast. Format tych działań, w kontekście przestrzeni miejskich oraz krajobrazu miejskiego, może się różnić zależnie od rangi ośrodka, pozycji w globalnych sieciach oraz typu powiązania. Owe typologie miejskich interwencji zostały scharakteryzowane w dalszej części rozprawy. Najpowszechniejszym wyrazem tego wpływu stał się fakt zaistnienia charakterystycznych, globalnie powielanych elementów miejskiego krajobrazu „miast globalnych”. Wśród nich pojawia się architektura śródmiejskich zespołów mieszkaniowych wysokiej jakości, biurowców, kampusów badawczo-rozwojowych czy centrów rozrywkowo-handlowych oraz innych tego typu interwencji, będących przestrzennym śladem procesów globalizacji³³.

Rozpatrując zagadnienie relacji między procesami globalizacji a przedsięwzięciami urbanistycznymi o dużej skali należy pamiętać o istotnych ograniczeniach teorii dotyczących wpływu tych uwarunkowań na miasta. Przyjęcie perspektywy globalnej jest istotne dla zrozumienia głównych przyczyn współczesnej kondycji miast oraz kierunków ich przekształceń. Na poziomie państwowym interpretacja tych uwarunkowań może różnić się diametralnie, zależnie od lokalnego wymiaru tych procesów. Według badaczy zagadnienia miast światowych, regionalne uwarunkowania, zarówno polityczne, jak i gospodarcze, odgrywają silną rolę w kształtowaniu kierunków rozwoju miast. W skali ponadnarodowej

³² wiąże się to z dostępnością komunikacyjną dużych miast, czy koncepcjami węzłów w sieciach przepływu ludzi i kapitału (Castells 1997), przykładem badań analizujących relację między wielkością ruchu lotniczego a globalną pozycją miast jest (Witlox i inni 2004)

³³ temat był poruszany przez wielu badaczy i krytyków obserwujących przekształcenia miast, przykładami architektonicznej debaty o tym zagadnieniu jest np. (Sorkin 1997), dla ujęcia systemowego patrz np. (Harvey, 1989) lub (Brenner Theodore, 2003), ujęcie zglobalizowanych "miast neoliberalnych" jest np. (Davis Monk, 2007)

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

(międzynarodowej) kontekst europejski determinuje polityka Unii Europejskiej, tworzy ona jednak nie tylko wspólny rynek, ale również silnie wpływa na wyznaczanie kierunków polityki regionalnej (Newmann, Thormley 2005). Innym aspektem jest regulacyjno-interwencyjny charakter polityki europejskiej. Unia, reprezentująca „upaństwowiony kapitalizm”, wykorzystuje możliwości ponadlokalnej interwencji poprzez zróżnicowane programy wsparcia finansowego w celu niwelowania polaryzującego efektu globalnych relacji. W efekcie miasta europejskie budują inne relacje między przedstawicielami strony prywatnej niż np. ich amerykańskie odpowiedniki. Mobilność kapitału, choć wpływa na wzrost międzymiejskiej konkurencji, nadal podlega ograniczeniom determinowanym przez lokalne uwarunkowania. Miejska konkurencyjność w tym kontekście jest wynikiem nie tylko presji globalnych, ale także lokalnej polityki. Ostatecznie miejskie interwencje determinowane przez globalne uwarunkowania – w tym przedsięwzięcia urbanistyczne o dużej skali - są umocowane w lokalnych miejskich kulturach. Wątek ten jest poruszony w dalszej części pracy.

2.4. Perspektywa inwestycyjna a zarządzanie miastami, rola rynku nieruchomości w kształtowaniu kierunków rozwoju miasta

Zmiana paradygmatu funkcjonowania gospodarki wywołała także inny efekt związany z nowymi formami „płynnej akumulacji” kapitału (Amin 1994, Harvey 1986, Harvey 2010). Był nim wzrost znaczenia rynków nieruchomości oraz prywatnych aktorów w kształtowaniu przestrzeni miast. We współczesnej gospodarce rynkowej inwestowanie nadmiaru środków finansowych w realizację oraz obrót nieruchomościami stało się jedną ze strategii czerpania zysków. Umożliwiła to globalna reorganizacja i liberalizacja sposobu funkcjonowania rynków finansowych, która otworzyła możliwości zaangażowania się w inwestowanie na tym rynku dla coraz liczniejszej grupy podmiotów (Weber 2001). Rosnący udział prywatnych zasobów kapitałowych w tych procesach stawał się coraz istotniejszym uwarunkowaniem kształtującym finansowanie oraz rozwój kosztownych śródmiejskich inwestycji, aż do momentu załamania się rynków finansowych w 2008 roku. Dla państw rozwiniętych, operujących w warunkach gospodarki rynkowej, działania te miały istotne konsekwencje, determinujące funkcjonowanie przedsięwzięć urbanistycznych. W kontekście amerykańskim oraz zachodnioeuropejskim był nim mechanizm wzrostu rynku nieruchomości. Te same praktyki akumulacji kapitału, które umożliwiły ów wzrost, takie jak funkcjonowanie wtórnego rynku kredytowego i handel ryzykownymi wierzytelnościami, doprowadziły jednak do kryzysu gospodarczego. Efekt osłabienia prywatnych rynków finansowych, czyli znacząca korekta na rynku nieruchomości, będzie najprawdopodobniej wpływała na osłabienie lub zatrzymanie inwestycji realizowanych przez kapitał prywatny. Prowadzi to do pytania o rolę inwestycji

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

publicznych jako mechanizmu wsparcia dla realizacji projektów o dużej skali. Aspekt ten jest opisany w dalszej części pracy.

Wzrost znaczenia uwarunkowań rynkowych w rozwoju przestrzennym postępował w ścisłym związku z ewoluującymi realiami ekonomicznymi miasta przemysłowego. Osłabienie tradycyjnych podstaw miejskiej gospodarki (produkcji przemysłowej) jest uważane jako jeden z głównych impulsów dla rozwoju szeroko rozumianej „gospodarki przestrzennej” (Harvey 1989). W tym kontekście rozwój rynków finansowych, w tym związanych z realizacją nieruchomości, wypełniał niszę, bazując na nowych strategiach kształtowania przestrzeni miejskiej nie tylko jako produktu konsumpcyjnego w sensie ekonomicznym, ale także inwestycyjnego. Zrozumienie tego mechanizmu pozwala powiązać takie działania, jak nowe prywatne przekształcenia obszarów śródmiejskich bazujących na infrastrukturze sektora usług, miejskich przestrzeniach konsumpcji czy zamieszkania, ze sposobem operowania sektora finansowego. Rosnąca skala tych powiązań dotyczyła zarówno ewoluujących mechanizmów inżynierii finansowej, związanych z przygotowaniem, realizacją oraz sprzedażą inwestycji (finansowanie poprzez emisję akcji, sprzedaż wierzytelności, fundusze inwestycyjne dla realizacji projektów nieruchomości itd.), jak i czerpaniu zysków ze spekulacji gruntami i nieruchomościami.

Rosnącą zależność między długoterminowym finansowaniem inwestycji a planowaniem przestrzennym ilustrują mechanizmy pozwalające na zgromadzenie kapitału potrzebnego dla realizacji projektów. Ze względu na ich kapitałochłonny charakter oraz konieczność zainwestowania wysokich zasobów we wstępnym etapie realizacji, projekty o dużej skali wymagają stosowania zaawansowanej inżynierii finansowej. Uzupełnieniem klasycznego instrumentu, jakim jest kredyt, stała się emisja papierów dłużnych przez firmy realizujące nieruchomości bądź montaż finansowy w partnerstwach inwestycyjnych. W drugim przypadku potencjalnym zabezpieczeniem zobowiązań deweloperów stają się spółki notowane na giełdzie, gdzie nakłady są uzyskiwane dzięki emisji akcji. W sytuacji, w której kredyt staje się ryzykownym lub mniej opłacalnym rozwiązaniem, rośnie udział rozwiązań bazujących na długoterminowym zwrocie nakładów. W tym przypadku zwrot poniesionych nakładów oraz zysk dla długoterminowych inwestorów wiąże się nie tylko ze sprzedażą, ale także z korzyściami płynącymi z użytkowania nieruchomości. Jednym z czynników gwarantujących uzyskanie zwrotów nakładów jest zaprojektowanie „produktu” poprzez odpowiedni dobór rozmiaru oraz proporcji planowanych przestrzeni użytkowych czy wynikających z tych kalkulacji gabarytów proponowanych budynków. Wszystkie te czynniki są negocjowane w procesach kształtowania zasad zabudowy i zagospodarowania

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

terenu przez publiczne władze, a proces ten dotyczy zwłaszcza przedsięwzięć komercyjnych o mieszanym sposobie użytkowania oraz dużej skali (Isaac 1993, Dubben, Williams 2009).

Globalizacja oraz liberalizacja rynków finansowych ułatwiły światową ekspansję dużych międzynarodowych firm deweloperskich i instytucji zajmujących się finansowaniem nieruchomości w oparciu o kredytowanie, handel akcjami lub wierzytelnościami. Przykładem takiej ewolucji była historia rozwoju nowojorskiej firmy Morgan Stanley, która od końca lat siedemdziesiątych rozpoczęła finansowanie rynków nieruchomości, a od lat osiemdziesiątych sukcesywnie rozbudowywała sieć globalnych oddziałów w Europie i Azji. Grupa Hines, jedna z wiodących firm zajmujących się realizacją projektów oraz finansowaniem, rozpoczęła swoją ekspansję w latach dziewięćdziesiątych XX wieku. Obecnie Hines zarządza nieruchomościami szacowanymi na 23 miliardy dolarów w ponad 100 miastach na świecie. Wraz ze wzrostem zasięgu oraz ekspertyzy wzrosły możliwości mobilizacji kapitału potrzebnego dla realizacji projektów.

Dzięki tym procesom wzrastała grupa inwestorów, których zasoby zostały zaangażowane w długofalowe procesy inwestowania w nieruchomości. Dotyczyło to przede wszystkim rozszerzenia grupy uczestników tego rynku, zdominowanego wcześniej przez banki czy dużych korporacyjnych inwestorów. Pozwalały na to specjalne mechanizmy realizacyjne (ang. „Special Purpose Vehicles” - SPV), wśród nich trusty inwestycyjne REIT (ang. „Real Estate Investment Trusts”). Trusty były mechanizmem pozwalającym na uzyskanie ulg podatkowych udziałowcom – osobom prawnym lub fizycznym zrzeszonym w celu inwestowania w nieruchomości. Jako narzędzie nabierały one stopniowo znaczenia od końca lat osiemdziesiątych, pośrednio otwierając rynek dla coraz szerszej grup interesariuszy – m.in. funduszy inwestycyjnych, emerytalnych czy towarzystw ubezpieczeniowych. Powyższe praktyki pierwotnie stosowane były na amerykańskim rynku od końca lat siedemdziesiątych, aby później upowszechnić się także w Europie i na świecie (Weber 2001, Fainstein 2001). Charakterystycznym przykładem montażu było finansowanie jednej z większych prywatnych inwestycji realizowanych w Europie - mediolańskiego kompleksu Porta Nuova, liczącego ponad 230 tys. m² powierzchni użytkowej, realizowanego przez firmę Hines. Łączny, szacowany koszt inwestycji wyniósł 2,5 miliarda euro. Finansowanie projektu zapewniła kombinacja kredytów bankowych, oferowanych przez konsorcja europejskich banków (łącznie ponad siedem instytucji), wsparta funduszami prywatnych zagranicznych udziałowców (m.in. amerykańskich firm ubezpieczeniowych). Fundusze inwestorów (tzw. „equity financing”) reprezentowały zasoby

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

zainwestowane w zamkniętym funduszu inwestycyjnym (REIT) zarządzanym przez firmę Hines oraz aktywa lokalnych inwestorów (włoskich firm ubezpieczeniowych i funduszy inwestycyjnych).

Odzwierciedleniem tych procesów stała się globalna ekspansja instytucji zajmujących się doradztwem finansowym i obsługą inwestycji oraz, w mniejszym stopniu, globalizacja działalności firm deweloperskich. Przykładem eksportu usług była ekspansja firm doradczych CBRE czy Cushman Wakefield na kolejne ze „wschodzących rynków” nieruchomości (m.in. Europa Wschodnia po 1989 roku).

2.5. Urynkowanie polityki miasta – wpływ procesów na rolę władz publicznych w kontekście projektów o dużej skali, postawy "przedsiębiorcze" samorządów i zarządzanie rozwojem miasta przez duże projekty urbanistyczne

Otwarcie rynku nieruchomości dla nowych inwestorów oraz silne powiązanie go z działaniem globalnych rynków kapitałowych niosło ze sobą konsekwencje dla kształtowania się polityki miejskiej. Wśród uczestników inwestycyjnej „gry o miasto” pojawili się inwestorzy, w których interesie było uzyskanie zysków w długoterminowej perspektywie. Wraz z rozwojem nowych metod finansowania firmy deweloperskie, dysponujące większymi zasobami, mogły realizować ambitniejsze przedsięwzięcia o większej skali. Efektem dla miasta stało się rosnące utowarowienie jego przestrzeni, coraz mocniej powiązanej ze strategiami obrotu kapitałem. Korzyścią dla władz miejskich była możliwość wykorzystania prywatnych zasobów dla realizacji dużych, komercyjnych projektów w warunkach malejącego wsparcia mechanizmów państwa opiekuńczego. Dlatego też praktyka ta została zapoczątkowana w krajach o tradycji liberalnej gospodarki miejskiej - Stanach Zjednoczonych w latach osiemdziesiątych i Wielkiej Brytanii w latach dziewięćdziesiątych. Wtedy też powstawały pierwsze projekty ilustrujące wspólną trajektorię planów prywatnych przedsiębiorców i władz miejskich, wśród nich brytyjskie plany restrukturyzacji obszarów poportowych w oparciu o prywatne inwestycje czy projekt Inner Harbor w Baltimore (Harvey 2000). Restrukturyzacja śródmieścia stanowiła określony model inwestycyjny rynkowy produkt nieruchomości: otwarty front wodny z elementami dziedzictwa marynistycznego, zespołem inwestycji turystycznych oraz kompleksem rozrywkowo-handlowym. Ów model, określony jako „festival marketplace”³⁴, został zrealizowany przez Rouse Company, prywatną

³⁴ Termin ten nie ma odpowiednika w polskiej terminologii. Oznacza on typ projektu deweloperskiego - rodzaj niewielkiego, otwartego centrum handlowego opartego o drobny handel detaliczny, wysoki udział usług, w tym gastronomii oraz unikatowej architekturze, często nawiązującej do istniejących struktur historycznych. Projekty te

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA Kształtowania polityki rozwojowej miast oraz możliwości jego zastosowania w Polsce.

firmę deweloperską, specjalizującą się w realizacji centrów handlowych. Produkt zrewolucjonizował strategię rewitalizacji centrów miast w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, doprowadzając do jego realizacji w kilkudziesięciu innych ośrodkach miejskich w Stanach Zjednoczonych i za granicą. Ów paradygmat „prywatyzacji” procesu rewitalizacji i międzymiejskiego transferu rozwiązań inwestycyjnych jako sprawdzonej strategii inwestycyjnej, został przyjęty i realizowany globalnie.



Ryc. 1 - Baltimore Inner Harbour - fot. własna

Według Hackwortha rynek nieruchomości skupiał się na realizacji lokalnych inwestycji. Dopiero od lat pięćdziesiątych rozpoczęto zauważać potencjał płynący ze skoordynowanych działań inwestycyjnych w powiązaniu z szerszą perspektywą przekształceń miasta przemysłowego (Hackworth 2007, s.96). Upowszechnienie praktyki restrukturyzacji obszarów śródmiejskich, dzięki zaangażowaniu zasobów prywatnego kapitału oraz inwestycjom w nieruchomości (np. praktyki „property-led regeneration” stosowane w latach osiemdziesiątych i pięćdziesiątych w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej

zostały zapoczątkowane w Baltimore i Bostonie w latach osiemdziesiątych przez firmę deweloperską Rouse (Lorenz 2001).

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Brytanii³⁵), przyczyniło się do określenia tej praktyki przez badaczy z nurtu geografii krytycznej mianem „neoliberalnego rozwiązania przestrzennego” (ang. „neoliberal spatial fix”) (Hackworth 2007, Brenner 1998, 2004).

Należy podkreślić iż sytuacja, w której prywatni inwestorzy działają w ścisłym partnerstwie z władzami, podporządkowując priorytety polityki miasta dla realizacji prywatnych projektów, nie jest regułą. Określony wymiar działań w kontekście amerykańskim czy brytyjskim wynikała z charakterystycznej, liberalno-konserwatywnej polityki rządów tych państw, realizowanej sukcesywnie od lat siedemdziesiątych XX wieku³⁶. Specyficzne były też uwarunkowania miast podlegających przemysłowej restrukturyzacji. W warunkach rozwiniętych krajów europejskich, zwłaszcza funkcjonujących w realiach tzw. upaństwowionego kapitalizmu (głównie kraje Unii Europejskiej – Niemcy i Francja), rynkowa perspektywa zarządzania miastem podlega ograniczeniom. Interwencjonizm, zarówno polityczny, jak i finansowy, częściowo chronił władze europejskich miast przed koniecznością całkowitego podporządkowania się dyktatowi rynku. Tym niemniej praktyka związana z realizacją przedsięwzięć urbanistycznych wskazuje raczej na kształtowanie się form współpracy, w których realia rynkowe oddziałują na podejmowane decyzje polityki przestrzennej. Oceniając zjawisko z perspektywy rynkowej, jedną z przyczyn tego zjawiska jest sytuacja miast w kontekście ich rosnącej globalnej polaryzacji oraz postrzeganej przez ich władze rywalizacji o inwestycje i miejsca pracy oraz mobilności współczesnego kapitalizmu (Smith 1990, 2002). Przedsięwzięcia o dużej skali były traktowane jako jedna dróg pozwalających na dokonanie przekształceń znacznych obszarów miast rękami prywatnych inwestorów w sytuacji demontażu mechanizmów państwa opiekuńczego. Wsparcie realizacji projektów, które mają zapewniać nowe miejsca zamieszkania czy pracy, może być zatem traktowane jako realizacja postulatów polityki przestrzennej miasta. Integracja postulatów prywatnych interesariuszy z polityką przestrzenną może być w tym znaczeniu traktowana jako wyraz udanego działania władz. W tym kontekście warto przypomnieć analizy A. Haila, dotyczące relacji między rynkiem

³⁵ Termin "property-led regeneration" ("regeneracji przez inwestycje w nieruchomości") był wiązany z działaniami rządowym, mającymi na celu wsparcie inwestycji realizowanych przez prywatnych inwestorów w celu uzyskania szerszych korzyści gospodarczych czy społecznych. W Wielkiej Brytanii polityka ta była wiązana z rządami konserwatystów oraz działaniami realizowanymi w latach osiemdziesiątych, w tym projektami flagowymi (patrz np. HMSO 1989, UK-AC 1989). Rola "regeneracji przez inwestycje" była dyskutowana m.in. w (Turok 1992, Imrie Thomas 1993).

³⁶ Amerykański kontekst kształtowania się tej współpracy opisywał m.in. D. Altshuler (Altshuler Luberoff 2003) i E. Swyngedouw opisując europejskie przykłady realizowanych w latach dziewięćdziesiątych przedsięwzięć jako narzędzi łączących wprost "przedsiębiorczą" i liberalną gospodarczo politykę miast z działaniami przestrzennymi, kierującymi się uwarunkowaniami rynkowymi (Swyngedouw i inni 2002).

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

nieruchomości a kształtowaniem się miast globalnych. W jej analizie istotnymi czynnikami cechującymi relację między miastami aspirującymi do rangi metropolii stało się tworzenie warunków akumulacji kapitału poprzez zapewnienie sprzyjających warunków dla inwestowania oraz minimalizacji ryzyka. Wyraża się to m.in. stabilnością oraz przewidywalnością (ang. „familiarity”) w zakresie inwestowania. Oznacza to zarówno że władze miast znają reguły gry operujące na rynku i dostosowują do nich swoje decyzje dotyczące zagospodarowania terenu. Wyrazem dostosowania polityki miast do wymogów zglobalizowanego kapitału jest także gotowość do wdrażanie powielanych, „modelowych” rynkowych rozwiązań inwestycyjnych (Haila 2006, Knox, Pain 2010).

Przy realizacji przedsięwzięć współzależność celów miejskich i inwestycji prywatnych funkcjonuje na wielu poziomach – zostały one omówione w szczególności w dalszej części pracy. Opisując kontekst istotne jest powiązanie działań na linii władze publiczne – deweloper oraz inwestorzy, których celem jest zapewnienie środowiska instytucjonalnego i politycznego wspierającego długoterminowy zwrot nakładów oraz stabilność planowanej inwestycji. Wybór takiego kierunku polityki wymaga woli politycznej i gotowości wdrożenia rozwiązań instytucjonalnych ułatwiających realizację prywatnych inwestycji. Wynika to także z ograniczeń wiążących się z naturą planowania opartego o zdeterminowane koncepcje przestrzenne (ang. „blueprint planning”) (Faludi 2000) przy dużych założeniach planistycznych. Przy skali, stopniu skomplikowania, nieszablonowym charakterze oraz wymiarze czasowym dużych projektów, tworzenie partnerskich relacji między deweloperami a władzami ułatwia realizację projektu (Altshuler, Luberoff 2003).

W przypadku realizacji przedsięwzięć budowanie relacji między władzami a inwestorami wymaga kształtowania wspólnych celów działania. Dla władz są nimi kwestie polityczne, dla strony prywatnej finansowa opłacalność. Zmiana funkcjonowania rynków nieruchomości czy finansowania nie jest jedyną motywacją dla zaangażowania się władz we współpracę z prywatnymi aktorami przy realizacji projektów.

2.6. Podsumowanie - mechanizmy rynkowe i globalizacyjne jako narzędzie transferu praktyk i "nowych rynków" krajów transformacyjnych oraz perspektywa kryzysu finansowego 2008 roku

Celem powyższego rozdziału było zarysowanie globalnych aspektów tworzących uwarunkowania dla realizacji przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali na świecie. Wśród nich można wymienić procesy "metropolizacji" i polaryzacji miast, prowadzące do wykształcenia się dominujących ośrodków o randze globalnej, które skupiają kluczowe, kierownicze elementy infrastruktury globalnego kapitalizmu oraz miejsca zamieszkania i życia dla rosnących grup, pełniących wiodące funkcje w działaniu globalnych gospodarek. Prototypowe przedsięwzięcia urbanistyczne o dużej skali, realizowane w okresie rozwoju doktryny liberalnej, dotyczyły - upraszczając i przerysowując - realizacji "biurowców i apartamentowców dla globalnych elit". Równie istotnym mechanizmem, poza chęcią skupienia kierowniczych funkcji w poszczególnych miastach, była fiskalizacja zachodnich gospodarek, zwłaszcza wzrost znaczenia rynków nieruchomości. Był to drugi filar pozwalający na tworzenie metod planowania, finansowania, jak i modeli tworzenia narzędzi realizacji przedsięwzięć urbanistycznych. Kształtowały się one od lat osiemdziesiątych, tworząc sposób, w jaki planowanie przestrzenne oraz mechanizmy rynkowe łączyły się przy realizacji projektów urbanistycznych oraz jak mechanizm ten ulegał globalnemu eksportowi. Dla badań realizowanych w tej pracy istotnym czynnikiem, zidentyfikowanym m.in. przez A. Haila czy D. Harveya, jest rola ekspansji rynków nieruchomości. Kraje postsocjalistyczne, takie jak m.in. Polska, były i są polem wdrażania i testowania tych mechanizmów.

Rola władz miejskich ulegała zmianie dostosowując się do tych procesów jako negocjator lub strona wspierająca dla realizacji projektów, pozwalając na włączenie ich jako elementów polityk miejskich. Współpraca ta może zawierać zarówno techniczną współpracę, jak i kształtowanie postaw prorynkowych. Przy prywatyzacji miasta, wsparcie dla realizacji inwestycji prywatnych jest traktowane jako wyraz sukcesu władz publicznych (zjawisko to było opisane przez Davida Harveya jako proces tworzenia "przedsiębiorczej" postawy władz (Harvey, 1989). Innym aspektem jest wzrost znaczenia miejskich inwestycji o dużej skali, realizowanych lub finansowanych przez stronę publiczną, a nastawionych na zwiększenie globalnej pozycji miasta - strategii poprawy wizerunku czy tworzenia strategii opartych o fizyczną zmianę przestrzeni miast. Może to być traktowane jako przesunięcie meritum realizacji polityki miejskiej w stronę "zarządzania miastem przez projekty" oraz przestrzennych interwencji (Swyngedouw i inni 2002). Instytucje publiczne pozostają jednak ściśle zaangażowane w procesy realizacji przedsięwzięć jako integralny partner.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Należy także pamiętać o specyficznej sytuacji, w której obecnie model rozwoju miast jest poddany spowolnieniu w efekcie załamania rynków finansowych, wywołanych kryzysem finansowym z 2008 roku (Orueta, Fainstein 2009). Opracowane mechanizmy działania będą podlegały modyfikacji wraz ze zmianą narzędzi finansowania. Rola strony publicznej może tu rosnąć poprzez wzrost udziałów środków publicznych subsydiujących projekty realizujące zadania publiczne, jak np. w modelach amerykańskich lub będących najemcą lub klientem prywatnych deweloperów. Innym przykładem są inwestycje o charakterze publicznym, m.in. infrastrukturalne, które mogą być realizowane w modelach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Zmienia się także geograficzny i inwestycyjny wymiar procesów, wynikając z przekształceń rynkowych oraz zmieniających się podmiotów będących inwestorami i klientami. Przykładem są inwestycje realizowane w Chinach czy Indiach, państwach postsocjalistycznych czy Afryce, czyli nowych rynkach nieruchomości. Wymienione w rozdziale podstawowe mechanizmy współpracy między stroną publiczną i prywatną nie ulegają zmianie.

Następny rozdział opisuje, jak kształtują się relacje między uczestnikami procesów inwestycyjnych oraz jaką formułę (organizacyjną, przestrzenną) przyjmują przedsięwzięcia urbanistyczne.

**ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA
KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.**

3. Współczesne przedsięwzięcia urbanistyczne o dużej skali - definicja problemu

3.1. Wprowadzenie

Celem rozdziału jest przedstawienie charakterystyki przedmiotu badań, przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali. Dotyczy to zwłaszcza definicji, czym są przedsięwzięcia - jaką przyjmują formę, jaką rolę odgrywają w funkcjonowaniu miast³⁷ oraz jakie mechanizmy są charakterystyczne dla tego narzędzia realizacji polityki przestrzennej.

3.2. Definicje i ogólna charakterystyka przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali

Przedsięwzięcia urbanistyczne o dużej skali wyróżniają następujące cechy:

- integralna dla nich forma organizacji, bazująca na współpracy i integracji działań kilku partnerów (z reguły publicznego i prywatnego, choć także obejmująca partnerstwa "publiczno-publiczne") oraz działania operatora inwestycji (np. spółek celowych dla realizacji inwestycji);
- przestrzenna i finansowa skala inwestycji wiążąca się ze znaczną mobilizacją zasobów terenowych i organizacyjnych w celu realizacji przedsięwzięcia, często realizowanych w ośrodkach o randze metropolitalnej;
- przedsięwzięcia te są realizowane jako strategiczne projekty przekształcenia przestrzeni miast, co oznacza, że w zamyśle ich realizacja ma pozwolić na skupienie działań w określonym fragmencie przestrzeni miasta (określonym terenie, nieruchomości lub obszarze - dzielnicy, fragmencie miasta przekształcanej jako tzw. "projekt parasolowy" (ang. „umbrella project”³⁸) w celu np. poprawy konkurencyjności, wizerunku miasta czy jakości przestrzeni. Przedsięwzięcie urbanistyczne w zamyśle jego promotorów może być traktowane jako dźwignia rozwoju miasta.

Powyższa charakterystyka jest omówiona w szczegółach poniżej. Pojęcie przedsięwzięcia o dużej skali wiąże się z pojęciem "megaprojektu" (Flyvbjerg 2003). "Megaprojekt" jest szerszym pojęciem

³⁷ W niniejszym rozdziale posługuję się terminem „miasto” w ogólnym znaczeniu, lecz przedsięwzięcia urbanistyczne są strategiami realizowanymi w obszarach metropolitalnych (definicje tego pojęcia - patrz Rozdział 2 i 5), z myślą o globalnym i ponadlokalnym zasięgu oddziaływania.

³⁸ projekt realizowany jako szereg mniejszych działań, podporządkowanych wspólnej narracji lub strategii działania

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

obejmującym kosztowne i złożone projekty publiczne, a pod względem celu realizacji obejmują one np: narodowe systemy infrastruktury komunikacyjnej (dróg, mostów, tuneli czy np. sieci szybkich kolei) bądź technicznej (duże sieci przesyłowe), systemy uzbrojenia czy duże projekty badawcze (misje kosmiczne, prototypy nowych rozwiązań technicznych, np. samolotów). W zakresie projektów architektonicznych przedsięwzięcia mogą być megaprojektami, jeśli są realizowane jako pojedyncze, kosztowne inwestycje (np. stadiony lub muzea). Przedsięwzięcia urbanistyczne, ze względu na ich przestrzenny charakter oraz cel interwencji (przestrzeń miasta), obejmują realizację szeregu skoordynowanych projektów.

3.3. Cechy charakterystyczne przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali

3.3.1. Koordynacja i integracja działań

Przedsięwzięcia, ze względu na skalę, koszt, długie terminy realizacji i zakres inwestycji, są realizowane przez wielu uczestników procesu, współpracujących ze sobą poprzez wspólne zaangażowanie zasobów w celu realizacji zamierzeń inwestycyjnych. W tym znaczeniu przedsięwzięcia są działaniami najsilniej odzwierciedlającymi działania bazujące na funkcjonowaniu zarówno integracji "pionowych" (łączyjących różne szczeble administracji), jak tzw. "poziomych" mechanizmów sterowania rozwojem, które polegają m.in. na współzarządzaniu i współpracy między instytucjami publicznymi (zarówno administracją, jak i decydentami) a rosnącą grupą interesariuszy prywatnych - właścicieli terenów, instytucji finansujących realizację przedsięwzięć - banków i inwestorów, deweloperów i ich projektantów (Henneberry 1998, Dubben, Williams 2009). Proces ten oznacza także realizację projektów w oparciu o wspólne działania między instytucjami publicznymi i łączenie tzw. "polityk sektorowych", czyli np. wspólnego planowania zagospodarowania i transportu czy wiązania kwestii polityki środowiskowej z działaniami inwestycyjnymi. Przedsięwzięcia urbanistyczne o dużej skali łączą te praktyki z działaniami rynkowymi.

Innym wymiarem tego procesu jest kwestia zaangażowania mieszkańców i użytkowników przestrzeni. Wraz z ewolucją modelu realizacji przedsięwzięć na fali krytyki dotyczącej ich niedemokratycznej natury (Bisset 2008, Minton 2009), faworyzującej interesy strony rynkowej w niektórych z projektów (np. Dublin Docklands), wdrażano rozwiązania mające na celu wzmocnienie udziału organizacji mieszkańców lub partnerów społecznych (Swyngeoduw 2003). Stopień, w jakim instytucje te mogą wpływać na realne procesy decyzyjne, zależy głównie od skuteczności mechanizmów współzrządzenia w ramach struktur zarządzania projektami. Kwestia ta podkreśla istotny dylemat związany z zacieraniem się granic między działaniami strony prywatnej i publicznej w procesach kooperacji. Identyfikując głównych uczestników procesów przygotowania, planowania i realizacji przedsięwzięć można zatem wymienić, dzieląc ich pod

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

względem roli w procesie inwestycyjnym. Nie jest to wyczerpująca charakterystyka, a szczegółowy kontekst może się różnić w zależności od charakteru inwestycji (Altshuler, Luberoff 2003, Flyvbjerg 2003, Dubben, Williams 2009).

Uczestników procesu inwestycyjnego można podzielić:

- politycy oraz wspierający ich eksperci, wpływający na kierunki kształtowania zarówno polityki miejskiej i przestrzennej kraju, jak i prawa regulującego ich wdrażanie, decydują także o przydziałach środków publicznych na ich realizację zadań w ramach przedsięwzięć o dużej skali
- instytucje administracji rządowej, np. ministerstwa determinujące, jakie narzędzia mogą być wykorzystywane dla realizacji celów polityki przestrzennej, w tym programów inwestycji o charakterze ponadlokalnym
- prywatne instytucje zajmujące się doradztwem inwestycyjnym, kształtujące opinie lub sugerujące możliwe rozwiązania kształtujące politykę miejską, zarówno instytucje non-profit (np. OECD), jak i czyniące to dla zysku
- inne instytucje doradcze, np. kancelarie prawne lub duże firmy zajmujące się obrotem nieruchomości
- prywatni lobbyści lub przedsiębiorcy promujący realizację przedsięwzięć
- organizacje społeczne o zasięgu narodowym - nadzór społeczny, debata publiczna dotycząca przedsięwzięć
- media obecne na każdym etapie inwestycji

Finansowanie i przygotowanie inwestycji:

- operatorzy przedsięwzięć
- właściciele terenów - zarówno prywatni, jak i instytucjonalni (np. agencje skarbu państwa zarządzające mieniem publicznym, duże instytucje publiczne - np. uniwersytety), w tym tzw. „*land developerzy*”, zaangażowani w przedsięwzięcie
- instytucje publiczne finansujące długoterminowy rozwój terenów, np. instytucje rządowe lub regionalne dysponujące funduszami pozwalającymi na przygotowanie obszaru dla inwestycji (fundusze ochrony środowiska, regionalne instytucje wspierania rozwoju decydujące o przyznawaniu dotacji)

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

- instytucje prywatne finansujące długo- i krótkoterminowy rozwój terenu: fundusze inwestycyjne i emerytalne, banki, prywatni inwestorzy
- deweloperzy - planujący i realizujący inwestycje w zakresie planowania finansowego
- instytucje doradcze (finansowanie, pośrednictwo nieruchomości) i projektanci
- mieszkańcy i organizacje społeczne - konsultacje, społeczna kontrola

Planowanie, projektowanie i realizacja:

- inwestorzy - finansujący i nadzorujący realizację projektu
- instytucje administracji publicznej uzgadniające i nadzorujące projekt lub nadzorujące realizację inwestycji publicznych
- instytucje zajmujące się planowaniem przestrzennym - samorzady
- operatorzy inwestycji - publiczne lub prywatne organizacje zarządzające projektem
- projektanci i doradcy inwestycyjni - firmy zajmujące się projektowaniem inwestycji
- politycy samorządowi
- mieszkańcy - zarówno niesformalizowani, jak i reprezentowani przez organizacje sąsiedzkie i obywatelskie
- sektor pozarządowy, zwłaszcza grupy interesu, np. organizacje pożytku społecznego
- firmy budowlane realizujące inwestycje

Funkcjonowanie inwestycji (zwłaszcza przy etapowaniu inwestycji, co jest integralną cechą złożonych projektów):

- operatorzy inwestycji
- użytkownicy terenów - przedsiębiorcy, najemcy, nowi mieszkańcy
- prywatne lub publiczne instytucje zarządzające zrealizowaną infrastrukturą (techniczną, społeczną).
- inwestorzy realizujący projekty w ramach przedsięwzięcia

Zarządzanie złożonymi relacjami między nimi jest jedną z integralnych cech dużych przedsięwzięć urbanistycznych. Formy tej współpracy mogą obejmować różne warianty, różniące się zakresem, w jakim strona publiczna lub prywatna wpływa na strategię ich realizacji. Można tu wyróżnić następujące warianty:

**ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA
KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.**

- **sterowanie inwestycją przez stronę publiczną** - dotyczy to głównie przedsięwzięć związanych z realizacją zadań publicznych o charakterze ponadlokalnym lub przedsięwzięć, gdzie wiodącą instytucją przygotowującą teren dla inwestycji, nadzorującą planowanie oraz koordynującą wykonanie projektów jest strona publiczna reprezentowana przez jednostkę samorządu terytorialnego lub instytucje rządowe (np. ministerstwo lub agencję). Przykładami takich relacji są np. publiczne agencje wspierania rozwoju, korporacje rozwoju miejskiego lub spółki finansowane ze środków publicznych. Sterowanie publiczne może obejmować sytuacje, gdzie udziałowcem jest strona prywatna, a strona publiczna zachowuje kontrolę (np. w przypadku spółek poprzez zachowanie pakietu kontrolnego udziałów). W zakresie modeli wdrożeniowych istnieje tutaj kilka możliwości zaangażowania stałych struktur publicznych sterujących projektem (np. miejskich biur lub instytucji planujących i wdrażających projekty) lub powołanie przez stronę publiczną tymczasowych struktur z bezpośrednim sterowaniem projektem (np. rządowa lub regionalna spółka lub korporacja rozwojowa).

- **sterowanie inwestycją przez partnerstwo publiczno-publiczne** – wariant, w którym sterowanie planowaniem i realizacją przedsięwzięcia może być powierzone kilku instytucjom publicznym, posiadającym udziały w przedsięwzięciu. Jest to przykład mechanizmu współpracy "pionowej" między różnymi szczeblami administracji lub różnymi agencjami publicznymi. Dotyczy to zwłaszcza modeli wdrożeniowych, opierających swoją działalność o zaangażowanie rządowych lub regionalnych struktur delegujących

- **sterowanie inwestycją przez partnerstwo publiczno-prywatne** - dotyczy to sytuacji, gdzie strona publiczna dzieli się kontrolą nad projektem ze stroną prywatną. Dotyczy to sytuacji, w której strona prywatna może posiadać udziały i prawo głosu w spółkach publicznych lub kiedy strona prywatna realizuje przedsięwzięcie wraz ze znaczną częścią infrastruktury, takiej za którą realizację normalnie byłaby odpowiedzialna strona publiczna.

- **sterowanie inwestycją przez stronę prywatną** - sytuacja dotyczy tu przedsięwzięć wdrażanych przez stronę prywatną, gdzie decydującą rolę odgrywają przedstawiciele udziałowców. Prywatna kontrola jest wyrażana m.in. poprzez powołane przez tymczasowe struktury na rzecz projektu - prywatne spółki celowe planujące i sterujące wykonaniem projektów. Strona publiczna może mieć wpływ na kierunki działań strony prywatnej poprzez zastosowanie dostępnych

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

mechanizmów prawnych (instrumenty planistyczne, pozwolenia na budowę, uzgodnienia), nie steruje ona jednak aktywnie realizacją przedsięwzięcia.

Zakres współpracy, grupowany od najmniej zobowiązujących do ścisłej i sformalizowanej kooperacji, może mieć różny charakter, obejmujący m.in.:

- informowanie i konsultacje dotyczące planów i zamierzeń inwestycyjnych
- koordynacja inwestycji
- koordynacja procesów administracyjnych i decyzyjnych dzięki współpracy inwestor-administracja lub organy administracji różnego szczebla
- wsparcie realizacji zadań partnerów systemem dotacji, ulg lub niskoprocentowanych kredytów, dzieleniem się know-how lub informacjami
- wspólna realizacja zadań inwestycyjnych, wykupu lub przygotowania inwestycji
- udzielenie gwarancji finansowych dla inwestycji
- realizacja zadań strony publicznej w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (np. budowa dróg i infrastruktury)
- współdecydowanie poprzez np. operatorów inwestycji lub rady nadzorcze spółek bądź organizacji zarządzających projektami (dotyczy to zarówno wkładu w funkcjonowanie spółek jak i nadzór nad ich działaniem)
- dzielenie się zasobami w ramach partnerstwa publiczno - prywatnego (np. udostępnienie gruntów, ekspertyzy lub funduszy) przy zachowaniu zasad udzielania pomocy publicznej, która może być ograniczana np. w ramach przepisów Unii Europejskiej
- udostępnienie praw publicznych lub nadanie specjalnych uprawnień instytucjom realizującym przedsięwzięcia (np. przyspieszone procedury wykupu, dostęp do procedur wykupu i wywłaszczenia nieruchomości), przy czym dotyczy to wyłącznie instytucji publicznych

Motywacją dla kształtowania współpracy może być ponadlokalny, wyjątkowy charakter realizowanych inwestycji, wymagający zaangażowania wielu partnerów instytucjonalnych. Zjawisko to wiąże się z opisanymi w poprzednim rozdziale procesami zmiany charakteru zarządzania rozwojem miast na rzecz postaw "przedsiębiorczych", wspierających strategię ukierunkowaną na rywalizację o inwestycje z innymi miastami bądź bazujące na procesach "metropolizacji" miast. Dotyczy to zwłaszcza konieczności realizacji infrastruktury dla wsparcia rozwoju bądź uzyskania dostępu do zasobów pozwalających na

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

realizację przedsięwzięć, takich jak publicznych funduszy – np. pomocy bezzwrotnej, ale także mniej konwencjonalnych źródeł finansowania³⁹. Jest to także jeden z najbardziej dyskusyjnych aspektów realizacji przedsięwzięć - wiążący się np. z zapewnieniem publicznych gwarancji i zabezpieczeń dla inwestycji mogących wspierać prywatne projekty - co może być np. udziałem strony prywatnej przy funkcjonowaniu sformalizowanych partnerstw publiczno-prywatnych, bądź spółek realizujących inwestycje o wspólnym kapitale⁴⁰.

Współpraca ta może być motywowana względami praktycznymi, przede wszystkim w kontekście przyspieszenia procesów przekształceń przestrzeni miasta poprzez wzmocnienie współpracy, koordynację decyzji planistycznych czy realizację infrastruktury. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdzie motywacje uczestników procesu mogą się różnić, lecz mimo tego angażują się oni we współpracę dla realizacji przedsięwzięcia. W tym znaczeniu integracja działań może być motywowana zmieniającym się charakterem miejskich strategii inwestycyjnych czy charakterem rynków nieruchomości, np. dominującą rolę udziałowców prywatnych. Przykładem są tu strategie oparte o realizację dużych zespołów handlowych.

Istotniejsza jest rola wiodącej organizacji pełniącej funkcje **operatora inwestycji**, czyli zajmującej się zarządzaniem projektem i wyznaczającej strategiczny kierunek przekształceń. Można tu wyróżnić szereg wiodących modeli planowania i wdrażania przedsięwzięć (OECD 2010). Przykłady ich wdrożenia zostały scharakteryzowane w Rozdziale 4:

- **organizacje samorządowe** - obejmują sytuacje, w których samorzady wdrażają przedsięwzięcia w ramach istniejących struktur administracyjnych i lokalnej kontroli politycznej i administracyjnej procesu. W przypadku realizacji dużych przedsięwzięć może to wiązać się z wyasygnowaniem budżetów na realizację zadań związanych z projektem lub wydzielonych

³⁹ Przegląd mechanizmów finansowych dostępnych dla samorządów zawarł m.in. raport PriceWaterhouse Coopers z 2012 r., dotyczący wyzwań rozwojowych polskich miast. Przykładami takich rozwiązań jest np. finansowanie inwestycji przez przekazanie gruntów publicznych, emisja obligacji, publiczne gwarancje minimalnych dochodów, programy oszczędności publicznych czy prywatyzacja spółek miejskich (PWC 2012).

⁴⁰ Przykładem jest np. opisywany w dalszej części rozdziału nieudany model realizacji infrastruktury dla dzielnicy Zuidas w Amsterdamie w oparciu o publiczno-prywatną spółkę ZuidasDok, która miała sfinansować przygotowanie terenu pod inwestycje (m.in. poprzez schowanie fragmentu autostrady zabudowanym tunelem), a następnie odzyskać poniesione koszty poprzez udział w zyskach ze zrealizowanych inwestycji. Publiczny koszt planowanej inwestycji miał wynieść od 2 mld (w 2003 r.) do 1,4 mld euro (szacunek kosztów z 2012 r.). Propozycję partnerstwa publiczno-prywatnego zarzucono ze względu na polityczne i finansowe ryzyko. Ostatecznie projekt ma finansować partnerstwo publiczno-publiczne.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

zespołów, formowanych dla zarządzania przedsięwzięciem (np. biura projektu). Samorządy mogą, choć nie muszą, być właścicielem terenów, a gdy obszary do nich nie należą, mogą nawet wówczas koordynować zagospodarowanie terenów poprzez istniejące narzędzia planistyczne. W praktyce realizują one zadania strony publicznej, budując wymaganą infrastrukturę oraz odzyskując koszty jej realizacji poprzez np. opłaty adjacencje⁴¹ lub zarządzając programami partnerstwa publiczno-prywatnego. Przy modelach samorządowych istotny jest zakres prawny ich działania, bazujący na obowiązujących przepisach prawa, co różni je np. od mechanizmów "specjalnych", wdrażanych przy opisanym dalej mechanizmie korporacji rozwoju miejskiego.

- **publiczne agencje rozwojowe** - obejmują strukturę bazującą na publicznej (rządowej lub samorządowej) agencji, realizującej szereg zadań związanych ze wsparciem rozwoju gospodarczego. Agencje mogą operować własnym budżetem na realizację zadań statutowych, a ich uprawnienia i obowiązki mogą być regulowane odrębnym ustawodawstwem. Agencje mogą pełnić funkcje inwestora strategicznego skupiając i przygotowując grunty pod inwestycje (jak w przypadku francuskich EPA - fr. Etablissement Public d'Aménagement) lub Urban Regeneration Company (URC). Ich rola jest zbliżona do korporacji rozwoju miejskiego, choć ich funkcjonowanie może być determinowane w mniejszym stopniu zakresem czasowym i przestrzennym realizacji przedsięwzięć, ze względu na szerszy zakres zadań statutowych (przestrzenny lub merytoryczny). Przykład stanowi m.in. angielska agencja regionalna English Partnerships, nadzorująca szereg projektów rewitalizacyjnych. Ich rola może ograniczać się do przygotowania inwestycji, podczas gdy realizacja następuje poprzez instytucje prywatne (rozwiązanie stosowane m.in. przez URC w Manchesterze oraz innych miastach brytyjskich) (Tallon 2010).

- **korporacje rozwoju miejskiego** (ang. „Urban Development Corporations”) - modele wywodzące się ze Stanów Zjednoczonych, a stosowane m.in. w Wielkiej Brytanii i we Francji. Korporacje te są najczęściej tzw. instytucjami quasi-rządowymi. Są one powoływane przez instytucje rządowe (agencje lub korporacje) w celu realizacji określonego programu inwestycji lub działań, np. tzw. „programy miejskiej regeneracji”⁴². W tym znaczeniu są one nie tylko narzędziem

⁴¹ Lub, jak w przypadku brytyjskiego systemu „zobowiązań deweloperskich” (Section 106 Agreement), wymagając realizacji elementów publicznej infrastruktury od deweloperów.

⁴² Korzystam tu z brytyjskiej definicji regeneracji jako "całościowej i zintegrowanej wizji i działania, które prowadzi do rozwiązania miejskich problemów i ukierunkowana w celu uzyskania długotrwałej zmiany warunków

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

inwestycyjnym, ale przede wszystkim elementem realizacji rządowej polityki miejskiej. Czas i zasoby przydzielone dla realizacji tego celu mogą być ograniczone czasowo bądź budżetowo⁴³ i dość ściśle regulowane, tzn. korporacja istnieje dla przekształcenia terenu, po wykonaniu zadania zostaje ona rozwiązana, a jej zasoby są przekazywane samorządom lokalnym. Istotną różnicą w funkcjonowaniu korporacji rozwoju miejskiego jest ich wyjątkowy charakter jako instytucji zarządzających procesami przekształceń, regulowanych przez specjalne ustawodawstwo powierzające korporacjom specjalne prerogatywy - wykup i scalanie nieruchomości czy prawa do planowania bądź wydawania pozwoleń. W zakresie funkcjonowania korporacje mogą być zarządzane, podobnie jak spółki, poprzez radę nadzorczą i dyrektorów korporacji. W zakresie politycznym to udział w radzie determinuje, na ile korporacja odzwierciedla możliwość wpływu na działania korporacji, a z drugiej strony z reguły są one sterowane przez instytucje rządowe.

- **spółki celowe dla realizacji przedsięwzięcia o kapitale mieszanym** - spółki celowe są formą wehikulu inwestycyjnego (ang. „Special Purpose Vehicle”). Są one zakładane w celu realizacji konkretnych przedsięwzięć, dla celów podatkowych oraz minimalizacji ryzyka inwestorów. Ich realizacja jest krokiem w stronę formalizacji współpracy, gdzie wymagane jest powiązanie różnych zasobów w celu realizacji projektu. Odzwierciedla to najczęściej udział kapitału spółek - mieszanym bądź wyłącznie publiczny. Najczęściej wiodący partner, nadzorujący realizację przedsięwzięć, zachowuje kontrolny panel udziałów (może to być zarówno partner publiczny lub prywatny). Mechanizm spółek celowych może być także wykorzystywany dla realizacji projektów publicznych, gdy wymagana jest np. współpraca instytucji różnego szczebla, np. samorządów i instytucji rządowych (partnerstwa publiczno-publiczne). Istotna jest realizacja zadań publicznych w ramach funkcjonowania spółek, co może je wyróżniać spośród podobnych mechanizmów stosowanych przez inwestorów prywatnych.
- **spółki celowe dla realizacji przedsięwzięcia o kapitale prywatnym** – podobnie, jak w przypadku spółek o kapitale mieszanym, są one wehikulem inwestycyjnym, powoływanym w celu

gospodarczych, przestrzennych, społecznych i środowiskowych terenu poddanego działaniom" (Sykes, Roberts 2000).

⁴³ London Docklands Development Corporation (LDDC) uzyskała m.in. dotację budżetową wysokości 60-70 mln funtów rocznie, przekazaną przez Ministra Środowiska wraz z prawem wykupu nieruchomości, źródło: <http://www.lddc-history.org.uk>

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

przygotowania i realizacji inwestycji, a różnicę stanowi decydujący udział kapitału prywatnego. Wpływa on na motywacje funkcjonowania spółek, które są przede wszystkim narzędziem inwestycyjnym, a w mniejszym stopniu (jeśli w ogóle) realizują one zadania publiczne. Może to się dziać w formie partnerstwa publiczno-prywatnego. Tym niemniej spółki te mogą odgrywać istotną rolę w koordynowaniu realizacji zadań inwestycyjnych, realizowanych przez kilka podmiotów. Podobnie, jak w przypadku spółek celowych, ich zadaniem jest wydzielenie podmiotu realizującego określoną inwestycję, koordynację działań oraz minimalizację ryzyka. Wydzielenie SPV może być dyktowane względami podatkowymi lub finansowymi, zwłaszcza, gdy dla realizacji inwestycji wymagany jest montaż finansowy. Funkcjonowanie spółki może być też powiązane z wypełnianiem zadań związanych z realizacją infrastruktury bądź prac przygotowawczych dla inwestycji. Aspekty planistyczne, w znaczeniu rozumianym jako zadania publiczne, nie są z reguły zadaniami realizowanymi przez spółkę, chyba, że są to zobowiązania uzgodnione w procesie przygotowania i planowania inwestycji (np. wyniki umów z deweloperem). Jest to istotna różnica w kontekście traktowania prywatnych spółek celowych jako narzędzi realizacji polityki przestrzennej.

- **partnerstwa lub spółki właścicieli terenów** - obejmują porozumienia zawiązywane w celu przygotowania terenów pod inwestycje, np. scaleń i podziałów nieruchomości (procedury te funkcjonują m.in. w Niemczech, Francji i Holandii). Właściciele terenów niekoniecznie muszą być inwestorami lub deweloperami, a w ich interesie może być scalenie nieruchomości, które samodzielnie byłby nieatrakcyjne dla deweloperów lub były podzielone w nieracjonalny sposób. Procedury wykupu i gromadzenia zasobu nieruchomości jak i scalenia i podziału⁴⁴ są regulowane przez ustawodawstwo poszczególnych państw. Rola procedur scalenia i podziału może teoretycznie mieć wpływ na realizację przedsięwzięć, gdyż w ich realizacji uwzględniane są wytyczne planistyczne, realizowana jest także infrastruktura techniczna. Pozwala to na realizację publicznych postulatów dotyczących planowania, z drugiej strony procedury te mogą tworzyć nadmierne ograniczenia dla przyszłych deweloperów. Praktyka dużych firm deweloperskich realizujących opisywane przedsięwzięcia wskazuje raczej na tendencje dokonywania wykupu i późniejszego scalenia według własnych potrzeb (np. Porta Nuova w Mediolanie).

⁴⁴ Procedury te są określane w anglojęzycznej literaturze przedmiotu jako (odpowiednio): *land banking/pooling*, *land readjustment* (m.in. Hong Y-H, Needham B. 2007).

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Innym typem rozwiązań w zakresie koordynacji przedsięwzięć dostępnych dla operatorów publicznych mogą być specjalne rozwiązania administracyjne, tworzące nadzwyczajne mechanizmy planowania, powierzające je w ręce specjalnych agencji i ułatwiające uzyskanie pozwoleń dzięki przyspieszeniu procedur. Może to dziać się kosztem ograniczenia praw osób trzecich w procesie wydawania pozwoleń na budowę⁴⁵ lub udostępnieniu możliwości dokonywania wykupu i obrotem nieruchomościami w celu przygotowania inwestycji. W kontekście polityki przestrzennej strategia ta bazuje na mechanizmach przyspieszonej modernizacji, stanowiąc dodatkową zachętę dla inwestorów. Z reguły zakres i czas realizacji zadań realizowanych przez operatorów jest jednak ograniczony, co oznacza, że po zrealizowaniu zadania teren jest przekazywany samorządom lokalnym, a specjalny reżim planistyczny ulega rozwiązaniu. Dlatego też istotnym zagadnieniem jest to, w jakim stopniu lokalne samorzady są w stanie wpływać na decyzje dotyczące zagospodarowania terenów, jakimi mają dysponować.

Stopień, w jakim mechanizmy nadzwyczajne są wdrażane, jest zależny od krajowych uwarunkowań - systemu planowania (a konkretniej ich roli w rządowej polityce miejskiej) i względów politycznych. Zakres zadań oraz uprawnień operatorów może się zmieniać, co dobrze ilustruje ewolucja roli operatorów przedsięwzięć w Anglii. Początkowo agencje rozwoju miejskiego były agencjami realizującymi rządową politykę wsparcia działań rynkowych⁴⁶, niezależnie od lokalnych uwarunkowań. W latach dziewięćdziesiątych rząd ograniczył szerokie uprawnienia brytyjskich agencji rozwoju miejskiego, a w ramach ich dalszej dewolucji wzmocniano rolę lokalnej samorządności od 2010 r. w ramach wdrażania polityki "lokalizmu"⁴⁷. Mogło to oznaczać rezygnację ze sterowania rozwojem terenów przez korporacje rozwoju miejskiego na rzecz jednostek samorządu lokalnego.

⁴⁵ Np. Dublin Docklands umożliwił zastosowanie specjalnego mechanizmu planowania (Section 25) dla wybranych terenów, umożliwiając uzyskanie pozwolenia na budowę przyznawanego przez służby planistyczne quasi-publicznej agencji zarządzającej projektem, a decyzje te nie mogły być poddawane procedurze odwołania do wyższej instancji (izby odwoławczej - irlandzkiej *An Bord Pleanála*). Warunkiem było uzyskanie zgodności z ustaleniami szeregu dokumentów, m.in. Masterplanu dla Docklands oraz pozytywnej weryfikacji. Mechanizm był wprowadzony w drodze ustawy powołującej agencję - operatora inwestycji. System był problematyczny, zwłaszcza przy skupieniu uprawnień dla tworzenia planów, kontroli procesów przyznawania pozwoleń oraz obrotu nieruchomości w rękach agencji, co wykazał rządowy audyt z 2010 roku (Declan Brassil 2010).

⁴⁶ Model ten był testowany w Stanach Zjednoczonych jako przykład "kreatywnego federalizmu", gdzie administracja rządowa, wspólnie z władzami miasta pod egidą agencji rozwoju, miała działać w celu rozwiązania "kryzysu miejskiego" (Reilly 1968).

⁴⁷ Mowa tu o zmianie systemu planowania wprowadzonej przez Localism Act 2011, elementu szerszej polityki dewolucji planowania oraz samorządności.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

W zakresie planowania operatorzy mogą tworzyć własne, autonomiczne plany koordynujące realizację inwestycji, wyrażane przez różnego rodzaju dokumenty: koncepcje programowo-przestrzenne, masterplany bądź standardy jakościowe lub środowiskowe. Ze względu na charakter przedsięwzięć (interwencja bazująca na realizacji określonego programu inwestycji) projektowanie urbanistyczne odgrywa znaczącą rolę (Carmona i inni 2003). Podobnie, jak w przypadku planów zagospodarowania przestrzennego, strategie koordynacyjne pozwalają one na określenie długoterminowego kierunku przekształceń terenu oraz doprecyzowanie go w zakresie formy zagospodarowania bądź określenia współzależności między różnymi elementami programu inwestycyjnego (np. etapowania i koordynacji infrastruktury, lokalizacji przestrzeni publicznych). Działanie to może ustabilizować wartość terenu zmniejszając ryzyko dla inwestorów. Przykłady przedsięwzięć realizowanych na terenach nieobjętych specjalnym reżimem planistycznym (np. miasteczko Wilanów), mogą wskazywać na uszczegóławiającą, koordynacyjną rolę masterplanów, tworzonych wewnątrz przez operatorów w oparciu o obowiązujące dokumenty planistyczne w celu uzyskania spójności partycypujących deweloperów lub zespołów architektonicznych.

Realizacja elementów wspólnych, zwłaszcza wdrażanych systemowo (infrastruktury, przestrzeni otwartych i krajobrazu, wspólnych strategii jakościowych), jest szczególnym aspektem wzmacniającym rolę procesów koordynacyjnych. Nie musi to być jedynym zadaniem operatorów, co wskazuje na szerszy charakter przedsięwzięć, zwłaszcza powiązanych z procesami rewitalizacji lub minimalizacji procesów gentryfikacji i polaryzacji, które są efektem w różnym stopniu przypisywanym realizacji przedsięwzięć urbanistycznych, silnie opartych na procesach rynkowych (Loftman, Nevin 1995, MacLeod 2002, Bisset 2008, Swyngedouw i inni 2005)⁴⁸. Operatorzy inwestycji, zwłaszcza instytucjonalni, tacy jak agencje rozwoju gospodarczego czy korporacje rozwoju miejskiego, mogą tu zatem realizować zadania publiczne, np. wdrażać wytyczne polityki mieszkaniowej i społecznej. Wynika to z charakteru ich zadań statutowych oraz definicji działań, do których były one powołane. Przykładem był np. Dublin Docklands, gdzie agencja koordynowała programy zatrudnienia i szkoleń pracowniczych dla lokalnych mieszkańców,

⁴⁸ Powołuję się na mocno udokumentowane badania brytyjskich projektów regeneracji, opartych o tzw. "projekty flagowe". Dyskusja na temat efektów przedsięwzięć jest jednak zróżnicowana. Oprócz głosów wskazujących na nieefektywność roli tych strategii w poprawie problemów społecznych, z którymi borykają się tereny objęte takimi interwencjami (np. Loftman i Nevin 1995) lub wręcz świadomym działaniem, mającym na celu rozwój kosztem wykluczonych grup społecznych (np. koncepcje „miasta rewanżyzmu” - McLeod 2002), pojawiają się bardziej umiarkowane wypowiedzi, wskazujące na brak uwzględnienia perspektyw mieszkańców w ocenie przedsięwzięć czy możliwość minimalizacji najbardziej negatywnych efektów realizacji projektów dzięki strategiom społecznym (np. Doucet 2003, 2010). Wątek ten jest poddawany rozważaniom w dalszej części pracy.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

pomocy edukacyjnej bądź nadzoru nad pilotażowym programem budowy mieszkań dostępnych finansowo - wszystko jako zadania integralne dla głównej misji agencji, czyli rewitalizacji doków (Moore 2008)⁴⁹. Czasem zadania i kompetencje wykraczają poza mandat operatorów. W tym przypadku instytucje koordynujące mogą działać jako główny operator procesów. Dotyczyło to np. sytuacji, w której samorządy a, nie operatorzy, zarządzają systemami infrastruktury technicznej i społecznej, przy czym zagadnienie dotyczy zarówno przedsięwzięć prywatnych (Miasteczko Wilanów), jak i dużych rządowych projektów wymagających koordynacji publiczno-publicznej (np. dublińskie Doki). W przypadku londyńskiej London Docklands Development Authority, gdzie zakres zadań powierzony operatorowi był wąski, skupiony na fizycznych przekształceniach i wsparcia realizacji prywatnych projektów, prowadząc do krytyki jej skuteczności w walce z procesami polaryzacji będącej efektem realizacji pierwszych etapów projektu Doków (m.in. KPMG 1996). Skuteczność działań agencji w kontekście szerszych konsekwencji wdrażania polityki przestrzennej opartej o przedsięwzięcia jest omówiona w dalszej części pracy.

Szczególnym aspektem koordynacji działań jest czysto techniczny aspekt wdrażania kompleksowych rozwiązań środowiskowych, zwłaszcza w zakresie nowych technologii w skali dzielnicy. Zagadnienie ilustruje zarówno kwestię współpracy w zakresie tworzenia spójnej jakości dzielnicy, jak i względy pragmatyczne układów partnerskich. Centralizacja podejmowania decyzji w rękach operatora inwestycji pozwala np. na wdrażanie rozwiązań o charakterze systemowym, pozwalającym wykorzystać "efekt skali". Dotyczy to np. ustalenia wewnętrznych standardów dotyczących np.:

- doboru rozwiązań energooszczędnych w zabudowie dzięki dzielnicowej certyfikacji i wyznaczeniu standardów
- wdrażania systemów infrastrukturalnym, takich jak dzielnicowe systemy grzewcze, grzewczo-ciepłownicze lub kogeneracyjne⁵⁰ wraz z sieciami bądź systemy tzw. przyjaznych dla środowiska systemów kanalizacji deszczowej
- wdrażania systemów zdecentralizowanej i nowoczesnej, generacji ciepła i energii, jak i zarządzania jej zużyciem w ramach dzielnicy
- wspólnym zakupem "zielonych" usług lub sprzętu

⁴⁹ Kwestie te zostały poruszone bardziej szczegółowo w Rozdziale 2.

⁵⁰ Np. elektrociepłownie, wytwarzające ciepło i prąd.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Zasada ta może odnosić się do innych elementów wspólnych fragmentów zagospodarowania dzielnic, które nie mogłyby być zapewnione indywidualnie. Realne szanse ich wdrożenia zależą od tego, w jakim stopniu wewnętrzne standardy mogą być wyegzekwowane.

3.3.2. Skala interwencji oraz zakres oddziaływania na struktury miejskie

W założeniu przedsięwzięcia urbanistyczne obejmują kompleksowe przekształcenia dużych obszarów miasta - nowych dzielnic, często w powiązaniu z realizacją nowych elementów miejskiej infrastruktury, które mają je wspierać. Duża skala inwestycji odnosi się do kosztów, fizycznej skali projektu bądź strategicznej roli tych projektów, zwłaszcza w zakresie oddziaływania. Doprecyzowanie terminu może mieć mniejsze znaczenie w sensie klasyfikacji projektów urbanistycznych, ważniejsze jest podsumowanie samej kwestii skali inwestycji zarówno pod względem kategorii klasyfikującej, jak i metody oceny jej efektów i miary ich oddziaływania.

Pod względem kwantyfikowalnych cech przedsięwzięć Flyvbjerg, w jednej z najbardziej znanych analiz "megaprojektów", cytował klasyfikację przyjętą przez amerykańską Federal Highway Administration (FHA). Agencja klasyfikowała je jako inwestycje o wartości przekraczającej 1 miliard dolarów, choć określenie to dotyczy działań infrastrukturalnych (Flyvbjerg 2003).

Przykłady skali publicznych funduszy zaangażowanych w realizację inwestycji (głównie infrastruktury) wskazują na zbliżony zakres, można tu podać takie przykłady jak (Lecroart 2007b, ZuidasDok 2012, Boykoff 2012):

- szacunkowy koszt realizacji tunelu dla autostrady A10 w projekcie Zuidas wyniósł 2 miliardy euro według szacunków z 2003 r., a w 2012 r. konsorcjum rządowe zgromadziło 1,2 miliarda euro na szereg mniejszych projektów infrastrukturalnych wspierających Zuidas, m.in. przebudowę A10 i stacji kolei
- ok. 3 miliardów euro zainwestowane w okresie 1994 - 2007 w przygotowanie inwestycji dla Adlershof w Berlinie
- 10,5 miliardów euro zainwestowanych w okresie 2003-2006 w projekcie Thames Gateway
- 24 miliardów funtów (dziesięć razy więcej niż szacowano w 2005 r.) łącznie zainwestowano we wszystkie inwestycje związane z organizacją Olimpiady w Londynie w 2012 r.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Wymienione powyżej kwoty są interpretowane w kontekście towarzyszącego im prywatnego zainwestowania, jako że inwestycje publiczne w większości przypadków są traktowane jako mechanizm wspierania rynku - forma publicznej dotacji dla określonych przedsięwzięć. Wątek ten jest rozwinięty w dalszej części rozdziału⁵¹.

Kwestia skali może być relatywna i uzależniona od uwarunkowań i miejsca realizacji. Istotniejszą cechą, w zakresie kwantyfikowalnych mierników, może być łączna wartość inwestycji, zwłaszcza w kontekście przedsięwzięć urbanistycznych łączących często szereg różnych projektów - uzbrojenia terenu, realizacji robót publicznych i realizacji zabudowy. Ważniejsze jest raczej wyróżnienie formy interwencji w kontekście jednostkowego, skupionego wysiłku inwestycyjnego w ramach ściśle określonego obszaru. Wysiłek ten pod względem zainwestowanych środków i zakresu planowanej realizacji wykracza poza przeciętną inwestycje budowlaną. Dotyczy to zwłaszcza kwestii percepcji skali działania - jednostkowe "przedsięwzięcie urbanistyczne o dużej skali", zestawione z ogólnymi statystykami budowlanymi (np. udział powierzchni biurowej lub ilość zrealizowanych mieszkań) zbieranymi dla miasta bądź regionu metropolitalnego, może wskazywać na jego niewielki udział w całościowej perspektywie. Dotyczy to także innych mierników skutków realizacji przedsięwzięć w zakresie wskaźników gospodarczych, jak np. wskaźników zatrudnienia⁵².

Innym czynnikiem klasyfikującym jest fizyczna skala przekształceń - powierzchnia terenu poddanego zainwestowaniu lub powierzchnia użytkowa realizowanych projektów, choć i tutaj trudno o określenie wyraźnego przedziału. Przedsięwzięcia o dużej skali z reguły obejmują realizację inwestycji na terenach obejmujących od kilkunastu do kilkuset hektarów, tworząc nowe dzielnice lub miasteczka. Nie jest to jednak regułą, zwłaszcza, jeśli przedsięwzięcie jest realizowane w ramach śródmiejskiego kwartału zabudowy. Przykładem jest tu Nowy Jork, gdzie pierwotne plany odbudowy World Trade Center

⁵¹ Abstrahuję tu od realistycznych możliwości uzyskania takich efektów, jak i problemów związanych z przeszacowaniem korzyści projektów (tzw. "optimism bias") opisywanych m.in. przez Flyvbjerga (np. Flyvbjerg i COWI, 2004)

⁵² Przykładem może tu być analiza wskazująca na planowane skutki realizacji sześciu europejskich przedsięwzięć urbanistycznych (m.in. Amsterdam Zuidas i @22 w Barcelonie), przeprowadzona w ramach projektu COMET. Każde z tych przedsięwzięć mało skupiać co najmniej 20 000-40 000 miejsc pracy w kategoriach kluczowych dla konkurencyjności regionu (finanse, badania i rozwój). W przypadku amsterdamskiego Zuidas, w 2002 dzielnica skupiała zaledwie 10% zatrudnionych w sektorze biznesu i finansów oraz koncentrowała zaledwie 3,8% powierzchni biurowej regionu. Według szacunków planistów docelowo w 2030 miałyby ona skupiać ok 9% (Salet i inni 2004).

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

zakładały np. realizację programu ponad 930 tys. m² przestrzeni biurowej klasy A, hoteli, sklepów i galerii oraz stacji przesiadkowej BART na działce o powierzchni ok. 6,4 ha (LMDC 2007).

Realizacja przedsięwzięć może być także rozpatrywana w odniesieniu do istniejących struktur i dominujących praktyk inwestycyjnych, ale i pod kątem oczekiwanych, wyjątkowych efektów ich realizacji. Te drugie mogą być szacowane zarówno w kategoriach kwantyfikowalnych (poprzez metody oceny kosztów i korzyści finansowych), wartości dodanej (prywatnych inwestycji lub miejsc pracy tworzonych dzięki pomocy publicznej, zwrotów poniesionych nakładów), jak i oceny jakościowej. Jakościowe aspekty są ważne w kontekście oceny zagadnień przestrzennych i terytorialnych, determinujących wyjątkowy charakter przedsięwzięć. Dotyczy to zwłaszcza kwestii lokalizacji wyjątkowych zasobów, które pozwalają na poprawę konkurencyjności metropolii, np. tworzenia klastra badawczo-rozwojowego, związanego z tzw. "przemysłem kreatywnym" lub usytuowanie siedziby globalnej firmy.

Z aspektami jakościowymi, determinującymi wyjątkową skalę interwencji, wiążą się także aspekty wizerunkowe, które nie byłyby możliwe do zrealizowania w drodze innych inwestycji. Dotyczy to zwłaszcza wyjątkowych obiektów architektonicznych i inżynierskich realizowanych dzięki przyjętej skali przedsięwzięcia. Mowa tu o wyjątkowych, jednostkowych projektach, wpływających zarówno na architekturę, jak i wizerunek miasta, np. wysokościowcach czy unikatowych budynkach użyteczności publicznej. Argumenty te są przytaczane zwłaszcza w debatach o roli tzw. projektów flagowych (Biancini 1992, Doucet 2007) czy dużych inwestycjach, mających na celu oddziaływanie jako "katalizatory" procesów przekształceń miasta.

Pomijając aspekt niekompatybilności czynników jakościowych i ilościowych, aspekt jakościowy jest ryzykowny w kontekście obiektywnej oceny bądź klasyfikacji projektów. Trudność w ich stosowaniu odnosi się zarówno do stosowania ich w procesach decyzyjnych dotyczących uzasadniania ich realizacji, kwestionowania samej idei "konkurencyjności" (Krugman 1994, Krugman 1996), jak i krytycznych głosów, które dotyczą realnych efektów w zakresie przestrzennego wymiaru (Turok 2004a, 2004b). Ostatecznie przy ocenie skutków ekonomicznych przedsięwzięć, pomijając kwestię skali ich oddziaływania, trudno zignorować szerszy kontekst ich funkcjonowania, zwłaszcza uwarunkowania makroekonomiczne i szerszą politykę gospodarczą lub sektorową kraju (np. mieszkalnictwo).

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

W tym znaczeniu można sklasyfikować przedsięwzięcia w kontekście ich zadeklarowanej roli jak strategicznych narzędzi, wdrażanych z myślą o uzyskaniu skokowego efektu - modernizacji miejskiej infrastruktury dla rozwoju, wsparcia rozwoju. Inaczej określając, oprócz aspektów przestrzennych (duża skala przekształceń) bądź finansowych (koszt, wartość), duża skala przedsięwzięć bierze się z zamierzonych, strategicznych efektów ich działania jako narzędzia polityki przestrzennej (strategiczne "usytuowanie" narzędzia polityki). Wątek ten jest rozwinięty poniżej.

3.3.3. Przedsięwzięcia jako wsparcie dla procesów "metropolizacji" miast oraz narzędzie strategicznych przekształceń

Przedsięwzięcia urbanistyczne są strategią wynikającą z procesów globalizacji, metropolizacji oraz ewolucji gospodarek rynkowych. Dla miast starających się je realizować są one elementem ich polityki gospodarczej, wizerunkowej i przestrzennej w odniesieniu do możliwości płynących z powyższych uwarunkowań. Wymagana skala i zakres interwencji, rachunek możliwych korzyści i strat płynących z realizacji tych strategii sprawiają, że są one wdrażane w ramach zespołów metropolitalnych, tworzonych przez miasta postawione wysoko w hierarchiach administracyjnych lub pełniące istotną rolę w kształtowaniu krajowej gospodarki⁵³.

W przypadku projektów parasolowych realizowanych terytorialnie, mniejsze ośrodki (średnie i małe miasta) mogą być włączone do realizacji przedsięwzięć bądź czerpać korzyści z ich realizacji. Przykłady niemieckich regionalnych wystaw budownictwa (IBA), holenderskich programów mieszkalnictwa (VIMEX) czy brytyjskich programów pilotażowych (Millenium Villages, Ecotowns i ostatnio Main Streets⁵⁴) ilustrują sytuację, w której działania realizowane pod egidą dużych przedsięwzięć przyjmują wymiar terytorialny (niemiecka IBA czy VIMEX) lub jest on determinowany przez określoną typologię państwowej interwencji. W zakresie polityki miasta to jednak projekty realizowane w ramach dużych miast, jako przekształcenia wybranych dzielnic, są związane z realizowaniem przez miasto strategii mających na celu poprawę globalnego profilu miasta poprzez strategie marketingu miejsca czy wysiłki związane z tworzeniem miejsc pracy w oparciu o działania globalnych firm. Ostatecznie praktycznym wymiarem tych działań, oprócz pewnych form pomocy (ulg podatkowych, subsydiów bądź know-how), są strategie umiejscowione w przestrzeni miast, zwłaszcza w postaci skokowej poprawy jakości miasta,

⁵³ patrz rozdział 2.,

⁵⁴ programy te są omówione poniżej w Rozdziale 3 poświęconemu typologiom projektowym. Projekt pilotażowy 'Main Street' nie dotyczy realizacji przedsięwzięcia urbanistycznego a przekształceń przestrzeni głównych ulic handlowych.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

budowania kosmopolitycznego wizerunku czy realizacji nowych zespołów zabudowy. Miejski „branding”⁵⁵ idzie tu w parze z uzyskiwaniem wymienionych efektów gospodarczymi jako scalony i przestrzennie usytuowany produkt. Dlatego też strategie te ściśle wiążą się z działaniami inwestycyjnymi firm deweloperskich czy dużymi inwestycjami publicznymi. Analiza studiów przypadku wskazuje tu na decydującą rolę instytucji publicznych w inicjowaniu wielu z tych projektów poprzez ukierunkowanie rozwoju - realizacja przedsięwzięcia jest narzędziem polityki przestrzennej. W kontekście metropolizacji istotna jest narracja przyspieszonej modernizacji lub wyrównywania różnic rozwojowych, zwłaszcza, kiedy przedsięwzięcia urbanistyczne wiążą się z lokalizacją infrastruktury wspierającej funkcjonowanie przedsiębiorstw, instytucji lub działań o globalnym charakterze. Przestrzenny wyraz tych ambicji może oznaczać zarówno lokalizację zespołu biurowców klasy A, jak i budowę dużego stadionu, który ma w zamyśle gościć światowe imprezy sportowe lub kulturalne.

Podobnie, jak w przypadku kwestii skali oddziaływania i debaty o praktycznym wymiarze miejskiej "konkurencyjności" wymienionych powyżej i tutaj pojawia się pytanie, na ile publiczne strategie odzwierciedlają realne potrzeby rynków, a na ile są formą publicznej, ukierunkowanej pomocy dla rynku nieruchomości. Jednym z możliwych argumentów może być fakt, iż przedsięwzięcia mają na celu strategiczną interwencję i w tym znaczeniu mogą one pomóc w rozwiązaniu problemów infrastrukturalnych, które związane są z funkcjonowaniem gospodarki (deficytu powierzchni biurowej, mieszkań, infrastruktury społecznej). Klasycznym przykładem jest londyńska Isle of Dogs, która dzięki swojej lokalizacji (10 minut dojazdu od londyńskiego City), skomunikowaniu (fizycznie i telekomunikacyjnie sieciami światłowodowymi) oraz specyfice rynku (wysoki popyt i niewielka podaż), cieszyło się nieustającym powodzeniem wśród najemców, głównie firm z sektora FIRE (*ang. finance insurance real estate*) pomimo kryzysu w 2008 r.⁵⁶. W tym znaczeniu podobne przedsięwzięcia mogą się wpisywać w szersze programy wsparcia produktywności czy przedsiębiorczości - szkoleń pracowników, rozwoju klastrów naukowo-badawczych lub przemysłu kreatywnego. Z drugiej strony, sukces tych inwestycji w budowaniu pozycji miast jako metropolii zależy od uwarunkowań zewnętrznych, pozostających często poza kontrolą władz miejskich lub wiążących się z pozaprzestrzennymi aspektami

⁵⁵ można o definiować jako element marketingu miejsca, ogółu działań związanych z reklamowaniem atutów określonych miast. Realizacja wyjątkowych obiektów architektonicznych może wpisywać się w takie strategie, dla przykładowych definicji patrz (ULI, Clark i inni, 2011)

⁵⁶ Za m.in. "Canary Wharf flying out of Recession" Telegraph z 27 marca 2010 roku oraz raportu Financial Times ("Canary Wharf claims high ground on City", 13 maja 2012 roku), według którego w 2012 zatrudnienie w sektorze finansowym w Canary Wharf wyniosło 46 000 pracowników po przeprowadzce i konsolidacji firmy JP Morgan, wyprzedzając londyńskie City.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

rozwoju. Dotyczy to "klasycznych" czynników lokalizacyjnych (polityka podatkowa, dostęp do infrastruktury i siły roboczej), jak i personalnych sieci kontaktów, innych "miękkich" czynników (rola systemu edukacji w szkoleniu wykwalifikowanych kadr) czy np. aspektów kulturowych (np. polityka imigracyjna czy polityka tolerancji wobec mniejszości)⁵⁷. Charakterystyka ta nie uwzględnia specyficznych różnic sektorowych, wynikających z określonych dziedzin gospodarki⁵⁸. Oznacza to też, że strategie ukierunkowane w stronę realizacji dużych przedsięwzięć urbanistycznych, oparte na poprawie jakości przestrzeni, mogą odgrywać większą rolę w strategiach bazujących na miejskiej konsumpcji - turystyce bądź handlu.

Jakość życia w mieście, kształtowana przez działania planistyczne, może być postrzegana jako czynnik wpływający na decyzję o wyborze miejsca zamieszkania, wspierając rozwój "kapitału ludzkiego" miast⁵⁹. Przy analizie przedsięwzięć należy zastanowić się, na ile czynniki te mogą być determinowane poprzez realizację przedsięwzięć urbanistycznych, a na ile jako wynik działań o charakterze ogólnomiejskim bądź ponadlokalnym. Przedsięwzięcia urbanistyczne, jako forma zarządzania rozwojem miasta, mogą odgrywać istotną rolę w spójnym zagospodarowaniu przestrzeni. Ich "strategiczność" wiąże się przede wszystkim z przestrzennym charakterem tego narzędzia. W tym znaczeniu duże przedsięwzięcia służą jako mechanizm pozwalający na zintegrowane wspieranie kompleksowego przekształcenia kluczowych fragmentów miast, a w rezultacie do zwiększenia "jakości przestrzeni" określonego fragmentu miasta. Można tu wymienić takie postulaty jak wzmocnienie jakości zamieszkania w śródmieściach, zintegrowanie zagospodarowania terenów z sieciami miejskiego transportu publicznego, poprawy jakości przestrzeni publicznych czy powiązanie nowego zagospodarowania. W tym kontekście np. realizacja Potsdamer Platz w Berlinie nie była przedsięwzięciem o strategicznym charakterze jedynie dzięki cechom wspierającym globalny, metropolitalny wizerunek miasta przez spektakularną architekturę czy usytuowanie tam siedzib światowych koncernów. Działo strategicznie także lokalnie,

⁵⁷ Ilustruje to np. prowadzona w Stanach Zjednoczonych debata, dotycząca np. zniesienia wiz tymczasowych (tzw. H-1B visa) dla młodych, wysoko wykwalifikowanych pracowników sektora badawczo-rozwojowego i teleinformatycznego na rzecz zielonych kart. Innym przykładem była hipoteza dotycząca wskaźnika tolerancji (Gay index) i lokalizacji firm z sektora kreatywnego, sugerowana przez R. Floridę (Florida 2002), choć należy wspomnieć, iż teza ta jest obecnie poddawana krytyce zarówno przez naukowców (Peck 2005), jak i publicystów (Bures 2012).

⁵⁸ Przykład dyskusji analizy polityk sektorowych dotyczących przemysłu kreatywnego (Musterd, Murie 2010).

⁵⁹ przykłady dyskusji o relacji między jakością życia, czynnikami lokalizacyjnymi i rozwojem miast ilustrują np. badania (Arora, Florida, Gates, Kamlet 2000) czy np. późniejsze koncepcje Charlesa Landry i jego koncepcji "*miasta kreatywnego*" (Landry), innym efektem jest koncentracja nowych miejsc pracy wynikająca z realizacji projektu, jest to raczej bezpośredni efekt strategii - wskazywali na to m.in., Loftman i Nevin oceniając efekty pierwszych brytyjskich projektów flagowych realizowanych w latach osiemdziesiątych (Loftman, Nevin 1995).

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

dzięki powiązaniu Berlina Wschodniego i Zachodniego poprzez przekształcenie przestrzeni pozostałej po likwidacji Muru Berlińskiego czy powiązanie zespołu z siecią transportu publicznego. Jednocześnie nie można zapominać, że projekt ten jest manifestem korporacyjnej architektury, podkreślanej przez charakter głównych inwestorów, wyrażonych przez głównych promotorów projektu m.in. Sony czy Daimler Benz AG, budzącej uwagi historii realizacji projektu⁶⁰ (Allen 2005).

Reasumując, podobnie jak z poprzednią cechą (skalą oddziaływania) przedsięwzięcia można przyjąć, iż rola przedsięwzięcia w kształtowaniu metropolii wiąże się zarówno z wymiernymi efektami, jak i deklaracyjnym charakterze projektu. Inaczej mówiąc, przyczyną dla wdrażania przedsięwzięć przez władze państwa, regionu lub miasta może być deklarowana chęć "wzmacniania konkurencyjności" ośrodka, a mierzalny efekt tych działań jest wyrażany poprzez przyspieszone przekształcenia (realizację nowej zabudowy lub infrastruktury) strategicznie usytuowanego fragmentu miasta. Innym celem może być ukierunkowanie lokalizacji globalnych firm czy tworzenie miejsc pracy, przy czym jest to raczej wypadkowa szeregu polityk, a same przedsięwzięcia stają się tu działaniem infrastrukturalnym.

3.4. Przedsięwzięcia urbanistyczne a struktury miejskie: rodzaje interwencji

Przedsięwzięcia urbanistyczne przyjmują określoną formę przestrzenną oraz bazują na specyficznym programie funkcjonalnym, określonym przez przyjętą strategię przekształceń. Dotyczy to zakresu przeznaczenia terenu wprowadzanego w ramach proponowanych działań (tj. zakotwiczenie interwencji o określony typ projektu - np. tereny ponadlokalnych węzłów komunikacyjnych, nowa dzielnica biurowa) czy umiejscowienia działań w określonym fragmencie przestrzeni miasta (np. strategię odnowy śródmieść, przebudowy terenów przemysłowych, nowe dzielnice mieszkaniowe itp.). Spójność miejsca i celu interwencji zapewnia nadrzędny cel tej realizacji, tzn. aspekty przestrzenno-funkcjonalne są podporządkowane priorytetom strategicznych przekształceń miasta.

Duże przedsięwzięcia urbanistyczne charakteryzują się „projektowym” wymiarem interwencji (przedsięwzięcia jako projekt) oraz powtarzalnością. Aspekty te wyrażają się na kilka sposobów. Po pierwsze, przedsięwzięcia urbanistyczne są wyrażane poprzez konkretne „projekty”, tzn. ich realizacja w dużej mierze wiąże się z realizacją określonego programu przestrzenno-funkcjonalnego oraz

⁶⁰ dotyczy to chociażby formuły wyboru projektu - jako *"megainwestycji"* realizowanej przez dużych inwestorów, utowarowienia przestrzeni Berlina czy zarzutów o preferencyjne traktowanie dużych przez władze miasta (Caygill 1997)

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

powiązanych z nimi elementów infrastruktury publicznej. Mają one także określony horyzont czasowy oraz przeznaczone zasoby (fundusze, teren czy personel), zmobilizowane dla realizacji przedsięwzięć. Ze względu na wymiar inwestycyjny, strategia ta wymaga inicjatywy władz samorządowych oraz promotorów projektu. Odróżnia je to od strategii, w których np. władze publiczne starają się sterować rozwojem miasta poprzez narzędzia planistyczne (plany miejscowe, pozwolenia na budowę), działania oparte o zapewnienie usług społecznych (budowy i utrzymania infrastruktury społecznej w skali całego miasta, realizowanych jako ustawowe i statutowe zadania własne gminy) czy programy bazujące na wsparciu działań niematerialnych (np. programów społecznych i kulturalnych). Nie oznacza to oczywiście, że przedsięwzięcia nie mogą być powiązane z tymi procesami, należy jednak pamiętać, że jest to odrębny typ narzędzia dostępnego dla samorządów⁶¹. Drugi aspekt, powtarzalność, dotyczy formuły przestrzennej, jaką przyjmują przedsięwzięcia i odnosi się zwłaszcza do globalnego transferu rozwiązań między miastami i zbliżonego charakteru urbanistycznego przedsięwzięć. Przyczyny tego procesu są omówione w rozdziale 2 pracy. Wpływa na to m.in. dominująca rola modeli rynkowych w kształtowaniu miasta oraz procesy międzymiejskiej konkurencji. Przedsięwzięcia te tworzą określone typologie interwencji przestrzennych - kopiowane i powielane przez konkurujące ze sobą miasta (Harvey 1989). Zostały one podsumowane w dalszej części rozdziału.

W zakresie przestrzennego zakresu realizacji przedsięwzięć warto wyróżnić dwa typy interwencji - projekty realizowane na określonych terenach oraz projekty terytorialne (Lecroart i inni 2007), które zostały omówione poniżej.

3.4.1. Przedsięwzięcia jako kompleksowe przekształcenia określonych fragmentów miast

Pierwszy typ przedsięwzięcia dotyczy projektu realizowanego w ramach ograniczonych przestrzennie terenów. Przy formie i lokalizacji przedsięwzięć determinującym czynnikiem jest dostępność nieruchomości (z reguły większych obszarowo: od kilku do kilkudziesięciu hektarów), która determinuje lokalizację oraz przeznaczenie terenu w ramach dużych przedsięwzięć. Ważną rolę odgrywają tutaj determinanty historyczne rozwoju, wpływające np. na lokalizację dużych obszarów przemysłowych

⁶¹ Dobrze ilustruje to najnowsza Strategia przestrzennego rozwoju Łodzi (PMŁ 2012), gdzie Nowe Centrum Łodzi jest jedną z interwencji wpisanych obok proponowanych działań rewitalizacyjnych. W założeniach planistycznych przedsięwzięcia urbanistyczne mogą być traktowane jako strategie komplementarne (UML 2010). W praktyce realizacja takich przedsięwzięć może być prowadzić do konkurencji o zasoby (np. fundusze publiczne), dostępu do podaży terenów inwestycyjnych czy o przyszłych użytkowników. Przykładem tego ostatniego ryzyka jest np. pierwotny efekt realizacji centrum usługowo-handlowego Manufaktura w zestawieniu z próbami rewitalizacji ul. Piotrkowskiej.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

(Gasidło 1998) czy portowych (Lorens 2002, Smith, Ferrari 2012) w śródmieściach miast. Szczególnym przypadkiem takich uwarunkowań był Berlin oraz tereny odzyskane po likwidacji Muru Berlińskiego. Odzyskanie ogromnych terenów inwestycyjnych w centrum miasta do dzisiaj determinuje strategię „zszywania miasta” przedsięwzięciami urbanistycznymi o dużej skali. Przekształcenia tego typu są często uwarunkowywane dostępnością terenów inwestycyjnych w miastach, pozwalających na kompleksową realizację nowych zespołów zabudowy. Inwestycje tego typu mogą być realizowane na wcześniej niezagospodarowanych terenach podmiejskich lub, rzadziej, na terenach miejskich nieużytków. O wykorzystaniu ich jako obszaru inwestycji determinuje podaż terenów i ich cena, sytuacja planistyczna oraz usytuowanie w stosunku do obszarów funkcjonalnych metropolii - centrów zatrudniania czy usług. Przykładami mogą tu być nowe osiedla mieszkaniowe, usytuowane na obszarach poza ścisłym centrum, np. Hammarby Sjöstad w Sztokholmie, Adamstown w Dublinie czy Ørestad w Kopenhadze. Przykładem realizacji w obszarze śródmieścia była np. realizacja firmy Hines, zespół zabudowy biurowo - handlowej Porta Nuova w Mediolanie, obejmujący realizację ok. 340 000 m² powierzchni użytkowej, realizowany na terenie liczącym 29 ha⁶². Inną możliwością jest ich lokalizacja na obszarach, które utraciły swój poprzedni sposób użytkowania, a grunty wykorzystywane przez poprzedniego właściciela nadal nie podlegają silnym podziałom własnościowym. Dotyczy to przede wszystkim nieruchomości dawnych terenów przemysłowych, portowych, wojskowych czy instytucjonalnych (terenu uczelni wyższych, obiekty służby zdrowia, tracące na znaczeniu tereny komunikacji itp.).

Rodzaj właściciela terenu oraz możliwości przygotowania i zbycia przez nich nieruchomości wpływa na możliwość realizacji przedsięwzięć. W niektórych przypadkach właściciel terenu zbywa część z niepotrzebnych nieruchomości dla zysku (przykładem była sprzedaż przez Szkołę Główną Gospodarstwa Wiejskiego terenów pod realizację Miasteczka Wilanów, a międzynarodowym przykładem mogą być działy zarządzania nieruchomości dużych firm transportowych, zajmujące się m.in. planowaniem i realizacją nowych projektów nieruchomości, takie jak niemiecka DB Services Immobilien GmbH). Przy tego typu terenach rola instytucji państwowych może być decydująca w stymulowaniu wzrostu, zwłaszcza jeśli są one właścicielami. Przykładem może być brytyjska polityka ponownego wykorzystania terenów portowych (lata 80. XX w.), administrowanych jako własność skarbu państwa. Dzięki powiązaniu roli właściciela i land dewelopera możliwe było przyspieszenie procesów przekształceń. W innych przypadkach terenami zarządza syndyk masy upadłościowej lub firmy zbywającej mienie (np.

⁶² Inwestycja obejmuje trzy kompleksy zabudowy, realizowane jako odrębne projekty z niezależnymi strukturami finansowania: *Varesine* (zespół biurowy), *Garibaldi* (obejmujący głównie biura, hotel i centrum wystawiennicze) i *Isola* (zespół mieszkaniowy), źródło: informacje inwestora, firmy Hines.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Agencja Mienia Wojskowego oraz np. tereny dawnych koszar w Gdańsku Wrzeszczu, przekształcone w prywatne przedsięwzięcie urbanistyczne "Garnizon" firmy deweloperskiej Hossa).

Przedsięwzięcia tego typu mają określone uwarunkowania związane z poprzednimi sposobami użytkowania. Oznacza to, że przygotowanie terenu dla inwestycji może wiązać się z dodatkowymi kosztami lub zobowiązaniami, wynikającymi z poprzednimi sposobami użytkowania. Np. w przypadku terenów przemysłowych głównym ograniczeniem są najczęściej kwestie usunięcia i utylizacji zanieczyszczeń gruntu czy usunięcie bądź konserwacja relikwów działalności przemysłowej (Gasidło 1998, Domański 2009, Hollander i inni 2010). To samo dotyczy terenów portowych, gdzie istniejące nabrzeża czy systemy wymagają działań inżynierskich, związanych z poprawą ich stanu technicznego. Większość z dużych terenów, zmieniających sposób przeznaczenia, wymaga realizacji nowych systemów infrastruktury technicznej czy komunikacyjnej (zarówno wewnętrznej jak i zewnętrznej). Wszystkie te czynniki mogą uzależnić realizację przedsięwzięć od dostępności funduszy na realizację prac związanych z przygotowaniem tych terenów do inwestycji.

3.4.2. Przedsięwzięcia urbanistyczne jako działania terytorialne

Inną formą realizacji przedsięwzięć o dużej skali są projekty realizowane obszarowo, o charakterze skoordynowanych mniejszych inwestycji, realizowanych jako przedsięwzięcie urbanistyczne. Przedsięwzięcia te mogą przyjmować formę „projektów parasolowych” (ang. „umbrella projects”), gdzie indywidualne projekty są realizowane przy wspólnej strukturze zarządzania oraz wspólnym celu wiążącym ich realizację. Zasięg realizacji może przyjmować obszar miejskich dzielnic (dubliński Temple Bar), regionu (np. IBA Emscher Park czy plany przekształceń przez Brytyjczyków obszaru dorzecza Tamizy - projekt Thames Gateway) lub kraju (np. przygotowania do Euro 2012 w Polsce i Ukrainie). Od geograficznego zakresu inwestycji istotniejszy jest tu wymiar organizacyjny, źródła finansowania lub cel działań obejmujący realizację powiązanych ze sobą, choć przeprowadzanych indywidualnie projektów, funkcjonujący jako czynnik integrujący zagospodarowanie różnych terenów.

Przedsięwzięcia tego typu mogą wiązać się z realizacją działań rewitalizacyjnych bądź realizacji pilotażowych programów poprawy stanu miast, realizowanych w dużej skali, np. projekty wdrażania zielonych technologii, poprawy środowiskowej i gospodarczej w skali dzielnicy lub regionu. Ilustrował to np. długoterminowy projekt przekształceń doliny rzeki Emscher, realizowany jako system parków krajobrazowych i nowych zespołów zabudowy, w tym osiedli mieszkaniowych, przekształcany w ramach

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

realizacji IBA w latach 1989-1999. Wiodącym wątkiem dla projektu były przekształcenia i ochrona dziedzictwa przemysłowego regionu. Także duże regionalne lub narodowe wydarzenia stają się pretekstem dla realizacji szeregu wspólnych inwestycji - przykładem koordynacji realizacji infrastruktury była organizacja turnieju EURO w Polsce.

W innych przypadkach inwestycje infrastrukturalne – budowa sieci miejskiego transportu czy przebudowy dróg - lub realizacja szeregu projektów mają być pretekstem dla wdrożenia programu przekształceń regionu. Ostatecznie przy dużych programach o zasięgu regionalnym - czynniki te mogą się ze sobą wiązać, tworząc mozaikę różnych mniejszych inwestycji lub przedsięwzięć, składającą się na kompleksową strategię zmian. Przykładem były próby realizacji wielostopniowego przedsięwzięcia urbanistycznego, jaki stanowiły przekształcenia Thames Gateway w hrabstwach Kent i Essex, realizowanego sukcesywnie od 2001 roku⁶³. Skala realizacyjna tego projektu obejmowała obszar o powierzchni ok. 100 000 ha z czego 3,15 ha zostało przeznaczone pod zabudowę. Plany realizacji nowej zabudowy zakładały realizację 160 000 nowych domów i 180 000 miejsc pracy do 2016 r. W praktyce obszar projektu obejmował szereg mniejszych przedsięwzięć i projektów, m.in. realizację połączenia kolejowego (otwarty w 2007 roku Channel Tunnel Rail Link łączący kontynentalną Europę ze stacją St. Pancras), tereny nowej zabudowy mieszkaniowej usytuowanej w ramach wydzielonych terenów interwencji (m.in. London Lea Valley czy London Riverside), istniejących terenów Millenium Dome i Canary Wharf, prywatnego przedsięwzięcia Stratford City czy tereny Parku Olimpijskiego. Zakres projektu wykraczał poza same inwestycje i łączył się z szeregiem działań społecznych i środowiskowych. W przypadku Thames Gateway czynnikiem integrującym było przede wszystkim ukształtowanie geograficzne oraz sąsiedztwo Londynu (Hall 2007). Wzrost skali projektu prowadził do zwiększenia ryzyka niepowodzenia przedsięwzięcia i wiązał się z rosnącą skalą problemów, m.in. finansowaniem, koordynacją i zarządzaniem, na co wskazuje krytyczna ocena projektu przez rządowy audyt z 2007 roku (NAO 2007). Projektem Thames Gateway współzarządzało ponad 100 różnych instytucji w tym:

- samorządy lokalne
- władze metropolitalne Londynu (GLA) wraz z podległymi im instytucjami
- instytucje publiczne i quasi-publiczne, w tym korporacje rozwoju miejskiego realizujące zadania w ramach Thames Gateway (UCD)

⁶³ Projekt był wynikiem szerszej strategii przekształcenia regionu, mającej na celu regenerację regionu dorzecza Tamizy. Plany te zostały sformalizowane przez rząd.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

- agencje rządowe: Homes and Communities Agency, Olympic Development Agency
- strona prywatna realizująca projekty
- agencje rozwoju regionalnego (London Development Agency, East England Development Agency, South East England Development Agency)
- Lokalne partnerstwa na rzecz rozwoju
- Wehikuły realizujące kluczowe projekty (np. spółki celowe)

Były one powiązane w ramach czterech strategicznych mechanizmów partnerskich - m.in. lokalnych i regionalnych porozumień, biura ministerialnego oraz wydzielonej rządowego biura projektu, Thames Gateway Strategic Partnership, nadzorowanego przez m.in. międzyresortowy komitet do spraw projektu (*Thames Gateway Cross-Government Board*) oraz zarządzającą ekipę dyrektorów projektu (*Thames Gateway Executive*). Struktury te odpowiadały przed komitetem ministra ds. mieszkalnictwa, planowania i regeneracji⁶⁴ (NAO 2007). Złożona i zmieniająca się struktura instytucji zarządzającym przedsięwzięciem była jednym z problematycznych aspektów projektu (LSE 2008). Wraz ze zmianą rządu oraz kompleksową reformą planowania⁶⁵, zarządzanie projektem uległo dewolucji na rzecz zarządzania projektem przez lokalne samorzady.

W przypadku dużych programów o zasięgu regionalnym, wzrasta znaczenie inicjatyw rządowych, mających na celu sterowanie i finansowanie ich realizacji oraz, ze względu na skalę, wsparcie umiejętności mobilizacyjnych lokalnych partnerów. Udanym przykładem tego drugiego procesu może tu być wspomniany już niemiecki system międzynarodowych wystaw budownictwa⁶⁶. W przypadku IBA Emscher Park wystawa służyła jako mechanizm koordynacyjny i marketingowy oraz pretekst dla realizacji projektów. Łącznie zrealizowano ponad 120 projektów usytuowanych na 93 działkach w ramach ok. 20 współpracujących i realizujących je samorządów. Dwie trzecie z tych projektów było realizowanych jako projekty krajobrazowe i parkowe, koordynowane i zarządzane przez operatora inwestycji - spółkę celową z kapitałem publicznym (IBA GmbH), podlegającą władzom landu. IBA łączyła mechanizmy scentralizowanego zarządzania przez koordynatora inwestycji oraz realizację projektu przez zdecentralizowanych indywidualnych partnerów. Odzwierciedlał to także złożony charakter finansowania - w ciągu dekady realizacji wspólnego projektu partnerzy IBA skorzystali z ponad 56

⁶⁴ ang. *Communities and Local Government*.

⁶⁵ Localism Bill z 21 listopada 2011.

⁶⁶ Niem. *Internationale Bauausstellung*.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

rządowych programów pomocy, w tym koordynowanego przez władze landu planu utylizacji zanieczyszczonych terenów przemysłowych. Publiczne pieniądze pomogły w realizacji projektów, którymi nie była zainteresowana strona prywatna. Łącznie zainwestowano ponad 3 miliardy euro, w tym jedna trzecia pochodziła z budżetów prywatnych, a reszta była kombinacją finansowania prywatnego i publicznego (Marc-Fontain 2010). Polskim odpowiednikiem przedsięwzięcia tego typu stała się realizacja inwestycji związanych z Euro 2012, opisana szerzej w rozdziale poświęconym polskim uwarunkowaniom i doświadczeniom w realizacji dużych przedsięwzięć.

3.5. Typologie przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali - podział ze względu na dominujące przeznaczenie terenu oraz rolę w strukturach miejskich

Pod względem klasyfikacji działań urbanistycznym pomocne jest wyróżnienie dominującej strategii działania, determinowanej przez uwarunkowania oraz ukierunkowującej wspólne wysiłki inwestorów⁶⁷. Jest to jeden z możliwych sposobów klasyfikacji przedsięwzięć, jednak należy przy tym pamiętać, iż ze względu na skalę działania oraz mieszany charakter przedsięwzięć, rzadko zawierają one „czyste” monofunkcyjne rozwiązania pod względem sposobu użytkowania czy zagospodarowania terenów. Poniższa klasyfikacja jest zatem pewnego rodzaju uproszczeniem, a wiele z wymienionych poniżej strategii może być potraktowanych jako działania komplementarne, bazujące na „zakotwiczeniu” przedsięwzięć o jedną z wiodących strategii inwestycyjnych, np. powiązanie terenów biurowych i mieszkaniowych (jak w Ørestad w Kopenhadze) czy kampusów akademickich z terenami biurowo-laboratoryjnymi (Adlershof w Berlinie), prowadzące do efektów synergicznych. Klasyfikacja przez typologie projektowe pozwala także ocenić, jak kształtowały się ich kolejne generacje oraz w jaki sposób wpływały one na ustalanie priorytetów polityki przestrzennej.

Opisane poniżej typologie wyrażają także dwie kwestie problemowe związane z realizacją przedsięwzięć urbanistycznych: ich powtarzalny charakter oraz kwestie długofalowego podtrzymania ich funkcjonalności lub rozwoju. Zagadnienie wiąże się zarówno z procesami planowania w oparciu o udział strategii rynku prywatnego, jak i kwestii sprawnej realizacji przedsięwzięć. Powtarzalność jest jednym z paradoksów związanych ze wskazywaną rolą przedsięwzięć jako narzędzia wzmocnienia miejskiej konkurencyjności, zwłaszcza w kontekście kształtowania unikalnych elementów "jakości" przestrzeni.

⁶⁷ Przykłady wdrażania strategii zostały podsumowane m.in. w studiach przypadków, oraz charakterystyce polskich procesów urbanizacyjnych (patrz rozdział 5). Koncepcja wspólnej nameracji inwestycyjnej (ang. *framing*) jako elementu jednoczącego wysiłki inwestorów, zidentyfikowana przez Saleta i Gualiniego, jest uzasadnieniem w wyborze takiej metody klasyfikacji (Salet Gualini 2007).

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Większość dużych metropolii realizuje jakąś formę przedsięwzięć urbanistycznych, najczęściej przy zaangażowaniu aktorów rynkowych. Efekt tych wysiłków może wiązać się z realizacją przewidywalnego (pod względem urbanistycznym i architektonicznym) krajobrazu miejskiego nowych biurowców, centrów handlowych czy apartamentowców, o gabarytach, proporcjach powierzchni użytkowych oraz przeznaczeniu dyktowanym uwarunkowaniami popytu lub podaży rynku nieruchomości. Działania, polegające na kopiowaniu rozwiązań urbanistycznych, stosowane przez władze miast w ramach praktyk międzymiejskiej konkurencji, mogą prowadzić do problemu niedopasowania projektu do lokalnych uwarunkowań⁶⁸. Może to wynikać także z ograniczającej natury procesów rynkowych, dyktowanych takimi względami jak chęć minimalizacji ryzyka, standaryzacji rozwiązań, profilem deweloperów realizujących inwestycje w ramach przedsięwzięć czy planowaniem podporządkowanym krótkoterminowej, kilkuletniej perspektywie finansowania i realizacji inwestycji.

Innym problemem jest kwestia długofalowego podtrzymania zrównoważonego rozwoju nowych dzielnic, wynikająca z ograniczonej natury przedsięwzięć jako formy "projektu" wdrażającego określoną typologię przestrzeni miejskich oraz dyktowaną specyficznymi potrzebami inwestorów lub władz. Dotyczy to zwłaszcza kwestii elastyczności czy adaptowalności rozwiązań wdrażanych w ramach tworzenia "natychmiastowych miast", jakimi często są przedsięwzięcia urbanistyczne. Problem dotyczy zwłaszcza przedsięwzięć o bardzo ściśle określonej strukturze, w której występuje ryzyko "zużycia moralnego" lub ściśle określonej formule, jak np. realizacja dużych monofunkcyjnych zespołów biurowych lub zespołów handlowych. Problem ten pośrednio może wiązać się z rozbieżnością między cyklem życia nieruchomości a długoterminowymi perspektywami strategii planistycznych oraz pytaniem, czy na etapie planowania inwestycji problem ten jest uwzględniany⁶⁹ (Dubben, Williams 2009). Jest to jedna z fundamentalnych kwestii, dotycząca nie tylko charakteru poszczególnych inwestycji, ale także rosnącej skali przedsięwzięć. Przykłady realizacji dużych dzielnic wskazują tu także na konflikt między intencjami inwestorów,

⁶⁸ Praktyki tego typu opisywali m.in. D. Harvey pod koniec lat osiemdziesiątych (Harvey 1989), a także Savitch i Kantoor opisując mechanizmy kopiowania rozwiązań przestrzennych przez miasta (Savitch Kantoor, 2002) .

⁶⁹ Dotyczy to kwestii cyklu życia budynku w rozumieniu zwrotu nakładów oraz dostosowania się do zmieniających się warunków rynkowych. Teoretycznie wartość budynku oraz możliwość uzyskania zwrotu nakładów maleje wraz z upływem czasu (dotyczy to zwłaszcza obiektów handlowych i biurowych), gdyż po okresie 20 lat nieruchomość może wymagać remontu lub przebudowy aby sprostać wymaganiom rynku (Dubben, Williams 2009). Problem przyspieszonego "moralnego starzenia się" budynków, pod presją uwarunkowań rynkowych, odzwierciedlały np. projekty przekształceń śródmieść w oparciu o obiekty handlowe.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

dyktatem rynku a próbami odgórną "dywersyfikacją" dzielnic np. poprzez mechanizmy planowania⁷⁰. Ten aspekt podkreśla rolę działań, które mają na celu korektę inwestycji związanych z wdrażaniem przedsięwzięć i rolę mechanizmów kontrolnych - konsultacji społecznych, weryfikacji planów i procedur w ramach niezależnego audytu czy nadzoru nad działaniami operatorów realizowanego przez państwowe instytucje nadzoru⁷¹. Nie wszystkie z tych procesów są możliwe do korekty, gdyż realizacja przedsięwzięć może wiązać się z ewolucją pierwotnych założeń.

Przedstawiona poniżej typologia projektów nie porusza wszystkich sytuacji wspierających realizację przedsięwzięć urbanistycznych. Są nimi duże imprezy sportowe jako katalizator miejskich przekształceń, duże imprezy wystawiennicze (np. wystawy światowe) oraz realizacja dużych węzłów komunikacyjnych. Dwa pierwsze przypadki zostały pominięte w zestawieniu ze względu na ich jednostkowy i niepowtarzalny charakter oraz silną rolę instytucji publicznych w ich realizacji. Także imprezy sportowe są nastawione na główny, niematerialny efekt działań olimpijskich - oczekiwane skutki społeczno-gospodarcze (Short, Kim 1999) czy wizerunkowe (Smith 2007). Tym niemniej, jak ilustruje to np. przypadek Thames Gateway w Londynie oraz programu Legacy, duże imprezy sportowe mogą wspierać także znaczne przekształcenia terenów miasta. Dotyczy to zarówno inwestycji bezpośrednio związanych z Olimpiadą (np. Park Olimpijski), jak i tych realizowanych w obrębie terenów przyległych (np. centrum handlowo-usługowe Stratford City), ale także innych inwestycji w rejonie pięciu dzielnic przylegających do parku (MacRury 2009). Są one jednak działaniem wtórnym do imprezy sportowej i bazują na chęci wykorzystania efektu gier olimpijskich, a nie stanowią podstawy strategii rewitalizacyjnych dla miasta (Tallon 2010).

Rola węzłów transportowych jest tu także pominięta jako typologia odrębna. Ich realizację można wpisać w kategorię projektów związanych z tworzeniem nowych miejsc pracy bądź przeznaczeniem handlowym. Funkcjonowanie węzłów transportowych odgrywa istotną rolę w kontekście zwiększenia

⁷⁰ Dotyczy to np. realizacji Zuidas w Amsterdamie, gdzie inwestorzy niechętnie angażują się w realizację przedsięwzięć innych niż związane z lokalizacją biur (m.in. Majoor 2008). Mechanizmy planistyczne opisane w dalszej części rozdziału obejmują np. wymagane proporcje sposobów przeznaczenia terenów.

⁷¹ Przykładem jest tutaj Dublin i audyt działalności spółki Dublin Docklands Development Authority na fali wyroku irlandzkiego sądu najwyższego (decyzja sędziego Finlay Geoghean'a w sprawie *North Wall Property Holding Company Limited v. Dublin Docklands Development Authority (2008) (I.E.H.C. 305)*), krytycznie odnoszącego się do praktyki planowania i wydawania pozwoleń na budowę, w którym ograniczono możliwość udziału stron trzecich, faworyzując deweloperów (Declan Brassil 2010). Wynikiem był audyt oraz zmiany w sposobie funkcjonowania operatora inwestycji, nadzorowany m.in. przez radę nadzorczą spółki celowej (DDDA) oraz ministra środowiska i samorządu lokalnego.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

lokalnej i międzynarodowej dostępności czy zwiększania dostępu do rynków konsumenckich (ang. „catchment areas”). Ewolucja kształtowania węzłów transportowych wskazuje także na ich zmieniający się charakter na rzecz większej wielofunkcyjności (Załuski 2010). Istnieją przykłady całych nowych dzielnic realizowanych w oparciu o wykorzystanie terenów kolejowych - m.in. KXC Londyn, Erdberger Mais we Wiedniu czy Krakowskie Centrum Komunikacyjne. Istotne są także uwarunkowania związane z tym, kto jest wiodącym właścicielem i operatorem terenów kolejowych czy lotniczych, wpływając na dobór inwestycji. Dla potrzeb niniejszej analizy aspekt transportowy jest potraktowany jako element infrastrukturalny, komplementarny dla wymienionych poniżej typologii.

W dalszej części pracy odnoszę się także do kwestii roli, jaką odgrywała organizacja turnieju Euro 2012 w Polsce. Był to raczej projekt wspierający realizację inwestycji samorządowych, powiązanych z turniejem. Dla tematyki badań, zwłaszcza kontekstu polskiego, istotniejsze były kwestie zarządzania projektem oraz zmian ustawodawczych. Wątek ten jest poruszony w dalszej części rozprawy.

3.5.1. Nowe dzielnice mieszkaniowe oraz "nowe miasta"

Celem realizacji tego typu przedsięwzięć jest stworzenie nowego obszaru zamieszkania i obejmują one realizację zabudowy mieszkaniowej wraz z obsługującą je infrastrukturą - społeczną (szkołami, przedszkolami oraz terenami parków) i komunikacyjną (drogi i sieci transportu publicznego). Przedsięwzięcia tego typu bazują na strategii kompleksowych przekształceń, które mają na celu zapewnienie jakości architektonicznej i urbanistycznej realizacji, skoordynowanie realizacji infrastruktury i terenów otwartych. Współczesne przykłady takich inwestycji obejmują m.in. :

- holenderskie nowe miasta realizowane w ramach programu VINEX
- brytyjskie nowe miasta realizowane od okresu powojennego do połowy lat 60. XX w. (1967 - Milton Keynes)
- realizowane współcześnie nowe duże osiedla mieszkaniowe, np. Hammarby Sjöstäd, Bo01 Västra Hamnen

W okresie powojennym realizacja dużych osiedli mieszkaniowych była przykładem zarówno realizacji polityki społecznej państwa, jak i możliwości tworzenia złożonych projektów urbanistycznych, realizowanych zarówno przez zachodnie demokracje, jak i państwa socjalistyczne. Ich realizacja, trwająca w różnych krajach do lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, była powiązana z potrzebą

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

zapewnienia odpowiedniej liczby mieszkań na fali urbanizacji miast i powojennego wyżu demograficznego (Wassenberg i inni 2004). Wraz z krytyką dotyczącą negatywnych efektów wynikających z formuły realizacji dużych osiedli mieszkaniowych (społecznych, ekonomicznych, przestrzennych czy infrastrukturalnych - Hall 1997, van Kempen i inni 2003), praktyka ulegała zmianie w Europie Zachodniej⁷² i Stanach Zjednoczonych na rzecz zwiększenia roli mieszkalnictwa realizowanego prywatnie, opartego w mniejszym stopniu o mieszkania komunalne. Formuła przedsięwzięcia o dużej skali jest nadal wykorzystywana, choć w zmienionej formie i charakterze.

Obecnie państwowa polityka mieszkaniowa jest jednym z wielu czynników determinujących funkcjonowanie rynku oraz wpływająca na wybór przedsięwzięć urbanistycznych jako formy realizacji postulatów strategii zapewnienia mieszkalnictwa. Sytuacja rynków mieszkaniowych jest wypadkową uwarunkowań globalnych, wpływających na czynniki makroekonomiczne⁷³, kondycję gospodarki, stan systemu finansowania inwestycji - dostęp kredytów dla deweloperów i kupujących - czy zamożność gospodarstw domowych. Uwarunkowania globalne są powiązane z lokalnymi, warunkowanymi narodową polityką mieszkaniową, polityką fiskalną, nastawioną np. na ułatwienie realizacji nieruchomości lub ich zakupu bądź wynajmu, rynkiem nieruchomości czy rządowymi systemami wsparcia. Narodowe rynki różnią się także udziałem typów mieszkań (własnościowego, wynajmu) jak i charakterystyką głównych inwestorów. W tym znaczeniu wybór dużych przedsięwzięć jako narzędzia realizacji polityki jest ściśle powiązany z lokalną charakterystyką rynku determinującą możliwość ich realizacji przez współudziałowców. Tym niemniej rola rządu jest nadal istotna w ukierunkowywaniu rozwoju nowych terenów mieszkaniowych czy ich formuły, co ilustruje m.in. strategia mieszkaniowa brytyjskiego rządu, wskazująca nowe przedsięwzięcia o dużej skali, planowane i realizowane lokalnie, jako jedną ze strategii zwiększenia podaży mieszkań (DCLG 2011). Podobnie funkcjonuje holenderski program VINEX.

⁷² Jest to świadome uproszczenie, choć geneza osiedli była wspólna - chęć rozwiązania kryzysu mieszkaniowego. Inwestycje te przyjmowały zbliżone formy (megaprojekt), przy czym sposób, w jaki poszczególne kraje realizowały i projektowały osiedla oraz jak kształtowała się ich struktura społeczno-ekonomiczna, różniły się mocno i były warunkowane lokalnie. Przykładem wnikliwej analizy tego zagadnienia jest np. europejski projekt badawczy RESTATE (van Kempen i inni 2003, 2005)

⁷³ Jednym z wielu przykładów jest chociażby analiza europejskich rynków mieszkaniowych, wskazująca na stały spadek produkcji mieszkań na fali kryzysu finansowego, który poskutkował utrudnieniem finansowania nowych inwestycji i zakupu nieruchomości (RICS 2012). Jest to jedna z konsekwencji spadku udziału mieszkalnictwa realizowanego przez sektor publiczny czy non-profit.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Analiza przykładów dużych dzielnic (Hammarby Sjostäd, Malmö Bo01, Adamstown w Dublinie) wskazuje na kluczową rolę strony publicznej w inicjowaniu realizacji projektów w dużej skali, zwłaszcza w zakresie koordynacji wspólnej wizji zagospodarowania terenu oraz koordynacji planistycznej projektu. Realizacja projektów nadal jest udziałem firm deweloperskich, koordynowanych przez operatora inwestycji⁷⁴. Motywacją jest tu ściśle powiązanie realizacji nowych dzielnic z polityką przestrzenną miasta - wizerunkową (realizacja nowej dzielnicy jak element "brandingu"), środowiskową (budowa modelowego "ekomiasta" lub "ekodzielnic") lub kształtowania struktur osadniczych (np. wzmocnienie roli zamieszkania w śródmieściach), przy czym strategie te mogą być względem siebie komplementarne. Zostały one szkicowo omówione poniżej. Operatorem inwestycji może być także inwestor prywatny, choć w tym przypadku względy rynkowe i praktyczne (możliwość wykorzystania dużej nieruchomości realizowanej jako skoordynowana inwestycja) są ważne, kwestie wizerunkowe nadal odgrywają istotną rolę, jak np. koordynacja jakości inwestycji czy spójna strategia marketingowa.

Strategia wizerunkowa może być jedną z motywacji dla realizacji dzielnicy jako dużego przedsięwzięcia. Projekty mogą być realizowane w wyniku lub w koordynacji z różnymi specjalnymi ogólnokrajowymi inicjatywami lub imprezami, skutkującymi realizacją miejskiej infrastruktury. Jednym z pierwowzorów tego modelu były niemieckie inicjatywy realizacji modelowych osiedli mieszkaniowych, prezentujących najnowsze osiągnięcia architektoniczne czy inżynieryjne, takie jak Darmstadt Mathildenhöhe z 1901 czy Weissenhof w Stuttgarcie z 1927 r. Ten model działania funkcjonuje do dzisiaj, choć wystawy mieszkaniowe są głównie powiązane z testowaniem strategii planistycznych - projektów rewitalizacji, budowania na terenach poprzemysłowych czy testowania strategii przyjaznych dla środowiska. Mechanizm wystawy lub programu wiąże się często z uzyskaniem specjalnego finansowania ze środków budżetu państwa lub organizacji międzynarodowych. Ostatecznie realizacja specjalnych dzielnic przyczynia się do kształtowania wizerunku miasta, podkreślając jego referencje jako lidera w miejskiej innowacji lub wdrażaniu strategii zrównoważonego rozwoju w środowisku zamieszkania. Przykładami takiego działania była np. realizacja dzielnicy Hammarby Sjostäd, która została początkowo zainicjowana próbą organizacji olimpiady przez Sztokholm w 2004 roku. Impulsem dla realizacji nowej dzielnicy w Västra Hamnen (znanej także jako Malmö Bo01) była krajowa wystawa mieszkalnictwa. Jeden z wielu przykładów brytyjskich programów tego typu stanowiła inicjatywa rządowa realizacji tzw. "Millennium

⁷⁴ Ze względu na skalę inwestycji, nowe duże dzielnice są realizowane przez indywidualnych deweloperów oraz koordynowanych przez operatora inwestycji. Dla przykładu w przypadku Hammarby Sjostäd inwestycję realizowało ok. 30 deweloperów obejmujących firmy prywatne i publiczne, realizujące mieszkania pod wynajem i na sprzedaż (ITDP 2011).

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Villages" (DETR 1999). Innym przykładem koncepcji "wystawy", realizowanej jako długofalowy program rewitalizacji, jest niemiecki model Internationale Bauausstellungen (IBA), organizowany przez rządy poszczególnych landów lub miast, m.in. w Nadrenii Północnej Westfalii (IBA Emscher Park, 1989-1999), Hamburgu (IBA Hamburg, 2006-2013) czy w Berlinie (dwie wystawy w 1998 i planowana Berlin 2020). Zakres IBA wykracza poza budownictwo mieszkaniowe.

Strategie związane z kształtowaniem struktur osadniczych w ramach miast są także motywacją dla wdrażania tych strategii. Realizacja nowych terenów może być motywowana chęcią ograniczenia niekontrolowanej zabudowy przedmieść poprzez kompleksowe przekształcenie terenów w śródmieściach lub poza miastami, realizowanych w skoordynowany sposób. Przyjęcie formuły przedsięwzięcia może wynikać z kierunków polityki przestrzennej wspierającej "rozwój do wewnątrz", m.in. na terenach tzw. miejskich nieużytków. Przykładem jest brytyjski raport „Towards a Strong Urban Renaissance" (Rogers i inni 1999) oraz wdrożona rządowa polityka planistyczna⁷⁵, wspierająca m.in. intensyfikację zabudowy czy realizację zagospodarowania na terenach przemysłowych. Wybór racjonalnego projektu "nowego miasta" w powiązaniu z infrastrukturą miejską oraz intensyfikacji zabudowy w odpowiedzi na deficyt terenów pod zabudowę motywowały realizację takich projektów jak budowane na "surowym korzeniu" holenderskie miasto Almere czy dublińskie Adamstown.

Projekty tego typu mogą być także realizowane z myślą o określonych grupach docelowych, zwłaszcza wykwalifikowanych pracownikach, co zwiększa rolę miasta jako metropolii. Przykładem jest tu realizacja takich zespołów jak np. Battery Park City w Nowym Jorku, który został zbudowany z myślą o pracownikach sektora finansowego, czy np. propozycje realizacji nowej dzielnicy Aspern w Wiedniu, gdzie jednym z uwarunkowań była próba wykorzystania transgranicznego charakteru lokalnego rynku pracy, bazującego na licznej grupie pracowników dojeżdżających do pracy z pobliskiej Bratysławy. Dlatego też realizacja zabudowy często następuje w powiązaniu z ponadlokalnymi i lokalnymi sieciami transportowymi – jakw przypadku kopenhaskiej dzielnicy Ørestad, posiadającej dostęp do lotniska w Kopenhadze, dworca centralnego, a także z dworca w Malmö w Szwecji.

Realizacja nowych dzielnic może też być elementem rządowych programów rozwoju regionalnego. Przykładem były plany rozbudowy struktur osadniczych w ramach Thames Gateway, terenów usytuowanych na wschód od Londynu. Holenderskim przykładem takiego działania był program

⁷⁵ Zasady zapisane m.in. w Planning Policy Guidance Note 3 (PPG 3).

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

wdrażany jako konsekwencja raportu VINEX⁷⁶, skutkujący w okresie 1999-2006 koordynacją planowania nowej zabudowy, m.in. dużych osiedli mieszkaniowych, z inwestycjami rządowymi i regionalnymi poprzez wytyczenie szeregu lokalizacji, tzw. *VINEX-locatie*. Wiele dużych przedsięwzięć mieszkaniowych, m.in. Ijburg w Amsterdamie, Kop van Zuid w Rotterdamie czy Leidsche Rijn w Utrechcie, było realizowanych w efekcie wdrożenia rekomendacji memorandum.

Projekty realizacji nowych dzielnic mogą także wiązać się z wdrażaniem strategii kompleksowego zarządzania w kontekście rozwiązań środowiskowych związanych ze zrównoważonym rozwojem i gospodarką komunalną⁷⁷ lub jakości architektonicznej w ramach realizacji przedsięwzięć. Dzięki koordynacji projektu przez operatora inwestycji możliwe jest stosowanie takich strategii jak wdrażanie scalonych standardów środowiskowych lub wymagań, którym powinni sprostać partycypujący deweloperzy, wspólne programy oceny i certyfikacji⁷⁸ czy też ujednolicenia usług związanych z zakupem usług publicznych dla dzielnic⁷⁹. Nie dotyczą one jedynie dzielnic mieszkaniowych, choć są one istotne w zakresie kształtowania środowiska zamieszkania, silnie zależnego od indywidualnych wyborów użytkowników (Arczyńska 2012). Jest to jedna z głównych motywacji dla koordynowania realizacji zespołów w ramach nowych dzielnic, mająca na celu m.in. na zwiększenie ich konkurencyjności i atrakcyjności dla mieszkańców czy potencjalnych inwestorów. Realizacja celów środowiskowych może wiązać się „zielonym” marketingiem miast. Działanie to dotyczy każdego większego przedsięwzięcia starającego się o akceptację zgodności z „zielonymi” standardami. Przykładem było m.in. włączenie osiedla Hammarby Sjostad w strategię promocji Sztokholmu i przyczyniło się do uzyskania przez to miasto tytułu Zielonej Stolicy Europy w 2010 roku. Podobnie funkcjonuje najnowsze eko-miasto Masdar

⁷⁶ Skrót od nazwy memorandum - *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra* (Piąte Memorandum o Zagospodarowaniu Przestrzennym Extra) z 1990 roku - holenderskiego, rządowego dokumentu wyznaczającego długoterminowe kierunki kształtowania przestrzennej kraju do 2015 roku, w szczególności politykę mieszkaniową poprzez realizację nowych zespołów zabudowy. Celem VINEX miała być m.in. budowa nowych miast, w celu zapewnienia dostępnych finansowo zasobów mieszkaniowych (Boeijenga Mensink, 2008).

⁷⁷ Mam na myśli między innymi tzw. "ekomiasta" czy "ekoosiedla" - zespoły zabudowy realizowane z myślą o ograniczeniu oddziaływania na środowisko dzięki wdrażaniu systemów energooszczędnych, o niskim „śladzie ekologicznym” czy pozwalające na generowanie energii z odnawialnych źródeł energii (OZE), wdrażające strategię oszczędności w zużyciu energii i zasobów naturalnych. Powyższe strategie nie dotyczą wyłącznie realizacji osiedli modelowych ale mogą być zintegrowane z realizacją dużych zespołów zabudowy.

⁷⁸ Może to dotyczyć wdrażania istniejących systemów certyfikacji dla dużych zespołów zabudowy - BREEAM Communities w zrealizowanym w 2011 r. projekcie MediaCityUK w Salford Quays. Modelowe osiedla mogą też pozwalać na testowanie nowych rozwiązań. Przykładem jest prototypowy system Ecolabel, opracowany w 2007 r. dla Hafencity w Hamburgu (Hafencity 2010). Systemy te mogą działać dwuetapowo: jako system wytycznych we wstępnym etapie planowania inwestycji oraz jako certyfikat, po realizacji.

⁷⁹ (Ang. „sustainable public procurement”) Przykładem są np. przetargi na zapewnienie elektryczności czy ciepła o niskim poziomie emisji gazów cieplarnianych dla dzielnic realizowane przez Hafencity GmbH.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

w Zjednoczonych Emiratach Arabskich. Projekt uzyskał poparcie m.in. takich organizacji jak WWF czy rządu Stanów Zjednoczonych. Przykładem próby wdrażania projektów pilotażowych w skali kraju była próba realizacji przez labourzystów dziesięciu tzw. "ekomiastr", gdzie wytypowane przez rząd tereny inwestycyjne (obejmujące m.in. tereny powojskowe) mogły ubiegać się o państwowe fundusze pod warunkiem spełnienia szeregu standardów środowiskowych (CLG 2009).

Realizacja modelowych "eko-miast" jako strategia inwestycyjna budzi pytania o sens ograniczania strategii zrównoważonego rozwoju do pojedynczych osiedli czy zespołów zabudowy. Odzwierciedla to finał brytyjskiego programu realizacji „eco-towns”, gdzie ostatecznie rząd torysów pod przywództwem Jamesa Camerona zdecydował w 2010 r. o wprowadzeniu ogólnokrajowych standardów energooszczędności oraz programów wsparcia finansowego (tzw. Green Deal) zamiast skupiania się na projektach pilotażowych. Fiasko realizacji chińskiego Dongtan⁸⁰, reklamowanego jako pierwsze ekologiczne miasto na świecie, ilustruje potencjalne zagrożenie związane z wykorzystaniem ochrony środowiska jako pretekstu dla wyróżnienia produktu bez realnej możliwości wdrożenia tych strategii. Z drugiej strony nadal powstają osiedla, gdzie narracja środowiskowa została powiązana z szerszymi, pozaprzestrzennymi programami rozwoju. W przypadku Masdaru, oprócz typowych strategii marketingu miejskiego, wdrażanie rozwiązań środowiskowych zostało powiązane z budową węzła przemysłu związanego z ochroną środowiska i energetyką odnawialną. Wyrażało się to m.in. poprzez szereg inicjatyw związanych np. z organizacją instytutu naukowo-badawczego, który zajmował się wdrażaniem nowych „zielonych” technologii (Masdar Institute of Science and Technology). Realizacja Masdaru jest kontynuacją rządowej polityki dywersyfikacji gospodarki Abu Dhabi, czego wyrazem jest zarówno źródło finansowania, jak i formuła organizacyjna operatorów inwestycji, spółki Abu Dhabi Future Energy Co, zarządzającej budżetem inwestycji (22 miliardów \$), a podlegającej rządowemu przedsiębiorstwu Mubadala⁸¹. Ilustruje to potencjalny, synergiczny charakter niektórych ze strategii mieszkaniowych.

⁸⁰ miasto które miało być realizowane jako joint-venture chińskiego dewelopera, rządu Wlk. Brytanii oraz firmy ARUP, jako element wystawy światowej Shanghai Expo 2010 nigdy nie zostało zrealizowane. Dzisiaj projekt jest urbanistycznym symbolem tzw. "greenwash" - fałszywych osiągnięć dotyczących praktyk przyjaznych dla środowiska, źródło "Greenwash: The dream of the first eco-city was built on fiction" Guardian z 23 kwietnia 2009 roku.

⁸¹ Według danych firmy, źródło: <http://mubadala.ae/about/history/>

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

3.5.2. Dzielnice biurowe, duże zespoły administracyjne

Realizacja dużych zespołów administracyjnych lub biurowych to kolejna ze strategii stosowanych w ramach przekształceń obszarów dużych miast w kontekście ich rosnącej roli jako światowych metropolii. Strategia ta wynika zarówno z uwarunkowań rynkowych - ogólnej ewolucji współczesnej gospodarki opisaney w rozdziale 2 - jak i uwarunkowań lokalnych popytu na przestrzenie biurowe w miastach o globalnej randze. Drugim aspektem tych dzielnic jest aktywna rola władz państwa i miast starających się o ukierunkowanie rozwoju w ramach przestrzeni miast, co jest dyktowane chęcią uzyskania korzyści wynikających z lokalizacji siedzib globalnych firm bądź instytucji publicznych. Przykłady takich inwestycji obejmują m.in.:

- Docklands w Londynie
- La Défense w Paryżu
- Zuidas w Amsterdamie
- dzielnice biurowe przy Kaiserplatz we Frankfurcie nad Menem

Przestrzenny charakter tych przekształceń ulega zmianie na rzecz odejścia od tworzenia dzielnic składających się wyłącznie z biur na rzecz obszarów o mieszanym przeznaczeniu⁸², obejmujących m.in. funkcje mieszkaniowe czy obiekty użyteczności publicznej. Podstawowym celem realizacji tych dzielnic dla instytucji państwowych jest chęć lokalizacji infrastruktury dla działalności dużych globalnych i krajowych przedsiębiorstw - biurowców, hoteli czy dróg oraz terminali transportowych oraz konkurowanie z innymi miastami lub krajami na tym polu⁸³.

Zaangażowanie strony publicznej we wdrażaniu tych strategii jest istotne z kilku względów. Władze publiczne mogą być autorem i głównym promotorem projektu realizacji przekształceń, choć jak ilustruje omówiony poniżej przykład Zuidas, decyzje prywatnych udziałowców potrafiły ostatecznie zdecydować

⁸² Przykładami są tutaj takie dzielnice jak Zuidas w Amsterdamie czy Dublin Docklands. Polityka ta wymaga często interwencji strony publicznej, zwłaszcza przy dużym popycie na przestrzenie biurowe. W przypadku nowej dzielnicy biurowej Dublina operator inwestycji (DDDA) wymógł, aby planowana powierzchnia zabudowy zawierała proporcje 40:60 powierzchni biurowych do mieszkalnych (DDDA 2008). Podobny system wdrożyły władze Amsterdamu w stosunku do projektu Zuidas, zapisując wskazane proporcje użytkowania terenu w planie zagospodarowania (Majoor 2008).

⁸³ Potwierdzają to liczne przykłady realizacji dzielnic. Centrum usług finansowych IFSC w Dublinie, pierwsza realizacja w Docklands, była elementem większego projektu stworzenia rynku usług finansowych tzw. „offshore finance” (usług finansowych bazujących na niskim opodatkowaniu) w Irlandii jako konkurencji dla Luksemburga - centrum usług tego typu w Europie jako pierwotny impuls rozwojowy (White 2003). Z kolei Canary Wharf wykorzystywało ugruntowaną pozycję stworzoną przez londyńskie City jako finansowego centrum (OE 2011).

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

o lokalizacji i formule projektu. Zakres, w jakim zasoby publiczne były mobilizowane dla potrzeb rynkowych, różnił się w zależności od kraju. W najbardziej liberalnym wariantcie władze państwa mogły wdrażać mechanizmy „dźwigni inwestycyjnej” (ang. „leverage planning”), gdzie zasoby strony publicznej były mobilizowane wyłącznie po to, aby pobudzić procesy rynkowe i zainicjować realizację prywatnych projektów (Brindley i inni 2006), m.in. poprzez przygotowanie terenów pod inwestycje czy realizacji wymaganej infrastruktury. Pod względem przestrzennym czy geograficznym procesy te dotyczyły zwłaszcza obszarów wymagających poprawy sytuacji społecznej, przestrzennej i gospodarczej, które bez państwowej interwencji nie miałyby szans na przekształcenie przez prywatnych inwestorów i przedsiębiorców. W Wielkiej Brytanii polityka kształtowania stref przedsiębiorczości (ang. *Enterprise Zone*) czy działalność korporacji rozwoju miejskiego (ang. *Urban Development Corporations* - UDC) odzwierciedlały najbardziej prorynkową politykę państwa. Choć w przypadku brytyjskiego planowania model ten uległ zmianie na początku lat dziewięćdziesiątych i był specyficznym przykładem prorynkowej polityki rządu Thatcher, pod względem zasad kształtowania "przedsiębiorczej" polityki miast inicjował on fundamentalną zmianę w polityce miejskiej (Brindley i inni 2006, Harvey 1989). W latach dziewięćdziesiątych model ten ewoluował na rzecz partnerstwa publiczno-prywatnego oraz wzmocnienia roli lokalnej polityki w kształtowaniu wzrostu. Istotną rolę w tych procesach odgrywała zmiana charakteru pomocy publicznej na rzecz konkurencji o dotacje europejskie lub państwowe, wspierająca budowanie mechanizmów kooperacji na rzecz przedsięwzięć (Svyngedouw i inni 2003).⁸⁴

Współpraca między przedsiębiorcami czy deweloperami a władzami, w ramach realizacji założeń biurowych i centranych dzielnic administracyjnych, może kształtować się w różny sposób, wahając się od ścisłej kooperacji czy koordynacji zamierzeń do zdystansowanych relacji lub elastycznych form zarządzania, zależnie od lokalnych uwarunkowań politycznych i strategii przyjętej przez operatorów projektu. Specyficznym aspektem mogą być próby kształtowania mechanizmów partnerskich realizowanych w celu wsparcia szczególnych elementów istotnych dla rozwoju oraz utrzymania konkurencyjności całości terenów. Przykładem była próba stworzenia partnerstwa publiczno-prywatnego w celu realizacji tunelu dla autostrady A10 i modernizacji węzłów transportowych w Zuidas - ZuidasDok (Majoer 2007) - czy rozbudowy sieci transportu publicznego w londyńskich Docklands (Jubilee Line Extension). W przypadku Amsterdamu lokalizacja na południu miasta, w sąsiedztwie autostrady A10

⁸⁴ Nie oznacza to, że opisane wcześniej rozwiązania przestały być stosowane. „Strefy przedsiębiorczości” funkcjonują zarówno w Anglii, jak i w Polsce. W 2011 roku brytyjski rząd zdecydował o stworzeniu 11 nowych stref, które w zamierzeniu miałyby zapewnić 30 000 miejsc pracy, źródło: HM Treasury http://www.hm-treasury.gov.uk/press_96_11.htm

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

i lotniska Amsterdam-Schiphol, było wynikiem kompromisu między władzami miasta a głównymi inwestorami (bankami - ABN AMRO oraz ING), którzy zdecydowali się na pierwotnie wskazaną lokalizację w centrum miasta nad brzegiem rzeki IJ (Majoor 2007).

W prawie każdym przypadku europejskich dzielnic - Paryża, Londynu czy Amsterdamu - instytucje publiczne zainicjowały przekształcenia terenów, wykupując i skupiając tereny pod inwestycję oraz kształtując wizję nowej dzielnicy w celu ukierunkowania rozwoju bądź nadzorując realizację kluczowej infrastruktury.

3.5.3. Nowe zespoły zabudowy śródmiejskiej bazujące na lokalizacji obiektów handlu i usług

Przedsięwzięcia urbanistyczne mogą składać się z obiektów handlowych o dużej skali, realizowanych jako zespoły zabudowy bądź duże obiekty kubaturowe. Projekty te są warunkowane wzrostem roli handlu w funkcjonowaniu miejskich gospodarek oraz znaczenia społeczeństwa konsumpcyjnego. Przykłady takich inwestycji obejmują m.in.:

- Liverpool One, Liverpool
- Manufaktura, Łódź

Na realizowane przedsięwzięcia wpływa także zmieniający się charakter przestrzeni handlowych, wynikający z konsolidacji rynku na rzecz dużych operatorów sieci, zwiększania się powierzchni handlowej czy grupowania handlu detalicznego i specjalistycznego w ramach wspólnych obiektów – super- i hipermarketów oraz centrów handlowych (ICSC, 1999). Ta forma sprzedaży detalicznej dominuje w rozwiniętych państwach zachodnich (Francja, Niemcy). W Polsce w 2000 r. centra handlowe w zestawieniu z hipermarketami skupiały 48% powierzchni handlowej. W 2012 proporcja ta zwiększyła się już do ok 74%⁸⁵. Wraz ze przekształceniami formuły handlu oraz prób standaryzacji przemysłu operatorzy i deweloperzy opracowali szereg klasyfikacji tych obiektów, określających format, dobór najemców, skalę i zasięg oddziaływania. Kombinacja standaryzacji oraz dominującej roli dużych operatorów sieci handlowych przyczyniała się do powstawania charakterystycznych form interwencji w przestrzeni miast. Wspierała to także globalizacja operacji dużych sieci handlowych i deweloperów tych obiektów. Ich lokalizacja także wpływała na sposób oraz charakter realizacji tych inwestycji - w krajach zachodnich (Wielka Brytania, Francja czy Niemcy) w latach osiemdziesiątych duże centra handlowe lokalizowały się

⁸⁵ Źródła: dane Jones Lang LaSalle z 2012 cytowane w Jones Lang LaSalle, "Odnowa, Przebudowa, Rozbudowa - Kierunki Rozwoju Polskich Centrów Handlowych", raport *Advance*, jesień 2012.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

na przedmieściach, na terenach łatwo dostępnych samochodem. Największe z tych obiektów (duże centra „regionalne” czy następna generacja obiektów, tzw. otwarte „parki handlowe”) mogły obejmować inwestycje o powierzchni sprzedaży do 70 000m²). Pod koniec lat dziewięćdziesiątych realizacja dużych obiektów handlowych zaczynała przyjmować formę śródmiejskich zespołów zabudowy. Formuła tych interwencji, realizowanych jako duże przedsięwzięcia urbanistyczne, ulegała ewolucji. Pierwsze amerykańskie realizacje obejmowały takie modele wdrożeniowe⁸⁶, jak np. "festival marketplace"⁸⁷ - mniejsze zespoły nastawione na turystów, bazujące na jakości architektury, śródmiejskiej lokalizacji i dużym udziale najemców oferujących. Innym charakterystycznym modelem stały się duże nowe śródmiejskie centra handlowe jako kolejny etap ewolucji formatu handlu, realizowane w różnej formie głównie w krajach Europy Zachodniej (przykłady zostały omówione poniżej). Działania te w zakresie przestrzennym mogą się mocno różnić w zależności od lokalnych uwarunkowań miast, zwłaszcza wytycznych polityki planistycznej⁸⁸, tym niemniej realizacja dużych centrów handlowych może być podstawowym elementem przedsięwzięć urbanistycznych. Ilustrują to zwłaszcza przykłady brytyjskich miast. Realizacja dużych zespołów handlowych może wiązać się ze znaczącymi przekształceniami obszarów śródmieść. Decyzja o ich budowie może być dyktowana nie tylko chęcią zapewnienia dostępu do tych usług dla mieszkańców, ale także zaspokojeniem innych celów polityki miasta. Można tu wymienić takie cele jak konkurowanie z innymi miastami w skali regionalnej⁸⁹ bądź wewnętrznie - śródmieść kontra obszarów podmiejskich - stanowiących także miejsce inwestycji handlowych. Czasem wybór przedsięwzięcia handlowego jest dyktowany chęcią ulokowania funkcji centrotwórczych na obszarach przedmieść - taki cel miał projekt nowego centrum Almere w Holandii (Koolhaas 2000) czy np. Stratford City, które zbudowano w ramach regionalnego przedsięwzięcia urbanistycznego, realizacji zabudowy na terenach tzw. Thames Gateway.

⁸⁶ Pierwsze centra tego typu m.in. Inner Harbor w Baltimore czy Faneuil Hall Marketplace w Bostonie doczekały się około trzydziestu innych inspirowanych nimi projektów w Stanach Zjednoczonych.

⁸⁷ Opis tego typu projektu znajduje się w przypisie dolnym, na str. 42.

⁸⁸ W Wielkiej Brytanii ilustruje to m.in. opisany poniżej proces rozwoju śródmiejskich zespołów handlowych o dużej skali, który był wypadkową sytuacji rynkowej (zamożności mieszkańców śródmieść), koniunktury na rynku nieruchomości oraz polityki przestrzennej, mającej na celu ukierunkowanie rozwoju obiektów handlowych w stronę centrum miast. Można tu wymienić takie dokumenty jak wytyczne planistyczne PPG 6 ("*Town Centres and Retail Developments*") z 1996 roku czy przychylną politykę Nowej Lewicy wspierającą "rewitalizację przez handel" po roku 2000.

⁸⁹ Realizacja Liverpool One, przedsięwzięcia urbanistycznego bazującego na funkcji handlowej, była motywowana m.in. chęcią sprostania konkurencji innych regionalnych ośrodków - Manchesteru i Glasgow. Centrum, którego budowa kosztowała 1,6 mln funtów, obejmuje m.in. 150 000 m² powierzchni sprzedaży, w tym dwie „kotwice” – brytyjskie sieciowe domy towarowe, 600 jednostek mieszkalnych, dwa hotele, multikino, centrum rozrywki i park (Pancewicz 2011, Talon 2010).

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Realizacja przedsięwzięć handlowych była także powiązana z próbami kompleksowej poprawy zaniedbanych fragmentów miast - pozwalając na gruntowną przebudowę fragmentów, realizację nowych zespołów zabudowy wraz z przestrzeniami otwartymi. Działanie to miało charakter wizerunkowy i przestrzenny - realizacja przedsięwzięć zagwarantować poprawę stanu przestrzeni miasta poprzez realizację nowego zespołu zabudowy, ponowne wykorzystanie zaniedbanych terenów, zapewnienie nowych sposobów użytkowania terenu. Sposób, w jaki duże obiekty handlowe są lokalizowane w śródmieściach może przyjmować różne formy. "Otwarte centra"⁹⁰ tworzą nowe kwartały zabudowy z ogólnodostępnymi terenami otwartymi - parkami lub placami. Nie są to jednak całkowicie publiczne przestrzenie, gdyż zarządzanie tymi terenami jest powierzane operatorom centrów handlowych, którym celem jest przede wszystkim uzyskanie zysków. Tym niemniej realizacja centrów handlowych może być włączana do programów miejskiej rewitalizacji, tzw. „retail-led regeneration”, których założonym celem działań ma być stworzenie nowych miejsc pracy, zainicjowanie przekształceń zdegradowanych terenów i zwiększenie zaufania rynku nieruchomości dla inwestowania na danym terenie⁹¹ (GLA 2005, Lowe 2005, DTZ 2008, Talon 2010).

Pod względem realizacyjnym od końca lat dziewięćdziesiątych wzrosła liczba dużych zespołów zabudowy realizowanych w centrach miast. W wielu przypadkach (zwłaszcza w Wielkiej Brytanii, Niemczech czy, Polsce) „megainwestycje” przyjmowały formę dużych centrów handlowych⁹². Niekiedy centra handlowe mogą być realizowane w zespołach wielofunkcyjnych, które obejmują obiekty uzupełniające, takie jak restauracje czy kina, jako elementy związane z rozrywką i rekreacją, do bardziej odległych od funkcji handlowej, takie jak mieszkania, hotele czy biura. Rozwój tego typu zespołów stymulował popyt na

⁹⁰ rozumiane jako centra handlowe realizowane w formie kwartałów zabudowy z ulicami, przykładem jest np. centrum PrincessHay w Exeter.

⁹¹ Kwestia, na ile obiekty handlu mogą wspierać rewitalizację, jest poddawana dyskusji naukowców i praktyków. Popierający tę koncepcję wskazują na pozytywny charakter inwestycji w kształtowaniu lokalnych rynków pracy – np. w Wielkiej Brytanii w handlu jest zatrudniona jedna dziesiąta pracujących w kraju (Guy 2008). Inną korzyść stanowią aspekty wizerunkowe (DTZ 2008). Procesy te wiążą się z szerszym zjawiskiem „rewitalizacji przez inwestycje na rynku nieruchomości” (ang. „property led-regeneration (Turok 1992, Guy 2008), opisywanej we wcześniejszej części pracy. Bardziej krytyczne opinie wskazują na niezależny od siebie charakter inwestycji handlowych i procesów rewitalizacyjnych (Findlay, Sparks 2008) lub efekty takie jak gentryfikacja czy polaryzacja przestrzeni, zwłaszcza w kontekście jej utowarowienia.

⁹² Centrum handlowe(CH) - przeważnie zamknięty obiekt handlowy, zaplanowany, zrealizowany i obsługiwany przez operatora (CH), oprócz powierzchni sprzedaży zawierający przestrzenie wspólne i parkingi samochodowe. CH z reguły jest zakotwiczone przez jeden lub dwa większe sklepy spożywcze (ang. „convenience”, czyli materiały codziennego użytku, tzw. „Fast Moving Consumer Goods”) oraz zawierający szereg mniejszych sklepów, w tym tzw. „comparison” shops - odzież, sprzęt elektroniczny itp.). Bardzo duże CH obejmują do 80 000 m² powierzchni sprzedaży. Przykładem takiego obiektu jest np. centrum Les Quatre Temps w La Défense w Paryżu. Definicja własna, opr. na podstawie (ISCC 1999).

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

centra oferujące odwiedzającym inne atrakcje niż wyłącznie handel. Przykładem kompleksowej przebudowy obejmującej szeroki zakres sposobów użytkowania była realizacja centrum Liverpool One w 2008 roku, opisana w rozdziale poświęconym studiom przypadków. W Wielkiej Brytanii, jednym z wiodących krajów pod względem realizacji tego typu obiektów, „megainwestycje” handlowe były realizowane głównie w okresie 1995-2008 r. (Talon 2010) i obejmowały budowę szeregu dużych zespołów lokalizowanych w centrach miast. Obejmowały takie realizacje, jak m.in.: przebudowa centrum Bullring w Birmingham, Arndale w Manchesterze (największe centrum handlowe w Anglii), South Gate w Bath, Princesshay w Exeterze czy St. David's w Cardiff. Realizacja tych obiektów była powiązana z wdrażaniem kompleksowych strategii zarządzania przestrzeniami śródmieść (tzw. Town Centre Management).

Realizacja dużych centrów handlowych jest specyficzną strategią ze względu na wiodącą rolę sektora prywatnego w jej wdrażaniu - dotyczy to zwłaszcza wykorzystania zasobów i ekspertyzy strony prywatnej. Przedsięwzięcia te są rzadziej realizowane w drodze partnerstwa publiczno-prywatnego. Strona publiczna może wynegocjować realizację elementów infrastruktury publicznej - dróg, placów, obiektów pełniących funkcje społeczne w ramach realizacji centrum - jednak ostatecznie zintegrowanie tych elementów z przestrzeniami handlowymi wymaga ścisłej współpracy z prywatnym inwestorem i firmami-operatorami takich obiektów. Aspekt długoterminowego użytkowania centrów posiada tu szczególne znaczenie, gdyż przy sytuacji braku kontroli nad rozbudową obiektów handlowych (kontroli rynku nieruchomości) oraz procesami ewolucji handlu (np. wzrostem sprzedaży internetowej), podlegają one stałej konkurencji⁹³. W przypadku mniej udanych projektów może to prowadzić do utraty najemców i zamknięcia obiektu. Możliwość ewolucji charakteru tych obiektów - ich skali, architektury czy doboru najemców - jest uzależniony od możliwości dostosowania tych kompleksów do potrzeb ich klientów czy zmieniających się uwarunkowań rynkowych. Utrzymanie ich zróżnicowanego charakteru i żywotności jest głównym wyzwaniem. W przypadku utraty ich opłacalności obiekty tego typu stają się miejskimi nieużytkami (ang. „greyfields”)⁹⁴, otwierając drogę dla ich przekształceń, w tym rezygnacji z

⁹³ Dla operatorów decydujący jest dostęp do użytkowników obiektów oraz uzyskanie zysków czerpanych z czynszów najemców. Są to ograniczone zasoby, determinowane liczbą mieszkańców w zasięgu oddziaływania centrum lub ilością odwiedzających, stąd też powiązanie centrów handlowych z przeznaczeniem turystycznym, oraz ich dochód rozporządzany. W tym znaczeniu wzrost konkurencji przez inne centra lub formy sprzedaży jest wyzwaniem dla opłacalności centrum i przyspiesza jego wyjście z użycia.

⁹⁴ Definicja użyta między innymi przez amerykański Kongres Nowego Urbanizmu, pierwotnie w 2001 r. w odniesieniu do wychodzących z użycia zamkniętych centrów handlowych (CNU 2001, 2002).

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

przeznaczenia handlowego na rzecz tworzenia alternatywnej przestrzeni miasta, np. zróżnicowanych struktur śródmiejskich (CNU 2002, 2005).

3.5.4. Nowe zespoły bazujące na lokalizacji przemysłu innowacji i funkcji badawczo-rozwojowych, wykorzystujące struktury miejskie

Przedsięwzięcia te bazują na tworzeniu zespołów infrastruktury dla prowadzenia działalności naukowo-badawczej oraz uzupełniającej ich infrastruktury⁹⁵. Opisane szerzej w pracy przykłady projektów obejmują m.in.:

- dzielnicę nowych technologii @22 w Barcelonie
- projekt centrum nowych technologii Adlershof w Berlinie
- element dzielnicy Øresund w Kopenhadze, realizowany w oparciu o lokalizacje instytucji szkolnictwa wyższego oraz wspierającej infrastruktury

Zagadnienie kształtowania przestrzeni dla nauki i innowacji wykracza poza aspekt infrastruktury i środowiska zbudowanego, a odnosi się bardziej do mechanizmów tworzenia warunków dla powstawiania środowiska wsparcia innowacji (ang. „innovation millieu”). Mogą one być rozumiane jako zespół powiązanych "społecznych, instytucjonalnych, gospodarczych i terytorialnych struktur wspierających synergicznie oraz wynikające z nich procesy produkcji" (Castells, Hall 1994, str. 9). Castells i Hall, badając historię dużych centrów naukowo-rozwojowych⁹⁶, wskazywali na różne aspekty związane z kształtowaniem się centrów technologii, m.in. aktywnej administracji publicznej wdrażającej polityki wsparcia dla rozwoju sektora, dostępności zasobów finansowych, obecności zespołów osób pracujących na styku nauki i praktyki czy kultury innowacji i współpracy. Według Castellsa wymiar funkcjonowania nowych zespołów innowacji odzwierciedlał ewoluujący w latach dziewięćdziesiątych charakter gospodarki, zwiększający udział zaawansowanych produkcji wysokiej technologii, jak i koncepcje związane z rosnącą rolą pracowników sektora badawczo-rozwojowego. Dlatego też elementy "twardej" infrastruktury (np. parków naukowo-technologicznych) uzupełniają procesy determinujące sukces miast, które realizują strategie wsparcia innowacji jako jeden z wzajemnie się wspierających

⁹⁵ W swoich badaniach Castells i Hall identyfikowali element infrastrukturalny związany z celowym, planowym wysiłkiem tworzenia założeń przestrzennych (parków przemysłowych, centrów badawczych, "nowych miast") - tzw. "technopoli" (ang. "technopoles"), jak i mechanizmów instytucjonalnych - środowiska innowacyjności (Castells, Hall, 1994)

⁹⁶ Badania opisywały m.in. takie regiony i miasta jak Dolina Krzemowa, Akademogorodok w Rosji, Tsukuba w Japonii, Teadok w Korei, regionu Kansai itd. (ibid.)

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

czynników. Działania przestrzenne są tu współzależne od takich czynników jak środowisko instytucjonalne wspierające kreatywność (uczelnie, instytucje badawcze) czy mechanizmy finansowania (van Noorden 2010). Tym niemniej jednym z istotnych aspektów działania zespołów badawczych były np. projekty realizowane przez prywatnych inwestorów, realizujących duże projekty infrastrukturalne przestrzeni dla prywatnych firm badawczych⁹⁷. Istotną rolę w kształtowaniu tych struktur mogą odgrywać tu także finanse publiczne, zarówno wspierając powstawanie centrów badawczych, jak i finansując badania, co pośrednio stanowi impuls dla realizacji infrastruktury. Charakter interwencji różni się w zależności od krajowych uwarunkowań - przykładem jest projekt rosyjskiego miasta nauki Skołkowo, realizowanego jako odgórny projekt, finansowany przez budżet federalny, w oparciu o specjalne uprawnienia dotyczące reżimu podatkowego⁹⁸ czy zasad przyznawania wiz dla pracujących przy projekcie obcokrajowców. Projekt ten może być postrzegany jako próba skokowej modernizacji gospodarki, w której działania strony prywatnej są podporządkowane rządowej polityce gospodarczej⁹⁹. Projekt obejmuje realizację zespołów zabudowy dla 30 000 mieszkańców i pracowników na terenach o powierzchni 400 ha. Elementami projektu mają być zarówno budynki campusów uczelni Skolkovo Institute of Technology jak i zabudowa uzupełniająca¹⁰⁰.

⁹⁷ Socjolog przemysłu M. Walshok opisywała ten mechanizm jako "rynek nieruchomości dla wczesnej fazy rozwoju" (ang. „venture real estate”), czyli wyprzedzającą realizację infrastruktury w oczekiwaniu na najemców. Historia dotyczyła rozwoju San Diego oraz rozwoju instytucji badawczych, korzystających z rządowych grantów badawczych w latach sześćdziesiątych (za Baugher 2012).

⁹⁸ M.in. dekret prezydenta Rosji nr 244-F3, dotyczący centrum innowacji Skołkowo (*ros. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 28.09.2010 N 244-ФЗ "ОБ ИННОВАЦИОННОМ ЦЕНТРЕ "СКОЛКОВО" (принят ГД ФС РФ 21.09.2010)*)

⁹⁹ Dla dokładniejszej analiza procesów realizacji Skolkowa oraz modelu modernizacji patrz (Cox 2011).

¹⁰⁰ Źródło: http://www.sk.ru/ru-RU/Model/Gorod.aspx?sc_Lang=en, pobrane 20 listopada 2012 r.

**ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA
KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.**



Ryc. 2 - Skolkowo jako element narodowej strategii budowy klastra przemysłu bazującego na innowacji w oparciu o strategię odgórnej modernizacji wykorzystuje elementy międzynarodowego marketingu - na zdjęciu prezentacja projektu na Biennale Architektury w Wenecji w 2012 r., fot. M.Arczyńska.

Badania Castellsa i Halla wskazywały na zróżnicowany charakter typologii przestrzeni badań (kompleksów przemysłowych dla nowych technologii, miast nauki czy parków technologii), opisując je jednak przez pryzmat polityki przemysłowej. Wraz z popularyzacją różnych koncepcji łączących rozwój miast z funkcjonowaniem np. "miast kreatywnych"¹⁰¹ (m.in. Landry 2000, Florida 2002), "miast wiedzy" (np. Van Winden, van Den Berg 2004), działania zaczęły obejmować świadome strategie związane z tworzeniem przekształceń przestrzeni miejskich, wykorzystujących mechanizmy wsparcia badań i nauki. Jest to aspekt lokalizacyjny, o którym socjolog M. Walshok wspominała jako określony styl życia, związany z pracą w środowisku naukowym, która wspierają kontakty i wymianę informacji (van Noorden 2010). Dla Walshok ten ostatni aspekt nie był tożsamy z jakością zamieszkania.

¹⁰¹ Florida identyfikował naukowców, inżynierów, badaczy jako element tzw. "Super-Creative Core" - rdzenia klasy kreatywnej, odpowiedzialnego za tworzenie, prototypowanie i produkcję dóbr konsumpcyjnych (Florida 2002).

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Rozwój strategii przekształceń fragmentów miasta w oparciu o projekty o dużej skali może wykorzystywać mechanizmy relacji z inwestycjami badawczymi. Istotne jest tu powiązanie mechanizmu inwestowania w realizację infrastruktury, sytuowanie nowych instytucji, w tym mechanizmów współpracy i tworzenia przestrzeni wymiany między instytucjami edukacyjnymi a sektorem prywatnym. Jest to określony model działania powiejący się w strategiach przekształceń. W wymiarze planistycznym działania te mogą one wpisywać się w strategię rewitalizacyjne obszarów śródmiejskich (Cunha, Selada 2009). Przykład działania o takim charakterze, realizacja węzłów technologii cyfrowych (m.in. opisany poniżej Digital Hub w Dublinie¹⁰² oraz projekt @22 w Barcelonie) jako nowych ośrodków wspierających działania badawczo-rozwojowe. Innym przykładem była realizacja w 2002 i 2004 r. kampusów dwóch uczelni, IT-University of Copenhagen oraz południowego kampusu Uniwersytetu Kopenhaskiego, jako jedne z pierwszych inwestycji na terenach projektu Ørestad (CPH 2011).

Alternatywne podejście obejmuje realizację nowych dzielnic - zespołów zabudowy korzystających z koegzystencji z instytucjami naukowymi. Powiązanie mechanizmów rynku nieruchomości oraz działalności instytucji naukowych, podobnie jak w opisanym powyżej przypadku, może wspierać realizację nowych założeń urbanistycznych. Przykładem projektu realizacji nowego fragmentu miasta, wykorzystującego otoczenie kampusu uczelni, był zespół University Park zrealizowany w 1986 r. sąsiedztwie kampusu Massachusetts Institute of Technology przez dużą firmę deweloperską Forest City. Zabudowa, realizowana w formie kwartałowej na terenie ok 14 ha zawierała, oprócz 500 000 m² nowoczesnej powierzchni laboratoryjnej zespół hotelowy, biurowy, restauracje oraz ok. 650 mieszkań, o łącznej powierzchni ok 25 000 m² ¹⁰³. Zespół zabudowy uzupełniał publiczny park. Głównym mechanizmem finansowania dla projektu były przede wszystkim firmy z branży biochemicznej i farmaceutycznej, będące najemcami powierzchni biurowych. W mniejszym stopniu były to nieformalne mechanizmy współpracy, o których pisali Castells i Hall. Projekt powstał w sąsiedztwie najlepszej uczelni technicznej na świecie (dane z 2012 według QS World University Ranking), korzystając z popytu na przestrzeń biurową.

Aspekt rynkowy może wspierać ambitniejsze plany realizacji projektów, które mają opierać się na interwencjach prywatnych. Takim przykładem jest realizowany projekt nowego miasta Adlershof w Berlinie. Impulsem dla jego rozwoju było wcześniejsze funkcjonowanie przedwojennych instytucji

¹⁰² Patrz rozdział 3.3.5.

¹⁰³ Na podstawie informacji dewelopera, Forest City Boston, źródło:
<http://www.forestcityscience.net/mit/sciencepark.shtml>

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

badawczych (m.in. przemysłu lotniczego) oraz wschodnioniemieckiej Narodowej Akademii Nauk oraz jej restrukturyzacja po 1991 roku. Pierwotny projekt, realizowany przez podległą senatowi Berlina spółkę celową (WISTA - Berlin GmbH), obejmował w założeniu realizację "Miasta Nauki, Technologii i Mediów" jako przestrzeni dla realizacji przestrzeni dla przedsiębiorstw i lokalizacji instytucji naukowych. Pierwotne założenia zespołu były realizowane w okresie berlińskiego boomu budowlanego w latach dziewięćdziesiątych, co wpływało na studyjne plany zagospodarowania terenów przygotowywane przez miejskie pracownie planistyczne (*Planwerke*). Zakładały one, że oprócz instytucji naukowych na terenie Adlershof powstanie nowe miasto, obejmujące zagospodarowanie 420 ha, realizację 7 000 mieszkań, milion m² powierzchni badawczych oraz stworzenie 30 000 miejsc pracy. Realia gospodarcze i ostudzenie rynku nieruchomości zmusiły władze do weryfikacji planów dotyczących zabudowy, która miała uzupełniać podstawowe, naukowo-badawcze przeznaczenie terenów (Lojewski 2007). Tym niemniej według danych Wista GmbH, w 2010 r. na terenie Adlershof działało ponad 866 przedsiębiorstw¹⁰⁴ zatrudniających 14 148 pracowników, obracających, łącznie z instytucjami naukowymi, ponad 2,1 miliardami euro rocznie (Wista 2010).

3.5.5. "Miasta kreatywne" i przedsięwzięcia bazujące na lokalizacji zagospodarowania wykorzystującego funkcjonowanie instytucji kultury

Podobnie, jak w przypadku projektów omawianych w poprzednim podrozdziale, idee związane zarówno z powiązaniem innowacji, działalności artystycznej z rozwojem gospodarczym kraju (KEA 2006), jak i miast (Landry 2000, Florida 2002), odnalazły swoje odbicie w inicjatywach związanych z realizacją przekształceń urbanistycznych. Fizycznym odzwierciedleniem tych koncepcji była realizacja założeń integrujących w swoich planach siedziby dużych instytucji publicznych - obiektów kultury czy muzeów - lub starające się tworzyć zaplecze dla działalności przeznaczonej dla "przemysłu kreatywnego"¹⁰⁵, czyli np. tereny realizowane jako kampusy dla lokalizacji firm z branży informatycznej i mediów.

Wśród przykładów przedsięwzięć o dużej skali wykorzystujących strategię "miasta kreatywnego" można wspomnieć o takich projektach jak:

- Media City, Salford Quays, UK

¹⁰⁴ Firmy z branży optycznej i fotoniki, produkcji fotowoltaików, mediów i technologii, podzespołów i materiałów oraz branży środowiskowej (WISTA 2010).

¹⁰⁵ Dla definicji "przemysłu kreatywnego" i "przemysłu kultury" oraz szkicowego wprowadzenia do dyskusji o tych pojęciach, patrz str. 37.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

- @22 w Barcelonie¹⁰⁶
- Nowe Centrum Łodzi

Rzadko można mówić o sytuacji, w której całe dzielnice śródmiejskie powstają jako obszary całkowicie poświęcone przeznaczeniu kulturalnym, jako o modelu replikowanym globalnie. Przykłady takiego działania są jednostkowe, ściśle powiązane z lokalnymi zasobami i tradycjami¹⁰⁷ lub strategicznymi decyzjami instytucji publicznych. Koncepcje "miast kreatywnych" mogą być rozumiane jako wspólna narracja dla realizacji polityki planistycznej, zwłaszcza w kontekście postulatów rozwoju gospodarczego¹⁰⁸. Patrząc na tę kwestię wyłącznie przez pryzmat działań operacyjnych (planowania, realizacji inwestycji, dotychczasowej praktyki władz) inicjatywy te skutkowały formą strategii wspólnego montażu działań inwestorów, strony publicznej i firm działających w branży kreatywnej w celu całościowego przekształcania terenów. Wymiar materialny działań i projekty inwestycyjne w założeniu powinny być wyrazem lub częścią innych procesów kształtowania przestrzeni miast. Wiąże się to zarówno z planowaniem procesów rewitalizacyjnych w oparciu o funkcje kulturalne, jak i odrębnymi mechanizmami wspierania branży kreatywnej¹⁰⁹. Poniższa charakterystyka odnosi się do sytuacji, w których obydwa aspekty strategii miejskich - przekształcenia przestrzeni i polityka wsparcia - są realizowane w ramach projektów przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali¹¹⁰.

¹⁰⁶ Projekt dla Barcelony pełni rolę "hybrydowe". W założeniu łączy on próby tworzenia klastrów dla przemysłu opartego o działania badawczo-rozwojowe jak i przedsiębiorstw związanych z mediami.

¹⁰⁷ Takim przykładem unikatowej przestrzeni wystawienniczej była berlińska Museuminsel, kontynuująca tradycje obszaru przeznaczonego dla lokalizacji instytucji kulturalnych i naukowych od 1830 r.

¹⁰⁸ Dla podsumowania dyskusji o wymiarze aplikacyjnym polityk wsparcia "konkurencyjności" i "kreatywności" w kontekście miast patrz (Musterd Murie 2010). Należy pamiętać, że koncepcja aplikacji idei Floridy w kontekście polityki planistycznej czy działań operacyjnych budziła krytykę ze strony geografów i socjologów m.in. (Glaeser 2003, Peck 2004, Hall 2004). Niniejsza praca wskazuje mechanizm powiązania działań rynku nieruchomości i planowania, uwzględniając wątki tej dyskusji.

¹⁰⁹ Pojęcie to powinno być rozumiane jako forma świadomej polityki wsparcia dla branży, analogicznie do polityk przemysłowych. Mogą to być zarówno klasyczne mechanizmy subsydiów, ulg i działań proceduralnych – ułatwień dla działalności branży, tworzenia "klastrów" czyli aglomeracji wzajemnie się uzupełniających i wspierających instytucji i firm, wykorzystywanie sieci kontaktów i powiązań, jak i "miękkie" czynniki lokalizacyjne, związane np. z jakością zamieszkania (za Musterd Murie 2010). Przykładem łączenia strategii przekształceń dzielnicy oraz tworzenia sieci powiązań firm działających w ramach branż związanych z badaniami i rozwojem czy np. działalnością kreatywną jest proces rewitalizacji dzielnicy Poblenou w Barcelonie (@22, 2012).

¹¹⁰ Podobnie jak z klasyfikacją "przemysłu kultury" i "przemysłu kreatywnego". Kwestia, na ile działania te wspierają odrębne działania, a na ile się uzupełniają, jest uzależniona od indywidualnego kontekstu projektu oraz strategii przyjętych przez ich inicjatorów. Mogą one wzajemnie się uzupełniać w ramach strategii tworzenia nowych dzielnic kultury (ang. „cultural quarters”) (Montgomery 2003). Przykładem takich strategii rewitalizacji była dublińska dzielnica Temple Bar, wiążąca strategię rozwoju turystyki z lokalizacją siedzib instytucji kulturalnych, m.in. galerii i archiwów sztuki czy insytmu filmowego (Pancewicz 2009).

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Dla tematyki pracy istotniejsze jest opisanie procesu, który wiąże się z istotnym udziałem strony prywatnej lub publicznej zaangażowanej w materialne projekty. Aspekt lokalizacyjny bądź projektowy wiąże się zarówno z umiejscowieniem projektu w społeczno-gospodarczym kontekście miejsca (wraz z wyzwaniem i szansami), motywującymi przekształcenia miast i procesami funkcjonowania rynku nieruchomości. Strategie te często zestawiają ze sobą inwestycje "kulturalne" jak i "kreatywne" w ramach wspólnych projektów, często sytuując instytucje jako uzupełnienie szerszego programu inwestycyjnego prywatnych przedsiębiorców. Przykładem jest zrealizowane w 2006 roku centrum Manufaktura w Łodzi, gdzie instytucje kulturalne¹¹¹ wykorzystują powierzchnie dawnej fabryki wspólnie z zespołem hoteli, restauracji i największym centrum handlowym w Polsce. Przykładem wcześniejszej aplikacji takiego modelu, jako swoistej strategii rewitalizacyjnej, była m.in. realizacja przekształceń Albert Dock w Liverpoolu¹¹². Początkowe koncepcje utworzenia Nowego Centrum Łodzi z 2007 r. (nazywanego pierwotnie Kopro City), bazowały przede wszystkim na zakotwiczeniu projektu o ambitny zestaw inwestycji publicznych: galerii sztuki (Specjalnej Strefy Sztuki - SSC), Centrum Festiwalowo-Kongresowej "Camerimage Łódź Center" oraz muzeum techniki i nauki¹¹³. Plany utowarowienia instytucji kulturalnych w tym znaczeniu wpisuje się w strategię gentryfikacyjną i budziło protesty środowisk artystycznych¹¹⁴. Zmiany te podkreślają, jak polityka miejska ewoluuje, łącząc praktyki prywatyzacji i komercjalizacji zasobów kulturalnych czy wplatając je w strategię rozwoju turystyki (Talon 2012) oraz działania rynku nieruchomości. W przypadku Nowego Centrum Łodzi, według założeń planistów projekty kulturalne oraz adaptacja obiektów historycznej elektrociepłowni "... pozwoli na nadanie im nowych funkcji społecznych i kulturalnych, przyczyniając się m.in. do tworzenia miejsc pracy, umożliwi wzrost potencjału społeczno-gospodarczego obszarów zdegradowanych. Wzrośnie atrakcyjność okolicznych obszarów miejskich dla inwestorów lokalnych i zewnętrznych"¹¹⁵. Innym aspektem tego zagadnienia jest kwestia powiązania działań inwestycyjnych z polityką pozaplanistyczną, zwłaszcza w kontekście

¹¹¹ Oddział Muzeum Sztuki Współczesnej, Muzeum Historii Łodzi, Muzeum Fabryki czy Experimentarium - Muzeum Techniki.

¹¹² Zespół zawiera m.in. oddział Tate Modern, Muzeum Morskie (Merseyside Maritime Museum) i Muzeum Niewolnictwa (International Slavery Museum). Za informacjami operatora kompleksu, Albert Dock Ltd.

¹¹³ Mowa tu o założeniach z 2007 roku. Wraz z racjonalizacją projektu na skutek ocen kondycji finansowej inwestycji po roku 2012 samorząd zrezygnował z realizacji części inwestycji (m.in. SSC oraz centrum festiwalowo-kongresowego), źródło: *"Nowe Centrum Łodzi największą inwestycją w Europie Środkowej"*, portal Newseria, materiał online, 26 czerwca 2012 r.

¹¹⁴ Świadczy o tym chociażby protest kuratorów sztuki przeciwko nadawaniu kompleksowi Centrum Łodzi miana „Kopro City” jako sprzecznego z ideą radykalnej twórczości lewicowej artystki, za "Nie róbcie tego Kopro", Gazeta Wyborcza, 7 czerwca 2010 r. O mechanizmach gentryfikacji i disneyfikacji w efekcie stosowania strategii utowarowienia pisała Sharon Zukin (Zukin 1991).

¹¹⁵ Za materiałami operatora inwestycji, źródło: http://www.ec1lodz.pl/O_projekcie, 5, pobrane 21 listopada 2012 r.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

postulatów związanych z szerszymi efektami dużych inwestycji kulturalnych. Krytyka koncepcji Floridy wskazywała na problem upraszczania procesów rządzących miastem, zwłaszcza w zakresie prostej aplikacji wskaźników mających wspierać miejską "kreatywność": Talent, Tolerancja, Technologia (Florida 2002) w miastach walczących z deindustrializacją czy problemami społecznymi (Peck 2005). W konsekwencji projekty realizacji projektów kulturalnych mogą być postrzegane głównie jako element uzupełniający wspomniane wcześniej strategie selektywnej poprawy fragmentów miasta bądź strategii gentryfikacji.



Ryc. 3 - Albert Dock w Liverpoolu - przykład kompleksowego przekształcenia terenów poportowych, fot. M.Arczyńska.

Rola inicjatora i fundatora działań pozostaje istotna w kontekście finansowym jak i strategicznym. Zagadnienie mechanizmu powiązania inwestycji publicznych i budowania nowych fragmentów miasta dobrze ilustruje przykład przekształceń doków w Salford Quays w Manchesterze, opisane w szczególności w dalszej części tekstu. Projekt przekształceń terenów poportowych, wykorzystywał zarówno realizację szeregu strategicznych, dużych inwestycji kulturalnych, finansowanych przez budżet instytucji publicznych, m.in. Imperialnego Muzeum Wojny, jak i inwestycje samorządowe (centrum sztuk

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

performatywnych - the Lowry)¹¹⁶. Sekwencję projektów zakończyła pierwsza faza nowej siedziby publicznej telewizji BBC (SCC 2008). Była to inwestycja bazująca, na subsydiach publicznych, wpływach z najmu infrastruktury, oprócz funduszy prywatnych dewelopera czy środków innych firm prywatnych operujących w MediaCityUK.

Strategie bazujące na wykorzystaniu potencjału przemysłu kreatywnego wiążą się jednak przede wszystkim z aspektem koordynacji działań przestrzennych z lokalizacją zaplecza dla nowej działalności przemysłowej. Wyrażają one ambicje krajów i miast dążących do pozyskania lokalizacji firm działających w nowoczesnych branżach związanych z dziedzinami ICT (ang. „Internet Communications Technology”). Przykładem takiej strategii jest np. projekt realizacji ośrodka wsparcia dla lokalizacji firm z branży cyfrowej i mediów Digital Hub w centrum Dublina w Irlandii, będąca w 2012 r. siedzibą 70 firm i 800 pracowników, pełniąc także funkcję inkubatora przedsiębiorczości. Centrum jest ulokowane w sercu dawnej dzielnicy robotniczej Liberties. Innym przykładem stanowi omawiana w pracy dawna dzielnica przemysłowa Poblenou - @22 w Barcelonie. Traktowanie działań ośrodków jako węzłów dla szerszych strategii rewitalizacyjnych może być problematyczne ze względu na wyspecjalizowaną naturę takich inwestycji oraz silne powiązanie miejsc pracy z wysoko wyspecjalizowanymi sektorami gospodarki. Zarówno Digital Hub, jak i @22, obejmują elementy działań na rzecz poprawy środowiska zbudowanego w ramach przekształceń terenów i szersze cele integracji społecznej, np. Digital Hub prowadzi szereg programów edukacyjnych dla młodzieży szkolnej (@22 2012, Digital Hub 2011). Tym niemniej oczekiwane powiązania nowych inwestycji z bezpośrednim otoczeniem może okazać się niewielkie¹¹⁷, podczas gdy "cyfrowe" dzielnice mogą wspierać strategie gentryfikacyjne, bazujące na osiągnięciu zysku przez sektor prywatny dzięki zmianie przeznaczenia i charakteru dzielnic (patrz Graham Guy, 2002). W przypadku Dublina przykładem takich działań była próba realizacji nowej zabudowy o mieszanym

¹¹⁶ Opisywane inwestycje w Salford Quays to północny oddział Imperialnego Muzeum Wojny (Imperial War Museum North) realizowane według projektu Daniela Libeskinda o wartości 28.5 mln funtów oraz centrum sztuki i rozrywki The Lowry zawierające 2 000 m² powierzchni użytkowej, w tym teatr, przestrzenie wystawiennicze i warsztatowe.

¹¹⁷ Przykładem była debata dotycząca braku zatrudnienia mieszkańców z Salford w MediaCityUK, gdzie spośród 3172 aplikacji jedynie 24 osoby uzyskały pracę, z czego 8 w charakterze "ambasadorów" projektu. W przypadku BBC większość z 1846 miejsc pracy była przeznaczona dla osób przenoszących się z Londynu, a z 680 nowych miejsc pracy, 246 uzyskały osoby z regionu Manchesteru. Liczby te stanowią podsumowywanie wyników programu aktywizacji lokalnej siły roboczej, kosztującego samorząd 6 milionów funtów opłat dla konsultantów i firm marketingowych, w tym 1,5 milionów funtów w subsydiach dla partnerów projektu. Za: *MP demands inquiry after BBC hires just 24 local people at Salford HQ*, Guardian, 18 stycznia 2012 r.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

przeznaczeniu biurowo-mieszkaniowym na zdegradowanych, lecz położonych w pobliżu centrum miasta, terenach sąsiadujących z Digital Hub¹¹⁸.

3.6. Podsumowanie

Powej przedstawione zostały definicje przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali. We wstępnej części rozdziału podsumowano ich główne elementy charakterystyczne, w tym rolę koordynacji i integracji działań poszczególnych uczestników procesu ich realizacji, znaczącą skalę przedsięwzięć, zarówno pod względem kosztu, jak i możliwej skali oddziaływania na przestrzeń miast. W rozdziale wskazano, że przedsięwzięcia mogą przyjmować różne formy przestrzenno-organizacyjne. Obejmują one działania związane z kompleksowymi przekształceniami fragmentów miast oraz szersze działania terytorialne. Podsumowanie wstępnych analiz przedsięwzięć urbanistycznych zawiera podział na głównych uczestników procesów, identyfikację ról jakie, przyjmują oraz form i mechanizmów organizacyjnych, które są wykorzystywane przy wdrażaniu. Wskazano także na kluczowy element powiązania między działaniami publicznej polityki przestrzennej a strategiami inwestycyjnymi strony prywatnej. Tłumaczy on, dlaczego przedsięwzięcia te mogą przyjmować pewnie charakterystyczne formy przestrzenne i funkcjonalne, zidentyfikowane jako typologie oraz jak łączą się one z szerszymi programami przekształceń. Rozdział zawiera podsumowanie głównych, najbardziej charakterystycznych przykładów tych typologii.

¹¹⁸ Dla przykładu projekt obejmował dwa wnioski firm deweloperskich, które ubiegały się pierwotnie, w 2005 r., m.in. o lokalizację obiektów wysokościowych (53 piętra) przez firmę Manor Park oraz zespołu zabudowy o wysokości do 16 pięter przez firmę P Elliott&Co. w sercu historycznej dzielnicy miasta. W 2007 r. plany zostały odrzucone przez planistyczną izbę odwoławczą. Ponowne projekty jednego z deweloperów obejmowały m.in. propozycje budowy zespołu o powierzchni 40 000 m², obejmujące takie przeznaczenie jak biura (w tym 13 000 m² powierzchni biurowej dla firm z branży mediów, 103-pokojowy zespół mieszkań dla studentów i hotel na 181 pokoi na działce liczącej ok. 1,5 ha. Źródła: *Dublin high-rise schemes rejected*, Irish Times, 21 października 2007, *Major plan for Digital Hub site*, 16 października 2008 r.

4. Analiza studiów przypadku

4.1. Wprowadzenie - kryteria i cel analizy studiów przypadku

Niniejszy rozdział zawiera studium wybranych przypadków. Celem analizy była identyfikacja elementów składowych przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali jako narzędzia realizacji polityki miejskiej i samorządowej.

Przedsięwzięcia zostały wybrane i sklasyfikowane pod kątem:

1. lokalizacji (rangi miasta w którym są one realizowane, według klasyfikacji ESPON¹¹⁹),
2. wiodącego typu operatora inwestycji , w tym jego umocowania prawnego,
3. wiodącego celu i typologii projektu .

Następnie wybrano najbardziej reprezentatywne przykłady realizacyjne, biorąc pod uwagę ich wiodące przeznaczenie, scharakteryzowane w rozdziale 3 oraz lokalizację projektów w kontekście rangi metropolitalnej miasta. Analiza obejmowała przedsięwzięcia urbanistyczne wyselekcjonowane pod kątem czterech typów kryteriów, które determinują, jak inwestycje te są wykorzystywane jako narzędzia polityki przestrzennej. Zagadnienia te zostały podzielone według następujących grup tematycznych :

1. powiązania z wytycznymi polityki ponadregionalnej (aspekt metropolitalny),
2. powiązania z wytycznymi polityki lokalnej,
3. mechanizm kontroli nad realizacją przedsięwzięcia, w szczególności narzędzia integracji działań strony publicznej i prywatnej, w tym zabezpieczenia dobra publicznego czy redystrybucji korzyści.

Celem analizy była przede wszystkim identyfikacja mechanizmów powiązania¹²⁰ badanych przedsięwzięć z polityką przestrzenną, zarówno pod względem ich typu, jak i charakterystyki, przy czym do najistotniejszych kwestii należało wskazanie zakresu stosowania tych narzędzi. Ich zestawienie pozwala na ocenę zakresu, w jakim mechanizmy te są stosowane oraz zidentyfikowanie charakterystycznych

¹¹⁹ patrz Studia dotyczące terenów metropolitalnych realizowanych przez European Spatial Planning Observation Network (ESPON 2007)

¹²⁰ w dalszej części pracy w skrócie określanymi jako "mechanizmy powiązania".

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

modeli. Taki cel ma także porównanie zagranicznych przykładów przedsięwzięć z realizacjami polskimi, podsumowanymi w rozdziale 6. Zastosowanie analizy porównawczej umożliwia wskazanie braków w praktykach związanych z zarządzaniem procesami. Wyniki analizy zostały zestawione poniżej, a podsumowujący je komentarz umieszczono w rozdziale 5 oraz 7.

Wybrane charakterystyczne mechanizmy powiązania przedsięwzięcia z wytycznymi polityki planistycznej o charakterze ponadlokalnym i lokalnym, typowe dla określonej kategorii, zostały omówione w szczególności w opisie analizowanych przypadków. Pozwala to na ustosunkowanie się do uwarunkowań systemowych, wpływających na to, jak narzędzia te są stosowane. Dotyczy to zwłaszcza czynników wynikających z tradycji i charakteru systemu planowania, historii przedsięwzięć czy szczegółowych uwarunkowań lokalnych, determinujących wybór formuły narzędzi. Komentarz zawiera także krytyczną analizę części z zastosowanych rozwiązań, tzn. element weryfikacji ich skuteczności lub przywołanie problemów lub trudności związanych z ich zastosowaniem.

4.2. Przedsięwzięcia urbanistyczne funkcjonujące jako kompleksowe przekształcenia określonych fragmentów miast (przykłady zagraniczne)

4.2.1. Dublin Docklands (1986-2014)

Lokalizacja/wielkość miasta: obszar metropolitalny, **ranga miasta** (według klasyfikacji ESPON):

1,804,156(GDA)(2010) /stolica państwa (MEGA 3)

Wiodący operator inwestycji:

Inwestycja była realizowana przez korporacje rozwoju miejskiego (ang. Urban Development Corporations). Pierwotnie, od 1986 r., była to Custom House Docks Development Agency, a po jej przekształceniu w 1997 r. obowiązki operatora pełniła DDDA (Dublin Docklands Development Agency) (Moore 2001). Po jej audycie w 2009 r. zarząd Agencji oraz zasady jej funkcjonowania uległy zmianom. W lipcu 2012 r. Minister Środowiska rozpatrywał możliwość przyspieszonego rozwiązania DDDA oraz przekazania zarządzanych przez nią terenów oraz kompetencji władzom miasta w 2012 r.¹²¹

Typologia inwestycji oraz cel interwencji:

¹²¹ Decyzja była uzasadniona wynikami finansowymi agencji z 2011 r. oraz wcześniejszymi nieprawidłowościami w działaniu DDDA. Ministerstwo planuje kontynuowanie procesu przekształcenia doków pod zarządem Dublin City Council. Źródła: Dept. of Environment Communities and Local Governemnt, 2012.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Celem interwencji była regeneracja ok. 500 ha terenów poportowych w Dublinie, usytuowanych w sąsiedztwie ścisłego centrum miasta, poprzez realizację nowej dzielnicy biurowej i mieszkaniowej.

Powiązania realizacji przedsięwzięć z wytycznymi polityki ponadlokalnej

Charakter powiązania:

Celem działania agencji rozwojowej była realizacja "dzielnic o światowej klasie, wiodącego przykładu zrównoważonego przykładu regeneracji dzielnicy śródmiejskiej - takiej, która będzie odpowiedzialna za poważny wkład w społeczny i gospodarczy dobrobyt Dublina i całej Irlandii"¹²². Początki przekształceń dzielnicy opierały się o realizację zespołu IFSC (Irish Financial Services Centre) w 1987 r., tworzącego infrastrukturę dla tzw. „offshore financing”¹²³. Model przekształceń poportowej dzielnicy bazował na koncepcjach analogicznych projektów realizowanych międzynarodowo, np. Dokach w Londynie czy Inner Harbour w Baltimore (Moore 2008)¹²⁴. W 2012 r. Dublin Docklands stały się lokalizacją siedzib wielu międzynarodowych firm - najemcami były głównie firmy usług finansowych (m.in. Fortis, Accenture), a obecnie na tym terenie mieszczą się siedziby przedsiębiorstw różnych branż, m.in. prawnej (McCann Fitzgerald), konsultingowej (PwC) i IT (np. europejska siedziba główna firm Google i Facebook). Realizacja zabudowy Doków bazowała na silnym powiązaniu decyzji politycznych i inwestycyjnych oraz finansowych związanych z realizacją nowej zabudowy jak i działań rewitalizacyjnych (społecznych i przestrzennych).

Mechanizmy powiązania

Polityczny - rola partnerstwa dla projektu:

Realizacja projektu była możliwa dzięki zaangażowaniu politycznemu lokalnych samorządowców lobbujących program rewitalizacji Doków. Dotyczyło to zarówno finansowania pierwszych projektów rewitalizacji z funduszy publicznych, jak i stosowania mechanizmów ulg podatkowych dla deweloperów. Pierwsze inwestycje, bazujące na realizacji centrum usług finansowych, były przykładem ścisłej współpracy pomiędzy władzami miasta a prywatnymi inwestorami (IFSC). Prorynkowa postawa instytucji

¹²² Za misją organizacji Dublin Docklands Development Authority, źródło:

<http://www.dublindocklands.ie/index.jsp?pid=99&nid=138>

¹²³ Określenie „offshore financing” dotyczy usług finansowych, realizowanych w krajach o przyjaznych reżimach podatkowych, np. niskich stopach opodatkowania od działalności gospodarczej, pełnionych dla nierezydentów (osób fizycznych i prawnych) lub osób prowadzących swoją działalność zagraniczną. Centrum zostało założone w 1987 r. dzięki inicjatywie irlandzkiego biznesmena Dermota Desmonda. Istotne jest tu powiązanie realizacji centrum z polityką rządu, w tym ówczesnego premiera Charlesa Haugheya, ściśle zaangażowaną w promocję projektu (Moore 2008). Wynikiem takiej polityki były m.in. zmiany ordynacji podatkowej w celu wsparcia operacji IFSC (m.in. Section 30, Finance Act 1987, No. 10 of 1987).

¹²⁴ Patrz opis kontekstu przedsięwzięcia na stronie 42.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

publicznych charakteryzowała ich postępowanie w całym okresie przekształceń Doków (zarówno pod rządami agencji rozwoju CHDDA, jak i DDDA oraz władz Dublina, w zakresie terenów niepodlegających jurysdykcji Agencji¹²⁵). Poparcie polityczne dla projektu Doków było kontynuowane do 2012 r.

Instytucjonalny: Aspekt dotyczył zarówno kwestii kooperacji międzyresortowej, jak i tworzenia specjalnych mechanizmów prawnych i finansowych wspierających szybkie zagospodarowanie terenów Doków. Czynniki te odgrywały kluczową rolę w całym procesie. Dotyczyło zwłaszcza zastosowania różnych typów polityk związanych z przekształceniami terenu - fiskalnych (m.in. pierwotnie ulg podatkowych), planistycznych i miejskiego marketingu (Moore 1999, 2008). W 1997 r. tereny Doków zostały wydzielone jako specjalna strefa rozwojowa, podlegająca jurysdykcji rządowej agencji rozwojowej powołanej w celu realizacji nowej dzielnicy. Wyrazem tego działania było utworzenie tzw. "quango"¹²⁶, czyli wzorowanej na brytyjskich rozwiązaniach agencji rozwoju miejskiego o szerokich przywilejach i prerogatywach. Formalnie agencja była sponsorowana i nadzorowana przez Ministerstwo Środowiska. Działanie to pozwoliło na ukierunkowanie zagospodarowania na terenach portowych w sposób popierający intencje rządu. Agencje rozwoju stanowiły główny mechanizm porozumienia z inwestorami prywatnymi, realizując główny cel "polityki miejskiej" dla Doków - utworzenie międzynarodowej dzielnicy biurowej i rewitalizację doków.

Finansowy: Realizacja pierwszego etapu regeneracji doków była wsparta systemem ulg podatkowych (ang. „tax incentives”) dla deweloperów, lecz system ten uległ zmianie po 1996 r. w wyniku krytycznej oceny efektów rewitalizacji, m.in. rosnącej polaryzacji społecznej (m.in. KPMG 1996). Wraz z ewolucją systemu zarządzania rewitalizacją Doków, zakres i zasięg ulg zmniejszył się. Z drugiej strony, agencja DDDA uzyskała prawo do zarządzania, nabywania i zbywania nieruchomości¹²⁷. Część z terenów zarządzanych przez inne rządowe agencje, jak np. tereny portu w Dublinie, były przekazywane DDDA w celu realizacji jej zadań statutowych. Należy także pamiętać o szerszym kontekście funkcjonowania irlandzkiej gospodarki oraz istotnej roli inwestycji zagranicznych (tzw. Foreign Direct Investment). W przypadku Irlandii czynnikiem zewnętrznym wpływającym na atrakcyjność inwestycyjną była zarówno możliwość łatwego inwestowania dla amerykańskich firm (kluczowymi inwestorami były takie firmy jak

¹²⁵ Pierwotnie jedynie mały fragment doków podlegał reżimowi CHDDA, a w 1997 wraz z utworzeniem agencji DDDA, zwiększono zarówno zakres przestrzenny, jak i kompetencje agencji (Moore 1999).

¹²⁶ skrót od terminu "quasi-non governmental organization", nie ma on odpowiednika w języku polskim, patrz definicja w rozdziale 7.2.2.

¹²⁷ Na podstawie Dublin Docklands Development Authority Act 1997

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Dell, Intel czy Pfizer), polegająca na dostępie do wykwalifikowanej, bliskiej kulturowo i mówiącej po angielsku kadry, dobrej dostępności komunikacyjnej, jak i min. niska rata podatku CIT¹²⁸.

Powiązania realizacji przedsięwzięć z wytycznymi polityki lokalnej

Charakter powiązania:

Początkowa polityka przekształceń Doków skupiała się na wspieraniu rozwoju terenów przeznaczonych pod usługi finansowe i uzupełniającej zabudowy mieszkaniowej (1986-1996). Wraz ze zmianą kierunku działań agencji rozwoju, zakres polityki przestrzennej zwiększył się, m.in. dzięki obciążeniu DDDA obowiązkami prowadzenia działań rewitalizacyjnych czy działań z zakresu polityki społecznej (DDDA 2008) czy powiązania działań przestrzennych z rozwojem śródmieścia Dublina. Choć formalnie tereny Doków były zarządzane wspólnie (władze miasta uzgadniały plany DDDA i zarządzały kluczową infrastrukturą) to agencja odgrywała decydującą rolę w kształtowaniu przestrzeni Doków. Charakter współpracy z miastem także ulegał ewolucji, od bardziej autonomicznego do współpracy. Ostatecznie w 2012 r. rozpoczęto rozmowy o przekazaniu terenów i kompetencji DDDA samorządowi miasta.

Mechanizm powiązania:

Planistyczny: formalnie od 1997 r. tereny zarządzane przez DDDA podlegały podwójnej jurysdykcji. Zgodnie z ustaleniami prawa, zagospodarowanie terenu następowało na podstawie strategicznego planu urbanistycznego (*Docklands Masterplan*) (DDDA 1997, 2003, 2008). Plan dla Doków wpływał na ustalenia lokalnych dokumentów planistycznych, w tym Dublin City Council Development Plan¹²⁹. Pozwolenia na budowę uzyskiwano na podstawie dwóch typów mechanizmów: *Section 25 Planning Scheme*¹³⁰ lub ustawowych procedur planistycznych, w których przypadku decydowało miasto, dystrybucja stref była ustalana w planach Ministerialnych. DDDA mogła sama planować oraz wydawać pozwolenia na budowę w ramach terenów objętych specjalnym mechanizmem Section 25. Agencja pełniła także rolę strategicznego inwestora dla terenów.

¹²⁸ W 2012 wynosił on 12.5% dla przedsiębiorstw, dane za Min.Finansów oraz Irish Development Agency (IDA).

¹²⁹ Wykonanie masterplanu było statutowym obowiązkiem agencji. plan był sporządzany w publicznej procedurze (tzn. plan podlegał wyłożeniu, możliwości składania wniosków i uwag) jak i w konsultacjach ze stronami mającymi udział w zagospodarowaniu terenu, w tym władzami miasta (Dublin City Council). Uchwalenie masterplanu jak i *planning schemes* (uszczegółowienia ustaleń dla poszczególnych terenów inwestycyjnych) było w gestii DDDA.

¹³⁰ *Section 25* umożliwia przyspieszoną procedurę uzyskania przez wnioskodawców pozwolenia na budowę przy zgodności projektu z planami urbanistycznymi (*planning schemes*), co stanowiło jeden z głównych atutów zagospodarowywania terenów Doków. Powiązanie dwóch funkcji, instytucji odpowiedzialnej za planowanie i wydawanie pozwoleń *Section 25* oraz roli inwestora strategicznego i strategicznego właściciela terenów, stanowiło jeden z problematycznych aspektów działalności agencji (Declan Brassil 2010). Dla przykładu mechanizmu w którym rozdzielone tych funkcji i mechanizmów nadzoru patrz opis Hamburg HafenCity.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Institutionalny: Aspekt ten wiązał się z możliwością (lub jej brakiem) wpływania na działania Agencji przez władze miejskie. Struktura organizacji Agencji nie wymuszała na niej obowiązku systemowej integracji działań z instytucjami miejskimi, poza kwestią konsultowania planu zagospodarowania lub możliwości udziału przedstawicieli władz miasta w radzie nadzorczej. Struktury zarządzające Agencji podlegały Ministrowi; przedstawiciel rządu odpowiadał także za wybór osób zasiadających w radach nadzorczych oraz doradczych Agencji¹³¹ (patrz ocena mechanizmów kontroli społecznej, opisana poniżej).

Finansowy: DDDA funkcjonowała jako agencja samodzielnie fundująca swoją działalność statutową, w tym realizację zadań społecznych w ramach jej przestrzennego zakresu działania. Model finansowy opierał się na korzyściach czerpanych z zysków z przygotowania i sprzedaży gruntów zarządzanych przez Agencję. W ramach tych korzyści DDDA mogła realizować swoje cele statutowe lub wspierać inwestycje realizowane przez samorząd miasta lub inne instytucje rządowe jako partner.

Inwestycyjny: Działania Agencji pozwalały na realizację elementów przestrzeni publicznych (np. terenów nadwodnych - nabrzeży łączących Doki ze śródmieściem), znacznych elementów infrastruktury (np. nowego mostu drogowego - Samuel Beckett Bridge oraz rozbudowy linii transportu publicznego - tramwaju Luas)¹³² czy elementów prywatnych lub publicznych usług dla miasta o różnej randze (od siedzib uczelni m.in. National College of Ireland, centrum konferencyjnego - Convention Centre Dublin, czy dużego prywatnego teatru muzycznego do szeregu mniejszych inwestycji - np. parków czy placów zabaw). Po zakończeniu działalności Agencji dodatkowa infrastruktura została włączona do zasobu miejskiego.

Mechanizmy kontroli społecznej oraz zabezpieczenia interesu publicznego przy realizacji przedsięwzięcia

Charakter powiązania:

Regeneracja terenów Doków w Dublinie ilustruje dwa konfliktujące mechanizmy. Z jednej strony statutowe cele Agencji wzmocniły rolę odpowiedzialności społecznej w zakresie programów fizycznych przekształceń (postulatu mieszanego przeznaczenia i miasta kompaktowego, realizacji mieszkań socjalnych i dostępnych finansowo, przestrzeni publicznych i usług społecznych) jak i społecznych

¹³¹ Struktura organizacyjna Agencji składała się z dyrektora (Executive), przewodniczącego rady nadzorczej (Chairperson), rady nadzorczej (Executive Board) oraz 25-osobowej rady doradczej, rekrutowanej wśród przedstawicieli wspólnoty lokalnej (Council) (DDDA Act 1997, Declan Brassil 2010).

¹³² Przy realizacji złożonych projektów Agencja partycypowała jako partner i współfundator. Projekty infrastrukturalne były realizowane w partnerstwie z instytucjami rządowymi (w tym Dept. of Environment, Heritage and Local Government czy Railway Procurement Agency) oraz samorządem miasta.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

(programy aktywizacji zawodowej, pomocy społecznej). Od 1997 r. działania Agencji miały zapewniać coraz większą demokratyzację działań związanych z rewitalizacją Doków (Moore 2008). Dodatkowo działalność Agencji wsparła przekształcenia obszaru, odzyskując tereny portowe dla nowego przeznaczenia jako dzielnicy śródmiejskiej, przyczyniając się do rozwoju stolicy.

Z drugiej strony, wewnętrzne działania Agencji wskazywały na szereg problemów związanych z brakiem kontroli publicznej - zarówno skutecznego nadzoru instytucjonalnego, jak i transparentności, nad procesami decyzyjnymi w ramach kompetencji Agencji, nadmierny optymizm w zakresie inwestowania czy silne powiązania między osobami pełniącymi kluczowe role w organach agencji a prywatnymi interesariuszami (finansistami i deweloperami)(CG&A 2012).

Mechanizm powiązania:

Rola instytucji: Prawo regulujące funkcjonowanie Agencji tworzyło system ,w którym działania rady nadzorczej (Executive Board) podlegały monitoringowi i nadzorowi komitetowi doradczemu (The Committee), składającemu się z przedstawicieli biznesu, lokalnych organizacji społecznych i mieszkańców. W założeniach komitet miał być także organem doradczym, koordynującym politykę Doków. W praktyce praca komitetu miała różną efektywność - z jednej strony usprawnienie komunikacji z członkami lokalnych wspólnot, organizacji i biznesów pomogło w koordynacji polityk społecznych (Moore 2008), z drugiej rada miała zbyt mały wpływ na decyzje planistyczne i inwestycyjne, silnie powiązane z sytuacją finansową Agencji (Declan Brassil 2010).

Rola forum publicznego: Oprócz instytucji komitetu doradczego istotną rolę odgrywały kontakty z lokalnymi instytucjami społecznymi, zarówno sformalizowane (poprzez coroczną konferencję forum organizacji społecznych poświęconą rewitalizacji), jak i współpraca przy realizacji projektów (np. mieszkalnictwa socjalnego, wsparcia dla szkół czy programów dla osób starszych).

Polityka społeczna: Wraz z nadaniem obowiązków realizacji działań rewitalizacyjnych DDDA była zaangażowana w programy społeczne związane ze zwiększaniem szans lokalnych społeczności i przeciwdziałaniu wykluczeniu. Był to efekt wpisania tej roli przez rząd w statucie agencji. Proces dotyczył mieszkańców dzielnic przyległych portowi, dotkniętych bezrobociem. Była to jedna z motywacji zainicjowania szeregu programów aktywizacji zawodowej, poprawy dostępu do edukacji dla mieszkańców i wsparcia programów lokalnego zatrudnienia przez firmy inwestujące w Dokach (Moore 2008). Agencja była pośrednikiem lub inicjatorem działań.

Polityka mieszkaniowa: Realizacja postulatów polityki mieszkaniowej stanowiła jeden z kluczowych elementów polityki Doków od czasu utworzenia DDDA. Pierwszy masterplan z 1997 wprowadzał takie wymogi jak procentowy udział zabudowy mieszkaniowej i usługowej w proporcji 60 do 40, aby

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

przeciwdziałać monofunkcyjnemu zagospodarowaniu terenu. Innym elementem polityki mieszkaniowej był wymóg zapewnienia przez deweloperów mieszkań socjalnych i dostępnych finansowo¹³³ (DDDA 1997).

Powiązania ze środowiskami biznesowymi i kwestia "rewitalizacji przez nieruchomości": choć od 1997 r. Agencja zmieniała swoją rolę wzmacniając zadania społeczne, jej równoległym zadaniem było inicjowanie i prowadzenie komercyjnego programu budowy dzielnicy biurowej. Audyty działań Agencji wskazały na silne powiązanie instytucjonalne agencji (np. poprzez radę nadzorczą), jak i poprzez działania inwestycyjne (PPP) z przedstawicielami sektora budowlanego - zarówno bankowości, jak i deweloperów i właścicieli terenów (Declan Brassil 2010). Przy braku odgórnego nadzoru działania rola publiczna agencji i interesy prywatne współpracujących deweloperów doprowadziły do nieprawidłowości w jej funkcjonowaniu, wyrażonych m.in. przez nieudane finansowo inwestycje¹³⁴.

Kwestia publicznego nadzoru nad działaniami: mechanizmy nadzoru (niezależnej weryfikacji działań Agencji) nie były stosowane skutecznie. Ministerstwo Środowiska przez 10 lat funkcjonowania Agencji nie prowadziło niezależnego audytu działań organizacji¹³⁵. Według audytorów oceniających prace Agencji, Ministerstwo było aktywnie zaangażowane w jej prace, aby później ustąpić na rzecz zmniejszonej kontroli. Poważniejsze audyty działań Agencji były zlecone dopiero po wykupie przeszacowanych terenów inwestycyjnych (Irish Glass Bottle site) w 2009 roku, które w rezultacie przyczyniły się do strat finansowych (CG&A 2012).

¹³³ Mieszkalnictwo socjalne było przekazywane instytucjom zajmującym się ich zarządzaniem. W przypadku Doków kwestie przydziałów mieszkań były w gestii władz miasta, a ich utrzymanie w rękach tzw. *voluntary housing associations* - społecznych instytucji zarządzających mieszkalnictwem socjalnym. Mieszkania dostępne (ang. *affordable*) są mieszkaniami dla osób o niskich dochodach, sprzedawanych na preferencyjnych warunkach. Masterplan określał wielkość zapotrzebowania na 20% nowych jednostek. Według danych DDDA od 1997 r. na 6516 zrealizowanych mieszkań, 369 to lokale socjalne i dostępne finansowo (łącznie 832 zostało certyfikowanych, nie wszystkie zrealizowano), źródło: DDDA.

¹³⁴ Temat wykracza poza problematykę rozprawy, jednak należy wspomnieć, że powiązanie funkcji pełnionych przez dyrektorów prywatnych i publicznych dużych instytucji oraz wynikające z nich konflikty interesów były specyficzną cechą tzw. samorządności korporacyjnej w Irlandii z okresu boomu. Więcej o charakterystyce problemu mówią badania TASC z 2010 roku - *Mapping the Golden Circle* (Clancy O'Connor Dillon 2010). W kontekście Doków na problem wskazują audyty finansowe i organizacyjne agencji z 2010 i 2012 r. (CG&A 2012).

¹³⁵ Standardową praktyką w brytyjskich agencjach rozwojowych było przeprowadzanie niezależnego audytu działań instytucji co 5 lat (Declan Brassil 2010).

**ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA
KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.**



Ryc. 4 - Bord Gáis Energy Theatre w Dokach autorstwa Daniela Libeskinda jako jeden z bardziej charakterystycznych budynków nowej dzielnicy, fot. własna



Ryc. 5 - Widok nowej zabudowy na terenie Dublin Docklands przy rzece Liffey, fot. M.Arczyńska.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

4.2.2. Dublin Adamstown (projekt realizowany od 2003)¹³⁶

Lokalizacja - wielkość miasta obszar metropolitalny), ranga miasta (wg klasyfikacji ESPON):

1,804,156(GDA)(2010) /stolica państwa (MEGA 3)

Wiodący operator inwestycji:

Wydzielona w ramach samorządu (South Dublin County Council) jednostka, odpowiedzialna za wdrożenie projektu.

Opis - typologia inwestycji oraz cel interwencji:

Celem projektu była realizacja, na ok. 220 ha niezabudowanych terenów podmiejskich, zespołu zabudowy mieszkaniowej w formie nowego miasteczka, w powiązaniu z węzłem transportu publicznego - linii kolei.

Powiązania realizacji przedsięwzięć z wytycznymi polityki ponadlokalnej

Charakter powiązania:

Realizacja osiedla była próbą skoordynowanej budowy "nowego miasta" (ang. „New Town”¹³⁷) przy zastosowaniu specjalnego mechanizmu wdrożeniowego. Inwestycja wpisywała się w szerszą dyskusję o polityce mieszkaniowej i planistycznej w skali kraju. Skoordynowana realizacja nowych zespołów osiedli, takich jak Adamstown, była traktowana przez rząd jako potencjalny mechanizm przeciwdziałania procesom suburbanizacji i kształtowania zrównoważonego środowiska zamieszkania (ang. „sustainable communities”) (m.in. McDonald Nix 2005). W tym znaczeniu Adamstown funkcjonowało jako projekt pilotażowy, wskazujący możliwe kierunki zmiany polityki miejskiej w zakresie mieszkalnictwa i planowania.

Mechanizm powiązania:

Instytucjonalny – W procesie tworzenia Adamstown istotna była rola Ministerstwa Środowiska¹³⁸ jako instytucji rządowej nadzorującej wdrażanie specjalnych mechanizmów planistycznych, tzw. „specjalnej strefy rozwoju” (ang. „Special Development Zone” – SDZ), którą Ministerstwo wyznaczyło w 2001 roku.

¹³⁶ Recesja oraz korekta rynku nieruchomości w Irlandii zatrzymały realizację projektu. W 2012 r. zaledwie 10% terenów przeznaczonych pod zabudowę zostało zabudowanych. Siostrzany projekt realizacji nowego miasta, Clonburris SDZ (258 ha), nie został rozpoczęty.

¹³⁷ oznacza to koncepcję realizacji nowych zespołów zabudowy o dużej skali na tzw. "surowym korzeniu", w krajach anglosaskich termin bierze się od programu budowy nowych miast na mocy New Towns 1946

¹³⁸ Department of Environment i Heritage and Local Government. Ministerstwo wyznaczało tereny SDZ na mocy ustawy o planowaniu z 2000 roku.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Po realizacji pierwszych etapów zabudowy praktyka zdobyta przy realizacji osiedla posłużyła jako model przy opracowywaniu wskazówek dla kształtowania polityki planistycznej, m.in. wytycznych kształtowania zabudowy mieszkaniowej (DoEHLG 2007a, 2007b, 2009). Załamanie się rynku nieruchomości zatrzymało wdrażanie tych mechanizmów.

Planistyczny - Aspekt planistyczny wiązał się zarówno z wykorzystaniem mechanizmu SDZ jako elementu polityki miejskiej. SDZ umożliwiało zachowanie większej kontroli nad zagospodarowaniem poprzez ustalenie wytycznych dla większego fragmentu terenu (koncepcji programowo-przestrzennej) w koordynacji z realizacją infrastruktury. Decyzja o wyznaczeniu SDZ jest podejmowana na szczeblu ministerialnym, jednak w praktyce SDZ są wdrażane przez samorzady. O skuteczności narzędzia świadczy jego stosowanie przez władze lokalne - w 2010 r., już po korekcie rynku mieszkaniowego, SDZ były opracowywane dla terenów inwestycyjnych w Dublinie m.in. dla terenów podmiejskich Grangegorman czy Cherrywood.

Powiązania realizacji przedsięwzięć z wytycznymi polityki lokalnej

Charakter powiązania:

Realizacja zespołu zabudowy kontynuowała zarówno politykę przestrzenną samorządu, wyrażaną m.in. w planie zagospodarowania, jak i wpisywała się w szerszą politykę mieszkaniową kraju. Mechanizm SDZ został w 2001 r. udostępniony władzom samorządowym w celu koordynacji inwestycji Adamstown (SDCC 2003).

Mechanizm powiązania:

Instytucjonalny - operator inwestycji stanowił wydzieloną jednostkę samorządową, dla zagospodarowania terenów został jednak zastosowany specjalny mechanizm planistyczny (SDZ - Special Development Zone)¹³⁹.

Planistyczny - kontekst polityki przestrzennej - realizacja zabudowy była zgodna z ustaleniami planu zagospodarowania (SDCC Development Plan 1996)¹⁴⁰, a po decyzji o przyznaniu statusu SDZ terenom

¹³⁹ Mechanizm SDZ został wprowadzony przez nowelizację ustawy o planowaniu (Part IX of the Planning and Development Act of 2000, No. 30 of 2000), głównym atutem dla deweloperów jest przyspieszenie procedur planistycznych przy zgodności projektu z planami zagospodarowania (ang. *planning scheme*), prototypem dla SDZ były rozwiązania wprowadzone przy regeneracji Dublińskich doków.

¹⁴⁰ Development Plan jest planem struktury, regulującym zagospodarowanie dla całości gminy (County), zawiera mapę strefową (zoning map) oraz zapis wytycznych planistycznych. W Irlandii jest sporządzany przez władze gminy na podstawie Planning & Development Act 2000 (ze zmianami)

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Adamstown, samorząd przystąpił do sporządzania planu zagospodarowania (ang. „planning scheme”), uchwalonego przez radę gminy w 2003 roku, a następnie zatwierdzonego przez rządową instytucję nadzoru planistycznego, An Bord Pleanála.

Rola partnerstwa publiczno-prywatnego w realizacji osiedla: poszczególne elementy kluczowe dla funkcjonowania osiedla, m.in. modernizacja stacji kolejowej, zapewniającej dostęp do sieci transportu kolejowego, realizacja dróg, szkół i terenów publicznych, były realizowane w formie partnerstwa publiczno-prywatnego. Infrastrukturę realizowała przez spółkę celową Chartridge Ltd., finansowana i zarządzana przez konsorcjum deweloperskie trzech strategicznych deweloperów (OMP 2012).

Mechanizmy kontroli społecznej oraz zabezpieczenia interesu publicznego przy realizacji przedsięwzięcia

Charakter powiązania:

Realizacja Adamstown była przypadkiem, w którym realizacja struktur mieszkaniowych następowała w powiązaniu z planem koordynacyjnym gminy (Development Plan). Elementem strategii było sprecyzowanie wymagań dotyczących realizacji kluczowej infrastruktury.

Mechanizm powiązania:

Zastosowanie mechanizmów projektowania urbanistycznego dla zapewnienia gwarancji jakości zamieszkania: Istotnym elementem koncepcji osiedla było zaprojektowanie wyprzedzającego w stosunku do działań deweloperów, koordynacyjnego planu zabudowy i zagospodarowania, determinującego, jak mają być kształtowane przestrzenie i zabudowa osiedla. W irlandzkiej praktyce planistycznej było to działanie innowacyjne.

Etapowanie zabudowy i zastosowanie zdefiniowanych progów rozwojowych: Plan wyznaczał progi rozwojowe dla osiedla, które musiały być spełnione aby móc realizować poszczególne etapy zabudowy¹⁴¹(SDCC 2003). Dodatkowo strona publiczna określiła, w jaki sposób mają być zapewnione przestrzenie otwarte osiedla (parki, place).

Wyprzedzająca realizacja infrastruktury publicznej: W przypadku Adamstown, elementy infrastruktury były realizowane na koszt deweloperów przez spółkę celową (Chartridge Ltd.) powołaną przez konsorcjum deweloperskie w celu realizacji kluczowej infrastruktury. (OMP 2012). Jednym z kluczowych uwarunkowań było dość precyzyjne ustalenie etapowania dla nowego osiedla oraz sprecyzowanie

¹⁴¹ więcej szczegółów znajduje się w rozdziale Phasing and Implementation, pt . 4.0. w (SDCC 2003), w 2012 r.

**ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA
KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.**

wymaganego zakresu infrastruktury, która musi być zapewniona przez rozpoczęciem następnego etapu realizacji (SDCC 2003)



Ryc. 6 - Stacja kolei podmiejskiej Adamstown, zrealizowana przez konsorcjum deweloperskie, źródło: RTE



Ryc. 7 - Ideogram osiedla Adamstown pokazujący docelowe zagospodarowanie terenów oraz pełny zakres usług, przed korektą irlandzkiego rynku nieruchomości projekt został zrealizowany w ok 10%, źródło: adamstown.ie

**ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA
KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.**

4.2.3. Liverpool One¹⁴² (1999-2008)

Lokalizacja/wielkość miasta: obszar metropolitalny, **ranga miasta** (według klasyfikacji ESPON):

816,216 (2010)/centrum regionu - Liverpool (MEGA 4)

Wiodący operator inwestycji:

Prywatna duża firma deweloperska (Grosvenor Group), projekt był realizowany przy współpracy z władzami Liverpoolu.

Opis - typologia inwestycji oraz cel interwencji:

Projekt stanowi przykład wdrożenia strategii "rewitalizacji przez handel" (Tallon 2010) poprzez realizację dużego zespołu zabudowy handlowej na terenach o powierzchni ok. 17 ha w centrum Liverpoolu. Realizacja centrum miała na celu wsparcie rewitalizacji zaniedbanych przestrzeni śródmieścia. Projekt powstawał na terenach zaplecza portu (Paradise Street), które straciły na znaczeniu wraz z przekształceniami portu. Pod względem funkcjonowania zespołu działania miały utrzymać rolę Liverpoolu jako regionalnego centrum usługowego.

Powiązania realizacji przedsięwzięć z wytycznymi polityki ponadlokalnej

Charakter powiązania:

Dla przedstawicieli lokalnego samorządu przedsięwzięcie ma na celu poprawę regionalnej pozycji miasta i zmianę wizerunku jego śródmieścia dzięki nowym inwestycjom (tzw. „property led-regeneration”). Podstawową motywacją dla realizacji projektu przez stronę prywatną był dostęp do regionalnego i lokalnego rynku konsumenckiego.

Mechanizm powiązania:

Instytucjonalny i polityczny - Dla realizacji projektu istotną rolę pełniła postawa władz miasta oraz administracji wpływającej na inwestycję poprzez kształtowanie strategii rozwoju miasta, która wsparła realizację projektu centrum handlowego o randze regionalnej. Istotnym czynnikiem była zmiana postawy władz miasta na prorynkową¹⁴³. Realizacja Liverpool One kontynuowała politykę zastosowaną w latach

¹⁴² Przy opisie przykładu wykorzystano m.in. (Butler 2010, Littlefield 2009, Pancewicz 2010).

¹⁴³ Wynikała ona m.in. z wyborami do samorządu w 1998 r. i zwycięstwem partii liberalno-demokratycznej, w tym nominacją Mikea Storeya na przewodniczącego rady gminy (Liverpool City Council). Inną kwestią była zmiana

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

osiemdziesiątych przez rządową agencję MDC dla pobliskiego Albert's Dock (Merseyside Development Corporation).

Planistyczny - realizacja centrum wpisywała się w strategię regionalnej rywalizacji¹⁴⁴ z innymi miastami (zwłaszcza usytuowanym w odległości ok. 50 km Manchesterem¹⁴⁴) o utrzymanie pozycji regionalnego ośrodka handlowego. W przypadku miejskich strategii przekształceń decyzje o ich podjęciu bazowały na wykorzystaniu ekspertyzy prywatnych konsultantów - firmy Healey & Baker (obecnie Cushman & Wakefield), odpowiedzialnej za opracowanie raportów dotyczących rozwoju handlu w mieście oraz sytuacji Liverpoolu na tle innych miast. Strategia zaproponowana przez firmę, budowa regionalnego centrum handlowego¹⁴⁵, stanowiła istotny komponent dla przyjętej polityki miasta wobec regeneracji śródmieścia.

Wizerunkowy - realizacja centrum, oprócz spodziewanych efektów przestrzennych (lokalizacji usług i obiektów handlowych oraz usług publicznych) czy gospodarczych (stworzenie nowych miejsc pracy), miała na celu zmianę charakteru i wizerunku centrum. Rola jakości i charakteru architektury, dobór projektantów (centrum było projektowane przez 30 zespołów architektonicznych, koordynowanych przez dewelopera), stanowiły integralny charakter działań inwestorów oraz władz miejskich. Ich celem było także działanie na zewnątrz - zwiększenie atrakcyjności miasta dla odwiedzających i podniesienie morale mieszkańców. Realizacja centrum, razem z wdrożeniem szerszej strategii regeneracji centrum, była powiązana z uzyskaniem przez Liverpool tytułu Europejskiej Stolicy Kultury w 2008 roku.

Powiązania realizacji przedsięwzięć z wytycznymi polityki lokalnej

Charakter powiązania:

Realizacja centrum była jednym z kluczowych elementów lokalnej polityki wobec regeneracji ścisłego centrum Liverpoolu. Zgodnie z lokalną strategią rewitalizacji śródmieścia rozszerzony miał zostać obszar strefy handlowej śródmieścia i stworzone nowoczesne centrum handlowe, zaprojektowane i działające jako fragment przestrzeni miejskiej (Parkinson 2008).

praktyki planowania przekształceń dużych fragmentów miast na rzecz działań opartych o wiodącą rolę aktorów rynkowych i wdrażanego przez nich projektowania urbanistycznego (np. DETR, 1998).

¹⁴⁴ Konkurencyjnym projektem dla Liverpool One jest centrum handlowe Arndale, jeden z największych tego typu obiektów w Anglii, poddane gruntownej przebudowie po 1996 r.

¹⁴⁵ Propozycja firmy doradczej zakładała realizację dużego zespołu zabudowy handlowej o powierzchni użytkowej 154 000 m², zakotwiczonego przez dwóch głównych najemców oraz szereg mniejszych sklepów.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Mechanizm powiązania:

Mechanizm partnerstwa na rzecz projektu - w zakresie politycznym władze miasta (rada gminy) udzieliły długofalowego poparcia dla projektu, rozpoczynając od jego idei, przez przygotowanie, aż do realizacji.

Planistyczny: Realizacja centrum handlowego została określona jako cel lokalnej polityki przestrzennej miasta. Skutkami tej decyzji było wyznaczenie terenu realizacji projektu jak obszaru priorytetowego dla rozwoju miasta (ang. „priority development area” - PDA) oraz wskazania go jako obszaru rewitalizacji (tzw. Paradise Street Development Area - PSDA). Proponowane inwestycje zostały skoordynowane z dokumentami planistycznymi takimi jak strategia rewitalizacji (*Liverpool Vision*) czy planami struktury miasta (Unitary Development Plan - UDP w 2002 r.) i zintegrowane z proponowanymi inwestycjami. UDP został zmieniony już po uzgodnieniu formuły inwestycji z deweloperem.

Procedury przetargowe - w 1999 r. miasto wybrało formułę przetargu w celu wyłonienia dewelopera strategicznego. Władze miasta sformułowały swoje wymagania w ogólnych wytycznych projektowych (tzw. "development brief"). Do konkursu stanęło 47 firm, z których wybrano sześciu finalistów. Wybór dewelopera trwał do 2000 r. Ze względu na nietypową formę projektu (otwarte centrum, ściśle powiązane ze strukturami miejskimi), dobór partnera projektowego wymagał starannych negocjacji. W ich wyniku wytypowano dewelopera strategicznego.

Relacje między masterplanem a dokumentami planistycznymi: W wyniku wyboru strategicznego operatora przystąpił on do sporządzenia koncepcji programowo-przestrzennej (tzw. masterplanu), był on sporządzany w celu koordynacji zagospodarowania przez poszczególne firmy architektoniczne, które miały realizować zagospodarowanie terenów Liverpool One. Dokument powstawał w konsultacjach z instytucjami publicznymi i gminą. Ostatecznie dokument sfinalizowano w 2001 r., na jego podstawie wydano tzw. "outline permission" czyli akceptacji wstępnej propozycji przez organ wydający pozwolenia na budowę.

Mechanizmy kontroli społecznej oraz zabezpieczenia interesu publicznego przy realizacji przedsięwzięcia

Charakter powiązania:

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Realizacja Liverpool One, jako projekt regeneracji, opierała się o działania przestrzenne jako projekt modernizacyjny. W ramach tego mechanizmu działania władze publiczne negocjowały realizację elementów publicznej infrastruktury. Kwestia nadzoru publicznego była negocjowana i realizowana poprzez współpracę władze miasta - deweloper. Udział publiczny¹⁴⁶ był ograniczony do technicznych konsultacji nad projektem oraz negocjacji związanych z pozyskaniem nieruchomości. Choć kwestia prywatyzacji i komercjalizacji przestrzeni miejskiej pozostawała jednym z dyskusyjnych aspektów projektu (Minton 2008), projekt funkcjonuje jako otwarty fragment miasta.

Mechanizmy powiązania:

Zastosowanie kontroli nad procesem inwestycyjnym poprzez ustalenie wytycznych projektowych:

Istotnym elementem zapewnienia gwarancji była współpraca z deweloperem, a jednym z mechanizmów wyboru partnera realizacji projektu był przetarg oraz określenie wymagań związanych z realizacją kompleksu (w tym np. formułą otwartego centrum). Inny mechanizm stanowiło wykorzystanie procedur uzyskania pozwolenia na budowę (tzw. „outline permission”) jako formy publicznej kontroli i artykulacji potrzeb miasta.

Rola mechanizmu Section 106 Agreement¹⁴⁷ (kontrybucji deweloperskich): Elementem procedur planistycznych, związanych z uzyskaniem pozwoleń na budowę, było podpisanie umowy deweloperskiej, zobowiązującej stronę prywatną do realizacji elementów infrastruktury publicznej, m.in. przeniesienia stacji straży pożarnej, realizacji przestrzeni publicznych (Chavasse park), realizacji terminalu transportu publicznego. Współpraca z władzami miasta niosła także korzyści dla dewelopera w postaci wykorzystania mechanizmów wykupu nieruchomości za odszkodowaniem¹⁴⁸.

Kwestia własności i zarządzania centrum: Teren Liverpool One jest dzierżawiony przez operatora centrum, który kontroluje, w jaki sposób przestrzeń jest zagospodarowywana i gwarantuje jej

¹⁴⁶ Warto tu wskazać na charakter procesu planowania - wybór realizacji centrum był zdeterminowany w planach miejskich na początku lat dziewięćdziesiątych, w chwili przystąpienia do konsultacji projektowych w 2001 r., formuła projektu była określona.

¹⁴⁷ Mechanizm był umocowany w brytyjskim systemie planowania (Town and Country Planning Act 1990), a celem kontrybucji było wymuszenie w partycypacji w kosztach realizacji infrastruktury związanej z realizacją projektów.

¹⁴⁸ Ang. „compulsory purchase order” - CPO, według brytyjskiego prawa (pierwotnie Acquisition of Land Act 1981, głównie Planning and Compulsory Purchase Act 2004) mechanizm mógł być wykorzystywany przez samorządy przy wdrażaniu strategii regeneracji terenów istotnych pod względem gospodarczym, społecznym i środowiskowym. Prawo określa wymagania, które muszą być spełnione, aby zrealizować CPO, w tym obowiązek konsultacji społecznych i zabezpieczenia interesu osób trzecich, w tym prawa do sprzeciwu.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

utrzymanie. Dotyczy to także przestrzeni otwartych - ulic, parków i placów w obrębie centrum. W wyniku umów z miastem zachowano służebność przejścia przez centrum (ang. „Right of Way”) oraz zastosowało formułę otwartego centrum, składającego się z kwartałów zabudowy. Pod względem użytkowania przestrzenie są otwarte i dostępne dla każdego użytkownika miasta.¹⁴⁹



Ryc. 8 - Liverpool One, jedna z głównych ulic handlowych centrum, fot. M. Arczyńska

4.2.4. Manchester, Salford MediaCityUK (2004-2011, pierwszy etap inwestycji)

Lokalizacja/wielkość miasta: obszar metropolitalny, ranga miasta (według klasyfikacji ESPON):

2 547 700 (2001)/ centrum regionu - Greater Manchester Urban Area (MEGA 4)

¹⁴⁹ Dzięki strategii zarządzania udało się zminimalizować potencjalne konflikty wiążące się z prywatyzacją przestrzeni - kwestie kontroli czy wykluczenia niechcianych użytkowników. Z drugiej strony przestrzenie otwarte stanowią fragment komercyjnej przestrzeni, której podstawowym celem jest generowanie zysków, źródło: *Liverpool One no longer feeds into fears around private estates*, The Guardian, 11 czerwca 2012 r.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Wiodący operator inwestycji:

Prywatna firma inwestycyjna, Peel Holdings plc.¹⁵⁰, była właścicielem sprywatyzowanego w 1987 kanału portowego Manchesteru (Manchester Ship Canal) oraz terenów portowych. Projekt był realizowany przy współpracy z władzami miasta oraz agencją rozwoju regionalnego (North West Development Agency).

Opis - typologia inwestycji oraz cel interwencji:

Projekt MediaCityUK jest realizacją nowego zespołu zabudowy w rejonie metropolitalnego Manchesteru. Realizacja projektu jest fragmentem długofalowego procesu realizacji przekształceń terenów poportowych - doków w Salford, przebudowywanych od zamknięcia portu w 1982 roku.

Pretekstem dla realizacji projektu realizowanego w dokach o powierzchni 81 ha była decyzja o przeniesieniu w 2007 roku siedzib części z programów rozgłośni BBC i ITV do Manchesteru. Celem projektu było zapewnienie zaplecza dla tych instytucji oraz klastra dla "przemysłu kreatywnego".

Powiązania realizacji przedsięwzięć z wytycznymi polityki ponadlokalnej:

Charakter powiązania:

Pretekstem dla realizacji przedsięwzięcia była decyzja lokalizacyjna - przeniesienie części studia BBC. Projekt pozwolił zarówno na umiejscowienie siedziby telewizji, jak i powiązanie jej z szeregiem innych instytucji komplementarnych (m.in. rozgłośni radiowej, studiów nagraniowych high definition, zaplecza dla pracowni zajmujących się postprodukcją i sieci teleinformatycznych) oraz zaplecza dla usług biznesu i edukacji (University of Salford), wspierając realizację "globalnego klastra przemysłu kreatywnego"¹⁵¹.

Mechanizm powiązania:

MediaCity jako klaster dla przemysłu mediów o zasięgu globalnym: Realizacja MediaCityUK tworzy jeden z globalnych ośrodków produkcji mediów (filmu, mediów cyfrowych) oraz skupia usługi związane z badaniami i ich komercjalizacją. W tym znaczeniu fragment Manchesteru stanowi łącznik z krajowym i globalnym rynkiem mediów¹⁵².

¹⁵⁰ Firma Peel specjalizuje się w inwestowaniu oraz zarządzaniu nieruchomościami, projektami infrastrukturalnymi oraz energetycznymi. Ma siedzibę w Manchesterze, a wśród wcześniejszych inwestycji firmy była realizacja dużego centrum handlowego Trafford Centre, źródło: Peel Holdings plc.

¹⁵¹ na podstawie danych dewelopera - Peel Holding, dane z aplikacji pozwolenia na budowę MediaCityUK

¹⁵² Dzięki dostępowi do lepszej technologii przesyłu Biuro BBC Sport z Salford obsługiwało transmisję olimpiady w Londynie, od momentu rozpoczęcia działania studia w 2011 r. zrealizowano w nim ok 700 produkcji dla różnych odbiorców., źródło: *Why MediaCityUK has to be more than 'TV City'*, Broadcast, 20 września 2012 r.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Instytucjonalny - rola interwencji państwowej jako inicjatora przekształceń dla terenu miasta:

Inwestycja była ściśle powiązana z programem decentralizacji BBC¹⁵³ (państwowej rozgłośni radiowo-telewizyjnej), co stworzyło impuls dla realizacji nowego założenia o ponadlokalnym charakterze. BBC jest także głównym pracodawcą i odbiorcą usług generowanych w kompleksie oraz głównym najemcą powierzchni kompleksu. Dzięki swojej lokalizacji MediaCityUK Manchester stał się jednym z wiodących ośrodków związanych z mediami cyfrowymi w kraju, obok Londynu i Brighton¹⁵⁴. Projekt realizacji klastra bazuje zarówno na fizycznej infrastrukturze, jak i wsparciu finansowym oraz know-how ze strony publicznych i prywatnych instytucji wsparcia przedsiębiorczości, edukacji czy biznesu.

Finansowanie przekształceń, mechanizmy "lewarowania"¹⁵⁵ oraz planowania jako działania

wspierającego inwestycje prywatne: Realizacja przekształceń doków, realizowana przez władze miasta, była wsparta dzięki szeregowi rządowych programów. Pierwotnie był to program finansowania działań utylizacji terenów poprzemysłowych i poprawy stanu środowiska i infrastruktury (ang. Derelict Land Fund) i fundusze ERDF¹⁵⁶. Inwestycje kulturalne wykorzystywały fundusze Loterii Narodowej. Działania władz publicznych wiązały się z proinwestycyjną polityką rządu, która zapewniała wsparcie dla inwestycji prywatnych. Zasada "lewarowania" miała być zastosowana w trakcie realizacji MediaCityUK¹⁵⁷ (Salford City Council 2008). Wpływy od instytucji budżetowych (np. czynsze za wynajem przestrzeni przez instytucje takie jak BBC) są głównym źródłem dochodów dewelopera).

Mechanizm partnerstwa na rzecz projektu: Realizację przedsięwzięcia powiązano ze współpracą z szeregiem instytucji o charakterze ponadlokalnym, wspierających funkcjonowanie klastra i instytucjami samorządowymi, odpowiedzialnymi za wsparcie dla realizacji przedsięwzięcia. Usytuowanie MediaCity w

¹⁵³ motywacją dla przeniesienia części z funkcji była zarówno chęć modernizacji funkcji zapleczych jak i redukcji kosztów prowadzenia działalności w Londynie, dodatkowym argumentem była także redystrybucja korzyści płynących z działalności korporacji (np. szkolenia specjalistów czy współpracy z prywatnymi podwykonawcami) dla regionów, źródła: BBC North

¹⁵⁴ źródło: *ibid*

¹⁵⁵ planowania dźwigniowego czyli działań polegających na inwestycjach prywatnych mających wspierać realizację działań strony prywatnej termin był stosowany w kontekście praktyki brytyjskiego planowania w latach osiemdziesiątych, wobec praktyk przygotowania inwestycji poportowych dla inwestowania.

¹⁵⁶ Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (ang. European Regional Development Fund)

¹⁵⁷ Według szacunków władz miasta z 2008 roku na 40 milionów funtów zainwestowanych przez samorząd, w okresie realizacji i działania projektu miały w latach 2005-2020 doprowadzić do prywatnych inwestycji rzędu 760 milionów funtów (wliczając inwestycje BBC - ok. 350 milionów funtów) oraz przyczynić się do wytworzenia ponad miliona funtów zysku dla lokalnej gospodarki (Salford City Council 2008). Są to dane szacunkowe, jednak według deklaracji dewelopera łączna wysokość inwestycji w pierwszym etapie projektu wyniosła ok. 460 milionów funtów, a w 2012 roku deweloper zadeklarował chęć realizacji kolejnego etapu projektu, wartego ok. 50 milionów funtów, źródło: Peel Holdings inc.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Salford wynikało zarówno z działań dewelopera jako inwestora strategicznego, jak i władz miasta, wspierających długofalowy proces przekształceń Doków w Salford.

Aspekt wizerunkowy - MediaCityUK jako kontynuacja procesu przebudowy doków: Projekt MediaCityUK powstaje w sąsiedztwie innych megaprojektów, m.in. zespołu teatru i galerii the Lowry, zbudowanego w 2000 roku oraz północnego oddziału Imperialnego Muzeum Wojny (Imperial War Museum North) zbudowanego w 2002 roku, uzupełniając strategię przekształceń doków jako miejsca zamieszkania i pracy oraz atrakcji turystycznej. Lokalizacja MediaCity w Salford pozwala na ulokowanie dodatkowego komponentu projektu o globalnym zasięgu oddziaływania. Wybór rozwiązań architektonicznych i kształtowania przestrzeni publicznych jest elementem tworzenia globalnego wizerunku nowego zespołu. Takim działaniem było m.in. staranie się o certyfikację BREEAM¹⁵⁸.

Powiązania realizacji przedsięwzięć z wytycznymi polityki lokalnej

Charakter powiązania:

Realizacja MediaCityUK kontynuowała długofalowy proces przekształcania terenów dawnego portu w Manchesterze. Program ten był konsekwentnie realizowany przez samorząd miasta, który stał się inwestorem strategicznym, przygotowując teren dla nowych inwestycji, od zamknięcia portu w 1982. Zrealizowano m.in. projekty poprawy środowiska i działań infrastrukturalnych oraz plany przekształceń doków w nową przestrzeń dla zamieszkania i pracy.

Mechanizm powiązania:

Oparcie instytucjonalne i usytuowanie projektu w ramach szerszego programu przekształceń terenów poportowych w Salford: Przebudowa Salford Quays była jednym z największych projektów przekształceń terenów poportowych, realizowanym od połowy lat osiemdziesiątych, przy aktywnym zaangażowaniu władz miasta. Promowały one proces przekształceń doków zapisany w dokumentach planistycznych (Salford City Council 1985, 2008) oraz aktywnie wspierały przygotowanie terenu i prywatne działania inwestycyjne. Działo się to za pośrednictwem rady miasta Salford (Salford City

¹⁵⁸ BREEAM - (ang. BRE Environmental Assessment Method) brytyjski certyfikat oceniający, w jakim stopniu projekt odpowiada kryteriom zrównoważonego rozwoju. BREEAM jest dobrowolny i sporządzany zarówno dla pojedynczych budynków, jak i ich dużych zespołów (BREEAM Communities).

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Council) i spółki odpowiedzialnej za rewitalizację terenów poportowych (Central Salford URC)¹⁵⁹. MediaCityUK stanowiła kulminację procesu przekształceń przestrzeni doków poprzez realizację zespołu zabudowy.

Integracja inwestycji publicznych i prywatnych: Przedsięwzięcie zostało powiązane z miastem dzięki realizacji sieci transportu publicznego (tramwaj Metrolink) w 2010 r. w partnerstwie publiczno-prywatnym (koszt 25 milionów funtów został pokryty przez dewelopera oraz agencję transportową Transport for Greater Manchester)(Taylor Sloman 2011). Zespół dewelopera realizował także zagospodarowanie przestrzeni otwartych - bulwarów, parku i nowego mostu¹⁶⁰.

Mechanizmy kontroli społecznej oraz zabezpieczenia interesu publicznego przy realizacji przedsięwzięcia

Charakter powiązania:

MediaCityUK jest projektem realizowanym przez prywatną firmę, jednak głównymi najemcami w zespole są duże instytucje publiczne (BBC) oraz samorząd, dzierżawiący powierzchnie budynku w którym działa publiczny inkubator przedsiębiorczości, determinując opłacalność przedsięwzięcia. Deweloper (firma Peel) był pośrednio beneficjentem pomocy publicznej - na wstępnym etapie realizacji projektu agencja rozwoju regionalnego NWDA wsparła firmę grantem wysokości 30 milionów funtów, a dodatkowe subsydia dotyczyły działań związanych z funkcjonowaniem usług wsparcia biznesu czy realizacji infrastruktury.

W przypadku MediaCityUK kwestia zabezpieczenia interesu publicznego dotyczyła celów realizowanej regeneracji. Oprócz fizycznego przekształceń doków ważne były działania mające na celu utworzenie miejsc pracy, ze względu na problemy z bezrobociem w regionie Manchesteru. Według danych agencji rozwoju regionalnego (NWDA) inwestycja miała przynieść zatrudnienie dla 15,500 osób, miejsce dla 1,100 firm z branży kreatywnej.

¹⁵⁹ Central Salford Urban Regeneration Company (URC) była powołana przez trzy instytucje - Salford City Council, agencję rządową English Partnerships oraz North West Development Agency (rozwiązana w 2012 r. na fali cięć budżetowych) w celu koordynacji programów rewitalizacji centrum Salford.

¹⁶⁰ Za Landscape Institute, źródło: <http://www.landscapeinstitute.org/casestudies/casestudy.php?id=119>

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Mechanizm powiązania:

Ustalenia kontrybucji deweloperskich - zadania realizowane w ramach Section 106 oraz zobowiązania dotyczące celów społecznych: W przypadku MediaCityUK zobowiązania deweloperskie, polegające na realizacji przestrzeni publicznych czy , były realizowane w ograniczonym zakresie. W przypadku projektu, deweloper został zwolniony z obowiązku wywiązania się z tych zobowiązań przez samorząd Salford¹⁶¹.

Kwestia lokalnego zatrudnienia: Jednym z podkreślanych aspektów realizacyjnych projektu, obok skali inwestycji sektora prywatnego¹⁶², było wsparcie dla rozwoju biznesu oraz stworzenie miejsc pracy. W tym znaczeniu inwestycje infrastrukturalne (realizacja budynków) odpowiadały specyficznej lokalnej potrzebie aktywizacji zawodowej, wykorzystując także określony model działania (tworzenie klastra mediów). Dlatego też działania inwestycyjne miały być wsparte realizacją programów powiązania działań instytucji edukacyjnych czy szkolenia zawodowego. Strategia odniosła umiarkowany sukces, choć przy realizacji projektu zatrudniano lokalnych pracowników¹⁶³, po jego ukończeniu sytuacja zmieniła się, ze względu na małą możliwość zdobycia pracy w sektorze mediów przez mieszkańców Salford. Statystyki bezrobocia potwierdzają także, że MediaCityUK nie odniosło dużego wpływu na lokalny rynek pracy¹⁶⁴.

¹⁶¹ za *How the Public Paid for Peel Holdings Salford MediaCityUK*, Salford Star, 18 stycznia 2012 r.

¹⁶² Mowa tu o miernikach sukcesu polityki "lewarowania" - skali inwestycji prywatnych, których realizacja była możliwa dzięki wsparciu środkami publicznymi.

¹⁶³ dane za: <http://www.salford.gov.uk/constructionjobs.htm>, pobrano 25 listopada 2012 r.

¹⁶⁴ w 3 kwartale 2012 r. stopa bezrobocia w Salford wzrosła o 6%, w regionie metropolitalnym Manchesteru wzrastała ona o 4,6% podczas gdy w Wlk. Brytanii malała ona o 0,6%. Salford odnotowało także największy wzrost w zakresie bezrobocia wśród młodych osób (18-24) o 2,4% w skali roku, w porównaniu z danymi dla regionu, które malały (3.5%), dane z National Office of Statistics

**ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA
KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.**



Ryc. 9 - MediaCityUk w Manchesterze, widok zespołu studia BBC oraz przestrzenie publiczne, fot. własna



Ryc. 10 - MediaCityUk w Manchesterze, widok zespołu studia BBC oraz tramwaju Metrolink, fot. własna

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

4.2.5. Hamburg HafenCity (projekt realizowany od 1997 roku)

Lokalizacja/wielkość miasta: obszar metropolitalny, **ranga miasta** (według klasyfikacji ESPON):

1 786 448 (2010)/ stolica landu(MEGA 2)

Opis - typologia inwestycji oraz cel interwencji:

Celem projektu było przekształcenie ok. 115 ha terenów dawnych terenów portów jako nowej dzielnicy o mieszanym przeznaczeniu - biurowym, handlowym i mieszkaniowym - wraz z przestrzeniami publicznymi oraz lokalizacją funkcji metropolitalnych. Realizacja projektu wiązała się z reakcją na malejącą rolę terenów portowych w centrum miasta, wynikającą ze zmian technologii transportu i wytycznych polityki przestrzennej miasta, które wspierały strategię intensyfikacji zagospodarowania centrum i rozwoju Hamburga jako globalnej metropolii. Kluczową rolę w projekcie odgrywała strona publiczna, zarządzająca funkcjonowaniem i przekształcaniami nowej dzielnicy.

Wiodący operator inwestycji:

W celu realizacji inwestycji wydzielono operatora - założoną w 2004 r. agencję rozwoju miejskiego HafenCity Hamburg GmbH, która zarządza terenami wskazanymi dla zagospodarowania terenów poportowych, przekazanymi jej przez władze miasta¹⁶⁵.

Powiązanie realizacji przedsięwzięcia z wytycznymi polityki ponadlokalnej

Charakter powiązania:

HafenCity stało się szansą dla zrealizowania zespołu zabudowy pozwalającego na realizację szerokiego programu przekształceń w oparciu m.in. o lokalizację projektów wspierających funkcje metropolitalne - siedziby uczelni wyższej (HafenCity University Hamburg) czy dużych obiektów kultury, w tym dużego projektu filharmonii projektu studia Herzog DeMeuron (Elbphilharmonie) oraz realizację powierzchni biurowych i mieszkaniowych. HafenCity oddziałuje jako miejska marka dzięki spójnemu i skutecznemu marketingowi oraz zintegrowanej koncepcji przekształceń.

Mechanizm powiązania

¹⁶⁵ Hamburg HafenCity GmbH przejęła obowiązki spółki GHS Gesellschaft für Hafen- und Standortentwicklung mbH, która od 1995 r. przygotowywała teren poportowy pod inwestycję. Była ona wcześniej spółką-córką komunalnego przedsiębiorstwa zarządzającego terenami portów - Hamburger Hafen und Lagerhausgesellschaft mbH. Podkreśla to ścisły związek między utworzeniem nowej dzielnicy a procesami przekształcenia portu. Źródło: Hamburg HafenCity GmbH.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

HafenCity jako działanie marketingu miejskiego: HafenCity łączy w sobie przedsięwzięcie urbanistyczne z działaniami nakierowanymi na tworzenie miejskiej marki Hamburga jako metropolii¹⁶⁶. Wyrazem tych działań są zarówno działania promocyjne, jak i realizacja specyficznych projektów, opisanych poniżej¹⁶⁷.

Rola dużych inwestycji publicznych oraz dziedzictwa portu w strategii przekształceń: Elementem budującym wizerunek nowej dzielnicy są inwestycje o charakterze publicznym i wyjątkowej architekturze, takich jak odnowa zespołu historycznych spichrzów Speicherstadt jako zespołu muzealnego czy realizacja Elbphilharmonie, filharmonii i hotelu. Działania te mają charakter marketingowy – nadają prestiż dzięki realizacji unikatowych obiektów o wyjątkowym charakterze architektonicznym¹⁶⁸ i klasie odbywających się w nich wydarzeń kulturalnych oraz korzystają z marki dużych instytucji publicznych, jednocześnie stanowiących atrakcję turystyczną.

Rola dzielnicy jako sytuowania infrastruktury dla globalnej gospodarki: Realizacja HafenCity jest ściśle powiązana z rolą, jaką pełni Hamburg w europejskiej gospodarce¹⁶⁹. Dzięki zapewnieniu mieszanego przeznaczenia, w tym lokalizacji siedzib firm i biur, dzielnica ma zapewnić ok. 45 000 miejsc pracy (HafenCity GmbH, 2006). W marcu 2010 r. w dzielnicy mieszkało już 1 500 mieszkańców i funkcjonowało 620 firm zatrudniając ok. 6 000 pracowników (Brunns-Berentelg 2012).

Powiązania realizacji przedsięwzięć z wytycznymi polityki lokalnej:

Charakter powiązania:

Projekt łączy w sobie restrukturyzację terenów portowych i wdrażanie wytycznych polityki zabudowy terenów śródmiejskich, w szczególności dogęszczenie struktur miejskich i wzmacniania śródmieścia

¹⁶⁶ Za (Clark i inni 2011). Potwierdza to także opis strategii marketingowych w prezentacji Bruns-Berentelga "Hamburg HafenCity: A Case of Branding?", warsztat ULI "The Value of Brand: City Image, Identity, and Urban Investment", 8 marca 2011.

¹⁶⁷ Nie jest to strategia stosowana wyłącznie w przypadku HafenCity, lecz sposób jej aplikacji w warunkach Hamburga. Każdy z przykładów przekształceń dużych terenów w oparciu o mieszane przeznaczenie zawiera elementy takich strategii (patrz Manchester i Dublin).

¹⁶⁸ Wskazuje na to zarówno geneza projektu Elbphilharmonie jako indywidualnej wizji dewelopera, Alexandra Gerarda, doboru zespołu gwiazd światowej architektury, jak i specyficznej narracji promocyjnej projektu, nawiązującej silnie do koncepcji "wow-architektury" czy "efektu Bilbao" (Rybczynski 2002) - spektakularnych inwestycji kulturalnych, które mają przynieść efekt regeneracji miasta, przykładem są materiały promocyjne projektu (za www.elbphilharmonie-erleben.de).

¹⁶⁹ Hamburg jest miastem o największym wskaźniku PKB na mieszkańca w Niemczech (w 2007 r. 49 230 euro/mieszk. - 1,76 razy więcej niż średnia krajowa). W 2007r. w mieście pracowało 1,06 mln osób. Wśród głównych sektorów wspierających nowoczesną gospodarkę jest produkcja maszynowa, przemysł lotniczy (Airbus Deutschland GmbH) i stoczniowy, przemysł IT oraz badawczo-rozwojowy, jak i jeden z największych portów na świecie. W dokumentach strategicznych Unii Europejskiej Hamburg jest traktowany jako lokomotywa gospodarcza Europy. Źródło: Handelskammer Hamburg.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

(Krüger 2009). Wdrażanie strategii wsparła korzystna lokalizacja terenów HafenCity, umiejscowiona w bezpośrednim sąsiedztwie śródmieścia miasta, umożliwiając jego rozbudowę.

Mechanizm powiązania:

Powiązanie polityki planistycznej z procesami przekształceń: Rozwój dzielnicy na początku warunkowało kilka czynników. Oprócz malejącej roli portu i planów intensyfikacji zagospodarowania były nimi wytyczne zawarte w strategiach planistycznych, zakładające rozwój terenów miasta i portu ("Hamburgs Standort- und Hafentwicklung im 21. Jahrhundert" z 1997). Stanowiły one podstawę dla szeregu strategicznych decyzji, propozycji budowy nowej dzielnicy biurowej oraz przeniesienia terenów terminalu kontenerowego na dwustuhektarowe tereny Altenwerder (Krüger 2009). Decyzja stanowiła podstawę dla utworzenia specjalnych mechanizmów finansowania realizacji terminalu dzięki sprzedaży gruntów (tzw. "Sondervermögen Stadt und Hafen"), co zalegitymizowało działania agencji Hamburg Hafencity GmbH.

Masterplan jako dokument strategiczny: Zasady zagospodarowania terenu i główne wytyczne dotyczące polityki przestrzennej¹⁷⁰ zostały sformułowane w masterplanie. Pierwszy z dokumentów został przyjęty w 2000 r. przez senat miasta, a następnie aktualizowany w 2006, 2009 i 2010 roku (dla wschodniej części projektu). Autorzy masterplanu zostali wyłonieni w postępowaniu konkursowym.

Rola zarządzania projektem - agencja jako instytucja wdrażająca politykę miasta: W przypadku Hafencity agencja rozwoju miejskiego była instytucją działającą niezależnie od struktur planistycznych miasta, a wytyczne jej działania były ściśle powiązane z realizacją polityk przekształceń portu i rozbudowy nowej dzielnicy. Mechanizm agencji pozwalał na ujednoczenie zarządzania oraz powiązania funkcji menedżerskich i planistycznych¹⁷¹. Wśród zadań agencji było także zarówno zarządzanie i zbywanie nieruchomości na terenie dzielnicy, jak i wykonywanie kluczowej infrastruktury technicznej i społecznej (w tym m.in. systemów zabezpieczenia przeciwpowodziowego).

Specjalne mechanizmy planistyczne: Od 2006 r. Hafencity uzyskało status obszaru priorytetowego (niem. „Vorranggebiet”), co pozwalało na stosowanie specjalnych zasad planowania. Projekty planistyczne są oceniane przez Komisję ds. Planowania (niem. „Kommission für Stadtentwicklung”), reprezentującą główne partie polityczne senatu miasta. Pozwolenia na budowę są wydawane przez

¹⁷⁰ Obejmują one takie zagadnienia jak ogólne zasady zagospodarowania i strefowania terenów, stref nadwodnych, powiązania z miastem, systemów infrastruktury technicznej i komunikacyjnej oraz kształtowania i ochrony środowiska (Hafencity GmbH 2006).

¹⁷¹ Agencja sporządzała masterplan, należy jednak pamiętać, że procedura pozwoleń na budowę była oddzielona od kompetencji Hamburg Hafencity GmbH, a planowanie podlegało zewnętrznej kontroli, co odróżniało Hamburg np. od przekształceń terenów Dublina.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Ministerstwo Rozwoju Miejskiego¹⁷². Procedura sprzedaży terenów oraz decyzji wydawania pozwoleń na budowę jest powiązana, wspierając spójność projektów deweloperskich.

Lokalizacja terenów portu: HafenCity jest projektem, w którym tereny portowe były bezpośrednio usytuowane w bezpośrednim sąsiedztwie śródmieścia, przy ujściu rzeki Elby, co ułatwiało ich przestrzenne powiązanie jako obszaru rozwoju śródmieścia oraz pozwoliło wykorzystać atut nadwodnego położenia. Według szacunków planistów, HafenCity docelowo pozwala na zwiększenie powierzchni obecnego śródmieścia miasta o 40%.

Mechanizmy kontroli społecznej oraz zabezpieczenia interesu publicznego przy realizacji przedsięwzięcia

Charakter powiązania:

Przy przekształceniach HafenCity najważniejszym aspektem był charakter zaangażowania publicznej agencji, łączącej mechanizmy sprawnego i przedsiębiorczego zarządzania procesami i ścisłej publicznej kontroli nad jej działaniami. Funkcjonowanie agencji opiera się na mechanizmach współzarządzania korporacyjnego¹⁷³. Agencja jest spółką, w której 100% udziałów ma miasto Hamburg. Istotnym uwarunkowaniem negocjacyjnym jest kwestia własności oraz mechanizmów transferu praw do nieruchomości, co gwarantuje uczciwe i sprawne wdrażanie postulatów miasta przez deweloperów. Umożliwia to także efektyczniejsze wdrażanie dodatkowych wymagań, takich jak np. standardy środowiskowe (program "Ecolabelling").

Głównym wyzwaniem dla HafenCity będzie kwestia gentryfikacji i polaryzacji społecznej, która w obecnym stadium realizacji projektu jest problemem przyszłościowym. Wraz z rozwojem dzielnicy, która z przemysłowego nieużytku staje się fragmentem tkanki śródmiejskiej, będzie rosła rola mechanizmów dialogu społecznego, które są wdrożone przy kształtowaniu przestrzeni dzielnicy. Kwestia zaangażowania mechanizmów dialogu będzie związana z genezą projektu, realizowanego jako odgórna strategia modernizacji.

Mechanizmy powiązania:

Agencja rozwoju miejskiego jako narzędzie w rękach lokalnego samorządu: W projekcie agencja rozwoju miejskiego jest traktowana jako narzędzie instytucji publicznych, a jej działanie jest ściśle zintegrowane z funkcjonowaniem instytucji publicznych samorządu. Oznacza to m.in., że zarząd spółki jest obsadzany przez członków senatu, procedury sprzedaży gruntów wymagają zgody Komisji ds.

¹⁷² BSU - Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt.

¹⁷³ Spółka ma swój zarząd i radę, obsadzaną przez przedstawicieli władz miasta i profesjonalną radę doradczą, zapewniającą wsparcie merytoryczne, źródło: HafenCity GmbH.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Nieruchomości (niem. "Kommission für Bodenordnung" (KfB)¹⁷⁴), decyzje planistyczne muszą być zatwierdzone przez wydziały miasta, a pozwolenia na budowę przez ministerstwo landu (Hamburg stanowi osobny kraj związkowy Niemiec). Instytucja agencji umożliwia jednak spójne zarządzanie procesem planowania i zagospodarowania terenu¹⁷⁵.

Polityka publicznej kontroli rynku nieruchomości: Władze miasta wykorzystują szereg możliwych działań związanych z zarządzaniem posiadanymi nieruchomościami w celu realizacji zaplanowanego przedsięwzięcia¹⁷⁶. Dzięki tym działaniom miejska agencja posiadała całkowitą kontrolę nad terenami inwestycji, co pozwoliło jej na dyktowanie warunków zagospodarowania i regulowanie rynku nieruchomości¹⁷⁷. Działki pod zabudowę są sprzedawane przy procedurach przetargowych, w których uwzględnia się warunki cenowe i jakościowe. Inwestorzy realizujący projekty biurowe mogą negocjować bezpośrednio z agencją rozwoju miejskiego.

Procedury pozwolenia na budowę i transferu praw do nieruchomości: Przy zagospodarowywaniu terenów Hamburg HafenCity wykorzystuje mechanizm tzw. „wyprzedzającego planowania w stosunku przeniesienia własności nieruchomości” (ang. „exclusive option period”, niem. „Anhandgabe”). Oznacza to, że po zatwierdzeniu podziału nieruchomości i przygotowaniu jej do sprzedaży, deweloper ma możliwość przygotowania propozycji dla jej zabudowy. Władze HafenCity wymagają stosowania procedur konkursowych i spełnienia innych wymagań, np. środowiskowych. Zasada ta ma na celu umożliwienie prowadzenia negocjacji między deweloperem a właścicielem terenu, pozwala także na przygotowanie finansowania dla realizacji założenia. Przekazanie terenu następuje po zaakceptowaniu warunków jej zagospodarowania w drodze procedury pozwolenia na budowę, a okres pomiędzy rozpoczęciem planowania a pozwoleniem wynosi ok. 1,5 roku. Wszystkie te procedury mają na celu zachowanie spójnej jakości zagospodarowania terenu¹⁷⁸.

Partycypacja społeczna oraz kwestia "gentryfikacji" i animacji przestrzeni miasta: Agencja Hamburg HafenCity GmbH wprowadziła mechanizmy informowania i konsultacji decyzji projektowych.

¹⁷⁴ Jest to społeczny komitet nadzorujący działania związane z zarządzaniem nieruchomości miasta, w tym procedurami podziałów, wydziażeń i sprzedaży bądź wykupu nieruchomości. Członkowie komisji są wybierani przez mieszkańców miasta. Komisja składa coroczne raporty ze swojej działalności. Instytucja ta funkcjonuje od 1957 r.

Źródło: Finanzbehörde - Immobilienmanagement Hamburg.

¹⁷⁵ Źródło: Hamburg HafenCity GmbH.

¹⁷⁶ Działania prowadzące do przygotowania terenów rozpoczęły się w 1991 r. od wczesnych ekspertyz wykonanych na zlecenie burmistrza Henninga Voscherau, które były związane z transformacją portu. W ich wyniku spółki zarządzające portem rozpoczęły wykup terenów stanowiących później teren dzisiejszego HafenCity.

¹⁷⁷ Mowa o mechanizmie kontroli cen nieruchomości - spółka mogła traktować to zarówno jako argument negocjacyjny, strategię przeciwdziałania spekulacji, jak i czynnik zwiększający konkurencyjność terenów w stosunku do innych lokalizacji.

¹⁷⁸ Źródło: Hamburg HafenCity GmbH (Krüger 2009).

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Wykorzystanie powiązań z działaniami instytucji publicznych zwiększa przejrzystość i szanse na wdrażanie publicznej kontroli nad projektem, co jest istotne biorąc pod uwagę genezę projektu jako samorządową strategię modernizacji portu. W początkowej fazie działania projektowe takie jak realizacja przestrzeni otwartych czy obiektów użyteczności publicznej mogą działać na rzecz zwiększonej dostępności i możliwości "bycia razem" dla różnych grup użytkowników nowej dzielnicy, szacowanych na 100 000 osób (Bruns-Berentelg 2012). W podobny sposób będą działały realizowane w tej dzielnicy programy wsparcia budownictwa socjalnego i dostępnego finansowo dla mniej zamożnych osób. Projektowany profil dzielnicy jako metropolitalnego centrum może wzmacniać mechanizmy wykluczenia czy gentryfikacji¹⁷⁹.



Ryc. 11 - koncepcja zagospodarowania dzielnicy Hafencity w Hamburgu, źródło: Hafencity Hamburg gmbh

¹⁷⁹ W tym znaczeniu interpretuję to jako proces zwiększania wartości nieruchomości czy tworzenia dzielnicy dla określonej grupy majątnych odbiorców, wykluczając jej innych użytkowników. Przykładem debaty jest artykuł "Challenge of Making Hafencity Feel Neighbourly", Spiegel, 26 sierpnia 2010 r.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

4.2.6. 22@, Barcelona Poblenou (projekt realizowany od 2000 roku)

Lokalizacja/wielkość miasta: obszar metropolitalny, ranga miasta (według klasyfikacji ESPON):

1 673 075 (2006)/stolica regionu (MEGA 2)

Opis - typologia inwestycji oraz cel interwencji:

Przedsięwzięcie polega na rewitalizacji 200 ha dzielnicy Poblenou, usytuowanej na wschód od ścisłego centrum Barcelony. Projektowane przeznaczenie ma obejmować m.in. lokalizację infrastruktury dla biznesu, w tym zwłaszcza dla firm zajmujących się badaniami i rozwojem i instytucji koordynujących współpracującą między uczelniami, ośrodkami badawczymi a biznesem. Realizacja 22@ jest kontynuacją miejskiej strategii rozwoju miasta w oparciu o realizację znaczących przedsięwzięć urbanistycznych. W kontekście Poblenou strategia ta łączy wsparcie dla tworzenia klastra przemysłu innowacji i działania rewitalizacyjne¹⁸⁰.

Wiodący operator inwestycji:

Przedsięwzięcie było wdrażane przez spółkę celową z kapitałem publicznym - 22 ARROBA BCN S.A.U.

Powiązanie realizacji przedsięwzięcia z wytycznymi polityki ponadlokalnej

Charakter powiązania:

Realizacja rewitalizacji dzielnicy 22@ łączy ze sobą działania mające na celu usytuowanie klastra przemysłu innowacji jako strategii wspierania współczesnych dziedzin gospodarki oraz powiązanie ich z działaniem przestrzennym. Realizacja dzielnicy wpisuje się również w długofalową strategię wizerunkową Barcelony, kontynuując takie inicjatywy jak Forum Besòs czy Forum 2004 oraz w próbę pozyskania przemysłu wysokiej wartości dodanej.

Mechanizm powiązania:

Przedsięwzięcie jako narzędzie związane z tradycją planistyczną miasta, rozbudowa Barcelony jako sekwencja miejskich "projektów" - 22@ jest formą planowanej rozbudowy miasta w oparciu o masterplan i radykalną przebudowę znacznego fragmentu dzielnicy Poblenou. Od 2004 władze miasta zaangażowały się w realizację szeregu innych przedsięwzięć, m.in. Forum Da La Culturas 2004/Besòs,

¹⁸⁰ W myśl założeń planów dla dzielnicy, przy całkowitym wypełnieniu struktur miałaby ona zapewnić 3 200 000 m² powierzchni użytkowej terenów produkcyjnych i 800 000 m² powierzchni użytkowej zabudowy uzupełniającej. Program inwestycji obejmował realizację 4 000 nowych jednostek mieszkalnictwa socjalnego oraz przekształcenia ok. 4 614 istniejących jednostek, realizację nowych usług miejskich i przestrzeni publicznych. Łączny koszt realizacji infrastruktury to ok. 180 mln euro (Ajutamento de Barcelona, 2009).

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Sagrera - San Andrieu (terminal szybkich kolei zwiększający dostępność komunikacyjną dla terenu). @22 jest kontynuacją tego mechanizmu, łączącego działania gospodarcze¹⁸¹ z radykalną przebudową przestrzeni miejskiej oraz strategią wizerunkową.

Integracja trzech rodzajów polityk wsparcia dla rozwoju klastra innowacji: Program rewitalizacji dzielnicy bazuje zarówno na działaniach zewnętrznych (budowa klastra, realizacja infrastruktury), jak i wewnętrznych (program społeczny). W zakresie polityk zewnętrznych program @22 opierał się na powiązaniu interwencji przestrzennych, jako pierwszej fazy interwencji (m.in. realizacji nowej zabudowy, przestrzeni publicznych i infrastruktury). Przekształcenia przestrzenne mają wspierać pozamaterialne mechanizmy tworzenia klastra - wzmocnienie powiązań między firmami, wsparcie programów edukacyjnych, współpraca między ośrodkami naukowo-badawczymi a przemysłem czy kreowanie przestrzeni dla interakcji między przedsiębiorcami. Materialnym wyrazem tych działań była realizacja infrastruktury, m.in. inkubatorów przedsiębiorczości (np. Media-TIC¹⁸²) czy centrum badań nad technologiami energetyki (np. Institut de Recerca en Energia de Catalunya) oraz lokalizacja szeregu siedzib instytucji naukowo- badawczych.

Mechanizm wizerunkowy w kontekście środowiska zbudowanego: Niezależnie od polityki wsparcia dla rozwoju przemysłu istotnym aspektem dla projektu 22@ było utworzenie "dzielnicy innowacji" jako działania marketingowego. Strategia była realizowana m.in. poprzez budowę Torre Agbar, wysokościowca zaprojektowanego przez znanego francuskiego architekta Jeana Nouvela, jako działanie marketingowe oraz poprzez realizację szeregu innych inwestycji o unikatowej architekturze. Lokalizacja instytucji kultury jako uzupełnienia programu inwestycji (Muzeum Can Framis) w formie współczesnego budynku, projektowanego przez baskijskiego architekta Jordi Badia, uzupełnia politykę rozwoju gospodarczego.

¹⁸¹ Klaster 22@ w założeniach obejmował wsparcie dla działalności w sektorach energetyki, ICT (Internet and Communications Technology), medycyny, designu i mediów. W praktyce oznacza to wspieranie współpracy firm, instytucji wsparcia innowacji jak i instytutów naukowo badawczych. Źródło: @22 ARROBA BCN.

¹⁸² Projekt jest przykładem powiązania strategii wizerunkowej - zastosowania wyjątkowej architektury, nowych technologii ETFE (powłok pneumatycznych) jak i zastosowania technologii energooszczędnych z przeznaczeniem budynku - inkubatorem i centrum technologii ICT, Budynek został nagrodzony na World Architecture Festival w 2011 roku, źródło: Enric Ruiz Geli, <http://www.ruiz-geli.com>

**ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA
KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.**



Ryc. 12 - Przykłady architektury w dzielnicy 22@, fot. M.Arczyńska.

Powiązanie realizacji przedsięwzięcia z wytycznymi polityki lokalnej

Charakter powiązania:

Wymiar lokalny przedsięwzięcia wiązał się z wykorzystaniem go jako pretekstu dla wdrożenia strategii przekształcenia fragmentu śródmieścia Barcelony dzięki interwencjom przestrzennym (np. lokalizacji przestrzeni otwartych), wprowadzeniu nowej zabudowy i nowego przemysłu. Miejsce interwencji, dziewiętnastowieczna dzielnica Poblenou, pełniła dawniej funkcje terenów przemysłowych i nazywana była "Katalońskim Manchesterem". Wybór strategii rewitalizacji miał więc znaczenie symboliczne. W wymiarze zarządzania rozwojem, projekt oparł się na szeregu działań planistycznych bazujących na dużej autonomii inwestorów oraz agencji wdrażającej projekt. Ważnym aspektem był wybór modelu miasta zwarteo oraz mieszanego przeznaczenia terenów sytuujących siedziby nowych firm i instytucji w istniejących strukturach miejskich dzielnic przemysłowych i mieszkaniowych, co wspierało strategię reurbanizacji i rewitalizacji.

Mechanizm powiązania:

Realizacja przedsięwzięcia jako strategia tworzenia "środowiska kreatywnego" - powiązanie inwestycji o charakterze ponadlokalnym i lokalnym, model rozwoju miasta zwarteo: Realizacja przedsięwzięcia pozwalała na powiązanie koncepcji nowej dzielnicy z procesem rewitalizacji. Formalnym wyrazem tych działań była zmiana obowiązującego planu miasta, dopuszczająca intensyfikację zagospodarowania czy dopuszczenie przeznaczenia terenu o mieszanym charakterze. W planach ustalono wymóg zachowania

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

30% dawnych terenów przemysłowych jako terenów zieleni, przestrzeni otwartych i mieszkalnictwa socjalnego¹⁸³.

Specjalne mechanizmy planowania: Realizacja dzielnicy bazowała na powiązaniu standardowych i specjalnych mechanizmów planowania. W przypadku systemu planowania w Barcelonie masterplan dla miasta, funkcjonujący jako plan struktury, może być uszczegółowiony przez plany szczegółowe. Dla 22@ zostały one przygotowane dla sześciu kluczowych obszarów interwencji¹⁸⁴ przez spółkę 22@ ARROBA BCN we współpracy z wydziałem planowania miasta. Innym mechanizmem planistycznym były zmiany planów dla realizacji infrastruktury, pozwalające na realizację nowoczesnej infrastruktury technicznej czy zmiany dla wytycznych konserwatorskich.

Budowa infrastruktury:

Mechanizmy kontroli społecznej oraz zabezpieczenia interesu publicznego przy realizacji przedsięwzięcia

Charakter powiązania: Dla dzielnicy 22@ istotne było powiązanie działań agencji rozwoju miejskiego z szerszym programem wsparcia rozwoju klastra kreatywnego i R&D. Projekt wyróżnia zakres działań rewitalizacyjnych, obejmujących obszar całej dzielnicy. Przyjęcie strategii opartej o funkcjonowanie klastra przemysłowego będzie budziło pytanie o skuteczność strategii związanych z redystrybucją korzyści dla lokalnej społeczności i realnymi możliwościami mobilizacji lokalnej siły roboczej. Strategia społeczna 22@ obejmuje szereg działań związanych z edukacją i ułatwieniem dostępu do nowych technologii. Równoległe integralnym elementem strategii jest animacja interakcji między przedsiębiorcami (Ajutamento de Barcelona 2009).

Mechanizm powiązania:

Powiązanie z działaniami rewitalizacji oraz strategii redystrybucji: Program społeczny rozwoju dzielnicy opiera się na wdrażaniu programu społecznego jako działań równoległych do wdrażania klastra kreatywnego. Program obejmuje działania infrastrukturalne oraz programy edukacji i aktywizacji zawodowej. Instytucją koordynującą te działania jest spółka wdrażająca przedsięwzięcie - 22@ARROBA BCN (Ajutamento de Barcelona 2009).

¹⁸³ Za (Ajutamento de Barcelona 2000).

¹⁸⁴ Były to tereny Lluï Pujades Llevant, Perú-Pere IV, Audiovisual Campus, Central Park, Llacuna Axis and Lluï Pujades East, obejmujące teren o powierzchni 925 482 m² (47% terenu dzielnicy), źródło 22@ ARROBA BCN.

4.3. Wynik analizy zagranicznych studiów przypadku - kwestie systemowe i instytucjonalne związane z integracją planowania jako cechy charakterystyczne przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali

4.3.1. Działania partnerskie i kooperacyjne oraz typologia projektu jako czynnik determinujący strategię działania - tworzenie ram instytucjonalnych i rola operatorów projektu

Szkicowa charakterystyka typologii projektów nie tylko potwierdza zintegrowany charakter prywatnych strategii inwestycyjnych oraz publicznej polityki przestrzennej, ale przede wszystkim wskazuje na zależność pomiędzy partnerami. Zarówno strona publiczna, jak i prywatna pełnią określoną rolę przy realizacji przedsięwzięć. Przyjęty model analizy - opis typologii przedsięwzięcia - jest nie tylko klasyfikacją rodzajów projektu, ale i wyrazem wspólnej idei przekształceń, pozwalającej na ukierunkowywanie kosztownych i długofalowych działań oraz budowania na tej podstawie koalicji dla realizacji projektu (Salet, Gualini 2007). Możliwa jest tu identyfikacja głównych ról strony publicznej i prywatnej w kontekście wyznaczania kierunków przekształceń oraz wdrażania mechanizmów wsparcia dla ich realizacji. Kwestia ról jest kluczowa dla tematyki badania - roli przedsięwzięć jako narzędzia polityki lokalnej. Podsumowując cechy charakterystyczne przedsięwzięć należy tu zwrócić uwagę na trzy aspekty: interwencyjną rolę państwa (m.in. w wyznaczaniu kierunku działania), prorynkowy charakter przedsięwzięć¹⁸⁵ oraz kwestie ryzyka przy realizacji polityki przestrzennej, zwłaszcza w kontekście kryzysu finansowego.

4.3.2. Rola polityki planistycznej w realizacji przedsięwzięć - strona publiczna jako ich współtwórca

W przypadku przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali strona publiczna odgrywa kluczową rolę w zakresie ich planowania i realizacji. Zaangażowanie strony publicznej przyjmuje aktywny charakter, zwłaszcza w zakresie określenia terytorialnych czy przestrzennych aspektów zagospodarowania - lokalizacji i typologii projektu. Postawa ta wyraża przedsiębiorczą postawę władz publicznych, gdzie możliwym narzędziem polityki przestrzennej, rozumianej jako ukierunkowana państwowa interwencja w procesy rynkowe, staje się realizacja przedsięwzięć urbanistycznych. Jest to jeden z głównych paradoksów tego modelu działania, który, przynajmniej w Europie, może być przedstawiany w kategoriach rynkowych, jednak w rzeczywistości strona prywatna nie zawsze jest wiodąca w ich inicjowaniu bądź pełni rolę strategicznego inwestora w zakresie przygotowania i uzbrojenia terenów. Prowadzi to do pytania, na ile sektor prywatny zaangażowałby się w realizację przedsięwzięć

¹⁸⁵ Nominalnie - jako wątek przewodni projektu, realnie wyrażany przez udział strony prywatnej w projekcie.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

urbanistycznych bez udziału strony publicznej oraz w jaki sposób takie projekty byłyby kształtowane¹⁸⁶ - wątek ten jest rozwinięty w kontekście analizy polskich doświadczeń, zwłaszcza nowych dzielnic mieszkaniowych i handlowych. Strona publiczna może ponosić odpowiedzialność zapewnienia kluczowej inicjatywy oraz długoterminowego zaangażowania przy realizacji przedsięwzięć. W zakresie meritum polityki przestrzennej dotyczy to np. określenia wiodącej idei przekształceń i usytuowania przedsięwzięcia w strukturach terytorialnych. Nie jest to jednak jej jedyne zadanie, gdyż w celu realizacji tych założeń instytucje publiczne mobilizują dostępne zasoby publiczne - prawne, finansowe czy przestrzenne (nieruchomości). Inna kwestia, w której rola władz jest najistotniejsza, to długofalowe zaangażowanie w realizację dużych przedsięwzięć, zwłaszcza w sytuacji, w której działania strony rynkowej mogą być determinowane przez doraźną sytuację rynkową, dyktowaną uwarunkowaniami makroekonomicznymi. Są to m.in. cykle koniunkturalne gospodarki, dostępność kapitału i gruntów oraz charakter zaangażowania strony prywatnej, nastawionej przede wszystkim na zapewnienie zysku dla udziałowców oraz minimalizacja kosztów jego uzyskania. Oznacza to także możliwość zainicjowania bądź wsparcia inwestycji w sytuacji dekoniunktury.

Stopień zaangażowania strony publicznej może się różnić w zależności od przyjętej formuły projektu. Na podstawie analizy typologii trudno sformułować zależność między typem inwestycji a stopniem zaangażowania, ponieważ są one warunkowane szeregiem innych czynników. Najistotniejszym z nich, istotniejszym niż szczegółowy charakter przeznaczenia terenu, jest sam wybór formuły przedsięwzięcia jako sposobu realizacji lokalnej polityki. Choć i tu są typologie, które wymagają silniejszego wsparcia (głównie finansowego) ze strony publicznej, np. funkcje kultury czy badawczo-rozwojowe, decyduje tu kryterium opłacalności dla strony prywatnej. Dzięki integracji działań wiodąca rola strony publicznej - samorządów lub instytucji narodowych - może otwierać możliwości dla zabezpieczenia interesu publicznego. Strona publiczna (samorządy, ale także partycypujące organizacje społeczne) ustalając zasady realizacji projektów negocjuje realizację tych celów. Wpisuje się to w formułę, zgodnie z którą instytucje publiczne mogą zachować decydującą kontrolę dzięki udziałom w przedsięwzięciu. Mogą to być udziały finansowe (budżetowe, bądź gwarancje inwestycyjne) lub nieruchomości. Stawianie

¹⁸⁶ W krajach, w których znajdują się projekty stanowiące przedmiot badań, decyzje dotyczące zagospodarowania przestrzennego, w tym zabezpieczenie interesu mieszkańców i osób trzecich, są odpowiedzialnością instytucji samorządowych lub, w wyjątkowych sprawach, przez instytucje publiczne reprezentujące władze centralne (np. ministerstwa). Realizacja projektów wymaga ich zgody i akceptacji nawet przy minimalnym stopniu zaangażowania strony publicznej. Pytanie dotyczy pozostałych aktywności - zgromadzenia kapitału i gruntu, przygotowania oraz realizacji inwestycji, sprzedaży, wynajmu i utrzymania projektu. Realna "władza" strony prywatnej nad przestrzenią miasta jest sprawcza i wyraża się poprzez działania gospodarcze i inwestycyjne.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

warunków jest jednak możliwe tylko wówczas, jeśli instytucje publiczne muszą zaangażować się we współpracę ze stroną prywatną, w tym przyjąć polityczne i finansowe ryzyko jako wkład w realizację przedsięwzięcia. Zakres i stopień może się różnić od lokalnych uwarunkowań, zwłaszcza prerogatyw prawnych i politycznych powierzonych stronie publicznej. Choć strona publiczna nie zawsze może angażować się w ścisłą współpracę¹⁸⁷ na polu finansowym, wsparcie dla dużych inwestycji prawie zawsze wiąże się z decyzją polityczną oraz ryzykiem. Dzieje się tak zwłaszcza z uwagi na skalę i efekty zewnętrzne przedsięwzięć urbanistycznych, które i tak wymagają zaangażowania środków publicznych, chociażby realizację wspierającej je miejskiej infrastruktury. Zrozumienie współzależności wymaga zidentyfikowania w ogólnym zakresie, jak przedsięwzięcia przyjmują formę typologii i jak kształtowane są główne zadania w ramach jej realizacji.

4.3.3. Rynkowy charakter przedsięwzięć a wybór formuły interwencji

Jak wskazuje charakterystyka dużych przedsięwzięć urbanistycznych, są one formułowane w określeniu o pewne wiodące, powtarzane, przekształcane i aplikowane globalnie, typologie. Opisywane przedsięwzięcia są mechanizmem spajającym cele polityki przestrzennej i prywatnych planów oraz projektów. Haila, badając politykę aspirujących miast globalnych, wspominała o tym aspekcie w kontekście dominującej roli rynku nieruchomości w kształtowaniu polityki przestrzennej miast. Jej analiza wskazywała w szczególności na dwa elementy: "percepcję" miejskiej polityki przez inwestorów i deweloperów jako przyjaznej dla rynku i minimalizującej ryzyko oraz wdrażanie określonych procedur inwestowania. Wiąże się to zarówno z praktycznym, ale także "symbolicznym" wymiarem polityki miast (Haila 1997). Koncepcja Haili pozwala tu na zrozumienie roli przedsięwzięć jako mechanizmu scalającego jeden i drugi aspekt w komplementarny, spójny produkt, gdzie strony prywatna i publiczna dostarczają wzajemnie uzupełniających się elementów tego narzędzia. Tłumaczy także, jak potencjalnie mogą się kształtować narzędzia i mechanizmy integracji tych działań.

Analiza typologii projektów wskazuje także na charakterystyczne elementy składowe tych przedsięwzięć, gdzie określone grupy udziałowców je realizujących mogą mieć mniejszy lub większy wpływ na jej kształtowanie. Identyfikacja tych „części składowych”, funkcjonujących jako "udziały" strony prywatnej i

¹⁸⁷ Przykłady mechanizmów współpracy zostały zawarte w rozdziałach 4 oraz 6 - podsumowanie badań. Polskim przykładem ryzyka finansowego i politycznego, wpływającego na ograniczenie współpracy, była niewielka popularność mechanizmów partnerstwa publiczno-prywatnego przed nowelizacją ustawy z 2008 roku. Do 2012 roku jedynie Gdańsk i Sopot były miastami aktywnie wdrażającymi mechanizmy PPP dla realizacji przedsięwzięć urbanistycznych. Czynnikiem ograniczającym mechanizmy pomocy publicznej są także przepisy UE.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

publicznej, pozwalają zrozumieć, jak kształtowały się relacje między uczestnikami procesu inwestycyjnego oraz kto odpowiada za ustalanie kierunku w ich wdrażaniu. W szczególności istotna jest tu różnica między mobilizacją działania w ramach zamierzonej polityki przestrzennej (przedsięwzięcie urbanistyczne jako sposób na realizację celów - np. wizerunek miasta, poprawa jakości przestrzeni, lokalizacja miejsc pracy i usług), typologii produktu deweloperskiego (np. osiedle apartamentowców, centrum handlowe) oraz mobilizacji infrastruktury dla wzrostu gospodarczego (wiążącej się z popytem na przestrzenne) bądź inwestycji (m.in. wiążącej się z wzrostem roli sektora FIRE oraz finansowaniem poszczególnych rynków i produktów nieruchomości) w gospodarkach przez 2008 r.). W dużym uproszczeniu relacje między uczestnikami tych procesów oraz ich zaangażowanie w procesy zostały one zestawione w tabeli 2 poniżej.

Schemat ilustruje powiązany charakter zaangażowania strony prywatnej i publicznej oraz to, że głównie uczestnicy rynkowi mogą realizować wiele z założeń „składających” się na przedsięwzięcia. Szeroko definiowana strona publiczna odpowiada za ukierunkowanie tych działań w zakresie dotyczącym polityki przestrzennej. Jej wpływ na sam charakter projektu może zależeć od wpływu na mechanizmy rynku nieruchomości.

**ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA
KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.**

Tabela 2 - Główne grupy instytucji uczestniczące w kształtowaniu typologii przedsięwzięć oraz stopień, w jakim mają one wpływ na jego kształtowanie

Aspekt składowy typologii	Główne grupy instytucji uczestniczące w kształtowaniu typologii przedsięwzięcia oraz stopień w jaki mają one wpływ na jego kształtowanie			
	Strona publiczna - Instytucje ponadlokalne	Strona publiczna samorząd	Inwestorzy	Deweloperzy
Ponadlokalna polityka przestrzenna	Decydujący ustala kierunki oraz sposoby i narzędzia jej realizacji (polityka miejska)	Istotny/decydujący wdraża w skali lokalnej wytyczne polityki przestrzennej, zarządza rozwojem metropolii	Niewielki/pośredni lobbuje lub wpływa na kierunki kształtowania polityki	Niewielki/pośredni mogą realizować inwestycje wspierające "potencjał" metropolitalny
Lokalna polityka przestrzenna	Pośredni istotny w ramach mechanizmów wsparcia rozwoju lokalnego, reprezentuje interes państwa	Decydujący ustala kierunki oraz sposób realizacji polityki, reprezentuje interes publiczny, zwłaszcza mieszkańców	Pośredni może wpływać na jej ustalenia jako interesariusz	Pośredni może wpływać na jej ustalenia jako interesariusz, ma duży, choć nie decydujący, wpływ jako partner (mechanizmy PPP)
Typologia produktu nieruchomości	Niewielki bezpośredni/pośredni dzięki mechanizmom wsparcia rozwoju, określonych form użytkowania terenu (polityki wsparcia rozwoju)	Pośredni ustala ogólny charakter przeznaczenia terenu, sposób zagospodarowania, wymagania planistyczne dotyczące sposobu zagospodarowania	Decydujący finansuje inwestycję	Decydujący planuje, projektuje i realizuje inwestycje
Uwarunkowania gospodarcze - wpływające na popyt na określone typologie	Pośredni mechanizmy wsparcia lokalizacji: dotacje, ulgi podatkowe, polityka gospodarcza	Niewielki może zwiększyć podaż terenów inwestycyjnych	Pośredni wpływ na zewnętrzne uwarunkowania, decydujący w zakresie realizacji inwestycji	Niewielki popyt i źródła finansowania determinują, co jest realizowane

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Ważnym elementem, celowo pominiętym w tabeli powyżej, jest zaangażowanie lokalnych wspólnot mieszkańców, zwłaszcza w kontekście kształtowania typologii przedsięwzięć, nie tylko wyłącznie jako elementu mechanizmu inwestycyjnego, ale także w szerszym kontekście, elementu tworzenia polityki przestrzennej. Dotychczasowa praktyka, podsumowana w rozdziale, wskazuje na ograniczony wpływ grup mieszkańców na formułę przedsięwzięć. Opisanie powyżej typologie są niemal wyłącznie wynikiem kombinacji czynników rynkowych oraz wytycznych polityki przestrzennej, rozumianych w dużej mierze jako racjonalne procesy zagospodarowania przestrzeni miast. Przykłady, w których przedsięwzięcia były realizowane w formie uspołecznionej i kooperatywnej, są stosunkowo nieliczne i bazują na lokalnej specyfice rynku, dopuszczającej taką formułę. Przykładem jest tu np. dzielnica mieszkaniowa Vauban we Fryburgu, wykorzystująca istniejące systemy wsparcia dla kooperatyw mieszkaniowych¹⁸⁸. Inną możliwością jest wpływ na procesy inwestycyjne poprzez mechanizmy politycznej reprezentacji oraz odgórne decyzje związane np. z polityką społeczną. Przykładem jest tu Dublin Docklands Development Authority (DDDA), przywoływane jako miejski model korporacyjnej odpowiedzialności społecznej, gdzie na fali krytyki pierwszych realizacji rząd powołał instytucję, która miała w swoich decyzjach uwzględniać zarówno potrzeby społeczne, jak i głos mieszkańców. DDDA realizowała te zadania m.in. poprzez mechanizm konsultacyjny i wprowadzenie lokalnych przedstawicieli do rady nadzorczej (Moore 2008). Wynika to raczej ze specyficznego charakteru ustroju politycznego niż otwartej natury przedsięwzięcia jako narzędzia realizacji polityki przestrzennej. Niezależnie od mechanizmów zabezpieczania interesu publicznego¹⁸⁹, przedsięwzięcia urbanistyczne realizowane w partnerstwie ze stroną prywatną muszą realizować określone cele rynkowe. W przypadku, gdzie partnerem jest wyłącznie strona publiczna, problem nabiera innego znaczenia i wiąże się z mechanizmami społecznego nadzoru nad tym, jak i na co wydawane są środki publiczne. W Polsce problem ten wyrażany jest m.in. jako dylemat - "stadiony" kontra "szkoły i przedszkola". Podkreśla to jednak fundamentalny problem przedsięwzięć związany z "deficytem partycypacyjnym"¹⁹⁰, powodowanym przez ograniczone możliwości kształtowania formuły interwencji (Swyngedouw 2003), jak i będącym endemiczną cechą większości z "megaprojektów" (Flyvbjerg 2003). Jeśli jednak mieszkańcy niekoniecznie mogą decydować o tym, jak powstaje projekt.

¹⁸⁸ Za Forum Vauban e.V., źródło: <http://www.vauban.de/info/abstract2.html>

¹⁸⁹ Są one omówione szczegółowo w wynikach badań studiów przypadku (rozdział 4.2) oraz podsumowaniu (rozdział 4.3). Przykład stanowią np. programy zapewnienia korzyści dla lokalnych społeczności w wyniku realizacji projektów przez prywatnych deweloperów lub z zysków sprzedaży nieruchomości przez operatora inwestycji. Były one stosowane m.in. przez DDDA w projekcie Docklands.

¹⁹⁰ Partycypacja jest tu traktowana nie tylko jako mechanizmy informowania i konsultacji, ale przede wszystkim możliwości współzrządzenia czy wpływu na formułę projektu.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Prowadzi to do pytania o polityczne ryzyko związane z realizacją opisywanych przedsięwzięć oraz stosowania ich jako narzędzia kształtowania rozwoju przestrzennego.

4.4. Podsumowanie

Rozdział zawiera studia przypadków sześciu zagranicznych przedsięwzięć: Dublin Docklands, Dublin Adamstown, Liverpool One, Manchester Salford MediaCityUK, Hamburg Hafencity oraz 22@ w Barcelonie. Przedsięwzięcia są poddane analizie pod kątem typu operatora oraz tzw. mechanizmów powiązania między przedsięwzięciami a wytycznymi polityki przestrzennej o charakterze ponadlokalnym i lokalnym. Każde studium przypadku obejmuje mechanizmy zabezpieczenia interesu samorządu oraz stron trzecich. Rozdział podsumowuje zestawienie głównych wyników analizy.

**ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA
KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.**

5. Dotychczasowa perspektywa realizacji dużych projektów urbanistycznych o dużej skali w Polsce - podsumowanie doświadczeń oraz ich rola w debacie o polityce miejskiej

5.1. Wprowadzenie - polski wymiar przedsięwzięć urbanistycznych

Celem rozdziału jest podsumowanie głównych uwarunkowań rozwoju przedsięwzięć urbanistycznych w Polsce, w tym kwestii gospodarczych, administracyjnych i związanych z polityką planistyczną. Zawarta analiza bierze pod uwagę zarówno wymiar obszaru metropolitalnego, jak i miejskiego samorządu. W rozdziale zawarto także polskie studia przypadku. Główne wnioski z analizy systemowa polskich miast i studia przypadków są podsumowane w końcowej części rozdziału.

5.2. Przemiany polskich miast po 1989 roku a przedsięwzięcia urbanistyczne o dużej skali

5.2.1. Restrukturyzacja miejskich gospodarek oraz czynniki gospodarcze wpływające na rozwój przedsięwzięć

Zarówno zmiany w zarządzaniu rozwojem miast, jak i tło tych wydarzeń - zmiany uwarunkowań społeczno-gospodarczych - miały swoje odzwierciedlenie w nowym charakterze funkcjonowania miast oraz kształtowaniu się ich struktury. Procesy te były ugruntowane w specyficznym dla Polski kontekście historii urbanizacji głównych miast. Także sposób, w jaki kształtowały się nowe mechanizmy zarządzania gospodarką przestrzenną (działania strony publicznej, w tym organów administracji publicznej i ustawodawców i mechanizmów rynkowych) nie pozostawały bez znaczenia w tworzeniu uwarunkowań rozwoju przedsięwzięć urbanistycznych.

Realizacja przedsięwzięć urbanistycznych zawsze wiązała się z szerszymi zmianami zachodzącymi w przestrzeni polskich miast. Zrozumienie specyficznej dla Polski ścieżki rozwoju, wynikającej z doświadczeń transformacji, akcesji do Unii Europejskiej oraz rozwoju gospodarki rynkowej, determinuje te działania. Analiza pierwszych doświadczeń w realizacji przedsięwzięć o dużej skali jest istotna dla zrozumienia, jak mechanizmy te mogą kształtować się w przyszłości. Zostały one określone w niniejszym rozdziale pracy. Oprócz omówienia tych uwarunkowań, rozdział zawiera także opis potencjalnych kierunków zmian, które dotyczą zakresu badawczego pracy. Odnosi się to przede wszystkim do kierunków polityki przestrzennej, zmian funkcjonowania administracji oraz tematyki związanej z wyzwaniem związanymi z kształtowaniem tzw. "polityki miejskiej".

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Gospodarkę Polski, kształtowaną po przyjęciu Polski do Unii Europejskiej w 2004 r., cechował potwierdzany przez statystyki makroekonomiczne stały i długoterminowy wzrost gospodarczy. Według danych OECD, Polska odnotowywała najsilniejszy wzrost w grupie tzw. krajów BRICS (Brazylia, Rosja, Indie, Indonezja, Chiny, Republika Południowej Afryki)¹⁹¹. Proces spowolnił na fali kryzysu gospodarczego 2008 roku. Długofalowe zmniejszenie tempa wzrostu w Polsce będzie wpływało na przekształcenia przestrzeni miast oraz na dobór strategii i narzędzi stosowanych w zarządzaniu rozwojem miast. Dotychczasowe doświadczenia są jednak istotne, gdyż ustaliły ścieżkę zależności dla nowo kształtujących się procesów inwestowania.

Ze względu na rozważania pracy istotna była dynamika tego rozwoju, gdyż dominowały w niej obszary zurbanizowane, skupiające się zarówno wokół dużych miast, jak i ośrodków średniej wielkości, posiadających dostęp do ośrodków produkcji, w szczególności tworzące zespoły aglomeracyjne. Statystyki cytowane przez OECD za Ministerstwem Rozwoju Regionalnego lokalizowały 70% ludności i 80% działań odpowiedzialnych za wzrost gospodarczy na terenach tzw. „miejskich obszarów zatrudnienia”¹⁹² (OECD 2011). Inną z cech rozwoju gospodarki był policentryczny charakter, cechujący się dywersyfikacją i rozproszeniem ośrodków odpowiedzialnych za wzrost. Choć w skali kraju Warszawa dominowała jako wiodąca metropolia w kraju¹⁹³, pozostałe miasta, w tym duże, o liczbie mieszkańców powyżej 500 000, odgrywały istotną rolę we wzroście gospodarczym. Policentryczność oznaczała także wymóg zróżnicowania działań związanych ze sterowaniem rozwojem i dostosowania ich do regionalnych i lokalnych uwarunkowań.

Charakterystyka „miejskiej gospodarki” wymaga doprecyzowania. Jej charakter, ewoluujący w stronę większej roli sektora usług czy wyspecjalizowanej produkcji, odzwierciedlany jest profilem

¹⁹¹ Termin ten zastosował m.in. Bank Światowy w raportach gospodarczych przewidujących poziom wzrostu gospodarczego (mierzonego wzrostem PKB) w tych krajach w wysokości 4.7% w okresie 2010 – 2050, identyfikując je jako "wschodzące gospodarki" w odniesieniu do tzw. krajów "rozwinętych" oraz przewidując nowy, wielobiegunowy układ światowych gospodarek. Źródło: *"World Bank: The Rise of the BRICS A Harbinger of a New World Economic Order"*, Forbes, 17 maja 2011 r. Termin pojawił się także w raportach ekonomicznych OECD (OECD, 2008).

¹⁹² OECD cytowała dane w odniesieniu do tzw. ULMA - Urban Labour Market Areas (miejskich obszarów zatrudnienia), wytyczonych jako aglomeracyjne obszary funkcjonalne, zdeterminowane na podstawie szeregu czynników, m.in. populacji, skali ośrodka, skali i zasięgu dojazdu do pracy, zamiast granic administracyjnych. Dane pochodzą z raportu „OECD - Urban Policy Reviews Poland” (OECD 2011).

¹⁹³ Warszawa jest jedynym z miast, będących metropolią o skali europejskiej, czyli ośrodkiem pełniącym funkcje polityczne i gospodarcze o charakterze międzynarodowym, dobrze skomunikowana z innymi metropoliami w Europie. Jest to także jedna z największych aglomeracji pod względem liczby mieszkańców - ok. 2 mln (KPZK 2030).

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

przedsiębiorstw czy rynku pracy, a także wspiera rolę obszarów zurbanizowanych. To, co oferują miasta i obszary silnie zurbanizowane, to korzyści płynące z efektu aglomeracyjnego, fizycznej koncentracji przedsiębiorstw i usług, skupienia infrastruktury wymaganej dla funkcjonowania gospodarek oraz przede wszystkim dostępu do wykwalifikowanej siły roboczej (OECD 2009). Analizy OECD wskazywały rolę kapitału ludzkiego jako determinanty rozwoju regionalnego. Innym aspektem była kwestia dostępu do zasobów związanych z innowacją - nowych technologii, ośrodków badawczo-rozwojowych przemysłu, sieci infrastruktury telekomunikacyjnej czy wyszkolonego personelu (OECD 2009). Zjawiska migracji przemysłu o niewielkiej wartości dodanej i niskim stopniu zaawansowania technicznego nadal funkcjonuje w Polsce, choć według analiz rządowych przemieszcza się w stronę krajów o niższym koszcie siły roboczej i niższych standardach środowiskowych¹⁹⁴. W Polsce czynniki te nakładały się na specyficzne uwarunkowania rozwojowe. Na skutek procesów uprzemysłowienia i migracji z terenów wiejskich w latach siedemdziesiątych, rozwój przemysłowy i przestrzenny skupiał się w miastach. Uwarunkowania związane z lokalizacją i typem przemysłu mogą nadal determinować potencjał rozwojowy miast, a dotyczy to np. przedsiębiorstw, które po sprywatyzowaniu zostały poddane modernizacji i racjonalizacji oraz utrzymały konkurencyjną pozycję w otwierającej się na globalne rynki Polsce. W innych przypadkach upadek funkcjonujących w okresie przed 1989 r. przedsiębiorstw był impulsem dla zmian lub wyzwaniem dla lokalnych samorządów. Istotną zmianą stał się wpływ władz miejskich nastawiony coraz bardziej na generowanie rozwoju, po decentralizacji samorządy uzyskały większą autonomię w prowadzeniu działań go wspierających. Słabnąca rola polityk rządowych zwiększyła rolę zewnętrznych czynników rynkowych na funkcjonowanie gospodarek. W tym kontekście, duże przedsięwzięcia pojawiły się jako sposób realizacji polityki przestrzennej, realizowanej na szczeblu samorządowym.

Wspomniane procesy wiązały się z silną polaryzacją i stratyfikacją miast, determinowaną tym, jak ich struktura gospodarcza dostosowywała się do warunków rynkowych. Proces dotyczył zwłaszcza dwunastu głównych ośrodków¹⁹⁵. Warszawa dominowała jako centrum administracyjne, miasto skupiające ważniejsze instytucje publiczne, ale także centrale dużych przedsiębiorstw prywatnych, skupiony w stolicy bogaty sektor usług, ośrodek akademicki i kulturalny. Rolę stolicy odzwierciedlał wzrost populacji i rola w kształtowaniu PKB (KPZK 2030). Bliski sąsiad Warszawy, aglomeracja łódzka o prawie milionowej populacji, zmaga się z konsekwencjami odpływu przemysłu tekstylnego i utraty

¹⁹⁴ KPZK 2030, Raport "Polska 2030".

¹⁹⁵ Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Rzeszów, Szczecin, Warszawę i Wrocław – uwzględniając wielkość populacji oraz rolę administracyjną i gospodarczą w strukturach kraju, źródło: KPZK 2030.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

miejsc pracy. Sytuacja ta, określana w rządowych dokumentach strategicznych jako "niezakończona transformacja struktury przemysłowej", jest traktowana jako bariera w rozwoju miasta. Inne z wiodących miast - Wrocław, Poznań, Kraków - mogły bazować na istniejącej infrastrukturze, czyli dostępie do wykształconej siły roboczej, rynków zbytu, sieci komunikacyjnych oraz powiązań transgranicznych. Szczególnie w przypadku Krakowa miejskie funkcje turystyczne i edukacyjne odgrywały znaczną rolę w kształtowaniu rozwoju gospodarczego. Lokalizacja ośrodków akademickich, zwłaszcza tych zajmujących się edukacją techniczną czy badaniami i rozwojem, także wspiera gospodarczą rolę dużych miast¹⁹⁶. Ośrodki obszaru nadmorskiego – Gdańsk i Szczecin - korzystały z podobnych uwarunkowań jak Wrocław czy Poznań, lecz unikalnym aspektem był w ich przypadku dostęp do infrastruktury portowej i przemysłu związanego z transportem morskim oraz korzyści płynące z tej lokalizacji dla turystyki. Spośród miast o wyzwaniach funkcjonalno-przestrzennych dokumenty rządowe wskazują np. aglomeracje Bydgoszczy, Lublina czy Szczecina, które są postrzegane jako ośrodki o niepełnym "profilu funkcjonalnym przy ograniczonym potencjale ludnościowym i rynkowym"¹⁹⁷. Historyczne podziały na wysoko rozwinięte miasta w zachodniej części kraju i aglomeracje zlokalizowane bliżej "ściany wschodniej" także determinują wyzwania rozwojowe.

Stratyfikacja i polaryzacja wpływały na formułę kształtowania przedsięwzięć o dużej skali, które opierały się na istniejącej dynamice rozwoju gospodarczego miast. Procesy te przyjmowały zróżnicowany charakter, determinowany pozycją ponadlokalną ośrodków oraz specyficznymi uwarunkowaniami lokalnymi. Co istotne, wiele z wymienionych strategii było wdrażanych z różnym powodzeniem w krajach zachodnich od ponad trzech dekad, w wyniku procesów opisanych w Rozdziale 2. Aspektem wyjątkowym dla Polski był kontekst "skoku rozwojowego", w tym dostosowania do realiów zglobalizowanej gospodarki rynkowej oraz przyspieszonego wdrażania strategii inwestycyjnych wpływających na kształt miast, również poprzez prywatne działania inwestycyjne. W niektórych z opisanych przypadków (np. przekształcenia w ramach tzw. Nowego Centrum Krakowa czy inwestycji w ramach gdańskiego centralnego pasma usługowego - takich jak opisywany dalej Targ Sienny Rakowy)

¹⁹⁶ Raport „Sektor nowoczesnych usług biznesowych w Polsce 2012” sytuuje Polskę jako trzeci co do wielkości rynek usług outsourcingowych po Indiach i Chinach. Sektor ten zatrudniał 100 000 pracowników branż takich jak BPO (Business Processes Outsourcing), SSC (Shared Services Centre), ITO (Information Technology Outsourcing) czy R&D (Research & Development), łącznie ok. 40% wszystkich etatów w tej branży w regionie Europy Środkowo-Wschodniej. Według autorów raportu najważniejsze ośrodki to "Warszawa, Kraków, Wrocław, Łódź, Poznań oraz Metropolia Silesia (sic) i Trójmiasto", a za wschodze ośrodki uznano Białystok, Olsztyn, Lublin, Rzeszów, Opole czy Bielsko-Białą (ABSL, 2012).

¹⁹⁷ Źródło: KPZK 2030, str. 22.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

prywatne inwestycje wpisały się w strategiczne koncepcje planistyczne jeszcze sprzed okresu transformacji. W przypadku innych inwestycji, ich realizacja była wyrazem ekspansji modeli przekształceń przestrzeni wraz z rozwojem rynku, wynikającym z przyswajania i testowania rodzimych wersji zagranicznych rozwiązań. Jednym z aspektów tego procesu był wpływ uwarunkowań, determinujących miejskie procesami rozwoju przestrzennego i gospodarczego. Zostały one scharakteryzowane w dalszej części tekstu.

Realizacja przedsięwzięć w dużych miastach, pełniących funkcje metropolitalne, bazowała na rozwoju miejskich rynków nieruchomości: mieszkaniowego (np. Miasteczko Wilanów, Marina Mokotów), rynku powierzchni biurowych czy nowym potrzebom tworzoną wraz z rozwojem społeczeństwa konsumpcyjnego - przestrzeni handlu czy rozrywki (Łódź Manufaktura). Proces dotyczył zwłaszcza miast, rozumianych jako obszary aglomeracji, odnotowujących najbardziej dynamiczny przyrost populacji, rozwój liczby przedsiębiorstw i miejsc pracy. Zjawiska te najsilniej zarysowały się w Warszawie ze względu na jej unikalną pozycję w skali kraju. Proces dotyczył w szczególności przedsięwzięć, gdzie wiodącą rolę odgrywała strona prywatna, wykorzystująca sprzyjającą koniunkturę oraz braki infrastrukturalne w zagospodarowaniu polskich miast. Zjawisko to nie dotyczyło wyłącznie projektów kompleksowych przekształceń, jak przedsięwzięcia urbanistyczne o dużej skali, ale odzwierciedlało szerszy proces kształtowania się i segmentacji rynków nieruchomości. Procesy rynkowe, determinowane przez mechanizmy popytu i podaży, kształtowania się segmentów oraz warunkujących ich funkcjonowanie, nadal kształtują procesy kształtowania się opisywanych przedsięwzięć.

Aspekty koniunkturalne, zwłaszcza związane z charakterystyką gospodarek poszczególnych miast, były decydujące we wspieraniu realizacji przedsięwzięć opartych o specyficzne elementy funkcjonalne miast. Można tu wspomnieć m.in. relację między rolą Warszawy a funkcjonowaniem rynku przestrzeni biurowych¹⁹⁸ czy strategię związane z wykorzystaniem lokalizacji uczelni wyższych przez sektor usług i obsługi biznesu (tzw. BPO/SSC). Stały rozwój rynku usług biznesu, w szczególności sektorów związanych z badaniami i rozwojem, wspierał realizację specyficznych projektów - prywatnych kompleksów biurowych, parków naukowo-technicznych czy rozbudowę elementów kampusów uczelnianych wykorzystujących zasoby akademickie dla działalności naukowo-badawczej. Inwestycjom prywatnym towarzyszyły działania władz instytucjonalnych - w jednym i w drugim przypadku polskie uczelnie,

¹⁹⁸ Odzwierciedlają to chociażby dane dotyczące podaży nowoczesnych przestrzeni biurowych: w 2012 r. spośród 5,89 mln m² powierzchni biurowych w Polsce około 3,6 mln m² było usytuowanych w Warszawie, źródło: CBRE "Raport rynek powierzchni biurowych w Polsce 2012".

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

rozbudowując kampusy, laboratoria czy ośrodki badawcze, korzystały z pomocy finansowej (m.in. funduszy strukturalnych UE).

Dla aglomeracji borykających się z wyzwaniami związanymi z przekształcaniem lokalnej gospodarki, przedsięwzięcia wpisywały się w działania związane z próbą wzmocnienia pozycji miasta. Odbywało się to m.in. poprzez realizację nowych projektów flagowych (Bianchini i inni 1992, Doucet 2007) czyli interwencję mającą na celu zainicjowanie przekształcenia przestrzeni przez inwestorów prywatnych lub kompleksowe przekształcenia terenów miasta wymagających przekształceń lub rewitalizacji. Projekty bazowały głównie na koncepcjach poprawy wizerunku miasta, tzw. "jakości zagospodarowania" jego przestrzeni lub były realizowane w oparciu np. o projekty publiczne mające oddziaływać jako „projekt flagowy”. Przykład zamierzonej realizacji Nowego Centrum Łodzi jako zespołu bazującego na publicznych projektach kulturalnych i turystycznych oraz mającego tworzyć węzeł infrastruktury komunikacyjnej, ilustruje przykład takiej strategii. Innym aspektem działań na terenach miast podlegających silnym procesom przekształceń był wzrost znaczenia przedsięwzięć realizowanych na obszarach przemysłowych, portowych, powojkowych czy zbywanych przez duże instytucje publiczne (np. uczelnie wyższe), co pozwalało na realizację nowych inwestycji. Stanowiły one dostępną rezerwę terenową i w praktycznie każdym dużym polskim mieście znalazły się spore działki, które mogły być zakwalifikowane do jednej z powyższych kategorii.

W przypadku dużych miast wzrost znaczenia miejskiej konsumpcji, w tym wielkomiejskiego handlu czy usług, wspierał realizację nowych przedsięwzięć urbanistycznych. Największe miasta, z racji liczby zaludnienia i rangi jako ośrodków zapewniających usługi dla aglomeracji, stanowiły atrakcyjne miejsce dla inwestowania w duże, regionalne zespoły handlowe wraz z towarzyszącą zabudową. Reguła dotyczyła także ośrodków, w których podobne przekształcenia stanowiły wyzwanie, szczególnie w kontekście nieruchomości realizowanych na terenach przemysłowych, m.in. w Łodzi. Realizacja łódzkiej Manufaktury, przedsięwzięcia, którego sercem stało się centrum handlowe i miejski plac, stanowiła jeden z bardziej znanych przykładów takich interwencji. Nie był on jednak jedynym przykładem tego typu - podobne projekty budowano w innych dużych miastach. Stary Browar w Poznaniu, zwłaszcza po rozbudowie o biura i centrum rozrywkowe w 2007 roku, jest przykładem takiej interwencji. Innym aspektem, wspierającym skalę i charakter przekształceń większych obszarów miast w oparciu o usługi handlowe, jest trend tworzenia nowych, otwartych centrów tworzących nowe obszary śródmiejskie (np. Liverpool One), przestrzennie silnie zintegrowane z istniejącą przestrzenią miejską. W

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Polsce projekty tego typu nie były mocno rozpowszechnione i dominowały zamknięte obiekty, realizowane jako prywatne przedsięwzięcia inwestycyjne. Łódzka Manufaktura, jako kompleksowy projekt handlowy z otwartym placem, zespołem muzealnym i hotelem była jednym zrealizowanym przedsięwzięciem urbanistycznym tego typu. Propozycja nowego zagospodarowania dla Targu Siennego i Rakowego w Gdańsku, opisywany w dalszej części pracy, jest projektem o zbliżonym charakterze.

Innym aspektem związanym z realizacją przedsięwzięć stały się działania starające się bazować na wzroście znaczenia turystyki¹⁹⁹ jako jednej z gałęzi miejskiej gospodarki. Związek między jej wykorzystywaniem a kształtowaniem przestrzeni miast jest szeroki - odzwierciedla to np. definicja "produktu turystycznego", kwalifikująca każdą usługę, z jakiej korzysta turysta, rozszerzając go o dodatkowe elementy związane z wieloma aspektami miejskimi, np. funkcjonowaniem miejskich usług czy komunikacji (Altkorn 1995). Oznacza to, że wysiłki mające na celu "utowarowienie" przestrzeni miejskiej dotyczą szerokiego zakresu działań organizacyjnych i inwestycyjnych, a ich bardziej szczegółowe opisanie wykracza poza zakres tej pracy. W kontekście przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali ich realizacja może częściowo bazować na obsłudze ruchu turystycznego. Dotyczy to zwłaszcza w sytuacji kiedy turyści stają się grupą docelową realizacji jako użytkownicy czy osoby kupujące tzw "drugą nieruchomość". W tym znaczeniu realizacja dużych założeń urbanistycznych zwiększa ofertę miasta poprzez lokalizację w ramach ich realizacji przeznaczenia związanego z handlem, gastronomią czy hotelami. Przedsięwzięcia, które opierają swoje programy funkcjonalne na turystyce, mogą zatem wpisywać się w istniejące procesy związane z rozwojem śródmiejskich przestrzeni handlu czy zabudowy mieszkaniowej i rekreacyjnej. Ich realizacja odzwierciedla większy proces prób dostosowywania przestrzeni miast do potrzeb społeczeństwa konsumpcyjnego. Specyficznymi odmianami projektów wykorzystujących ruch turystyczny jest realizacja nowych dzielnic skupiających usługi turystyczne. Innym aspektem są realizacje bazujące na specyficznym rodzaju turystyki – kongresowej lub szkoleniowej - zwłaszcza w kontekście terenów wystawienniczych. Po 1989 roku Polska nie gościła poważniejszych międzynarodowych imprez, które wspierałyby realizację specjalnych obszarów wystaw, tak jak np. w przypadku Expo. Poszczególne miasta wspierały projekty realizacji własnych terenów wystawienniczych (jak np. realizacja nowej siedziby dla Międzynarodowych Targów Gdańskich w Letnicy w powiązaniu z inwestycjami EURO 2012).

¹⁹⁹ Według statystyk Instytutu Turystyki w 2011 roku Polska odnotowała 60,7 mln wizyt cudzoziemców, o 4% więcej niż w 2010 roku. Stały wzrost ruchu turystycznego cechował okres ostatnich trzech lat (2008-2011), wzrastała także liczba noclegów udzielanych turystom. Należy pamiętać, że statystyki obejmują także wyjazdy służbowe i naukowe.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Duże przekształcenia zespołów poprzemysłowych, realizowane w oparciu o zachowanie dziedzictwa poprzemysłowego przy wprowadzeniu nowych sposobów użytkowania, mogą być przykładem działania opartego o turystykę. W przypadku dużych obiektów, takich jak Łódzka Manufaktura czy poznański Stary Browar, mogą być one traktowane jako jedna z atrakcji miasta. Potwierdzeniem tego mogło być przyznanie przez Polską Organizację Turystyczną w 2010 roku nagrody - Złotego Certyfikatu dla najlepszego produktu turystycznego - Łódzkiej Manufakturze²⁰⁰.

Szczególne aspekty lokalizacyjne i infrastrukturalne mogły także determinować specyfikę przedsięwzięć. Warto tu wymienić projekty poprawy systemów komunikacji polskich miast, zwłaszcza sieci międzymiastowego transportu publicznego - linii kolejowych, portów morskich i lotniczych. Rozwój tej infrastruktury jest istotny w kontekście gospodarczym (współpracy międzynarodowej firm), jak i dostępu do rynków konsumenckich. Dlatego też inwestycje w bazową infrastrukturę mogły wspierać realizację prywatnych działań, przyjmujących formułę przedsięwzięć urbanistycznych. Dotyczy to projektów wykorzystujących np. koncepcje integracji i koncentracji zagospodarowania przestrzennego transportu publicznego. Innym aspektem może być oparcie koordynacji nowych realizacji z planowanymi inwestycjami z zakresu transportu zbiorowego²⁰¹ czy spedycji. Choć część z koncepcji nie jest charakterystyczna dla realiów posttransformacyjnych²⁰², to wraz z rozwojem miast, wzrostem aktywności inwestycyjnej i rynków nieruchomości, działania te nasilały się. Realizacje nowych zespołów zabudowy w otoczeniu dworców kolejowych stanowią przykłady takich interwencji (m.in. Nowe Centrum Krakowa umocowane w oparciu o dworzec PKP i centrum handlowe czy wstępne propozycje realizacji Nowego Centrum Łodzi w oparciu o tunel kolei średnicowej czy prywatny projekt Złotych Tarasów w bezpośrednim sąsiedztwie Dworca Centralnego w Warszawie). W przyszłości potencjalnym impulsem dla rozwoju struktur będzie rozbudowa powiązań kolejowych w ramach sieci przewozów pasażerskich i towarowych, zwłaszcza plany budowy kolei szybkich prędkości²⁰³ (Załuski 2010). Zjawisko

²⁰⁰ Za "Kolejna nagroda dla Manufaktury - Złoty Certyfikat POT", Gazeta Wyborcza, 23 września 2010.

²⁰¹ Jednym z przykładów mogą być realizacje dworców kolejowych jako obszarów węzłowych w mieście (Załuski 2010).

²⁰² Przykładem jest Gdańsk, gdzie koncepcje rozwoju w oparciu o tzw. CPU - Centralne Pasma Usługowe, realizowane w oparciu o korytarz komunikacyjny szybkiej kolei miejskiej były konsekwentnie realizowane od lat osiemdziesiątych. Krakowskie koncepcje przekształceń okolic dworca powstały już w latach siedemdziesiątych. Polskie miasta w większości zachowały także sprawnie funkcjonujące sieci lekkiego transportu szynowego ułatwiającego koordynację zagospodarowania i sieci transportowych.

²⁰³ Choć projekt KSP został zawieszony w 2012 r., PKP SA, dzięki dotacjom budżetowym, zrealizowała jednak szereg remontów głównych polskich dworców, obsługujących ruch krajowy i międzynarodowy (m.in. Warszawa Centralna, Wrocław, Katowice, Gdynia Główna). Projekty wspierają przekształcenia obszarów miejskich lub integrują nowe sposoby użytkowania w ramach dzielnic przydworcowych.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

może mieć swój wymiar krajowy lub lokalny, np. w aglomeracji trójmiejskiej trzy z planowanych przedsięwzięć - nowe centrum Wrzeszcza, zespół nowej zabudowy biurowo-handlowej wraz z przekształceciem Targu Siennego i Rakowego oraz obiekty handlowe w otoczeniu dworca w Sopocie - bazowały na lokalizacji dworca i stacji kolejki miejskiej.

Rozwój pasażerskiego ruchu lotniczego, a zwłaszcza regionalnych połączeń w ramach Europy, może zwiększać możliwości realizacji zagospodarowania obszarów przylegających do lotnisk, przede wszystkim na funkcje związane z biurami, hotelami czy centrami konferencyjnymi. W przypadku lotnisk zasięg oddziaływania jest regionalny, istnieje także jednak możliwość skupienia części zagospodarowania na terenach przylegających do lotnisk oraz koordynacja z projektami infrastrukturalnymi²⁰⁴. Procesy realizacji przedsięwzięć zależą tu od szerszego kontekstu rynku nieruchomości oraz roli zarządzającego terenami. Przykładem może być sprzedaż terenów przez PLL LOT w celu realizacji takich projektów dużych kompleksów biurowo-usługowych jak Chopin Airport City czy Okęcie Business Park w Warszawie, wzorowanych na praktykach zagranicznych portów, takich jak amsterdamski Schiphol. Obostrzenia dotyczące norm hałasu przy lotniskach mogą tu jednak oddziaływać jako bariera inwestycyjna.

Powyższa ogólna charakterystyka skupia się na specyficznych dla miast aspektach rozwojowych oraz efekcie ich działań na realizację dużych przedsięwzięć urbanistycznych. Opisane powyżej uwarunkowania są klasyfikowane głównie w odniesieniu do ich aspektu infrastrukturalnego. Ze względu na specyfikę polskich interwencji, stosunkowo słabe zaangażowanie w projekty integrujące stronę prywatną i publiczną oraz silny rynkowy wymiar działań, dotychczasowe inwestycje są interwencjami o charakterze w dużym stopniu uzależnionym od koniunktury gospodarczej kraju i kondycji miejskich gospodarek, modyfikowanej przez specyfikę lokalnych rynków.

Interwencje publiczne tworzą istotny element wspierający realizację działań poprzez opisane poniżej procesy realizacji elementów infrastrukturalnych. Dynamika finansowania i realizacji tych projektów, zwłaszcza w kontekście lokalnych inwestycji, jest różna. Pojawienie się zewnętrznych form finansowania dla realizacji podstawowej infrastruktury, w postaci bezzwrotnych funduszy UE, dotacji rządowych czy innych form pomocy (np. nisko oprocentowanych pożyczek Funduszy Ochrony Środowiska), wpływało

²⁰⁴ Przykładem dzielnicy realizowanej w oparciu m.in. o dobrą dostępność komunikacyjną jest amsterdamski Zuidas, wykorzystujący bliskość lotniska Schiphol i sieci połączeń kolejowych. W Polsce nowe propozycje zagospodarowania podobnych terenów także wykorzystują aspekt dostępności, np. w przypadku regionalnych lotnisk ważne jest powiązanie z sieciami kolejowymi łączącymi je z centrami dużych miast: Modlin poprzez powiązania Kolei Mazowieckich do Warszawy, Gdańsk i Trójmiejska Kolej Metropolitalna itp.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

na dotychczasową politykę inwestycyjną gmin, zwłaszcza na zakres możliwości realizacji własnych dużych projektów. Odzwierciedlił to boom inwestycji publicznych związany z dostępem do funduszy pomocy europejskiej w okresie 2007-2013. Przykładami inwestycji skupiających się na działaniach przestrzennych były tu m.in. ściśle związanych z realizacją przedsięwzięć urbanistycznych ambitne projekty dużych inwestycji kulturalnych czy muzealnych, inicjowanych przez stronę publiczną, programy rewitalizacji miejskich dzielnic czy rekultywacji terenów przemysłowych. Kulminacją publicznego programu inwestycyjnego stał się program budowy infrastruktury sportowej jak i komunikacyjnej w związku z EURO 2012 w okresie 2010-2012.

Wzrost tempa i skali inwestycji samorządowych budzi pytanie o efekty ekonomiczne płynące z tych działań, zwłaszcza, że działania samorządów są ściśle powiązane z funkcjonowaniem gospodarki. Ich realizacja wpływa na kształtowanie się PKB kraju, w związku z czym możliwość realizacji inwestycji przez samorządy jest kluczowa w generowaniu warunków dla rozwoju gospodarczego²⁰⁵. Dla tematyki pracy najważniejszym zagadnieniem jest nadal kwestia powiązania inwestycji. Problem ścisłej koordynacji działań między sektorem publicznym a prywatnym, jako dzielenie się ekspertyzą czy zasobami, pojawia się sytuacji, gdzie wspólna realizacja ma przynieść efekty ekonomiczne dla obydwu stron. W perspektywie samorządowych gospodarek dotyczy to przede wszystkim możliwości uzyskania zwrotów poniesionych nakładów dzięki wzrostowi przychodów do budżetu. Przedsięwzięcia urbanistyczne, jako działanie bazujące na współpracy między samorządem a stronami prywatnymi, jest przykładem, gdzie kwestia synergicznych efektów może skupiać się w ramach określonego obszaru interwencji.

Zrozumienie relacji między polityką miejską a samorządową wymaga spojrzenia na dwa aspekty, opisane w szczegółach poniżej: roli instytucji narodowych i regionalnych we wspieraniu rozwoju lokalnego, roli samorządów oraz możliwości zmiany sposobu realizacji zadań przez tych aktorów, w tym ukierunkowanie w stronę działań opartych o współpracę wewnętrzną oraz z partnerami prywatnymi.

²⁰⁵ Kwestię relacji między inwestycjami własnymi gmin a ich sytuacją budżetową zilustrował m.in. wzrost zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, choć w z perspektywy makroekonomicznej jest on nadal niewielki (6% zadłużenia kraju w 2011). W skali lokalnej, zwłaszcza w odniesieniu do dużych miast polskich, jest to istotny problem, gdyż może ograniczać możliwość realizacji własnych inwestycji. Według różnych źródeł w 2011, 16 Jednostek Samorządu Terytorialnego przekroczyło rządowy limit zadłużenia wynoszący 60% wysokości dochodów własnych, w tym większe miasta takie jak Poznań (72,4%), Toruń (70,5%), Wrocław (61,5%), (źródła: Rzeczpospolita 22 marca 2010, Ministerstwo Finansów). Należy jednak dodać, że rządowe limity zadłużenia nie odzwierciedlają realnych możliwości obsługi długów lub zdobywania nowych funduszy przez samorządy.

5.3. Polskie miasta jako europejskie ośrodki metropolitalne - wymiar ponadlokalny, polityka przestrzenna oraz związane z nią determinanty dla realizacji przedsięwzięć

5.3.1. Rola polskich miast jako ośrodków metropolitalnych

Wraz z integracją Polski ze strukturami i mechanizmami administracyjnymi Unii oraz coraz silniejszym powiązaniem kraju z globalnymi rynkami, istotną determinantą polityki przestrzennej kraju stała się pozycja polskich miast jako europejskich ośrodków metropolitalnych²⁰⁶. Pojęcie pojawiło się zarówno w literaturze naukowej (np. Markowski, Marszał 2006, Parysek 2007, Parysek 2010), jak i w rządowych dokumentach strategicznych²⁰⁷. Działania związane z próbami usytuowania polskich miast w hierarchii europejskich sieci osadniczych i gospodarczych są istotne dla tematyki realizacji przedsięwzięć, gdyż odnoszą się do kontekstu instytucjonalno-administracyjnego, zwłaszcza debaty na temat „polityki miejskiej”, integracji działań na szczeblu „miasto-region” czy polityk o charakterze terytorialnym.

Aby zrozumieć zależności między przedsięwzięciami urbanistycznymi a działaniami na szczeblu ponadlokalnym. Należy naszkicować, jak kształtuje się polityka przestrzenna i regionalna Unii, wpływając na politykę miejską. Z jednej strony istotny czynnik stanowią mechanizmy kształtowania ogólnych wytycznych: ram i kierunków polityki, wyrażane poprzez dokumenty wskazujące sposoby realizacji poszczególnych działań (np. Karta Lipska, Deklaracje z Marsylii i Toledo²⁰⁸). Inny kluczowy aspekt to wsparcie dla rozwoju w ramach strategii spójności terytorialnej w skali Europy i kraju, realizowane dzięki pomocy z funduszy europejskich i budżetu państwa. Rola narzędzi oraz ich wpływ na praktykę inwestycyjną są scharakteryzowane poniżej.

Aspekt wspierania procesów rozwoju odgrywa ważną rolę we wspieraniu działań zmieniających kontekst inwestycyjny związany z przedsięwzięciami. Karta Lipska, jako deklaracja ministrów, nie była

²⁰⁶ Definicja metropolii oraz charakterystyka zależności między procesami 'metropolizacji' miast a realizacją przedsięwzięć urbanistycznych, patrz rozdział 2.

²⁰⁷ Problematyka obszarów metropolitalnych była poruszana w szeregu dokumentów związanych z rozwojem przestrzennym kraju m.in. Koncepcji Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (2001) oraz Zaktualizowanej Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (2005), także w najnowszej Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030.

²⁰⁸ Karta Lipska na rzecz Zrównoważonego Rozwoju była dokumentem przyjętym na spotkaniu w sprawie rozwoju miast i spójności terytorialnej w 2007 r. Zawiera ona szereg wytycznych dotyczących kształtowania polityki miejskiej. Deklaracja z Marsylii (2008) obejmuje zestaw tzw. ram referencyjnych zrównoważonego rozwoju oraz możliwych zasad i kierunków wdrażania Karty Lipskiej. Deklaracja z Toledo (2010) dotyczyła zintegrowanych strategii rewitalizacji miast. Dokumenty te mają charakter inicjatyw i wspólnych deklaracji politycznych ministrów odpowiedzialnych za zrównoważony rozwój czy kwestie miejskie. Mają one charakter referencyjny i nie są wiążące dla państw członkowskich Unii.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

dokumentem wiążącym i została tylko nieformalnie przyjęta przez władze państw unijnych. Tym niemniej zawarła ona szereg sugestii dotyczących m.in. integracji działań władz publicznych, angażowania w decyzje partnerów instytucjonalnych i prywatnych, kształtowania jakości przestrzeni miejskiej, "rozwoju do wewnątrz" czy tworzenia "kultury budowania" miasta, które mogą, choć nie muszą, wytyczać kierunki działań administracji publicznej. Choć wiele z tych dokumentów ma ogólny i deklaracyjny charakter, idee w nich dyskutowane trafiają do opracowań dotyczących kształtowania polityki przestrzennej oraz motywujących decyzje organów administracji. Innym aspektem jest powiązanie strategicznych celów z instrumentami finansowania rozwoju - planowaniem inwestycji czy wdrażaniem ich w ramach działań na szczeblu samorządowym - opisanych poniżej.

Inną z determinant rozwoju stanowią kierunki kształtowania wytycznych polityki przestrzennej Unii Europejskiej, szczególnie w odniesieniu do wyrównywania szans w Unii w ramach tzw. „strategii spójności”, czyli wsparcia finansowego dla programów gospodarczych i społecznych dla najbiedniejszych regionów w celu wyrównania szans rozwojowych. Innym celem strategicznym stało się wzmocnienie współpracy terytorialnej – wsparcia dla wspólnych projektów o charakterze transgranicznym²⁰⁹. Dotyczące polityki przestrzennej działania Unii Europejskiej podporządkowane są zasadzie subsydiarności, co oznacza, że decyzje mają być podejmowane możliwie najbliżej zainteresowanych decydentów. Wskazuje to na kluczową rolę instytucji publicznych (narodowych i regionalnych), samorządów czy mieszkańców w determinowaniu, jaki ostateczny kształt przyjmują propozycje.

W tym kontekście warto przeanalizować, jak polskie miasta zostały zaklasyfikowane przez europejską administrację sieci obszarów miejskich. Według badań realizowanych w ramach programów ESPON²¹⁰ (KE 2004), stanowiących jeden z punktów odniesienia dla KPZK 2030, europejskie miasta zostały usystematyzowane w ramach tzw. funkcjonalnych obszarów miejskich, o liczbie mieszkańców powyżej 20 tysięcy (ang. „Functional Urban Areas” - FUA), składających się z ośrodka miejskiego oraz zintegrowanej z rdzeniem zewnętrznej strefy gospodarczej. W ramach FUA wydzielono tzw. Europejskie Metropolitalne Obszary Wzrostu (ang. „Metropolitan European Growth Areas” - MEGA) jako kategorię identyfikującą kluczowe duże ośrodki miejskie. Klasyfikacja wyróżnia dodatkową hierarchię ośrodków, tzw. „globalne węzły” (Londyn i Paryż), 17 ośrodków będącymi „lokomotywami Europy” (m.in. Berlin, Hamburg, Amsterdam, Sztokholm, Wiedeń, Kopenhaga), silne MEGA (grupa 1 - m.in. Dublin,

²⁰⁹ Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

²¹⁰ ESPON ang. *European Spatial Planning Observation Network* - program badawczy dotyczący procesów rozwoju przestrzennego w Europie w Polsce realizowany przez Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych .

**ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA
KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.**

Manchester, Oslo, Helsinki), potencjalne MEGA (grupa 2 - w niej większość stolic państw postsocjalistycznych, w tym Warszawa), słabe MEGA (grupa 3 - m.in siedem dużych miast polskich, patrz tabela nr 3).

Tabela 3 - Polskie ośrodki miejskie oraz klasyfikacja ESPON - FUA/MEGA

Kategoria <i>Metropolitan European Growth Areas (MEGA)</i>	Miasto
MEGA 2 - potencjalne MEGA	Warszawa
MEGA 3 - słabe MEGA	Gdańsk, Szczecin, Poznań, Wrocław, Łódź, Katowice, Kraków
FUA o znaczeniu transnarodowym/krajowym	Białystok, Bielsko-Biała, Bydgoszcz, Częstochowa, Kielce, Lublin, Olsztyn, Opole, Rzeszów, Toruń, Zielona Góra.

źródło: KPZK 2030, ESPON 2006

Projekty realizowane w ramach ESPON, podobnie jak ich szerszy kontekst administracyjno-polityczny (m.in. opisana dalej polityka spójności UE), mają odbicie w wytycznych polityki kraju. Klasyfikacja jest w pewnym sensie miernikiem stopnia, w jakim polskie miasta są oceniane w kontekście europejskich miejskich struktur osadniczych i gospodarczych. W przypadku postrzegania polskich miast z perspektywy instytucji europejskich, były one odbierane jako ośrodki zmarginalizowane, niezintegrowane w pełni z europejskimi sieciami powiązań, bądź borykające się z problemami infrastrukturalnymi, np. złym stanem dróg, komunikacji zbiorowej, sieci telekomunikacyjnych czy słabą kondycją tzw. infrastruktury społecznej²¹¹ (KE 2004). Narracja ta, kształtowana w okresie bezpośrednio po akcesji Polski do Unii oraz poparta wynikami statystyk społeczno-gospodarczych, odgrywała istotną rolę w tworzeniu mechanizmów pomocy w ramach wytycznych polityki przestrzennej Unii.

²¹¹ Dotyczy to infrastruktury zaspokajającej podstawowe potrzeby społeczne - obiektów edukacji, służby zdrowia czy gospodarki komunalnej. Kwestia oceny stanu spójności z Unią Europejską nie ogranicza się do rankingów miast, ale jest celem szczegółowej oceny statystyk regionów. Ocena jest dokonywana na podstawie na bazie tzw. regionów NUTS (*Nomenclature of Units for Territorial Statistics*), obejmujących różne skale obszarów administracyjnych (od regionów i makroregionów do powiatów i gmin). Ze względu na tematykę pracy koncentruję się na aspekcie dużych miast.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

5.3.2. Kierunki polityki rządu wobec miast oraz polityka miejska a przedsięwzięcia o dużej skali

Postulaty dotyczące wsparcia rozwoju obszarów zurbanizowanych oraz ich tzw. "konkurencyjności"²¹², spójności w ramach Unii i wewnątrz kraju (m.in. poprzez wsparcie przestrzennych czy funkcjonalnych powiązań) oraz sprostanie wewnętrznym wyzwaniom rozwojowym, są wyrażone w dokumentach strategicznych kraju. W przypadku gospodarki przestrzennej, dokumentem zawierającym wytyczne polityki przestrzennej jest Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK) wraz z innymi "horyzontalnymi", czyli integrującymi zagadnienia różnych sektorów, dokumentami²¹³. W zakresie proponowanej polityki autorzy Koncepcji wskazują na chęć zerwania dychotomii między planowaniem przestrzennym i gospodarczym oraz większą integrację działań różnych instytucji w oparciu o skoordynowane, hierarchiczne plany (od skali krajowej do regionalnej). Działanie to wpisuje się w europejski trend kształtowania polityki przestrzennej w wymiarze terytorialnym zamiast zarządzania rozwojem jako polityki sektorowej²¹⁴.

Polityka przestrzenna, będąca przedmiotem opracowania Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK), wskazuje na kluczową rolę miast w kształtowaniu rozwoju gospodarczego, skupiając się w dużej mierze na działaniach mających wspierać ich rolę w tym procesie oraz pozwolić miastom sprostać społecznym i gospodarczym wyzwaniom rozwojowym. Główne wątki przewodnie, stanowiące proponowane kierunki tej polityki w stosunku do miast, to "integracja" i "spójność", co nawiązuje do wytycznych i terminologii stosowanej zarówno w unijnej polityce przestrzennej, jak i polskich dokumentach. Ilustrują one zasadę zrównoważonego rozwoju gospodarczego²¹⁵, stanowiącą jeden z podstawowych wątków polityki wobec miast, wspólnej dla większości dokumentów rządowych. Trafnym opisem polityki zrównoważonego rozwoju jest charakterystyka z opublikowanej w kwietniu 2012 rządowej „Zielonej Księgi Obszarów Metropolitalnych”, według której "najważniejszym założeniem jest

²¹² Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w swoich dokumentach wewnętrznych odnosi się do definicji OECD tego terminu, czyli "umiejętności przedsiębiorstw, przemysłów, regionów, narodów lub regionów ponadnarodowych do tworzenia, w warunkach konkurencji międzynarodowej, relatywnie wysokich wskaźników dochodu i poziomów zatrudnienia w długofalowym okresie" (Hatzichronoglou 1996, tłum. własne).

²¹³ m.in. Wizja strategicznego rozwoju kraju 2030 (Raport "Polska 2030"), Średniookresowa strategia rozwoju kraju 2020, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020

²¹⁴ Stanowisko wyrażają m.in. prace Komisji Europejskiej nad programowaniem rozwoju w okresie 2014-2020.

²¹⁵ Mam tu na myśli zarówno postulat zrównoważonego rozwoju jako działania uwzględniającego potrzeby społeczne, gospodarcze i środowiskowe, jak i jego rozumienie w zakresie polityki gospodarczej, wzywające do redefinicji pojęcia wzrostu na rzecz szerszych pojęć takich jak np. rozwoju (patrz Stiglitz 2009), uwzględnienia społecznego aspektu i konsekwencji procesów gospodarczych (np. ubóstwa, polaryzacji i wykluczenia społecznego).

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

zapobieganie powiększaniu się różnic ekonomicznych i społecznych pomiędzy najszybciej i najwolniej rozwijającymi się częściami kraju" (MAC, 2012a).

W zakresie działań zbliżonych zakresem do realizacji przedsięwzięć urbanistycznych, KPZK wskazuje na kilka celów strategicznych, powiązanych ze stosowaniem tych narzędzi:

"Cel 1. Podwyższenie konkurencyjności głównych ośrodków miejskich Polski w przestrzeni europejskiej poprzez ich integrację funkcjonalną przy zachowaniu policentrycznej struktury systemu osadniczego sprzyjającej spójności"²¹⁶,

gdzie działania polityki przestrzennej mają objąć m.in.:

1. Wspieranie rozwoju funkcji metropolitalnych głównych ośrodków miejskich,
2. Intensyfikację powiązań funkcjonalnych pomiędzy głównymi węzłami sieci osadniczej w układzie krajowym i międzynarodowym,
3. Integrację obszarów funkcjonalnych głównych ośrodków miejskich."²¹⁷

w zakresie proponowanych narzędzi wdrożeniowych realizacja tych działań ma opierać się m. in. na:

"Działania w zakresie integracji obszarów funkcjonalnych miast skupią się na opracowaniu i wdrożeniu regulacji umożliwiających prowadzenie zintegrowanej polityki przestrzennej w obszarach funkcjonalnych miast, zwłaszcza uporządkowanie ustroju funkcjonalnego obszaru metropolitalnego Warszawy, Aglomeracji Górnośląskiej i Trojmiasta. Do systemu prawnego zostaną wprowadzone regulacje wspomagające tworzenie obszarów funkcjonalnych" (KPZK 2030, str. 81)

Praktyczny wymiar działań dokumentów strategicznych oraz realistyczne możliwości wdrażania tych postulatów na szczeblu samorządowym przez organy administracji państwowej (np. organy administracji wojewódzkiej), pozostaje problematyczną kwestią, na co wskazują m.in. analizy rządowe (MAC 2012), OECD (OECD 2011) i opracowania studyjne EMI (European Metropolitan Institute) (Meijers i in. 2012)²¹⁸. Zagadnienie dotyczy zwłaszcza kwestii wpływu na mechanizmy sterowania rozwojem

²¹⁶ KPZK 2030, str. 72.

²¹⁷ Tamże, str. 76.

²¹⁸ Z polskiej literatury naukowej przedmiotu warto przytoczyć analizy prof. Paryska dotyczące oceny funkcjonowania polskich aglomeracji (Parysek 2010) czy polskiego wymiaru procesów metropolizacji (Parysek 2007).

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

metropolitalnym²¹⁹, takie jak np. decyzje samorządów dotyczące inwestycji własnych o charakterze ponadlokalnym (problem opisano poniżej). W skali kraju, w ramach instytucji publicznych, słaba integracja i współpraca międzysektorowa i międzyresortowa może być także barierą zarówno we wdrażaniu regulacji, jak i działalności inwestycyjnej²²⁰.

Z drugiej strony aspiracyjne cele polityki w praktyce odzwierciedlane są poprzez programy inwestycji infrastrukturalnych czy środowiskowych finansowanych z budżetu państwa, polityk sektorowych czy innych działań dotyczących kwestii wsparcia rozwoju gospodarki. W przypadku polityki przestrzennej, przy koordynacji tych działań z analizowanymi przedsięwzięciami, mogą mieć one charakter dźwigni związanej z realizacją projektów bazowej infrastruktury, uwalniania terenów pod zabudowę, realizacji przedsięwzięć czy usprawnień procesów administracyjnych. Zagadnienie praktycznego wdrażania postulatów dotyczy także wzmocnienia wiedzy i umiejętności samorządów w zakresie korzystania z zaawansowanych mechanizmów zarządzania rozwojem i finansowania.²²¹ W sytuacji braku wdrażania instytucji koordynujących, działania rządu względem miast w sposób skoordynowany czy mechanizmów samorządności w ramach obszarów metropolitalnych problem rozdzwieńki między rządowymi planami a realiami wdrażania polityki przestrzennej i praktyki inwestycyjnej pozostanie bez zmian. Kwestia ta ma szczególne znaczenie w kontekście działań związanych z organizacją i wspieraniem tworzenia mechanizmów samorządności metropolitalnej jako jednego z możliwych działań na rzecz zintegrowanego zarządzania rozwojem miast. W przypadku przedsięwzięć urbanistycznych kwestia ta dotyczy tworzenia mechanizmu porozumienia (zintegrowanego planowania) czy współfinansowania działań między samorządami dużych ośrodków. Dotychczasowe doświadczenia w zakresie funkcjonowania obszarów metropolitalnych wskazują na praktyki zbliżone do modelu współzarządzania

²¹⁹ Należy tu jednak zauważyć, że KPZK jest określane jako dokument koordynacyjny, wskazujący kierunki wspólnego kształtowania polityki przestrzennej i regionalnej. Według dokumentu "W sferze wdrożeniowej KPZK 2030 proponuje nowe rozwiązania w systemie prawnym i instytucjonalnym, łączy różne szczeble planowania w hierarchiczny układ ukierunkowany na realizację celów społeczno-gospodarczych wyznaczanych w odniesieniu do przestrzeni, wskazuje priorytety inwestycyjne i podmioty odpowiedzialne za ich realizację, nadaje polityce przestrzennej europejski kierunek i służy koordynacji polityk sektorowych." Źródło: streszczenie KPZK 2030, str. 4.

²²⁰ Jednym z wielu przykładów jest np. rozdzielanie kompetencji dotyczących regulacji procesu inwestycyjnego i polityki przestrzennej między Ministerstwem Rozwoju Regionalnego a Ministerstwem Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Jednym z remediów stało się powołanie parlamentarnego zespołu ds. polityki miejskiej w lutym 2012 roku (nie jest to jednak stała instytucja koordynująca prace w ramach ministerstw) czy działalność nowego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (MAC), pracującego m.in. nad kwestią polskich metropolii. Należy oczekiwać, że sytuacja ta ulegnie zmianie w przyszłości.

²²¹ Przykładem takich działań jest np. wdrażanie programów doradztwa z zakresu partnerstwa publiczno-prywatnego czy programy pilotażowe z zakresu specjalnych mechanizmów finansowania rozwoju JESSICA i JEREME, wdrażane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Urzędy Marszałkowskie czy programy finansowe dofinansowujące szkolenie kadr w ramach programów finansowanych przez Unię Europejską.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

(ang. „metropolitan governance”) - dobrowolnej współpracy samorządów w zróżnicowanych kwestiach polityki sektorowej w ramach właściwego zakresu terytorialnego (transportu publicznego, inwestycji w infrastrukturę techniczną i społeczną)²²². Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (MAC) w analizach dotyczących możliwych kierunków kształtowania nowej ustawy wskazywało na tzw. "miękkie" i "twarde" mechanizmy współpracy w ramach metropolii.

Stopień zaawansowania tych związków różni się od jednostkowych porozumień dotyczących spraw obejmujących wspólny zakres terytorialny do trwalszych mechanizmów współdziałania. „Miękkie” mechanizmy obejmowały (MAC 2012a, 2012b) m.in.:

- związki lub zrzeczenia jednostek samorządu terytorialnego, jako oddolne inicjatywy
- powoływanie wspólnych spółek celowych zarządzających usługami publicznymi
- powoływanie wspólnych instytucji dysponujących własnymi wkładami finansowymi realizującymi zadania metropolitalne
- powoływanie mechanizmów integracji i koordynacji działań planistycznych w ramach obszaru metropolitalnego, np. ujednoczonych zapisów dokumentów planistycznych, w tym obligatoryjnego dokumentu studium uwarunkowań dla obszaru metropolitalnego

Inne możliwości działania obejmują zinstytucjonalizowane ("twarde") formy współpracy, diskutowane w ramach proponowanej ustawy metropolitalnej, w tym takie propozycje jak (MAC 2012a):

- utworzenie powiatu metropolitalnego jako nowej jednostki konsolidacji terytorialnej, zarządzającej obszarem metropolitalnym z własnym budżetem i wybieraną radą
- powołanie specjalnej instytucji w ramach obszaru metropolitalnego w celu realizacji określonego zadania publicznego, np. planowania strategicznego

Dobrowolne i negocjacyjne formy współpracy są uzależnione od woli politycznej i umiejętności porozumienia się uczestników procesu, zwłaszcza komunikacji między samorządami, co potrafi być barierą w efektywnym tworzenia strategicznego partnerstwa gmin w ramach obszaru

²²² Mowa tu o np. o związkach funkcjonalnych gmin, np. w Trójmieście ich przykładami jest np. Metropolitalny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej koordynujący zadania transportu publicznego w ramach aglomeracji czy np. Komunalny Związek Gmin "Dolina Redy i Chylonki", zajmujący się problematyką zaopatrzenia w wodę i ochrony środowiska.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

metropolitalnego²²³. Analiza postępów prac nad ustawą metropolitalną²²⁴ (MAC 2012b) wskazują jednak na to, że w polskich uwarunkowaniach funkcjonowania samorządności terytorialnej i silnej niezależności gmin to niesformalizowane elementy działań będą dominowały jako najłatwiejsze do wdrożenia.

Udane przykłady sformalizowanej współpracy są jednak nadal stosunkowo nieliczne, podobnie jak dotychczasowe wysiłki administracji rządowych, które mają na celu utworzenie mechanizmów ustawowych zarządzania metropoliami. Raporty OECD wskazywały przykłady sprawnej działających związków gminnych już w latach 90. XX w., takich jak np. mechanizmy współpracy w ramach obszaru aglomeracji wrocławskiej. Były to takie instytucje jak Komitet Planu Strategicznego Aglomeracji Wrocławskiej i Grupa ds. Strategii Rozwoju Aglomeracji. Instytucje te w oparciu o istniejące instytucje planistyczne (Biuro Rozwoju Wrocławia), jak i współpracę instytucji samorządowych w ramach aglomeracji, przygotowały jako jedne z pierwszych samorządów dokumenty planowania strategicznego - studium i strategię rozwoju "Wrocław 2000 Plus". Przyjęcie tych dokumentów pozwoliło zarówno na skoordynowane sterowanie rozwojem przestrzennym aglomeracji, jak i ułatwiło pozyskiwanie zewnętrznych źródeł finansowania (Łoś 2010, OECD 2010).

Realizacja przedsięwzięć urbanistycznych może wpisywać się w zadania związane ze wspólnym planowaniem strategicznym metropolii²²⁵. Aspekt koordynacji jest istotny zwłaszcza w sytuacji realizacji działań o dużej skali, które wzmacniają potencjał metropolitalny miasta lub dotyczą wspólnych strategii promocji. Wspólne zasoby gmin mogą być wówczas ukierunkowane na realizację większych projektów (w tym inwestycji budowlanych) albo wspólną walkę o inwestorów lub europejskie i rządowe dotacje

²²³ Przykładem ilustrującym wyzwania polityczne są propozycje utworzenia stworzenia gmin w ramach tzw. Gdańskiego Obszaru Metropolitalnego (GOM) oraz konfliktowe stanowiska prezydentów dwóch rywalizujących, wiodących miast, Gdańska i Gdyni, wraz ze wspierającymi ich gminami podmiejskimi. Dotyczą one takich zagadnień, jak obawy przed dominacją Gdańska w zespole jako wiodącego ośrodka, ustalania wspólnych planów inwestycyjnych czy chociażby nazwy stowarzyszenia. Innym przykładem jest funkcjonowanie dwóch równoległych stowarzyszeń gmin obszaru metropolitalnego – GOM, inicjowanego przez prezydenta Gdańska i NORDA, promowanego przez prezydenta Gdyni. Jest to szczególnie problematyczne w kontekście propozycji dotyczących propozycji sformalizowania związku gmin w postaci ustawy, zaproponowane przez GOM - Gdański Obszar Metropolitalny (Meijers i inni 2012).

²²⁴ Odwołuje się do tego np. koncepcja mechanizmów ZIT (Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych), pozwalających na realizację inwestycji w ramach obszarów funkcjonalnych (w tym obszarów metropolitalnych) i przy montażu środków z różnych instrumentów finansowania UE, rozpatrywana w perspektywie 2014-2020 (KE 2012).

²²⁵ Pozostałe ze wspólnych zadań to np. działania na rzecz ochrony środowiska czy zapewnienia zbiorowych usług dla mieszkańców – transportu czy innych usług komunalnych (MAC 2012).

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

finansowe. Podkreśla to też zmiana kierunków polityki miejskiej kraju na rzecz traktowania miast przez pryzmat tzw. "obszarów funkcjonalnych"²²⁶ (KPZK 2030).

Duże inwestycje publiczne mogą być celem wspólnych działań inwestycyjnych, decydujące jest jednak kwestia dobrej woli i porozumienia politycznego oraz gotowości partycypowania w kosztach i ryzyku związanym z inwestycją. Przy braku wspólnej platformy porozumienia efekty mogą jednak skutkować powielaniem inwestycji i agresywną rywalizacją miast, funkcjonujących w ramach wspólnej aglomeracji (Sagan, Canowiecki 2011, Meijers i inni 2012), problem dotyczy zwłaszcza dużych inwestycji o charakterze ponadlokalnym oraz ich komplementarności.

Przykłady realizacji dużych inwestycji w aglomeracji trójmiejskiej ilustrują złożoną i zróżnicowaną dynamikę działań, wahającą się między udaną współpracą a rywalizacją. Spośród przykładów efektywnej kooperacji można wymienić utworzenie wspólnej spółki zarządzającej portem lotniczym w Rębiechowie w 1997 roku oraz sukcesywne inwestycje w rozbudowę terminali, realizację w okresie 2004-2010 Hali Widowiskowo-Sportowa ("Ergo Arena")²²⁷ przez samorzady Gdańska i Sopotu. W tym samym czasie poszczególne samorzady inwestowały we własne konkurujące ze sobą, duże projekty, takie jak terminal kontenerowy realizowany przez Port Gdańsk SA jako konkurencyjny terminal w stosunku do Gdyni, Pomorski Park Naukowo-Techniczny (inwestycja Gdyni) przy rozbudowie przez Gdańsk Parku Naukowo-Technologicznego. Plany inwestycji obejmują także realizację drugiego lotniska regionalnego w gdyńskim Kosakowie.

Kwestia komplementarności inwestycji jest przedmiotem trwającej dyskusji o długofalowym efekcie konkurencji (Sagan i inni 2011), wyrażającej się poprzez wspomniane już inwestycje w infrastrukturę

²²⁶ "Obszary funkcjonalne (OF)" w rozumieniu KPZK odnoszą się zarówno do terytorialnego przedmiotu działań polityki miejskiej (np. wspólnych inwestycji, działań planistycznych, społeczno-gospodarczych itp.), jak i według definicji: "Układ przestrzenny funkcjonalnie powiązanych terenów charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i celami rozwoju", co ma odróżniać go od terenów definiowanych granicami administracyjnymi (KPZK 2030).

²²⁷ Obiekt, którego koszt realizacji wyniósł 346 mln PLN, powstał dzięki montażowi finansowemu dwóch samorządów, dotacji Ministerstwa Sportu i Turystyki (61 mln PLN) oraz dotacji Unii Europejskiej (40 mln PLN). Gdy nie udało się wyłonić prywatnej spółki odpowiedzialnej za zarządzanie obiektem, samorzady powołały spółkę celową. Ergo Arena jest nowoczesną halą widowiskowo-sportową o pojemności 10 000-15 000 odwiedzających. Był to pierwszy obiekt tego typu o tej skali w aglomeracji trójmiejskiej, pozwalający na organizację międzynarodowych imprez sportowych lub kulturalnych o dużej skali (Pancewicz 2010).

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

portową, lotniska czy hale sportowych²²⁸. Gdański terminal stworzył konkurencyjną strukturę dla portu w Gdyni, obsługującego ruch kontenerowy od lat siedemdziesiątych. Jak zauważa Meijers, przed 1989 zarząd portów był zunifikowany. Efektem transformacji ustrojowej oraz municypalizacji stało się wydzielenie niezależnych spółek zarządzających portami. Choć gdańska realizacja ma uzasadnienie w kontekście ograniczeń gdyńskiego portu w obsłudze największych jednostek, fakt istnienia dwóch odrębnych spółek może wzmacniać negatywną konkurencję. Podobnie przedstawia się sytuacja proponowanego lotniska w Kosakowie, choć teoretycznie mogłoby ono rozwiązać problem braku możliwości rozwoju gdańskiego Rębiechowa, jednak przy braku jednolitego zarządu obydwie lotniska mogą borykać się z konsekwencjami konkurencyjnej gry operatorów tanich linii lotniczych (Meijers i inni 2012).

Opisany powyżej problem "wojny o inwestycje"²²⁹ i konkurencji w ramach obszarów aglomeracyjnych, choć jest kwestią warunkowaną politycznie, dotyczy także kwestii rynkowych i planistycznych, w tym badanego tematu - przedsięwzięć urbanistycznych. Zagadnienie odnosi się zwłaszcza do kwestii podaży terenów inwestycyjnych oraz popytu rynku. W sytuacji kilku ośrodków rywalizujących o inwestycje, konkurencyjna sytuacja będzie wspierała interes prywatnych inwestorów, którzy mogą swobodniej wybierać miejsce inwestycji oraz skuteczniej dyktować własne warunki. W kontekście całościowego kształtowania przestrzeni miast może to prowadzić do zwiększenia konkurencyjności obszarów podmiejskich, zagospodarowywanych "wyspowo" na zasadzie fragmentarycznych planów zagospodarowania. Proces ten może prowadzić do rozproszenia zabudowy zamiast realizacji jej w strategicznych obszarach miejskich, osłabiając możliwość kształtowania długofalowej polityki w skali metropolii (Parysek 2010). Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdzie wymagane jest koordynacja kilku partnerów instytucjonalnych i prywatnych - częsty przypadek w kontekście złożonych terenów

²²⁸ Gdynia zrealizowała w 2008 roku dwukrotnie mniejszy i tańszy obiekt na 4 000 odwiedzających. Choć obiekty uzupełniają się, wykonane w 2011 analizy wskazują, że zarówno Ergo Arena, jak i gdyński obiekt, musiały pierwotnie korzystać z pomocy publicznej, aby nie generować strat. Ergo Arena ma jednak szanse wypracować zyski, podczas gdy gdyński obiekt będzie wymagał dotacji publicznych dla funkcjonowania. Źródło Gazeta Wyborcza z dnia 24 lipca 2011 r.

²²⁹ Aglomeracja trójmiejska jest specyficznym przykładem dwóch silnych ośrodków miejskich, mogących rywalizować o duże inwestycje. Wyrazem ambicji obu miast oraz specyficznej wojny o inwestycje stało się wyasygnowanie dwóch delegacji rywalizujących ofertowo ośrodków metropolitalnych (GOM i NORDA) na targi nieruchomości w Cannes. W raportach dotyczących polityki metropolitalnej MAC określało tę sytuację mianem "żabiej perspektywy gmin", skupionej na wąskim, partykularnym interesie.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

inwestycyjnych w obszarach śródmiejskich²³⁰ oraz silnej podaży terenów pod duże inwestycje (np. nieuzbrojonych, tańszych terenów podmiejskich).

W 2012 roku prace nad kształtem ustawy metropolitalnej nadal trwały i według szacunków MAC wprowadzenie tej reformy jest kwestią najbliższych 5-6 lat. W kontekście braku spójnej polityki czy możliwości uzgodnienia wspólnej polityki i oferty inwestycyjnej kilku gmin oraz niewielkiej roli instytucji regionalnych, rola kształtowania wzrostu, w tym realizacji przedsięwzięć, nadal będzie zależała od inicjatywy samorządów.

W zakresie wdrożeniowym warto wspomnieć o mechanizmach gdzie instytucje rządowe²³¹, takie jak samorządy województwa, były odpowiedzialne za realizację strategicznych zadań publicznych oraz wsparcie rozwoju. Przykład jest ważny w kontekście analogicznych, stosowanych w krajach zachodnich rozwiązań, które związane są z wdrażaniem przedsięwzięć urbanistycznych. W polskim kontekście brakuje porównywalnych przykładów, gdzie publiczne agencje pełniłyby rolę tzw. land dewelopera. Najbliższe rozwiązanie stanowi mechanizm specjalnych stref ekonomicznych (SSE), których zadaniem było przygotowanie terenu oraz wspieranie rozwoju przemysłowego, jako wyodrębnione jednostki administracyjne. Ich celem jednak nie było wyłącznie zagospodarowywanie terenów, ale przede wszystkim wspieranie działalności gospodarczej dzięki preferencyjnym warunkom jej prowadzenia.

Działaniami bliższymi idei przedsięwzięć urbanistycznych były takie projekty jak np. realizacja Pomorskiej Kolei Metropolitalnej (PKM) przez Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego. Inwestycja obejmuje budowę nowej, liczącej 55 km, linii kolei łączącej tereny dwóch gmin: Gdańska i Gdyni. Jej realizacja ma za zadanie usprawnić powiązania w ramach ośrodka metropolitalnego łącząc podmiejskie miasta powiatowe, m.in. Kartuzy, Bytów i Kościerzynę oraz strefę podmiejską Trójmiasta²³². Inwestycja obejmuje realizację nowych linii kolejowych, tzw. rewitalizację istniejących linii oraz budowę nowych obiektów inżynierskich. Nowe linie kolejowe mają zostać powiązane z istniejącą infrastrukturą trasami

²³⁰ Przykładem tego typu inwestycji są np. nieruchomości obejmujące partnerów instytucjonalnych - Zarząd Województwa, spółki państwowe np. PKP (Targ Sienny i Rakowy w Gdańsku, Nowe Centrum Łodzi, tereny przydworcowe) czy np. instytucji rządowych (Agencja Mienia Wojskowego, Ministerstwo Sportu i Turystyki - patrz projekt Stadion City w Warszawie).

²³¹ Specyficznym przykładem interwencji państwowej była koordynacja przedsięwzięć związanych z organizacją turnieju EURO 2012. Jest on omówiony dalszej części niniejszego rozdziału.

²³² Ważnym elementem projektu jest reorganizacja łańcuchów transportu pasażerskiego w celu większej integracji transportu kołowego i podmiejskich stacji przesiadkowych, realizacji systemów *park&ride*. Opr. na podstawie informacji o projekcie, źródło: Pomorska Kolej Metropolitalna SA.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

połączeń ponadlokalnych oraz połączeniami Szybkiej Kolei Miejskiej. Przedsięwzięcie jest specyficzną inwestycją liniową i infrastrukturalną, o określonym zakresie oraz czasie realizacji, ostatecznie też zarządzanie inwestycją oraz jej koszty utrzymania mają przejść partycypujące samorządy. Przykład PKM ilustruje jednak skuteczną rolę mechanizmu publicznych inwestycji jako swoistej dźwigni rozwoju, a instytucji regionalnych jako partnerów przyspieszających ich wdrażanie. Zwłaszcza w zakresie wsparcia rozwoju PKM ma szansę być czymś w rodzaju "projektu parasolowego" (od ang. „umbrella project”) wspierającego inne działania, jak np. zintegrowane planowanie przestrzenne w oparciu o nową infrastrukturę czy poprawa funkcjonowania transportu publicznego i wzmocnienie policentrycznego charakteru aglomeracji. Zwłaszcza, że udana realizacja projektu zależy od partnerskiej kooperacji samorządów w zakresie wykorzystania lokalizacji stacji jako nowych węzłów rozwoju przestrzennego czy koordynacji gminnego transportu publicznego. Uzyskanie takich efektów jest jednak możliwe przy ścisłym powiązaniu inwestycji z koncepcjami i planami, m.in. Planem Zagospodarowania Województwa Pomorskiego i sektorowymi analizami systemów komunikacyjnych Trójmiasta, koordynującymi rozwój aglomeracji w zakresie integracji transportu i planowania. Ów aspekt jest poruszony w dalszej części pracy, analizującej rolę mechanizmów finansowania i państwowych "projektów modernizacyjnych" w kontekście przedsięwzięć urbanistycznych.

5.3.3. Rola przedsięwzięcia urbanistycznego jako strategii modernizacyjnej

Realizacja inwestycji związanych z organizacją turnieju piłkarskiego EURO 2012 jako narodowej imprezy sportowej ilustruje przypadek, w którym instytucje rządowe inicjują i sterują przyspieszonym programem modernizacji. Realizacja turnieju EURO, podobnie jak szereg innych wielkich programów inwestycyjnych, stanowi kolejny przykładami rosnącej roli postaw prorozwojowych instytucji publicznych w świetle globalnych uwarunkowań. Przykład EURO jest o tyle ważny, że nie bazował on na wytycznych polityki przestrzennej Unii, czy uwarunkowaniach rynkowych, lecz był samodzielną rządową próbą rządu włączenia kraju do klubu państw - organizatorów globalnych megaimprez sportowych. Był to więc jeden z przykładów rosnących postaw przedsiębiorczych państwa²³³, gdzie aparat administracyjny i finanse publiczne zostały wspólnie zmobilizowane dla przyspieszonego programu rozwoju. Miejskie megaprojekty stanowiły element tej polityki, a ich realizacja była poprzedzona wyjątkową mobilizacją polityczną, co ilustrowały deklaracje o "projekcie cywilizacyjnym" ówczesnego ministra sportu Jana Drzewieckiego²³⁴ oraz przygotowanie omówionego poniżej zaplecza administracyjno-prawnego.

²³³ Patrz definicje w rozdziale 2 pracy.

²³⁴ "Drzewiecki: Euro 2012 to projekt cywilizacyjny dla Polski", PAP z 29 września 2008

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Choć impreza była wyjątkowym wydarzeniem w skali kraju oraz dotyczył głównie inwestycji publicznych (stadiony oraz infrastruktura), jego realizacja była jednym z pierwszych przykładów wdrażania specjalnego trybu realizacji dużych inwestycji. Wpływ turnieju na polskie miasta nie dotyczy jedynie praktyki inwestycyjnej. Przykład EURO ilustruje także bardziej fundamentalne zagadnienie dotyczące roli skokowych strategii rozwojowych oraz przyspieszonej realizacji strategicznych inwestycji, jakimi mogą być także przedsięwzięcia urbanistyczne. W Polskich warunkach kontekst tej debaty kształtuje wspomniana powyżej specyficzna polityka modernizacyjna państwa jak i rola kształtowanie prawa w oparciu o tzw. "specustawy".

Przygotowania do EURO 2012 były także przykładem działań o zintegrowanym charakterze, gdzie w myśl narracji "skoku cywilizacyjnego" polityka państwa powiązała inwestycje sportowe z szerszym programem rozbudowy infrastruktury miast. Między innymi dzięki temu przyspieszone procedury i koordynacja inwestycji, choć były dyktowane terminami imprezy sportowej, zostały także zmobilizowane dla szybkiej realizacji kluczowych inwestycji infrastrukturalnych. Ostatecznie rozporządzenie wskazujące listę inwestycji kwalifikujących się jako wymagane dla organizacji turnieju²³⁵ zawierały m.in. przebudowę dworców i lotnisk miast-gospodarzy, rozbudowę dróg, systemów transportu publicznego i systemów sterowania ruchem (w tym wdrożenie systemu TRISTAR²³⁶ w Gdańsku). Dodatkowo na liście znalazły się także tzw. centra pobytowe, których funkcjonowanie opiera się o funkcjonowanie hoteli wysokiej klasy oraz mniejszych, treningowych stadionów sportowych²³⁷ czy taka inwestycje jak Europejskie Centrum Solidarności w Gdańsku. Docelowo infrastruktura sportowa miała wspierać rozwój globalnej turystyki. Podobnym aspektem był wymiar wizerunkowy turnieju, który w zamierzeniu inicjatorów miał wskazać Polskę jako kraj nowoczesny i przyjazny dla zagranicznego turysty²³⁸.

²³⁵ Listę określało rozporządzenie wykonawcze do ustawy (tj. Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wykazu przedsięwzięć Euro 2012 z dnia 29 grudnia 2009 r., Dz. U. z 2010 r. nr 8 poz. 52), którego załącznik stanowił wykaz inwestycji, rozporządzenie m.in. "": § 1. Określa się wykaz przedsięwzięć Euro 2012, zawartych w ofercie przyjętej przez Unię Europejskich Związków Piłkarskich (UEFA) oraz objętych zobowiązaniami i gwarancjami Rządu Rzeczypospolitej Polskiej lub jednostek samorządu terytorialnego, a także innych niezbędnych do przeprowadzenia finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012".

²³⁶ system inteligentnego sterowania ruchem wykorzystujący technologie komputerowe w celu scentralizowanego nadzoru nad ruchem kołowym, monitorowania i sterowania sygnalizacją świetlną.

²³⁷ Według danych Katalogu Centrów Pobytowych PZPN, źródło: <http://www.pzpn.pl/index.php/Euro-2012/Katalog-Centrow-Pobytowych-na-UEFA-EURO-2012>, pobrano 26 lipca 2012.

²³⁸ Bazuję tu m.in. na deklaracjach przedstawicieli spółki 2012.PL koordynującej przygotowania do turnieju, źródło: „Co Polska zyskała dzięki organizacji EURO 2012”, PAP, 17 lipca 2012 r.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Mechanizmy mobilizacji i integracji działań inwestycyjnych dla EURO 2012 - aspekt organizacyjny²³⁹

Dla tematyki badań istotny jest wymiar organizacyjny i prawny działań związanych z organizacją Euro 2012. Pokazał on umiejętność zarządzania dużymi projektami przez instytucje publiczne na szczeblu krajowym i lokalnym. Wskazał także możliwe działania związane z wdrażaniem mechanizmów wspierających współpracę przy realizacji przedsięwzięć, jak i przyspieszających procedury administracyjne pod względem działań planistycznych i procedur wykupu nieruchomości jak i działań przetargowych. Choć funkcjonowanie instytucji powołanych w celu organizacji EURO 2012 było dyktowane wyjątkowymi uwarunkowaniami - realizacją dużej imprezy przy ograniczonych terminach - organizacja turnieju była pretekstem dla usprawnienia systemu prawa, m.in. w zakresie prawodawstwa dla PPP. Drugim istotnym efektem stało się przetestowanie rządowych i samorządowych spółek celowych, działających w oparciu o specjalne ustawodawstwo, udostępniające specjalne uprawnienia spółkom Euro. Realizacja inwestycji Euro2012 opierała się o koordynacyjne działania specjalnych instytucji - spółek celowych dla organizacji turnieju (ang. Special Purpose Vehicle - SPV), wykorzystujących specjalne uprawnienia jak i zatrudniających wyspecjalizowany personel zarządzający projektem. Pierwotnie czas ich funkcjonowania był ograniczony terminami wymaganymi dla zrealizowania i oddania do użytku podległych elementów infrastruktury (pierwotnie do 31 grudnia 2012 r.). Spółki zostały powołane na podstawie "specustawy"²⁴⁰, która regulowała zakres praw i obowiązków instytucji. Ustawa tworzyła takie mechanizmy, jak przyspieszone procedury przetargowe i planistyczne dla inwestycji EURO, ułatwienie procedur wykupu nieruchomości za odszkodowaniem oraz, co ważniejsze, włączenie procedur PPP oraz inwestycji realizowanych przez podmioty prywatne do listy inwestycji EURO²⁴¹. Ustalenia dotyczące wykupu nieruchomości znacznie usprawniały możliwość pozyskania terenów pod inwestycje, wyznaczając termin jej pozyskania (2 miesiące) oraz umożliwiając uzyskanie dostępu do nieruchomości w celu realizacji prac budowlanych.

Struktura działalności spółek EURO była także istotna z innego względu - odzwierciedlała koordynującą rolę państwa, realizowaną poprzez krajową instytucję oraz wypełnianie indywidualnych strategii rozwoju

²³⁹ Podrozdział w znacznej części bazuje na wcześniejszej publikacji autora (Pancewicz, Rembeza 2010);

²⁴⁰ "Specustawę EURO 2012" – ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz. U. z 2007 r. Nr 173, poz. 1219, ze zm.).

²⁴¹ Wszystkie ze 136 inwestycji EURO 2012 były sprecyzowane w rządowym "masterplanie" (menedżerskim dokumencie koordynacyjnym), uzgodnione z partnerami samorządowymi i wymienione enumeratywnie w dokumentach prawnych, tzn. Rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wykazu przedsięwzięć Euro 2012 z dnia 29 grudnia 2009 r.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

poszczególnych miast partycypujących w organizacji turnieju. W zależności od realizowanych zadań powołano następujące spółki:

- spółka rządowa 2012.PL - krajowa koordynacja zadań organizacyjnych i infrastrukturalnych, współpraca z partnerami instytucjonalnymi i prywatnymi;
- spółki realizujące projekty obiektów sportowych w miastach, przykładem były takie organizacje jak Narodowe Centrum Sportu lub spółka BIEG 2012 w Gdańsku, realizująca stadion PGE Amber Arena w Gdańsku.
- spółki realizujące infrastrukturę komunalną - przykładem jest tu np. spółka Gdańskie Inwestycje Komunalne (GIK 2012).

Powołanie wydzielonych spółek celowych przynosiło samorządom nie tylko korzyści związane ze sprawniejszym zarządzaniem projektami, ale także wiązało się z wdrażaniem nowych mechanizmów finansowania. Wymagało to z konieczności finansowania imprezy w większości ze środków pozyskiwanych przez stronę publiczną. Pierwotnie, inwestycje EURO 2012 miały być realizowane z budżetu rządowego (Stadion Narodowy), samorządów oraz dzięki dofinansowaniu Unii Europejskiej (inwestycje infrastrukturalne). Wyzwaniem były tu zarówno ograniczenia związane z dyscypliną budżetową samorządów²⁴², jak i trudnościami w pozyskiwaniu środków prywatnych dla realizacji projektów sportowych. Wraz ze zmianą prawa oraz statutu spółek EURO 2012, co pozwoliło na przedłużenie ich działalności w celu zarządzania obiektami, inwestycje przekwalifikowano jako działania własne gminy. Umożliwiało to zaciąganie zobowiązań i stosowanie zaawansowanych narzędzi inżynierii finansowej w stosunku do realizowanych projektów jak np. emisja obligacji. Działanie wsparło także przedsiębiorczą postawę instytucji publicznych. Mobilizacja mechanizmów prawnych przy przygotowaniach do EURO 2012 dotyczyła także debaty, a w rezultacie zmian niektórych ustaw, m.in. o roli partnerstwa publiczno-prywatnego czy ustawy o zamówieniach publicznych. Aspekt PPP był o tyle ważny, że wcześniejsze procedury, regulowane przez ustawy z 2005 r., nie ułatwiały wdrażania tych modeli w stosunku do działań inwestycyjnych²⁴³.

²⁴² Mowa tu o ograniczeniach długu samorządów (Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., Dz. U. Nr 157 poz. 1240 and Dz. U. Nr 157 poz. 1241).

²⁴³ W raportach branżowych przepisy z 2005 r. (Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U. Nr 169, poz. 1420) były oceniane jako martwe prawo. W 2008 r., cztery lata po jej wdrożeniu, nie powstał ani jeden projekt realizowany w oparciu o jej przepisy, a ustawa była postrzegana jako zbyt sformalizowana, zwiększająca koszty uczestników prywatnych mechanizmów PPP (FOR 2008, IS 2009). Należy wspomnieć, że przed ustawą PPP z 2009 r. mechanizmy te mogły być wdrażane np. w oparciu o ustawę o

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

W kontekście przedsięwzięć urbanistycznych oraz tematu badań istotne są trzy ściśle powiązane ze sobą kwestie testowane w ramach organizacji turnieju EURO 2012: mobilizacja zasobów państwowych i prywatnych w myśl narracji rozwojowej, integracja działań różnych instytucji w ramach projektu oraz zastosowanie instrumentów pozwalających na wypełnienie tych zadań. Organizacja EURO odzwierciedla w tym znaczeniu szerszy trend w polskiej gospodarce przestrzennej - programów "przyspieszonej modernizacji", odzwierciedlanych m.in. wdrażaniem tzw. "specustaw" czy wspomnianymi wcześniej inwestycjami finansowanymi dzięki dotacjom państwowym lub publiczno-prywatne instrumenty inżynierii finansowej. Spojrzenie na te aspekty wymaga zrozumienia charakteru deregulacji systemów zarządzania przestrzenią.

Aspekty administracyjno prawne - zarządzanie "skokowe" a zrównoważony system gospodarowania przestrzenią?

Jednym z efektów EURO 2012 w zakresie przedsięwzięć urbanistycznych było przetestowanie specjalnych mechanizmów organizacyjnych i ustawowych, które miały na celu usprawnienie realizacji inwestycji infrastrukturalnych i sportowych. Ustawowe ułatwienia czy specjalne instytucje powoływane dla przyspieszonej modernizacji, nie były jednak całkowicie nowym rozwiązaniem w polskim systemie zarządzania gospodarką przestrzenną, choć tzw. "specustawa EURO 2012" stanowiła jedno z pionierskich rozwiązań w tym zakresie.

Tworzenie regulacji prawnych, tworzących alternatywny, przyspieszony system realizacji różnego rodzaju infrastruktury podstawowej, odnalazł swoje odbicie w systemie tzw. "specustaw"²⁴⁴

gospodarce komunalnej. Przykładem dużego projektu PPP z tego okresu była np. spółka *joint-venture* SAUR zarządzająca kanalizacją w Gdańsku.

²⁴⁴ Określenie "specustawa" jest nazwą potoczną. Jest ona stosowana w odniesieniu do dziewięciu aktów prawnych, które były wdrażane sukcesywnie od 2003 roku, m.in.: "specustawa drogowa" – ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 721, ze zm.), "specustawa EURO 2012" z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz. U. z 2007 r. Nr 173, poz. 1219, ze zm.), "specustawa kolejowa" – ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.p. Dz. U. z 2003 r. Nr 86, poz. 789, ze zm.), "specustawa lotniskowa" – ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz. U. z 2009 r. Nr 42, poz. 340, ze zm.), "specustawa o gazoporcie" – ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 700, ze zm.), "specustawa powodziowa" – ustawa z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r. (Dz. U. z 2010 r. Nr 123, poz. 835), "specustawa stoczniowa" – ustawa z dnia 19

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

ułatwiających mechanizmy planowania. Pionierskim działaniem w zakresie zmian systemu było m.in. wdrożenie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003²⁴⁵, która wprowadziła system decyzji o warunkach zabudowy jako substytutu planów miejscowych. Charakter tych rozwiązań był różny, a „specustawy” dotyczyły wdrażania określonych celów realizacyjnych polityk sektorowych - dróg, lotnisk, terminali gazowych. System decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, choć pierwotnie miał charakter rozwiązania doraźnego, stał się powszechnie stosowany i dotyczył każdego rodzaju działalności inwestycyjnej realizowanej przez wszystkie rodzaje inwestorów²⁴⁶. Świadczy o tym m.in. zakres oraz tempo wdrażanych "ustaw specjalnych" - razem z pierwszą specustawą z 2003 r. rząd wdrożył i opracował dziewięć aktów zmieniających procedury. Dorowadziło to do powszechności ich stosowania, o czym świadczy skala wykorzystania tych mechanizmów przez władze samorządowe i inwestorów, ale także rosnący zakres ich aplikacji, obejmujący m.in. inwestycje drogowe i kolejowe, lotniska czy terminale przeładunkowe gazu płynnego. Wszystkie te zmiany były dyktowane chęcią usprawnienia procesów inwestycyjnych.

Funkcjonowanie tych decyzji, jak i innych mechanizmów wdrażanych przez "specustawy", ma wpływ na działanie gospodarki przestrzennej oraz rynku nieruchomości. Efektem ubocznym stosowania specjalnych elementów może być erozja zaufania dla długofalowych mechanizmów planowania oraz niestabilność systemu zarządzania przestrzenią. Problem wiąże się zarówno z kulturą tworzenia prawa, jak i praktyką stosowania tych przepisów bez powiązania ich z całościowym, zintegrowanym systemem planowania. Oparcie systemu planowania na "specjalnych" mechanizmach może skutkować długoterminowymi konsekwencjami nieprzewidywalności, zwłaszcza niepewnością względem podaży gruntów inwestycyjnych, niespójnymi rozwiązaniami w zakresie zagospodarowania przestrzeni czy brakiem koordynacji realizacji infrastruktury i użytkowania terenu. Problemem jest także ochrona praw własności, zwłaszcza przy wzmocnieniu mechanizmów przyspieszających procedury wyłączeń czy ograniczenie udziału społecznego w procesach podejmowania decyzji. Przykład zmagarów wrocławskiego

grudnia 2008 r. o postępowaniu kompensacyjnym w podmiotach o szczególnym znaczeniu dla polskiego przemysłu stocznioowego (Dz. U. z 2008 r. Nr 233, poz. 1569) oraz "specustawa przeciwpowodziowa" - ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz. U. z 2010 r. Nr 143, poz. 963).

²⁴⁵ Dz. U. 2003 Nr 80 poz. 717.

²⁴⁶ W niecałą dekadę po jego wdrożeniu, system decyzji o warunkach zabudowy zdominował system planowania do tego stopnia, że w opracowaniu dotyczącym proponowanych "założeniach do projektu ustawy - prawo budowlane...." autorzy określili stan rzeczy następująco: "Zważywszy na fakt, że rocznie jest wydawanych ok. 160 tys. decyzji o warunkach zabudowy i ok. 230 tys. decyzji o pozwoleniu na budowę, to wątpliwym staje się nazywanie tej procedury od zasady lokalizowania inwestycji na podstawie planu miejscowego" (MTBiGM 2012, str. 1).

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

samorządu o koszt wykupu nieruchomości pod inwestycje Euro 2012²⁴⁷ ilustruje, że szybkie procedury nie eliminują całkowicie ryzyka roszczeń finansowych czy prawnych.

Kluczowym elementem jest tutaj sposób powiązania specjalnych mechanizmów z długofalową polityką przestrzenną²⁴⁸, które może pomóc w zniwelowaniu części z wymienionych powyżej trudności. O ile inwestycje infrastrukturalne, realizowane dzięki "specustawom", mogą być realizowane przy uwzględnieniu strategicznych wizji i dokumentów (przynajmniej w zakresie przedmiotowej polityki sektorowej), to np. realizacje lokalizowane na podstawie decyzji o warunkach zabudowy są podporządkowane indywidualnym zamierzeniom inwestorskim. Mechanizm oceny warunków jest wypadkową wymogów ustawowych i indywidualnej analizy uwarunkowań inwestycyjnych. Należy tutaj dodać, że decyzje dotyczące wyłącznie terenów objętych inwestycją, są sporządzane bez koordynacji z gminnymi dokumentami planistycznymi (m.in. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego) i przy ograniczonym udziale społecznym, ograniczonym wyłącznie do bezpośrednich stron postępowania. W praktyce doprowadziło to do wdrożenia mechanizmu decyzji o warunkach zabudowy dla realizacji zamierzeń inwestycyjnych o dużej skali, które obejmowały takie przykłady jak np. zespół wysokościowców Quattro Towers w Gdańsku-Wrzeszczu²⁴⁹, nowe osiedla domów wielorodzinnych²⁵⁰ lub projekty wysokościowców w centrum Warszawy²⁵¹.

Popularyzacja „specustaw” może prowadzić do wspomnianej wcześniej instytucjonalizacji odstępstw od normalnego trybu regulacji procesu inwestycyjnego. Z drugiej strony, jak wskazują dyskusje dotyczące

²⁴⁷ Sprawa dotyczy sporu między właścicielami wywłaszczonej nieruchomości pod budowę węzła komunikacyjnego a miastem Wrocław, a dotyczył on wysokości odszkodowania za nieruchomość przy ul. Drzymały w Maślicach. Miasto, po wstępnych negocjacjach, skorzystało z procedury przyspieszonego wykupu nieruchomości w trybie specustawy o Euro2012. Postępowanie w tej sprawie trwało od 2010 roku w sądach administracyjnych, ostatecznie Warszawski NSA pottrzymał wyrok stwierdzający nielegalny wykup nieruchomości przez miasto.

²⁴⁸ Pisząc tu o polityce przestrzennej mam na myśli definicję obejmującą nie tylko działania administracji czy tworzenie planów urbanistycznych, ale bardziej fundamentalnie politykę samorządu wobec miasta, w tym rolę partycypacji czy mechanizmów współdecydowania o tym, jak ma wyglądać i funkcjonować miasto.

²⁴⁹ Inwestycja obejmowała realizację czterech 16-kondygnacyjnych budynków mieszkalnych o łącznej liczbie ok. 280 mieszkań, na podium usługowym o łącznej powierzchni zabudowy ok. 25 000 m². Obiekt był realizowany jako zabudowa śródmiejska, usytuowana w sąsiedztwie istniejącej zabudowy, źródło: serwis Gdańsk, <http://www.gdapolis.pl/inwestycje/quattro-towers,i26.html>, pobrano 24 lipca 2012 r.

²⁵⁰ Przykładem jest analiza inwestycji z Poznania, obejmująca duże zespoły zabudowy wielorodzinnej realizowanej bez planu miejscowego na terenach istniejących osiedli zabudowy jednorodzinnej, terenach przeznaczonych pod działalność gospodarczą czy na terenach eksponowanych krajobrazowo (Ostrowidz 2012).

²⁵¹ Według danych analiz firmy Jones Lang Lasalle w 2011 w Warszawie planowano realizację 23 wysokościowców, dla których władze miasta wydały lub rozpatrywały wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Za "Dziesiątki wieżowców w Warszawie: które staną pierwsze?", Gazeta Wyborcza z 22 grudnia 2012 r.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

wdrażania ustaw, mogą one także ilustrować potrzebę reformy istniejących mechanizmów prawnych, w tym systemu planowania²⁵² czy kontroli procesu inwestycyjnego. W tym znaczeniu specjalne mechanizmy mogą być traktowane jako rozwiązanie testowe, wdrażające przepisy, które wspierają deregulację i szybszą modernizację kosztem długotrwałych procedur planowania. Funkcjonowanie mechanizmów budzi możliwość utrwalenia rozwiązań specjalnych jako ustawowej furtki dla szybkiego usuwania przeszkód w realizacji planów samorządów lub administracji rządowej. W tym kontekście procedura ustawowa jest nie tylko ułatwieniem administracyjnym, ale także narzędziem w rękach polityków i administratorów. Dlatego też ostatecznie o roli, jaką specjalne systemy będą pełnić w systemie planowania, zadecyduje nie tylko ustawodawca, ale przede wszystkim wdrażający je organ - samorząd lub inwestor odpowiedzialny za realizację projektów infrastruktury. Ustawa może jednak ustalać, jak skuteczna jest społeczna kontrola nad tymi decyzjami, zwłaszcza w przypadku wdrażania przyspieszonych terminów realizacji inwestycji.

5.4. Wymiar lokalny (miejski) realizacji przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali

Działania instytucji samorządowych są warunkowane przez wytyczne dokumentów kształtujących politykę planistyczną kraju. Oprócz mechanizmów planistycznych i administracyjnych, wymiernym elementem tego powiązania są także finanse, przeznaczane na wsparcie inwestycji publicznych. Zgodnie z zasadą subsydiarności, zapisami konstytucji²⁵³ oraz konstrukcją ustroju samorządowego²⁵⁴ w Polsce, decydującą rolę w prowadzeniu polityki przestrzennej odgrywają gminy. Ich władze (radni oraz wójt, burmistrz lub prezydent) podejmują decyzje o przeznaczeniu terenu, charakterze i lokalizacji inwestycji publicznych oraz prowadzą, w oparciu o dostępne mechanizmy praw, negocjacje z inwestorami, instytucjami prywatnymi i mieszkańcami. W przypadku przedsięwzięć o dużej skali mechanizmy polityki miejskiej czy zarządzania obszarami metropolitalnymi mogą tworzyć ramy dla współpracy lub współfinansowania działań. Ostateczne decyzje dotyczące realizacji projektów, spełnienia postulatów polityki planistycznej miasta czy zabezpieczenia interesu publicznego będą spoczywały na lokalnym samorządzie lub samorządach, jeśli jest to wspólna inwestycja.

²⁵² "Specustawy poza kodeksem", Gazeta Prawna z dnia 20 czerwca 2012.

²⁵³ Art 163, Konstytucji RP

²⁵⁴ Przede wszystkim jest jednak to Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.

**ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA
KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.**

Omówienie polskiego, lokalnego wymiaru realizacji przedsięwzięć wymaga szkicowego podsumowania następujących aspektów tego procesu: roli obecnego systemu planowania - zwłaszcza w kontekście instrumentów planowania, mechanizmów współpracy i zarządzania, w tym mechanizmów partnerstwa publiczno-prywatnego. Zagadnienia te są omówione w kontekście tematu pracy w kolejnych rozdziałach.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

5.4.1. Planowanie lokalne - między regulacją a "urbanistyką operacyjną"

Wymiar lokalny inwestycji o dużej skali wiąże się z integracją szeregu procesów, regulowanych przez działania sektorowe. Oprócz kwestii budowlanych i technicznych, podstawowe aspekty obejmują m.in. kwestię obsługi komunikacyjnej, infrastruktury technicznej, ochrony środowiska czy interesu osób trzecich. Planowanie przestrzenne może pełnić w analizowanych procesach rolę koordynacji tych działań w skali urbanistycznej, regulacji rynku nieruchomości oraz sformalizowanej gwarancji spełnienia celów lokalnej polityki miasta.

Przy realizacji projektów o dużej skali, podstawowe narzędzia dostępne dla samorządu, które determinują decyzje przestrzenne (przeznaczenie terenu, ogólne warunki zagospodarowania terenu), to miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (mpzp)²⁵⁵, decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (dwzizt)²⁵⁶ oraz decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Wszystkie z nich stanowią dokumenty prawa miejscowego, a innym istotnym dokumentem jest także studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (sukizp), które określa strategiczne warunki realizacji polityki przestrzennej. Studium to dokument wewnętrzny gminy, koordynujący realizację polityki przestrzennej. Instrumenty planowania, zwłaszcza w Polsce, są elementem "regulacyjnym", nie wyczerpują jednak wszystkich narzędzi współpracy. Jest to istotne w kontekście słabości systemu planowania w Polsce po jego reformie w 2003 r.²⁵⁷ oraz słabnącej roli narzędzi regulacyjnych jako instrumentów zarządzania gospodarką przestrzenną²⁵⁸. W chwili sporządzania niniejszej pracy Ministerstwo Budownictwa Gospodarki Morskiej i Transportu (MBGMIT) rozpoczynało prace nad kompleksową reformą systemu prawa budowlanego. Oczekiwany czas realizacji tego dokumentu to 2014 r.

²⁵⁵ Art. 14, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (pizp) z 27 marca 2003 r.

²⁵⁶ Art. 4 powyższej ustawy.

²⁵⁷ Wśród problemów reformy można wspomnieć chociażby takie ustalenia, jak unieważnienie wcześniejszych planów miejscowych, sporządzanych przed 2003 r. oraz wprowadzenie systemu decyzji wzzit sporządzanych w oderwaniu od ustaleń dokumentów planistycznych. W efekcie tych działań, według danych MBGMIT z 2010 r. zaledwie 27% pozwoleń na budowę było wydawanych na podstawie planów miejscowych.

²⁵⁸ Patrz np. Kowalewski A., "Problem z ładem przestrzennym", Rzeczpospolita, 20 lipca 2010. Problem stanowi też malejąca świadomość przydatności planowania oraz jego charakteru jako działania wyważającego interesy publiczne i prywatne czy mającego na celu prowadzenie zrównoważonej polityki przestrzennej. Świadczy o tym m.in. nadpodaż terenów inwestycyjnych zarezerwowana w planach miejscowych. Chłonność terenów mieszkaniowych w planach wynosi 77 mln mieszkańców (MBGMIT 2010).

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Zagadnienie doboru narzędzi dotyczy także tego, jak definiowana jest polityka przestrzenna. W rozszerzającej definicji może ona obejmować stosowanie szeregu innych narzędzi w celu realizacji jej postulatów, opierających się na współpracy z prywatnymi i instytucjonalnymi uczestnikami procesów inwestycyjnych. W zakresie inwestycyjnym mogą nimi być m.in.:

- wspólne inicjatywy dotyczące planowania kluczowych terenów dla miasta (np. Wyspa Spichrzów w Gdańsku) - procedury konkursowe, ekspertyzy i warsztaty profesjonalistów poświęcone realizacji obszarów problemowych (np. warsztat „charette” dla Gdyni Zachód²⁵⁹);
- realizacja opracowań koordynacyjnych tzw. masterplanów - zarówno dotyczących rozwiązań przestrzennych jak opracowań menedżerskich, związanych z prowadzeniem projektów.
- wspólne działania inwestycyjne, zwłaszcza w formie koordynacji (np. usprawnienie procesów administracyjnych lub wymiany informacji);
- działanie specjalnych jednostek organizacyjnych (np. spółek celowych) z udziałem publicznym i prywatnym²⁶⁰;
- procesy zarządzania mieniem publicznym²⁶¹;
- plany realizacji infrastruktury publicznej, zwłaszcza decyzji o realizacji dróg bądź systemów transportu publicznego²⁶² czy przygotowania terenów inwestycyjnych;
- procesy miejskiego marketingu dotyczące terenów inwestycyjnych.

Ta krótka charakterystyka wskazuje m.in. na fakt, iż pomimo słabnącej kultury planowania "regulacyjnego" oraz niedoboru instrumentów, nie maleje potrzeba współpracy w realizacji wspólnych projektów przekształceń przestrzeni. Wskazują na to także zewnętrzne ekspertyzy OECD oceniające stan polskiego systemu planowania. Paradoksem wskazywanym przez ekspertów jest chociażby rozdźwięk między zaawansowanymi koncepcjami planowania sektorowego, związanymi np. z wdrażaniem

²⁵⁹ warsztaty projektowe polegające na intensywnej pracy nad tematem przez grupę projektantów odbyły się 22-24 maja 2012 r., wyniki zostały opublikowane na stronie www.gdyniazachod.pl

²⁶⁰ Czyli działania regulowane przez ustawę o gospodarce komunalnej (ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. ze zm. , Dz. U. 1997 Nr 9 poz. 43) i kodeks spółek handlowych (ustawa z dnia 15 września 2000 r. ze zm. Dz.U. 2000 nr 94 poz. 1037).

²⁶¹ Dotyczy to zwłaszcza kwestii własności i terenów inwestycyjnych oraz ich roli jako instrumentu przetargowego lub wkładu w procesach PPP. Przykładami są trójmiejskie projekty Targu Siennego i Rakowego czy Centrum Haffnera w Sopocie, także procesów zbywania nieruchomości.

²⁶² Przykładem są np. procedury związane z realizacją ul. Nowej Wałowej w projekcie Młodego Miasta w Gdańsku w oparciu o działania dewelopera. Przedsięwzięcie to ma być realizowane w formule partnerstwa publiczno-prywatnego

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

programów europejskich, a faktycznym stanem systemu planowania, niedostosowanego do wprowadzania złożonych instrumentów operacyjnych (OECD 2011). Choć uwagi eksperckie odnosiły się do planowania terytorialnego i regionalnego, odzwierciedlają one szerszy trend. Z jednej strony jest on wywołany przejściem od planowania scentralizowanego do silnie zdecentralizowanego systemu lokalnego oraz dalszego uczenia się przez samorządy i instytucje rządowe realizacji nowoczesnych metod planowania, które obejmują m.in. finansowanie w ramach funduszy unijnych (OECD 2011). Dlatego też narzędzia realizacji mobilizowane dla realizacji projektów o dużej skali powstają często w wyniku oddolnej innowacji samorządów, wykorzystujących, oprócz planów miejscowych czy decyzji wzięt, dostępne pozaplanistyczne mechanizmy działania, w tym wspólne działania inwestycyjne. Dlatego też w kontekście przedsięwzięć o dużej skali motywacją ich wdrażania może być chęć ułatwienie realizacji projektu, jeśli wpisuje się on w ustalenia polityki miasta²⁶³ lub wiąże się z możliwością realizacji publicznej infrastruktury. Wpisuje się to w paradygmat "zarządzania przez realizację projektów" czy narracje „skokowej” poprawy przestrzeni miasta. Pokazuje także, jak kształtują się mechanizmy współpracy między samorządami a partnerami prywatnymi (deweloperami, doradcami i ekspertami).

Ścisła współpraca samorządów ze stroną prywatną nie jest jednak regułą, zwłaszcza, że może być ona postrzegana jako ryzykowna ze względu na kwestie prawne i zarządzania ryzykiem finansowym, czego przykładem jest niewielki postęp we wdrażaniu mechanizmów PPP (Herbst i inni 2010). Nie zawsze też plany realizacyjne dużych deweloperów muszą pokrywać się z planami miejskimi. Jednym z przykładów takiej rozbieżności była realizacja Młodego Miasta w Gdańsku, gdzie pierwotne plany urbanistyczne były sporządzane od 1999 r. przez zespół ekspercki inwestora strategicznego (Synergia 99), a później stały się przedmiotem analiz i planowania przez miejską pracownię urbanistyczną (Biuro Rozwoju Gdańska) i przy niewielkim poparciu władz (Tölle 2010). Sytuacja zmieniła się dopiero w 2004 r., wraz ze sporządzeniem planów miejscowych, bazujących na koncepcjach dewelopera. Tym niemniej istnieją także pozytywne przykłady wyprzedzających działań i negocjacji z inwestorami strategicznymi, jak w przypadku Miasteczka Wilanów, gdzie władze miasta wyprzedzająco wykorzystały mechanizmy konkursu architektonicznego i planu miejscowego, przygotowując teren pod inwestycje. W skali kraju działania te były mocno niejednorodne, nie kształtowały się bowiem w sposób systemowy, a raczej zależały od lokalnych różnic w stopniu przygotowania władz do współpracy z inwestorami. Istotna tu może też być sekwencja stosowania narzędzi planistycznych i "pozaplanistycznych". Przykład stanowi strategia

²⁶³Szeroko rozumianych - od tych związanych z przekształceniem przestrzeni po wspomniane wcześniej postulaty strategii gospodarczych, turystycznych czy marketingowych miasta.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

realizacji konkursu deweloperskiego na koncepcję zagospodarowania północnego cypla Wyspy Spichrzów, wyprzedzającego sporządzenie planów miejscowych. Aspekt ten jest omówiony poniżej, lecz inną kwestię stanowią decyzje polityczne. Wiążą się ona z lokalnym wymiarem realizacji przedsięwzięć oraz ze społecznym odbiorem podejmowanych decyzji. W tym zakresie pytanie dotyczy zarówno przejrzystości i możliwości zapewnienia udziału społecznego w pozaplanistycznych mechanizmach realizacji inwestycji, jak i może prowadzić do dylematów związanych z tym, kto jest zapraszany do dialogu z władzami miasta oraz czyj interes jest reprezentowany. Kwestię zilustrował konflikt wokół projektu przekształceń terenów poprzemysłowych fabryki Ursusa, rozgrywający się m.in. o utrzymanie przemysłowego przeznaczenia na terenach przeznaczonych w planach pod zabudowę mieszkaniowo-usługową (projekt Miasteczka Ursus)²⁶⁴. Przedmiotem sporu stało się wyznaczenie terenów inwestycyjnych na obszarach, na których operują zakłady przemysłowe wykorzystujące dawne tereny fabryki traktorów, w tym istniejąca elektrociepłownia węglowa zasilająca tereny zabudowy. Doprowadziło to do zaskarżenia dokumentów planistycznych przygotowanych przez gminę do WSA oraz do interwencji ministra gospodarki²⁶⁵. Doświadczenia z wdrażaniem PPP ilustrują także inną kwestię, związaną z negatywną percepcją współpracy między instytucjami prywatnymi i publicznymi (Herbst i inni 2012).

Kluczowe w powyższych przykładach wydaje się zapewnienie dostępu do informacji dotyczących podejmowanych decyzji oraz ryzyko polityczne. Dylemat ilustruje debata na temat dostępu do treści umów między Urzędem Miasta Gdańska a deweloperem w sprawie umowy PPP przy projekcie Wyspy Spichrzów²⁶⁶ czy publiczną krytykę po odstąpieniu od umowy wskutek niezgodnienia korzystnych dla miasta warunków współpracy z deweloperem.

²⁶⁴ Projekt obejmuje ponowne zagospodarowanie ok. 60 ha jako nowej dzielnicy mieszkaniowej oraz biurowej przez Celtic, prywatną firmę zarządzania nieruchomościami.

²⁶⁵ Za "Cios w Miasteczko Ursus. Sąd 'zrobił dziurę' w studium". Gazeta Wyborcza, 24 lutego 2012 r. Także: kopia listu ministra gospodarki W. Pawlaka do Prezydenta m.st. Warszawy, z dnia 30 marca 2011 r.

²⁶⁶ Mowa tu o prośbie o udostępnienie szczegółów umowy z deweloperem na prośbę radnego opozycji. Prezydent miasta pierwotnie odmówił udostępnienia wszystkich danych, m.in. kosztów inwestycji, zasłaniając się tajemnicą umowy, lecz o sprawie ostatecznie zdecydowało Samorządowe Kolegium Odwoławcze. Za "Wyspa Spichrzów: Czy prezydent Gdańska w końcu pokaże umowę z Polnordem", Dziennik Bałtycki, 07 sierpnia 2012 r.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

5.4.2. Rola umiejętności realizacji projektów przez strony publicznej, współpracy z udziałowcami prywatnymi, procedury PPP

Opisane powyżej procesy zmiany sposobu prowadzenia polityki planistycznej, rosnąca rola współpracy w ramach obszarów metropolitalnych jak i potrzeba kształtowania nowych form współpracy prowadzi do pytania o rolę strony publicznej jako partnera w realizacji przedsięwzięć. Pod względem problematyki badań, zarówno kwestii mechanizmów współpracy i integracji jak i wdrożenia przedsięwzięć jako narzędzia planistycznego, rola instytucji publicznych jest tu istotna jako inwestora strategicznego, partnera w projekcie lub decydenta, który negocjuje spełnienie zadań publicznych w ramach projektów.

Niezależnie od roli przyjmowanej przez administracje samorządową, jednym z aspektów związanych z tematyką badań, jest kwestia ewolucji sposobu zaangażowania strony publicznej w realizację przedsięwzięć. Upraszczając, proces uczenia ilustruje np. przejście od dużych projektów miejskich, realizowanych głównie przez stronę prywatną, do inwestycji, w których samorząd jest partnerem w ramach mechanizmów PPP (na co wskazują przykłady trójmiejskich przedsięwzięć) lub inwestorem (jak w przypadku Euro 2012). Na umiejętność szybkiej nauki wykorzystywania wcześniejszych doświadczeń przez organy decyzyjne i specjalistów wskazuje także raport OECD, dotyczący polityki miejskiej, wskazujący jako najważniejsze dla ewolucji procesu takie czynniki, jak wstąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. (OECD 2011). Zarówno działania przedakcesyjne, jak i wdrażanie pomocy unijnej, stanowiły czynniki mobilizujące instytucje do zwiększenia umiejętności w zarządzaniu projektami. Podobną rolę spełniło Euro 2012, stanowiąc poligon doświadczalny nowych praktyk w zakresie zarządzania i finansowania dużych przedsięwzięć (Pancewicz 2010). Następnym krokiem może być wdrażanie mechanizmów współpracy z sektorem prywatnym, m.in. w zakresie dalszej realizacji infrastruktury czy inwestycji publicznych.

Motywacją może być sytuacja finansowa polskich samorządów oraz postrzegane korzyści współpracy z instytucjami prywatnymi - efektywność we wdrażaniu projektów, oszczędności w zakresie finansowym i 1współdzielenie się ryzykiem czy możliwość wdrożenia projektów o wyższym poziomie innowacyjności (PPPportal.pl 2012). Po 2012 r. sytuacja związana zarówno z ograniczeniem dostępnych zasobów publicznych, koniecznością ograniczenia długu publicznego i zadłużenia miast, będzie wspierała wprowadzanie mechanizmów partnerstwa publiczno-prywatnego (Herbst 2010). Innym aspektem, wpływającym na popularyzację mechanizmów PPP, jest presja rynku i strony prywatnej, dążącej do realizacji projektów publicznych. W zakresie proceduralnym działania będzie wspierać nowelizacja ustaw

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

regulujących działania PPP²⁶⁷ (MRR 2012). Choć pierwsze doświadczenia PPP wskazują na zróżnicowany poziom doświadczeń²⁶⁸ są one oszczędnie stosowane w stosunku do przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali, dla tematu badań, istotniejszy jest fakt zmieniających się postaw administracji. Według Centrum Badań PPP jest to kluczowy aspekt, związany z przejściem na modele postbiurokratyczne i oparte o "współzarządzanie" (Herbst i inni 2012, str. 11 za Barzelay 1999). Przytoczone badania zestawiają ten trend z postawami opartymi na obawach lub nieufności przed podejmowaniem ryzyka współpracy ze stroną prywatną, braku umiejętności i praktyk oraz restrykcyjnymi postawami instytucji kontrolnych (np. NIK). Zmiany postaw wiążą się z wdrażaniem takich koncepcji jak publiczna przedsiębiorczość (ang. "public entrepreneurship") (Klein i inni 2010), według której instytucje publiczne zaczynają stosować praktyki instytucji prywatnych, z nastawieniem na efektywność i przedsiębiorczość. Jest to proces, który bazuje na koegzystencji między tymi dwiema stronami.

Jednym z czynników motywujących realizację takich procesów w przyszłości mogą być kwestie finansowe wymienione powyżej. Malejące zasoby publiczne oraz rosnąca rola procesów prywatyzacyjnych w zarządzaniu miasta zmuszają instytucje publiczne do stosowania współpracy, metod komunikacji czy negocjowania ze stroną prywatną. Działania te mogą wiązać się z wdrażaniem zaawansowanych mechanizmów montażu finansowego dla realizacji inwestycji. Przykład PPP wskazuje np. na potencjalną rolę doradztwa zewnętrznego w przygotowaniu i prowadzeniu inwestycji (Herbst i inni 2012). Choć wymienione powyżej pojęcie jest szersze niż tematyka pracy, spojrzenie na najnowsze projekty realizowane przez "liderów" procesów PPP, w tym samorządy Sopotu czy Gdańska, wskazuje na sprawną aplikację tych mechanizmów. Przykładami są tu takie projekty jak Centrum Haffnera i Nowy dworzec PKP w Sopocie²⁶⁹ (MRR 2010) czy Targ i Sienny Rakowy w Gdańsku. Jest to istotne w kontekście ograniczonej chęci lub możliwości komunikacji z przedstawicielami firm deweloperskich, które realizują

²⁶⁷ Mowa tu przede wszystkim o nowelizowanej kilkakrotnie ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r. nr 19, poz. 100 z późn zm.) oraz ustawie z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. nr 19, poz. 101 z późn zm.) i prawie zamówień publicznych, przy uwzględnieniu stanu prawnego z 2012 r.

²⁶⁸ Chodzi m.in. o malejącą liczbę otwartych postępowań (pierwszego etapu projektu) w 2011 r. w stosunku do 2009 r., pokazujący efekty kryzysu, różnicami między ilością otwartych postępowań a faktyczną liczbą realizowanych projektów - związany z m.in. procesem uczenia się władz samorządowych aspektów PPP np. ryzyka finansowego jak i kwestii związanych z kwalifikowaniem projektów PPP i wysokością długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego, czy np. skokowy wzrost wartości projektów w stosunku do 2009 r. (2009 r. - 7 mln PLN, 2010 - 76 mln PLN, 2012 - 426 mln PLN) wynikający z dwuletniego okresu wdrażania projektów PPP (Herbst i inni 2012, MRR 2012).

²⁶⁹ Jest to projekt przebudowy dworca wraz z przekształcenie okalających terenów, realizację nowego układu komunikacyjnego oraz realizację zespołu handlowo-usługowego. Projekt jest realizowany przez samorząd gminy Sopot.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

przedsięwzięcia urbanistyczne o dużej skali. Przy stosowaniu praktyk współpracy, pracownicy administracji i radni stają się mediatorem między mieszkańcami a władzami. W przypadku polskich projektów przypadki, w których mieszkańcy byłiby stroną w procesie projektowym, są nieliczne. W pierwszych próbach wdrażania metod planowania uspołecznionego w stosunku do dużych projektów (np. warsztatach *Charrette* organizowanych przez firmę MAU Mycielski dla zagospodarowania terenów Ekomiasteczka Siewierz w 2007 r.), partycypowali głównie architekci i urbaniści, lecz już do udziału w podobnych warsztatach dla terenów Gdyni Zachód w 2012 r. zaproszono mieszkańców²⁷⁰. Zwiększa to odpowiedzialność władz za reprezentowanie interesu stron trzecich w procesach planowania przedsięwzięć, choć w chwili sporządzania tej pracy mechanizmy transparentności i realnej partycypacji stron trzecich w planowaniu są w trakcie rozwoju²⁷¹. Kwestia partycypacji nie odnosi się jedynie do możliwości udziału w procesie planowania, ale także dostępu do kluczowych informacji związanych z procesami inwestycji. Nawiązuje to do postulatu Flyvbjerga o roli zewnętrznej kontroli i weryfikacji jako mechanizmowi ochrony interesu publicznego (m.in. kwestii zarządzania kosztami) i poprawy jakości projektów (Flyvbjerg 2003).

Rola instytucji publicznych jako moderatorów bądź współrealizatorów przedsięwzięć razem ze stroną prywatną będzie najprawdopodobniej rosła w przyszłości, choć wzrost umiejętności realizacji projektów nie będzie równy. Duże przedsięwzięcia, realizowane w oparciu o duże budżety i złożone metody finansowania, mogą wymagać większych umiejętności, wspierając procesy uczenia i wdrażania praktyk.

²⁷⁰ Warsztaty "Charrette" polegają na intensywnej pracy nad projektem planistycznym przy udziale multidyscyplinarnego zespołu projektantów. Za informacjami Gminy Siewierz, "Warsztaty Charrette w MGOK", strona Miasta i Gminy Siewierz z 12 października 2012, źródło: http://www.siewierz.pl/siewierz/data/informacje_pdf/167.pdf oraz informacjami firmy HOSSA SA, źródło: <http://www.gdyniazachod.pl/title,Przyszlosc,pid,26.html>. Materiały pobrano 22 listopada 2012 r.

²⁷¹ Wspomina o tym m.in. raport OECD (OECD 2011). Jako realną partycypację rozumiem proces, w którym strony trzecie (czyli nie instytucje publiczne i inwestor) mają możliwość udziału w procesie decyzyjnym oraz realny wpływ na podejmowane decyzje, ich głos i argumentacja zostanie wysłuchana, a decyzja o nieuwzględnieniu uwag będzie podana z uzasadnieniem), stosując "drabinę partycypacji" Arnstein, oznacza to sytuacje zbliżone do modelu "współdzielenia się władzą" (Arnstein 1969).

5.5. Polskie doświadczenia realizacji przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali - studia przypadku

Niniejszy rozdział zawiera opis wybranych polskich studiów przypadku realizowanych w Polsce po 1989 roku. Poniższa analiza bazuje na metodologii oraz kryteriach oceny sformułowanych w rozdziale 4 - analiza studiów przypadku. Jej celem jest identyfikacja praktyk stosowanych przy realizacji projektów oraz porównanie przykładów realizowanych w Polsce i za granicą. Zestawienie głównych wniosków znajduje się w rozdziale 7.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

5.5.1. Miasteczko Wilanów (projekt realizowany od 1992 roku)

Lokalizacja/wielkość miasta: obszar metropolitalny, **ranga miasta** (według klasyfikacji ESPON):
1.720.398 (2010) / stolica kraju (MEGA 3)

Opis - typologia inwestycji oraz cel interwencji:

Celem inwestycji była realizacja nowej dzielnicy mieszkaniowej na terenie ok. 170 ha terenów należących wcześniej do Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego (SGGW).

Wiodący operator inwestycji:

Prywatna firma działająca jako inwestor strategiczny. Od 1999 r. był nim Prokom Investments SA, który współpracował z firmą architektoniczną IN-VI, nadzorującą przygotowanie koncepcji programowo-przestrzennej oraz wytyczne dla firm realizujących poszczególne projekty mieszkaniowe (Kowalewska 2010). W grudniu 2006 firma Prokom Investments SA przeniosła udziały w spółce-córce Fadesa Prokom SA na rzecz firmy Polnord SA. W sierpniu 2007 r. udziały gruntowe (71 ha) w Miasteczku Wilanów zostały przekazane firmie Polnord SA w zamian za akcje firmy. Tym samym firma Polnord przejęła kontrolę nad zagospodarowaniem terenów jako inwestor strategiczny²⁷².

Powiązanie realizacji przedsięwzięcia z wytycznymi polityki ponadlokalnej

Charakter powiązania:

Ze względu zarówno na charakter głównego inwestora, głównie dużych firm prywatnych zajmujących się inwestycjami na rynku nieruchomości, jak i braku mechanizmów zarządzania obszarami metropolitalnymi, realizacja osiedla była w gestii samorządu lokalnego Wilanowa. Instytucje rządowe i samorządowe (wojewódzkie) nie były zaangażowane w realizację projektu. Powiązania międzynarodowe wynikały głównie z działań firm deweloperskich i łączyły się z wykorzystaniem mechanizmów rynku nieruchomości, bazującego na metropolitalnej pozycji Warszawy a realizowanymi przez inwestora strategicznego i projektanta osiedla i ich znaczeniu marketingowym²⁷³. Dodatkowo na terenie osiedla powstały projekty o charakterze ponadlokalnym²⁷⁴.

Mechanizm powiązania

²⁷² Na podstawie danych dewelopera - POLNORD SA.

²⁷³ Taką rolę pełniła m.in. nagroda "Award for Excellence", przyznana projektowi osiedla przez ISOCARP w 2008 r. czy nagroda "Award for Excellence: EMEA" Urban Land Institute w 2010 r.

²⁷⁴ Dotyczyło to np. takich inwestycji jak Świątynia Opatrzności Bożej, usytuowana w centralnej części założenia.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Rynek nieruchomości oraz rola Warszawy jako dominującej metropolii: Realizacja miasteczka Wilanów była możliwa dzięki rozwojowi lokalnego rynku nieruchomości (Perry 2001), związanego ze wzrostem roli Warszawy jako dominującego ośrodka miejskiego. Pozwoliło to na stworzenie przedsięwzięcia wykorzystującego dużą chłonność inwestycyjną terenów - miasteczko ma stworzyć miejsca zamieszkania dla 35 000 - 50 000 mieszkańców²⁷⁵.

Ekspertyza zagraniczna a projekt miasteczka: Przy realizacji koncepcji urbanistycznej osiedla wykorzystano ekspertyzę zagranicznej firmy IN-VI, realizującej masterplan dla całości osiedla oraz prowadzącej nadzór jakościowy nad realizacjami zabudowy do 2009 roku. Był to istotny czynnik w kontekście sytuacji, w jakiej znajdowały się samorzady i urbanisci w chwili przystąpienia do realizacji projektu. Udział zagranicznego urbanisty, stosującego zachodnie praktyki projektowania urbanistycznego ściśle powiązane z działaniami inwestycyjnymi²⁷⁶, a także zaangażowanie firmy PROKOM, która posiadała odpowiednie doświadczenie biznesowe, pozwoliły na sprawną realizację założenia w oparciu o narzędzia urbanistyki operacyjnej – masterplany i negocjacje w sprawie realizacji infrastruktury.

Powiązania realizacji przedsięwzięcia z wytycznymi polityki lokalnej:

Charakter powiązania:

Powiązania Osiedla Wilanów z lokalną polityką przestrzenną przyjmowały zróżnicowany charakter. Władze samorządowe przygotowały teren pod względem planistycznym organizując konkurs urbanistyczny, a następnie opracowując miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia planu stanowiły podstawę dla negocjacji z prywatnym deweloperem. Gmina Wilanów wynegocjowała realizację elementów infrastruktury w zamian za rezygnację z prawa pierwokupu terenów od SGGW. Później jednak niepełna realizacja infrastruktury przez stronę publiczną stanowiła jeden z problematycznych aspektów projektu²⁷⁷.

Mechanizmy powiązania:

Planowanie przestrzenne samorządu, w tym mechanizmy publicznego konkursu: Miejscowy Plan Ogólnego Zagospodarowania Przestrzennego Warszawy z 1992 r. przeznaczał tereny Miasteczka

²⁷⁵ Według danych dewelopera.

²⁷⁶ Mam tu na myśli rolę urbanisty jako reprezentanta prywatnego dewelopera, co w Polskich warunkach w 2003 r. było niespotykaną praktyką.

²⁷⁷ gminę Warszawa Wilanów zniesiono na mocy ustaw z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. z 2002 r. Nr 41, poz. 361) oraz z dnia 19 lipca 2002 r. o zmianie ustroju miasta stołecznego Warszawy (DZ. U. 2002 Nr 127 poz. 1087). jej kompetencję przejęła jednolita gmina miejska dla obszaru powiatu Warszawy.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Wilanów pod zabudowę mieszkaniowo-usługową. Samorząd zorganizował konkurs na projekt zagospodarowania terenów osiedla w 1996 r., a jego wyniki stanowiły podstawę dla wytyczenia ustaleń planu miejscowego, przyjętego przez Radę Gminy Wilanów w 2001 roku. W chwili sporządzania planu 15% terenów w Warszawie posiadało obowiązujące plany miejscowe, co zwiększało atrakcyjność terenów projektu dla inwestorów²⁷⁸.

Mechanizmy partnerstwa publiczno prywatnego: gmina Wilanów wykorzystywała mechanizmy partnerstwa publiczno-prywatnego w celu realizacji pierwszych etapów infrastruktury na podstawie umów z firmą Prokom. Według umów firma miała przekazać tereny dróg gminie (częściowo odpłatnie) zostały one jednak sprzedane deweloperom wraz z nieruchomościami pod inwestycje, którzy nie realizowali tych inwestycji zgodnie z ustaleniami. W efekcie presji mieszkańców miasto rozpoczęło realizację głównych dróg na gruntach użyczanych przez firmy deweloperskie (w 2009 roku - Al. Rzeczypospolitej)²⁷⁹. Ostatecznie firmy deweloperskie zrealizowały także elementy infrastruktury technicznej, zwracając się do samorządu o jej przejęcie, jednocześnie wyrażając roszczenia o zwrot poniesionych kosztów budowy czy koszt terenu pod drogi²⁸⁰.

Kwestia realizacji infrastruktury społecznej i technicznej: jednym z problemowych aspektów realizacji inwestycji była kwestia realizacji wymaganej infrastruktury społecznej - szkół, przedszkoli i przychodni. Opieszałość wiązała się z brakiem aktywnych działań samorządu oraz ze zmianami w koncepcji zagospodarowania wprowadzanymi przez dewelopera strategicznego po przejęciu terenu przez Polnord w 2007 r., m.in. na rzecz intensyfikacji zabudowy, co opóźniło realizację części z założeń (m.in. przestrzeni publicznych). Doprowadziło to do krytyki realizacji koncepcji w prasie w 2008 r.²⁸¹. Ostatecznie deweloper przekazał tereny pod budowę prywatnych szkół oraz publicznych przedszkoli. Sytuację poprawiło dofinansowanie inwestycji szkół z budżetu m.st. Warszawy w 2012 r.²⁸²; na terenie osiedla powstał także prywatny szpital. W chwili sporządzania badań Miasteczko nadal czekało na realizację głównych przestrzeni publicznych oraz centrum handlowego.

²⁷⁸ Za wywiadem z Z. Okońskim, prezesem Prokom SA, opublikowanym w „Urbanista” 1/2006, str. 22 – 26.

²⁷⁹ „Miliony na miasteczko”, Życie Warszawy, 29 marca 2008 r.

²⁸⁰ Kwestia przekazania terenów prywatnych pod drogi była przedmiotem sporów między samorządem a deweloperem, firmą Polnord, która ostatecznie sądowo domagała od gminy Wilanów zwrotu kosztów tych działań (220 mln złotych). Źródła: „Miasto Warszawa musi zapłacić Polnordowi za Wilanów”, muratorplus.pl, 11 czerwca 2012 r. Innym ze spornych zobowiązań samorządu była kwestia przejęcia infrastruktury przez Miejskie Przedsiębiorstwo Wód i Kanalizacji (MPWiK).

²⁸¹ Przykładami takich opinii był np. artykuł „Wioseczka Wilanów”, Życie Warszawy, 6 listopada 2008 r., także „Miasteczko Wilanów najdoskonalsze na świecie. Czyżby?”, Gazeta Wyborcza, 14 października 2010 r.

²⁸² Źródło: „Dzielnica dostała 30 mln. Zbuduje szkołę i przedszkole”, Gazeta Wyborcza, 6 marca 2012 r.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Mechanizmy kontroli społecznej oraz zabezpieczenia interesu publicznego przy realizacji przedsięwzięcia

Charakter powiązania:

Początkowo jednym z głównym mechanizmów negocjowania interesu publicznego był plan miejscowy. Prywatnym narzędziem zabezpieczenia jakości osiedla był masterplan realizowany przez inwestora strategicznego, firmę Prokom, wyznaczający układ urbanistyczny oraz system zieleni. W okresie realizacji przez Prokom, stały nadzór autorski firmy IN-VI pozwolił na zachowanie spójnej koncepcji osiedla. Jako dokument wewnętrzny, mechanizm masterplanu nie posiadał jakiegokolwiek mocy prawnej, która zobowiązałaby deweloperów do ich wdrażania. Choć nie był umocowany prawnie, przy zastosowaniu jego wytycznych przez partycypujących deweloperów, gwarantował jednak spójną jakość, będącą atutem osiedla dla kupujących oraz tworzącym jego markę. Słabość mechanizmu uwypukliła zmiana inwestora strategicznego, mniej przywiązanego do pierwotnych koncepcji urbanistycznych.

Wraz z wypełnianiem się struktur i rosnącą liczbą mieszkańców rosła także mobilizacja społeczna. Wyrażało się to m.in. powołaniem Stowarzyszenie Mieszkańców Miasteczka Wilanów (SMMW) w 2007 r., które miało na celu reprezentowanie wspólnego interesu mieszkańców. Działalność stowarzyszenia wspierała oddolne inicjatywy poprawy jakości terenów wspólnych, kontroli działań deweloperskich czy negocjowania realizacji infrastruktury²⁸³. Utworzyło to mechanizm społecznej kontroli nad procesami zagospodarowania terenów.

Mechanizmy powiązania:

Masterplan oraz nadzór autorski jako sposoby na zapewnienie spójnej jakości projektu: Miasteczko Wilanów, ze względu na charakter inwestycji, było przedsięwzięciem, w którym decydującą rolę w zagwarantowaniu jakości zagospodarowania odgrywała strona prywatna. Gmina Wilanów, a później m.st. Warszawa, nie dysponowała mechanizmami, które mogłyby zapewnić nadzór nad jakością architektury czy szczegółami zagospodarowania terenów. Dlatego też wykonany przez firmę IN-VI masterplan oraz pełniona przez nią rola kontroli, pełniły rolę łącznika między poziomem planowania publicznego, prywatnego i nadzoru inwestycyjnego.

Rola instytucji społecznych jako mechanizmu kontroli: Instytucje społeczne, przede wszystkim stowarzyszenia mieszkańców zakładane wraz ze wzrostem liczby mieszkańców na osiedlu, wypełniły niszę po zmianie formy nadzoru nad realizacją koncepcji urbanistycznej. Stowarzyszenie mieszkańców jest trzecią stroną która pełni funkcję społecznego nadzoru nad działaniem samorządu i deweloperów

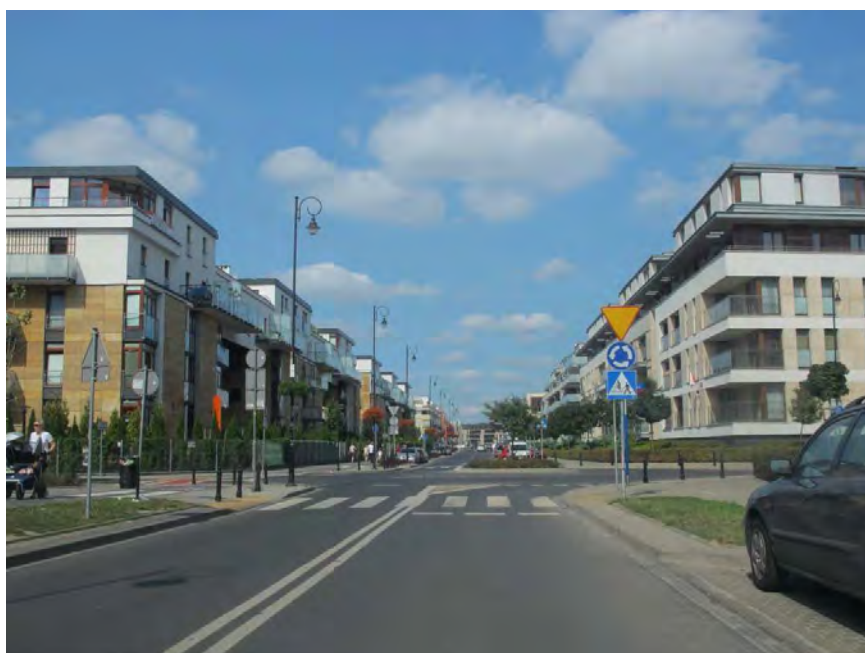
²⁸³ Źródło: Stowarzyszenie Mieszkańców Miasteczka Wilanów (SMMW)

**ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA
KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.**

tak, aby ich działania wypełniały pierwotną koncepcję Miasteczka, rozumianą jako zwarta, wielofunkcyjna dzielnica miasta.



Ryc. 13 - Przykład zabudowy wielorodzinnej w Miasteczku Wilanów, fot. własna



Ryc. 14 - Ulica osiedlowa w Miasteczku Wilanów, fot. własne

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

5.5.2. Manufaktura Łódź (1992-2006)

Lokalizacja/wielkość miasta: obszar metropolitalny, **ranga miasta** (według klasyfikacji ESPON):

728,892 (2011)/stolica województwa MEGA 4

Opis - typologia inwestycji oraz cel interwencji:

Celem projektu było zagospodarowanie 27 ha terenów dziewiętnastowiecznego zespołu zabudowy fabrycznej Poznańskiego jako nowego centrum skupiającego funkcje usługowo-handlowe. Przedsięwzięcie pozwoliło na zachowanie historycznej zabudowy, zapewniając nowe przeznaczenie dla budynków. Projekt łączył ze sobą elementy realizacji przestrzeni publicznych oraz zagospodarowania o charakterze publicznym i komercyjnymi, z realizacją zespołu obiektów handlowych²⁸⁴. Projekt został zrealizowany przy wiodącym udziale kapitału i ekspertyzy zagranicznej.

Wiodący operator inwestycji:

Realizacji przedsięwzięcia dokonała prywatnej firmy, dewelopera i operatora centrów handlowych, francuskiej firmy Apsys, która wdrażała projekt w okresie 1999 - 2002. Spółka Apsys stała się inwestorem po przejściu udziałów kontrolnych wraz z firmą IDD-C Kosiński w spółce nieruchomościowej "Poltex N", utworzonej w okresie restrukturyzacji przedsiębiorstwa w 1993 r.²⁸⁵ Inwestorem strategicznym dla Manufaktury, pokrywającym koszty realizacji w wysokości 800 mln złotych, były przede wszystkim dwaj dominujący dawcy kapitału - holding finansowy Paris Orléans rodziny Rotschildów oraz firmy Fonciere Euris i Rallye. Firma Apsys zarządza terenem Manufaktury do dzisiaj, zachowując kontrolę pomimo sprzedaży centrum w 2012 r. za cenę 390 mln euro (netto)²⁸⁶ niemieckiemu funduszowi nieruchomościowemu Unilmmo, firmie podległej Union Investment Real Estate AG.

²⁸⁴ Łączna powierzchnia zabudowy zespołu wynosiła 160 000 m² (Piątek 2006), a powierzchnia centrum (tzw. GLA – „gross letting area”) 100 000 m². Na terenie centrum znajduje się ok. 256 mniejszych sklepów, 35 większych najemców i 2 "kotwice" centrum, źródło: „Manufaktura wciąż numerem jeden (...)", Property News, 11 września 2011.

²⁸⁵ Historia restrukturyzacji zarządzanych przez firmę "ZPB Poltex" terenów przyszłej Manufaktury jest istotna dla zrozumienia genezy projektu. Koncepcja rewitalizacji terenów poprzemysłowych była jedną ze strategii działania zaproponowanych w postępowaniu ugodowym zadłużonej spółki i jej wierzycieli w 1993 r. Istotną rolę w negocjacjach odegrała firma IDD-C C. Kosiński, inicjator procesu przekształcenia fabryki. W 1995 r. przyjęto program restrukturyzacji. W 1996 r. "Poltex N" została wydzieloną spółką nieruchomościową (spółką - córką) Skarbu Państwa, mającą na celu realizację programu rewitalizacji terenów pofabrycznych. Źródło: materiały inwestora - Apsys Polska Sp. z o.o.

²⁸⁶ „Łódzka Manufaktura sprzedana za rekordową kwotę 1,6 mld", wyborcza.biz, 29 października 2012 r.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Powiązanie realizacji przedsięwzięcia z wytycznymi polityki ponadlokalnej

Charakter powiązania:

Powiązania z polityką ponadlokalną były ograniczone. Manufaktura była przede wszystkim projektem realizowanym prywatnie przez firmę Apsys, przy ograniczonym zaangażowaniu władz miejskich. Istotną rolę w zainicjowaniu jej realizacji odegrały jednak instytucje zarządzające terenami fabryki i negocjujące strategię jej restrukturyzacji oraz instytucje państwowe, takie jak Wojewódzki Konserwator Zabytków, uzgadniający ostateczny kształt zespołu i zakres robót konserwatorskich. Poszczególne elementy inwestycji wspierały także takie instytucje jak Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Samorząd Województwa Łódzkiego (realizacja filii Muzeum Sztuki), lecz nie pełniły one wiodącej roli w projekcie. Realizacja Manufaktury miała jednak silny wpływ na kształtowanie ponadlokalnego wizerunku miasta, bazując na wykorzystaniu przestrzeni pofabrycznej jako powierzchni komercyjnej i "konsumpcji wrażeń" (Hanzl 2009). Jest to działanie, które silnie powiązało prywatne strategie inwestycyjne (budowa regionalnego centrum handlowego) z działaniem promocji przestrzeni miejskiej.

Mechanizm powiązania

Rola zagranicznych inwestorów i deweloperów: Realizacja przedsięwzięcia była możliwa dzięki montażowi finansowemu zagranicznych inwestorów. Programowanie i przygotowanie inwestycji było zrealizowane w oparciu o działanie inwestora zagranicznego, specjalizującego się w realizacji centrów handlowych²⁸⁷.

Powiązanie strategii miejskiego marketingu oraz komercjalizacji i prywatyzacji przestrzeni miasta:

Koncepcja firmy Apsys bazowała na modelu centrum handlowo-rozrywkowego. Budowa kompleksowego zespołu zabudowy, skupiającego szeroki zakres funkcji komercyjnych, wspierał taką strategię przekształceń. Dotyczyło to np. lokalizacji funkcji turystycznych czy rozrywkowych, które miały zwiększać atrakcyjność miejsca, a w rezultacie - zwiększyć liczbę odwiedzających centrum. Efektywność strategii potwierdzały statystyki - centrum odwiedza ok. 20 mln osób rocznie.

Realizacja przedsięwzięcia jako forma marketingu miejsca: Efektem strategii inwestorów było powiązanie strategii przekształceń i marketingu. Dotyczyło to zarówno wymiaru rynkowego, jak i miejskiego. W zakresie rynkowym w 2007 roku, rok po otwarciu, ze względu na swoją unikatową formułę, centrum uzyskało szereg nagród i wyróżnień od organizacji branżowych (np. ULI - Urban Land Institute) czy Międzynarodowej Rady Centrów Handlowych (International Council of Shopping Centres),

²⁸⁷ Firma Apsys powstała w 1997 r. w Polsce i we Francji. Manufaktura w Łodzi oraz dwa inne projekty - Korona we Wrocławiu i Janki w Warszawie - były jej pierwszymi poważniejszymi projektami. Źródło: Apsys.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

co przyczyniło się do promocji projektu i miasta m.in. na targach nieruchomości. Ścisłe wiązało to działania strony prywatnej z promocją miasta²⁸⁸.

Powiązania realizacji przedsięwzięć z wytycznymi polityki lokalnej:

Charakter powiązania:

Jednym z ważnych aspektów projektu było utrzymanie elementów dziedzictwa przemysłowego Łodzi poprzez zachowanie całości zespołu fabrycznego, wpisanego do rejestru zabytków²⁸⁹. Wykorzystanie zasobów kulturowych zostało zmobilizowane dla strategii przekształceń, na co wskazują m.in. rozmowy prowadzone w sprawie realizacji programu kulturalnego²⁹⁰. Projekt wiązał się także ze współfinansowaną przez stronę publiczną i prywatną realizacją szeregu inwestycji infrastrukturalnych w ścisłym otoczeniu zespołu, m.in. dróg, choć było to przedmiotem negocjacji między samorządem a inwestorem.

Mechanizmy powiązania:

Dokumenty planistyczne miasta w tym ochrona walorów kulturowych²⁹¹: Tereny fabryki Poznańskiego były wskazywane w dokumentach planistycznych jako obszary wskazane dla realizacji przekształceń. W planie miejscowym miasta Łodzi z 1993 r.²⁹² działka była objęta "polityką obszarów szczególnej tożsamości miasta", dla których obowiązywał obowiązek uwzględnienia ustaleń "konserwatorskiej polityce ochrony wartości kulturowych przestrzeni Łodzi" oraz zgody konserwatora. Dla terenów objętych inwestycją sporządzono dwa miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w 1997 r.²⁹³ i 2002 r.²⁹⁴, które zmieniały ustalenia planu ogólnego. Odzwierciedlały one zmiany wynikające z prac

²⁸⁸ Wskazują na to także wypowiedzi prezydenta Łodzi, J. Kropiwnickiego, który pierwotnie sceptycznie odnosił się do projektu, lecz w 2007 r. ocenił Manufakturę jako "jedno z najbardziej rozpoznawalnych miejsc w Łodzi", "magnes" i "znak rozpoznawczym miasta". Cytaty za „Manufaktura promuje Łódź na świecie”, Gazeta Wyborcza, 1 listopada 2011 r.

²⁸⁹ Decyzję o wpisaniu zespołu podjęto w 1971 roku (nr rej. A/45 z 20 stycznia 1971 z 14 września 1993, A/337/1-3, A/338/1-6 z 28 września 1993).

²⁹⁰ W 2006 r. inwestycja Muzeum Sztuki stanęła pod znakiem zapytania ze względu na brak finansowania ze strony publicznej. Inwestor nie wsparł realizacji przedsięwzięcia.

²⁹¹ Opracowane sporządzone na podstawie artykułu M. Hanzl, w którym opisane są szczegółowo działania planistyczne (Hanzl 2009).

²⁹² Uchwała Nr LVII/491/93 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 2 czerwca 1993 r., Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 1993 r. Nr 6, poz. 71.

²⁹³ Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Łodzi w części obejmującej obszar pomiędzy ul. Drewnowską, ul. Zachodnią, ul. Ogrodową i projektowanym przebiegiem ul. Gen. L. Żeligowskiego, przyjęty Uchwałą Nr LXIII/623/97 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 18 czerwca 1997r. (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego Nr 15 poz. 95 z dnia 4 sierpnia 1997 r.)

²⁹⁴ Zmiana miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta dla części obszaru położonej w rejonie ulic Drewnowskiej, Zachodniej, Ogrodowej i proj. przebiecia ulicy Gen. L. Żeligowskiego, przyjęta Uchwałą Nr LXXII/1620/01 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 27 grudnia 2001r. (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego Nr 23, poz. 631 z dnia 28 stycznia 2002 r.)

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

inwestycyjnych i projektowych firmy Apsys (Hanzl 2009). Pierwotnie plany uwzględniały wymóg zachowania układu urbanistycznego i formy budynków oraz uzgodnień konserwatorskich. Polityka ta uległa częściowej zmianie na skutek koncepcji dewelopera, któremu zależało na usunięciu elementów dobudowanych w XX w. (Hanzl 2009) czy realizacji bloku centrum handlowego - obiektu o współczesnej formie architektonicznej. Dokument Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Łodzi z 2002 r.²⁹⁵ podsumowywał główne zasady ochrony (zabudowa z detalem fabrycznym, układ przestrzenny), przy czym określał on granice możliwej interwencji (zachowanie fasad przy "liberalizmie w zakresie działań wewnątrz budynków") oraz narzucając wymóg nadzoru konserwatorskiego. Obecny dokument studium (2010 r.)²⁹⁶ traktuje Manufakturę jako "wielofunkcyjne centrum metropolitalne", a plac w jej obrębie jako integralny obszar miejskiego systemu przestrzeni publicznych.

Prywatyzacja działań rewitalizacyjnych: W przypadku Manufaktury samorząd nie odgrywał wiodącej roli w procesie rewitalizacji. W 1992 r. Prezydent miasta zrezygnował z możliwości przejęcia nieruchomości fabryki na cele Łódzkiego Centrum Targowo-Handlowego. W trakcie trwania prac projektowych, w 2000 r., podpisano wstępne porozumienia w celu realizacji inwestycji celu publicznego²⁹⁷, a w 2002 r. Prezydent wydał pozwolenie na budowę zespołu. Władze miasta nie pełniły jednak wiodącej roli w procesie przekształceń, co nie przeszkodziło w prowadzeniu negocjacji z deweloperem w kwestii zapewnienia takich elementów inwestycji jak drogi publiczne czy remonty dróg w zakresie określonym z umowami z firmą Apsys. Obowiązek nadzoru nad pracami spadł na urząd Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, a tempo realizacji pracy wskazywało na sprawną współpracę między deweloperem a instytucjami publicznymi²⁹⁸.

Mechanizmy kontroli społecznej oraz zabezpieczenia interesu publicznego przy realizacji przedsięwzięcia

Charakter powiązania:

Główną instytucją negocjującą realizację przedsięwzięcia w celu uwzględnienia interesu strony publicznej był samorząd Łodzi. Instytucje publiczne, regulujące zagospodarowanie terenów, mogły wesprzeć się mechanizmami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz negocjacjami

²⁹⁵ Uchwała Nr LXXVII/1793/02 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 3 kwietnia 2002 r.

²⁹⁶ Uchwała nr XCIX/1826/10 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 27 października 2010 r.

²⁹⁷ poprawy układu komunikacyjnego, gospodarki wodno-kanalizacyjnej

²⁹⁸ W okresie realizacji inwestycji wydano ponad 110 decyzji dotyczących wyburzeń, zagospodarowania i przebudowy, co jest standardową praktyką przy pracach realizowanych przy dużych obiektach zabytkowych .za: „Co by na to powiedział Poznański? - Manufaktura w Łodzi”, Muratorplus.pl, 24 maja 2007 r.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

dotyczącymi dostosowania przylegającej infrastruktury komunikacyjnej do wymogów funkcjonowania centrum i jego otoczenia urbanistycznego. Podobny mechanizm stanowiły ustalenia konserwatorskie, dotyczące wymogów zachowania układu i budynków przemysłowych. Dzięki negocjacjom z deweloperem w zespole fabrycznym znalazł się zespół hotelowy i obiekty pełniące funkcje kulturalne, w tym filia muzeum sztuki współczesnej²⁹⁹. Muzeum powstało dzięki mobilizacji środków Unii Europejskiej, Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Urzędu Wojewódzkiego i Marszałkowskiego. Pomimo tych udanych interwencji w ogólnej ocenie rola strony publicznej była reaktywna, a inicjatywa w kształtowaniu przedsięwzięcia należała do strony prywatnej.

Realizacja Manufaktury, choć pozwoliła na przekształcenie przędzalni Izraela Poznańskiego, miała swoje konsekwencje zmieniając krajobraz handlu przy ulicy Piotrkowskiej, poprzez zwiększenie konkurencji dla istniejących sklepów. Dominująca rola strony prywatnej przyczyniła się także do ograniczenia roli udziału społecznego w procesach planowania centrum.

Mechanizmy powiązania:

Negocjacje miasto- inwestor dotyczące realizacji infrastruktury oraz zagospodarowania fragmentów zespołu przez funkcje publiczne: W 2000 r. władze Łodzi podpisały wstępne umowy w sprawie realizacji elementów infrastruktury, wymaganej dla obsługi centrum. Umowy te były przedmiotem renegotjacji w wyniku przeprowadzenia dodatkowych analiz komunikacyjnych w 2005 r. ,wskazujących na obciążenie ruchem ulic zasilających zespół. Postawa samorządu pozwoliła na wynegocjowanie realizacji założeń jak np. remont ul. Drewnowskiej na koszt dewelopera³⁰⁰. . Negocjacje gminy jak i zdobycie dofinansowanie pozwoliły także na lokalizację oddziału Muzeum Sztuki jak i Muzeum Miasta Łodzi w wyremontowanym zespole.

²⁹⁹ Za „Manufaktura: węzeł gordyjski?”, Dziennik Łódzki, 4-5 marca 2006 r.

³⁰⁰ Za „Kropiwnicki o Manufakturze”, Gazeta Wyborcza Łódź, 26 października 2006 r.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

5.5.3. Nowe Centrum Łodzi, Łódź (realizowane od 2006 r.)

Lokalizacja/wielkość miasta: obszar metropolitalny, **ranga miasta** (według klasyfikacji ESPON):

728,892 (2011)/stolica województwa MEGA 4

Opis - typologia inwestycji oraz cel interwencji:

Nowe Centrum Łodzi jest jednym z największych projektów urbanistycznych realizowanych obecnie w Łodzi. Ma on na celu stworzenie dzielnicy kształtującej nowoczesny wizerunek miasta³⁰¹. Ma objąć kompleksowe przekształcenie obszaru śródmieścia Łodzi (kwartał ulic Narutowicza, Kilińskiego, Tuwima i Kopcińskiego), w tym terenów dawnej elektrociepłowni EC-1 oraz dworca Łódź Fabryczna i okalających terenów miejskich.³⁰² Teren projektowy jest podzielony na dwa obszary - rdzeń projektu o powierzchni 30 ha (strefa 1), na którym mają skupiać się projekty o charakterze kulturalnym oraz okalające 60 ha (strefa 2), wskazane dla lokalizacji przedsięwzięć komercyjnych. Główne założenia koncepcji tworzą duże projekty o charakterze publicznym, określone w masterplanie autorstwa Roba Kriera i programie funkcjonalnym:

- przebudowa okolic dworca Łódź Fabryczna polegająca m.in. na wprowadzeniu dworca i torów kolejowych pod ziemię, co pozwoli na uwolnienie terenu nad torami dla nowych inwestycji (m.in. nowego placu „Rynek Kobro”). Elementem przedsięwzięcia jest realizacja węzła multimodalnego, a w pierwszych założeniach dworzec miał być także dostosowany do obsługi kolei dużych prędkości (KDP). W 2010 r. projekt modernizacji dworca uzyskał dofinansowanie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (MRR), a w 2011 r. podpisano umowy z wykonawcą i rozpoczęto budowę.
- EC1 - Budynek dawnej elektrociepłowni z 1907 r. przekształcany jako kompleks budynków: „EC1 Zachód” - Centrum Nauki i Techniki, działające jako muzeum, „EC1 Wschód” mający w założeniu pełnić funkcje kulturalno-artystyczne (m.in. bibliotekę, sale konferencyjno-seminaryjne, warsztatowe i projektowe oraz planetarium) oraz „EC1 Południowy Wschód” - siedziba studia animacji SE-MA-FOR³⁰³. Według pierwszych koncepcji EC-1 miało mieścić studio Davida Lyncha.

³⁰¹ po 2012r. wraz ze zmianami organizacyjnymi w ramach Nowego Centrum Łodzi zdecydowano o rozszerzeniu strefy interwencji terenu aby objąć Piotrkowską, za *Nowe Centrum Łodzi obejmie Piotrkowską!*, 15 czerwca 2012 r.

³⁰² wg. informacji operatora inwestycji jest on formułowany w następujący sposób *"gospodarcze i społeczne ożywienie śródmiejskiej części miasta, wykreowanie nowego, funkcjonalnego centrum miasta z wieloma przestrzeniami publicznymi oraz przekształcenie Łodzi w atrakcyjną metropolię - poprzez ciekawą architekturę, przyciągające wydarzenia kulturalne, rozmaite usługi i atrakcyjność komunikacyjną"* źródło: ec1.lodz.pl, pobrane 25 listopada 2012 r.

³⁰³ Źródło: EC 1 Łódź.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

- Specjalna Strefa Sztuki (SSS) – projekt galerii i centrum sztuki współczesnej, który został wybrany w konkursie architektonicznym. Projekt SSS został wstrzymany w 2011 r. w związku z brakiem zdobycia wymaganego dofinansowania w wysokości 190 mln złotych.
- Camerimage Łódź Center - w założeniach miał to być wielofunkcyjne centrum festiwalowe. Projekt został zawieszony po konflikcie pomiędzy miastem a Fundacją Sztuk Świata w 2010 r., w przyszłości podobny projekt może być realizowany w formie centrum konferencyjnego.
- "Brama Miasta" - projekt instalacji autorstwa Daniela Libeskinda, zaprezentowany w 2011 r.³⁰⁴,

Zakres przedsięwzięcia ulegał zmianom. Wiązało się to m.in. z problemami w finansowaniu inwestycji i formułą zarządzaniem projektem (m.in. w przypadku SSS i Camerimage Łódź Center). Jedną z głównych cech charakterystycznych było odejście od formuły projektu bazującego na projektach indywidualnych promotorów (studio Davida Lyncha) czy siedzibach dużych imprez kulturalnych (np. centrum festiwalowe dla Camerimage) na rzecz projektu miejskiego o bardziej ogólnym charakterze.

W 2012 r. przedsięwzięcie nadal znajduje się w początkowej fazie wdrożenia.

Wiodący operator inwestycji:

Inicjatorami przedsięwzięcia w 2007 r. był Urząd Miasta Łodzi oraz prywatna Fundacja Sztuk Świata (FSS)³⁰⁵. W 2008 r. uchwała Rady Miasta Łodzi sprecyzowała zakres programu przekształceń Nowego Centrum³⁰⁶. Zakres inwestycji określał masterplan przygotowany przez urbanistę Roba Kriera, sformalizowany³⁰⁷ przez uchwałę Rady Miasta.

Kwestia zarządzania projektem była jednym z głównych wyzwań dla władz miasta, na co wskazywały wyniki audytu realizowanego w 2012 r. przez firmę KPMG. W jego wyniku wskazano m.in. na problem związany z nadmierną prywatyzacją i rozdrobnieniem kontroli nad projektem (m.in. poprzez powierzenie realizacji przedsięwzięcia Fundacji Sztuk Świata spółce miejskiej), brak planów menedżerskich, zasad monitoringu postępu prac i ryzyka oraz stałej wymiany informacji czy powierzenie

³⁰⁴ Źródło: „Daniel Libeskind zaangażował się w Nowe Centrum Łodzi. Zobacz Projekt Bramy Miasta”, MMŁódź, 29 lipca 2011 r.

³⁰⁵ Instytucja powstała w 2007 roku w celu realizacji przekształcenia terenów dawnej Elektrociepłowni EC1 Łódź. Inicjatorami projektu byli interesariusze prywatni, m.in. znany reżyser David Lynch czy prezes fundacji Tumult Marek Żydowicz. Źródło: Fundacja Sztuk Świata, EC 1 Łódź.

³⁰⁶ Uchwała Nr XVII/279/07 z dnia 28 sierpnia 2007r.

³⁰⁷ w przypadku Łodzi dotyczy to konkretnego planu sporządzonego przez urbanistę. Odróżnia to projekt w Łodzi od Maisteczka Wilanów, gdzie masterplan był dokumentem wewnętrzym. Rozumiem to także jako koncepcję programowo -przestrzenną, oddzielając ją np od "masterplanu menedżerskiego" - służącemu głównie procesowi zarządzania a nie koordynacji działań przestrzennych.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

zadań różnym jednostkom samorządowym realizującym swoje zadania oddzielnie (KPMG 2012). Problemy te odzwierciedlały słabe przygotowanie samorządu do wdrożenia ambitnej wizji³⁰⁸.

Obecnie operatorem projektu "EC1" jest powołana w lipcu 2012 r. spółka komunalna, której celem ma być koordynacja miejskich inwestycji w rejonie Nowego Centrum Łodzi, w tym realizacji dworca, EC1 oraz nowych inwestycji mających zastąpić Specjalną Strefę Sztuki. Powołanie spółki miejskiej ma pozwolić na uporządkowanie sposobu zarządzania projektem i jest bezpośrednią konsekwencją audytu firmy KPMG, zleconego przez Prezydent Miasta Łodzi Hannę Zdanowską.

Projekt Nowego Centrum Łodzi jest jednym z niewielu przedsięwzięć realizowanych przez operatora publicznego, w oparciu o mechanizmy partnerstwa "publiczno-publicznego" (np. związanych z realizacją przebudowy dworca). Wynika to z formuły projektu, który obejmuje realizację dużych inwestycji o charakterze publicznym. Należy przyjąć, iż w przyszłości projekt będzie zmieniał swój charakter na rzecz większego udziału inwestycji strony prywatnej, na co wskazują m.in. plany miasta.

Powiązanie realizacji przedsięwzięcia z wytycznymi polityki ponadlokalnej

Charakter powiązania:

Projekt Nowego Centrum Łodzi łączy w sobie kilka aspektów związanych z rolą przedsięwzięcia urbanistycznego o dużej skali w kontekście miasta: kreowania międzynarodowego wizerunku miasta w oparciu o realizację wyjątkowych obiektów architektonicznych i strategii wykorzystujących lokalizację centrum festiwalowego dla sztuki filmowej - elementu dziedzictwa kulturowego miasta. Wraz z wycofywaniem się pierwotnych promotorów projektu, a w konsekwencji konfliktu z władzami miasta³⁰⁹ i utratą projektu SSS, charakter przedsięwzięcia zmienił się, opierając jego kształtowanie w większym stopniu na dostępności komunikacyjnej (dworzec multimodalny)³¹⁰, jak i na wykorzystaniu potencjału obiektów EC-1 jako atrakcji turystycznej.

³⁰⁸ Dotyczyło to zarówno kwestii menedżerskich, problemu kadencyjności samorządu, jak i konfliktów politycznych wobec projektu (m.in. opozycji dla projektu ze strony radnych) oraz konfliktów personalnych pomiędzy osobami bezpośrednio zaangażowanymi w projekt. Wszystkie te czynniki niosły poważne konsekwencje dla możliwości realizacji całości założenia, włączając konsekwencje finansowe.

³⁰⁹ Przyczyną był m.in. brak poparcia finansowego dla realizacji planów przez prywatną fundację oraz odkupienie od niej obiektu EC-1 przez gminę Łódź. Za „Nowe Centrum Łodzi: Studio bez Lyncha”, łodz.naszemiasto.pl, 11 maja 2011 r.

³¹⁰ Na wiodącą rolę infrastrukturalną dworca wskazywała np. strategia zintegrowanego rozwoju Łodzi 2020+ (UML 2012).

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Rola instytucji państwowych oraz możliwości współpracy samorządu przy zapewnieniu dofinansowania programu inwestycyjnego były ważne, determinowała sukces lub brak powodzenia poszczególnych elementów projektu, opierającego się w dużej mierze na inwestycjach o charakterze publicznym. Wskazuje na to m.in. nieudana próba pozyskania środków Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie SSS czy dofinansowanie Ministerstwa Infrastruktury dla dworca PKP.

Mechanizm powiązania

Masterplan oraz strategia działania: Projekt wywodził się z inicjatywy prywatnej, a zapis zaproponowanych koncepcji zawarł przyjęty masterplan³¹¹, w którym określono główny układ funkcjonalno-przestrzenny i elementy składowe inwestycji. Osoba autora projektu - Roba Kriera, jednego z twórców ruchu Nowego Urbanizmu - była także elementem promocji przedsięwzięcia. Dokument stanowił wyraz "ideowej" płaszczyzny działania projektu, przełożonej na działania inwestycyjne.

Rola instytucji kulturalnych jako strategii wizerunkowej: W przypadku centrum Łodzi pierwsze przedsięwzięcia bazowały w dużej mierze na strategii wizerunkowej, opartej na zaangażowaniu indywidualnych osób - znanych twórców - oraz na nawiązaniu do walorów kulturowych miasta. Wskazuje na to charakter propozycji takich jak studio Davida Lyncha jako ośrodka kultury filmowej (projekty EC1) czy siedziby dla dużego ośrodka festiwalowego Camerimage Łódź Center (projekt „starchitekta”³¹² Franka Gehry’ego). W późniejszym okresie, wraz z wycofaniem festiwalu Camerimage z Łodzi³¹³, inicjatywy te zastępowano wielofunkcyjnymi i mniej wyspecjalizowanymi pod względem przeznaczenia projektami - muzeum techniki czy galerią sztuki współczesnej. Ich działanie nadal opiera się na zwiększeniu atrakcyjności dla odwiedzających, ale także na wymiarze społecznym.

Powiązania realizacji przedsięwzięć z wytycznymi polityki lokalnej:

Charakter powiązania:

Projekt Nowego Centrum Łodzi był projektem przekształceń fragmentu śródmieścia miasta w oparciu o działania inwestycyjne, na terenie o dużym znaczeniu dla całego miasta. Strategia przekształceń nie była działaniem rewitalizacyjnym rozumianym jako działanie społeczne, ale raczej jako kompleksowa

³¹¹ W tym znaczeniu koncepcja programowo-przestrzenna. Analizy KPMG wskazywały na brak dokumentów menedżerskich pozwalających na skoordynowanie zaproponowanych w projekcie inwestycji (KPMG 2012a).

³¹² Określenie gwiazdy architektury, rozpoznawalnej medialnie również przez osoby spoza branży projektowo-budowlanej, której zaangażowanie w projekt ma duże znaczenie marketingowe.

³¹³ Wynikało to z zerwania współpracy między organizatorami a władzami miasta w 2010 r. Za „Żydowicz zrywa umowę z Łodzią. Camerimage przenosi się do Bydgoszczy?”, 18 czerwca 2010

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

strategia poprawy stanu przestrzeni śródmieścia, w tym powiązania głównej przestrzeni miasta z dworcem oraz realizacji nowoczesnej zabudowy i przestrzeni publicznych.

Mechanizmy powiązania:

Na etapie planowania inwestycji prywatny masterplan został przyjęty uchwałą Rady Gminy jako dokument koordynacyjny. Późniejsze opracowania planistyczne, jak np. "Strategia Łódź 2020+", oraz "Strategia przestrzennego rozwoju Łodzi" (PMŁ 2012), odnosiły się do części z proponowanych założeń Nowego Centrum. Dokument masterplanu determinował strategię inwestycyjną miasta w odniesieniu do terenu.

Rola finansowania publicznego i duże przedsięwzięcia infrastrukturalne: Pomimo wspomnianych powyżej zmian w formule, skuteczność strategii przekształceń bazowała na realizacji dużych inwestycji infrastrukturalnych (obiekty centrum techniki, dużej stacji kolei). Strategia oznaczała większą zależność od finansowania zewnętrznego i publicznego, w dużej mierze nadal determinującego przyszłość projektu.

Mechanizmy kontroli społecznej oraz zabezpieczenia interesu publicznego przy realizacji przedsięwzięcia

Charakter powiązania:

Upraszczając polityczne czy personalne wątki związane z realizacją tego przedsięwzięcia³¹⁴, Nowe Centrum Łodzi ilustruje proces uczenia się zarządzania projektem przez samorząd Łodzi. Ilustruje także problem, który polega na opieraniu strategii przekształceń dużych obszarów miasta na złożonej wizji w sytuacji braku przygotowania menedżerskiego do prowadzenia projektu. Zaangażowanie prywatnej firmy konsultingowej jako zewnętrznego audytora czy scalenie kontroli nad projektem w 2012 r. jest wyrazem próby zmierzenia się z problemami w zarządzaniu projektem.

Ze względu na konflikty związane z projektem, był on tematem licznych artykułów prasowych i dyskusji. Zaangażowanie w przedsięwzięcie mogło mieć tu charakter polityczny, lecz przy procesach powstawania projektu zabrakło jednak publicznej debaty o formule przedsięwzięcia. Działania te uległy zmianie po 2012 r., kiedy Urząd Miasta rozpoczął prowadzenie programu konsultacji społecznych w kwestiach dotyczących Nowego Centrum Łodzi.

³¹⁴ Opis tych uwarunkowań wykracza poza zakres niniejszej pracy i został przedstawiony w stopniu związanym z celami badawczymi.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Z drugiej strony Nowe Centrum Łodzi odzwierciedla ambicje miasta, polegające na próbie radykalnej poprawy stanu przestrzeni i wizerunku miasta w oparciu o szeroki program inwestycji kulturalnych, co budziło poparcie znacznej części mieszkańców miasta³¹⁵.

Mechanizmy powiązania:

Zarządzanie i rola audytu zewnętrznego w koordynacji projektu: Weryfikacja struktur zarządzania dzięki audytowi zewnętrznemu była przykładem działania mającego na celu uporządkowanie procesu przekształceń oraz zdobycia zewnętrznej, niezależnej opinii na temat przedsięwzięcia. Pozwoliło to na wdrożenie efektywniejszych i skoordynowanych mechanizmów zarządzania.

Kwestia partycypacji i przejrzystości procesów: W pierwszym etapie inwestycji kontrola czy monitoring działań miasta przez mieszkańców był ograniczony, zarówno przez problemy z zarządzaniem, jak i brak informacji na temat planowanych działań. Legitymizację społeczną projektu wyrażały raczej opinie decydentów, weryfikowane sondażami opinii publicznej. Gruntowna zmiana w zarządzaniu projektem nastąpiła w 2012 r., kiedy rozpoczęto proces konsultacji społecznych zarówno w zakresie projektu Centrum³¹⁶, jak i całego miasta (strategia rozwoju Łodzi 2020+).



Ryc. 15 - Wizualizacja Nowego Centrum Łodzi z widokiem na proponowaną bryłę dworca, źródło: Urząd Miasta Łodzi

³¹⁵ Za badaniami Millward Brown z 2010 r.: 80% badanych opowiadała się za powstaniem Camerimage Łódź Center, 51% popierało budowę Specjalnej Strefy Sztuki, jednak aż co czwarty ankietowany nie znał tych inwestycji (Millward Brown 2010).

³¹⁶ Konsultacje obejmowały spotkania dotyczące rozwiązań transportowych i funkcjonalnych (zarządzenie nr 1638/VI/11 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 23 grudnia 2011 r.) oraz nowych propozycji dla Centrum Łodzi (w czerwcu 2012 r.). Źródło: „Nowe Centrum Łodzi, czyli? Jak powinno wyglądać - mówią łodzianie”, Gazeta Wyborcza, 15 czerwca 2012 r.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

5.5.4. Młode Miasto, Gdańsk (projekt realizowany od 1994 roku)

Lokalizacja/wielkość miasta: obszar metropolitalny, **ranga miasta** (według klasyfikacji ESPON):

1 232 287 (aglomeracja)³¹⁷/ stolica województwa MEGA 4

Opis - typologia inwestycji oraz cel interwencji:

Młode Miasto jest propozycją kompleksowego przekształcenia części z terenów przemysłowych Stoczni Gdańskiej. Pierwsze koncepcje zagospodarowanie tych terenów były przygotowywane w formie studialnej przez zespół autorski Politechniki Gdańskiej pod kierownictwem prof. Kochanowskiego w 1994 r. Zakładały one, że obszary potoczniowe stanowią rezerwę terenową, która może pozwolić na rozszerzenie obszaru śródmieścia i stworzenie wielofunkcyjnego centrum dla Gdańska³¹⁸. Tereny te umożliwiłyby także lepsze powiązanie miasta z terenami nadwodnymi (Kochanowski i inni 1994). W 2012 r. projekt nadal znajduje się we wstępnej fazie, trwa jednak realizacja pierwszego dużego obiektu o funkcji publicznej - Europejskiego Centrum Solidarności (ECS). Zaplanowana na 2014 r. realizacja ulicy Nowej Wałowej, głównej trasy komunikacyjnej obsługującej obszar opracowania³¹⁹, może otworzyć tereny dla dalszych inwestycji.

Wiodący operator inwestycji:

W 1999 r. 72 ha terenów stoczni Gdańskiej zostały przejęte przez spółkę z o.o. Synergia 99 w celu przygotowania ich dla dalszych inwestycji³²⁰. Produkcja statków miała zostać przeniesiona z terenów przyszłego Młodego Miasta na tereny Wyspy Ostrów (Lipiński 2002). Synergia 99, której głównym udziałowcem w tym okresie była Stocznia Gdynia, zarządzała większością z terenów do 2006 r., kiedy po uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zostały one podzielone między spółki-córki Synergii oraz częściowo zbyte innym udziałowcom. Obecnie nie ma jednego inwestora strategicznego, a od 2006 r. dominującym właścicielem terenów jest firma BPTO.

Powiązanie realizacji przedsięwzięcia z wytycznymi polityki ponadlokalnej

Charakter powiązania:

³¹⁷ Dane Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego

³¹⁸ Miało to w założeniu pozwolić zarówno na ukształtowanie obszaru śródmieścia pod względem wizerunkowym i jakościowym, jak i pozwolić na zerwanie z modernistycznym paradygmatem traktowania miasta wyłącznie w kontekście funkcjonalnym, jako obszaru zapewnienia usług dla mieszkańców. Za (Kochanowski i inni 1995).

³¹⁹ „Obietnica: Nowa Wałowa będzie gotowa w 2014 r.”, trojmiasto.pl, 5 listopada 2012 r.

³²⁰ Źródło: Synergia99, „Synergia chce zbudować Nowy Gdańsk”, Money.pl, 20 czerwca 2000 r.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Według założeń opracowań studialnych z 1995 r. tereny postoczniove były traktowane jako obszar pozwalający na utworzenie nowego śródmieścia budującego nowoczesny, metropolitalny wizerunek miasta. Koncepcje te odnalazły swoje odzwierciedlenie w planie miejscowym, uchwalonym we wrześniu 2004 r.³²¹ czy strategiach miasta z 2007 roku i późniejszych działaniach inwestycyjnych, jednak w pierwszym etapie inicjatywa należała do strony prywatnej, w tym spółki Synergia 99. Stworzyła ona spójną wizję przekształceń terenów i inicjowała sporządzenie opracowań studialnych i projektowych: ekspertyz technicznych, masterplanu eksperckiego³²², seminarium studialnego, wytycznych projektowych oraz koncepcji marketingowych dla terenu i pozyskiwania inwestorów (Lipiński 2002). Wraz z wycofaniem się Synergii z roli inwestora strategicznego, rolę w kształtowaniu międzynarodowego wizerunku projektu przejęło miasto Gdańsk oraz nowy inwestor strategiczny (BPTO) – zarówno procesy marketingu miejskiego, jak i rynkowe, są tu wzajemnie powiązane.

Mechanizm powiązania:

Wykorzystanie ekspertyz i kontaktów zewnętrznych inicjatorów przedsięwzięcia: Efektem działań Synergii 99 było zaangażowanie zagranicznej ekspertyzy i finansowania (udziałowcami mniejszościowymi w spółce był kapitał zagraniczny³²³) oraz międzynarodowy marketing projektu. Wśród partnerów przedsięwzięcia znalazły się zagraniczne firmy eksperckie (Ernst&Young) i projektowe (Sasaki Associates, WS Atkins).

Rola prywatnej strony w marketingu i pozyskaniu inwestorów: W pierwszym okresie przekształceń prywatny operator, Synergia 99, prowadził działania związane z pozyskiwaniem inwestorów, finansowaniem oraz międzynarodową promocją projektu. Wraz z przekazaniem terenów nowym inwestorom, przejmowali oni te obowiązki od Synergii 99, wraz z Urzędem Miasta Gdańska.

Lokalizacja funkcji metropolitalnych: Władze miasta Gdańska przystąpiły do realizacji dużych inwestycji (Drogi do Wolności – głównej przestrzeni publicznej - oraz ECS), bazujących na dziedzictwie "Solidarności" oraz wykorzystujących historię miejsca dla stworzenia instytucji o charakterze i zasięgu ponadlokalnym. Realizuje to strategie miasta bazujące na koncepcjach marketingu miejskiego i rozwoju turystyki.

³²¹ Plan nr 1128, uchwała Rady nr XXVIII/903/04 z dnia 30.09.2004 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gdańsk Nowe miasto-Stocznia, Plac Solidarności

³²² Dokument był sporządzony przez zespół łączący ekspertów zagranicznych, m.in. amerykańską firmę Sasaki Associates, Peter Brett Associates, WS Atkins oraz zespołu eksperckiego z Politechniki Gdańskiej i Biuro Rozwoju Gdańska.

³²³ Źródło: Synergia99, „Synergia chce zbudować Nowy Gdańsk”, Money.pl, 20 czerwca 2000 r.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Rola Młodego Miasta jako nowej dzielnicy śródmiejskiej: W 2012 r. realizacja założeń jest nadal kwestią przyszłości. Rozpoczęcie realizacji inwestycji będzie możliwe po ukończeniu ulicy Nowej Wałowej w 2014 r., a projekt ECS stanowi jedną z pierwszych inwestycji na terenie. Determinantą będzie tu chłonność inwestycyjna Trójmiasta³²⁴, podaż terenów inwestycyjnych i sytuacja rynkowa.

Powiązanie realizacji przedsięwzięcia z wytycznymi polityki lokalnej:

Charakter powiązania:

W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (sukizp) z 2007 zawarto wytyczne dotyczące omawianego terenu, m.in. rekomendacje dotyczące lokalizacji funkcji metropolitalnych czy nowego przeznaczenia (Prezydent Miasta Gdańska, 2007). Także w wymiarze inwestycyjnym Urząd Miasta Gdańska wspierał realizację strategicznych inwestycji, które miały na celu przygotowanie terenów Młodego Miasta pod inwestycje – realizacji ulicy Nowej Wałowej w formule PPP czy ECS jako publicznego projektu. Pozycja samorządu jest jednak problemowa: nie był on operatorem inwestycji, ale jego publicznym partnerem. Gmina, współtworząc wizję przekształceń terenów, kontroluje kluczowe tereny pod względem obsługi komunikacji. Władze miasta, poza mechanizmami PPP dla ul. Nowej Wałowej, nie dysponują jednak narzędziami urbanistyki operacyjnej, które mogłyby kompleksowo wpływać na sposób zagospodarowania terenów. Po podziale terenów Synergii 99 między kilku właścicieli - m.in. Baltic Property Trust i TK Development - władze miasta muszą negocjować z różnymi uczestnikami procesu inwestycyjnego, których priorytety różnią się od publicznych.

Mechanizmy powiązania:

Współpraca samorządu jako negocjatora: Stopień zaangażowania samorządu Gdańska zmieniał się w trakcie przygotowania do przekształcenia terenów, ewoluując od roli negocjatora do współinwestora w ramach partnerstwa dla realizacji ul. Nowej Wałowej. Choć większość terenów postoczniowych ma być realizowana jako inwestycje prywatne, władze gminy będą odgrywały istotną rolę, wspierając działania marketingowe, negocjując kwestie związane z ochroną dziedzictwa³²⁵ lub zagospodarowaniem terenów publicznych.

³²⁴ Według informacji Synergii 99 szacowana chłonność inwestycyjna terenów wyniosła 1 mln m² powierzchni usług oraz 350 000 m² powierzchni mieszkaniowej, źródło: Synergia 99. W międzyczasie na terenie Trójmiasta powstało jednak kilka nowych wielkopowierzchniowych centrów handlowych (m.in. Galeria Bałtycka o powierzchni 45 000m²), nowe budynki biurowe (zwłaszcza w sąsiedztwie kampusu Uniwersytetu Gdańskiego) oraz wiele nowych kompleksów mieszkaniowych, zrealizowanych przez różne firmy deweloperskie na terenie całej aglomeracji.

³²⁵ Przykładem były negocjacje z konserwatorem w sprawie Stoczni czy dyskusja z 2012 r. o ochronie dźwigów, która nie leżała w interesie prywatnych deweloperów.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Wizja przekształceń terenów oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego: Propozycje przekształceń terenów były określone jako konsekwencja wielu koncepcji i dyskusji prowadzonych początkowo przez inwestora i dewelopera, we współpracy z miastem³²⁶. Koncepcje te stanowiły podstawę dla sporządzenia opracowań studialnych (m.in. seminarium dotyczące koncepcji zagospodarowania terenów ECS w 2006 r.), planistycznych (mpzp dla terenów) czy działań inwestycyjnych władz Gdańska (realizacja ECS i Drogi do Wolności).

Realizacja inwestycji publicznych: W 2010 r. władze samorządowe rozpoczęły realizację ECS oraz Drogi do Wolności jako pierwszej inwestycji inicjującej Młode Miasto. Celem było utworzenie centrum wystawowo-konferencyjno-naukowego, siedziby powołanej w 2007 r.³²⁷ instytucji kulturalnej, zajmującej się dokumentacją dziedzictwa NZSS Solidarność oraz ruchów antykomunistycznych. Realizacja projektu może być interpretowana jako próba utworzenia instytucji o zasięgu międzynarodowym, powiązanej z budową obiektu o wyjątkowej formie architektonicznej, jako formy marketingu miejsca. Wspólnym wątkiem jest wykorzystanie historii Solidarności jako elementu dziedzictwa i tożsamości Gdańska, wplatając to w szersze działania inwestycyjne terenu Młodego Miasta, w tym zwiększenie atrakcyjności terenu dla turystów³²⁸.

Mechanizmy PPP: W 2005 r. miasto otrzymało 12 ha od spółki Synergia 99 dla realizacji ul. Nowej Wałowej. Mechanizmy wpisane w dokumentach planistycznych (mpzp), uniemożliwiały realizację zagospodarowania terenów bez zapewnienia wymaganej infrastruktury. W przypadku Młodego Miasta była to budowa ul. Nowej Wałowej, głównej arterii komunikacyjnej. W wyniku starań miasta w 2008 r. podpisano pierwszą umowę o realizacji jej w modelu PPP z głównym udziałowcem, firmą BPTO³²⁹. Projekt został wstrzymany na fali spowolnienia finansowego, lecz jego realizacja wystartowała ponownie w listopadzie 2012 r.

³²⁶ M.in. warsztat projektowy z firmą Synergia 99, Biurem Rozwoju Gdańska i Sasaki Associates w 2000 r., Konferencji naukowej "Large Scale Urban Developments" w grudniu 2000 r. czy międzynarodowych warsztatów projektowych ze Studio Loegler z 2001 r.

³²⁷ Inicjatorami projektu było Ministerstwo Kultury, Samorząd Województwa Pomorskiego, NSZZ Solidarność oraz Fundacja Centrum Solidarności. Koszt realizacji inwestycji (156 mln PLN) pokrywa Samorząd Miasta oraz fundusze Unii Europejskiej. Źródło: Europejskie Centrum Solidarności.

³²⁸ Jest to istotne w kontekście szerszej polityki miasta oraz potencjalnych długofalowych i pozamaterialnych korzyści z realizacji projektu. Utrzymane ECS będzie wymagało dotacji ze środków publicznych, według szacunków z 2012 r. 100 mln PLN w okresie 2013-2020. Źródło: „Do Europejskiego Centrum Solidarności dopłacimy 100 mln zł”, Gazeta Wyborcza, 25 czerwca 2012 r.

³²⁹ Według ówczesnych negocjacji strona publiczna miała pokryć 45% kosztów inwestycji w wysokości 100 mln złotych, źródło: „Co się dzieje z Młodym Miastem?”, trojmiasto.pl, 22 czerwca 2009 r.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Mechanizmy kontroli społecznej oraz zabezpieczenia interesu publicznego przy realizacji przedsięwzięcia

Charakter powiązania:

Pierwsze ekspertyzy i opracowania dotyczące zagospodarowania terenów postoczniovych miały wymiar ekspercki, ściśle związany z instytucjami działającymi w celu jego przekształcenia (inwestor strategiczny, eksperci i władze miasta) i nie obejmowały szerokiego udziału społecznego. Formalną możliwością dla takiego zaangażowania stało się opracowanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez urząd miasta w 2004 r., jednak od tego czasu nie wdrożono żadnych formalnych mechanizmów nadzoru nad przedsięwzięciem przez strony trzecie³³⁰. Należy jednak pamiętać, że przekształcenia terenów postoczniovych budziły dyskusje polityczne związane z próbami utrzymania działalności produkcyjnej zakładu jako miejsca narodzin NZSS Solidarność. Plany przekształceń pozostawały elementem tej debaty³³¹, choć nie wiążą się one bezpośrednio z planami realizacji przedsięwzięcia. Tworzyły one istotny element wątku udziału publicznego oraz decyzji dotyczących inwestycji.

Urząd Miasta Gdańska przy wsparciu Biura Rozwoju Gdańska był i jest instytucją pełniącą rolę negocjatora między inwestorem strategicznym a stroną publiczną od początku procesu przekształceń Młodego Miasta. Nadal jest to główna instytucja reprezentująca szeroko rozumiany interes publiczny, choć oprócz niej pojawiają się oddolne inicjatywy związane z terenami Stoczni, lecz w chwili sporządzania tej analizy nie są one partnerem w procesie rozwoju terenów. Zagospodarowanie Stoczni od początku stanowiło przedmiot publicznych debat związanych z przyszłością tego terenu. Pierwotnie miały one wymiar związany z funkcjonowaniem terenów produkcyjnych³³², inne wątki to przyszłość

³³⁰ Problemu tego nie rozwiązano do dzisiaj. Przykładem jest brak jakichkolwiek mechanizmów dialogu społecznego w sprawie zagospodarowania ul. Nowej Wałowej. Źródło: „Nowa Wałowa bez konkretów”, trójmiasto.pl, 5 listopada 2012 r.

³³¹ Wyrazem takich działań był m.in. konflikt między Stoczną Gdynia oraz jednym udziałowców spółki Synergia 99, firmy EVIS.

³³² Dotyczyły one m.in. protestów związkowców NSZZ Solidarność przeciwko sprzedaży terenów Stoczni, propozycji ratowania Stoczni Gdańskiej oraz dyskusji związanych z kierunkiem jej przekształcenia, zwłaszcza w kontekście działań państwa mających na celu ratowanie przemysłu stoczniowego. W pracy przyjęto zawężoną perspektywę oceny tych procesów, skupiającą się głównie na aspektach przestrzennych i strategii przekształcenia terenów postoczniovych. Należy jednak pamiętać, iż działania te ze względu na zaangażowanych aktorów (syndyka masy upadłościowej i Stoczni Gdynia zarządzającej terenami postoczniovymi) były ściśle powiązane z procesami restrukturyzacji oraz racjonalizacji przemysłu stoczniowego.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

terenów - w tym np. formuła zagospodarowania obszaru oraz pytanie o sposoby ochrony dziedzictwa przemysłowego³³³.

Mechanizmy powiązania:

Partnerstwo publiczno-prywatne dla realizacji infrastruktury jako element wiążący działania miasta i dewelopera terenów: Zaangażowanie samorządu jako partnera przy realizacji infrastruktury stało się mechanizmem powiązania działań inwestora z próbą aktywizacji terenów stoczni jako obszaru inwestycyjnego. Ze względu na historię przekształceń miasto nie było właścicielem terenów, a przy sporządzaniu pierwszych koncepcji nie istniały także mechanizmy pozwalające na sprawne współzarządzanie projektem. Partnerstwo dla ul. Nowej Wałowej jest tu mechanizmem aktywizacji, ale i kontroli działań dewelopera.

Mechanizmy komunikacji społecznej: Kwestia komunikacji społecznej w sprawie użytkowania i planowania procesów przekształceń stoczni była przede wszystkim dialogiem prowadzonym przez specjalistów zajmujących się wdrażaniem nowego zagospodarowania terenów. W momencie określania strategii przekształceń mechanizmy konsultacji społecznych w zakresie formuły zagospodarowania były ograniczone do kluczowych interesariuszy. Upublicznionym mechanizmem decydowania było sporządzenie planu miejscowego. Na taką sytuację mogła wpływać geneza Młodego Miasta, tworzonego nie tylko jako projekt nowej dzielnicy, ale także działanie w celu restrukturyzacji terenów postoczniowych, na co wskazuje chociażby rola pełniona przez spółkę Synergia 99. Sytuacja ta zmieniła się w ciągu ostatnich kilku lat na fali aktywizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz jako efekt rosnącej grupy związanych ze Stoczną artystów i społeczników, aktywnie zainteresowanych losem tych terenów³³⁴.

Rola strategii "gentryfikacyjnych", działań artystycznych oraz dziedzictwa stoczni: Znaczącym choć mniej formalnym mechanizmem powiązania była strategia wykorzystania działań artystycznych jako formy tymczasowego przeznaczenia terenów stoczniowych nieużytków³³⁵. Zagospodarowane tak obiekty stały się domem dla instytucji kultury (Kolonія Artystów, Instytut Sztuki Wyspa), oraz miejscem

³³³ Wyrazem tych dyskusji stały się debaty dotyczące wpisu do rejestru obiektów dawnej stoczni przez ówczesnego konserwatora zabytków M. Kwapińskiego (były one chronione zapisami mpzp), dyskusje dotyczące możliwości zachowania poprzemysłowego zagospodarowania jako obszaru dziedzictwa UNESCO czy kwestia działalności instytucji artystycznych na terenie stoczni (Wojewoda 2010).

³³⁴ Można tu wymienić chociażby działalność Forum Rozwoju Aglomeracji Gdańskiej (FRAG) inicjującego debaty o przyszłości działań dotyczących stoczni czy protestów przeciwko wyburzeniom. Wśród przedstawicieli środowiska artystycznego zabierających aktywnie głos w sprawach stoczni można wymienić m.in. takie osoby jak Jacek Friedrich, Grzegorz Klaman czy Michał Szłaga.

³³⁵ W prezentacjach operatora inwestycji artyści zostali określani mianem "pionierów" nawiązując do strategii gentryfikacyjnych opisywanych w takich miastach jak np. Nowy Jork (Synergia 99).

**ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA
KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.**

organizacji imprez muzycznych i artystycznych. Realizacja projektów takich jak "Drogi do Wolności" pozwoliły na otwarcie terenów stoczni dla wszystkich mieszkańców, nadając jej charakter przestrzeni otwartej i publicznej. Działania te pozwoliły na utworzenie grupy osób związanych z losem tych terenów (np. nowych rezydentów terenów stoczni), które nie były bezpośrednio zaangażowane w działania instytucji prowadzących przekształcenia (np. deweloperów).



Ryc. 16 - wizualizacja możliwego zagospodarowania terenów Młodego Miasta w Gdańsku, przygotowana przez dewelopera, firmę BPTO, źródło: Hvidt Architekten/BPTO

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

5.5.5. Gdańsk Targ Sienny-Rakowy/ Forum Raduni, Gdańsk (przedsięwzięcie realizowane od 2000 roku)

Lokalizacja/wielkość miasta: obszar metropolitalny, **ranga miasta** (według klasyfikacji ESPON):

1.232.287 (aglomeracja)³³⁶/ stolica województwa MEGA 4

Opis - typologia inwestycji oraz cel interwencji:

Przedsięwzięcie ma na celu na zagospodarowanie terenów o powierzchni 6 ha jako zespołu zabudowy o charakterze wielofunkcyjnym z wiodącym przeznaczeniem handlowym (centrum o powierzchni najmu ok. 25 000 m²) i usługowym (biura, kino, parkingi). Integralnym elementem inwestycji jest kompleksowa przebudowa systemu komunikacyjnego okalającego teren (m.in. realizacja przystanku Szybkiej Kolei Miejskiej SKM w 2014 r.) i przykrycie torów kolejowych biegnących na obniżonym terenie, co stworzy miejsce pod dodatkową zabudowę. Obecnie realizacja zabudowy jest traktowana przez samorząd jako jedna z priorytetowych inwestycji w mieście.

Wiodący operator inwestycji:

Inwestycja jest realizowana w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), w którym gmina Gdańsk, spółki związane z PKP oraz prywatna firma deweloperska (Multi Development) utworzyły spółkę celową, której zadaniem stanowi realizacja analizowanej inwestycji³³⁷. Obsługę w komercjalizacji centrum zapewniają firmy Jones Lang Lasalle i Cushman Wakefield. Ze względu na złożoną strukturę własności udziałowcami lub decydentami w projekcie są m.in. takie instytucje jak Ministerstwo Infrastruktury, spółki-córki PKP (PKP SA, PLK, SKM) i Województwo Pomorskie.

Powiązanie realizacji przedsięwzięcia z wytycznymi polityki ponadlokalnej

Charakter powiązania:

Realizacja projektu Targ Sienny-Rakowy wiąże się z zagospodarowaniem jednego z ważniejszych terenów inwestycyjnych miasta (Szczerbowska i inni 2006), usytuowanych w przedpolu zespołu zabudowy Gdańska Głównego. Jest to kolejny teren, obok takich obszarów jak Młode Miasto czy Wyspa Spichrzów, pozwalający na wzbogacenie historycznego śródmieścia o nowe przeznaczenie. Realizacja

³³⁶ Dane Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego.

³³⁷ Partnerstwo wynikało z charakteru inwestycji. Do spółki celowej, powołanej w celu realizacji inwestycji, gmina Gdańsk wniosła grunt o wartości wycenianej na 120 mln PLN, przejmując 49% udziałów w spółce, a PKP SA zarządza terenami kolejowymi, nad którymi ma być realizowany projekt. Firma Multi Development jest deweloperem i operatorem centrów handlowych, kontroluje 51% udziałów w spółce. źródła: "Gdańskie targi Rakowi i Sienny będą jak nowe. Jest umowa". 28 kwietnia 2012 r.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

inwestycji ma charakter zarówno wizerunkowy, jak i funkcjonalny, mający w założeniu zwiększać atrakcyjność Gdańska Głównego dla turystów i mieszkańców.

Innym aspektem jest charakter inwestycji oparty o wykorzystanie zewnętrznego udziału prywatnych, zagranicznych inwestorów oraz projektantów mogących sprostać wymaganiom finansowym czy organizacyjnym, związanym z przekształceniami trudnego inwestycyjnie terenu, jakim stanowi Targ Sienny. Był to integralny element wszystkich strategii przekształceń tych terenów od 2001 r.

Mechanizm powiązania

współpraca z inwestorami zewnętrznymi, formuła konkursu deweloperskiego jako mechanizmu:

Koncepcje przekształceń terenów Targu Siennego po raz pierwszy w okresie po 1989 r. pojawiły się w opracowaniach studialnych w 1996 r. Pierwotne propozycje przekształcenia terenu były efektem współpracy z inwestorem zagranicznym - firmą ING. W 2000 r. miasto podpisało listy intencyjne, a pierwsze studia kubaturowe powstały w 2002 r. Przedłużające się negocjacje i niekorzystne szacunki finansowe doprowadziły do fiaska koncepcji ING w 2006 r., Po konkursie deweloperskim w 2009 r. wyłoniono nowego wykonawcę, także zagraniczną firmę deweloperską.

Formuła projektu: Dobór przeznaczenia terenu jako centrum handlowo-usługowego jest formą przekształcenia ważnego wizerunkowo obszaru oraz wykorzystania potencjału Gdańska Głównego jako obszaru istotnego pod względem turystycznym.

Rola instytucji ponadlokalnych: realizacja przedsięwzięcia była możliwa dzięki skutecznemu wynegocjowaniu współpracy z szeregiem instytucji ponadlokalnych będących właścicielami lub współinwestorami na terenie. Innym aspektem tego działania była współpraca z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, decydującym o formule zagospodarowania terenów.

Powiązanie realizacji przedsięwzięcia z wytycznymi polityki lokalnej

Charakter powiązania:

Zespół ma zapewnić powiązanie z obszarem historycznego śródmieścia poprzez przedłużenie tzw. Traktu Królewskiego. Teren będzie dobrze skomunikowany w oparciu o istniejący i projektowany układ komunikacyjny, w tym węzeł transportu publicznego (stacja SKM). Pod względem przeznaczenia projekt będzie zapewniał obsługę obszaru śródmieścia, wzbogacając jego charakter i zakres usług jako dzielnicy wielofunkcyjnej oraz miejsca zamieszkania. Pod względem wdrożenia istotna była rola władz publicznych działających jako partner w projekcie.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Mechanizmy powiązania:

Funkcjonalny - przedsięwzięcie jako forma wzbogacenia istniejących struktur miejskich: Pod względem uwarunkowań lokalnych realizacja Targu Siennego Rakowego wspiera strategię rozwoju tzw. Centralnego Pasma Usługowego (CPU), rdzenia usługowego Trójmiasta budowanego w oparciu o ciągi komunikacyjne kolei miejskiej. Dodatkowo udana realizacja projektu, jako nowego zespołu zabudowy, będzie wzmacniać wielofunkcyjny i zróżnicowany charakter obszaru Gdańska Głównego.

Rola samorządu jako głównego operatora: Samorząd gminy zachowywał kontrolę nad realizacją przedsięwzięcia jako partner i współwłaściciel terenów, co w dużej mierze gwarantowało ścisłe powiązanie planów inwestycyjnych dewelopera i samorządu.

Instrumenty planistyczne jako ustalenie warunków zagospodarowania: Przygotowanie planu miejscowego w 2005 r.³³⁸ było wyrazem negocjacji między miastem a interesariuszami. Potwierdziło ono kierunek zmian w zagospodarowaniu terenów i sformalizowało stanowiska dotyczące wskazanych gabarytów zabudowy oraz pozwoliło na przygotowanie terenu pod zabudowę.

Mechanizmy kontroli społecznej oraz zabezpieczenia interesu publicznego przy realizacji przedsięwzięcia

Charakter powiązania:

Projekt Targu Siennego i Rakowego ilustruje rosnące umiejętności samorządów w realizacji złożonych przedsięwzięć miejskich, w oparciu o wspólne planowanie i realizację inwestycji. Wskazuje także na decydującą rolę władz miasta w ustalaniu warunków realizacji inwestycji przez deweloperów, na co wpływała m.in. korzystna pozycja przetargowa samorządu będącego właścicielem terenów oraz podejmującego najważniejsze decyzje planistyczne³³⁹. Wyrazem tego działania było także umiejętne doprowadzenie do porozumienia między kluczowymi udziałowcami po fiasku pierwszych prób zagospodarowania terenu w 2007 r.³⁴⁰, co doprowadziło do przyjęcia drogi konkursowej i wyłonienia strategicznego prywatnego inwestora oraz realizacji w drodze partnerstwa publiczno-prywatnego.

³³⁸ Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego Gdańsk Śródmieście; rejon Targu Siennego, Podwala Grodzkiego i nowych Ogrodów, uchwała Rady Miasta Gdańska nr XXXIX/1325 z dnia 30 czerwca 2005 r.

³³⁹ Wskazują na to wypowiedzi zastępcy prezydenta ds. polityki przestrzennej W. Bielawskiego, komentującego plany deweloperów z ING w 2006 r. czy wyniki przetargów deweloperskich w 2009 r., do których stanęło 10 firm, źródła: „Nowe Wizje Targu Siennego-Rakowego”, trojmiasto.pl, 5 czerwca 2006 r., „Są chętni na Targ Sienny Rakowy”, trojmiasto.pl, 3 grudnia 2009 r.

³⁴⁰ Najprawdopodobniej wynikały one m.in. z braku porozumienia z jednym z kluczowych udziałowców - PKP SA, które nie chciały udostępnić terenów inwestycyjnych oraz przyjąć ograniczeń gabarytowych narzucanych deweloperowi w związku z uwarunkowaniami konserwatorskimi, co wpływało na opłacalność inwestycji, za: „Studenci pomogą Holendrom”, trojmiasto.pl, 21 grudnia 2005 r.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Zagospodarowanie terenów Targu Siennego-Rakowego było procesem "odgórnej modernizacji", podczas gdy koncepcje zagospodarowania terenów były poddawane głównie debacie profesjonalistów (środowisk konserwatorskich, architektów, studentów architektury).

Mechanizmy powiązania:

Wiodąca rola samorządu jako negocjatora, własność terenu: W przypadku Targu Siennego i Rakowego samorząd był wiodącą instytucją gwarantującą spełnienie celów zagospodarowania określanych w koncepcjach programowych i planach przestrzennych. Kwestia własności terenu wyróżniała projekt Targu Siennego od np. Młodego Miasta. Pozwoliło to miastu na wykorzystanie silnej pozycji negocjacyjnej w postępowaniu z deweloperami i usytuowało samorząd w roli równoprawnego negocjatora we współdziałaniu z inwestorami prywatnymi jak i innymi udziałowcami w procesie (np. najemcami terenów targowiska Gildia).

Realizacja kluczowej infrastruktury wymaganej dla przedsięwzięcia jako wynik przyjęcia formuły partnerstwa: Formuła partnerstwa dla projektu pozwoliła na wynegocjowanie wymaganego zakresu prac oraz montaż środków partnerów (kolei, dewelopera, instytucji miejskich) w celu jej realizacji i zabezpieczenia interesów udziałowców.

Rola informacji: W przypadku zagospodarowania Targu Siennego-Węglowego koncepcje programowo-przestrzenne były przedmiotem zarówno debat w mediach, jak i dyskusji środowisk zawodowych (przykład stanowi m.in. debata o pierwszych koncepcjach firmy ING). Samorząd i inwestor przystępowali do opracowania konkursów studyjnych i opracowań. Szansą na udział społeczny było sporządzenie planu w 2005 roku, jednak przy dalszym planowaniu inwestycji nie było mechanizmu zaangażowania mieszkańców czy osób trzecich w procesy decyzyjne.

**ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA
KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.**



Ryc. 17 - Wizualizacja proponowanego zagospodarowania terenów Targu Siennego i Rakowego w Gdańsku, źródło: materiały firmy MULTI development

5.6. Wnioski z analizy studiów przypadku polskich projektów - porównanie mechanizmów oraz wniosków dla polskich mechanizmów wdrażania

Niniejsza część pracy podsumowuje wyniki przeprowadzonych badań, odnosząc ich przedmiot do trzech głównych zagadnień: roli instytucji rządowych i polityki miejskiej (działań rządu wobec miast), kwestii lokalnej polityki planistycznej miast oraz udziału i kontroli społecznej.

Zarówno analiza literatury i kontekstu powstawania zachodnich przedsięwzięć, jak i analiza porównawcza studiów przypadku, wskazuje na szereg wspólnych cech. Czynnikiem pozwalającym na przenoszenie tego rozwiązania do Polski były przede wszystkim procesy urynkowienia polityki planistycznej i utowarowienia przestrzeni. Pozwoliło to na stworzenie warunków dla realizacji przedsięwzięć w ich rodzimej wersji, jednak inspirowanych i wspieranych dzięki otwarciu Polski na kraje zachodnie. Dyfuzja praktyk i tworzenie sieci ich wymiany nie jest jedynie specyfiką krajów transformacyjnych. Spojrzenie na przykłady z innych krajów wskazuje na globalną migrację mechanizmów planowania i realizacji na fali globalnego rozszerzania się praktyk rynkowych. Potwierdza to zarówno teoria, jak i praktyka, związana z realizacją konkretnych przedsięwzięć. Jak wskazują badania J. Pecka, "globalne" praktyki nie są narzucane odgórnie przez zagranicznych ekspertów, ale raczej aplikowane oddolnie, przy dostosowaniu ich do lokalnych warunków aplikacji (Peck 2010). Podobnie jak nie ma jednej "neoliberalnej" wizji gospodarki rynkowej czy miasta, kształtuje się ona w ramach lokalnych, krajowych uwarunkowań (Peck, Tickell 2002). Przypomnienie tej zależności jest istotne przy tworzeniu jakiegokolwiek analizy realizacji przedsięwzięć urbanistycznych, które są wyrazem zarówno urbanizacji działań gospodarczych jak i urynkowienia planowania. Są one również aplikowane w określonych warunkach lokalnych. Procesy te odzwierciedlają m.in. funkcjonowanie mechanizmów planowania jako formy artykułowania interesu publicznego czy gwarantowania praw mieszkańców oraz specyficznych sposobów, w jakie przedsięwzięcia są wplatanie w lokalną politykę planistyczną. Analiza porównawcza musi uwzględniać zatem oba aspekty – globalizacyjny (rynkowy) i lokalny jednocześnie. Wyniki analizy oraz charakterystyka związanych z nimi wyzwań została zawarta w dalszej części rozdziału.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

5.6.1. Główne wyzwania dla polskiej polityki miejskiej, samorządowej i inwestycyjnej wobec przedsięwzięć urbanistycznych - wnioski z analiz porównawczych

5.6.1.1. Polityka miejska

Analiza badanych przypadków wskazuje na procesy powiązania realizacji przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali z działaniami które można zdefiniować jako mechanizmy polityki miejskiej. Motywacją dla ich wdrażania był charakter przedsięwzięć, w rozumieniu władz rządowych bazujący na wysokiej pozycji metropolitalnej miast oraz mający na celu wspieranie ich pozycji gospodarczej. Perspektywa ta kształtowała się od lat osiemdziesiątych na fali prywatyzacji mechanizmów zarządzania miastem oraz ich rosnącej roli w przyczynianiu się do wzrostu gospodarczego kraju. Przedsięwzięcia urbanistyczne były postrzegane jako narzędzie mogące wspierać taktyki "rewitalizacji przez inwestycje" (ang. „property led-regeneration”) lub zapewniać poprawę miejskiej infrastruktury czy wizerunku miast. Potwierdzają to przykłady zachodnich projektów. Wsparcie ze strony instytucji rządowych obejmuje różne formy - od finansowania (aportu publicznych terenów i pieniędzy dla spółek celowych), przez dotacje na realizację zadań publicznych, aż do udostępniania specjalnych praw dla instytucji realizujących przedsięwzięcia. Przykładem powtarzającym się w wielu z ocenianych studiów przypadku może być np. realizacja kluczowej infrastruktury - dróg, mostów czy systemów transportu publicznego, zwłaszcza w kontekście węzłów kolejowych – lub realizacja rządowej polityki środowiskowej, poprzez tworzenie nowych modeli miejsc zamieszkania.

Istotnym aspektem wymienianym w kontekście opisywanych przedsięwzięć jest kwestia autonomii instytucji je realizujących w stosunku do systemu planowania bądź instytucji planistycznych. Jest to jedna z cech wspólnych większości analizowanych przypadków, choć może ona znacząco różnić się w szczegółowym zakresie aplikacji tych rozwiązań. Status agencji może wynikać z roli, jaką pełnią one we wdrażaniu polityki rządowej wobec miasta, a zależność ta wynika z charakteru funkcjonowania systemu planowania. Przykładem tu może być ewolucja brytyjskich korporacji rozwoju miejskiego (ang. „urban development corporations”), realizujących rządowe plany przekształceń terenów śródmiejskich. Po okresie silnego rozwoju ich kompetencji i autonomii za rządów M.Thatcher w latach osiemdziesiątych, zostały one ograniczone w latach dziewięćdziesiątych (Tallon 2010). Program dewolucji rządu (Localism Act 2011) ostatecznie przekazał ich kompetencje jednostkom samorządów lub, jak w przypadku

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Londynu, upoważnił burmistrza do ich tworzenia³⁴¹. Badania studiów przypadku wskazują raczej na silną lub rosnącą integrację mechanizmów wdrożeniowych w ramach działania instytucji samorządowych w oparciu o mechanizmy tworzone przez instytucje rządowe. Innym ważnym aspektem jest czasowy charakter specjalnych instytucji rządowych, powoływanych w celu realizacji konkretnych zadań inwestycyjnych.

W Polsce przedsięwzięcia urbanistyczne o dużej skali były traktowane głównie jako działania prywatne, powiązane z procesami działania rynku nieruchomości, stąd też stosunkowo reaktywna postawa władz w stosunku do ich realizacji. Uwarunkowania prawne i systemowe (silne rozdzielenie kompetencji i zadań strony publicznej i prywatnej) ograniczały traktowanie dużych inwestycji urbanistycznych jako integralnego narzędzia polityki miast, co potwierdza stosunkowo późne wdrożenie praktyk PPP w zakresie ich realizacji czy nieliczne przypadki aktywnej współpracy. Przykładem wiodącej roli strony publicznej był m.in. turniej EURO 2012, choć otworzył on drogę do rozpatrywania zmian w sposobie wsparcia dla działań strony prywatnej przez nowelizację prawa. Przy konieczności kompleksowej reformy polskiego systemu planowania, zasadnicza innowacja w zakresie kierunków wdrażania projektów czy stosowania praktyk i instrumentów bierze się z inicjatywy samorządów w oparciu o dostępne mechanizmy prawne (np. działanie spółek celowych, mechanizmy zamówień publicznych czy strategiczne opracowania koordynacyjne - jak np. koncepcje programowo-przestrzenne, strategie marketingu miejskiego). Dlatego też istotne znaczenie ma rola wymiaru samorządności w ramach obszarów metropolitalnych, ponieważ wiąże się ona z możliwością koordynacji zadań w ramach współpracy między samorządami lub łączenia zasobów w ramach tzw. obszarów metropolitalnych dużych miast. Choć niekoniecznie może ona odnosić się wyłącznie do realizacji przedsięwzięć urbanistycznych w kontekście przestrzennym, może ona pozwolić na inne istotne elementy, wpływające na możliwość ich realizacji. Można tu wymienić takie aspekty jak:

- finansowanie inwestycji (np. w montażu z różnych źródeł, partnerstwem publiczno-publicznym);
- wspólnego planowania strategicznego (realizowanego wspólnie w ramach porozumień samorządów lub w ramach współpracy z instytucjami regionalnymi), co wiąże się to zarówno z kwestiami finansowania, jak i realizacji projektów;

³⁴¹ Localism Act 2011 dopuszcza m.in. tworzenie korporacji rozwoju miejskiego przez Burmistrza Londynu (Mayoral Development Corporations).

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

- negocjacje i pozyskiwanie inwestorów (np. poprzez wspólne oferty na targach nieruchomości, wspólny marketing terytorialny);
- negocjacje z innymi instytucjami publicznymi, zwłaszcza w kontekście wspólnych inwestycji, pozyskiwania funduszy.

Nie jest to regułą, gdyż kwestia zarządzania obszarami metropolitalnymi nie jest jednolita dla wszystkich projektów, przy czym w miastach europejskich (Londyn, Amsterdam, Hamburg) instytucje te są bardziej ukonstytuowane, w innych (kontekst amerykański czy polski) mechanizmy regionalne są bardzo słabo rozwinięte i stosowane wyłącznie jako mechanizm koordynacyjny.

5.6.1.2. Polityka samorządów

Przykłady realizacji przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali wskazują na złożoną relację między ich realizacją a mechanizmami tworzenia lokalnej polityki samorządów. Podsumowanie analiz studiów przypadku pokazuje następujące kierunki przyjmowane przy realizacji przedsięwzięć:

- **wdrożenie przez autonomiczną agencję realizującą przedsięwzięcie w dużej niezależności od samorządowej administracji³⁴²** - model ten odnosi się głównie do przykładów amerykańskich lub brytyjskich. Przykładem tej strategii jest m.in. projekt Dublin Docklands. W większości przypadków instytucje lokalne mają mniejszy lub większy wpływ na działalność agencji rozwoju, np. poprzez przedstawicieli w radach nadzorczych³⁴³.
- **wdrożenie przez instytucje samorządowe wykorzystujące przyspieszone mechanizmy planowania (np. specjalne przywileje planistyczne oraz wiążące się z nimi samorządowe agencje lub wehikuly inwestycyjne)** - model ten pojawiał się w przykładach irlandzkich (np. Dublin Adamstown) czy niemieckich (Hamburg), także w przypadkach Polskich w kontekście EURO 2012. Oznacza on, że instytucje rządowe nadają samorządom specjalne przywileje dla realizacji przedsięwzięć o szczególnym charakterze lub znaczeniu dla miast. Może to być traktowane jako wymiar polityki miejskiej.

³⁴² Idea ta wiąże się z modelem stosowanym przez brytyjskie „quango” (quasi non-governmental organization), model agencji wdrażających przedsięwzięcia był wzorowany na rozwiązaniach amerykańskich, przykładem stosowania tych praktyk jest projekt Atlantic Yards w Nowym Jorku.

³⁴³ Dotyczyło to także DDDA, choć w tym przypadku problemem była ograniczona współpraca proceduralna między instytucjami koordynującymi planowanie (Declan Brassil 2010). Wraz z likwidacją DDDA jej kompetencje będą przejmować instytucje samorządowe.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

- **wdrożenie przedsięwzięć w oparciu o istniejące mechanizmy planowania** - był to model stosowany w przypadku niektórych przedsięwzięć brytyjskich (np. Manchester czy Liverpool) lub większości polskich przedsięwzięć. Istotnym elementem różnicującym był stopień w jakim samorządy mobilizowały dodatkowe instrumenty zarządzania i wdrażania przedsięwzięć. Postawa strony publicznej mogła być pasywna i reaktywna, nastawiona na realizację statutowych zadań planistycznych (plany i pozwolenia na budowę). W innych wariantach samorządy działały w oparciu o mechanizmy "urbanistyki operacyjnej" np. zarządzanie nieruchomościami, wspólna realizacja przedsięwzięć przez spółki celowe z udziałem publicznym, integracja różnych projektów sektorowych - np. inwestycji transportowych czy działań środowiskowych³⁴⁴.

Niezależnie od sposobu realizacji przedsięwzięć, długofalowe efekty ich wdrażania będą obciążały lub przynosiły korzyści samorządom. Charakter działania specjalnych instytucji ma z reguły charakter tymczasowy, dyktowany koniecznością spełnienia zadań statutowych - np. przekształcenia określonego fragmentu przestrzeni miast czy realizacji infrastruktury. Zjawiska dewolucji specjalnych "reżimów planowania" w Wielkiej Brytanii czy demontaż agencji rozwoju w Dublinie, państw o silnych tradycjach liberalnych, na rzecz wzmocnienia kompetencji samorządów, wskazuje raczej na zmianę charakteru funkcjonowania mechanizmów wspierania takich działań. Oznacza to zwiększenie w przyszłości znaczenia rozwiązań opartych o działania wzmocnionych władz lokalnych³⁴⁵. Aspekty te wskazują na możliwość większego powiązania, lub podporządkowania specjalnych mechanizmów z praktyką kształtowania rozwoju lokalnego. Wraca tu dyskusja o roli powiązań strategii modernizacyjnych czy perspektywy polityki opartej na projektach z lokalnym wymiarem polityki przestrzennej. Analiza studiów przypadku wskazuje tu raczej na trend powiązania prywatnych działań inwestycyjnych z planowaniem przestrzennym, promując samorządową innowację w zakresie dostosowywania narzędzi do wspierania takich działań. Ewolucja tych procesów nie następowała jednakowo szybko, tym niemniej spojrzenie na polskie projekty pokazuje, że w większość samorządów przyjęła postawy prorynkowe lub

³⁴⁴ Polski kontekst tych procesów został opisany szczegółowo w podrozdziale 6.3.1, dotyczącym działań z zakresu tzw. "urbanistyki operacyjnej" (m.in. Ziobrowski, Rębowska, 2001).

³⁴⁵ Przykładem takiego procesu jest teren Doków w Dublinie, choć samorząd miasta ma przejąć tereny po rozwiązaniu specjalnej agencji zarządzającej terenem. Przedstawiciele rady miasta (Dublin City Council) wystosowali prośbę do Ministerstwa Środowiska, nadzorującego sprawy planowania przestrzennego, o zachowanie specjalnych przywilejów i praw planistycznych, jednak w zakresie kontroli władz samorządowych. Jednym z możliwych rozwiązań byłoby wdrożenie mechanizmu SDZ (Special Development Zone) dla terenów Doków. Rozwiązanie to jest opisane w kontekście opisu projektu Adamstown, za "Council wants to keep doklands fast-track planning powers", Irish Times, 17 września 2012.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

"przedsiębiorcze". Korzyścią dla samorządów jest tu lepsze dostosowanie planów strony prywatnej do lokalnych uwarunkowań. Brak zapewnienia możliwości uwzględniania warunkowanych lokalnie, szerszych postulatów społecznych czy środowiskowych, był postrzegany jako słabość przedsięwzięć nastawionych silnie na spełnienie celów rynkowych (np. pierwsze doświadczenia z przekształceniem terenów portu w Dublinie czy londyńskie Doki). W wymiarze samorządowym, procesy te silniej podlegają podporządkowaniu lokalnym uwarunkowaniom politycznym, np. poprzez mechanizmy planistyczne stosowane przy wdrażaniu przedsięwzięć.

Rola innowacji, rozumianej jako dostosowywanie dostępnych praktyk związanych z realizacją praktyk i ich importem, jest ważna w kontekście działania samorządów. Lokalny wymiar planowania sprawia, że rozwiązania wdrożeniowe są testowane właśnie w skali lokalnej. W Polsce wymiar ten dotyczył np. umiejętnego dostosowania istniejących mechanizmów do nowych potrzeb - wyprzedzającego przygotowania terenów inwestycyjnych, testowania mechanizmów konkursów deweloperskich, modeli wehikułów inwestycyjnych i montażu finansowego. Wdrażanie specjalnych mechanizmów otwiera często możliwość eksperymentowania z nowymi rozwiązaniami, a dotyczy to takich inicjatyw jak m.in.:

- mechanizmy realizacji polityki mieszkaniowej - programy budownictwa socjalnego i dostępnego finansowo - Dublin Docklands,
- integracja rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej i zagospodarowania terenu - Dublin Adamstown SDZ,
- działania związane z wdrażaniem mechanizmów polityki zrównoważonego rozwoju w zakresie integracji transportu publicznego i użytkowania terenu czy energetyki - Sztokholm Hammarby Sjostad³⁴⁶, Hamburg HafenCity.

Innym aspektem jest kwestia korekty błędów popełnianych w ramach wdrażania przedsięwzięć. W przypadku jednostkowych inwestycji możliwość tych działań jest ograniczona. Jeśli jednak perspektywa czasowa działania instytucji wdrażającej przedsięwzięcie jest dłuższa, umożliwia ona modyfikację mechanizmów regulujących ich działanie. Dotyczy to zarówno formuły przedsięwzięcia, jak i otoczenia prawnego wspierającego jego realizację. Dobrze ilustrują to procesy testowania mechanizmów wdrożeniowych PPP w Polsce czy chociażby zmiana działania agencji rozwoju miejskiego jako narzędzia w procesach miejskiej rewitalizacji - patrz przykład Dublina. Z drugiej strony konsekwencje braku

³⁴⁶ Osiedle ekologiczne w Sztokholmie, realizowane jako przedsięwzięcie urbanistyczne o dużej skali.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

umiejętności w zarządzaniu projektami, o negatywnych skutkach finansowych, mogą mieć konsekwencje polityczne warunkujące realizację projektów. Prowadzi to do pytania o rolę czynnika społecznego i mechanizmów kontroli.

5.6.1.3. Ochrona interesu publicznego, przejrzystość, demokratyzacja planowania a przedsięwzięcia urbanistyczne

Dyskusja na temat sposobów integracji polityki przestrzennej ze sposobami realizacji przedsięwzięć urbanistycznych nie może dotyczyć zaledwie kwestii rozwiązań finansowych czy administracyjnych. Scharakteryzowane powyżej aspekty polskiej specyfiki, a zwłaszcza modernizacyjny wyraz działań państwowej czy lokalne aspiracje samorządów będą sprawiać, że działania zarówno polityków na szczeblu zarówno rządu, jak i samorządu, będą wpływały na podejmowanie decyzji. We wcześniejszej części tekstu omówione zostały sformalizowane mechanizmy kształtowania tych porozumień - dokumentów strategii rządowych, porozumień i współpracy "publiczno-publicznej" czy formy współpracy między administracją rządową a organami administracji samorządu terytorialnego.

Dla zagadnień integracji polityki istotne jest również nieporuszona jeszcze kwestia demokratyzacji procesów planowania. Procesy te są tu traktowane szeroko i obejmują m.in.³⁴⁷:

- **wzrost szerokiego udziału społecznego:** zarówno tak proste formy działań, jak dostęp do informacji, po bardziej zaawansowane - partycypację społeczną w procesach decyzyjnych (np. poprzez funkcjonowanie instytucji umożliwiających dialog społeczny, takich jak warszawskie Komisje Dialogu Społecznego). W kontekście przedsięwzięć urbanistycznych polskimi przykładami były eksperymenty z przeprowadzeniem tzw. "sondażu deliberatywnego"³⁴⁸ w Poznaniu w 2009 roku w celu przedyskutowania przyszłych planów zagospodarowania stadionu.
- **współdzielenie się władzą:** np. trwałe mechanizmy budżetu partycypacyjnego³⁴⁹, stały udział przedstawicieli w pracach organów zarządzających (np. rad nadzorczych spółek miejskich³⁵⁰),

³⁴⁷ Kompleksową analizę procesów partycypacyjnych w planowaniu oferuje m.in. opracowanie "Zanim wybuchnie konflikt" (Pawłowska 2010).

³⁴⁸ Sondaż deliberatywny jest metodą debaty publicznej opracowaną przez Jamesa Fishkina z Uniwersytetu Stanford i obejmuje m.in. wybór grupy reprezentatywnej, głosowanie, następnie dyskusję o wynikach przy wsparciu opinii eksperckich, a następnie ponowne głosowanie (Fishkin 1991, CDD 2009).

³⁴⁹ Mechanizm pozwalający mieszkańcom miasta na decydowanie o przeznaczeniu części budżetu inwestycyjnego gminy w drodze publicznej debaty i głosowania.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

zwiększenie roli pomocniczych jednostek samorządów terytorialnych (np. rad dzielnic) w kształtowaniu decyzji politycznych.

- **procesy przejrzystości (ang. „transparency”) i społecznej** kontroli nad realizacją polityki przestrzennej: dostęp do informacji publicznej, zwłaszcza ustaleń dotyczących decyzji biznesowych, decyzji o pozwoleniach na budowę czy planów zagospodarowania i inwestowania na terenach realizowanych przez agencje rozwoju miejskiego w zakresie przedsięwzięć urbanistycznych.

Co ważniejsze, procesy te stają się udziałem nie tylko grup mieszkańców, ale także szeroko rozumianych grup społecznych związanych z kształtowaniem przestrzeni miast, wśród nich mniej lub bardziej sformalizowanych grup interesu społecznego, tzw. ruchów miejskich, organizacji pozarządowych reprezentujących interes publiczny, prywatnych organizacji branżowych lub biznesowych czy organizacji profesjonalnych³⁵¹. Każda z tych grup stara się uzyskać wpływ na podejmowane decyzje w ramach reprezentowanych i często konfliktujących ze sobą interesów. Zaangażowanie to ma zarówno wymiar polityczny, dotyczący kierunków działań wobec przedsięwzięć, jak i praktyczny, związany z aspektami zarządzania nimi. Należy przypomnieć tu dwa istotne aspekty relacji między szeroko rozumianymi grupami społecznymi. Jeden to wspomniana już kontrola procesów, gdzie główną rolę odgrywają zidentyfikowane przez Flyvberga problemy związane z realizacją megaprojektów. Dotyczy to zwłaszcza nadmiernego optymizmu dotyczącego kosztów, przeszacowania oczekiwanych korzyści czy manipulacji rozwiązaniami wariantowymi tak, aby uzyskać zgodę na realizację projektu (Flyvberg 2003). Przejrzystość, uczciwa debata lub możliwość protestu przeciwko złym rozwiązaniom jest formą społecznego mechanizmu bezpieczeństwa, chroniącego interes publiczny. Drugim jest wspomniany wcześniej aspekt tworzenia koalicji na rzecz wzrostu czy lobbowania rozwiązań. Został on omówiony w rozdziale 2 oraz powyżej, w analizie roli mechanizmów rynkowych.

³⁵⁰ Przykładem megaprojektu, w którym wdrożono społeczny nadzór w ramach rady nadzorczej agencji rozwoju miejskiego (funkcjonującej jako tzw. „quango” - organizacja quasi-rządowa) była Dublin Docklands Development Authority (DDDA) - patrz studium przypadku w rozdziale 4.

³⁵¹ Patrz rozdział 2. Powyższe zestawienie jest mocno uproszczone - należy wyraźnie rozróżnić interesy środowisk biznesowych a mieszkańców, przy czym także określenie "mieszkańcy miasta" wymaga doprecyzowania. Obejmuje ono bowiem nie tylko pojęcie geograficzne, ale i inne aspekty, takie jak status społeczno-ekonomiczny czy preferencje polityczne. W tym znaczeniu ważne jest podkreślenie dywersyfikacji uczestników dyskusji o mieście poza dotychczas dominujący paradygmat dialogu strona publiczna - partner prywatny (inwestor, deweloper).

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

W wymiarze politycznym istotnym uwarunkowaniem jest koncepcja związana z tzw. "prawem do miasta". Nie jest to określona ideologia polityczna³⁵², ale koncepcja polegająca na prawie o dostępie do decydowania o kwestiach miejskich przez mieszkańców (Harvey 2008, Marcuse 2009, Pobłocki 2010). Idea ta jest wyrażana poprzez szereg postulatów - prawo do współdecydowania, postulat przeciwdziałania polaryzacji społecznej i wykluczeniu, prawo do planowania miasta tak, aby przeciwdziałać chaosowi przestrzennemu czy w zgodzie z zasadami zrównoważonego rozwoju. Choć "prawo do miasta" w założeniu jest demokratyczne, posługują się nim organizacje społeczne czy rządy reprezentujące różne opcje polityczne, a jego realizacja może się różnić w praktyce. W koncepcji ważniejsza jest jego koordynacyjna rola idei jednoczącej różne interesy w celu poprawy sytuacji miast (Marcuse 2010). Przykładem takiej deklaracji w Polsce były m.in. "Tezy o mieście" Kongresów Ruchów Miejskich, koalicji ponad pięćdziesięciu organizacji społecznych z całego kraju, zajmujących się problematyką miejską (KRM 2011). W tym kontekście istotny jest rozwój tzw. ruchów miejskich, werbujących swoich członków spośród aktywnych mieszkańców miasta, jako koalicji na rzecz poprawy sytuacji ośrodków, co wyróżnia je od tradycyjnych organizacji pozarządowych skupionych na realizacji określonych celów statutowych czy grup sąsiedzkich, skoncentrowanych na lokalnych aspektach planowania miast.

Polityczny wymiar działań ruchów miejskich czy wdrażania postulatów „prawa do miasta” ma wpływ na kształtowanie się polityki dotyczącej przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali. W ciągu ostatniej dekady polskie miasta przeżyły wzrost aktywności ruchów społecznych, których działalność dotyczy kwestii miejskich. Wraz z poprawą ich organizacji rośnie ich zaangażowanie w politykę samorządową: w 2009 roku koalicja ruchów miejskich My-Poznaniacy zmobilizowała poparcie dla niezależnego, bezpartyjnego kandydata na prezydenta miasta oraz do Rady Miasta. Według deklaracji stowarzyszenia celami programowymi kandydata była m.in. realizacja postulatów dotyczących polityki przestrzennej (m.in. kwestii polityki metropolitalnej, ładu przestrzennego, wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju w myśl ustaleń karty Lipskiej czy integracji transportu publicznego) oprócz postulatów dotyczących

³⁵² U jej źródła leżą jednak lewicowe idee z lat 60. XX wieku (Lefebvre 1968) oraz koncepcje radykalnych urbanistów takich jak Peter Marcuse (Marcuse 2012) czy marksista David Harvey (Harvey 2008, Harvey 2012). Obecnie „prawo do miasta” jest wykorzystywane w różnym kontekście, zarówno sformalizowanym, jak w przypadku Brazylii (jest ono wpisane prawem konstytucyjnym dotyczącym zarówno dostępu do publicznych usług miejskich, jak i prawa do współdecydowania (Pobłocki 2010)), jak i intelektualnym - jako idea polityczna. W Polsce „prawo do miasta” zostało spopularyzowane m.in. dzięki publikacjom stowarzyszenia My-Poznaniacy czy opracowaniem przez Kongres Ruchów Miejskich „Tez o Mieście”. Wcześniej o politycznym wymiarze miasta pisał m.in. K. Nawrotek (Nawrotek 2010) i K. Pobłocki (Pobłocki 2010).

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

polityki społecznej czy gospodarczej. Poznański przypadek jest przykładem załączka postpolitycznej partii miejskiej. Aktywność poznańskich ruchów nie jest odosobniona i coraz więcej pojawia się inicjatyw, w których władza samorządowa podlega społecznemu ostracyzmowi, a ruchy społeczne przedstawiają swoje uwagi oraz własne propozycje zmian, zarówno na szczeblu lokalnym jak i krajowym. Wpływ ruchów społecznych na politykę samorządową najprawdopodobniej będzie rósł, zarówno wobec decyzji parlamentarzystów czy radnych, jak i kształtowania szerszej opinii publicznej wobec działań dotyczących polityki przestrzennej. Aktywności te mogą przyjmować nie tylko formy protestu³⁵³, ale coraz częściej są to procesy umożliwiające włączanie oddolnego zaangażowania do działań jednostek samorządów lokalnych. Przykładami było chociażby założenie Forum i Komitetów Dialogu Społecznego jako gminnego organu doradczego, czy eksperymenty z wdrażaniem budżetu partycypacyjnego w Sopocie i Łodzi. Upowszechnienie pełnych mechanizmów współdecydowania stanowi jednak kwestię przyszłości, lecz w długofalowej perspektywie jest raczej nieuchronne, jako proces szerszej ewolucji demokracji na fali rosnącej roli postaw obywatelskich³⁵⁴.

Dla realizacji przedsięwzięć i integracji polityki przestrzennej wzrost znaczenia szeroko rozumianego zaangażowania społecznego może mieć różnorakie znaczenie. Przy prospołecznym etosie wielu z ruchów miejskich czy organizacji pozarządowych ich aktywności mogą działać na rzecz ograniczenia procesów urynkowania przestrzeni miast kosztem interesu publicznego - zarówno interesu miasta, jak i lokalnych społeczności. Innym aspektem ich działalności może być społeczna kontrola nad tym, jak miasto gospodaruje swoimi finansami i zasobami publicznymi, także w zakresie działań dla przedsięwzięć urbanistycznych. Organizacje społeczne mogą spełniać rolę społecznego nadzoru lub dodatkowej instytucji publicznej mającej na celu zabezpieczenie interesu mieszkańców i użytkowników miast. Inną ważną kwestię stanowi zaangażowanie grup obywatelskich w procesy realizacji przedsięwzięć urbanistycznych, lecz w zakresie już praktycznych działań związanych z planowaniem, realizacją konkretnych inwestycji czy finansowaniem. Nie jest to proces całkowicie oddzielony od pierwszego aspektu, choć jego dynamika może być różna ze względu na ważniejszą rolę lokalnych działań oraz poprzez umiejscowienie przedsięwzięć w określonym lokalnym kontekście. Badania potwierdzają fundamentalne wyzwanie związane z przedsięwzięciami urbanistycznymi o dużej skali - trudność we

³⁵³ Jednym z pierwszych przykładów takiej mobilizacji po 1989 r. była m.in. społeczna koalicja w Gliwicach "Komitet Obrony Tramwaju", która po decyzji o likwidacji sieci transportu publicznego złożyła wniosek o przeprowadzenie referendum o odwołanie prezydenta i Rady Miasta (Pobłocki 2010).

³⁵⁴ Diagnozę społeczną kształtowania się postaw obywatelskich zawarł m.in. Kubicki w raporcie "Nowi mieszkańie" (Kubicki 2011). W skali europejskiej analizą zmian postaw konsumpcyjnych i obywatelskich zawierały m.in. analizy Ingleharta dotyczące kształtowania się postaw postmaterialistycznych (Inglehart 1990).

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

włączeniu znaczącego udziału partycypacji publicznej. Problem ten jest także dostępny w polskich przypadkach. Takie praktyki są rzadko, jeśli w ogóle, włączane w ramach polskich przedsięwzięć. Brak przejrzystości i współpracy z grupami społecznymi może w przyszłości ograniczać wykonalność przedsięwzięć jako polityki miejskiej, w kontekście przyszłej demokratyzacji planowania w Polsce.

5.7. Podsumowanie

Rozdział zawiera analizę głównych uwarunkowań rozwoju przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali w Polsce. Wskazano m.in. na takie kwestie jak kształtowanie się rynku nieruchomości i strategii modernizacyjne wynikające z zapóźnień infrastrukturalnych. Rosnąca rola polskich miast jako miejsc skupiających społeczno-gospodarczy rozwój kraju stanowi także jeden z wiodących czynników wspierających rozwój przedsięwzięć urbanistycznych. W rozdziale zawarto rozważania dotyczące systemu planowania i zarządzania miastami może wspierać wdrożenie przedsięwzięć jako narzędzia. Wskazano na takie czynniki jak rozwój mechanizmów zarządzania metropoliami, konieczność reformy systemu planowania oraz rosnąca rola partnerstwa publiczno-prywatnego. W rozdziale wskazano także ważną rolę tzw. "urbanistyki operacyjnej", która jest stosowana tam, gdzie obecny system planowania nie może skutecznie wspierać wdrażania przedsięwzięć urbanistycznych. Dotyczy to zwłaszcza skuteczności realizacji projektów przez stronę prywatną i zabezpieczenia interesu publicznego. Rozdział obejmuje studia przypadków polskich przedsięwzięć: Miasteczka Wilanów, Manufaktury i Nowego Centrum w Łodzi, Młodego Miasta oraz Targu Siennego i Rakowego w Gdańsku. Ilustrują one wiodącą rolę prywatnych aktorów we wdrażaniu pierwszych przedsięwzięć oraz rosnącą wiedzę i umiejętność samorządów w negocjowaniu i współpracy z innymi uczestnikami procesu wdrażania, w tym stosowania praktyk PPP. Analiza wskazuje także na deficyt społecznej partycypacji w realizacji przedsięwzięć, co będzie wyzwaniem w kontekście demokratyzacji planowania.

**ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA
KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.**

6. Podsumowanie badań i weryfikacja przyjętych tez badawczych

W wyniku badań zidentyfikowano szereg czynników wpływające na zastosowanie przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali jako narzędzi polityki miejskiej, weryfikując założone hipotezy badawcze. Poniższe podsumowanie zawiera podsumowanie głównych wyników badań:

Teza 1: Przedsięwzięcia urbanistyczne o dużej skali stanowią jedno z narzędzi realizacji polityki miast w oparciu o działania inwestycyjne. Z uwagi na skalę interwencji pozwalają one w kompleksowy sposób oddziaływać na struktury przestrzenne, społeczne i ekonomiczne miasta.

- a. **Projekty urbanistyczne mogą pełnić rolę narzędzi polityki miasta, jeśli ich realizacja pełni rolę infrastruktury dla szerszych działań planistycznych lub społeczno-ekonomicznych.** Stopień, w jakim projekty realizują cele, może jednak się różnić w zależności od tego, jak sformułowana jest szeroko rozumiana polityka przestrzenna i społeczno-ekonomiczna miasta. Jest to istotne w kontekście kooperacyjnego charakteru projektów o dużej skali, realizowanych w partnerstwie z prywatnymi uczestnikami procesu, których motywacje - opłacalność projektu, uzyskanie gwarancji zwrotu nakładów, dobór portfolio projektu pod kątem tych czynników - mogą różnić się od celów strony publicznej.

- b. **Argument o możliwości kompleksowego oddziaływania na przestrzeń miejską jest uzależniony od lokalnego kontekstu realizacji.** Projekty urbanistyczne o dużej skali pozwalają na koncentrację zainwestowania publicznych i prywatnych środków w strategicznym, określonym przestrzennie dla miasta obszarze. Skuteczność projektów w zakresie społeczno-ekonomicznym jest jednak uzależniona od wielu lokalnych uwarunkowań, co potwierdza analiza studiów przypadku. Polityka przestrzenna stanowi element mediujący pomiędzy uwarunkowaniami zewnętrznymi a wewnętrznymi. Projekty o dużej skali, choć identyfikowane z działaniem globalnego kapitalizmu, są silnie umocowane w krajowych i lokalnych realiach oraz ewoluują w sposób ukształtowany przez określoną drogę rozwoju w przeszłości (ang. „path dependency”). Lokalny wymiar działań jest, parafrazując wypowiedzi S. Sassen, „prawdziwym pograniczem globalnego kapitalizmu”, miejscem, gdzie zasady funkcjonowania miasta są negocjowane i ustalane. Argument ten jest szczególnie istotny przy rozważaniach dotyczących możliwości międzymiejskiego transferu praktyk.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Teza 2: Zastosowanie przedsięwzięć urbanistycznych jako efektywnego narzędzia polityki przestrzennej musi wiązać się z integracją działań sektora prywatnego oraz przedstawicieli władz publicznych (krajowych, regionalnych i lokalnych).

- a. Ze względu na skalę przedsięwzięć oraz powiązany z nimi koszt, stopień złożoności zaangażowania różnych parterów (instytucjonalnych i prywatnych), **działania oparte na partnerstwach między instytucjami i udziałowcami stają się koniecznością**. Przykłady wspólnych działań występują we wszystkich badanych projektach i jest to integralny element ich realizacji. W tym znaczeniu integracja ma charakter koordynacyjny, na etapie praktyk wdrożeniowych. Formuła oraz sposób realizacji założeń polityki zależy od narodowego kontekstu. Stanowi to różnicujący element „zglobalizowanego” narzędzia, jakim są przedsięwzięcia urbanistyczne o dużej skali.

- b. Integracja działań w kontekście przedsięwzięć urbanistycznych jest także konieczna ze względu na przyczynę wspomnianą w tezie 1, czyli rozbieżność celów działań uczestników procesu. **Powiązanie działań pozwala na stworzenie nie tylko pola dla współpracy, ale także negocjowania i artykulacji wzajemnych potrzeb uczestników**. W tym znaczeniu integracja ma wymiar związany z kształtowaniem polityki miasta. W przypadku przedsięwzięć, gdzie strona publiczna przyjmuje rolę partnerską, a nie wyłącznie regulacyjną, a współpraca ma nadzwyczajny charakter, procesy te są istotniejsze. Wiąże się to z m.in. kwestiami zaangażowania środków publicznych oraz efektywnego negocjowania interesu publicznego w sytuacji partnerstwa publiczno-prywatnego. Strona publiczna (samorządy, ale także partycypujące organizacje społeczne) negocjuje realizację tych celów ustalając zasady realizacji projektów.

Teza 3: Integracja przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali ze strukturami miasta staje się możliwa wyłącznie, jeśli istnieją odpowiednie mechanizmy planistyczne, ekonomiczne i społeczne. Mechanizmy te regulują podział obowiązków i korzyści pomiędzy uczestnikami procesu realizacji tych przedsięwzięć urbanistycznych.

- a. Niezależnie od formuły współpracy **wybór realizacji przedsięwzięć o dużej skali jest strategią bazującą na procesach urynkowienia przestrzeni miast** oraz mechanizmach funkcjonowania rynku nieruchomości. Warto tu przypomnieć tezę A. Haila, która traktowała ten rynek jako

**ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA
KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.**

głównego budowniczego „miast globalnych”. W tym znaczeniu skuteczność mechanizmów podziałów obowiązków może być ograniczona charakterem przedsięwzięcia jako narzędzia. Tym niemniej, „**mechanizmy integracji**” są **jedyną drogą zabezpieczenia realizacji zadań publicznych oraz zabezpieczenia publicznego interesu**. W tym znaczeniu warto przytoczyć koncepcję **publicznego przedsiębiorstwa** - ang. „public entrepreneurship” (Klein i inni, 2010) - umiejętności władz publicznych współpracy z sektorem prywatnym.

- b. Istotna jest rola prowadzenia **ekonomicznego i społecznego rachunku zysków i strat** przy podejmowaniu decyzji realizacyjnych. Badania literaturowe (Flyvberg) wskazują także na rolę **przejrzystości i zewnętrznej kontroli** w procesach realizacji rozwiązań.
- c. Przykłady wskazują na zróżnicowaną formułę **mechanizmów integracji** . Można je pogrupować jako:
- **kompetencje prawno-administracyjne** - mechanizmy umożliwiające realizację przedsięwzięć o dużej skali w skoordynowany i zintegrowany sposób - np. możliwość zakładania spółek celowych, stosowania inżynierii finansowej, mechanizmów urbanistyki operacyjnej.
 - **mechanizmy zachęt** - ulgi podatkowe, przyspieszone mechanizmy administracyjne - możliwość wniesienia gruntów lub zasobów publicznych do współpracy z zewnętrznymi uczestnikami procesów, mechanizmy wykorzystania praw publicznych (wykup nieruchomości) dla realizacji projektów, koordynacja zasobów dla inwestycji infrastrukturalnych.
 - **mechanizmy zabezpieczenia interesu publicznego** - mechanizmy pozwalające na obciążenie strony prywatnej obowiązkami kompensacji wobec lokalnych wspólnot lub samorządów, np. zapewnienia mieszkalnictwa socjalnego, realizacji infrastruktury społecznej lub technicznej (przykład to brytyjskie mechanizmy Section 106 Agreement i ich irlandzkie odpowiedniki realizacji mieszkalnictwa socjalnego.)
 - **zasoby dla realizacji zadań** - rządowe lub europejskie fundusze celowe przekazane w celu realizacji zadań, transfer zasobów publicznych dla spółek celowych, zwiększenie autonomii spółek realizujących przedsięwzięcia urbanistyczne.

**ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA
KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.**

- **mechanizmy współdecydowania** - zwiększenie partycypacji w realizacji przedsięwzięć - w tym mechanizmy (fora) wymiany między organizacjami społecznymi a wykonawcami projektów, wprowadzenie lokalnych interesariuszy, przedstawicieli organizacji społecznych, do zarządów spółek (przykład Docklands w Dublinie).
 - **mechanizmy kontroli** - rola zewnętrznego audytu i nadzoru nad procedurami prawnymi (kontrole organów nadzoru - NIK), upublicznienie działań spółek realizujących projekty (budżet, sprawozdania z działalności).
- d. Badanie wskazuje na **ewolucyjny charakter kształtowania się tych mechanizmów**. Proces wynikał z testowania i wdrażania procedur i zmian wynikających z zewnętrznych nacisków politycznych (np. demokratyzacja procesów decyzyjnych). Zmianę praktyk można tłumaczyć także rolą procesów "transferu polityk" w ramach eksperckich sieci wymiany. Istotne są także mechanizmy, w ramach których działania testowane w ramach realizacji przedsięwzięć trafiały do codziennej praktyki zarządzania rozwojem (nowela ustawy o partnerstwach publiczno-prywatnych w Polsce z 2009 roku czy wdrożenie systemu realizacji mieszkalnictwa socjalnego w ramach osiedli deweloperskich w Irlandii - prawo wywodziło się z mechanizmów testowanych w Docklands).
- e. Ze względu na systemowy charakter części z analizowanych mechanizmów (np. zabezpieczenia interesu publicznego czy przydzielenia zasobów dla realizacji działań) istotna jest **rola rządu, który może forsować korzystne rozwiązania ustawodawcze lub asygnować środki publiczne. Działania tego typu powinny być częścią tzw. „polityki miejskiej”, czyli działań rządu wobec miast, nakierowanych na wzmocnienie ich potencjału, konkurencyjności i jakości życia.**

Teza 4: Ze względu na globalny charakter dużych przedsięwzięć istnieje potencjał transferu praktyk i rozwiązań. Istnieje zatem możliwość sformułowania szeregu rekomendacji wdrożeniowych dla dużych projektów urbanistycznych realizowanych w Polsce.

- a. Analiza teoretycznego dyskursu dotyczącego przedsięwzięć urbanistycznych wskazuje na ich globalny charakter. Jest to przykład polityki realizowanej na całym świecie przez miasta o potencjale metropolitalnym. **Analiza genezy projektów wskazuje na procesy „transferu**

**ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA
KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.**

praktyk” - przenoszenia rozwiązań i ich aplikacji w różnych kontekstach lokalizacyjnych. Szczegółowy wymiar działań różni się w zależności od lokalnego wymiaru gospodarki rynkowej, narodowego kontekstu administracyjnego czy uwarunkowań ekonomicznych i społecznych.

- b. W przypadku przedsięwzięć urbanistycznych transfer praktyk dotyczy refleksyjnej oceny dotychczasowych procesów realizowanych w krajach aplikujących podobny typ polityki. Jakikolwiek stosowanie zbliżonych rozwiązań wymaga zrozumieni, jak globalne procesy rynkowe są aplikowane i wykorzystywane w lokalnym kontekście, uwzględniając „płynny” charakter tych praktyk. Choć **globalny rynek tworzy wspólny kontekst wdrażania mechanizmów, ich renegocjacja przez poszczególne kraje i miasta oraz strategie oporu i negocjacji lokalnych społeczności tworzą ich ostateczny wymiar.** W tym znaczeniu **"transfer praktyk" należy traktować w kontekście ich przyswajania, modyfikacji i tworzenia nowych mechanizmów** w oparciu o zaobserwowane doświadczenia.
- c. **Badania potwierdzają rolę procesu „transferu praktyk” w przypadku kształtowania narzędzi, które mogą wesprzeć realizację dużych projektów w Polsce.** Wiąże się to np. z budowaniem wytycznych polskiej polityki miejskiej w oparciu o wiedzę ekspercką OECD, raporty PriceWaterhouseCoopers o stanie polskich miast czy zaangażowanie eksperckiej wiedzy prywatnych firm konsultingowych w zakresie wiedzy dotyczącej zarządzania projektami czy ekspertyzy finansowej. Proces ten jest jednak realizowany w oparciu o inicjatywy wdrażających instytucji – samorządów i instytucji rządowych - modyfikujących i testujących praktyki w ramach lokalnych uwarunkowań politycznych czy administracyjnych. Doprecyzowania wymaga także charakter „transferu praktyk”, obejmujący zarówno mechanizmy rozwoju rynku nieruchomości, jak i zmian dotyczących sposobów realizacji polityki samorządowej.

Teza 5: Znaczenie przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali w kształtowaniu polityki przestrzennej miast będzie rosło ze względu na konieczność nadrobienia zapóźnień rozwojowych oraz potrzebę wzrostu konkurencyjności oraz regionalnej i globalnej pozycji polskich miast.

Następujące wyniki badań potwierdzają hipotezę nr 5:

- a. Analiza strategicznych dokumentów polityki rozwoju regionalnego (m.in. Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 czy kształtującej się koncepcji tzw. „polityki miejskiej”) potwierdza znaczenie miast w kształtowaniu

**ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA
KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.**

konkurencyjności głównych ośrodków metropolitalnych. W ramach tych działań mieści się realizacja postulatów zintegrowanego rozwoju miast czy rozbudowy infrastruktury i poprawy jakości przestrzeni miejskiej. W tym znaczeniu przedsięwzięcia urbanistyczne o dużej skali będą pełniły istotniejszą rolę jako jedno z dostępnych narzędzi.

- b. Na poziomie praktyk realizacji w chwili zakończenia badań (2012 rok) samorządy oraz inwestorzy w szeregu dużych polskich miast (Gdańska, Gdyni, Warszawy, Wrocławia) były zaangażowane w planowanie nowych przedsięwzięć urbanistycznych. **Trwające debaty na temat wzmocnienia roli „polityki miejskiej” może wspierać wdrażanie przedsięwzięć urbanistycznych jako narzędzi polityki poprzez tworzenie mechanizmów i instrumentarium ułatwiających ich realizację.**
- c. W obecnym kontekście, kolejnym roku światowego kryzysu finansowego, czynnikiem ograniczającym rozwój przedsięwzięć urbanistycznych jest integralny dla nich komponent rynkowy. **W przypadku prywatnych partnerów w realizacji projektów ich udział zależy w dużej mierze od kondycji rynku nieruchomości oraz funkcjonowania systemu bankowego.** Ograniczenie popytu, zaostrzenie zasad finansowania nieruchomości i weryfikacja pomysłów deweloperów może spowolnić lub ograniczyć wdrażanie przedsięwzięć.
- d. W przypadku finansów publicznych, dostępność zasobów, które mogą wspierać realizację przedsięwzięć, jest także kluczowym czynnikiem. **Działanie to dotyczy zapewnienia funduszy uzupełniających dla działań prywatnych.** W praktyce oznacza to możliwość zaangażowania ograniczonych zasobów budżetowych miast, uzyskania pomocy strukturalnej od rządu lub Unii Europejskiej lub ewentualnego zastosowania mechanizmów inżynierii finansowej poprzez np. emisję akcji albo obligacji spółek realizujących projekty, mechanizmy kredytowania w ramach programu JESSICA/JEREME, wykorzystanie funduszy hybrydowych (pomoc EU + finanse PPP). Zaangażowanie środków publicznych wymaga poparcia politycznego dla działań na pograniczu strefy publicznej i prywatnej.
- e. W kontekście działań rozwojowych i modernizacji analiza zagranicznych i polskich przykładów przedsięwzięć urbanistycznych **wskazuje na potencjał wdrożenia rozwiązań wspierających**

**ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA
KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.**

postulaty zrównoważonego rozwoju miast³⁵⁵ czy postulatów krajowych polityk rozwoju miast poprzez działania infrastrukturalne. Przykładami może być np. przekształcenie dużych węzłów komunikacyjnych w ramach integracji transportu i użytkowania terenu, budowa nowych „eko-osiedli”, kompleksowe przekształcenia terenów przemysłowych czy projekty instytucjonalne. **Istotną kwestią jest jak „strategiczna”rządowa perspektywa polityki miejskiej czy prywatne plany realizacji przedsięwzięć są interpretowane i negocjowane przez miejskie samorządy oraz lokalnych aktorów.**

- f. Wymiar polityczny, budowanie poparcia dla realizacji działań i tworzenie politycznych koalicji są i będą kluczowe dla sukcesu wdrażania przedsięwzięć. Wybór narzędzia, jakim są przedsięwzięcia urbanistyczne o dużej skali, jest jednym z dostępnych kierunków działania, lecz wymaga on także zaakceptowania rynkowej natury tego narzędzia. **Jest to strategia bazująca na utowarowieniu przestrzeni miasta, bazująca silnie na mechanizmach funkcjonowaniu rynku nieruchomości i „ufinansowania” (ang. „financialization”)³⁵⁶ gospodarki.** Nie można zapominać także o genezie tego narzędzia, ponieważ jego rozwój odzwierciedla światową ekspansję mechanizmów rynkowych - akumulacji poprzez utowarowienie miasta i wzmocnienia roli rynków finansowych. W związku z tym **strategia będzie konfrontowana z innymi, pozaprzestrzennymi modelami działania, opartymi o np. wzmocnianie społecznej infrastruktury miast czy wzmocniania przedsiębiorczości jako strategii wsparcia potencjału społeczno-ekonomicznego miast.** Doświadczenie ośrodków realizujących przedsięwzięcia urbanistyczne o dużej skali w realiach upaństwowionego kapitalizmu (np. Niemcy) lub socjaldemokratycznych (Szwecja) wskazuje **na wiodącą rolę instytucji państwowych w ograniczaniu negatywnych tendencji, które wiążą się z realizacją przedsięwzięć - polaryzacji, wykluczenia mieszkańców z procesów decyzyjnych i stosowania praktyk ograniczających długofalową żywotność projektu. Nie są one w stanie całkowicie zniwelować fundamentalnej, prorynkowej orientacji tego narzędzia. Studium**

³⁵⁵ Zawartych m.in. w Karcie Lipskiej zrównoważonego rozwoju miast, patrz: http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/poziom_miedzynarodowy/polityka_przestrzenna_ue/rozwoj_miast/Strony/LeipzigCharter_08.aspx

³⁵⁶ używam terminu za Jamesem K. Galbraightem, termin ufinansowania gospodarki ma wiele interpretacji, najprostszą definicją terminu jest sytuacja w której 'model akumulacji [kapitału -- przyp. własny] w którym osiąganie zysków następuje przez mechanizmy finansowe niż poprzez handel i produkcję towarów' (Krippner 2005, tłum. własne)

**ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA
KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.**

**przypadków wskazuje jednak na ważną rolę jaką mechanizmy zarządzania mogą pełnić w
zabezpieczeniu interesu publicznego i jakości zagospodarowania terenów.**

7. Bibliografia

7.1. Źródła literaturowe

1. 22@ Barcelona Urban Planning Management (22@) (2012), *22@Barcelona Plan, A programme of urban, economic and social transformation*, źródło: http://www.22barcelona.com/documentacio/Dossier22@/Dossier22@English_p.pdf, pobrano 18 sierpnia 2012
2. Ajutament de Barcelona (2000), *Modification of the PGM (General Municipal Plan) For the Renovation of the Industrial Areas of Poblenou*, Barcelona: Ajutament de Barcelona
3. Ajutament de Barcelona (2009), *@22 Barcelona, State of Execution*, wyd. cyfrowe, Barcelona: Ajutament de Barcelona
4. Allen, J. (2006). *Ambient power: Berlin's Potsdamer Platz and the seductive logic of public spaces*, *Urban Studies*, 43(2), str. 441–455.
5. Altkorn J. (1999), *Marketing w turystyce*, Warszawa: wyd. PWN
6. Altshuler A., Luberoff D., (2003), *Mega-Projects: The Changing Politics of Urban Public Investment*, Washington: wyd: Brookings Institution Press
7. Amin A. (1995), *Post-Fordism: Models, Fantasies and Phantoms of Transition*, [w:] Amin A. (red.) *Post-Fordism A Reader, Studies in Urban and Social Change*, Oxford : Wiley
8. Arnstein, S. R. (1969), *A Ladder of Citizen Participation*, *JAIP*, Vol. 35, No. 4, lipiec 1969, str. 216-224
9. Audit Commission (UK-AC) (1989), *Urban Regeneration and Economic Development*, Londyn: HM Stationery Office
10. Baugher D. (2012), *Growing a biotech hub: a tale of three cities*, *STL Beacon - InnovationSTL* z 4 listopada 2012 r., publikacja on-line: https://www.stlbeacon.org/#!/content/24212/tale_of_three_biotech_centers, pobrane 20 listopada 2012 r.
11. Begg I. (1999), *Cities and Competitiveness*, *Urban Studies*, vol. 36, no 5/6, str. 795-809.
12. Bell S., Hindmoor A., (2009), *Rethinking Governance, The Centrality of the State in Modern Society*, Cambridge: Cambridge University Press
13. Bianchini F., Dawson J., Evans R. (1992), *Flagship Projects In Urban Regeneration*, [w:] Healey, P. i inni (red.) *Rebuilding The City. Property-Led Urban Regeneration*. Londyn: E & FN Spon. str. 245-255.
14. Bisset J. (2008), *Regeneration Public Good or Private Profit?*, Dublin : New Island Press
15. Boeijsenga J., Mensink J. (2008), *Vinex Atlas*, Rotterdam: 010 Publishers
16. Boykoff J. (2012), *What is the real price of the London Olympics?* *The Guardian*, 4 kwietnia 2012r.
17. Brenner N., Theodore N. (2002), *Cities and the Geographies of "Actually Existing Neoliberalism"*, *Antipode*, Lipiec 2002, Vol. 34, Issue 3, str. 349-379

**ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA
KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.**

18. Brenner N. (2004), *Urban Governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960-2000*, Review of the International Political Economy, August 2004, vol.11, No.3, str. 447-488
19. Brindley T., Rydin Y. Stoker G. (2006), *Remaking Planning: The Politics of Urban Change*, Londyn: wyd. Taylor&Francis
20. Brooke J. (1995), *Denver Calls Old Airport Ground Zero for Growth*, New York Times z 16 września 1996 r.
21. Bruns-Berentelg J. (2012) *Social mix and encounter capacity - a pragmatic social model for a new downtown: the example of HafenCity Hamburg*, [w:] Bridge G., Butler T., Lees L., *Mixed Communities - Gentrification by stealth*, Bristol: Policy Press
22. Bures F. (2012), *The Fall of the Creative Class*, Thirtytwo Magazine z 15 lipca 2012 r., źródło: <http://thirtytwomag.com/2012/06/the-fall-of-thecreative-class/>, pobrane 13 sierpnia 2012 r.
23. Burkhalter A. Castells M. (2009), *Beyond The Crisis Towards a New Urban Paradigm*, publikacja konferencyjna, 4th Conference of International Forum on Urbanism (IFoU), 26 - 28 listopada 2009 r., Delft
24. Butler G., (2010), *Liverpool One and the City Centre; a 10 year retrospective*, ACES Paper No 10.5/8, materiał pokonferencyjny - ACES Spring Conference, Liverpool, Maj 2010
25. Bylund Jonas R., (2006), *Planning, Projects, Practice. A Human Geography of the Stockholm Local Investment Programme in Hammarby Sjostad*, Sztokholm: Department of Human Geography, Stockholm University
26. Carmona M., Heath T., Taner O., Tiesdell S. (2003), *Public Spaces - Urban Places. The Dimensions of Urban Design*, Oxford: Architectural Press
27. Carter H. (2012), *MP demands inquiry after BBC hires just 24 local people at Salford HQ*, Guardian, 18 stycznia 2012 r.
28. Castells M., Hall P. (1994), *Technopoles of the World, The Making of the 21st Century Industrial Complexes*, Nowy Jork: wyd. Routledge
29. Castells M. (2001), *The rise of the network society: The Information Age: Economy, Society and Culture*, Nowy Jork: John Wiley & Sons.
30. Caygill H. (1997), *The Futures of Potsdamer Platz*, [w:] Scott A. (red.) *the Limits of Globalization: Cases and Arguments*, Londyn: Routledge, str. 25-55
31. Clark G., Huxley J., Mountford D. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), (2010), *Organizing Local Economic Development, The Role of Development Agencies and Companies*, Paryż: wyd. OECD Publishing
32. Clark G., Evans G., Nemecek S., (2011), *City Branding and Urban Investment*, ULI Europe Info Burst July 2011, źródło: <http://uli-europe.org/sites/all/themes/ULI/files/publications/UIN%20City%20Branding%20InfoBurst.pdf>, pobrane 25 listopada 2012 r.

**ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA
KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.**

33. Claxton R., Siora G., DTZ Consulting (DTZ) (2008), *Retail-led regeneration. Why it matters to Our Communities*, Londyn: wyd. DTZ Consulting
34. CNU - Congress of New Urbanism, PriceWaterhouseCoopers, Sobel Lee S. (CNU), (2002), *Greyfields into Goldfields Greyfield Mall Characteristics Revitalization Success Stories*, Chicago: Congress of New Urbanism
35. Comptroller and Auditor General (CAG), (2012), *Special Report - Department of the Environment, Community and Local Government - Dublin Docklands Development Authority*, Dublin: Office of the Comptroller and Auditor General
36. Congress of New Urbanism. PriceWaterhouseCoopers Global Real Estate Research Group (CNU), (2001), *Greyfield Regional Mall Study*, Chicago: Congress of New Urbanism
37. Congress of New Urbanism, US Environmental Protection Agency (CNU), (2005), *Malls into Mainstreets an in-depth guide to transforming dead malls into communities*, Chicago: Congress of New Urbanism
38. CPH City and Port Development (CPH), (2011), *Copenhagen Growing Story of Ørestad*, publikacja w wersji cyfrowej, źródło: <http://www.orestad.dk/Fakta/Bogen+Godt+Begyndt.aspx>, pobrano 17 października 2012 r.
39. Cunha da I.V., Selada C. (2009), *Creative urban regeneration: the case of innovation hubs*, International Journal of Innovation and Regional Development, Vol. 1, No. 4, 2009, str. 371 - 383
40. Declan Brassil, (2010), *Review of DDDA Planning Structure and Functions, prepared on behalf of the Board of the Dublin Docklands Development Authority*, Dublin: Declan Brassil & Company Limited
41. Department of Communities and Local Government (DCLG), (2011), *Laying the Foundations: A Housing Strategy for England*, publikacja elektroniczna, źródło: <http://www.communities.gov.uk/documents/housing/pdf/2033676.pdf>
42. Department for Culture, Media and Sport (DCMS), (2001), *Creative Industries Mapping Document*, Londyn: wyd. HMSO
43. Department of Environment, Transport and Regions (DETR), (1997), *By Design: Urban Planning in the Design System – Towards Better Practice*, Londyn: wyd. HMSO
44. Department of Environment, Transport and Regions (DETR),(1999), *Millennium Villages and Sustainable Communities*, Londyn : HM Stationery Office
45. Department of Environment, Heritage and Local Government (DoEHLG), (2007), *Delivering Homes, Sustainable Communities - A statement on Housing Policy*, Dublin: Stationery Office
46. Department of Environment, Heritage and Local Government (2007), *Quality Housing for Sustainable Communities*, Dublin: Stationery Office
47. Digital Hub (2011), *The Digital Hub Annual Report 2011*, Dublin: wyd. Digital Hub
48. Dinh Hinh T. (2012), *Opinion: Could Africa be world's next manufacturing hub?*, CNN, 20 lipca 2012

**ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA
KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.**

49. Domański B. (2009), *Rewitalizacja terenów poprzemysłowych - specyfika wyzwań i instrumentów*, [w:] Jarczewski W. (red.) *Przestrzenne aspekty rewitalizacji: - śródmieścia, blokowiska, tereny pioprzemysłowe, pokolejowe i powojkowe*, Tom IV, Kraków: wyd. Instytutu Rozwoju Miast
50. Doucet B. (2007), *Flagship Regeneration: panacea or urban problem?*, prezentacja konferencyjna - EURA "The Vital City", 12-14 września 2007, Glasgow, Szkocja, źródło: http://www.lib.gla.ac.uk/media/media_47909_en.pdf
51. Doucet B. (2010), *Rich cities with poor people: Waterfront regeneration in the Netherlands and Scotland*, Netherlands Geographical Studies, Vol: 391/2010, Utrecht: Utrecht University, Royal Dutch Geographical Society
52. DTZ (2012), *European Retail Guide - Shopping Centres - March 2012*, publikacja własna firmy DTZ Consulting
53. Dubben N., Williams B. (2009), *Partnerships in Property Development*, Oxford: Wiley & Sons
54. Edwards, M. (2009), *King's Cross: renaissance for whom?*, w: Punter, John (red.) *Urban Design, Urban Renaissance and British, Cities*, Londyn: Routledge
55. ESPON, European Spatial Planning Observation Network, ESPON project 1.4.3. Study on Urban Functions, Final Report March 2007, dokument w wersji cyfrowej, źródło: http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPO2006Projects/StudiesScientificSupportProjects/UrbanFunctions/fr-1.4.3_April2007-final.pdf, pobrane 25 listopada 2012 r.
56. Fainstein S. (2008), *Mega-Projects in New York, London and Amsterdam*, Journal of Urban and Regional Research, vol. 32 (2008), Issue. 4, str. 768-785
57. Fishkin, James S., (1991), *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*, New Haven: Yale University Press
58. Fisher J., Forrester J. (1993), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham: wyd. Duke University Press
59. Fisher J., (2003), *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford: wyd. Oxford Scholarship Press
60. Florida R., (2002), *The rise of the creative class: and how it's transforming work, leisure, community, and everyday life*. Basic Books, New York.
61. Flyvbjerg B., Bruzelius N., and Rothengatter W. (2003), *Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition*, wyd. Cambridge University Press: Cambridge
62. Flyvbjerg B., COVI dla British Department of Transport (2004), *Procedures for Dealing with Optimism Bias in Transport Planning - Guidance Document*, Londyn: Department of Transport
63. Foletta N., Field S., Institute for Transportation & Development Policy (ITDP) (2011), *Europe New Car(bon) Communities*, Nowy Jork: wyd. ITDP

**ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA
KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.**

64. Frost-Kumpf A. (1998), *Cultural Districts - The Arts as a Strategy for Revitalizing our Cities*, Waszyngton: wyd. Americans for the Arts
65. Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju (FOR) (2008), *Co zmienić by rozwinąć partnerstwo publiczno-prywatne*, Warszawa: wyd. Fundacja FOR, raport w wersji on-line, źródło: http://www.for.org.pl/upload/file/raporty/raport_PPP_final.pdf, pobrano 24 listopada 2012 r.
66. Gasidło K. (1998), *Problemy przekształceń terenów poprzemysłowych*, Tom 1408, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej: Architektura, Gliwice: Wydawnictwo Politechniki Śląskiej
67. GLA Greater London Authority Economics (2005), *Retail in London: Working Paper B - Retail and Regeneration - August 2005*, Londyn: wyd. Greater London Authority
68. Glaeser E.L. (2004), *Review of Richard Florida's 'The rise of the creative class'*, publikacja on-line, źródło: <http://www.creativeclass.com/rfcgdb/articles/GlaeserReview.pdf>, pobrane 21 listopada 2012 r.
69. Globalization and World Cities (GaWC) (2011), *The World According to GaWC 2010*, ranking opublikowany online, źródło: <http://www.lboro.ac.uk/gawc/world2010.html>, pobrane 11 sierpnia 2011 r.
70. Graham S., Marvin S. (2001), *Splintering urbanism – networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*, London, New York : Routledge,
71. Graham S., Guy S. (2002), *Digital space meets urban place: Sociotechnologies of urban restructuring in downtown San Francisco*, City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action, Volume 6, Issue 3, pg. 369 - 382
72. Greater London Authority (GLA) 2005, *Retail in London: Working Paper B. Retail and Regeneration*, Londyn: Greater London Authority:
73. Gualini E., Majoor S. (2007), *Innovative Practices in Large Urban Development Projects: Conflicting Frames in the Quest for the "New Urbanity"*, Planning Theory and Practice, Volume 8, Issue 3, Wrzesień 2007, strony 297-318
74. Gualini E., Salet W. (2006), *Framing Multiple Purposed Urban Projects*, CONCLUSIONS COMET Deliverable WP 9, źródło: http://www.oeaw.ac.at/isr/comet/documents/Final_Results/COMET_deliv_no10_WP9_Framing%20Multiple%20Purposed%20Urban%20Projects.pdf, pobrane 2 czerwca 2010
75. Guy C. (2008), *Retail-led regeneration: Assessing property outcomes*, Journal of Urban Regeneration and Renewal vol. 1, str. 378-388
76. Haila A. (1997), *The neglected builder of global cities*, w Brenner, N., Keil, R. (red.). The Global Cities Reader. Nowy Jork: Routledge
77. Hall T., Hubbard D. (1995) "The entrepreneurial city: new urban politics, new urban geographies?", Progress in Human Geography 20, 2 (1996) pp. 153-174
78. Hall P. (1997), *Regeneration Strategies for Peripheral Housing, Inward and Outward-looking Approaches*, Urban Studies Vol. 34, Nr 5-6, str. 873-890

**ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA
KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.**

79. Hall, P. (2004), *Creativity, culture, knowledge and the city*, Built Environment, Volume 30, No. 2, str. 256 - 258
80. Hansen A.L., Andersen H.T., Clark E., (2001), *Creative Copenhagen: Globalization, Urban Governance and Social Change*, European Planning Studies, Vol. 9, No. 7, 2001, str. 852 - 869
81. Harvey D. (1989), *From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism*, Geografiska Annaler 71B, pp. 3 - 17
82. Harvey D. (2010), *Enigma of Capital*, Londyn: Profile Books
83. Hackworth J. (2007), *The Neoliberal City Governance, Ideology, and Development in American Urbanism*, Londyn: Cornell University Press
84. HafenCity Hamburg GmbH, (2006), *HafenCity Hamburg - Der Masterplan*, Hamburg: wyd. HafenCity GmbH
85. HafenCity Hamburg GmbH, (2010), *Sustainable Construction in HafenCity - HafenCity EcoLabel*, Hamburg: wyd. HafenCity GmbH
86. Hanzl M. (2007), *Manufaktura Łódź - Genius Loci a Komercyjna Wartość Przestrzeni Publicznej*, publikacja pokonferencyjna, Konferencja naukowa "Komercjalizacja Przestrzeni - Charakterystyka Zjawiska, Gdańsk 1-2 czerwiec 2007, maszynopis
87. Hennerberry J. (1998), *Development process - materiały kursowe*, za Camona M., Heath T., Oc T., Tiesdell S. (2006) [red.], *Public Places Urban Spaces*, Oxford: wyd. Elsevier
88. Herbst I., Jadach-Sepiolo A., Marczevska E. (2012), *Raport z badania wśród wybranych podmiotów publicznych sporządzony na potrzeby analizy potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego dla Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości*, Warszawa: PARP
89. Hollander Justin B., Kirkwood Niall G., Gold Julia L., (2010), *Principles of Brownfield Regeneration*, Waszyngton: Island Press
90. Hong Y-H., Needham B. (2007), *Analyzing Land Readjustment*, Cambridge: wyd. Lincoln Institute of Land Policy
91. HM Stationery Office (HMSO), (1989), *Progress on Cities*, Londyn: HM Stationery Office
92. Inglehart R. (1990), *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton: Princeton University Press
93. International Council of Shopping Centres (ICSC), (1999), *ICSC Shopping Center Definitions*, dokument on line, źródło: <http://www.icsc.org/srch/lib/SCDefinitions99.pdf>, pobrane 24 listopada 2012 r.
94. Investment Support (IS), (2010) *Rynek PPP w Polsce 2009*, Warszawa: wyd: Investment Support
95. Imrie R., Thomas H., (1993), *The limits of property-led regeneration*, Environment and Planning C: Government and Policy, 1993, Volume 11, str. 87 - 102
96. Isaac D., (1993), *Property Finance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan
97. International Council Shopping Centres (2005), *ICSC Shopping Center Definitions Basic Configurations and Types*, źródło: <http://www.icsc.org/srch/lib/SCDefinitions99.pdf>, pobrane 25 listopada 2012 r.

**ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA
KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.**

98. Jarvis D., Lambie H., Berkeley N. (2008), *Creative Industries and Urban Regeneration*, publikacja pokonferencyjna, Regional Studies Association Annual International Conference: The Dilemmas of integration and Competition, Praga, 27-29 maja 2008 r., źródło: <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2008/may-prague/papers/Jarvis.pdf>
99. Jencks M., Jones C. (eds.) (2010), *Dimensions of the Sustainable City, Future Cities vol. 2*, Nowy Jork : Springer
100. Jessop B. (1997), *Entrepreneurial city – Re-imagining localities, redesigning economic governance or restructuring capital?*, [w:] Jewson N. MacGregor S. (red.) *Transforming cities: contested governance and new spatial divisions*, Nowy Jork :Routledge, str. 24 - 35,
101. Jessop B., (1998), *The Narrative of Enterprise and the Enterprise of Narrative: Place-Marketing and the Entrepreneurial City*, [w:] Hall T., Hubbard P. (red.) *The Entrepreneurial City*, Londyn: wyd. John Wiley & Sons, str. 77-102
102. Jessop B. (2000), *The Crisis of the National Spatio-Temporal Fix and the Tendential Ecological Dominance of Globalizing Capitalism*, *International Journal of Urban and Regional Research*, czerwiec 2000, Volume 24, Issue 2, pages 323-360
103. KEA European Affairs (KEA), (2006), *The Economy of Culture in Europe - Study prepared for the European Commission*, Bruksela: wyd. KEA
104. Klein Peter G., Mahoney Joseph T., McGahan Anita M., Pitelis Christos N., *Toward a theory of public entrepreneurship*, *European Management Review*, wiosna 2010, Volume 7, Issue 1, str. 1-15
105. Kochanowska D., Kochanowski M., Lorens P., (1996)., *Studium Rewitalizacji Północnej Części Śródmieścia Gdańska*, [w:] Gzell S. [red.] *Urbanistyka Międzyuczelniane Zeszyty Naukowe Rok II* ,Warszawa: wyd. Akapit-DTP, str. 6-17
106. Koolhaas R. 2000 *Dutchtown: A City Center Design by OMA*, Nai Utigeverers Pub : Rotterdam
107. Knox Paul L., Taylor Peter J. (red.), (1995), *World Cities in a World System*, Cambridge UK: Cambridge University Press
108. KPMG (1996), *Study on the urban renewal schemes - study prepared by KPMG in association with Murray O'Laoire Associates, Northern Ireland Economic Research Centre*, Dublin: Dublin Stationery Office
109. KPMG (2012), Raport pt. "*Badania i analiza realizowanego przez Miasto Łódź Programu Nowe Centrum Łodzi i przedstawienie opinii na temat stopnia realizacji Programu (analiza stanu obecnego)*", luty 2012
110. KPZK/Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (KPZK 2030), (2012), *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Warszawa : Ministerstwo Rozwoju Regionalnego,
111. Kowalewska A., Kowalkowska A., Kolejko C., (2006), *Planować miasta tak, by chciało się w nim żyć...rozmowa z projektantem Miasteczka Willanów* , *Urbanista* 1/2006, str. 17-26

**ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA
KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.**

112. Komisja Europejska (KE), (2012), *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne - Polityka Spójności na lata 2014-2020*, źródło: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_pl.pdf, pobrane 22 listopada 2012 r.
113. Kowalewska A., (2010), 'Miasteczko Wilanów – Zarządzanie procesem projektowym. Nagroda ISOCARP Award for Excellence 2008' [w:] Lorens P., Martyniuk-Pęczek J. „Wybrane zagadnienia zarządzania rozwojem przestrzennym miast” z serii „Miasto - Metropolia - Region” , tom 3, Wydawnictwo Urbanista, Warszawa
114. Krippner Gretha R. (2005), *The financialization of the American economy*, Socio-Economic Review, Maj 2005, nr 3, str. 173-208
115. Kruger T. (2009), *HafenCity Hamburg – ein Modell für moderne Stadtentwicklung?*, RaumPlanung, nr 146, 2009 r.
116. Krugman P. (1994), *Competitiveness a Dangerous Obsession*, Foreign Affairs, Marzec/Kwiecień, Vol. 73, nr 2
117. Krugman P. (1996), Making Sense of the Competitiveness Debate, *Oxford Review of Economic Policy* Vol. 12 nr 3, str. 17-25.
118. Kubicki P. (2011), *Nowi mieszkańcy w nowej Polsce*, Warszawa: Instytut Obywatelski
119. Landry, C. (2000), *The Creative City: A toolkit for urban innovators*, Londyn : Earthscan
120. Lang , J. (2005), *Urban Design: A typology of Procedures and Products Illustrated with over 50 Case Studies*, Oxford: Architectural Press
121. Lefebvre H. (1996) "Writing on Cities - selected, translated and introduced by Eleonore Kofman and Elizabeth Lebas", Oxford: Blackwell Publishers
122. Lipiński J. (2002), *Rewitalizacja terenów postoczniowych w Gdańsku*, maszynopis niepublikowany
123. Littlefield D. (2009), *Liverpool One Remaking of City Centre*, Chichester: Wiley & Sons
124. Lojewski von H. (2007), *Berlin's Urban Development Strategy - Planning and Projects*, [w:] Large Scale Urban Development Projects in Europe - Drivers of Change in City Regions, Nr 164, czerwiec 2007, Les Cahiers De L'Institut D'Amenagement et D' Urbanisme De La Region D'ile-De-France, str. 47 - 60
125. London School of Economics (LSE), (2008), *The Thames Gateway: building a new city within an old one?*, materiały seminaryjne London Development Workshops, Higher Education Innovation Fund, . źródło: http://www2.lse.ac.uk/geographyAndEnvironment/research/london/events/HEIF/HEIF2_06-08/ThamesGateway/thamesGateway.aspx, pobrane: 13 sierpnia 2012 r.
126. Lorens P. (2001), *Rewitalizacja frontów wodnych nadmorskich miast portowych*, Gdańsk: Politechnika Gdańska
127. Lowe M. (2005), *The regional shopping centre in the inner city : a study of retail-led urban regeneration*, Urban Studies vol. 42 Issue 3, str. 449-470

**ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA
KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.**

128. Lower Manhattan Development Corporation (LMDC), (2004), *World Trade Center Memorial and Cultural Program - General Project Plan*, źródło: <http://www.renewnyc.com/content/pdfs/GPPandSitePlan.pdf>, pobrane 8 sierpnia 2012 r.
129. Łoś A. (2010), *Zarządzanie strategiczne*, [w:] *Dobre Praktyki Wielkich Miast*, Warszawa: wyd. Unia Metropolii Polskich, str. 223-226
130. Majoor S. J. H. (2007), *Amsterdam Zuidas: ambition and uncertainties of a large scale mixed-use urban development*, [w:] *Large Scale Urban Development Projects in Europe - Drivers of Change in City Regions*, Nr 164, czerwiec 2007, Les Cahiers De L'Institut D'Amenagement et D'Urbanisme De La Region D'ile-De-France, str. 60-69
131. Majoor S. J. H. (2008), *Disconnected innovations: new urbanity in large-scale development projects: Zuidas Amsterdam, Ørestad Copenhagen and Forum Barcelona*, rozprawa doktorska - Faculty of Social and Behavioural Sciences, University of Amsterdam, Amsterdam: wyd. UvA
132. Marc-Fontaine J. (2010), *Germany - IBA Emscher Park*, [w:] Bruggeman F., de Lavergne F. (red.), *European Restructuring Toolbox*, Bruksela : EVTA, publikacja online., źródło: <http://www.evta.net/restructuringtoolbox/toolbox/index.html>, pobrano 11 czerwca 2012 r.
133. Marcuse P., van Kempen R., (red.) (1999), *Globalizing Cities: Is There a New Spatial Order?*, Oxford: Blackwell
134. Markowski T., Marszał T., (2006), *Metropolie, Obszary Metropolitalne, Metropolizacja - Problemy i pojęcia podstawowe*, Warszawa: wyd. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk
135. Markowski T., Gzell S., Kochanowski M., Korzeń J., Taczewski T., Staniszkis M., Suchorzewski W., Ossowicz T., Rembarz G., (2009), *Polityka Miejska Państwa - Cele, Priorytety, Instrumenty*, manuskrypt w wersji cyfrowej, źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
136. McLeod G. (2002), *From urban entrepreneurialism to a 'revanchist city'? On social injustices of Glasgow's renaissance*, *Antipode*. Volume 34, Issue 3, str. 602-624
137. McGuirk P.M. (2000), *Power and Policy Networks in Urban Governance: Local Government and Property-led Regeneration in Dublin*, *Urban Studies*, Vol. 37, No. 4, pp.651-672
138. McRury I. (2009), *London's Olympic Legacy - A "Thinkpiece" report prepared for the OECD and Department for Communities and Local Government*, Londyn: wyd. London East Research Institute
139. Meijers E., European Metropolitan Network Institute (2012), *Case study - Tri-City Region (Gdansk, Gdynia, Sopot) - part of EMI knowledge and research agenda on polycentric metropolitan areas*, Lipiec 2012, Haga: European Metropolitan Network Institute
140. Millward Brown (2010), *Potrzeby mieszkańców Łodzi w zakresie inwestycji kulturalnych oraz opinia na temat Centrum Festiwalowo-Kongresowego Camerimage Łódź Center. Sondaż z mieszkańcami Łodzi*, prezentacja wyników opublikowana w wersji cyfrowej

**ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA
KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.**

141. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (MAC), (2012a), *Zielona księga dotycząca Obszarów Metropolitalnych*, Warszawa : Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji
142. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (MAC), (2012b), Wynik konsultacji dot. Zielonej Księgi obszarów metropolitalnych, prezentacja Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego, dokument w wersji cyfrowej, źródło: http://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2012/06/Prezenacja_ZK1.pptx, pobrane w dniu 23 lipca 2012 r.
143. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR), (2012), *Partnerstwo Publiczno-Prywatne w Polsce w latach 2009-2011*, Warszawa : MRR
144. Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (MTBiGM), (2012), Założenia do projektu ustawy - prawo budowlane, o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, projekt z 12 czerwca 2012 r., MTBiGM: Warszawa
145. Ministerstwo Sportu i Turystyki (MSiT), (2012), Sprawozdanie z realizacji przedsięwzięć EURO 2012 oraz z wykonywanych działań dotyczących realizacji przygotowań Polski do finałowego turnieju mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012[™] (Grudzień 2011 r. - Lipiec 2012 r.), Warszawa: wyd. MSiT
146. Moore N. (2008), *Dublin Docklands Reinvented. The Post Industrial Regeneration of a European City Quarter*, Dublin : Four Courts Press
147. Minton A. (2009), *Ground Control – Fear and Happiness in the Twenty First Century*, Londyn : Penguin
148. Musterd S., Murie A. (2010a), *Making Competitive Cities: Debates and Challenges*, [w:] Musterd S., Murie A. (red.), *Making Competitive Cities*, Oxford: Blackwell Publishing Ltd., str. 3-16
149. Musterd S., Murie A. (2010b), *The Idea of the Creative or Knowledge-Based City*, [w:] Musterd S., Murie A. (red.), *Making Competitive Cities*, Oxford: Blackwell Publishing Ltd., str. 17-30
150. Nawrotek K. (2011), *City as Political Idea*, Plymouth: University of Plymouth Press
151. Newman P., Thornley A. (2005), *Planning World Cities – Globalization and Urban Politics*, Nowy Jork: Palgrave Macmillian
152. Noorden van R. (2010), *Cities: Building the best cities for science*, Nature nr 467, str. 906-908
153. OECD (2007), *Competitive cities: a new entrepreneurial paradigm in spatial development*, seria Territorial Reviews, Paryż: wyd. OECD.
154. OECD (2008), *Globalisation and Emerging Economies - Brazil, Russia, India, Indonesia, China and South Africa*, Paryż: OECD Publishing
155. OECD (2010), *OECD Urban Policy Reviews: Poland 2011*, Paryż: OECD Publishing
156. Orueta F.D., Fainstein S., (2009), *The New Mega-Projects: Genesis and Impacts*, International Journal of Urban and Regional Research, vol. 32, Issue 4, Grudzień 2008, str. 759-767
157. O'Mahony Pike Architects (OMP), (2012), *Adamstown the Project*, źródło: http://omparchitects.com/media/filer/2012/05/23/adamstown_-_the_poject.pdf, pobrano 28 października 2012 r.

**ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA
KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.**

158. Office of Deputy Prime Minister (OPDM), (2004), *Competitive European Cities: Where do the Core Cities Stand?*, Urban Research Paper 13, wyd. Londyn: OPDM
159. Ostrowidz J. (2012), *"Było sobie miasto II. Gospodarka przestrzenna - grzechy główne: decyzje lokalizacyjne"*, materiał on-line, strona stowarzyszenia My-Poznaniacy, źródło: <http://www.my-poznaniacy.org/index.php/nasze-tematy/rozwoj-przestrzenny/46-opracowania/810-bylo-sobie-miasto-rozdz-ii-gospodarka-przestrzenna-grzechy-glowne-decyzje-lokalizacyjne>, pobrane 23 listopada 2012 r.
160. Oxford Economics (OE), (2011), *London Competitive Place in the UK and Global Economies*, Londyn: wyd. City of London Corporation:
161. Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIiZ), (2011), *List of Major Foreign Investors in Poland*, Warszawa: wyd. PAIiZ
162. Pancewicz Ł. (2010), Hala widowiskowo-sportowa na granicy Gdańska i Sopotu, *Architektura-Murator*, Październik 2010 nr10/2010, str. 48-57
163. Pancewicz Ł., (2011a), *Relacja między brytyjskim systemem planowania a zarządzaniem dużymi projektami miejskimi* [w:] Lorens P., Martyniuk-Pęczek J. (red.), *Planowanie i realizacja przedsięwzięć urbanistycznych*, Gdańsk: wyd. Akapit-DTP
164. Pancewicz Ł. (2011b), *"Liverpool One jako przykład przekształceń centrum miasta w oparciu o duży projekt urbanistyczny"* do skryptu *"Planowanie i realizacja przedsięwzięć urbanistycznych"* Lorens P., Martyniuk-Pęczek J. [red.] 2011, Gdańsk: wyd. Akapit-DTP
165. Parkinson M. (2008), *Make no little plans - the regeneration of Liverpool city centre 1999 - 2008*, Liverpool, wyd. Synergy
166. Parysek J. (2007), *Metropolitanisation from a Central-European perspective at the turn of the 21st century*, w: J. Parysek., A. Tolle (red.), *Quaestiones Geographicae*, 26 B, str. 85-96
167. Parysek J. (2010), *Aglomeracje miejskie w Polsce oraz problemy ich funkcjonowania i rozwoju*, w *Biuletynie Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu*, Nr 5 z 2010 roku, str. 29-48
168. Peck J., Tickell A. (2002), *Neoliberalizing Space*, *Antipode*, Vol. 34, Issue 3, pp. 380-404, July 2002
169. Peck J. (2005), *Struggling with the Creative Class*, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 29. 4, grudzień 2005, str. 740-770
170. Peck J., (2011), *Geographies of policy: From transfer-diffusion to mobility-mutation*, *Progress in Human Geography*, published on-line 21 February 2011
171. Perry G. (2001), *Growing Capitalism in Central Europe*, *Urban Land Europe*, marzec 2001, str. 34-41
172. Piątek G. (2006), *Manufaktura w Łodzi Adaptacja XIX-wiecznej fabryki na centrum handlowe*, *Architektura Murator* 10/2006 nr 145, s.46-55
173. Pobłocki K. (2010), *Prawo do Miasta*, *Tygodnik Powszechny* Nr 14 (3169), 4 kwietnia 2010

**ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA
KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.**

174. PPPortal.pl (2011), *PPP - Dziedziny, korzyści, bariery - oczami przedstawicieli sektora publicznego i prywatnego*, Katowice: wyd. PPPortal.pl
175. Prezydent Miasta Gdańska (2007), *Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Gdańska*, Gdańsk: Urząd Miasta Gdańska.
176. Prezydent Miasta Łodzi (PMŁ), (2012), *Strategia przestrzennego rozwoju Łodzi*, Urząd Miasta Łodzi: Łódź
177. Price Waterhouse Coopers (PWC) (2012), *Wyzwania inwestycyjne głównych miast Polski - perspektywa 2035*, wydawnictwo on-line, March 2012
178. Reilly William K.; Schulman S., (1969), *The State Urban Development Corporation: New York's Innovation*, Urban Law nr 129
179. Rembeza M., Pancewicz Ł., (2010), *EURO 2012 in Poland as a catalyst for change and testing ground for new urban management tools*, publikacja pokonferencyjna, REAL CORP 2010, *Cities for Everyone: Liveable, Healthy, Prosperous Promising Vision or Unrealistic Fantasy?* 15th International Conference on Urban Planning and Regional Development in the Information Society, 18 - 20 maja 2010
180. Rogers R. oraz Urban Task Force (UTF), (1999), *Towards a Strong Urban Renaissance*, wersja cyfrowa raportu, źródło: http://www.urbantaskforce.org/UTF_final_report.pdf, pobrane 4 sierpnia 2012 r.
181. Rybczynski W., *The Bilbao Effect, The Atlantic Monthly*, September 2002.
182. Sagan I. (2000), *Miasto: scena konfliktów i współpracy*, Gdańsk: Uniwersytet Gdański,
183. Sagan I., Canowiecki Z. (2011), *Między integracją a konkurencją - Gdańsko-Gdyński Obszar Metropolitalny*, Warszawa: Scholar
184. Salet W., Guarini E. (2007) *Framing Strategic Urban Projects: Learning from Current Experiences in European Urban Regions*, Nowy Jork: Routledge.
185. Salford City Council (SCC), (1985), *Salford Quays - The Development Plan for Salford Docks*, Salford: wyd. Salford City Council
186. Salford City Council (SCC), (2006), *Mediacity:uk & Quays Point : Salford Quays & Trafford Wharfside Planning Guidance*, źródło: <http://services.salford.gov.uk/mediacity/sitemap.html>, pobrane 28 października 2012 r.
187. Salford City Council (SCC), (2008), *Salford Quays Milestones - the story of Salford Quays*, Salford: wyd. SCC Marketing & Communications
188. Sassen S. (1991), *The global city: New York, London, Tokyo*, Princeton: wyd. Princeton University Press
189. Sassen S. (1994), *Cities in a World Economy*, California: Pine Forge Press.
190. Savitch H. V., Kantor P. (2002), *Cities in the International Marketplace: The political economy of urban development in North America and western Europe*, Nowy Jork: Princeton University Press.
191. Scott A.J. (2006), *Creative Cities: Conceptual issues and policy questions*, Journal of urban Affairs, Vol. 28 Issue 1, Styczeń 2006, str 1-17

**ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA
KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.**

192. Senatsverwaltung für Stadentwicklung (SfS), (2007), *Städtebaulicher Entwicklungsbereich Johannisthal/Adlershof Bilanz der Entwicklung*, Berlin: Senatsverwaltung für Stadentwicklung
193. Short J.R. and Kim Y-H. (1999), *Globalization and the City*, Harlow: wyd. Longman
194. Smith A. (2007), *Large-scale events and sustainable urban regeneration: key principles for host cities*, Journal of Urban Regeneration and Renewal, Vol 1, str. 178-190
195. Smith H., Ferrari Maria S. G. (2012), *Waterfront Regeneration Experiences in City-Building*, Nowy Jork : Earthscan
196. Smith N. (1990), *Uneven Development: Nature, Capital and the Production of Space*, Oxford: Basil Blackwell Publishing
197. Smith N. (2002), *New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy*, Antipode nr 34: str.427-450
198. Sorkin M., (red.)(1992), *The New American City and the End of Public Space*, Nowy Jork: wyd. Hill i Wang
199. South Dublin County Council (SDCC), (2003), *Adamstown Strategic Development Zone Planning Scheme*, Dublin: wyd. South Dublin County Council
200. Stapleton Redevelopment Foundation, City and County of Denver, Citizens Advisory Board (1999), *Stapleton Development Plan*, Denver : Forest City Development
201. Stiglitz J., Sen A., Fitoussi J.-P., (2009), *The Measurement of Economic Performance and Social Progress Revisited*, publikacja on-line: <http://www.mg.gov.pl/files/upload/8384/Stiglitz.pdf>, pobrane 22 listopada 2012 r.
202. Swyngedouw E., Moulaert F., Rodriguez A. (2002), *Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy*, Antipode, Vol 34, Lipiec 2002, Issue 3, str. 542-577
203. Sykes H. Roberts P. (2000), *Urban Regeneration a Handbook*, wyd. Sage: Londyn
204. Synergia 99, (bez daty wydania), *Gdańsk Young City - Gdańsk-Post Shipyard Regeneration Project*, prezentacja z serwisu Europe-Re, źródło: <http://www.europe-re.com/files/pdf/synergia99presentation.pdf>. pobrane 25 listopada 2012 r.
205. Szczerbowska B., Wiśniowska R., Burda I., Rutecki B., (2006), *Targ Sienny i Rakowy*, Gdańsk: wyd. Urząd Miasta Gdańska
206. Tallon A. (2010), *Urban Regeneration in the UK*, Nowy Jork : Routledge
207. Taylor I., Sloman L. (2011), *Thriving Cities: Integrated Land-use and Transportation Planning*, Leeds: Passenger Transport Executive Group (pteg), publikacja on-line, źródło: <http://www.pteg.net/NR/rdonlyres/642281CC-97F2-41F7-965B-2127CAF3130C/0/20112706ptegThrivingCitiesReportforWebFINAL.pdf>, pobrane 28 października 2012
208. Tölle A. (2010), *Restrukturyzacja miejskich obszarów nadwodnych – Aspekty urbanistyczne, zarządzające i społeczno-kulturowe*, Biuletyn Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej

**ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA
KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.**

Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Seria Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna nr 10,
Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe

209. Turok I. (1992), *Property-led urban regeneration: panacea or placebo?*, "Environment and Planning" A24, s. 361–379.
210. Turok I. (2004a), *The Distinctive City: Quality as a Source of Competitive Advantage*, materiały pokonferencyjne: *Resurging Cities*, London School of Economics
211. Turok I. (2004b), *Cities, Regions and Competitiveness*, *Regional Studies*, Vol. 38 nr 9, str. 1069-1083
212. Urząd Miasta Łodzi (2012), *Strategia Zintegrowanego Rozwoju Łodzi 2020+*, Łódź: wyd. Urząd Miasta Łódź
213. Van Kempen R. Murie A., Knorr-Siedow T. (2003), *Large Housing Estates in Europe, General Developments and Theoretical Backgrounds*, *RESTATE report 1*, wyd. Faculty of Geosciences: University of Utrecht
214. Van Winden W., Van Den Berg L. (2004), *Cities in the Knowledge Economy: New Governance Challenges*, Rotterdam, wyd. EURICUR
215. Van Winden W. (2006), *Globalization and Urban Competitiveness: Challenges for Different Urban Regions*, In *OECD 2006 Competitive Cities in Global Economy*, Paris : OECD
216. Wassenberg, F., Turkington R. and van Kempen R. (2004), *High-rise Housing Estates in Europe*. [w:] Turkington R., van Kempen R., Wassenberg F. (2004), *High-rise Housing in Europe: Current Trends and Future Prospects*. Delft : wyd. Delft University Press
217. Weber R. (2002), *Extracting Value from the City*, [w:] Brenner N., Theodore N. (red.) (2002) *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Oxford: Blackwell Publishing
218. Wista GmbH (2010), *2010 Bericht über Adlershof*, Berlin: Wista GmbH
219. Witlox F., Vereecken L., Derudder B., (2004), *Mapping the Global Network Economy on the Basis of Air Passenger Transport Flows*, GaWC Research Bulletin 157, publikacja on-line, źródło: <http://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb157.html>, pobrane 25 listopada 2012 r.
220. Wojewoda A., Stocznia Gdańska - dziedzictwo niechciane, *Obieg*, 11 stycznia 2010.
221. Załuski D. (2009), *Tereny pokolejowe PKP SA. – szanse i możliwości przekształceń na nowe funkcje miejskie* [w:] Jarczewski W. (red.), 2009, *Przestrzenne aspekty rewitalizacji – śródmieścia, blokowiska, tereny poprzemysłowe, pokolejowe i powojenne*, IRM, Kraków
222. Załuski D. (2010), *Śródmiejskie przestrzenie podróży. Dworce kolejowe*, Wyd. Politechniki Gdańskiej
223. Zhou, E.Y. and Stembridge, B. (2011), *Patented in China – The present and future state of innovation in China*. Thomson Reuters World IP Today.

Tłumaczenie źródeł anglojęzycznych własne

**ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA
KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.**

7.2. Spis ilustracji i tabel

7.2.1. Spis rycin

Ryc. 1 - Baltimore Inner Harbourn - fot. własna	43
Ryc. 2 - Skolkowo jako element narodowej strategii budowy klastra przemysłu bazującego na innowacji w oparciu o strategię odgórnej modernizacji wykorzystuje elementy międzynarodowego marketingu - na zdjęciu prezentacja projektu na Biennale Architektury w Wenecji w 2012 r., fot. M.Arczyńska.	91
Ryc. 3 - Albert Dock w Liverpoolu - przykład kompleksowego przekształcenia terenów portowych, fot. M.Arczyńska.	96
Ryc. 4 - Bord Gáis Energy Theatre w Dokach autorstwa Daniela Libeskinda jako jeden z bardziej charakterystycznych budynków nowej dzielnicy, fot. własna	107
Ryc. 5 - Widok nowej zabudowy na terenie Dublin Docklands przy rzece Liffey, fot. M.Arczyńska.	107
Ryc. 6 - Stacja kolei podmiejskiej Adamstown, zrealizowana przez konsorcjum deweloperskie, źródło: RTE.....	111
Ryc. 7 - Ideogram osiedla Adamstown pokazujący docelowe zagospodarowanie terenów oraz pełny zakres usług, przed korektą irlandzkiego rynku nieruchomości projekt został zrealizowany w ok 10%, źródło: adamstown.ie.....	111
Ryc. 8 - Liverpool One, jedna z głównych ulic handlowych centrum, fot. M. Arczyńska.....	116
Ryc. 9 - MediaCityUK w Manchesterze, widok zespołu studia BBC oraz przestrzenie publiczne, fot. własna.....	122
Ryc. 10 - MediaCityUK w Manchesterze, widok zespołu studia BBC oraz tramwaju Metrolink, fot. własna	122
Ryc. 11 - koncepcja zagospodarowania dzielnicy Hafencity w Hamburgu, źródło: Hafencity Hamburg gmbh.....	128
Ryc. 12 - Przykłady architektury w dzielnicy 22@, fot. M.Arczyńska.	131
Ryc. 13 - Przykład zabudowy wielorodzinnej w Miasteczku Wilanów, fot. własna	183
Ryc. 14 - Ulica osiedlowa w Miasteczku Wilanów, fot. własne.....	183
Ryc. 15 - Wizualizacja Nowego Centrum Łodzi z widokiem na proponowaną bryłę dworca, źródło: Urząd Miasta Łodzi	194
Ryc. 16 - wizualizacja możliwego zagospodarowania terenów Młodego Miasta w Gdańsku, przygotowana przez dewelopera, firmę BPTO, źródło: Hvidt Architekten/BPTO.....	201
Ryc. 17 - Wizualizacja proponowanego zagospodarowania terenów Targu Siennego i Rakowego w Gdańsku, źródło: materiały firmy MULTI development	206

7.2.2. Spis tabel

Tabela 1 - Zestawienie wybranych studiów przypadku pod kątem klasyfikacji miast oraz wybranej typologii przedsięwzięć.....	18
Tabela 2 - Główne grupy instytucji uczestniczące w kształtowaniu typologii przedsięwzięć oraz stopień w jakim mają one wpływ na jego kształtowanie	137
Tabela 3 - Polskie ośrodki miejskie oraz klasyfikacja ESPON - FUA/MEGA.....	153

7.3. Abstrakt w języku angielskim

THE ROLE OF THE LARGE SCALE URBAN DEVELOPMENTS AS AN URBAN POLICY MAKING MECHANISM AND POSSIBILITIES OF ITS APPLICATION IN POLAND

The focus of the research are the large scale urban developments (LSUD) and their implementation as urban policy tool in Poland. These developments can be understood as complex, integrated urban projects that play a strategic role in redevelopment of the particular urban areas. Their implementation usually involves multiple actors (usually both from private and public sector) working together to develop them, extensive program of fixed investment as well as high budgets. These projects are usually coordinated by a dedicated operator (i.e. strategic developer or an urban development agency). They result from processes such as globalization, increasing role of the cities in fostering growth as well as the rise of the global fiscal and real estate markets. These factors have been crucial in supporting the expansion of LSUD as a "project based" urban policy worldwide. The LSUDs can be considered by the authorities as both the tool of rapid modernization of urban space and urban infrastructure for the economic development. At the same time, it can also act as one of the strategies of capital accumulation for private promoters of such projects.

This thesis confronts the concepts and assumptions on the genesis of LSUDs with the context of development of Polish cities post-1989. The selection of the case studies focuses on Polish projects that were either implemented in the nineties or are currently at the early stage of development in major cities (Warszawa, Lodz, Gdansk). Various aspects of Polish planning system have been considered. Amongst them, factors such as the establishment of the Polish real estate markets, restructuring of the cities under the market economy and the demand for modernization were identified as conditions that supported the development of LSUDs in the major cities. The rapid expansion of the market activities created a challenge for local authorities, due to lack of established mechanisms of cooperation and coordination of the large urban projects. The initial projects were largely initiated and developed by private developers, with various degree of activity by public institutions. The accession to the EU as well as growing skill and ability to implement more complex planning policy tools by the local governments allowed to deploy new generation of large scale projects with the help of new mechanisms.

The thesis provides an analysis of the latest developments in Polish planning system in the context of LSUDs, drawing some conclusions with regard to future of this tool. The analysis considers these changes in the context of post-2008 financial crisis, and inevitable slowdown of the Polish economy as

**ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA
KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.**

well as increasing challenges associated with the availability of the public resources. The study identifies some key aspects that may indirectly support further development of LSUDs. Current discussions on the creation of the metropolitan governance of the major cities may support mechanisms of strategic planning that may possibly lead to deployment of LSUDs as policy measures. Further financial challenges for both public and private actors will more likely support their further cooperation on development of the urban projects which are seen as a potential way of achieving urban policy objectives. This corresponds with evidence on some of local governments taking more entrepreneurial approach to public policy. Yet, due to strong market-led nature of LSUDs and possible slow down of the European property markets it is difficult to predict if this tool is going to be implemented further. The study also confirms another fundamental challenge associated with the LSUDs - difficulty in inclusion of the meaningful public participation in such projects, which is also present in the Polish context. Lack of transparency and cooperation with the community third parties may in fact compromise the viability of LSUD as an urban policy tool, in the context of likely further democratization of urban planning in Poland.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA Kształtowania polityki rozwojowej miast oraz możliwości jego zastosowania w Polsce.

7.4. Abstrakt w języku polskim

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA Kształtowania polityki rozwojowej miast oraz możliwości jego zastosowania w Polsce.

Przedmiotem badań są przedsięwzięcia urbanistyczne o dużej skali (ang. „Large Scale Urban Developments”) oraz ich wdrażanie jako narzędzie polityki przestrzennej w Polsce. Mogą one być rozumiane jako złożone, zintegrowane programy strategicznych przekształceń określonych fragmentów miasta. Ich wdrażanie wiąże się z realizacją szerokiego programu inwestycji - budynków i infrastruktury, współpracy wielu partnerów, zarówno publicznych, jak i prywatnych oraz zaangażowania dużych budżetów. Przebieg tego typu przedsięwzięć z reguły jest koordynowana przez operatora inwestycji, np. inwestora strategicznego lub agencję rozwoju miejskiego. Ich realizacja wynika z działania procesów globalizacyjnych, rosnącej roli miast w rozwoju gospodarek, ekspansji światowych rynków finansowych i rynków nieruchomości. Czynniki te wspierają światową ekspansję przedsięwzięć urbanistycznych jako polityki przestrzennej "opartej o projekt". Dzieje się tak gdyż, przedsięwzięcia urbanistyczne mogą być potraktowane przez władze publiczne jako narzędzia szybkiej modernizacji przestrzeni miejskiej i rodzaj miejskiej infrastruktury dla rozwoju gospodarczego, w tym lokalizacji funkcji metropolitalnych, podczas gdy dla prywatnych inwestorów pełnią one funkcje strategii akumulacji kapitału.

Koncepcje i założenia dotyczące genezy przedsięwzięć są oceniane w zestawieniu z realiami rozwoju polskich miast po 1989 r. Badania polskich inwestycji skupiają się na projektach wdrożonych w latach dziewięćdziesiątych lub tych, które obecnie są nadal we wczesnym stadium w głównych ośrodkach kraju (m.in. Warszawie, Łodzi i Gdańsku). Wśród uwarunkowań rozwoju w Polsce można wymienić takie czynniki jak utworzenie rynku nieruchomości, przekształcenia miast w warunkach gospodarki rynkowej oraz potrzeba modernizacji wspierały wdrażanie przedsięwzięć w Polsce. Radykalny rozwój działalności rynkowej było wyzwaniem dla władz samorządowych z powodu braku wypracowanych mechanizmów kooperacji i koordynacji w ramach przedsięwzięć urbanistycznych. Pierwsze projekty były inicjowane głównie przez stronę prywatną, przy zróżnicowanym poziomie aktywności władz lokalnych. Akcesja do Unii Europejskiej i rosnąca wiedza i umiejętności we wdrażaniu bardziej złożonych mechanizmów przestrzennych pozwoliły na realizację nowej generacji projektów przy pomocy nowych narzędzi.

ZNACZENIE PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH O DUŻEJ SKALI JAKO NARZĘDZIA KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ROZWOJOWEJ MIAST ORAZ MOŻLIWOŚCI JEGO ZASTOSOWANIA W POLSCE.

Rozprawa zawiera analizę ostatnich zmian w polskim systemie planowania, wskazując na potencjalne przyszłe kierunki zmian w kontekście przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali. Analiza ta wskazuje na uwarunkowania wynikające z kryzysu finansowego 2008 roku, nieuchronnego spowolnienia polskiej gospodarki oraz nowych wyzwań związanych z osłabieniem dostępu do finansów publicznych. Obecne dyskusje o powołaniu samorządności metropolitalnej większych miast mogą wspierać wdrażanie przedsięwzięć jako narzędzi planowania. Wyzwania finansowe dla prywatnych i publicznych aktorów będą wzmacniały dalsze mechanizmy współpracy w realizacji przedsięwzięć, które mogą być postrzegane jako potencjalny sposób na realizację celów polityki przestrzennej. Wiąże się to z danymi wskazującymi na przyjęcie przez część polskich samorządów "przedsiębiorczych", prorynkowych postaw w polityce przestrzennej. Tym niemniej, ze względu na silną rynkową genezę narzędzia, jakim są przedsięwzięcia urbanistyczne oraz spowolnienie europejskich rynków nieruchomości, trudno jest przewidywać, czy te narzędzia będą stosowane w przyszłości. Badania potwierdzają fundamentalne wyzwanie związane z przedsięwzięciami urbanistycznymi - trudność we włączeniu znaczącego udziału partycypacji publicznej. Brak przejrzystości i współpracy z grupami społecznymi może w przyszłości ograniczać wykonalność przedsięwzięć jako polityki miejskiej w kontekście przyszłej demokratyzacji planowania w Polsce.