

DOMINIKA HOŁUJ
ARTUR HOŁUJ

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

DYLEMATY ZARZĄDZANIA OBSZARAMI METROPOLITALNYMI W POLSCE JAKO ELEMENT POLITYKI REGIONALNEJ

Abstract: Dilemmas of Metropolitan Areas Managing in Poland as an Element of Regional Policy. The article is an attempt to outline the complexity of problems in adapting the functioning of public administration to the requirements of complex organisms such as metropolitan areas. The authors examined the operating practices in this area, indicating some examples of current and former organizational patterns of metropolitan areas in the world. The study of prepared by the Polish government in 2008 and 2009 projects of metropolitan areas management solutions was also included. At the end, the authors added the context of the functioning of the management of these particular areas in the strategic governmental documents, such as *The Strategy for Country Development* or *The National Strategy for Regional Development*.

1. Charakterystyka obszarów metropolitalnych

Warunki ekonomiczne funkcjonowania ośrodków metropolitalnych i ich obszarów metropolitalnych wymusiły konieczność zmian w systemie funkcjonowania władz publicznych działających na ich terenie, w tym w szczególności w zakresie sektora samorządowego¹. W celu lepszego dostosowania zakresu jego działań do warunków ekonomicznych wykształciło się w praktyce wiele rozwiązań, których celem było zniwelowanie dysproporcji między obecnymi kompetencjami i zasięgiem przestrzennym jednostek samorządowych a stanem uwzględniającym racjonalność zarządzania obszarem metropolitalnym. Niepowtarzalność miejskich układów funkcjonalno-przestrzennych oraz istniejące rozwiązania w tym zakresie przemawiają za słusznością tezy o konieczności ich dostosowania w każdym przypadku do indywidualnych warunków danego miasta i jego obszaru metropolitalnego².

¹ Jacobs (1989), s. 426.

² Sellers, Hoffmann-Martinot (2008), s. 265; Paytas (2001), s. 24; *Ideas that Matter...* (2003), s. 16, oraz Slack (2007), s. 3.

Metropolie to aglomeracje miejskie mające rozwiniętą strukturę strefową, gdzie centralną część (rdzeń) stanowi miasto, wokół zaś jest ukształtowany pierścień suburbiów, utożsamiany bardzo często ze strefą dziennych podróży (w większości dojazdów do pracy)³. W literaturze odnajdujemy liczne próby delimitacji pojęcia metropolii. Niejednokrotnie, ze względu na zmiany warunków gospodarczych, delimitacje ulegały i ulegają przekształceniom. Procesy ewolucji tych pojęć w okresie ostatnich kilkudziesięciu lat sprowadziły jednak w konsekwencji dyskusję na temat delimitacji miast-metropolii do wykazania, czy dana jednostka spełnia trzy kryteria, tj.: ludnościowe, pełnionych funkcji oraz zasięgu oddziaływania na otoczenie. Ujęcie statystyczne nie może jednak być samodzielną podstawą do orzekania o statusie metropolii. Równie istotne są cechy miast-metropolii istniejące w świadomości społeczeństwa. Bryce uważa, że legitymują się one wielonarodowym charakterem (miasto stanowi metropolię nie tylko w skali kraju, ale przede wszystkim w świadomości otoczenia międzynarodowego, w tym światowego). Struktura funkcjonalno-gospodarcza miasta w sposób bezpośredni determinuje strukturę społeczną, przy czym należy zaznaczyć, że zakres i siła determinacji są dwukierunkowe (struktura społeczna wpływa także na obraz gospodarki miasta).

Funkcje metropolitalne (wielkomiejskie) pojawiają się w mieście na pewnym etapie rozwoju miasta. Ośrodek osiąga odpowiednio duże znaczenie gospodarcze, które tworzy popyt na specyficzne dobra. Odpowiedni stopień nagromadzenia takich potrzeb decyduje o przekroczeniu bariery korzyści i opłacalności „uruchamiania” określonego strumienia podaży. O rozwoju funkcji metropolitalnych w mieście decydują także szeroko rozumiane zasoby w nim dostępne, lub też możliwe do wprowadzenia. Do katalogu takich zasobów zalicza się, szczególnie obecnie, kapitał mobilny, w tym kapitał społeczny. Dodatkowym procesem, wzmacniającym rozwój funkcji metropolitalnych, jest efekt synergii, wynikający z komplementarności funkcji miejskich. Nagromadzenie podmiotów, wypełniających funkcje o charakterze wielkomiejskim, o znaczeniu ponadregionalnym owocuje wzrostem wzajemnej współpracy między nimi, ze względu na możliwość zaspokojenia wzajemnych zapotrzebowań. Skądinąd współlistnienie określonych podmiotów na danym obszarze może powodować walkę konkurencyjną, co z innej strony kształtuje rozwój bazy ekonomicznej miasta⁴. Funkcje metropolitalne to funkcje wyspecjalizowane. Pojawienie się funkcji o charakterze metropolitalnym sprawia, że miasto zaczyna umacniać i sukcesywnie zwiększać swoją rolę w otoczeniu, ponieważ funkcje metropolitalne to zawsze funkcje egzogeniczne. Miasto o cechach metropolitalnych musi spełniać różne funkcje (*diversified city*), a szeroki wachlarz funkcjonalny wiązać z klimatem innowacyjności i kreatywności (*creative city*)⁵.

³ Meyer (1998), s. 85.

⁴ Hołuj, Hołuj (2006), s. 47-50.

⁵ Purchla, Sepioł (1998), s. 15.

Rozpatrywanie koncepcji zmian w systemie zarządzania obszarami metropolitalnymi powinno uwzględniać wiele aspektów. W szczególności należy do nich zaliczyć⁶: podział kompetencji i funkcji między władzą samorządową i rządową, liczbę jednostek władz lokalnych oraz wzajemne stosunki między władzą lokalną, sublokalną i regionalną. Ponadto, w opracowaniach dotyczących tematu zarządzania obszarami metropolitalnymi podkreślane są kwestie uwzględniania lokalnych, regionalnych i krajowych tradycji związanych z funkcjonowaniem i kompetencjami władz lokalnych.

W opracowaniach analitycznych dotyczących funkcjonujących już rozwiązań w zakresie zarządzania obszarami metropolitalnymi powtarzają się następujące postulaty względem nowo tworzonych układów władzy lokalnej i sublokalnej: zapewnienie finansowej niezależności, swobody działania, włączenie w proces zarządzania tymi obszarami osób o właściwych kompetencjach i uprawnieniach⁷. Wystarczająca baza finansowa połączona z wynikającym z potrzeb obszaru katalogiem zadań i kompetencji stanowi bazę do rozpoczęcia procesu dostosowywania sposobu zorganizowania i funkcjonowania władzy publicznej do potrzeb natury społeczno-gospodarczej⁸. W dalszym etapie, do rozwiązania pozostaje kwestia włączenia do tzw. współrzędzenia (*governance*) innych kluczowych grup z punktu widzenia rozwoju obszaru (np. sektora prywatnego). Przy konstruowaniu systemu zarządzania należy precyzyjnie określić wzajemne stosunki między władzami lokalnymi, sublokalnymi i regionalnymi a władzą rządową. Rozważania nad kształtem systemu zarządzania obszarami metropolitalnymi powinny zmierzać do nadania mu takiego kształtu organizacyjno-kompetencyjnego, aby był zdolny wypełniać następujące funkcje względem obszaru⁹: zapobiegać nie zrównoważonemu rozwojowi, chronić obszary problemowe i zagrożone, zapewniać planowanie, wdrażanie i monitorowanie długoterminowych celów rozwojowych, zarówno w ramach planowania strategicznego, jak i przestrzennego.

2. Zarządzanie obszarami metropolitalnymi

W Raporcie przygotowanym na zamówienie Banku Światowego przez Uniwersytet w Toronto pt. *The Role of Metropolitan Governance*, dokonano usystematyzowania funkcjonujących rozwiązań w zakresie zarządzania obszarami metropolitalnymi na świecie. Wyróżniono trzy główne rodzaje systemów usankcjonowanych prawnie jako podmioty władzy metropolitalnej. Należą do nich¹⁰: model jednopoziomowy rozdrobniony (*one-tier fragmented government model*), model jednopoziomowy skonsolidowany (*one-tier consolidated government model*), model dwupoziomowy (*two-*

⁶ Paytas (2001), s. 25.

⁷ Read (2003), s. 5.

⁸ Slack (2007), s. 4.

⁹ Read (2003), s. 6.

¹⁰ Slack (2007).

tier government model). Są one przykładami zorganizowanego działania w ramach obszarów metropolitalnych, zgodnie z wytycznymi tradycji reformy metropolitalnej, która traktuje rozdrobnienie administracyjne za barierę rozwoju. Należy jednak zauważyć, że przytoczona delimitacja modeli jest tylko przykładową¹¹.

W modelu jednopoziomowym rozdrobnionym w ramach obszaru metropolitalnego funkcjonują odrębne jednostki terytorialne tego samego poziomu decentralizacji władzy samorządowej. Jak wskazuje praktyka, wadą tak skonstruowanego systemu jest utrudniona komunikacja i koordynacja zadań między jednostkami. Zalety modelu to lepsze dostosowanie planowanych działań do potrzeb poszczególnych jednostek oraz większa, bardziej przejrzysta, odpowiedzialność za podejmowane działania władz obszaru, na który składają się przedstawiciele organów poszczególnych jednostek. Model ten jest popularny w Stanach Zjednoczonych oraz w krajach rozwijających się. Należy jednak zauważyć, że często alternatywnie do tak skonstruowanego systemu władzy metropolitalnej wybierana jest jedna z dobrowolnych form współpracy jako bardziej elastyczna (w sytuacji zmian uwarunkowań i potrzeb) oraz wytwarzająca mniejsze koszty funkcjonowania¹².

Model jednopoziomowy skonsolidowany powstaje przez połączenie dotychczas odrębnych jednostek jednego szczebla władzy lub też przyłączenie do miasta centralnego jednostek ościennych. Niewątpliwą zaletą takiego systemu jest lepsza koordynacja działań w ramach całego obszaru metropolitalnego, zwiększenie bazy dochodowej tego obszaru przez połączenie sił włączonych jednostek, spójność polityk i systemu planowania, osiąganie efektów skali i niwelowanie efektów zewnętrznych. Bardzo trudnym problemem jest znalezienie rozwiązania, które pozwala na optymalizację wykorzystania zasobów i wytwarzanych kosztów oraz zniwelowanie efektów zewnętrznych. Połączenie jednostek może bowiem wywoływać negatywne efekty, np. przeciążenie biurokratyczne (*bureaucratic congestion*). Rozwiązaniem problemów związanych z tym zjawiskiem jest tworzenie np. *urzędów satelickich*. Tym samym osłabiane lub zupełnie niwelowane są jednak korzyści skali.

Łączenie jednostek terytorialnych było względnie popularnie w pierwszej połowie XX w.¹³ Obecnie jest to typ modelu występujący bardzo rzadko w praktyce ze względu na istotność argumentów ekonomicznych oraz pojawienie się dodatkowych utrudnień procesów łączenia jednostek w związku z prawną ochroną autonomii gminy zapisaną w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego i w warunkach Polskich – w Konstytucji RP¹⁴. Przykłady współczesnych realizacji tego modelu to: Metro Louisville w Stanach Zjednoczonych oraz organizacja obszaru metropolitalnego Szanghaju¹⁵.

¹¹ Na przykład METREX dzieli rodzaje zarządu obszarów metropolitalnych ze względu na obejmowane nim obszary (zadania), za: Potoczna (2008), s. 141.

¹² Slack (2007), s. 14.

¹³ *Ibidem*, s. 16.

¹⁴ Lackowska (2007).

¹⁵ Slack (2007), s. 16.

Model dwuwarstwowy składa się ze szczebla wyższego (władza regionalna, sub-lokalna lub metropolitalna) oraz szczebla niższego (poszczególnych jednostek terytorialnych szczebla lokalnego). Zadania wyższego szczebla są związane ze sprawami dotyczącymi całego obszaru, zapewniając osiągnięcie efektów skali i ograniczając efekty zewnętrzne. Kwestie natury lokalnej pozostają w kompetencjach szczebla niższego. Model ten wdrażano m.in. w Toronto (w latach 1954-1998), Londynie (obecnie), Cape Town (do 2000 r.), Stuttgarcie (od 1994 r.) oraz w Hannoverze (od 2001 r.). Niewątpliwymi wadami tego systemu są: koszt jego funkcjonowania przewyższający ten występujący w systemach jednowarstwowych oraz rozłożenie (zatarcie) odpowiedzialności poszczególnych decydentów, a także mniejsza przejrzystość finansów publicznych¹⁶.

Oprócz wymienionych powyżej rozwiązań, w ramach których funkcjonują prawnie ukonstytuowane władze metropolitalne, na świecie wykształciło się wiele form współpracy dobrowolnej, opartej m.in. na wzajemnych umowach, porozumieniach czy też ramach funkcjonowania ustanowionych w przepisach prawa, jednak tworzonych na zasadach dobrowolnej deklaracji jednostek terytorialnych. Modele dobrowolnej współpracy pozwalają na osiągnięcie efektów skali z jednoczesnym zachowaniem niezależności. W przypadku niepowodzenia współpracy proces powrotu do stanu sprzed jej rozpoczęcia jest znacznie prostszy i mniej kosztowny niż w modelach ustanawiających nowe jednostki i władze metropolitalne¹⁷. Rozwiązania te wpisują się w teorię wyboru publicznego, zgodnie z którą współpraca między jednostkami powinna mieć charakter deklaracyjny, zapewniając zachowanie konkurencji między nimi¹⁸. Taka koncepcja wywodzi się z podejścia do zarządzania obszarami metropolitalnymi zgodnego z nurtem tzw. *nowego regionalizmu*, unikającego tworzenia formalnych struktur administracyjnych i instytucjonalnych opartych na szczeblach władzy samorządowej¹⁹. Skrajne podejście do obszarów metropolitalnych odrzuca jakąkolwiek formę ingerencji w już funkcjonujące systemy. Argumentem za takim podejściem jest powstanie silnych konfliktów przy projektowaniu rozwiązań systemowych w zakresie obszarów metropolitalnych, gdzie implementacja tych rozwiązań, traktowana jako narzucona z zewnątrz, nie przyniosłaby oczekiwanych rezultatów ekonomicznych. Na świecie wykształciły się rozmaite formy współpracy dobrowolnej. Przykładem szeroko rozwiniętej sieci obszarów metropolitalnych funkcjonujących na podstawie dobrowolnej deklaracji są utworzone we Francji: wspólnoty gminne – *communautés urbaines* (obejmujące największe miasta) oraz wspólnoty aglomeracyjne – *communautés d'agglomération* (obejmujące mniejsze ośrodki)²⁰. We Włoszech od 1990 r. na

¹⁶ *Ibidem*, s. 20 oraz *The Revised Metrex Practice...* (2004); wersja elektroniczna (www.eurometrex.org/Docs/Expert_Groups/Governance/EN_Revised_Metro_Gov_Benchmark.pdf).

¹⁷ *Competitive Cities...* (2006), s. 165, 169.

¹⁸ Lackowska (2007).

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem* oraz Kaczmarek, Miłucha (2007), s. 56.

mocy uprawnień przekazanych regionom mogły tworzyć się obszary metropolitalne (tzw. *citta metropolitana*). Uprawnienie to nie spotkało się jednak z dobrym przyjęciem. Regiony uznawały bowiem obszary metropolitalne za potencjalnych rywali. Dodatkowym hamulcem reformy był brak dodatkowych funduszy przekazanych do dyspozycji ewentualnie tworzonemu miastom metropolitalnym²¹. W Stanach Zjednoczonych funkcjonują tzw. *special purpose districts*, formy władzy lokalnej zajmujące się dostarczaniem jednego rodzaju usługi. Podobnie w Szwecji występują związki samorządów prowadzące wspólny system oświaty. Ogólny podział ww. rozwiązań można więc przeprowadzić na podstawie kryterium ilości obsługiwanych łącznie funkcji, dzieląc je na związki: monofunkcyjne oraz wielofunkcyjne.

W ramach dobrowolnych form współpracy istnieje tzw. *soft governance*, który polega na zawieraniu porozumień między dowolną liczbą jednostek z różnych szczebli samorządu, podejmujących współpracę w kwestiach istotnych dla wszystkich objętych nią jednostek. Przykładem tej współpracy jest powołanie w 1989 r. The Lyon Urban Region, którego zakres zadań objętych umową dotyczy: planowania, atrakcyjności regionu oraz rozwijania infrastruktury. Taką współpracę podejmują również obszary policentryczne, mające na swoim obszarze kilka silnych ośrodków miejskich (Metropolregion Rhein-Ruhr)²².

Kształt systemu zarządzania obszarami metropolitalnymi powinien być traktowany jako właściwy dla danego etapu rozwojowego miasta i jego otoczenia. Wraz ze zmieniającymi się czynnikami ekonomicznymi powinien on odpowiednio się do nich przystosowywać. Praktyka wskazuje jednak, że niekiedy niestety zmiany w systemie zarządzania obszarami metropolitalnymi wynikają z przyczyn natury politycznej²³. Przykładem zmiany w organizacji systemu zarządzania obszarem metropolitalnym o podłożu politycznym była likwidacja w 1986 r. The Greater London Council czy też zmiana systemu obowiązującego w Toronto z dwuwarstwowego na jednowarstwowego, choć przeprowadzone analizy ekonomiczne wskazywały na inne korzystniejsze rozwiązania²⁴. Pojawienie się zarzutów narzucenia przez władzę centralną systemu organizacji władz obszaru metropolitalnego przemawia za koniecznością przeprowadzania konsultacji społecznych przed wprowadzeniem planowanych zmian. Organizacja zmian systemu zarządzania poparta konsultacjami na szczeblu lokalnym wydaje się być dodatkowym elementem w realizowaniu zasady subsydiarności, ponieważ jednostki najniższych szczebli samorządu będą mogły same wypowiedzieć się co do przyszłego pożądanego kształtu zmian w ich funkcjonowaniu, wyrażając swoje potrzeby i oczekiwania.

Podejmując prace nad zmianami w organizacji systemu zarządzania obszarem metropolitalnym należy dokonać delimitacji tego obszaru, uwzględniając takie

²¹ Lackowska (2007) oraz *Competitive Cities...* (2006), s. 202.

²² *Competitive Cities* (2006), s. 176.

²³ Slack (2007), s. 3.

²⁴ *Ibidem*, s. 49-50.

kryteria, jak: korzyści skali wynikające z połączenia lub wspólnego działania poszczególnych jednostek terytorialnych oraz niwelację efektów zewnętrznych. Analiza praktycznego funkcjonowania obszarów metropolitalnych wskazuje na znaczne skomplikowanie procesu osiągania korzyści skali. Okazuje się bowiem, że dla poszczególnych zadań czy usług obszar, dla którego osiągane są najwyższe korzyści obejmuje inne jednostki terytorialne. Ponadto, nadmierna koncentracja prowadzi niekiedy do osiągnięcia efektu odwrotnego (*kosztów skali*). Za przykłady podawane są: nadmierne skoncentrowanie urzędów, skutkujące paraliżem obsługi petentów; łączenie placówek oświatowych, powodujące dodatkowe koszty dowozu uczniów. Każdy z takich przykładów powoduje również wzrost natężenia ruchu komunikacyjnego. Ponadto, do kosztu funkcjonowania systemu zarządzania należy również dodać obciążenia finansowe związane z jego utworzeniem. Osłabiona zostaje także konkurencja, ze względu na skonsolidowanie usług, a także wytwarzane są koszty związane z równaniem jakości świadczonych usług do poziomu miejskiego oraz wyrównywaniem płac między miastem a pozostałymi jednostkami terytorialnymi²⁵. Wobec takich doświadczeń praktycznych za właściwe uznaje się poszukiwanie możliwości osiągnięcia korzyści skali w przypadkach występowania niewykorzystanych sił wytwórczych np. zakładu komunalnego, który dzięki rozszerzeniu zakresu przestrzennego świadczenia usług obniży koszt jednostkowy ich świadczenia²⁶.

W poszukiwaniach optymalnego zasięgu systemu zarządzania obszarem metropolitalnym napotyka się także na kwestie związane z dysproporcjami przestrzennymi między kosztami ponoszonymi przez określone jednostki (np. kapitałochłonna budowa infrastruktury komunikacyjnej w mieście) a grupą jednostek, które czerpią z efektów tych nakładów określone korzyści. Postulat połączenia obu tych grup jednostek wydawać się może oczywisty, ze względu na to, że zapewnia zniwelowanie występujących efektów zewnętrznych. Należy jednak również uwzględnić kwestie korzyści skali, które mogą nie być możliwe do osiągnięcia w ramach tej samej grupy jednostek terytorialnych, które pozwoliłyby na zniwelowanie opisanych powyżej efektów zewnętrznych.

Idea współrządzenia włącza w proces zarządzania obszarami metropolitalnymi podmioty, które są ważnymi graczami na scenie gospodarczej obszaru, tj. m.in.: kapitał prywatny oraz instytucje zajmujące się rozwojem regionalnym i lokalnym. Wspólne działania władz samorządowych z przedstawicielami sektora prywatnego podparte jest najczęściej współpracą w luźnej formie (*soft governance*). Przykładami takiej współpracy są związki utworzone na okoliczność igrzysk olimpijskich i wynikającej z ich organizacji konieczności szybkiego wybudowania kosztownej i nowoczesnej infrastruktury (taką współpracę podjęły: Barcelona, Turyn i Ateny)²⁷.

²⁵ *Ibidem*, s. 39-41.

²⁶ Slack (2007), s. 9-11.

²⁷ *Competitive Cities...* (2006), s. 176-181.

3. Propozycje regulacji formalnoprawnych niezbędnych do usankcjonowania obszarów

Istotnym etapem tworzenia systemu samorządu terytorialnego w Polsce, po wprowadzeniu w 1999 r. szczebla wojewódzkiego i powiatowego, jest ustalenie zasad, na jakich będą funkcjonowały władze obszarów metropolitalnych. Celem ustalenia sformalizowanych zasad ich funkcjonowania jest wskazanie podmiotów, które nie tylko będą zapewniać sprawną realizację zadań sieciowych na terenie obszaru, ale także prowadzić jego politykę rozwojową²⁸.

Dyskusja nad kształtem *Ustawy o polityce miejskiej państwa i współpracy jednostek samorządu terytorialnego* (tzw. *Ustawy metropolitalnej*) jest procesem poszukiwania kompromisu między dostosowaniem systemu funkcjonowania administracji samorządowej do warunków ekonomicznych ich rozwoju a zaspokojeniem potrzeb autonomii poszczególnych jednostek samorządu. W praktyce rozdzwięk ten, podobnie jak w przypadku reformy administracyjnej kraju z 1999 r., sprowadza się do niemożności ujęcia pod wspólnym mianownikiem argumentów ekonomicznych i politycznych. Dlatego też w dyskusjach, które rozgorzały nad projektem *Ustawy o polityce miejskiej państwa i współpracy jednostek samorządu terytorialnego* w 2008 i 2009 r. dwie główne osie różnic zdań dotyczą: liczby metropolii (w tym także kwestii, czy powinny one być enumeratywnie określone w *Ustawie* oraz ich statusu prawnego.

Projekt z 15 września 2008 r. wprowadzał w życie istnienie dwóch obszarów metropolitalnych: warszawskiego oraz górnośląskiego, natomiast w nowszym projekcie (z maja 2009 r.) określono wymagania dotyczące liczby mieszkańców i gęstości zaludnienia dla obszarów, które na mocy *Ustawy* staną się obligatoryjnymi obszarami metropolitalnymi (2 mln mieszkańców, 200 mieszkańców na 1 km²). Pozostałe obszary tworzone byłyby fakultatywnie, zaś ich formalny status sankcjonowałoby stosowne rozporządzenie.

W latach 2008-2009 pojawiało się wiele koncepcji dotyczących liczby obligatoryjnie tworzonych metropolii. Przykładowo w marcu 2009 r. na spotkaniu Związku Miast Polskich wicepremier G. Schetyna potwierdził, że w planach rządu przewiduje się obligatoryjne utworzenie trzech metropolii, dwóch już wcześniej ujętych w projekcie oraz dodatkowo – metropolii trójmiejskiej²⁹. Projekty z początku 2008 r., zakładały liczbę 7 metropolii (aglomeracja śląska, Warszawa, Trójmiasto, Łódź, Kraków, Wrocław, Poznań). Następnie, pod naporem lobby samorządowego, zmieniono założenia reformy ustalając liczbę metropolii o ustawowym statusie na poziomie 12³⁰.

²⁸ Kulesza (2008), s. 356.

²⁹ Kozieł (2009); wersja elektroniczna (http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,6403532,Pomysl_rzadu_na_metropolie_trzy_teraz_inne_miasta.htm).

³⁰ *Kończą się prace nad ustawą...* (2008); wersja elektroniczna (http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/18364,koncza_sie_prace_nad_ustawa_metropolitalna_na_razie_7_metropolii.html); *Co z ustawą metropolitalną?*, serwis internetowy: Wprost24, informacja z 9 czerwca 2008 r., (www.wprost.pl).

Zgodnie z założeniami projektu z maja 2009 r. pozostałe obszary metropolitalne (poza tworzonymi obligatoryjnie) miałyby powstawać na wniosek gminy lub gmin o łącznej liczbie mieszkańców nie mniejszej niż 500 tys. Zgodnie z art. 10 projektu Rada Ministrów mogłaby utworzyć obszar metropolitalny, gdy określony teren charakteryzowałby się łączną liczbą mieszkańców na poziomie minimum 500 tys. oraz gęstością zaludnienia nie mniejszą niż 200 mieszkańców na 1 km². Utworzenie obszaru metropolitalnego miałoby zostać poprzedzone dwoma niezależnymi ekspertyzami, wskazującymi, w jakich granicach mógłby być utworzony obszar metropolitalny. Należy dodać, że w omawianych projektach wyznaczono dwie formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego: *zespół metropolitalny* (działający na terenie obszaru metropolitalnego) oraz *zespół miejski* (stanowiący formę współpracy gminy miejskiej lub miejsko-wiejskiej z inną sąsiadującą gminą lub powiatem)³¹. Dla statusu zespołu szczególnie istotne są postanowienia, określające ramy jego funkcjonowania jako podmiotu publicznego (art. 17 projektu z 15 września 2008 r.; art. 24 projektu z 8 maja 2009 r.), a także ustalenia wyznaczające organa zespołu oraz zasady ich wyboru. Projekty *Ustawy* wskazują, że zespół będzie posiadał osobowość prawną oraz wykonywał zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zespół metropolitalny nie będzie stanowił jednostki samorządu terytorialnego.

Organami zespołu miałyby zostać: zgromadzenie zespołu – organ stanowiący i kontrolny oraz zarząd zespołu – organ wykonawczy. Do obsługi zespołu powołane byłoby biuro zespołu. W skład organu stanowiącego i kontrolnego weszłoby delegaci wszystkich jednostek samorządu terytorialnego należących do zespołu (każdej jednostce przysługiwałoby prawo reprezentacji przez jednego delegata, z tym że delegatami z mocy prawa stawaliby się: wójt, burmistrz lub prezydent miasta, starosta). Głos doradczy przysługiwałby staroście powiatu, który w części położony jest w obszarze metropolitalnym. W skład zarządu zespołu weszłoby prezydenci miast na prawach powiatu i przedstawiciele powiatów należących do zespołu. Przewodniczącym zarządu zespołu byłby prezydent największego pod względem liczby mieszkańców miasta zespołu.

W art. 25 projektu z 8 maja 2009 r. wskazano katalog zakresu spraw należących do właściwości zespołu, tj.: programowanie strategii rozwoju i zagospodarowania obszaru metropolitalnego; opracowywanie i uchwalanie programów lub planów metropolitalnych; przedsięwzięć, w tym o charakterze infrastrukturalnym; inicjowanie i rozwijanie współpracy jednostek samorządu terytorialnego w celu realizacji zadań mających znaczenie dla obszaru metropolitalnego; pozyskiwanie i łączenie środków publicznych i prywatnych niezbędnych do realizacji zadań zespołu; promocję obszaru metropolitalnego, a także koordynowanie działań jednostek samorządu terytorial-

³¹ Art. 1. i 5. rządowego projektu *Ustawy o polityce miejskiej państwa* (2008) oraz art. 6. projektu z 8 maja 2009 r. (wersja elektroniczna: www.sejm.gov.pl).

nego należących do zespołu w sprawach: ładu przestrzennego, ochrony dziedzictwa kulturowego i ochrony środowiska; zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepłą oraz w gaz, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji i oczyszczania ścieków komunalnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych; komunikacji i transportu zbiorowego; rynku pracy. W celu realizacji zadań zespół mógłby zawierać porozumienia z jednostkami samorządu terytorialnego należącymi do zespołu, a także współpracować z jednostkami samorządu terytorialnego nie należącymi do zespołu, organami administracji rządowej oraz organizacjami samorządowymi.

Gospodarka finansowa zespołu oparta zostałaby na budżecie, którego stronę dochodową tworzyłyby: składki jednostek samorządu terytorialnego, dochody z majątku, odsetki od środków finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych. Dochodami zespołu mogą być: wpłaty jednostek samorządu terytorialnego, dotacje z budżetu państwa lub funduszy celowych, wpływy ze zbiorów publicznych, spadki, zapisy i darowizny, inne dochody (w tym środki pochodzące z Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych).

Zadaniem zgromadzenia zespołu byłoby uchwalenie strategii rozwoju i zagospodarowania obszaru metropolitalnego, która stanowiłaby bazę dla tworzenia ustaleń wiążących gminy należące do zespołu w zakresie sporządzania przez nie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a także ustalenia obszarów, dla których gminy należące do zespołu zobowiązane są sporządzić miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Należy jednak podkreślić, że wstępne ustalenia strategii podlegałyby uzgodnieniom z jednostkami samorządu terytorialnymi należącymi do zespołu. W projekcie przewidziano dla zespołu uprawnienia koordynacyjne w zakresie działań określonych w art. 19 ust. 2. Mogą one obejmować: opiniowanie projektów uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego dotyczących danej sprawy; dokonywanie (wraz z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego) wspólnych ustaleń w sprawach będących przedmiotem koordynacji; ustalanie wymagań i standardów sprawozdawczych i przyjmowanie od jednostek samorządu terytorialnego sprawozdań i informacji o przebiegu prac oraz zrealizowanych działaniach (art. 27 projektu z 8 maja 2009 r.).

Dodatkowo, dla zapewnienia spójności i koordynacji działań samorządu województwa oraz zespołu w zakresie strategii rozwoju i zagospodarowania obszaru metropolitalnego, a także ustaleń wiążących gminy przy sporządzaniu planów miejscowych planuje się utworzenie stałej komisji metropolitalnej (art. 39 projektu z 8 maja 2009 r.). Ustalenia projektu dotyczące uspołnienia planowania przestrzennego w obszarach metropolitalnych zostały uznane przez Unię Metropolii Polskich za najważniejszą „wartość dodaną” nowych rozwiązań prawnych³².

³² *Stanowisko Unii Metropolii...* (2008).

4. Obszary metropolitalne w wybranych dokumentach rządowych

Z punktu widzenia diskutowanego problemu istotne wydają się być zapisy przyjętej przez Radę Ministrów w lipcu 2010 r. *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie (KSRR)*. Dokument ten określa cele i strategię działania podmiotów publicznych w odniesieniu do polskiej przestrzeni, niezbędne do osiągnięcia strategicznych celów rozwoju kraju. *KSRR* identyfikuje cele rozwoju regionalnego oraz określa znaczenie polityki regionalnej wraz z innymi politykami publicznymi dla ich wdrażania i realizacji. Cel strategiczny polskiej polityki regionalnej to efektywne wykorzystanie przez regiony specyficznych terytorialnie potencjałów rozwojowych dla osiągnięcia celów rozwoju kraju – wzrostu, zatrudnienia i spójności terytorialnej w horyzoncie długookresowym³³. Obok celu głównego *KSRR* uwypukla trzy cele szczegółowe do 2020 r.: 1. Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów; 2. Budowa spójności terytorialnej i przeciwdziałanie procesom marginalizacji na obszarach problemowych; 3. Usprawnienie procesów planowania i realizacji polityk publicznych mających wpływ terytorialny. Przedstawiono także potencjalne efekty realizacji polityki regionalnej do roku 2020, w tym przedstawionych trzech celów i są to m.in.: wzrost rangi Warszawy i innych obszarów metropolitalnych oraz największych miast Polski na tle innych ośrodków miejskich Europy oraz połączenie w układzie krajowym i europejskim wszystkich ośrodków metropolitalnych i najważniejszych miast autostradami lub drogami ekspresowymi oraz siecią kolei o wysokich prędkościach przejazdu. Zwrócić należy także uwagę na założenie, które stanowi o objęciu miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego całej przestrzeni polskich miast z uwzględnieniem struktur przestrzenno-funkcjonalnych metropolii oraz rozwoju specyficznej infrastruktury wielkomiejskiej.

Realizacja wszystkich celów szczegółowych ma niewątpliwie znaczenie, jednak wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów (cel 1) wymaga bardziej wnikliwego ujęcia. W dzisiejszej sytuacji społeczno-gospodarczej siłami sprawczymi rozwoju naszego kraju oraz poszczególnych regionów są największe ośrodki miejskie. To główne ośrodki miejskie wpływają na pozycję konkurencyjną poszczególnych regionów w układach międzynarodowych i krajowych. Uwzględniając europejski model gospodarczy największe znaczenie oraz możliwości tworzenia wzrostu i zatrudnienia osiągają najczęściej te regiony, w których zlokalizowane są najdynamiczniejsze ośrodki metropolitalne funkcjonujące w układach międzynarodowych i krajowych. Dlatego też po uwzględnieniu policentrycznej struktury głównych węzłów układu osadniczego w Polsce, zakłada się, że polityka regionalna będzie koncentrować się przede wszystkim na wykorzystaniu dynamizmu rozwojowego największych ośrodków w kraju – metropolii oraz regionów – stolic województw. Przez to osiągnie się wspomaganie konkurencyjności kraju oraz

³³ *Krajowa Strategia...* (2010), s. 86.

poszczególnych regionów, niezbędne do budowy warunków do tworzenia mechanizmów dyfuzji i absorpcji wzrostu w relacjach krajowe obszary metropolitalne – obszary metropolitalne na świecie, a także na poziomie krajowym i regionalnym³⁴. Przyjmuje się, że zaproponowana polityka regionalna doprowadzi do przenikania zasobów z ośrodków metropolitalnych i regionalnych do pozostałych obszarów, m.in. ośrodków o znaczeniu subregionalnym i lokalnym. Prowadzona krajowa polityka regionalna w ramach celu 1 będzie wymagała od decydentów przede wszystkim:

- wzmocnienia funkcji metropolitalnych największych ośrodków miejskich kraju;
- tworzenia warunków do dyfuzji procesów rozwojowych z ośrodków wojewódzkich i ich absorpcji poza miastami wojewódzkimi;
- budowy podstaw konkurencyjności województw; w projekcie *KSRR* rozróżniono trzy podstawowe typy największych ośrodków miejskich, w stosunku do których będą różnicowane cele szczegółowe i typy krajowej polityki regionalnej³⁵:
 1. Warszawa jako główny ośrodek metropolitalny kraju – stolica państwa;
 2. Pozostałe ośrodki wojewódzkie.

Wzmocnienie funkcji metropolitalnych ma niewątpliwie sprowadzać się do oddziaływania na wszystkie te czynniki rozwojowe, które stanowią o sile konkurencyjnej miast, a tym samym regionów i koncentrują się głównie na³⁶: wzmocnieniu funkcji metropolitalnych w sferze gospodarki, nauki i kultury (tworzenie warunków dla gospodarki opartej na wiedzy); wspieraniu rozwiązań integrujących przestrzeń obszarów metropolitalnych w zakresie zagospodarowania przestrzennego, efektywnego zbiorowego transportu multimodalnego, usług komunalnych oraz rozwijaniu powiązań infrastrukturalnych i instytucjonalnych między wszystkimi miastami-węzłami sieci w układzie międzynarodowym i krajowym.

W *Ekspertyzmie Projekcie Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2033* zaproponowano ideę *Centralnego Sześciokąta*, którego współzależny otwarty układ będzie obejmował sieć największych miast Polski (Warszawy, Krakowa, konurbacji górnośląskiej, Wrocławia, Poznania, Łodzi, i Gdańska/Gdyni). To wzajemne powiązanie głównych miast Polski da podstawy tworzenia efektów synergii i rozwoju działalności wysokiej rangi. Wykazano, że realizacja *Centralnego Sześciokąta* jest możliwa dzięki policentrycznej lokalizacji głównych miast oraz pełnionych przez te miasta ważnych funkcji o zasięgu krajowym, niewielkiej dominacji miasta stołecznego nad pozostałymi ośrodkami regionalnymi oraz braku barier przyrodniczych utrudniających interakcje między ośrodkami miejskimi. Zakładana maksymalnie czterogodzinna wzajemna dostępność centrów głównych miast ma dać podstawy do rozwoju bezpośrednich kontaktów gospodarczych oraz rozszerzenia zasięgu rynku dóbr kultury. Ponadto, będzie to miało duże znaczenie dla rozwoju funkcji metropolitalnych, zlokalizowanych

³⁴ *Krajowa Strategia...* (2010), s. 96.

³⁵ *Ibidem*, s. 98, 100.

³⁶ *Krajowa Strategia...* (2010), s. 100-102.

w kilku ośrodkach, funkcji konkurencyjnych względem pełnionych przez duże miasta innych krajów europejskich. Należy podkreślić, że dojdzie do ograniczenia kosztów zewnętrznych, które niekiedy stanowią barierę rozwojową dla intensywnie zagospodarowanych dużych aglomeracji miejskich³⁷. Funkcjonalne zespoły Warszawy, Łodzi, Krakowa i konurbacji górnośląskiej, będą najważniejszymi składowymi Centralnego Sześciokąta obejmującego ok.: 1/3 obszaru Polski; 2/3 ogólnej liczby ludności oraz wytwarzającego 4/5 PKB, a jego charakter metropolii sieciowej daje podstawy do rozwoju struktury gospodarczej opartej na wiedzy. Zwrócić należy szczególną uwagę na system przyrodniczy kraju, którego większość najcenniejszych komponentów zlokalizowana jest w strefie zewnętrznej obszaru *Centralnego Sześciokąta*. Zachowa on wewnętrzną integrację oraz pozostanie systemem otwartym współpracującym z krajowymi ośrodkami miejskimi, zlokalizowanymi poza jego zasięgiem, jak i innymi europejskimi skupiskami ośrodków metropolitalnych.

Pozostałe, nieuwzględnione w omawianej strukturze ośrodki miejskie, tj. Szczecin, Lublin, Białystok, Rzeszów oraz Olsztyn będą się rozwijały wykorzystując obowiązujące polityki regionalne i przestrzenne. Zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju będą przeprowadzane i kontrolowane procesy urbanizacji i metropolizacji. Małe miasta ulegną istotnemu przekształceniu (spadek liczby mieszkańców, szybszy proces starzenia się mieszkańców). Mogą także zaistnieć zwiększenia zróżnicowań międzyregionalnych oraz wewnątrzregionalnych. Obszary metropolitalne w perspektywie 2033 r. staną się podstawowymi strefami docelowych inwestycji zagranicznych w Polsce, natomiast główne ośrodki miejskie obszarami docelowymi migracji wewnętrznych. Ponadto, metropolizację przestrzeni przyspieszają różnorakie procesy globalizacji (duże miasta wraz z otaczającymi je obszarami są miejscem styku globalnych rynków produkcji, finansów i konsumpcji z rynkami regionalnymi i lokalnymi³⁸).

Zakończenie

Mimo szerokiej dyskusji nad zarządzaniem obszarami metropolitalnymi, do czerwca 2010 r. nie zostały uchwalone przepisy prawa sankcjonujące funkcjonowanie w Polsce struktury samorządowej tych obszarów. Jest to zjawisko niepokojące ze względu na konieczność podejmowania dobrowolnej współpracy w ramach obowiązujących przepisów przez władze samorządowe jednostek położonych na terenie obszarów metropolitalnych. Na uwagę zasługuje jednak uwzględnianie w strategicznych dokumentach rządowych tej tematyki (*KSRR* i *KPZK*), a także próby jej usystematyzowania w warunkach polskich. Konsultacje społeczne przeprowadzane w związku z implementacją powyższych dokumentów pochłaniają jednak wiele czasu, dlatego też na wersję ostateczną tych opracowań należy jeszcze poczekać.

³⁷ *Ekspercki Projekt...* (2008), s. 146.

³⁸ *Ibidem*, s. 153.

Wprowadzenie przemysłanych rozwiązań w zakresie zarządzania obszarami metropolitalnymi może znacznie poprawić sytuację konkurencyjną polskich metropolii, w szczególności wobec wymagań i uwarunkowań procesów globalizacyjnych. W związku z tym, należy mieć nadzieję, że mimo prezentowanych odmiennych stanowisk przez różne grupy interesu oraz wobec wielu dyskutowanych szczegółowych aspektów konstrukcyjnych władz obszarów metropolitalnych, w niedalekiej przyszłości zostanie jednak znaleziony konsensus w przedmiotowym temacie wśród elit rządzących w Polsce.

Literatura

- Competitive Cities in the Global Economy*, OECD Teritorial Reviews, OECD Publishing, 2006.
- Co z ustawą metropolitalną?*, serwis internetowy: „Wprost”, 24, informacja z 9 czerwca 2008.
- Ekspercki Projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2033*, Warszawa, grudzień, 2008.
- Hołuj A., Hołuj D., 2006, *Miasta metropolitalne jako bieguny rozwoju w gospodarce postindustrialnej*. Folia Oeconomica Bochniensia, WSE w Bochni.
- Ideas that Matter. The New Urban Canada*, t. 3 nr 1, Ontario Kanada, 2003.
- Jacobs J., 1989, *The Death and Life of Great American Cities*. Vintage Books. A Division of Random House, Inc. New York.
- Kaczmarek T., Mikuła Ł., 2007, *Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie*. Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.
- Kończą się prace nad ustawą metropolitalną, na razie 7 metropolii*, „Gazeta Prawna”, 19 maja, 2008.
- Kozieł G., 2009, *Pomysł rządu na metropolie: teraz trzy, inne miasta w kolejce*. „Gazeta Wyborcza”, 19 marca.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*, MRR, Warszawa, lipiec, 2010.
- Kulesza M., 2008, *Konsolidacja zarządzania*. „Wspólnota”, 12 listopada 2005, nr 23, [w:] *Wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990-2007*, Wyd. Municipum S.A., Warszawa.
- Lackowska M., 2007, *Zarządzanie metropoliami w Europie*. Pismo samorządu terytorialnego, „Wspólnota” nr 13/2007, 31 marca.
- Meyer B., 1998, *Gospodarka przestrzenna, mechanizmy rozwoju, teorie i systemy*. PTE, Szczecin.
- Paytas J., 2001, *Does Governance Matter? The Dynamics of Metropolitan Governance and Competitiveness*. Carnegie Mellon Center for Economic Development, University of Pittsburg, grudzień.
- Potoczna I., 2008, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi (wybrane aspekty)*, [w:] *Nowe paradygmaty gospodarki przestrzennej*, K. Miszczak, Z. Przybyła (red.). Biuletyn KPZK PAN, z. 236, Warszawa.
- Projekt Ustawy o polityce miejskiej państwa i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie* z 15 września 2008.

- Projekt Ustawy o polityce miejskiej państwa i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie*, z 8 maja 2009.
- Purchla J., Sepioł J., 1998, *Metropolie a rozwój regionalny Polski*, [w:] *Funkcje metropolitalne Krakowa*, t. 1. MCK, Kraków.
- Read R., 2003, *What Governance for European Metropolitan Areas?* Referat przedstawiony na Metrex Meetings Stuttgart The Network of European Regions and Areas METREX.
- Sellers J., Hoffmann-Martinot V., 2008, *Metropolitan Governance, Metropolitan Governance*, [w:] *Decentralization and Local Democracy in the World. First Global Report by United Cities and Local Governments*. Barcelona.
- Slack E., 2007, *The Role of Metropolitan Governance*, [w:] *Managing the Co-ordination of Service Delivery in Metropolitan Cities*. Policy Research Working Paper 4317, The World Bank, Finance Economics and Urban Development, Urban Development Unit, sierpień.
- Stanowisko Unii Metropolii Polskich z 18 września 2008 r. w sprawie projektu Ustawy o polityce miejskiej i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie oraz o zmianie niektórych innych ustaw.*
- The Revised Metrex Practice Benchmark of Effective Metropolitan Spatial Planning Practice. Metropolitan Governance and the Development of Effective Integrated Metropolitan Strategies*, Discussion note, Glasgow, 2004.