

## KRYSTYNA MIESZKOWSKA

Biuro Rozwoju Gdańska

### ZARZĄDZANIE OBSZARAMI METROPOLITALNYMI – DOŚWIADCZENIA I NOWE MOŻLIWOŚCI

**Abstract: Management of Urban Regions – Experiences and New Possibilities.**

The paper is a report on the contents of the annual 40th congress of the International Society of City and Regional Planners which took place on 18-22<sup>th</sup> of September 2004 in Geneva (Switzerland). The congress theme – *Management of Urban Regions. Experiences and New Intervention Possibilities* – was presented in 61 papers from countries all over the world, but from the Polish point of view the most interesting is the experience of the EU cities. The congress presentations have touched upon the classification of urban regions, complicated administrative structures making difficult the management of their functioning, building partnerships in the process of governance within metropolitan areas as well as upon the place and role of urban planning and design in their development.

Powyższy temat – *Management of Urban Regions. Experiences and New Intervention Possibilities* – był przedmiotem obrad 40-tego, dorocznego kongresu ISOCaRP (International Society of City and Regional Planners), który odbył się w Genewie (18-22 września 2004 r.). Na sesjach warsztatowych przedstawiono 61 referatów w 4 blokach tematycznych:

1. Kwestie strategiczne w zarządzaniu/sterowaniu rozwojem regionów miejskich/metropolii.
2. Potrzeby i metody planowania przestrzennego.
3. Problemy miast średniej wielkości (nie będących metropoliami).
4. Globalna typologia regionów miejskich i ich statusu instytucjonalnego

Delimitacja obszarów metropolitalnych nie była przedmiotem żadnego z referatów kongresowych, a kwestie te były poruszane marginalnie.

Wśród prezentacji pochodzących ze wszystkich kontynentów, obrazujących rozległość doświadczeń i bogactwo idei związanych z tematem kongresu za szczególnie interesujące, z polskiego punktu widzenia, należy uznać przykłady i doświadczenia regionów metropolitalnych z krajów Unii Europejskiej.

Terminy *metropolie* lub *regiony metropolitalne* (*metropolitan areas*) były podczas obrad kongresu często używane zamiennie z terminem *regiony zurbanizowane* (*urban regions*), choć w zasadzie pierwszym z nich określano wielkie miasta wraz z ich otoczeniem, w skład którego oprócz miast mniejszych mogą wchodzić także obszary wiejskie, a drugim – raczej złożone układy miast (aglomeracje), w których żadne z nich nie ma dominującej pozycji. Oba typy układów zawierają zróżnicowane funkcje, w szczególności wysoko wyspecjalizowane usługi i wyróżniają się przez swoją rangę gospodarczą, polityczną, społeczną i kulturalną, a także siłę swojej atrakcyjności i innowacyjności. Są one węzłami licznych sieci przekraczających nie tylko lokalne granice administracyjne, ale także obejmujących przestrzeń międzynarodową, a nawet międzykontynentalną (*global cities*).

Cechą charakterystyczną dla Europy jest to, że istnienie tzw. „globalnych” metropolii (Paryż, Londyn) stanowi tu raczej wyjątek niż regułę. Jest ona jednak pełna miast, których znaczenie nie wynika z ich wielkości mierzonej liczbą mieszkańców, ale raczej z roli, jaką odgrywają w relacjach z innymi miastami, z miejsca, jakie zajmują w wielorakich sieciach powiązań, ze znaczenia dla dziedzictwa cywilizacji. Dotychczasowe klasyfikacje i hierarchie jednostek osadniczych oparte na kryteriach ilościowych niedostatecznie odzwierciedlają nowe trendy rozwoju, do których należy też uniezależnianie się miast metropolitalnych od ich bezpośredniego zaplecza. W związku z tym grupa uczestników kongresu lansowała nową kategorię *intermediate cities* – *miast pośrednich* (albo może pośredniczących), budujących pojedynczo lub w zespołach silne powiązania sieciowe między wielkimi metropoliami a ich otoczeniem oraz między sobą. Reprezentują one istotną część rynku pracy, charakteryzują się walorami historycznymi lub kulturowymi i stanowią ważny punkt odniesienia dla tożsamości lokalnej. Ich właściwy rozwój mógłby się przeciwstawić skrajnym formom konkurencji i uniformizacji niesionym przez procesy globalizacji.

Większość z metropolii/regionów zurbanizowanych ma obecnie bardzo skomplikowaną sytuację instytucjonalną (w tym duże rozdrobnienie przestrzennych jednostek administracyjnych), wynikającą z nakładania się kompetencji różnych poziomów zarządzania i zakresów działa-

nia podmiotów publicznych, rzadko obejmujących skalę ważności spraw, którymi należy się zająć. Obszary metropolitalne cechują się nieciągłością przestrzenną, wiele przedsięwzięć i problemów wymagających rozwiązania nie respektuje granic administracyjnych, a złożone procesy, którym podlegają miasta i obszary metropolitalne od lat 90. – globalizacja, postęp technologiczny, nowe wymagania przestrzenne, transformacja społeczna, potrzeba zrównoważonego rozwoju sprawiły, że tradycyjne instrumenty planistyczne, stworzone w celu regulacji pasywnego terytorium wtłoczonego w granice administracyjne, nie są w stanie odpowiedzieć na aktualne potrzeby. Zmusiły one do szukania nowych instrumentów planistycznych w celu rozwiązania potrzeb rozwoju terenów miejskich w skali całego regionu. Praktyka urbanistyczna na tych obszarach powinna ewoluować w kierunku projektów bardziej zintegrowanych, zajmujących się wszystkimi aspektami jakości życia szerokich warstw społecznych, bowiem plan strategii sterowania rozwojem na szczeblu metropolitalnym nie jest planem zagospodarowania przestrzennego.

Liczne prezentacje kongresowe podkreślały, że możliwie ścisła i jak najszersza kooperacja między wszystkimi podmiotami publicznymi (a także sektorem prywatnym) jest obecnie niezbędna dla jakiegokolwiek rodzaju planowania i jest kluczową kwestią atrakcyjności i sukcesu regionu metropolitalnego. W tym kontekście wielokrotnie przywoływano pojęcie *governance* – partnerskiego współzrządzenia, polegającego na współdziałaniu między różnymi poziomami administracji, negocjowaniu zamiast wydawania zarządzeń oraz udziale społeczeństwa, opartych na klarownej komunikacji i uczestnictwie w odpowiedzialności za skutki podjętych działań.

W celu osiągnięcia tego typu kooperacji nie zawsze jest potrzebna lub możliwa organizacja formalnych struktur dla całego regionu metropolitalnego, nie ma też gotowej recepty dla takiej struktury. Wśród prezentowanych na kongresie regionów metropolitalnych znalazły się, takie, które mają formalne struktury zarządzania regionalnego (Londyn, Stuttgart), takie, które dopiero rozważają zorganizowanie takich struktur (Ateny), takie, w których współzarządzanie bez formalnej struktury jest już tradycją (Monachium, Randstad) i takie, gdzie ruch w kierunku kooperacji na skalę regionalną i nowych form współzrządzenia ma jeszcze przed sobą długą drogę (region Zurychu, Madryt). Poczajające są szczególnie doświadczenia tych ostatnich.

Kluczowymi problemami dla partnerów uczestniczących we współzarządzaniu, zwłaszcza w układzie nieformalnym, są: osiągnięcie wspólnego punktu widzenia na problemy, którymi należy się zająć na

szczeblu metropolitalnym (co jest niezbędne dla udowodnienia potrzeby kooperacji regionalnej) oraz budowa zaufania między partnerami. Warunkiem budowy zaufania jest wzajemna znajomość osób, wiedza o problemach i ograniczeniach partnerów, częste komunikowanie się i negocjacje. Ponieważ zaufanie jest kwestią bardzo personalną i subiektywną, jego budowanie wymaga personalnego zaangażowania osób obdarzonych autorytetem. W początkowej fazie model ten nie jest więc postrzegany jako pomoc w codziennym działaniu, ale jako dodatkowy zakres obowiązków, a słabość procesu leży w jego długotrwałości – istnieje stałe niebezpieczeństwo wycofywania się partnerów lub utraty ich zaangażowania. Przytaczane na kongresie przykłady (np. z Madrytu) wskazują, że obserwowana w naszym kraju niechęć części samorządów do włączania się w procesy współdziałania na obszarach metropolitalnych nie jest wcale odosobniona.

Budowanie zaufania jest zadaniem nie tylko polityków i administracji, ale przede wszystkim społeczeństwa obywatelskiego w regionie – mieszkańców, którzy mieszkają w jednym mieście, pracują – w innym, a spędzają weekend w jeszcze innym miejscu. „Obywatele regionalni” widzą i wykorzystują region miejski jako przestrzeń korzyści, a nie jako ograniczone miejsce. W związku z tym główne zadania miast w regionie metropolitalnym muszą być finansowane przez społeczność całego regionu, a nie tylko z budżetu miasta dominującego.

Planowanie na szczeblu metropolitalnym nie umniejsza oczywiście fundamentalnego znaczenia ambitnego projektowania urbanistycznego dla osiągnięcia strategicznych celów regionu zurbanizowanego, który ma być miejscem lepszym do zamieszkania, bardziej atrakcyjnym i o przyjaznym środowisku. Uczestnicy tzw. klasy kreatywnej koncentrują się bowiem w miejscach, które zwracają ich uwagę czynnikami jakości życia – zdolność pracy gdziekolwiek czy „elektronicznego bycia” gdziekolwiek, wzmocniła potrzebę przebywania gdzieś specjalnie, w miejscu różnym od innych, dlatego tak dużą wagę przywiązuje się do wizerunku poszczególnych metropolii.

Wysokie standardy projektowania urbanistycznego są szczególnie istotne na terenach o wysokiej intensywności zabudowy i infrastruktury. Struktury miejskie w Europie są obecnie bardzo silnie utrwalone, a możliwości operacji planistycznych wewnątrz tego zwartego otoczenia są ograniczone. Na kongresie wskazywano niektóre ze sposobów twórczego rozwiązywania problemów wewnątrzmijskich np. metodę nazwaną „akupunkturą urbanistyczną” (zgodnie z samą zasadą akupunktury działanie takie powinno być proste, tworzyć na-

tychmiastowy efekt bez nadmiernych kosztów i być możliwe do zastosowania w sytuacji wymagającej ułatwienia życia codziennego mieszkańców) czy „planowanie na próbę” (polegające na poprzedzeniu ustawowej procedury planistycznej trzema opracowanymi w bardzo krótkim czasie rozwiązaniami tego samego zadania projektowego w celu uchwycenia możliwych konfliktów i oceny pola koniecznej koordynacji).

Na kongresie niewiele było referatów dotyczących zagadnień metropolitalnych w krajach transformacji ustrojowej. Otwarcie się tych krajów w kierunku nowego systemu ekonomicznego odbiło się w formie natychmiastowych drastycznych zmian w rozwoju zagospodarowania miejskiego. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne, stworzenie rynku nieruchomości, powstanie komercyjnego sektora mieszkaniowego, szybka, cząstkowa modernizacja śródmieść, to najbardziej widoczne znaki nowych procesów w regionach zurbanizowanych. Inercja maszyny administracyjnej nie dopasowuje się do nowej rzeczywistości zarządzania metropolitalnego. Istnieje pilna potrzeba budowania nowych form tego zarządzania, ale nowe instytucje i innowacyjne praktyki dotarły do tych krajów z dużym opóźnieniem. Powstaje więc dylemat, czy należy, i przede wszystkim, czy można – realizować ten sam schemat postępowania, jak w krajach zachodnich, czy też szukać sposobu przeskoczenia luki rozwojowej. Modernizacja regulacji planistycznych i budowlanych powinna stać się punktem wyjścia do tworzenia nowych terenów miejskich i dywersyfikacji struktury ekonomicznej miast.

Oprócz sesji plenarnych i warsztatowych w programie kongresu znalazł się także pierwszy raz zorganizowany przez ISoCaRP tzw. Szczyt burmistrzów (*Mayor's Summit*), w którym wzięli udział merowie/prezydenci 8 miast metropolitalnych – Antwerpii, Bilbao, Bordeaux, Casablanki, Kurytyby, Dakaru, Dublina i Genewy. Ta nowa inicjatywa – skonfrontowania ambitnych urbanistów z politykami wcielającymi ich idee w niejednokrotnie trudną ekonomicznie i społecznie rzeczywistość – została bardzo przychylnie oceniona przez uczestników kongresu i należy mieć nadzieję, że stanie się dobrą tradycją w dyskusji nad złożonymi zagadnieniami wynikającymi z potrzeby sterowania obszarami metropolitalnymi.