

*Florian Kuźnik\**

## POLITYKA ROZWOJU OBSZARÓW METROPOLITALNYCH

### 1. POZYCJA USTROJOWA OBSZARÓW METROPOLITALNYCH

Obszary metropolitalne, podobnie jak wielkie aglomeracje miejskie w ogóle, traktowane są powszechnie jako węzłowe obszary gospodarki przestrzennej i rozwoju regionalnego kraju. Obszary te, mimo wielu negatywnych dostosowań strukturalnych w polskiej gospodarce, są bardziej dynamiczne niż miasta małe i średnie<sup>1</sup>. Obszary metropolitalne znalazły się jednak w Polsce w pewnej próżni ustrojowej i instytucjonalnej. Z jednej strony możemy mówić o procesach metropolizacji przestrzeni miejskiej oraz o tym, że pojawiają się rzeczywiste i potencjalne obszary metropolitalne. Z drugiej zaś strony powstające obszary metropolitalne nie posiadają swojej odrębności prawno-ustrojowej<sup>2</sup>. Co więcej, po okresie reform ustrojowych dotyczących funkcjonowania administracji publicznej, w tym samorządu terytorialnego na poziomie powiatowym i regionalnym zagadnienie ustroju metropolitalnego zeszło niejako na plan dalszy.

Nowy podział terytorialny kraju ustanowiony w 1998 r. i funkcjonujące w jego ramach struktury samorządu powiatowego i wojewódzkiego nie są w najmniejszym stopniu przystosowane ani do organizacji obszarów (zarządów) metropolitalnych, ani do rozwiązywania problemów rozwojowych obszarów metropolitalnych. Powiat jest zbyt małą jednostką przestrzenną, aby mógł stać się formą organizacji i zarządzania obszarem metropolitalnym.

\* Prof. dr hab., Katedra Badań Strategicznych i Regionalnych, Akademia Ekonomiczna w Katowicach.

<sup>1</sup> T. Markowski, *Główne tendencje rozwoju i problemy strukturalne polskich metropolii w nowych warunkach ustrojowych*, [w:] *Gospodarka przestrzenna miast polskich w okresie transformacji*, red. T. Markowski, T. Marszał, „Biuletyn KPZK PAN” 1998, 182, s. 7–24.

<sup>2</sup> Kwestie ustroju metropolitalnego jako jeden z pierwszych stawiał M. Kulesza m. in. w opracowaniu *Zagadnienie ustroju metropolitalnego. Kilka uwag wprowadzających*, [w:] *Zarządzanie rozwojem gminy w zespołach miejsko-przemysłowych*, red. F. Kuźnik, Katowice 1996, materiały konferencyjne, s. 8–15.

Co prawda można byłoby urzędowo przeprowadzić pewną konsolidację powiatów i, zgodnie z obowiązującą ustawą o samorządzie powiatowym, potworzyć na obszarach metropolitalnych większe przestrzennie powiaty. Można tu także skorzystać z koncepcji powiatu pierścieniowego dla poprawy struktury administracyjno-organizacyjnej strefy metropolitalnej otaczającej miasto metropolitalne. Nie gwarantuje to stworzenia czegoś, co można nazwać władzą metropolitalną zdolną do prowadzenia własnej polityki rozwoju obszaru metropolitalnego.

Samorząd wojewódzki jawi się z kolei jako struktura administracyjno-decyzyjna wykraczająca poza swoje obszary metropolitalne. Z jednej strony może wspierać lub porządkować, np. poprzez plany, przestrzenne działania rozwojowe inicjowane na obszarze metropolitalnym. Z drugiej strony samorząd terytorialny jest statutowo przeznaczony do transmisji przedsięwzięć rozwojowych inicjowanych i zasilanych ze szczebla narodowego czy europejskiego. Nie może jednak przeistoczyć się w zarząd metropolitalny.

Polskie prawo samorządowe posiada od roku 1990 takie sprawdzone instytucje współdziałania samorządów terytorialnych, jak związki komunalne i porozumienia jednostek samorządu terytorialnego. Związek komunalny jest z całą pewnością wysoce użyteczną instytucją dla organizacji procesów decyzyjnych w skali obszarów metropolitalnych. Pomijając szczególne przypadki przewidziane prawem, związek komunalny jest zasadniczo instytucją dobrowolnego i partnerskiego współdziałania gmin czy powiatów. W okresie minionych 14 lat funkcjonowania samorządów terytorialnych w Polsce instytucja ta sprawdziła się i dobrze przysłużyła się polskim miastom i aglomeracjom miejskim. Wiele związków komunalnych powstałych w aglomeracjach miejskich w takich dziedzinach jak organizacja transportu publicznego, zaopatrzenie w wodę, rozbudowa infrastruktury ochrony środowiska można śmiało nazwać zarządami metropolitalnymi. Przy całym swoim sektorowym rozbiciu te związki komunalne skutecznie rozwiązują problemy w skali całego zespołu miejskiego. Obszar metropolitalny jest jednostką przestrzenną wysoce złożoną, w której pojawiają się iście strategiczne problemy i wyzwania rozwojowe o znaczeniu wykraczającym poza dany obszar metropolitalny. Tu nie wystarcza dobrowolne współdziałanie. Tu potrzebne są rozwiązania stabilne – trwała struktura organizacyjno-decyzyjna, stabilne w czasie i odrębne od gminnych i powiatowych kanały zasilania finansowego.

Obszar metropolitalny w polskich warunkach prawno-ustrojowych jawi się bardziej jako przedmiot – czasami nawet nie jako zwarty obiekt – polityki rozwoju. Często dostrzega się i analizuje różne problemy metropolitalne i to przeważnie jedynie przez pryzmat metropolii jako jądra obszaru, a nie obszaru metropolitalnego jako takiego. Formułowane przez kręgi naukowe czy działaczy samorządowych problemy do rozwiązania na obszarach metropolitalnych adresowane bywają do bliżej nieokreślonego podmiotu polityki

rozwoju lub do władzy szczebla centralnego (narodowego), co w rzeczywistości na jedno wychodzi. Rząd i jego wyspecjalizowane agendy zajmujące się polityką rozwoju są jak najbardziej zainteresowane rozwojem obszarów metropolitalnych. To, że rząd pragnie wspierać rozwój obszarów metropolitalnych nie musi oznaczać, że takie wsparcie jest w stanie skutecznie przeprowadzić. Brak odpowiedzi „z dołu”, wynikający z braku zrozumienia problemów metropolitalnych, a co ważniejsze braku uznania tych problemów za swoje i priorytetowe w gminach czy powiatach grodzkich, łatwo może spowodować nieskuteczność wsparcia ze strony polityki centralnej. Co więcej, obszary metropolitalne niezorganizowane jako jednolite systemy działania, w tym prowadzenia własnej polityki, nie uruchamiają zazwyczaj nawet prac studialnych i projektowych w dziedzinach, które ważne są z punktu widzenia rozwoju ich funkcji metropolitalnych. W takiej sytuacji, a jest na to wiele dowodów w polskiej przestrzeni aglomeracyjnej, nawet istniejące środki na rozwój, adresowane potencjalnie przez rząd do obszarów metropolitalnych, nie mają większych szans na wykorzystanie.

Obszary metropolitalne, jeżeli mają być sensownym obiektem rządowej polityki metropolitalnej, a zarazem podmiotem własnej polityki dotyczącej danego obszaru metropolitalnego muszą wykazywać minimum zorganizowania metropolitalnego. To minimum zorganizowania na poziomie obszaru metropolitalnego nie może mieć wyłącznie charakteru dobrowolnego i partnerskiego. Potrzebne są rozwiązania prawno-ustrojowe, które przynajmniej określą:

- dopuszczalne/preferowane formy organizacyjne obszarów metropolitalnych,
- zasady programowania rozwoju i planowania przestrzennego obszarów metropolitalnych,
- zasady finansowania rozwoju obszarów metropolitalnych jako odrębnych jednostek sektora finansów publicznych.

Organizację obszarów metropolitalnych w Polsce najlepiej uporządkowałaby specjalna ustawa metropolitalna, określająca zasady i warunki funkcjonowania metropolitalnych struktur administracji publicznej, w tym obowiązków nałożonych na już istniejące struktury powiatowe i gminne. Przy obecnej kondycji samorządów powiatowych i wojewódzkich ustawa metropolitalna byłaby trudna do przeprowadzenia legislacyjnego i wdrożenia. Prościej byłoby skorzystać z już istniejących ram prawnych i stworzyć w sposób indywidualny, specjalną ustawą sejmową, każdy konkretny obszar metropolitalny i jego struktury administracji publicznej. Obszary metropolitalne zaczęłyby powstawać metodą swoistego pilotażu. Niezbędna byłaby tu inicjatywa oddolna.

Tworzenie obszarów metropolitalnych w formie odrębnych tworów administracyjno-organizacyjnych ma sens, jeżeli w pierwszej kolejności potraktowane zostaną one jako specyficzne jednostki programowania rozwoju.

Innymi słowy, obszary metropolitalne muszą być postrzegane jako systemy, w ramach których istnieje prawny obowiązek prowadzenia prac studialnych i projektowych dla obszaru jako całości, nieredukowalnego do sumy rozwiązań przyjmowanych w poszczególnych gminach czy powiatach. Potrzeba programowania rozwoju i planowania przestrzennego w skali obszaru metropolitalnego jest sprawą niebudzącą wątpliwości. Użyteczność takiego programowania i planowania jest podważana w momencie, gdy nie są formułowane klarowne i korzystne dla gmin i powiatów metropolitalnych zasady finansowania rozwoju.

Finansowanie rozwoju obszarów metropolitalnych nie może być traktowane jako statutowy obowiązek ciążyący na budżetach gmin i powiatów tworzących ten obszar. Przy takim bowiem nastawieniu obszar metropolitalny jawi się jako dodatkowe obciążenie i swoiste „nieszczęście” dla tych, którym przyszło funkcjonować w jego strukturze. Rozwój obszaru metropolitalnego będzie z entuzjazmem programowany i realizowany, jeżeli ustanowiony zostanie odrębny system finansowania tego rozwoju. Odrębny, metropolitalny system finansowy nie musi oznaczać dodatkowego zasysania środków z już istniejących budżetów samorządowych czy rządowego. Może być oparty na pewnym wewnętrznym mechanizmie – dodatkowe korzyści finansowe, które generuje obszar metropolitalny jako atrakcyjna przestrzeń ekonomiczna, są podstawą zasilania budżetu metropolitalnego. W praktyce oznacza to uznanie w całości lub w części pewnych podatków i opłat za podatki i opłaty metropolitalne. Jeżeli nie ma lub nie dostrzega się mechanizmu korzyści i kosztów metropolitalnych i/lub nie ma woli politycznej ustanowienia systemu finansów metropolitalnych, to nie ma też sensu mówić o obszarach metropolitalnych jako obiektach polityki. Można co najwyżej wierzyć, że spontaniczne procesy rozwojowe i dostosowawcze udowodnią wyższość obszarów metropolitalnych nad innymi przestrzeniami aktywności gospodarczej społeczeństw.

## 2. OBSZAR METROPOLITALNY JAKO PODMIOT POLITYKI ROZWOJU

Żadna polityka wsparcia z zewnątrz dowolnego systemu przestrzennego nie będzie skuteczna, jeżeli system ten nie będzie zdolny do absorpcji działań wspierających. Zdolność absorpcyjna obszarów metropolitalnych jako systemów oczekujących wsparcia polityki narodowej (rządowej) zależy w podstawowym zakresie od tego, z jakim potencjałem rozwojowym i sprawnością organizacyjną uda się uruchomić wewnętrzną politykę rozwoju obszaru metropolitalnego. W tym rozumieniu podstawowym pytaniem jest pytanie

o to, czy i w jakim sensie obszar metropolitalny jest podmiotem polityki rozwoju. Jakikolwiek nie byłby ustrój obszaru metropolitalnego i jakikolwiek jego struktura organizacyjna, obszar metropolitalny zawsze będzie systemem wielopodmiotowym<sup>3</sup>. Wielopodmiotowość ma jednak różne oblicza.

W konwencji teorii strategii konkurencji można z pewnym uproszczeniem powiedzieć, że wielopodmiotowość obszaru metropolitalnego może charakteryzować się przewagą zachowań konkurencyjnych bądź zachowań kooperacyjnych. Może także generować różne typy aliansów strategicznych. Minimum zorganizowania struktury metropolitalnej, o którym była poprzednio mowa, oznacza istnienie podmiotu metropolitalnego zdolnego wykorzystać tendencje do kooperacji i aliansów, i przeciwstawić się nadmiernym zachowaniom konkurencyjnym, chociaż te ostatnie zawsze będą, a nawet powinny, istnieć. Kwestia rozstrzygnięć w zakresie ustroju metropolitalnego jest więc warunkiem wstępnym mówienia o podmiotowości obszarów metropolitalnych.

Na obszarach metropolitalnych jako złożonych systemach przestrzennych zawsze będą występować wszystkie podstawowe struktury decyzyjne administracji publicznej. W polskich warunkach oznacza to występowanie gmin, powiatów i różnych przewidzianych prawem instytucji współpracy komunalnej, jak choćby związków komunalnych. Nie można budować metropolitalnych struktur decyzyjnych przy założeniu eliminacji gmin czy powiatów. Rozważania nad obszarem metropolitalnym jako podmiotem polityki rozwoju można oprzeć na dwóch skrajnych modelach:

- modelu z odrębną władzą metropolitalną, której zakres zadań regulują przepisy prawa,
- modelu zakładającym wyłącznie partnerskie współdziałanie „starych” organów i wyspecjalizowanych agend administracji publicznej.

Obydwa modele zakładają wielość rozwiązań prawno-ustrojowych. Pozwalają jednak pokazać podmiotowe uwarunkowania prowadzenia własnej, wewnętrznej polityki rozwoju obszaru metropolitalnego.

W modelu pierwszym pojawia się organ administracji publicznej jako „urzędowy” inicjator i organizator procesów rozwojowych, również jako czynnik administracyjno-decyzyjny, który może nie tylko opracować strategie, plany i programy rozwojowe, ale także może zacząć budować własne instrumentarium realizacyjne polityki, w tym wykorzystać własne zasoby, głównie środki finansowe w celu ubiegania się o zewnętrzne środki wsparcia

<sup>3</sup> Szerzej na temat możliwych form organizacji obszarów metropolitalnych w opracowaniu: F. Kuźnik, *Problemy zarządzania Katowickim Zespołem Metropolitalnym*, [w:] *Obszary metropolitalne a rozwój regionalny i lokalny*, red. K. Szołek, A. Zakrzewska-Półtorak, Wydawnictwo Katedry Polityki Ekonomicznej i Europejskich Studiów Regionalnych Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 61–70.



uruchomienia montażu finansowego. Tak rozumiany administrator procesów rozwojowych może być z ekonomicznego i politycznego punktu widzenia podmiotem silnym lub słabym. Może mieć szerokie lub wąskie uprawnienia decyzyjno-administracyjne, a także bardzo różny zakres samodzielności finansowej. Pewne minimum jego siły decyzyjnej polega na tym, że jest zdolny uruchomić własne projekty rozwojowe i wokół nich zorganizować współdziałanie gmin, powiatów czy związków komunalnych, a w dalszej kolejności współdziałanie z sektorem biznesu w ramach procedur partnerstwa publiczno-prywatnego. Przeciwnieństwem jest sytuacja, gdy statutowy organ władzy metropolitalnej w swoich dokumentach programowych jedynie rejestruje, a następnie ułatwia realizację gminnych czy powiatowych projektów rozwojowych. W tym przypadku nie ma już sensu mówić o obszarze metropolitalnym jako podmiocie polityki rozwoju. Można jedynie mówić o koordynacji różnych polityk lokalnych w przestrzeni obszaru metropolitalnego.

W modelu zakładającym jedynie partnerskie współdziałanie organów i agend administracji lokalnej kluczowym pojęciem staje się pojęcie interesu metropolitalnego. Gdyby na danym obszarze metropolitalnym istniała świadomość problemów i wyzwań metropolitalnych oraz wola polityczna ich wspólnego rozwiązywania, to nic by nie stało na przeszkodzie, aby umawiające się podmioty gminne i powiatowe uruchamiały politykę rozwoju swojego obszaru metropolitalnego. W praktyce trudno jest nawet wyobrazić sobie sam proces definiowania ogólnego interesu metropolitalnego. Częściej mamy do czynienia z uświadamianiem sobie różnych częściowych interesów wspólnych, którym można przypisać znaczenie metropolitalne. Efektem tego jest formalizacja i instytucjonalizacja współdziałania, a w dalszej kolejności powoływanie do życia takich instytucji, jak związki komunalne.

Każda instytucja organizująca jakiś sektor (segment) gospodarki publicznej w skali metropolitalnej jest sama w sobie użyteczna, jako składowa wspierania procesów rozwojowych w przestrzeni obszaru metropolitalnego. Może sama być zdolna prowadzić własną politykę rozwoju i uczestniczyć jako beneficjent w procesie realizacji polityk władz publicznych wyższych szczebli decyzyjnych. Nie oznacza to jeszcze, że jest ona podmiotem wewnętrznej polityki metropolitalnej lub że wiele takich sektorowych instytucji (agend) metropolitalnych pozwala mówić o obszarze metropolitalnym jako podmiocie własnej polityki rozwoju. Współdziałające ze sobą sektorowe instytucje, agendy czy zarządy metropolitalne składają się na podmiotowość obszaru metropolitalnego w sensie podmiotu polityki rozwoju jedynie wtedy, gdy są w stanie wykreować i wspólnie zrealizować interdyscyplinarne i ponadlokalne projekty rozwojowe.

Istnieją dwie podstawowe trudności w tak rozumianym procesie przygotowania polityki rozwoju i zarządzania projektami metropolitalnymi. Pierwsza trudność wiąże się ze wzmiankowanym już w niniejszym opracowaniu pojęciem ogólnego interesu metropolitalnego. Każda instytucja metropolitalna, zorganizowana np. w formie związku komunalnego, ma swoją sektorową specjalizację i tym samym sektorowe, czyli cząstkowe widzenie spraw metropolitalnych. „Myśli” kategorią interesu metropolitalnego, ale specjalistycznie, poprzez pryzmat swoich zadań i swojego znaczenia w przestrzeni obszaru metropolitalnego. Za tym idą procedury dysponowania zasobami, które także rodzą sektorowe bariery. Przykładowo, środki finansowe przeznaczone dla instytucji organizującej transport publiczny na obszarze metropolitalnym będą obwarowane wewnętrznymi przepisami nakazującymi wydatkowanie ich na transport, a nie na coś innego. Wszystko to utrudnia, chociaż rzecz jasna nie wyklucza, współdziałanie i zawiązywanie wspólnych przedsięwzięć.

Druga trudność dotyczy tego, co nazywa się fragmentacją instytucjonalną obszaru metropolitalnego<sup>4</sup>. Fragmentacja instytucjonalna, wychodząca z wielości publicznych podmiotów decyzyjnych, operujących w przestrzeni metropolitalnej, oznacza występowanie silnych barier w procesie łączenia tych podmiotów i tworzenia struktur bardziej złożonych – metropolitalnych. Wielość podmiotów decyzyjnych rodzi właśnie zjawisko mnożenia się różnych „sektorowych” polityk szukających wsparcia decyzyjnego i finansowego na wyższych szczeblach władz publicznych. Rozdrobieniu sektorowemu polityk towarzyszy centralizacja decyzji politycznych.

Podobna złożoność struktur polityczno-decyzyjnych, jak przedstawiona wyżej, występuje w każdym większym mieście i rodzi problem zdolności rządzenia miastami (*la gouvernabilité des villes*). Problem ten jest szczególnie istotny na obszarach metropolitalnych<sup>5</sup>. Obszary metropolitalne nie są w stanie osiągnąć nawet takiego stopnia przejrzystości swojej struktury polityczno-decyzyjnej, jaka mimo wszystko jest do osiągnięcia w gminach miejskich. Jak zauważa M. Bassand, metropolie nie mają swojej instytucji politycznej<sup>6</sup>. Oznacza to innymi słowy wielką trudność z ustanowieniem struktury politycznej, mającej swoją legitymację demokratyczną – podmioty decyzyjne pochodzące z wyborów, stała obecność instytucji demokracji bezpośredniej, np. referendum, konsultacje, partycypacja obywatelska itp. Zdolność do rządzenia obszarem metropolitalnym można przedstawić jako zdolność do prowadzenia całościowej, jednolitej polityki rozwoju tego obszaru, a nie tylko jako zdolność do rozwiązywania wybranych, fragmentarycznych jego problemów.

<sup>4</sup> *Villes, métropoles. Les nouveaux territoires du politique*, red. B. Jouve, Ch. Lefèvre, Anthropos, Economica, Paris 1999, s. 21.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 13–20.

<sup>6</sup> M. Bassand, *Les six paramètres de la métropolisation*, „Cahiers de la métropolisation” 2001, 1, s. 33–39.

### 3. PROBLEMY ROZWOJU OBSZARÓW METROPOLITALNYCH

Obszary metropolitalne w Polsce, ciągle jeszcze bardziej potencjalne niż rzeczywiste, wymagają wsparcia ze strony polityki rozwoju. Trafniej byłoby powiedzieć, że wymagają wsparcia ze strony wielu różnych polityk, prowadzonych dla obszarów metropolitalnych i przez obszary metropolitalne. Aby uniknąć rozproszenia czy niespójności działań prowadzonych przez różne poziomy decyzyjne, spełnione powinny być dwa warunki. Pierwszy, o którym była poprzednio mowa, dotyczy podmiotowości obszarów metropolitalnych. Obszary metropolitalne nie mogą być wyłącznie obiektami „uszcześliwianymi” przez różne działania i akcje zewnętrzne. Drugi warunek to umiejętność koncentracji działań na najważniejszych problemach rozwojowych obszarów metropolitalnych. Wysoce pomocna może tu być kategoria wyzwań rozwojowych, przed którymi stoją obszary metropolitalne w Polsce, przy założeniu, że wyzwania są indywidualizowane dla poszczególnych obszarów.

Do najważniejszych problemów wymagających rozwiązania na obszarach metropolitalnych można zaliczyć:

- problem dostępności komunikacyjnej obszarów metropolitalnych,
- problem przebudowy urbanistycznej przestrzeni centralnych obszarów metropolitalnych,
  - problem rozwoju funkcji metropolitalnych o randze ponadnarodowej,
  - problem wzmocnienia wewnętrznych potencjałów rozwojowych, w tym potencjału innowacyjnego,
  - problem poprawy warunków życia według standardów cywilizacyjnych przyjmowanych w metropoliach europejskich.

Kwestia nowoczesnej infrastruktury komunikacyjnej i informatycznej jest kwestią podstawową istnienia obszaru metropolitalnego. Bez dogodnych powiązań komunikacyjnych typu: porty lotnicze, autostrady, koleje dużych prędkości czy infostrady trudno jest w ogóle mówić o obszarach metropolitalnych w kategoriach definicyjno-klasyfikacyjnych. Ta kwestia ma znaczenie ogólnopolskie, gdyż na dobrą sprawę żaden polski obszar metropolitalny nie spełnia kryterium „metropolitalnej” dostępności komunikacyjnej.

Struktury urbanistyczne obszarów metropolitalnych wymagają rewitalizacji i modernizacji. Dotyczy to zarówno nowych i nowoczesnych przestrzeni biurowych, których brakuje, jak i starych, centralnie położonych przestrzeni handlowo-usługowych, które wymagają przebudowy. W sumie jest to problem centralnych przestrzeni metropolitalnych. Odrębną kwestią, ale współzależną z wymienioną powyżej jest kwestia nowoczesnego zagospodarowania przestrzennego stref podmiejskich i obrzeżnych obszarów metropolitalnych. Z jednej strony nie można dopuścić, by pojawiały się tam duże przestrzenie



zdeństwowane i niechciane. Z drugiej zaś strony część funkcji metropolitalnych będzie można lub będzie trzeba przesuwac do stref obrzeżnych.

O jakości i znaczeniu danego obszaru metropolitalnego przesadzają jego specjalistyczne funkcje zewnętrzne. Chodzi tu najogólniej biorąc o usługi wyższego rzędu adresowane do odbiorców w przestrzeni krajowej, a przede wszystkim międzynarodowej. Polskie obszary metropolitalne cierpią na niedorozwój funkcji metropolitalnych, który ma różne przyczyny i oblicza – chroniczne niedoinwestowanie infrastrukturalne (we wszystkich dziedzinach), bałagan systemowy (specjalistyczne usługi medyczne), negatywne skutki przekształceń i otwarcia się gospodarki polskiej (specjalistyczne usługi naukowo-badawcze i badawczo-rozwojowe).

Trwały rozwój obszarów metropolitalnych, w tym wzmacnianie się ich funkcji metropolitalnych, zależeć będzie od endogenicznych potencjałów rozwojowych, które tkwią w kapitale ludzkim i społecznym tych obszarów. Kwestia wzmacniania endogenicznych, wewnętrznych potencjałów rozwojowych jest w pierwszej kolejności sprawą wewnętrzną elit i struktur władzy na tych obszarach. Dotyczy to w pierwszej kolejności szeroko pojętej edukacji – szkolnej, pozaszkolnej, wiedzy i świadomości obywatelskiej, a także upowszechniania kultury. Chroniczny niedorozwój infrastruktury kształcenia i kultury wymagać będzie także wsparcia środkami zewnętrznymi. Podobnie wygląda sprawa nowoczesnej infrastruktury wzmacniającej procesy dyfuzji innowacji. Jak dotychczas, z trudem rodzą się takie urządzenia, jak centra czy parki technologiczne, centra transferu innowacji, inkubatory technologiczne.

Warunki życia mieszkańców na obszarach metropolitalnych nie mają bezpośrednio znaczenia dla rozwoju funkcji zewnętrznych tych obszarów. Oddziałują jednak na przyciąganie kapitału intelektualnego i inwestycje w dziedzinach zaawansowanych technologicznie. Ponadto, złe warunki życia przejawiające się w istnieniu substandardowych zespołów mieszkaniowych, przeciążeniu systemów transportowych czy w ogólnie złym stanie środowiska degradują cały obszar metropolitalny.

Powyzsze problemy nie są jednoznacznie przypisane do konkretnego poziomu decyzyjnego. Każdorazowo wymagają zgodnego współdziałania różnych czynników decyzyjnych.

#### 4. POLITYKA NARODOWA WSPIERANIA OBSZARÓW METROPOLITALNYCH

Obszary metropolitalne w Polsce, w stanie, w jakim się obecnie znajdują, z całą pewnością wymagają wsparcia ze strony szczebla narodowego. Skala problemów do rozwiązania, przed którymi stoją obszary metropolitalne,

wymaga od władz rządowych przywiązywania szczególnej wagi do umiejętności koncentracji zasobów i działań administracyjno-regulacyjnych na kwestiach najważniejszych. Umiejętność koncentracji zasobów i działań, czyli umiejętność formułowania priorytetów polityki oznacza także twardą konieczność rezygnacji z rozwiązywania problemów ważnych, ale nie najważniejszych w danym czasie. Brak rozwiązań systemowych, dotyczących ustroju obszarów metropolitalnych, zła organizacja i niespójność różnych sektorowych zarządów i agend metropolitalnych, mogą łatwo spowodować, że środki finansowe transferowane do obszaru metropolitalnego zostaną *de facto* wykorzystane na rozwiązywanie „zwykłych” problemów funkcjonowania gmin wchodzących w skład danego obszaru.

Narodowa (rządowa) polityka rozwoju względem obszarów metropolitalnych powinna mieć bardzo wyraźnie sformułowane priorytety. Priorytety narodowej polityki dotyczyć mogą:

- wybranych obszarów metropolitalnych – koncentracja środków na obszarach uznanych za najważniejsze w świetle przyjętych celów polityki narodowej,
- wybranych dziedzin funkcjonowania i rozwoju obszarów metropolitalnych – koncentracja środków na wybranych funkcjach metropolitalnych, sektorach usług, dziedzinach życia itp.,
- wybranych programów i projektów – koncentracja środków na projektach rozwojowych o pewnym uniwersalnym znaczeniu lub projektach i programach poddanych daleko idącej standaryzacji.

Priorytet wyznaczany według kryterium przestrzennego odpowiada na pytanie typu: ile i które obszary metropolitalne powinny być w pierwszej kolejności obiektami wsparcia? Pytanie tego typu jest zawsze ważne dla każdej polityki. W polskich warunkach nabiera ono szczególnej ostrości. Jest to w pierwszej kolejności kwestia ustanowienia obszaru metropolitalnego według procedury zapisanej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W planach zagospodarowania przestrzennego województw, które w świetle tej procedury wnioskuje o ustanowienie obszaru metropolitalnego, już zaznaczył się trend do swoistego mnożenia obszarów metropolitalnych. Można się spodziewać, że każde województwo zaproponuje ustanowienie swojego obszaru metropolitalnego. Ograniczanie takiego rozmnożenia obszarów metropolitalnych można osiągnąć metodami analiz naukowych. Chodzi o precyzyjne określenie kryteriów identyfikacji i delimitacji obszarów metropolitalnych. Polskie doświadczenia, chociażby KPZK PAN z lat 70. dotyczące identyfikacji i delimitacji aglomeracji miejskich, wskazują, że można precyzyjnie, metodami naukowymi wyznaczyć listę takich jednostek przestrzennych.

W procesie wyznaczania priorytetowych obszarów metropolitalnych jako obszarów wsparcia polityki rozwoju chodzi o coś więcej. Tu jest potrzebne

wskazanie, że ze zbioru „prawdziwych” obszarów metropolitalnych lub potencjalnych obszarów metropolitalnych wybieramy podzbiór obszarów priorytetowych, które zasługują na specjalne potraktowanie. Kryterium takiej selekcji może wynikać jedynie z przyjętych celów polityki. Jako przykładowe, alternatywne cele narodowej polityki wspierania obszarów metropolitalnych można podać:

- stworzenie narodowych centrów rozwoju technologicznego i innowacji stanowiących podstawę rozwoju gospodarki opartej na wiedzy,
- zapewnienie zrównoważonego przestrzennie rozwoju kraju – na podobieństwo dawnej francuskiej koncepcji metropolii równowagi,
- uzyskanie europejskiego standardu dla wybranych, zapewne niewielu polskich obszarów metropolitalnych.

Powyższe zapisy celów są jedynie wybranymi przykładami. Pokazują one jednak bardzo wyraźnie, że w zależności od przyjętych celów wybór priorytetowych obszarów metropolitalnych może być bardzo różny.

Wyznaczanie priorytetów według kryterium przestrzennego jest trudne i rodzące konflikty. Nikomu w regionach nie można zabronić posiadania aspiracji metropolitalnych. Nie należy tego robić, tym bardziej jeżeli elity regionalne chcą angażować w rozwój swojej metropolii własne zasoby. Inny charakter ma priorytet dziedziny. W miejsce priorytetowych obszarów metropolitalnych można wyznaczyć priorytetowe dziedziny czy funkcje metropolitalne. W tym przypadku można przyjąć, że np. funkcje metropolitalne pełnione mogą być nie tylko na obszarach metropolitalnych, ale i w innych zespołach miejskich, które z czasem mają prawo stać się obszarami metropolitalnymi<sup>7</sup>. Takie postawienie problemu łagodzi potrzebę identyfikacji obszarów metropolitalnych. W polskich warunkach można przykładowo przyjąć, że priorytetową dziedziną metropolitalną jest infrastruktura transportowa typu autostrady, lotniska, kolej wielkich prędkości lub infrastruktura środowisk innowacyjnych.

Ustalanie priorytetu narodowej polityki wspierania obszarów metropolitalnych może także odnosić się do wybranych typów projektów i programów. W ramach europejskiej polityki regionalnej, czy też polityk narodowych krajów dysponujących „doświadczonymi” obszarami metropolitalnymi o znaczeniu międzynarodowym istnieje wiele przykładów konkretnych, sprawdzonych projektów czy programów, które nadają się do szybkiej aplikacji w innych warunkach. Do takich kompaktowych projektów można zaliczyć centra czy parki technologiczne, centra kongresowe czy też standardowe rozwiązania infrastruktury transportowej. Za standardowe programy właściwe dla obszarów metropolitalnych można uznać

<sup>7</sup> *Pour un rayonnement européen des métropoles. Éléments de diagnostic et orientations*, DATAR, CIADT du 18.12.2004.

programy renowacji (rewitalizacji) urbanistycznej centrów miejskich czy też programy rozbudowy infrastruktury ochrony środowiska.

Odrębnym zagadnieniem polityki wspierania obszarów metropolitalnych i to nie tylko ze szczebla narodowego pozostaje dobór instrumentów tego typu polityki. Polityka względem obszarów metropolitalnych nie musi posiadać pełnej odrębności organizacyjnej. Nie trzeba od razu kreować narodowej strategii rozwoju obszarów metropolitalnych. Może to być z powodzeniem segment narodowej strategii rozwoju regionalnego. Trzeba modyfikować niektóre akty prawne, jak chociażby ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Co się zaś tyczy „zwyčajnych” instrumentów polityki, takich jak np. instrumenty finansowe, informacyjno-indykatywne czy nakazowo-zakazowe, to wolno przyjąć, że w tej kwestii istnieją w Unii Europejskiej sprawdzone doświadczenia do zaadaptowania w warunkach polskich. Sprawą najważniejszą są regulacje dotyczące statusu prawno-administracyjnego obszarów metropolitalnych, o czym poprzednio była już w tym opracowaniu mowa. Bez podmiotowości obszarów metropolitalnych nie ma większych szans na skuteczną politykę wspierania ich rozwoju. To zaś dotyka szerszej problematyki, a mianowicie problematyki decentralizacji państwa<sup>8</sup>. Kwestia decentralizacji państwa to niestety aktualnie (koniec 2004 r.) także swoisty obszar regresu cywilizacyjnego Polski.

*Florian Kuźnik*

#### METROPOLITAN AREAS DEVELOPMENT POLICY

The paper assumes that metropolitan areas should be organised as entities entitled to their own, internal policy-making. The metropolitan areas policy should also be run by regional and national authorities. The legal and political issues must be decided on, in order to make established metropolitan area the subject of development policy. Those issues determine:

- allowed/preferred organisational forms of metropolitan areas,
- rules for metropolitan areas development planning and spatial planning,
- financial framework for metropolitan areas, being the separate entities of public finance.

The model solutions concerning metropolitan authorities' entitlements and rules for co-ordination of different bodies' activities in the metropolitan area can be discussed with regard to the above mentioned issues.

Development challenges that are characteristic for metropolitan areas are the rationale behind running the policy by metropolitan decision-makers as well as behind the existence of metropolitan areas policies. The related issues of high strategic importance, that can be easily listed, will in the future determine development possibilities of Polish metropolitan areas as well as their position in European perspective.

<sup>8</sup> F. Kuźnik, *Decentralizacja jako podstawa partnerstwa w regionie*, [w:] *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym w kontekście integracji europejskiej*, red. A. Klasika, „Biuletyn KPZK PAN” 2003, 208.