

Governance jako element zintegrowanego zarządzania rozwojem obszarów metropolitalnych

Justyna Danielewicz, Małgorzata Żak-Skwierczyńska

Uniwersytet Łódzki
Wydział Zarządzania
Katedra Zarządzania Miastem i Regionem
ul. Matejki 22/26
90-237 Łódź

Wprowadzenie

Postępujące procesy urbanizacji doprowadziły do tego, że ponad połowa światowej populacji żyje na obszarach miejskich, a odsetek ten będzie gwałtownie wzrastał [UN, 2017, s. 1, 3]. Dynamicznie rozwijającymi się obszarami są zwłaszcza obszary metropolitalne, które, w przeciwieństwie do mniejszych ośrodków miejskich, odnotowują wzrost liczby ludności. Są one ośrodkami intensywnych działań gospodarczych i zwiększonego wykorzystania zasobów (energii, wody, żywności i przestrzeni). To również obszary, na których obserwuje się nieefektywności systemowe spowodowane nieodpowiednią i niedorozwiniętą infrastrukturą, poważne niedobory tanich mieszkań, dysfunkcyjne rynki gruntów i mieszkań prowadzące do rozwoju nieformalnych osiedli, wyzwania transportowe oraz w zakresie mobilności, problemy społeczno-ekonomiczne i degradację środowiska. To tylko niektóre z największych wyzwań w zakresie efektywnego gospodarowania zasobami i zrównoważonego zarządzania rozwojem, którymi należy się zająć w obszarach metropolitalnych [Lehmann, 2018, s. 46]. Zrównoważone zarządzanie tak szybkim tempem urbanizacji wymaga nowych rozwiązań i procesów integrujących różne sektory, aby sprostać zwiększonym wymaganiom w zakresie zasobów naturalnych, przestrzeni miejskiej, wyższej jakości życia i infrastruktury.

Podczas konferencji Rio +20, a także w programie działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do 2030 roku [UN, 2016], zostało podkreślone, iż należy pilnie wdrażać zintegrowane, holistyczne myślenie i uwzględnić powiązania, wzajemne połączenia i współzależności w systemach miejskich (systemy zaopatrzenia w energię, wodę, żywność i materiały) [Bazilian i in., 2011]. Unia Europejska w swoim dążeniu do osiągnięcia spójności terytorialnej kładzie nacisk na funkcjonalne podejście do zintegrowanego rozwoju obszarów jako przestrzeni, w której żyją obywatele.

Poprawa spójności terytorialnej oznacza lepszą koordynację między politykami sektorowymi i terytorialnymi oraz większą spójność interwencji terytorialnych [EC, 2008].

Integracja procesów zarządzania zasobami ma doprowadzić do zwiększenia efektywności wykorzystania zasobów naturalnych i systemów infrastrukturalnych, zmniejszenia zanieczyszczeń, ograniczenia wytwarzania odpadów oraz zmiany praktyki planowania. Zintegrowane podejście do zarządzania ma na celu przezwycięzenie „silosowego” myślenia i połączenie istotnych polityk sektorowych na różnych szczeblach. Obejmuje ono kluczowe sektory metropolitalne: wodę, energię i żywność, a ponadto takie sfery polityki jak: użytkowanie gruntów, integracja społeczna, gospodarka odpadami i transport, w celu osiągnięcia bardziej wydajnego i efektywnego wykorzystania cykli zasobów w miastach i na obszarach miejskich. Ostatecznym celem tego podejścia jest zwiększenie dostępu do usług, podniesienie ich jakości oraz jakości życia. Kluczowymi czynnikami sukcesu jest tutaj zintegrowane pionowo i poziomo współrzędzenie oraz identyfikacja współzależności między sektorami widzianych przez pryzmat kompleksowej perspektywy przestrzennej. Ma to doprowadzić do stworzenia przyszłościowych rozwiązań prowadzących do zrównoważonego rozwoju obszarów metropolitalnych oraz kształtowania Nowej Agendy Miejskiej [BMZ, 2014, s. 4].

1. Obszary metropolitalne

Obszary metropolitalne to jeden z rodzajów obszarów funkcjonalnych, które charakteryzują się bliskimi powiązaniem społecznymi, ekonomicznymi, środowiskowymi, itp., występującymi pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego [Ahrend, Schumann, 2014, s. 5]. Natomiast podział administracyjny kraju na gminy nie uwzględnia tych relacji, co powoduje, iż zjawiska zachodzące na terenie obszarów funkcjonalnych często są niezauważane bądź ignorowane przez władze lokalne, które koncentrują się jedynie na problemach wyodrębnionego administracyjnie terytorium. Z kilku powodów granice administracyjne rzadko odpowiadają tym powiązaniom funkcjonalnym. Często są one oparte na historycznych wzorcach osadnictwa, które nie odzwierciedlają obecnej aktywności człowieka. Ze względu na wzrost liczby ludności i poprawę technologii transportu, wcześniej dobrze wytyczone osady czy miasteczka stały się częścią przedmieść dużego miasta lub mogły nawet w pełni zintegrować się z miejskim rdzeniem. Za tymi zmianami nie nadążają granice administracyjne. Powszechne przyczyny utrzymywania się granic administracyjnych to silna lokalna tożsamość i wysokie koszty reform, ale także interesy polityków i mieszkańców [OECD, 2105, s. 56]. Ograniczone kompetencje władz lokalnych powodują, iż pojedynczy samorząd nie jest w stanie samodzielnie sprostać pojawiającym się wyzwaniom, czy też wykorzystać istniejące w otoczeniu szanse

rozwoju dla całego obszaru funkcjonalnego. Co więcej, nawet jeśli decydenci starają się reorganizować samorządy lokalne zgodnie z funkcjonalnymi relacjami, często trudno wyznaczyć jednoznaczne granice między obszarami funkcjonalnie zintegrowanymi, zwłaszcza w przypadku miejskich obszarów funkcjonalnych. Obszary metropolitalne nie są zdefiniowane przez jedną relację funkcjonalną, ale przez wiele pokrywających się relacji. Zasadniczo nie są one identyczne w swoim zasięgu geograficznym. Na przykład relacja funkcjonalna zdefiniowana przez typowe wzorce zakupów różni się od zdefiniowanej przez wzory dojazdów do pracy. Zasięg tych relacji także zmienia się z czasem. Oznacza to, że w coraz bardziej elastycznej, dynamicznej i zglobalizowanej gospodarce ciągle zmiany w podziałach administracyjnych, adekwatne do nowych relacji funkcjonalnych i przestrzennych, są bezcelowe [Markowski, 2015, s. 57].

Oprócz fragmentacji administracyjnej mamy również do czynienia (nie tylko w obszarach funkcjonalnych) z fragmentacją sektorową. Często obserwujemy sytuację, w której różne instytucje sektorowe odpowiedzialne są za różne sfery polityki, lub obowiązki są podzielone między różne szczeble władzy. Polityki w różnych dziedzinach korzystają z koordynacji, gdy wzajemnie na siebie wpływają. W praktyce oznacza to, że należy określić komplementarność między sferami polityki. Im ta komplementarność jest silniejsza, tym większa istnieje potrzeba koordynacji między poszczególnymi typami polityk.

Jednym z największych problemów, z jakimi borykają się obszary metropolitalne, jest niekontrolowany, chaotyczny rozwój obszarów podmiejskich, za którym nie nadąża rozwój infrastruktury technicznej, w tym transportowej. Rozlewanie się zabudowy w obszarach funkcjonalnych wynika z:

- niższych cen gruntów i braku kontroli nad kierunkami rozwoju gmin ościennych;
- fragmentacji zarządzania transportem publicznym w ramach granic administracyjnych, co utrudnia integrację systemu komunikacji publicznej;
- uzależnienia od prywatnych środków transportu w wyniku fragmentacji planowania i realizacji zagospodarowania przestrzeni oraz braku zintegrowanych systemów transportowych [Jain, Pallagst, 2015, s. 40].

Z tego względu kluczowymi kwestiami, które powinny być podmiotem zarządzania w skali metropolitalnej, jest zagospodarowanie przestrzenne oraz polityka transportowa. Te dwa obszary funkcjonowania metropolii powinny być ze sobą ściśle zintegrowane i planowane w długofalowej perspektywie. Integracja transportu i zagospodarowania przestrzennego może się przyczynić do zmniejszenia zużycia gruntów na obrzeżach miast [Arrington i Parker, 2001], a w rezultacie przełożyć na niższe koszty funkcjonowania metropolii przy jednoczesnym podniesieniu jakości życia mieszkańców. Są to typowe przykłady uzupełniających się dziedzin polityki, w których skuteczność polityk w jednej dziedzinie zależy w dużej mierze od decyzji podjętych w drugiej. Budownictwo mieszkaniowe i komercyjne musi być dobrze połączone z innymi częściami aglomeracji miejskiej, a transport publiczny z kolei, aby działać sprawnie, musi opierać się na pewnej minimalnej gęstości

zaludnienia. W przypadku braku odpowiedniej koordynacji, tereny mieszkaniowe mogą być planowane bez zapewnienia odpowiedniej infrastruktury transportu publicznego i bez uwzględnienia obciążeń, jakie generują dla istniejącej sieci drogowej w całej aglomeracji miejskiej. Podobnie trudne może być rozwijanie systemów transportu publicznego, jeśli nie ma pewności, że tereny mieszkalne lub komercyjne wzdłuż linii transportu publicznego osiągną gęstość wymaganą do funkcjonowania sprawnej sieci transportu publicznego. Integracja użytkowania gruntów i transportu w celu ograniczenia rozlewania się zabudowy wymaga powiązań pionowych, tj. między władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi, oraz relacji poziomych, tj. ponad granicami miast i gmin. Integracja ta jest utrudniona z powodu fragmentarycznego składu obszarów funkcjonalnych i rozproszenia kompetencji [Jain, Pallagst, 2015, s. 30]. Planowanie transportu i zagospodarowania terenu jest często obowiązkiem różnych szczebli władzy lub różnych instytucji na tym samym szczeblu zarządzania. Ponadto finansowanie transportu często pochodzi z różnych źródeł publicznych. Władze odpowiedzialne za planowanie transportu i użytkowania gruntów nie są zwykle tymi, które zapewniają większość środków na infrastrukturę transportową. Fragmentacja występuje również w ramach jednego sektora, czego najlepszym przykładem jest transport, który obejmuje transport publiczny i transport drogowy. Koordynacja polityk w takich konstelacjach jest trudna, a luki w zarządzaniu występują bardzo często [OECD, 2015, s. 62]. W rozdrobnionym modelu zarządzania kluczowe funkcje lokalne są dostarczane przez różne szczeble władzy i mają dużą liczbę autonomicznych organów [Slack, 2007], co często oznacza słabą koordynację między różnymi poziomami zarządzania [Montgomery i in., 2003]. Sposób zarządzania obszarami metropolitalnymi wpływa na ich zdolność do koordynowania świadczenia usług ponad granicami gmin [Jain, Pallagst, 2015, s. 30]. Aby zarządzać rozwojem obszarów metropolitalnych w sposób zintegrowany, ponad podziałem administracyjnym i sektorowym, konieczna jest wola współpracy ze strony różnych interesariuszy i wdrożenie koncepcji *governance*.

2. Zintegrowane zarządzanie rozwojem

Tradycyjne, sektorowe podejście do zarządzania rozwojem miast i ich obszarów funkcjonalnych od kilku lat poddawane jest krytyce w całej Unii Europejskiej. Podkreśla się, iż polityka rozwoju realizowana sektorowo rodzi szereg patologii i powoduje nieefektywne wykorzystanie posiadanych zasobów. Główne problemy wynikające z sektorowego podejścia do rozwoju to:

- niedostrzeżenie/ignorowanie wzajemnych zależności między poszczególnymi obszarami funkcjonowania jednostki terytorialnej;
- prymat systemu administracji nad celami rozwoju i efektywnością polityki;

- brak koordynacji i integracji działań realizowanych przez różne podmioty;
- nieuwzględnianie w strategiach rozwoju specyfiki terytorium, którego dotyczą;
- konkurencja między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego i niechęć do współpracy z innymi interesariuszami [Nowakowska, 2016, s. 53].

Problemy te skłoniły do zmiany podejścia w kierunku terytorialnej polityki rozwoju (*place-based policy*). Terytorialno-funkcjonalny paradygmat rozwoju zakłada uwzględnienie w planowaniu i wdrażaniu polityk specyfiki uwarunkowań rozwoju poszczególnych terytoriów oraz powiązań funkcjonalnych zachodzących między jednostkami położonymi na danym obszarze. Ma to pozwolić na wykorzystanie kapitału terytorialnego i zastosowanie odpowiednio dopasowanych instrumentów pobudzania rozwoju.

Takiemu prowadzeniu polityki służyć ma zintegrowane podejście do zarządzania rozwojem. Zintegrowane zarządzanie rozwojem to inaczej zarządzanie skierowane na kompleksowe podejście łączące w procesach decyzyjnych i organizacyjnych zarówno korzyści, jak i koszty z trzech współdecydujących o wysokiej jakości życia sfer, składających się na rozwój sustensywny, tj.: gospodarczej, społecznej i przestrzenno-środowiskowej [Turała, Danielewicz, 2015, s. 22]. Integracja dotyczy dwóch lub więcej systemów, usług, polityk lub operacyjnych „silosów”, jurysdykcji lub zachowań społecznych [GIZ and ICLEI, 2014, s. 6]. Stwarza też możliwości optymalizacji zasobów i uzyskiwania wspólnych korzyści, zwiększając skuteczność polityki oraz produktywność i odporność społeczną i gospodarczą [Hoff, 2011]. W zintegrowanym zarządzaniu rozwojem możemy wyróżnić pięć typów integracji.

Integracja przestrzenna oznacza realizację działań na terenie wielu, sąsiadujących ze sobą jednostek terytorialnych, które wykazują powiązania funkcjonalne. Każdą jednostkę terytorialną (czy będzie to gmina, czy powiat, czy nawet województwo) charakteryzuje ta sama, złożona i niejednorodna struktura celów, która sprawia, że ograniczone zasoby, pozostające w dyspozycji władz lokalnych, muszą być alokowane wyłącznie na te działania, które uznane zostały za priorytetowe. Jeśli spojrzeć szerzej, okaże się jednak, że w otoczeniu każdej jednostki terytorialnej funkcjonuje szereg innych, które borykają się z taką samą niejednorodnością i złożonością celów, i również dysponują jedynie ograniczonymi zasobami. Z tego punktu widzenia integracja przestrzenna oznacza łączenie zasobów wielu jednostek terytorialnych na rzecz realizacji działań, które im wszystkim pozwolą uzyskać korzyści. Kluczowe w tym aspekcie jest podejmowanie wspólnych decyzji odnośnie do zagospodarowania przestrzeni, w szczególności takie rozmieszczenia funkcji na terenie obszaru funkcjonalnego, aby wzajemnie się uzupełniały.

Integracja funkcjonalna (sektorowa) oznacza, że poszczególne działania podejmowane przez władze publiczne prowadzą jednocześnie do realizacji celów związanych z funkcjami gospodarczymi, społecznymi, czy też wynikającymi z zagospodarowania przestrzeni i dbałości o środowisko naturalne, mimo iż mogą między nimi występować konflikty a nawet sprzeczności. Ten rodzaj integracji określa się także mianem integracji merytorycznej. Integracja funkcjonalna jest

sednem koncepcji rozwoju i zarządzania sustensywnego, podnoszącego konieczność uwzględniania w działaniach władz publicznych zarówno uwarunkowań (i ograniczeń), jak i konsekwencji (efektów) związanych z każdą z tych funkcji z osobna i ze wszystkimi razem.

Integracja czasowa oznacza konieczność realizacji projektów zgodnie z ustalonym harmonogramem. Jej brak może prowadzić do zaniku lub ograniczenia efektów rozwojowych, nawet jeśli poszczególne działania zostaną zrealizowane (lecz w innej niż zakładana sekwencji). Chodzi m.in. o zbieżność realizowanych działań w czasie, odpowiednią ich sekwencję i koordynację (np. budowa kanalizacji i wymiana nawierzchni drogi przebiegającej przez teren kilku gmin tworzących obszar funkcjonalny).

Integracja podmiotowa uwidacznia się najdobitniej przy projektowaniu i późniejszej realizacji projektów. Oznacza ona włączanie do procesów zarządzania różnych interesariuszy – mogą to być władze publiczne, podmioty gospodarcze, instytucje badawcze, organizacje społeczne, czy nawet poszczególni mieszkańcy. Ma ona wyraz we współrzędzeniu wielopoziomowym (*multi-level governance*) i jest kluczowa do zaistnienia wszystkich pozostałych form integracji.

Integracja finansowa jest pochodną integracji podmiotowej i, jako taka, jest również charakterystyczna dla projektów zintegrowanych, których konstrukcja zakłada nierzadko montaż środków i wykorzystanie zasobów różnych podmiotów. Integracja finansowa może zakładać montaż finansowania pochodzącego z różnych sektorów (sektora publicznego i sektora prywatnego, z wykorzystaniem narzędzi partnerstwa publiczno-prywatnego), jak również finansowanie ze środków Unii Europejskiej [Danielewicz, Turała 2015, s. 22; Keilmann-Gondhalekar i in., 2018, s. 7].

Z uwagi na fakt, iż wszelkie typy integracji wymagają intensywnej koordynacji i współpracy między departamentami, jurysdykcjami, sektorami, organizacjami obywatelskimi, przedsiębiorstwami i innymi interesariuszami, którzy dzielą odpowiedzialność za rozwój obszaru metropolitalnego, dalsza część opracowania koncentruje się na koncepcji *governance*.

3. Koncepcja *governance* w zarządzaniu obszarami metropolitalnymi

Koncepcja *governance*¹ wyłoniła się z powszechnego przekonania, że tradycyjne struktury władzy na różnych poziomach zarządzania i w różnym stopniu zawiodły [Kooiman, 199, s. 251], a nowoczesne państwa zostały zmuszone do wejścia

1 Ze względu na fakt, iż nie ma jednoznacznego tłumaczenia terminu *governance* na język polski, zamiennie używane są takie terminy jak „współrzędzenie”, „współdziałanie”, „współzarządzanie”.

w proces ponownej legitymizacji. Bevir i in. [2003, s. 45] zdefiniowali *governance* jako „zmianę charakteru lub znaczenia rządu”. Tradycyjna konceptualizacja rządu, uznająca państwo za najwybitniejszego aktora w polityce publicznej, uważana jest za przestarzałe podejście do organizacji interakcji społecznych. Państwo i administracja publiczna nie odgrywają już wyjątkowej roli, koncentrując się obecnie na koordynacji interesów na rzecz osiągnięcia wspólnych celów. Zdolności organizacyjne władz centralnych, regionalnych i lokalnych mają zatem kluczowe znaczenie dla efektywności zarządzania rozwojem terytoriów [Crespo, Cabral, 2010, s. 639]. *Governance* ma na celu połączenie teoretycznych koncepcji zarządzania i jest uważane za skuteczny proces orientacji na społeczeństwo [Peters, Pierre, 2003, s. 2]. To pojęcie bardzo obszerne, „parasolowe”, czasami źle interpretowane ze względu na przypisane mu wielorakie znaczenie [Pierre, 2005]. Jednym z powodów jego popularności jest zdolność – w przeciwieństwie do bardziej restrykcyjnych terminów, takich jak zarządzanie czy rządzenie – do objęcia całego szeregu instytucji i stosunków składających się na proces regulacyjny/rządzenia [Peters, Pierre, 2000]. *Governance* oznacza samoorganizację, charakteryzującą się współzależnością sieci międzyorganizacyjnych, odwoływaniem się do wymiany, w której reguły gry zapewniają pewną autonomię w stosunku do państwa [Rhodes, 1997]. Według Milwarda [2004, s. 239] *governance* dotyczy warunków tworzenia reguł dla działań zbiorowych, bardzo często obejmujących podmioty z sektora prywatnego. Jego istotą jest koncentracja na mechanizmach przywództwa i zarządzania (subwencje, umowy i porozumienia). Te mechanizmy lub narzędzia są stosowane w celu połączenia sieci podmiotów działających w różnych domenach polityk publicznych. W literaturze z dziedziny nauk politycznych istnieje tendencja do kojarzenia rządu z regulacjami, a *governance* jest często postrzegane jako pojawienie się nowych instrumentów politycznych o charakterze nieregulacyjnym [Zito i in., 2003], które są proponowane, projektowane i wykonywane przez interesariuszy spoza sektora państwowego, działających wspólnie z podmiotami państwowymi lub niezależnie od nich. Inna koncepcja opisuje *governance* jako sieciowanie, które stwarza jednostkom więcej możliwości do uczestniczenia w politycznym procesie decyzyjnym i tym samym wspiera budowanie kapitału społecznego i politycznego, a także kompetencji samorządowych [Sorensen, 2002, 2005; Sorensen, Torfing, 2003].

W ciągu ostatnich kilku dekad teorie dotyczące *governance* kształtowały myślenie o polityce miejskiej [Dowding 1996; Goldsmith, 1997]. Pojawiły się nowe terminy, jak *metropolitan governance* czy *urban governance*. Podejścia te dotyczą przede wszystkim koordynacji i łączenia zasobów publicznych i prywatnych, co stanowi strategię przyjętą w mniejszym lub większym stopniu przez władze lokalne w całej Europie Zachodniej. Wyzwania związane z zarządzaniem obszarami metropolitalnymi opierają się na potrzebie świadczenia usług publicznych w poprzek wielu lokalnych jurysdykcji. Skuteczne systemy *metropolitan governance* wymagają autorytetu politycznego i przywództwa w instytucjach, rozpoznania zasięgu geograficznego obszarów metropolitalnych oraz wspólnych

wysiłków, które zachęcają do współpracy lub formalizują ją za pośrednictwem uznanego organu [Yaro, Ronderos, 2011, s. 4]. W obszarach metropolitalnych współdziałanie stwarza szansę praktycznej realizacji polityk, w szczególności dla zapewnienia rozwoju gospodarczego, ale także w celu koordynacji planowania przestrzennego. Jest to możliwe poprzez integrację różnych grup społecznych i politycznych oraz tworzenie wspólnych wizji rozwoju [Crespo, Cabral, 2010, s. 646]. Zdolność do ustanowienia relacji międzyinstytucjonalnych jest kluczowym zasobem w konkurencji między obszarami metropolitalnymi [Crespo, Cabral 2010, s. 645].

Fundamentalne znaczenie dla sprostania wyzwaniom związanym z rozwojem miast i obszarów metropolitalnych ma współrzędzenie wielopoziomowe (*multilevel governance*). Mobilizacja i udział podmiotów państwowych i niepaństwowych są niezbędne dla ustalania programów i realizacji polityki zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym, zarówno w zakresie zapewniania zasobów, fachowej wiedzy, jak i legalności. W ramach *multilevel governance* podmioty państwowe i lokalne koordynują sieć, która – szanując lokalną wiedzę i różnorodność – określa wspólne cele i standardy, na podstawie których wszystkie strony mogą działać [Bulkeley, 2010; Corburn, 2009]. Współrzędzenie wielopoziomowe kładzie nacisk na koprodukcję wiedzy i polityki zarówno w górę, jak i w dół szczebli władzy [Corburn, 2009; Homsy, Warner, 2013] oraz uznaje znaczenie integracji naukowej wiedzy technicznej z lokalną wiedzą społeczeństwa [Jasanoff, 2004]. Władze metropolitalne mają za zadanie stać się częścią tej wielopoziomowej struktury, pełniąc swoją rolę w dobrym zarządzaniu dużymi obszarami miejskimi [Ayuso, Josep, 2016, s. 9].

Poniżej zaprezentowane zostaną dobre praktyki współrzędzenia w obszarach metropolitalnych krajów europejskich, które – jako przejaw integracji podmiotowej – prowadzą do innych typów integracji, o jakich była mowa powyżej.

4. Dobre praktyki zintegrowanego zarządzania w obszarach metropolitalnych

4.1. Region Hanower

Region Hanower został utworzony przez współpracujące ze sobą gminy, powiat Hanower i land Dolnej Saksonii w roku 2001 [<https://www.hannover.de/>]. Było to zwieńczeniem współpracy, która została sformalizowana już w roku 1963 poprzez powołanie Związku Wielkiego Hanoweru. Od samego początku władze publiczne miały wsparcie przedsiębiorstw dysponujących odpowiednią wiedzą specjalistyczną (firm transportowych, agencji ochrony środowiska, agencji rozwoju przedsiębiorczości).

Tab. 1. Zasięg obszaru funkcjonalnego Hanoweru (31.12.2018)

	Liczba gmin	Liczba ludności	Powierzchnia (km ²)
Hanower	1	541 773	204,01
Region Hanower	21	1 119 032	2300
Region Metropolitalny Hanower– Brunszwik–Getynga–Wolfsburg	431	3 900 000	19 000

Źródło: opracowanie własne.

Na czele regionu stoi prezydent, wybierany na pięć lat w wyborach bezpośrednich. Najważniejszym organem decyzyjnym regionu jest Zgromadzenie Regionalne składające się z 85 członków wybranych przez mieszkańców. Organem wykonawczym jest Zarząd Regionu. Współpraca w Regionie Hanower dotyczy przede wszystkim planowania regionalnego i rozwoju, promocji biznesu i zatrudnienia, a także systemu transportu publicznego. Wzajemne porozumienia w zakresie transportu publicznego obejmują jego ekspansję i udoskonalanie, współpracę dotyczącą regionalnego systemu drogowego i systemu ścieżek rowerowych. Głównym osiągnięciem wynikającym ze współpracy jest uchwalenie w 2016 roku dla całego obszaru Regionalnego Programu Planowania Przestrzennego. Kluczową cechą podejścia do planowania regionu jest integracja dwóch ściśle powiązanych sektorów: osadnictwa i transportu. Zakłada ono rozwój zorientowany na ruch tranzytowy przy jednoczesnym zapewnieniu, że budowa nowych osiedli mieszkalnych odbywać się będzie w pobliżu węzłów lub sieci transportu publicznego. Ponadto region określa „priorytetowe obszary osadnicze”, które ze względu na bardzo dobre połączenia infrastrukturalne są szczególnie atrakcyjne z punktu widzenia budowania nowych osiedli lub rozwoju komercyjnego. Ogólnym celem jest utrzymanie krótkich odległości, jakie muszą pokonywać mieszkańcy, oraz poprawa dostępności publicznych i prywatnych obiektów, takich jak szkoły, sklepy i zakłady opieki zdrowotnej. Dzięki takim założeniom zapewnia się również rosnącej populacji osób starszych aktywny udział w życiu społecznym [Keilmann-Gondhalekar i in. 2018, s. 33].

Region Hanower jest częścią większego, utworzonego w 2009 roku w formie spółki, Regionu Metropolitalnego Hanower–Brunszwik–Getynga–Wolfsburg (tab. 1). Udziałowcami Regionu, oprócz czterech głównych miast, są: Dolna Saksonia, trzy stowarzyszenia skupiające odpowiednio gminy i związki gmin, firmy i organizacje biznesowe oraz uniwersytety i instytucje naukowe. Za bieżącą pracę i opracowywanie propozycji działań w poszczególnych obszarach odpowiada 15 Regionalnych Komisji Sektorowych (m.in. ds. transportu, rozwoju regionalnego) [<https://www.metropolregion.de...>]. Celem Regionu Metropolitalnego jest zapewnienie krajowej i międzynarodowej konkurencyjności gospodarczej regionu i jego gmin członkowskich. Region dąży, bazując na partnerstwie terenów zurbanizowanych i wiejskich, do wzmocnienia swojej struktury policentrycznej, stworzenia wspólnej tożsamości i wzmocnienia obszarów wiejskich [Keilmann-Gondhalekar i in. 2018, s. 32].

4.2. Region Helsinek

Region Helsinek obejmuje Obszar Metropolitalny, który tworzą cztery gminy: Helsinki, Espoo, Kauniainen i Vantaa oraz 10 gmin powiązanych dojazdami do pracy, będących jego zapleczem [OECD, 2015].

Tab. 2. Zasięg obszaru funkcjonalnego Helsinek (31.03.2018)

	Liczba gmin	Liczba ludności	Powierzchnia (km ²)	Gęstość zaludnienia (osoby/km ²)
Helsinki	1	629 512	213,75	2 945,09
Obszar Metropolitalny (OMH)	4	1 125 136	770,26	1 460,72
Region Helsinek (Greater Helsinki)	14	1 441 601	3 697,52	389,88

Źródło: opracowanie własne.

Zarządzanie obszarem funkcjonalnym Helsinek bazuje na współpracy w dwóch skalach: węższej – w obszarze metropolitalnym i szerszej – w regionie.

W obszarze metropolitalnym od listopada 2017 roku, na mocy porozumienia zawartego między gminami Helsinki, Espoo, Vantaa i Kauniainen, funkcjonuje Grupa Współpracy Obszaru Metropolitalnego Helsinek². Porozumienie promuje współpracę między miastami w kwestiach związanych z użytkowaniem gruntów, mieszkalnictwem i transportem oraz ma na celu poprawę jakości usług, a także koordynację zarządzania własnością wspólnych organów gminnych [[https://www.helsinginseutu.fi/...](https://www.helsinginseutu.fi/)].

W regionie metropolitalnym współpraca jest realizowana od 2005 roku przy pomocy Zgromadzenia ds. Współpracy w Obszarze Metropolitalnym Helsinek. Tworzą je czołowi urzędnicy i politycy z poszczególnych 14 gmin regionu. Współpraca regionalna koncentruje się w szczególności na kwestiach użytkowania gruntów, mieszkalnictwa i transportu, a także na usługach regionalnych. Decyzje dotyczące szczegółów współpracy są podejmowane w ramach rocznego planu działania [<https://www.helsinginseutu.fi/hs/en/cooperation/...>].

Integracja zarządzania usługami publicznymi sięga roku 1970, a od 2010 roku realizowana jest poprzez dwa związki komunalne: Urząd Usług Środowiskowych Obszaru Metropolitalnego Helsinek (HSY) i Regionalny Zarząd Transportu (HSL). HSY jest związkiem międzygminnym utworzonym przez cztery gminy (Helsinki, Espoo, Kauniainen i Vantaa), odpowiedzialnym za świadczenie usług środowiskowych dla mieszkańców i firm obszaru. Główne obowiązki HSY obejmują gospodarkę wodno-ściekową i gospodarkę odpadami, a także zapewnienie

2 Stanowi ona kontynuację współpracy rozpoczętej w 2004 roku w formie Rady Konsultacyjnej Obszaru Metropolitalnego Helsinek. Więcej zob.: Danielewicz, 2018.

regionalnych usług informacyjnych. HSY posiada jednostkę odpowiedzialną za zmiany klimatu, która koordynuje prace nad strategią klimatyczną i monitoruje emisję gazów cieplarnianych oraz klimat w regionie [<http://www.baltcica.org/casestudies/helsinki.html>].

Regionalny Zarząd Transportu (HSL) jest jednym z największych związków międzygminnych w Finlandii, mając w swojej strefie wpływów 1,4 miliona ludzi. Jest odpowiedzialny za planowanie i organizację komunikacji publicznej w Regionie Helsinek oraz przygotowanie Planu Rozwoju Transportu [<https://web.archive.org/...>]. Ustala jednolite taryfy dla wszystkich środków transportu publicznego, niezależnie od środka transportu lub przedsiębiorstwa przewozowego. Obsługuje również zintegrowany dla całego obszaru rozkład jazdy [<https://www.hsl.fi/en/helsinki-regional-transport-authority>]. Obecnie obowiązujący plan obejmuje swym zasięgiem wszystkie 14 gmin Regionu i jest ściśle powiązany ze Wspólnym Planem Zagospodarowania Przestrzennego, który gminy przyjęły w 2015 roku. Perspektywa planu sięga roku 2040. Plany mają na celu zapewnienie zintegrowanego zagospodarowania przestrzennego, transportu i mieszkalnictwa [<http://www.helsinginseutu.fi/hki/HS/...>]. W dniu 9 czerwca 2016 roku gminy Regionu Helsińskiego podpisały z rządem Finlandii umowę MAL dotyczącą użytkowania gruntów, mieszkalnictwa i transportu na lata 2016–2019. Porozumienie MAL opiera się na przyjętych rok wcześniej planach i prezentuje wspólną intencję koordynowania użytkowania gruntów, mieszkalnictwa i transportu przez państwo oraz 14 gmin w regionie Helsinek [<https://www.helsinki.fi/hs/en/cooperation...t>]. Głównym założeniem planów i porozumienia z rządem jest dążenie do osiągnięcia bardziej zwartej i jednorodnej struktury zagospodarowania przestrzennego oraz mniejszego zużycia energii [Greater Helsinki Vision 2050, s. 7]. Obecnie trwają prace nad regionalnym planem zagospodarowania przestrzennego, mieszkalnictwa i transportu, który zdefiniuje, w jaki sposób region powinien się rozwijać w latach 2019–2050. Prace prowadzone są w grupach ekspertów utworzonych przez przedstawicieli gmin, HSL i państwa (Helsinki Region).

W Obszarze Metropolitalnym Helsinek funkcjonują również inne instytucje współpracy, np.: utworzony przez 24 gminy Okręg Szpitalny Helsinek i regionu Uusimaa (HUS), którego celem jest zapewnienie pacjentom we wszystkich gminach członkowskich terminowego i równego dostępu do wyspecjalizowanej opieki medycznej. Odpowiedzialny jest on również za leczenie ciężkich i rzadkich chorób oraz tych wymagających szczególnej wiedzy i technologii, dla całej populacji Finlandii [<http://www.hus.fi/en/about-hus/Pages/default.aspx>]; utworzony przez pięć gmin Uniwersytet Nauk Stosowanych kształcący specjalistów w dziedzinie kultury, biznesu, opieki zdrowotnej i usług społecznych oraz technologii; Centrum Recyklingu OMH założone w celu poprawy środowiska życia poprzez zmniejszenie ilości odpadów i zwiększenie świadomości ekologicznej ludzi; czy też – Promocja Regionu Helsinek promująca wszystko, co region ma do zaoferowania [<https://www.helsinginseutu.fi/hs/en/cooperation/joint-organisations/>].

4.3. Obszar Metropolitalny Oslo

Ze względu na szeroki zakres współpracy, liczbę i różnorodność zaangażowanych podmiotów (zarówno w układzie pionowym, jak i poziomym), jak również zasięg terytorialny, szczególnej uwagi w tej części wymaga Obszar Metropolitalny Oslo. Współpraca w obszarze odbywa się na różnych poziomach i ma różny zasięg (tab. 3). Możemy wyróżnić trzy zasadnicze poziomy współpracy:

- obszar metropolitalny – rząd;
- Sojusz Regionu Oslo (79 gmin i 5 okręgów);
- Oslo – okręg Akershus (23 gminy).

Tab. 3. Zasięg obszaru funkcjonalnego Oslo

Zasięg	Liczba gmin	Liczba ludności
Region Wielkiego Oslo	46	1 546 706
Region Oslo-Akershus	23	1 200 000
Sojusz Regionu Oslo	78	2 100 000

Źródło: opracowanie własne.

Najszerza współpraca odbywa się w ramach stowarzyszenia Sojusz Regionu Oslo utworzonym w 2005 roku z inicjatywy burmistrza Oslo. Liczba członków sojuszu systematycznie wzrastała i obecnie liczy 78 gmin i 5 okręgów. Przesłanką do podjęcia współpracy była potrzeba zintegrowanego zarządzania wspólnym rynkiem pracy i rynkiem mieszkań.

Największym osiągnięciem Sojuszu jest opracowanie w 2008 roku „Planu zintegrowanego użytkowania gruntów i rozwoju transportu w regionie Oslo”, który miał na celu kontrolowanie procesów rozlewania się miast i poprawę infrastruktury kolejowej. Plan został przyjęty przez wszystkich członków Sojuszu, co zapewniło koordynację planowania przestrzennego. W maju 2016 Sojusz przyjął zaktualizowaną wersję planu [<http://www.osloregionen.no/>].

Bliska współpraca ma miejsce między Oslo³ a sąsiadującym z nim okręgiem Akershus, który składa się z 22 gmin otaczających stolicę [Langslet, 2013]. W 2008 roku we Wspólnym Planie Zagospodarowania Przestrzennego Regionu Oslo-Akershus została przyjęta długofalowa wizja oparta na koordynacji polityki w skali metropolitalnej, która sięga roku 2050. Plan zakłada policentryczny rozwój w oparciu o pięć ośrodków regionalnych zlokalizowanych na obrzeżach zurbanizowanego obszaru Oslo [OECD, 2016].

W 2015 roku Oslo opracowało Plan Miasta, który obejmuje zarówno strategię rozwoju całego miasta, jak i plan zagospodarowania przestrzennego, a więc łączy

3 Oslo ma status zarówno gminy, jak i okręgu, który można traktować jako odpowiednik polskiego powiatu grodzkiego.

sprawy społeczne i gospodarcze ze sposobami użytkowania gruntów [<http://www.eurometrex.org...>].

W tym samym roku okręgi Oslo i Akershus przyjęły wspólny „Regionalny plan zagospodarowania przestrzennego i transportu”. Plan stanowi podstawę do dalszej współpracy pomiędzy władzami państwowymi, okręgowymi, gminnymi, firmami i innymi interesariuszami [[http://www.akershus.no/ansvarsomrader/...](http://www.akershus.no/ansvarsomrader/)]. Zobowiązał on poszczególne samorządy do uwzględnienia w swoich planach i strategiach zawartych w nim zapisów [Langslet, 2015].

W zakresie użytkowania gruntów i transportu plan zakłada:

- dalszy rozwój miasta Oslo jako stolicy kraju;
- wzmocnienie miast regionalnych i koncentrację miejsc pracy w Akershus;
- rozwijanie centralnego obszaru zurbanizowanego poprzez lepsze połączenia w strukturze miejskiej oraz wysoki stopień wykorzystania transportu publicznego;
- nadanie priorytetów rozwoju niektórym miastom lokalnym i osiedlom miejskim w okręgu Akershus;
- utrzymanie dobrego i stabilnego środowiska do życia poza priorytetowymi obszarami wzrostu [Langslet, 2015].

Za organizację transportu publicznego w regionie Oslo i Akershus odpowiada spółka z ograniczoną odpowiedzialnością⁴. Jej głównymi zadaniami są planowanie, zarządzanie, organizowanie przetargów i marketing usług transportu publicznego w regionie Oslo. Głównym celem spółki, wraz z rozwojem komunikacji pieszej i rowerowej, jest zatrzymanie rozwoju transportu indywidualnego⁵ [<http://www.emta.com/spip.php?article49&lang=en>]. Podkreślenia wymaga, iż zatrzymanie rozwoju ruchu samochodowego było możliwe dzięki konsekwentnie realizowanej polityce ograniczającej rozprzestrzenianie się zabudowy oraz inwestycjom w rozwój transportu publicznego, w tym kolejowego.

Państwo jest jednym z głównych interesariuszy w regionie Oslo. Podstawą do współpracy między rządem a obszarem metropolitalnym są tzw. białe księgi, czyli raporty sporządzane dla parlamentu, które poruszają istotne z punktu widzenia kraju sprawy i są podstawą do późniejszych działań i tworzenia przepisów prawa. W Białej Księdze w sprawie lepszego środowiska miejskiego, podkreślono, że zrównoważony rozwój obszarów miejskich należy zapewnić poprzez długoterminowe strategie rozwoju miast i skoordynowane plany zagospodarowania przestrzennego oraz plany transportu w oparciu o następujące główne zasady:

4 W spółce 60% udziałów należy do Oslo, a 40% do okręgu Akershus [<https://ruter.no/en/about-ruter/about-us/>].

5 Cel ten udaje się realizować. W Oslo ruch samochodowy nadal utrzymuje się na poziomie z 2007 roku, natomiast z transportu publicznego korzysta 45% mieszkańców. W roku 2014 Ruter miała 37% więcej pasażerów niż w roku 2007, przy czym w tym samym czasie liczba ludności wzrosła o 14%.

- transport publiczny powinien być podstawą miejskiego modelu rozwoju;
- tworzenie silnych ośrodków miejskich, w których koncentrują się miejsca pracy, mieszkania, sklepy i obiekty kulturalne;
- skoncentrowany rozwój budownictwa i miejsc pracy w pobliżu węzłów komunikacyjnych;
- osiedla mieszkaniowe powinny posiadać gęstą i zróżnicowaną zabudowę, tereny zielone i lokalne udogodnienia oraz dostęp do transportu publicznego i codziennych usług w odległości 500 m od miejsca zamieszkania;
- ciągle tereny zielone łączące lokalne społeczności ze sobą oraz z okolicznymi większymi obszarami natury [*Improving...*, 2002].

W Białej Księdze z 2007 roku – Tolerancyjny, bezpieczny i kreatywny Region Oslo – rząd wzywa partnerów do wypracowania modelu współzrządzenia dla regionu Oslo i stwierdza, że „zrównoważony i przyjazny dla środowiska rozwój obszaru metropolitalnego Oslo jest celem rządu” [2007, s. 19]. Dokument ten miał pierwszorzędne znaczenie dla poprawy koordynacji między różnymi szczeblami władzy w regionie metropolitalnym Oslo i miał ułatwić dialog między władzami regionalnymi odpowiedzialnymi za usługi transportowe oraz lokalnymi gminami poza Oslo odpowiedzialnymi za użytkowanie gruntów [OECD, 2016, s. 223].

Biała Księga w sprawie polityki regionalnej i obszarów wiejskich z 2013 roku wskazuje, iż niektóre z wyzwań, przed jakimi stoją obszary zurbanizowane wymaga rozwiązań ponad granicami gmin i okręgów oraz współpracy z organami państwa. Rząd poprosił też okręgi Oslo i Akershus, aby współpracowały na rzecz rozwoju zintegrowanego użytkowania gruntów i planu rozwoju transportu dla regionu stołecznego [*On Rural...*, 2013, s. 6].

Na szczeblu krajowym, celem odnośnie obszarów metropolitalnych jest sprostanie rosnącym potrzebom transportowym poprzez rozwój transportu publicznego, rowerowego i pieszego. Przedstawicielem rządu w obszarze metropolitalnym jest gubernator, który ma za zadanie koordynować tutaj polityki krajowe. Sprawuje on nadzór nad decyzjami planistycznymi, aby nie kolidowały z wytycznymi na szczeblu krajowym.

Rząd centralny tworzy bodźce i instrumenty finansowe dla władz lokalnych i regionalnych, które mają pomóc osiągnąć cele zawarte w dokumentach krajowych. Poprzez tzw. pakiety miejskie i planowe porozumienia o środowisku miejskim, partycypuje w projektach realizowanych przez gminy i okręgi tworzące obszary metropolitalne, które mają na celu rozwój transportu kolejowego, rowerowego i pieszego. Są to wiążące umowy na rzecz rozwoju obszarów miejskich między państwem a obszarami metropolitalnymi, które mają zapewnić lepszą koordynację rozwoju i inwestycji w sieć transportową. W obszarze metropolitalnym Oslo podpisano dotychczas trzy takie porozumienia (w roku 1990, 2001 i 2008). Te tzw. Pakiety dla Oslo są efektem współpracy pomiędzy Oslo, okręgiem Akershus a rządem krajowym w celu realizacji intensywnego rozwoju infrastruktury transportu publicznego i dróg. Przewidują również subsydia dla transportu publicznego. Środki finansowe w ramach pakietów pochodzą z grantów rządowych,

środków własnych władz samorządowych oraz opłat za przejazdy obwodnicą Oslo. Na infrastrukturę związaną z transportem publicznym przeznaczają się do 60% przychodów z opłat. Obecnie realizowany jest Pakiet 3., będący częścią Narodowego Planu Rozwoju Transportu na lata 2010–2019. Okres realizacji obejmował początkowo lata 2008–2027, ale w 2012 roku został wydłużony do roku 2032. Całkowity budżet wynosi 11 mld euro, z czego 85% przeznaczony jest na rozwój transportu publicznego i rowerowego, a 15% na budowę nowych dróg [Fosli, 2016]. Pakiety są zatem wynikiem zarówno poziomych, jak i pionowych procesów koordynacyjnych, lecz ograniczone były do różnych przedstawicieli w sektorze transportowym. Brakuje w nich horyzontalnej koordynacji z innymi politykami, np. miejskiego rozwoju czy zagospodarowania terenu na inne cele. Niemniej jednak, taka koordynacja została zapewniona za pomocą innych instrumentów, m.in. Krajowych Zasad Polityki Skoordinowanego Zagospodarowania Terenów i Planowania Transportu.

4.4. Łódzki Obszar Metropolitalny

Ostatnim obszarem, będącym przedmiotem rozważań ze względu na dobre praktyki zintegrowanego zarządzania, jest Łódzki Obszar Metropolitalny (ŁOM). Bodźcem do podjęcia współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego w ŁOM była informacja o wprowadzeniu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. Jej początki sięgają 2012 roku, kiedy to z inicjatywy miasta Łodzi podpisany został list intencyjny w sprawie rozwijania współpracy partnerskiej pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego oraz podjęcia działań zmierzających do efektywnego wykorzystania środków europejskich w perspektywie 2014–2020 na terenie ŁOM. W kwietniu 2014 r. powołano Stowarzyszenie Łódzki Obszar Metropolitalny (SŁOM), które tworzy obecnie 25 gmin i 5 powiatów (w tym miasto Łódź)⁶.

22 lipca 2014 roku przyjęto Strategię Rozwoju Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego 2020+, która po raz pierwszy wskazała wspólne kierunki działań oraz sposoby rozwiązywania głównych problemów obszaru⁷. Strategia ta jest jednocześnie Strategią Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT), wskazującą projekty, które

6 Stowarzyszenie zostało powołane przez 27 jednostek samorządu terytorialnego. Członkami założycielami stowarzyszenia było miasto Łódź (lider i inicjator utworzenia stowarzyszenia) oraz powiat brzeziński, powiat łódzki wschodni, powiat pabianicki, powiat zgierski, gmina Aleksandrów Łódzki, gmina Andrespol, gmina Brójce, gmina Brzeziny, miasto Brzeziny, gmina Dmosin, gmina Dobroń, miasto Głowno, gmina Kozłuszki, gmina Konstantynów Łódzki, gmina Ksawerów, gmina Nowosolna, gmina Ozorków, miasto Ozorków, gmina Pabianice, miasto Pabianice, gmina Parzęczew, gmina Rzgów, gmina miasto Stryków, gmina Tuszyń, gmina Zgierz, miasto Zgierz. Obecnie do Stowarzyszenia przynależą również gminy Dłutów, Lutomiersk i Rogów.

7 Strategia ta została zaktualizowana 2 czerwca 2018 roku.

będą współfinansowane ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014–2020 [<http://www.lom.lodz.pl>]. Stowarzyszenie pełni przede wszystkim rolę instytucji pośredniczącej w finansowaniu projektów w ramach związku ZIT, ale podejmuje również działania prowadzące do integracji obszaru metropolitalnego.

Tab. 4. Zasięg Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego* (31.12.2018)

JST	Liczba	Liczba ludności	Powierzchnia (km ²)	Gęstość zaludnienia (osoby/km ²)
Łódź	1	690 422	293	2354
Gminy	25	378 673	2037	371,52

* Dane dot. poszczególnych JST wg stanu opublikowanego przez GUS na 2017 rok.

Źródło: opracowanie własne.

Spośród sześciu celów Stowarzyszenia na szczególną uwagę zasługuje sprzyjanie rozwojowi współpracy i integracji jednostek samorządu terytorialnego ŁOM, promowanie partnerskiego modelu współpracy, wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego ŁOM, jak również kształtowanie wspólnej polityki stowarzyszonych jednostek samorządu terytorialnego [Statut SŁOM]. W Statucie wskazano również katalog zadań pozwalających na realizację przyjętych celów partnerstwa. W katalogu tym znalazły się m.in.: inspirowanie działań umożliwiających efektywne i skuteczne zarządzanie Łódzkim Obszarem Metropolitalnym; inspirowanie i podejmowanie wspólnych inicjatyw gospodarczych, mających wpływ na rozwój jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład Stowarzyszenia; prowadzenie działalności informacyjnej, konsultacyjnej i programowej mającej na celu wspólne rozwiązywanie problemów w zakresie poszczególnych dziedzin działalności jednostek samorządu terytorialnego ŁOM; jak również – wspieranie prac naukowo-badawczych dotyczących funkcjonowania ŁOM i jego rozwoju.

Kierując się powyżej zdefiniowanymi celami i sposobami ich realizacji, jak również kluczowymi wyzwaniem, przed jakimi stoi europejska polityka transportowa, oraz założeniami Białej Księgi z 28 marca 2011 roku [KE, 2011] kładącej nacisk na poprawę efektywności oraz dekarbonizację transportu, w 2018 roku na zlecenie SŁOM, zespół Uniwersytetu Łódzkiego pod kierunkiem prof. dr hab. Tadeusza Markowskiego rozpoczął prace służące opracowaniu Zintegrowanej koncepcji wprowadzenia zrównoważonej mobilności w Łódzkim Obszarze Metropolitalnym (Koncepcja)⁸. Głównym celem opracowania jest dążenie do zrównoważonej

8 Dokument ten jest dokumentem strategicznym. Ze względu na swój ekspercki charakter nie ma mocy wiążącej w stosunku do członków Stowarzyszenia Łódzki Obszar Metropolitalny.

mobilności w Łódzkim Obszarze Metropolitalnym. Cel ten został zdekomponowany na cztery cele strategiczne.

Podstawową intencją sformułowania pierwszego celu strategicznego służącego budowaniu zintegrowanego i dostępnego systemu transportowego była potrzeba poprawy dostępności do transportu publicznego⁹ i prywatnego w ŁOM. Stąd przyjęto, iż zasadnicze działania podnoszące funkcjonalność systemów transportowych powinny polegać na wzmacnianiu integracji infrastruktury transportowej. Niezbędne stanie się rozwijanie elastycznych form transportu publicznego przy jednoczesnym zwiększaniu poziomu bezpieczeństwa w przestrzeniach transportowych i środkach transportu. Aspekt bezpieczeństwa rozpatrzony został również w perspektywie nasilających się zdarzeń losowych wywołanych zmianami klimatu. Ponadto za jeden z elementów zintegrowanego i dostępnego systemu transportowego uznano wykorzystanie Inteligentnych Systemów Transportowych (ITS).

Cele i działania drugiego celu strategicznego koncentrują się wokół rozwoju, wdrażania i upowszechniania niskoemisyjnych technologii oraz „zielonych” rozwiązań. Jednym z ważnych aspektów realizacji tego celu jest zwiększanie dostosowywania terytorium ŁOM do zachodzących zmian klimatu poprzez upowszechnianie i promowanie wykorzystania alternatywnych źródeł energii w zaspokajaniu potrzeb transportowych. Podstawowe działania w tym zakresie koncentrować się mają na wspieraniu elektromobilności połączonej z rozwojem OZE. Szczególny nacisk położono na nowoczesny, funkcjonalny, energooszczędny i ekologiczny tabor. Za wyzwanie uznano również optymalizację logistyki transportu towarowego w obszarach silnie zurbanizowanych w ŁOM. Biorąc pod uwagę fakt, iż transport jest jednym z podstawowych czynników degradacji środowiska, w celu tym uwzględniono również konieczność stałego monitoringu jego wpływu na otoczenie.

Kolejnym aspektem znajdującym odzwierciedlenie w zaproponowanych celach strategicznych jest konieczność kształtowania postaw na rzecz zrównoważonej mobilności, rozumianych jako zmiana postaw społecznych i stylów życia. Działania te mogą być prowadzone z wykorzystaniem instrumentów o charakterze edukacyjnym, prawno-administracyjnym czy ekonomicznym. Cele operacyjne skoncentrowano nie tylko wokół zagadnień związanych z upowszechnianiem postaw społecznych sprzyjających zrównoważonej mobilności czy promocji zdrowego i aktywnego stylu życia, ale również stymulowania wyborów transportowych na rzecz zrównoważonej mobilności (np. w drodze systemu zachęt, instrumentów o charakterze ekonomicznym¹⁰ i prawnym). Kolejnym istotnym aspektem, który został uregulowany w ramach tego celu, jest promowanie i wspieranie rozwoju

9 Poprawa dostępności do transportu publicznego rozumiana jest przez autorów zarówno w wymiarze dostępności infrastruktury, jak i atrakcyjności (jakości oraz komfortu) i bezpieczeństwa korzystania z systemów transportowych przez mieszkańców.

10 Np. w postaci opłat parkingowych, które mogą być naliczane proporcjonalnie do skali emitowanych zanieczyszczeń powietrza, hałasu, zajmowanej przestrzeni parkingowej itp.

systemów wypożyczania środków transportu, w szczególności pojazdów elektrycznych. Takie działania wymuszają potrzebę wyznaczenia stref ruchu pieszego, stref o ruchu uspokojonym, zazieleniania korytarzy dróg rowerowych dla podniesienia komfortu podróży itp.

Ostatni cel strategiczny ma charakter horyzontalny względem pozostałych, służy bowiem wzmocnieniu współpracy na rzecz zrównoważonej mobilności. Zgodnie z jego założeniami niezbędne staje się wypracowanie obszarów, kierunków i ram prawnych współpracy w zakresie zrównoważonej mobilności, kształtowanie relacji pomiędzy sektorem społecznym i publicznym na rzecz efektywnych partnerstw w obszarze zrównoważonej mobilności, jak również podejmowanie działań służących standaryzacji dokumentów planistycznych opracowywanych na poziomie gmin.

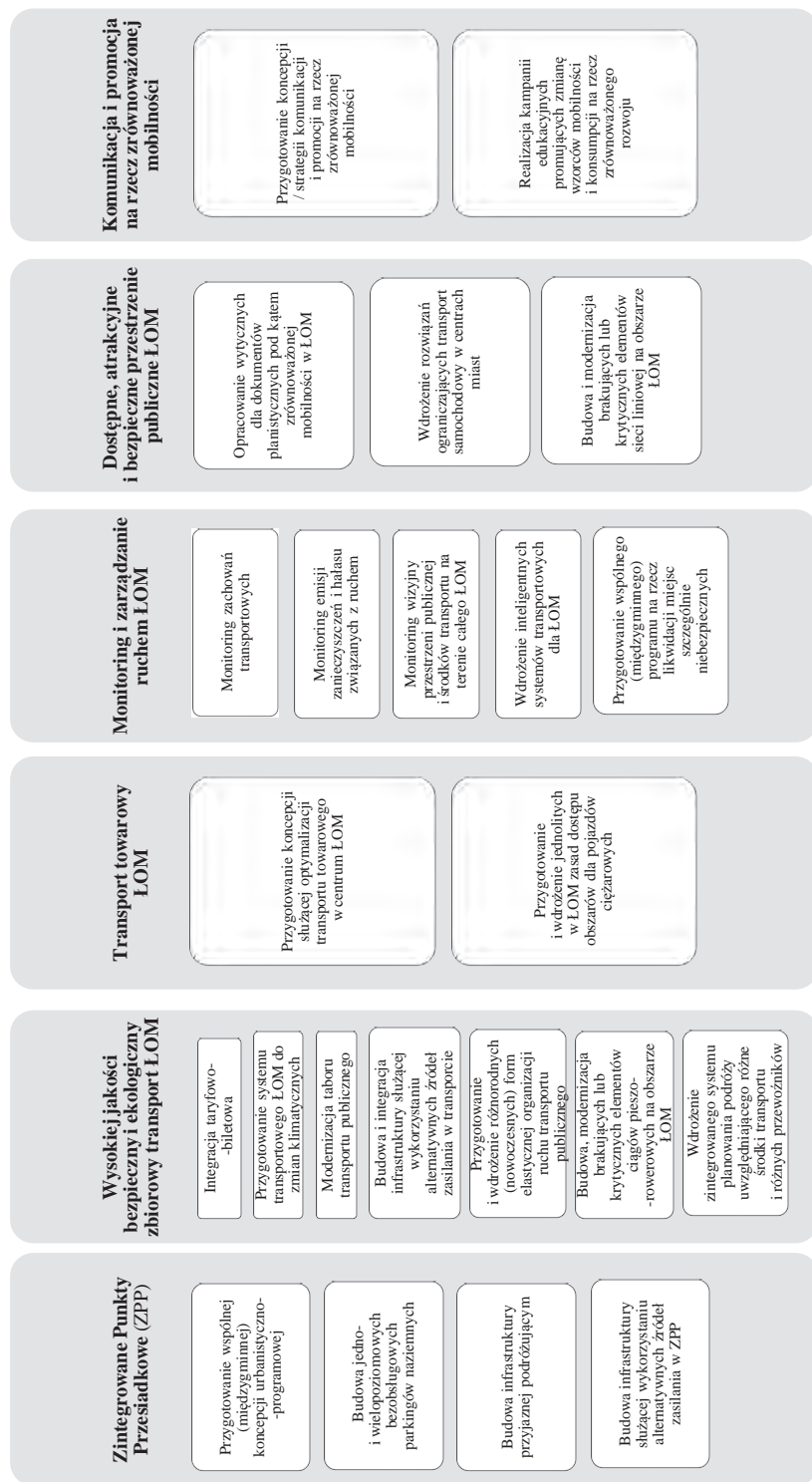
W celu budowania zrównoważonego systemu transportowego i kształtowania zrównoważonej mobilności w Łódzkim Obszarze Metropolitalnym, w koncepcji zaproponowano projekty (zarówno o charakterze inwestycyjnym, jak i miękkim) służące osiągnięciu przyjętych celów. Koncepcja opiera się na idei tzw. Zintegrowanych Projektów Systemowych (ZPS)¹¹ koncentrujących się wokół sześciu obszarów systemowych. ZPS obejmują kilka mniejszych podprojektów stanowiących portfel projektów zintegrowanych¹² (schemat 1).

Poszczególne ZPS-y mają charakter modułowy, co oznacza, iż ich zakres rzeczowy może być weryfikowany na etapie prac przygotowawczych. Prace te odgrywać będą kluczową rolę dla określenia celów, kierunków działań, wskaźników realizacji, kręgu podmiotów uczestniczących w ich przygotowaniu i realizacji (partnerów projektu), jak również budżetu czy źródeł finansowania. Skład zespołu zaangażowanego w przygotowanie Zintegrowanego Projektu Systemowego (lub poszczególnych typów działań) będzie uzależniony od zakresu projektu. Do zespołu powinni wejść przedstawiciele Stowarzyszenia Łódzki Obszar Metropolitalny, jednostek samorządu terytorialnego Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego (tworząc tym samym trzon zespołu roboczego) oraz zaproszeni eksperci-specjaliści, w tym m.in. planiści, urbaniści, inżynierowie, socjologowie, demografowie. Do udziału w pracach mogą zostać zaproszeni również inni interesariusze (w tym np. przedsiębiorcy, organizacje pozarządowe, ruchy miejskie).

Koncepcja jest dokumentem, w którym uwzględnione zostały wszystkie poziomy integracji. Po pierwsze, poszczególne projekty/typy działań powinny być realizowane na terenie całego ŁOM lub gmin ze sobą sąsiadujących. JST powinny podejmować wspólne decyzje w zakresie zagospodarowania przestrzeni, w szczególności takiego rozmieszczenia funkcji na terenie obszaru funkcjonalnego, aby wzajemnie się uzupełniały. Dobrym przykładem może być np. projekt

11 Koncepcja Zintegrowanych Projektów Systemowych po raz pierwszy zaproponowana została w Zintegrowanej Strategii Rozwoju Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego, zob. [Markowski, 2015].

12 Pełen katalog projektów zawarty został w Zintegrowanej Koncepcji wprowadzenia zrównoważonej mobilności w Łódzkim Obszarze Metropolitalnym.



Schemat 1. Zintegrowane Projekty Systemowe na rzecz zrównoważonej mobilności w Łódzkim Obszarze Metropolitalnym
Źródło: oprac. własne na podstawie Zintegrowanej Koncepcji wprowadzenia zrównoważonej mobilności w Łódzkim Obszarze Metropolitalnym, Załącznik nr 5, Mapa projektów zintegrowanych ŁOM.

Zintegrowanych Punktów Przesiadkowych. Punkty powinny zostać wskazane we wspólnej (międzygminnej) koncepcji urbanistyczno-programowej pokazującej miejsca ich lokalizacji, jak również zawierającej wskazówki i zalecenia dla gmin w zakresie koncentracji funkcji poszczególnych ZPP (integracja przestrzenna). Zaproponowany układ projektów zasadzający się na koncepcji Zintegrowanych Projektów Systemowych skutkuje możliwością realizacji celów pełniących funkcje gospodarcze (np. w zakresie transportu towarowego), społeczne (w zakresie mobilności ludzi), czy też funkcje wynikające z zagospodarowania przestrzeni (dot. budowy i modernizacji brakujących lub krytycznych elementów sieci liniowej) i dbałości o środowisko naturalne (dot. projektów służących modernizacji taboru) (integracja funkcjonalna). Projekty winny być realizowane zgodnie z harmonogramem realizacji, który stanowi jeden z zasadniczych elementów każdego projektu. Ze względu na znaczenie projektów dla budowania zrównoważonej mobilności w ŁOM, stopień złożoności poszczególnych projektów oraz ograniczone możliwości ich finansowania, w koncepcji dokonano priorytetyzacji projektów w podziale na trzy grupy, uwzględniając ich znaczenie czy możliwość finansowej realizacji¹³ (integracja czasowa). Projekty zintegrowane to przedsięwzięcia o charakterze kompleksowym i wieloelementowym, w których następuje międzysektorowa integracja i koordynacja działań. Są to projekty wielopodmiotowe, których niezbędnym warunkiem skutecznej realizacji jest współpraca i partnerstwo publiczno-prywatne i instytucjonalne. Celem realizacji tego typu przedsięwzięć jest łączenie wysiłków wielu podmiotów na rzecz rozwoju i rozwiązywania wspólnych potrzeb w ramach obszaru funkcjonalnego, niezależnie od formalnych administracyjnych właściwości poszczególnych instytucji [Danielewicz i in., 2015]. Stąd też koncepcja ta, zarówno na etapie przygotowania projektów, jak i ich realizacji, zakłada udział różnych stron, w tym przedstawicieli SŁOM, jednostek samorządu terytorialnego, partnerów społecznych i gospodarczych oraz innych zainteresowanych podmiotów i osób (integracja podmiotowa). Na etapie prac przygotowawczych powinny zostać opracowane m.in. założenia finansowe realizacji przedsięwzięć. Z uwagi na fakt, iż ZPS mają różnokierunkowy, wieloczęściowy i wielopodmiotowy charakter, wymagają złożonego montażu finansowego, pozwalającego na wykorzystanie środków pochodzących z różnych źródeł. Mogą być one finansowane bezpośrednio ze źródeł własnych poszczególnych interesariuszy lub też innych, zewnętrznych źródeł, pochodzących np. z budżetu Unii Europejskiej (integracja finansowa).

Realizacja zaproponowanych w koncepcji projektów zintegrowanych stanowi ogromne wyzwanie zarówno z punktu widzenia zarządzania, jak i zapewnienia właściwej komunikacji czy finansowania. Wymaga przede wszystkim stworzenia

13 Projekty podzielono na trzy grupy: grupa I to projekty o kluczowym znaczeniu, których realizacja powinna nastąpić niezwłocznie; grupa II to projekty bardzo istotne, których realizacja uzależniona jest np. od możliwości sfinansowania; grupa III natomiast to projekty postulowane, których realizacja będzie możliwa w kolejnej perspektywie czasowej.

przyjaznych warunków służących budowaniu relacji i partnerstw w układach wielopodmiotowych i międzysektorowych. Brak ustawy metropolitalnej (dla innych obszarów aniżeli Górnośląski Związek Metropolitalny) ogranicza niestety katalog instrumentów służących uruchamianiu mechanizmów koordynacji i współpracy na rzecz rozwoju systemów transportowych. Stąd też największe znaczenie mogą odgrywać porozumienia między jednostkami samorządu terytorialnego Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego służące podejmowaniu i realizacji wspólnych projektów na rzecz budowania zintegrowanej mobilności w ŁOM (warunek wstępny). Dopiero wówczas możliwe będzie zaangażowanie innych partnerów, w tym gospodarczych i społecznych.

Doświadczenia we współpracy w Łódzkim Obszarze Metropolitalnym w zestawieniu z zaprezentowanymi wcześniej przykładami należy ocenić jako początkujące. Niemniej jednak, sam fakt powołania Stowarzyszenia, opracowanie strategii rozwoju oraz podjęcie działań służących integracji różnych podmiotów na rzecz zrównoważonej mobilności w ŁOM dowodzi, iż pierwsze kroki w realizacji koncepcji współzrządzenia oraz integracji zostały podjęte i należy mieć nadzieję, że będą kontynuowane.

5. Współpraca i integracja w obszarach metropolitalnych – korzyści i wyzwania

Punktem wyjścia dla zintegrowanego zarządzania rozwojem obszarów metropolitalnych jest stworzenie odpowiednich ram dla współzrządzenia (*governance*). Konkretny model *governance* jest uzależniony od lokalnych i krajowych uwarunkowań. W celu wspólnego rozwiązywania pilnych problemów w miastach i obszarach metropolitalnych decydenci powinni aktywnie przeciwdziałać myśleniu sektorowemu i podziałowi kompetencji. Czerpanie z dobrych praktyk może przyspieszyć proces integracji w miastach i regionach metropolitalnych, które zechcą dostosować takie przykłady do swoich uwarunkowań i zwiększyć ich skalę, a także budować zdolności i mechanizmy współpracy instytucjonalnej i komunikacji. Istnienie metropolitalnych organów zarządzających może zmniejszyć problemy związane z rozdrobnieniem administracyjnym. Integracja sektorów, podmiotów czy środków może wzmocnić synergii i zwiększyć korzyści z realizowanych projektów. Synergie między różnymi dziedzinami polityki, w szczególności związanej z planowaniem przestrzennym, mogą z czasem prowadzić do bardziej efektywnej struktury miejskiej. Ponadto korzyści skali związane ze świadczeniem niektórych usług publicznych oznaczają, że można je skuteczniej zapewnić na poziomie metropolitalnym. Organizacja koordynująca świadczenie tych usług w obszarze metropolitalnym może również poprawić ich jakość i/lub obniżyć koszty, co z kolei powinno pozytywnie wpłynąć na produktywność.

Integracja obszaru metropolitalnego, systemów ekonomicznych, przestrzennych i społecznych prowadząca do bardziej efektywnego wykorzystania zasobów wymaga zmian w instytucjach i strukturach zarządzania, które determinują działania władz lokalnych i procedury zarządzania. Należy promować współpracę wielu podmiotów funkcjonujących zarówno na jednym poziomie zarządzania, jak i między szczeblami, zgodnie z założeniami *multilevel governance*. W procesach podejmowania decyzji i zarządzania powinno się powszechnie uwzględniać system powiązań wewnątrz całych obszarów funkcjonalnych. Konsekwentne dążenie do integracji w obszarach metropolitalnych zależy zasadniczo od koordynacji polityki w różnych sektorach, instytucjach i na różnych szczeblach administracji, a jej ustanowienie w ramach zdecentralizowanych systemów zależy od polityki krajowej, ram prawnych i finansowych. Samorządy lokalne funkcjonują według krajowych regulacji prawnych, budżetowych i administracyjnych, co często oznacza, że polityka sektorowa w zakresie regulacji, zamówień publicznych, budżetowania itp. może hamować innowacyjne zintegrowane podejścia i współpracę międzyresortową. Przytoczone przykłady wskazują, iż w większości obszarów metropolitalnych istnieje konsensus co do potrzeby koordynacji ich rozwoju na szczeblu metropolitalnym oraz integracji sektorowej. Sektorami, które w pierwszej kolejności podlegają działaniom integracyjnym, jest zagospodarowanie przestrzenne i transport. Wśród korzyści oferowanych przez zintegrowane systemy transportu publicznego są optymalizowane trasy i zsynchronizowane rozkłady jazdy między różnymi liniami i rodzajami transportu. Inne zalety to uniwersalne programy taryfowe z biletami, które są ważne dla różnych rodzajów transportu publicznego oraz systemy informacji dla podróżnych w czasie rzeczywistym. Wszystkie te korzyści, poprzez skrócenie czasu podróży i poprawę dostępności, zwiększają mobilność w obszarach metropolitalnych. Zintegrowane planowanie użytkowania gruntów i transportu ułatwia również opracowanie mechanizmów mających na celu odzyskanie części kosztów publicznych inwestycji infrastrukturalnych, tzw. narzędzi do przechwytywania renty budowlanej/gruntowej. Wydatki publiczne na infrastrukturę zwiększają cenę sąsiednich gruntów. Często ta podwyżka ceny zapewnia właścicielom gruntów lub deweloperom, finansowany ze środków publicznych, zysk nadzwyczajny. Instrumenty pozwalające na przejmowanie renty budowlanej mają na celu odzyskanie tych zysków od deweloperów w celu (częściowego) sfinansowania inwestycji w infrastrukturę. Mogą one obejmować podatki gruntowe, opłaty, prawo pierwokupu dla samorządów lokalnych po preferencyjnych cenach i wspólne zagospodarowanie terenów o wyższej wartości. Często regulacje i umowy pozwalające na przejmowanie renty budowlanej są połączone z warunkami i regulacjami dotyczącymi cech nowych inwestycji. W krajach OECD dostępność narzędzi do przejmowania renty różni się znacznie w zależności od krajowych ram prawnych. Tam, gdzie istnieją, są dla samorządów lokalnych ważnymi instrumentami do finansowania inwestycji w infrastrukturę [Smith, Gihring, 2006].

Proces współrzędzenia jest procesem skomplikowanym, co podyktowane jest m.in. zaangażowaniem na wielu poziomach i w różnych układach relacji wielu podmiotów kierujących się różnymi interesami. Nakładając tę złożoną siatkę powiązań na dynamicznie zachodzące w obszarach metropolitalnych procesy gospodarcze, społeczne, przestrzenne oraz polityczne, otrzymujemy mieszankę wymagającą zastosowania zaplanowanych, dobrze ukierunkowanych i konsekwentnie wdrażanych instrumentów o charakterze prawnym, finansowym, informacyjnym i włączającym.

Po pierwsze, wdrożenie modelu *governance* wymaga stworzenia przyjaznych warunków służących budowaniu relacji i partnerstw w układach wielopodmiotowych i międzysektorowych. Warunkiem wstępnym jest zatem zawarcie pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego porozumień służących podejmowaniu wspólnych działań, jak również wypracowanie mechanizmów angażowania różnych grup interesariuszy. Istotnym elementem warunków prawnych jest tworzenie krajowych, regionalnych i lokalnych instrumentów planowania przestrzennego, łączących sprawy społeczne i gospodarcze z użytkowaniem przestrzeni czy aspektami środowiskowymi. Dokumenty te powinny służyć przede wszystkim poprawie koordynacji między różnymi szczeblami władzy oraz ułatwiać dialog między różnymi grupami interesariuszy.

Po drugie, aby zachęcić do integracji, należy opracować i wdrożyć pakiet rozwiązań i instrumentów o charakterze finansowym, które wspierałyby współpracę. Do instrumentów takich można zaliczyć np. kontrakty terytorialne (określające m.in. cele i przedsięwzięcia priorytetowe dla rozwoju kraju czy wybranego terytorium, sposób ich finansowania, koordynacji), czy na wzór norweski – pakiety metropolitalne służące wdrażaniu konkretnych rozwiązań przy współudziale podmiotów tworzących obszar metropolitalny. Biorąc pod uwagę fakt, iż stoimy u progu kolejnej perspektywy finansowej, szczególnego znaczenia nabiera możliwość zapewnienia źródeł zewnętrznego wsparcia w ramach instrumentów takich jak np. funkcjonujące obecnie ZIT (współfinansowane przez Unię Europejską), ale również ustalenie preferencji wyboru projektów o charakterze zintegrowanym w innych programach.

Model ten powinien się opierać na kulturze partycypacji i dążeniu do osiągnięcia konsensusu między (często sprzecznymi) interesami różnych grup. Najważniejsze staje się zatem uświadomienie ludziom potrzeby i konieczności podejmowania współpracy (zarówno w sferze gospodarczej, społecznej, jak i przestrzennej), pobudzenie aktywnego społeczeństwa obywatelskiego oraz budowanie relacji społecznych. Niezbędne staje się również budowanie środowiska opartego na zaufaniu, zrozumieniu, wymianie informacji i komunikacji. Działania te powinny być kierowane do wszystkich grup i mieć charakter zaplanowanych i zintegrowanych działań włączających różne grupy interesów.

Istotne jest również prowadzenie konsekwentnej, wykraczającej poza cykl wyborczy, polityki integrującej różne podmioty i działania realizowane w różnych sektorach na rzecz rozwoju obszarów metropolitalnych. W tym wymiarze istotnym

aspektem staje się m.in. stworzenie mechanizmów pozwalających na wyposażenie obecnych i przyszłych kadr w kompetencje w zakresie zarządzania rozwojem większych układów terytorialnych, nawiązywania i prowadzenia współpracy, budowania sieci powiązań między reprezentantami różnych instytucji w dłuższej perspektywie czasowej.

Pozostawanie z przestarzałymi, rozdrobnionymi strukturami metropolitalnymi może z pewnością opóźnić przesunięcie władzy z poziomu centralnego do dużych miast w danym kraju, ale przyniesie ogromne straty. Ograniczanie obszarów metropolitalnych – motorów rozwoju gospodarki i społeczeństwa – osłabiłoby nie tylko ekonomiczną i polityczną potęgę tych obszarów, ale także całego kraju [OECD, 2015, s. 124].

Bibliografia

- Ahrend R., Schumann A., 2014, *Approaches to Metropolitan Area Governance: A Country Overview*, OECD Regional Development Working Papers, 2014/03, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5jz5j1q7s128-en> (dostęp: 12.11.2018).
- Ahrend R., Gamper C., Schumann A., 2014, *The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in Large Urban Agglomerations*, OECD Regional Development Working Papers, No. 2014/04, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz43zldh08p-en> (dostęp: 15.11.2018).
- Arrington G. B., Parker T., 2001, *Statewide Transit-oriented Development Study: Factors for Success in California*, California Department of Transportation, Sacramento.
- Ayuso A., Coll J. M., 2016, *The Role of Metropolitan Areas in the Governance of Development Challenges: Towards the European Urban Agenda*.
- Bazilian M., Rogner H., Howells M., Hermann S., Arent D., Gielen D., Yumkella K. K., 2011, *Considering the Energy, Water and Food Nexus: Towards an Integrated Modelling Approach*, „Energy Policy”, no. 39(12), s. 7896–7906.
- Bevir M., Rhodes R. A. W., Weller P., 2003, *Comparative Governance: Prospects and Lessons*, „Public Administration”, no. 81(1), s. 191–210.
- BMZ, 2014, Operationalizing the Urban NEXUS, GIZ and ICLEI.
- Bulkeley H., 2010, *Cities and the Governing of Climate Change*, „Annual Review of Environment and Resources”, no. 35(1), s. 229–253.
- Corburn J., 2009, *Cities, Climate Change and Urban Heat Island Mitigation: Localising Global Environmental Science*, „Urban Studies”, no. 46(2), s. 413–427.
- Crespo J. L., Cabral J., 2010, *The Institutional Dimension to urban Governance and Territorial Management in the Lisbon Metropolitan Area*, „Análise Social”, vol. XLV (197), s. 639–662.
- Danielewicz J., 2018, *Zintegrowane podejście do zarządzania obszarami metropolitalnymi w krajach skandynawskich*, „Studia Miejskie”, nr 29, s. 9–26.

- Danielewicz J., Turała M., 2015, *Zintegrowane zarządzanie rozwojem*, [w:] T. Markowski, M. Turała (red.), *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo KZMiR Wydziału Zarządzania UŁ, Łódź, s. 20–30.
- Danielewicz J., Sokołowicz M., Żak-Skwierczyńska M., 2015, *Projekty zintegrowane*, [w:] T. Markowski, M. Turała (red.), *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo KZMiR Wydziału Zarządzania UŁ, Łódź, s. 114–159.
- Dowding K., 1996, *Public Choice and Local Governance*. [w:] D. King, G. Stoker (ed.), *Rethinking Local Democracy*, Macmillan, London, s. 50–66.
- EC, 2008, *Green Paper on Territorial Cohesion: Turning Territorial Diversity into Strength*, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2008/green-paper-on-territorial-cohesion-turning-territorial-diversity-into-strength (dostęp: 14.09.2018).
- Fosli O., 2016, *Oslo Transport Investment Package Oslo Package 3 – Urban and Regional Partnership for Transport Development and Toll- ring Funding*, Oslo Package 3 Secretariat, <https://www.regjeringen.no/contentassets/7879baae83d04d699715c6ba0f827f80/oslo-package-3.pdf> (dostęp: 16.10.2018).
- Giersig N., 2008, *Metropolitan Cooperation, Integration and Conflict: Comparing Modes of Governance in the Finnish and Swedish Capital Regions*, [w:] *Multilevel Urban Governance and the 'European City'*, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Goldsmith M., 1997, *Changing Patterns of Local Government*, „ECPR News”, no. 9, s. 6–7.
- Greater Helsinki Vision 2050, https://www.hel.fi/hel2/helsinginseutu/FINAL_GreaterHelsinki_200x200mm_english_03-09-2010_LOW.pdf (dostęp: 21.11.2018).
- Helsinki Region Plan – MAL 2019, https://www.hel.fi/hel2/Helsinginseutu/MAL/helsinki_region_mal_2019_plan.pdf (dostęp: 22.11.2018).
- Homsy G. C., Warner M. E., 2013, *Climate Change and the Co-production of Knowledge and Policy in Rural USA Communities*, „Sociologia Ruralis”, no. 53(3), s. 291–310.
- Improving Urban Environment, Report No. 23 to the Storting (2001–2002)*, 2002, Norwegian Ministry of Local Government and Regional Development.
- Jain M., Pallagst K., 2015, *Land Use Beyond Control*, „Planning Review”, no. 51(3), s. 29–43.
- Jasanoff S., 2004, *The Idiom of Co-production*, [w:] S. Jasanoff (ed.), *States of Knowledge: The Co-production of Science and Social Order*, Routledge, New York, s. 1–12.
- Jorgensen K., Thoren H. K., 2016, *Planning for a Green Oslo*, [w:] Luccarelli M., Roe P. G. (ed.), *Green Oslo. Visions, Planning and Discourse*, Routledge, London–New York.
- KE, 2011, *Biała Księga. Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*, KOM (2011) 144 wersja ostateczna, tekst jednolity ustalony uchwałą Rady Stowarzyszenia nr 26/12/2015 z dnia 17 grudnia 2015 r.
- Keilmann-Gondhalekar D., Vogt C., Eisenbeiß K., 2018, *Integrated Urban Development: Implementing the Sustainable Development Goals for Urban Resource Efficiency, Economic Prosperity and Social Inclusion*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Bonn and Eschborn.
- Kooiman J., 2003, *Governing as Governance*, London, Sage.
- Kooiman J., Jentoft S., 2009, *Meta-governance: Values, Norms and Principles and the Making of Hard Choices*, „Public Administration”, no. 87(4), s. 818–836.

- Langslet M., 2015, *Regional Plan for Land Use and Transport in Oslo and Akershus*, <http://www.nordregio.se/Global/News/Regional%20Plan%20in%20Oslo%20and%20Akershus.pdf> (dostęp: 8.12.2018).
- Lehmann S., 2018, *Implementing the Urban Nexus Approach for Improved Resource-efficiency of Developing Cities in Southeast-Asia*, „City, Culture and Society”, no. 13, s. 46–56.
- Markowski T., 2015, *Territorial Capital as an Objective of Integrated Development Planning*, „Studia Regionalia”, t. 43/44, s. 53–61.
- Markowski T. (red.), 2015, *Zintegrowana Strategia Rozwoju Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego do roku 2030*, Wydawnictwo KZMiR Wydziału Zarządzania UŁ, Łódź.
- Markowski T., Kozłowski R., Bartosiewicz B., Drzazga D., Guz J., Przygodzki Z., Rzeńca A., Żak-Skwierczyńska M., Boryczka E., Nowicki P., Wójcik S., 2018, *Zintegrowana koncepcja wprowadzenia zrównoważonej mobilności w Łódzkim Obszarze Metropolitalnym*, Łódź, materiał niepublikowany.
- Milward B., 2004, *The Potential and Problems of Democratic Network Governance. Democratic Network Governance*, Centre for Democratic Network Governance, Copenhagen.
- Nowakowska A., *Polityka i planowanie rozwoju miasta*, [w:] Z. Przygodzki (red.), *Eko#Miasto. Zarządzanie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 45–60.
- OECD, 2015, *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264228733-en> (dostęp: 5.11.2018).
- OECD, 2016, *Resilient Cities*, OECD Publishing.
- On Rural and Regional Policy. Report No. 13 to the Storting (2012–2013)*, 2013, Norwegian Ministry of Local Government and Regional Development.
- Peters B. G., Pierre J., 2003, *Handbook of Public Administration*, London, Sage.
- Pierre J., 2005, *Comparative Urban Governance. Uncovering Complex Causalities*, „Urban Affairs Review”, no. 40(4), s. 446–462.
- Planning and Building Act (2008)*, Act of 27 June 2008 No. 71 relating to Planning and the Processing of Building Applications.
- Rhodes R. A. W., 1997, *Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Berkshire.
- Slack E., 2007, *Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance*, The World Bank: Policy Research Working Paper WPS4317.
- Smith J. J., Gihring T. A., 2006, *Financing Transit Systems through Value Capture*, „American Journal of Economics and Sociology”, vol. 65, s. 751–786.
- Sorensen E., 2002, *Democratic Theory and Network Governance*, „Administrative Theory & Praxis”, no. 24(4), s. 693–720.
- Sorensen E., 2005, *Metagovernance: the Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance*, „The American Review of Public Administration”, no. 36(1), s. 98–114.
- Sorensen E., Torfing J., 2003, *Network Politics, Political Capital, and Democracy*, „International Journal of Public Administration”, no. 26(6), s. 609–634.
- Statut Stowarzyszenia Łódzki Obszar Metropolitalny*, Łódź.
- UN, 2016, *Sustainable Development Goals and New Urban Agenda: Key Commitments*, <http://www.un.org/sustainabledevelopment/http://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2016/10/newurbanagenda/> (dostęp: 5.11.2018).

- UN, 2017, *World Population Prospects: The 2017 Revision, Key Findings and Advance Tables*, Working Paper No. ESA/P/WP/248.
- Yaro R. D., Ronderos L. R., 2011, *International Metropolitan Governance: Typology, Case Studies and Recommendations*, The World Bank.
- Zito A. i in., 2003, *The Rise of New Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government?*, „Political Studies”, no. 53(3), s. 477–496.
- <http://www.akershus.no/ansvarsomrader/samferdsel/samferdselsplanlegging/regional-plan-for-a-real-og-transport-i-oslo-og-akershus/> (dostęp: 14.09.2018)
- <http://www.eurometrex.org/Docs/Activities/Metro-Planning/Oslo-Akershus.pdf>. (dostęp: 10.12.2018)
- <http://www.helsinki.fi/HS/en/cooperation/helsinki-region-cooperation-assembly/> (dostęp: 22.11.2018)
- <http://www.lom.lodz.pl> (dostęp: 15.12.2018)
- <http://www.osloregionen.no> (dostęp: 19.10.2018)
- <https://ruter.no/en/about-ruter/about-us/> (dostęp: 21.11.2018)
- <https://www.hannover.de/> (dostęp: 8.12.2018)
- <https://www.helsinginseutu.fi/hs/en/cooperation/helsinki-region-cooperation-assembly/> (dostęp: 3.01.2019)
- <https://www.helsinginseutu.fi/hs/en/uutiset/new-helsinki-metropolitan-cooperation-agreement-was-approved> (dostęp: 3.01.2019)
- <https://www.helsinki.fi/hs/en/cooperation/land-use-housing-and-transport/land-use-housing-and-transport> (dostęp: 22.11.2018)
- <https://www.hsl.fi/en/helsinki-regional-transport-authority> (dostęp: 22.11.2018)
- <https://www.metropolregion.de/metropolregion/was-machen-wir-metropolregion/> (dostęp: 20.12.2018)