

*Mirosław Grochowski*

**POLITYKA MIEJSKA A KSZTAŁTOWANIE  
STRUKTURY PRZESTRZENNEJ MIASTA  
METROPOLITALNEGO  
(PRZYPADEK WARSZAWY)**

**Zarys treści.** W artykule ukazano wybrane problemy związane z formułowaniem polityki miejskiej w mieście metropolitalnym i kształtowaniem się jego przestrzeni. Wykorzystano doświadczenia Warszawy, która jest klinicznym przypadkiem braku koordynacji działań planistycznych mających na celu harmonizację procesów rozwoju miasta i obszaru metropolitalnego. Prowadzi to do wielu konfliktów i nie pozwala efektywnie wykorzystać potencjału rozwojowego.

**Słowa kluczowe:** polityka miejska, obszar metropolitalny, globalizacja, metropolizacja, Warszawa.

**WPROWADZENIE**

Restytucja samorządu terytorialnego w Polsce stworzyła nowe systemowe warunki rozwoju miast. Zmianom wprowadzonym w sferze administracji publicznej w Polsce po roku 1990 towarzyszyło włączanie Polski w system międzynarodowych powiązań w sferze politycznej i gospodarczej. Efektem tego było pojawienie się nowych czynników rozwoju miast i regionów, stymulujących nieznane dotychczas zjawiska i procesy. Wśród nich znalazły się procesy rozwoju miast o charakterze metropolitalnym takich jak Warszawa, które znalazły się w międzynarodowej sieci miast metropolitalnych. Nowa sytuacja tych miast stwarza nieznane do tej pory problemy związane m.in. z kwestią relacji miast metropolitalnych z ich bezpośrednim zapleczem a także z zagospodarowaniem przestrzennym tychże miast, które, pełniąc wiele funkcji egzogenicznych, są obszarami o wysokiej intensywności

zagospodarowania. Celem tego artykułu jest wskazanie wybranych problemów związanych z formułowaniem polityki miejskiej w mieście metropolitalnym i kształtowaniem się jego przestrzeni.

## 1. PODMIOT POLITYKI MIEJSKIEJ

Polityka miejska jest zaplanowaną działalnością władz lokalnych, ustaloną i prowadzoną we współpracy z innymi podmiotami realizującymi swe cele i zaspokajającymi swe potrzeby na terenie miasta. Polityka miejska jest działalnością zorganizowaną i celową. Prowadzić powinna do realizacji jasno określonych zadań przy użyciu metod i instrumentów możliwych do łatwej oceny z punktu widzenia ich racjonalności i efektywności. Realizacja zadań wynikających z polityki miejskiej służy jednocześnie realizacji celów władzy, która za tę politykę jest odpowiedzialna. Cele władzy wykraczają oczywiście poza cele związane z funkcjonowaniem miasta jako jednostki administracyjnej. Są one funkcją wyborów ideologicznych i opcji związanych z układem sił między grupami interesów obecnymi w mieście (Antoszewski, Herbut 1998). Władza miejska zainteresowana będzie taką polityką, która pozwoli utrzymać jej ster rządów. Oznacza to konieczność szukania kompromisów i rozwiązań, które nie będą prowadzić do konfliktów (Chmaj, Żmigrodzki 2001). Polityka miejska postrzegana może więc być w dwóch wymiarach: organizacyjno – planistycznym i stricte politycznym.

W pierwszym przypadku polityka prowadzi do realizacji celów ważnych z punktu widzenia rozwoju struktury jaką jest miasto. Głównie cele tej polityki można pogrupować w następujący sposób:

cel 1: dążenie do rozwoju bazy ekonomicznej miasta, wzrostu jego znaczenie jako ośrodka kultury oraz zapewnienie mu odpowiedniej rangi w systemie osadniczym;

cel 2: dążenie do stworzenia jak najlepszych warunków życia poszczególnym użytkownikom miasta;

cel 3: dążenie do sprawnego funkcjonowania infrastruktury i rozwoju gospodarki miejskiej (Regulski 1984).

W drugim wypadku tłem podejmowanych działań jest intencja utrzymania bądź przejęcia władzy poprzez przygotowywanie określonych strategii i planów

rozwoju oraz metod ich realizacji. Partykularyzm interesów określonej grupy konkurującej o władzę może być ważnym czynnikiem sprawczym choć nie jest on bezwzględnie konieczny (Regulski 2002).

Kwestia formułowania polityki miejskiej jest względnie prosta gdy jasno określony jest jej podmiot i gdy obejmuje ona obszar znajdujący się w jurysdykcji tegoż podmiotu. W przypadku miast metropolitalnych sytuacja jest bardziej skomplikowana choć także one są jednostkami administracyjnymi. Miasto metropolitalne ze względu na swój obszar i na obszar swych wpływów ma wiele złożonych relacji z otoczeniem. Jeśli przedstawioną wyżej definicję polityki miejskiej uzupełnić stwierdzeniem, że jest to sfera świadomych i celowych, a więc rozumnych działań zbiorowości, to jasnym stanie się złożoność kwestii formułowania polityki w obszarze, na którym zbiega się wiele interesów wielu graczy o przestrzeń. W przypadku miasta metropolitalnego mamy do czynienia z konfliktami wynikającymi z bliskości geograficznej innych podmiotów – jednostek samorządu terytorialnego. Mamy więc do czynienia z problemem ograniczonej przestrzeni będącej przedmiotem zainteresowania wielu podmiotów.

Sekwencję formułowania polityki miejskiej można w skrócie przedstawić w postaci trzech kroków:

- 1) określenie celów, czyli sformułowanie odpowiedzi na pytanie „po co działamy?” czy też „co chcemy osiągnąć?”;
- 2) opracowanie i przyjęcie strategii, czyli określenie sekwencji działań i zadań dla poszczególnych wykonawców (co, gdzie, kiedy mamy zrobić, aby osiągnąć cele);
- 3) sterowanie rozwojem, czyli podejmowanie działań powodujących realne zmiany w strukturze lub funkcjonowaniu danego systemu, które mają służyć do realizacji celów (Regulski 1984).

Określenie w tych trzech krokach celów, strategii, planów i instrumentów realizacji polityki dla miasta metropolitalnego bez odniesienia do innych jednostek osadniczych powiązanych z nim funkcjonalnie generować może niezamierzone konflikty. W warunkach polskich brak jest jednak mechanizmu przeciwdziałającemu takiej sytuacji. Dodatkowo brak jest też kultury współpracy i świadomego uczestnictwa w procesie formułowania polityki rozwoju na obszarach intensywnie zagospodarowanych i znajdujących się w jurysdykcji różnych władz lokalnych. Brak współpracy jest sprzeczny z racjonalnym podejściem do zagospodarowania przestrzeni, której walory nie dostosowują się do

przebiegu granic administracyjnych. Specyfiką polityki lokalnej czy miejskiej jest jej wspólnotowy charakter. Mimo że wspólnota terytorialna obejmować może kilka jednostek administracyjnych fakt ten nie znajduje odbicia w praktyce formułowania polityki miejskiej. Tymczasem polityka pojawia się wszędzie tam, gdzie mamy do czynienia z interesami różnych uczestników jakiegoś procesu społecznego czy gospodarczego. Przy braku możliwości jej upodmiotowienia konieczne jest przynajmniej podjęcie prób koordynacji działań podejmowanych przez różne władze lokalne działające na sąsiadujących obszarach.

Kwestia podmiotu polityki miejskiej wiąże się bezpośrednio z instrumentami polityki miejskiej jakimi dysponują władze samorządowe. Instrumentarium to jest dość bogate jednak przy braku podmiotu polityki pod znakiem zapytania stoi możliwość wykorzystania istniejących obecnie instrumentów w przypadku podjęcia prób zarysowania i realizacji polityki dla obszaru obejmującego kilka jednostek terytorialnych. A taka sytuacja zazwyczaj występuje gdy mamy do czynienia z miastem metropolitalnym. Wszystkie dostępne instrumenty w zasadzie mogą przynosić pożądane rezultaty gdy stosowane są przez władzę samorządową określonej jednostki administracyjnej. Niewiele z nich może być wykorzystane w sytuacji gdy jednostki wiąże jedynie porozumienie o współpracy bądź członkostwo w dobrowolnym czy obligatoryjnym związku gminnym.

Jednym z podstawowych instrumentów polityki lokalnej jest strategia rozwoju. Powinna ona wskazywać zasadnicze kierunki rozwoju wyznaczone w oparciu o solidną diagnozę zastanej sytuacji. Oczywiście jest, że diagnoza taka uwzględniać powinna także sytuację w otoczeniu miasta, które to otoczenie może generować impulsy rozwojowe bądź też które może stać się dla miasta problemem ze względu na prowadzone tam działalności czy też sposób zagospodarowania (Kosiedowski 2001). Choć przygotowanie strategii rozwoju nie jest obligatoryjne to strategia rozwoju powinna być punktem wyjścia do dalszych prac koncepcyjnych i przygotowawczych. Jej powstanie nie gwarantuje powodzenia podejmowanych działań. Jest jednak ważnym przedsięwzięciem z punktu widzenia budowania koalicji dla formułowania polityki miejskiej. Częścią diagnozy jaką należy wykonać na potrzeby strategii jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta, które to studium może być traktowane jako odrębny instrument polityki miejskiej. Studium daje podstawy dla określenia polityki przestrzennej w mieście. Instrumentem polityki lokalnej jest także budżet miasta. Przygotowanie budżetu a także planów inwestycyjnych i finansowych

prowadzi do urealnienia a potem sprawnej realizacji przygotowanych w ramach określonej polityki planów (Kosiedowski 2001a).

Wymienione wyżej ważne instrumenty stosowane są, zgodnie z regulacjami prawnymi, przez indywidualne gminy – miasta. Dodatkowo, ważne z punktu widzenia zagospodarowania przestrzennego dokumenty jak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, przygotowywane są według różnych standardów. Oznacza to, że w przypadku miasta metropolitalnego możemy mieć z sytuacją, gdy sąsiednie jednostki przygotowują niespójne dokumenty będące podstawą formułowania polityk rozwoju od początku zawierających w sobie elementy konfliktogenne.

Pozostałe instrumenty polityki miejskiej można przedstawić w postaci dziewięciu podstawowych grup instrumentów: instrumenty przymusu administracyjnego, instrumenty poznawcze, instrumenty oddziaływania ekonomicznego, instrumenty oddziaływania bezpośredniego, instrumenty pobudzania infrastrukturalnego, instrumenty informacyjne, instrumenty edukacyjne i instrumenty koncepcyjno-organizacyjne (Brol 2001).

Do instrumentów przymusu administracyjnego należą wydawane przez władze miejskie wszelkiego rodzaju zezwolenia, zakazy i nakazy. Plan zagospodarowania przestrzennego jest także instrumentem przymusu administracyjnego, gdyż reguluje on przeznaczenie terenów i wskazuje lokalizację inwestycji w mieście. Instrumenty poznawcze wykorzystuje się w celu weryfikacji zgodności działalności lokalnych podmiotów z treścią miejscowych przepisów prawnych. Szczególne znaczenie dla realizacji polityki miejskiej mają instrumenty oddziaływania ekonomicznego (podatki, opłaty, koncesje). Instrumenty oddziaływania bezpośredniego to jednostki organizacyjne miasta działające dla zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców, do których realizacji gmina jest zobligowana ustawowo. Jednostki te mogą prowadzić działalność szerszą niż nakłada na nie ustawa o samorządzie terytorialnym. Na podstawie zawartych porozumień mogą świadczyć swoje usługi gminom sąsiednim. Wspomniane wyżej instrumenty oddziaływania infrastrukturalnego są kluczowe dla realizacji nakreślonej polityki. Poprzez rozwój infrastruktury drogowej, kanalizacyjnej, wodociągowej czy energetycznej można stymulować działalność i wpływać na lokalizację podmiotów znajdujących się na terenie miasta. Dostępność infrastruktury ma też ogromne znaczenie dla przyciągnięcia nowych inwestorów. W grupie instrumentów informacyjnych znajdują się działania marketingowe

i promocyjne prowadzone przez miasto. Instrumenty edukacyjne pomagają władzom lokalnym na wspieranie szeroko rozumianego kształcenia lokalnej społeczności. Władze mogą wspierać bezpośrednio placówki edukacyjne poprzez dofinansowywanie różnych działań, mogą też wspólnie z placówkami oświatowymi organizować działania edukacyjne, których celem jest na przykład podniesienie poziomu wykształcenia ludności i poprawa jej sytuacji na rynku pracy. Tworzenie punktów doradztwa prawnego i ekonomicznego dla nowo powstających podmiotów gospodarczych także można zaliczyć do tej grupy instrumentów. Ostatnia grupa instrumentów to instrumenty koncepcyjno-organizacyjne. Są to struktury tworzone dla przygotowywania i realizacji planów wynikających z podjętych decyzji o charakterze strategicznym. Sprawa niezwykle istotną dla prawidłowego funkcjonowania tychże struktur są systemy obiegu informacji między różnymi grupami interesów w mieście.

Jak wynika z przedstawionej wyżej listy kilka grup instrumentów może być potencjalnie stosowane przez kilka jednostek samorządu terytorialnego, których lokalizacja powoduje, że łączy je wspólnota interesów. Jednakże by tak się stało potrzebna jest wola współpracy i struktura w ramach której wola ta przybrała by formy wymiany informacji i koordynacji działań. Doświadczenia gmin z podregionu warszawskiego wskazują, że choć część z nich dostrzega konieczność i korzyści ze współpracy z sąsiadami i z samą Warszawą to współpraca ta nie jest zjawiskiem powszechnym i ogranicza się do przedsięwzięć z zakresu infrastruktury technicznej. Należy jednak wspomnieć, że mimo braku sformalizowanej współpracy gminy z podregionu warszawskiego uwzględniają często bliskość Warszawy w swych planach rozwoju. W tym kontekście zastanawiać może pomijanie w dokumentach warszawskich faktu powiązań Warszawy ze strefą podmiejską czy też całym regionem metropolitalnym (Grochowski et al. 2004).

## 2. OBSZAR OBJĘTY POLITYKĄ MIEJSKĄ

Miasto jest sceną ścierania się interesów wielu grup – użytkowników przestrzeni miasta. Grupy te realizują własne cele wykorzystując zasoby znajdujące się na obszarze miasta (Jałowiecki 1988). Zasoby te mają różny charakter a tym samym różne walory dla różnych użytkowników. Tak samo położone zasoby, w zależności od preferencji potencjalnych użytkowników, będą widziane inaczej.

Dostępność zasobów jest przedmiotem konkurencji. Część zasobów to zasoby niezbędne dla funkcjonowania miasta jako całości bądź też miasta jako części większego, funkcjonalnie zintegrowanego obszaru. Korzystanie z zasobów wiąże się niejednokrotnie z zawłaszczaniem fragmentów przestrzeni. Zawłaszczanie przestrzeni i jej zagospodarowywanie prowadzić może do zmian jej walorów. Wprowadzanie nowych struktur i funkcji w jednej części miasta nie pozostają bez wpływu na inne jego części. Zmiany w mieście powodować też mogą zmiany w jego strefie podmiejskiej a także na obszarach położonych dalej, szczególnie jeśli miasto ma charakter miasta metropolitalnego. Wszystkie wymienione zmiany mogą powodować określone zachowania władz miejskich w sensie wyborów sposobów i form zagospodarowania przestrzeni.

Miasto metropolitalne funkcjonuje w złożonym układzie przestrzennym obszaru metropolitalnego składającego się z kilku co najmniej stref. Wyróżniona granicami administracyjnymi jest jedynie strefa miasta centralnego (jest ona tożsama ze strefą miasta – metropolii czy strefą aglomeracji). W jej granicach wyróżnić można ściśle centrum (CBD) i obszar centralny (śródmiejski). Strefa wokół miasta centralnego to jego otoczenie. Razem z miastem centralnym składa się ono na obszar metropolitalny. Każdą ze stref cechować może duże zróżnicowanie wynikające z historii rozwoju miasta i obszaru podmiejskiego. Zróżnicowanie to pogłębiać może polityka władz lokalnych mających w swej jurysdykcji fragmenty stref, szczególnie tej poza miastem centralnym. Wydaje się, że świadomość istnienia tych stref jest niska a fakt ich występowania powszechnie lekceważony. Patrząc na Warszawę odnieść można czasem wrażenie, że jej rozbudowa to dość przypadkowe wypełnianie luk w przestrzeni. A przecież przestrzeń miasta może być dziełem sztuki zaś jej fragmenty perełkami architektury i urbanistyki, dla których zobaczenia warto przemierzać tysiące kilometrów. Jednak te perełki i odpowiednia dla nich oprawa nie powstaną w warunkach chaosu politycznego, mentalnego i ekonomicznego, których istnienie ogranicza bądź wręcz wyklucza możliwość zapanowania nad rozwojem przestrzennym miasta.

Funkcje odróżniające miasta metropolitalne od innych miast wpływają na ich specyficzny charakter i relacje z otoczeniem. Odpowiadająca pełnionym funkcjom struktura przestrzenna i funkcjonalna razem z typem, formą i intensywnością zabudowy wpływają na wyjątkowość miasta metropolitalnego. Miasto metropolitalne przyciąga prestiżem, skalą, wyjątkowością, ofertą usług. Planowanie musi tę wyjątkowość uwzględniać i podkreślać. Choć funkcje miasta

powinny odbijać się w organizacji jego przestrzeni to przecież jednak można sobie wyobrazić sytuację, gdy pełnione są one (jeśli tylko jest to możliwe technicznie) w oderwaniu od sposobu zagospodarowania terenu. Odbywa się to wtedy większym kosztem w sensie wydatków finansowych, rosnącego chaosu przestrzennego czy niedogodności spowodowanych niedostosowaniem przestrzeni do funkcji. Zagospodarowanie przestrzenne powinno uwzględniać wyjątkowość miasta metropolitalnego oraz jego funkcje w dwóch wymiarach: funkcjonalnym i urbanistyczno-architektonicznym. Brak uwzględnienia jednego z nich to zaburzenie ładu przestrzennego i początek problemów dwójakiego rodzaju problemów: dysfunkcjonalności obszarów i chaosu przestrzennego.

W polskiej legislacji i praktyce planistycznej okresu powojennego trudno doszukać się wpływu funkcji na procedury i mechanizmy planowania. Choć w regulacjach dotyczących planowania zauważa się istnienie miast i obszarów metropolitalnych to jednak brak jest reguł postępowania i instrumentów planistycznych, które w powiązaniu z odpowiednio sformułowaną polityką miejską, pozwolą nakreślić scenariusz rozwoju i zagospodarowania przestrzennego związanego z koncepcją rozwoju całego obszaru metropolitalnego.

Kwestia nowych lokalizacji, skali inwestycji czy włączenia ich w istniejącą strukturę to sprawa poniesienia określonych nakładów finansowych a także zdecydowanie o podziale kosztów i korzyści (w sensie udogodnień i uciążliwości) między różne grupy mieszkańców. Założenie, że polityka miejska tworzona w jednostkach osadniczych obszaru metropolitalnego pozwoli harmonizować rozwój przestrzenny i funkcjonalny jest założeniem błędnym. Tylko myślenie kategoriami obszaru metropolitalnego pozwala na rozwiązania wychodzące w przyszłość i stwarzające możliwości racjonalnego kształtowania przestrzeni w różnych skalach, także w skali miasta metropolitalnego.

Popyt na tereny położone w różnych strefach obszaru metropolitalnego, w tym w mieście centralnym – mieście metropolitalnym, jest zmienny w czasie podobnie jak opłacalność realizowanych tam inwestycji. Ten fakt powinien być uwzględniany zarówno w planach rozwojowych jak i koncepcjach zagospodarowania przestrzennego. Każda strefa wymaga specyficznego podejścia a szczególnej uwagi ich pogranicza. Zmiany w jednej strefie zmieniają znaczenie i kontekst tego co występuje w sąsiedniej. Zmiany te jednocześnie mogą określać kierunki działań na obszarach sąsiednich. Koncentracja uwagi i ograniczenie



działań do jednej strefy (zazwyczaj jest to strefa miasta metropolitalnego, a ściślej samego CBD) może wpływać na pojawienie się różnych problemów w jej bliższym czy dalszym sąsiedztwie. Budowa imponującego centrum nie zmienia chaotycznie zabudowanego miasta w metropolię. Cele planistyczne muszą wykraczać poza granice poszczególnych stref i uwzględniać występujące tam specyficzne potrzeby. Kreowaniu nowych fragmentów miasta musi też towarzyszyć świadomość, iż jest to instrument transformacji środowiska lokalnego oraz generowania zmian w jego otoczeniu.

Respektowanie odrębności stref wyróżnionych w ramach i wokół miasta metropolitalnego oraz zrozumienie relacji między nimi to jedne z uwarunkowań możliwości kształtowania ładu przestrzennego na tych obszarach. Istnienie ładu przestrzennego zaś to wyraz kultury w jej potocznym, a nie tylko planistycznym, rozumieniu. Oznacza bowiem szacunek dla innych grup użytkowników przestrzeni i akceptację reguł życia społecznego. Brak ładu przestrzennego to odbicie m.in. chaosu społecznego, przejawiającego się brakiem regulacji bądź też lekceważeniem istniejącego prawa, norm i zasad. Jakość władzy – decydentów od których zależy kształt realizowanych planów zagospodarowania przestrzennego, jest czynnikiem nie do przecenienia w procesie porządkowania i stosowania podejść i procedur planistycznych. Od jakości tejsze władzy zależy też, czy możliwym będzie przełamanie schematu myślenia „jednostkami samorządu terytorialnego”, a w przypadku zmian legislacji dotyczącej planowania obszarów metropolitalnych - konstruktywne włączenie się do prac obejmujących swym zasięgiem kilkadziesiąt jednostek samorządu terytorialnego. Póki co można odnieść wrażenie, że najbardziej popularnym rozwiązaniem problemu fragmentaryzacji przestrzeni jest centralizacja decyzji. Niechętnie podejmuje się wysiłek poszukania skuteczniejszych instrumentów zarządzania miastem czy instrumentów kreowania polityki miejskiej w tym polityki przestrzennej.

Polityka miejska z powodów formalnych obejmuje obszary znajdujące się w granicach administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego. To właśnie ten fakt narzuca podejście, w którym zagospodarowanie terenów postrzegane jest z ograniczonej perspektywy określonej jednostki terytorialnej. Interakcje między sąsiednimi terenami mogą ale nie muszą być brane pod uwagę w procesie formułowania polityki rozwoju. Co więcej, bliskość fizyczna innej jednostki osadniczej często postrzegana jest jako zagrożenie i konkurencja. Nie dostrzega

się często szans wynikających z położenia. Takie podejście jest przyczyną swojej, nieuzasadnionej z punktu widzenia tworzenia racjonalnych struktur i efektywnego lokowania funkcji, fragmentaryzacji przestrzeni w sensie odpowiedzialności za jej zagospodarowanie. Wykorzystywanie posiadanych zasobów determinowane jest często postrzeganymi w krótkiej perspektywie czasowej własnymi potrzebami bez próby potraktowania posiadanych zasobów jako kapitału który może być przedmiotem zainteresowania sąsiada zainteresowanego jego wspólnym wykorzystaniem.

### 3. POLITYKA MIEJSKA W WARUNKACH GLOBALIZACJI

Globalizacja w odniesieniu do miast oznacza powrót do idei miasta-państwa, homogenizację struktur miejskich, zunifikowany styl życia mieszkańców oraz kształtowanie się miasta globalnego. Globalizacja prowadzi w prostej linii do metropolizacji (Parysek 2002). Metropolizacja jest procesem przejmowania przez duże miasta funkcji decyzyjnych i kontrolnych w skali ponadnarodowej. Na procesie globalizacji i związanej z nią metropolizacji korzystają najczęściej miasta największe, a szczególnie te, w których występuje wysokokwalifikowana kadra, potencjał naukowo-badawczy, zróżnicowana strukturalnie gospodarka (Parysek, 2002). Globalizację charakteryzują cztery równoległe zjawiska: przepływ kapitału, informacji, umiędzynarodowienie rynku pracy oraz rozwój ponadnarodowych korporacji (Jałowiecki 1999). W ujęciu społecznym globalizacja to proces będący kontynuacją zjawisk modernizacji, które objęły społeczeństwa, narody, grupy etniczne i państwa niezależnie od ich geopolitycznej pozycji (Misztal 2000).

Globalizacja powoduje, że miasto metropolitalne staje się przedmiotem zainteresowania nie tylko lokalnych władz i inwestorów. Miasto metropolitalne jako element sieci miast metropolitalnych staje się polem gry wielu aktorów, wśród których szczególną rolę odgrywają korporacje ponadnarodowe (TNCs – Trans-National Corporations). Kapitał inwestycyjny, którego wciąż poszukują miasta starając się podtrzymać trendy rozwojowe, jest elementem na trwałe wpisanym w politykę miejską metropolii. Sytuacja Warszawy, podobnie jak wielu innych miast o potencjale metropolii z regionu Europy Środkowej i Wschodniej, jest wyjątkowa w tym sensie, że przestrzeń miasta podlegała

zmianom w wyniku równoległe zachodzących: procesów transformacji systemowej, modernizacji, globalizacji i metropolizacji. Różnice między tymi procesami pozwalają traktować je rozłącznie ale ich współwystępowanie tworzy wyjątkowe jakościowo warunki rozwoju miasta (Zborowski 2001).

Zgodnie ze „zmodyfikowaną teorią modernizacji” Warszawa „nadrabia” zaległości z przeszłości w sensie wyposażenia miasta w infrastrukturę i w sensie zmian w bazie rozwoju ekonomicznego. Warszawa przechodzi modernizację różną od tej, która miała miejsce po II Wojnie Światowej w miastach krajach Europy Zachodniej, ze względu na funkcjonowanie w warunkach globalizacji i specyficzne warunki regionalne. Zmiany w Warszawie określane są jako efekt „modernizacji adaptacyjnej” (Kołodziejski 1997).

Globalizacja i metropolizacja skomplikowała jeszcze bardziej kwestie formułowania polityki miejskiej dla miast takich jak Warszawa. Procesy globalizacji w latach 90-tych przyczyniły się do pojawienia dwóch głównych tendencji w społecznym wytwarzaniu przestrzeni. Obserwowane są zmiany w hierarchii gospodarczej regionów oraz przekształcenia wewnątrz regionów, polegające głównie na umacnianiu znaczenia ośrodków centralnych, a także na pojawieniu się lub rozwoju procesu metropolizacji (Jałowicki 1999). Współczesne przekształcenia, zarówno przestrzenne jak i społeczno-ekonomiczne, dokonują się w warunkach wymiany międzynarodowej, przepływu dóbr, informacji, kapitału i ludzi. Metropolizacja prowadzi do przekształcania przestrzeni miejskich poprzez zmianę relacji między miastem centralnym i jego bezpośrednim zapleczem oraz na nieciągłości użytkowania przestrzeni zurbanizowanych (Jałowicki 1999). Zmiany te polegają na zerwaniu lub osłabieniu związków gospodarczych z zapleczem i rozwinięciu współpracy z innymi miastami-metropoliami, w skali światowej. Proces metropolizacji pociąga za sobą zmiany tkanki społecznej i miejskiej, nie tylko metropolii, ale także aglomeracji i regionów, w których się znajdują. W przestrzeni miasta i na terenach otaczających miasto obserwuje się zwiększanie zróżnicowań społeczno-przestrzennych. Jest to związane z ze znacznym rozwarstwianiem majątkowym społeczności miejskich i prowadzić może do segregacji społecznej i przestrzennej koncentracji stref ubóstwa i bogactwa w mieście.

Kreatorzy polityki miejskiej muszą więc działać nie tylko w zupełnie nowym środowisku dla tworzenia polityki miejskiej ale także muszą zmierzyć się z problemami patologii społecznej koncentrującej się w tzw. „złych” obszarach miasta i jego okolic.

#### 4. KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI MIASTA – NOWE WYZWANIA DLA POLITYKI MIEJSKIEJ

Modernizacja przestrzeni miast wiąże się z ciągłymi zmianami tej przestrzeni. Przestrzeń różnicuje się na wielu płaszczyznach. Modernizacja pojawia się w momencie, gdy dochodzi do kontaktu społeczności nie zmodernizowanych ze zmodernizowanymi. Taka sytuacja miała miejsce w Polsce po 1990 roku. Warunkami zaistnienia procesów modernizacyjnych są: pojawienie się idei i technologii, warunki sprzyjające adaptacji nowych idei i technologii, regulacje prawne sankcjonujące bądź wymuszające zmiany, przejrzyste prawa własnościowe, odpowiednie procedury planistyczne sprzyjające wprowadzaniu nowych rozwiązań i korzystające z nowych możliwości technologicznych.

Modernizacja przestrzeni miasta dokonuje się przez renowację, rewaloryzację i rehabilitację. Każdy z trzech wyróżnionych sposobów modernizacji dotyczy działań podejmowanych w obrębie tej samej, istniejącej, pojedynczej funkcji lub ich grupy. Doświadczenia krajów rozwiniętych wskazują, że modernizacja powodować będzie następujące zmiany: integracja przestrzenna osiedli podmiejskich, odbudowa starych części miasta, wprowadzanie nowych funkcji na obszary zdegradowane w mieście, powiększanie terenów zieleni i ograniczanie działalności przemysłowej w mieście. Modernizacja przestrzeni miasta powoduje bezpośrednie zmiany jego struktury funkcjonalnej, zagospodarowania terenu, architektury i systemu komunikacyjnego. W ten sposób zmienia się wizerunek miasta i zmieniają się użytkownicy jego przestrzeni.

Wydaje się, że modernizacja daje się zdecydowanie łatwiej zoperacjonalizować na poziomie konkretnych działań planistycznych i zarządczych w mieście niż bardzo pojemna koncepcja rozwoju zrównoważonego. Dlatego można zgłosić postulat, by właśnie modernizacja była wytyczną dla polityki miejskiej. Obszary i obiekty poddawane modernizacji bardziej odpowiadają potrzebom użytkowników. Dzięki procesowi modernizacji przestrzeń miasta dostosowuje się do wymagań współczesnej gospodarki, adaptując osiągnięcia techniczne i wprowadzając nowe formy zarządzania.

Modernizacja jest procesem naprawczym przestrzeni miejskiej, wymagającym dokładnego zaplanowania i dysponowania odpowiednimi środkami do jego realizacji. Wprowadzenie modernizacji jest nieuchronne w tym miastach, gdzie osiągnięty stopień rozwoju cywilizacyjnego przewyższa sposób organizacji

przestrzeni. Takim miastem jest bez wątpienia Warszawa. Nowe formy działalności gospodarczej, a przede wszystkim usługi i przemysł wysoko rozwiniętych technologii, wymagają odpowiedniego ukształtowania architektoniczno-urbanistycznego i organizacyjnego. Jednakże, jak przy okazji wszystkich innych omawianych kwestii, należy zwrócić uwagę na to, by modernizacja przestrzeni Warszawy nie była w swych skutkach kolejnym elementem zwiększającym różnicę między miastem metropolitalnym a jego otoczeniem.. Modernizacja nie powinna ominąć strefy podmiejskiej. A to zależy już od tego jaki kształt przybiorą polityki rozwoju gmin sąsiednich.

Obok modernizacji nowym wyzwaniem dla twórców polityki miejskiej jest kwestia zarządzania miastem. Skuteczność polityki zależy od przyjętych rozwiązań zarządczych: struktur, metod i instrumentów. Zarządzanie jest formą oddziaływania na ludzi w celu skłonienia ich do realizacji konkretnych zadań oraz takim wykorzystaniu zasobów organizacji, aby zaplanowane cele zostały osiągnięte (Markowski 1999). Zarządzanie miastem utożsamiane jest także z wdrażaniem w życie konkretnej polityki (Pęski 1999) i rozumiane jako zespół działań podejmowanych przez władze samorządowe w celu wywołaniażądanego przebiegu procesów i zjawisk w obrębie miasta (Kosiedowski 2001).

Mechanizm tworzenia się polityki miejskiej jest silnie związany z władzą. Podmioty uczestniczące we władzy lub sprawujące nad nią kontrolę, posiadają znacznie większe możliwości realizacji i zabezpieczenia własnych interesów. Władzę należy rozumieć jako zdolność do przewodnictwa i możliwości realizacji własnych celów. Możliwość sprawowania władzy jest zazwyczaj wynikiem porozumienia aktorów zajmujących strategiczne pozycje w strukturach społeczno-ekonomicznych miasta (Sagan 2000).

W każdej sferze działalności miejskich pojawiają się grupy nacisku usiłujące narzucić korzystne dla siebie rozwiązania. Dążenie każdej z nich do sprawowania władzy w mieście, rodzi konieczność współpracy. Formy relacji między grupami nacisku można ująć w różnych modelach władzy. W zależności od modelu władza publiczna ma większy lub mniejszy wpływ na kształtowanie polityki miejskiej i jej efektywną realizację (Jałowiecki 2002). Wydaje się, że w przypadku Warszawy kwestią podstawową dla skuteczności zarządzania miastem i ułożenia relacji z jednostkami sąsiednimi jest umiejętność negocjowania i szukania kompromisów tak by uwzględniać wybrane, najważniejsze interesy wszystkich zainteresowanych stron.

Znaczenie budowania koalicji dla rozwoju i wynikających z tego rozwiązań zarządczych potwierdza koncepcja reżimu miejskiego. Mimo wzrostu znaczenia procesów globalizacyjnych na świecie, wskazuje ona silny wpływ polityki lokalnej na ostateczny przebieg zmian w miastach. Pomaga zidentyfikować i zrozumieć politykę kreowaną przez powstające w mieście koalicje władzy. Ukazuje formalne i nieformalne siły obecne na scenie miejskiej, z których rodzą się rządzące miastem koalicje. (Sagan 2000) Zwraca ona szczególną uwagę na kooperacyjną i koordynacyjną działalność aktorów lokalnej sceny politycznej (Jawłowiecki 2002).

## PODSUMOWANIE

Miasta metropolitalne to centra komunikacji międzynarodowej, nauki, kultury, zarządzania i administracji. Ich wielkość i funkcje oraz skala i tempo zmian sprawiają, że trudno jest nimi zarządzać. Dlatego tak bardzo potrzebna jest długoterminowa polityka ich rozwoju. W warunkach polskich podstawowym problemem miast metropolitalnych wydaje się być przede wszystkim niedostrzeżenie faktu ich funkcjonowania w szerszym układzie przestrzennym. Taki wniosek można wysnuć z kilkunastoletniej praktyki działania władz samorządowych miast aspirujących do miana metropolii. Jedno miasto, wyraźne granice, jedna jednostka samorządu terytorialnego, w miarę jasne reguły gry dotyczące planowania, administrowania i zarządzania – sytuacja pożądana bo w zasadzie bezproblemowa. Tyle tylko, że nijak nie przystaje do rzeczywistości, która za nic ma sobie granice administracyjne. Bowiern zasięg oddziaływania miasta metropolitalnego i wynikające z niego powiązania między różnymi fragmentami tego obszaru to rezultat złożonej gry o przestrzeń aktorów, których różnorodność odpowiada różnorodności samego obszaru metropolitalnego.

Wydaje się, że obecnie nie ma warunków systemowych dla tworzenia polityki miejskiej która sprzyjałaby harmonizacji zagospodarowania przestrzennego w mieście metropolitalnym i jego otoczeniu. Planowe kształtowanie miast metropolitalnych w Polsce, co rozumiane powinno być jako efekt działań podejmowanych w celu tworzenia ładu przestrzennego, jest skazane na niepowodzenie ze względu na brak odpowiednich regulacji, instrumentów i kultury planowania obszarów metropolitalnych. Pojawiające się koncepcje dotyczące zmian

w obszarach metropolitalnych są trudne czy wręcz niemożliwe do realizacji, gdyż obszar metropolitalny składa się z jednostek administracyjnych znajdujących się w jurysdykcji wielu władz samorządowych, które nie są wyposażone w odpowiednie instrumentarium i nie są przygotowane do działania w tak specyficznym i złożonym środowisku. Utrzymywanie się obecnej sytuacji może spowodować rozwój miast metropolitalnych do wzrostu liczby pełnionych funkcji, wzrostu skali świadczonych usług i większej intensywności chaotycznego wykorzystania przestrzeni. Te zjawiska i procesy nie przełożą się na zmiany w zagospodarowaniu przestrzeni miast i obszarów metropolitalnych w sensie stworzenia jej nowej, pożądanej jakości.

#### LITERATURA

- Antoszewski A., Herbut R. (red.), 1998, *Polityka w Polsce w latach 90. Wybrane problemy*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Brol R. (red.), 2001, *Ekonomika i zarządzanie miastem*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław.
- Chmaj M., Żmigrodzki M., 2001, *Wprowadzenie do teorii polityki*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Grochowski, M., Fuhrmann, M., Pieniążek, M., Wilk, W., Zegar, T. 2004, *Współpraca gmin na obszarze WOM*. [W:] *Raport o Stanie Miasta Stołecznego Warszawy*, maszynopis.
- Jałowicki B., 1988, *Spoleczne wytwarzanie przestrzeni*. Książka i Wiedza, Warszawa.
- Jałowicki B., 1999, *Metropolie*. Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok .
- Jałowicki B., 2002, *Zarządzanie rozwojem aglomeracji miejskich*. Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Białystok.
- Kołodziejcki J., 1997, *Scenariusze strategii transformacji przestrzennego zagospodarowania kraju (PZK)*. [W:] *Podstawy naukowo-badawcze polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa.
- Kosiedowski W., Potoczek A., 2001, *Strategia rozwoju jako instrument podnoszenia konkurencyjności lokalnych jednostek terytorialnych*. [W:] Kosiedowski W. (red.), *Strategie i polityka rozwoju lokalnego (na przykładzie Polski północno-wschodniej)*, Wszechnica Mazurska, Olecko.
- Kosiedowski W. (red.), 2001, *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*. Wydawnictwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń.
- Markowski T., 1999, *Zarządzanie rozwojem miast*. PWN, Warszawa.

- Misztal B., 2000, *Teoria socjologiczna a praktyka społeczna*. Universitas, Kraków.
- Parysek J.J., 2002, *Wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania transformacji przestrzenno-strukturalnej i rozwoju miast polskich w końcu XX wieku*. [W:] Słodczyk J. (red.) *Przemiany bazy ekonomicznej i struktury przestrzennej miast*, Uniwersytet Opolski, Opole.
- Pęski W., 1999, *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*. Arkady, Warszawa.
- Regulski J., 1984, *Elementy teorii polityki urbanistycznej*. [W:] Regulski J. (red.) *Miasto i jego władze*, PAN, Wrocław.
- Regulski J., 2002, *Polski samorząd po dziesięciu latach*. [W:] Michałowski S. (red.) *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Sagan I., 2000, *Miasto scena konfliktów i współpracy*. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Zborowski A., 2001, *Procesy globalizacyjne w mieście postsocjalistycznym*. [W:] Jażdżewska I. (red.), *Miasto postsocjalistyczne-organizacja przestrzeni miejskiej i jej przemiany*, XIV Konferencjum Wiedzy o Mieście, UŁ, Łódź.

Mirosław Grochowski

### **Urban Policy and The Formation of Spatial Structure of Metropolitan City (The Case of Warsaw)**

#### Summary

One of the consequences of internationalization and globalization of development is the emergence of new phenomena and processes in the development of cities and regions, primarily metropolitan areas and regions. This leads to unprecedented problems, related for example to such issues as the relationship between the metropolitan city and its direct hinterland or the spatial development of cities which, by performing many exogenous functions, are areas which are intensely developed. The paper discusses selected problems relating to the formulation of urban policies in the metropolitan city and development of the urban space, based on the experiences of Warsaw, which can serve as a clinical example of a lack of co-ordination of urban planning activities aimed at harmonizing the development processes of the city and the metropolitan area. This, in turn, may lead to many conflicts and thwart (and not effectively use) the city's indigenous potential.