

# Rozdział 12

## Obszary funkcjonalne jako klucz do zarządzania miastem w obliczu współczesnych wyzwań terytorialnych

### Wprowadzenie

Zarządzanie miastem traktować należy jako element zarządzania terytorialnego. Ma ono swoją specyfikę, ale przeciwstawianie go zarządzaniu innymi terenami (w domyśle pozamiejskimi) staje się z biegiem czasu coraz bardziej anachroniczne. W wielu opracowaniach podkreśla się, że podział na obszary miejskie i wiejskie przestał być aktualny [Komornicki 2022]. Obserwujemy to zarówno w Europie Zachodniej [m.in. Scott *at al.* 2007], jak też Środkowo-Wschodniej [m.in. Komornicki, Śleszyński 2009] oraz w szybko rozwijających się państwach na innych kontynentach [m.in. Chen *at al.* 2020]. Przyczyn szukać należy w migracjach, spadku zatrudnienia w rolnictwie, a także w coraz dłuższych dojazdach do pracy [Andersson *at al.* 2018]. Struktura terytorialna w rosnącym stopniu odzwierciedla dziś układ powiązań funkcjonalnych i przepływów [Castells 1998]. Bez analizy przepływów niemożliwe staje się poprawne opisanie struktur funkcjonalno-przestrzennych nie tylko na poziomie państw, ale także regionów i miast. Efektem jest konieczność odmiennego spojrzenia na sytuację poszczególnych ośrodków, jako na pochodną oddziaływań zewnętrznych [Castells 2009; Taylor *et al.* 2010]. Dlatego jednym z najważniejszych problemów związanych z zarządzaniem terytorialnym stała się sama definicja przedmiotu zarządzania, jego właściwa delimitacja terytorialna i w konsekwencji przeniesienie części kompetencji do poziomu funkcjonalnego obejmującego zarówno tereny miejskie, jak też wiejskie (w tradycyjnym znaczeniu). Nieuwzględnianie tej kwestii powoduje, że nawet sprawnie działająca administracja samorządowa ma problem z rozwiązywaniem problemów, coraz częściej przekraczających granice jednostek, a tym bardziej grup społecznych i stref oddziaływania różnorodnych interesariuszy.

W Polsce podział na obszary wiejskie i miasta, jest silnie umocowany historycznie i odbywa się na podstawie kryteriów administracyjnych. Określone jednostki otrzymują

"prawa miejskie" decyzją Rady Ministrów. W efekcie rozróżnienie to nie do końca odpowiada faktycznemu podziałowi funkcjonalnemu, a nawet lokalizacyjnemu. Formalnie w Polsce jest 1571 gmin wiejskich oraz 602 wiejsko-miejskich. Łącznie tereny wiejskie (gminy wiejskie oraz części wiejskie gmin miejsko-wiejskich) obejmują 93% powierzchni kraju i zamieszkuje je ok. 39% ludności kraju (2020). Wskaźnik urbanizacji zgodnie z danymi GUS przestał się zwiększać od 1998 r. [Bański 2008]. Bywa to błędnie interpretowane jako zatrzymanie tradycyjnych kierunków migracji. Dane statystyczne są jednak jedynie odzwierciedleniem nieadekwatności podziału na miasto wieś, a ponadto nie są kompletne. Od początku lat 90. XX w. mają miejsce bardzo szybkie procesy suburbanizacyjne. Ludność największych miast maleje, zaś wzrasta zaludnienie otaczających je terenów formalnie wiejskich. Tylko w nielicznych przypadkach procesowi temu towarzyszyła zmiana granic administracyjnych miasta (np. w Rzeszowie). W dodatku dane oficjalne nie obejmują wszystkich osób migrujących z terenów wiejskich do miast lub na tereny podmiejskie dużych ośrodków. Tylko w przypadku Warszawy szacuje się, że faktyczna liczba ludności jest o ok. 100 do 250 tys. mieszkańców wyższa od oficjalnej [Śleszyński 2011]. Spotykane w literaturze przedmiotu, alternatywne podziały przestrzenne zakładają m.in. wydzielenie z obszarów wiejskich stref o dobrej dostępności do największych i średnich ośrodków (miasta ponad 500 tys. mieszkańców strefa wyznaczona izochroną 40 minut, ośrodki o liczbie ludności 300-500 tys. – 30 minut oraz miasta średniej wielkości – 20 minut) [Komornicki, Śleszyński 2009]. W tak definiowanych obszarach zamieszkuje blisko 70% ludności kraju i to bez uwzględnienia małych miast położonych na pozostałym obszarze peryferyjnym. Inne analizy wykonywane przy ocenie sytuacji planistycznej jednostek samorządowych [Śleszyński *et al.* 2012] opierają się na typach funkcjonalnych jednostek. W tym podziale gminy o funkcjach rolniczych, leśnych oraz funkcjach ochrony przyrody zamieszkuje łącznie ok. 27% ludności Polski (ponownie bez małych miast położonych na tych terenach). Wymienione przykładowo analizy dowodzą, że faktyczny poziom urbanizacji w Polsce nie wynosi obecnie 61%, jak podają oficjalne statystyki, ale po uwzględnieniu także migracji nierejestrowanych, oscyluje w granicach 70-75%. Co więcej proces ten nadal postępuje. Równoległe ma jednak miejsce zmniejszanie się liczby ludności w największych miastach (poza Warszawą) w wyniku przemieszczeń wewnątrzaglomeracyjnych na tereny formalnie wiejskie [Zaucha, Komornicki 2019].

Z opisanych powodów celowe wydaje się spojrzenie na bieżące wyzwania zewnętrzne związane z zarządzaniem miastem z perspektywy powiązań i obszarów funkcjonalnych. Wyzwania zewnętrzne dla zarządzania terytorialnego mają we współczesnej Polsce dwojaki charakter. Wynikają albo z długookresowych procesów środowiskowych, społeczno-gospodarczych i instytucjonalnych, albo też są efektem niespodziewanych zdarzeń (tzw. czarnych łabędzi), zmieniających otoczenie. Do pierwszej grupy zaliczyć można zmiany klimatu (wraz z polityką klimatyczną), kryzys demograficzny i niekontrolowaną suburbanizację. W drugiej znajdują się konsekwencje pandemii COVID-19, zagrożenia dla przyszłego wykorzystania środków Unii Europejskiej (w tym z Krajowego Planu Odbudowy) oraz kryzys geopolityczny związany z agresją Rosji na Ukrainę.

W prezentowanym opracowaniu podjęto próbę odniesienia podejścia funkcjonalnego w zarządzaniu i planowaniu miast do wymienionych wyzwań. Omówiono problem obszarów funkcjonalnych jako podmiotów polityki przestrzennej odnoszącej się do polskich miast. Następnie przedstawiono po krótko nowe wyzwania. W podsumowaniu sformułowano ogólne rekomendacje dla polityki przestrzennej i miejskiej.

## 1. Obszary funkcjonalne jako „klucz terytorialny”

Obszary funkcjonalne (jako pojęcie) są istotnym elementem dyskursu na temat spójności terytorialnej. W czasie polskiej Prezydencji w Unii Europejskiej (2011) w ówczesnym Ministerstwie Rozwoju Regionalnego przygotowano Raport Bazowy, którego głównym zadaniem była integracja ogólnoeuropejskich celów rozwojowych zawartych w dokumencie Europa 2020 oraz priorytetów nowo przyjętej Agendy Terytorialnej [Bohme *et al.* 2011; Zaucha *et al.* 2014]. Zaproponowany został zestaw pięciu zagadnień, nazwanych umownie *kluczami terytorialnymi* (*territorial keys*), mogących odgrywać rolę wyznaczników terytorializacji rozwoju. Jednym z kluczy terytorialnych stały się „regiony funkcjonalne” [Zaucha *et al.* 2014]. Wśród zagadnień łączących (*linking issues*) obrazujących klucz „regiony funkcjonalne”, wymieniono wówczas:

- rozszerzenie lokalnych rynków pracy;
- zwiększanie masy krytycznej ośrodków dzięki współpracy terytorialnej;
- dostępność drugorzędnych biegunów wzrostu i ośrodków regionalnych;
- połączenia komunikacyjne z ośrodkami regionalnymi;
- kompaktowe miasta (zrównoważone miasta).

Klucze terytorialne mają swoje przełożenie w definiowanych wcześniej elementach kapitału terytorialnego [Camagni 2008; Zaucha 2015], zaś regiony funkcjonalne odpowiadają pośrednim dobrom publicznym lub *quasi*-publicznym [Komornicki, Ciołek 2017]. Klucz terytorialny „regiony funkcjonalne” obrazuje zmianę podejścia do oceny procesów przestrzennych, poprzez oderwanie się od dominujących dotąd, granic administracyjnych. Przy takim założeniu każdy z obszarów jest, bowiem swego rodzaju regionem [w rozumieniu Dziewońskiego 1967], a zarazem innym podzbiorem przestrzeni geograficznej. Każdy obszar funkcjonalny ma wówczas inne cechy warunkujące jego domknięcie. Jednocześnie alternatywnie, możliwe są odmienne podejścia do obszarów funkcjonalnych, jako do:

- nakładających się jednostek wypełniających przestrzeń społeczno-ekonomiczną;
- jako do synonimu czynnika aglomeracji w rozwoju społeczno-ekonomicznym.

W pierwszym przypadku wszystkie jednostki podlegają wówczas działaniom różnych polityk sektorowych, stając się przejawem ich terytorializacji. W drugim musimy odwołać się do dynamiki w zakresie koncentracji zasobów (w tym kapitału materialnego i ludzkiego w regionach). W kontekście zarządzania przestrzenią miejską kluczowe wydaje się pierwsze podejście [Zaucha *et al.* 2015].

W Polsce obszary funkcjonalne zyskały rangę formalną w *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, obowiązującej w latach 2011-2020. Przewidziano tam istnienie różnych form obszarów funkcjonalnych [Korcelli *et al.* 2010], w tym obszarów metropolitalnych oraz innych miejskich obszarów funkcjonalnych. Ponadto obszary miejskie stanowią istotną część obszarów funkcjonalnych identyfikowanych ze względu na ich problemy strukturalne (np. utratę funkcji przemysłowych na skutek transformacji systemowej). W założeniu do poszczególnych typów terytoriów adresowana miała być odmienna polityka oraz odmienne narzędzia interwencji. W praktyce obszary okazały się trudne w delimitacji, a tym bardziej w wyposażeniu ich w terytorialnie dedykowane polityki. Mimo to zostały one wyznaczone we wszystkich praktycznie strategiach regionalnych.

Późniejsze zmiany polityczne, idące w kierunku centralizacji, nie sprzyjały upodmiotawianiu lokalnych jednostek (w tym miejskich obszarów funkcjonalnych) jako realizatorów polityki przestrzennej. W pracach wykonywanych na potrzeby Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju zaproponowano [Śleszyński *et al.* 2017] wydzielenie obszarów strategicznej interwencji państwa o charakterze problemowym (wymagających wsparcia) oraz odrębnie pełniących funkcje biegunów wzrostu [szczegóły wydzielenia – Komornicki *et al.* 2017; Bański *et al.* 2018]. Wyznaczone kategorie obszarów oraz same obszary miały służyć skutecznej terytorializacji celów zawartych w SOR. Z tego względu dokonano przeglądu różnego rodzaju delimitacji OSI dokonywanych wcześniej na poziomie krajowym i regionalnym. Na ich podstawie zaproponowano nowy podział pojęciowy Obszarów Strategicznej Interwencji na Obszary Problemowe (OP) i Obszary Wzrostu (OW). Polityka terytorialna Państwa skupiła się jednak ostatecznie na wsparciu obszarów problemowych. Uznano, w uproszczeniu, że sposób interwencji publicznej określonej terytorialnie można utożsamiać z wyborem pomiędzy wspieraniem obszarów peryferyjnych (rozwój równomierny) oraz metropolii („lokomotyw”) rozwoju [Gorzela, Jałowiecki 2000]. Tym samym problem zyskał wymiar aksjologiczny, a nawet polityczny. Tego typu dychotomia wydaje się jednak fałszywa, gdyż w rzeczywistości konieczne jest godzenie obu ścieżek interwencji. W obliczu współczesnych wyzwań o charakterze terytorialnym to właśnie rola dużych ośrodków (ich obszarów metropolitalnych/funkcjonalnych) okazuje się kluczowa. Tam koncentrują się problemy i tam też musi w jakimś stopniu koncentrować się interwencja publiczna [Komornicki *et al.* 2017].

Nie zmienia to faktu, że w samej *Strategii* szczegółowo wyodrębniono 46 podobszarów zagrożonych marginalizacją. Podstawą kwalifikowania jednostek terytorialnych do tej kategorii była ich sytuacja społeczno-ekonomiczna. O granicach poszczególnych podobszarów decydowały jednak powiązania funkcjonalne oraz położenie względem lokalnych i subregionalnych miast – ośrodków rozwoju. Przyjęta propozycja nadała szczególną rolę niektórym mniejszym miastom, skupiającym miejsca pracy oraz usługi publicznego. Ich udział w produkcie krajowym brutto jest najczęściej niewielki, ale jednocześnie mają one kluczowe znaczenie dla utrzymania poziomu życia na terenach peryferyjnych. Tym samym, także w przypadku zarządzania mniejszymi miastami podejście funkcjonalne okazuje się kluczowe i niezbędne.

## 2. Współczesne wyzwania a zarządzanie terytorialne w obszarach funkcjonalnych

Jak już wspomniano jedynie podejście funkcjonalne oparte na szeroko rozumianych obszarach funkcjonalnych może zagwarantować sprostanie współczesnym wyzwaniom stojącym przed zarządzaniem przestrzenią miejską. Poniżej zestawiono wyzwania diagnozowane w wielu dokumentach strategicznych z lat 2021-2022. Wszystkie opisano w kontekście ich roli w zarządzaniu terytorialnym na poziomie miejskich obszarów funkcjonalnych.

**Zmiany klimatyczne oraz konieczność adaptacji, w tym polityka ograniczania emisji.** Problem ochrony klimatu dotyka bezpośrednio polityki miejskiej i szerzej terytorialnej zarówno w rozumieniu bieżącego zarządzania (ograniczenie emisji ze źródeł komunalnych, wsparcie transportu publicznego), jak też w kontekście długookresowego planowania przestrzennego. W zakresie adaptacji problemem może okazać się zwiększona częstotliwość występowania zjawisk ekstremalnych (temperatury, opady, huragany). Pojawia się potrzeba zmiany standardów budownictwa, a także nowego podejścia do uchwalania planów miejscowych. Ponadto makroskalowe przeciwdziałanie zmianom klimatycznym będzie skutkowało zmianami w ogólnej krajowej i regionalnej polityce energetycznej, komunalnej oraz transportowej. Do władz samorządowych należeć będzie przełożenie tych zmian na lokalny układ przestrzenny. W większych ośrodkach rozwój transportu publicznego będzie zapewne zmierzał w kierunku dalszych przekształceń modalnych. Oznacza to wzrost udziału przyjaznych środowisku środków transportu (kolej, tramwaje, autobusy elektryczne). Jednocześnie zmiany technologiczne umożliwią odejście od silników spalinowych w transporcie indywidualnym, co spowoduje pojawienie się konieczności rozwoju nowej infrastruktury dla elektromobilności. Rosnąć będzie także znaczenie mobilności aktywnej (ruch pieszy i rowerowy). W kontekście wyzwań klimatycznych szczególnie znaczenie ma zarządzanie na poziomie obszarów funkcjonalnych. Emisja zarówno ze źródeł komunalnych, jak też z transportu wiąże się bezpośrednio z problemem suburbanizacji i chaotycznym najczęściej rozwojem obszarów metropolitalnych oraz innych MOF. Dlatego efektywność w osiąganiu celów klimatycznych zależy bezpośrednio od koordynacji w zakresie transportu publicznego, rozwiązań multimodalnych (typu *park and ride*), a także wspólnej polityki odnośnie do wymiany źródeł ogrzewania. Znane są przykłady, gdzie ambitna polityka w tym zakresie dotyczyła tylko dużych ośrodków w ich granicach administracyjnych. Zaraz poza tymi granicami odpowiednie ograniczenia nie obowiązywały. Istotne jest jednocześnie, aby polityka klimatyczna poziomu miejskich obszarów funkcjonalnych kształtowana była na bazie jej efektywności, rozumianej jako faktyczne ograniczanie emisji, ale z jednoczesnym uwzględnieniem rachunku ekonomicznego. Pewne rozwiązania (jak np. budowa parku autobusów elektrycznych) przyniosą odpowiedni efekt w metropoliach. W małych ośrodkach rezultat może być znikomy, przy jednocześnie bardzo wysokich kosztach zakupu i eksploatacji pojazdów.

Podsumowując wyzwania związane ze zmianami klimatu, z punktu widzenia obszarów funkcjonalnych będą prawdopodobnie oznaczać:

- a) wzrost znaczenia nowoczesnych i kosztownych rozwiązań transportowych oraz komunalnych, które muszą wymagać współpracy między jednostkami formalnie miejskimi i wiejskimi;
- b) konieczność dokonywania rachunku „ekonomiczno-emisyjnego” na poziomie obszarów funkcjonalnych.

**Kryzys demograficzny z jednoczesną dalszą koncentracją ludności w największych MOF.** Pomimo procesów związanych z poszerzaniem się obszarów funkcjonalnych trudno jest oczekiwać zahamowania ogólnej koncentracji ludności w największych metropoliach Polski. Ewentualne zahamowanie odpływu mieszkańców na przedmieścia obserwowane jest co prawda w miastach Europy Zachodniej. Towarzyszy temu wzrost świadomości ekologicznej oraz nasilenie negatywnych skutków zamieszkiwania poza miastem, w kontekście jakości życia (kongestia). Zmianom świadomości towarzyszy z kolei rozwój mobilności aktywnej (transport rowerowy, pieszy, hulajnogowy) oraz potrzeba zdrowego stylu życia. Można oczekiwać, że tendencja taka wystąpi także w Polsce. Będzie to jednak dotyczyło nowych zrealizowanych lub niezrealizowanych migracji. Migracje na przedmieścia, jakie dokonały się w ostatnich trzech dekadach będą się jednak utrzymywały, a tym samym zwiększy się konieczność sprawnej obsługi tych obszarów w zakresie usług pożytku publicznego, w tym usług komunalnych i transportu.

W kontekście prawidłowego gospodarowania przestrzenią istotnym zagadnieniem jest w tych warunkach pokrycie planami miejscowymi terenów w miejskich obszarach funkcjonalnych. Badania tego pokrycia w obszarach o różnych funkcjach [Komornicki, Śleszyński 2008; Śleszyński *et al.* 2012] dowodzą, że z największymi nieprawidłowościami mamy do czynienia właśnie w strefach podmiejskich. Wzrost pokrycia planistycznego nie koreluje tam ze spadkiem liczby wydawanych decyzji o warunkach zabudowy. Jest to pośredni dowód na brak kontrolowania suburbanizacji. Sytuacja taka ma miejsce często wokół ośrodków, wewnątrz których sytuacja planistyczna jest znacznie lepiej uporządkowana. Co więcej zmienia się charakter suburbanizacji w rejonie największych metropolii (szczególnie Warszawy). Coraz częściej w miejsce zabudowy rezydencyjnej pojawia się zabudowa szeregową *quasi*-jednorodzinna (faktycznie wielorodzinna). Czynnikiem decydującym o migracjach na przedmieścia przestają być dobre warunki życia (sąsiedztwo przyrody, większa powierzchnia lokali), a staje się nią cena mieszkań. Potęguje to negatywne skutki zachodzących procesów, m.in. poprzez wzrost bezwzględnej liczby osób dojeżdżających do rdzenia metropolii.

Z punktu widzenia roli zarządzania na poziomie obszarów funkcjonalnych, przedstawione fakty wskazują na:

- a) możliwość spowolnienia, ale nie zatrzymania, napływu migracyjnego do stref podmiejskich;
- b) utrzymanie się nieprawidłowości planistycznych i w konsekwencji chaosu przestrzennego przede wszystkim w strefach podmiejskich największych metropolii;
- c) brak polityki demograficznej i przestrzennej na poziomie obszarów funkcjonalnych;



- d) potrzebę dostosowania przestrzeni publicznej do bezpiecznego współużytkowania przez transport publiczny, indywidualny samochodowy, rowerowy oraz pieszy.

**Długookresowe konsekwencje pandemii COVID-19.** Pandemia wzmocniła działania w kierunku tworzenia gospodarki obiegu zamkniętego (postulowanej już w ramach polityki klimatycznej, ze względów związanych z ograniczaniem transportochłonności systemu). Takie podejście może oznaczać w przyszłości powrót niektórych sektorów produkcji do miast. W kontekście planowania przestrzennego istotna będzie wówczas odpowiednia gospodarka terenami inwestycyjnymi obejmująca cały obszar funkcjonalny. Pandemia COVID-19 może także spowodować zmiany w rozmieszczeniu ludności. Może nastąpić dalsze wydłużenie dojazdów do pracy (system pracy zdalnej wymagający rzadszej obecności w miejscu zatrudnienia) oraz rozszerzenie zakresu e-usług (e-edukacja, e-medycyna). Telepraca, upowszechniona w czasie pandemii COVID-19 może być też elementem stymulującym ogólne uelastycznienie rynku pracy. Przy braku konieczności codziennych dojazdów, o wyborze miejsca zamieszkania mogą wówczas decydować czynniki związane z jakością życia, w tym z jakością środowiska i dostępem do usług publicznych. Reasumując można uznać, że długookresowe efekty pandemii będą miały w kontekście podejścia funkcjonalnego następujące konsekwencje:

- a) nowy impuls do intensyfikacji procesów suburbanizacyjnych;
- b) potencjalne poszerzenie się terytorialne obszarów funkcjonalnych, w tym konieczność ich skoordynowanej obsługi z wykorzystaniem rozwiązań multimodalnych (w transporcie);
- c) pojawienie się nowych wymiarów konkurencji między ośrodkami miejskimi, związanych z jakością życia, w tym z dostępem do usług publicznych.

Drastyczne **pogorszenie się sytuacji geopolitycznej** w Europie Wschodniej spowodowane agresją Rosji na Ukrainę w 2022 r. Z punktu widzenia zarządzania terytorialnego, w tym zarządzania miastem kluczowym problemem jest w tym przypadku napływ migracyjny. Pierwsze dane odnośnie do rozmieszczenia uchodźców z Ukrainy w Polsce [Komornicki *et al.* 2022] pokazują, że w wartościach bezwzględnych koncentrują się oni w największych ośrodkach miejskich. Tam też w największym stopniu ujawniać się będzie problem związany z ich obecnością na rynku pracy i na rynku edukacyjnym. Z drugiej strony relatywna liczba imigrantów (osoby, które wystąpiły o nadanie numeru PESEL, względem liczny ludności powiatów) jest największa w strefach podmiejskich części ośrodków, w tym zwłaszcza Warszawy, ale także Krakowa, Wrocławia, Gdańska i Lublina. Poziom obciążenia nową ludnością najbardziej jaskrawo ujawnia się tam w przypadku usług edukacyjnych. W niektórych jednostkach wzrost liczby osób w wieku 0-18 lat sięga (kwiecień 2022) poziomu 15%. Taka skala oznacza konieczność współpracy w obszarach funkcjonalnych w zakresie zarówno doraźnej pomocy uchodźcom, jak też przygotowania się na ich obecność jako użytkowników usług publicznych. Ponadto pewne znaczenie dla niektórych ośrodków może mieć ograniczenie tranzytu z Rosji do Europy Zachodniej oraz zatrzymanie wymiany towarowej Polski z Rosją. Przełoży się to na sytuację gospodarczą, ale także na obciążenie infrastruktury, szczególnie drogowej.

Reasumując wpływ nagłej zmiany sytuacji geopolitycznej oznacza dla obszarów funkcjonalnych w Polsce:

- a) konieczność głębszej współpracy w zakresie koordynowania usług publicznych, w tym zwłaszcza edukacji;
- b) potrzebę kreowania wspólnej polityki migracyjnej na poziomie regionalnym i funkcjonalnym.

**Zagrożenie ograniczeniem dostępu do funduszy na inwestycje**, w tym szczególnie do środków pochodzących z Unii Europejskiej, uwarunkowane jest relacjami politycznymi pomiędzy Polską a Brukselą, a także samą polityką UE w warunkach kryzysowych. Działania tak z poziomu europejskiego, jak i krajowego w mniejszym niż wcześniej stopniu wspierają decentralizację polityki spójności i innych form interwencji publicznej. Ponadto kolejne polskie regiony osiągają poziom rozwoju skutkujący zmniejszeniem możliwości finansowania. Wydzielanie odrębnych jednostek NUTS2, jak to miało miejsce w przypadku Warszawy, jest doraźnie korzystne (utrzymanie finansowania dla strefy peryferyjnej), ale jednocześnie stwarza zagrożenia przerwania ciągłości działań w ramach przekraczającego nowe granice obszaru funkcjonalnego. Taka ogólna sytuacja oznaczać może zamrożenie wielu trwających już procesów inwestycyjnych. Zatrzymanie rozwoju sieci transportowych jest zagrożeniem dla systemu krajowego, jak też dla systemów miejskich [por. Matczak *et al.* 2020]. W konsekwencji może spowodować wysoki poziom polaryzacji terytorialnej w zakresie dostępności transportowej [Komornicki 2019]. Można przypuszczać, że najzamożniejsze ośrodki (MOF) kontynuowałyby w takich warunkach niektóre inwestycje z własnych środków. Obszary peryferyjne pozostałyby niedoinwestowane transportowo, co pogłębiałoby depopulację i nierównowagę demograficzną.

Oceniając ewentualne ograniczenia w finansowaniu dużych projektów, z punktu widzenia obszarów funkcjonalnych, szczególnie ważne wydają się:

- a) potrzeba wzmocnienia roli regionalnego szczebla planowania jako naturalnego pomostu między polityką centralną i rozwojem lokalnym;
- b) zachowanie planowania i zarządzania regionalnego niezależnie od ewentualnych nowych podziałów jednostek NUTS.

## Zakończenie

Powyższe rozważania pozwalają na wskazanie kilku ogólniejszych wniosków związanych z relacją między współczesnymi wyzwaniem dla polityki przestrzennej (w tym miejskiej) a planowaniem i zarządzaniem terytorialnym w obszarach funkcjonalnych. Można przypuszczać, że większość zachodzących procesów długookresowych będzie w przyszłości wzmocniać rolę układów funkcjonalnych kosztem tradycyjnego zarządzania opartego na jednostkach administracyjnych. Także pojawiające się zdarzenia nieprzewidywalne, których skutki bywają uwarunkowane odpornością jednostek terytorialnych, wskazują raczej na potrzebę planowania w obszarach funkcjonalnych.



Podejście funkcjonalne może okazać się jedynym możliwym przy realizacji celów polityki klimatycznej, przy przeciwdziałaniu niekontrolowanej suburbanizacji, a także podczas koordynowania polityki migracyjnej w warunkach niestabilności geopolitycznej.

Polityki terytorialne nie powinny być w sposób obligatoryjny adresowane do obszarów miejskich lub wiejskich. Granice między tradycyjnie rozumianymi typami zagospodarowania przestrzeni zacierają się. Punktem odniesienia stają się raczej regiony węzłowe odpowiadające rynkom pracy oraz strefom oddziaływania różnych rodzajów usług pożytku publicznego.

Celowa wydaje się refleksja nad właściwym umocowaniem poziomu funkcjonalnego w polskim systemie zarządzania terytorialnego. Naturalny poziom powiatowy (odpowiadający często np. lokalnym rynkom pracy) nie do końca zdaje w tym wypadku egzamin. Przyczynami są nadmierna liczba powiatów, ich ograniczone kompetencje i finansowanie, a także skomplikowany przestrzennie układ struktur funkcjonalnych. Zakładając, że wartością jest zachowanie stabilności obecnego podziału administracyjnego, najwłaściwsze jest prawdopodobnie kreowanie polityki odnośnie do obszarów funkcjonalnych z poziomu regionalnego.

Konfrontacja podjętej w tym opracowaniu tematyki z obecnymi wyzwaniem polityk przestrzennych potwierdza tezę o konieczności stosowania podejścia funkcjonalnego zarówno w obszarach funkcjonalnych największych ośrodków, jak też w przypadku małych miast obsługujących obszary pozametropolitalne i peryferyjne. W pierwszym przypadku pozwala to na efektywną politykę klimatyczną, daje możliwość sprawnej obsługi potoków migracyjnych (i/lub uchodźczych), umożliwia kontynuację inwestycji nawet w sytuacji braków finansowych, a także stwarza szansę na powstrzymanie chaosu przestrzennego i kontrolę suburbanizacji. W mniejszych miastach jest to z kolei warunkiem zachowania ich konkurencyjności osiedleńczej i utrzymania odpowiedniej jakości życia, z jednoczesną efektywnością usług publicznych.