

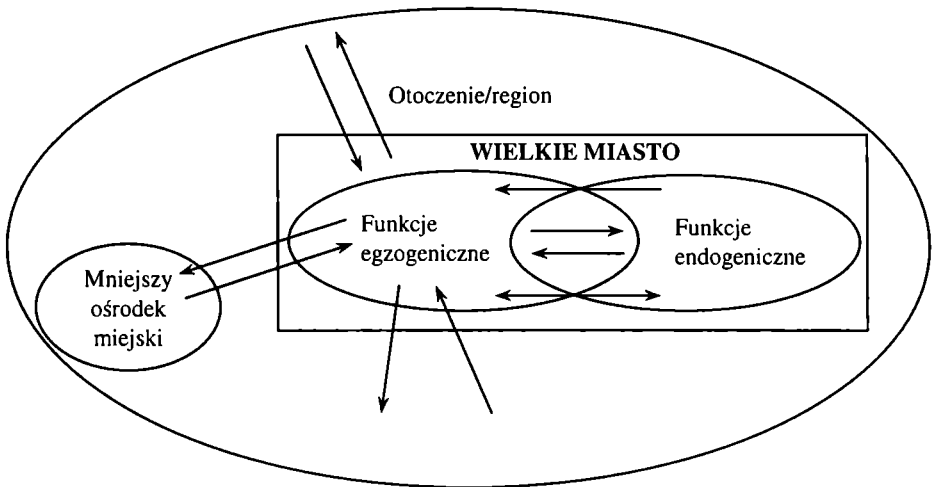
**Dorota Rynio**

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

**PODSTAWY ZARZĄDZANIA  
PRZESTRZENIĄ WIELKIEGO MIASTA  
W PROCESIE INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ  
– WPŁYW NA ROZWÓJ REGIONU**

Integracja europejska zakłada prowadzenie wspólnej polityki regionalnej, skupiającej się na dążeniu do zrównoważonego rozwoju. Celem rozwoju zrównoważonego jest zaspokajanie teraźniejszych potrzeb w taki sposób, aby przyszłe pokolenia mogły realizować swoje potrzeby. Przy takim założeniu powinno się nakierowywać działania na kreowanie zdolności do samopodtrzymującego się rozwoju, jednocześnie w wymiarze ekonomicznym, społecznym i ekologicznym. Obecnie duże znaczenie dla zrównoważonego rozwoju i polityki regionalnej ma przestrzeń. Ograniczoność przestrzeni i trudność jej odnowy stają się szczególnymi problemami w wypadku wielkich miast, gdzie w większości zasób ten został już wcześniej zagospodarowany. Wobec tego podstawowym zadaniem na poziomie miasta staje się odpowiedzialne zarządzanie jego przestrzenią. Dostępność przestrzeni miasta zależy od wielu czynników, m.in. położenia geograficznego (np. na szlakach tranzytowych), dotychczasowego zagospodarowania, funkcji charakterystycznych dla danej jednostki osadniczej oraz wielkości miasta. Miasta rozwijają się przez pełnione wobec otoczenia funkcje, szczególnie te określające specjalizację ośrodka. Gospodarcze funkcje miasta można sklasyfikować ze względu na zasięg oddziaływania, wyróżniając funkcje egzogeniczne i endogeniczne. W gospodarczej strukturze miasta relacje między funkcjami zmieniają się wraz z wielkością miasta, tzn. im większe miasto, tym większy udział funkcji endogenicznych w gospodarce [Domański 2002, s. 91]. Zarządzanie rozwojem ośrodka miejskiego polega na osiągnięciu odpowiedniej proporcji między funkcjami, przy wykorzystaniu przestrzeni.

Funkcje egzogeniczne są szczególnie istotne z punktu widzenia miast–metropolii, które mają duży zasięg przestrzenny oddziaływania. Zasięg ten może służyć jako miernik, wskazujący na rangę metropolii [Słodczyk 2004, s. 46-47].



Rys. 1. Przenikanie – uzupełnianie się funkcji na styku miasto–otoczenie/region

Źródło: opracowanie własne.

Funkcje egzogeniczne miast–metropolii skupiają się na: usługach finansowo-ubezpieczeniowych, doradztwie gospodarczym, ośrodkach przekazu, administracji regionu, obecności instytucji o zasięgu regionalnym i ponadregionalnym, nauce (ośrodki badawcze, szkolnictwo wyższe), przemyśle, kulturze, rozrywce, rekreacji, turystyce (hotele, biura podróży) i komunikacji na długi dystans. Funkcje egzogeniczne mają odniesienie nie tylko do otoczenia/regionu, lecz mogą one być także konsumowane na miejscu, przyczyniając się do funkcjonowania i rozwoju miasta. Mogą one również oddziaływać na inne ośrodki miejskie. Wielkie miasta z otoczeniem dokonują wymiany zasobów, towarów, usług i osób, z czego obie strony starają się odnieść korzyści.

Funkcje endogeniczne pracują na potrzeby miasta i są nakierowane na gospodarkę komunalną, komunikację na terenie ośrodka, drobny handel, zieleni miejską i administrację miasta. Układy przestrzenne zostają podporządkowane poprawie egzystencji ludności, podnoszeniu estetyki zagospodarowania i rozwojowi gospodarczemu terenu przez realizację podstawowych funkcji [Matyjaszkiewicz, Putkowski 1977, s. 28-29].

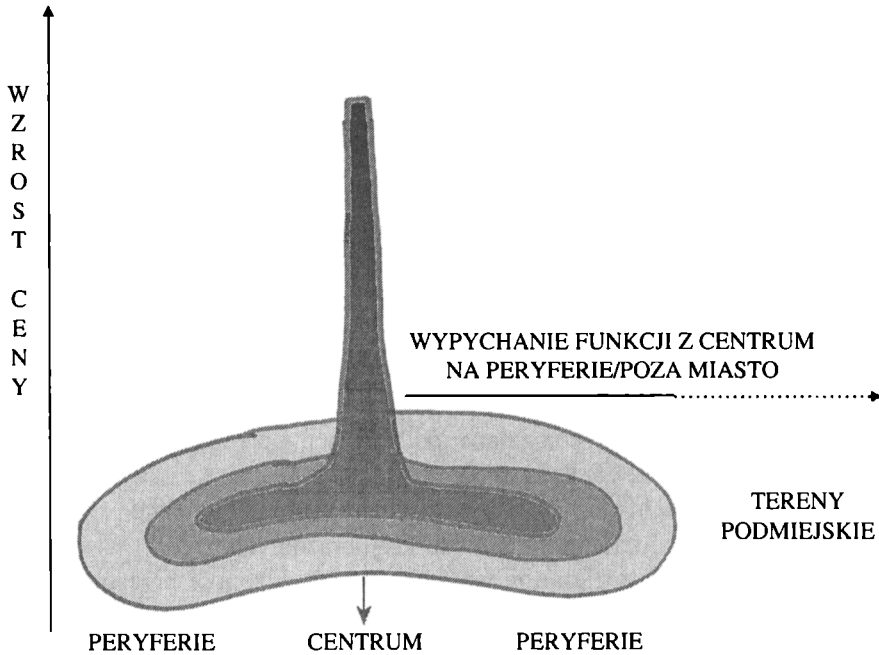
Powstało wiele koncepcji teorii rozwoju miast i zagospodarowania przestrzeni, ich relacji z bliższym i dalszym otoczeniem/regionem, m.in. teoria hierarchii miast

W. Christallera (skoncentrowana na wymianie i rynku), teoria polaryzacji F. Perroux (koncentracja na produkcji). Dają one podwaliny zjawisku koncentracji przestrzennej oraz modelowi centrów i peryferii [Jewtuchowicz 2004, s. 96-98]. Wobec czego zadaniem zarządzania przestrzenią wielkiego miasta jest doprowadzanie do wyrównywania różnic rozwojowych. Można to osiągnąć przez adaptacje czynną i przestrzenną oraz uzyskanie warunków do adaptabilności przestrzeni miasta w odniesieniu do rozwoju regionu, a także procesu integracji międzynarodowej [Strykiewicz 2000, s. 52-55]. Zagospodarowanie przestrzeni wielkiego miasta wymaga rozmieszczenia różnorodnych funkcji na jego obszarze oraz wskazania pasm strategicznych o podstawowym znaczeniu dla funkcjonowania, rozwoju i podnoszenia rangi ośrodka. Z punktu widzenia miasta istotne są pasma sklasyfikowane jako:

- obszary inwestycyjne (istotne dla przyszłości);
- tereny zagospodarowane, wymagające modernizacji i przekształceń strukturalnych (ze względu na rozwój jednostki);
- pasma objęte ochroną historyczną, urbanistyczno-architektoniczną;
- tereny o wysokich walorach przyrodniczo-krajobrazowych.

Wskazanie tych stref jest trudne ze względu na ograniczoność przestrzeni (a co za tym idzie konkurencję o przestrzeń), szczególnie w wypadku wielkich miast, gdzie istotnym czynnikiem wpływającym na decyzje o sposobie zagospodarowania przestrzeni staje się jej cena. Cena staje się przeszkodą dla osadzania w centrum miasta inwestycji wymagających dużej przestrzeni. W związku z tym inwestor staje przed ekonomicznym wyborem: zlokalizować inwestycję w centrum miasta, lecz na małej przestrzeni (niesie to ze sobą ryzyko niskiej rentowności inwestycji), albo przenieść inwestycję poza miasto, a jej produkty dostarczać m.in. do centrum miasta, ponosząc dodatkowe koszty.

Wysoka cena przestrzeni w centrum miasta (zwłaszcza w metropoliach) powoduje, że część funkcji, które dotychczas były związane z centrum, zostaje „wypchnięta” poza centrum, np. szkolnictwo wyższe, mieszkalnictwo, przemysł. W skrajnych wypadkach funkcje te zostają przeniesione na tereny podmiejskie. Zarządzanie przestrzenią miasta prowadzi do przypisania funkcji odpowiednim strefom. Prawidłowe gospodarowanie terenem miasta powinno skutkować współpracą, a także programowanym rozwojem terenów podmiejskich i całego regionu. W przeciwnym wypadku zasoby z obszarów podmiejskich będą „wysysane” przez centrum, co może doprowadzić do degradacji tych terenów. Zarządzanie przestrzenią wielkiego miasta jako priorytetowe przyjmuje aktywizujące działania, zmierzające do zmiany charakteru zagospodarowania przestrzeni centrum po „wypchnięciu” z niego części funkcji. Wykreowana nowa atrakcyjna przestrzeń (zmiana jakości przestrzeni) przyczynia się do wzmocnienia ekonomicznego wielkiego miasta przez skupienie w centrum funkcji komercyjnych [Obreńbalski 1998, s. 28-31].



Rys. 2. Model rozkładu wartości gruntów – wypychanie funkcji z centrum miasta

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Domański 2002, s. 103].

Programowanie rozwoju miast w Unii Europejskiej odbywa się zgodnie z dokumentem pt. *Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego (European Spatial Development Perspective, ESDP)*, z którego wynika, że podstawowym celem polityki przestrzennej Unii Europejskiej jest zrównoważony rozwój. Dokument ten nie ma charakteru obligatoryjnego. Kraje i regiony członkowskie zobowiązały się do dobrowolnego stosowania wytycznych dokumentu. W zakresie zarządzania przestrzenią miasta EPRP dąży się do realizacji policentrycznego systemu sieci miast oraz kreowania nowych relacji między terenami miejskimi i wiejskimi [*Europejska... 2000*, s. 115]. Wzmocnienie związków między terenami miejskimi i otaczającymi je obszarami wiejskimi wymaga opracowania zintegrowanych strategii rozwoju przestrzennego w poszczególnych krajach członkowskich. Partnerstwo w wymiarze miasto–otaczający go teren wiejski opiera się na współpracy i koordynacji działań w długim okresie, po spełnieniu warunków wstępnych, tzn.:

- równoprawności i niezależności partnerów,
- dobrowolnym udziale w partnerstwie,
- uwzględnieniu różnic w kompetencjach administracji,
- wspólnej odpowiedzialności i wspólnych korzyściach [*Europejska... 2000*, s. 118].

W EPRP podkreślono kilka wymiarów przestrzennych partnerstwa miasto–wieś (regionalny, ponadregionalny, międzyregionalny i ponadkrajowy), z których najistotniejszy jest wymiar regionalny. Wielkie miasta w regionie odgrywają ważną rolę tzw. lokomotyw rozwoju. Kształtowanie policentrycznego rozwoju miast (w powiązaniu z otaczającymi je regionami), ich konkurencyjności oraz urbanizacji regionów wymaga rozwoju mniejszych ośrodków miejskich oraz *miast–bram*, zapewniających dostęp do obszaru UE. Podmioty te dysponują tanimi zasobami, a także ułatwiają kontakt i wymianę z ośrodkami w państwach nie będących członkami UE. W tym celu niezbędne jest powiązanie sieci i zgrupowań miast przez wspólne sieci transportowe (TENs). Polska zobowiązała się do przestrzegania wytycznych, wynikających z EPRP.

Kierunki polskiej gospodarki przestrzennej, będącej podstawą zarządzania przestrzenią wielkich miast, wynikają także z rozwiązań przyjętych na poziomie krajowym:

1. Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju [Obwieszczenie... 2001, MP nr 26].

2. Dokumentu Polska – Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006 [Polska – Narodowy... 2003].

3. Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [Ustawa... 2003, DzU nr 80].

Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju (KPPZK) wskazuje obszary, które są albo w przyszłości będą metropoliami. Jednym z priorytetów KPPZK jest utrzymanie ładu przestrzennego. W dokumencie zwrócono uwagę na utrudnienia, z jakimi może spotkać się programowanie zagospodarowania przestrzeni wielkiego miasta, tj. wzrost liczby ludności miejskiej, przy jednoczesnym zmniejszaniu się współczynnika urodzeń, a co za tym idzie malejący udział odsetka ludności w wieku przedprodukcyjnym; wysoką migrację do tych miast, które utrzymują swoją atrakcyjność, oraz starzenie się społeczeństwa – zwłaszcza w miastach. W procesie gospodarowania przestrzenią miasta musi się uwzględniać restytucję walorów środowiska naturalnego, zwłaszcza w wielkich miastach, które były związane z intensywną działalnością przemysłową. Miasta mające problemy strukturalne mogą liczyć na pomoc państwa w zmniejszaniu skutków procesu restrukturyzacji społeczno-gospodarczej. W KPPZK podkreśla się trudności, na jakie napotyka programowanie rozwoju gospodarczego w przestrzeni miast, które w wyniku zmian administracyjnych utraciły status stolicy województwa. Ich przestrzeń stała się mniej atrakcyjna dla lokalizacji inwestycji, jeśli nie wzmocniono znaczenia innych ważnych czynników decydujących o możliwości przyciągania inwestorów.

Wielkie miasta Polski spełniają kryteria stawiane przed europolami. W procesie zarządzania przestrzenią uwzględnia się cechy charakterystyczne europoli, tzn. wielofunkcyjność, korzyści urbanizacji i aglomeracji, przestrzenną dostępność, obecność centrów naukowych i badawczych. Wielkie miasta jako centra cywilizacyjne zaopatrzone są w zasoby dziedzictwa kulturowego i historycznego; celem za-

rządzenia ich przestrzenią jest zachowanie dziedzictwa oraz wpisanie go w nową użyteczność przestrzeni.

Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006, uwzględniając zalecenia EPRP i KPPZK, ocenia, że na sieć osadniczą Polski w dużej mierze oddziałuje policentryczna koncentracja osadnictwa, gdzie dominującą rolę odgrywają największe miasta. Zarządzanie przestrzenią tych miast jest utrudnione ze względu na ich stale rosnącą atrakcyjność w ujęciu regionalnym i ponadkrajowym – szczególnie dotyczy to okresu po integracji z UE. Cele i priorytety wyznaczone w NPR na lata 2004-2006 mogą spowodować mnożnikowy rozwój tych ośrodków. Polaryzacyjny rozwój wielkich miast po długim okresie przyczyni się do wzrostu społeczno-gospodarczego regionów będących pod wpływem metropolii, m.in. przez dyfuzję innowacji. W krótkim okresie działanie to może przyczynić się do nasilenia różnicowań w poziomie rozwoju między europolami a otoczeniem/regionem.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podobnie jak EPRP i KPPZK, przyjmuje za najważniejsze dążenie do ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Ustawa jest elementarnym dokumentem regulującym zakres i sposoby postępowania względem problemu gospodarowania przestrzenią, w tym i obszarem wielkiego miasta. Dokument identyfikuje wielkie miasto z obszarem metropolitalnym, wskazując jednocześnie na nierozzerwalne połączenie funkcjonalne obszaru wielkiego miasta z jego bezpośrednim otoczeniem. Miasta, które uznane zostały w Polsce za metropolitalne, są określone w KPPZK. Zagospodarowanie przestrzeni w obszarze metropolitalnym odbywa się na podstawie uchwalonego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego, który jest częścią planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Wielkie miasta w Polsce pełnią tradycyjnie funkcje nie tylko o zasięgu regionalnym, lecz również funkcje ogólnokrajowe, wobec czego zagospodarowanie ich przestrzeni odbywa się w bezpośredniej relacji do planowania na poziomie regionu i kraju [Korcelli 1997, s. 83-85].

Zarządzanie przestrzenią wielkiego miasta w zintegrowanej Europie wymaga zastosowania wytycznych planowania przestrzennego przyjętych przez UE, a tym samym podtrzymanie ciągłości wykorzystania przestrzeni europejskiej przez np. utrzymanie ciągów infrastruktury komunikacyjnej. Jednocześnie istotne jest pobudzanie tożsamości polskiej przestrzeni w systemie europejskim. Kilka miast w Polsce uznanych za europole staje się biegunami dynamizacji rozwoju o znaczeniu europejskim. W zagospodarowaniu przestrzeni wielkiego miasta należy uwzględnić jego pozycję w regionie oraz w skali narodowej i ponadnarodowej. W związku z tym w przestrzeni wielkiego miasta powinien zostać stworzony system elastycznych struktur zagospodarowania przestrzeni, aktywnie oczekujących na inwestorów, tak aby przestrzeń miasta stała się podstawą do wzmocnienia ośrodka miejskiego i regionu [Markowski 2000, s. 125-129]. Prężny rozwój miast skutkuje przenoszeniem części funkcji z centrum miasta i zagospodarowaniem przestrzeni centrum w sposób komercyjny. Funkcje te zostają przekazane na peryferie oraz po-

za granice miasta, w ten sposób pobudzony zostaje rozwój regionu przyległego do wielkiego miasta. W konsekwencji szybkiego rozwoju otoczenia wielkiego miasta zaznaczają się procesy semiurbanizacji i/lub suburbanizacji. W celu rozwoju otoczenia miasta musi dochodzić do wymiany zasobów na styku miasto–region. Sprzyja temu intensywna budowa infrastruktury technicznej, zwłaszcza w zakresie komunikacji. Przy uwzględnieniu nowych możliwości rozwoju, przez wykorzystanie telekomunikacji i informatyzacji, przewiduje się częściowe odciążenie centrum miasta z części działalności. Maksymalne użytkowanie przestrzeni jest możliwe pod warunkiem wcześniejszego jej przygotowania pod zaplanowane kategorie inwestycji, w drodze uzupełniania braków w infrastrukturze technicznej. Zyskowność zarządzania przestrzenią wielkiego miasta pobudzana jest również przez *marketing place* i jego instrumentację. Integracja europejska przyczynia się do pobudzania konkurencji o możliwość inwestowania w dużych polskich ośrodkach miejskich ze względu na przyjęte w Unii Europejskiej swobody gospodarcze, taniłość czynników produkcji, duży rynek zbytu i łatwy dostęp do wschodnich rynków Europy.

## Literatura

1. Domański R., *Gospodarka przestrzenna*, PWN, Warszawa 2002.
2. *Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego EPRP. Na rzecz trwałego i zrównoważonego rozwoju obszaru Unii Europejskiej*, Biuletyn Informacyjny UMiRM 2000 nr 14.
3. Jewtuchowicz A., *Miasta w rozwoju regionów. Ewolucja relacji miasto-region*, [w:] *Konkurencyjność i potencjał rozwojowy polskich metropolii – szanse i bariery*, red. S. Korenik, K. Szolek, Biuletyn PAN KPZK 2004 z. 4, Warszawa.
4. Korcelli P., *Sterowanie przekształceniami strukturalnymi aglomeracji miejskich*, [w:] *Podstawy naukowo-badawcze polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*, red. red. R. Andrzejewski i in., RCSS, Warszawa 1997.
5. Markowski T., *Globalizacja i metropolie, teoria i rzeczywistość – przypadek aglomeracji łódzkiej*, [w:] *Nowe problemy rozwoju wielkich miast i regionów*, red. red. R. Domański, Biuletyn PAN KPZK 2000 z. 192, Warszawa 2000.
6. Matyjaszkiewicz J., Putkowski D., *Zarys planowania przestrzennego*, WSiP, Warszawa 1977.
7. Obrębalski M. (red.), *Marketingowa strategia rozwoju przestrzeni*, AE, Wrocław 1998.
8. Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2001 r. o ogłoszeniu Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju (MP nr 26, poz. 432).
9. Polska – Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 11 lutego 2003 r., Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003.
10. Słodczyk J., *Identyfikacja i kształtowanie się funkcji metropolitalnych*, [w:] *Konkurencyjność i potencjał rozwojowy polskich metropolii – szanse i bariery*, red. S. Korenik, K. Szolek, Biuletyn PAN KPZK 2004, z. 214, Warszawa.
11. Stryjakiewicz T., *Koncepcja adaptacji przestrzennej*, [w:] *Nowe problemy rozwoju wielkich miast i regionów*, red. R. Domański, Biuletyn PAN KPZK 2000, z. 192, Warszawa.
12. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU nr 80, poz. 717 ze zm.).

**THE BARICS OF THE SPATIAL MANAGEMENT OF THE BIG CITY  
IN THE EUROPEAN INTEGRATION PROCESS  
– AN IMPACT ON REGION DEVELOPMENT**

**Summary**

The goal of spatial management of a big city is to achieve balanced development and spatial order. In the city development process, it is necessary to bear in mind the past way of using space and guidelines of *Conception of country spatial management policy*, *European Spatial Development Perspective* (ESDP) and also *site planning law*. Programming of city spatial management significantly influences the condition of purlieus region. The relations are bilateral: the region absorbs city resources and intercepts partly some city functions (that is why the region develops); on the other hand, the region transfers its resources for city functioning needs. In theory, the advantages are bilateral. In practice, sometimes cities derive resources from regions and it is the reason of stagnation of region development.