

JOANNA WIĘCŁAW-MICHNIEWSKA

Uniwersytet Jagielloński

FUNKCJONOWANIE KRAKOWSKIEGO OBSZARU METROPOLITALNEGO W OPINII PRZEDSTAWICIELI SAMORZĄDU LOKALNEGO

Abstract: The Functioning of the Cracow Metropolitan Area according to Local Authority Representatives. The Cracow Metropolitan Area was first delineated in the Małopolskie Province Spatial Development Plan in 2003. It is comprised of 51 communities located within 50 km of Cracow's city center. Between these communities are large disparities of environmental conditions, opportunities for economic development, and levels of agglomeration and community relationships. The research goal of this paper included identifying the opinions of local authority representatives of the communities belonging to KOM in regards to their: 1) KOMs' identities, 2) evaluations of their past actions related to KOM, 3) influences upon their communities' functioning, 4) determining spatial-functional connections and 5) desirable legal solutions. The city of Cracow was intentionally excluded from the study, leaving 26 communities (52% of the total), representatively selected while attempting to fairly depict the differences between them. The main research method used was the individual in-depth interview, carried out mainly with town and community mayors. As a result, a typology of representatives' attitudes towards various issues of community functioning was produced. Opinions about the opportunities for future activity were also factored into this research. The results of this research have the potential to help create rules of proper functioning for this area.

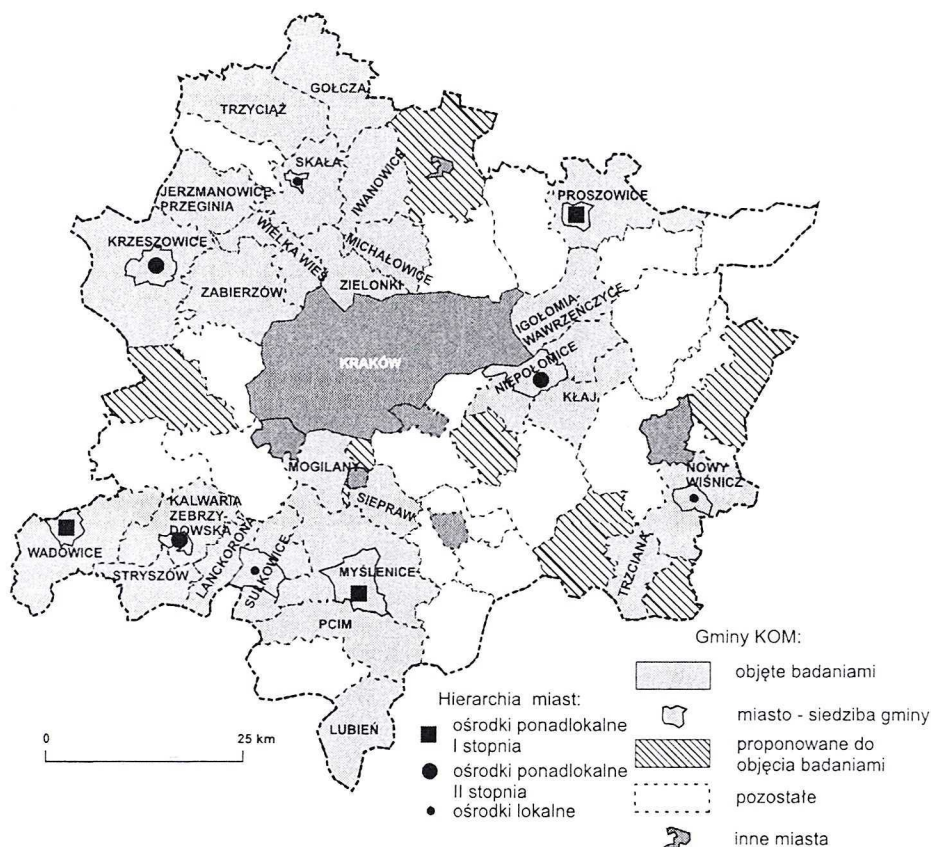
Wprowadzenie

Wzajemne powiązania funkcjonalne dużego miasta i jego otoczenia lub regionu wykształcającego się pod wpływem oddziaływania ośrodka, są od dziesiątków lat przedmiotem badań reprezentantów wielu dziedzin nauki; rozległy jest również wachlarz zagadnień poruszanych w kontekście metropolii. Literatura przedmiotu jest zatem niezwykle obszerna, jednak podawanie pełnego przeglądu bibliograficznego nie wydaje się konieczne ani celowe w kontekście tematu prezentowanej pracy. Podjęta została bowiem próba uporządkowania aktualnej wizji obszaru metropolitalnego na przykładzie krakowskim, kreowana przez przedstawicieli samorządu lokalnego, nie zaś

teoretyczna weryfikacja ich opinii. Wspomnieć jednak należy, że w XXI w. dużo uwagi poświęca się właśnie samemu samorządowi sprawującemu kontrolę nad metropolią, zwłaszcza w odniesieniu do kwestii planowania przestrzennego, polityki zarządzania, finansowej lub informacyjnej oraz struktur władzy (Bird, Slack 2007; Heinelt, Kübler 2005; Post, Stein 2000; Salet *et al.* 2003). Przedmiotem żywego zainteresowania są też przemiany samorządu wielkich miast i regionów, zachodzące pod wpływem zarówno aktualnych procesów społeczno-ekonomicznych, jak i uwarunkowań politycznych (Blatter 2006; Hoyler *et al.* 2006; Nicholls 2005; Norris 2001). Najlicniejsza grupa publikacji dotyczy dawno wykształconych metropolii, często o randze światowej i funkcjonujących od długiego czasu w warunkach demokracji i gospodarki rynkowej. W Polsce można odnotować zarówno brak rozwiązań prawno-ustawowych w kwestii obszarów metropolitalnych, inną skalę funkcjonalną i przestrzenną dużych miast, jak i różne tradycje samorządu terytorialnego. Podjęte zostały prace nad kodyfikacją pojęć związanych z metropolizacją przestrzeni (Markowski, Marszał 2006), a nasilające się obecnie procesy metropolizacyjne znajdują oczywiście odzwierciedlenie w literaturze przedmiotu (Makiela, Fedan 2006).

1. Cel i metody badań oraz charakterystyka obszaru badań

Celem badań, których wyniki są częściowo prezentowane w pracy, było rozpoznanie opinii przedstawicieli samorządów lokalnych gmin należących do KOM w kwestiach dotyczących: 1) jego identyfikacji, 2) oceny dotychczas podejmowanych działań, 3) wpływu na funkcjonowanie gminy, 4) określenia powiązań funkcjonalno-przestrzennych oraz 5) pożądaných rozwiązań prawnych. Z badań celowo został wyłączone Kraków – jako siedziba władz metropolii i regionu, która *a priori* jest inicjatorem i organizatorem obszaru metropolitalnego, dlatego też opinie tu wyrażone mogą mieć inną perspektywę, niż we wszystkich pozostałych jednostkach. Wybór gmin wytypowanych do przeprowadzenia badań został przeprowadzony na podstawie czynnika reprezentatywności. W celu uwzględnienia zróżnicowania gmin KOM rozważono cztery kryteria: 1) odległość od centrum obszaru metropolitalnego, 2) przynależność do danej strefy przyrodniczo-ekonomicznej oraz strefy podmiejskiej, 3) status gminy – miejsko-wiejska lub wiejska oraz 4) hierarchię miast – ośrodki lokalne i ponadlokalne I i II stopnia. Końcowym efektem prac wstępnych był wybór 33 gmin, z których 26 zostało objętych badaniami (52% ogółu gmin), pozostałych siedem nie, przy czym tylko w 2 gminach zdecydowanie odmówiono zgody na przeprowadzenie wywiadu, w 5 wywiad był z różnych powodów niemożliwy (ryc. 1). Podstawową metodą badawczą był wywiad zogniskowany, a dopełnieniem zbioru informacji, wypełniany w trakcie wywiadu, kwestionariusz. Rozmowy przeprowadzone były w większości z burmistrzami i wójtami gmin, w kilku przypadkach (7) z innymi przedstawicielami samorządu lokalnego.



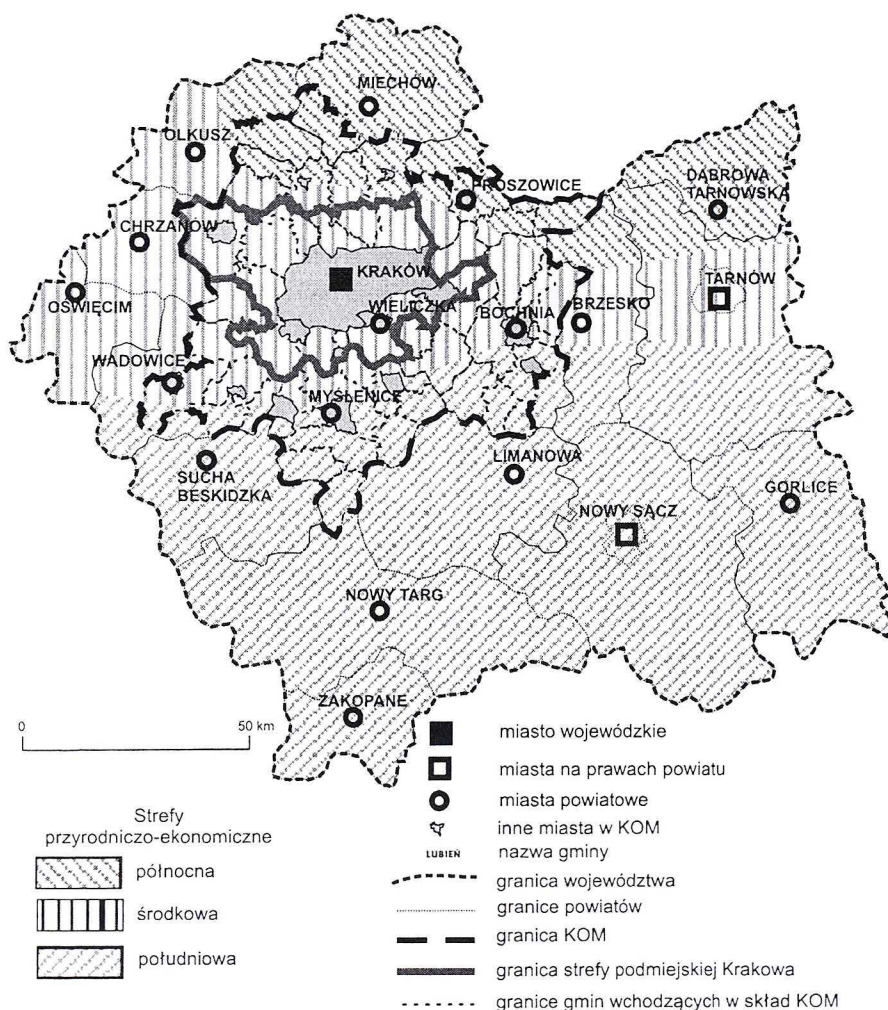
Ryc. 1. Gminy Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego objęte badaniami

Źródło: Opracowanie własne (ryc. 1, 3-5)).

W badaniach oparto się na zasięgu przestrzennym Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego, wyznaczonym w *Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego*, przyjętego uchwałą nr XV/174/03, podjętą przez Sejmik Województwa Małopolskiego 22 grudnia 2003 r. (www.malopolskie.pl). KOM tworzy obecnie 51 gmin, przedstawiciele których podpisali porozumienie, zgłaszając tym samym akces do obszaru metropolitalnego. Gminy zaproszone do współtworzenia KOM (a predysponowane do tego ze względu na spełnienie kryteriów według założonych w planie mierników) położone są w odległości do ok. 50 km od centrum aglomeracji krakowskiej i otaczają nieregularnym pierścieniem Kraków. Ze względu na zróżnicowanie środowiska geograficznego oraz warunków społecznych i gospodarczych ustalono trzy strefy przyrodniczo-ekonomiczne: północną, środkową oraz południową (ryc. 2). Gminy strefy północnej to zasadniczo obszary wyżynnej części woj. małopolskiego, południowej – podgórskiej i górskiej. Natomiast te należące do strefy środkowej i bezpośrednio graniczące z Krakowem w przeważającej części

(poza gminą Igołomia-Wawrzeńczyce) tworzą obszar integracji przestrzennej z aglomeracją, określony zasięgiem strefy podmiejskiej Krakowa.

Odmienność charakteru gmin należących do poszczególnych stref przyrodniczo-ekonomicznych łącznie z wymiarem uwarunkowań historycznych oraz różnic w siłę związków w układzie aglomeracja-gmina generuje zróżnicowanie cech rozwoju społeczno-ekonomicznego. Do charakterystyki gmin KOM wybrano zatem podstawowe wskaźniki dające kompleksowy obraz dysproporcji parametrów społeczno-gospodarczych. W pracy zaprezentowano tylko ogólne stwierdzenia odnośnie do kilku z nich, ponieważ szczegółowe omawianie sytuacji społeczno-gospodarczej gmin KOM wykra-



Ryc. 2. Krakowski Obszar Metropolitalny na tle woj. małopolskiego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: www.malopolskie.pl.

cza poza przyjęte ramy opracowania. Zróżnicowanie to może jednak przekładać się na inne – w poszczególnych gminach – postrzeganie funkcjonowania KOM jako spójnej całości i kwestię relacji z ośrodkiem metropolitalnym, jakim jest Kraków. Wszystkie dane opisujące stan obecny dotyczą 2007 r., natomiast przekrój czasowy obejmuje lata 2002-2007 (poza liczbą użytków rolnych: 2002-2005; www.stat.gov.pl). Gęstość zaludnienia gmin KOM jest największa w rejonie centralnym, gdzie jest zbliżona do średniej wojewódzkiej (> 199 osób/km²), można też zauważyć nieco większą niż przeciętnie gęstość zaludnienia w strefie podgórskiej i górskiej w porównaniu z północną, a także w części zachodniej KOM – na styku silnego oddziaływania Śląska.

Dochody gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca, choć przeciętnie osiągają wielkość poniżej średniej dla województwa, cechują się dużym zróżnicowaniem zarówno wielkościowym, jak i układu przestrzennego: od < 1900 PLN/osobę (np. Krzeszowice, Liszki, Trzyciąż, Koniusza, Sułkowice) do > 2700 PLN/osobę (np. Sułoszowa, Stryszów, Zielonki, Kłaj, Raciechowice). Notowany jest jednak stały wzrost dochodów (przeciętnie 60-70%), *in plus* wyróżniają się zaledwie dwie gminy: Wielka Wieś (aż 824% wzrost, dzięki jednorazowej sprzedaży gruntów gminnych) oraz Stryszów (gdzie odnotowano znaczny dopływ funduszy związanych z realizacją zbiornika Świnna Poręba). Podobnie przedstawia się obraz wydatków gmin na 1 mieszkańca, jednak są one jeszcze niższe niż dochody w porównaniu do średniej wojewódzkiej, a *in minus* w całości KOM wyróżnia się jego północna część – słabiej zaludniona i z przewagą gmin o niższych dochodach. Dochody, a tym samym wydatki gmin nie odzwierciedlają jednak dokładnie poziomu zamożności ich mieszkańców, głównie ze względu na to, że miejsce faktycznego zamieszkania lub prowadzenia działalności gospodarczej nie zawsze pokrywa się z miejscem składania zeznań podatkowych. Jest to zresztą bolączka wielu gmin, zwłaszcza podmiejskich, w związku z czym w kilku badanych gminach (np. Zabierzów, Siepraw) rozpoczęto akcję promującą odprowadzanie podatków w miejscu zamieszkania lub pracy, a niekoniecznie zameldowania.

Ogółem gminy KOM dysponują dość znacznym zasobem użytków rolnych, zwłaszcza na tle średnich dla województwa lub Polski (2/5 gmin ma 60-80 i $> 80\%$ użytków rolnych w ogólnej powierzchni; głównie w części północnej KOM). Stopień faktycznego wykorzystania rolniczego jest jednak różny (np. w Mogilanach z udziałem użytków rolnych ponad 60%, działa ok. 10 gospodarstw rolnych). Jednocześnie trwa intensywny proces odrolniania gruntów, co przejawia się stałym spadkiem odsetka użytków rolnych w powierzchni gmin (do 20%). Nie jest to proces w pełni pozytywny, lecz tylko niektóre z badanych gmin ściśle kontrolują kwestie wielkości i położenia gruntów przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego do odrolnienia, a część rad ulega presji ze strony właścicieli działek. W czterech zaledwie gminach odnotowano kilkuprocentowy wzrost (max. 4%) udziału użytków rolnych. Przy rozpatrywaniu wielkości wskaźnika liczby podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców jako odbicia aktywności ekonomicznej, gminy KOM wykazują się dość wysokim jej poziomem – przeciętnie niewiele niższym od średnich woje-

wódzkiej i krajowej (90-120), choć bardzo wysokim (> 120) wyróżnia się tylko gmina Kalwaria Zebrzydowska – słynąca z tradycyjnego rzemiosła w branżach meblarskiej i obuwniczej. Należy też uwzględnić zjawisko „szarej strefy” nie ujmowane w oficjalnych zestawieniach, a odnotowywane zwłaszcza w gminach południowej części KOM, chociaż to właśnie tu obserwuje się największy (rzędu 20-30% wzrost liczby podmiotów). Z kolei rolniczy charakter peryferyjnych gmin części północno-wschodniej KOM wpływa zapewne na omawiany wskaźnik, ponieważ cechuje się wartościami najniższymi: 30-59 podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców.

Ostatnie ze wskaźników przytoczonych dla zobrazowania zróżnicowania badanych gmin dotyczą udziału użytkowników sieci kanalizacyjnej i wodociągowej. Zostały wybrane m.in. ze względu na rangę tej infrastruktury w skali przewidywanych działań w obrębie obszarów metropolitalnych, a także zidentyfikowanie gospodarki odpadami jako obszaru problemowego w *Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego*. Gminy KOM są dobrze wyposażone w sieć wodociągową. Prawie w połowie gmin wartości osiągają poziom powyżej 80% – poza gminami na południowych obrzeżach, o trudniejszych warunkach środowiska (duże deniwelacje), w których wskaźnik ten wynosi często $< 20\%$, ale gdzie z kolei notuje się wzrost odsetka użytkowników sieci, nawet do kilkunastu procent (Lanckorona, Wiśniowa, Żegocina). O wiele gorzej rysuje się obraz użytkowników sieci kanalizacyjnej: ponad 40% gmin mieści się w najniższym przedziale: $< 15\%$, i dotyczy to szerokiego pasa gmin zarówno wyżynnych, jak i górskich. Optymistyczny jest jednak wzrost tych wartości w niektórych gminach (np. kilkunastoprocentowy w Jerzmanowicach-Przegini, Sułkowicach), choć w tych wyposażonych najslabiej (np. Raciechowice, Gołcza, Trzyciąż) wzrost nie przekracza 1%. Innym problemem jest sytuacja, w której istnieje właściwa infrastruktura, ale nie ma woli mieszkańców do skorzystania z niej – taki przypadek wystąpił w Stryszowie, w którym w 2008 r. oddano do użytku oczyszczalnię, której moc wykorzystywana jest w 70%.

2. Identyfikacja obszaru metropolitalnego przez przedstawicieli samorządu lokalnego

Duże zróżnicowanie gmin pod względem odległości od Krakowa i ich uwarunkowań rozwoju społeczno-gospodarczego przełożyło się na różnorodną identyfikację przez rozmówców samego pojęcia *obszaru metropolitalnego* (przez pryzmat KOM). Wyróżniają się jednak ujęcia czy postawy wobec definiowania KOM, które można próbować przyporządkować do następujących typów: 1) *roszczeniowy*, 2) *funkcjonalny*, 3) *obojętny*. Typ *roszczeniowy* obejmuje różne odmiany stwierdzeń, które istotę KOM kojarzą z wymierną, doraźną lub stałą pomocą w rozwiązywaniu lokalnych problemów. Omawiany alians ma być – w takim jego rozumieniu – dostawcą nie tylko struktur organizacyjnych, ale przede wszystkim konkretnych środków finansowych,

przeznaczonych na realizację zadań lub inwestycji o charakterze lokalnym (gminnym) lub dotyczącym kilku gmin. Brak takich działań jest dość często utożsamiany z przekonaniem rozmówców, że to ośrodek metropolitalny chce (niejako „za pomocą” KOM) czerpać korzyści z gmin lub uzyskiwać je ich kosztem. Taki typ wypowiedzi prezentuje blisko $\frac{1}{5}$ przedstawicieli badanych gmin.

Zdecydowanie dominują jednak głosy (ok. 55%), które zaklasyfikowano do typu *funkcjonalnego*, który rozumiany jest jako zestaw opinii określających wzajemne powiązania funkcjonalne ośrodka i obszaru metropolitalnego. Do omawianego typu zaszeregowano wypowiedzi, które wiążą się z trzema różnymi wyobrażeniami KOM. Odsetek poszczególnych ujęć jest dość równomierny, obejmując po ok. $\frac{1}{3}$ opinii. Wypowiedzi można przyporządkować do grup odnoszących się do: a) rozwoju funkcji metropolitalnych Krakowa, b) rozwoju obszaru metropolitalnego i c) konstatacji rzeczywistego obszaru metropolitalnego, ale formalnie działającego KOM – nie. Pierwsze z ujęć utożsamia KOM z rozwojem funkcji metropolitalnych Krakowa jako stolicy regionu, przy czym wiąże się to z przyjętym założeniem, że silny ośrodek centralny sprzyja wzrostowi potencjału całego regionu, w tym poszczególnych gmin. Wychodzono z założenia, że wspólne przedsięwzięcia realizowane w ramach KOM (nawet, gdy bezpośrednim beneficjentem jest Kraków lub gminy z nim sąsiadujące) przyczynią się do wzmocnienia konkurencyjności całego regionu. Ważne jest też stwierdzenie, że obustronne związki na linii metropolia – otoczenie istnieją i ich znaczenie będzie się w przyszłości nasilać. Drugie wyróżnione wyobrażenie również dotyczy relacji ośrodek centralny – zaplecze, ale w KOM widzi się głównie (obecnie i w przyszłości) relatywnie szybkie szanse na podjęcie bezpośrednich działań, które będą dotyczyć obszaru konkretnej gminy, niekoniecznie w pobliżu Krakowa. W wypowiedziach reprezentantów tych gmin wyrażana była bardzo silna chęć uczestnictwa w projektach o randze regionalnej i zrozumienie ich znaczenia dla rozwoju całego regionu, niezależnie od lokalizacji. Podkreślano też mocno potrzebę partnerskiego podejścia, zwłaszcza w kwestii wyznaczania kierunków przemian funkcjonalnych i przestrzennych, wykraczających poza granice poszczególnych gmin. Trzecia kategoria wypowiedzi związanych z typem funkcjonalnym odnosi się do głosów tych, którzy wyraźnie postrzegają obszar metropolitalny. Dominuje opinia, że stanowi on nie tylko naturalny etap rozwoju zaplecza dużego miasta, ale zarazem generuje procesy społeczno-gospodarcze, które trzeba uwzględnić w zarządzaniu na poziomie regionalnym. Jednocześnie bardzo wyraźnie artykułowane jest zdanie, że KOM – wyznaczony w planie i określony przez zawarte przez gminy porozumienia – obecnie nie funkcjonuje.

Typ nazwany *obojętnym*, jest prezentowany przez pozostałe $\frac{1}{4}$ rozmówców. Obejmuje opinie, które głoszą, że KOM – owszem – był powołany, ale nie odczuwa się jakiegokolwiek jego oddziaływania w praktyce. Sprowadza się go do tworu czysto papierowego, pozbawionego nawet wymiaru ideowego i z niewielkimi szansami na zmianę tego odczucia w bliżej określonej przyszłości. Dodatkowo podkreśla się, że decyzje odnośnie do takiego obszaru pozostają w gestii władz wojewódzkich. Opinie

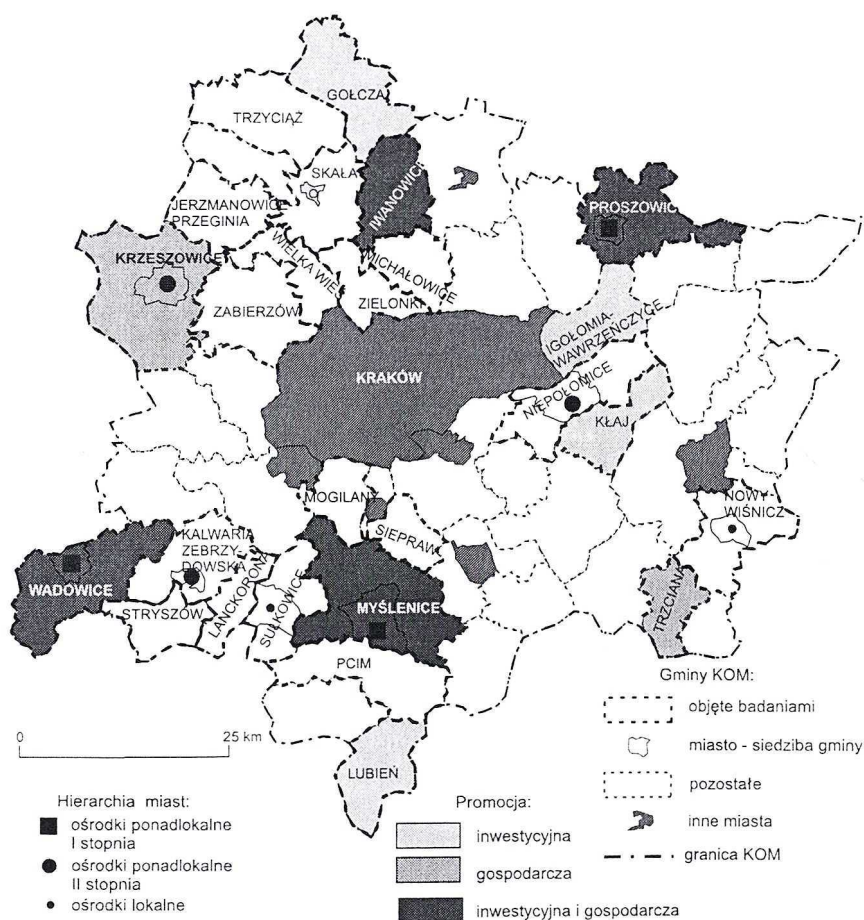
te często wiążą się ze stwierdzeniami, że wykształcone już więzy (o charakterze funkcjonalnym lub historycznym), które łączą daną gminę z Krakowem i tak będą zachowane, bez konieczności budowania nowych struktur i potrzeby tworzenia rozwiązań w skali regionalnej.

Ogólnie – biorąc pod uwagę wszystkie trzy typy ujęć KOM – nie odnotowano jednak żadnej zależności w rozkładzie przestrzennym odpowiedzi. Nie stwierdzono korelacji między odległością danej gminy od Krakowa a przynależnością do omówionych powyżej kategorii opinii. Podobny obraz rysuje się przy próbie wykrycia zależności między typem odpowiedzi a rzeczywistym poziomem rozwoju społeczno-ekonomicznego badanej gminy: brak jest takich korelacji. Wszystkie trzy typy występują w gminach zarówno leżących w bezpośrednim sąsiedztwie Krakowa, jak i tych położonych na uboczu. Świadczyć to może o słabej promocji idei obszaru metropolitalnego, ale też o roli, jaką przedstawiciele samorządów lokalnych mogą odegrać w kształtowaniu obszaru metropolitalnego w dalszej perspektywie. To od ich znajomości problematyki metropolitalnej, zasad zarządzania, zwłaszcza strategicznego oraz aktywności i nastawienia do idei KOM w dużej mierze mogą zależeć efekty działań podejmowanych w skali ponadlokalnej.

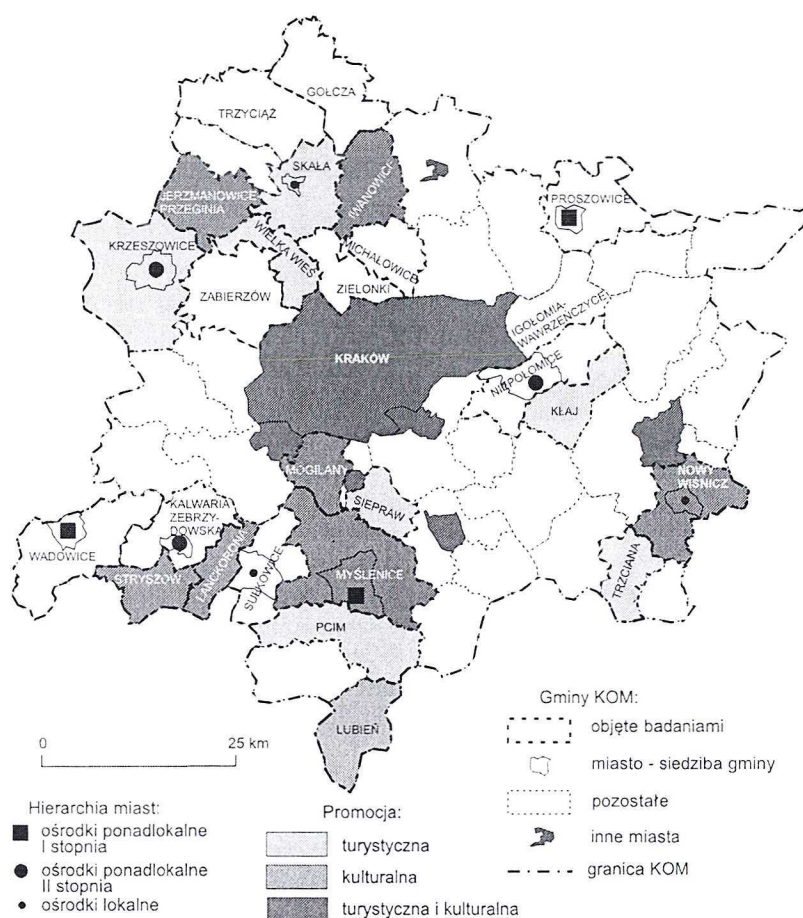
W definiowaniu pojęcia obszaru metropolitalnego Krakowa zawiera się częściowo ocena dotychczas podejmowanych działań oraz określenie wpływu KOM na funkcjonowanie danej gminy. Próbą uszczegółowienia tej tematyki były także pytania dotyczące korzyści czerpanych z przynależności do KOM, w kontekście realizacji usług publicznych. Z szerokiej gamy usług odnotowano (i przewiduje się) wpływ porozumień w skali ponadlokalnej tylko na działania w zakresie komunikacji (ponad 70% odpowiedzi) i ochrony środowiska, przede wszystkim gospodarki odpadami (ponad 50% odpowiedzi). Nie bez znaczenia było wprowadzenie w kilkunastu gminach wokół Krakowa tzw. biletu aglomeracyjnego. Uważany jest przez część rozmówców jako załączek faktycznego działania KOM, a przez część jako działanie, które podjęto nie w ramach KOM, lecz ze względu na zwyczajne sąsiedztwo i potrzeby mieszkańców. Należy jednak zaznaczyć, że kwestie rozwiązań komunikacyjnych, zwłaszcza w kontekście połączeń z centrum obszaru metropolitalnego, były ważne także dla gmin peryferyjnych. Natomiast zagadnienia związane z gospodarką odpadami oraz wodno-ściekową znacznie silniej podlegają wpływom zasad gospodarki rynkowej i uwarunkowaniom wynikającym z ukształtowania terenu, niż decyzji administracyjnych. Inne kwestie, np. dotyczące bezpieczeństwa mogą być podatne na wpływ KOM, ale w niewielkim zakresie. Na ogół panuje przekonanie, że częściowa nawet koordynacja w zakresie usług (pomijając kwestie wynikające z ustawowych zadań i kompetencji gmin) nie jest możliwa do przeprowadzenia. Przyczynami są zarówno rozległość Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego, decydująca o nierealności takich rozwiązań, jak i obawa przed pewną centralizacją, która w warunkach polskiej samorządności pożądana nie jest; ewentualna rola organizacyjna KOM, choć dostrzegana, nie jest – zdaniem większości – celowa.

3. Wpływ KOM na kształtowanie powiązań funkcjonalno-przestrzennych w jego obszarze

Dla przedstawienia zagadnienia więzów funkcjonalno-przestrzennych w KOM wybrano w pracy kwestię wspólnej promocji oraz wielkości analizowanej jednostki. Promocja, w rozumieniu marketingu terytorialnego, jest bardzo ważna we współczesnym funkcjonowaniu gmin, jednak tylko niewielu przedstawicieli badanych gmin dostrzega w tym zakresie powiązania z KOM. Przede wszystkim konkretne działania promocyjne są ewidentnie łączone z samym ośrodkiem metropolitalnym, czyli z Krakowem, natomiast nie ma poczucia potrzeby rozróżniania KOM. Można przy tym zauważyć trzy odmienne podejścia do zagadnienia promocji: podkreślające pozytywny lub negatywny wpływ KOM (Krakowa). Po pierwsze, działania w ramach KOM, nawet *via*



Ryc. 3. Gminy deklarujące możliwość działań w KOM w zakresie promocji inwestycyjnej i gospodarcze

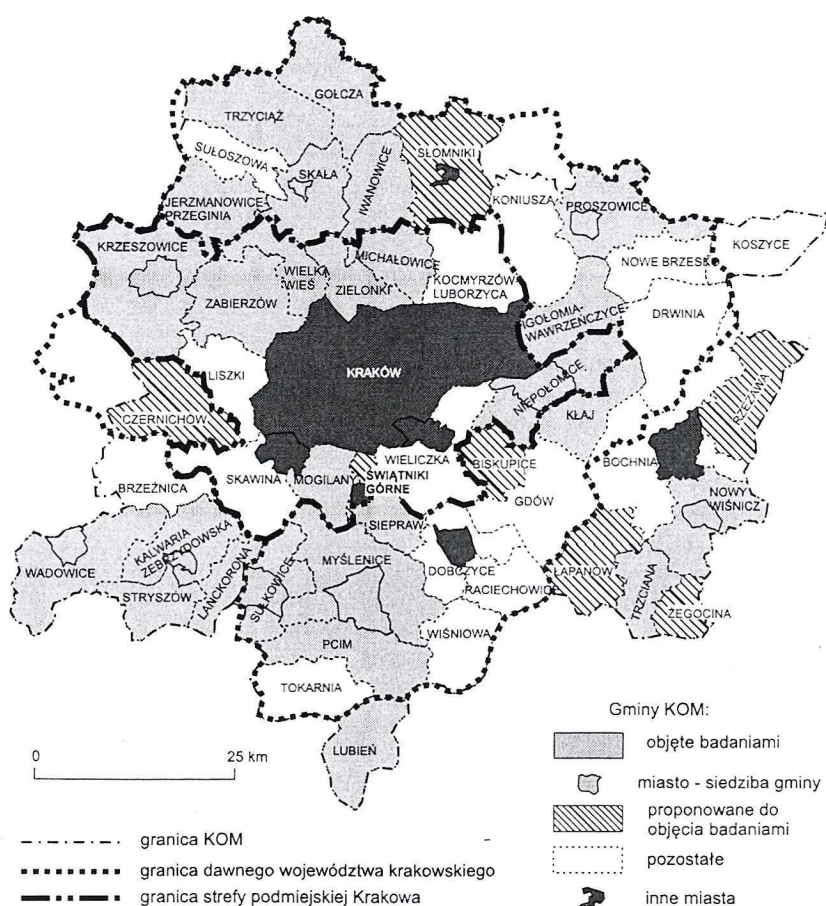


Ryc. 4. Gminy deklarujące możliwość działań w KOM w zakresie promocji turystycznej i kulturalnej

Kraków umożliwił wzajemne rozpoznawanie się poszczególnych gmin właśnie w obrębie tej jednostki, co może mieć wpływ na wzrost liczby turystów (rządziej inwestorów). Poza tym mieszkańcy samej metropolii mogą uzyskać większe rozeznanie w ofercie regionalnej – z tego punktu widzenia to ośrodek centralny powinien promować region w całości. Drugie ujęcie wiąże się z kwestią korzystania z marki lub bliskości Krakowa (zarówno w skali krajowej, jak i międzynarodowej). Wskazanie na forum dużego miasta małej gminy ułatwia rozwój gospodarczy zarówno przez obniżenie kosztów promocji, jak i przekierowanie zainteresowanych do wskazanej gminy. Trzecie podejście związane z kwestią promocji ma wymiar raczej negatywny. Podkreślano bowiem, że silny ośrodek jest raczej przeszkodą w pozyskiwaniu kontaktów, a metropolia nie jest skłonna (mimo zasadniczych różnic w potencjale) ustępować pola w konkurencyjności. Podjęcie wspólnych (w ramach KOM) działań uznało za celowe i możliwe tylko kilkanaście

gmin, położonych zazwyczaj w większej odległości od Krakowa (ryc. 3 i 4), a przeważająca część wskazań dotyczyła promocji w zakresie szeroko pojmowanej turystyki.

W przeprowadzonych rozmowach bardzo często (niezależnie od poruszanych zagadnień) podnoszony był problem zasięgu przestrzennego KOM. Zdaniem większości przedstawicieli badanych gmin właśnie wielkość przyjmowanego obszaru metropolitalnego, zwłaszcza w kontekście odległości od Krakowa, jest jednym z istotniejszych czynników decydujących o obecnym i perspektywicznym funkcjonowaniu KOM. Zaakcentować należy, że najczęściej odnotowano głosy, określające rozmiar obecnego obszaru metropolitalnego Krakowa zarówno jako zbyt duży, jak i zbyt mały, ale wyrażano też opinie, że jest on właściwy. W pierwszym przypadku – znacznie częściej odnotowywanym – za najwłaściwsze rozwiązanie uznano okrojenie KOM o kilkanaście do kilkudziesięciu gmin. Rozbieżność wynika z wyznaczania ewentualnego zasięgu: ograniczonego do strefy podmiejskiej lub do byłego woj. krakowskiego (ryc. 5).



Ryc. 5. Proponowany zasięg przestrzenny KOM

Strefa podmiejska, choć rzadziej, była jednak wskazywana jako obszar możliwy do wprowadzenia w pełni funkcjonalnego obszaru metropolitalnego. Ciekawe jest, że wysuwali taką propozycję rozmówcy zarówno z najbliższych, jak i najdalszych gmin. Drugą – zdecydowanie najpopularniejszą wersją proponowanego zasięgu KOM – była opcja utożsamienia obszaru metropolitalnego z byłym województwem. Wersja wprowadza korektę granicy – w stosunku do obecnego zasięgu – głównie w relatywnie niedużych fragmentach na południowym-wschodzie i południowym-zachodzie. Mimo to w wielu wypowiedziach jest to zdecydowanie optymalny rozmiar KOM, który niejako już „sprawdził się” w praktyce. Trudno dociec czy na taki pogląd ma też wpływ zakorzeniony w świadomości podział administracyjny czy to, że najłatwiej odwołać się do czegoś dobrze znanego. Przeciwnie kwestię zasięgu postrzegali zwolennicy (choć zdecydowanie mniej liczni) rozszerzenia granic KOM. Wskazywany kierunek to zachód i południowy-zachód, najczęściej powodem były podawane silne związki z regionem krakowskim, a opinie te wyrażali przedstawiciele nawet z gminy sąsiadującej z Krakowem lub z tzw. drugiego pierścienia. Niebagatelną kwestią była też sama liczba gmin w KOM, rozpatrywana pod kątem możliwości wypracowania konsensusu w wielu spornych sprawach. Niezależnie od przyjętych rozwiązań prawnych, nadmierna liczba osób mających wypracować wspólne stanowisko (zwłaszcza z uwzględnieniem różnic między gminami przynależnymi do różnych stref przyrodniczo-ekonomicznych) utrudnia to zadanie.

4. Ocena koncepcji rozwiązań prawnych

Dokonanie obiektywnej oceny kilkuletniego funkcjonowania KOM, nawet z uwzględnieniem jego oficjalnego ukonstytuowania, nie jest łatwe z powodu braku ścisłego odniesienia prawnego. Naturalne jest zatem, że jednym z ważnych ustaleń jest określenie stosunku przedstawicieli samorządu lokalnego do projektu ustawy metropolitalnej. W odpowiedzi na wprost sformułowane pytanie o wyrażenie aprobaty lub nie, dla uchwalenia ustawy regulującej prawne podstawy organizacji obszarów metropolitalnych, 65% rozmówców zadeklarowało jej poparcie, nieco ponad 20% wyraziło zdecydowany sprzeciw wobec wprowadzania jakichkolwiek przepisów prawnych, natomiast ok. 10% nie określiło w ogóle swojego nastawienia do ewentualnej ustawy. Wyrażona chęć uporządkowania zasad funkcjonowania obszaru metropolitalnego w drodze ustawowej – choć dominująca wśród przedstawicieli badanych gmin – nie była jednak bezwarunkowa. Najczęstsze wątpliwości dotyczyły możliwości stworzenia projektu ustawy, która będzie jednoznaczna i zrozumiała, poprzedzona przy tym liczącymi się dla twórców prawa konsultacjami społecznymi, głównie odnośnie do granic, obowiązków i praw gmin tworzących dany obszar metropolitalny. Zaznaczyć należy bardzo wyraźnie, że nie jest to łatwe, z trzech powodów. Pierwszym jest odmiennność dużych miast lub ich zespołów i przewidywane trudności z ujednoliceniem reguł właściwych dla wszystkich, drugim,

wypracowanie koniecznej zgodności zapisów tej ustawy z obowiązującymi obecnie ustawami samorządowymi, a trzecim – silny wpływ czynników *stricte* politycznych. Mimo takich zastrzeżeń, poparcie dla ustawy w badanych gminach wiązało się z przekonaniem, że rozwiązanie to ułatwiłoby konstrukcję zasad organizacyjnych i wyeliminowałoby istniejącą obecnie dowolność interpretacji obszaru metropolitalnego, która pozwala na podejmowanie niekorzystnych – z punktu widzenia całego regionu – decyzji (np. zasięg, zasady finansowania). Nie bez znaczenia było również przeświadczenie, że decyzja rządowa musiałaby w konsekwencji prowadzić do zagwarantowania dodatkowego finansowania, co oczywiście postrzegane jest jako korzystne dla badanych gmin.

„Przeciwnicy” wprowadzenia obszaru metropolitalnego na mocy ustawy wymienione wyżej trudności uznawali w większości za niemożliwe do przezwyciężenia. Ponadto, ich opór budziło centralne decydowanie w sprawach o wymiarze lokalnym lub regionalnym; odgórnego narzucania rozwiązań, zwłaszcza w zakresie określania granic i związków funkcjonalno-przestrzennych w danym regionie. Niepokojąca dla tej grupy rozmówców jest też możliwość stworzenia kolejnego w jakimś sensie poziomu władzy, zarówno ze względu na dodatkowe koszty obsługi administracyjnej, jak i żywioną obawę o mniejszą efektywność i racjonalność wykorzystywania dostępnych środków. Wspólny dla przedstawicieli obu opcji dotyczących rozwiązań ustawowych jest w pewnym sensie niepokój o stopień rozpoznania problemów lokalnych przez przedstawicieli rządu. Potwierdza to, że ponad 40% rozmówców stwierdziło, że inicjatywa w zakresie prac na rzecz zmian w funkcjonowaniu KOM powinna należeć do przedstawicieli samorządu, a nie rządu.

Niemożność opowiedzenia się „za” lub „przeciw” ustawie wynikał zasadniczo z trzech przyczyn: braku znajomości projektów ustawy, braku zainteresowania tym zagadnieniem (wynikającym z przekonania o znikomym wpływie na te ustalenia) oraz niechęci do artykułowania poparcia dla projektów, które są dla odbiorcy nieczytelne lub niesprecyzowane. Z zagadnieniem proponowanych rozwiązań prawnych wiąza się też ściśle: kwestia samodzielności (w sensie decyzyjnym) gmin, postrzegania pozycji Krakowa w relacjach z pozostałymi partnerami w KOM oraz problematyka szeroko ujmowanych spraw finansowych (zasady rozdziału środków, możliwości ich zdobywania, wydatkowania itp.). Są one niezwykle istotne dla poruszanej tematyki, jednak szczegółowa prezentacja wyników badań wykracza już poza przyjęte cele opracowania.

Podsumowanie

W podsumowaniu zawiera się odpowiedź na pytanie, czy w dalszej perspektywie Krakowski Obszar Metropolitalny będzie oddziaływał korzystnie na badaną gminę. Blisko 60% rozmówców odpowiedziało twierdząco, zaledwie 4% – zaprzeczyło, a prawie 40% nie potrafiło udzielić zdecydowanej odpowiedzi. Tak duży udział osób niepewnych pozytywnego wpływu KOM na działania gminy wynika być może z braku

(obecnie) jednoznacznego doceniania zalet takiej struktury oraz postrzegania obszaru metropolitalnego wciąż jeszcze raczej w wymiarze ideowym, niż rzeczywistych działań. Wiąże się z tym cała gama postaw prezentowanych wobec oceny działań w ciągu kilku lat, jakie upłynęły od podpisania porozumień. Lakonicznie rzecz ujmując zbyt często pierwotny entuzjazm został zastąpiony sceptycyzmem, zwłaszcza odnośnie do możliwości większej aktywności w sferze konkretnych przedsięwzięć. Rozczarowanie, łączone z brakiem pomyslnych i realnych perspektyw jest jednak równie często rekompensowane przez optymistyczne spojrzenie na przyszłość. Dostrzegana jest nie tylko potrzeba właściwego zarządzania rozwojem obszaru metropolitalnego, ale także naturalny charakter tego zjawiska, co łącznie pozwala prognozować dalsze – bardziej może wyraziste – przemiany w funkcjonowaniu KOM.

Literatura

- Bird R. M., Slack E., 2007, *An Approach to Metropolitan Governance and Finance*. Environment and Planning C: Government and Policy, 25, 5, s. 729-755.
- Blatter J., 2006, *Geographic Scale and Functional Scope in Metropolitan Governance Reform: Theory and Evidence from Germany*. Journ. of Urban Affairs, 28, 2, s. 121-150.
- Heinelt H., Kübler D., 2005, *Metropolitan Governance: Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*. Routledge.
- Hoyler M., Freytag T., Mager Ch., 2006, *Advantageous Fragmentation? Reimagining Metropolitan Governance and Spatial Planning in Rhine-Main*. Built Environment, 32, 2, s. 124-136.
- Makieła Z., Fedan R. (red), 2006, *Rzeszowski i Krakowski Obszar Metropolitalny*. Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków.
- Markowski T., Marszał T., 2006, *Metropolie. Obszary metropolitalne. Metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*. KPZK PAN, Warszawa.
- Nicholls W. J., 2005, *Power and Governance: Metropolitan Governance in France*. Urban Stud., 42, 4, s. 783-800.
- Norris D. F., 2001, *Whither Metropolitan Governance?* Urban Affairs Rev., 36, 4, s. 532-550.
- Post S. S., Stein R. M., 2000, *State Economies, Metropolitan Governance, and Urban-Suburban Economic Dependence*. Urban Affairs Rev., 36, 1, s. 46-60.
- Salet W., Thornley A., Kreukels A. (red.), 2003, *Metropolitan Governance and Spatial Planning: Comparative Case Studies of European City-regions*. Taylor&Francis.
- www.malopolskie.pl.
- www.stat.gov.pl.