

TADEUSZ MARKOWSKI

Uniwersytet Łódzki

## ZARZĄDZANIE OBSZAREM METROPOLITALNYM

**Abstract: Management of Metropolitan Area.** The concepts of metropolis and metropolitan area, well known for a long time and in many countries functioning as the mainstays of space management, have not been incorporated into Polish spatial planning until a few years ago. It took place when laws were enacted requiring plans to be made for areas, comprising Poland's largest cities with their contiguous suburbs.

Metropolitan areas are becoming institutionalized spatial-organizational structures, assuming features specific to large economic regions. The character of this process may be more or less formalized, but the experience of many countries shows that central government intervention in the process of institutionalization of the management of highly urbanized areas is very important.

In order to achieve the metropolitan status (i.e. development of the functional structure adequate for integration of an urban region into a network of global ties), it is necessary to take appropriate measures in the sphere of management and create an efficient institutional structure.

Modern concepts of metropolitan areas management are based on the idea of governance and various forms of corporate management, found in the private sector. Managing urban regions requires partnership and cooperation between many public and private organizations, which calls for the establishment of new institutional forms, based on mutual trust between the partners.

Management of metropolitan areas in Poland should be based on long-term spatial development plans, which points to the need for forecasting development processes, anticipating problems involved in urbanization and operating within flexibly delimited boundaries of a metropolitan region. The institutional structure and management instruments should derive from a plan, and not *vice versa*.

### Wprowadzenie

Przyczyną, jak i skutkiem narastania dysproporcji w rozwoju miast są, na coraz większą skalę, zjawiska społeczne pochodne globalizacji, określane jako fragmentacja, wykluczalność i marginalizacja grup społecz-

nych, czy całych jednostek terytorialnych z działalności społecznej i gospodarczej. Zjawiska te stają się przedmiotem zainteresowania i interwencji władz publicznych, od szczebla lokalnego do nawet ponadnarodowego. Jednym ze sposobów przeciwdziałania fragmentacji, wykluczalności i marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej jest wprowadzanie lub usprawnianie instytucjonalnych systemów zarządzania obszarami metropoliami. Zagadnienie to staje się strategiczną sprawą krajów wysoko rozwiniętych, niestety zupełnie niedocenianą przez polskich polityków.

Potrzeba zarządzania obszarem metropolitalnym wynika z:

- nasilającej się dywersyjnej konkurencyjności podmiotowej władz lokalnych zainteresowanych wyłączenie własnym rozwojem w krótkim okresie oraz współbieżnej z tym interesem nasilającej się dywersyjnej gry o przyciągnięcie inwestorów;
- pulsarnego charakteru funkcjonowania metropolii w ujęciu dobowym i sezonowym, co daje się zaobserwować już w miastach amerykańskich;
- ponownej reurbanizacji centrów metropolii (powrót funkcji mieszkaniowej do centrów miast, co jest związane z coraz większą niewydolnością systemów transportowych i coraz większym znaczeniem czasu w jakości życia).

Procesy te diametralnie zmieniają funkcjonalno-przestrzenne relacje współczesnej metropolii i narzucają potrzebę innego podejścia instytucjonalnego.

Jednym ze sposobów upowszechniania nowych metod zarządzania obszarami metropolitalnymi jest przenoszenie pozytywnych doświadczeń z krajów wysoko rozwiniętych do krajów o niższym poziomie rozwoju. Popularyzacją najlepszych praktyk zajmuje się OECD, ONZ i inne organizacje działające na arenie międzynarodowej. Polska nie może biernie czekać na ich wsparcie, gdyż głównie ze względów politycznych są one skierowane do metropolii krajów „III świata”. Chcąc szybko nadrobić zaległości w rozwoju społeczno-gospodarczym musimy sami korzystać z już istniejących doświadczeń, i na ich podstawie budować własne rozwiązania organizacyjno-instytucjonalne.

### **1. Ułomność instytucji publicznych a możliwości usprawniania procesów zarządzania obszarami metropolitalnymi**

Złożoność i problemy obszarów metropolitalnych przekraczają skalę problemów przeciętnego regionu administracyjnego. Takie procesy,

jak wykazują badania regionalistów są rezultatem globalnej presji konkurencyjnej zmuszającej regiony do wystawiania swoich zasobów w celu konkurencyjnego o kapitał i rozwój. Regiony zurbanizowane coraz częściej tworzą struktury instytucjonalne poza sztywnymi terytorialnymi podziałami na województwa. Obszary metropolitalne stają się zinstytucjonalizowanymi strukturami przestrzenno-organizacyjnymi. Proces ten możemy określić jako instytucjonalną regionalizację zurbanizowanych obszarów. Tak zorganizowane jednostki terytorialne nabierają cech charakterystycznych dla dużych ekonomicznych regionów. Oczywiście proces instytucjonalizacji może być sformalizowany lub nie. Praktyka najbardziej rozwiniętych państw (USA, Niemcy, Francja) pokazuje, że interwencja rządu w instytucjonalizację zarządzania obszarami silnie zurbanizowanymi jest, po pewnym okresie spontanicznej instytucjonalizacji – konieczna. Wynika to z naturalnych w tym procesie coraz większych kosztów zewnętrznych oraz związanych z nimi kosztów społecznych. (Takimi kosztami zewnętrznymi są konflikty między jednostkami terytorialnymi, blokady decyzyjne, brak współpracy i zaufania między dotychczasowymi partnerami, rywalizacja i rozrost biurokracji, powielanie funkcji przez partnerów, rozpraszanie środków finansowych *etc.*). W rezultacie niedoceniań tego zjawiska mamy w Polsce wyraźne konflikty interesów i niewłaściwe struktury instytucjonalno-organizacyjne niezdolne do zarządzania regionami zurbanizowanymi.

Konflikty interesów – w relacji region administracyjny – województwo – region zurbanizowany, ścierają się przede wszystkim w strefie realnego oddziaływania miasta dominującego. W strefie tej, formalny zakres kompetencji należy do różnych podstawowych jednostek samorządu terytorialnego. Jednak chęć poznania tej strefy jest także przedmiotem zainteresowania dominującego miasta oraz w naturalny sposób, formalnej władzy regionalnej. Jeśli władze regionalne interweniują w sprawy miasta centralnego obszaru metropolii, zgodnie z przysługującymi kompetencjami, w imię interesu całego regionu, dochodzi także do konfliktów interesów. Urzędy marszałkowskie, jeśli nie mogą interweniować w sprawy miasta centralnego, bardzo często ingerują w kwestie miast z obszaru ścisłego oddziaływania „metropolii”. Wynika to z tego, że samorządowe województwa, jeśli konkurują z innymi regionami to szanse na wygranie konkurencji mają przede wszystkim przez zaangażowanie się w rozwój obszarów strefy metropolitalnej. Obszar metropolitalny z natury rzeczy ogniskuje uwagę i działania wielu instytucji. Dlatego sprawne zarządzanie całym obszarem daje większe szanse uzyskania przewagi konkurencyjnej regionu w pozyskiwaniu kapitału stymulującego dalszy jego

rozwój. Jakkolwiek chaos instytucjonalny, dywersyjne gry interesów władz publicznych itp. mogą zniweczyć potencjalne rozwojowe zasoby obszaru metropolitalnego. Proces ten może zostać sformalizowany i ustrukturalizowany przez mądrą politykę państwa lub będzie toczył się żywiołowo. Symptomy tego żywiołowego procesu już są widoczne. Mamy do czynienia z różnego typu terytorialnymi porozumieniami instytucji dla realizacji doraźnych celów. Czasem cele doraźne są ukryte pod pozorem realizacji celów uniwersalnych ponadczasowych, związanych np. z ideami rozwoju zrównoważonego, ochrony środowiska *etc.* W praktyce jednak motyw jest bardziej prozaiczny, a jest nim chęć uzyskania dotacji.

Do wprowadzania nowych systemów instytucjonalnych nie można podchodzić w sposób bezkrytyczny doszukując się w interwencji publicznej środka zaradczego, który może wyeliminować wszystkie ujemne skutki działania ułomnego mechanizmu rynkowego w zurbanizowanej przestrzeni. Bowiem obok naturalnej ułomności niektórych rynków mamy do czynienia także ze swoistą „ułomnością” instytucji publicznych. Uwzględnienie i zrozumienie tego zjawiska jest niezbędnym warunkiem do budowania sprawniejszych systemów zarządzania rozwojem obszarów metropolitalnych.

Współczesne koncepcje zarządzania obszarami metropolitalnymi nawiązują do koncepcji New Public Management, koncepcji wdrażania polityki na podstawie zasady współwładztwa (*governance*) oraz do różnych form zarządzania korporacyjnego występującego dość powszechnie w sektorze prywatnym.

Czym zatem jest *regional governance*? Fürst (2003) napisał, że jest czymś więcej niż tylko międzygminną kooperacją. Współrzędzenie regionalne charakteryzuje się mieszaniną systemu instytucjonalnego i prawnego o sieciowym charakterze, dalej kooperacją systemów społecznych w układzie państwo – gospodarka – społeczeństwo, a także opiera się na paradygmacie zmiany w traktowaniu regionalnych problemów w kierunku troski o regionalny dobrobyt i gotowość wprowadzenia kooperacyjnych metod samorządzenia.

Teoretycznie rzecz biorąc samorząd wojewódzki od strony formalnoprawnej powinien zarządzać przez współwładanie regionem. Jest ono rozumiane jako rządzenie i zarządzanie we współpartnerstwie i w układach sieciowych. Za tak rozumianym zarządzaniem regionem zurbanizowanym przemawiają też zachodzące współcześnie procesy urbanizacji społecznej i przestrzennej, polegające na fragmentacji obszarów miejskich, regionalizacji przestrzeni wielkich miast. Procesy te określa się w literaturze przedmiotu metropolizacją przestrzeni wokół wielkich

Tabela 1

## Różnice między rządzeniem i współwładztwem (współzarządzaniem)

Rządzenie	Cechy – wymiary	Współwładztwo (współzarządzanie)
Bardzo mała liczba współuczestników, głównie są to agendy państwowe.	Aktorzy	Wysoka liczba uczestników z sektora publicznego i prywatnego.
Mało konsultacji, Brak współpracy przy formułowaniu i wdrażaniu polityki, Cele polityki szeroko formułowane.	Funkcjonowanie	Więcej konsultacji, Możliwość kooperacji przy formułowaniu i wdrażaniu polityki, Wąsko ujmowane cele polityki.
Zamknięte granice jurysdykcji, Granice ściśle określone terytorialnie, Członkostwo regulowane lub przymusowe.	Struktury	Granice otwarte, Granice określone funkcjonalnie, Członkostwo dobrowolne.
Władza zhierarchizowana, Przywództwo ograniczone, Zwrotne interakcje, Konfliktowe relacje, Nieformalne kontakty, Sekretność.	Formy interakcji	Horyzontalne konsultacje, Mobilność pracowników między organizacjami, Konsensus w zakresie technicznych norm, Stosunki kooperacyjne, Bardzo dużo nieformalnych kontaktów, Otwartość.
Wysoka autonomia (struktury społeczne sterowane), Dominacja rządu, Ignorancja przez rząd społecznych interesów, Brak równowagi lub symbiozy między aktorami.	Podział władzy	Niska autonomia rządu (tendencja do samoorganizacji społecznej), Rozmyta (rozproszona) dominacja rządu, Większe zainteresowanie rządu społecznymi problemami, Równowaga lub symbioza między aktorami.

Źródło: (Schwab, Kübler 2001).

miast. Procesy te z natury rzeczy przekraczają granice administracyjne. Potrzeba zarządzania tak wykształconymi regionami wymaga działania partnerskiego i sieciowego między wieloma organizacjami publicznymi i prywatnymi. Takie zarządzanie wymaga nowych form instytucjonalnych, zarówno sformalizowanych, jak i niesformalizowanych, opierających się na wzajemnym zaufaniu partnerów. Mówiąc o zarządzaniu obszarem metropolitalnym w formie sieciowej zakładamy, że funkcję instytucji sterującej siecią przypiszemy szczególnej instytucji.

System współzrządzenia możemy wprowadzać na każdym poziomie organizacji władzy, tj. na poziomie krajowym regionalnym i lokalnym. W przypadku poziomu krajowego będzie to dzielenie się władzą i współpraca między władzami regionalnymi, w regionie dotyczy to międzygminnej współpracy. Na poziomie gminy schodzimy już do współpracy, kooperacji i dzielenia się władzą z instytucjami i organizacjami publicznymi, społecznymi itd. Współzrządzenie daje oszczędności na kosztach funkcjonowania i podnosi sprawność funkcjonowania systemu terytorialnej organizacji społeczeństwa. W kategoriach nas interesujących sprzyja podnoszeniu konkurencyjności obszaru metropolitalnego, ponieważ potrzeby zbiorowe i indywidualne są zaspokajane po niższych kosztach, a region metropolitalny uzyskuje źródła trwałej przewagi konkurencyjnej. Istnieje wiele definicji tego pojęcia, które jest głównie rozwijane w ramach nauk politycznych. Schwab i Kübler (2001, s. 9) na podstawie literatury zestawili najważniejsze różnice między pojęciami rząd, rządzenie i współwładanie (tab. 1). Poznanie tych różnic powala na precyzyjniejsze określenie modelu interwencji.

Współwładztwo uwzględnia, w swojej koncepcji, wiele elementów związanych z technikami zarządzania, wypracowanymi w sektorze prywatnym. Nie jest to więc tylko dzielenie się władzą z innym jednostkami władzy publicznej ale włączanie do procesu decyzyjnego wielu aktorów.

## **2. Przeszkody w doskonaleniu systemu zarządzania rozwojem metropolitalnym**

W raporcie OECD (*The Reform... 2000*) dotyczącym reform zarządzania metropoliami wymienia się trzy główne przeszkody w ich wprowadzaniu. Są to: fragmentacja jednostek administracyjnych, (która powoduje braki w komunikacji między jednostkami administracyjnymi i obszarami funkcjonalnymi), ograniczenia finansowe i fiskalne władz lokalnych w obszarach metropolitalnych oraz brak wiarygodnych i transparentnych systemów podejmowania decyzji.

Autorzy raportu jednoznacznie konstatują, że nie ma idealnych modeli zarządzania. Każde miasto musi w ramach ogólnej „filozofii” wypracować własny model organizacyjno-instytucjonalny, pasujący do jego specyficznej sytuacji i narodowego kontekstu.

W świetle tych sugestii powstaje pytanie, czym tak naprawdę różni się Łódź od innych miast w Polsce oraz innych miast na świecie?

Czy zarządzanie metropolią i obszarem metropolitalnym Łodzi musi być inne i pod jakim względem? Czy dlatego, że jest blisko Warszawy? Czy dlatego, że ma tradycje przemysłu tekstylnego? Czy dlatego, że społeczności tego obszaru mają inne systemy wartości np. brak wiary w możliwości rozwoju własnego miasta, kompleksy, brak zaufania do sąsiadów itd.?

Aby stworzyć właściwy model zarządzania i wypełnić go odpowiednią treścią niezbędne jest poznanie i ustosunkowanie się, co najmniej do trzech barier ograniczających wprowadzanie nowych rozwiązań organizacyjnych: fragmentacji politycznej i społecznej, bazy finansowej obszaru metropolitalnego, istniejących formalnych i nieformalnych struktur instytucjonalno-decyzyjnych.

### **3. Cele, kierunki i (dziedziny) obszarów problemowych predestynowanych do kompetencji instytucji zarządzających obszarem metropolitalnym**

Jednym z kluczowych problemów zarządzania zurbanizowanymi obszarami metropolitalnymi jest właściwa delimitacja obszaru. W większości przypadków mamy tendencję do sztywnego wyznaczania granic obszaru metropolitalnego i tworzenia, dla tak administracyjnie wyznaczonego obszaru, określonego instytucjonalnego systemu zarządzania. W praktyce okazuje się, że takie podejście jest niewystarczające. Jak pokazują doświadczenia amerykańskie na długą metę nie zapobiega to niekontrolowanym procesom ekspansji urbanistycznej, poza granice wyznaczonego obszaru metropolitalnego. Jednocześnie strefa centralna tak zarządzanej metropolii nadal przeżywa wiele problemów, które są nasilane (multiplikowane) przez decyzje w instytucjach, które powinny tym patologiom przeciwdziałać (*Task Force...2003*). Na przykład formalnoprawne represje mające za zadanie efektywniejsze wykorzystanie już zurbanizowanych obszarów prowadzą, wręcz przeciwnie, do ekspansji urbanistycznej poza wyznaczonymi granicami administracyjnymi metropolii. Dlatego wyprowadza się wnioski o potrzebie elastycznego traktowania granicy obszaru metropolitalnego. Tymczasem w polskich koncepcjach planowania obszarów metropolitalnych jesteśmy na najlepszej (albo na najgorszej) drodze do usztywnienia granic takich obszarów.

Można sobie zadać pytanie, dlaczego nie należy usztywniać granic obszarów metropolitalnych? Wynika to z kilku przyczyn. Po pierw-

sze, z coraz większej elastyczności gospodarki, która wymaga elastycznego reagowania ze strony przestrzeni. Po drugie, demokratyczne współzarządzanie także wymaga takiej otwartości i stałego dzielenia się władzą ponad sztucznymi granicami sprawowania władzy. Gospodarka rynkowa nie uznaje sztucznych granic i wszelkie patologie wywołane decyzjami administracyjnymi w zakresie gospodarki przestrzennej, natychmiast ujawnia i multiplikuje.

Tworzenie nowoczesnych systemów zarządzania metropoliami będzie wymagać obalenia wielu mitów i stereotypów, jakie towarzyszą poglądom władz lokalnych współtworzących takie obszary. Jednym z nich jest pogląd o wymywaniu rozwoju z obszaru oddalonego od obszaru metropolizowanego, na rzecz miasta centralnego. Dlatego też wiele miast i gmin walczy o włączenie ich obszaru do metropolii, licząc że administracyjny przydział będzie stymulatorem rozwoju. Inne z kolei uważają, że znajdując się w granicach administracyjnych obszaru metropolitalnego będą zdominowane przez centralny ośrodek władzy, który przejmie korzyści ekonomiczne, a z pewnością ograniczy autonomię małej jednostki. Obalenie takich stereotypów i mitów wymaga prowadzenia rzetelnych badań.

#### 4. Doświadczenia zagraniczne

Fürst (2002, s. 7) wyróżnia w Niemczech trzy dominujące modele zarządzania metropolitalnymi obszarami. Model o orientacji biznesowej, politycznej i z przewagą tzw. trzeciego sektora. Podstawą wyróżnienia teoretycznego modelu jest kryterium motywacyjne głównej siły sprawczej (podstawowej grupy osób lub organizacji) zainteresowanej instytucjonalizacją zarządzania obszarem zurbanizowanym (motywacja i cele utworzonej struktury organizacyjnej). Są to określone grupy biznesu, politycy lub organizacje samorządu terytorialnego albo organizacje pozarządowe. Na przykład organizacje pozarządowe najczęściej przyczyniały się do tworzenia systemu instytucjonalnego służącego opracowaniu i wdrażaniu Agendy 21. W praktyce zarządzania regionami metropolitalnymi nigdzie nie występują czyste modele. Z reguły każdy z nich zawiera wpływy innych rozwiązań i stale ewoluje wraz ze zmianą okoliczności.

W badaniach nad amerykańskimi strukturami instytucjonalnymi zarządzania metropoliami autorzy dochodzą do wniosku, że dotychczasowe dość powszechnie tworzone w latach 80. rady metropolitalne

nie były w stanie właściwie zarządzać obszarami. Wewnętrzne mechanizmy destrukcyjne i multiplikowanie problemów przez te struktury organizacyjne prowadzi autorów różnych raportów diagnostycznych do wniosków, że należy takie rady likwidować, a w to miejsce powoływać stanowe agencje rozwoju obszarów metropolitalnych. Należy także eliminować powielenie działań przez wydziały władz publicznych współtworzących obszar metropolitalny (*Task Force...* 2003).

Problem poprawy funkcjonowania obszarów metropolitalnych przez tworzenie nowych rozwiązań instytucjonalnych został uznany, w krajach należących do OECD, za ważny cel strategiczny. Organizacja ta pokusiła się o opracowanie kierunkowych zasad i rekomendacji, które mają przyświecać budowaniu sprawniejszych systemów instytucjonalnych zarówno w krajach OECD, jak i w krajach rozwijających się. Mogą one stanowić podstawowy zbiór wytycznych oraz weryfikator przy opracowywaniu indywidualnych rozwiązań.

## 5. Zasady zarządzania metropoliami według OECD

**Zasada koherencji** oznacza, że sposób władania musi być jasny, przejrzysty i zrozumiały dla elektoratu.

**Zasada konkurencyjności** oznacza, że władanie musi być nastawione na pobudzanie konkurencyjności regionu, a struktury organizacyjne tak ukształtowane, aby sprzyjały działaniom wzmacniającym konkurencyjność regionalnych zasobów, a nie konkurowaniu przez tworzenie korzyści politycznych. Ponieważ regiony zurbanizowane stają się głównym układami walki konkurencyjnej we współczesnej gospodarce, to przy wzrastającej mobilności kapitału, trwale wzmacnianie konkurencyjności regionu zurbanizowanego odbywa się w drodze inwestycji w tzw. miękkie czynniki, tj. rozwój kapitału ludzkiego i społecznego, a nie przez uznaniowe obniżki podatków i dotacje.

**Zasada koordynacji** – jej potrzeba respektowania wynika z tego, że w obszarach zurbanizowanych mamy do czynienia z dużą fragmentacją polityczną, społeczną i administracyjną. Bez koordynacji niemożliwe jest stworzenie właściwych podstaw do strategicznego planowania w obszarze metropolitalnym.

**Zasada uczciwości i równości** – wszelkie uzgodnienia i aranżacje struktur finansowych i instytucjonalnych muszą być tak budowane, aby zapewnić, jak najwyższy poziom uczciwości i równe szanse dla

wszystkich miejscowości i gmin, grup społecznych współtworzących region metropolitalny.

**Zasada fiskalnej poprawności** oznacza taką organizację systemu finansowego, która zapewnia prawidłową korelację między kosztami zarządzania obszarami a otrzymywanymi przychodami. Z reguły bowiem w wielkich miastach krajów OECD długi i obciążenia podatkowe są najwyższe w obszarach centralnych. Taki stan nie może być utrzymywany, jeśli obszary te mają mieć odtworzoną zdolność do konkurencyjności na inwestycje na globalnych rynkach.

**Zasada elastyczności** – elastyczność jest niezbędna instytucjom, aby mogły właściwie reagować na gwałtowne zmiany w zakresie wzrostu urbanizacji i gwałtowne wahania koniunkturalne powodowane wpływami globalnymi.

**Zasada holizmu**, czyli całościowego spojrzenia na system metropolitalny. Chodzi w niej o to, aby widzieć i analizować wszystkie skutki wzajemnie powiązanych jednostek urbanistycznych i uwzględniać je w systemie decyzyjnym. Holistyczność nie oznacza jednak jednolitości systemu zarządzania obszarem metropolitalnym, musi być powiązana z zasadą subsydiarności.

**Zasada szczególności**, oznacza zachętę do tworzenia unikalnych rozwiązań organizacyjnych i instytucjonalnych przystających do zróżnicowanych potrzeb obszarów współtworzących obszar metropolitalny, z jednoczesnym poszanowaniem uniwersalnych zasad demokratycznych i praw człowieka.

**Zasada partycypacji (udziału)** – rozumiana zarówno jako uwzględnianie interesów różnych grup, jak i zachęcanie ich do udziału w zarządzaniu obszarem. Nowe technologie informacyjne stwarzają nowe możliwości interaktywnej komunikacji społecznej.

**Zasada społecznego nastawienia w organizowaniu struktur zarządzania** – oznacza nastawienie na zaspokojenie ludzkich potrzeb. Taka orientacja w konsekwencji musi oznaczać międzysektorowe podejście do zarządzania ograniczające biurokratyczną i funkcjonalną sektorowość.

**Zasada subsydiarności**, rozumiana jako zaspokajanie potrzeb przez możliwie, jak najniższy poziom organizacyjny, a jednocześnie ograniczająca nakładanie się kompetencji różnych poziomów organizacyjnych JST.

**Zasada trwałości (sustensywności)**, czyli rozwoju uwzględniającego ochronę środowiska, ale w zintegrowanej triadzie celów ekonomicznych, społecznych i środowiskowych.

**6. Przesłanki budowania  
nowoczesnych systemów organizacyjno-instytucjonalnych  
w zarządzaniu obszarami metropolitalnymi  
w świetle doświadczeń zagranicznych  
– postulaty i rekomendacje**

1. Instytucja zajmująca się rozwojem obszaru metropolitalnego, musi posiadać kompetencje do sterowania siecią partnerskich powiązań wynikających z rozpoznanych właściwości tego systemu. Jak dotąd, te właściwości nie są dobrze znane, a szczególnie w sytuacji, kiedy system jest ułomny (brak jest niektórych elementów i powiązań, a bardzo często występują tylko jego fragmenty o nieczytelnych, bardzo słabych powiązaniach lub nawet zupełnym ich braku). Różny stopień zaawansowania powiązań oznacza potrzebę różnego zakresu interwencji ze strony władzy regionalnej i rządowej.
2. Musimy sobie zdawać sprawę, że nasz system sprawowania władzy jest nastawiony raczej na rządzenie hierarchiczne, a nie partnerskie – sieciowe. Nowego sposobu zarządzania musimy się dopiero nauczyć mimo jego ewidentnej potrzeby i teoretycznej przydatności. Dotyczy to nie tylko gospodarek okresu transformacji ustrojowej, ale także rozwiniętych gospodarek rynkowych. Marshall (2003) opisując regionalne systemy współrzędzenia w Wielkiej Brytanii udowadnia, że wiele regionów szkockich, walijskich czy położonych w Irlandii Płn., dążąc do stworzenia federacji w latach 90. też nie radziło sobie z takim zarządzaniem, raczej starając się centralizować i hierarchizować system zarządzania administracyjnymi regionami, pozostając przy zasadzie rządu niż współrzędzenia.
3. Nasza wiedza o przyczynach współczesnych procesów urbanizacji jest niestety niepełna. W wielu przypadkach przebieg procesów urbanizacji jest wypadkową gry sił rynkowych, ubocznych skutków patologicznych systemów regulacyjnych, spekulacji gruntami, korupcji *etc.* Zarządzanie obszarem metropolitalnym przez oddziaływanie na negatywne skutki nie zawsze prowadzi do oczekiwanych rezultatów. Dlatego przy wprowadzaniu nowych systemów instytucjonalnych i organizacyjnych, budowanie adekwatnego systemu monitorowania zarówno przyczyn, jak i skutków działania takich systemów jest także niezbędne. Inaczej, po pewnym czasie, zamiast stałego doskonalenia instytucji i procesów zarządzania przestrzenią obszarów metropolitalnych będziemy mieli do czynienia z chaotycznymi i przypadkowymi, a czasem (radykalnymi) pró-

bami zmian rozwiązań instytucjonalnych (opartych na niepełnej wiedzy, zawodnej intuicji bądź populistycznej ideologii), które nie tylko nie poprawią systemu zarządzania przestrzenią metropolitalną, ale wręcz nasilą negatywne zjawiska. Grozi to dalszą destrukcją i kompromitacją planowania przestrzennego w Polsce także na poziomie planowania obszarów metropolitalnych.

4. Istota zarządzania obszarem metropolitalnym polega na daniu możliwości użytkownikom tej przestrzeni, realizacji inwestycji publicznych i prywatnych w długim okresie. W szczególności oznacza to m.in. takie zarządzanie systemami infrastruktury, aby jednostki gospodarujące i konsumenci mogli maksymalnie wykorzystywać pozytywne efekty zewnętrzne oraz mieć możliwość wykorzystywania zależnych od nich korzyści skali w zakresie dostępu do publicznych oraz specyficznych dóbr „klubowych”, wynikającą z przynależności do metropolitalnej sieci.
5. Głównymi urządzeniami infrastruktury wymagającymi koordynacji na poziomie metropolitalnym są transport publiczny, gospodarka wodno-ściekowa, gospodarka odpadami, systemy ciepłownicze. W celach i zadaniach zarządzania obszarem metropolitalnym ujęte są też zagadnienia związane z ochroną środowiska, w tym kształtowanie terenów otwartych, parków oraz metropolitalna polityka mieszkaniowa.
6. Zagadnienie mieszkalnictwa z reguły było traktowane jako domena władz lokalnych i rządu centralnego. Okazuje się jednak, że to właśnie budownictwo mieszkaniowe jest jednym z najsilniej przekształcających przestrzeń metropolitalną, a zatem decyduje o większości procesów zagospodarowania przestrzennego. Właśnie wiele pułapek społecznych, w jakie wpadają konkurujące między sobą władze lokalne sprawia, że nasilają się patologiczne formy urbanizacji.
7. Musimy sobie zdawać sprawę, że o skuteczności zarządzania i formach instytucjonalnych będą decydowały historyczne konflikty i uprzedzenia, dotychczasowe formy urbanizacji, itd. Inaczej będzie wyglądała organizacja i zarządzanie w regionach policentrycznych, a inaczej w regionach monocentrycznych. Łódzki region urbanistyczny jest ewidentnie regionem monocentrycznym. Problem braku zaufania do władz miasta dominującego ciągle przejawia się, przy okazji podejmowania instytucjonalnych prób rozwiązywania, wspólnych dla obszaru, problemów. (Patrz związek gmin regionu łódzkiego, związek gmin nadpiliczych, związek gmina Bzura itd.). Użyteczne lekcje możemy pod tym względem wyciągać z przykładów

niemieckich. Tworzeniu struktur organizacyjnych zawsze towarzyszą formalne i nieformalne cele. Może to być np. potrzeba wspólnego planowania, ale mogą też, niezależnie od celów formalnych, pojawić się cele nieformalne np. potrzeba centralizacji i profesjonalizacji zarządu większym obszarem, aby mieć możliwości skutecznego pozyskiwania dotacji z budżetu centralnego czy UE.

8. Otwartość układu, transparentność i elastyczność na zmiany w otoczeniu muszą przyświecać budowaniu struktur organizacyjnych. Nowotworzone struktury organizacyjne muszą przede wszystkim gwarantować wysoką elastyczność na zmiany. Sztywny układ będzie z góry skazany na niepowodzenie, gdyż będzie miał wkomponowany w siebie mechanizm samounicestwiający. Jeśli zakładamy, że będzie to demokratyczny model zarządzania, oparty na koncepcji współwładania obszarem przez różnych interesariuszy, to musimy zbudować strukturę równoważącą czynniki polityczne i profesjonalnie, tak aby układ instytucjonalny zagwarantował odnawianie się systemu wartości, czyszczenie z patologii i biurokratycznych naleciałości, ale jednocześnie zachował najważniejsze cechy współczesnej struktury organizacyjnej, tj. posiadającej możliwości stałego uczenia się.
9. Tworzenie systemu zarządzania metropolitalnym obszarem nie może być sprowadzone do reformowania istniejących instytucji lub powoływania nowych organizacji. Nowy system zarządzania to nie tylko nowe organizacje, ale może nawet w jeszcze większym stopniu zmiana postaw, wartości i kultury sprawowania władczych funkcji. Praktyka krajów wysoko rozwiniętych pokazuje, że model partycypacyjny, integrujący wielu aktorów, daje lepsze wyniki niż tradycyjne systemy sterowania odgórnego – hierarchicznego.
10. Tworzenie nowej kultury zarządzania należy do tych instrumentów, które mają sprzyjać budowaniu tożsamości mieszkańców obszaru metropolitalnego oraz najbliższego miejsca zamieszkania. Jeśli chodzi o zamianę kultury zarządzania najczęściej wskazywane są następujące kierunki reformowania:
  - wprowadzanie systemu wyborów bezpośrednich zarówno w odniesieniu do rad, jak i burmistrzów;
  - rozwijanie umiejętności przywódczych w lokalnych elitach politycznych;
  - modernizowanie procedur głosowania;
  - zachęcanie do nowych form społecznej partycypacji i wprowadzanie coraz bardziej przejrzystych procedur decyzyjnych, które będą angażowały mieszkańców;

- dostarczanie mieszkańcom odpowiedniej informacji pod względem ilościowym i jakościowym;
  - stosowanie zasad partnerstwa przy osiąganiu pożądanych celów i realizacji międzysektorowych programów zarówno w układach publiczno-publicznych, jak i publiczno-prywatnych. (np. rozwoju zrównoważonego, regeneracji terenów poprzemysłowych, obszarów z problemami społecznymi itd.).
11. Podstawowymi instrumentami prowadzenia zintegrowanej metropolitalnej polityki i zarządzania zdelimitowanym obszarem są, przede wszystkim, instrumenty planistyczne. Szczególna rola takich instrumentów wynika z tego, że system planowania metropolitalnego daje podstawy do koordynacji rozwoju i zarządzania całym obszarem przez stosowanie technik i metod charakterystycznych dla New Public Governance (czyli publicznego współwładztwa lub nowego publicznego zarządzania).
  12. Dzięki właściwie rozumianemu współwładztwu, w odpowiednio dobranych procedurach planistycznych i planach miejscowych istnieje możliwość identyfikacji międzygminnych konfliktów, koordynowania międzygminnych działań, wypracowanie wspólnych celów i współzależnych lokalnych strategii rozwoju przestrzennego, gospodarczego i społecznego.
  13. Aby planowanie metropolitalne pełniło funkcję instrumentu *public governance* musi spełniać wiele kryteriów przystających do koncepcji zarządzania przez współwładztwo; takimi kryteriami są m.in.:
    - demokratyczność procedur;
    - partycypacyjność;
    - kompromisowość;
    - wiarygodność;
    - przejrzystość;
    - sprawiedliwość (społeczna i ekonomiczna);
    - sprawność (rozumiana jako skuteczność, korzyść, efektywność);
    - otwartość na zmiany;
    - elastyczność.
  14. Jednym z ważniejszych instrumentów, silnie powiązanych z planowaniem przestrzennym może i powinna być metropolitalna polityka gruntowa polegająca m.in na:
    - tworzeniu banku ziemi pod kątem celów rozwoju;
    - przygotowywaniu nowych terenów pod budownictwo mieszkaniowe, usługowe;

- działaniu na rynkach terenów budowlanych i rolnych także poza formalnymi granicami obszaru metropolitalnego.
15. Zarządzanie obszarem metropolitalnym wymaga stworzenia właściwych podstaw prawnych pozwalających na realizację ważnych celów o charakterze publicznym. Cele publiczne mogą być wyrażone w formie *explicite* i egzekwowane w ramach systemów regulacji prawnej, ale jednocześnie, co należy podkreślić, dobrze skonstruowany system zarządzania metropolią pozwoli realizować długookresowe cele prywatne. Długookresowe cele rozwoju z natury mają cechy publiczne, ponieważ przyczyniają się do bardziej równomiernego rozłożenia dobrobytu i dają gwarancje osiągnięcia trwałego rozwoju. Aby jednak takie cele realizować układ instytucjonalno-organizacyjny musi mieć możliwość eliminowania dywersyjnych działań związanych z konkutowaniem o krótkotrwałe korzyści ekonomiczne i polityczne.
  16. Podstawą zarządzania powinny być strategiczne długookresowe plany zagospodarowania przestrzennego, przygotowywane przez profesjonalne agencje. To wskazuje na konieczność prognozowania procesów rozwoju, antycypowanie problemów związanych z urbanizacją oraz działania w elastycznie, a nie sztywnie wyznaczonych granicach geograficznego obszaru.
  17. Struktura organizacyjno-instytucjonalna i instrumenty zarządzania powinny być pochodną planu, a nie odwrotnie. W przypadku, kiedy mamy apriorycznie i w głównej mierze politycznie wyznaczony obszar, wytworzone w ten sposób problemy funkcjonowania obszaru narzucają sposób planowania i rozgrywania interesów. Cele funkcjonalno-przestrzenne obszaru zaczynają wówczas odgrywać rolę wtórną.
  18. Proces instytucjonalizacji, w regionach metropolitalnych w Polsce, nie jest zupełnie rozpoznany. Konieczne jest podjęcie dalszych systematycznych badań w tym zakresie, jeśli zamierzamy usprawniać procesy zarządzania rozwojem aglomeracji przez sprawne zarządzanie, aby konkutować o rozwój na poziomie europejskim i globalnym.
  19. Życie nie lubi próżni, a demokratyzacja życia zakłada, że struktury instytucjonalne będą ewoluowały w zależności od potrzeb i interesów identyfikowanych przez interesariuszy w regionie. Rezultatem oddolnej spontanicznej instytucjonalizacji, poza chwilową poprawą funkcjonowania obszaru, jest jednak dalsze podtrzymywanie politycznej i społecznej fragmentacji. Najczęściej stosowanym instrumentem, który ma przeciwdziałać negatywnym skutkom ewoluującego systemu współwładztwa jest próba skoordynowania działań przez planowanie obszarów metro-

politalnych. Odbywa się to najczęściej przez administracyjne wyznaczenie takich obszarów, powoływanie agencji planistycznych lub powierzanie tych zadań, jak w przypadku naszej ustawy, urzędowi marszałkowskiemu. Skuteczność takich rozwiązań jest jednak wątpliwa, i po chwilowej pozornej poprawie pojawiają się nowe problemy. Dlatego też wydaje się słuszne, aby postulować aktywną rolę dla urzędu marszałkowskiego jako obserwatora i „wspieracza” procesów, a czasem i inicjatora wspólnie z rządem i parlamentem niektórych rozwiązań formalno-prawnych kierujących ewolucją systemu instytucjonalnego w pożądanym kierunku i inicjatora przenoszenia najlepszych praktyk z jednego obszaru metropolitalnego do drugiego.

20. Z pewnością jednym z ważniejszych problemów jest określenie funkcji i celów planów zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego. W tej materii nie ma ujednoczonych poglądów; czym ma być planowanie obszarów metropolitalnych. Na ile plan obszaru – od strony formalnoprawnej – ma się przekładać na lokalne plany użytkowania terenów i plany szczegółowe. Czy ma być planem hierarchicznym, czy nie? Kto jest podmiotem tego planu? Czy wdrażanie odbywa się na drodze indykatywnej, informacyjnej czy przez instrumenty administracyjne? Czy jest planem wyznaczenia inwestycji celu publicznego w ramach metropolii, tak jak plan zagospodarowania województwa, czy ma inne funkcje? Jeśli tak, to powstaje pytanie, czy obszar metropolitalny jest odrębnym planem, czy częścią planu województwa, czy uszczegółowieniem problematyki planu wojewódzkiego itd.?
21. W dyskusji nad wdrażaniem nowych systemów terytorialnego zarządzania niezbędne jest uwzględnianie lokalnych systemów społeczno-politycznych. Rozpoznanie ich, ułatwia zbudowanie systemu wykorzystującego lokalne siły i kierującego energię i działania do realizacji pożądaných funkcji celu. Wdrażanie innych systemów, sprzecznych z istniejącym systemem wartości będzie wywoływać reakcję przeciwną. Dlatego przy wdrażaniu nowych modeli niezbędne jest dobre rozpoznanie procesów załączkowych i uszanowanie lokalnych społeczno-kulturowych warunków.

## Literatura

- Fürst D., 2002, *Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance*, [w:] *Aktionsraum Region – Regional Governance*. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/9, s. 441-451.

- Marshall T., 2003, *Regional Governance in the United Kingdom*, [w:] *Aktionsraum Region...op. cit*, s. 523-535.
- Schwab B., Kübler D., 2001, *Metropolitan Governance and the „Democratic Deficit“ Theoretical Issues and Empirical Findings*. Referat na konferencję *Area Based Initiatives in Contemporary Urban Policy*. Danish Building and Urban Research and European Urban Research Association, Kopenhaga 17-19 maj.
- Task Force on Metropolitan Governance*, Center of the American Experiment, December 2003, Chairman Dean Riesen.
- The Reform of Metropolitan Governance*, 2000, OECD Observer – Policy Brief, [www.oecd.org/publication/Pol\\_brief/](http://www.oecd.org/publication/Pol_brief/).
- Voith R., 1991, *Capitalization of Local and Regional Atribbuties into Wages and Rents. Differences across Residential. Commercial and Mix-use Communities*, *Journal of Regional Sciences* no 31, s. 127-145.