

DOMINIK DRZAZGA

Uniwersytet Łódzki

**PLANOWANIE I ZARZĄDZANIE W OBSZARACH
METROPOLITALNYCH – PRÓBA KONKLUZJI
(RAPORT Z KONFERENCJI)**

Abstract: Planning and Management in Metropolitan Areas – Concluding Remarks (Report from the Conference). The following paper presents main results and conclusions from the science-practice conference *Planning and Management in Metropolitan Areas*, which took place in Lodz, Poland at the University of Lodz, Faculty of Management.

In the first and the second paragraph there is a discussion on relationship between planning and management processes in metropolitan areas. It was indicated that spatial planning is not only public, administrative, formal regulation of spatial development and land use, but also an important part of a holistic and complex management process. Currently, spatial planning and especially its legal procedures, is probably the most important instrument in metropolitan areas in Poland, but there is also another crucial tool – institutions responsible for implementation of governance concept in metropolitan areas. Papers presented on the conference by representatives of self-governmental authorities, showed a strong need for such activity. Apart from planning procedures and institutional instruments, also other tools e.g.: financial and metropolitan development indicators ought to be developed and implemented in practice.

The next vital issue discussed during the conference, focused on delimitation of metropolitan areas. Flexibility of delimitation criteria was noticed, as well as different approach to the delimitation in each metropolitan area in Poland. One of the interesting examples of delimitation methodology framework comes from Metropolitan Area of Lublin. It is based on two stages (two steps) of delimitation: 1) early (initial) delimitation; 2) perspective (horizontal, long-term) delimitation.

In the final paragraphs, detailed metropolitan problems are discussed. Firstly economic aspects of metropolitan development, its impact and importance for development of whole region and country, is expressed. Secondly spatial pattern of development within metropolitan areas is investigated. On the basis of practical experience the danger of urban sprawl processes for sustainability of metropol-

itan areas is indicate. In the end some conclusions are made, concerning issue of instruments which ought to be developed to control urban sprawl process.

Wprowadzenie

Przedmiotem raportu jest przedstawienie najważniejszych zagadnień omawianych podczas konferencji *Planowanie i zarządzanie w obszarach metropolitalnych*, zorganizowanej przez Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk (KPZK PAN), w Łodzi, na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego, 19–20 kwietnia 2005 r. Szczególną uwagę poświęcono wnioskowi sformułowanemu w toku dyskusji nad przedstawionymi w trakcie konferencji referatami, które mogą mieć istotne znaczenie z punktu widzenia kształtowania, przez centralne urzędy publiczne, narodowej polityki względem obszarów metropolitalnych, a także dla formułowania polityki przestrzennej, gospodarczej, społecznej, i środowiskowej jednostek samorządowych szczebla wojewódzkiego. W opracowaniu zostało sformułowanych wiele pytań, które pojawiły się w efekcie pierwszych doświadczeń samorządów wojewódzkich, które przystąpiły do sporządzenia planów zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych. Pytania te przede wszystkim wskazują kierunki dalszych studiów i badań nad problematyką obszarów metropolitalnych w Polsce.

1. Zarządzanie i planowanie przestrzenne na obszarach metropolitalnych w Polsce – wzajemne relacje

Rozpatrując zagadnienia wiążące się z problematyką konferencji, najpierw należy zwrócić uwagę na wzajemne relacje między pojęciami pojawiającymi się w jej tytule, tj. między planowaniem a zarządzaniem. Nie bez znaczenia jest bowiem dostrzeżenie tego, że pojęcie zarządzania jest zdecydowanie szersze niż planowania. W świetle już ukształtowanych i akceptowanych teorii nauk o zarządzaniu, zarządzanie, jako pewien celowy, logicznie uporządkowany proces gospodarowania zawiera w sobie planowanie¹ – jest ono jednym z jego etapów. Odnosząc te kwestie do problematyki gospodarowania na obszarach metropolitalnych, należy zauważyć, że jednym z instrumentów systemu zarządzania

¹ Por. np. R. W. Griffin: *Podstawy zarządzania organizacjami*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2004., s. 37, 39-41.

obszarami metropolitalnymi powinno być właśnie planowanie, w tym planowanie przestrzenne stanowiące szczególny przedmiot zainteresowania organizatorów i uczestników konferencji. Mając na względzie obowiązujące obecnie w Polsce regulacje z zakresu gospodarki przestrzennej i administracji publicznej można nawet stwierdzić, że planowanie przestrzenne, a w szczególności nałożony *Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* obowiązek sporządzania przez samorządy województw planów zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych, stanowi obecnie kluczowe (jeśli dziś nie jedyne) narzędzie zarządzania obszarami metropolitalnymi w Polsce.

Dyskutując relacje między planowaniem i zarządzaniem na obszarach metropolitalnych w aspekcie systemowym, należy zwrócić uwagę na kilka istotnych kwestii:

1. Czym jest planowanie w obszarach metropolitalnych – jaka jest rola tego prakseologicznego narzędzia działania jako etapu procesu zarządzania? Odpowiadając częściowo na to pytanie można stwierdzić, że sformułowanie w procesie planowania pewnych celów, pozwala na lepsze „zorientowanie” podmiotów planujących na osiągnięcie pewnej wizji – np. rozwoju obszaru.
2. Planowanie przestrzenne jest zarazem system regulacji, służącym sektorowi publicznemu do korekty rynku, umożliwiając zewnętrzną interwencję tam gdzie mechanizmy rynkowe nie zapewniają osiągnięcia celów rozwoju.
3. W planowaniu krajowym powinien zostać określony system regulacji całej gospodarki przestrzennej. Wówczas można rozważać, jaką funkcję mają spełniać planowanie i zarządzanie obszarami metropolitalnymi. Uznanie planowania jako części procesu zarządzania, powinno dawać podstawę do sformułowania przesłanek do planowania jako systemu regulacji publicznej. Przesłanki te powinny zostać sformułowane w *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* i adresowane do władz centralnych tworzących te regulacje (Rząd, RP Sejm RP).

Aktualne regulacje – ustawowy obowiązek sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych przez samorządy wojewódzkie nie dają wyczerpującego rozwiązania problemu – odpowiedzi na pytanie o to, jak (w jakiej formule) zarządzać obszarami metropolitalnymi? Jak powinien być skonstruowany i jak powinien funkcjonować system zarządzania obszarami metropolitalnymi w Polsce? Czy możliwe jest wypracowanie jednolitego modelu zarządzania dla wszystkich obszarów metropolitalnych w Polsce, czy też powinno istnieć wiele

odrębnych modeli? Dzisiejsza sytuacja w tym zakresie wygląda w ten sposób, że administracja publiczna (samorząd województwa), dzięki przyjęciu ww. regulacji (*Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*) otrzymała, jako obligatoryjny do stosowania, jeden z możliwych instrumentów zarządzania obszarami metropolitalnymi (plan zagospodarowania przestrzennego); nie zdefiniowano natomiast szczegółowo szerszych procedur związanych z zarządzaniem na tych terenach. Mając na uwadze to, że na obszarach metropolitalnych stykają się interesy różnych podmiotów: publicznych i prywatnych, a także administracji samorządowej różnych szczebli (gminnej, powiatowej i wojewódzkiej), należałoby dążyć do stworzenia systemu pozwalającego integrować podmioty publiczne i prywatne w procesie zarządzania – współrzędzenia obszarami metropolitalnymi (formuła *Public Governance*). Ważnym elementem modelu zarządzania obszarami metropolitalnymi powinno być również określenie roli administracji rządowej w tym procesie. Wynika to z tego, że ranga obszarów metropolitalnych ma wymiar ponadregionalny. Można więc postawić pytanie, czy powinna zostać sformułowana narodowa polityka względem obszarów metropolitalnych? Jeżeli tak, należałoby się zastanowić, jak powinny być rozdzielone kompetencje między administrację rządową i samorządową w tym zakresie i przy pomocy jakich instrumentów administracja centralna miałaby oddziaływać na procesy rozwoju obszarów metropolitalnych?

Wśród szczególnie istotnych problemów związanych z zarządzaniem i planowaniem na obszarach metropolitalnych, należy odnotować następujące kwestie, na które dziś jeszcze, w świetle doświadczeń samorządów regionalnych trudno jest dać jednoznaczną odpowiedź:

1. Partycypacja gmin i powiatów w zarządzaniu obszarami metropolitalnymi – jak skłonić jednostki terytorialne wchodzące w skład układów metropolitalnych do współdziałania między sobą oraz z samorządem województwa?
2. Jaki charakter powinna mieć instytucja zarządzająca obszarem metropolitalnym?
3. Poszukując rozwiązań systemowych w zakresie zarządzania obszarami metropolitalnymi, jak należałoby ukształtować relacje między administracją rządową a samorządową i w jaki sposób „wpisać” planowanie przestrzenne na obszarach metropolitalnych w system planowania przestrzennego w Polsce (relacje z pozostałymi szczeblami planowania” lokalnym, wojewódzkim i krajowym)?

Wymienione kwestie zostaną rozwinięte w toku poniższych rozważań.

2. Instrumenty zarządzania obszarami metropolitalnymi

Niezwykle ważnym punktem w dyskusji o problemach gospodarowania obszarami metropolitalnymi jest kwestia instrumentalizacji zarządzania. Ze względu na intensywność procesów i zjawisk zachodzących w przestrzeni układów metropolitalnych oraz istotę relacji między efektywnością ekonomiczną a sposobem zagospodarowania i użytkowania terenu, można stwierdzić, że planowanie przestrzenne i instytucje zarządzające obszarem metropolitalnym, stanowią dwa, kluczowe instrumenty.

Planowanie przestrzenne należy niewątpliwie zaliczyć do zasadniczych instrumentów zarządzania, przede wszystkim ze względu na przestrzenny charakter – rozległość terytorialną – układów metropolitalnych, co niewątpliwie stało się przyczyną wprowadzenia w 2003 r. do systemu planowania przestrzennego w Polsce, nowego aktu planistycznego – planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego. Mając na uwadze regulacje z zakresu planowania obowiązujące w Polsce, można stwierdzić, że plan ten ma charakter aktu polityki przestrzennej, jest opracowaniem o charakterze indykatywnym. Stanowiąc część planu zagospodarowania przestrzennego województwa sytuuje się w hierarchii planów między koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju a aktami planistycznymi sporządzanymi przez gminę. Relacje planu obszaru metropolitalnego z innymi aktami w systemie planowania nie są jednak do końca jednoznacznie określone. Dość istotną kwestią jest np. określenie relacji planów metropolitalnych z planami zagospodarowania przestrzennego województw. Z kolei, dotychczasowa praktyka sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych pokazała, że studia uwarunkowań mogą stanowić, dla jednostek sporządzających plan metropolitalny, źródło informacji. Po sporządzeniu planu natomiast samorządy gminne mogą być adresatem sformułowanych w nim rekomendacji, zmierzających do weryfikacji treści studiów. Plan metropolitalny może więc pełnić funkcję koordynującą względem lokalnych polityk przestrzennych. To, że plany, o których mowa zostały niedawno uchwalone, lub są jeszcze w trakcie opracowywania powoduje, że trudno jak na razie sformułować ugruntowaną opinię na temat ich realizacji i wykorzystania w praktyce. W świetle dyskusji podczas konferencji pojawiły się sugestie, że operacjonalizacja planu metropolitalnego może zachodzić przede wszystkim przez rozstrzygnięcia zawarte w miejscowych planach zagospodaro-

nia przestrzennego (m.p.z.p.) gmin wchodzących w skład układu metropolitalnego. Niestety, mając na uwadze obecną praktykę w opracowywaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w Polsce, rozwiązanie takie wydaje się być iluzoryczne, w sytuacji gdy uchwalanie m.p.z.p. staje się obecnie rzadkością, zwłaszcza w gminach wiejskich. Można postawić hipotezę, że w dłuższym czasie (dysponując m.p.z.p.) plan obszaru metropolitalnego stanowiłby akt polityki przestrzennej opracowywany z uwzględnieniem zasady partycypacji przez wszystkie jednostki terytorialne układu. Jego instrumentalizację stanowiłyby m.p.z.p. W takim systemie plan metropolitalny przejąłby więc część funkcji gminnych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Określenie charakteru nadrzędności planu metropolitalnego nad opracowaniami lokalnymi, jest więc jednym z ważnych zagadnień systemowych w planowaniu przestrzennym.

Dyskutując o problemie planowania przestrzennego w obszarach metropolitalnych, można sformułować wiele uwag szczegółowych:

1. Należy mieć na uwadze, że z upływem czasu zmienia się model funkcjonowania miasta, a także zmieniają się funkcje miasta, jak i pozostałych terenów w ramach obszaru metropolitalnego; dynamiczny charakter układu wymusza więc niejako antycypacyjne formy planowania, narzuca także konieczność formułowania wizji rozwoju, tworzenia pewnych procesów zgodnie z celami obranej trajektorii rozwoju.
2. Podejmowanie w gronie zainteresowanych jednostek terytorialnych, zgodnie z zasadą partycypacji, zagadnienia planowania obszarów metropolitalnych, należałoby poprzedzić dyskusją nad celami tego planowania, którymi ogólnie powinno być tworzenie sprzyjających warunków gospodarczych, społecznych, środowiskowych, a w szczególności – przestrzennych – dla rozwoju w obszarach metropolitalnych. Działanie takie zmierzałoby do zbudowania systemu zarządzania obszarem metropolitalnym przez cele.
3. Zasadniczym celem planowania na obszarach metropolitalnych powinno być opanowanie skutków metropolizacji, osiągnięcie zdolności do kontroli i sterowania procesami metropolizacji za pomocą m.in. takich instrumentów, jak np. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.
4. Jednym z kluczowych elementów planowania przestrzennego na obszarach metropolitalnych powinno być prognozowanie rozwoju kierunków procesów przestrzennych, wieloaspektowe (np. środowiskowe, finansowe) przewidywanie skutków decyzji planistycznych w długim czasie.

5. Wtórą kwestią krajowego planowania przestrzennego jest rangowanie i klasyfikowanie obszarów metropolitalnych. Planowanie krajowe powinno tworzyć ramy systemu planowania na obszarach metropolitalnych, definiować politykę narodową w tym zakresie.
6. Istotnym elementem planów powinny być listy inwestycji mających wspierać funkcje metropolitalne, takich jak np. parki technologiczne, porty lotnicze o randze międzynarodowej i inne, w szczególności wielkoskalowe inwestycje.

Do kluczowych instrumentów zarządzania obszarami metropolitalnymi, z punktu widzenia sprawności i skuteczności tego procesu, należy także zaliczyć **instrumenty instytucjonalne – instytucje zarządzające w obszarach metropolitalnych**. Waga i znaczenie instytucji koordynujących i sterujących rozwojem obszarów metropolitalnych, zwłaszcza w kontekście zarządzania uwzględniającego paradygmaty trwałego i zrównoważonego rozwoju jest trudna do przecenienia. Obszary metropolitalne jako układy nieupodmiotowione, tj. nie mające odpowiednika w postaci jednostki administracyjnej w strukturze podziału terytorialnego kraju, stanowią szczególne wyzwanie w zarządzaniu dla formalnych struktur publicznych działających w ich obrębie. Ponieważ w sensie administracyjnym stanowią one swoisty konglomerat, na który składają się gminy i powiaty – jednostki terytorialne o charakterze miejskim, wiejskim i mieszanym, obszary metropolitalne są polem ścierania się sprzecznych interesów poszczególnych samorządów, a także władz publicznych i podmiotów gospodarczych oraz osób fizycznych. Zakres terytorialny obszarów metropolitalnych, ich zróżnicowana struktura przestrzenna i stan zaawansowania procesów urbanizacji w różnych miejscach układu, mnogość podmiotów publicznych i prywatnych działających w ich obrębie oraz różne interesy sektora publicznego, prywatnego i społeczności lokalnych, które niejednokrotnie prowadzą do antagonizacji stosunków ww. podmiotów i narastania zjawiska konfliktów², a wreszcie szczególne znaczenie miejsc centralnych układu – metropolii dla rozwoju kraju, predysponują obszary metropolitalne do skoncentrowania na nich szczególnej uwagi władz publicznych odpowiedzialnych za programowanie, inicjowanie i sterowanie rozwojem. Opisane zróżnicowanie administracyjne układów metropolitalnych zwraca uwagę na konieczność określenia podmiotu (lub podmiotów) odpowiedzialnych za zarządzanie obszarami metropolitalnymi.

² Por. T. Markowski: *Zarządzanie rozwojem miast*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 172-174.

Należy zaznaczyć, że opracowywanie planu metropolitalnego wyłączenie przez samorząd województwa, może doprowadzić do tego, że pewna część województwa (obszar metropolitalny) zostanie odwzorowana w postaci planu o większym stopniu szczegółowości niż inne; sam plan nie stanie się jednak w wyniku takiego zabiegu planistycznego, narzędziem koordynacji interesów poszczególnych jednostek terytorialnych układu.

Problem funkcjonowania instytucji zarządzających, koordynujących procesy rozwoju na obszarach metropolitalnych powinien więc być ściśle związany z planowaniem przestrzennym w obrębie tego układu, z tworzeniem planu zagospodarowania przestrzennego układu metropolitalnego. Partycypacyjne opracowanie takiego planu, dla pewnego funkcjonalnie powiązanego układu przestrzennego stwarza bowiem szanse zintegrowania w procesie jego tworzenia, a następnie operacjonalizacji i wdrażania, wielu instytucji publicznych, jak i podmiotów prywatnych. Proces formułowania planu może więc być ważnym czynnikiem integrującym władze samorządowe różnych szczebli (wojewódzkich, powiatowych, gminnych), dając tym samym szansę zbudowania instytucji zarządzającej obszarem metropolitalnym, której działania niekoniecznie muszą ograniczać się tylko do czynności *stricte* planistycznych. Włączenie w działalność takiej instytucji – rozszerzenie jej, także o podmioty gospodarcze oraz przedstawicieli społeczeństwa (np. NGO's) daje możliwość kompleksowego i holistycznego zajęcia się problemem zarządzania rozwojem obszarów metropolitalnych. Odrębną kwestią pozostaje w tym przypadku stopień sformalizowania i formuła, w jakiej miałyby działać taka instytucja, np. jako rada obszaru metropolitalnego, jako agencja planu metropolitalnego, biuro planowania i programowania rozwoju itp.³ (np. rady obszarów metropolitalnych mają zwykle kompetencje doradcze i w swej działalności starają się reprezentować interesy poszczególnych gmin). Przewodnią ideą działalności instytucji zarządzającej powinno być uznanie, że obszar metropolitalny stanowi funkcjonalnie powiązaną, wspólną i spójną przestrzeń działań dla pewnej grupy podmiotów publicznych i prywatnych. Istota ich współdziałania (współrządzenia – ang. *governance*) zasadza się natomiast, na budowaniu interaktywnych powiązań między podmiotami tworzącymi instytucję zarządzającą, co oznacza stosowną delegację uprawnień, współdecydowanie, współodpowiedzial-

³ Szerzej o różnych modelach zinstytucjonalizowanych form zarządzania obszarami metropolitalnymi piszą np.: R. Read: *What Governance for European Metropolitan Areas?* 2005, oraz I. Zachariasz, *Miejsca centralne w Niemczech*. „Wspólnota – Pismo Samorządu Terytorialnego”, nr 13/2004.

ność, klarowną komunikację i udział w zarządzaniu – procedury stworzone i utrzymywane dla osiągnięcia długofalowych, synergicznych korzyści rozwoju. Ważnym czynnikiem skuteczności działania takich instytucji byłoby również budowanie zaufania dla instytucji zarządzających regionem metropolitalnym, w tym również zaufania społeczeństwa i społecznego zrozumienia potrzeby funkcjonowania i użyteczności takich instytucji.

Na podstawie postulatów sformułowanych przez uczestników konferencji można przyjąć, że aktywność organu powołanego do zarządzania obszarem metropolitalnym powinna sprowadzać się (w uproszczeniu) do:

- koordynacji;
- podejmowania inicjatywy wspólnych działań;
- samoograniczenia jednostek terytorialnych układu w pewnych kwestiach i samokontroli.

Dyskutując o problemie instytucji zarządzających obszarem metropolitalnym, należy zwrócić uwagę, że przyjęcie ww. systemu zarządzania przez cele może stanowić podstawę do wypracowania metody kooperacji między różnymi jednostkami. Jego istotą jest bowiem tworzenie celów, zadań projektów i dopiero po zidentyfikowaniu problemów dopasowywanie struktury zarządczej, a nie odwrotnie. Wydaje się, że instytucją zarządzającą nie może być przy tym biuro planistyczne/urbanistyczne. Istnieją co prawda duże i profesjonalnie przygotowane do tworzenia planów biura planistyczne, urbanistyczne, ale często brak im specjalistów od inżynierii finansowej, znawców i animatorów partycypacji społecznej itp. Najwłaściwszym podejściem byłoby w takiej sytuacji wprowadzenie „poziomego” zarządzania w urzędach publicznych opartego na zespołach zadaniowych, szczególnie użytecznych w realizacji np. wielkoskalowych inwestycji o dużym zasięgu przestrzennym i oddziaływaniu społecznym. Kolejnym krokiem przy organizacji instytucji zarządzającej obszarem metropolitalnym byłoby stworzenie stanowisk koordynatorów dla konkretnych projektów/działań o znaczeniu ponadlokalnym wewnątrz urzędów. Funkcję koordynatora może jednak również pełnić jedno z miast/gmin zespołu. Istotne jest zwrócenie uwagi, że koordynator nie ma mocy sprawczej.

Opisana formuła współrzędzenia, oparta na instrumentach instytucjonalnych, stanowi również odpowiedź na kluczowe dziś wyzwania cywilizacyjne, do jakich należy zaliczyć konieczność odejścia od tradycyjnych paradygmatów ekonomii „fetyszyzujących” tylko jeden element rozwoju – wzrost gospodarczy – na rzecz paradygmatów formu-

lowanych w ramach koncepcji trwałego i zrównoważonego rozwoju (ang. *sustainable development*). Ponieważ „równoważenie rozwoju” jest procesem wymagającym szerokiej partycypacji społecznej, obszary metropolitalne zarządzane w opisany sposób (*Public Governance*) mogą stać się zarazem miejscem tworzenia i wdrażania w praktyce kompleksowych, holistycznych i zintegrowanych strategii trwałego i zrównoważonego rozwoju. Jeżeli np. jednym z celów rozwoju układu metropolitalnego ma być tworzenie trwałych i zrównoważonych struktur transportowych (np. opartych na systemie szybkich kolei podmiejskich zintegrowanych z wewnętrznym układem komunikacyjnym miast układu) to wydaje się, że dla stworzenia takiego systemu nieodzowne będzie właśnie doprowadzenie do koordynacji i współpracy między gminami/powiatami, przez pewną instytucję tworzoną przez poszczególne „jednostki metropolitalne”.

Rozważając problem instrumentalizacji zarządzania obszarami metropolitalnymi, trzeba jednakże zauważyć, że w pewnych szczególnych przypadkach ww. wspólne działania, koordynacja, samokontrola i samoograniczenie jednostek terytorialnych tworzących instytucję zarządzającą mogą stać się niewystarczające, np. w kwestiach kontroli procesów urbanizacji, czy ochrony pewnych walorów przestrzeni. W związku z tym należy zwrócić uwagę, że częścią instrumentów zarządzania powinny być ogólnokrajowe regulacje wprowadzane ustawowo, będąc zarazem narzędziami polityki państwa wobec obszarów metropolitalnych. Obszarem takich regulacji mogłyby być z całą pewnością problematyka rozprzestrzeniania miast i zabudowy (*urban sprawl*), a konkretnym przykładem narzędzia kontroli – standardy urbanistyczne omawiane w końcowej części opracowania. Można również zastanowić się nad regulacjami dotyczącymi samej instytucji zarządzającej obszarem metropolitalnym. Ich przyjęcie oznaczałoby jednak wystandaryzowanie rozwiązań w skali całego kraju.

Kolejną ważną grupę instrumentów zarządzania obszarami metropolitalnymi powinny być **instrumenty finansowe**. Narzędziami z tego zakresu mógłby być system zachęt finansowych albo podatków odzwierciedlających korzyści lub niekorzyści lokalizacyjne dla podmiotów gospodarczych i osób fizycznych, nakierowany na „kanalizowanie” aktywności społeczno-gospodarczej do określonych terenów: biegunów, pasm rozwoju. Instrumenty te, leżące przede wszystkim w gestii władz samorządowych, powinny być silnie skorelowane z wizją przestrzenną układu i sformułowanymi celami rozwoju oraz podlegać modyfikacjom stosownie do zmiany ww. celów.

Ważnym instrumentem systemu zarządzania obszarami metropolitalnymi powinny być wreszcie pewne **wskaźniki metropolizacji**, wiążące się również z problemem delimitacji omawianym niżej. Istotą wskaźników, o jakich mowa, byłoby dostarczenie władzom obszarów metropolitalnych informacji o charakterze procesów gospodarczych, społecznych i przestrzennych zachodzących w układzie terytorialnym będącym przedmiotem zarządzania. Specyficznymi wskaźnikami informującymi o tendencjach rozwojowych układu mogłyby być np. wskaźniki odrodlnienia, odlesiania gruntów, zagęszczenia/rozproszenia zabudowy, migracji, dojazdów do pracy, zmian cen gruntów, zanikania/pojawiania się ofert kupna-sprzedaży działek itp.

3. Delimitacja obszarów metropolitalnych

Do istotnych problemów związanych z zarządzaniem obszarami metropolitalnymi należy kwestia ich delimitacji, co wynika z tego, że określenie granic układu metropolitalnego jest pierwszym krokiem w budowaniu systemu zarządzania takim układem, pozwalając określić granice terenu, który ma być objęty planem zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego. Z tego powodu problem delimitacji jest szczególnie istotny dla administracji samorządowej województwa, odpowiedzialnej za opracowanie ww. planu.

Według jednego z powszechnie przyjmowanych kryteriów wyodrębniania obszarów metropolitalnych za takie uważa się wielkie miasta z funkcjonalnie powiązaniem otoczeniem, które liczą ponad 500 tys. mieszkańców; według tego kryterium w Polsce można wyodrębnić 12 obszarów metropolitalnych. Kryterium demograficzne – ilościowe jest jednak bardzo dyskusyjne, o randze miasta jako „metropolii”, a aglomeracji jako „obszaru metropolitalnego” nie może bowiem przesądzać tylko prosty potencjał ludnościowy, ale również czynniki jakościowe. Nazywając obszarem metropolitalnym wielkie miasto wraz z jego aglomeracją i otoczeniem, wówczas gdy liczba ludności tego układu przekracza 500 tys. mieszkańców, nadaje się, niejako automatycznie, rangę „obszarów metropolitalnych” wszystkim europolom, wyodrębnionym wcześniej w *Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*. Delimitacja obszarów metropolitalnych oparta na wskaźnikach statystycznych nie do końca oddaje więc istotę funkcjonowania obszaru metropolitalnego.

Do podstawowych kryteriów delimitacji obszarów metropolitalnych, co do których istnieje względna zgodność poglądów, można zaliczyć następujący zbiór ogólnych zasad:

- obszar metropolitalny składa się z rdzenia miejskiego i jego funkcjonalnie związanego regionu;
- zasada maksymalnej odległości – w skład obszaru metropolitalnego wchodzi obszar znajdujący się w zasięgu dojazdu do centrum układu, transportem kołowym w przeciągu 1 h (jest to w praktyce obszar w promieniu ok. 50 km od środka obszaru);
- zasada bliskiego sąsiedztwa – gminy w bezpośrednim sąsiedztwie miasta centralnego wchodzi w skład układu;
- zasada ciągłości i zwartości – wyznaczania układu w taki sposób, aby był to obszar ciągły, tj. bez „wysp” – terenów nie wchodzących w jego skład;
- zasada rozłączności – jednostka terytorialna (np. gmina) może wchodzić w skład tylko jednego obszaru metropolitalnego, jeżeli dwa takie obszary sąsiadują ze sobą.

Posługując się kryteriami jakościowymi przy kwalifikowaniu układów osadniczych wielkich miast jako obszary metropolitalne, a w szczególności biorąc pod uwagę rangę miasta w systemie osadniczym Europy, za metropolię, w opinii innych badaczy, można uznać aktualnie w Polsce jedynie Warszawę. Natomiast w przypadku innych dużych aglomeracji (Poznań, Wrocław, Trójmiasto, konurbacja górnośląska, Kraków, Szczecin, Łódź) należałoby tylko mówić o zjawiskach metropolizacji przestrzeni wokół miast centralnych kształtujących się układów metropolitalnych. Wydaje się, że dostrzeżenie tego stanowi istotną konkluzję: **w chwili obecnej, w Polsce można raczej zaobserwować procesy i zjawiska metropolizacji przestrzeni oraz skutki tych procesów (tak pozytywne, jak i negatywne); bardzo dyskusyjne jest natomiast zidentyfikowanie ukształtowanych (poza Warszawą) metropolii i obszarów metropolitalnych. Z tego też powodu istotnym wyzwaniem polityki przestrzennej (na różnych jej poziomach) byłoby znalezienie odpowiedzi na pytanie o to, jak zarządzać procesami metropolizacji, niezależnie od miejsca przestrzeni, w jakim one zachodzą?**

Na podstawie przedstawionych podczas konferencji referatów, dotyczących praktyki sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych, można stwierdzić, że kryteria delimitacji przyjęte przez samorządy wojewódzkie dotyczące delimitacji obszarów metropolitalnych są bardzo zróżnicowane. Spośród dotychczas sporządzonych planów, dla części z nich delimitacji dokonano pro-

wadząc ją po granicach administracyjnych gmin; dla innych – według granic powiatów. Ogólnie można powiedzieć, że samorządy poszczególnych województw, które przystąpiły do sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych, wobec braku systemowych wytycznych co do sposobu delimitacji, określiły granice terenu objętego planem według uznanej przez siebie za właściwą metody i uwzględniając specyfikę danego układu. Podejście takie, implikuje jednak trudność w porównywaniu poszczególnych układów metropolitalnych.

Można zauważyć, że przyjmowanie sztywnych kryteriów delimitacji, tak przez władze centralne (wytypowanie do rangi obszarów metropolitalnych wszystkich europoli na podstawie kryterium ludnościowego), jak i samorządowe (delimitacja obszarów przeznaczonych do objęcia planem zagospodarowania przestrzennego) może rodzić wiele problemów. Kierowanie się kryterium ludnościowym spowodowało np. protesty ze strony władz Lublina i Białegostoku, które nie zaliczone do metropolii uznały, że specyficzne położenie geograficzne ww. jednostek (na wschodniej granicy Unii Europejskiej oraz w części wschodniej kraju gdzie nie ma innych dużych ośrodków miejskich), powinno predestynować je do rangi metropolii. Na poziomie delimitacji obszarów metropolitalnych pojawiły się natomiast protesty ze strony niektórych gmin, które zostały włączone w skład układu metropolitalnego, mimo że nie są zainteresowane wspólnym, z innymi jednostkami, jego planowaniem i partycypacją w zarządzaniu. Pojawia się w związku z tym pytanie o to – w jaki sposób należy zachować się wobec jednostek samorządowych szczebla gminnego, czy też powiatowego w sytuacji gdy nie są one zainteresowane, czy też odmawiają współpracy przy tworzeniu planu zagospodarowania obszaru metropolitalnego? Jednym z możliwych rozwiązań opartych na dotychczasowych doświadczeniach przy tworzeniu planów metropolitalnych jest bazowanie na suwerennych decyzjach gmin zachowujących sobie prawo do decydowania o przynależności do obszaru metropolitalnego. Można jednak zastanowić się, czy samorząd województwa, i/lub władze rządowe mogą i powinny dyrektywnie oddziaływać w takiej sytuacji na jednostki samorządowe niższego szczebla oraz czy władze wyższego szczebla dysponują stosownymi kompetencjami, uprawnieniami do podjęcia takiego działania? Przedstawiony problem można ująć w formie pytania postawionego jeszcze inaczej: czy proces delimitacji obszaru powinien być „oddolny”, czy „odgórny”, tj. jako inicjatywa samorządów lokalnych czy władz publicznych wyższego szczebla? Obecnie są to pytania, na które trudno dać

jednoznaczną odpowiedź; niemniej jednak będą wymagać klarownego rozstrzygnięcia w najbliższej przyszłości.

Dyskutując o problemach i kryteriach delimitacji obszarów metropolitalnych należałoby w związku z powyższymi uwagami zastanowić się nad odpowiedzią na pytanie, czy **delimitacja obszaru metropolitalnego powinna być ścisła, czy też, raczej można dopuszczać płynność i zmienność granic takiego układu?** Odpowiedź na to pytanie stanowiłoby zarazem rozstrzygnięcie kwestii, czy kryterium delimitacji ma być strukturalne, funkcjonalne czy też administracyjne?

Interesującym przypadkiem w tym względzie może być *Studium delimitacji Lubelskiego Obszaru Metropolitalnego*, w którym przewidziano dwie fazy delimitacji (wśród kryteriów delimitacji wziętych pod uwagę w przytaczanym opracowaniu znalazły się kryteria: demograficzne, funkcjonalne, społeczno-ekonomiczne, fizjonomiczne)⁴:

- delimitację początkową, odzwierciedlającą już istniejące związki funkcjonalno-przestrzenne;
- delimitację perspektywiczną, u podstawy której bierze się pod uwagę wariantowe koncepcje prawdopodobnego (spodziewanego) rozwoju układu.

Przyjęcie takiego postępowania wydaje się być uzasadnione m.in. tym, że zmiany społeczne, gospodarcze, administracyjne zmieniają charakter gmin i powodują, że z biegiem czasu gminy, które nie spełniają kryteriów przyłączenia do obszaru metropolitalnego, w późniejszym okresie mogą je spełnić. Oznacza to również, że rozstrzygnięcie, dla jakiego obszaru – w jakich granicach – ma być opracowany plan, nie jest zawsze tożsame ze zdelimitowaniem obszaru metropolitalnego.

Należy również zaznaczyć, że dla praktyki opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych istotne znaczenie może mieć analiza i weryfikacja lokalnych opracowań planistycznych, tj. studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a także strategii rozwoju gmin znajdujących się w potencjalnym zasięgu delimitowanego układu. Opracowania te, w świetle dotychczasowych doświadczeń samorządów wojewódzkich są istotnym źródłem informacji przy tworzeniu planów metropolitalnych.

Ważnym zagadnieniem dla kwestii delimitacji obszarów metropolitalnych jest też uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy pewne aglo-

⁴ *Studium delimitacji Lubelskiego Obszaru Metropolitalnego*, maszynopis, Lublin styczeń 2004.

meracje, takie jak np. Kraków i konurbacja górnośląska nie powinny zmierzać do zbudowania jednego wspólnego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego, tj., we wskazanym wyżej przypadku, dla układu bipolarnego Kraków – Katowice. Pytanie to jest tym bardziej zasadne, że w odniesieniu do woj. śląskiego uznano, że składają się na nie 4 obszary metropolitalne pokrywające całą powierzchnię województwa.

Ogólnie można powiedzieć, że delimitacja na obszarach metropolitalnych powinna wynikać z problemów rozwoju występujących na tych terenach oraz partycypacyjnie określonych i przyjętych celów zarządzania.

4. Wybrane szczegółowe problemy obszarów metropolitalnych

4.1. Aspekty gospodarcze zarządzania w obszarach metropolitalnych

Zastanawiając się nad ekonomicznymi aspektami rozwoju obszarów metropolitalnych należy zauważyć, że okres wzrostu gospodarczego powinien być wykorzystany na stworzenie potencjału gospodarczego i innowacyjnego regionu. Należy pamiętać, że tzw. tania siła robocza, stanowiąca dziś o budowaniu przewagi konkurencyjnej w polskich regionach, w przyszłości zdrożeje; pojawi się wówczas dylemat – jakie czynniki są w stanie tworzyć wzrost gospodarczy metropolii w długim okresie? Dyskutując o problemie zarządzania obszarami metropolitalnymi, należy wyprzedzająco projektować innowacje, aby w przyszłości kształtujące się metropolie zdołały utrzymać obecny potencjał konkurencyjny. Inicjatywy w tym zakresie należałoby upatrywać po stronie sektora publicznego, zmierzającego do ugruntowania i rozwoju w ośrodkach metropolitalnych takich ważnych funkcji, jak szkolnictwo wyższe, badania i rozwój – a więc związanych ogólnie z inwestycjami w kapitał ludzki i wiedzę.

Rozpatrując zasygnalizowany problem, należy mieć na uwadze, że metropolie korzystają raczej z zasobów przetworzonych a nie prostych. Procesy metropolizacji przestrzeni w Polsce wykształcają przy tym dość typowe i niekorzystne relacje w układach metropolia – region, tzn. izolacji gospodarczej wielkich miast od swego otoczenia. W opinii niektórych badaczy „regiony, metropolii nie są właściwie potrzebne”. Niewątpliwą niekorzyścią metropolizacji jest to, że obecnie metropolii

zacja niekorzystnie działa na polską przestrzeń, albowiem procesy dyfuzji innowacji i wzrostu z metropolii do regionu są zwykle zbyt słabe, mniejsze niż oczekiwane. Problem ten stanowi, również obszar potencjalnego oddziaływania dla państwa.

Ważną kwestią jest zwrócenie uwagi na to, że nie można problemów rozwoju metropolii odrywać od zagadnień rozwoju państwa polskiego oraz od kwestii kształtowania elementów jego struktur osadniczych. Kwestie wzrostu gospodarczego omawianych obszarów, są też silnie skorelowane z problemami kryzysu demograficznego – duże miasta – jądra aglomeracji powoli bowiem zaczną tracić ludność. Pewne prognozy w tym zakresie przewidują, że polskie miasta stracą w ciągu kilkunastu najbliższych lat ok. 3 mln ludności. Wskaźnik urbanizacji spadnie, podczas gdy wzrośnie zarazem liczba ludności na terenach wiejskich w efekcie procesów suburbanizacji i dezurbanizacji. Planowanie i zarządzanie obszarami metropolitalnymi, już dziś powinno antycypować te zjawiska.

4.2. Zagospodarowanie przestrzenne obszarów metropolitalnych

Z punktu widzenia zarządzania układami metropolitalnymi dwa miejsca w przestrzeni mają kluczowe znaczenie dla rozwoju omawianych obszarów. Są to: tereny centralne, śródmiejskie, poddawane procesom rewitalizacji oraz obszary zewnętrzne, strefy podmiejskiej, narażone na zjawiska niekontrolowanego rozprzestrzeniania się miast/zabudowy i w związku z tym wymagające ochrony.

Jednym z ważniejszych problemów zarządzania w obszarach metropolitalnych, w tym także planowania przestrzennego na ich obszarach, będącym zarazem przyczyną zjawiska ekspansji zabudowy w strefach zewnętrznych układu, jest występowanie sprzeczności w kierunkach polityk przestrzennych miasta centralnego obszaru metropolitalnego i gmin ościennych. Na obszarach zewnętrznych układów metropolitalnych bardzo często dochodzi do pokrywania się obszarów o wysokich walorach przyrodniczych przestrzeni i kierunków aktywizacji społeczno-gospodarczej. Problemy gospodarcze, społeczne i środowiskowe związane ze zjawiskami suburbanizacji i dezurbanizacji metropolii skłaniają zwykle władze miast centralnych do inicjowania fazy reurbanizacji miasta. W układzie terytorialnym obszaru metropolitalnego może się wówczas pojawiać sprzeczność: ośrodek centralny dąży do ochrony swoich obszarów zewnętrznych przed rozpraszaniem zabudowy (*urban sprawl*) i po-

dejmując równoległe działania rewitalizacyjne w terenach śródmiejskich, podczas gdy gminy ościenne przeznaczają pod zabudowę tereny zewnętrzne w stosunku do miasta. Pojawia się zjawisko konkurencji między jednostkami terytorialnymi układu metropolitalnego. „Rozlewanie się” struktury wielkich miast jest więc związane z poszukiwaniem korzystniejszych warunków mieszkaniowych i konkurowaniem o inwestorów.

Przeciwdziałanie wskazanym wyżej procesom utrudnia to, że jak dotychczas, plany zagospodarowania przestrzennego tworzone na szczeblu lokalnym, nie stanowiły wystarczającej płaszczyzny do harmonizacji polityk przestrzennych układu metropolitalnego. Plan metropolitalny natomiast, daje pewną szansę podjęcia działań zmierzających do koordynacji kierunków rozwoju w ramach całego układu. Szczególnym przedmiotem koordynacji struktur przestrzennych w ramach planów zagospodarowania przestrzennego powinny być elementy sieci osadniczej, systemy przyrodnicze, sieci komunikacyjne.

Deprecjonowanie potrzeby ochrony terenów otwartych wynika z tego, że w dotychczasowej praktyce, słabą stroną dążenia do uzyskania policentryczności w rozwoju sieci osadniczej jest swoista „fascynacja” metropoliami (problematyką ich rozwoju), z jednoczesnym niedocenianiem znaczenia i roli dla tworzenia procesów rozwoju (trwałego i zrównoważonego) całych obszarów metropolitalnych, tj. wraz z ich obszarami zewnętrznymi, małymi i średnimi miastami, a także terenami wiejskimi, otwartymi, o istotnych walorach przyrodniczych. Wynika to również z tego, że dość powszechnie dominuje skrajnie liberalne podejście do rozwoju obszarów metropolitalnych i zagospodarowania przestrzeni w ogóle, a regulacje w tym zakresie są tworzone przez środowiska prawnicze dbające głównie o ich formalną, a nie merytoryczną stronę.

Niezwykle ważnym wnioskiem dla władz publicznych jest więc położenie nacisku i zwrócenie szczególnej uwagi na zarządzanie w strefach podmiejskich obszarów metropolitalnych. Racjonalizacja struktury przestrzennej powinna dotyczyć nie tylko stref centralnych układu (rewitalizacja, rehabilitacja), ale w podejmowanych działaniach należy zdecydowanie wyjść poza „rdzeń” obszaru metropolitalnego. Poprawnie, kompleksowo rozumiana reurbanizacja oznacza jednocześnie zogniskowanie działań na obszarach wewnętrznych – centralnych (np. rewitalizacja starej tkanki śródmieść) i na obszarach zewnętrznych, podmiejskich – kontrola żywiołowych procesów urbanizacji, ochrona terenów otwartych. Przywracanie pozycji konkurencyjnej zdegradowanym fizycznie, społecznie i ekonomicznie terenom centralnym będzie

bowiem zawsze mało skuteczne, jeżeli nie zostanie powiązane z kontrolą procesów urbanizacji i aktywizacji społeczno-gospodarczej na obszarach podmiejskich. Interwencja publiczna i korekta mechanizmów rynkowych w zakresie gospodarki gruntami, w obszarach centrów, wymaga adekwatnej korekty rynku w obszarach zewnętrznych. W przeciwnym razie proces konkurencji między jednostkami terytorialnymi będzie prowadzić do redukcji długofalowych korzyści płynących z procesów reurbanizacji układu.

Wydaje się, że celem ochrony terenów podmiejskich powinno być doprowadzenie do aktywizacji społeczno-gospodarczej określonych wyodrębnionych stref, pasm rozwoju, w sposób zachowujący ciągłość struktur przyrodniczych i krajobrazowych obszarów metropolitalnych. Ważnym aspektem jest zintegrowana ochrona wartości przyrodniczych i kulturowych (w tym celu można byłoby np. rozważyć wzmocnienie instytucji parku krajobrazowego, powołanego do takich właśnie celów). Służyć temu może warsztat „nowej” urbanistyki (ang.: *new urbanism*) zmierzający do budowania zwartych osiedli ludzkich (ang.: *compact cities, smart growth*) sąsiadujących z terenami zieleni („zielone pierścienie”) stanowiącymi zarazem system „stref buforowych” ograniczających możliwość niekontrolowanej ekspansji miast. Jednak mając na uwadze dzisiejszy brak m.p.z.p. można zasugerować konieczność systemowego wsparcia takich działań; pewnych problemów, np. konfliktów w obrębie sektora publicznego – samorządowego, plan metropolitalny może bowiem nie rozwiązać.

Jednym z możliwych rozwiązań systemowych wspomagających zarządzanie procesami suburbanizacji byłoby np. utworzenie ogólnokrajowego, powszechnie obowiązującego systemu standardów urbanistycznych porządkujących w pewien sposób aktywność przestrzenną na obszarach pozbawionych m.p.z.p.⁵ Jego istotą byłoby stworzenie zasad gospodarki przestrzennej w odniesieniu do obszarów o zróżnicowanych funkcjach oraz wartościach przyrodniczych, krajobrazowych, kulturowych, społecznych czy też gospodarczych. Należy dodać, że system standardów miałby charakter bardziej uniwersalny – jego wykorzystanie nie ograniczałoby się tylko do obszarów metropolitalnych, ale także do wszystkich tych miejsc przestrzeni gdzie ujawniają się negatywne skutki procesów metropolizacji (np. ekspansja zabudowy lotniskowej na

⁵ Propozycja takiego systemu standardów została sformułowana m.in. przez R. Dylewskiego (R. Dylewski: *Krajowe standardy urbanistyczne – podstawy, propozycje. Człowiek i Środowisko. Gospodarka przestrzenna i komunalna*. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, t. 22, nr 1-2, Warszawa 1998).

terenach Mazur związana z poszukiwaniem lokalizacji dla sezonowych domów przez mieszkańców wielkich miast). W odniesieniu do planów zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych, można również postulować wprowadzenie pewnych regulacji, np. zobowiązujących samorządy do wyznaczenia tzw. systemu terenów otwartych, korytarzy ekologicznych, dla których wymagane byłoby sformułowanie określonej polityki przestrzennej wraz ze szczególnymi zasadami zabudowy i zagospodarowania terenu w odpowiednich planach miejscowych. W przypadku braku m.p.z.p. zasady te mogłyby być zawarte w ww. systemie standardów ogólnokrajowych i wykorzystywane podczas wydawania decyzji administracyjnych.

Z całą pewnością można stwierdzić, że już dziś należałoby podjąć badania zjawisk zachodzących w strefie podmiejskiej i konkretne inicjatywy, działania zmierzające do ich kontroli. Jak pokazują doświadczenia wielu innych krajów, rosnące koszty dojazdu i rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej prędzej czy później wywołują bowiem, spontaniczny powrót ludności do centrów miast. Jednym z celów zarządzania w obszarach metropolitalnych jest jednak zainicjowanie tego procesu zanim nastąpią nieodwracalne zjawiska związane z degradacją terenów otwartych na ogromną skalę.