
Samorządność lokalna a terytorialny wymiar rozwoju. Zarządzanie obszarami funkcjonalnymi

Mirosław Grochowski

STRESZCZENIE

Artykuł przedstawia wybrane problemy związane z zarządzaniem obszarami funkcjonalnymi w Polsce w kontekście praktyki funkcjonowania samorządów lokalnych i wyzwań wynikających z potrzeby terytorializacji polityk rozwoju. Kształtujące się w Polsce od kilkunastu lat funkcjonalne obszary zurbanizowane, w tym ich najbardziej złożona forma – obszary metropolitalne, to układy terytorialne, które integrują powiązania i zależności związane z różnymi sferami działalności człowieka, w tym głównie z prowadzoną działalnością gospodarczą. Układy te są nowym zjawiskiem i nieznanym wyzwaniem z perspektywy planowania i zarządzania rozwojem. 25 lat temu, gdy tworzone były zręby samorządności terytorialnej, nie przewidziano, że rozwój urbanizacji przybierze takie tempo i takie formy oraz, że lokalizacja różnych funkcji kierować się będzie inną logiką, a wszystko to stanie się poważnym problemem dla zarządzania rozwojem. Demonopolizacja i decentralizacja państwa oraz autonomia gmin uwolniły społeczną energię i sprzyjały budowaniu lokalnego potencjału rozwoju. Rozwój nie domyka się jednak w granicach administracyjnych gmin. Po kilkunastu latach zastosowane rozwiązania, dotyczące zarządzania rozwojem, stają się dysfunkcjonalne. Nie wiąże się to oczywiście jedynie z wciąż sporadyczną współpracą gmin, która w obecnych warunkach jest niejednokrotnie koniecznością, czy też z podziałem kompetencji między różne szczeble administracji publicznej. Postulat stosowania wymiaru terytorialnego w politykach rozwoju każe inaczej spojrzeć na relacje horyzontalne i wertykalne między jednostkami samorządu terytorialnego i ich powiązania z innymi podmiotami, mającymi wpływ na przebieg procesów rozwojowych. Doceniając rolę samorządu gminnego w rozwoju w skali lokalnej, regionalnej i w skali całego kraju potrzebna jest krytyczna refleksja, dotycząca źródeł problemów i możliwych ścieżek ich rozwiązywania.

Wprowadzenie

Przełom roku 1989 dotyczył wielu dziedzin życia publicznego. Jedną z nich była zapoczątkowana wtedy reforma administracji publicznej i utworzenie samorządu terytorialnego na poziomie gmin. Model reaktywowanego samorządu terytorialnego oparty został na doświadczeniach polskiego samorządu z okresu międzywojennego oraz współcześnie funkcjonujących samorządów państw Europy Zachodniej. Reaktywowany samorząd podlegał w kolejnych latach rozwojowi i przechodził zasadnicze zmiany. Reformy strukturalne z 1998 roku wprowadziły samorząd terytorialny na poziomach powiatowym i wojewódzkim. Następne zmiany w strukturze i zasadach działania samorządu terytorialnego wszystkich szczebli przyniosła ustawa, z dnia 11 kwietnia 2001 r., o zmianie ustaw o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz ustawa z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Wprowadzane zmiany były rezultatem obiektywnej tendencji do ciągłego rozwoju współczesnego samorządu terytorialnego. Mimo wzmocnienia potencjału instytucjonalnego samorządów i nabycia przez nie umiejętności funkcjonowania

w zmieniającej się rzeczywistości politycznej i gospodarczej (zmiany związane m.in. z wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej i internacjonalizacją gospodarki) – samorzady okazują się być mało skuteczne, jeśli chodzi o programowanie i planowanie rozwoju w wymiarze terytorialnym, co oznacza także spojrzenie poza granice gminy i jest szczególnie ważne na obszarach powiązanych funkcjonalnie. Władztwo planistyczne gmin i ich autonomia, w praktycznym wymiarze zarządzania, nie prowadzą do integracji przedsięwzięć rozwojowych na tych obszarach. Negatywne skutki fragmentaryzacji przestrzeni (plany rozwoju przygotowane przy braku uwzględnienia szerszego kontekstu uwarunkowań tego rozwoju i charakteru bezpośredniego sąsiedztwa jednostek samorządu terytorialnego) odczuwalne są tak w skali ponadlokalnej, jak i lokalnej. Na problemy rozwojowe obszarów funkcjonalnych wskazują w swych zapisach dokumenty krajowe, m.in. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego* czy też projekt *Krajowej Polityki Miejskiej*. Problemy te dostrzegane są także w dokumentach planistycznych, przygotowywanych na poziomie regionalnym. W dalszym jednak ciągu brakuje skutecznych mechanizmów, które pozwoliłyby na harmonizację procesów rozwojowych w obszarach funkcjonalnych, które kształtują się i funkcjonują niezależnie od przebiegu granic administracyjnych. W artykule tym przedstawiono wybrane kwestie, mające wpływ na obecną sytuację.

Reaktywowany samorząd terytorialny

Gmina, podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, jest wspólnotą samorządową. Tworzy ją społeczność lokalna zamieszkała na danym terenie, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy, czyli gminę. Istotą samorządu gminnego jest nadanie formy organizacyjnej działaniom społeczności lokalnej, dzięki której może ona na podstawie i w granicach obowiązującego prawa samodzielnie, metodami demokratycznymi, rozstrzygać władczo w istotnych dla siebie kwestiach (Antoszewski, Herbut, 1998). Samorządność przybiera więc formę normatywnego ładu społecznego, z demokratycznie wybraną władzą, pełniącą służebną rolę wobec upodmiotowionej społeczności lokalnej.

Upodmiotowienie społeczności lokalnej należy rozumieć w kategoriach socjologicznych, politycznych i prawnych. Jest to ważna konstatacja wskazująca, że upodmiotowienie to jest efektem przyjęcia określonego modelu państwa. Państwo, zgodnie z założeniami ideowymi tegoż modelu, dzieli się poprzez upodmiotowienie swymi zadaniami z samorządem terytorialnym. W wymiarze prawno-ustrojowym władza samorządowa jest fragmentem ustroju państwowego. Z tego powodu w praktyce formułowania polityk rozwojowych ważnym i zawsze aktualnym jest pytanie o relacje interesów gminy (celów lokalnych) i interesów państwowych (celów ponadlokalnych¹). Reaktywując samorząd gminny w Polsce, uznano, że kategoria interesu lokalnego ma charakter obiektywny. Jednak interes lokalny może i często różni się od interesów ponadlokalnych. Te różnice i sposób szukania kompromisu – to pierwsza kwestia zasługująca na uwagę w kontekście dyskusji o zarządzaniu rozwojem obszarów funkcjonalnych.

¹ W artykule przyjęto, zgodnie z podejściem dyscyplin prawno-administracyjnych, że interes państwowy jest synonimem interesu ponadlokalnego; interes lokalny i poziom lokalny odnoszą się tylko do gminy.

Decentralizacja państwa i przekazywanie jego kompetencji organom samorządowym wiąże się m.in. z prawnym zabezpieczeniem tych organów w sensie utrzymania względnej samodzielności w stosunku do organów pozimów wyższych. Z decentralizacją w strukturach administracji wiąże się też reguła, iż nadzór nad niższymi poziomami odbywa się przy użyciu środków opisanych precyzyjnie przez ustawę i dozwolonych tylko w określonej sytuacji (Chmaj, Żmigrodzki, 2001). Określenie „względna samodzielność” jest kluczowe dla zrozumienia istoty problemu z planowaniem i zarządzaniem w obszarach funkcjonalnych.

Przy reaktywacji samorządu określenie zakresu kompetencji, zadań i władztwa planistycznego gmin nastąpiło w sytuacji braku innych niż gmina struktur samorządowych i przy obowiązywaniu regulacji prawnych, dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego z poprzedniej epoki. To dało gminom pozycję hegemonu. Powszechne, na początku lat dziewięćdziesiątych, kontestowanie potrzeby planowania przestrzennego, a często w ogóle planowania rozwoju, wzmacniało hegemonię gmin, stwarzając ich władzom szerokie możliwości działania. Reguły gospodarki rynkowej miały pełnić rolę panaceum i wprowadzić gminy na ścieżkę rozwoju. Uznanie odrębności prawnej interesu lokalnego, a co za tym idzie – przyznanie swobody realizacji i ochrony tego interesu, spowodowało w tamtym czasie, że interes lokalny nabrał charakteru interesu nadrzędnego. Oczywiście, realizacja interesu lokalnego odbywa się w oparciu o konkretną normę prawną i norma ta stanowi granicę samodzielności działania jednostki samorządowej. Samodzielność ta jest więc bezwzględna jedynie w ramach prawa i do granic tym prawem określonych. Jednakże w praktyce polityk rozwojowych realizacja interesów lokalnych, jako nadrzędnych, stała się obowiązującą doktryną. W ten sposób wykonywanie przez samorząd zadań o charakterze państwowym sprowadzone zostało do działań w skali lokalnej, związanych z realizacją partykularnych interesów gmin i zaspokajaniem potrzeb ich mieszkańców. Wspomniana wyżej „względna samodzielność” pozostała względna w zakresie prawnym; w zakresie programowym była i jest bardzo szeroka.

Tworząc nowy system administracji publicznej w Polsce, przyjęto zasadę prawną o randze konstytucyjnej, uznając istnienie samorządu terytorialnego, który wyposażony jest we własny, samodzielnie realizowany zakres zadań i obowiązków. Ta decyzja spowodowała, że poza poziomym podziałem władzy (między organy państwowe), istnieć powinien podział pionowy, poprzez dopuszczenie do sprawowania funkcji państwowych podmiotu jakim jest samorząd terytorialny. Niestety, kolejne poziomy samorządu terytorialnego (powiat i województwo), w ramach pionowego podziału władzy, zaczęły funkcjonować dopiero w roku 1999. Do tego czasu praktyki rządzenia na poziomie lokalnym utrwaliły się; powstały korporacje gminne broniące interesów określonych typów gmin. Na początku okresu przemian powstały (bądź zostały restytuowane): Związek Miast Polskich, Związek Gmin Wiejskich RP, Unia Metropolii Polskich i Unia Miasteczek Polskich. Gra o rozwój odbywała się na poziomie lokalnym, a autonomia samorządowych gmin stała się niepodważalną wartością.

Przy rozstrzygnięciu problemu podziału władzy posłużono się zasadą subsydiarności. Subsydiarność jest zasadą podziału władzy „od dołu do góry”. Oznacza to, że nie należy powierzać jednostce wyższego szczebla tego, co może być wykonane równie efektyw-

nie przez jednostkę szczebla niższego. Jednostki wyższego poziomu wykonują zadania w dziedzinach, w których ich obszar oddziaływania, określony granicami administracyjnymi, i posiadane instrumenty zarządcze dają im przewagę nad jednostkami mniejszymi, przejawiającą się większą efektywnością podejmowanych interwencji. Istotą zasady subsydiarności jest bowiem dążenie do racjonalnego podziału władzy pomiędzy jej poziomy w oparciu o kryterium efektywności. Jest to zgodne z definicją subsydiarności, zawartą w *Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego*, której art. 4. ust. 3. stanowi: „*Obowiązek wykonywania zadań publicznych powinien przede wszystkim spoczywać na organach (władzach) najbliższych obywatelom. Przekazywanie zadań innym organom musi odpowiadać zasięgowi i naturze tych zadań oraz wymogom efektywności i oszczędności*”. Zasada subsydiarności urosła do rangi zasady prawnej i jest wyrazem kompromisu między koniecznością zachowania jednolitego charakteru działań państwowych a potrzebą podziału uprawnień między różne, samodzielne podmioty prawa publicznego (Kosiedowski, 2001; Regulski, 2002).

Zasada subsydiarności, mimo jej oczywistych korzyści, nie jest łatwa w stosowaniu. Czasami brak jest obiektywnego kryterium oceny, pozwalającego stwierdzić, kiedy możliwości jednostki niższego szczebla są wyczerpane. Nie jest też jasne, kto miałby rozstrzygać o tym, czy sytuacja taka zaistniała. Stosowanie zasady subsydiarności zależy więc od przyjętego modelu państwa. Pomocne są także: obiektywna ocena potencjału zarządczego określonych poziomów i ewaluacja skutków prowadzonych polityk w istniejących strukturach administracyjnych. Oceny te jednak, jak wskazuje praktyka, mają znaczenie wtórne wobec kompromisu o charakterze politycznym, który zawarty musi być przez przedstawicieli administracji różnych poziomów. W przypadku obszarów funkcjonalnych stosowanie zasady subsydiarności jest utrudnione, a czasem wręcz niemożliwe, ponieważ obszary te zazwyczaj nie są upodmiotowione. Brak organu, mającego w swej jurysdykcji obszar funkcjonalny i odpowiedzialnego za sprawowanie na tym obszarze władzy państwowej, prowadzi do powstania „luki instytucjonalnej”, która uniemożliwia praktykowanie zasady subsydiarności. Pozostaje jednak zasadnym pytanie, czy gminy z obszarów funkcjonalnych przyjęłyby pozytywnie wypełnienie tej luki nowym organem administracyjnym, gdyby oznaczało to uszczuplenie ich autonomii i prowadziło do podporządkowania interesu gminnego interesom państwowym.

Samorząd terytorialny w Polsce dowiódł bezspornie licznych zalet demokracji lokalnej. Wyzwolił energie społeczną, otworzył możliwości partycypacji obywateli w życiu publicznym, zwiększył skuteczność interwencji publicznej przy rozwiązywaniu różnych problemów natury społecznej czy ekonomicznej. Przeprowadzona decentralizacja państwa była bez wątpienia jednym z sukcesów realizowanych reform. Relacje między różnymi poziomami administracji publicznej podlegają jednak zmianom. Skutki decentralizacji i jej ocena mogą być zmienne, gdyż zależą od aktualnej jakości funkcjonowania systemu administracji publicznej, na którą wpływ ma wiele czynników. Decentralizacja może przybierać formę decentralizacji „pozornej”. Dzieje się tak wtedy, gdy samorządowi przekazywane są zadania bez odpowiednich kompetencji bądź kompetencje i zadania, ale bez zagwarantowania niezbędnych środków finansowych. Nadmiernie rozbudowany nadzór może ograniczać sa-

modzielność w takim stopniu, że czyni to decentralizację fikcją. Ułomność decentralizacji może wynikać też z przekazywania zadań mało istotnych lub przekraczających możliwości realizacyjne niższych poziomów. W tym ostatnim przypadku można mówić o „decentralizacji problemów”, co było czasami podnoszone szczególnie w pierwszych latach reform. Niebezpieczeństwem decentralizacji może stać się także ograniczenie kryteriów nadzoru tylko do kryterium legalności działań. Problematyczność tego ograniczenia widoczna jest w przypadku działań rozwojowych, podejmowanych przez gminy w obszarach funkcjonalnych.

Głównym problemem w procesie decentralizacji jest zabezpieczenie interesów państwowych. Podejście do tego problemu jest odzwierciedleniem jednej z trzech orientacji filozoficzno-ideologicznych. Zgodnie z pierwszą – gmina, jako wspólnota, jest wartością nadrzędną i pierwotną w stosunku do państwa. Zwolennicy drugiej orientacji głoszą nadrzędność interesu państwa jako organizacji „większości”, która ma naturalne prawo do formułowania swojego interesu, definiowanego jako interes publiczny i nadrzędny wobec innych interesów. Trzeci nurt odrzuca skrajne podejścia, czerpiąc z doświadczeń rozwiniętych demokracji. Dostrzega wartość „lokalnej demokracji”, wskazując jednocześnie korzyści tworzenia mechanizmów zarządzania w skali ponadlokalnej, gdyż tylko one zapewniają w określonych sytuacjach skuteczność interwencji władz publicznych. Instytucje demokratyczne, przez swoje działania w ramach określonych procedur, powinny doprowadzić do znalezienia twórczego kompromisu między interesem lokalnym i interesem państwowym.

Skuteczna decentralizacja jest więc rezultatem zbiorowej mądrości i efektywności instytucji demokratycznego państwa. Umiejętność uczenia się jest kluczowa dla znajdowania odpowiednich, w danym czasie i w danym miejscu, rozwiązań. Gminy postrzegać będą zazwyczaj polityki rozwojowe z perspektywy realizacyjnej. Podobnie będzie w przypadku powiatów. Dla regionów ważniejsza będzie perspektywa koordynacyjna. Agendum rządowym najbliższa będzie perspektywa programowania w skali kraju. Bez integracji tych perspektyw, zrozumienia celów, jakie realizować mają różne szczeble administracji i woli szukania *consensusu* – zdecentralizowany system generować będzie konflikty, przekładające się na powstawanie barier dla rozwoju w różnych skalach przestrzennych. Większa kultura współpracy i odejście w myśleniu o rozwoju od paradygmatu konkurencyjności (sprowadzonej do rywalizacji między gminami, bez określonego celu i racjonalnych powodów) mogą dać początek kształtowaniu się nowych relacji między jednostkami samorządu terytorialnego, co wpłynie na możliwości zarządzania obszarami funkcjonalnymi.

Rozwój w wymiarze terytorialnym

Do elementów nowego paradygmatu europejskiej polityki spójności na lata 2014-2020 można zaliczyć m.in. konieczność terytorialnego oddziaływania prowadzonych polityk rozwoju, nacisk na wykorzystanie potencjału rozwojowego regionów, konieczność współpracy różnych szczebli w ramach zarządzania wielopoziomowego oraz podejście funkcjonalne do definiowania jednostek przestrzennych. Podejmowane inicjatywy rozwojowe mają być re-

alizowane w sposób, który doprowadzi do pożądaných zmian na określonym terytorium. Terytorium to może obejmować jednostki znajdujące się w jurysdykcji różnych władz lokalnych. Nowy paradygmat polityki spójności znajduje więc także zastosowanie przy formułowaniu koncepcji zarządzania obszarami funkcjonalnymi.

Warunki rozwoju jednostek terytorialnych są zróżnicowane. Różnicowania te powinny być uwzględniane przy programowaniu działań rozwojowych i wyborze typu interwencji określonych polityk. Zjawiska i procesy rozwojowe przypisane są do określonego terytorium niezależnie od tego, czy siłą sprawczą są czynniki endo- czy egzogeniczne. Określone terytorium ponosi koszty i jest beneficjentem tych zjawisk i procesów, zaś wszystkie polityki publiczne mają, w mniejszym lub większym stopniu, wpływ na dane terytorium. Terytorium jest sceną realizacji planów i gry interesów, a kształt tej sceny zależy od zakresu i siły wpływów oraz skuteczności działań różnych, obecnych na tej scenie, aktorów. Gminy, jak opisano wcześniej, mają tu bardzo mocną pozycję. W dotychczasowej praktyce większość inwestycji, realizowanych w ramach polityki spójności w gminach, służyło głównie realizacji ich interesów. Znaczenie tych inwestycji dla rozwoju w szerszym kontekście przestrzennym odgrywało drugorzędna rolę (Rzeźnik, 2010).

W politykach rozwoju terytorium traktowane było (i tak jest obecnie) w kategoriach jednostek administracyjnych. Obszar gminy, za której rozwój odpowiada władza lokalna, jest przedmiotem jej działań. Podejście to jest podejściem tradycyjnym, głęboko zakorzenionym w przeszłości i w mocno ugruntowanych systemach administracji publicznej. Racjonalność takiego podejścia wynika z prostej konstatacji, że władzę publiczną powinno obchodzić to, za co jest odpowiedzialna. Odpowiedzialna zaś może być za to, na co ma realny wpływ. To racjonalne, skądinąd, podejście prowadzi do fragmentaryzacji odpowiedzialności za rozwój w ujęciu terytorialnym, który nie uznaje granic administracyjnych. Efekty zewnętrzne rozwoju czy kształtujące się układy powiązań funkcjonalnych mają wpływ na i obejmują różne jednostki administracyjne. Tradycyjne podejście wzmacnia zaś rolę podziałów administracyjnych i jest przyczyną swoistej inercji zarządczej, która uniemożliwia skuteczne i racjonalne wykorzystanie walorów i zasobów w skali ponadlokalnej, w tym regionalnej.

W tradycyjnym podejściu wydaje się być niedostrzegany wpływ postępu technologicznego na rozwój. Nowe technologie prowadzą do „kurczenia się” przestrzeni. W rezultacie obszary peryferyjne określonego terytorium (definiowane tak ze względu na ich lokalizację względem centrum) nie muszą być koniecznie obszarami izolowanymi i wyłączonymi z sieci kontaktów i powiązań. Peryferyjność w niektórych jej wymiarach staje się peryferyjnością względną.

Internacjonalizacja procesów rozwoju wpływa na poziom swobody lokalizacyjnej firm i zwiększa możliwości wyboru przez nie najkorzystniejszych miejsc do podjęcia działalności gospodarczej. Atrakcyjne dla inwestorów są te lokalizacje, których oferta obejmuje zarówno odpowiednie, wysokiej jakości warunki życia, jak i środowisko sprzyjające rozwijaniu działalności gospodarczej. Elementy oferty nie muszą dotyczyć walorów czy zasobów jednej jednostki samorządowej. Oferta może być oparta na walorach i zasobach kilku sąsiadują-

cych bądź położonych w funkcjonalnym obszarze zurbanizowanym gmin. W takiej sytuacji gminy, mimo możliwej odrębności interesów lokalnych, integruje wspólne przedsięwzięcie, przynoszące korzyści wszystkim jego uczestnikom. Zjawisko współpracy i konkurencji gmin ma zasadniczy wpływ na rozwój w ujęciu terytorialnym, także z perspektywy możliwości zarządzania tym rozwojem. Koncepcja konkurencyjności jest obecna w strategiach i planach rozwoju miast, regionów i układów terytorialnych o różnych skalach. Stała się ona elementem paradygmatu współczesnego rozwoju i jako taka jest przesłanką do formułowania strategii i planów rozwojowych. Jedną z przyczyn pojawienia się i popularności koncepcji konkurencyjności jest charakter współczesnych procesów rozwoju społeczno-gospodarczego. Globalizacja i internacjonalizacja procesów rozwoju prowadzą do wzrostu konkurencyjności w gospodarce. Sukcesy i porażki firm, a także gospodarek lokalnych, regionalnych i narodowych, mają wielorakie relacje i wpływ na charakter procesów rozwoju w różnych sferach życia publicznego. Układy terytorialne są w naturalny sposób częścią konkurencyjnego środowiska działania przedsiębiorstw i jednocześnie same stają się uczestnikami konkurencyjnej gry. Jednakże z perspektywy terytorialnego wymiaru rozwoju – koncepcja konkurencyjności może budzić różne wątpliwości. Pytanie podstawowe, związane z koncepcją konkurencyjności, dotyczy relacji między tą konkurencyjnością a spójnością społeczną, gospodarczą i terytorialną danego obszaru. Konkurencja gmin może też negatywnie wpływać na potencjał rozwoju obszaru funkcjonalnego.

Przestrzenne zróżnicowania poziomu rozwoju, podziały administracyjne i obecność paradygmatu konkurencyjności w politykach władz różnych poziomów, to kwestie o różnym charakterze, ale wszystkie równie ważne z punktu widzenia terytorialnego wymiaru rozwoju. Zróżnicowania w poziomie rozwoju wymagają często interwencji z zewnątrz (reakcja rządu centralnego na zróżnicowania między regionami; reakcja władz regionalnych na zróżnicowania na poziomie subregionalnym i lokalnym). Jednakże obszary funkcjonalne nie są zazwyczaj sformalizowane w sensie wydzielenia administracyjnego i nie są upodmiotowione. Interweniujący rząd centralny czy władze regionalne nie mają więc partnera, z którym można wypracować mechanizmy i instrumenty rozwiązywania problemów.

Dodatkowo sprawę komplikuje imperatyw bycia konkurencyjnym. Wprowadzenie do praktyki zarządzania rozwojem wymiaru terytorialnego staje się wyzwaniem, które wymaga innowacyjnego podejścia do zarządzania, w tym innowacji w instytucjach odpowiedzialnych za programowanie i planowanie. Relacje w układzie: władza – kompetencje – terytorium wymagają zdefiniowania na nowo, przy uwzględnieniu wielości podmiotów włączonych w rządzenie (czyli *governance*), konieczności dzielenia się władzą i kompetencjami, wymogu współpracy między różnymi poziomami administracji i zarządzania. Przełożenie nowo zdefiniowanych relacji na praktykę zarządzania rozwojem terytorialnym zależy od jakości przeprowadzonej decentralizacji państwa i powiązanych z nią czynników, takich jak kapitał społeczny, poziom zaufania i kultura współpracy władz publicznych między sobą i z innymi, prywatnymi i społecznymi, partnerami.

Kształtowanie się funkcjonalnych obszarów zurbanizowanych

Jak wspomniano we wstępie, 25 lat temu nie przewidziano, że w polskiej rzeczywistości pojawią się układy terytorialne w formie funkcjonalnych obszarów zurbanizowanych. W *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* obszar funkcjonalny zdefiniowano jako „zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi, jednolitymi celami rozwoju”. Definicja ta zakłada istnienie jednolitych celów rozwoju obszarów funkcjonalnych. Z przedstawionych wcześniej rozważań wynika, że to założenie nie będzie spełnione tak długo, jak długo nadrzędnym interesem, w imię którego podejmowane są działania rozwojowe, będzie interes lokalny. Celem delimitacji obszarów funkcjonalnych jest prowadzenie wobec nich zintegrowanej polityki rozwoju. W założeniu takie zintegrowane polityki mają prowadzić samorządy województwa. Bez stworzenia warunków dla współzrządzenia (*governance*) postulat ten nie będzie miał szans na realizację.

Funkcjonalne obszary zurbanizowane kształtują się w różny sposób. Mogą być skutkiem tworzenia się strefy podmiejskiej, jej wzrostu i rozpraszania zabudowy na otaczającą ją obszary w warunkach regionu monocentrycznego, o silnie spolaryzowanym rozwoju. Obszary takie mogą też być wynikiem łączenia się stref rozproszonej zabudowy, powstającej wokół kilku centrów. Skutek jest zazwyczaj ten sam: powstawanie stref zurbanizowanych, które do miejskich zaliczone mogą być jedynie przy zastosowaniu kryteriów struktury zawodowej ludności czy wyposażenia infrastrukturalnego. W strefach tych zazwyczaj nie znajdziemy tego, co miejskie. Ekspansja przestrzenna miast nie jest równoznaczna z równoczesnym rozprzestrzenianiem się funkcji i form miejskich. Oznacza ona przede wszystkim rozprzestrzenianie się zabudowy mieszkaniowej. Inne funkcje mogą (choć niekoniecznie) pojawić się później. Współczesna suburbanizacja „potrzęsnęła”, jak pisze Zuziak (Zuziak, 2005), definicją miasta i zburzyła europejski koncept miejskości. Zmieniła znaczenie pojęcia „miejskiego stylu życia”, zakwestionowała reguły geometrii, którym przez wieki podporządkowywano struktury przestrzenne miasta europejskiego, przyjmując za jego istotne kryterium zwartość przestrzenną. Fakt ten musi być uwzględniony przy tworzeniu instrumentów, które służyć będą realizacji, opracowywanej obecnie, *Krajowej Polityki Miejskiej* (MRR 2014).

Obszary funkcjonalne rozpatrywać można w dwóch wymiarach: materialno-funkcjonalnym i organizacyjno-prawnym. Pierwszy wymiar dotyczy m.in. rozwoju infrastruktury technicznej, wpływającej na spójność obszaru oraz zagospodarowania terenu, które prowadzić powinno do racjonalnego rozmieszczenia funkcji. Drugi wymiar obejmuje system planowania, administrowania i zarządzania rozwojem. W obecnej sytuacji rozmieszczenie infrastruktury technicznej, szczególnie transportowej, jest głównym przedmiotem zainteresowania i możliwej współpracy władz samorządowych z obszarów funkcjonalnych. Koordynacja rozmieszczenia różnych funkcji, szczególnie tych przynoszących wpływy do budżetu, pozostanie w sferze planów tak długo, jak długo paradygmat konkurencyjności dominował będzie w myśleniu o regułach rozwoju.

Struktura funkcjonalno-przestrzenna, razem z typem, formą i intensywnością zabudowy, powinny odpowiadać funkcjom pełnionym przez obszar i sprzyjać jego rozwojowi. Niezgodność pełnionych funkcji ze sposobem zagospodarowania obszaru zwiększa koszty pełnienia tych funkcji i może prowadzić do powstawania różnych konfliktów. Konflikty mogą być też związane z dynamiką rozwoju obszarów funkcjonalnych, która jest zmienna w czasie. Rozwój nie musi występować równomiernie na całym obszarze, popyt na tereny położone w różnych strefach obszaru funkcjonalnego jest zmienny, podobnie jak opłacalność realizowanych tam inwestycji. Może prowadzić to do przeinwestowania, nadmiernej koncentracji działalności i niewydolności sieci infrastrukturalnych. Konflikty mogą być generowane przez gminy, kierujące się w politykach rozwoju własnym, wąsko pojętym interesem. Partykularne interesy gmin mogą być powodem podejmowania decyzji nieracjonalnych z punktu widzenia interesów obszaru funkcjonalnego jako całości. Szczególnej uwagi wymagają pogranicza różnych stref obszarów funkcjonalnych, gdzie konflikty, wynikające z różnych opcji rozwojowych, są najbardziej widoczne. Brak odpowiedniego podejścia czy reakcji na zachodzące w tych strefach procesy – mogą prowadzić do eskalacji i generowania nowych konfliktów. Zmiany w jednej strefie, a szczególnie na pograniczu stref, wpływają na znaczenie i kontekst tego, co występuje w strefie sąsiedniej. Cele planistyczne muszą więc dotyczyć całego obszaru funkcjonalnego.

Sąsiedztwo innych gmin często postrzegane jest jako zagrożenie i konkurencja. Nie dostrzega się szans wynikających z położenia na obszarze funkcjonalnym. Obstrukcja prowadząca do odrzucania inicjatyw współpracy, szczególnie tych związanych z działaniami rozwojowymi, generuje konflikty odsunięte w czasie. Zaniedbania infrastrukturalne dotkną w przyszłości także gminy niechętne współpracy chociażby przez sam fakt zlokalizowania na tym samym terenie.

Funkcjonalne obszary zurbanizowane a metropolie

Metropolia definiowana jest jako układ składający się z miasta centralnego oraz obszaru metropolitalnego (czyli obszaru otaczającego to miasto i powiązanego z nim funkcjonalnie). Często też „obszar metropolitalny” rozumiany jest nie jako otoczenie miasta centralnego, ale jako zawierający w sobie miasto centralne oraz tereny je otaczające. Dlatego terminy „metropolia” i „obszar metropolitalny” stosowane są zamiennie. Dla celów tego opracowania przyjmujemy drugą interpretację terminu „obszar metropolitalny”.

Metropolizacja – współczesna i najbardziej złożona forma urbanizacji – prowadzi m.in. do koncentracji w wybranych miastach wyspecjalizowanych, unikalnych i rzadkich funkcji o szerokim, co najmniej ponadregionalnym, ale głównie kontynentalnym i światowym zasięgu. Funkcje te są kluczowe z punktu widzenia rozwoju gospodarczego i społecznego w skali globalnej. W wymiarze przestrzennym metropolizację charakteryzuje funkcjonowanie miast metropolitalnych w sieciach o zasięgu światowym oraz ich „rozlewanie” się poza granice administracyjne. „Rozlewanie” się miasta metropolitalnego określane jest jako *suburbanizacja*, *urban sprawl* i *peri-urbanizacja*. Niezależnie od specyfiki każdego z tych procesów wszystkie

one – wspólnie z procesem metropolizacji – są przyczyną zmian w funkcjonowaniu miasta w sferach społecznej i gospodarczej oraz w sposobach i formach zagospodarowania miasta i terenów je otaczających. „Rozlewanie” się miasta centralnego związane jest ze wzrostem atrakcyjności gospodarczej terenów je otaczających. Przejmowanie przez strefę peryferyjną funkcji skupionych dotychczas w mieście centralnym jest wynikiem rozszerzania się skali powiązań miasta z zapleczem. Rezultatem tego jest wykształcenie policentrycznego układu, osadniczego, zespolonego nie strukturalnie, ale funkcjonalnie (Korcelli, 1974, Dziewoński, 1971). Obszary metropolitalne są więc specjalnym rodzajem funkcjonalnych obszarów zurbanizowanych.

Metropolizacja jest jednym ze skutków globalizacji procesów rozwoju. Powiązania gospodarcze i społeczne metropolii w skali światowej to z jednej strony efekt ich potencjału rozwojowego, z drugiej zaś impuls rozwojowy dla tych miast. Metropolitalność nie jest funkcją czy formą działalności, ale wynika z zestawu pełnionych funkcji, zasięgu oddziaływania miasta oraz jego zagospodarowania, które sprzyja efektywności i stanowi jednocześnie o atrakcyjności miasta. Metropolitalności nie można zadekretować. Metropolią jest miasto o szerokim oddziaływaniu i pełniące funkcje metropolitalne. Nie każde „mega-miasto”, w sensie wielkości obszaru i liczby ludności, ma takie oddziaływanie i znaczenie; dlatego choć duże obszarowo i liczebne – do metropolii zaliczone nie będzie.

Według *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* z 2003 r. – obszar metropolitalny jest obszarem wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośrednio otoczenia, ustalony w *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*.

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 nie wskazuje jednak granic obszarów metropolitalnych. Powinny one zostać wytyczone przez zespoły składające się z przedstawicieli miast centralnych i urzędów marszałkowskich oraz wojewódzkich jednostek planowania przestrzennego.

W Polsce dyskusja o metropoliach rozpoczęła się od sporów, które miasta zasługują na miano metropolii i jak wiele powinno ich w Polsce być. Później ciężar dyskusji przesunął się na kwestie zarządzania metropoliami i pojawiła się, w naturalny sposób, problematyka obszarów metropolitalnych, rozumianych jako otoczenie miasta centralnego. Jednak kwestia zarządzania dotyczyła obszaru metropolitalnego definiowanego jako miasto centralne wraz z jego otoczeniem. Dla takiego układu terytorialnego przygotowywane były propozycje rozwiązań instytucjonalno-organizacyjnych, które miały przybrać postać rozwiązań ustawowych (tzw. ustawa metropolitalna). Dyskusję o metropoliach starało się uporządkować Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, przygotowując *Zieloną i Białą Księgę Obszarów Metropolitalnych*.

W podsumowaniu zawartym w *Białej Księdze* (MAiC 2013) stwierdzono m.in., że proponowany w dokumencie sposób integracji metropolitalnej – oddolna integracja zarządzania wsparta zachętami finansowymi – jest efektem przeprowadzonych szerokich konsultacji społecznych i może być początkiem akceptowalnych dla gmin rozwiązań, których dynamika oraz kierunek będzie zależał od władz samorządowych, znajdujących się w ramach obszarów metropolitalnych. Stwierdzono także, że „narzucanie rozwiązania dla całego kraju w drodze odgórnej reformy nie byłoby skutecznym rozwiązaniem, gdyż oparte byłoby na uogólnieniach, które

mogłyby nie odzwierciedlać realnych potrzeb polskich miast. Co więcej, za przyjętym rozwiązaniem przemawia także możliwość skorzystania z nowych form współpracy także w innych częściach kraju, które niekoniecznie posiadają potencjał porównywalny z największymi miastami." W ten sposób MAiC odniósł się słusznie do uniwersalnego problemu zarządzania w obszarach funkcjonalnych, niekoniecznie posiadających na swoim obszarze miasto pełniące funkcje metropolitalne. W podsumowaniu *Białej Księgi* znalazł się także taki fragment „Wprowadzanie kolejnych instytucji, które, zdaniem także niektórych uczestników konsultacji „Zielonej Księgi Obszarów Metropolitalnych”, miały rozstrzygnąć konflikty regionalne nie jest zasadne. Instytucje w naszym przekonaniu są bowiem pewnym środkiem do osiągnięcia celu, a nie celem samym w sobie. W związku z powyższym uwzględniają fakt, że jednym z największych problemów związanym z zarządzaniem w ramach obszarów metropolitalnych, jest nadmierna konkurencja gmin – koniecznym wydaje się wypracowanie wspólnego kompromisu oraz agendy najważniejszych celów, które będą służyły wszystkim podmiotom. Narzucanie rozwiązania instytucjonalnego odgórnie nie rozwiązuje bowiem wskazanego powyżej problemu. Połączenie zmian organizacyjnych, dotyczących współpracy JST z ułatwieniami dotyczącymi sposobu wykonywania zadań publicznych, zwiększy elastyczność funkcjonowania oraz efektywność realizowanych zadań. Jest to szczególnie istotne w okresie, w którym widoczne jest odejście od hierarchicznego zarządzania publicznego. Po wprowadzeniu zaprezentowanych powyżej rozwiązań będziemy z ciekawością przyglądali się rozwojowi inicjatyw metropolitalnych i promowali dobre praktyki, które mogą stać się przykładem dla innych miast”.

Wśród grup, lobbujących za określonymi rozwiązaniami, najbardziej zdeterminowana była grupa zwolenników powiatu metropolitalnego. Mimo pracy wykonanej przez MAiC i swego rodzaju rekomendacji i deklaracji woli wyrażonej przez agendę rządową, którą to deklaracją były zapisy w *Białej Księdze*, grupa to doprowadziła na początku roku 2014 do złożenia w Sejmie projektu ustawy o powiecie metropolitalnym. Zgodnie z projektem ta nowa kategoria jednostki samorządu terytorialnego miałaby być trzecim rodzajem powiatu – obok obecnie istniejących – grodzkiego i ziemskiego. Ma on obejmować obszary „najbardziej zintegrowanych aglomeracji”² i wykonywać zadania związane z ich rozwojem. Według projektu, powiat metropolitalny będzie tworzony w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, wydawanego z inicjatywy rządu lub na wniosek zainteresowanych samorządów po przeprowadzeniu konsultacji społecznych. Projekt zakłada też, że Rada Ministrów będzie mogła powiaty metropolitalne łączyć, dzielić i znosić oraz ustalać ich granice, nazwy i siedziby. Proponowane rozwiązania zakładają przejęcie przez powiat metropolitalny „zadań kluczowych dla rozwoju całej aglomeracji”, których wykonanie przekracza możliwości poszczególnych miast i związków komunalnych. Sprawy lokalne oraz bieżąca obsługa mieszkańców nadal będą zadaniem poszczególnych gmin. Projekt przewiduje, że „do zadań powiatu metropolitalnego będą należeć m.in.: koordynacja rozwoju, zagospodarowania przestrzennego, gospodarka odpadami, planowanie sieci i zarządzanie drogami publicznymi krajowymi i wojewódzkimi, transport publiczny oraz promocja całej aglomeracji. W myśl projektowanej ustawy nadzór nad działalnością powiatu metropolitalnego będą sprawować premier oraz wojewoda, a finanse będzie kontrolowała regionalna izba obrachunkowa”.

² Cytaty w tym fragmencie tekstu pochodzą z uzasadnienia konieczności wprowadzenia powiatu metropolitalnego.

W czasie, gdy w Sejmie składano projekt ustawy o powiecie metropolitalnym w wielu gminach obszarów funkcjonalnych prowadzono intensywnie prace nad nowym instrumentem zarządzania terytorialnego – *Zintegrowanymi Inwestycjami Terytorialnymi*. Koncepcja ZIT bliska jest idei organizowania się oddolnego gmin z obszarów funkcjonalnych, przedstawionej w *Białej Księdze Obszarów Metropolitalnych*. ZIT postrzegane są przez niektórych liderów samorządowych, jako pilotaż rozwiązań służących rozwojowi obszarów metropolitalnych.

Obecna sytuacja obszarów metropolitalnych, od strony koncepcyjnej i prawno-organizacyjnej, pełna jest paradoksów, niekonsekwencji i niejasności. Według klasyfikacji ESPON – Warszawa jest jedynym miastem sklasyfikowanym jako potencjalna metropolia europejska (metropolia III rzędu, tzw. *potential MEGA*). Do słabo wykształconych metropolii europejskich (metropolie IV rzędu, tzw. *weak MEGA*) zaklasyfikowano Kraków, Katowice (konurbacja górnośląska), Trójmiasto (Gdańsk – Gdynia – Sopot), Poznań, Wrocław, Łódź i Szczecin. Inne miasta, nawet te będące członkami Unii Metropolii Polskich, nie posiadają cech uzasadniających włączenie ich do grona miast metropolitalnych. Co więcej, obiektywnie większość z tych miast nie ma potencjału, by rozwinąć te funkcje w najbliższej przyszłości. Dlatego inwestycje o charakterze „metropolitalnym” (np. lotnisko), mające pomóc w rozwoju miasta i jego otoczenia, mogą być porażką i obciążeniem dla budżetu na przyszłość. Nie ograniczając aspiracji i wizji rozwojowych miast, należy dyskusję o metropoliach sprowadzić do odpowiednich wymiarów, tak by uwzględnić realia i nie dać się porwać retoryce, w której gubią się prawdziwe uwarunkowania i możliwości rozwoju.

Procedowanie ustawy o powiecie metropolitalnym jest ciekawym eksperymentem. Przedstawione wcześniej w tekście kwestie samorządności i kształtowania się obszarów funkcjonalnych w powiązaniu z koniecznością delimitacji obszarów metropolitalnych i zapisami w *Białej Księdze Obszarów Metropolitalnych* każą zastanowić się nad racjonalnością działania i motywacjami autorów projektu. W projekcie ustawy powtarza się termin „aglomeracja”. Autorzy projektu nie dostrzegają, że aglomeracja miejska i obszar metropolitalny nie są formami kolejnych faz urbanizacji, lecz odmiennymi ujęciami wielkomiejskich form osadniczych – strukturalnego w przypadku aglomeracji miejskiej, funkcjonalnego zaś w przypadku obszaru metropolitalnego. Zarządzanie obszarami metropolitalnymi ma być odpowiedzią na wyzwania metropolizacji a nie aglomeracji; metropolizacja zaś polega na zmianie rodzaju funkcji, ich zasięgu przestrzennego oraz hierarchiczności powiązań miasta centralnego z otoczeniem.

Obszary metropolitalne, jak wspomniano wcześniej, to specjalny rodzaj obszarów funkcjonalnych. Zakres tematyczny problemów rozwojowych tych obszarów jest więc zasadniczo taki sam, to co je różni to ich skala, stopień złożoności, uciążliwość skutków i zasięg przestrzenny ich występowania.

Zarządzanie obszarami funkcjonalnymi

Obszary funkcjonalne są polem gry wielu aktorów. W przestrzeni miasta i całego funkcjonalnego obszaru zurbanizowanego ścierają się interesy wielu grup – mieszkańców

i użytkowników (osób nie mieszkających, ale pracujących bądź też korzystających z różnych usług albo realizujących swoje prywatne zamierzenia życiowe). W Polsce zagospodarowanie przestrzenne funkcjonalnego obszaru zurbanizowanego to często rezultat „*consensusu w sytuacji braku zainteresowanych stron*”, czyli po prostu przypadku. „*Consensus w sytuacji braku zainteresowanych stron*” jest niebezpieczną praktyką dla każdego obszaru funkcjonalnego, ale szczególnie w przypadku obszaru metropolitalnego. Obszary metropolitalne pełnią bowiem nie tylko funkcje metropolitalne, ale także funkcje regionalne, ponadlokalne nie-metropolitalne oraz lokalne. Dominacja funkcji metropolitalnych, przy zaniedbaniu tworzenia i utrzymania bazy dla pełnienia pozostałych funkcji, może prowadzić do różnic w jakości zagospodarowania obszarów przeznaczonych pod funkcje metropolitalne i inne. Może to wpływać na spójność społeczną i terytorialną obszaru i generować konflikty o różnej skali i zasięgu przestrzennym.

Jednym z kluczowych czynników, od których zależy przebieg procesów rozwoju obszarów funkcjonalnych, jest sposób rządzenia. Na sposoby rządzenia wpływ mają podstawowe wartości kształtujące systemy polityczne, tradycje związane z organizacją administracji publicznej oraz regulacje prawne, mające wpływ na stosowane rozwiązania instytucjonalne oraz podział kompetencji i odpowiedzialności między różne poziomy władzy. Rządzenie terytorialne polega na formułowaniu i realizacji polityk publicznych, programów i projektów rozwojowych, które dotyczą określonego miejsca lub terytorium. Rozwój rozumiany jest jako poprawa efektywności funkcjonowania układu terytorialnego, wzrost równości w dostępie do dóbr i usług oraz poprawa jakości środowiska przyrodniczego określonego miejsca lub terytorium (zgodnie ze strategią *Europa 2020*). Miejsce lub terytorium należy rozumieć jako wyodrębniony przez różnych użytkowników przy wykorzystaniu różnych kryteriów fragment przestrzeni, który nie musi być zaznaczany lub ograniczony granicami administracyjnymi. Rządzenie terytorialne przejawia się w integrowaniu polityk sektorowych, koordynacji działalności różnych aktorów z wielu poziomów, usprawnianiu wielopoziomowego rządzenia, mobilizacji i włączaniu do rządzenia interesariuszy, adaptowaniu polityk do zmiennych uwarunkowań rozwoju, w tym szczególnie do zmian kontekstu przestrzennego.

Brak jest jednego wzorca rządzenia bądź jednego modelu układu instytucjonalnego, który pozwala w efektywny sposób wykorzystywać dostępne narzędzia i sterować rozwojem zgodnie z przyjętymi strategiami i planami. Złożoność procesów rządzenia i specyficzne uwarunkowania polityczne powodują, że odmienne rozwiązania przynoszą podobne skutki, i odwrotnie: podobne rozwiązania prowadzą do różnych rezultatów. Tak jak w przypadku rządzenia terytorialnego, ogólnie nie ma jednego wzorca współpracy terytorialnej. Jednakże wyniki wielu studiów wskazują na wielką rolę partnerstwa, które jest warunkiem powodzenia różnych przedsięwzięć związanych ze współpracą terytorialną (ESPON, 2013, Grochowski, 2013). Partnerstwo jest pomocne w wypracowaniu akceptowalnych dla różnych aktorów struktur rządzenia, w powołaniu do życia odpowiednich instytucji (bądź wprowadzeniu zmian w instytucjach już istniejących) i wyposażeniu ich w odpowiednie instrumenty. Partnerstwo pozostaje kluczowe przy opracowywaniu rozwiązań instytucjonalnych i organizacyjnych.

Głównym wyzwaniem dla skutecznego rządzenia terytorialnego jest stworzenie struktur instytucjonalnych i rozwiązań organizacyjnych, które prowadzić będą, przede wszystkim, do konsensusu dotyczącego strategicznych celów rozwoju. W obecnych układach instytucjonalnych i organizacyjnych trudno jest osiągnąć porozumienie i zgodę różnych podmiotów, zarówno w kwestiach pryncypialnych, jak i szczegółowych. Być może nowych doświadczeń dostarczą *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne*.

Kolejną kwestią wartą uwagi jest poziom rozwoju instytucjonalnego jednostek administracji publicznej, odpowiedzialnej za rządzenie. Przekłada się on na stosowane procedury i standardy działań. Niski poziom rozwoju instytucjonalnego jest przeszkodą we wprowadzaniu innowacyjnych rozwiązań w sferze rządzenia, nowych podejść do problemów czy też technik i instrumentów ich rozwiązywania. Wpływa także na relacje między różnymi poziomami władzy. Powiązania silnie sformalizowane w praktyce okazują się często słabe w sensie ich wpływu na jakość rządzenia terytorialnego. Współpraca między poziomami rządzenia jest płytka, trudno wprowadzić do niej inne niż ustawowo określone obszary tematyczne. Taka sytuacja utrudnia bądź też czyni zupełnie niemożliwą współpracę w dziedzinach priorytetowych i strategicznych dla określonych obszarów. W tym kontekście wątpliwa wydaje się być skuteczność powiatu metropolitalnego, jako struktury porządkującej i ułatwiającej kierowanie rozwojem.

Studia na temat rządzenia rozwojem terytorialnym w Europie wskazują na istnienie dwóch głównych, generalnych typów rządzenia. Pierwszy to typ uporządkowany, który można nazwać dobrze ustrukturyzowanym (*well structured*); drugi to typ labilny (*labile*). W przypadku tego pierwszego mamy do czynienia z dobrze zdefiniowaną strukturą, jasno określonymi zasięgami przestrzennymi działania, jednoznacznie przypisanymi do poszczególnych poziomów kompetencjami. Drugi typ charakteryzuje zmienność, „kreatywny nieporządek”. W jego przypadku również istnieją formalne struktury, ale system podlega ewolucyjnym zmianom, które są wynikiem poszukiwania sposobów radzenia sobie z problemami rozwoju. Typ labilny charakteryzuje duży potencjał radzenia sobie z wyzwaniami zarządzania terytorialnego ze względu na elastyczność. Warunkiem funkcjonalności tego typu jest wysoki poziom profesjonalizmu i standardy zawodowe kadr administracji; kreatywny nieporządek nie stanowi bowiem synonimu bałaganu i braku kompetencji. „Kreatywny nieporządek” to eksperyment przeprowadzany w strukturach administracyjnych. Sama możliwość prowadzenia takiego eksperymentu dowodzi innowacyjności podejść do rządzenia i profesjonalizmu kadr. Postulat testowania różnych rozwiązań zarządzania obszarami metropolitalnymi w Polsce nie był do tej pory poważnie brany pod uwagę. Winić za to należy jednak polityków, aktywnych na scenie tak krajowej, jak regionalnej i lokalnej.

Kwestią bezpośrednio związaną ze skutecznością rządzenia terytorialnego jest podział kompetencji między różne poziomy władzy, a szczególnie – umiejscowienie zadań z zakresu planowania przestrzennego. Władztwo planistyczne jednostek administracyjnych stopnia podstawowego w wielu krajach jest powodem konfliktów i braku koordynacji działań mających służyć rozwojowi. Silna pozycja gmin często powoduje rozproszenie przedsięwzięć inwestycyjnych. Fragmentaryzacja władzy i odpowiedzialności za rozwój, wynikająca z po-

działu obszarów na mniejsze jednostki, znajdujące się w jurysdykcji samorządów lokalnych, nie sprzyja realizacji przedsięwzięć istotnych dla rozwoju całego regionu. Osiągnięcie politycznego konsensusu na temat kierunków rozwoju i metod realizacji celów rozwojowych, w ramach istniejących struktur instytucjonalnych, jest trudne i czasochłonne. Polska nie jest więc krajem wyjątkowym, jeśli chodzi o planowanie przestrzenne.

Z podziałem kompetencji wiąże się rządzenie wielopoziomowe. Konieczność takiego podejścia wynika ze złożoności układów terytorialnych. Dotyczy to szczególnie zintegrowanych funkcjonalnie obszarów miejskich. Liczba aktorów i różnorodność realizowanych przez nich celów oraz intensywność zagospodarowania wymagają skoordynowania działań zarządczych, by układ terytorialny był funkcjonalny. Rządzenie wielopoziomowe wymaga nie tylko określenia zasad i procedur współpracy między poziomami administracji publicznej. Niezbędna jest także wola polityczna do takiej współpracy. Bez niej zasady i procedury staną się bezużyteczne. Konieczna jest także poprawa poziomu kultury współpracy między jednostkami administracji publicznej i partnerami z sektora prywatnego oraz sektora organizacji pozarządowych. Niski poziom kultury współpracy stanowi barierę dla większego uspołecznienia procesów planowania. Utrudnia także mobilizację endogenicznych zasobów rozwojowych i budowanie partnerstw, dzięki którym przedsięwzięcia rozwojowe realizowane są w bardziej skuteczny sposób. Dobremu rządzeniu sprzyjają stałe i intensywne kontakty między aktorami z różnych poziomów władzy. Kontakty te mogą mieć charakter nieformalny bądź instytucjonalny. Instytucjonalizacja może prowadzić do pojawienia się nowych form rządzenia bądź powstania struktur ułatwiających rządzenie. Należy więc, nie czekając na ostateczne rozstrzygnięcia prawne, wspierać inicjatywy oddolne i promować współpracę międzygminną w ramach związków i stowarzyszeń.

Nie ma jednej recepty, jak skutecznie zarządzać funkcjonalnym obszarem zurbanizowanym. Przed wyborem modelu zarządzania i powoływaniem nowego ciała zarządczego należy określić:

- i) jakie problemy tych obszarów można rozwiązywać, stosując metody i instrumenty w sferze zarządzania rozwojem, a które wymagają powołania do życia nowych jednostek administracyjnych, aby to zarządzanie usprawnić;
- ii) jakie kompetencje i wynikające z nich narzędzia zarządzania powinny być w dyspozycji nowej struktury władzy, jeśli taka powstanie.

Poza tym, z doświadczeń wielu krajów wynika, że nie tak ważny jest sam model zarządzania, jak sposób jego wypracowania. W zależności od warunków rozwoju modele są mniej lub bardziej skuteczne, po pewnym czasie stają się nieadekwatne do aktualnej sytuacji, wymagają korekt. Poszukiwanie modelu idealnego i „na zawsze” jest stratą czasu.

W obszarze funkcjonalnym mamy do czynienia z mieszkanką interesów publicznych, prywatnych, rządowych, pozarządowych i innych. Powstają więc pytania:

- *Kto w takiej sytuacji jest reprezentantem interesu społecznego?*
- *Czy taki interes w ogóle istnieje?*
- *Jeśli władza publiczna traci pozycję jedynej siły sprawczej rozwoju to kto ją zastępuje czy też kto jest jej partnerem?*

- *I jaka jest rola władzy publicznej w układzie funkcjonalnym, w którym mamy do czynienia z mnogością podmiotów odpowiedzialnych za zmiany?*
- *O obszarach metropolitalnych mówi się zazwyczaj w kontekście konkurencji na rynkach globalnych, w świecie gdzie granice nie mają znaczenia. Kto powinien być beneficjentem zwycięstw w tym konkurencji?*
- *Jaką politykę prowadzić, by konkurencja ta nie odbywała się kosztem mieszkańców?*
- *Jak mierzyć efektywność rozwoju obszarów metropolitalnych?*

Wszystkie te pytania odnoszą się bezpośrednio i pośrednio do kwestii samorządności terytorialnej i terytorialnego wymiaru rozwoju. Pytań tych nie stawiano 25 lat temu. Sytuacja była wtedy diametralnie inna: zadaniem było odejście od opresyjnego systemu politycznego i stworzenie ram dla rozwoju demokratycznego państwa. Kluczowym elementem tych ram był samorząd terytorialny.

Podsumowanie

Przebieg rozwoju w wymiarze przestrzennym jest funkcją obowiązującego typu ładu społecznego. Wyróżnia się cztery zasadnicze typy ładu społecznego:

- leseferyzm, w którym nie obowiązują żadne ograniczenia w działaniu;
- typ liberalny, w którym władza publiczna wpływa na sposób zagospodarowania terenu poprzez prawo, system zakazów i działania regulacyjne;
- typ interwencyjny, w którym, obok działań właściwych dla typu liberalnego, występują działania interwencyjne władzy publicznej, zarówno na szczeblu centralnym, regionalnym, jak i lokalnym;
- typ totalny, gdzie wszystkie działania są z góry zaplanowane i poddane rygorom administracyjnym (Lorens 2005).

W Polsce występuje ład oscylujący między leseferyzmem a typem liberalnym, ze wszystkimi negatywnymi tego skutkami dla rozwoju obszarów funkcjonalnych. Jest to efekt praktykowanych sposobów zarządzania rozwojem przestrzennym, zdeterminowanych historią odbudowywania samorządności terytorialnej, które prowadzą do paradoksu wspomnianego wyżej „*consensusu w sytuacji braku zainteresowanych stron*”.

Złożoność struktur funkcjonalno-przestrzennych miast i otaczających je obszarów będzie rosła. Zwiększać się będzie także konfliktowość rozwoju, gdyż podaż przestrzeni jest ograniczona. Poprawę efektywności funkcjonowania układów terytorialnych przyniosą nie tylko rozwiązania w sferze zarządzania czy nowe inwestycje infrastrukturalne. Kluczowe będzie krytyczne spojrzenie na ideowe podstawy stosowanych rozwiązań w organizacji i zarządzaniu strukturami: społeczną, gospodarczą i przestrzenną. W polskich warunkach szybkie zmiany dotyczą głównie funkcji; struktury zmieniają się powoli. Powoduje to, że adaptacja struktur formalno-prawnych i układu przestrzennego do nowego kontekstu rozwojowego jest powolna i dominują zachowania dostosowawcze o charakterze reaktywnym.

Niezwykle istotnym dla skuteczności planowania rozwoju jest założenie nadrzędności dobra wspólnego. Częścią planowania rozwoju musi być planowe zagospodarowanie

przestrzeni. Planowanie przestrzenne nie może być działalnością projektową, ale stanowieniem prawa i nadzorem jego realizacji; planowanie przestrzenne sprowadza się bowiem do definiowania sposobu wykonywania prawa własności. Skuteczne systemy planowania są, w pozytywnym sensie, systemami restrykcyjnymi: dla dobra wspólnego ograniczają możliwości działania indywidualnych aktorów. Na instytucje publiczne, a w praktyce na gminy, przenosi się uprawnienia dotyczące wprowadzania zmian zagospodarowania przestrzennego. Instytucje te muszą sprostać niełatwym zadaniom. Doświadczenia z przygotowywaniem *Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych* będą jednym z elementów diagnozy, dokąd zawędrował w ciągu ostatnich 25 lat polski samorząd terytorialny.

Bibliografia:

- Antoszewski A., Herbut R. (red.), 1998, *Polityka w Polsce w latach 90. Wybrane problemy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław
- Biała Księga Obszarów Metropolitalnych*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, 2013, Warszawa
- Chmaj M., Żmigrodzki M., 2001, *Wprowadzenie do teorii polityki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*, Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607
- Dziewoński K., 1971, *Hipoteza przekształceń sieci osadniczej Polski do roku 2000*; (w:) *Prognozy rozwoju sieci osadniczej*, Warszawa, Komitet Badań i Prognoz „Polska 2000” PAN, 2, Warszawa
- Espon 2013, *Territorial Approaches for New Governance*, Applied Research 2013/1/21, draft final report – version 30/06/2014, www.espon.eu
- Grochowski, M., *Dobre rządzenie – instytucje i kompetencje*; (w:) Olechnicka, A., Wojnar, K., (red.) *Terytorialny wymiar rozwoju – Polska z perspektywy badań*, EUROREG, 2013, Warszawa
- Kosiedowski W. (red.), 2001, *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2012, Warszawa
- Korcelli P., 1974: *Teoria rozwoju struktury przestrzennej miast*, Warszawa, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Studia, 45, Warszawa

Krajowa Polityka Miejska, projekt, marzec 2014, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa

Regulski J., *Polski samorząd po dziesięciu latach*, (w:) Michałowski S. (red.), 2002, *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin

Rzeźnik, G., 2010, (red.) *Polityka regionalna na Mazowszu*. Materiały kongresowe, Polski Instytut Demokracji Lokalnej, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2010

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. 2003 nr 80 poz. 717

Zielona Księga Obszarów Metropolitalnych, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, 2012, Warszawa

Zuziak Z., 2005, *Strefa podmiejska w architekturze miasta. W stronę nowej architektoniki regionu miejskiego*, (w:) Lorens P. (red.) *Problem suburbanizacji*, Biblioteka Urbanisty 7, Urbanista, Warszawa

SUMMARY

The article presents some problems related to the management of metropolitan areas in Poland in the context of the practice of functioning of local self governments and challenges related to the need territorialisation of development policies. Functional urban areas that have been formed in the last several years, including their most complex form – the metropolitan areas, are a new phenomenon and unfamiliar so far challenge from the perspective of planning and development management. 25 years ago, when the foundations for establishment of self government in Poland were created, it was not envisaged that the pace of urbanization and its scale and forms would become a serious problem for development management. Demonopolisation and decentralization of the state and strong autonomy of municipalities freed social enthusiasm and contributed to building of endogenous development potential. After several years, solutions employed become dysfunctional. It does not apply, of course, only to the division of powers. However, the demand for the use of the territorial dimension in development policies brings necessity of using different approach to horizontal and vertical relationships among units of local government. Appreciating the role of local government in the development at the local, regional and a national scale a critical reflection on the sources of problems and possible ways of solving them is needed.
