

ZBIGNIEW K. ZUZIAK

Politechnika Krakowska

KRAKOWSKI OBSZAR METROPOLITALNY PROBLEMY PLANISTYCZNE

Abstract: Cracow Metropolitan Area: – Planning Problems. The paper outlines selected planning problems of Cracow Metropolitan Area formulated from two perspectives:

- documents defining metropolitan policy at the preliminary stage of planning procedures initiated for the spatial development plan of Cracow Metropolitan Area in September 2004;
- the author's experiences in the management of metropolitan development and spatial planning for metropolitan Cracow.

The presentation focuses on the delimitation of Cracow Metropolitan Area and specific features of its spatial structure described in the context of two processes: metropolitanization and suburbanization. The author advocates the necessity of cooperation between Cracow and Katowice in the area of metropolitan policy.

Wprowadzenie

W publikacji zamierzam:

- zaprezentować wybrane problemy rozwoju Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego (KrOM) zarysowane w oficjalnych dokumentach planistycznych i poruszane w dyskusjach towarzyszących wstępnym pracom nad planem zagospodarowania przestrzennego KrOM;
- przedstawić własne uwagi na temat kwestii warsztatowych sterowania rozwojem przestrzennym w skali metropolitalnej, jakie nasuwają się autorowi w rezultacie własnych doświadczeń w planowaniu i zarządzaniu rozwojem przestrzennym Krakowa.

Problematyka planistyczna rozwoju KrOM jest względnie obszerna, jak na ramy jednej publikacji, mimo że prace nad planem KrOM są dopiero w fazie początkowej. Dokonując wyboru zagadnień kierowałem się

przekonaniem, że na tym etapie dyskusji istotne jest przede wszystkim wydobycie kwestii, które pomagają nam uczytelnić zasady polityki metropolitalnej oraz określić kierunki przekształcania struktury przestrzennej w taki sposób, aby dały się one przełożyć na projekty i instrumenty realizacji. Tym samym określam swoje miejsce w dyskusji nad modelem planowania na „ścieżce”, która prowadzi przez rejony planowania strukturalnego, ale z wyraźnym kursem w stronę urbanistyki operacyjnej.

27 września 2004 r. Sejmik Województwa Małopolskiego podjął uchwałę w sprawie przystąpienia do zmiany *Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego*. W ten sposób została wszczęta procedura sporządzania *Planu Zagospodarowania Przestrzennego Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego*, który formalnie został wyznaczony w planie województwa¹. Dla zapewnienia niezbędnych warunków współpracy między przedstawicielami samorządów gminnych i powiatowych w toku sporządzania planu zagospodarowania obszaru metropolitalnego, Zarząd Województwa Małopolskiego powołał Forum Gmin Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego². Czyniąc to, Marszałek Województwa Małopolskiego kierował się przekonaniem, że opracowany w ten sposób dokument planistyczny będzie miał również charakter operacyjny, tzn., że znajdą się w nim także zapisy dotyczące instrumentów realizacji konkretnych zadań „w różnych dziedzinach i na różnych terenach Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego”³.

1. Delimitacja Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego a kwestia metropolitalności Krakowa⁴

W *Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego*, zasięg obszaru metropolitalnego wyznaczono na podstawie metody opracowanej przez Trafasa. Jak przyznaje jej autor⁵, pod wzglę-

¹ Plan przyjęto Uchwałą Nr XV/174/03 Sejmiku Woj. Małopolskiego z 22 grudnia 2003 r.

² Dotychczas odbyły się trzy posiedzenia Forum Gmin Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego.

³ Wstęp Marszałka Woj. Małopolskiego otwierający posiedzenie I Forum Gmin Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego, Wieliczka, 9 lipca 2004.

⁴ W tej partii tekstu wykorzystano w znacznej mierze opracowania planistyczne Urzędu Marszałkowskiego Woj. Małopolskiego, wykonane w ramach prac nad *Planem Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego* i opracowań przygotowawczych do *Planu Zagospodarowania Przestrzennego Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego*.

⁵ K. Trafas (2003).

dem założeń metodologicznych jest ona zbliżona do propozycji wyznaczenia zasięgu Krakowskiego Zespołu Metropolitalnego (Zadrozna, Trzebińska, Zuziak 1992)⁶. W metodzie Trafasa, jako podstawowe kryterium delimitacji KrOM przyjęto kryteria „funkcjonalne”, świadczące o związkach miasta centralnego ze strefą zewnętrzną i o procesach suburbanizacji. Są to zwłaszcza takie mierniki, jak dojazdy do pracy i migracje ludności na pobyt stały. W delimitacji KrOM zastosowano również następujące kryteria: demograficzno-osadnicze, społeczne, ekonomiczne i mieszkaniowo-infrastrukturalne⁷. W sumie, posłużono się trzynastoma miernikami. Porównując wyniki przyjętej w Krakowie metody z podejściami i rezultatami delimitacji zastosowanymi w innych polskich miastach aspirujących do miana metropolii⁸, można zgłosić, co najmniej dwie, zresztą wzajemnie przeciwstawne uwagi.

Po pierwsze, zastrzeżenie budzi nieuwzględnienie w granicach KrOM gmin, które znajdują się w sferze oddziaływania zarówno Krakowa, jak i Katowic⁹. Idąc dalej, można rozważać również poszerzenie zasięgu KrOM w kierunku wschodnim, obejmując nim, Brzesko, a w dalszej perspektywie może również Tarnów. Przemawiają za tym funkcje metropolitalne Tarnowa odpowiadające rozwojowi jego potencjału innowacyjnego i powiązania kooperacyjne z Krakowem w ramach parku technologicznego. Jednak tego rodzaju myślenie bliższe jest kategorii regionu metropolitalnego niż klasycznemu definiowaniu pojęcia obszar metropolitalny.

Pojawiają się jednak opinie, że zasięg terytorialny KrOM należałoby stanowczo zawęzić – np. do obszaru, który w *Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego* ustalono jako zasięg strefy podmiejskiej. W tej sytuacji uzasadnione jest rozwiązanie pragmatyczne, czyli prowadzenie dalszych prac w obszarze, którego zasięg wyznacza dotychczasowa delimitacja.

Problem metropolitalności Krakowa był przedmiotem wielu burzliwych dyskusji w środowisku krakowskim. Nie wzbudza to jednak

⁶ Dla KZM przygotowano nawet propozycję legislacyjną dotyczącą struktury instytucjonalnej tego obszaru i ujmującej w sposób niemal pionierski – jak na te czasy – szeroki wachlarz zagadnień zarządzania obszarem metropolitalnym (J. Sepioł, K. Trafas, Z. Ziobrowski 1993).

⁷ Por. *Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego op. cit.* s. 55 i tab. 47 oraz Trafas, *op. cit.* i Trafas, Zborowski (2003).

⁸ Np. Liszewski (2005).

⁹ Dotyczy to zwłaszcza gmin powiatu chrzanowskiego. Por. także Trafas (2003, s.100). Uwagę tę odnotowano także w aktualnych prezentacjach zasięgu i struktury przestrzennej KrOM opracowanych w Urzędzie Marszałkowskim Woj. Małopolskiego.

wątpliwości, co do tego, czy Kraków ma cechy miasta metropolitalnego, (choć i takie opinie również się pojawiają). Dyskusja dotyczy przede wszystkim pozycji Krakowa w rankingu polskich metropolii oraz ocen na temat polityki rozwoju w kontekście konkurencji między metropoliami¹⁰.

Ocena miejsca Krakowa w rankingu europejskich ośrodków metropolitalnych zależy oczywiście od przyjętej metody oraz instytucji autoryzującej dany ranking. Obecnie, szczególne miejsce w tym względzie przypada analizom porównawczym prowadzonym w ramach programu badawczego ESPON. W projekcie tym wyznaczono 76 tzw. MEGA, czyli Europejskich Metropolitalnych Obszarów Wzrostu. Kraków znalazł się w tym zbiorze, podobnie jak 7 innych obszarów metropolitalnych Polski, z tym że Warszawę zaliczono do kategorii trzeciej, natomiast pozostałe 6 (w tym także Kraków) do kategorii czwartej¹¹. Jeśli takie zaszeregowanie Krakowa nie budzi większych zastrzeżeń, to jednak jako błędne należy uznać znajdujące się w Raporcie ESPON interpretacje dotyczące tzw. PIA (Policentryczne Potencjalne Obszary Integracji) grupujące w zespoły jednostki FUA (Funkcjonalne Obszary Miejskie). Oznacza to, że wnioski wynikające z porównań mierników dotyczących innych aspektów policentryczności i powiązań między FUA byłyby wątpliwe¹².

2. Struktura KrOM a dylematy polityki metropolitalnej – krystalizowanie się nowej formy przestrzennej i problemy suburbanizacji

2.1. Strefy KrOM i funkcje metropolitalne

W obowiązującej dotychczas wersji planu zagospodarowania przestrzennego Województwa Małopolskiego, Krakowski Obszar Metropolitalny

¹⁰ Do ciekawszych dyskusji na ten temat wypada zaliczyć debaty prowadzone w Krakowskim Towarzystwie Przemysłowym. Materiały z tych konferencji zostały podsumowane w raportach, które były potem przedmiotem rozważań m.in. w toku prac nad aktualizacją strategii rozwoju Miasta Krakowa. Por. pozycje w wykazie literatury: *Kraków – metropolia czy prowincja?* oraz *Kraków miastem nowoczesnych technologii*. Inspiracją dla konferencji organizowanej przez KTP w maju 2003 r. była, według jej organizatorów, konstatacja, że: „*Kraków rozwija się poniżej swych możliwości, a centralizacja życia – nie tylko gospodarczego – w Polsce jest w naszym mniemaniu nadmierna, co wyraża się w sporych różnicach pomiędzy poziomem zarobków, dochodu narodowego na mieszkańca, perspektyw karier zawodowych licznych absolwentów szkół akademickich itd.*” (s. 6 powoływanego Raportu).

¹¹ Por. Korcelli (2004).

¹² *Op. cit.*

talny obejmuje: 51 gmin, 8 powiatów, 1 410 728 ludności, 4002,59 km² powierzchni ogółem. Charakteryzując strukturę wewnętrzną KrOM, wyróżniono w nim dwie części¹³:

- centralny ośrodek metropolitalny, czyli miasto Kraków;
- strefę zewnętrzną, którą z kolei podzielono na:
 - strefę podmiejską (przylegającą bezpośrednio do Krakowa i obejmującą 11 gmin, w tym 5 miasteczek: Skawinę, Krzeszowice, Niepołomice, Wieliczkę i Świątniki Górne);
 - strefę „dojazdów do pracy” (29 gmin).

W interpretacjach struktury przestrzennej obszaru metropolitalnego (SPOM) stosuje się różne zestawy analiz i modeli. Najczęściej dotyczą one następujących zagadnień:

- rozwoju funkcji metropolitalnych;
- analizy elementów zagospodarowania przestrzennego krystalizujących SPOM;
- analiz typologicznych (np. typów morfologicznych tkanki miejskiej i podmiejskiej);
- analiz modelowych sieci osadniczej (policentryczność, analizy powiązań – ze szczególnym uwzględnieniem powiązań transportowych);
- klasycznych analiz dotyczących m.in.: użytkowania terenu, wartości przyrodniczych i kulturowych (i odpowiadających im systemów obszarów chronionych), oceny poziomu wyposażenia w infrastrukturę techniczną, analizy geograficzne dot. oceny poziomu rozproszenia itp.

W interpretacjach struktury przestrzennej obszarów metropolitalnych dla celów planistycznych, sprawą zasadniczą jest w miarę czytelne określenie powiązań między elementami zagospodarowania przestrzennego odpowiadającymi funkcjom metropolitalnym, a pozostałymi elementami układu należącymi do tego obszaru. Punktem wyjścia tej interpretacji jest zatem kwestia metropolitalności Krakowa i jego strefy podmiejskiej.

Ocena możliwości rozwoju metropolitalnych funkcji Krakowa i ich wpływu na krystalizację nowej formy metropolitalnej zajmuje wiele miejsca w analizach strukturalnych Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego¹⁴. W dotychczasowych dokumentach planistycznych wyróżniono 8 kategorii funkcji metropolitalnych: polityczno-administracyjne, du-

¹³ *Plan...*, op. cit. s. 56.

¹⁴ Dotyczy to zarówno dokumentów planistycznych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego (*Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa, Strategia Rozwoju*, wstępne dokumenty wykonane w ramach prac nad *Planem Zagospodarowania Przestrzennego KrOM*), jak i *Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Krakowa*.

chowe, kulturowe, edukacyjno-naukowe, gospodarczo-finansowe, turystyczne, komunikacyjne i informacyjno logistyczne.

Odpowiednio do tej typologii ustalono wykaz inwestycji wspierających funkcje metropolitalne, publicznych i miejskich (por. także tab. 1). Wykaz ten obejmuje m.in.:

- Parki technologiczne.
- Nowe Centrum Miasta w rejonie Krakowskiego Centrum Komunikacyjnego.
- Port Lotniczy Kraków-Balice.
- Centrum Kongresowe.
- III Kampus Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Papieska Akademia Teologiczna w ramach Kampusu UJ.
- Centrum Wystawiennicze i Targowe.
- Wielofunkcyjna Hala Widowiskowo-Sportowa.
- Opera i Centrum Kongresowe (alt. Centrum Koncertowo-Kongresowe).
- Zagospodarowanie terenów wokół Sanktuarium Bożego Miłosierdzia.
- Uzdrowisko Swoszowice i Mateczny.
- Ośrodki Rekreacji i Sportu (Zakrzówek, Przylasek Rusiecki, Bagry, Krakowskie Centrum Sportów Wodnych).
- Samorządowe Centrum Administracyjne Krakowa.

Tabela 1

Ważniejsze decyzje planistyczne wymagające rozstrzygnięcia w planie zagospodarowania przestrzennego Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego – według *Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Krakowa*

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Określenie zasięgu i programu głównego węzła transportu intermodalnego (strefa lotniska w Balicach)• Przebieg trasy S7• Kolej regionalna• Lokalizacja centrum logistycznego• Metropolitalny układ zieleni parkowej• Usługi (obiekty) zespoły decydujące o metropolitalności (centrum kongresowe, centra targowo-wystawiennicze, oferty lokalizacyjne dla firm o znaczeniu międzynarodowym) |
|---|

2.2. Dylematy polityki metropolitalnej

W dyskusji nad problemami polityki metropolitalnej, przykład Krakowa dostarcza szczególnie interesujących dylematów. Wynika to z rangi kulturalnej miasta, pozycji jego środowiska naukowego, walorów turystycznych, węzłowego położenia w europejskiej sieci osadniczej,

a także ze względu na bliskie sąsiedztwo z Aglomeracją Górnośląską, z którą Aglomeracja Krakowska tworzy wspólnie Europol Śląsko-Krakowski (Kamiński 2005, 2005a). O atrakcyjności tematu świadczą również napięcia, jakie towarzyszą poszukiwaniu „złotego środka” między potencjalnie skrajnymi podejściami do zasad budowania strategii rozwoju. Jest to wybór między:

- strategią ukierunkowaną na wzmacnianie konkurencyjności przestrzeni, przez wspieranie procesów sprzyjających innowacyjności oraz konsekwentne pobudzanie mechanizmów rynkowych i odpowiadającej mu liberalizacji procedur decyzyjnych dotyczących zmian w zagospodarowaniu przestrzennym a
- podejściami uznającymi nadrzędność ochrony wartości dziedzictwa kultury i środowiska przyrodniczego oraz konieczność praktycznego wdrażania zasad rozwoju trwałego i harmonijnego.

Ujmując rzecz najkrócej, jest to postulat poszukiwania – na użytek polityki metropolitalnej – racjonalnego kompromisu między zasadami strategii lizbońskiej a doktryną równoważenia rozwoju. Odnosząc to do warunków rozwoju Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego, można postawić tezę, że podstawowym dylematem krakowskiej polityki metropolitalnej jest konieczność dokonania wyboru między presją na dalszą liberalizację polityki przestrzennej, zwłaszcza w strefie podmiejskiej a zasadnością jej zdyscyplinowania w taki sposób, aby uzyskać wymierne efekty w porządkowaniu i poprawie jakości przestrzeni.

Podstawową trudnością w rozwiązywaniu tego dylematu będzie zbyt słaba wola polityczna na szczeblu lokalnym, aby problemowi temu nadać rangę priorytetu. Jeśli bowiem wzmocnienie funkcji metropolitalnych jest niekwestionowanym celem polityki przestrzennej, to konkretyzacja praktyczna postulatów poprawy ładu przestrzennego budzi w środowiskach samorządowych silne emocje.

2.3. Problemy suburbanizacji w Krakowskim Obszarze Metropolitalnym

Problemy suburbanizacji zostały, co prawda dostrzeżone w *Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego*, jednak to dopiero początek długiej drogi, która powinna nas doprowadzić do czytelnego zarysowania polityki przestrzennej wobec tego zjawiska. W *Planie* czytamy:

„Postępująca suburbanizacja następuje w sposób przypadkowy, ceny gruntów, moda wyznaczają kierunek tego procesu. Powoduje to, z małymi wyjąt-

kami, chaos urbanizacyjny, niską jakość przestrzeni. Kolejnym czynnikiem powodującym degradację przestrzeni miejskich jest wysokie natężenie ruchu transportowego, przy dużym udziale środków transportu ponadgabarytowego, prowadzonych przez centra miast (brak obwodnic)¹⁵.

Niestety, pod tym względem, przedmieścia Krakowa, zwłaszcza na południe od zwartej zabudowy miejskiej, stanowią niemal „kliniczny” przykład żywiołowego rozproszenia zabudowy. Odnosząc się do problemów suburbanizacji, w planie dostrzeżono również konieczność monitorowania tych zjawisk. Znalazło to wyraz w zapisie: „...za celowe przyjmuje się stałe monitorowanie relacji miasto-strefa podmiejska, służące wczesnemu wykrywaniu potencjalnych konfliktów na tym styku i tworzeniu podbudowy informacyjnej dla ich rozwiązywania¹⁶. Deklaracji tej nie nadano jednak żadnych form prawnych ani organizacyjnych.

Czynnikiem wpływającym coraz wyraźniej na kierunki zmian strukturalnych KrOM są inwestycje zagraniczne. Analiza ich rozmieszczenia w regionie¹⁷ wskazuje, że w latach 2000-2003 osłabła dotychczasowa dominacja Krakowa. Wzrasta natomiast liczba i procentowy udział inwestycji zlokalizowanych w powiatach krakowskim, myślenickim, a także w chrzanowskim i olkuskim (te ostatnie, położone są w strefie wspólnych oddziaływań Krakowa i Katowic).

Krakowska suburbanizacja to temat zasługujący z pewnością na odrębne studium. Tutaj bowiem, z całą ostrością rysują się sprzeczności, które bywają nieodłączną cechą tego zjawiska. Strefa podmiejska Krakowa to obszar dynamicznego rozwoju inwestycji, ale także nasilających się problemów ekologicznych, jakie towarzyszą zwykle dysproporcjom między tempem przyrostu zabudowy, a rozwojem infrastruktury.

Badaniom zjawisk suburbanizacji KrOM powinny towarzyszyć studia porównawcze¹⁸, które pomogłyby w poszukiwaniach odpowiedzi na pytania dotyczące, m.in., takich problemów, jak:

¹⁵ Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego, Tom 1, Uwarunkowania rozwoju, s. 53.

¹⁶ Op. cit. Tom 2, Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego, s. 58.

¹⁷ Por. B. Domański, „Inwestycje zagraniczne w województwie małopolskim do 2003 r., [w:] Województwo Małopolskie 2003. Kraków 2004, s. 259-265.

¹⁸ Inspirujące w tej materii mogą być, np. studia poświęcone procesom suburbanizacji w Regionie Veneto. Na szczególną rekomendację w tej mierze zasługują prace Prof. Georgia Piccinato. Lektura tego opracowania pozwala dostrzec interesujące analogie, ale i różnice między zjawiskami zachodzącymi aktualnie w KrOM a procesami suburbanizacji w Regionie Veneto w latach 1970-1990, które sprawiły, że tzw. *the Veneto model* był swego czasu przedmiotem szerokiej dyskusji. Region ten może służyć, jako przykład rozwoju „peryferyjnego”, gdzie „szczególny zbiór czynników (idee, wartości, organizacja

- czynniki przestrzenne wzmacniające konkurencyjność gospodarki w strefie podmiejskiej;
- promowanie energooszczędnych rozwiązań układu zabudowy w różnych skalach (od układu lokalnego po region metropolitalny);
- możliwości sterowania zmianami w tkance podmiejskiej zgodnie z zasadami ładu przestrzennego i równoważenia rozwoju (warunki i szanse koncentrowania zabudowy, wyrównywanie dysproporcji w standardach wyposażenia w infrastrukturę techniczną i ochrony środowiska).

W dyskusji nad kierunkami racjonalizowania struktury przestrzennej KrOM ważną rolę odegra wyartykułowanie tych czynników, które mogą przyczynić się do umiarkowanego skupiania zabudowy, zgodnie ze standardami rekomendowanymi w niektórych krajach UE. Z kolei pytanie o szanse koncentrowania zabudowy wiąże się z możliwością skutecznego koordynowania polityki transportowej z innymi politykami sektorowymi zapisanymi w dokumentach polityki metropolitalnej. Obiecujące w tym względzie są eksperymenty instytucji kolejowych wprowadzane ostatnio w ramach regionalnego programu modernizacji układu kolejowego i nowej polityki przewozowej¹⁹ oraz prace badawcze poświęcone ocenie możliwości zmian w racjonalnym zagospodarowaniu terenów w strefie oddziaływania przystanków kolejowych²⁰. Oba te kierunki służą bardziej efektywnemu wykorzystaniu kolei w obsłudze ruchu metropolitalnego. W szczególności, na uwagę zasługują następujące zadania:

- lepsze dostosowanie układu kolejowego do obsługi strefy podmiejskiej KrOM (wprowadzenie bardziej równomiernego ruchu wahałowego o względnie dużej częstotliwości i dopuszczenie autobusów szynowych na sieci kolejowej)²¹;
- lepsze wykorzystanie krakowskiego węzła kolejowego dla ruchu dalekobieżnego, aglomeracyjnego i regionalnego;

społeczno-polityczna, tradycja itp.) wspierał przestrzennie rozproszone aktywności gospodarcze”, *op. cit.*, s. 164).

¹⁹ Por. wystąpienie przedstawiciela Małopolskiego Zakładu Przewozów Regionalnych w Krakowie, PKP, Przewozy Regionalne Sp. ZOO na temat: *Rola kolei w przewozach pasażerskich w Krakowskim Obszarze Metropolitalnym*, na posiedzeniu III Forum Gmin Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego, marzec, 2005.

²⁰ Np. badania podjęte przez D. Ogrodnika w ramach rozprawy doktorskiej pt. *Problemy rewitalizacji terenów w otoczeniu dworców i przystanków kolejowych* wszczętej na Wydziale Architektury PK w 2005 r. Por. Ogrodnik (2005).

²¹ Wystąpienie przedstawiciela MZiP w Krakowie, *op. cit.* Por. przepis 23.

- zapewnienie lepszych, systemowych powiązań kolei z pozostałymi środkami transportu miejskiego;
- wprowadzenie przez Małopolski Zakład Przewozów Kolejowych odpowiednich stref taryfowych, które służyłyby wprowadzeniu wspólnego biletu PKP – MPK – PKS;
- koordynacja polityki transportowej (zwłaszcza w dziedzinie transportu publicznego) z działaniami w zakresie rewitalizacji i innych form polityki lokalnej służącej bardziej racjonalnemu zagospodarowaniu przestrzeni w strefach oddziaływania przystanków kolejowych. Wiąże się to z koniecznością przeprowadzenia badań nad zjawiskami degradacji przestrzeni w tych strefach i opracowania koncepcji projektów skoordynowanych w ramach odpowiednich programów rewitalizacji (Zuziak 1998, 2003, 2005; Ogrodnik 2005).

3. KrOM a Katowicki Obszar Metropolitalny – potrzeba koordynacji polityki metropolitalnej

Ostatnio, w europejskiej polityce regionalnej daje się zauważyć pewne złagodzenie siły, z jaką dotychczas akcentowano postulat konkurencyjności przestrzeni, na rzecz kooperacji – również między obszarami metropolitalnymi. Nie wdając się w szczegóły argumentowania tej modyfikacji, warto przypomnieć niektóre tezy, jakie zostały postawione przy okazji badań nad konkurencyjnością polskich aglomeracji miejskich²². Analizy procesów urbanizacji prowadzone w ramach badań nad układami bipolarnymi wskazują, że wspieranie powiązań między aglomeracją krakowską i górnośląską, wpłynie na wzrost konkurencyjności tego układu bipolarnego i dlatego powinno być jednym z zadań polityki regionalnej. Za takim „aliansem strategicznym” przemawia kilka względów.

Na pierwszym miejscu można wymienić kwestię tzw. masy krytycznej, co oznacza, że na pozycję konkurencyjną aglomeracji wpływa jej wielkość. Według analiz statystycznych Unii Metropolii Polskich²³ w kontekście proponowanego przez UMP układu jednostek NUTS 3 (podział na 50 NTS3) oraz propozycji wstępnych uzgodnionych przez Grupę Roboczą Międzyresortowego Zespołu ds. NUTS (MZR ds. NUTS)

²² Badania opublikowano w *Studiach KPZK* t. CXI, 2002), *Zintegrowany rozwój aglomeracji a konkurencyjność polskiej przestrzeni, a także w innych publikacjach KPZK poświęconych tzw. układom bipolarnym w systemie osadniczym kraju.*

²³ *Stanowisko UMP o podregionach statystycznych*, 24.06.03 oraz *Atlas Unii Metropolii Polskich*, Zeszyt Roboczy, styczeń 2003, Warszawa.

taki „skonsolidowany, śląsko krakowski obszar metropolitalny” liczyłby ok. 4 mln 940 tys. mieszkańców i zajmowałby obszar ok. 12 tys. km².

Kolejnym argumentem przemawiającym za koordynacją polityki metropolitalnej KrOM i KOM jest szansa na uzyskanie efektów synergicznych w konsolidowaniu środowiska innowacyjnego. Jak podkreślał Trafas, *„konkurencyjność układu bipolarnego tworzonego przez aglomeracje krakowską i katowicką zależy w dużym stopniu od sprawności ich systemu innowacyjnego, tj. zbioru różnych instytucji wzajemnie powiązanych na wydzielonym terytorium i działających na rzecz, lub sprzyjających procesom innowacji w gospodarce, a więc kumulujących korzyści zewnętrzne”*. (Trafas 2003) Wydaje się, że konkurencyjność układu bipolarnego może być jednym z głównych wątków tematycznych współpracy w zakresie polityki metropolitalnej, w przypadku, gdy oba województwa zdecydują się na jej podjęcie.

Prowadzone w ramach programów INTERREG IIIC projekty dostarczają informacji na temat kierunków poszukiwań form koordynowania polityki metropolitalnej. Jednym z takich przykładów jest program współpracy miast w ramach tzw. Trójkąta Saksońskiego. W Planie Rozwoju Saksonii z 2003 r. obszar ten, obejmujący m.in., Lipsk, Drezno, Halle, Chemnitz i Zwickau uznano, jako tzw. Region Metropolitalny, a określając pole przyszłej współpracy wyznaczono następujące priorytety:

- regionalne współwładztwo (*regional governance*);
- transport i mobilność;
- marketing regionalny;
- wspólne przedsięwzięcia w zakresie rozwoju biznesu;
- edukacja, badania naukowe i technologia;
- turystyka, kultura i sport;
- współpraca „zewnętrzna” / „pozycjonowanie” w Europie.

W Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego sformułowano w sposób następujący kierunki i możliwości rozwoju KrOM wynikające z układu bipolarnego aglomeracji Krakowa i Katowic:

- wykorzystanie przestrzeni międzyaglomeracyjnej jako rezerwy otwierającej nowe szanse rozwoju dla aglomeracji, przyciągając nowe inwestycje;
- rozwój infrastruktury, która może być użyteczna w obu częściach układu bipolarnego lub służyć jego integracji;
- dostęp do pewnych usług, niedostępnych lub słabo dostępnych w aglomeracjach, np. w zakresie rekreacji i turystyki;

- wymianę wysoko wykwalifikowanej kadry (w różnych dziedzinach) między Krakowem a ośrodkami aglomeracji katowickiej;
- import przejawiający się w zatrudnianiu specjalistów oraz tworzeniu się np. spółek z udziałem kapitału zagranicznego, działających w różnych dziedzinach.

Warto odnotować, jak problemy koordynowania polityki metropolitalnej zostały określone w *Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego*. W dokumencie tym, w zapisach dotyczących rozwijania współpracy międzyregionalnej w obszarze makroregionu, znajdujemy deklarację następujących działań:

- „promowanie policentrycznego rozwoju sieci osadniczej realizującego koncepcję Europolu Śląsko-Krakowskiego;
- wspieranie opracowania wspólnych strategii i planów działania dla makroregionu”²⁴;

Można, zatem przyjąć, że istnieje dostateczna liczba argumentów uzasadniających potrzebę tworzenia odpowiednich struktur podmiotowych dla koordynacji polityk metropolitalnych między województwem śląskim i krakowskim. W tym celu należałoby przygotować odpowiednie materiały studialne do dyskusji na temat wspólnej interpretacji strukturalnej w układzie KrOM (Krakowski Obszar Metropolitalny) – KOM (Katowicki Obszar Metropolitalny). Materiały te powinny stać się podstawą merytoryczną, ekspercką dla formułowania przesłanek i zasad koordynowania polityki metropolitalnej. Zdaniem autora, na tym etapie dyskusji nad kierunkami, na koordynowania polityki przestrzennej w skali śląsko-krakowskiego regionu metropolitalnego, jako priorytety potencjalnej współpracy między sąsiednimi województwami rysują się następujące tematy:

- kolej aglomeracyjna/regionalna wraz z programem rewitalizacji terenów w jej bezpośrednim otoczeniu;
- planowanie przestrzenne a rynek pracy w strefie między-aglomeracyjnej (w obszarze znajdującym się w strefie łącznego oddziaływania Katowic i Krakowa)²⁵;
- zagospodarowanie rekreacyjne i turystyczne w strefie międzyaglomeracyjnej;
- budowanie strategii innowacyjności regionu metropolitalnego śląsko-krakowskiego;

²⁴ Por.: *Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego – Streszczenie*, s. 18; Katowice, 21 czerwca 2004.

²⁵ Dotyczy to przede wszystkim powiatów: olkuskiego, chrzanowskiego i oświęcimskiego.

- przygotowanie podstaw do współpracy regionalnej w „Trójkącie Ostrawa – Katowice – Kraków”, który byłby swoistym odpowiednikiem Trójkąta Saksońskiego.

Podsumowanie

Prace nad *Planem Zagospodarowania Przestrzennego Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego* są dopiero w fazie początkowej, ale i tak wyprzedzają ustalenia, które powinny już wcześniej zostać podjęte w trybie procedur towarzyszących opracowywaniu *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*. Pozostaje kwestią otwartą, czy dotychczasowe założenia planu KrOM zostaną w tej *Koncepcji* uwzględnione. Brak szerzej dyskusji publicznej na ten temat utrudnia zajęcie stanowiska w tej kwestii.

Warto natomiast zwrócić uwagę na jeszcze jeden problem warsztatowy planowania, a mianowicie na skoordynowanie prac nad PZPKrOM z wszczętą ostatnio procedurą aktualizacji *Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego*. Problematykę Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego uznano jako jedno z ośmiu tzw. Pól Strategii. W ten sposób starano się podkreślić znaczenie, jakie Zarząd Województwa przypisuje zagadnieniom zarządzania rozwojem metropolitalnym. W ramach tego pola strategii, rekomenduje się, następujące kierunki działań²⁶:

- integracja wewnętrzna obszaru metropolitalnego przez poprawę standardów transportu publicznego, zwiększenie udziału transportu publicznego w przewozach pasażerskich;
- wzmocnienie funkcji metropolitalnych obszaru, w tym: w zakresie nauki, kultury, administracji, gospodarki, transportu i sportu;
- uporządkowanie przestrzeni, poprawa stanu środowiska;
- gospodarcza aktywizacja obszaru;
- międzynarodowa promocja Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego.

Na tym stopniu ogólności, kierunki te nie będą budzić zastrzeżeń samorządów działających na terenie KrOM. Praktyka wskazuje jednak, że konflikty między podmiotami gospodarującymi przestrzenią pojawiają się w toku przekładania haseł na konkretne lokalizacje oraz interpretowania zakresu odpowiednich projektów i ustalania ich kolejności realizacji. Wydaje się również, że już na etapie podstawowych założeń należałoby mocniej zaakcentować w *Strategii* znaczenie współpracy w ra-

²⁶ Według zapisów na 14 czerwca 2005.

mach regionu metropolitalnego śląsko-krakowskiego, co oznaczałoby przejście do wymienionych pięciu priorytetów dwóch dodatkowych, a mianowicie: – 6) Wzmacnianie powiązań w śląsko-krakowskim regionie metropolitalnym i – 7) Kolej aglomeracyjna/regionalna i związane z nią centra zintegrowanego transportu oraz rewitalizacja terenów położonych w strefie bezpośrednio przylegającej do tej kolei.

Podsumowując, pragnę podkreślić, że skuteczność realizowania koncepcji zarysowanych w planowaniu metropolitalnym będzie w znacznej (a być może przeważającej) mierze zależała od dalszych wysiłków w konsekwentnym budowaniu struktury podmiotowej zarządzania regionem i jej umiejętnego powiązania z procesem planistycznym. Obserwacja dotychczasowych działań prowadzonych w tym kierunku w Małopolsce nastraja optymistycznie.

Literatura

- Kamiński Z., 2005, *Europejskie wyzwania w polityce przestrzennej województwa śląskiego*, [w:] *Planowanie przestrzenne a wyrównywanie szans w obszarach rozszerzonej Unii Europejskiej*, E. Węclawowicz-Bilska, Z. K. Zuziak (red.). Politechnika Krakowska, Wyd. Czasopismo Techniczne, Kraków.
- Kamiński Z., 2005a, *Województwo Śląskie w transformacji*. „Urbanista”, s. 23-26.
- Korcelli P., 2004, *Wnioski dla Polski wynikające z Raportu Projektu ESPON 1.1.1. Rola, szczególne położenie oraz potencjały obszarów zurbanizowanych jako węzłów policentrycznego rozwoju (2002- 2004)*. Ekspertyza wykonana na zlecenie Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej w MGIP; Warszawa, grudzień 2004.
- Kraków – metropolia czy prowincja?; Raport po konferencji*; Krakowskie Towarzystwo Przemysłowe; 23 maja 2003, Kraków.
- Kraków miastem nowoczesnych technologii: doświadczenia i przyszłość*, 27 maja 2004, Krakowskie Towarzystwo Przemysłowe, Kraków.
- Liszewski S. 2005, *Delimitacja obszaru metropolitalnego Łodzi*, [w:] *Obszar metropolitalny Łodzi – Wyzwania i problemy*, K. Bald, T. Markowski (red.). Biuletyn KPZK PAN, z. 215, Warszawa.
- Sepioł J., Trafas K., Ziobrowski Z., 1993, *Krakowski Zespół Metropolitalny, założenia ogólne*. Kraków.
- Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Krakowa uchwalone 16 IV 2003 r*, Kraków.
- Trafas K., 2003, *Układ metropolitalny a bipolarny (na przykładzie aglomeracji Krakowa i Katowic)*, [w:] *Bipolarny rozwój aglomeracji – kierunki rozwoju układów bipolarnych*, Z. Ziolo (red.). Biuletyn KPZK PAN, z. 209, Warszawa.

- Węclawowicz-Bilska E. i Z. Zuziak (red). *Planowanie przestrzenne a wyrównywanie szans w obszarach rozszerzonej Unii Europejskiej*. Wyd. Czasopisma Techniczne PK, Kraków.
- Zuziak Z. K., 2004, *Wielkoprzestrzenne projekty inwestycyjne w strefach podmiejskich*, [w:] *Wielkoskalowe projekty inwestycyjne jako czynnik podnoszenia konkurencyjności polskiej przestrzeni*, T. Markowski (red.). Biuletyn KPZK PAN, z. 210, Warszawa.
- Zuziak Z. K., 2005, *Plany i projekty dla obszarów metropolitalnych*, [w:] *Planowanie przestrzenne...*, op. cit.