

WSTĘP

Każdy test teorii, bez względu na to, czy prowadzi do jej potwierdzenia, czy falsyfikacji, zatrzymać się musi na tym lub innym zdaniu bazowym, które postanawiamy przyjąć. Jeśli nie poweźmiemy żadnej decyzji (...), test zaprowadzi nas donikąd.

K.R. Popper (2002, s. 88)

Problematyka rozważań

„Granice obszarów miejskich tracą swoją dawną ostrość, ich struktura przestrzenna ulega szybkim przemianom, co powoduje dezaktualizację terminologii i metod badań operujących tradycyjnymi jednostkami” (Korcelli 1967, s. 333). Ekspansja przestrzenna miast od ponad wieku stawia badaczy w obliczu konieczności ciągłego reformułowania podejścia do przedmiotu zainteresowań, zarówno pod względem przestrzennym, jak i dziedzinowym.

Procesy suburbanizacji niosą za sobą implikacje między innymi co do sposobu organizacji administracyjnej i funkcjonalno-przestrzennej nowej formy osadnictwa, jaką tworzą miasta i ich zaplecza. W warstwie merytorycznej Korcelli (1967, s. 334) już niemal pół wieku temu dotknął problemu, który obecnie staje się przyczyną coraz głośniejszej debaty publicznej w Polsce (por. *Stanowisko Unii Metropolii Polskich 2005; Metropolie chcą polityki 2006; Miasto Silesia 2007; Mega-Katowice 2006; Wrocław widzą... 2007*), a mianowicie kwestii „niezgodności zachodzących pomiędzy przebiegiem formalnych i rzeczywistych granic poszczególnych agregacji miejskich”.

Zagadnienie administracyjnej i funkcjonalno-przestrzennej organizacji miast i ich zapleczy wpisuje się w ciągnącą się od początku XX w. międzynarodową debatę akademicką (por. Lefèvre 1998; Denters, Rose red. 2005; Kübler, Schwab 2007). Opracowanie sposobu sprawnego zarządzania obszarami metropolitalnymi nastroczało i nadal nastrocza w całej Europie wielu trudności. Bliski związek problemu z naukami aplikacyjnymi sprawia, że debata objęła nie tylko środowiska akademickie, ale także żywo zaangażowała praktyków.

Istotą problemu jest przywołane za Korcellim funkcjonalno-przestrzenne niedopasowanie struktur administracyjnych. Uznaje się powszechnie, iż zasięg

jednostki administracyjnej związanej w wykonywaniem określonego zadania powinien, jeśli to możliwe, pokrywać się z obszarem, na którym jest ono wykonywane (King 1984; Bennett 1997). W większości obszarów metropolitalnych tak się nie dzieje. Podział administracyjny nakłada się na funkcjonalny region miejski. Wraz z postępującą suburbanizacją przestrzeń wielkomiejska rozrasta się, a w konsekwencji nasilają się problemy wynikające z owej fragmentacji. Koordynacji w skali przekraczającej administracyjne granice miasta centralnego wymaga między innymi planowanie przestrzenne, transport publiczny, gospodarka odpadami czy infrastruktura sieciowa. Zagadnienie jest tym istotniejsze, że dotyczy fragmentów przestrzeni społeczno-gospodarczej, pełniących bardzo istotną i powszechnie uznawaną rolę w rozwoju regionów i państw. „XXI wiek będzie metropolitalnym” (Heinelt, Kübler 2005a, s. 1). Po wielokroć powtarzane stwierdzenie, iż wielkie miasta są motorami rozwoju, oddaje zasadność troski o właściwe warunki funkcjonowania tych fragmentów przestrzeni. Niesłabnącą wagę tematu potwierdza również bogata literatura naukowa (Lefèvre 1998; Denters, Rose red. 2005; Heinelt, Kübler red. 2005; Kübler, Schwab 2007; Collin, Robertson 2007 red.; Norris *et al.* 2007; Kaczmarek, Mikuła 2007). Częste są polemiki między zwolennikami fragmentacji i konsolidacji regionów wielkomiejskich. Pojawiają się też prace dotyczące wpływu rozwiązań instytucjonalnych na rozwój gospodarczy, jednak wyniki badań są zróżnicowane i nie prowadzą do jednoznacznych wniosków (por. Swanstrom 2001, Sojer 2005). Mimo iż potrzeba wypracowania specjalnych mechanizmów zarządzania przestrzenią wielkomiejską nie budzi wątpliwości (Heinz 2000; Kukliński *et al.* red. 2000; Izdebski, Kulesza 2004), tylko w nielicznych przypadkach udało się wprowadzić w życie rozwiązania eliminujące funkcjonalne problemy i nie budzące zastrzeżeń (por. Heinz 2000; Norris 2001b; Kübler, Schwab 2007). Uniwersalne rozwiązanie dotyczące mechanizmu zarządzania obszarem, który gwarantowałby bezsprzeczny sukces (rozumiany jako jego spójne wewnętrzne funkcjonowanie oraz silna pozycja ekonomiczna i polityczna wobec otoczenia zewnętrznego), oczywiście nie istnieje (por. Heinelt, Kübler red. 2005). Zbyt duże znaczenie ma tutaj kontekst lokalny. Pojawia się nawet skrajna idiograficzna opinia, iż każdy obszar metropolitalny jest na tyle unikatowy, że wymaga odrębnych regulacji (por. Izdebski, Kulesza 2004). Niemniej jednak zastanawiające jest, że ponadwiekowa dyskusja akademicka nie przyniosła nawet jasnego schematu, który zapewniałby wybór optymalnego rozwiązania.

Wspomniane już problemy, dotyczące wewnętrznego funkcjonowania oraz walki o zaznaczenie swojej obecności na arenie międzynarodowej, nie są obce polskim obszarom metropolitalnym. Nasilające się procesy suburbanizacji i wykształcanie coraz bardziej rozległych regionów miejskich potęgują skalę i rangę problemów. Przez długi czas prace naukowe skupiały się na zagadnieniach dotyczących zdefiniowania aglomeracji miejskich, sposobów delimitacji, określania stref wpływów miast (Gawryszewski *et al.* 1998; Rykiel 1978; Korcelli 1997). Później chętnie podnoszonym tematem stało się miejsce polskich metropolii na scenie międzynarodowej, zwłaszcza w kontekście rozwoju gospodarczego

(Gorzelał, Jałowiecki 2000; Kuciński *et al.* 2002; Herbst 2003; Pietruszewski, Kubiak 2006). Wreszcie podjęto kwestię właśnie spójnego funkcjonowania obszaru, a więc problem wymagający pewnych ustaleń międzygminnych czy nawet angażujących wyższe szczeble samorządowe. Wprowadzenie samorządności w Polsce dało początek dyskusji nad właściwym kształtem organizacyjnym obszarów wielkomiejskich, zwłaszcza co do ich kształtu legislacyjnego (Maciołek 1993; Mażewski 1997; Markowski 1998; Szmytt 1999a, b; Budzynowska 2000; Izdebski, Kulesza 2004; Markowski, Marszał 2005; Markowski red. 2005; Kaczmarek 2005; Kulesza 2006; Swianiewicz 2006). Dyskusja ta w ostatnich latach znacznie się nasiliła – między innymi w związku z polityką regionalną Unii Europejskiej – i jest na tyle istotna, że wpisuje się nie tylko w polskie rozważania administracyjno-prawne, ale również w ogólnoeuropejską debatę na temat zarządzania obszarami metropolitalnymi. Wyraźnie rysuje się w Polsce lobbing w sprawie unormowań prawnych kwestii metropolitalnej oraz wprowadzenia polityki skierowanej na te zasadnicze, w myśl *Strategii Lizbońskiej*, obszary. „Wielkie wołanie o polską politykę prometropolitalną” jest głównym wnioskiem teoretycznym i pragmatycznym tomu *Globalizacja polskich metropolii* (Kukliński 2000a, s. 9). I choć co do konkretnych rozwiązań istnieje w Polsce, podobnie jak za granicą, wiele bardzo różnych koncepcji, to sama konieczność podjęcia tematu jest kwestionowana niezmiernie rzadko.

Wobec nasilającej się dyskusji polskich kręgów akademickich i samorządowych, badania dotyczące obecnie podejmowanych prób koordynacji ogólnometropolitalnej oraz możliwych form legislacyjnych, wydają się coraz pilniejszą potrzebą.

Niniejsza praca przedstawia próbę kompleksowej analizy polskiej sceny metropolitalnej. Zawiera szeroki opis istniejących i postulowanych rozwiązań dla zarządzania metropolitalnego oraz pogłębioną ocenę funkcjonowania formy zarządzania metropolitalnego w celowo wybranym studium przypadku. Wnioski teoretyczne dotyczą ograniczeń i zalet dobrowolnych form koordynacji metropolitalnej, a w warstwie praktycznej kreślą rekomendacje wynikające z analizy czynników wpływających na sprawność stosowanych rozwiązań.

Kukliński (2000a, s. 10) uważa, że rzeczywistość polskich metropolii należy analizować w trzech płaszczyznach: teoretycznej, empirycznej i pragmatycznej. Perspektywa empiryczna odnosi się między innymi do „sprawności działania instytucji rządowych i samorządowych, które stwarzają warunki uzyskania pozytywnego lub negatywnego kształtu procesów globalizacji polskiej metropolii”, a więc dotyka bezpośrednio warstwy pragmatycznej. Jak interpretuje Cieśla (2000, s. 29), badania pragmatyczne mają wypracować zasady polityki (a w konsekwencji i działania), zatem odpowiadają nauce zaangażowanej, czyli takiej, która opowiada się za pewnymi rozwiązaniami i wartościami. Jej celem jest bowiem nie tylko poznanie rzeczywistości, ale też określenie zasad jej przekształcania. Podejście to, najbliższe naukowym rozważaniom na temat wewnętrznego funkcjonowania i zarządzania metropolitalnego jest przewodnie w niniejszej pracy.

Problem badawczy, pytania, cele i hipotezy pracy

Głównym **problemem badawczym** pracy jest wypracowanie optymalnej struktury organizacyjnej dla obszarów metropolitalnych w Polsce. Problem wynika z przestrzennego niedopasowania („niezgodności”, por. Korcelli 1967) formalnych i rzeczywistych zasięgów zjawisk występujących w obszarach metropolitalnych. Fragmentacja terytorialna i instytucjonalna tych obszarów powoduje trudności z ogólnometropolitalną koordynacją działań.

W świetle nakreślonej tematyki rozważań nasuwa się pytanie o kondycję polskich regionów miejskich. Zarysowany wielowątkowy dyskurs sprowokował postawienie następujących głównych **pytań badawczych**, leżących u podstawy niniejszej pracy:

- 1) Z jakimi problemami dotyczącymi zarządzania publicznego borykają się polskie miasta i ich zaplecza funkcjonalne?
- 2) Jakie działania podejmowane są w celu ich rozwiązania?
- 3) Jaka jest skuteczność tych działań w zapewnianiu spójnego i sprawnego funkcjonowania obszaru metropolitalnego?
- 4) Jakie są główne determinanty tejsze sprawności?

Zagadnieniom odpowiada dwudzielny **cel pracy**. Celem eksploracyjnym (por. pytanie badawcze 1 i 2) jest nakreślenie obrazu polskiej sceny metropolitalnej. Realizacja tego celu pozwala na dalsze badania, już eksplanacyjne, zmierzające do oceny sprawności form zarządzania funkcjami publicznymi w obszarach metropolitalnych w Polsce oraz identyfikacji czynników, które wpływają na ich sprawność (pytanie badawcze 3 i 4).

W kontekście postawionych pytań badawczych i celów pracy sformułowałam następujące **hipotezy**:

Hipoteza pierwsza (H1): Polskie rozwiązania problemu niedopasowania funkcjonalno-instytucjonalnego w obszarach metropolitalnych, wykazujące cechy zarządzania metropolitalnego, mają głównie jeden atrybut nowego regionalizmu, a mianowicie dobrowolność.

Hipoteza druga (H2): Istniejące instytucje dobrowolnej współpracy samorządów koordynujące wykonywanie zadań publicznych w obszarach metropolitalnych nie działają sprawnie (a zatem nie są skuteczne) w dziedzinach uznawanych za problemowe.

Hipoteza trzecia (H3): Niska sprawność instytucji metropolitalnej wynika z niespełnienia warunków wymienianych w literaturze jako sprzyjające jej funkcjonowaniu.

Lemat pierwszy (L1): Przy braku regulacji prawnych normujących funkcjonowanie obszarów metropolitalnych, duże znaczenie dla powodzenia dobrowolnej współpracy metropolitalnej ma aktywność partnerów.

Lemat drugi (L2): Dla skuteczności nieformalnej współpracy podejmowanej przez samorządy metropolitalnej ważne jest właściwe przywództwo metropolitalne.

Lemat trzeci (L3): Pozycja w sieci współpracy metropolitalnej zależy od cech przywództwa lokalnego. Gminy o bardziej stabilnej władzy są ważniejszymi decydentami w polityce ponadlokalnej.

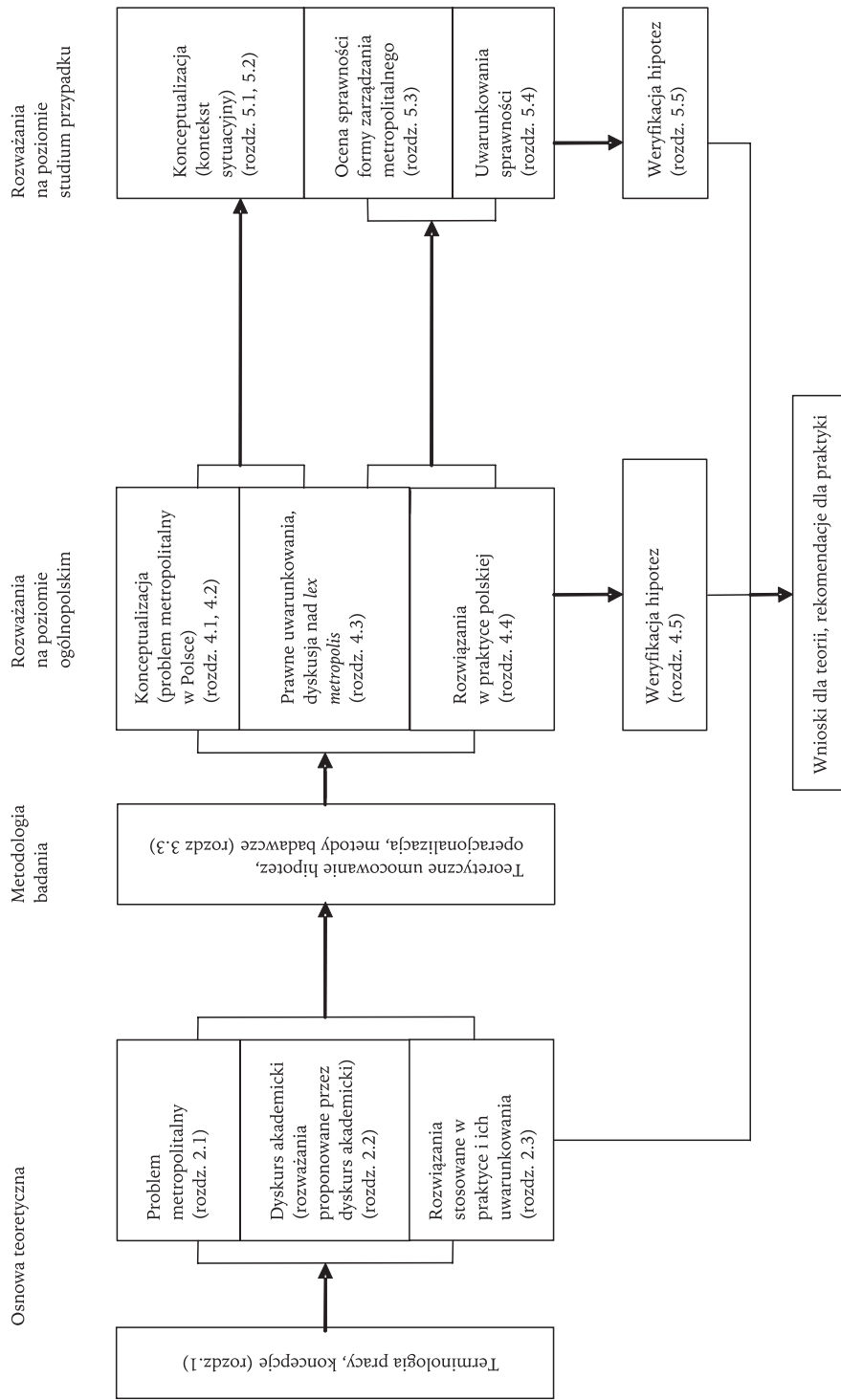
Zakres i układ pracy

Zakres tematyczny pracy wyznaczają postawione pytania badawcze. Przedmiotem badań jest arena polityki metropolitalnej: czynniki ją kształtujące (stymulujące i ograniczające), dziedziny, jakie obejmuje, jej aktorzy oraz relacje między nimi. Badanie empiryczne składa się z dwóch części. Pierwsza rozgrywa się na poziomie ogólnopolskim i ma na celu odmalowanie obrazu polskiej sceny metropolitalnej, zarówno w warstwie podejmowanych inicjatyw, jak i postulowanych czy rozważanych rozwiązań. Druga część dotyczy studium przypadku, czyli celowo dobranego obszaru metropolitalnego, który zostaje poddany szczegółowej analizie.

Zakres przestrzenny badania ogólnopolskiego obejmuje 12 miast zrzeszonych w Unii Metropolii Polskich (UMP) i tworzonych przez nie obszarów metropolitalnych. Podstawą delimitacji (potrzebną wszak i stosowaną w niewielu miejscach pracy) są szerokie granice respektujące niepodzielność powiatów forsowane przez UMP.

Zasięg badania na poziomie studium przypadku został wyznaczony na podstawie granic przedmiotu badania, czyli instytucji zarządzania metropolitalnego założonej w wybranym wrocławskim obszarze metropolitalnym (ryc. 10; zał. 7). Ponieważ temat badania w dużej mierze koncentruje się wokół zarządzania publicznego, a przedmiotem są głównie jednostki podziału terytorialnego państwa (przy założeniu, iż główne role odgrywają władze samorządowe znajdujące się w aglomeracji), **zakres czasowy** ograniczony jest istnieniem samorządności w Polsce. Środek ciężkości przesunięty jest ku przełomowi wieków i okresowi po 2000 r., kiedy ożywiła się dyskusja na temat polityki metropolitalnej i rozwiązań prawnych dla tychże obszarów. Również w kontekście studium przypadku rozważania koncentrują się na latach funkcjonowania badanej organizacji metropolitalnej (1999–2005/6).

Część pierwszą pracy stanowią rozdziały omawiające teoretyczne podstawy rozważań. **Rozdział pierwszy** zawiera rozważania terminologiczne, drugi właściwą osnowę teoretyczną, rozumianą jako ogólny dyskurs akademicki porządkujący problematykę pracy. **Rozdział drugi** zawiera zatem koncepcje naukowe wzbogacone adekwatnymi odwołaniami do rzeczywistości europejskiej i polskiej. Oba rozdziały prowadzą do szerokiego uzasadnienia wyboru tematyki niniejszej rozprawy oraz do przedstawienia problemu badawczego i teoretycznego umocowania hipotez pracy. Omawiając najważniejsze zagadnienia dotyczące zarządzania obszarami metropolitalnymi, ta część pracy kreśli uniwersalne ramy



↑ Ścieżka rozumowania

Ryc. 1. Układ pracy
Opracowanie własne

analizy, które później są traktowane jako rusztowanie, wokół którego jest budowany opis sytuacji polskich obszarów metropolitalnych (rozdz. 4) oraz rozważania na poziomie studium przypadku (rozdz. 5).

Rozdział trzeci stanowi omówienie schematu postępowania badawczego zastosowanego w części empirycznej. Prezentuje koncepcje badawcze, które zastosowano do ustrukturyzowania rozważań, pokazuje umiejscowienie w postępowaniu badawczym weryfikacji hipotez pracy oraz omawia ich operacjonalizację.

Rozdział czwarty – to rozważania na poziomie ogólnopolskim. Zaprezentowane są problemy, z jakim borykają się regiony miejskie, prawne uwarunkowania zarządzania metropolitalnego, dyskusja na temat możliwych form zarządzania i wreszcie podejmowane są w praktyce próby przezwyciężenia zidentyfikowanych problemów. Rozdział kończą wnioski dotyczące hipotez wysnutych z rozważań ogólnopolskich.

Uwarunkowania ogólnopolskie odnoszą się następnie do wybranego obszaru metropolitalnego. **Rozdział piąty** przedstawia badanie studium przypadku: konceptualizację przedmiotu badania, ocenę sprawności działania omawianej instytucji metropolitalnej oraz identyfikację czynników tę sprawność determinujących. Podsumowujące zestawienie wniosków służących do weryfikacji hipotez stanowi uzupełnienie wniosków z rozważań na poziomie bardziej ogólnym. Pracę zamykają wnioski końcowe.

Skróty stosowane w pracy

ARAW – Agencja Rozwoju Aglomeracji Wrocławskiej
BRWr – Biuro Rozwoju Wrocławia
CUA – *communautes d'agglomeration*
EKES – Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny
ESPON – *European Spatial Planning Observatory Network*
GZM – Górnośląski Związek Metropolitalny
JST – jednostka samorządu terytorialnego
KPSAW – Komitet Planu Strategicznego Aglomeracji Wrocławia
KZK GOP – Komunalny Związek Komunikacyjny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego
KPZK – Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju
MZKZG – Metropolitalny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej
NPM – *New Public Management* (nowe zarządzanie publiczne)
NPR – Narodowy Plan Rozwoju
OM – obszar metropolitalny
PZPOM – plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego
RMZG – Rada Metropolitalna Zatoki Gdańskiej
UE – Unia Europejska
UMP – Unia Metropolii Polskich
WOM – warszawski obszar metropolitalny
WOS – Warszawski Okręg Stołeczny
WrOM – wrocławski obszar metropolitalny

Trzeba zaznaczyć, że niniejsze opracowanie, dotyczące niezwykle dynamicznego zagadnienia – nie stanowi wyczerpującego kompendium. Od chwili złożenia maszynopisu książki dyskusja nad zarządzaniem obszarami metropolitalnymi toczyła się z niesłabnącą werwą, zarówno w kręgach akademickich, jak i kontekście polskich regulacji. Od 2006 r. w literaturze światowej coraz wyraźniej rysuje się i rozwija koncepcja *rescaling* czy *reterritorialisation* (Savitch, Vogel 2009), w tym opracowaniu jedynie zasygnalizowana. Reorganizacja skal zarządzania jest przedstawiana jako ramy konceptualizacyjne adekwatne do analiz postmodernistycznego, wielopoziomowego ilościowo i jakościowo fenomenu metropolii. Koncepcja, za której ojca uważa się Neila Brennera (2004a,b), ma pozwolić na teoretyczne ujęcie kwestii ucieczki od terytorialnego charakteru polityk realizowanych przez metropolitalnych graczy. *Rescaling* stanowi kontynuację opisanego w niniejszej książce konceptu *governance* – jeszcze dalej niż prąd lat 90. postępuje w kierunku abstrakcyjnych, bardzo luźnych (często nie mających jednoznacznego terytorialnego punktu odniesienia) sieci zarządzających przestrzenią metropolitalną. Przesłanki ekonomicznego wzrostu i międzynarodowej konkurencyjności ulegają wzmocnieniu, restrukturyzacja silnie dotyka struktur lokalnych, w których intensywnie zachodzi współpraca między publicznymi i prywatnymi aktorami. Mamy zatem do czynienia z wartym odnotowania przesunięciem akcentów, przy czym koncepcja *governance* zajmuje w nowym ujęciu ważną pozycję.

Na gruncie polskim od 2008 r. obserwujemy kolejne ożywienie dyskusji nad reformą administracyjną dla obszarów metropolitalnych. Na początku 2009 r. pojawiły się informacje o nowym projekcie, wskazującym jako obligatoryjnie metropolie tylko Warszawę i Katowice (*Nieruchawe metropolie* 2008; Grochal 2009). Ramy czasowe pracy nad książką nie pozwoliły na uwzględnienie najnowszych wątków jakże ciekawej dyskusji politycznej.

Odpowiednie dać wdzięczności słowo

Trudno znaleźć słowa podziękowania, które byłyby adekwatne do otrzymanej pomocy...

Dziękuję Profesorowi Pawłowi Swianiewiczowi za wszystko, czego mnie nauczył w ciągu trzech lat naszej współpracy, szczególnie za dyskusje, w których dojrzewały rozważania zawarte w niniejszej książce;

Recenzentom pracy doktorskiej – Pani Profesor Iwonie Sagan i Panu Profesorowi Andrzejowi Lisowskiemu za cenne uwagi, które wpłynęły na ostateczny kształt publikacji;

Jackowi Karnowskiemu za nieocenioną pomoc w badaniach empirycznych;

Koleżankom i Kolegom z Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UW za wspólne debaty i merytoryczne rady;

Rozmówcom za życzliwość i otwartość wypowiedzi;
Panu Wiesławowi Walenkiewiczowi za każdą czytelnianą herbatę;
Rodzicom – Marii i Adamowi Lackowskim, Siostrze Bogusi oraz Przyjaciołom
za wyrozumiałość, wsparcie i pomoc;
Mikołajowi Madurowiczowi za ciągłą uważną obecność;
Najlepszemu Dziadkowi – Ireneuszowi Świętochowskiemu za ponad ćwierć
wieku niezachwianej wiary we mnie, bez której ta książka nigdy by nie powstała.