

TADEUSZ KMIEĆ

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

KRZYSZTOF WRANA

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

MARIUSZ RACZEK

Fundacja Kreatywny Śląsk

BŁAŻEJ KMIEĆ

Fundacja Kreatywny Śląsk

KONCEPCJA KSZTAŁTOWANIA I ROZWOJU MIEJSKICH OBSZARÓW FUNKCJONALNYCH NA PRZYKŁADZIE WOJ. ŚLĄSKIEGO

Abstract: Strategic Concept of Shaping and Development of Urban Functional Areas in Silesian Voivodeship. Current spatial planning system is based on sectorial divisions or administrative structure. During occurring phase of transformation of cities and regions, functionally connected groups of cities also emerge. Such cities are becoming interdependent, especially by their labor markets. Apart from the causes and form of the process, contextual approach of development conditions is becoming more significant.

The new approach to management of regional development has to be accompanied by preparation of new tools for objective delimitation of problem area and identification of new development trends. Such approach will enable cities to become part of modern and globally competitive economy, partially by focusing on priorities for all partners.

In European and national regional policy specific expectations are being made regarding development of cities and their functional areas. Those expectations are mainly related to development impulses on regional and cross-regional levels. Despite high requirements, tools and approaches for their development are insufficient. If urban functional areas are to become development poles, they require higher level of integration and systematic implementation of strategic development procedures.

The aim of integration of urban functional areas is mostly found in quality and creating proper conditions for development of new activities and functions. If those areas have to fulfill their role in regional structure, they have to develop towards creating new values and relations between entities, which will result in innovation and creativity.

Key words: Fostering creativity and innovation, integration of areas, regional development, strategic planning, urban functional areas, value creation.

Wprowadzenie

Dotychczasowy system planowania jest oparty na podziałach wynikających z ujęcia sektorowego lub związany terytorialnie ze strukturą administracyjną. W fazie przekształceń struktury miast i regionów charakterystyczny jest etap silniejszego rozwoju obszarów stanowiących zespoły miast istniejących i rozwijających się oraz powstających wskutek procesów urbanizacyjnych i suburbanizacyjnych. Niezależnie od źródeł procesu charakterystyczne staje się kontekstowe postrzeganie uwarunkowań rozwojowych miast wynikające ze sposobu budowania relacji funkcjonalnych w regionie, a głównie powiązań transportowych. Równolegle zmieniać się muszą procesy zarządzania przestrzenią. Konieczność tych zmian związana jest zarówno z nową jakością przestrzenną podmiotu zarządzanego, jak też z innym potencjałem intelektualnym wynikającym ze zmiany i przekształcania się struktury zatrudnienia. Jakkolwiek szybkie lub wolne byłyby te zmiany ich kierunek wydaje się jednoznacznie zdefiniowany, także w przypadku krańcowego przekształcenia struktury zatrudnienia i w czasie odbudowy sektorów o dotychczas malejącym znaczeniu.

Nowemu spojrzeniu na zarządzanie rozwojem towarzyszyć musi znalezienie narzędzi obiektywizujących wyznaczenie obszaru problemowego, ale także poszukiwanie kierunków rozwojowych pozwalających na włączenie się w obieg nowoczesnej i globalnie konkurującej gospodarki. Jednym z istotnych aspektów planowania i kreowania rozwoju jest tworzenie „inteligentnych obszarów”, których kluczowym czynnikiem przemian jest zarówno potencjał kreatywny, ale także wprowadzane równolegle narzędzia zarządzania obszarem wykorzystujące zaawansowane systemy informatyczne pozwalające na optymalizację społecznych i środowiskowych kosztów funkcjonowania. Można spodziewać się, że zarządzanie przez wielopłaszczyznowo definiowane obszary funkcjonalne stanie się podstawową metodą zarządzania rozwojem przestrzennym w różnych skalach ze względu na czytelnie zdefiniowane relacje między partnerami procesów zachodzących w przestrzeni. Pozwoli ono na skupienie aktywności wokół celów uznanych za priorytetowe dla partnerów rozwoju. Jednocześnie możliwe jest zobiektywizowanie kryteriów delimitacji ze względu na nadrzędne procesy czyniące obszar przestrzenią wymagającą współzarządzania.

1. Definicje obszarów funkcjonalnych

Podstawowym dokumentem w Polsce, definiującym miejskie obszary funkcjonalne jest *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2030 (dalej KPZK 2030)*, która określa je jako „układ osadniczy ciągły przestrzennie, złożony z odrębnych administracyjnie jednostek. Obejmuje zwarty obszar miejski oraz powiązaną z nim funkcjonalnie strefę zurbanizowaną” [*Koncepcja...* 2012, s. 191].

Uszczegółowioną definicję miejskich obszarów funkcjonalnych przedstawiono w opracowaniu *Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich*, przygotowanym przez MRR (dalej: „kryteria delimitacji MRR”): *miejski obszar funkcjonalny stanowi „spójna pod względem przestrzennym strefa oddziaływania miasta, charakteryzująca się istnieniem powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, wyróżniającej się z otoczenia i upodabniającej się pod pewnymi względami do głównego miasta”* [Kryteria... 2013, s. 7].

Należy zwrócić uwagę na brak przeniesienia powyższej definicji do *Projektu Rozporządzenia Ministra Infrastruktury Rozwoju z 18 listopada 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków określania obszarów funkcjonalnych i ich granic* (dalej „projekt rozporządzenia MIR”), który stanowi „przeniesienie na grunt prawny” kryteriów delimitacji MRR. W projekcie określono wyłącznie kryteria delimitacji obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich oraz odwołano się do definicji w *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

W opracowaniach zagranicznych definicje obszarów funkcjonalnych są znacznie łatwiejsze w interpretacji. Zarówno w opracowaniach OECD oraz ESPON, jak i metodykach wykorzystywanych we Francji, Szwecji, Finlandii, Norwegii oraz Danii, miejski obszar funkcjonalny definiowany jest ogólnie jako *obszar rdzeniowy oraz obszar dojazdów do pracy* (np. „*urban cores and hinterlands whose labour market is highly integrated with the cores*”, „*an area attracted by an urban pole*”, „*area attracted to labour market centre*”, „*labour market area*” lub „*commuting area*”) [Definition... 2013, s. 2–3; ESPON 2005, s. 56–57].

2. Metody delimitacji i typologia obszarów funkcjonalnych

Literatura polska i zagraniczna dotycząca wyznaczania obszarów funkcjonalnych jest obszerna, jednak w kontekście niniejszego opracowania szczególnie istotnymi wydają się być: kryteria delimitacji MRR, które były podstawą dla metody delimitacji określonej w projekcie rozporządzenia MIR, oraz metoda delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych OECD, która jest przykładem odmiennego, modelowego podejścia do delimitacji tych obszarów. W tab. 1 przedstawiono kluczowe założenia delimitacji obszarów funkcjonalnych za pomocą opisywanych metod.

Opisywane metodyki różnią się istotnie, zarówno w zakresie definicji rdzenia obszaru, jak i kryteriów wyznaczania otoczenia rdzenia. Jedyną cechą wspólną jest uwzględnienie kryterium dojazdu do pracy do rdzenia obszaru, mimo bardzo dużego zróżnicowania „wartości progowej” dla tego kryterium (5% i 15%).

Tabela 1

Porównanie wybranych metod delimitacji obszarów funkcjonalnych

Metoda	Kryteria delimitacji MRR	Kryteria delimitacji OECD
Typy obszarów	Miejskie obszary funkcjonalne ośrodków wojewódzkich	Obszary funkcjonalne: „wielkie obszary metropolitalne”, „obszary metropolitalne”, „OF średniej wielkości”, „male OF”
Metoda delimitacji rdzenia	Miasto na prawach powiatu będące siedzibą marszałka województwa lub wojewody oraz ciągły przestrzennie obszar, złożony z graniczących ze sobą miast na prawach powiatu	Gminy, w których 50% mieszkańców mieszka w spójnych przestrzennie obszarach o gęstości zaludnienia powyżej 1500 os/km ² i liczbie mieszkańców ponad 50 000 (wyznaczonych na bazie „komórek” o powierzchni 1km ²)
Metoda delimitacji „otoczenia” rdzenia	Wybór gmin otaczających rdzeń, które spełniają 6 z 7 poniższych kryteriów: F1 – liczba wyjeżdżających do pracy najmniej do rdzenia MOF na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym powyżej 50; F2 – liczba zameldowań z rdzenia MOF na 1000 mieszkańców powyżej 3; S1 – udział pracujących w zawodach pozarolniczych jako stosunek do średniej wojewódzkiej powyżej 75%; S2 – liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców jako stosunek do średniej wojewódzkiej powyżej 75%, S3 – udział podmiotów gospodarczych w usługach wyższego rzędu jako stosunek do średniej dla rdzenia powyżej 50%; M1 – gęstość zaludnienia (bez lasów i wód) jako stosunek do średniej wojewódzkiej powyżej 50%; M2 – liczba mieszkań oddanych do użytku na 1000 mieszkańców jako stosunek do średniej wojewódzkiej powyżej 75%.	Gminy otaczające rdzeń, w których 15% mieszkańców pracuje w rdzeniu.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [Definition... 2013; Kryteria delimitacji ...2013].

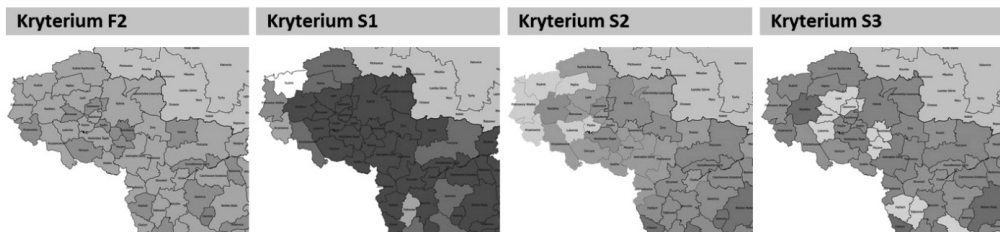
Na szczególne podkreślenie zasługuje subiektywny dobór kryteriów i wartości progowych w przypadku delimitacji MRR, który podkreśla także sam jej autor. Śleszyński wskazuje, że: „Przyjmowane wartości progowe kryteriów ustalano w sposób arbitralny, stosując skoki wartości, co 5 lub 10%. Starano się tak manipulować tymi

wartościami, aby w jak największej liczbie branych pod uwagę zmiennych znajdowały się one w wysokości połowy (50%), całości (100%) lub wynikającej z tego średniej (75%) danego poziomu odniesienia (m.in. średniej wojewódzkiej)” [Śleszyński 2013, s. 183] lub „Poszczególne symulacje służyły znalezieniu wariantu, w którym przy zadanej kombinacji poziomów wskaźników i ich baz referencyjnych (kraj, województwo, rdzeń), można by wyznaczyć najbardziej zwarte i jednoznacznie wyróżniające się z otoczenia obszary geograficzne” [ibidem, s. 183].

Wadą metody delimitacji MRR jest także ograniczona przydatność do delimitacji obszarów niższego rzędu (tj. subregionalnych, lokalnych), ze względu na słabe zróżnicowanie i niekonkluzywne wartości kryteriów z punktu widzenia określenia przynależności do sąsiadujących obszarów funkcjonalnych. Na ryc. 1 przedstawiono wartości wybranych kryteriów MRR dla gmin położonych w południowej części woj. śląskiego (kryteria, które posłużyły do przeprowadzenia delimitacji zostały zaczerpnięte z tab. 1).

Jedynym kryterium w metodzie delimitacji MRR, które wyraźnie umożliwia wyodrębnienie obszarów funkcjonalnych, są dojazdy do pracy. Stanowią one zarazem jedyne kryterium wyznaczania otoczenia rdzenia w metodzie OECD. Na ryc. 2 przedstawiono wartości tego kryterium dla dwóch hipotetycznych rdzeni, utworzonych z gmin miejskich w subregionie zachodnim m.in. śląskiego.

Na ryc. 3 przedstawiono z kolei wyniki delimitacji obszarów funkcjonalnych w zachodniej części woj. śląskiego na podstawie metodyki OECD oraz ich porównanie z delimitacją przeprowadzoną w *Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020+”*. Zasadniczo, wyznaczone obszary funkcjonalne charakteryzują się daleko idącą zgodnością z obszarami wyznaczonymi w *Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020+”*. Różnice wynikają albo ze wzrostu siły powiązań bardziej odległych od rdzenia gmin albo z zakwalifikowania gmin jako obszar rdzeniowy (gmina Racibórz).



Ryc. 1. Wartości wybranych kryteriów delimitacji MRR w zachodniej i południowej części woj. śląskiego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

Rdzeń: Rybnik – Żory – Jastrzębie-Zdrój – Wodzisław Śląski



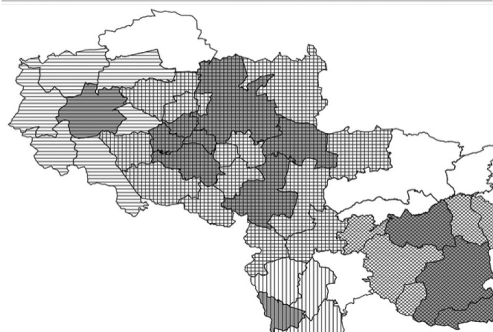
Rdzeń: Racibórz



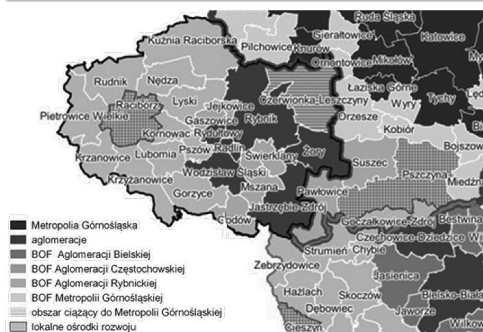
Ryc. 2. Wartości kryterium dojazdów do pracy dla dwóch hipotetycznych rdzeni w zachodniej części woj. śląskiego.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Wyniki delimitacji na podstawie zmodyfikowanej metody OECD



Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego 2020



Ryc. 3. Wyniki delimitacji na podstawie zmodyfikowanej metody OECD oraz obszary funkcjonalne według *Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020+”*

Źródło: Opracowanie własne oraz *Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020+”*.

Biorąc pod uwagę przedstawione rozważania dotyczące uwarunkowań oraz ograniczeń stosowania różnych metod delimitacji, kluczowym zagadnieniem na obecnym etapie prac „na poziomie strategicznym” wydaje się być wypracowanie takich rozwiązań metodologicznych i analitycznych, które będą wspierały podejmowanie decyzji o kształtowaniu miejskich obszarów funkcjonalnych w sposób obiektywny. Wypracowane narzędzia powinny w możliwie największym stopniu odzwierciedlać rzeczywiste powiązania między obszarami oraz być niezależne od subiektywnych decyzji autorów, z jednoczesnym zachowaniem porównywalności i spójności delimitacji różnych obszarów, zarówno w wymiarze przestrzennym, jak i czasowym.

Miejskie obszary funkcjonalne	Ośrodków wojewódzkich, w tym metropolitalnych	Ośrodków regionalnych (>100 tys mieszkańców)	Ośrodków subregionalnych (>50 tys mieszkańców)	Ośrodków lokalnych
Wiejskie obszary funkcjonalne	Uczestniczące w procesach rozwojowych	Wymagające wsparcia procesów rozwojowych		
Obszary funkcjonalne szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej	Ochrony gleb dla celów produkcji rolnej	Narażone na niebezpieczeństwo powodzi w skali dorzeczy	Polska wyjątkowa strefa ekonomiczna na morzu	Żuławy Wiślane
Obszary kształtowania potencjału rozwojowego	Górskie	Tereny zamknięte	Strefa przybrzeżna	
	Cenne przyrodniczo	Ochrony krajobrazów kulturowych	Ochrony i kształtowania zasobów wodnych	Strategicznych złóż kopalin
Obszary wymagające rozwoju nowych funkcji przy użyciu instrumentów właściwych polityce regionalnej	O najniższym stopniu rozwoju i pogarszających się perspektywach rozwojowych	Miasta i inne obszary tracące dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze	Obszary o najniższym poziomie dostępu do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe	Obszary o najniższej dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich
				Przygranicze

Ryc. 4. Rodzaje obszarów funkcjonalnych według KPZK 2030.PZK 2030.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [KPZK 2030 2012].

Warto zaznaczyć, że w *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2030* pojęcie obszaru funkcjonalnego nie jest związane tylko z miastami, ale dotyczy także innych obszarów, względem których uzasadnione jest prowadzenie specyficznych polityk. Przejawem takiego podejścia jest m.in. założenie sformułowane w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego* zakładające wykorzystanie i rozwijanie możliwości tkwiących w ośrodkach miejskich o znaczeniu subregionalnym i rozprzestrzenianie procesów rozwojowych w relacji ośrodek subregionalny – otaczające obszary wiejskie [*Krajowa Strategia...* 2010, s. 103]. W *Koncepcji* wyróżniono pięć kategorii obszarów funkcjonalnych, zaś w ich ramach wskazano specyficzne typy obszarów co zaprezentowano na ryc. 4.

3. Wyzwania wobec miejskich obszarów funkcjonalnych

W europejskiej i krajowej polityce regionalnej ze wzmocnieniem miast oraz ich obszarów funkcjonalnych związane są konkretne oczekiwania odnoszące się do tworzenia impulsów rozwojowych o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym. Jednym z podstawowych wyzwań polskiej przestrzeni zdefiniowanych w *KPZK* jest tworzenie warunków zapewniających spójność funkcjonalną miast z otaczającymi je obszarami. W dokumencie wskazuje się, że „*Wyznaczenie obszarów funkcjonalnych ośrodków regionalnych służy zwiększeniu potencjału demograficznego, wzmocnieniu funkcji metropolitalnych i wykorzystaniu wewnętrznego potencjału oraz rozbudowie właściwych powiązań funkcjonalnych. Ośrodki te mogą być włączone w sieć węzłów metropolii sieciowej i dzięki dobrej lokalizacji (równomierne rozłożenie w przestrzeni kraju) zapewniać spójny i policentryczny rozwój, zwiększać przestrzenną i funkcjonalną równowagę systemu osadniczego, przeciwdziałać powstawaniu obszarów pustki osadniczej.*” Jednocześnie, dostrzegany jest dystans dzielący polskie miasta i ich obszary funkcjonalne od ich odpowiedników w Europie Zachodniej¹. Na tym tle identyfikowane są wyzwania, którym sprostać muszą miejskie obszary funkcjonalne. Wyzwania te, zaprezentowane w tab. 2 wyrastają z problemów, ale także szans rysujących się w kontekście rozwoju jednostek terytorialnych składających się na obszary funkcjonalne.

¹ W projekcie Krajowej Polityki Miejskiej stwierdzono m.in., że: „Miasta są siłą sprawczą rozwoju polskiej gospodarki i tworzenia nowych miejsc pracy, dlatego też ich rozwój leży w interesie całego kraju. Niestety, polskie miasta i otaczające je obszary ustępują miastom i regionom europejskim, zwłaszcza krajów Europy Zachodniej i Północnej” [*Krajowa Polityka Miejska* 2014, s. 11].

Wyzwania wobec miejskich obszarów funkcjonalnych

Główne wyzwania wobec miejskich obszarów funkcjonalnych nakreślone w projekcie Krajowej Polityki Miejskiej	Potencjalne rezultaty uzyskane w wyniku odpowiedzi na wyzwanie
wykorzystanie potencjału głównych ośrodków miejskich i ich obszarów funkcjonalnych do kreowania wzrostu i zatrudnienia oraz zdynamizowania rozwoju kraju	<ul style="list-style-type: none"> ▪ przejście od pojedynczego miasta odgrywającego rolę bieguna rozwoju do bieguna składającego się z kilku jednostek terytorialnych, a w konsekwencji pomnożenie potencjału bieguna rozwoju oraz wzmocnienie jego rangi
wykorzystanie potencjału miast w procesach rozwoju regionalnego na obszarach problemowych o znaczeniu krajowym	<ul style="list-style-type: none"> ▪ podniesienie poziomu spójności wewnątrzregionalnej, w szczególności wykorzystanie procesów rozwoju zachodzących w miastach rdzeniowych do stymulowania przekształceń w obszarach problemowych
przeciwdziałanie degradacji społeczno-gospodarczej i przestrzennej obszarów zurbanizowanych	<ul style="list-style-type: none"> ▪ odwrócenie negatywnych tendencji i wzmocnienie procesów rozwoju w małych ośrodkach miejskich tracących swój potencjał, ▪ zahamowanie degradacji obszarów zurbanizowanych w dużych miastach jako rezultat rozwoju nowych funkcji realizowanych na rzecz obszaru funkcjonalnego
poprawa ładu przestrzennego na obszarach miejskich i powstrzymanie żywiołowej suburbanizacji	<ul style="list-style-type: none"> ▪ zintegrowany rozwój obszaru funkcjonalnego w aspekcie zarządzania przestrzenią i rozwoju infrastruktury, ▪ wzrost nasycenia przestrzeni miejskich usługami i udogodnieniami ograniczający zjawiska żywiołowej suburbanizacji, ▪ zachowanie wartości środowiskowych i kulturowych narażonych na degradację w wyniku żywiołowej suburbanizacji
poprawa jakości zarządzania i współpracy na obszarach miejskich, w tym na obszarach funkcjonalnych miast	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ograniczenie zjawiska zbędnej konkurencji między jednostkami obszaru funkcjonalnego, ▪ integracja polityk lokalnych w aspektach ważnych dla wszystkich jednostek terytorialnych obszaru funkcjonalnego, ▪ wzmocnienie pozycji w otoczeniu całego obszaru funkcjonalnego oraz poszczególnych jednostek, które go tworzą, ▪ efektywniejsze wydatkowanie środków w gestii samorządów

Główne wyzwania wobec miejskich obszarów funkcjonalnych nakreślone w projekcie Krajowej Polityki Miejskiej	Potencjalne rezultaty uzyskane w wyniku odpowiedzi na wyzwanie
wyzwania horyzontalne, które w specyficzny sposób ujawniają się w miastach	<ul style="list-style-type: none"> ▪ realne wdrażanie zasad rozwoju zrównoważonego, w tym w aspekcie: <ul style="list-style-type: none"> – optymalizacji wykorzystania zasobów, szczególnie nieodnawialnych, – ochrony składowych środowiska przyrodniczego i przestrzeni, ▪ wzmacnianie kapitału relacyjnego przez uświadomienie i wykorzystanie różnorodnych wartości kulturowych obecnych w jednostkach terytorialnych obszaru funkcjonalnego
infrastruktura transportowa, w tym transport publiczny na obszarach miejskich	<ul style="list-style-type: none"> ▪ realna integracja przestrzenna obszaru funkcjonalnego, ▪ udostępnienie infrastruktury i oferty poszczególnych jednostek terytorialnych tworzących obszar funkcjonalny dla podmiotów całego obszaru
stały monitoring zjawisk społeczno-przestrzennych w obszarach miejskich	<ul style="list-style-type: none"> ▪ identyfikowanie szans rozwojowych pojawiających się przed obszarem funkcjonalnym, ▪ podniesienie możliwości identyfikowania obszarów współpracy między jednostkami terytorialnymi tworzącymi obszar funkcjonalny, ▪ podwyższenie efektywności podejmowanych decyzji, ▪ monitorowanie procesów wpływających na przekształcenia przestrzenne obszaru funkcjonalnego.

Źródło: Opracowanie własne z wykorzystaniem Krajowej Polityki Miejskiej (projekt).

4. Integracja miejskich obszarów funkcjonalnych

Miejskie obszary funkcjonalne to systemy, które kształtują się w sposób ewolucyjny w wyniku nawiązywania różnorodnych relacji między podmiotami funkcjonującymi w określonej przestrzeni. Pod pewnymi względami można stwierdzić, że obszary funkcjonalne bywają bardziej spójne i realne niż konkretne miasta. Przykładowo, miasta, które powstały z połączenia mniejszych jednostek mogą pozostawać dosyć sztucznym tworem administracyjnym, gdzie między poszczególnymi obszarami, czy dzielnicami nie ukształtowały się ściśle i wielopłaszczyznowe relacje. W miastach takich mogło też nie dojść do istotnego rozwoju części ważnych funkcji miastotwórczych. Brak dośrodkowej integracji oraz dysfunkcjonalność mogą powodować, że poszczególne obszary, a właściwie podmioty z tych obszarów są ściślej powiązane

z otoczeniem niż z danym miastem. Sytuacja taka jest szczególnie prawdopodobna w przypadku miast położonych w aglomeracjach lub w sąsiedztwie dużych ośrodków o wysokiej sile grawitacji. Miejskie obszary funkcjonalne są więc zintegrowane w sposób rzeczywisty, jednak głębokie deficyty dotyczą sposobu zarządzania ich rozwojem. Swego rodzaju paradoksem jest, że obszary, które:

- mają wspólnych użytkowników,
- są połączone sieciami infrastruktury,
- mierzą się z podobnymi problemami i wyzwaniami,
- cechują się wspólną trajektorią rozwoju

nie realizują wspólnej polityki rozwoju i nie wykorzystują możliwości płynących z komplementarnego wykorzystania posiadanych potencjałów. Co więcej, między jednostkami terytorialnymi tworzącymi obszar funkcjonalny występują niejednokrotnie silne relacje konkurencyjne, których źródła często są irracjonalne i wynikają bardziej z ambicji politycznych czy animozji historycznych niż z realnych uwarunkowań i potrzeb rozwojowych.

Miejskie obszary funkcjonalne – jeżeli mają stawać się w większym stopniu biegunami rozwoju – wymagają podniesienia poziomu ich integracji. Siła obszaru funkcjonalnego zasadza się na liczbie i intensywności relacji łączących podmioty z obszaru, ze szczególnym potraktowaniem relacji regulujących współdziałanie władz poszczególnych jednostek. O sile integracji oraz możliwościach wzmacniania spójności miejskich obszarów funkcjonalnych decydują przede wszystkim:

- kreowanie wspólnej polityki samorządów terytorialnych – na poziomie lokalnym i regionalnym – wobec obszaru;
- dostęp do informacji umożliwiającej identyfikowanie potencjalnych partnerów oraz rozpoznanie oferty dostępnej w różnych miejscach obszaru;
- sposób organizacji i skala świadczenia usług publicznych;
- skala i siła powiązań organizacyjnych, sieciowych i produkcyjnych działających podmiotów;
- powiązania komunikacyjne, tak w sensie infrastrukturalnym, jak i organizacyjnym;
- inne powiązania infrastrukturalne.

W *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju (DSRK)*, stanowiącej wraz z *KPZK* ramy strategicznego rozwoju Polski do 2030 r., wskazuje się, że powiązania funkcjonalne są szczególnie istotne dla rozwijających się ośrodków miejskich. Zakłada się że poprawa ładu przestrzennego terenów miejskich, rozwój infrastruktury komunikacyjnej, transportu publicznego i mieszkalnictwa wpłynie na wzrost mobilności przestrzennej mieszkańców [*Polska 2030... 2013*]. W tym kontekście wyzwaniami w długim okresie są:

- tworzenie warunków do dyfuzji, w tym wyrównywanie szans edukacyjnych, zwiększanie dostępu do usług publicznych, zwiększanie dostępności transportowej każdego miejsca w kraju, likwidowanie wykluczenia cyfrowego;

- budowanie endogenicznych potencjałów wzrostu dla zwiększenia możliwości absorpcji impulsów rozwojowych płynących z biegunów wzrostu.

Jak stwierdzono wcześniej podnoszenie poziomu spójności obszaru funkcjonalnego związane jest z zacieśnianiem i wzbogacaniem relacji między różnymi podmiotami. W tab. 3 wskazano typy relacji między podmiotami oraz czynniki wspierające lub utrudniające rozwój relacji.

Tabela 3

Miejskie obszary funkcjonalne jako bieguny relacji

Typy relacji	Czynniki utrudniające nawiązywanie relacji	Czynniki wspierające nawiązywanie relacji
Relacje pomiędzy podmiotami określonej sfery rozwoju z MOF (relacja wewnątrzsektorowe: w obrębie sektora biznesu, sektora samorządowego, sektora obywatelskiego)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ wspólnota celów → podstawa do tworzenia się relacji konkurencyjnych, ▪ podobieństwo zasobów wykorzystywanych przez podmioty w ramach sektora → rywalizacja podmiotów o potencjały rozwoju, ▪ ugruntowane myślenie konkurencyjne przy ograniczoności myślenia nastawionego na kooperację 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ tradycyjne relacje partnerstwa łączące podmioty w ramach sektora (np. łańcuchy podażowe w biznesie, związki komunalne łączące gminy itp.), ▪ wspólnota pojęć i filozofii działania ułatwiająca porozumienie podmiotów
Relacje interdyscyplinarne – pomiędzy podmiotami różnych sfer rozwoju MOF	<ul style="list-style-type: none"> ▪ różnice w celach i „stosowanym języku” → ograniczone możliwości „spotkania się” reprezentantów różnych sektorów, 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ komplementarność potencjałów, którymi dysponują podmioty z różnych sektorów → możliwość realizacji innowacyjnych projektów niemożliwych do zrealizowania w układzie wewnątrzsektorowym
Relacje z otoczeniem – z podmiotami spoza obszaru funkcjonalnego kooperującymi w ramach rozwijanej sfery	<ul style="list-style-type: none"> ▪ niska identyfikowalność części podmiotów poza swoim miastem i obszarem funkcjonalnym, ▪ ograniczona wiedza o potencjalnych partnerach w otoczeniu 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ procesy globalizacji, w ramach których podmioty są skłonne do zawiązywania relacji wykraczających poza ograniczony obszar, ▪ technologie informacyjne sprzyjające nawiązywaniu kontaktów

Źródło: Opracowanie własne.

Wzmacnianie relacji wewnątrz miejskiego obszaru funkcjonalnego postrzegać należy jako warunek rozwoju regionu w aspekcie dośrodkowej integracji regionu, wzmacniania układu policentrycznego, w którym rośnie rola ośrodków małych i średnich względem metropolii, a także wykreowania wewnątrz regionu partnerów dla metropolii, które w coraz większym stopniu zwracają się w kierunku innych ośrodków metropolitalnych w kraju i na świecie. Oznacza to, że relacje kreowane wewnątrz obszaru funkcjonalnego wspierają nie tylko jednostki wchodzące w jego skład, ale także cały region budując jego pozycję w otoczeniu oraz wspierając spójność wewnątrzregionalną.

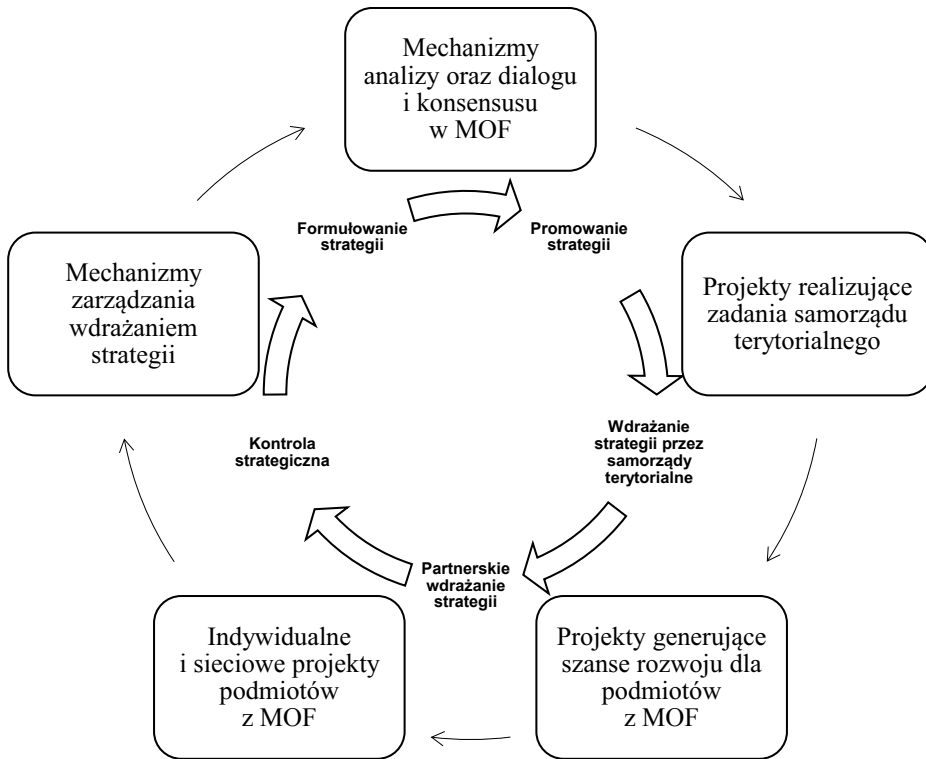
Fundamentem integracji miejskich obszarów funkcjonalnych jest systemowe wdrożenie procedur zarządzania strategicznego. Postrzeganie procesów integracyjnych w kategoriach współpracy wielu różnych podmiotów, a nie tylko w sferze działań samorządów uzasadnia systemowe i partnerskie podejście do formułowania i wdrażania strategii miejskich obszarów funkcjonalnych². Strategia miejskiego obszaru funkcjonalnego powinna być dokumentem, który ma następujące cechy:

- powinna być komplementarna względem strategii lokalnych, wzbogacać je o nowe spojrzenie na obszar funkcjonalny, umożliwiać realizację celów lokalnych w drodze współpracy z jednostkami terytorialnymi plasującymi się w obszarze;
- rozwiązania zawarte w strategii powinny poszerzać „przestrzeń szans” dla podmiotów związanych z obszarem funkcjonalnym, a co za tym idzie jej formułowanie i wdrażanie musi odbywać się w partnerstwie z różnymi podmiotami;
- powinna wspierać proces specjalizacji i tworzenia synergii między ośrodkami w ramach obszaru, a w konsekwencji sprzyjać bardziej efektywnemu wykorzystywaniu potencjałów oraz uzgadnianiu podziału funkcji między ośrodkami;
- obszar funkcjonalny powinien być rozpatrywany w relacjach z otoczeniem, a nowe wartości tworzone dzięki współpracy wewnątrz obszaru powinny być wykorzystywane do podwyższania pozycji w regionie i poza regionem.

Na ryc. 5 zaprezentowano cykl zarządzania strategicznego w miejskim obszarze funkcjonalnym uwzględniający mechanizmy partnerstwa.

Podkreślić należy, że strategia miejskiego obszaru funkcjonalnego nie ma zastępować dokumentów lokalnych, lecz ma je wzbogacać przez otwieranie nowych możliwości rozwoju i redukowania zbędnych relacji konkurencyjnych wewnątrz obszaru.

² W ostatnim czasie w Polsce strategii takich powstaje coraz więcej. Warto zwrócić uwagę, że dotyczą one obszarów zdelimitowanych w różny sposób, o różnej wielkości, a także mocno zróżnicowanym podejściu do tworzenia strategii.



Ryc. 5. Partnerski system zarządzania strategicznego

Źródło: Opracowanie własne (ryc. 5–8).

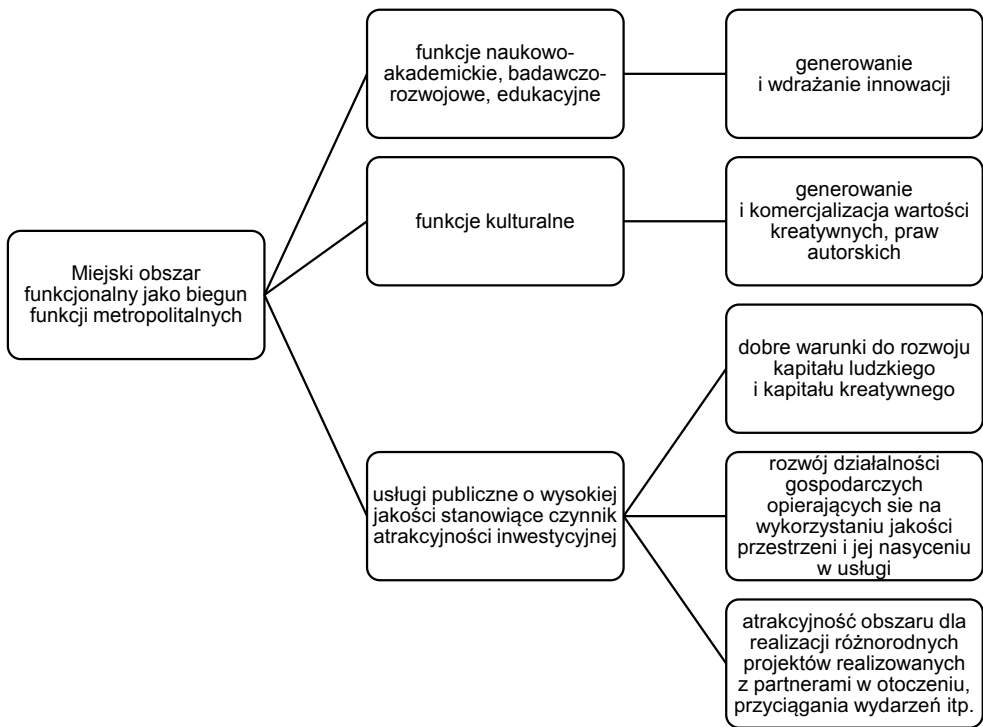
5. Miejskie obszary funkcjonalne przestrzenią innowacji i kreatywności

Sensu integracji miejskich obszarów funkcjonalnych doszukiwać się należy przede wszystkim w wymiarze jakościowym, a więc w możliwościach tworzenia warunków do rozwoju nowych funkcji i działalności. Miejskie obszary funkcjonalne – jeżeli mają odgrywać należną im rolę w strukturze regionalnej – muszą rozwijać się w kierunku kreowania nowych wartości oraz tworzenia relacji między podmiotami, których efektem jest innowacja i kreatywność.

Przed wszystkim należy zwrócić uwagę na poszerzanie możliwości realizacji funkcji wyższego rzędu w ramach integrującego się obszaru. Konstytuowanie się miejskiego obszaru funkcjonalnego sprzyja pokonaniu bariery skali mniejszych ośrodków składających się na obszar. Miejski obszar funkcjonalny staje się jednolitym rynkiem, w ramach którego następuje swobodny przepływ odbiorców usług;

powstaje nowa przestrzeń wymiany o wysokim potencjale ilościowym i jakościowym, w której ramach dochodzi do multiplikowania dostępnych potencjałów. W konsekwencji możliwe jest rozwijanie usług wyższego rzędu, w szczególności w dziedzinie edukacji, nauki, kultury, wyspecjalizowanych usług zdrowotnych *etc.* Oczywiście jest to możliwe pod warunkiem zapewnienia omówionych wcześniej warunków wspierających integrację obszaru.

Funkcje wyższego rzędu kreują wysoką jakość życia mieszkańców, wprowadzają miejski obszar funkcjonalny na ścieżkę metropolizacji, a jednocześnie stają się podstawą do rozwoju nowej gospodarki. Ten ostatni aspekt został zaprezentowany na ryc. 6.



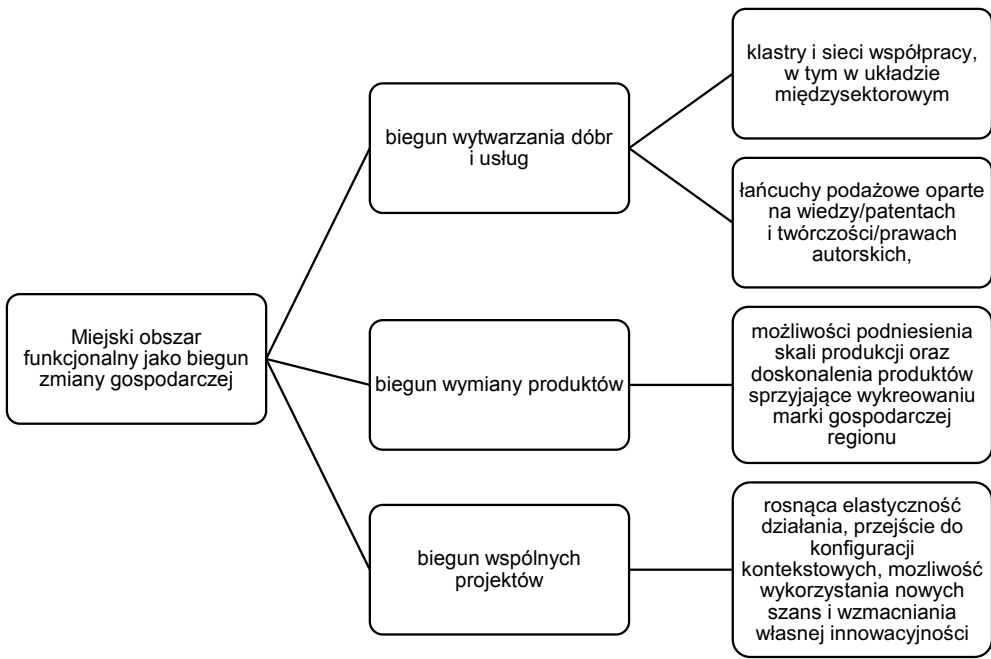
Ryc. 6. Kształtowanie nowej gospodarki w miejskich obszarach funkcjonalnych rozwijających funkcje wyższego rzędu

Rozwój funkcji wyższego rzędu wymaga koordynacji polityk lokalnych realizowanych przez jednostki terytorialne tworzące obszar. Rozważenia wymagają kwestie specjalizacji poszczególnych jednostek oraz komplementarności funkcji w ramach obszaru.

Miejskie obszary funkcjonalne mogą więc stawać się ośrodkami realnej zmiany gospodarczej. W szczególności zmiana ta może obejmować:

- tworzenie układów klastrowych, różnych sieci współpracy, które powstają jako skutek koncentracji podmiotów w obszarze funkcjonalnym, a także przepływu informacji między podmiotami wewnątrz sektora oraz między sektorami;
- ukształtowanie nowych łańcuchów podaży, których rdzeniem jest wiedza, twórczość i prawa autorskie;
- wzmocnienie lokalnego i regionalnego rynku pracy dzięki rozwijaniu współpracy wewnątrz obszaru, co w rezultacie prowadzi do ograniczenia transferu kapitału społecznego i ludzkiego do innych regionów.

Postrzegając miejskie obszary funkcjonalne jako bieguny zmiany gospodarczej warto podkreślić ich znaczenie nie tylko dla wytwarzania dóbr i usług, ale także dla wymiany gospodarczej i realizacji wspólnych projektów. Przedstawione to zostało na ryc. 7.



Ryc. 7. Miejski obszar funkcjonalny a zmiana gospodarcza

W sposób syntetyczny rola miejskiego obszaru funkcjonalnego jako płaszczyzny generowania nowych szans została przedstawiona na ryc. 8.

MOF – nowe szanse rozwoju	podnoszenie atrakcyjności inwestycyjnej
	nowy wymiar konsensusu i tworzenia szans rozwoju dla podmiotów poszukujących nowej przestrzeni aktywności
	perspektywa strategiczna i przekraczanie ograniczeń endogenicznych – zasobowych i mentalnych
	wiązanie komplementarnych potencjałów i spajanie aktywności w projektach, w tym w ujęciu międzysektorowym
	podniesienie potencjału współpracy z metropoliami w otoczeniu
	wzrost popytu na innowacyjność i kreatywność
	wzrost identyfikowalności ośrodków w ramach MOF

Ryc. 8. Rola miejskiego obszaru funkcjonalnego jako płaszczyzny generowania nowych szans

Miejskie obszary funkcjonalne posiadają duże rezerwy rozwojowe. Dotyczy to przede wszystkim gospodarki, ale także innych dziedzin, w szczególności gospodarowania przestrzenią, wzmacniania atrakcyjności obszaru dla mieszkańców, wykorzystywania i wzmacniania potencjałów przyrodniczo-kulturowych. Aktywizacja tych rezerw uzależniona jest przede wszystkim od przekroczenia przez samorządy terytorialne progu myślenia partykularnego i konkurencyjnego, wzrostu skłonności do współpracy, realnego wdrażania myślenia strategicznego zorientowanego na kształtowanie długofalowego mechanizmu synergicznego rozwoju jednostek terytorialnych w ramach obszaru. Miejskie obszary funkcjonalne wymagają wypracowania spójnej polityki zarówno na poziomie lokalnym, gdzie rozstrzygać się powinny kwestie integracji, specjalizacji i budowania relacji między różnymi interesariuszami z obszaru, a także na poziomie regionalnym, gdzie należy wyraźnie określić rolę poszczególnych obszarów w budowaniu spójności subregionów i województwa.

Literatura

- Definition of Functional Urban Areas (FUA) for the OECD Metropolitan Database*, OECD, 2013, <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/Definition-of-Functional-Urban-Areas-for-the-OECD-metropolitan-database.pdf> [dostęp 2015–01–15].
- ESPON, project 1.4.3 Study on Urban Functions – Final Report*, ESPON, 2007, http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/StudiesScientificSupportProjects/UrbanFunctions/fr-1.4.3_April2007-final.pdf [dostęp 2015–01–15].
- ESPON 111, Potentials for Polycentric Development in Europe*, ESPON, 2005, http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/ThematicProjects/Polycentricity/fr-1.1.1_revised-full.pdf [dostęp 2015–01–15].

- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2030*, MRR, 2012, http://www.mir.gov.pl/rozwój_regionalny/Polityka_przestrzenna/KPZK/Documents/KPZK_2030_PL_small_po_reasumpcji_new.pdf [dostęp 2015-01-15].
- Krajowa Polityka Miejska – projekt wersja I*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, 2014.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie* (KSRR), MRR, 2010, http://www.mir.gov.pl/rozwój_regionalny/polityka_regionalna/ksrr_2010_2020_strony/default.aspx [dostęp 2015-01-15].
- Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich*, MRR, 2013, http://www.kujawsko-pomorskie.pl/pliki/wiadomosci/zit/dokumenty/kryteria_delimitacji.pdf [dostęp 2015-01-15].
- Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa strategia rozwoju kraju*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa, 2013.
- Projekt Rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 18 listopada 2014 r. w sprawie szczególnych warunków określania obszarów funkcjonalnych i ich granic*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, 2014, http://www.mir.gov.pl/aktualnosci/polityka_rozwoju/Documents/ROZPORZADZENIE_27112014.pdf [dostęp 2015-01-15].
- Strategia rozwoju województwa śląskiego „Śląskie 2020+”*, Województwo Śląskie, Katowice, 2010, <http://www.slaskie.pl/zalaczniki/2010/02/24/1267017716/1267017953.pdf> [dostęp 2015-01-30].
- Śleszyński P., 2013, *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic wojewódzkich*. Przegląd Geograficzny, nr 85, IGiPZ PAN, Warszawa http://rcin.org.pl/Content/31308/WA51_50464_r2013-t85-z2_Przeg-Geogr-Sleszyns.pdf [dostęp 2015-01-15].