

JUSTYNA DANIELEWICZ

Uniwersytet Łódzki

ZARZĄDZANIE OBSZARAMI METROPOLITALNYMI W PORTUGALII

Abstract: Management of Metropolitan Areas in Portugal. Metropolitan governance seems to be the best approach to managing the development of metropolitan areas in which many stakeholders operate. This is confirmed by the examples of metropolitan areas in Western European countries, which have plentiful experiences insofar as co-operation is concerned. This article aims to present the forms of co-operation used in the metropolitan areas of Lisbon and Porto. These examples can be used to improve the quality of management in Polish metropolitan areas.

Key words: Co-operation, metropolitan areas, metropolitan governance.

Wprowadzenie

Obszary metropolitalne są szczególnym rodzajem terytorium, które stanowi powiązany funkcjonalnie układ, ale też rozdrobniony system autonomicznych jednostek terytorialnych, które często ze sobą konkurują. Problemy, które występują w tych obszarach nie ograniczają się do granic pojedynczych jednostek administracyjnych (gmin) lecz często mają charakter ogólnometropolitalny. Zarządzanie takim układem i rozwiązywanie problemów metropolitalnych wymaga współpracy różnych podmiotów i odpowiednich kompetencji oraz zasobów do wdrażania i koordynacji realizowanych strategii, a także wypracowania spójnej koncepcji zagospodarowania przestrzennego. Jest to szczególnie trudne w krajach, które przez długie lata funkcjonowały w warunkach reżimów, jak Portugalia, Hiszpania czy Polska. Opracowanie ma na celu ukazanie jak rozwijała się współpraca w obszarach metropolitalnych Portugalii.

W pierwszej części zaprezentowano główne problemy, z jakimi borykają się obszary metropolitalne. Mają one charakter zarówno ekonomiczny, społeczny, środowiskowy, jak i przestrzenny. Druga część opracowania omawia koncepcję *metropolitan governance*, która ma pomóc w przezwyciężaniu tych problemów. Przedstawiono jej główne założenia oraz instrumenty zarządzania wykorzystywane przy jej wdrażaniu. Kolejne części stanowią charakterystykę systemu administracyjnego Portugalii

oraz prezentują system planowania przestrzennego, który jest kluczowym instrumentem do rozwiązywania problemów o charakterze metropolitalnym. Zaprezentowane również zostały rozwiązania prawne dotyczące funkcjonowania obszarów metropolitalnych w Portugalii, które są jednym z czterech poziomów administracji. Zasadniczą część pracy stanowi opis doświadczeń w zakresie współpracy między różnymi interesariuszami w obszarach metropolitalnych Lizbony i Porto.

1. Problemy obszarów metropolitalnych

Metropolie, uznawane za „lokomotywy wzrostu” gospodarek krajowych są miejscem dużej koncentracji problemów, które stanowią zagrożenie dla zrównoważonego rozwoju.

Jednym z głównych problemów w obszarach metropolitalnych jest fragmentacja władzy. Obszar metropolitalny tworzy zazwyczaj kilka lub kilkanaście jednostek administracyjnych zarządzanych przez niezależne władze, które przede wszystkim dbają o interesy swoich społeczności. Jedną z najbardziej kontrowersyjnych kwestii w zarządzaniu rozwojem obszarów metropolitalnych jest wewnętrzna redystrybucja podatków oraz finansowanie wspólnych obiektów (np. teatry, muzea) i usług publicznych (np. gospodarka odpadami, zaopatrzenie w wodę itd.). Instytucjonalna fragmentacja powoduje skutki uboczne w postaci dystrybucji korzyści i kosztów związanych z funkcjami centralności między zurbanizowane obszary różnych gmin. Mniejsze gminy często uzewnętrzniają koszty funkcjonowania do ośrodków centralnych. To doprowadziło do niezrekompensowanych obciążeń z tytułu centralności (*centralisty-charges*) dla miast rdzeniowych i znacznych korzyści dla „gapowiczów” – gmin podmiejskich.

Większość europejskich ośrodków miejskich doświadcza zjawiska kurczenia się miast centralnych [Dietzsch 2010] otoczonych rosnącym kręgiem bogatych przedmieść. Obserwuje się upadek centrów miast, które z czasem wymagają rewitalizacji. We wszystkich metropoliach rośnie zapotrzebowanie na przestrzeń, co powoduje wzrost kosztów ich funkcjonowania i zwiększa koszty życia [Hausner 1998, s. 36].

Konsekwencją globalizacji jest wzrost nierówności społecznych oraz zwiększenie się kontrastów społecznych. Jak zauważa Castells [1996] metropolie działają jak silne magnesy przyciągające ludność kraju i regionu. Społeczność miejską tworzą zarówno ci, którzy odnieśli sukces, jak i osoby, którym się nie powiodło [Jałowiecki 2000]. To z kolei prowadzi do gentryfikacji dzielnic.

Polaryzacja widoczna jest również na rynku nieruchomości. Ceny gruntów i budynków w pewnych lokalizacjach wykazują tendencje do gwałtownego wzrostu. Dotyczy to niektórych dzielnic miast centralnych uprzywilejowanych pod kątem społecznym i estetycznym oraz wybranych przedmieść zamieszkiwanych przez klasę wyższą. Jednocześnie w innych częściach obszaru metropolitalnego, w których zanieczyszczenie środowiska i erozja społeczna odstrasza gospodarstwa domowe średniej

i wyższej klasy od inwestowania i osiedlania się, obserwuje się stagnację cen nieruchomości. To pogłębia segregację społeczną i dochodową w obszarach metropolitalnych. Zjawisko polaryzacji nie jest związane wyłącznie z zamożnością i ubóstwem, ale również ze zróżnicowaniem kulturowym, społecznym i etnicznym. Segregacji dochodowej i społecznej towarzyszy segregacja przestrzenna. Osoby o podobnym poziomie wykształcenia, dochodu i kapitału kulturowego żyją w enklawach mając ograniczone możliwości kontaktów z innymi. Ograniczenie możliwości wzajemnego przekazu kulturowego powoduje poczucie wzajemnej obcości, a nierzadko wrogości. Segregacja przestrzenna oznacza, że pewne jednostki terytorialne czerpią korzyści z trendów spowodowanych globalizacją oraz z konkurencji regionalnej, podczas gdy inne muszą zmagać się z negatywnymi skutkami specjalizacji i zróżnicowania przestrzennego. W większości obszarów metropolitalnych istnieją skupiska ekstremalnie bogactwa i skrajnego ubóstwa oraz wiele gmin pomiędzy nimi.

Ze zjawiskiem polaryzacji i segregacji wiąże się wykluczenie społeczne. Przejawia się ono w takich formach, jak: warunki mieszkaniowe, rynek pracy, system edukacji i miejsce zamieszkania. Członkom biednej części społeczeństwa, którzy zamieszkują gorsze dzielnice trudno przezwyciężyć swoje wykluczenie i podjąć działania zmierzające do pełniejszego uczestnictwa w życiu społecznym. Wynika to z ograniczonych kontaktów międzyludzkich, co powoduje, że przepływ informacji związanych z pracą, działalnością polityczną i wydarzeniami jest utrudniony [Maik 2005, s. 32]. Brak pracy i niskie dochody mają negatywny wpływ na rodzinę. Prowadzi to do rozwoju patologii, przestępczości, w tym wśród nieletnich. Kwestie te są szczególnie złożone i powiązane w obszarach metropolitalnych, gdzie rozprzestrzenianie się miast i brak dostępu do takich mieszkań bezpośrednio przyczynia się do społecznego wykluczenia. W rezultacie polityki na szczeblu metropolitalnym i planowanie obszarów metropolitalnych w coraz większym stopniu powinny uwzględniać programy integracji społecznej. Zapewnienie społecznej integracji zależy od zdolności władz i innych partnerów lokalnych do interwencji, współpracy i tworzenia kompleksowych rozwiązań.

Wszystkie obszary metropolitalne borykają się z problemem niekontrolowanego rozlewania się miast (*urban sprawl*). Termin *urban sprawl* oznacza nie tylko rozszerzanie się obszarów zurbanizowanych, ale również sposób tego rozszerzania, pozbawiony logiki i widocznego planu, a więc proces żywiołowy [Lisowski 2005, s. 96]. Jest on szczególną formą przejmowania gruntów, wynikającą z rozrastania się osiedli o niskiej gęstości zaludnienia. Obecnie obserwujemy natężenie tego procesu spowodowane rozwojem międzynarodowej kultury konsumpcji i pojawieniem się oraz rozszerzaniem podmiejskiego stylu życia preferowanym przez klasę średnią i wyższą w obszarach zurbanizowanych krajów rozwiniętych i rozwijających się. Sprzyja temu rozwój prywatnego rynku nieruchomości oraz dostępność kredytów hipotecznych [Solecki, Leichenko 2006]. Następuje rozdzielenie miejsc pracy od miejsc zamieszkania. Ludzie mieszkają w strefie podmiejskiej, a pracują w ośrodku centralnym. Wywołuje to ogromne fale dojeżdżających i przyczynia się do przeciążeń w ru-

chu [Hausner 1998, s. 36]. Zwiększone zatory zwiększają czas, jaki trzeba poświęcić na dojazd oraz poziom zanieczyszczenia środowiska. Wykorzystanie samochodów prywatnych zwiększa się w miejscach, do których – z powodu niekontrolowanego rozwoju miast – doprowadzanie komunikacji publicznej jest zbyt trudne i kosztowne ze względu na małą gęstość zaludnienia. Rozwój infrastruktury drogowej jest wówczas jedynym sposobem skrócenia czasu podróży i poprawienia dostępności, co z kolei przyczynia się do dalszego niekontrolowanego rozwoju miast i powoduje powstanie błędnego koła.

Rozprzestrzenianie się miast związane jest również z działalnością ekonomiczną, która obecnie jest związana z koncentracją kapitału oraz zdolności ludzi i nie musi skupiać się w ośrodku centralnym. Ośrodki ekonomicznej aktywności wyrastają w całym obszarze metropolitalnym, głównie wzdłuż szlaków komunikacyjnych. W rezultacie granice między obszarami miejskimi, podmiejskimi i rolniczymi zaczęły zanikać i całe regiony metropolitalne stają się bardziej jednolite pod względem gospodarczym.

Obszary metropolitalne o większym stopniu fragmentacji cierpią z powodu dużo bardziej intensywnego rozlewania się zabudowy miejskiej [Carruthers 2003; Carruthers, Ulfarsson 2002]. Efekty rozlewania się miast powodują problemy z efektywnością. W większości ośrodków centralnych przychody z podatków maleją, a ich zdolność do generowania nowych słabnie. Jednocześnie miasta centralne obciążone są dodatkowymi kosztami, które ponoszą na świadczenie usług dla mieszkańców z gmin podmiejskich.

Rozwój peryferii obszaru metropolitalnego powoduje międzygminne subsydiowanie infrastruktury (efekt zewnętrzny). Rozwój zabudowy mieszkaniowej pociąga za sobą zapotrzebowanie na nową infrastrukturę (drogi, wodociągi, kanalizacja, szkoły itp.). Koszt nowej infrastruktury (w przypadku istnienia np. międzygminnych związków, porozumień, czy innych podmiotów świadczących tego typu usługi) często jest ponoszony przez użytkowników z innych gmin, tym samym powodując kros-subsydiowanie rozwoju nowych terenów [Carruthers, Ulfarsson 2002].

W celu efektywnego rozwiązania problemów wywołanych przez metropolizację miasta centralne, otaczające je gminy i władze regionu muszą ze sobą współpracować [Kübler *et al.* 2003]. Zdolność do rozwiązania problemów będzie zależała głównie od instytucjonalnej zdolności do zmobilizowania publicznych, prywatnych i społecznych zasobów w długookresowej perspektywie. Dlatego też sukces we wdrożeniu polityk i strategii jest ściśle uzależniony od sposobu zarządzania. Pojawia się zatem potrzeba stworzenia nowych rozwiązań prawnych i organizacyjnych dla zarządzania rozwojem tych specyficznych struktur terytorialnych.

2. Metropolitan governance

Ze względu na wielość interesariuszy (władze lokalne, regionalne i centralne, przedsiębiorstwa, NGOs, przedstawiciele społeczności lokalnych, media, ośrodki

badawcze itd.) funkcjonujących w obszarach metropolitalnych najwłaściwszą formą zarządzania ich rozwojem jest koncepcja współzrządzenia.

Według Banku Światowego dobre współzrządzenie zakłada włączenie i reprezentacje wszystkich grup społeczeństwa oraz odpowiedzialność, uczciwość i przejrzystość¹ działań władzy w definiowaniu i osiągnięciu wspólnych celów [World Bank 2000, s. 10]. Dobrowolna współpraca między podmiotami ma decydujące znaczenie dla wypracowania nowoczesnych metod zarządzania na poziomie metropolitalnym. Oznacza potrzebę odejścia od tradycyjnie rozumianego modelu władzy, który opiera się na zhierarchizowanych, formalnych procedurach i instytucjach na rzecz tworzenia przywództwa potrzebnego do rozwoju społeczności lokalnej [Swianiewicz *et al.* 2004, s. 25]. Istotą działania samorządu staje się tworzenie klimatu do współpracy różnych aktorów funkcjonujących w danej jednostce terytorialnej, która ma doprowadzić do osiągnięcia celów rozwoju. *Governance* jest publicznym podejmowaniem decyzji i nie jest wyłączną domeną pojedynczej władzy [Hamilton *et al.* 2004, s. 150], ale zależy przede wszystkim od dobrej woli i działań miejskich polityków [Chakravorty 2003].

Efektywny *metropolitan governance* wymaga kompleksowego i zintegrowanego planowania strategicznego. Wizja rozwoju dla całego obszaru, wykraczająca poza granice pojedynczych jurysdykcji, ma zasadnicze znaczenie nie tylko w kontekście osiągnięcia spójności polityki rozwoju obszaru metropolitalnego, ale także efektywnego osiągnięcia krótko- średnio- i długookresowych celów tej polityki. [Ambruosi *et al.* 2010, s. 322].

Governance zakłada daleko posuniętą współpracę sektorów publicznego, prywatnego i obywatelskiego na rzecz rozwoju, jak również odejście od tradycyjnego zarządzania i wejście w sferę budowania koalicji, sieci i różnego rodzaju porozumień zmieniających dotychczasowe struktury administracyjno-gospodarcze [Baron 2005, s. 51]. Do głównych instrumentów i sposobów zarządzania metropolitalnego należą:

- planowanie strategiczne,
- budowanie koalicji i aliansów,
- planowanie przestrzenne,
- wspólne programy rozwoju transportu, infrastruktury, gospodarki odpadami itp.,
- zintegrowane działania promocyjne,
- agencje rozwoju,
- cywilne przywództwo,
- instrumenty skierowane na przyciągnięcie inwestycji z konkretnych sektorów gospodarki,
- partnerstwo publiczno-prywatne i inżynieria finansowa,
- kontrakty terytorialne,
- sprawny i efektywny system pobierania podatków i opłat lokalnych,

¹ Więcej zasad *governance* zob.: [Commission ... 2001; Graham *et al.* 2003; OECD 2000; 2001].

- właściwe otoczenie instytucjonalne – należyty podział odpowiedzialności między odpowiednie poziomy władzy.

Obszar metropolitalny funkcjonuje w dwóch wymiarach: materialno-funkcyjnym i organizacyjno-prawnym. Wymiar materialno-funkcyjny dotyczy m.in. infrastruktury technicznej, która powinna zapewnić spójność całego obszaru oraz zagospodarowania terenu. Wymiar organizacyjno-prawny związany jest z systemem zarządzania rozwojem i administrowania [Fuhrmann *et al.* 2005, s. 32]. *Metropolitan governance* powinien prowadzić do usprawnienia funkcjonowania obszarów metropolitalnych w obu wymiarach.

3. System administracyjny Portugalii

Portugalia jest państwem o długoletniej tradycji centralistycznej. W 1976 r., na mocy *Konstytucji*, została przeprowadzona reforma administracyjna kraju, w wyniku której powstały gminy i sołectwa, które są głównymi aktorami na poziomie subcentralnym. Konstytucja zakładała również utworzenie regionów, ale propozycja ta została odrzucona w referendum w 1998 r. [Silva, Syrett 2006, s. 102]. Kontynentalna Portugalia podzielona jest na 18 dystryktów i 278 gmin oraz ok. 4200 sołectw (*freguesias*), z czego tylko gminy i sołectwa są legalnie uznawanymi jednostkami administracji lokalnej. Dystryktami zarządzają gubernatorowie mianowani przez premiera. Organy władzy w gminie obejmują: zgromadzenie gminne (*assembleia municipal*) i radę wykonawczą (*Câmara municipal*) z burmistrzem (*presidente da Câmara municipal*) na czele. Ich kadencja jest czteroletnia. Gminy odpowiadają za zbiorowe usługi i podstawową infrastrukturę. Sołectwami zarządza lokalna rada (*junta da freguesia*) z prezydentem na czele. Do ich zadań należy tylko bieżąca administracja lokalna oraz utrzymanie pewnych elementów podstawowej infrastruktury [Nelson 2008, s. 6-8]. Zarówno gminy, jak i sołectwa mają bardzo ograniczoną autonomię finansową i w ogromnym stopniu są zależne od dotacji centralnych [OECD 2008, s. 117].

Z punktu widzenia Unii Europejskiej Portugalia podzielona jest na pięć regionów NUTS-2, którymi administrują Komisje ds. Regionalnej Koordynacji i Współpracy (CCDR), będące zdecentralizowanymi (właściwie zdekoncentrowanymi) organami Ministerstwa Środowiska, Planowania Przestrzennego i Rozwoju. Szeroki zakres ich kompetencji obejmuje m.in. planowanie przestrzenne na poziomie regionalnym [*ibidem*, s. 109]. Ich rola umocniła się w momencie pojawienia się środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE. Proces ubiegania się o fundusze unijne, administrowania nimi i ich rozdzielania doprowadził też do rozwoju współpracy międzygminnej i nowych rozwiązań instytucjonalnych. Obserwuje się gwałtowny rozwój PPP i rosnące zaangażowanie sektora prywatnego w realizację polityk publicznych, spowodowane koniecznością współfinansowania projektów zasilanych ze środków unijnych. Zaczęły pojawiać się nowe formy instytucjonalne, takie jak

agencje rozwoju lokalnego i regionalnego, spółki sektora publicznego oraz organizacje międzygminne [Silva, Syrett 2006, s. 102].

Mimo działań w kierunku decentralizacji rząd Portugalii cały czas posiada istotne kompetencje w większości sektorów i pozostaje najbardziej wpływowym interesariuszem w planowaniu i zarządzaniu rozwojem miast.

Również system planowania przestrzennego jest w dużym stopniu kontrolowany przez państwo. Składa się na niego Narodowy Program Polityki Przestrzennej (*Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território* – PNPOT) opracowywany przez rząd centralny, regionalne plany zagospodarowania przestrzennego (*Plano Regional de Ordenamento do Território* – PROT) obejmujące swym zasięgiem wszystkie regiony NUTS-2 oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (PDM) opracowywane przez gminy, dla których ustalenia PROT są wiążące [OECD 2008, s. 70-72].

PROT jest instrumentem rozwoju przestrzennego, który określa regionalną strategię tego rozwoju integrującą wytyczne sformułowane na poziomie krajowym ze strategiami gmin i stanowi punkt odniesienia przy opracowywaniu gminnych planów zagospodarowania przestrzennego. Ostatnie zmiany w przepisach dotyczących planowania przestrzennego przewidują partycypację i włączenie od samego początku w proces konsultacji zainteresowanych aktorów i odpowiedzialnych władz [*National...*]. Podczas prac nad PROT Komisje ds. Regionalnej Koordynacji i Rozwoju (CCDR) zapraszają gminy do uczestnictwa w nich.

PDM obejmuje obszar całej gminy, wymaga sformułowania strategii społeczno-gospodarczej, do której powinny odnosić się zapisy planu. Proces jego przygotowania uwzględnia partycypację społeczeństwa.

Ponadto, opcjonalnie opracowywane są międzygminne plany zagospodarowania przestrzennego, które koordynują plany regionalne z gminnymi, gdy zachodzi potrzeba zintegrowanej koordynacji obszarów współzależnych od siebie pod względem strukturalnym. Plany te tworzone są dla obszarów (całych lub ich części) co najmniej dwóch gmin. Problemem jest brak przekazania gminom odpowiednich środków na realizację planów, w ślad za oddelegowaniem uprawnień do ich tworzenia [Rayle 2010, s. 72].

Mimo to, że plany zagospodarowania są przygotowywane na poziomie lokalnym, to kluczowe wielkoskalowe projekty, jak Expo 98, nowy port lotniczy w Lizbonie czy Most Vasco da Gama, zasadniczo są podporządkowane interesom krajowych ministerstw, zwłaszcza w Lizbonie.

4. Organizacja obszarów metropolitalnych Lizbony i Porto

W art. 238 *Konstytucji* Portugalii zapisano, że w wielkich obszarach metropolitalnych można, na mocy ustawy, ustalić inny rodzaj organizacji terytorialnej [Cid 2009]. 2 sierpnia 1991 r. utworzono obszary metropolitalne Lizbony i Porto w formie obowiązkowego związku gmin [*Lei n.º44/1991*]. Ich kompetencje nie zostały jasno określone, ich

budżet był bardzo skromny, a zawirowania polityczne nie pozwoliły na ich właściwe funkcjonowanie. Ponadto, postrzegane były jako dodatkowy poziom biurokracji, gdyż ich tworzenie nie przewidywało powszechnych wyborów [Quental, Silva 2004, s. 1].

W celu zwiększenia współpracy między gminami, w 2003 r. zostały uchwalone przepisy, które wprowadzały możliwość zawierania związków międzygminnych na zasadach dobrowolności. Gminy leżące na obszarach zurbanizowanych mogły zrzeszać się w następujące formy:

- wielkie obszary metropolitalne – musiały obejmować co najmniej dziewięć gmin z populacją przekraczającą 350 000. Wówczas powstały obszary metropolitalne Lizbony i Porto;
- wspólnoty miejskie, które musiały obejmować przynajmniej trzy gminy zamieszkane przez 150 000 mieszkańców.

Jednak utworzono tylko kilka takich związków i w 2008 r. nowa propozycja zmian w prawie została przedłożona parlamentowi. 27 sierpnia 2008 r. przyjęto ustawę, która określiła ustrój obszarów metropolitalnych Lizbony i Porto przywracając obowiązkowy związek gmin z 1991 r. i ograniczając istnienie obszarów metropolitalnych do Lizbony i Porto.

Związki te są zarządzane przez trzy organy:

- Zarząd Metropolitalny (*Junta Metropolitana*), który tworzy 18 burmistrzów zrzeszonych gmin. Wybierają oni spośród siebie prezydenta i dwóch wiceprezydentów.
- Zgromadzenie Metropolitalne (*Assembleia Metropolitana*), utworzone z przedstawicieli Zgromadzeń Gminnych. Ich liczba maksymalnie sięga 55 osób (Porto – 43).
- Wykonawczy Komitet Metropolitalny, odpowiedzialny za realizację uchwał Zgromadzenia Metropolitalnego i wytycznych Zarządu Metropolitalnego. Tworzy go od trzech do pięciu członków powoływanych przez Radę [*Lei n.º 46/2008, art. 5*].

Na mocy nowej *Ustawy z 27 sierpnia 2008 r. określającej ustrój obszarów metropolitalnych Lizbony i Porto*, kompetencje władz metropolitalnych obejmują część uprawnień przekazanych przez rząd centralny oraz przez gminy. Należy do nich:

- Osiągnięcie następujących celów publicznych:
 - udział w przygotowywaniu planów i programów inwestycji publicznych w obszarze metropolitalnym;
 - wspieranie planowania i strategii rozwoju gospodarczego, społecznego i środowiskowego obszaru;
 - koordynowanie inwestycji komunalnych o charakterze metropolitalnym;
 - udział w zarządzaniu programami wspierania rozwoju regionalnego, w szczególności w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO);
 - uczestnictwo w określaniu usług i urzędzeń sieciowych na poziomie metropolitalnym;
 - udział w metropolitalnych podmiotach publicznych, zwłaszcza w dziedzinie poprawy funkcjonowania transportu, wodociągów, dostarczania energii i gospodarki odpadami;

- planowanie działań podmiotów publicznych o zasięgu metropolitalnym.
- Zapewnienie koordynacji działań między gminami i departamentami rządowymi w następujących obszarach:
 - sieci zaopatrzenia ludności w wodę, infrastruktury, urzędzeń sanitarnych, oczyszczania ścieków i odpadów komunalnych;
 - ochrony zdrowia;
 - kształcenia i szkolenia zawodowego;
 - zagospodarowania terenu, ochrony przyrody i zasobów naturalnych;
 - bezpieczeństwa i ochrony ludności;
 - mobilności i transportu;
 - obiektów użyteczności publicznej;
 - promowania rozwoju gospodarczego i społecznego;
 - sieci imprez kulturalnych, sportowych i turystycznych.
- Wyznaczanie przedstawicieli gmin do publicznych lub gospodarczych podmiotów o charakterze metropolitalnym [*Lei n.º 46/2008*, art. 1].

Środki finansowe obszaru metropolitalnego pochodzą z następujących źródeł:

- składek gmin tworzących obszar metropolitalny;
- transferów z gmin w przypadku kompetencji przekazanych przez nie władzom metropolitalnym;
- transferów wynikających z umów z administracją centralną lub z podmiotami publicznymi czy prywatnymi;
- dofinansowania ze środków unijnych;
- dotacji, subwencji i opłat za faktyczne dostarczanie usług publicznych, gdy zadanie to jest przypisane obszarowi metropolitalnemu;
- przychodów od majątku, z jego sprzedaży;
- dotacji z budżetu państwa przekazanych na bieżące funkcjonowanie, w wysokości 1% Wyrównawczego Funduszu Finansowego (Fundo de Equilíbrio Financeiro);
- inne przychody na zasadach określonych prawem [*Lei n.º 46/2008*, art. 25].

Obszary metropolitalne nie mogą nakładać własnych podatków i w pełni są uzależnione od środków przekazywanych przez państwo i poszczególne gminy. Co za tym idzie, działalność władz metropolitalnych ograniczona jest do konsolidacji zadań administracyjnych, zarządzania programami kulturalnymi i społecznymi oraz utrzymywania bazy informacji geograficznej [Rayle 2010, s. 66].

W październiku 2003 r. rząd centralny utworzył w Porto i Lizbonie Metropolitalne Agencje Transportowe, w których gminy miały głos, ale nie były głównym decydem. Przy czym nie zostało określone, jaka jest ich pozycja w stosunku do regionów metropolitalnych, co stworzyło typowe warunki do zazębiania się kompetencji [Quental, Silva 2004, s. 4]. W praktyce Agencje te nigdy nie zaczęły funkcjonować i w 2009 r. zostały zastąpione Metropolitalnymi Władzami Transportu (AMT) [*Lei n.º 1/2009*]. AMT są odpowiedzialne za planowanie transportu i koordynację usług w obszarze metropolitalnym. Mają też opracowywać plany mobilności [Rayle 2010, s. 63].

5. Współrzędzenie w Obszarze Metropolitalnym Lizbony

Obszar Metropolitalny Lizbony (OML) zamieszkuje ok. 2,9 mln ludności. Proces metropolizacji zachodzący w regionie Lizbony doprowadził do przekształcenia tego obszaru z monocentrycznego w policentryczny. Wraz z dynamicznym rozwojem sieci transportowych oraz zmianami w zagospodarowaniu gruntów, w sąsiedztwie Lizbony zaczęły powstawać nowe centra handlowe, skupiska małych i średnich przedsiębiorstw. Zwiększona mobilność doprowadziła do utworzenia nowych ośrodków pracy oraz nowych terenów mieszkaniowych. Również przekształcenia gospodarki przemysłowej w kierunku gospodarki opartej na wiedzy ujawniły pilną potrzebę interwencji w centralnych, zdegradowanych obszarach Lizbony, takich jak centrum historyczne, rejon portu i tereny poprzemysłowe, co stworzyło miastu nowe możliwości rozwoju, nigdy wcześniej nie brane pod uwagę [Mendes, Morgado 2008, s. 2]. Wszystko to prowadziło do konieczności współpracy między gminami, które utworzyły jeden system funkcjonalny.

Współpraca między gminami w obszarze metropolitalnym Lizbony została prawnie sformalizowana w 1991 r., wraz z utworzeniem Rządu Metropolitalnego, który stanął na czele obowiązkowego związku obejmującego 19 gmin. Rząd ten posiadał jednak dość ograniczoną władzę. Nie był wybierany w bezpośrednich wyborach i składał się z lokalnych radnych oddelegowanych przez poszczególne gminy [Herrschel, Newman 2002, s. 85]. Żadnych istotnych kompetencji nie przekazano nowej władzy metropolitalnej i planowanie przestrzenne oraz polityka metropolitalna pozostały w rękach rządu centralnego [Florentino 2007, s. 13].

Od 2003 r., kiedy przyjęto nową ustawę określającą zasady tworzenia obszarów metropolitalnych, uczestnictwo w związku nie było obowiązkowe, lecz dobrowolne [Lei n.º 10/2003]. 5 lipca 2004 r. został utworzony Wielki Obszar Metropolitalny Lizbony (*Grande Área Metropolitana de Lisboa -GAML*), który obejmuje 18 gmin oraz 207 sołectw i pokrywa się z regionem NUTS-2. Głównym instrumentem zarządzania w AML jest plan zagospodarowania przestrzennego – AML PROT. Został uchwalony w 2002 r. w związku z politycznymi decyzjami o rozpoczęciu inwestycji mających doprowadzić do restrukturyzacji obszaru metropolitalnego, takimi jak budowa nowego portu lotniczego w Lizbonie, trzeciego mostu na Tagu, kolei dużych prędkości i nowych platform logistycznych [<http://www.cedru.com/en/what-we-do/development-and-land-use-management/31-plano-regional-de-ordenamento-do-territorio-da-area-metropolitana-de-lisboa>].

PROT AML obejmuje priorytety w ochronie środowiska, wykorzystaniu potencjału metropolii, spójności społecznej i terytorialnej oraz organizacji metropolitalnego transportu publicznego [<http://www.cedr-lvt.pt/content/index.php?action=detailfo&rec=54>]. Zawiera on, oprócz strategii rozwoju przestrzennego, m.in. strategię rozwoju gospodarczego i strategię ochrony środowiska [PROT-AML 2002]. Głównymi tematami, jakie porusza są:

- metropolitalne ośrodki centralne,
- sustensywny rozwój,
- metropolitalna sieć ekologiczna,
- ocena ryzyka i środowiskowa,
- zapobieganie kurczeniu się OML przez wielofunkcyjne użytkowanie terenów i rozwój sieci multimodalnych.

Bazując na zasadzie sustensywności, plan ma za zadanie restrukturyzację obszaru metropolitalnego, walkę z rozlewaniem się miasta, promowanie policentryzmu w kilku skalach, dążenie do miejsko-funkcjonalnej równowagi między dwoma dużymi jednostkami terytorialnymi – Grande Lisboa i Półwyspem Setúbal [Pereira, Carranca 2009, s. 5].

Za przygotowanie planu zagospodarowania przestrzennego dla GAML jest odpowiedzialna Komisja Koordynacji i Rozwoju Regionalnego Lizbony i Doliny Tagu (CCDR-LVT), ale nie ma ona faktycznej możliwości jego realizacji, która uzależniona jest od wielu inwestycji na szczeblu centralnym i od decyzji dotyczących zmiany użytkowania gruntów pozostających w kompetencji władz lokalnych. Większość planów zagospodarowania gmin została przy tym uchwalona przed PROT i w praktyce nie ma rzeczywistej koordynacji między metropolitalną polityką przestrzenną i 18 planami gmin [Florentino 2007, s. 13]. Aby zapisy PROT mogły zostać zrealizowane, musi być dokonana aktualizacja planów zagospodarowania przestrzennego poszczególnych gmin [Morgado 2007, s. 3]. Od 2009 r. PROT oraz PDM poddawane są procesowi weryfikacji.

Władze GAML wykazują brak zdolności do realizacji regionalnej strategii i zapewnienia koordynacji działań międzygminnych. Wynika to z braku politycznej legitymizacji do interwencji na skalę metropolitalną. Zatem instytucje metropolitalne nie odgrywają skutecznej roli w systemie współzrządzenia OML [Pereira, Carranca 2009, s. 10].

Wraz ze wzrostem rozmiaru i złożoności obszaru metropolitalnego Lizbony brak strategicznej władzy dla całego obszaru okazuje się coraz większym problemem. W kluczowych obszarach, w których skoordynowana polityka miałaby olbrzymie efekty dla rozwoju całego obszaru (transport, planowanie, marketing, stan środowiska), brak właściwych struktur zarządzania ogranicza możliwości wprowadzenia rozwiązań optymalnych dla regionu jako całości. Wobec braku strategicznego podmiotu, relacje między gminami w obszarze stanowią mieszaną współpracę i konkurencji, z Lizboną odgrywającą dominującą rolę, nie tylko ze względu na to, że jest ośrodkiem centralnym obszaru metropolitalnego, ale również ze względu na jej status stolicy państwa. Poza CCDR-LTV, która opracowała PROT zawierający wytyczne planistyczne dla departamentów rządu centralnego i gmin, brak jest koordynacji między Biurami Regionalnymi głównych ministerstw. Sytuację pogarsza jeszcze złożoność i brak ujednoczenia granic geograficznych dla działań podejmowanych przez departamenty rządu centralnego, z których każdy ma inny zasięg przestrzenny. W świetle tych rozwiązań krytykowane są władze metropolitalne, jako organ, który

nie jest wybierany w wyborach bezpośrednich. Rada Metropolitalna jest w dużym stopniu niewłaściwym forum do dyskusowania i koordynacji kwestii metropolitalnych mając bardzo słabą władzę w stosunku do rządu centralnego i będąc w olbrzymim stopniu uzależniona od funduszy centralnych [Silva, Syrett 2005, s. 255].

Aby zrealizować zapisy PROT, w 2008 r. rząd centralny powołał zespół roboczy, składający się m.in. z przedstawicieli siedmiu ministerstw, do opracowania Strategicznego Planu dla Projektu Południowego Wybrzeża Rzeki (South Riverside Arch), który ma na celu przekształcenie obszarów przemysłowych. Projekt ten ma prowadzić do utworzenia Metropolii Dwóch Wybrzeży zapisanej w PROT dla GAML. Na czele zespołu stał prezes CCDR-LVT. Do grupy roboczej weszli również przedstawiciele gmin, w których ma być realizowany projekt oraz przedsiębiorstwa będące właścicielami gruntów na terenie objętym projektem. Strategia została przyjęta w lipcu 2009 r. [<http://www.ccdr-lvt.pt/pt/arco-ribeirinho-sul-oficialmente-lancado/1519.htm>]. Działania w niej zapisane dotyczą obszaru 900 ha położonego w trzech gminach i prowadzone są przez spółkę publiczną. Zakres finansowy inwestycji sięga 500 mln euro. Wśród projektów strukturalnych przewidzianych w ramach rewitalizacji Południowego Wybrzeża znajduje się rozwój przemysłów kreatywnych, żegluga rekreacyjna, przeniesienie terminali rzecznych, budowa mostu i rozbudowa metra. Cały projekt będzie miał wpływ na sześć gmin położonych wzdłuż wschodniego brzegu Tagu i zakłada przyciągnięcie do 2021 r. 500 tys. nowych mieszkańców [<http://www.ccdr-lvt.pt/pt/arco-ribeirinho-sul-oficialmente-lancado/1519.htm>]. Jest to jednak strategia sektorowa i Lizbona w dalszym ciągu cierpi na brak zintegrowanej strategii rozwoju całego obszaru metropolitalnego.

Oprócz władz metropolitalnych w GAML funkcjonuje wiele związków międzygminnych oraz różnych form partnerstwa publiczno-prywatnego, które zostały utworzone w celu promocji wszelkiego rodzaju wspólnych interesów/działań lub efektywniejszego świadczenia usług publicznych [Silva, Syrett 2005, s. 253]. Gminy mogą być członkami więcej niż jednego związku międzygminnego. Związki takie najczęściej tworzone są na bazie granic dystryktów, ale część ma charakter subregionalny i często wykracza poza granice obszaru metropolitalnego. Również stowarzyszenia biznesowe mają bardzo zróżnicowany zasięg [Silva, Syrett 2006, s. 108].

W GAML funkcjonują dwie prywatne agencje rozwoju, z których każda obejmuje w przybliżeniu połowę obszaru. Ten podział terytorialny nie wynika jednak z faktycznych interesów lokalnych, lecz ma podłoże polityczne. Jedna z agencji obejmuje dziewięć gmin z południowej części obszaru i pięć gmin z sąsiedniego subregionu Setubal (NUTS-3). Silna partia komunistyczna funkcjonująca na tym obszarze doprowadziła do odrębnego zgrupowania władz lokalnych.

Druga agencja, obejmująca północną część obszaru, w praktyce jest instrumentem marketingowym dla Wielkiej Lizbony (subregion) z naciskiem na partnerstwo publiczno-prywatne. Została utworzona na początku lat 90. XX w. i zakłada stworzenie jednolitych władz miejskich. W związku z tym nie odzwierciedla powiązań

gospodarczych w regionie i interesów wychodzących poza obszar Wielkiej Lizbony. Agencje te wprawdzie słabo odnoszą się do kwestii regionalnych, ale stanowią bardziej rozwiniętą formę współzrządzenia, włączając sektor prywatny i inne grupy interesu [Herrschel, Newman 2002, s. 85].

6. Współpraca w Obszarze Metropolitalnym Porto

Wielki Obszar Metropolitalny Porto (*Grande Área Metropolitana do Porto* – GAMP utworzony na mocy *Ustawy z 2003 r.* obejmuje 16 gmin. Jego powierzchnia wynosi 1883,61 km², a ludność ok. 1,7 mln [http://en.wikipedia.org/wiki/Greater_Metropolitan_Area_of_Porto]. Jest to obszar policentryczny, który pod względem funkcjonalnym jest dość dobrze zintegrowany. Jest to spowodowane głównie procesem suburbanizacji, która doprowadziła do połączenia miast wokół Porto w spójny obszar zurbanizowany. Ponadto, mieszkańcy obszaru reprezentują podobne wartości kulturowe i utożsamiają się z Porto. Samo Porto charakteryzuje się ujemnym saldem migracji, którego jedną z przyczyn jest silnie zdegradowane śródmieście znajdujące się na liście dziedzictwa światowego UNESCO.

Organy władzy są takie same, jak w Lizbonie, dodatkowo utworzono jeszcze organ doradczy – Radę Metropolitalną [*Estatutos da Área Metropolitana do Porto* 2010, s. 2]. Składa się ona z członków Zarządu, przewodniczącego Komisji Koordynacji i Rozwoju Regionalnego Regionu Północnego (CCDR-N), przedstawicieli administracji publicznej oraz agencji, których działania są istotne do realizacji zadań AMP. Przewodniczącym Rady jest prezydent. GAMP funkcjonuje głównie jako platforma, na której poruszane są różnorodne tematy o znaczeniu metropolitalnym. Dysponuje ona rocznym budżetem zaledwie 2 mln euro, który pozwala na opracowanie różnych koncepcji integracji obszaru. Między innymi zostały przygotowane różne propozycje modeli zarządzania lotniskiem w Porto. Gminy będące w GAMP współpracują również przy ubieganiu się o fundusze unijne [Meijers *et al.* 2012, s. 7].

Władze Obszaru opracowały dokument, w którym określono priorytety rozwoju na lata 2007-2013, w kontekście wykorzystania środków unijnych. Za główny czynnik poprawy konkurencyjności uznano innowacje. Priorytety przewidują:

- Przyciągnięcie nowych sektorów gospodarki i nowych przedsiębiorców.
- Wzmocnienie mobilności w obszarze metropolitalnym.
- Zapewnienie zrównoważonej energii i środowiska.
- Promocja rewaloryzacji miast i spójności społecznej.
- Zmniejszenie kosztów świadczenia usług publicznych.

W tekście tego dokumentu, zaznaczono, że powinien on zostać skonsultowany z CCDR-N w celu opracowania jednomyślnej strategii działań dla GAMP. Taki proces pozwoli na lepsze przygotowanie dokładniejszych programów inwestycyjnych, o bardziej funkcjonalnym charakterze, które będą stanowić podstawę do wieloletnich

kontraktów [*Prioridades ...*]. W lipcu 2009 r. została przedstawiona propozycja planu zagospodarowania przestrzennego regionu północnego (PROT-Norte), który do tej pory nie został uchwalony.

Natomiast władze obszaru w ramach przyjętych priorytetów rozwoju realizują wiele projektów. Jednym z nich jest Metropolitalny System Parków Naturalnych. System ten ma na celu uzyskanie spójności i wzmocnienie tożsamości krajobrazu na rozległym obszarze, który został poddany głębokim zmianom demograficznym, infrastrukturalnym, gospodarczym i ekologicznym, ale który ma stanowić atrakcyjny i konkurencyjny obszar metropolitalny. Projekt obejmuje przywrócenie zasobów naturalnych i kulturowych, które mają służyć szerokiemu społeczeństwu, zarówno mieszkańcom, jak i turystom [Gomes 2009].

Powstała również Metropolitalna Rada ds. Edukacji, która m.in.:

- opracowała polityki edukacyjne w GAMP,
- wydała przewodnik po placówkach oświatowych w obszarze metropolitalnym,
- zdefiniowała procedury i zasady dla nowych budynków szkolnych i ich wyposażenia,
- stworzyła metropolitalną bazę danych oraz internetowe forum edukacyjne we współpracy z Ministerstwem Edukacji.

Realizuje również różnego rodzaju eksperymentalne programy edukacyjne, bazujące na interaktywnych warsztatach [Gomes 2009].

W Obszarze Metropolitalnym Porto rozwija się współpraca w zakresie usług metropolitalnych. Sięga ona 1982 r. kiedy utworzono Międzygminne Przedsiębiorstwo Gospodarki Odpadami w Wielkim Porto – LIPOR, które odpowiada za zarządzanie, odzysk i przetwarzanie odpadów w gminach, które utworzyły związek międzygminny. Prowadzi również szerokie kampanie edukacyjne odnośnie do gospodarki odpadami [<http://www.lipor.pt/en/lipor/who-we-are/history/>].

Wszystkie gminy obszaru korzystają również z tego samego przedsiębiorstwa zaopatrującego je w wodę [Meijers *et al.* 2012, s. 8].

Od 2002 r. funkcjonuje metro, które obecnie obsługuje siedem gmin, co istotnie wpłynęło na wzrost mobilności. Zarządzane jest przez konsorcjum utworzone przez gminy, przedsiębiorstwo transportowe w Porto, rząd centralny i koleje państwowe.

Także rozbudowa lotniska i portu była wspierana przez wszystkie gminy. Kluczem do sukcesu w tych dziedzinach były środki finansowe z Unii Europejskiej oraz brak politycznej debaty nad ich lokalizacją, gdyż nie było alternatywnych terenów do ich umieszczenia [*ibidem*, s. 7].

Również Metropolitalne Władze Transportowe Porto (*Autoridade Metropolitana de Transportes Porto* – AMTP) mają za zadanie harmonizację transportu, który obsługiwany jest przez wielu operatorów mających różne systemy opłat.

Centrum miasta jest poddawane procesowi rewitalizacji przez utworzone w 2004 r. stowarzyszenie Porto Vivo. Jest to spółka Porto i rządu centralnego. Na jej czele stoi prezes izby handlowej [<http://www.portovivosru.pt/>].

Władze w GAMP mają również doświadczenia w partnerstwie publiczno-prywatnym, głównie przy budowie autostrad i szpitali. Dużym sukcesem jest Fundacja Serralves, która jest właścicielem i zarządcą Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Porto. Ma ona ogromne osiągnięcia w dziedzinie rozwoju sztuki na globalnym poziomie. Jej współwłaścicielami jest 170 instytucji z sektora publicznego i prywatnego.

W GAMP funkcjonują też dwie Agencje Rozwoju Regionalnego: Adelo i Primus [Salvador *et al.* 2000]. W Primus prawie 69% udziałów mają władze GAMP, pozostali udziałowcy to gminy z obszaru, instytucje finansowe, uniwersytet i przedsiębiorstwa [www.primus-dr.pt].

Podsumowanie

Jedną z największych przeszkód skutecznego współrządzenia w obszarach metropolitalnych Lizbony i Porto jest labirynt instytucji i nakładających się kompetencji w procesie planowania. Badania prowadzone w związku z pracami nad strategią rozwoju regionalnego Lizbony, wykazały co najmniej 180 podmiotów publicznych działających w tym regionie w obszarach tak różnych, jak administracja terytorialna, rozwój regionalny czy turystyka [Crespo, Cabral 2010, s. 650]. Problemem jest brak bezpośredniej odpowiedzialności przed społeczeństwem, gdyż podmiot zarządzający obszarem metropolitalnym nie jest ciałem wybieralnym, lecz jego członkowie nominowani są przez poszczególne rady gmin. Od czasu przywrócenia demokracji, lokalne władze w Portugalii odzyskały znaczenie polityczne, ale do tej pory cierpią na brak kompetencji typowych dla większości europejskich struktur lokalnych i regionalnych.

Za pozytywną należy uznać rolę planów regionalnych (PROT), które stanowią zintegrowaną strategię rozwoju przestrzennego i gospodarczego. Niemniej jednak proces ich tworzenia powinien uwzględniać silniejszą partycypację, jak największej liczby podmiotów funkcjonujących na terenie objętym planem.

Jednym z najbardziej uderzających aspektów ostatnich zmian jest rozwój silniejszej współpracy między sektorem publicznym i prywatnym, chociaż niezwykle trudno jest zbudować związki współpracy jednostek samorządu terytorialnego, włączające PPP i obejmujące całość obszaru metropolitalnego.

Znamienne jest, że tam gdzie pojawiają się przykłady dobrej i owocnej współpracy (zwłaszcza między jednostkami terytorialnymi), jest ona stymulowana przez możliwość uzyskania środków z funduszy europejskich.

Przypadek Portugalii może być interesującym przykładem dla polskich obszarów metropolitalnych. W Portugalii, podobnie jak w Polsce, władze samorządowe zaczęły funkcjonować po okresie panowania reżimu. Ten stan rzeczy powodował konieczność wprowadzania wielu zmian w ich kompetencjach, aby doprowadzić do dopasowania ich do potrzeb zarządzania podległym samorządom terytorium. Doświadczenia Portugalii w zakresie tworzenia władz metropolitalnych mogą być dobrą

wskazówką dla naszego rządu, który od kilku lat przymierza się do przyjęcia ustawy metropolitalnej i również rozważa utworzenie władz metropolitalnych spośród nominowanych przez gminy i powiaty radnych. Przedstawione przypadki wyraźnie pokazują, że władza taka nie stanowi efektywnej instytucji metropolitalnej.

Ponadto Portugalia ma, podobnie jak Polska, problemy z rozwojem demokracji lokalnej, społeczeństwa obywatelskiego i kapitału społecznego. Tradycja aktywności obywatelskiej i partycypacji jest w obu krajach bardzo skromna. Kwestie publiczne bardzo długo nie były pojmowane w kategoriach zbiorowej odpowiedzialności. W dalszym ciągu istnieje wyraźny brak otwartych kanałów współrzędzenia, przestrzeni publicznej do dialogu i współpracy.

Najlepszym rozwiązaniem, które pozwoliłoby na zapewnienie koordynacji przedsięwzięć na poziomie metropolitalnym, wydaje się utworzenie rządu metropolitalnego z odpowiednimi uprawnieniami i zasobami. Rząd taki powinien być wybierany w wyborach bezpośrednich, co zapewniłoby jego odpowiedzialność przed społeczeństwem. Jednak nawet najbardziej fundamentalne reformy instytucjonalne niewiele zmieniają, jeśli nie będą im towarzyszyć zmiany w kulturze społeczno-politycznej otoczenia instytucjonalnego. Obecna kultura polityczna charakteryzuje się wysokim poziomem biurokracji, elitaryzmem i tendencjami populistycznymi gmin funkcjonujących w ramach wysoce scentralizowanego procesu opracowywania programów i podejmowania decyzji.

Współpraca wymaga kompromisów w interesach poszczególnych gmin, które są w nią zaangażowane. Lokalni przywódcy muszą wyrazić zgodę na współpracę, która czasami wpływa na ich osobiste ambicje. Zaufanie między zaangażowanymi aktorami jest koniecznym warunkiem tego, aby ta współpraca była efektywna.

Literatura

- Ambrosi C. S., Baldinelli G. M., Cappuccini E., Migliardi F., 2010, *Metropolitan Governance: Which Policies for Globalizing Cities?*, "Transition Studies Review", nr 17.
- Baron M., 2005, *Modelowe partnerstwo wielosektorowe*, [w:] *Partnerskie współdziałanie w sektorze publicznym i prywatnym*, B. Plawgo, W. Zaremba. Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok.
- Carruthers J. I., 2003, *Growth at the Fringe: The Influence of Political Fragmentation in United States Metropolitan Areas*. "Papers in Regional Science", t. 82, nr 4.
- Carruthers J. I., Ulfarsson G. F., 2002, *Fragmentation and Sprawl: Evidence from Interregional Analysis*. "Growth and Change", t. 33, nr 3.
- Castells M., 1996, *The Rise of Network Society*. Blackwell, Oxford.
- Chakravorty S., 2003, *Urban Development in the Global Periphery: The Consequences of Economic and Ideological Globalization*. "The Annals of Regional Science", t. 37, nr 3.
- Cid S. L., 2009, *Metropolitan Area of Lisbon*. Konferencja METREX, Wrocław.

- Cieslewicz D. J., 2002, *The Environmental Impacts of Sprawl*, [w:] *Urban Sprawl: Causes, Consequences and Policy Responses*, G. D Squires (red.). Urban Institute Press, Washington.
- Commission of The European Communities, 2001, *European Governance, A White Paper*, Brussels.
- Crespo J. L., Cabral J., 2010, *The Institutional Dimension to Urban Governance and Territorial Management in the Lisbon Metropolitan Area*. "Análise Social", t. XLV (197).
- Dietzsch I., 2010, *Perceptions of Decline. Crisis, Shrinking and Disappearance as Narrative Schemas to Describe Social and Cultural Change*. "Durham Anthropology Journal", t. 17 (1).
- Estatutos da Área Metropolitana do Porto*, 2010.
- Florentino R., 2007, *The Spatial Governance of the Lisbon's Metropolitan Region*. THE VITAL CITY, European Urban Research Association (EURA) 10th Anniversary Conference, University of Glasgow, 12-14 September.
- Fuhrmann M., Grochowski M., Pieniążek M., Wilk W., Zegar T., 2005, *Warszawa – Obszar Metropolitalny – Mazowsze. Relacje międzygminne: współpraca czy obojętność? „Samorząd Terytorialny”*, nr 7-8.
- Gomes E., 2009, *Porto Metropolitan Area*. Metrex Meeting, Wrocław.
- Graham J., Amos B., Plumptre T., 2003, *Principles for Good Governance in the 21st Century*. "Policy Brief", nr 15.
- Hamilton D. K., Miller D. Y., Paytas J., 2004, *Exploring the Horizontal and Vertical Dimensions of the Governing of Metropolitan Regions*. "Urban Affairs Review", t. 40, nr 2.
- Hausner J., 1998, *Metropolie-luka koncepcyjna?*, [w:] *Metropolitalne funkcje Krakowa*, J. Purchla. (red.). MCK, Kraków.
- Herrschel T., Newman P., 2002, *Governance of Europe's City Regions. Planning, Policy & Politics*. Routledge, Londyn Nowy York.
- http://en.wikipedia.org/wiki/Greater_Metropolitan_Area_of_Porto.
- <http://www.ccdr-lvt.pt/content/index.php?action=detailfo&rec=54>.
- <http://www.cedru.com/en/what-we-do/development-and-land-use-management/31-plano-regional-de-ordenamento-do-territorio-da-area-metropolitana-de-lisboa>.
- <http://www.lipor.pt/en/lipor/who-we-are/history/>.
- <http://www.portovivosru.pt>.
- Jalowiecki B., 2000, *Spoleczna przestrzeń metropolii*. Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Kübler D., Schenkel W., Leresche, J. P., 2003, *Bright Lights, Big Cities? Metropolisation, Intergovernmental Relations, and the New Federal Urban Policy in Switzerland*. "Swiss Political Science Review", nr 9.
- Lei n.º 1/2009 de 5 de Janeiro, Estabelece o regime juridico das Autoridades Metropolitanas de Transportes de Lisboa e do Porto*, Diário da República.
- Lei n.º 10/2003 de 13 de Maio, Estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das áreas metropolitanas e o funcionamento dos seus órgãos*, Diário da República.
- Lei n.º 46/2008 de 27 de Agosto, Estabelece o regime jurídico das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto*, Diário da República.
- Lei n.º 44/1991 de 2 de Agosto, Áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto*, Diário da República.

- Lisowski A., 2005, *Janusowe oblicze suburbanizacji*, [w:] *Współczesne procesy urbanizacji i ich skutki*, I. Jażdżewska (red.). XVIII Konwersatorium wiedzy o mieście, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź.
- Maik W., 2005, *Procesy urbanizacji w dobie globalizacji i społeczeństwa informacyjnego*, [w:] *Współczesne procesy urbanizacji... op. cit.*
- Meijers E., Hollander K., Hoogerbrugge M., 2012, *Case Study on Polycentric Metropolitan Areas in Porto*. EMI, Hague.
- Mendes C., Morgado S., 2008, *Lisbon Metropolitan Area: Centralities, Urban Growth and Policies*. 44th ISOCARP Congress.
- Morgado S., 2007, *Developing Metropolitan Lisbon*. 43rd ISOCARP Congress.
- Morgado S., 2012, *Lisbon Experiences with Metropolitan Planning and Management*. Konferencja "Zarządzanie rozwojem obszarów metropolitalnych", 17-19 maja, Gdynia.
- National Contribution – Portugal*, www.coe.int/t/.../CompendiumPortugal_en.pdf.
- Nelson J. S., 2008, *The Portuguese Surface Transportation Policy and Finance System: Current Status*. Transportation Systems, Working Paper Series.
- OECD, 2000, *The Reform of Metropolitan Governance*, "Policy Brief", OECD Observer, October.
- OECD, 2001, *Cities for Citizens: Improving Metropolitan Governance*, OECD, Paris.
- OECD, 2008, *OECD Territorial Reviews: Portugal*, Paris.
- Pereira M., Carranca M. A., 2009, *Governance in the Lisbon Metropolitan Area: between the Ambition of Reinforcing the International Rank and the Will for Deeper Internal Territorial Cohesion*. City Futures Conference, Madryd.
- Prioridades de Desenvolvimento para 2007-2013*, <http://www.amp.pt/gca/index.php?id=95>.
- PROT-AML, 2002, *Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa*, Lizbona.
- Quental N., Silva M., 2004, *Establishing a Good Governance System for the Porto Metropolitan Region*. 40th ISoCaRP Congress.
- Rayle L., 2010, *Telling the Future Together. The Potential of Collaborative Scenario-Building in the Transformation of Urban Governance in Portugal*. Massachusetts Institute of Technology, Boston.
- Salvador R., Julião R. P., Ferreira J., 2000, *Regional Development Agencies in Portugal*. ERSA Congress, Barcelona.
- Silva C. N., Syrett S., 2005, *Metropolitan Governance and Regionalism: The Case of Lisbon*, [w:] *Regionalism Contested: Institution, Society and Governance*, I. Sagan, H. Halkier (red.). Ashgate Publishing, Aldershot Burlington.
- Silva C. N., Syrett S., 2006, *Governing Lisbon: Evolving Forms of City Governance*. "International Journal of Urban and Regional Research", t. 30.1.
- Solecki W. D., Leichenko R. M., 2006, *Urbanization and the Metropolitan Environment: Lessons from New York and Shanghai*. Environment: Science and Policy for Sustainable Development, t. 48, wyd. 4.
- Swianiewicz P., Mielczarek A., Klimska U., 2004, *Nierówne koalicje: liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*. Scholar, Warszawa.
- World Bank, 2000, *Cities in Transition: World Bank Urban and Local Government Strategy*, The World Bank, Washington.
- www.primus-dr.pt.