

Mirosław Grochowski

Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych,
Zakład Geografii Miast i Organizacji Przestrzennej
e-mail: m.grochowski@uw.edu.pl

**POLITYKA MIEJSKA A EWOLUCJA STRUKTURY
FUNKCJONALNO-PRZESTRZENNEJ MIASTA – PRZYPADEK
WARSZAWY**

**Urban policy and the evolution of functional and spatial structure of
the city – the case of Warsaw**

Słowa kluczowe: polityka miejska, struktura funkcjonalno-przestrzenna, ewolucja,
Warszawa

Key words: urban policy, urban functional and spatial structure, evolution, Warsaw

WPROWADZENIE

Miasto konstituuje koncentracja ludności, która tworzy wydzieloną społeczność prowadzącą działalności gospodarcze odrębne dla środowiska miejskiego. Środowisko to jest efektem społecznego wytwarzania przestrzeni, w której gromadzi się dziedzictwo materialne i którą charakteryzuje specyficzny krajobraz. Miasto jest też obszarem zdefiniowanym prawnie: jest jednostką podziału terytorialnego i jest upodmiotowione, posiadając władze miejskie o określonym zakresie zadań, obowiązków i władzy. W systemie administracji publicznej i w układzie kompetencyjnym jest także przedmiotem polityki miejskiej. Polityka ta bowiem prowadzona jest zarówno autonomicznie przez władze lokalne jak i w układach ponadlokalnych w ramach działań sektorowych i polityk horyzontalnych.

W mieście lokalizowane są różne funkcje. Znajdują one odbicie w sposobach użytkowania przestrzeni miejskiej. Główne jej przeznaczenie to zabudowa mieszkaniowa, miejsca lokalizacji działalności produkcyjnej, strefy lokalizacji usług, tereny komunikacyjno-transportowe i rekreacyjno-wypoczynkowe. Obok terenów wykorzystywanych dla różnych celów spotykamy nieużytki: tereny, które nie były dotychczas zagospodarowane bądź które przestały być użytkowane zgodnie z wcześniejszym przeznaczeniem i uległy degradacji i opuszczeniu. Udział terenów o określonym przeznaczeniu w mieście jest zróżnicowany; zależy od funkcji pełnionych przez miasto, jego wielkości, poziomu rozwoju gospodarczego oraz

typu głównych działalności gospodarczych. Także w przypadku udziału terenów o różnym przeznaczeniu widoczny jest wpływ polityki miejskiej. Jej efekty w postaci inwestowania dla rozwoju priorytetowych funkcji mogą stworzyć ramy przestrzenne rozwoju miasta na wiele lat.

Miasta są produktem rozwoju cywilizacyjnego. Ich struktura funkcjonalno-przestrzenna i sposób rozwoju to efekt oddziaływania wielu złożonych czynników o charakterze społecznym, politycznym i ekonomicznym. Znaczenie mają także czynniki związane ze środowiskiem przyrodniczym, które determinuje możliwości, kierunki i sposoby rozwoju miast. Oddziaływania tych czynników i ich skutki podporządkowane są złożonym regułom, których znajomość jest konieczna do prowadzenia polityki rozwoju miast, w tym kształtowania ich przestrzeni. Współczesna wiedza o rozwoju miast dostarcza wielu wskazówek dotyczących uwarunkowań, trendów, sposobu przebiegu procesów rozwojowych i ich skutków. Ujęcia normatywne mówią, jak kształtować miasta. Dotyczy to jednak głównie sfery zagospodarowania przestrzeni fizycznej, wyposażenia jej w infrastrukturę techniczną i społeczną, wykorzystanie określonych technologii życia miejskiego. Ujęcia normatywne nie dostarczają odpowiedzi (a jeśli już to nie są to odpowiedzi wyczerpujące) dlaczego miasta wyglądają i funkcjonują w taki a nie inny sposób. Trudno jest bowiem normatywnie ująć zachowania „aktorów” mających wpływ na rozwój miast. Motywy działań tych „aktorów” często trudno jest zidentyfikować, a możliwe sposoby realizacji ich interesów trudno przewidzieć. Pomocną w zrozumieniu procesów rozwojowych miast może być analiza polityki miejskiej. Polityka miejska jest bowiem jednym z mechanizmów wpływania na kształtowanie się przestrzeni miasta w jej praktycznie wszystkich wymiarach. W artykule podjęto próbę wskazania związków między polityką miejską a zmianami w strukturze funkcjonalno-przestrzennej miasta na przykładzie Warszawy.

STRUKTURA FUNKCJONALNO-PRZESTRZENNA MIASTA I JEJ ZMIANY

Miasto jest wyodrębnianą przestrzenią zurbanizowaną zorganizowaną w celowy sposób. Celowa organizacja przestrzeni miasta nie zawsze jest efektem planowych działań. Tereny nie objęte planowaniem są zagospodarowywane w sposób spontaniczny. Przestrzeń miejska zorganizowana powinna być w taki sposób, by umożliwić miastu realizowanie jego funkcji endo- i egzogenicznych. Wraz z rozwojem cywilizacyjnym zmieniają się potrzeby mieszkańców i użytkowników przestrzeni miasta i sposoby ich zaspokajania. Przestrzeń miasta podlega więc zmianom reagując w sposób planowy lub spontaniczny na nowe uwarunkowania, presję związaną z migracjami czy nowe technologie życia miejskiego. Technologie te odgrywają szczególne znaczenie dla zmian w przestrzeni miasta, gdyż mogą otwierać nowe możliwości zagospodarowania terenów czy przybliżać je transportowo, zmieniając ich potencjał rozwojowy.

Wyróżnia się zazwyczaj trzy podstawowe wymiary przestrzeni miejskiej: morfologiczny, demograficzno-społeczny i funkcjonalny (Korcelli 1974, Węclawowicz 1995, Parysek 2002, Śleszyński 2004). Wymiary te składają się na strukturę funkcjonalno-przestrzenną miasta. Obejmuje ona układy przestrzenne poszczególnych zjawisk (wymiarów) oraz zachodzące między nimi relacje. Wymienione trzy wymiary przestrzeni to składowe struktury miasta, które pozostają ze sobą w związkach przyczynowo-skutkowych. Struktura przestrzenna miasta jest rezultatem rozwoju tych związków i przejawem określonego etapu rozwojowego miasta.

Z punktu widzenia związków polityki miejskiej ze strukturą funkcjonalno-przestrzenną miasta istotne jest to, że jest ona także utożsamiana z rozmieszczeniem zjawisk społeczno-gospodarczych w przestrzeni miasta (Węclawowicz 1988). Rozmieszczenie to jest zaś wynikiem wyborów lokalizacyjnych, czynionych zgodnie z określonymi kryteriami wynikającymi z celów realizowanych polityk rozwojowych. W ujęciu systemowym zwraca się uwagę na powiązania między układami elementarnymi, które umożliwiają wyjaśnienie powstawania i funkcjonowania tych układów. Strukturę przestrzenną miasta tworzą nakładające się na siebie, powiązane ze sobą rozmieszczenia różnych typów działalności człowieka i związane z nimi urządzenia trwałe oraz układy rozmieszczenia ludności i zabudowy mieszkaniowej. Także w tym przypadku istotna jest historia kształtowania się układów elementarnych i wpływ na ten proces interwencji publicznych, wynikających z realizowanej polityki miejskiej.

Specyficznym komponentem struktury funkcjonalno-przestrzennej jest struktura społeczno-przestrzenna miast (Węclawowicz 1988). Jej kształtowanie związane jest z występowaniem dwóch mechanizmów określających podejście do przestrzeni miasta. Pierwszy z mechanizmów wiąże się z podejściem chicagowskiej szkoły ekologii społecznej. W podejściu tym akcentuje się ograniczoność przestrzeni i jej walorów oraz zasobów oraz konkurowanie o przestrzeń między różnymi grupami społecznymi. Podejście drugie akcentuje rolę przestrzeni społecznej, którą charakteryzuje wspólnota interesów mieszkańców o określonym statusie ekonomicznym, rodzinnym lub etnicznym. Niezależnie od zastosowanego podejścia należy stwierdzić, że siła wynikających z tych mechanizmów i wpływ na zmiany przestrzeni miejskiej będą związane z polityką miejską.

Zmiany systemowe zapoczątkowane w Polsce w 1989 roku uruchomiły nowe mechanizmy wpływające na kształt struktur funkcjonalno-przestrzennych. Mechanizmy uruchomione po 1989 roku to: mechanizm adaptacji struktur do reguł wolnorynkowych, mechanizm adaptacji do funkcjonowania w otwartym środowisku sieciowym (internacjonalizacja rozwoju, metropolizacja, integracja z Unią Europejską), mechanizm adaptacji do nowych wymagań środowiskowych (gospodarka niskoemisyjna, rozwój zrównoważony). Każdy z tych mechanizmów powinien być przedmiotem zainteresowania polityki miejskiej, jeśli tylko władze

publiczne chcą prowadzić aktywną politykę rozwoju i mieć wpływ na kierunki zachodzących zmian.

Przed zmianami z roku 1989 miasta polskie, w tym Warszawa, rozwijane były w sytuacji funkcjonowania gospodarki planowej, omnipotencji państwa, braku samorządu terytorialnego, braku renty gruntowej i przyjętej ideologii kreowania miast egalitarnych. Znalazło to odbicie w ich strukturach funkcjonalno-przestrzennych. G. Węclawowicz (1997) scharakteryzował Warszawę – miasto socjalistyczne, jako miasto ekstensywnie zagospodarowane (szczególnie obszary centralne: puste przestrzenie: wielkie place, tereny komunikacyjne, składowe, itd.), o strukturze chaotycznej, z dominującymi funkcjami mieszkaniowymi w wielu częściach centralnych (osiedla MDM, Za Żelazną Bramą), z zachowanymi w centrum obszarami zacofanymi, z ukształtowanymi dwoma centrami: patriotycznym – związanym ze Starówką i Nowym Światem, i „komunistycznym” – z Pałacem Kultury i Nauki oraz przyległymi Dworcem Centralnym i Ścianą Wschodnią. Warszawa socjalistyczna to miasto mało mobilnych mieszkańców z mozaikową strukturą społeczno-przestrzenną bez wyraźnie ukształtowanego i znaczącego centrum w strukturze funkcjonalnej miasta.

Ideologiczne podstawy polityki miejskiej okresu realnego socjalizmu można powiązać z trzema grupami czynników kształtujących strukturę ekologiczną polskich miast, wyróżnionych przez Z. Pióro (1962). Te grupy to: czynniki materialno-przestrzenne (układ przestrzenno-funkcjonalny jako wyraz rozwoju historycznego, zniszczenia wojenne, nowe realizacje urbanistyczne, nowe osiedla i miasta – działalność architektów i urbanistów), czynniki polityczne (ograniczenia prawa własności i nierespektowanie wielu tradycyjnych wartości, polityka kwaterunkowa, centralne planowanie gospodarcze, brak samorządu terytorialnego), czynniki społeczno-kulturowe (nowe systemy i wartości będące skutkiem przemian społecznych i technicznych, konfrontacja ludności miejskiej i wiejskiej).

W okresie transformacji najważniejszą zmianą dla kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej Warszawy była zmiana roli przemysłu w rozwoju jej bazy ekonomicznej. Przemysł odgrywał kluczową rolę w kształtowaniu przestrzeni Warszawy do roku 1990 (Śleszyński 2004, Haase et al. 2011). W latach 90-tych i później znaczenia w gospodarce miasta nabierały wyspecjalizowane funkcje usługowe (Buczek 1998). Stopniowe włączanie Warszawy w sieci międzynarodowych powiązań politycznych, gospodarczych i społeczno-kulturalnych sprzyjało jej metropolizacji (Furman 2000). Wiele terenów poprzemysłowych zagospodarowano na nowo, budując osiedla mieszkaniowe i kompleksy biurowe. Charakter i tempo zmian na terenach poprzemysłowych zależą m.in. od dotychczasowego zagospodarowania i zlokalizowanych funkcji, lokalizacji w przestrzeni miasta i sąsiedztwa. Na niektórych terenach utrzymywane są funkcje produkcyjno-usługowe, na innych pojawia się np. zabudowa mieszkaniowa. Część terenów poprzemysłowych przekształca się w ugory miejskie, które wyłączone z wcześniejszego użytkowania pozostają niewykorzystane bądź też są zagospodarowywane tymczasowo.

Warszawa już kilkanaście lat temu przestała być miastem przemysłowym. Rynkowe reguły funkcjonowania gospodarki, powrót renty miejskiej, presja inwestycyjna ze strony developerów i spontaniczne kształtowanie się nowej struktury gospodarki miasta doprowadziły do zasadniczego zmniejszenia się powierzchni terenów wykorzystywanych pod funkcje przemysłowe. W sferze polityki miejskiej można mówić o pojawieniu się ideologii neoliberalnej. Efektem przyjęcia tej ideologii w praktyce zarządzania miastem było de facto pozostawienie spraw kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej samej sobie. Przemysł, czy szerzej działalność produkcyjno-usługowa i jej przyszłość, nie znajdują odbicia w głównych dokumentach planistycznych Warszawy (SUiKZP, Strategia Rozwoju Warszawy do roku 2020). Upadek zakładów przemysłowych doprowadził do „uwolnienia” terenów pod budownictwo przestrzeni biurowych i funkcje mieszkaniowe (jak to miało miejsce na Woli) bądź też stał się początkiem degradacji terenów poprzemysłowych. Niewiele z nich przetrwało zachowując dotychczasowe funkcje i atrakcyjność inwestycyjną. Nawet jednak na tych obszarach panuje chaos przestrzenny o różnej skali. Tymczasem tereny poprzemysłowe, ze względu na ich lokalizację w strukturze funkcjonalno-przestrzennej miasta są cennymi obszarami o wielu walorach. Ich wykorzystanie zależy od strategicznych decyzji dotyczących podstaw rozwoju ekonomicznego Warszawy i dużego wysiłku planistycznego i inwestycyjnego, który umożliwi wykorzystanie tych walorów. Tereny poprzemysłowe są dobrym przypadkiem, gdyż wiążą kwestie polityki miejskiej z wizją Warszawy w przyszłości; częścią tej wizji jest organizacja przestrzeni Warszawy w wymiarach społecznym, gospodarczym i fizycznym, która wpłynie pozytywnie na zmiany w strukturze funkcjonalno-przestrzennej miasta.

Warszawa weszła w fazę rozwoju post-industrialnego, która zdominowana jest przez rozwój funkcji egzogenicznych. Funkcje te w coraz większym stopniu są czynnikiem stanowiącym o atrakcyjności osiedleńczej i inwestycyjnej miasta. Wpływają nie tylko na poziom i jakość życia mieszkańców i potencjał ekonomiczny miasta, ale są też czynnikiem przyciągającym nowych mieszkańców i inwestorów. W ostatnich kilkunastu latach szczególną uwagę badaczy przyciągają funkcje związane z tzw. działalnością kreatywną. Od końca XX wieku widoczny jest zdecydowany wzrost zainteresowania działalnością gospodarczą opartą na kulturze, twórczości artystycznej i prawach autorskich. Powstanie sektora kreatywnego nie jest wynikiem ewolucji przemysłu jako takiego, tylko procesów historycznych długo i krótkookresowych. Pierwszy rozpoczął się pod koniec XVIII wieku, kiedy kino i teatr a później muzyka i telewizja, jako kultura masowa zwiększały swój udział w strukturze produktu krajowego brutto. Proces krótkookresowy związany jest z rozwojem technologii i masowym dostępem do Internetu jako głównego źródła rozrywki. (Hartley 2005; Cunningham, Higgs 2008). Debata na temat roli kreatywności w rozwoju miast osiągnęła apogeum, gdy Richard Florida publikując w 2002 r. książkę pt „*The Rise of the Creative Class*” dowiódł, że sektor kreatywny, czyli działalność usługowa i wytwórcza oparta na wartościach intelektualnych i estetycznych, będzie rozwijać się dynamicznie i będzie stanowić o sukcesie miast

mierzonych ich atrakcyjnością i konkurencyjnością. Wskazał wtedy, że o przewadze konkurencyjnej miast decydować będzie tolerancja, technologia i talent.

Rozwój sektora kreatywnego związany jest często z występowaniem tzw. przestrzeni kreatywnych, definiowanych na różne sposoby. Przestrzenie te mają m.in. stymulować kreatywność dostarczając pozytywnych bodźców, ułatwiać interakcje między podmiotami sektora kreatywnego, pomagać informować o i zachęcać do „konsumpcji” produktów kreatywnych (Mackiewicz et al. 2009). Przestrzenie kreatywne to część przestrzeni miasta, gdzie zlokalizowane są podmioty sektora kreatywnego i/lub mają miejsce zdarzenia związane bezpośrednio z działalnością kreatywną. W tym drugim przypadku przestrzenie te mają często charakter przestrzeni publicznych.

Sektor kreatywny rozwija się w miastach o dużym potencjale innowacyjnym. Wiąże się on też z trendami re-industrializacji gospodarek miejskich. Jest to nowy element w krajobrazie Warszawy, który już ma, a będzie miał prawdopodobnie jeszcze większy w przyszłości, wpływ na kształtowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej Warszawy. Wynika to m.in. z przygotowanego Zintegrowanego Planu Rewitalizacji (ZPR 2015) i diskutowanych koncepcji zagospodarowania terenów poprzemysłowych.

POLITYKA MIEJSKA A ZMIANY STRUKTURY FUNKCJONALNO-PRZESTRZENNEJ MIASTA

Miasta są specyficznymi układami terytorialnymi, przestrzeniami szeroko rozumianej produkcji, konsumpcji i wymiany, w których koncentrują się zjawiska i procesy rozwojowe. Specyfika miast i różnice między nimi wynikają m.in. z intensywności i sposobów zagospodarowania ich przestrzeni oraz pełnionych przez nie funkcji. Te zaś związane są z historycznym procesem rozwoju miast jako odrębnych jednostek terytorialnych o określonych funkcjach i kształtowaniem się relacji tych miast z ich otoczeniem. Początkowo było to otoczenie bezpośrednie, w ramach regionu w którym były zlokalizowane; współcześnie komponentem tego otoczenia są powiązania w ramach sieci miast.

Realizacji celów polityki rozwoju miast służą przedsięwzięcia, które koncentrują się na generowaniu impulsów rozwojowych i likwidowaniu barier utrudniających bądź uniemożliwiających wykorzystanie posiadanych walorów i zasobów endogenicznych. Generowanie impulsów rozwojowych ma pozwalać w pełni wykorzystać tak zasoby endogeniczne jak i, potencjalnie dostępne zasoby egzogeniczne. Sprzyjać ma temu wspomniana likwidacja barier, która odbywa się poprzez tworzenie odpowiednich warunków dla stymulowania rozwoju w sferze jego szeroko rozumianej organizacji i finansowania, a także racjonalne, z punktu widzenia realizacji długoterminowych celów rozwoju, gospodarowanie przestrzenią.

Polityka miejska definiowana jest w różny sposób; różnice dotyczą jej przedmiotu, podmiotów i stopnia szczegółowości oraz relacji z innymi politykami reali-

zowanymi na różnych szczeblach administracji publicznej. Z perspektywy rozwoju miast jako jednostek terytorialnych będących składowymi systemu osadniczego polityka miejska definiowana może być jako polityka rozwoju miasta (skala lokalna) i polityka wobec rozwoju miast (poziom regionalny i centralny). W praktyce planowania i zarządzania rozwojem ta druga powinna tworzyć ramy dla działań samorządów na poziomie lokalnym, odpowiedzialnych za przygotowanie i realizację strategii i planów rozwoju gospodarczego. Istnieją silne związki między działaniami podejmowanymi w ramach zdefiniowanej jak wyżej polityki miejskiej. Rozróżnienie między polityką rozwoju miasta a polityką wobec rozwoju miast jest zaś istotne z punktu widzenia identyfikacji podmiotów włączonych w formułowanie i realizację polityki miejskiej, ich kompetencji, zakresu władzy, zadań i odpowiedzialności. Polityka miejska powinna być przedmiotem działań władz wszystkich szczebli administracji publicznej bowiem kondycja gospodarcza miast, jako centrów rozwoju, wpływa na sytuację w skali kraju, regionów i układów lokalnych.

Zmiany w strukturze funkcjonalno-przestrzennej miast zależą jednak w głównym stopniu od polityki miejskiej rozumianej jako działalność władz lokalnych. 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 prowadziły 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 (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. Specyfiką polityki miejskiej jest jej wspólnotowy charakter. Skutki tej polityki przekładają się bowiem bezpośrednio i w bardzo namacalny sposób na podział między różne grupy kosztów i korzyści wynikających z jej realizacji.

Polityka miejska wpływa na struktury funkcjonalno-przestrzenne nie tyle przez konkretne inwestycje ale kompleksowe kształtowanie wielowymiarowej przestrzeni miasta, która stanowi o jego atrakcyjności inwestycyjnej i osiedleńczej. Te zaś zdeterminowane są wielkością miasta, jego rolą i znaczeniem w systemie osadniczym (m.in. liczba ludności, kapitał ludzki, liczba, charakter i stopień specjalizacji funkcji, zasięgi obsługi), poziomem rozwoju bazy ekonomicznej i jej charakterem (m.in. dominujące sektory gospodarki, poziom ich rozwoju, konkurencyjność w skali regionalnej, krajowej i międzynarodowej), bezwzględny i względny

położeniem geograficznym (m.in. położenie centralne i peryferyjne w skali kraju i regionu, położenie względem głównych szlaków transportowych, charakter otoczenia w ramach regionu, relacje/powiązania z otoczeniem) oraz warunkami życia w mieście (m.in. oferta mieszkaniowa, oferta usług, jakość środowiska przyrodniczego, bezpieczeństwo publiczne, funkcjonalność infrastruktury technicznej, zagospodarowanie przestrzenne w tym jakość przestrzeni publicznych). Im większe miasto tym większym wyzwaniem jest skuteczna polityka miejska.

Atrakcyjność inwestycyjna i osiedleńcza to kategorie, w których zawierają się podstawowe czynniki mające wpływ na rozwój miast. Konkurencyjność miast jest funkcją ich atrakcyjności. Im bardziej atrakcyjne jest miasto, tym bardziej jest ono konkurencyjne i z większą skutecznością przyciąga inwestorów, kapitał finansowy i ludzki. Atrakcyjność miast to wynik jednoczesnego występowania różnych cech stanowiących o jakości życia w mieście. Miarą sukcesu przedsięwzięć podejmowanych w celu stymulowania rozwoju nie powinny być wskaźniki dotyczące kondycji ekonomicznej miasta. Pozytywne zmiany wizerunku miasta, satysfakcja mieszkańców z poziomu zaspokojenia potrzeb, powszechność opinii o rosnącej jakości życia, kształtowanie się tożsamości terytorialnej, trwałość procesów rozwoju, rosnąca atrakcyjność miejskiego środowiska – to nie mniej ważne miary służące ocenie zmian zachodzących w mieście. Wszystkie te pozaekonomiczne miary sukcesu rozwojowego wiążą się bezpośrednio lub pośrednio ze strukturą funkcjonalno-przestrzenną miasta.

Związki polityki miejskiej z kształtowaniem struktur funkcjonalno-przestrzennych miast wynikają z charakteru tej polityki, która z definicji jest polityką terytorialną. Jej formuła (relacje z innymi politykami i stopień szczegółowości) oraz zakres tematyczny zależą od tego, jakie przewidziano dla niej zadania. Może mieć ona charakter komplementarny i być dopełnieniem polityk sektorowych; może pełnić rolę integrująco-koordynacyjną, łącząc w sobie elementy polityk sektorowych. Doświadczenia ostatnich lat wskazują, że władze Warszawy, podobnie jak wiele innych władz miast, mimo wielu różnych problemów, wypracowały metody i instrumenty radzenia sobie z problemami rozwojowymi. Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej stworzyło miastom nowe możliwości rozwoju, związane nie tylko z dodatkowymi źródłami finansowania różnych przedsięwzięć, ale także z otwarciem na świat zewnętrzny. Jednakże zmiany w bazie rozwoju ekonomicznego miast, w tym Warszawy, następowały w sposób spontaniczny i chaotycznie. Proces restrukturyzacji gospodarczej miast można określić jako „modernizacja adaptacyjna” – gospodarki miast dostosowywały się z lepszym lub gorszym skutkiem do nowych warunków systemowych. Miasta rozwijały nowe funkcje w starej fizycznej tkance miejskiej zorganizowanej wedle nie obowiązujących już reguł.

PODSUMOWANIE

Miasta rozwijały się, rozwijają i będą się rozwijać niezależnie od tego czy formułowane i realizowane są czy też nie, polityki miejskie. W przypadku Warszawy – dynamicznej metropolii – konstatacja ta wydaje się szczególnie banalna. Jednakże konstatacja ta nie neguje potrzeby istnienia polityki miejskiej; wprost przeciwnie: wskazuje na jej pilną potrzebę wynikającą z kosztów oraz długoterminowych skutków zjawisk i procesów rozwojowych, których występowanie i przebieg nie są podporządkowane realizacji jasno określonych celów i na które nie mają wpływu instytucje powołane do zarządzania rozwojem. Efektem braku polityki miejskiej jest zredukowanie rozwoju do wymiaru wzrostu gospodarczego osiąganego kosztami niewspółmiernymi do korzyści oraz utrata możliwości racjonalnego gospodarowania przestrzenią. Może to prowadzić do zmniejszenia endogenicznego potencjału rozwojowego miasta i tworzenia nowych barier dla rozwoju.

Wśród problemów związanych z prowadzeniem skutecznej polityki miejskiej w Warszawie należy wymienić przede wszystkim słabość władzy publicznej vis-à-vis mechanizmów rynkowych, ograniczoność środków finansowych (w tym środków z UE – kwestia wkładu własnego, poziomu zadłużenia samorządów), wycofywanie się władzy publicznej z niektórych zadań (mieszkalnictwo), brak stosowania (lub stosowanie na niewielką skalę) nowych formuł finansowania działań pro-rozwojowych, słabość planowania przestrzennego.

Wymienione problemy mają związek z atrakcyjnością Warszawy jako miejsca do życia i inwestowania. Formy zagospodarowania nieodpowiadające funkcjom wpływają na koszty pełnienia funkcji, degradacji ulega śródmieście, tereny poprzemysłowe przekształcają się w ugory miejskie – przyszłość tzw. *brownfields* – terenów niejednokrotnie o atrakcyjnej lokalizacji wciąż nie znajduje rozstrzygnięcia w planach rozwoju. Istnienie sektora kreatywnego i koncentracja działalności badawczo-rozwojowej w Warszawie nie przekłada się na generowanie impulsów rozwojowych.

Brak konsekwentnej polityki miejskiej kompensowany będzie spontanicznymi działaniami najsilniejszych aktorów sceny miejskiej. Efektem tego jest zazwyczaj chaos przestrzenny, nieracjonalne wykorzystanie zasobów, ograniczanie możliwości rozwoju w przyszłości. Z perspektywy wspierania rozwoju Warszawy i kształtowania jej struktury funkcjonalno-przestrzennej polityka miejska powinna prowadzić do stworzenia mechanizmów stymulowania wzrostu potencjału naukowego, podporządkowania rozwoju poszczególnych elementów infrastruktury transportowej polityce przestrzennej i transportowej oraz sprawnej realizacji działań rewitalizacyjnych o kompleksowym charakterze w obszarze zdelimitowanym w Zintegrowanym Programie Rewitalizacji. Podejmowane działania w ramach ZPR i porządkowania przestrzeni na innych obszarach powinny być nastawione na tworzenie przestrzeni publicznych wysokiej jakości, o dużych walorach estetycznych i użytkowych, przyjaznych mieszkańcom oraz atrakcyjnych turystycznie. Przestrzenie takie nabierają coraz większego znaczenia w rozwoju miast ze względu

du na ich rolę w procesie transferu innowacji technologii i łączenia działań sektorów tradycyjnego i innowacyjnego (tzw. *cross innovations*). Przestrzenie publiczne tego typu określa się często jako przestrzenie „kreatywne”; ich powstawanie jest celem działania władz miast, które w ten sposób chcą tworzyć unikalne, atrakcyjne środowisko dla stymulowania rozwoju nowoczesnych sektorów gospodarki.

Literatura

- Antoszewski A., Herbut R., 1998, Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Seria: Prawo. Nauki Polityczne. Wrocław.
- Buczek G., 1998, Gospodarka przestrzenna w Warszawie w okresie transformacji, [w:] T. Markowski, T. Marszał (red.), 1998, Gospodarka przestrzenna miast polskich w okresie transformacji. Biuletyn KPZK PAN, 82, 25-44.
- Chmaj M., Żmigrodzki M., 2001, Teoria partii politycznych, Wydawnictwo Morpol, Lublin
- Cunningham S., Higgs P., 2008. Creative industries mapping: Where have we come from and where are we going? *Creative Industries Journal*, 1, 7–30.
- Florida R. 2002, The Rise of the Creative Class. Basic Books, New York.
- Korcelli P., 1974, Teoria rozwoju struktury przestrzennej miast, Studia KPZK PAN, t. 45, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Furman S., 2000, Globalizacja metropolii warszawskiej – ogólny szkic problemu [w:] A. Kukliński, J. Kołodziejski, T. Markowski, W. Dziemianowicz (red.), Globalizacja polskich metropolii, EUROREG, Warszawa.
- Hartley J., 2005, Creative Industries, Blackwell Publishing Ltd.
- Mackiewicz M., Michorowska B., Śliwka A., Grochowski M., 2009, Analiza potrzeb i rozwoju przemysłów kreatywnych, ECORYS, Warszawa.
- Parysek J. 2002, Wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania transformacji przestrzenno-strukturalnej i rozwoju miast polskich w końcu XX wieku, [w:] J. Słodczyk (red.) Przemiany bazy ekonomicznej i struktury przestrzennej miast, 15 – 33, Opole.
- Pióro Z. 1962, Ekologia społeczna w urbanistyce na przykładzie badań lubelskich i toruńskich, Arkady, Warszawa.
- Regulski J. 1984, Miasto i jego władze : studia nad ekonomiczną teorią rozwoju miast, Polska Akademia Nauk, Instytut Nauk Ekonomicznych, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław.
- Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego, aktualizacja, 2015, Urząd Miasta St. Warszawy, Wydział Architektury i Planowania Przestrzennego, Warszawa.
- Strategia Rozwoju Warszawy do roku 2020, 2005, Urząd Miasta St. Warszawy, Warszawa.
- Śleszyński P., 2004, Kształtowanie się zachodniej części centrum Warszawy, Prace Geograficzne, t. 196, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.
- Węclawowicz G., 1988 Elderly people in the socio-spatial structure of some Polish towns, *Geographia Polonica*, t. 54, 139-151.
- Węclawowicz G., 1995, Warsaw and its region in the process of social and economic transformation. [w:] Citta capitali dell'Europa centrale: politiche e strategie urbane nel nuovo spazio europeo. A cura di Marco Demarie. Torinos, 231-247.

- Węclawowicz G., 1997, The changing socio-spatial patterns in Polish cities, [w:] Z. Kovacs, R. Wiessner (red.), Prozesse un Perspektiven der Stadtentwicklung in Ostmitteleuropa. Passau: L.I.S. Verlag, *Muenchener Geographische Hefte*, vol. 76, 75-81.
- Haase A, Vaishar A., Węclawowicz G. 2011, The post-socialist condition and beyond: framing and explaining urban change in East Central Europe. [w:] A. Haase, A. Steinfuehrer, S. Kabisch, K. Grossmann, R. Hall (red.) Residential change and demographic challenge. The inner city of East Central Europe in the 21st century. Farnham – Burlington, Ashgate, 63-83.
- Zintegrowany Plan Rewitalizacji m. st. Warszawy do roku 2022, 2015, Urząd Miasta St. Warszawy, Biuro Polityki Lokalowej i Rewitalizacji, Warszawa.

Summary

Functional and spatial structure of cities and cities' development paths result from interactions of many social, political and economic complex factors. Natural environment conditions also play a role since they determine the possibilities, directions and forms of urban development. Contemporary knowledge about cities provides guidance on the development conditions, trends, and their effects. However, normative approach mainly indicates how to develop the urban physical space and does not provide answers to questions on why cities look and function in a particular way. In this case analysis of urban policy might be useful. Urban policy is defined as the development policy of the city (local scale) and policy regarding urban development (regional and central level). In the practice of planning and managing the development the latter should provide the framework for the activities of local governments at the local level, which are responsible for the preparation and implementation of strategies and plans for economic development.

Urban policy affects all three basic dimensions of urban space: morphological, socio-demographic, and functional. These dimensions make up the functional and spatial structure of the city. The systemic changes initiated in Poland in 1989 launched new mechanisms affecting the functional and spatial structures. These mechanisms include: mechanism of adaptation to the rules of free market, mechanisms of adaptation to function in an open network environment (internationalization of development processes, metropolization, integration with the European Union), and a mechanism to adapt to new environmental requirements (low-carbon economy, sustainable development). Urban policy affects the functional and spatial structures not by specific investments but by comprehensive creation of multidimensional urban space, which accounts for its investment and settlement attractiveness.

Urban policy is a territorial policy. Its formula and the range of topics depend on the policy tasks. It can be complementary and complement the sectoral policies; it can also play an integrating-coordination role, combining elements of sectoral policies. Warsaw authorities have developed methods and tools specific to the role of an integrating-coordinating urban policy. Despite of ambitious attempts to pur-

sue an active urban policy still it is rather reactive and inconsistent. The process of economic restructuring of Warsaw can be described as „adaptive modernization” - Warsaw economy quickly adapted itself to the new conditions of the system. Among the problems related to an effective urban policy in Warsaw should be mentioned first of all the weakness of public authority vis-à-vis market mechanisms, limitation of funds (including funds from the EU - the question of own contribution, the level of indebtedness of local governments), withdrawal of public authority from some tasks (housing), no new formulas of funding investments, and weak spatial planning regulations.

These problems may lead to a reduction of Warsaw’s attractiveness as a place to live and invest. Forms of spatial development that do not fit functions performed cost more in terms of money, time, and quality of urban goods and services offered. The degradation of downtown and transformation of post-industrial areas into urban wastelands – these problems still are not properly addressed in the city’s development plans. The existence of the creative sector and research and development activities in Warsaw does not translate into generating development incentives. Lack of consistent urban policy will be compensated by the spontaneous actions of the strongest actors in the city. The result of them is usually spatial chaos, irrational use of resources, which limits growth opportunities in the future.

From the perspective of Warsaw crucial to the future of its functional and spatial structure is that transport infrastructure development is subordinated to well elaborated spatial policy and transport development plans, then there is the efficient implementation of urban renewal program (Integrated Revitalization Program), and eventually the planned development of post-industrial areas. The activities undertaken within the framework of urban renewal program and in other locations should be mainly focused on creating multi-functional areas, the location of new jobs on the right-bank of the Wisła river, and on the creation of high-quality public spaces. Such spaces are becoming increasingly important in urban development also due to their role in the transfer of technological innovations and linking together traditional and innovative sectors (i.e. cross innovations).