

TOMASZ KACZMAREK

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ZARZĄDZANIE OBSZARAMI METROPOLITALNYMI – ZAGRANICZNE DOŚWIADCZENIA I ICH POLSKIE IMPLIKACJE

Abstract: Management of metropolitan areas – foreign experience and their Polish implications. The aim of the article is to present problems of development of metrotopolitan areas as premises for creating various forms of territorial integrated management. The reference point is the Report “The OECD Metropolitan Governance Survey” (2014). The models of metropolitan integration were analyzed in both: “the top-down” legal and political solutions of European countries as well as “bottom-up initiatives” of building local government partnerships. The metropolitan reforms in Germany, France and Italy were discussed as good solutions. Against this background, the dilemmas of managing metropolitan areas in Poland, implementation of EU instrument – ITI and possible direction of metropolitan reform are presented.

Keywords: metropolitan area, metropolitan governance, Integrated Territorial Investment, OECD countries, Poland

JEL codes: R58, P11

Wprowadzenie

W opisie coraz bardziej złożonych funkcjonalnie układów osadniczych dużych miast pojawia się pojęcie obszaru metropolitalnego, identyfikowanego nie tylko w kategoriach morfologicznych, ale przede wszystkim funkcjonalnych [Rykiel 2002, Markowski, Marszał 2006, Czyż 2009]. OECD definiuje obszary metropolitalne jako funkcjonalne obszary miejskie liczące co najmniej 500 tys. mieszkańców. Funkcjonalnym obszarem miejskim jest aglomeracja miejska z nieustannie zabudowanym rdzeniem miejskim oraz powiązane z nią funkcjonalnie tereny. Autorzy raportu *The OECD Metropolitan Governance Survey* wskazują, że w krajach OECD takich obszarów jest 275, z czego najwięcej w Europie – 101 i w Stanach Zjednoczonych – 68 [Ahrend i in. 2014].

Obszary metropolitalne są przedmiotem zainteresowania wielu dyscyplin, takich jak geografia miast, gospodarka przestrzenna, urbanistyka, a także nauki o zarządzaniu. Skala i dynamika procesu metropolizacji na świecie, a w ostatnich dwóch dekadach także w Polsce, determinuje bowiem nowe wyzwania w zakresie zarządzania

terytorialnego, w tym programowania rozwoju ze szczególnym uwzględnieniem planowania strategicznego i przestrzennego. Jak stwierdza Izdebski [2010], należyte rozwiązanie zarządzania wielkimi skupiskami miejskimi jako szczególnymi obszarami funkcjonalnymi stanowi jeden z najtrudniejszych problemów współczesnej administracji publicznej.

Celem artykułu jest przedstawienie przesłanek i stopnia rozwoju form zintegrowanego zarządzania na obszarach metropolitalnych oraz stosowane w tym zakresie rozwiązania instytucjonalne (*metropolitan government, metropolitan governance*). Kwestie zarządzania obszarami metropolitalnymi nabrały w ostatnich latach w Europie szczególnego znaczenia, co znajduje odzwierciedlenie także w nowych instrumentach polityki regionalnej Unii Europejskiej. Wzmocnienie mechanizmów służących terytorialnej koordynacji interwencji i zarządzania na obszarach funkcjonalnych w obecnej perspektywie finansowej UE przejawia się ustanowieniem w ramach Wspólnych Ram Strategicznych nowego narzędzia polityki spójności UE, jakim są Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT). Naturalnym regionem wsparcia ZIT są obszary funkcjonalne dużych miast, gdzie narastaniu problemów rozwojowych towarzyszy często deficyt współpracy międzygminnej. Instrument ZIT wspiera miejskie obszary funkcjonalne dużych miast w takich krajach, jak: Polska, Czechy oraz Słowacja [Biniek i in. 2016]. Na tle wielu krajów europejskich, o wykształconej wieloletniej kulturze współpracy jednostek samorządowych, ww. kraje charakteryzują się niewielkim dorobkiem w tym zakresie. W awangardzie zarządzania metropolitalnego znajdują się obecnie takie kraje, jak: Niemcy, Francja i Włochy, gdzie reforma metropolitalna jest nie tylko dyskutowana, ale i sukcesywnie wdrażana. W oparciu o doświadczenia tych krajów przedstawiono dylematy zarządzania obszarami metropolitalnymi w Polsce oraz możliwe kierunki zmian.

1. Przesłanki zintegrowanego zarządzania na obszarach metropolitalnych

Obszary metropolitalne stanowią złożone struktury administracyjne, osadnicze i gospodarcze, a ich istotę wyrażają takie cechy, jak:

- 1) wielość jednostek administracyjnych szczebla lokalnego, na które składają się gminy, a także jednostki podziału subregionalnego (dystrykty, powiaty, hrabstwa, departamenty, prowincje),
- 2) wielkomiejski układ osadniczy składający się z dużego miasta centralnego (lub kilku miast centralnych), strefy podmiejskiej oraz powiązanej z aglomeracją miejską strefy funkcjonalnej,
- 3) sieć powiązań infrastrukturalnych i transportowych skierowanych w głównej mierze dośrodkowo i rozwijających się z czasem też radialnie,
- 4) sieć powiązań przestrzenno-funkcjonalnych, wyrażających się przepływem dóbr, osób, kapitału i informacji.

Obszary metropolitalne, tworzące się ponad granicami polityczno-administracyjnymi, uznawane są za szczególny rodzaj przestrzeni i zaliczane są do kategorii

przestrzeni miękkich (*soft spaces*). Według Walsh i in. [2013], pojawienie się takich „miękkich przestrzeni” jest ważnym trendem, który związany jest z impetem polityki oderwania się od wcześniej istniejących ram i wzorców działań, nieodzwierciedlających rzeczywistych geograficznych problemów. Haughton i Allmendinger [2008] miękkimi przestrzeniami nazywają obszary wymagające wprowadzenia nowych i innowacyjnych sposobów międzysektorowego i międzyterytorialnego zarządzania. Z pojęciem miękkich przestrzeni wiąże się także termin nieprecyzyjnych, rozmytych granic (*fuzzy boundaries*), co łączy się z problemami delimitacji obszarów metropolitalnych, w zależności od przyjętych kryteriów i metod. Notowana w ostatnich latach erozja granic administracyjnych jest efektem wzrastającej mobilności ludności, dóbr i kapitału (*spaces of flows*), przenikania się problemów szczególnie o charakterze przestrzennym i sieciowym, w tym zagospodarowania przestrzennego. Do rejonów takich zaliczyć należy właśnie obszary metropolitalne, obejmujące miasta w granicach administracyjnych, i rozległe, powiązane z nim funkcjonalnie strefy podmiejskie.

W tak złożonych strukturach osadniczych u podstaw współdziałania leżeć musi potrzeba rozwiązywania określonych problemów funkcjonowania skomplikowanych organizmów wielkomiejskich [szerzej zob. Kaczmarek 2014]. Rozwiązywanie większości z nich leży w gestii podmiotów administracji publicznej, w tym przede wszystkim samorządowej. W odniesieniu do współdziałania horyzontalnego (między jednostkami tego samego poziomu, głównie między gminami) i wertykalnego (między jednostkami różnych szczebli, np. gmina–subregion–region) są to zadania, które:

- wymagają współdziałania z uwagi na sieciowy lub ciągły przestrzennie charakter zjawisk (np. transport publiczny na obszarach zurbanizowanych, gospodarka wodno-kanalizacyjna, planowanie przestrzenne),
- w sytuacji kooperacji mogą przyczynić się do lepszego, bardziej efektywnego świadczenia usług dla całego obszaru (np. wspólne zarządzanie szkołami, instytucjami kultury),
- cechują się wzrastającą skutecznością wraz z powiększaniem się terytorium (np. promocja turystyczna, inwestycyjna),
- wynikają z zasady solidarności, tzn. podziału kosztów, odpowiedzialności między jednostkami, których mieszkańcy korzystają z określonych usług (ma to szczególne znaczenie na obszarach metropolitalnych, gdzie mieszkańcy strefy podmiejskiej korzystają z usług świadczonych przez instytucje miasta centralnego),
- wykraczają poza ramy kompetencyjne jednostki terytorialnej (np. rynek pracy i aktywna walka z bezrobociem, zapewnienie bezpieczeństwa publicznego),
- przekraczają ramy terytorialne jednej, a nawet kilku jednostek z uwagi na uwarunkowania przyrodnicze (np. parki narodowe i krajobrazowe, regiony turystyczne),
- stanowią konsekwencję postępu technicznego (np. koordynacja w zakresie rozwoju transportu lub telekomunikacji nowej generacji),
- wymagają natychmiastowych decyzji i działań w sytuacjach zagrożeń, katastrof, klęsk żywiołowych (np. powodzi, katastrofy przemysłowej).

Wspomniany już raport OECD *The OECD Metropolitan Governance Survey* wskazuje na główne dziedziny zarządzania w obszarach metropolitalnych. Najbardziej rozpozszechniony w ramach tych obszarów jest wspólnie realizowany rozwój regionalny – 81% wszystkich 178 badanych struktur zarządzania [Ahrend i in. 2014]. Są to

inicjatywy wspierające określone sektory gospodarki, działania mające na celu przyciągnięcie konkretnych firm, aby wpłynąć na strukturę lokalnego rynku pracy, jak też promocja lokalnych branż i produktów. Wśród badanych jednostek zarządzających obszarem metropolitalnym 78% zajmuje się integracją transportu, transportem publicznym, w tym koleją metropolitalną oraz zarządzaniem drogami. Trzecim najbardziej powszechnym obszarem współdziałania według ww. raportu jest planowanie przestrzenne (67%). Ponad połowa wszystkich analizowanych obszarów metropolitalnych, szczególnie europejskich i północnoamerykańskich (91 z 178), integruje się we wszystkich trzech dziedzinach. Rzadziej spotykane dziedziny zarządzania w skali metropolitalnej to gospodarka odpadami (35%), zaopatrzenie w wodę (35%), kultura (29%), turystyka (26%), odprowadzanie ścieków (26%) i zaopatrzenie w energię (15%).

Obok korzyści związanych z tworzeniem zintegrowanych struktur zarządzania na obszarach metropolitalnych należy też wspomnieć o ich słabych stronach, takich jak [zob. Kaczmarek, Mikuła 2007, Seller, Hoffmann-Martinot 2008]:

- utrata części niezależności gmin w zakresie zarządu sprawami lokalnymi,
- możliwy efekt wymywania (*backwash effect*) zasobów i funduszy w relacji wielkie miasto–małe gminy,
- konieczność podporządkowania się ponadlokalnym strategiom i politykom rozwoju (*administrative shadow of hierarchy*),
- solidarne ponoszenie kosztów związanych z funkcjonowaniem obszaru metropolitalnego jako całości (ma to szczególne znaczenie w sytuacji, gdy mieszkańcy strefy podmiejskiej korzystają z usług świadczonych przez instytucje miasta centralnego, tzw. *free riding*),
- stopniowe zatracanie tożsamości lokalnej na rzecz struktur metropolitalnych.

Zarządzanie metropolitalne ma z reguły wiele uwarunkowań natury politycznej, administracyjnej, gospodarczej, społecznej i przestrzennej. Realizowane jest w różnorodnych formach organizacyjno-prawnych i w zróżnicowanych ramach przestrzennych.

2. Formy zarządzania metropolitalnego

W literaturze nie ma zgodności co do optymalnej struktury zarządzania obszarami metropolitalnymi. Zwolennicy teorii wyboru publicznego (*public choice*), tacy jak Tiebout [1956], Ostrom i in. [1961, 1978] oraz Parks i Oakerson [1989], są wręcz zdania, że fragmentacja administracyjna i policentryczne struktury zarządzania dają lepsze efekty w odniesieniu do zaspokajania potrzeb mieszkańców. Według Ostroma [2010] mniejsze samorządy lokalne lepiej reprezentują obywateli i pozwalają na większy ich udział w zarządzaniu. Zdaniem reprezentantów podejścia „wyboru publicznego” konsolidacje gmin nie mają pozytywnego wpływu na sektor publiczny, jego wydajność lub wzrost gospodarczy.

Znacznie większa liczba opracowań wskazuje jednak na coś zgoła odmiennego. Jouve i Lefevre [2002], Herrschel i Newman [2002], Salet i in. [2003], Heinelt i Kübler [2005] w swoich pracach podkreślają, że przez harmonizację procesów

rozwoju miasta centralnego i jego obszaru funkcjonalnego uzyskuje się przewagi kooperacyjne i efekty mnożnikowe. Na obszarach metropolitalnych o dużej fragmentacji administracyjnej wspólne struktury zarządzania i świadczone przez nie usługi przynoszą pozytywne efekty. Dowodzą tego wyniki badań takich autorów, jak: Carr i Feiock [1999], Norris [2001], Schiff i Hock [2011], Aulich i in. [2013]. Nelson i Foster [2002] wykazali, że mniej rozdrobnione struktury zarządzania są pozytywnie skorelowane ze wzrostem dochodu *per capita*. Badacze tacy, jak Peirce i in. [1993], Orfield [1997], Savitch i Vogel [2000], podnoszą, że struktury zarządzania należy wciąż modyfikować i dostosowywać do nowej rzeczywistości, jaką jest rozprzestrzenianie się miast oraz konkurencja między gminami, szkodliwa dla rozwoju gospodarczego całego obszaru metropolitalnego. Co więcej, dostrzegają oni, że brak koordynacji utrudnia wielkoskalowe projekty dotyczące infrastruktury metropolitalnej. Wnioski z ww. badań zdaje się potwierdzać rzeczywistość, przejawiająca się powstawaniem na całym świecie różnorodnych struktur zarządzania metropolitalnego.

W badaniach nad strukturami zarządzania na obszarach metropolitalnych krajów OECD przyjęto cztery kryteria jednostki metropolitalnej (*metropolitan body*). Są to [za: Ahrend i in. 2014]:

- 1) zasięg geograficzny: musi obejmować miasto centralne i dużą część pozostałych części obszaru metropolitalnego,
- 2) zaangażowane podmioty: skład organu zarządzającego składającego się z przedstawicieli wszystkich jednostek administracyjnych,
- 3) tematyka: obejmująca przede wszystkim sprawy istotne dla zarządzania obszarami metropolitalnymi, a więc wykraczające poza struktury gminne dziedziny polityk obszaru metropolitalnego,
- 4) zakres problemowy: obejmujący więcej niż jedno zagadnienie, co pozwala odróżnić zarządzanie metropolitalne (z założenia wielozadaniowe) od zadań samorządów stricte lokalnych i organizacji sektorowych.

Jednostki zarządzające obszarami metropolitalnymi zgodnie z powyższą definicją stają się coraz bardziej powszechne w krajach OECD. Na 178 z 263 (68%) analizowanych obszarów metropolitalnych istnieją organy zarządzające na poziomie metropolitalnym. Jak wynika z badań, pierwsza fala reform metropolitalnych (głównie w Europie) miała miejsce już w latach 60. i wczesnych 70., ale w latach 80. XX w. uległa osłabieniu. W latach 90. liczba podmiotów zarządzania na obszarach metropolitalnych na świecie zaczęła ponownie wzrastać i osiągnęła najwyższy poziom w ostatnich kilku latach [Ahrend in. 2014].

W klasyfikacji ustrojowej współczesnych obszarów metropolitalnych za podstawowe uznać należy takie kryteria, jak: forma prawna kooperacji, stopień instytucjonalizacji, charakter i sposób wybierania władz korporacji, poziom autonomii organów wykonawczych, zakres ich kompetencji i zadań, a także poziom autonomii finansowej [zob. też Norris 2001, Fürst 2005]. Mając na uwadze wyżej wymienione kryteria ustrojowe, można stwierdzić, że integracja zarządzania na obszarach metropolitalnych przyjmuje cztery podstawowe formy:

- 1) tworzenie kolejnego szczebla administracji terytorialnej, poprzez nadanie obszarom metropolitalnym specjalnego statusu jednostki samorządowej (*metropolitan: district, county, region, powiat metropolitalny*),

- 2) zawiązanie obligatoryjnej korporacji terytorialnej miasta z otoczeniem w celu wykonywania wspólnych zadań,
- 3) oddolne kształtowanie metropolitalnego obszaru współdziałania poprzez fakultatywne związki komunalne, porozumienia i kontrakty terytorialne jednostek tworzących obszar metropolitalny,
- 4) powoływanie niesformalizowanych lub słabo ukonstytuowanych struktur współdziałania, pełniących rolę informacyjną lub koordynacyjną (fora, konferencje, gremia konsultacyjne itp.).

Cztery wymienione modelowe rozwiązania odpowiadają pojęciu silnego i słabego stopnia integracji metropolitalnej bądź też słabej lub silnej instytucjonalizacji obszarów metropolitalnych (*weak and strong metropolitan integration, low and high institutionalization*) [Kaczmarek, Ryder 2015]. Kryterium podziału stanowi tutaj generalnie stopień rozwoju instytucji metropolitalnych, ich status prawny, stopień legitymizacji, kompetencje oraz liczba i charakter realizowanych zadań.

W wyniku analizy genezy obecnych ustrojów europejskich obszarów metropolitalnych można posłużyć się kryterium dochodzenia do różnego stopnia integracji metropolitalnej. Generalnie wyróżnić należy tu dwa sposoby osiągania spójności terytorialno-administracyjnej na obszarach metropolitalnych [Kaczmarek, Ryder 2015]:

- 1) wprowadzanie zinstytucjonalizowanych form zarządzania obszarami metropolitalnymi wypływa z dążeń państwa i jest wynikiem decentralizacji kompetencji, najczęściej regionalnych na poziom metropolitalny, lub też fuzji jednostek subregionalnych (departamentów, powiatów) z będących ich centrum dużym miastem, tzw. „integracja metropolitalna od góry” (*top down integration*),
- 2) integracja wypływa z działań samorządów lokalnych, zależy od oddolnych inicjatyw kooperacyjnych i determinacji w ich urzeczywistnianiu, jest wynikiem koncentracji kompetencji lokalnych – „integracja metropolitalna od dołu” (*bottom up integration*).

Podział ten nie ma oczywiście charakteru rozłącznego. Integracja metropolitalna, jak wynika z doświadczeń europejskich, kreowana jest zarówno przez działania odgórne, jak i oddolne. Stanowi ona rezultat, a często i kompromis, różnych wizji reformy metropolitalnej w kręgach władz centralnych oraz inicjatyw bądź oczekiwań ze strony społeczności lokalnych i reprezentujących je sił politycznych. W Europie brak jednakowych rozwiązań i ich silnie narodowy, a nawet regionalny charakter, dostosowywany jest do specyfiki ustrojowej, politycznej, historycznej i osadniczo-gospodarczej danego kraju. W krajach, gdzie wizje te są w miarę spójne, udało się reformy metropolitalne przeprowadzić, tam, gdzie się one rozmiągają, brak jest woli politycznej lub społecznej, zarządzanie metropolitalne wciąż jest tylko przedmiotem dyskusji i sporów politycznych.

3. Zarządzanie obszarami metropolitalnymi – doświadczenia europejskie

W większości krajów europejskich, niezależnie od ich ustroju politycznego i administracyjnego, zarządzanie obszarami metropolitalnymi staje się normą. Szczególnie bogate są niemieckie doświadczenia związane z koordynacją planowania przestrzennego oraz zarządzania usługami publicznymi w obrębie regionów metropolitalnych. O specyfice Niemiec stanowi duża różnorodność stosowanych rozwiązań ustrojowych, co wynika z jednej strony ze zdecydowanie policentrycznej struktury osadniczej kraju, z drugiej zaś jest związane z federalnym ustrojem państwa [Kaczmarek, Mikuła 2007]. Regulacja ustroju samorządu terytorialnego należy do kompetencji władz krajów związkowych – landów, które mają również bardzo istotny wpływ na kluczową dla regionów metropolitalnych dziedzinę planowania przestrzennego. Regiony metropolitalne Niemiec nie są więc, jak ma to nieraz miejsce w przypadku krajów unitarnych, traktowane jednakowo w skali całego państwa, lecz z reguły zajmują wyjątkową i odrębną pozycję ustrojową w obrębie swojego landu. W dyskusji nad strukturą terytorialno-administracyjną aglomeracji miejskich Niemiec zaczyna przeważać pogląd (podobnie jak w Polsce), że podział na powiaty miejskie i ziemskie jest coraz bardziej anachroniczny, a nowe propozycje idą w kierunku tworzenia dużych jednostek administracyjnych wokół wielkich miast. Do tej pory jednak rozwiązanie takie zostało wprowadzone tylko w jednym przypadku – miasta i powiatu Hanower. Obszar ten jest przykładem sfinalizowanej reformy metropolitalnej. Jedyny w Niemczech powiat metropolitalny powstał w wyniku likwidacji w 2002 r. aglomeracyjnego związku komunalnego i spłaszczenia struktury samorządu na tym poziomie – miasto centralne i 20 gmin ościennych zostały włączone do jednego regionu, z zachowaniem pewnej części autonomii. Zintegrowane zarządzanie na poziomie metropolitalnym realizowane w postaci silnego związku gmin ma miejsce na obszarze Stuttgartu. Rola i kompetencje przedstawicielskich władz metropolitalnych są tu jednak bardziej ograniczone niż w przypadku regionu Hanower, głównie do funkcji koordynacyjnych, planistycznych i promocyjnych. Na wielu innych obszarach metropolitalnych Niemiec współpraca opiera się głównie na koordynacji planowania przestrzennego na szczeblu ponadlokalnym (silne związki planistyczne o kilkudziesięcioletnich tradycjach).

Krajami, które zasługują na szczególną uwagę, są Włochy i Francja, gdzie w ostatnich kilku latach przeprowadzono kompleksowe reformy zarządzania obszarami metropolitalnymi. W przypadku Włoch struktura administracyjna tego kraju przez dziesiątki lat była oparta na trójszczeblowym zasadniczym podziale terytorialnym kraju, obejmującym 20 regionów, 90–107 prowincji i ponad 8 tys. gmin. Sieć osadnicza Włoch jest bardzo dobrze rozwinięta i charakteryzuje się wysokim stopniem policentryczności, co jest m.in. rezultatem wielowiekowego rozdrobnienia politycznego kraju. Rola największych miast, takich jak: Rzym, Mediolan, Turyn, Neapol, Bolonia, Genua, Florencja, w życiu politycznym, gospodarczym i kulturalnym Włoch jest olbrzymia, jednak ich wyjątkowy status nie znajdował przez długi czas odzwierciedlenia w strukturze terytorialnej administracji publicznej. W celu integracji zarządzania największymi miastami i ich obszarami metropolitalnymi od początku lat 90. XX w.

rozwijana jest koncepcja „miasta metropolitalnego” (*città metropolitana*) jako nowego rodzaju regularnej jednostki samorządu terytorialnego. Próbę kompleksowego uregulowania statusu obszarów metropolitalnych we Włoszech podjęto w 1990 r. Na mocy ustawy *Ordinamento delle autonomie locali* (tzw. ustawa 142) postanowiono utworzyć 10 struktur metropolitalnych, analogicznych do istniejącego szczebla prowincji, z wybieranymi bezpośrednio władzami. Nowy szczebel samorządowy, określany jako *città metropolitana* („miasto metropolitalne”), miał nie tylko przejąć kompetencje zwykłych prowincji, ale także wiele dotychczasowych zadań gmin, przede wszystkim takich, które ze względu na swoją naturę wymagały koordynacji w skali całego obszaru metropolitalnego. Jednymi z podstawowych funkcji *città metropolitana* miało stać się planowanie przestrzenne i strategiczne oraz zarządzanie sieciami infrastruktury [Jouve, Lefèvre 2002]. Status *città metropolitana* otrzymały wymienione w ustawie obszary metropolitalne Turynu, Mediolanu, Wenecji, Genui, Bolonii, Florencji, Rzymu, Bari, Neapolu i Cagliari. Natomiast ich właściwą delimitację miały przeprowadzić władze regionalne. Zostały one zobowiązane do przedstawienia propozycji reformy podziału swojego terytorium na prowincje, tak aby racjonalnie wyodrębnić obszary metropolitalne, które miały otrzymać status *città metropolitana*. Kolejnym krokiem miało być dostosowanie wewnętrznego podziału obszaru metropolitalnego na gminy. Zakładano, że w celu zapewnienia zrównoważonej struktury terytorialnej niezbędne mogą okazać się podziały miast centralnych oraz łączenie mniejszych jednostek podmiejskich. Nowelizacja włoskiej konstytucji uchwalona w sierpniu 2000 r. i zatwierdzona w referendum w październiku tegoż roku uznała *città metropolitana* za regularne jednostki samorządu terytorialnego, zrównując pod tym względem ich pozycję z gminami i prowincjami. Dopuszczono również tworzenie różnych modeli terytorialnych ustrojowych miast metropolitalnych, które muszą zostać zgodnie zdefiniowane przez zaangażowane jednostki i zatwierdzone w lokalnych referendach [Kaczmarek, Mięka 2007]. Przez cały ten okres nie udawało się wdrożyć zapowiadanej w konstytucji reformy metropolitalnej, głównie za przyczyną sprzeciwu silnych władz regionalnych, obawiających się utraty wpływu na rozwój najsilniejszych centrów regionalnych. Kompromisem stało się przekształcenie całych prowincji otaczających duże miasta w metropolie miejskie.

Na mocy ustawy, przyjętej przez parlament Włoch w dniu 7 kwietnia 2014 r. (ustawa 56), utworzono ich dziesięć: Rzym, Mediolan, Neapol, Turyn, Bari, Florencja, Bolonia, Genua, Wenecja i Reggio di Calabria. Datę faktycznego przekształcenia się danej prowincji w miasto metropolitalne ustalano indywidualnie, dla dziewięciu prowincji uzgodniono dzień 1 stycznia 2015, zaś w przypadku Reggio di Calabria – 1 stycznia 2017 r. 4 sierpnia 2015 r. ów status nadano kolejnym trzem prowincjom: Palermo, Katanii i Mesynie, a 4 lutego 2016 r. – Cagliari (<https://www.tuttitalia.it/citta-metropolitane>). Od 1 stycznia 2017 r. Republika Włochka dzieli się na 107 prowincji, wśród których jest 14 miast metropolitalnych. Formalnie mają one uprawnienia prowincji, są podmiotami drugiego szczebla administracji włoskiej, zarządzanymi przez wybierane organy miast i gmin objętych miastem metropolitalnym.

Zgoła inne, ale równie bogate są doświadczenia Francji w dziedzinie regulacji ustrojowej obszarów metropolitalnych. Są one przede wszystkim efektem rozwijanego przez dziesięciolecia systemu współpracy interkomunalnej. Wprowadzony

w końcu XVIII w. podział administracyjny na szczeblu gmin i departamentów pozostał w dużej mierze niezmienny do chwili obecnej. Jego główną cechą jest silne rozdrobnienie gmin (ich liczba przekracza 36 tys.). Począwszy od końca lat 50. XX w., wraz z nasileniem procesów urbanizacyjnych, w celu osiągnięcia odpowiedniego stopnia integracji zarządzania aglomeracjami utworzono w całej Francji 2,5 tys. związków celowych jedno- i wielozadaniowych [tzw. SIVU i SIVOM, Kaczmarek, Mińska 2007]. Wielozwiązkowe rozwiązania organizacyjne wprowadzone na przełomie lat 60. i 70. XX w. w niektórych wielkich aglomeracjach Francji funkcjonowały bez istotnych zakłóceń przez ponad 20 lat. Od tego czasu powstały quasi-obligatoryjne, wielozadaniowe związki typu *communauté urbaine* – wspólnoty miejskie – wokół 14 największych miast liczących powyżej 500 tys. mieszkańców. Nowy impet przemianom ustrojowym na najbardziej zurbanizowanych obszarach kraju nadały reformy instytucjonalne współpracy międzygminnej z lat 90., które znacząco zmodyfikowały dotychczasowe formy zarządzania metropolitalnego. Stały się one dla władz miejskich i otaczających je gmin bardzo atrakcyjne, gdyż otrzymały nowe wzmocnione kompetencje i własne źródła dochodów. Kolejną reformę terytorialną przeprowadzono na podstawie ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. Dokument ten przewidywał utworzenie metropolii jako jednostki współpracy międzygminnej, która może przejmować istotne kompetencje regionu i departamentu, aby lepiej zarządzać obszarem metropolitalnym. Twórcy reformy sami jednak przyznali, że ich plany szły dużo dalej niż ostatecznie przyjęta wersja ustawy. Zwieńczeniem działań na rzecz integracji metropolitalnej we Francji stał się *Pakt metropolitalny* (*Pacte État-Métropoles*) podpisany 6 lipca 2016 r. przez premiera Francji oraz prezydentów 14 francuskich metropolii. Pakt ten zawiera 4 główne cele:

- 1) umocnienie miejsca i roli metropolii w nowej umowie instytucjonalnej,
- 2) zapewnienie wsparcia metropolii dla ich projektów zrównoważonego rozwoju i ich strategii innowacyjnych,
- 3) wspieranie współpracy między metropoliami i terytoriami znajdującymi się w głębi kraju,
- 4) wspieranie sieci powiązań między metropoliami.

Według stanu na 1 stycznia 2018 r. *Pakt metropolitalny* został podpisany przez 22 metropolie francuskie. Zakłada on osiągnięcie do 2020 r. struktur zarządzania metropolitalnego organami wybieralnymi w sposób bezpośredni przez mieszkańców. Najdalej idącym jak dotąd rozwiązaniem ustrojowym jest status administracyjny metropolii Lyon. 1 stycznia 2015 r. na bazie wspólnoty miejskiej Grand Lyon (o 46-letniej tradycji) utworzono jednostkę terytorialną Métropole de Lyon, która przejęła część kompetencji departamentu Rhone [Thimonier-Rouzet 2017].

4. Zarządzanie metropolitalne w Polsce

Na tle wielu krajów europejskich o wykształconych już formach zarządzania obszarami metropolitalnymi (np. Niemcy, Francja, Włochy, Holandia) Polska znajduje się na początku drogi uczynienia z nich ważnych podmiotów zarządzania i planowania. Wpływ na to mają uwarunkowania historyczne (późne wejście w fazę suburbanizacji,

relatywnie krótki okres funkcjonowania samorządu lokalnego) oraz czynniki prawno-administracyjne i polityczne. Niewątpliwie potrzeby koordynacji działań na miejskich obszarach funkcjonalnych uświadamiane są najczęściej dopiero wraz z rozwojem zjawisk negatywnych, narastaniem problemów demograficznych (np. „kurczenie” się miast centralnych), gospodarczych, transportowych i ekologicznych.

Jak zauważa Izdebski [2012], trójstopniowy podział terytorialno-administracyjny – istniejący w Polsce od 1998 r. – nie odpowiada rozwiązaniom przyjmowanym w krajach rozwiniętych, opartym na polaryzacyjno-dyfuzyjnym modelu rozwoju. W modelu tym szczególną rolę rozwojową – jako miejsca koncentracji potencjału rozwojowego – przypisuje się obszarom miejskim, zwłaszcza metropolitalnym, które z istoty swojej powinny wykonywać wybrane funkcje o charakterze regionalnym.

Od około 10 lat dyskutuje się w Polsce nad wprowadzeniem rozwiązań ustrojowych, które sankcjonowałyby wyodrębnienie obszarów metropolitalnych w systemie administracji samorządowej. W latach 2007–2015 pojawiło się aż pięć propozycji ustaw regulujących status obszarów metropolitalnych. Ich zapisy generalnie zmierzały do ustanowienia quasi-szczebla samorządu metropolitalnego, a jego władzom przypisywano kompetencje i środki gmin i powiatów oraz niektóre kompetencje szczebla wojewódzkiego (np. część regionalnego planowania przestrzennego). Wewnętrzny ustrój zespołu metropolitalnego zbliżony miał być w generalnych ramach do formuły związku międzygminnego o charakterze wielozadaniowym (podobnie jak w obrębie niektórych regionów miejskich w Niemczech). Ponieważ obligatoryjne związki samorządowe jak dotąd nie były w Polsce praktykowane, w pojawiających się rozwiązaniach ustrojowych nacisk kładziono na fakultatywne związki metropolitalne. Proces legislacyjny „ustawy metropolitalnej” z biegiem lat został zaniechany, a dyskusja nad zmianami ustroju administracyjnego dużych miast uległa „wyciszeniu”. Duży wpływ na zaniechanie reformy metropolitalnej w Polsce miały z jednej strony zróżnicowane stanowiska partii politycznych (także koalicyjnych) w parlamencie, mało zdecydowane działania rządu [zob. *Biała Księga Obszarów Metropolitalnych* 2013], a z drugiej bardzo odmienne wizje reformy na różnych szczeblach samorządu terytorialnego. W pierwszym rządzie wskazać tu należy na bardzo zbliżoną do sytuacji we Włoszech, niechętną wobec metropolii, postawę samorządów regionalnych (w obawie przed utratą „wpływu” na te obszary). Mimo głosów, że duże miasta wraz z otaczającymi gminami powinny tworzyć wręcz kolejny szczebel samorządu terytorialnego (powiat metropolitalny), nawet wprowadzenie w życie ustawy o wielozadaniowych, fakultatywnych związkach metropolitalnych nie stało się przez prawie 10 lat priorytetem dla władz centralnych.

We wrześniu 2015 r. Sejm RP na swoim ostatnim posiedzeniu przed wyborami parlamentarnymi uchwalił ustawę o związkach metropolitalnych, która obszarom metropolitalnym, liczącym co najmniej 500 tys. mieszkańców, przyznawała zadania samorządów lokalnych, np. organizację transportu publicznego, oraz wojewódzkich: tworzenie ponadlokalnych dokumentów planowania przestrzennego (studium metropolitalne). Ta ważna i oczekiwana przez samorządy ustawa nie została jednak wzmocniona przepisami wykonawczymi i w wyniku zmiany władz centralnych została zniesiona nowymi przepisami prawa. W jej miejsce 9 marca 2017 r. weszła bowiem w życie ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim, zawężająca

zastosowanie struktur metropolitalnych do regionu miast konurbacji górnośląskiej. Na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” z dniem 1 lipca 2017 r. powstał pierwszy w Polsce wielozadaniowy związek metropolitalny. Związek rozpoczął działalność w 2018 r. w oparciu o finansowanie z budżetu państwa – 5% udziału w podatku PIT od osób mieszkających na obszarze związku oraz składki z budżetów tworzących go gmin.

Wraz z pojawieniem się dyskusji nad statusem obszarów metropolitalnych i niepowodzeniami odgórnego (*top-down*) tworzenia struktur metropolitalnych zaczęły w Polsce powstawać struktury samorządowe oparte na dobrowolnej współpracy jednostek szczebla gminnego oraz powiatowego. Ustawodawstwo samorządowe w Polsce od 1990 r. daje podstawy prawne do współpracy międzygminnej, a od 2015 r. także gminno-powiatowej oraz możliwości autonomicznego podejmowania decyzji w tej sprawie przez samorządy lokalne. Od około 10 lat w Polsce obserwuje się oddolny proces budowania koalicji lokalnych miast i otaczających je gmin i powiatów, które można określić jako początki procesu integracji zarządzania i planowania na miejskich obszarach funkcjonalnych. Szczególnie w strefach oddziaływania dużych miast (metropolii) powstawały różnorodne struktury mniej formalne (rady, porozumienia partnerskie) i bardziej formalne (spółki z udziałem samorządów, jednozadaniowe związki komunalne, stowarzyszenia), których celem stało się rozwiązywanie wspólnych problemów i koordynacja zarządzania na obszarach metropolitalnych. Do najbardziej zaawansowanych zaliczyć należy (w nawiasie rok założenia): Stowarzyszenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego (2006), Górnośląski Związek Metropolitalny „Silesia” (2007) oraz Stowarzyszenie Metropolia Poznań (wcześniej Rada Aglomeracji Poznańskiej, 2007). W przypadku dwóch ostatnich stworzono nawet programowe podstawy współpracy w postaci strategii rozwoju realizowanych od kilku lat (GZM „Silesia” od 2010 r., Metropolia Poznań od 2011 r.). Na większości jednak obszarów funkcjonalnych współpraca miała mniej zaawansowany lub zinstytucjonalizowany charakter (np. Opole, Białystok, Łódź, Lublin). Na niektórych obszarach funkcjonalnych od wielu lat dochodziło do silnej konkurencji i artykułowania antagonistycznych postaw między głównymi miastami (Gdańsk–Gdynia i Bydgoszcz–Toruń) lub jak w przypadku Warszawy i Rzeszowa między miastem centralnym a sąsiednimi gminami [m.in. Porawski 2013, Kaczmarek 2014, Janas, Jarczewski 2017].

Nadzieję na zintensyfikowanie integracji zarządzania na obszarach metropolitalnych stał się instrument polityki spójności UE – Integrated Territorial Investments – ITI (Zintegrowane Inwestycje Terytorialne – ZIT). U podstaw jego implementacji w Polsce leżało odejście od postrzegania obszarów przez pryzmat granic administracyjnych, w tym indywidualnych potencjałów miast, i akcentowanie relacji między miastami i ich obszarami funkcjonalnymi, które mogą zachodzić zarówno na płaszczyźnie instytucjonalnej, programowej, jak i na poziomie konkretnych działań infrastrukturalnych [Zasady uwzględniania... 2013]. W celu realizacji instrumentu ZIT samorządy zostały zobligowane do zawiązania formy instytucjonalnej (związku ZIT) w postaci związku komunalnego, stowarzyszenia lub porozumienia międzygminnego. W przypadku związków ZIT można wyróżnić partnerstwa działające od wielu lat i zawiązane wokół strategicznych celów oraz takie, które nie powstawały na bazie

wcześniejszych doświadczeń długofalowej współpracy, a absorpcja środków wsparcia UE stała się głównym katalizatorem współpracy. Na 17 miejskich obszarów funkcjonalnych 8 przyjęło postać porozumienia międzygminnego, a 9 stowarzyszenia [Kociuba 2017]. Przyjmując kryteria OECD, oznacza to, że tylko 53% (w krajach OECD – 68%) obszarów metropolitalnych w Polsce działa w formule mającej własne organy zarządcze, i to w formule zaliczanej do *weak metropolitan integration*. Żaden z miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodka wojewódzkiego nie funkcjonuje w formule wielozadaniowego związku komunalnego. Wspomniana już Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia licząca 41 gmin nie jest związkiem ZIT. Funkcje te pełni stowarzyszenie samorządowe Związek Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego skupiające 73 gminy i 8 powiatów.

Mało zaawansowane formy współpracy tworzone na użytek ZIT świadczą o dużej rezerwie samorządów lokalnych do silniejszej instytucjonalizacji współdziałania terytorialnego. Jak zauważają Krukowska i Lackowska [2016], odgórna (z poziomu europejskiego) inicjatywa nie przyczyniła się do nawiązania silniejszej niż do tej pory formy współpracy. Odgórny impuls do współpracy „nie napotkał co prawda znacznego oporu, jednak nie skłonił też do zmiany sposobu myślenia o współpracy w skali obszaru metropolitalnego” [Krukowska, Lackowska, s. 96]. Dowodzą tego także głosy krytyczne formułowane w odniesieniu do realizowanych strategii ZIT. Krytycy zwracają uwagę na tendencję zapisywania w tym dokumencie licznych, ale niepowiązanych ze sobą projektów o lokalnej skali oddziaływania, zaprzeczających idei ZIT [Kozak 2015]. Jeszcze dalej w swej krytyce idą autorzy raportu o stanie polskich miast, stwierdzając, że większość partnerstw międzysamorządowych w Polsce, działających w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych, powstała według logiki, w której to projekty tworzą partnerstwa, tymczasem powinno być odwrotnie – to partnerstwa winny uruchamiać projekty [Janas, Jarczewski 2017].

Wnioski kierunkowe

Dyskusje nad reformą zarządzania obszarami funkcjonalnymi dużych miast (tzw. reforma metropolitalna) nie są obecnie w Polsce priorytetem ani dla rządu, ani dla parlamentu. Mimo stworzenia instrumentów organizacyjnych i finansowych wspierających współpracę samorządów na obszarach funkcjonalnych (ZIT), należy mieć jednak cały czas na uwadze konieczność zmian legislacyjnych, nadających obszarom metropolitalnym specjalny status, źródła dochodów i określone kompetencje. Według autorów raportu *Przegląd polityki miejskiej OECD...* [2011], nawet w przypadku udanych wspólnych działań oddolnych na obszarach metropolitalnych konieczne jest wciąż wypracowanie w Polsce prawnych platform współpracy międzygminnej, dzięki którym miasta, gminy i powiaty mogłyby angażować się we wspólne rozwiązywanie problemów rozwoju społecznego, gospodarczego czy zagospodarowania przestrzennego. W tym kontekście należy więc cały czas rozpatrywać możliwy zakres reformy metropolitalnej w Polsce.

Wydaje się, że kwestia metropolitalna w Polsce w odniesieniu do doświadczeń europejskich może przybierać dwa rozwiązania:

- 1) Stworzenie kolejnego szczebla administracji terytorialnej poprzez nadanie obszarom metropolitalnym specjalnego statusu jednostki samorządowej (powiat metropolitalny). Właściwym wyjściem jest tworzenie tych jednostek na bazie istniejącego podziału administracyjnego i spłaszczenia struktur gminno-powiatowych w przypadku powiatu okólnego (model Hanoweru), w przypadku kilku powiatów graniczących z miastem – modelu *città metropolitana* (w którym obszar metropolitalny zastępuje prowincję) lub Métropole de Lyon (w którym otrzymuje kompetencje departamentu).
- 2) Zawiązanie obligatoryjnej (ustawowej) korporacji terytorialnej miasta z otoczeniem w celu wykonywania wspólnych zadań (model Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, metropolii francuskich, związków metropolitalnych w Niemczech).
Jak postuluje Izdebski [2010], reforma zarządzania obszarami metropolitalnymi mogłaby mieć charakter etapowy i powinna zakładać dużą elastyczność rozwiązań ustrojowych i terytorialnych dla poszczególnych obszarów metropolitalnych w kraju.

Literatura

- Ahrend R., Gamper C., Schumann A., 2014, *The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations*, OECD Regional Development Working Papers, 04.
- Angrist J.D., Pischke J.S., 2008, *Mostly harmless econometrics: An empiricist's companion*, Princeton University Press.
- Aulich C., Sansom G., McKinlay P., 2013, *A Fresh Look at Municipal Consolidation in Australia*, *Local Government Studies*, 40(1): 1–20.
- Carr J.B., Feiock R.C., 1999, *Metropolitan government and economic development*, *Urban Affairs Review*, 34(3): 476–488.
- Biała Księga Obszarów Metropolitalnych*, 2013, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.
- Czyż T., 2009, *Koncepcja aglomeracji miejskiej i obszaru metropolitalnego w polskiej geografii miast*, [w:] *Aglomeracje miejskie w Polsce na przełomie XX i XXI wieku. Problemy rozwoju przekształceń strukturalnych i funkcjonowania*, W. Maik (red.), Wydawnictwo Uczelniane WSG, Bydgoszcz.
- Houghton G., Allmendinger P., 2008, *The Soft Spaces of Local Economic Development*. *Local Economy*, 23: 138–148.
- Heinelt H., Kübler D. (red.), 2005, *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*, Routledge, London.
- Herrschel T., Newman P., 2002, *Governance of Europe's City Regions. Planning, policy and politics*, Routledge, London.
- Izdebski H., 2010, *Dwadzieścia lat samorządu terytorialnego – potrzeba rozwiązania problemu metropolii*, [w:] *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej*, R. Lutrzykowski, R. Gawłowski (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Izdebski H., 2012, *Dylematy ustawy metropolitalnej*, referat wygłoszony na konferencji: *Polskie metropolie – dokonania i kierunki rozwoju*, Poznań 19 kwietnia 2012.
- Janas K., Jarczewski W. (red.), 2017, *Raport o stanie polskich miast. Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych*, Obserwatorium Polityki Miejskiej Instytutu Rozwoju Miast, Kraków.
- Jouve B., Lefevre C. (red.), 2002, *Local Power, Territory and Institutions in European Metropolitan Regions*, Frank Cass, London.

- Kaczmarek T., 2014, *Ekspansja przestrzenna miast wyzwaniem dla zintegrowanego zarządzania*, [w:] *Kształtowanie współczesnej przestrzeni miejskiej*, M. Madurowicz (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Kaczmarek T., Mięka Ł., 2007, *Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Kaczmarek T., Ryder A., 2015, *Top-down and bottom-up metropolitan integration in Poland*, [w:] *Governance in Transition*, J. Buček, A. Ryder (red.), Springer Science+Business, Media B.V., Dordrecht.
- Kociuba D., 2017, *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako narzędzie zarządzania terytorialnego w miejskich obszarach funkcjonalnych*, Studia KPZK PAN, 174.
- Kozak M., 2015, *Podsumowanie cyklu spotkań ws. ZIT: wnioski i rekomendacje dotyczące Strategii ZIT*, prezentacja z warsztatów dotyczących wdrażania ZIT w Polsce, Zakopane 20.01.2015.
- Krukowska J., Lackowska M., 2016, *Metropolitalne kolory europeizacji. Instytucjonalizacja współpracy w funkcjonalnych obszarach miejskich w Polsce w świetle nowych instrumentów polityki spójności UE*, Studia Regionalne i Lokalne, 1(63): 82–107.
- Markowski T., Marszał T., 2006, *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, KPZK PAN, Warszawa.
- Nelson A.C., Foster K.A., 2002, *Metropolitan governance structure and income growth*, Journal of Urban Affairs, 21(3): 309–324.
- Norris D.F., 2001, *Whither metropolitan governance?* Urban Affairs Review, 36(4): 532–550.
- Orfield M., 1997, *Metropolitica: A regional agenda for community and stability*, Brookings Institution Press.
- Ostrom E., 2010, *Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems*, The American Economic Review, 100(3): 641–672.
- Ostrom E., Parks R.B., Whitaker G.P., 1978, *Patterns of metropolitan policing*, Ballinger Publishing Company.
- Ostrom V., Tiebout Ch.M., Warren R., 1961, *The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry*, The American Political Science Review, 55(4).
- Parks R.B., Oakerson R.J., 1989, *Metropolitan Organization and Governance. A Local Public Economy Approach*, Urban Affairs Review, 25(1): 18–29.
- Peirce N.R., Johnson C.W., Hall J.S., 1993, *Citistates: How urban America can prosper in a competitive world*, DC: Seven Locks Press, Washington.
- Porawski A. (red.), 2013, *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Stan i potrzeby*, Związek Miast Polskich, Poznań.
- Przegląd polityki miejskiej OECD. Polska. Ocena i rekomendacje*, 2011, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Rykiel Z., 2002, *Koncepcje i delimitacje wielkomiejskich form osadniczych*, [w:] *Współczesne formy osadnictwa miejskiego i ich przemiany*, I. Jażdżewska (red.), XV Konserwatorium Wiedzy o Mieście, Uniwersytet Łódzki.
- Salet W., Thornley A., Kreukels A., 2003, *Metropolitan governance and spatial planning. Comparative Case Studies of European City-Region*, Spon Press, London.
- Savitch H.V., Vogel R.K., 2000, *Introduction: Paths to new regionalism*, State & Local Government Review, 32(3): 158–168.
- Schiff L., Hock J., 2011, *City-County Consolidations Promise Versus Performance*, State and Local Government Review, 43(2): 167–177.
- Seller J., Hoffmann-Martinot V., 2008, *Metropolitan governance. Journal United Cities and Local Governments*, World Report on Decentralization and Local Democracy.
- Thimonier-Rouzot, 2017, *A Metropolis under pressure. From Greater Lyon to Lyon Metropole: new form, new challenges*, referat wygłoszony na konferencji: *Metropolia pod napięciem* (28–29.09.2017), Uniwersytet Śląski, Katowice.

Tiebout C.M., 1956, *A Pure Theory of Local Expenditures*, Journal of Political Economy, 64(5): 416–424.

Walsh C., Jacuniak-Suda M., Knieling J., Othengrafen F., 2012, *Soft Spaces in Spatial Planning and Governance: Theoretical Reflections and Definitional Issues*, Regional Studies Association European Conference, Delft: 13–16 Mai.

Zasady uwzględniania wymiaru miejskiego polityki spójności UE, w tym realizacja Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, 2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

prof. dr hab. Tomasz Kaczmarek

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Wydział Nauk Geograficznych i Geologicznych

Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej.

ul. B. Krygowskiego 10, 61-680 Poznań

tomkac@amu.edu.pl