

**JUSTYNA DANIELEWICZ**  
**TADEUSZ MARKOWSKI**

Uniwersytet Łódzki

## **ZARZĄDZANIE W OBSZARZE METROPOLITALNYM** **– PODEJŚCIE INSTYTUCJONALNE**

**Abstract: Management in Metropolitan Areas – an Institutional Approach.** Management in metropolitan areas is becoming a very important problem in the contemporary globalised economy. Poland and the biggest Polish metropolitan areas must cope with those new challenges if they want to actively participate in the economic and social development of today. The paper focuses on three aspects:

- identification of reasons which make it necessary to work out a new approach to metropolitan management;
- analysis of institutional experiences in developed countries; and
- characteristics and specificity of Polish metropolitan areas.

These issues provide a background for a recommendation of institutional and instrumental solutions for regional and spatial policy.

**Key words:** metropolitan areas, management, institutions.

### **Wprowadzenie**

Obecnie metropolie są miejscami najintensywniejszej restrukturyzacji, tj. dopasowania do nowych wymagań gospodarczych gospodarki globalnej. Według statystyk w miastach powyżej 1 mln żyje *ca* 150 mln ludzi, tj. 13% ludności Europy. Sukces gospodarek krajowych zależy od tego, co się stanie w metropoliach. To one będą przykładem do powielania najlepszych rozwiązań potwierdzonych na rynkach globalnych. Współczesnej metropolii towarzyszy nowy jakościowo proces urbanizacji określany metropolizacją przestrzeni (Markowski, Marszał 2006; Liszewski 1999, 2001; Wolaniuk 1997 *etc.*). Sięga on daleko poza administracyjny obszar miasta centralnego. *De facto* nie można rozważać procesów metropolitalnych w oderwaniu od obszaru metropolitalnego.

W obszarach metropolitalnych powstają nowego rodzaju usługi odnoszące się do nowych potrzeb, których lokalne władze nie są w stanie zaspokoić. Wzrastająca złożoność układów terytorialnych będąca konsekwencją rozwoju cywilizacyjnego sprawia, że niezbędna jest zarówno stała weryfikacja kompetencji, jak i samych struktur zarządzających.

Procesy urbanizacji XX w. doprowadziły do strukturalnego i trwałego braku zgodności między obszarami administracyjnymi i funkcjonalnymi wielkich układów urbanistycznych. Z kolei sprzeczność między rozwojem funkcjonalnym i administracyjnym doprowadziła do powstania złożonego otoczenia politycznego, w którym osiągnięcie porozumienia w sprawach dotyczących ważnych, wielopłaszczyznowych, średnio i długookresowych celów, jak: rozwój gospodarczy i konkurencyjność, spójność społeczna, właściwe finanse publiczne i sprawne świadczenie usług publicznych obejmujących cały obszar miejski jest bardzo utrudnione.

Procesy dostosowawcze zawsze występowały. W okresie industrializacji, dynamiczne procesy urbanizacji powodowały, że miasta wchłaniały lokalne wsie i osady. W ten sposób następowała ekspansja terytorialna na nowe tereny, a nowe potrzeby były zaspokajane przez coraz silniejszy ośrodek władzy. Można zadać pytanie, czy nie należałoby po prostu tego procesu kontynuować? Wydaje się jednak, że gdyby tego typu ekspansja przyczyniała się do wzrostu efektywności układów metropolitalnych, to z pewnością taki proces byłby powszechnie kontynuowany. Wielkie metropolie to państwa w państwie. Amerykanie wyróżniają mikropolie, metropolie, megapolie. Nie jest to tylko moda na zastępowanie tradycyjnych nazw związanych z hierarchizacją ośrodków miejskich, ale postrzeganie tego, że współczesne systemy osadnicze są inaczej zorganizowane i inaczej oddziałują i reagują na globalizację procesów społeczno-gospodarczych. Wielkie układy zurbanizowanej przestrzeni napotykały bariery w możliwościach scentralizowanego zarządzania. Wymagają zbudowania zdekoncentrowanych systemów zarządzania pozwalających na zwiększenie efektywności w zaspokajaniu potrzeb przez włączenie do tego procesu lokalnych społeczności.

Z tej potrzeby wynikają koncepcje partycypacyjnego współwładania (*governance*), dekoncentracji i decentralizacji władzy. Z pełnym przekonaniem możemy powiedzieć, że zdynamizowane przez globalizację gospodarek procesy urbanizacji wymagają nowych struktur władania i zarządzania. Potrzeba zarządzania obszarem metropolitalnym wynika m.in. z:

- nasilającej się dywersyjnej konkurencyjności podmiotowej władz lokalnych jednostek terytorialnych sąsiadujących z miastem metropolitalnym zainte-

resowanych wyłączenie własnym rozwojem w krótkim okresie oraz współbieżnej z tym interesem dywersyjnej gry o przyciągnięcie inwestorów;

- pulsarnego charakteru funkcjonowania metropolii w ujęciu dobowym i sezonowym;
- ponownej reurbanizacji centrów metropolii (powrót funkcji mieszkaniowej do centrów miast, co jest związane z coraz większą niewydolnością systemów transportowych i coraz większym znaczeniem czasu wolnego w funkcji jakości życia).

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

Jesteśmy w interesującym okresie poszukiwania nowych form organizacyjno- instytucjonalnych w większości miast i państw świata. Pojawiają się już pewne ogólne przemyślenia i sugestie. Daleko nam jednak do wypracowania uzgodnionych poglądów. Na przykład, jaka to ma być jednostka zarządzająca? Jak się ma do tego tradycyjny system terytorialnej organizacji państwa? Czy nasz polski system samorządu terytorialnego sprzyja rozwojowi metropolii i gospodarki opartej na wiedzy, czy jest barierą?<sup>1</sup>

Przyjmując założenie, że współczesne procesy urbanizacji w kluczowych krajach świata zmieniły swoje relacje przyczynowo-skutkowe, powstaje podstawowe pytanie: jak powinna wyglądać towarzysząca tym procesom struktura administracyjna i instytucjonalno-organizacyjna? Struktury te, na tle coraz szybszych zmian gospodarczych, wykazują relatywnie coraz większą inercję. Związana jest ona z konserwatywnym społecznym i kulturowym systemem wartości, konfliktami międzypokoleniowymi wynikającymi m.in. z wydłużania się życia ludzkiego, itp. Obserwując zachodzące zmiany struktur administracji terytorialnej widzimy, że są one bardzo powolne. Na struktury administracyjne ma także wpływ ukształtowana sieć osadnicza. Charakteryzuje się ona zdecydowanie większą inercją niż wewnętrzne procesy przekształceń zagospodarowania w miastach. Nie trzeba nikogo przekonywać, że historycznie ukształtowana sieć osadnicza w Polsce utrwaliła i odtworzyła terytorialny i trójsczeblowy system ośrodków decyzyjnych. Z pewnością

---

<sup>1</sup> Niestety, naszym zdaniem, jest barierą. Mentalnie i organizacyjnie jesteśmy uwstecznieni. Przy konstruowaniu samorządu terytorialnego bardziej czerpaliliśmy z historycznych doświadczeń niż antycypowanych procesów urbanizacyjnych. Mamy silnie upolityczniony samorząd terytorialny w wielkich miastach, gdy tymczasem kraje zachodnie „profesjonalizowały” administrację władz lokalnych już w latach 90. XX w. Nad polskim samorządem nadal będą ciążyły podejścia doktrynalne, konstytucyjno-prawne.

można to powiedzieć o wszystkich szczeblach administracji terytorialnej: od wojewódzkiej do gminnej przez powiatową. We współczesnym podziale administracyjnym kraju nadal odnajdujemy historię Polski rozbiorowej, porozbiorowej i okres PRL.

## 1. Doświadczenia wybranych krajów OECD

Problem niedopasowania struktur administracyjnych obszarów metropolitalnych i regionów silnie zurbanizowanych stał się przedmiotem rozważań i analiz wielu organizacji międzynarodowych, jak: OECD, Unia Europejska, NAFTA.

W raporcie OECD dotyczącym reform zarządzania metropoliami wymienienia się trzy główne przeszkody w ich wprowadzaniu:

- Rozdrobnienie administracyjnych kompetencji, którego skutkiem jest brak powiązań między obszarami administracyjnymi a funkcjonalnymi.
- Ograniczenia finansowe i fiskalne władz lokalnych w obszarach metropolitalnych. Obszary metropolitalne muszą dostosować się do decentralizacji i fiskalnego federalizmu, zwiększyć lokalną autonomię z jednoczesnym ograniczaniem podatkowych różnicowań w ramach obszaru metropolitalnego, poprawić dostęp do kapitału inwestycyjnego oraz włączyć sektor prywatny jako partnera w inwestycjach i dostawcę usług.
- Brak przejrzystych, zrozumiałych procesów podejmowania decyzji. (Kto co robi i na jakim szczeblu?) (Kamal-Chaoui 2003, s. 2).

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

Rządy państw członkowskich OECD wypracowały następujące kierunkowe rekomendacje:

1. Przyjęcia takich struktur miejskich finansów publicznych, które lepiej pasowałyby do nowych, czy też zmodyfikowanych struktur instytucjonalnych i podziału odpowiedzialności między różne szczeble władzy.
2. Unowocześnienia struktur administracyjnych w celu ulepszenia poziomu i jakości usług w obszarze metropolitalnym oraz oceny wpływu podejmowanych działań przez wprowadzenie systemów oceny.
3. Zastąpienia struktur hierarchicznych nowymi elastycznymi formami poziomej i pionowej współpracy (partnerstwo włączające kilka szczebli wła-

dzy lub podobne jurysdykcje w obszarze metropolitalnym, czasami przy współpracy sektora prywatnego i/lub wolontariuszy).

4. Wdrożenia większej przejrzystości i odpowiedzialności w procesach podejmowania decyzji, poprawienia dostępu społeczności do informacji i usług publicznych, wzmocnienia lokalnej demokracji przez ulepszone procedury wyborów.
5. Stworzenia lepszych ram dla długookresowego planowania strategicznego, pozwolenia władzom lokalnym na przejęcie inicjatywy w dziedzinie strategii rozwoju gospodarczego i pracy w ramach partnerstwa ze społecznością biznesu i osób poszukujących pracy (*ibid.*, s. 3).

W trakcie prac nad wprowadzeniem struktur administracyjnych obejmujących całe obszary metropolitalne, które posiadałyby prawne możliwości do zarządzania całym obszarem i większą władzę, stało się jasne, że niemożliwe jest stworzenie jednolitego modelu, który można zastosować we wszystkich krajach, a nawet w jednym z nich, dla wszystkich obszarów metropolitalnych.

W państwach OECD możemy wyróżnić kilka podejść do tworzenia władz metropolitalnych. Jednym z rozwiązań, najbardziej radykalnym, jest fuzja gmin (*amalgamation*). Koncepcja ta bazuje na przekonaniu, że silniejsze władze metropolitalne poprawią konkurencyjność obszarów metropolitalnych. Utworzone, w wyniku fuzji, struktury administracyjne spróbują przewyciężyć złożone trudności spowodowane rozdrobnieniem podatkowym w ramach metropolii (w niektórych przypadkach ograniczając zakres odpowiedzialności) i ograniczoną władzą na poziomie lokalnym. Dalszym celem jest wyrównanie wzrostu populacji i struktury społeczeństwa w ramach obszarów metropolitalnych. Zwolennicy tej koncepcji argumentują, że taka forma może: ograniczyć powielanie tych samych działań, stworzyć efekty ekonomii skali i warunki do dostarczania usług, polepszyć odpowiedzialność/jawność (*accountability*), umożliwić bardziej sprawiedliwy podział wpływów z podatków i poprawić wydajność planowania przestrzennego (*ibid.*, s. 3).

Krajem, który ma największe doświadczenia we wdrażaniu fuzji gmin w obszarach metropolitalnych jest **Kanada**. W wyniku fuzji powstały m.in.: Metro-Toronto, Miasto Ottawa i Nowe Miasto Montreal. Połączenie gmin w Montrealu dało początek Nowemu Miastu Montreal, którego granice w dalszym ciągu nie pokrywają się z obszarem funkcjonalnym zdefiniowanym na podstawie modelu dojazdów do pracy i regionalnych klastrów. W styczniu 2001 r. zostało utworzone nowe regionalne ciało zwane Metropolitalną Społecznością Montrealu

(*Community of Metropolitan Montreal – CMM*), obejmujące 82 gminy. CMM przejęła odpowiedzialność w obszarach planowania przestrzennego, rozwoju gospodarczego, mieszkalnictwa i transportu, ochrony środowiska i gospodarki odpadami. Ciała to pełni raczej funkcję planistyczną i koordynującą niż wykonawczą, która pozostała na niższych szczeblach władzy. CMM jest finansowane przez gminy członkowskie (75%) i prowincje (25%), a zarządzane przez Radę Dyrektorów złożoną z burmistrzów kilku gmin. Gminy członkowskie zgodziły się podzielić połową przychodów z całego gminnego podatku od nieruchomości z CMM, która ma również możliwość nakładać dodatkowe opłaty za nowe zagospodarowanie nieruchomości (<http://www.cmm.qc.ca...>).

W zachodnich prowincjach Kanady rząd federalny utworzył trójstronne *Porozumienia na Rzecz Rozwoju Miejskiego*, w które zaangażowane są władze federalne, prowincje i gminy. Jednak ich sukces był ograniczony ze względu na to, że z reguły były one niedofinansowane.

Przeciwnicy fuzji preferują bardziej rozdrobniony system władzy złączony przez techniczne struktury planistyczne (często zdominowane przez władze centralne). Są oni przeciwni tworzeniu nowego szczebla władzy na poziomie metropolitalnym. Takie podejście jest szczególnie widoczne w **Stanach Zjednoczonych**.

W Stanach Zjednoczonych zarządzanie obszarami metropolitalnymi (*metropolitan governance*) nie jest uregulowane ustawami. Mimo to istnieje i stanowi dodatkową płaszczyznę władzy, chociaż nie jest ujęte ani w konstytucji, ani w przepisach stanowych. Związki, współpraca i konflikty między poszczególnymi jednostkami terytorialnymi pojawiały się tam stopniowo, w miarę jak społeczności się rozrastały. Współpraca między władzami lokalnymi była inicjowana, gdy pojawiała się konieczność rozwiązania problemów o zasięgu przekraczającym granice pojedynczej jednostki terytorialnej. Bardzo długo nie istniały żadne federalne, lub stanowe wytyczne regulujące sposób tworzenia takich struktur. Najwięcej instytucji zarządzających obszarami metropolitalnymi powstało w latach 60. Konsekwencją dowolności w ich tworzeniu jest to, że agencje rządzące obszarami metropolitalnymi różnią się swoją konstrukcją, zakresem odpowiedzialności i władzami. Wśród nich można wyróżnić:

1. Relatywnie niewielką liczbę rad metropolitalnych, których członkowie uzyskali mandaty od stanu (*state-mandated councils*) oraz połączenia miasto-powiat (*county*).
2. Bardziej liczne agencje zarządzające (*government agencies*) powołane w konkretnym celu, zazwyczaj odpowiedzialne za świadczenie jednej lub

kilku usług obejmujących zasięgiem cały obszar metropolitalny, jak np.: zaopatrzenie w wodę, gospodarka ściekowa, obsługa ruchu i zarządzanie portami lotniczymi lub wodnymi.

3. Komisje rewizyjne uprawnień kompetencyjnych (*jurisdictional boundary review commissions*).
4. Dobrowolne stowarzyszenia lub rady regionalne (*council of governments*), komisje planowania regionalnego oraz, wymagane przez państwo, organizacje planowania metropolitalnego (MPO) często, choć nie zawsze, połączone z radami regionalnymi (Shaffer 2004, s. 114). MPO zostały utworzone na początku lat 70. i są finansowane przez rząd federalny.

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 oraz eliminować powielenie działań przez wydziały władz publicznych współtworzących obszar metropolitalny (*Task Force... 2003*).

Oprócz fuzji istnieje wiele możliwości współpracy między gminami. Jedną z nich jest dobrowolna współpraca, która często jednak jest bardzo trudna. Alternatywą dla niej jest rozwój bardziej zinstytucjonalizowanych form mechanizmów współpracy, jak np. system kontraktów programowych. Nowe systemy zarządzania, angażujące szerokie spektrum partnerów, którzy działają jako sieć mogą w przyszłości zastąpić obecnie działające hierarchiczne struktury wykorzystując związki kontraktowe, jak: partnerstwo między rządem centralnym a władzami lokalnymi (włączając również szczebel regionalny). Na przykład **Francja** rozwinęła mechanizm zwany *kontraktem aglomeracyjnym*.

We Francji istnieją trzy poziomy władzy: samorządy gmin, władze departamentów (100) i władze regionalne (26). Między tymi szczeblami nie ma określonej hierarchii, mogą działać samodzielnie i są od siebie niezależne. Taka decentralizacja nie została dostosowana do istniejącego podziału kompetencji, co spowodowało sytuację, w której trzy poziomy władzy zamiast ze sobą współpracować, konkurują. Regiony są silnie kontrolowane przez państwo, które do tego celu wykorzystuje czteroletnie kontrakty (*Contract de Plan Etat Région-CPER*), w które wpisuje głównie priorytety narodowe, zamiast pozwolić na inicjatywę ze strony regionów.

Zarządzanie aglomeracjami oparte jest w znacznym stopniu na dobrowolnej współpracy gmin. Obserwuje się trzy formy współpracy:

1. Poziome związki między miastem centralnym i innymi gminami w regionie.
2. Przekrojowe powiązania przez partnerstwo publiczno-prywatne.
3. Związki pionowe między różnymi poziomami władzy (departament, region, państwo i UE) (Herrschel, Newman 2002, s. 83).

Istnieją jednak również liczne instrumenty, które nieomal wymuszają tworzenie związków międzygminnych. W 1999 r. *Ustawa o współpracy międzygminnej* utworzyła nowe, połączone organy – związki aglomeracyjne, które są odpowiedzialne za rozwój gospodarczy, planowanie strategiczne oraz politykę środowiskową na ich obszarze (Lefevre 2003, s. 296).

We Francji funkcjonuje obecnie 169 takich związków, z czego 22 wokół wielkich aglomeracji (<http://fr.wikipedia.org/wiki/Communaut...>)<sup>2</sup>. Ponadto, istnieje 16 społeczności miejskich (*communautres urbaines*) obejmujących miasto centralne i jego przedmieścia, utworzonych w latach 60. XX w. Zazwyczaj na czele takiego związku stoi mer głównego miasta aglomeracji (od 2007 r. przewodniczący związku ma być wybierany w bezpośrednich wyborach powszechnych). Z mocy prawa, związki mają uprawnienia podatkowe i finansowane są z podatków od działalności gospodarczej gmin członkowskich. Podatki te są największym źródłem dochodów francuskich gmin. Państwo i rady regionów prowadzą politykę wspierania takich związków, jeżeli są one w stanie akceptować plany strategiczne oraz opracowywać polityki sektorowe w zakresie swoich kompetencji, zgodnie z wytycznymi planów strategicznych. Wówczas związki otrzymują od państwa dodatkowe środki, a ich priorytety są brane pod uwagę podczas zawierania nowych CPER. Taki związek jest instytucją, która pozwala na uproszczenie procesu zarządzania, ale wiąże się to z unifikacją władzy, co powoduje, że merowie miast stają się zależni od siebie nawzajem.

## Szwecja

W Szwecji istnieją trzy obszary metropolitalne wskazane przez Szwedzki Urząd Statystyczny wokół trzech największych miast: Sztokholmu, Malmö i Göteborga. Wszystkie trzy obszary wchodzi w skład większych regionów miejskich. Regiony te nie są statystycznie wyodrębnione, lecz zostały ufor-

---

<sup>2</sup> Por. Borazz, Gales (2005).

powołane w wyniku politycznych porozumień zawieranych między gminami i powiatami na rzecz współpracy metropolitalnej (<http://en.wikipedia.org/wiki/Metropolitan...>). Są to regiony funkcjonalne stworzone na podstawie analizy dojazdów do pracy, struktury osadniczej i rynku pracy i nie mają odpowiadającej im władzy publicznej.

Najwięcej władzy spoczywa na szczeblu centralnym i lokalnym, natomiast najbardziej ograniczone kompetencje ma poziom regionalny. Ponadto, istnieją zinstytucjonalizowane oraz zawierane *ad hoc* porozumienia i formy współpracy międzygminnej w zakresie jakości powietrza, zarządzania działkami wodnymi oraz dostarczania niektórych usług publicznych.

Niemniej jednak istnieje zgoda co do tego, że obecnie istniejące zróżnicowanie aktorów regionalnych doprowadziło do fragmentacji i nieskoordynowanego systemu zarządzania na poziomie regionalnym (*regional governance*). Na przykład Rada Powiatu Sztokholmu i gminy w regionie wyraziły potrzebę utworzenia stabilnej struktury na rzecz współpracy regionalnej, nie były jednak w stanie osiągnąć konsensusu co do nowej instytucji na rzecz zarządzania rozwojem metropolitalnym.

W całej Szwecji toczy się debata nt. współrzędzenia na poziomie regionalnym. Jedni uważają, że obecne granice powiatów są zbyt małe, a instytucje rządzące są zdominowane przez planowanie i przepisy w zakresie ochrony zdrowia zamiast koncentrować się na kompleksowym planowaniu rozwoju regionalnego. Inni z kolei twierdzą, że przykład regionu Sztokholmu udowadnia, że proces planowania regionalnego może z powodzeniem funkcjonować w ramach struktur powiatowych zdominowanych przez sprawy związane z opieką zdrowotną. W toku tej debaty zostały wypracowane dwie alternatywy: utworzenie parlamentu regionalnego lub związku gmin. Parlament byłby wybierany w wyborach bezpośrednich, ale mogłoby mu brakować kompetencji planistycznych i doświadczenia gmin.

Związek gmin miałby członków z kompetencjami planistycznymi, ale mógłby z kolei skarżyć się na brak uprawnień do egzekwowania planów regionalnych.

Obu tym rozwiązaniom jest przeciwny rząd centralny, gdyż w praktyce oznaczają one ograniczoną rolę zarządów powiatów w planowaniu rozwoju. Jednak presja ze strony gmin i powiatów doprowadziła do tego, że w 1999 r. zdecydował się pilotażowo przetestować je w różnych regionach. W 2001 r. rozszerzył czas trwania eksperymentu o kolejne cztery lata, ale nie wyraził zgody na nadanie nowym władzom regionalnym statusu trwałych organów.

Zaproponował też utworzenie dodatkowych związków gminnych, które muszą obejmować wszystkie gminy w danym regionie i mogą zawierać radę powiatu. Byłyby one odpowiedzialne za tworzenie planów rozwoju powiatu i koordynowanie wszelkich lokalnych inicjatyw mających zrealizować cele planu. Obejmowałyby to *growth contracts*, jak i plany rozwoju infrastruktury regionalnej i wnioski o dofinansowanie z funduszy strukturalnych UE. Jednocześnie rząd zaproponował rozszerzenie odpowiedzialności zarządów powiatów w kwestii nadzorowania interesów państwa na poziomie regionalnym.

Ponieważ bogate gminy i powiaty muszą uczestniczyć w finansowaniu jednostek biedniejszych, to może ten aspekt wyjaśnia, dlaczego rząd odnosił się negatywnie do silnych władz regionalnych w obszarach metropolitalnych. Mogą one bowiem zagrazać polityce państwa mającej na celu wspieranie wszystkich części Szwecji. W przypadku regionu Sztokholmu, dodatkową barierą jest przekazanie władzy ze szczebla centralnego, zdominowanego przez Demokratów, na szczebel regionalny będący bastionem Konserwatystów.

Obecna struktura instytucjonalna na rzecz zarządzania regionalnego ogranicza zdolność regionów funkcjonalnych do pełnego wykorzystania tkwiącego w nich potencjału, zwłaszcza ze względu na niedopasowanie granic powiatów do granic regionu funkcjonalnego. Jednak nie jest również jasne, że stworzenie wyodrębnionej struktury rządzącej jest pożądane. Dlatego też uważa się, że bardziej efektywne i możliwe do zrealizowania ze względów politycznych są następujące rozwiązania:

1. Silniejsza współpraca z sektorem prywatnym, co mogłoby zachęcić deweloperów i firmy do aktywnej pracy z samorządami na rzecz rozwoju obszarów problemowych z jednoczesnym zaspokojeniem potrzeb inwestorów prywatnych. Taka współpraca może przewidywać bardziej formalną rolę sektora prywatnego w opracowywaniu planów regionalnych, jak również publiczno-prywatnych przedsięwzięć na rzecz rozwoju celowych terenów.
2. Elastyczne instytucje planistyczne na różnych szczeblach. Najbardziej efektywną formą współzrządzenia może być kompleksowa sieć powiązanych, czy nawet zazębiających się, formalnych i nieformalnych instytucji, która mogłaby sprostać politycznym zmianom, cykлом gospodarczym i ekspansji rynku pracy (Harsman, Olsson 2003, s. 108).

## Niemcy

Fürst (2003, s. 7) wyróżnia w Niemczech trzy dominujące modele zarządzania metropolitalnymi obszarami: model o orientacji biznesowej, politycz-

nej i z przewagą tzw. trzeciego sektora. Podstawą wyróżnienia teoretycznego modelu jest kryterium motywacyjne głównej siły sprawczej (kluczowej 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 modeli zawiera wpływy innych rozwiązań i stale ewoluuje wraz ze zmianą okoliczności.

Określania i wyznaczania obszarów metropolitalnych w Niemczech dokonuje rząd federalny wspólnie z krajami członkowskimi (landami).

Metropolie są określane w federalnej koncepcji zagospodarowania przestrzennego (*Raumordnungsbericht*), przyjmowanej przez rząd federalny, a wyznaczane w ustawach uchwalanych przez parlamenty państw członkowskich. Zasadą jest, że obszary metropolitalne delimituje się jako grupy powiatów. Gdy leżą one w różnych landach – jak np. w przypadkach Hamburga, Berlina czy Regionu Rhein-Main – obszary metropolitalne są określane w umowach między państwami członkowskimi.

Najnowsza federalna koncepcja zagospodarowania przestrzennego z 2000 r. wyróżnia – biorąc za kryterium znaczenie w gospodarce światowej i rolę w integracji europejskiej – sześć metropolii: Berlin, Hamburg, Monachium, Stuttgart, Rhein-Main (Frankfurt/M) i Rhein-Ruhr (Kolonja-Düsseldorf-Essen). Do metropolii o drugorzędnym znaczeniu zalicza się m.in.: Hanower, Norymbergę, a także obszary metropolitalne Lipsk-Halle i Drezno-Chemnitz. Planowanie metropolitalne jest elementem centralnego planowania państwowego, wykonywanego podzielnie przez władze federalne i władze krajów członkowskich. Parlamenty oraz rządy federacji i landów ustalają w drodze przepisów powszechnie obowiązujących:

- główne elementy sieci transportowej państwa;
- główne elementy sieci osiedleńczej (ośrodki centralne o znaczeniu europejskim i krajowym);
- tereny chronione ze względów krajobrazowych i kulturowych.

Powyższe ustalenia stają się elementem planu metropolitalnego z mocy przepisów ustawowych.

Plany metropolitalne, pod względem formalnoprawnym, są częściami planów zagospodarowania przestrzennego krajów członkowskich, uchwalane

nymi odrębnie na podstawie ustaleń planu państwowego. Plany metropolitalne, poza ustaleniami przyjętymi w prawie landowym, określają:

- sieć transportową o znaczeniu regionalnym;
- sieć osiedleńczą o znaczeniu regionalnym (ośrodki centralne o znaczeniu regionalnym);
- sieć handlu detalicznego, w tym lokalizację hipermarketów;
- miejsca inwestycji o znaczeniu międzynarodowym (targi, kongresy, parki technologiczne) itp.

Ustalenia planów metropolitalnych są wiążące dla planowania na wszystkich szczeblach władzy, a zawarte w nich zalecenia powinny być uwzględnione w innych planach publicznych.

Planowanie metropolitalne do początku lat 90. było wykonywane przez zrzeszenia gmin i powiatów obszarów metropolitalnych, jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej. Od kilkunastu lat obszary metropolitalne RFN stają się jednostkami samorządu regionalnego (Zachariasz 2004).

Ukształtowały się dwa zasadnicze modele samorządowego regionu metropolitalnego, na wzór Stuttgartu i Hanoweru.

Region **Stuttgart** został utworzony w 1994 r. jako jednostka samorządu regionalnego. Zarządza nim Rada Regionalna, której członkowie są wybierani przez mieszkańców regionu (Heeg 2003, s. 168). Do najważniejszych zadań rady należą: planowanie regionalne, planowanie transportu regionalnego, gospodarka odpadami, rozwój gospodarczy, tworzenie miejsc pracy, marketing terytorialny i turystyczny. Kadencja Rady trwa 5 lat. Rada powołuje na 8 lat dyrektora regionu. Kieruje on administracją regionu, ma prawo weta w stosunku do uchwał Rady sprzecznych z interesem regionu i prawem (*Stuttgart...* 2006).

Region **Hanower** został powołany w 2001 r. Opiera się na dwuszczeblowym systemie władzy: gminy – region metropolitalny z bezpośrednio wybraną radą metropolitalną, której przewodzi bezpośrednio wybrany marszałek regionu, mający prawo głosu w Radzie i kierujący administracją regionu. Gmina Hanower ma status taki sam, jak inne gminy regionu (*Hanower...* 2006).

Oprócz tych dwóch modeli zarządzania obszarami metropolitalnymi istnieje trzeci, bazujący na nieformalnej współpracy gmin i powiatów i nie mający formalnego organu władzy. Przykładem tak zarządzanego obszaru jest **Obszar Metropolitalny Monachium (OMM)**. Funkcjonuje jako całkowicie dobrowolne porozumienie władz 185 gmin, 8 powiatów i landu Bawarii. Jest to uważane przez wielu ważnych aktorów działających w ramach OMM za korzyść, a nie niedogodność.

Brak struktur administracyjnych na poziomie OMM został, w pewnej mierze, zastąpiony organizacjami celowymi stworzonymi dla koordynowania działań podmiotów zaangażowanych w realizację przedsięwzięć ważnych dla rozwoju regionu. Jedną z pierwszych było Stowarzyszenie Planistyczne Wielkiego Monachium utworzone w 1950 r., do którego zadań należało przede wszystkim podniesienie poziomu profesjonalizmu w zakresie planowania przestrzennego (głównie użytkowania gruntów), osadnictwa i infrastruktury, a także koordynowania procesów rozwoju przestrzennego, szczególnie o charakterze ponadlokalnym. W 1973 r., wraz z wprowadzeniem w Bawarii obowiązku planowania regionalnego, utworzono Stowarzyszenie Planowania Regionalnego, w którego skład weszli przedstawiciele wszystkich okręgów i gmin. Do zadań stowarzyszenia należało przede wszystkim przygotowanie i zatwierdzenie planu regionalnego, jako podstawy prawnej do tworzenia lokalnych planów użytkowania gruntów.

Na poziomie operacyjnym, początek współpracy między jednostkami terytorialnymi wchodzącymi w skład OMM datuje się na 1965 r., kiedy powstało Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Regionalnych Obszarów Rekreacyjnych. W wyniku jego działalności utworzono 30 dużych obszarów rekreacyjnych o całkowitej powierzchni ok. 600 ha. Natomiast w 1972 r. powołano do życia organizację, której działalność miała kluczowe znaczenie dla poprawy mobilności wewnątrz OMM – Współpraca na Rzecz Monachijskiego Transportu Publicznego. Organizacja ta koordynuje funkcjonowanie kolejowego i drogowego transportu publicznego, co daje możliwość ujednoczenia biletów i taryf wewnątrz OMM (Banachowicz, Danielewicz 2006, s. 46-47).

Obok wymienionych powyżej, w OMM funkcjonuje znaczna liczba organizacji, których działalność ma charakter sektorowy, np. w dziedzinie ochrony przyrody, rekreacji czy rozwoju gospodarczego, i które koncentrują swoje wysiłki na wybranych obszarach regionu.

Uzupełniającym elementem są grupy robocze, złożone z ekspertów z różnych dziedzin, których zadaniem jest wymiana informacji oraz przygotowanie nowych inicjatyw na poziomie ponadlokalnym. W ciągu ostatnich kilku lat tworzone także grupy robocze, w których skład wchodził burmistrzowie i których zadaniem było m.in. rozwiązywanie problemów w zakresie wzrastającej intensywności użytkowania gruntów oraz formułowanie wytycznych dla rozwoju regionalnego w długim czasie (Reiss-Schmidt 2004, s. 5).

Innymi instrumentami stosowanymi w przypadku dobrowolnej współpracy są Konferencje Regionalne stanowiące platformę dla polityków i innych aktorów, którzy mogą się spotkać i przedyskutować problemy i inicjatywy

związane z rozwojem regionalnym. Wdrażanie wypracowanych polityk bazuje na dobrej woli wszystkich aktorów. Dziedzinami, w których najczęściej podejmowana jest współpraca są: poprawa infrastruktury, marketing i wizerunek miasta/regionu, rozwój gospodarczy i konkurencyjność, turystyka (Herschel, Newman 2002, s. 138).

## **Holandia**

Największym regionem metropolitalnym Holandii jest Deltametropolis znany wcześniej jako Randstad. Na jego terenie znajdują się największe miasta Holandii: Amsterdam, Rotterdam, Haga i Utrecht. Ludność regionu liczy 7 mln mieszkańców.

W 2002 r. zostało utworzone *joint venture* między czterema głównymi miastami, czterema prowincjami, czterema regionami miejskimi i biurem w Utrechcie. Porozumienie nosi nazwę Regio Randstad. Celem partnerów w tej sieci jest wzmocnienie pozycji konkurencyjnej regionu na arenie międzynarodowej i poprawa jakości życia w regionie. W jej skład wchodzi Rada regionu i komitet wykonawczy oraz Biuro Regionu Randstad (<http://www.regio-randstad...>). Władze te są wybierane przez rady wchodzących w ich skład gmin. Różnią się jednak od dobrowolnych związków gmin tym, że prawo przyznaje im większe uprawnienia decyzyjne dotyczące przede wszystkim planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, infrastruktury technicznej, mieszkalnictwa i ochrony środowiska (Swianiewicz 2006). Rada liczy 24 członków i spotyka się co najmniej dwa razy w roku. Do jej głównych obowiązków należy stymulowanie i opracowywanie strategicznych polityk oraz ustalanie budżetu. Komitet wykonawczy składa się z 5 członków wybieranych spośród członków Rady. Do jego zadań należy monitorowanie integracji i spójności wewnątrz regionu oraz reprezentowanie Regionu w konsultacjach z rządem (<http://www.regiorandstad.com...>).

## **Włochy**

We Włoszech w końcu lat 80. potrzeba utworzenia specjalnych władz metropolitalnych została dostrzeżona przez szczebel krajowy. W 1990 r. przyjęto ustawę wprowadzającą instytucję samorządu metropolitalnego (Gualini 2003, s. 252). Pojawiła się możliwość przekształcenia prowincji we władze metropolitalne działające w nowych granicach i wyposażone w nowe uprawnienia. Określenia tych granic i zakresu działań miały dokonać władze regionalne. Okazało się, że już ten etap wywołał dużo konfliktów, dlatego nie udało

się przystąpić do kolejnych kroków reformy (Swianiewicz 2006). Samorządy miały być wybierane bezpośrednio przez mieszkańców, miały przejąć funkcje wypełniane tam dotychczas przez rządy prowincji, zaś obszar miast centralnych miał być podzielony na mniejsze dzielnice gminy. Jednak przez ponad 10 lat od przyjęcia ustawy nie powstał ani jeden samorząd.

Przyczyną takiej sytuacji może być to, że kompetencje prowincji były bardzo ograniczone i niektórzy uważali, że jedynym powodem ich istnienia jest to, że są zapisane w konstytucji (Toniolo, Pugliese 2003, s. 252). Niemniej jednak reforma ta stworzyła warunki do zmiany relacji między władzami w kierunku wspólnego podejścia do koordynacji. Pierwszym posunięciem było wprowadzenie narzędzi do wypracowanej na drodze negocjacji koordynacji w relacjach publiczno-publicznych i publiczno-prawnych, które miały zapewnić zgodę między różnymi instytucjami, programami i regulacjami podczas realizacji kompleksowych zadań.

W **Wenecji** i jej otoczeniu już w 1973 r. dostrzeżono konieczność sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego dla całego obszaru metropolitalnego. Została powołana specjalna rada złożona z przedstawicieli wytypowanych przez gminy wchodzące w skład OM, która miała za zadanie zatwierdzenie tego planu. Plan został opracowany w 1978 r., ale nie został zatwierdzony przez radę w związku ze zmianami politycznymi, które zaszły w 1975 r. w wyniku wyborów lokalnych.

Kolejnym krokiem do koordynacji działań w całym obszarze było opracowanie przez władze regionalne planu regionalnego obejmującego również obszar metropolitalny Wenecji. Jednak, gdy doszło do uzgodnień technicznych na poziomie rady, ponownie została potwierdzona niezdolność władz lokalnych do osiągnięcia porozumienia w zakresie rozwiązywania wspólnych problemów dotyczących obszaru metropolitalnego.

W 1994 r. prawie wszystkie gminy OM osiągnęły porozumienie dotyczące stworzenia władz obszaru metropolitalnego, ale z kolei władze regionalne nie uznały tego porozumienia. Źródła kolejnego niepowodzenia upatruje się w konfliktach politycznych i instytucjonalnych.

Gdy ta próba oficjalnej współpracy nie udała się, zawarto nieformalne porozumienia między burmistrzami Padwy i Wenecji w celu koordynacji takich kwestii, jak: udogodnienia transportowe obejmujące pociągi dla codziennie dojeżdżających do pracy oraz zarządzanie przejazdami. Jednak porozumienia opierały się tylko na dobrej woli partnerów i okazały się nieskuteczne, gdy pojawiły się poważne konflikty interesów.

W tym samym czasie znaczny wysiłek został włożony przez nową administrację w planowanie przestrzenne. Zaowocowało to stworzeniem nowego planu miejscowego dla Wenecji połączonego ze strategią rozwoju miasta. Ważnym celem planu było wzmocnienie związków Wenecji z obszarem metropolitalnym i całym regionem Veneto. Jednocześnie administracja prowincji projektowała swój własny plan zagospodarowania przestrzennego. Władze gminy i prowincji zgodziły się koordynować te dwa plany na drodze nieformalnej, elastycznej współpracy. W tym zakresie osiągnięto pierwsze sukcesy.

Wenecja czuje potrzebę integracji jej obszaru metropolitalnego, zarówno w zakresie poprawy warunków życia, jak i zmian instytucjonalnych. Jednak kwestia ta jest kontrowersyjna wśród społeczności, w których lokalnie zorientowane podejście jest silnie reprezentowane. Przyczynia się do tego nie tylko konserwatyzm obywateli, którzy są nieświadomi pojawiających się problemów, ale również postawa liderów, którymi są dawno wybrani obywatele, których codzienne działania są bardzo ograniczone lokalnie i którzy ignorują związki z bezpośrednim otoczeniem.

Spzeciwi w rozwiązywaniu problemów metropolitalnych wymagających zmian instytucjonalnych, pojawia się również ze strony urzędujących władz, które obawiają się utraty swoich uprawnień na rzecz innych organów. W dodatku, działające w Wenecji ruchy społeczne nie tylko sprzeciwiają się integracji obszaru metropolitalnego, lecz optują za podziałem istniejącego miasta.

W ciągu ostatniego dwudziestolecia były podejmowane liczne próby osiągnięcia bardziej ścisłej integracji i jej utrzymania. W dalszym ciągu ten proces występuje. Wysiłki te angażowały takie instrumenty, jak: reforma instytucjonalna, porozumienia instytucjonalne dotyczące bardziej lub mniej kluczowych problemów, działania promujące efektywną integrację w kategoriach zarówno zintegrowanego planowania, jak i zarządzania. Jednak do tej pory żadne ważne zmiany nie zostały w żadnym z tych obszarów wprowadzone. Dlatego tak istotna jest rola planowania przestrzennego, którego zapisy mogą dać początek zintegrowanemu środowisku metropolitalnemu. Plany zazwyczaj obowiązują dłużej niż dobra wola władz (Toniolo, Pugliese 2003, s. 252-262).

## **2. Metropolizacja a wyzwania wobec miast UE** **– Karta Lipska**

24-25 maja 2007 r. w Lipsku (Niemcy) odbyło się Nieformalne Spotkanie Ministrów Państw Członkowskich Unii Europejskiej ds. Spójności Terytorialnej

i Rozwoju Miast. Tematem przewodnim spotkania było *Wzmocnienie europejskich miast i regionów – promowanie konkurencyjności, spójności społecznej i przestrzennej w Europie oraz w jej miastach i regionach*. Efektem końcowym spotkania było przyjęcie dwóch dokumentów politycznych:

1. Karty Lipskiej nt. *Zrównoważonych Miast Europejskich*.
2. Agendy Terytorialnej Unii Europejskiej (*Territorial Agenda of the European Union – TAEU*) (<http://www.mrr.gov.pl...>).

W Agendzie Terytorialnej zostały wyznaczone następujące priorytety:

1. Wzmacnianie rozwoju policentrycznego oraz innowacji przez tworzenie sieci współpracy regionów miejskich i miast.
2. Nowe formy partnerstwa i zarządzania terytorialnego między obszarami wiejskimi i miejskimi.
3. Wspieranie regionalnych klastrów (gron) konkurencyjności i innowacji w Europie.
4. Wzmacnianie i rozbudowa sieci transeuropejskich.
5. Wspieranie transeuropejskiego zarządzania ryzykiem, z uwzględnieniem efektów zmian klimatycznych.
6. Wzmacnianie struktur ekologicznych i zasobów kulturowych jako wartości dodanej dla rozwoju.

Z priorytetów tych wynika, że jednym z bardziej istotnych zagadnień, które ma się przyczynić do rozwoju spójności terytorialnej, jest współpraca regionów miejskich, w co niewątpliwie wpisują się obszary metropolitalne. Zwraca się też uwagę na konieczność znajdowania nowych form partnerstwa i zarządzania w obszarach metropolitalnych. „Osiągnięcie spójności terytorialnej możliwe jest wyłącznie poprzez intensywny i stały dialog między wszystkimi interesariuszami rozwoju terytorialnego. Tego rodzaju proces współpracy nazywamy zarządzaniem terytorialnym. Sektor prywatny (a zwłaszcza przedsiębiorstwa działające w danym regionie lub miejscowości), środowisko naukowe, sektor publiczny (w szczególności władze lokalne i regionalne), organizacje pozarządowe, a także poszczególne sektory muszą działać wspólnie na rzecz lepszego wykorzystania najważniejszych inwestycji w europejskich regionach i rozwiązywania problemów związanych ze zmianami klimatycznymi (*Agenda... 2007*, s. 1).

Agenda zaleca, aby miasta centralne danego obszaru współpracowały jako elementy składowe systemu policentrycznego, aby umożliwić korzystanie z generowanej przez nie wartości dodanej innym ośrodkom położonym w sąsiedztwie. W celu ułatwienia tego procesu konieczne jest rozszerzenie i stałe aktualizowanie sieci infrastruktury.

Zgodnie z zasadą partnerstwa, odpowiednie władze, jako wzajemnie zależni od siebie partnerzy, powinny rozpoznać wspólne aktywa, opracować wspólne strategie rozwoju na szczeblu regionalnym i lokalnym i w ten sposób wspólnie stworzyć podstawy zwiększania atrakcyjności obszaru metropolitalnego oraz warunki zachęcające do podejmowania decyzji inwestorskich zarówno ze strony sektora prywatnego, jak i publicznego (*ibid.*, s. 4). Decyzje o ulokowaniu inwestycji powinny być podejmowane wspólnie przez aktorów z sektora prywatnego i publicznego. W tym kontekście konieczne jest tworzenie, np. przez lokalne władze, wspólnych stowarzyszeń, mających na celu wspólną promocję oraz opracowanie strategii rozwiązywania wspólnych problemów. Ze względu na zmiany demograficzne (starzenie się społeczeństw), jak również migracje między rynkami pracy i wewnątrz nich, władze muszą ściśle ze sobą współpracować, aby być w stanie utrzymać, na atrakcyjnym poziomie, usługi użyteczności publicznej i infrastrukturę, co może przyciągnąć młodych obywateli. Tego rodzaju współpraca jest nowym zjawiskiem w upolitycznionych strukturach władzy i w celu jej wzmocnienia niezbędne staje się zastosowanie nowych form zarządzania publicznego (*governance*) w obszarach metropolitalnych.

Karta Lipska stanowi uzupełnienie Agendy i podejmuje temat polityki zintegrowanego rozwoju obszarów miejskich jako zadania o wymiarze europejskim. Autorzy Karty wskazują na konieczność tworzenia „zintegrowanych strategii i skoordynowanego działania wszystkich osób i instytucji zaangażowanych w proces rozwoju miast, które sięgają poza granice pojedynczych miast i wspólnot lokalnych” (*Karta... 2007*, s. 3). Wiąże się to z angażowaniem aktorów spoza administracji, w tym mieszkańców, którzy mogą odgrywać aktywną rolę w kształtowaniu otoczenia, w którym żyją. Karta zaleca też wzmocnienie koordynacji działań między miastem i regionem. Ma to na celu osiągnięcie partnerstwa w ramach regionów miejskich i metropolii. Zasady polityki rozwoju miast powinny zostać określone na szczeblu krajowym.

### **3. Główne wyzwania stojące przed zarządzaniem w polskich obszarach metropolitalnych**

Polskie prawo po raz pierwszy zdefiniowało pojęcie obszaru metropolitalnego w *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* z 27 marca 2003 r. Zgodnie z nią *obszar metropolitalny* to obszar wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia, ustalony

w *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*. Rada Unii Metropolii Polskich doprecyzowała tę definicję dodając kolejne słowa "... zgodnie z zasadniczym podziałem terytorialnym państwa na powiaty, stanowiący kompleks osiedleńczy zamieszkały przez ponad 500 tys. osób, skupiający instytucje współpracy międzynarodowej" (Świątlik, Lubiawski 2004).

W *Projekcie Aktualizacji Koncepcji Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* obszary metropolitalne zostały określone na podstawie kryterium liczby ludności oraz poziomu i dynamiki rozwoju gmin przylegających do miasta rdzeniowego. W dokumencie tym wyznaczono 12 obszarów metropolitalnych (9 istniejących i 3 potencjalne). Zaznaczono jednak, że wyznaczonych w ten sposób obszarów metropolitalnych nie należy traktować jako ich ostatecznej delimitacji. Powinna ona zostać przeprowadzona podczas sporządzania planów przestrzennego zagospodarowania województw, a zaproponowane tu granice należy traktować w sposób indykatywny. W ostatecznym określeniu granic obszarów metropolitalnych należy uwzględnić wewnętrzne więzi funkcjonalne zachodzące w tych obszarach (*Zaktualizowana...* 2005, s. 96).

W praktyce można wyróżnić następujące podejścia do delimitacji:

1. Na podstawie mierników mobilności ludności: dojazdy do pracy i migracje stałe (Obszar Metropolitalny Krakowa).
2. Bazowanie na jednostce statystycznej NTS-3 i tworzenie obszaru metropolitalnego na podstawie grupy powiatów bezpośrednio sąsiadujących z miastem centralnym (Wrocławski Obszar Metropolitalny, Rzeszowski Obszar Metropolitalny).
3. Dobrowolne przystąpienie poszczególnych gmin i powiatów do obszaru metropolitalnego (Szczecin).
4. Na podstawie czynników społecznych, gospodarczych, dostępności do metropolii oraz warunków przyrodniczych (Poznański Obszar Metropolitalny).

Polskie obszary metropolitalne nie mają jednolitej struktury zarządzania, niemniej jednak można zauważyć pewne formy współpracy, które mają na celu zaangażowanie, jak największej liczby aktorów funkcjonujących w danym obszarze. Współpraca jest najczęściej inicjowana przez proces opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego województwa, gdyż zgodnie z art. 39 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, (z 27 marca 2003) dla wyznaczonych dziewięciu obszarów metropolitalnych należy przygotować i uchwalić plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego jako część planu zagospodarowania przestrzennego

województwa. W proces ten zostały włączone, oprócz interesariuszy bezpośrednio związanych z terenem, aktorzy zewnętrzni, do których należały zespoły eksperckie i zespoły konsultantów.

W niektórych obszarach współpraca taka występowała już wcześniej i przyjmowała następujące formy:

1. Komitet Planu Strategicznego **Aglomeracji Wrocławskiej** składający się z wójtów, burmistrzów, starostów i prezydenta Wrocławia. Przystąpienie do niego było w pełni dobrowolne. W drodze wspólnych konsultacji została wypracowana wspólna Strategia rozwoju, przyjęta przez Komitet 12 lipca 2001 r., a więc po dwóch latach wspólnych konsultacji. Następnie strategia została przyjęta w formie uchwały przez Wrocław, 7 powiatów i 24 gminy. Przyjęcie *Strategii* oraz powołanie Komitetu daje możliwość koordynacji rozwoju i integrowania planowania przestrzennego, a także decydowania o kierunkach i tempie realizacji wspólnych przedsięwzięć. Jest w nim zastosowana zasada zarządzania poziomego, a nie sektorowego. Został wyznaczony koordynator, który monitoruje działalność wydziałów urzędu miasta zaangażowanych w realizację konkretnych przedsięwzięć. W rozwoju całego obszaru stosowane jest zarządzanie przez cele. Działania dotyczące realizacji konkretnego celu koordynuje jedna gmina. Często jest to jednostka niezainteresowana bezpośrednio skutkami danego przedsięwzięcia. Takie podejście pozwala na zwiększenie zaufania między poszczególnymi stronami (Ossowicz 2005).

Od 2003 r. działa Rada Metropolitalna Zatoki Gdańskiej, której celem jest poprawa koordynacji działań i współpracy w takich obszarach problemowych metropolii trójmiejskiej, jak współdziałanie samorządów miast, gmin i powiatów oraz samorządu województwa na rzecz rozwiązywania wspólnych problemów **metropolii Trójmiasta** (Pankau, Markešić 2006). 30 października 2006 r. przedstawiciele Województwa Zachodniopomorskiego, Miasta Szczecin oraz okolicznych gmin i powiatów przystąpili do porozumienia dotyczącego partnerstwa w działaniach na rzecz **Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego** (<http://bip.um.szczecin.pl...>).

Porozumienie Partnerskie podpisane przez Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego, prezydentów **Bydgoszczy i Torunia** oraz starostów powiatów bydgoskiego i toruńskiego, 20 kwietnia 2005 r. w Toruniu. Zawarte porozumienie daje poczucie zacieśnienia współpracy między samorządami, kierunkuje wspólne działania samorządów na rzecz metropolii oraz powołuje Kolegium B-TOM (<http://www.kujawsko-pomorskie.pl...>).

23 listopada 2005 r. marszałek woj. podlaskiego, prezydent Białegostoku oraz starosta białostocki podpisali porozumienie partnerskie w sprawie **Białostockiego Obszaru Metropolitalnego**. Powołano kolegium na rzecz Białostockiego Obszaru Metropolitalnego, w którego skład wchodzi: marszałek woj. podlaskiego, prezydent Miasta Białegostoku oraz starosta białostocki. Postanowiono, że prace Kolegium będą organizowane przez marszałka, a jego spotkania będą się odbywać co najmniej raz na kwartał. Porozumienie ma charakter inicjujący współpracę i nie pociąga bezpośrednio zobowiązań prawnych, natomiast wszelkie umowy lub porozumienia komunalne w sprawie jego realizacji, zwłaszcza zawierające zobowiązania majątkowe, w zależności od bieżących potrzeb będą dokonywane zgodnie z właściwymi przepisami (*Internetowy Serwis...* 2005)

W maju 2005 r. zawarto Porozumienie Partnerskie dotyczące współdziałania na rzecz zarządzania **Rzeszowskim Obszarem Metropolitalnym**, które podpisali starostowie powiatów wchodzących w skład OM (<http://www.pbpp.rzeszow.pl...>

2. Prace nad *Regionalnymi Strategiami Innowacyjnymi* lub strategiami rozwoju województwa. Opracowanie strategii rozwoju województwa było pierwszym, najważniejszym etapem, zmuszającym do ścisłej współpracy samorządu i społeczności Bydgoszczy i Torunia. Powołana przez Marszałka Województwa Rada Konsultacyjna pomogła znaleźć konsensus w określeniu kierunków rozwoju każdego z tych dwóch miast, czego wyrazem stało się opracowanie, w 1999 r., *Wizji rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego*.
3. Związki komunalne utworzone na potrzeby realizacji zadań o znaczeniu istotnym dla całego obszaru (Górny Śląsk). Organami Górnośląskiego Zespołu Metropolitalnego (GZM) są Zgromadzenie Związku oraz Zarząd Związku, których kadencja ma pokrywać się z kadencją rad miast. Gminy uczestniczące w Związku będą miały dwóch przedstawicieli w Zgromadzeniu (w tym prezydenta miasta) z wyjątkiem Katowic, które będą miały trzech przedstawicieli. Delegatów do Zgromadzenia powołują rady miast. Zgromadzenie wybiera spośród siebie Przewodniczącego Zgromadzenia i dwóch Wiceprzewodniczących Zgromadzenia oraz Zarząd.
4. Stowarzyszenia i związki komunalne utworzone na rzecz realizacji zadań istotnych dla kilku gmin. W OM Warszawy istnieje np. ok. 10 takich związków i stowarzyszeń. Sprawy, jakimi się zajmują, to głównie ochrona przyrody (doliny rzek), gospodarka odpadami.

Dziedziny współpracy najczęściej dotyczą następujących obszarów:

- planowanie przestrzenne,
- planowanie nowych inwestycji,
- podejmowanie wspólnych inicjatyw w zakresie promocji (biznesowej i turystycznej),
- pozyskiwanie funduszy unijnych (wspólne projekty),
- przyciąganie inwestycji zagranicznych,
- komunikacja i transport (Bydgosko-Toruński, Katowice, Trójmiasto).

Jednym z kluczowych problemów związanych z zarządzaniem obszarami metropolitalnymi jest kwestia finansowania. Większość jednostek terytorialnych zanim zdecyduje się przystąpić do struktur metropolitalnych, wymaga informacji, z jakimi dokładnie kosztami należy się liczyć (wysokość składek, współfinansowanie opracowywania planu zagospodarowania, dodatkowe obciążenia).

Jasno określony sposób finansowania przyjął GZM. Na majątek związku składają się m.in.:

- wkłady członkowskie;
- roczne składki członków (1 zł od każdego mieszkańca miasta członkowskiego);
- składniki majątkowe przekazane przez poszczególne gminy służące realizacji zadań przejętych przez związek;
- składniki nabyte przez związek;
- dochody z majątku i urzędzeń związku;
- dochody z działalności gospodarczej związku;
- subwencje, dotacje, darowizny, zapisy;
- dotacje celowe na realizację zadań powiatowych przejętych przez związek (<http://www.um.gliwice.pl...>).

Współpraca między różnymi jednostkami terytorialnymi najczęściej jest ograniczona do wąskich problemów i rzadko są tworzone organy, które kompleksowo koordynowałyby wszelkie działania podejmowane w obszarze metropolitalnym.

#### **4. Ustawa aglomeracyjna**

W Polsce możemy zaobserwować tendencję do odgórnego wprowadzenia jednolitego systemu „władz” obszarów metropolitalnych, które miałyby realne kompetencje do rozwiązywania wspólnych problemów. Czy takie podejście jest właściwe, trudno jednoznacznie przesądzić. Wydaje się, że

z punktu widzenia krótkookresowych zysków chwilową przewagę uzyskują te obszary metropolitalne, które mają scentralizowaną administrację. Jest to możliwe do wprowadzenia w państwach scentralizowanych i totalitarnych (metropolie chińskie). Wprowadzenie kapitalizmu państwowego oraz ograniczanie praw obywatelskich dało tym metropoliom krótkookresową przewagę w możliwościach szybkiej restrukturyzacji w porównaniu do metropolii w systemach demokratycznych, a w szczególności metropolii z krajów byłego „Bloku Wschodniego”.

Bardzo wiele polskich obszarów metropolitalnych wstrzymuje się z podejmowaniem jakichkolwiek działań, czekając na ustawę aglomeracyjną. Mają one nadzieję, że nowe prawo sformalizuje dopuszczalne formy współpracy i określi sposób finansowania działań.

Nowa ustawa aglomeracyjna ma dać związkom komunalnym m.in. prawną możliwość występowania jako samodzielny organ, o którego działaniu współdecydują tworzące go gminy.

Wstępne założenia projektu ustawy aglomeracyjnej zakładają stworzenie instytucji obligatoryjnych komunalnych związków gmin zwanych Związkiem Metropolitalnym – z obwarowaną zastrzeżeniami możliwością opuszczenia ich przez samorządy. Część kompetencji związków ma być nadana mocą ustawy. Należą do nich: opracowywanie wspólnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, plan rozwoju komunikacji publicznej i zarządzanie drogami ważnymi dla związku (Mironowicz 2007, s. 31). Pozostałe uprawnienia mają być stopniowo przejmowane z niższych szczebli. Projekt *Ustawy* przewiduje wyznaczenie konkretnej liczby takich związków. Organem stanowiącym związek, zgodnie z *Ustawą*, miałyby być rada złożona w połowie z wójtów, burmistrzów i prezydentów i w połowie z przewodniczących rad gmin wchodzących w skład związku. Decyzje podejmowałyby tzw. podwójną większością głosów, drogą równoległych głosowań – w pierwszym każdy z członków dysponowałby jednym głosem, a w drugim o wadze głosu decydowałaby liczba mieszkańców gminy.

Organ wykonawczy ma być jednoosobowy – funkcję tę sprawowałby menedżer wybierany w drodze konkursu na dwuletnią kadencję (bez ograniczenia ich liczby). To on dysponowałby finansami związku, a do jego odwołania potrzebna byłaby większość 2/3 głosów w organie stanowiącym. Trzecim organem metropolii byłaby instytucja arbitrażowa, powołana do rozwiązywania sporów między członkami związku (Borkowski 2007).

Na etapie prac projektowych przewidywane są dwa sposoby finansowania związku:

1. Subwencja z budżetu państwa na zadania obligatoryjne transferowana bezpośrednio do związku.
2. Subwencjonowanie za pośrednictwem członków związku.

Zadania nieobligatoryjne miałyby być finansowane ze składek gmin członkowskich. Aby zachęcić gminy do współpracy, autorzy *Ustawy* proponują utworzenie specjalnej subwencji metropolitalnej, której wysokość byłaby wprost proporcjonalna do dobrowolnych składek wniesionych przez członków (Mironowicz 2007, s. 32).

Przygotowane założenia mogą w wielu kwestiach budzić dużo wątpliwości. Na przykład propozycja przejęcia od samorządów lokalnych kompetencji w zakresie opracowywania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest niezgodna z obowiązującym porządkiem prawnym organizacji samorządu terytorialnego. Jedyne co mógłby taki związek zrobić to opracować strategię rozwoju przestrzennego o charakterze fakultatywnym, tj. rekomendującym pewne rozwiązania do uwzględnienia w studiach lokalnych. Mimo wielu słabości tego dokumentu może on stanowić dobrą podstawę do dalszej dyskusji nad problematyką zarządzania obszarami metropolitalnymi.

## **Wnioski i rekomendacje**

W świetle przeprowadzonych rozważań teoretycznych i doświadczeń zagranicznych można się pokusić o sformułowanie następujących wniosków i rekomendacji.

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.

Kluczowym problemem w zarządzaniu zurbanizowanymi obszarami metropolitalnymi jest ich właściwa delimitacja. 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 takie podejście na długą metę nie zapobiega 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. Stąd wyprowadza się wnioski o potrzebie elastycznego traktowania granicy obszaru metropolitalnego. Tymczasem w polskich koncepcjach planowania obszarów metropolitalnych jesteśmy na najlepszej (albo najgorszej) drodze do usztywnienia granic takich obszarów.

Można zadać pytanie, dlaczego nie należy usztywniać granic obszarów metropolitalnych? Wynika to z kilku przyczyn: po pierwsze, 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.

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 niezbędne jest, przy wprowadzaniu nowych systemów instytucjonalnych i organizacyjnych, także budowanie adekwatnego systemu monitorowania skutków ich działania. 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)

próbami zmian rozwiązań instytucjonalnych (opartych na niepełnej wiedzy, zawodnej intuicji, lub populistycznej ideologii), które nie tylko nie poprawiają systemu zarządzania przestrzenią metropolitalną, ale wręcz nasilają negatywne zjawiska.

Musimy sobie zdawać sprawę, że nasz system sprawowania władzy jest raczej nastawiony na rządzenie hierarchiczne a nie partnerskie – sieciowe. Problemem w reformowaniu samorządu terytorialnego będzie mentalność ludzi działających w świecie polityki, dążących do odtworzenia systemu permisyjnego: prawnie nakazującego i dopuszczającego działanie – w miejsce subsydiarnego. Nagminne jest też dążenie polityków do umacniania się procedur administrowania w miejsce procedur zarządzania. Politycznie atrakcyjna „walka z korupcją” przez programy zwalczania skutków, a nie przyczyn, będzie jednym z większych problemów wypychających lokalną administrację w mechanizmy biurokratyczne sprzyjające tworzeniu patologicznych struktur administracyjnych.

Nowego sposobu zarządzania musimy się dopiero nauczyć mimo jego ewidentnej potrzeby i teoretycznej przydatności. 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.

Istota zarządzania obszarem metropolitalnym polega na daniu użytkownikom tej przestrzeni możliwości realizacji inwestycji publicznych i prywatnych w długim okresie. W szczególności oznacza to m.in. takie zarządzanie systemami infrastruktury, które zapewnia jednostkom gospodarującym i konsumentom maksymalne wykorzystywanie pozytywnych efektów zewnętrznych.

Głównymi urządzeniami infrastruktury wymagającymi koordynacji na poziomie metropolitalnym są: transport publiczny, gospodarka wodno-ściekowa, gospodarka odpadami, systemy ciepłownicze. W celach i zadaniach związanych z zarządzaniem obszarem metropolitalnym znajdują się też zagadnienia związane z ochroną środowiska, w tym kształtowaniem terenów otwartych, parków oraz metropolitalna polityka mieszkaniowa.

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 przestrzeni 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.

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. Pod tym względem użyteczne lekcje możemy czerpać z przykładów niemieckich.

Tworzeniu struktur organizacyjnych zawsze towarzyszą formalne i nieformalne cele. Na przykład może to być 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 skuteczniejszego pozyskiwania dotacji z budżetu centralnego czy UE.

Otwartość układu, transparentność i elastyczność na zmiany w otoczeniu muszą przyświecać budowaniu struktur organizacyjnych. Nowo tworzone 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 profesjonalne, tak aby układ instytucjonalny zagwarantował odnawianie się systemu wartości, czyszczenie z patologii i biurokratycznych naleciałości, ale jednocześnie zachował najważniejsze cechy współczesnej struktury organizacyjnej, tj. mającej możliwości stałego uczenia się.

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 jeszcze w 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.

Niezbędne jest wprowadzanie nowej kultury zarządzania. Ma ona 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 osiągnięciu pożądanego celu i realizacji międzysektorowych programów zarówno w układach publiczno-publicznych, jak i publiczno-prywatnych. (np. rozwoju zrównoważonego, regeneracji terenów poprzemysłowych, obszarów z problemami społecznymi itd.).

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).

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, korzystność, efektywność),
- otwartość na zmiany,
- elastyczność.

Należy wskazać na konieczność wypracowania zasad i podstaw do prowadzenia polityki gruntowej w skali obszaru metropolitalnego. Metropolitalna polityka gruntowa powinna polegać m.in. na:

- tworzeniu banku ziemi pod kątem celów rozwoju metropolii;
- przygotowywaniu nowych terenów pod budownictwa mieszkaniowe, usługowe;
- działaniu na rynkach terenów budowlanych i rolnych także poza formalnymi granicami obszaru metropolitalnego.

W procesie tworzenia nowych systemów terytorialnego zarządzania obszarami metropolitalnymi niezbędne jest uwzględnianie lokalnych systemów społeczno-politycznych. Rozpoznanie ich, ułatwia zbudowanie systemu wykorzystującego lokalne siły i kierującego energią i działania do realizacji pożądaných funkcji celu. Wdrażanie innych systemów sprzecznych z istniejącym systemem wartości będzie wywoływało reakcje przeciwną. Dlatego przy wdrażaniu nowych modeli niezbędne jest dobre rozpoznanie procesów zależkowych i uszanowanie lokalnych społeczno-kulturowych uwarunkowań.

## Literatura

- Agenda Terytorialna Unii Europejskiej. W kierunku bardziej konkurencyjnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów*, projekt w wersji ostatecznej z 9.05.2007.
- Banachowicz B., Danielewicz J., 2006, *Współzrządzenie jako forma zarządzania publicznego w obszarach metropolitalnych*. Współczesne Zarządzanie nr 1.
- Borazz O., Le Gales P., 2005, *France: The Intermunicipal Revolution*, [w:] *Comparing Local Governance: Trends and Developments*, Denters, Rose (red.). Palgrave, Basingstoke.
- Borkowski T., 2007, *Koło zamachowe*. „Gazeta Bankowa” nr 25 (973).
- Fürst D., 2003, *Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance*. Aktionsraum Region – Regional Governance, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/9 s. 441-451.
- Gualini E., 2003, *The Region of Milan*, [w:] *Metropolitan Governance and Spatial Planning*, W. Salet, A. Thornley, A. Kreukels (red.). Spon Press, Londyn, Nowy York.
- Hanower stolica Dolnej Saksonii*, 2006, Materiały konferencyjne, *Instrumenty równoważenia rozwoju metropolii*, Gdańsk.
- Harsman B., Olsson A. R., 2003, *The Stockholm Region*, [w:] *Metropolitan Governance...*, *op. cit.*

- Heeg S., 2003, *Governance in the Stuttgart Metropolitan Region*, [w:] *Metropolitan Governance...*, op. cit.
- Herrschel T., Newman P., 2002, *Governance of Europe's City Regions*. Routledge, Londyn-New York.
- Internetowy Serwis Informacji Samorządowej PAP SA, 2005. artykuł: Zgodnie na rzecz metropolii Białystok, <http://isis.pap.pl/index.html?d=511231406232224>
- Kamal-Chaoui L., 2003, *Metropolitan Governance in OECD Countries*. OECD.
- Karta Lipska nt. Zrównoważonych Miast Europejskich, Projekt końcowy, 2 maja 2007.
- Lefevre Ch., 2003, *Paris-ile-de-France Region*, [w:] *Metropolitan Governance...*, op. cit.
- Liszewski S., 1999, *Ewolucja funkcji regionotwórczych Łodzi*, [w:] *Zasięg regionu łódzkiego w świetle badań społecznych preferencji przynależności administracyjnej i powiązań społeczno-gospodarczych*. Acta Univ. Lodz. Folia Geographica Socio-Oeconomica, Wyd. UŁ, Łódź, s. 41-59.
- Liszewski S. (red.), 2001, *Zarys monografii województwa łódzkiego*. ŁTN, Łódź.
- Markowski T., Marszał T., 2006, *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja*. KPZK PAN, Warszawa.
- Mironowicz I., 2007, *Czy potrzebne jest nam prawo aglomeracyjne?* Urbanista, nr 7.
- Ossowicz T., 2005, *Planowanie Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego*. Materiały konferencji KPZK PAN pt. *Planowanie i zarządzanie w obszarach metropolitalnych*, Łódź.
- Pankau F., Markešić I., 2006, *Instrumenty planistyczne kształtowania obszaru metropolitalnego*, [w:] *Instrumenty równoważenia rozwoju metropolii. Problemy miasta centralnego*. Materiały konferencyjne, Gdańsk, kwiecień.
- Reiss-Schmidt S., 2004, *Munich Region: From Government to Governance?* 40th ISoCaRP Congress, Genewa.
- Shaffer S., 2004, *Principles of American Metropolitan Governance*. Llumina Press, Coral Springs.
- Stuttgart stolica Badenii-Wirtembergii*, 2006, [w:] *Instrumenty równoważenia rozwoju metropolii*. Materiały konferencyjne, Gdańsk
- Swianiewicz P., 2006, *Obszary metropolitalne w systemie finansów publicznych*. Materiały konferencyjne: *Instrumenty równoważenia...*, op. cit.
- Świetlik M., Lubiatowski A., 2004, *Cele, problematyka, tryb*. „Wspólnota” nr 13.
- Task Force on Metropolitan Governance*, 2003, Center of the American Experiment, December, Chairman Dean Riesen.
- Toniolo M., Pugliese T., 2003, *Venice*, [w:] *Metropolitan Governance...*, op. cit.
- Wolaniuk A., 1997, *Funkcje metropolitalne Łodzi i ich rola w organizacji przestrzennej*. Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź.
- Zachariasz I., 2004, *W Niemczech*. „Wspólnota” nr 13.
- Zaktualizowana Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, 2005, Warszawa.

## **Źródła Internetowe**

[http://bip.um.szczecin.pl/UMSzczecinBIP/chapter\\_50067.asp?chapter=50067&printpreview=1](http://bip.um.szczecin.pl/UMSzczecinBIP/chapter_50067.asp?chapter=50067&printpreview=1)

[http://en.wikipedia.org/wiki/Metropolitan\\_Areas\\_of\\_Sweden](http://en.wikipedia.org/wiki/Metropolitan_Areas_of_Sweden)

[http://fr.wikipedia.org/wiki/Communaut%C3%A9\\_d'agglom%C3%A9ration](http://fr.wikipedia.org/wiki/Communaut%C3%A9_d'agglom%C3%A9ration)

<http://www.cmm.qc.ca/index.php?id=325>

[http://www.kujawsko-pomorskie.pl/files/roz\\_reg/analizy/podsumowanie/roz\\_13.pdf](http://www.kujawsko-pomorskie.pl/files/roz_reg/analizy/podsumowanie/roz_13.pdf)

[http://www.mrr.gov.pl/Rozwoj+przestrzenny/Lipsk\\_24\\_250507.htm](http://www.mrr.gov.pl/Rozwoj+przestrzenny/Lipsk_24_250507.htm)

<http://www.pbpp.rzeszow.pl/rom/index.php?op=3>

[http://www.regiorandstad.com/eng\\_organisatie/dagelijksbestuur.php](http://www.regiorandstad.com/eng_organisatie/dagelijksbestuur.php)

[http://www.regio-randstad.nl/index\\_eng.php](http://www.regio-randstad.nl/index_eng.php)

<http://www.um.gliwice.pl/index.php?id=15826/1>