

AGNESZKA BUGNO-JANIK, MAREK JANIK*

MOŻLIWOŚCI I OGRANICZENIA RACJONALNEGO ZARZĄDZANIA PRZESTRZENIĄ PUBLICZNĄ MIASTA NA PRZYKŁADZIE TARNOWSKICH GÓR

POTENTIAL AND LIMITATIONS OF RATIONAL MANAGEMENT OF PUBLIC CITY SPACE ON THE EXAMPLE OF TARNOWSKIE GÓRY

Streszczenie

Oszczędność jest cechą działania racjonalnego, ukierunkowanego na uzyskanie wyznaczonych celów przy efektywnym wykorzystaniu dostępnych środków. Jakość przestrzeni publicznej w mieście jest dobrym wskaźnikiem stopnia racjonalizacji działania samorządu lokalnego i dążeń społeczności.

Słowa kluczowe: zarządzanie przestrzenią publiczną miasta, jakość przestrzeni publicznej

Abstract

Economy is a feature of rational activity directed at achieving planned and desired results by an effective use of the funds available. The quality of public space in the city constitutes a good indicator of the degree of rationalisation of the actions of the local government and pursuits of the community.

Keywords: public space management, quality of public space

* Dr inż. arch. Agnieszka Bugno-Janik, Katedra Strategii Projektowania i Nowych Technologii w Architekturze; dr inż. arch. Marek Janik, Katedra Urbanistyki i Planowania Przestrzennego, Wydział Architektury, Politechnika Śląska.

Znaczenie przestrzeni publicznej miasta jest trudne do przecenienia. Pełni ona w mieście rolę analogiczną do roli sfery publicznej w życiu społeczności. Przestrzeń publiczna zaniedbana, zdeorganizowana i nieudolnie budowana skutkuje erozją kontaktów społecznych, ograniczaniem poczucia przynależności i współtworzenia społecznej rzeczywistości, wyobcowaniem mieszkańców miasta. Dobrze ukształtowana, na bazie kulturowej tożsamości, sprzyja rozwojowi społeczności lokalnej, pobudza do działań osadzonych w kontekście miejskim, daje mieszkańcom poczucie siły i dumy, energię do działania, również na rzecz miasta. Stanowi miejsce nawiązywania kontaktów, wymiany informacji, myśli, poglądów. Pozwala na realizację idei miasta jako centrum cywilizacyjnego.

Przestrzeń publiczna miasta w znacznym stopniu buduje jego wizerunek, stanowi podstawowe miejsce kontaktu z miastem, miejsce jego odczuwania i doświadczania zarówno przez mieszkańców, jak i przybyszy. Dobra przestrzeń publiczna powinna być miejscem atrakcyjnym dla bardzo różnych ludzi, harmonijnie łącząc różne wątki, wartości i style, bogata różnorodnością, ale równocześnie stanowiąca spójną całość.

Przestrzeń publiczna jest zatem jednym z istotnych zasobów miasta. Badania nad wpływem różnych czynników społecznych, w tym jakości przestrzeni miejskich, na gospodarczy dobrostan wykazują zbieżność występującą pomiędzy nimi. Kwestia oszczędnego (czyli ekonomicznego) gospodarowania tym zasobem staje się w takim kontekście szczególnie istotna.

Oszczędność jest cechą działania racjonalnego, ukierunkowanego na uzyskanie wyznaczonych celów przy efektywnym wykorzystaniu dostępnych środków. Miasto, jako środowisko życia, powinno dawać możliwość rozwoju społeczności i jej członkom, a jednocześnie rozwój miasta rozumiany jako dążenie do poprawy jakości życia mieszkańców w jego najróżniejszych aspektach, musi być w obecnych czasach kontrolowany w sposób racjonalny. Niezbędne jest równoważenie korzyści i nakładów w różnych dziedzinach ze względu na nadrzędną konieczność utrzymania co najmniej nie pogorszonych warunków życia dla przyszłych pokoleń (*sustainability*). Jakość przestrzeni publicznej w mieście jest, prócz namacalnego efektu działań na tym zasobie, dobrym wskaźnikiem ogólnego stopnia racjonalizacji działania samorządu lokalnego i dążeń społeczności. Nawet pobieżna obserwacja jakości przestrzeni publicznej wielu miast w Polsce pokazuje najczęściej brak całościowego spojrzenia i racjonalnej kontroli, brak dążenia do integrowania procesów rozwoju i zmian w spójny, cechujący się między innymi oszczędnością, racjonalny system.

Od 2006 roku prowadzimy we współpracy z władzami miasta Tarnowskie Góry badania nad możliwością racjonalizowania działań w zakresie zarządzania przestrzenią miasta poprzez:

- określenie sposobów współdziałania władz samorządowych i projektantów zajmujących się przestrzenią publiczną z mieszkańcami miasta (partycypacji społecznej);
- wypracowanie narzędzia wspomagającego zarządzanie przestrzenią publiczną miasta na podstawie zapisu jej charakterystyki i funkcjonowania;
- poszukiwanie możliwości realnego powiązania procesów planowania strategicznego z zarządzaniem operacyjnym w odniesieniu do przestrzeni publicznej miasta.

Obserwacja praktyki zarządzania przestrzenią publiczną miasta skłania do prób określenia głównych przyczyn jej niedostatków. Są to:

- niski poziom realizowanych projektów – często na skutek wykonywania ich tanim kosztem przez słabo wykwalifikowanych pracowników firm wykonawczych, wyboru wykonawcy w przetargu podług kryterium ceny, trudność weryfikacji jakości tych projektów;
- przypadkowy wybór miejsc do realizacji projektów (dobór na zasadzie możliwości finansowania albo wskutek nacisków mieszkańców);
- decyzje dotyczące wyboru elementów i sposobu aranżacji przestrzeni publicznej (nawierzchnie, oprawy oświetleniowe, ławki, kosze na śmieci itd.) podejmowane są wyrywkowo, doraźnie i punktowo,

w drodze przetargu, bez ogólnej koncepcji aranżacji przestrzeni miejskiej, przez osoby bez kompetencji w zakresie projektowania architektonicznego lub plastycznego (np. inżynierów drogownictwa lub urzędników);

- decyzje dotyczące zieleni miejskiej motywowane głównie względami estetycznymi bądź kwestiami ogrodnictwa, podejmowane przez urzędników, niezależnie od innych działań w przestrzeni publicznej;
- brak współpracy z właścicielami obiektów i terenów należących do przestrzeni publicznej (Starostwo Powiatowe, PKP) lub przylegających do niej.

W większości wypadków sposób zagospodarowania i wygląd miejskiej przestrzeni publicznej jest efektem serii dosyć przypadkowych decyzji, podejmowanych często przez pracowników nie posiadających stosownych kwalifikacji, co – pomimo ich starań i ich dobrej woli – przynosi skutki niezadowolające.

Działanie takie jest nieefektywne (stosunek uzyskanej jakości do kosztów jej uzyskania) i nieracjonalne (decyzje podejmowane przez osoby bez odpowiednich kwalifikacji lub decyzje, których efekty są ściśle ze sobą powiązane w przestrzeni). Czasem działania polegające na swoistym uproszczeniu procedury wydają się oszczędne – np. nie płacimy za projekt aranżacji przestrzeni, tylko sami ustawiamy elementy wyposażenia wybrane z katalogu przez urzędnika. Jednak w efekcie dają gorszą jakość całości, stwarzają coś, co źle funkcjonuje, staje się więc nieekonomiczne – np. nieestetyczna, chaotycznie zagospodarowana przestrzeń publiczna nie przyciąga mieszkańców i przybyszy, nie tworzy dobrych warunków działania, a więc nie daje pożądanego efektu. Mimo poniesionych nakładów cel, jakim jest podniesienie jakości, nie zostaje osiągnięty.

Sytuacja taka wydaje się skutkiem radykalnego odejścia od zasady centralnego planowania i zarządzania (która także przyczyniła się do destrukcji krajobrazu miejskiego) na rzecz liberalizacji i źle pojętego prawa do dysponowania własnością. W praktyce często można obserwować, jak procedury administracyjne i biurokratyczna logika zaczynają dominować nad racjonalnym namysłem i przejmować decydującą rolę w kształtowaniu przestrzeni publicznej miasta. Paradoksalnie, procedury mające w założeniu służyć oszczędnemu gospodarowaniu i ochronie publicznych środków często prowadzą do ich marnotrawienia. Dzieje się tak na ogół w tych sytuacjach, gdy urzędnicy samorządowi ograniczają swoją aktywność do skrupulatnego realizowania procedur administracyjnych.

Narzędzie administracyjne nie jest tak doskonałe, aby proste wypełnianie jego zapisów przyniosło dobre efekty.

W trakcie prac nad strategią rozwoju miasta oraz przy okazji współpracy z władzami samorządowymi, skupionej na zaniedbanych miejscach przestrzeni publicznej, wyraźnie ujawniła się konieczność planowego i strategicznego działania w kwestii zarządzania przestrzenią publiczną. Istniejące instrumenty, takie jak MPZP, nie nadają się do pełnienia roli narzędzia pomocnego w tych działaniach i podejmowaniu decyzji operacyjnych.

Zaproponowane przez nas opracowanie miało na celu stworzenie takiego narzędzia. Ogólnie określonym celem naszej pracy było zbadanie obecnego funkcjonowania przestrzeni publicznej centrum miasta Tarnowskie Góry i sformułowanie wytycznych pomocnych w podejmowaniu skutecznych działań dla poprawy jej jakości w kontekście możliwości rozwojowych określonych w strategii rozwoju miasta.

Na finalne opracowanie złożyły się:

- diagnoza stanu obecnego,
- określenie potencjalnych możliwości jakościowego i wielkościowego rozwoju przestrzeni publicznej w kontekście celów zawartych w strategii rozwoju miasta Tarnowskie Góry,
- określenie ograniczeń i głównych problemów związanych z dobrym funkcjonowaniem i rozwojem przestrzeni publicznej,

- określenie zarysu strategii działań w przestrzeni publicznej nakierowanych na poprawę jej jakości,
- określenie miejsc najbardziej pożądaných i efektywnych działań.

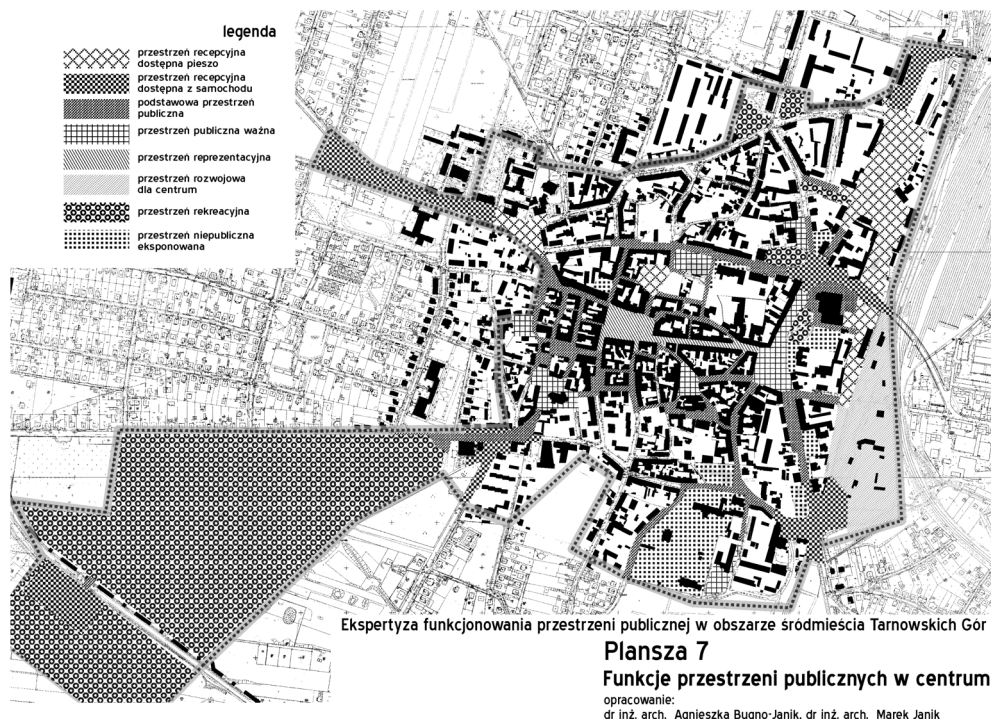
Przyjętą metodą badawczą były badania jakościowe bazujące na obserwacjach terenowych, analizach dokumentów gminnych, wywiadach oraz graficznej analizie zebranych informacji.

Badania terenowe obejmowały ogólną inwentaryzację stanu funkcjonowania obszaru Śródmieścia. W jej ramach zebrano informacje o rozmieszczeniu obiektów o znaczeniu kulturowym, usług i obiektów handlu, lokalizacji i charakterze ważniejszych skupisk zieleni, miejsc zaniedbanych i konfliktów przestrzennych. Na podstawie obserwacji określono główne kierunki i natężenie ruchu pieszego i kołowego, rozmieszczenie parkingów, wykorzystanie przestrzeni wewnątrz urbanistycznych.

Badania jakościowe dotyczyły ogólnej oceny jakości przestrzeni publicznej. Oceniano stan techniczny, utrzymanie i adekwatność funkcjonalna zagospodarowania przestrzeni w kontekście roli badanego obszaru w strukturze przestrzeni publicznej miasta, z uwzględnieniem celów określonych w strategii rozwoju miasta.

W trakcie prowadzonych prac ujawniono szereg potencjalnych możliwości rozwojowych, a także możliwości lepszego wykorzystania istniejących zasobów.

Dla uporządkowania obrazu sytuacji i określenia pożądaných kierunków przekształceń określono w opracowywanym obszarze strefy funkcjonalne (rys. 1). Częściowo pokrywają się one z obecnym sposobem funkcjonowania centrum, częściowo stanowią postulat rozwojowy wyprowadzony ze strategii rozwoju miasta.

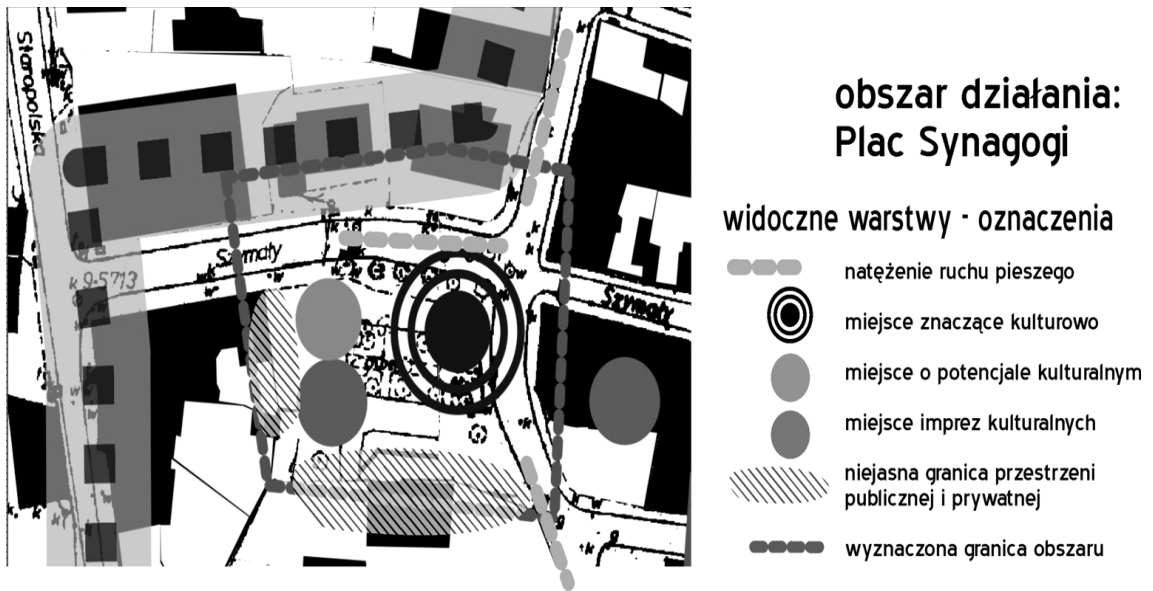


Rys. 1. Określenie stref funkcjonalnych w obszarze śródmieścia jako wynik badań i narzędzie do efektywnego zarządzania przestrzenią publiczną

Fig. 1. Functional zones in a city center as an research outcome and a tool for effective public space management

Znaczącym elementem działań była współpraca z autorami tworzonego wówczas projektu zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego dla obszaru Śródmieścia. Wnioski z opracowania zostaną również wykorzystane w Miejscowym Planie Zagospodarowania Przestrzennego.

Wykonane analizy pozwoliły określić strategicznie istotne kierunki działań oraz miejsca kluczowych projektów – tzw. obszary zintegrowanego działania (rys. 2), zaś zaproponowana metoda zestawiania ważonych kryteriów (tabela 1) jest pomocna w określaniu optymalnej kolejności podejmowanych działań, tak, aby jak najefektywniej wykorzystać posiadane środki.



Rys. 2. Fragment (powiększenie) mapy z naniesionymi wynikami badań jakościowych (np. znaczenie miejsca) i ilościowych (np. natężenie ruchu), pozwalającymi wyznaczyć obszary zintegrowanego działania

Fig. 2. A part (magnification) of a map with qualitative (e.g. cultural significance of place) and quantitative data (e.g. intensity of pedestrian traffic), which helped to determine zones for taking integrated action

Opracowanie, które powstało (na razie w wersji roboczej) stanowić ma narzędzie wspierające w podejmowaniu strategicznych decyzji dotyczących zarządzania przestrzenią publiczną miasta, inwestycji gminnych i prywatnych w tej przestrzeni.

Graficzne zapisy pozwalają na przegląd przestrzeni publicznej centrum miasta w kontekście roli poszczególnych jej części, pożądanego charakteru ich zagospodarowania, wzajemnych relacji, lokalizacji stosownych funkcji.

Ważnym celem opracowania jest także upowszechnienie rozumienia znaczenia i charakteru przestrzeni publicznej miasta wśród pracowników administracji samorządowej i jego aktywnych mieszkańców. Jest to niezwykle istotne, gdyż przy ponadprzeciętnej aktywności mieszkańców Tarnowskich Gór brakuje podstaw dyskursu toczącego się wokół problematyki przestrzeni publicznej. Spory, które się w tym obszarze wyraźnie pojawiają, wskazują na potrzebę uzgodnień o charakterze strategicznym, związanych z całym obszarem centrum. Bez tego wszelkie dyskusje grzęzną w nieporozumieniach wynikających z fragmentarycznego oglądu problemu, niezrozumienia szerszego kontekstu i kierunku działań.

Kalkulacja ważności i kolejności podejmowania działań dla różnych stref – przykład

Nr	Nazwa obszaru	<i>P</i>	<i>Zf</i>	<i>Ju</i>	<i>Zr</i>	<i>Je</i>	Suma
1	tereny kolejowe za halą targową	1	6	6	6	6	25
2	otoczenie dworca pkp i mzkp	4	4	5	5	6	24
5	otoczenie hali targowej	5	3	6	5	5	24
6	place targowe	4	2	6	6	6	24
8	plac synagogi	4	4	3	6	6	23
4	obszar wokół ronda Blachnickiego	1	4	6	4	5	20
7	przejście od ul. Sobieskiego do ul. Tylnej	4	2	4	4	6	20
3	kwartały wzdłuż ul. Piłsudskiego	5	3	2	4	5	19
9	ul. Krakowska	5	5	0	4	5	19
11	plac Żwirki i Wigury	3	4	4	2	6	19
16	teren wjazdu od Lasowic	1	4	5	4	5	19
14	park miejski	1	4	4	4	5	18
15	łącznik pieszy do aquaparku	1	4	3	4	6	18
10	ul. Tylna	3	2	4	3	5	17
12	Kaczyniec	3	2	3	2	5	15
13	dojście do Starostwa	1	2	4	1	5	13

Nr – numer obszaru na mapie

P – natężenie ruchu pieszego

Zf – znaczenie funkcjonalne dla miasta

Ju – konieczność zmiany jakości urbanistycznej

Zr – znaczenie dla rozwoju miasta

Je – konieczność podniesienia jakości elementów wyposażenia

Efekty opracowania stają się w tym kontekście płaszczyzną debaty i porozumienia, umożliwiając ogarnięcie skomplikowanej materii poprzez uproszczony i uporządkowany zapis. Wyrażne określenie i uzgodnienie priorytetów i unaocznienie relacji poszczególnych miejsc w kontekście celów strategicznych i skali śródmieścia daje szansę na bardziej konstruktywną dyskusję o szczegółowych rozwiązaniach.

Dodatkowym, uzupełniającym przedsięwzięciem, podjętym na rzecz poprawy jakości przestrzeni publicznej w centrum Tarnowskich Gór, są spotkania operacyjne, ekspercko-urzędnicze, które służą dyskusowaniu, w kontekście strategicznych celów miasta, konkretnych kwestii, pojawiających się w związku z planowanymi inwestycjami gminnymi.

Rozpoczęta współpraca w budowaniu strategicznego programu poprawy i rozwoju przestrzeni publicznej oraz operacyjnego zarządzania może przynieść wyraźne efekty za kilka lat.

Konsekwentne realizowanie działań związanych z gospodarowaniem przestrzenią publiczną, wpisujących się w spójną strategię rozwoju miasta, wymaga partnerów – dobrze rozumiejących i przekonanych do celu swojej pracy urzędników, aktywnych i prospołecznych mieszkańców. Jest to, zwłaszcza na początku, wyzwanie wymagające dużej determinacji ze strony władz samorządowych.

Specyfiką polskiej gospodarki miejskiej wydaje się z jednej strony duża bezwładność urzędnicza a z drugiej – jej mocne upolitycznienie. W dużej mierze jest to skutkiem realizowania przez władze własnej wizji miasta, która na ogół jest różna od wizji konkurentów czy poprzedników i rzadko pokrywa

się z wizją mieszkańców. Wiąże się z tym nieciągłość działań w przestrzeni publicznej. Pewną szansą na uniezależnienie zarządzania przestrzenią publiczną miasta od zmian władz samorządowych jest realna partycypacja społeczna. Zbudowanie silnego poparcia społecznego dla perspektywnie określonych, zrozumiałych i uzgodnionych publicznie celów, daje możliwość kontynuacji pomimo zmian władz lokalnych. Oczywiście niezbędnym warunkiem jest aktywność przynajmniej części mieszkańców i ich zainteresowanie sprawami miasta. Właściwie dopiero wówczas możemy mówić o realnej i świadomej samorządności, która jest pierwszym krokiem do wdrażania w życie idei miasta oszczędnego.