

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

281

Problemy rozwoju regionalnego



Redaktorzy naukowi

Elżbieta Sobczak

Małgorzata Markowska



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Barbara Majewska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Cibis

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2013

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-325-0

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Hanna Adamska , Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich – próba oceny	11
Emilia Bogacka , Stan i perspektywy wzrostu bezpieczeństwa publicznego w województwie dolnośląskim.....	19
Ewa Glińska, Ewelina Muszyńska , Kampanie promujące markę „Podlaskie” w opinii mieszkańców województwa mazowieckiego	28
Tomasz Kolakowski , Dynamika i kierunki rozwoju bezpośrednich inwestycji zagranicznych na Dolnym Śląsku.....	36
Alina Kulczyk-Dynowska , Konflikty przestrzenne na przykładzie parku narodowego	48
Florian Kuźnik , Polityka rozwoju metropolitalnego regionu	57
Renata Lisowska , Bariery i stimulatory rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw zlokalizowanych w regionach zmarginalizowanych	74
Marian Maciejuk , Zróżnicowanie samorządu terytorialnego w państwach Unii Europejskiej	85
Magdalena Malucha , Europejska polityka klimatyczna.....	95
Agnieszka Panasiewicz , Zarządzanie ryzykiem jako narzędzie równoważenia rozwoju w skali regionalnej.....	103
Zbigniew Piepiora , Zapobieganie negatywnym konsekwencjom klęsk elementarnych w województwie opolskim – aspekty finansowe.....	113
Andrzej Raczyk, Sylwia Dolzblasz , Czynniki i bariery rozwoju obszaru pogranicza polsko-niemieckiego w opinii samorządów lokalnych.....	121
Andrzej Raszkowski , Rankingi marek narodowych na przykładzie raportu Brand Finance.....	130
Elżbieta Sobczak , Zróżnicowanie struktury pracujących według sektorów intensywności działalności B+R w państwach Unii Europejskiej.....	140
Mariusz E. Sokolowicz , Instytucje a przestrzeń. Przegląd nurtów ekonomii instytucjonalnej w kontekście ich przydatności dla badań procesów rozwoju lokalnego i regionalnego.....	151
Jacek Soltys , Uwarunkowania i dylematy polityki regionalnej na obszarze peryferyjnym województwa pomorskiego	160
Olga Stefko , Możliwości i bariery rozwoju gospodarstw rolniczych i ogrodniczych w Wielkopolsce	169

Ewelina Szczech-Pietkiewicz , Implementacja i realizacja celów spójności terytorialnej w Polsce	178
Jarosław Uglis , Ocena poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin wiejskich województwa wielkopolskiego	187
Agnieszka Zielińska , Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w województwie podkarpackim	198

Summaries

Hanna Adamska , Sustainable development of rural areas – assessment attempt	18
Emilia Bogacka , Public safety state and growth perspectives in Lower Silesia Voivodeship	27
Ewa Glińska, Ewelina Muszyńska , Branding campaigns of Podlaskie in the opinion of Mazovia Voivodeship residents.....	35
Tomasz Kołakowski , Dynamics and directions of FDI in Lower Silesia.....	47
Alina Kulczyk-Dynowska , Spatial conflicts based on the example of a national park.....	56
Florian Kuźnik , Metropolitan policy of a region	73
Renata Lisowska , Stimulants and barriers to the development of small and medium enterprises located in marginalized regions.....	84
Marian Maciejuk , Diversity of local self-government in the European Union member states	94
Magdalena Malucha , European climate policy	102
Agnieszka Panasiewicz , Risk management as a tool for sustainable development on a regional scale.....	112
Zbigniew Piepiora , Preventing of negative consequences of natural disasters in Opole Voivodeship – financial aspects	120
Andrzej Raczyk, Sylwia Dolzblasz , Factors and barriers of development in the Polish-German borderland in the opinion of local self-governments... ..	129
Andrzej Raszkowski , National brands ranking based on brand finance report.....	139
Elżbieta Sobczak , Diversification of workforce structure by R&D activity intensity sectors in EU countries	139
Mariusz E. Sokolowicz , Institutions and territory. Review of institutional economics' strands in the context of their usefulness in the research on local and regional development	150
Jacek Soltyś , Conditions and dilemmas of regional policy in the peripheral area of Pomeranian Voivodeship	159

Olga Stefko , Possibilities and barriers of development in agricultural and horticultural farms in Wielkopolska Voivodeship.....	177
Ewelina Szczech-Pietkiewicz , Implementation and realization of territorial cohesion aims in Poland	186
Jarosław Uglis , Socio-economic development assessment of rural communities in Wielkopolska Voivodeship.....	197
Agnieszka Zielińska , Cooperation between self-government units and NGOs in Podkarpackie Voivodeship.....	206

Florian Kuźnik

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

POLITYKA ROZWOJU METROPOLITALNEGO REGIONU

Streszczenie: Artykuł stawia pytanie o status polityki metropolitalnej regionu. Polityka ta jest rozpatrywana jako składowa polityki miejskiej państwa i regionu. W ramach polityki miejskiej należy plasować problemy i wyzwania rozwoju metropolitalnego. Artykuł koncentruje się na wyzwaniach polityki metropolitalnej regionu, analizuje jej strukturę i sugeruje różne typy polityki metropolitalnej. W artykule podkreślany jest strategiczny wymiar i charakter polityki metropolitalnej.

Słowa kluczowe: obszar metropolitalny, rozwój metropolitalny, polityka metropolitalna, polityka miejska regionu.

1. Wstęp

Artykuł opiera się na dwóch założeniach. W pierwszym założeniu przyjmuje się, że polityka metropolitalna jako forma interwencji publicznej na rzecz wzmocnienia procesów metropolizacji, w tym rozwoju obszarów metropolitalnych, jest potrzebna. Polityka metropolitalna jest wtedy rozumiana jako system polityki rozwoju prowadzonej na różnych poziomach polityczno-decyzyjnych, począwszy od poziomu narodowego, a skończywszy na poziomie lokalnym – miast o randze metropolitalnej. Niejako po drodze, między poziomem narodowym a poziomem lokalnym, mieści się poziom regionalny oraz poziom zorganizowanych obszarów metropolitalnych. Drugie założenie głosi, że region/województwo jest niezbędnym poziomem polityczno-decyzyjnym polityki rozwoju metropolitalnego. To założenie, chociaż z pozoru oczywiste, wcale nie prowadzi automatycznie do klarownych, oczywistych odpowiedzi, jak politykę rozwoju metropolitalnego wprowadzić w mechanizm ogólnej polityki rozwoju regionu oraz jak ma wyglądać współdziałanie różnych podmiotów regionalnych, w tym dużych miast zainteresowanych wspieraniem rozwoju metropolitalnego. Sama deklaracja rozwoju metropolitalnego i polityki metropolitalnej nie musi jeszcze oznaczać ani konsensusu co do założeń aksjologicznych takiej polityki, ani współdziałania pozytywnego na rzecz wdrażania przyjętych w trudnym kompromisie rozwiązań.

Pytanie o potrzebę prowadzenia polityki metropolitalnej jest także pytaniem o odrębność takiej polityki względem innych polityk prowadzonych na danym poziomie polityczno-decyzyjnym. Innymi słowy, chodzi o ustalenie, czy na przykład polityka metropolitalna państwa ma być czymś obok polityki regionalnej, czy też segmentem polityki regionalnej państwa. W przypadku regionu i władz samorządowych województwa odpowiedź powinna być uzupełniona o różne wymiary polityki lokalnej prowadzonej na poziomie ponadgminnym – w ramach licznych w polskich regionach związków komunalnych czy różnych innych form partnerstwa gmin, powiatów i partnerstwa publiczno-prywatnego. Do tego dochodzi jeszcze ciągle dyskutowana kwestia ustroju metropolitalnego i ewentualnej organizacji obszarów metropolitalnych jako odrębnych podmiotów publicznych w formie na przykład dodatkowego poziomu samorządu terytorialnego.

Polityka metropolitalna wymaga współdziałania wielu podmiotów publicznych. Na tym tle rodzą się ważne pytania:

- Kto ma być strategicznym partnerem polityki metropolitalnej państwa – metropolia, zorganizowany i prawnie ustabilizowany obszar metropolitalny, samorząd województwa?
- Kto ma być w regionie strategicznym partnerem polityki rozwoju metropolitalnego regionu – wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, jednostki zainteresowane rozwojem metropolitalnym, „prawdziwe” metropolie, gminy i powiaty tworzące obszar metropolitalny?

Polityka metropolitalna z pewnością nie może być traktowana jako polityka rozwoju lepszych, bo metropolitalnych, obszarów, jako forma przechwytywania dystrybuowanych środków publicznych kosztem innych obszarów – wiejskich i małych miast czy różnego typu obszarów problemowych. Rozwój metropolitalny jest pojęciem szerszym niż rozwój obszarów metropolitalnych czy dużych miast o randze metropolii. Kluczem do pozycjonowania polityki rozwoju metropolitalnego jest polityka miejska, w której rozwój metropolitalny jest jej integralną składową.

2. Polityka rozwoju metropolitalnego jako składowa polityki miejskiej regionu

Polityka miejska jest formą interwencji publicznej w rozwój miejski, podejmowanej z ponadlokalnych poziomów polityczno-decyzyjnych. Tak rozumiana interwencja „z góry” nie eliminuje autonomii decyzyjnej władz samorządowych miast, nie zabiera im prawa do prowadzenia własnej polityki rozwoju czy zagospodarowania przestrzennego swoich miast. Podstawowym uzasadnieniem polityki miejskiej prowadzonej z poziomu samorządu regionu lub z poziomu rządu jest teza, że rozwój miejski przebiega na wielu poziomach przestrzennych, nie zamyka się w granicach poszczególnych miast i można w sposób klarowny wyodrębnić problemy i wyzwania rozwojowe właściwe dla regionalnej przestrzeni miejskiej i sieci osadniczej regionu oraz dla krajowej przestrzeni miejskiej i sieci osadniczej kraju.

Rozwój miejski we współczesnym świecie przybiera różne złożone formy przestrzenne, których wyrazem są wielomilionowe miasta światowe/globalne i obszary metropolitalne o znaczeniu ponadnarodowym, kontynentalnym czy globalnym. Tego typu duże centra i przestrzenie miejskie strukturalizują przestrzeń w skali globalnej, wywierają wpływ na pozostałe struktury miejskie i mogą łatwo doprowadzić do peryferyzacji miast, które nie znalazły się w sieciach powiązań i oddziaływań pozytywnych tych dużych, silnych struktur miejskich. W tym rozumieniu metropolizacja przestrzeni miejskiej dotyczy wielu miast, także tych, które nie są i nie będą w przyszłości metropoliami.

Warto zwrócić uwagę na odrębność tematyczną regionalnego wymiaru rozwoju miejskiego i regionalnego poziomu polityczno-decyzyjnego w wypadku rozstrzygnięcia problemów rozwojowych przestrzeni miejskich, w tym w pierwszej kolejności problemów rozwoju metropolitalnego. Wiele procesów rozwoju współczesnych gospodarek opartych na wiedzy, w tym wiele procesów innowacyjnych rozgrywa się w przestrzeniach regionalnych. Jakość sieci osadniczej regionu staje się jednym z podstawowych wyznaczników – atutów lub barier – dynamiki rozwojowej. W przypadku regionów metropolitalnych kształtowanie (się) struktur miejskich związanych z funkcjami metropolitalnymi w wymiarze ponadregionalnym jest wstępem do analizy pozostałych procesów rozwojowych. Inne procesy rozwojowe zależą od sukcesów i/lub porażek metropolizacji. Metropolizacja wyznacza wtedy strategiczną ścieżkę rozwojową regionu.

Miasta, aglomeracje miejskie czy obszary metropolitalne są systemami otwartymi. Oznacza to, że w przestrzeni miejskiej lokalizują się różne aktywności funkcjonujące niezależnie od władz lokalnych. Miasto nie sprawuje nad nimi kontroli, czasami nawet nie jest w stanie sprzeciwić się niekorzystnym z punktu widzenia przyszłości miasta zmianom w zagospodarowaniu przestrzennym. Miasto może też pozostawiać na uboczu swojej polityki problemy i wyzwania rozwojowe szczególnie trudne, takie, do których nie ma ani uprawnień i instrumentów decyzyjnych, ani wystarczających zasobów do użycia celem wywołania oczekiwanych zmian. W przypadku takich złożonych zespołów miejskich, jak obszary metropolitalne, trudno nawet wskazać władze publiczne bezpośrednio odpowiedzialne za interweniowanie w procesy rozwojowe. Pojawia się zjawisko nazywane fragmentacją instytucjonalną obszaru metropolitalnego [*Villes...* 1999, s. 21]. 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. Rodzi to w dalszej kolejności problem ograniczonych zdolności rządzenia miastami [*Villes...* 1999, s. 10 i 13-20]. 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 klarownej reprezentacji politycznej [Bassand 2001, s. 33-39]. Zdolność do rządzenia obszarem metropolitalnym, czyli sprawny metropolitalny *governance*, przenosi się na zdolność do prowadzenia własnej polityki rozwoju.

W sytuacji ograniczonej zdolności do prowadzenia polityki występuje szczególnie potrzeba działań z poziomów polityczno-decyzyjnych wyższych niż lokalny/metropolitalny. Poziomem rozstrzygnięć politycznych, w rozumieniu polityki rozwoju, najbliższym miastu jest poziom regionalny. Polityka rozwoju regionu, niekoniecznie polityka miejska czy metropolitalna regionu w dokładnym tego słowa znaczeniu, zawsze pozostaje w ścisłym związku z polityką rozwoju lokalnego. Partnerstwo wewnątrzregionalne stało się w polskich warunkach funkcjonowania samorządu terytorialnego czymś powszechnie stosowanym i wzajemnie akceptowanym, niezależnie od takich nowych rozwiązań, jak na przykład regionalne forum terytorialne. Partnerstwo to dobrze rozwija się zarówno w relacjach samorząd województwa – samorząd gmin (miast), jak i w relacjach międzygminnych i gminno-powiatowych.

Przedstawione powyżej w skrótovej formie przesłanki współdziałania gmin, powiatów i samorządu województwa wskazują, że polityka miejska może się narodzić w warunkach konsensusu wewnątrz regionu i powinna w pełni respektować zasadę pomocniczości. Polityka rozwoju metropolitalnego, w ramach polityki miejskiej regionu, powinna wykazać swoją użyteczność w rozwiązywaniu tych problemów miejskich, których nie są w stanie rozwiązać same miasta, nawet współdziałając ze sobą. Tu warto przy okazji zwrócić uwagę na niebezpieczeństwo przeceniania oddolnych inicjatyw współdziałania partnerskiego miast. Miasta pozostawione same sobie w warunkach pewnego „ryнку współdziałania” zaczynają taki pseudorynek rozumieć dosłownie i zachowywać się racjonalnie, to znaczy, że zaczynają bardziej konkurować między sobą niż współdziałać, szczególnie gdy chodzi o pozyskiwanie dodatkowych środków finansowych. Występuje też wtedy zjawisko kooperacji negatywnej.

Polityka miejska regionu powinna legitymizować się własnymi nieredukowalnymi problemami do rozwiązania i wyzwaniami. Literatura przedmiotu, jak również opisane językiem studiów przypadku przykłady różnych regionów pozwalają w płaszczyźnie rozważań ogólnych wskazać istotne wyzwania polityki miejskiej regionu. Wśród nich na czołowych miejscach można umieścić wyzwania, które mają wymiar metropolitalny. Należą do nich:

- dostosowanie struktur miejskich, w tym infrastruktury usług publicznych, do procesów metropolizacji inicjowanych przez biznes,
- rewitalizację miast, w tym przestrzeni śródmiejskich i poprzemysłowych, na rzecz podniesienia międzynarodowej atrakcyjności dużych aglomeracji miejskich,
- opanowanie suburbanizacji rozproszonej, w tym tzw. urbanizacji rozlanej, obejmującej tereny o wysokich walorach przyrodniczych i krajobrazowych,
- rozwój kapitału ludzkiego, społecznego i technologicznego i nowych form zagospodarowania przestrzennego służących gospodarce wiedzy i gospodarce kreatywnej.

Procesy metropolizacji dotyczą w pierwszej kolejności dużych zespołów miejskich, w tym już istniejących obszarów metropolitalnych, oraz aglomeracji miej-

skich jako potencjalnych obszarów metropolitalnych. Metropolizacja aglomeracji jest oznaką wewnętrznej siły tych zespołów miejskich. Siła metropolizujących się aglomeracji tkwi przede wszystkim w kapitale ludzkim, a szczególnie w tej jego części, którą nazywa się klasą kreatywną. Kapitał ludzi i kreatywny, o ile jest wspierany badaniami naukowymi, edukacją uniwersytecką, przyciąga nowy i nowoczesny biznes technologiczny i biznes oparty na kulturze. Do zrównoważonego rozwoju metropolitalnego aglomeracji miejskich potrzebna jest także nowoczesna i bardzo często wysoce kosztowna infrastruktura. To już samo w sobie wystarczy, aby władze publiczne i środki publiczne były wciągane w proces instalowania infrastruktur typu: porty lotnicze, obwodnice drogowe o parametrach autostrady, kolej regionalna, centra kongresowo-wystawiennicze, obiekty kultury wysokiej, technologicznie zaawansowana infrastruktura ochrony środowiska itp. Pojedyncze miasto, nawet jeżeli jest to duża metropolia w strukturze zespołu miejskiego monocentrycznego, nie sprostają, nie tylko finansowo, ale także decyzyjnie i koncepcyjnie, realizacji takich przedsięwzięć. W warstwie decyzyjnej, na przykład przy decyzjach o lokalizacji metropolitalnych inwestycji infrastrukturalnych, pojawia się konieczność uzgodnień i rozstrzygnięć w przestrzeniach wykraczających poza miasto, a nawet poza cały zespół miejski. Od regionalnego poziomu decyzyjnego oczekuje się wtedy szybkich rozstrzygnięć i działań – niezwłocznego przekazania środków finansowych, podjęcia decyzji administracyjnych, na przykład w sferze obrotu nieruchomościami skarbu państwa. Koncepcja budowy dużego urządzenia czy systemu infrastrukturalnego przygotowana na poziomie miejskim nie musi być automatycznie koncepcją dobrą w przestrzeni regionu. W przypadku infrastruktury metropolitalnej region powinien opierać się na własnej wizji swojej metropolitalności, tym bardziej gdy w grę wchodzi konkurencja kilku miast aspirujących do miana centrum metropolii i różne lokalne wizje przestrzenne obszaru metropolitalnego. Procesy metropolizacji oraz rozwój aglomeracji i obszarów metropolitalnych to wyraźny przykład wciągania poziomu regionalnego w rozstrzyganie spraw na wskroś miejskich, które jednak wyznaczają trajektorię rozwojową całego regionu.

Rewitalizacja miast jest przykładem problemu wewnętrznego miast, w których pewne przestrzenie miejskie zgubiły swoją ścieżkę rozwojową i zaczynają generować procesy schyłkowe i likwidacyjne. Rewitalizacja miast ma swój wymiar wewnątrzmijski. Nie zwalnia władz miejskich i różnych aktywnych środowisk w mieście od konieczności przywracania żywotności zdegradowanym osiedlom mieszkaniowym, zespołom przestrzeni usługowych czy rekreacyjnych. Regionalne wyzwanie rewitalizacji miast pojawia się w dwóch sytuacjach. Po pierwsze, w momencie gdy skala „upadłości i rozpadu” przestrzeni miejskich przekracza normalny poziom wynikający ze swoistej gry między wzrostem a regresem, między kreacją a likwidacją, która to gra zawsze ma miejsce w każdym systemie gospodarczym. Rewitalizacja w dużej skali pojawia się najczęściej w tych miastach, w których niekorzystne czynniki zewnętrzne wywołały rozpad dotychczasowych struktur miejskich. Tak jest w przypadku regresu w sektorach gospodarczych skoncentrowanych

w danym mieście. Problem restrukturyzacji gospodarczej w tych sektorach i nieuniknionych negatywnych dostosowań strukturalnych przenosi się automatycznie na struktury miejskie.

Druga sytuacja dotycząca regionalnego wymiaru rewitalizacji pojawia się wtedy, gdy region jest zdolny uruchomić rozwój miejski oparty na specjalistycznych usługach, w tym usługach metropolitalnych. Wywołuje problem przebudowy przestrzeni śródmiejskich, w tym rewitalizacji przestrzeni zdegradowanych i dostosowania ich do potrzeb nowej gospodarki. Władze regionu mogą wtedy być zainteresowane rozwojem gospodarki kreatywnej, w tym opartej na kulturze w dużych, rdzeniowych miastach regionu. Rewitalizacja przestrzeni śródmiejskich wymaga ukierunkowania regionalnego z myślą o wykorzystaniu znaczącego potencjału kultury wysokiej regionu w procesie jego rozwoju gospodarczego, w tym aglomeracji górnośląskiej i stolic pozostałych aglomeracji miejskich.

Suburbanizacja rozproszona, w tym tak zwana urbanizacja rozlana (*urban sprawl*), jest powszechnie uznana za zjawisko negatywne. Wynika ona z pozytywnych przesłanek ekonomicznych, takich jak wzrost zamożności mieszkańców, łatwość przemieszczania się dzięki sprawnej infrastrukturze transportowej, wzrastająca atrakcyjność nowych terenów inwestycyjnych w ośrodkach obrzeżnych i peryferyjnych, w tym na obszarach wiejskich. W efekcie jednak suburbanizacja rozproszona, w tym urbanizacja rozlana, powoduje wiele negatywnych skutków – rozproszenie zabudowy i zwiększone nakłady na rozbudowę infrastruktury technicznej, najczęściej finansowanej z budżetów publicznych, antropopresja na tereny wartościowe pod względem przyrodniczym, nadmierny wzrost przejazdów w przestrzeniach zurbanizowanych, chaotyczna zabudowa podmiejska i niszczenie krajobrazu. Suburbanizacja rozproszona jest najczęściej efektem zwiększonej konkurencji gmin o inwestorów, co jest wyraźnie widoczne w aglomeracjach miejskich. Konkurowanie międzygminne znacznie przewyższa skłonność do współdziałania gmin. Suburbanizacja rozproszona staje się wtedy automatycznie wyzwaniem dla polityki regionu i polityki państwa.

Miasta same w sobie, a w szczególności złożone struktury miejskie w przestrzeniach aglomeracyjnych i metropolitalnych, są predestynowane do lokalizacji jednostek gospodarczych związanych z nową gospodarką – gospodarką wiedzy i gospodarką kreatywną. Z jednej strony innowacje technologiczne i technologizacja gospodarki, a z drugiej kreatywność oparta na twórczości artystycznej i ekonomizacja kultury jako motoryczne zjawiska nowej gospodarki wymagają nowych przestrzeni i nowych urządzeń przestrzennych. Same te przestrzenie i urządzenia przestrzenne mają często charakter innowacyjny. Przykładem są centra i parki technologiczne jako laboratoria wdrażania i pilotażu projektów innowacyjnych, centra nauki będące formą integracji wielu zespołów naukowych i instytucji naukowych oraz przestrzenie instalacji artystycznych. Do tego dochodzą klasyczne obiekty kultury wysokiej czy popularnej – sale koncertowe, gmachy operowe, stadiony i hale

sportowe – ale z nowymi technologiami obsługi wydarzeń artystycznych i sportowych. Tego typu nowe urządzenia i przestrzenie wymagają zmiany otaczających je przestrzeni miejskich. Wymagają także zrozumienia nowych tendencji lokalizacyjnych i nowej polityki lokalizacyjnej. Ze względu na wysoką kosztowność takich urządzeń przestrzennych i konieczność ich finansowania ze źródeł zewnętrznych w stosunku do miast potrzebna jest tu przemyślana interwencja regionu. W przeciwnym razie bogactwo inicjatyw miejskich grozi tworzeniem niespójnych i nieefektywnie funkcjonujących struktur przestrzennych – czasami niedorozwój, czasami nadmiar pewnych urządzeń – w sumie brak oczekiwanych efektów w skali regionalnej.

Politykę miejską regionu należy traktować jako typ polityki rozwoju, gdzie na rozwój patrzy się poprzez struktury miejskie i gdzie dynamiczne, rozwijające się miasta są podstawą rozwoju regionu. Polityka miejska regionu nie powinna być traktowana jako jedna z wielu polityk sektorowych, ale jako polityka horyzontalna.

3. Region – partner strategiczny w polityce metropolitalnej

Polityka metropolitalna powinna być prowadzona w skali całego kraju. To powoduje, że główna siła napędowa tej polityki plasuje się na poziomie narodowym. Od struktur rządowych odpowiedzialnych za wspieranie rozwoju regionalnego i miejskiego można oczekiwać przygotowania ram koncepcyjnych i proceduralnych polityki metropolitalnej opartej na współdziałaniu wielu podmiotów publicznych i partnerstwie terytorialnym. Metropolie i obszary metropolitalne są systemami przestrzennymi, gospodarczymi i społecznymi, których znaczenie wykracza daleko poza granice pojedynczych regionów i które w znacznym stopniu decydują o pozycji gospodarki narodowej, nauki czy kultury narodowej w przestrzeni międzynarodowej i globalnej. Rozwój metropolitalny można wspierać i bez narodowej polityki metropolitalnej. Taka detalizacja polityk metropolitalnych obniża jednak skuteczność wysiłków władz regionalnych czy lokalnych, czasami prowadzi do dublowania działań i marnotrawstwa środków publicznych. Z kolei wysiłki rządu na rzecz wspierania rozwoju metropolitalnego wymagają odpowiedzi w terenie – ze strony regionów i dużych miast oraz tych podmiotów nowej gospodarki, które żywotnie są zainteresowane infrastrukturą metropolitalną i usługami metropolitalnymi.

W polskich warunkach prawno-ustrojowych, regulujących sferę polityki rozwoju i zagospodarowania przestrzennego, to region, a dokładniej samorząd województwa wydaje się tym podmiotem publicznym, który jest zdolny:

- absorbować rozwiązania narodowej polityki metropolitalnej w regionie oraz transmitować je do jego głównych miast i aglomeracji,
- budować własną wizję rozwoju metropolitalnego i rozpocząć jej wdrażanie,
- przygotować przestrzeń regionu i nowe zagospodarowanie przestrzenne do wyzwań, jakie stoją przed gospodarką wiedzy i gospodarką kreatywną,

- sprzyjać procesom tworzenia, w tym procesom samoorganizacji struktur zarządzania rozwojem metropolitalnym,
- godzić interesy metropolitalne, niem Metropolitalne i antymetropolitalne w różnych aktywnych środowiskach regionu.

Powyższe zdolności regionu pozwalają nazwać go partnerem strategicznym w polityce metropolitalnej. Jest to partner zarówno dla władz rządowych i narodowej polityki metropolitalnej, jak i partner dla lokalnych poziomów polityczno-decyzyjnych.

Alternatywą dla tak rozumianej pozycji regionu jest, a raczej mogłaby być, silna struktura administracyjna obszarów metropolitalnych jako jednostek samorządu terytorialnego. Podmiotem – partnerem strategicznym w polityce metropolitalnej może być jedynie podmiot publiczny posiadający stabilne, prawnie umocowane struktury zarządcze¹. Najlepiej jest budować i rozwijać takie struktury w ramach struktur administracji publicznej. Budowanie w Polsce silnej organizacji metropolitalnej, co od dłuższego już czasu jest przedmiotem debaty publicznej, jest jednak trudne z dwóch powodów:

- struktury metropolitalne, które by można zorganizować w postaci odrębnych jednostek samorządu terytorialnego, nie występują powszechnie, mają raczej charakter ekstraordynaryjny, są czymś dodatkowym w wybranych, uprzywilejowanych przestrzeniach,
- administracyjnie ustabilizowana organizacja metropolitalna pozostaje w sprzeczności z ideą województwa i samorządu województwa jako podstawy decentralizacji funkcji państwa, co było jedną z idei przewodnich reformy administracyjnej z 1998 roku.

Powyższe dwa stwierdzenia nie są argumentem za tym, aby nie budować w Polsce samorządu metropolitalnego jako odrębnego poziomu samorządowego. Sugerują jedynie, że taki zabieg nie jest kwestią jednej dodatkowej ustawy metropolitalnej. Przeciwnie, jest to dość istotna zmiana ustroju samorządu terytorialnego w Polsce.

System polityki metropolitalnej można budować na takim zworniku, jakim jest samorząd województwa. Samorząd ten z jednej strony jest przygotowany legislacyjnie i programowo do dialogu z rządem i zawierania kontraktów rządowo-regionalnych. Z drugiej zaś strony dopracowaliśmy się w Polsce, szczególnie w obrębie metod programowania i procedur europejskiej polityki regionalnej (polityki spójności), bogatych doświadczeń we współdziałaniu regionalno-miejskim. To wszystko wystarczy, aby rozpocząć politykę metropolitalną i stosownie do wymogów realizacyjnych tej polityki wzmacniać, także poprzez nowe ustawodawstwo, różne struktury samorządu terytorialnego. Wzmocnienia w pierwszej kolejności wymaga samorząd województwa.

Samorząd województwa, jak stwierdzono powyżej, jest zdolny wykreować wizję rozwoju metropolitalnego w regionie i ją wdrażać. Prawdą jest także to, że wła-

¹ Szerzej o organizacji obszarów metropolitalnych [Kuźnik 2004, s. 61-70; 2005, s. 51-62].

dze wojewódzkie są przytłoczone zarządzaniem sprawami bieżącymi i rozwiązywaniem nagłych sytuacji konfliktowych, na przykład w ochronie zdrowia czy innych regionalnych usługach publicznych. Poza tym samorząd województwa jest ciągle zbyt słaby finansowo w porównaniu z dużymi miastami. Na razie jest dowartościowywany przez możliwość zarządzania środkami europejskiej polityki spójności w ramach regionalnych programów operacyjnych. Nie jest to do końca rozwiązanie systemowe. Z pewnością dużych zmian wymaga sfera wojewódzkiej polityki przestrzennej i wojewódzkiego planowania przestrzennego. Procesy rozwoju metropolitalnego silnie oddziałują na zagospodarowanie przestrzenne i gospodarkę nieruchomościami. To wszystko rozgrywa się w skali ponadgminnej i wymaga przemysłanej interwencji z poziomu regionalnego. Jednakże instrumenty, jakimi obecnie dysponuje polityka przestrzenna województwa, są znikome w stosunku do „natarcia”, jakie obserwuje się w zagospodarowaniu przestrzennym, szczególnie przestrzeni aglomeracyjnych i metropolitalnych. W Polsce, w sposób bardziej spontaniczny niż zaplanowany, tworzą się nowe struktury terytorialnego *governance*. Biorąc pod uwagę istotę *governance*, warto pamiętać, że wielu istotnych kwestii rządzenia i zarządzania, a tak naprawdę współrządzenia i współzarządzania, nie da się uregulować ustawowo. Dobre ustawodawstwo jest trudne do przecenienia, ale zawsze pozostaje do wypracowania „wielka reszta”, czyli warstwa nieformalnych kontaktów i przepływów informacji, porozumień, sieci, partnerstw itp. Sfera rozwoju metropolitalnego z pewnością wymaga swojego, metropolitalnego *governance*. Region jest naturalnym miejscem budowania metropolitalnego *governance*, w ramach którego można lepiej rozwiązywać konflikty metropolitalne.

4. Uwarunkowania zewnętrzne prowadzenia polityki rozwoju metropolitalnego w regionie

Polityka miejska jest w wielu krajach i regionach powszechnie stosowaną formą interwencji publicznej w rozwój miejski. Staje się powoli integralną częścią polityki spójności Unii Europejskiej. Polityka metropolitalna regionu może czerpać z doświadczeń zewnętrznych i opierać się na różnych narzędziach dostępnych jako forma wsparcia rozwoju miejskiego, w tym metropolitalnego. Ogół uwarunkowań zewnętrznych prowadzenia polityki miejskiej i metropolitalnej można podzielić na:

- uwarunkowania regulacyjne europejskie wynikające z nowej perspektywy programowej i finansowej polityki spójności Unii Europejskiej;
- uwarunkowania regulacyjne krajowe wynikające z koncepcji prowadzenia narodowej/rządowej polityki miejskiej;
- doświadczenia wynikające z oceny istniejących problemów rozwoju miejskiego, w tym z badań nad rozwojem i zagospodarowaniem przestrzennym regionu i aglomeracji miejskich.

Projekty rozporządzeń unijnych, mające za zadanie regulację polityki spójności po roku 2013, wprowadzają szereg istotnych zmian do całościowo widzianego me-

chanizmu funkcjonowania tej polityki². Proponowane rozwiązania same w sobie składają się na nowe podejście do polityki spójności Unii Europejskiej. Z jednej strony oznacza to zmianę zasad funkcjonowania władz Unii Europejskiej, a z drugiej inne oczekiwania poszczególnych państw członkowskich i beneficjentów polityki spójności, w tym głównie regionów. Zmian wcześniej już anonsowanych w raportach kohezyjnych jest faktycznie bardzo wiele, ale przede wszystkim mają one charakter porządkujący i regulacyjny. Akcent jest tu wyraźnie przesunięty na szeroko pojęte proefektywnościowe zarządzanie polityką spójności.

W ramy nowej polityki spójności została także wyraźniej niż poprzednio wpisana problematyka miejska, tak że w sumie można mówić tu o możliwościach rozwoju polityki miejskiej w ramach polityki spójności. O potrzebie wzmocnienia wymiaru miejskiego w polityce spójności Unii Europejskiej mówi też wyraźnie Deklaracja z Toledo ministrów ds. rozwoju miejskiego³. Deklaracja ta podkreśla także wyraźnie konieczność przyspieszenia prac (European Urban Agenda) nad europejską polityką rozwoju miast. Siła ssania poszczególnych państw członkowskich i dużych regionów metropolitalnych Europy pokaże w przyszłości, czy będziemy mieć do czynienia z nową polityką miejską Unii Europejskiej, państw członkowskich i regionów na rzecz inteligentnego, zrównoważonego i sprzyjającego inkluzji społecznej rozwoju miast, w tym obszarów metropolitalnych Europy.

Wymiar miejski polityki spójności jest od dawna oczekiwany i powinien zostać uwzględniony w perspektywie programowania w latach 2014-2020. Tak naprawdę to wymiar miejski zawsze był obecny w polityce spójności (regionalnej), ale w postaci rozproszonej. Powodowało to, że miasta, a dokładniej duże metropolie nie były graczami – partnerami w polityce spójności. To, co się proponuje w projekcie rozporządzenia szczegółowego dotyczącego EFRR, ma ciągle początkowy i pilotażowy charakter. Jest też w pewnym stopniu nawiązaniem do paradygmatu rozwoju terytorialnego (art. 99 projektu rozporządzenia ogólnego), o którym tyle mówiono w ostatnim raporcie kohezyjnym [*Inwestowanie...* 2010]. Wprowadzenie wymiaru miejskiego do ram strategicznych polityki spójności uruchomić może rozwój polityki miejskiej na poziomie narodowym i regionalnym w ramach poszczególnych państw członkowskich. To z kolei daje szansę na zintegrowane podejście do rozwiązywania

² Niniejszy tekst odnosi się do następujących projektów rozporządzeń dla polityki spójności na lata 2014-2020:

- rozporządzenia ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybołówstwa (EFMR);
- rozporządzeń szczegółowych dotyczących EFRR, EFS oraz Funduszu Spójności;
- rozporządzenia dotyczącego Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT) i Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT).

³ Nieformalne spotkanie ministrów w Toledo w sprawie rozwoju obszarów miejskich. Deklaracja. Presidencia Española. Toledo 22 czerwca 2010 r. Tłumaczenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

problemów miejskich, nie na marginesie innych wielkich wyzwań społecznych, środowiskowych czy gospodarczych poszczególnych państw Unii Europejskiej, ale jako wyzwań na rzecz kreowania nowego modelu miast europejskich jako miast XXI wieku.

Raport OECD dotyczący trendów urbanizacji i polityk miejskich wskazuje na potrzebę przejścia do planowania strategicznego i polityki strategicznej dotyczącej rozwoju miejskiego [Trend... 2010]. Tu podkreśla się centralną i integrującą funkcję planowania przestrzennego jako potencjalnie skutecznego regulatora różnych częściowych, sektorowo ujmowanych przedsięwzięć i trendów w rozwoju miejskim [Trend... 2010, s. 67]. Uzupełnienie klasycznego planowania przestrzennego powinno nastąpić właśnie w drodze szerszego stosowania metod i narzędzi zarządzania strategicznego, w tym planowania strategicznego. Strategiczny wymiar planowania przestrzennego uwidacznia się wtedy, gdy staje się ono podstawą tworzenia wizji miast i sieci miast na użytek różnych polityk miejskich – poczynając od władz lokalnych, a kończąc na władzach rządowych i miejskiej polityce narodowej. Planowanie przestrzenne i polityka miejska muszą obowiązkowo brać pod uwagę mechanizm rynku nieruchomości. W tym względzie Raport OECD mówi o ryzykach, jakie niesie rynek nieruchomości, które trzeba umieć przewidywać [Trend... 2010, s. 70]. Polityka miejska w krajach OECD jest prowadzona powszechnie, aczkolwiek wedle własnych, narodowych modeli, metod i narzędzi [Trend... 2010, s. 71, 73-76]. Nie zawsze występuje na poziomie krajowym. Jest powszechna na poziomie regionalnym w ścisłym powiązaniu ze strukturami politycznymi i zarządzającymi na poziomie miast i obszarów metropolitalnych. Przewiduje się, zgodnie z nowym paradygmatem polityki regionalnej, wzrost znaczenia regionów funkcjonalnych [Trend... 2010, s. 81]. Za jedno z najważniejszych zadań polityki miejskiej; narodowej i regionalnej uważa się wspieranie władz lokalnych w identyfikacji potencjałów nowej, technologicznej i kreatywnej gospodarki [Trend... 2010, s. 70]. To w pierwszej kolejności dotyczy miast metropolitalnych

Potrzeba uruchomienia polityki miejskiej staje się coraz mocniej akcentowana w Polsce. Niedawne deklaracje płynące z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na temat rozpoczęcia prac nad narodową polityką miejską potwierdzają, że rząd jest zdecydowany zacząć interweniować w rozwój miejski i sieć osadniczą kraju. Uzasadnieniem dla takiej polityki w Polsce są takie znane od dawna problemy miejskie, jak:

- rozpraszanie zabudowy miejskiej w strefach podmiejskich;
- rozlewająca się urbanizacja, która wywołuje nowe formy presji na środowisko;
- natłok kwestii rewitalizacyjnych, które trudno jest rozwiązywać miastom bez wsparcia zewnętrznego;
- brak dobrej regulacji gospodarki przestrzennej, w tym brak planowania przestrzennego w aglomeracjach miejskich i obszarach metropolitalnych;
- trudności w projektowaniu regionalnych systemów infrastrukturalnych, w tym transportowych, energetycznych i wodno-kanalizacyjnych bez ogarnięcia kontekstu rozwoju miejskiego w skali różnych regionów funkcjonalnych.

Za pozytywną okoliczność na rzecz uruchomienia w Polsce polityki miejskiej, w tym krajowej polityki miejskiej, można uznać przesunięcie do Ministra Rozwoju Regionalnego uprawnień administracyjnych (w rozumieniu ustawy o działach administracyjnych) związanych z rozwojem miejskim i planowaniem przestrzennym. Polityka regionalna państwa może w pełni objąć problematykę miejską, w tym związaną ze sferą planowania przestrzennego.

W przygotowanym dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego raporcie na temat miejskiego wymiaru polityki spójności po 2013 [*Urban...* 2011] podkreśla się potrzebę re-terytorializacji polityk miejskich, co wiąże się z koniecznością uwzględnienia przez władze Unii Europejskiej specyfiki różnych terytoriów miejskich. To z kolei prowadzi do sugestii, że polityka miejska powinna być zdecentralizowana – prowadzona na różnych poziomach polityczno-decyzyjnych i zawsze z udziałem zainteresowanych miast. Tu też jest miejsce na wykorzystanie dobrych doświadczeń inicjatywy wspólnotowej URBAN i programu URBACT.

Kompleksowy zarys programu polityki miejskiej państwa przedstawił zespół pod kierunkiem T. Markowskiego [*Polityka...* 2009]. Za podstawowe obszary polityki miejskiej państwa autorzy uznali:

- kształtowanie zrównoważonej struktury przestrzennej miast;
- rewitalizację zdegradowanych obszarów miast;
- reurbanizację wielkich osiedli mieszkaniowych;
- ochronę wartości przyrodniczych i kulturowych środowiska miejskiego;
- zrównoważony rozwój transportu w mieście.

Powyższe obszary tematyczne interwencji narodowej polityki miejskiej można uznać w całości za obszary interwencji polityki miejskiej w regionach, szczególnie w dużych regionach miejskich posiadających struktury aglomeracyjne. W przypadku województwa śląskiego mogą pojawić się jeszcze dodatkowe obszary interwencji ze względu na specyfikę gospodarczą i osadniczą tego miejskiego i postindustrialnego regionu. W opracowaniu zespołu pod kierunkiem T. Markowskiego warte podkreślenia jest również dopominanie się o doktrynalną wykładnię polityki miejskiej rządu. Doktryna polityki miejskiej państwa powinna być wyraziście osadzona w nurcie myślenia o przyszłości miast europejskich i oparta na takich dokumentach, jak między innymi Nowa Karta Ateńska, Karta Lipska czy Agenda Terytorialna Unii Europejskiej. W tych dokumentach, a szczególnie w Nowej Karcie Ateńskiej z 2003, występuje wyraźne odwołanie się do dorobku kultury i cywilizacji miejskiej Europy jako fundamentu budowy wizji przyszłości miast europejskich. Taka wykładnia doktrynalna, pokazująca aksjologiczne nastawienie państwa do swoich obszarów miejskich, byłaby wysoce użyteczna w procesie tworzenia koncepcji regionalnych polityk miejskich.

Dobrym uzupełnieniem myślenia kręgów rządowych i ekspertów zajmujących się rozwojem miejskim na temat uruchomienia w Polsce polityki miejskiej było pojawienie się projektów dwóch ustaw: o polityce miejskiej państwa i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie (projekt, 8 marca 2009 r.) oraz

o rozwoju miast i obszarach metropolitalnych (projekt, 28 maja 2008 r.). Obydwa projekty mają podobne nastawienie i wspólne obszary zainteresowania. To, co je łączy, to przygotowanie legislacyjne do uruchomienia polityki miejskiej prowadzonej przez rząd i regiony. Obydwa projekty mają nastawienie metropolitalne w tym sensie, że obszary metropolitalne traktują jako swoiste wyzwanie dla polityki miejskiej, jako terytoria, które wymagają specyficznej, bo utworzonej ponad miastami, organizacji wewnętrznej. Prawo pokazujące sposoby zorganizowania się może im to ułatwić. Prawo do zorganizowania się w zespoły miejskie (projekt ustawy o polityce miejskiej państwa) mają nie tylko obszary metropolitalne, ale i inne struktury miejskie i miejsko-wiejskie.

Wsparciem dla uruchomienia polityki miejskiej państwa oraz polityki miejskiej w regionach są również takie dokumenty programowe rządu, jak: krajowa strategia rozwoju regionalnego i koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju. Krajowa strategia rozwoju regionalnego w aglomeracjach i obszarach metropolitalnych widzi podstawowe terytoria/bieguny rozwoju nowej gospodarki. Widzi też obszary miejskie wymagające wsparcia w rozumieniu spójności społecznej i ekonomicznej. Koncepcja polaryzacyjno-dyfuzyjna, wyraźna w początkowym projekcie krajowej strategii, a złagodzona w redakcji finalnej wersji krajowej strategii rozwoju regionalnego, sugeruje, że interwencja w rozwój miejski powinna być prowadzona na różnych poziomach polityczno-decyzyjnych i koordynowana w skali kraju. Polityka miejska rządu powinna się spotkać z polityką miejską regionów, a przynajmniej polityką dużych regionów miejskich.

5. Orientacje strategiczne polityki rozwoju metropolitalnego regionu

Politykę rozwoju metropolitalnego regionu można dzielić wedle różnych kryteriów. Biorąc pod uwagę strukturę problemową tej polityki oraz wyzwania, jakie w jej ramach chcą podjąć władze regionalne, można wyróżnić:

- politykę ofensywną/systemową,
- politykę defensywną/redystrybucyjno-integracyjną.

Uzupełniającym podziałem jest w tym przypadku podział dziedzinowy – poszczególne ważne, strategiczne dziedziny rozwoju metropolitalnego regionu, stanowiące podstawę formułowania wyzwań rozwojowych, mogą wyodrębnić się jako autonomiczne polityki dziedzinowe/sektorowe.

Polityka ofensywna/systemowa jest typem polityki nastawionej na dokonanie zasadniczych przewartościowań w myśleniu o rozwoju regionalnym. Jest to zerwanie z dotychczasowymi tendencjami rozwojowymi i orientowanie się na metropolizację jako podstawę przyszłości regionu. Jest to polityka „wielkiego pchnięcia”, wymagająca także systemowych zmian w strukturach zarządzania rozwojem regionalnym, budowania nowego regionalnego *governance*. Polityka tego typu opiera się na własnej, regionalnej wizji i strategii rozwoju metropolitalnego regionu, osadzonej

w regionalnych strukturach programowania, wdrażania i monitorowania rozwoju miejskiego. Użyty tu roboczo termin „polityka systemowa” sugeruje, że wojewódzkie programowanie rozwoju miejskiego/metropolitalnego ma charakter stały i odrębny od innych polityk regionu, jest oparte na własnych rozwiązaniach instytucjonalno-organizacyjnych. Nie jest to polityka łagodzenia negatywnych dostosowań strukturalnych, uzupełniania braków, eliminacji uciążliwości funkcjonowania różnych struktur miejskich. Jest to polityka otwarcia nowych możliwości, polityka zmiany strategicznej, w tym radykalnej zmiany wizerunku miast regionu i zmiany wizerunku regionu jako takiego.

Polityka rozwoju metropolitalnego regionu o charakterze defensywnym/redystrybucyjno-integracyjnym jest ze swej istoty niesamodzielna, wtórna względem innych polityk. Jest uzupełnieniem aktywności i interwencji władz regionu w innych sferach życia gospodarczego czy społecznego bądź uzupełnieniem innych układów metodologicznych polityki regionu. Może być na przykład pochodną polityki restrukturyzacji przemysłu lub segmentem ogólnej polityki rozwoju regionu. Polityka typu defensywnego ma charakter polityki pomocowej. Jest także wtórna, niewyprzedzająca względem polityk lokalnych prowadzonych przez władze miast o ambicjach metropolitalnych lub związki komunalne w aglomeracjach miejskich działające na rzecz ich metropolizacji. Ma być wsparciem dla ich działań w sferze rozwoju miejskiego oraz zagospodarowania przestrzennego miast i aglomeracji miejskich. Taka polityka musi nieustannie równoważyć różne inicjatywy i kontrinicjatywy, musi integrować rozwój metropolitalny i niem Metropolitalny.

W polityce rozwoju metropolitalnego można wyróżnić kilka „twardych” tendencji, które mieszczą w sobie oczekiwania, cele i priorytety władz regionu oraz miast metropolitalnych. Czasami wynikają z chęci naśladownictwa dobrych praktyk lub przyjmowanej *implicite* doktryny rozwoju regionalnego. Dalej będą nazywane orientacjami strategicznymi polityki rozwoju metropolitalnego regionu. Do podstawowych orientacji strategicznych, biorąc pod uwagę doświadczenia polskich regionów we wspieraniu rozwoju metropolitalnego, można zaliczyć

- orientację na budowanie siły i pozycji konkurencyjnej w otoczeniu międzynarodowym i globalnym,
- orientację na przyciąganie funkcji metropolitalnych do regionu,
- orientację na rozbudowę infrastruktury metropolitalnej,
- orientację na równowagę między rozwojem metropolitalnym i niem Metropolitalnym,
- orientację na kreowanie struktur metropolitalnych wyższego rzędu, na przykład bipolarnych we współpracy międzyregionalnej.

Orientacja na budowanie silnej pozycji konkurencyjnej jest możliwa jedynie w regionach, w których już funkcjonują „prawdziwe” metropolie i obszary metropolitalne. Jest to orientacja na mobilizację własnych potencjałów metropolitalnych i szukanie aliansów strategicznych w sieci metropolii w otoczeniu międzyna-

wym i globalnym. Rozwój metropolitalny decyduje o rozwoju innych sfer życia gospodarczego i społecznego. Staje się wtedy prawie synonimem rozwoju regionu.

Orientacja strategiczna na przyciąganie funkcji metropolitalnych jest właściwa regionom, w których już rozpoczął się rozwój metropolitalny. Wybrane potencjały regionu związane z kapitałem ludzkim (kreatywnym), kulturowym, społecznym czy infrastrukturalnym pozwalają na zgłaszanie ofert przyciągających do regionu międzynarodowy biznes, instytucje kultury wysokiej, organizacje polityczne czy też stowarzyszenia reprezentujące aktywność sektora obywatelskiego. Jest to orientacja bazująca bardziej na „miękkich” czynnikach rozwoju metropolitalnego i wzmacnianiu relacji z otoczeniem metropolitalnym. Jest oparta na przekonaniu, że podmioty zewnętrzne realizujące usługi metropolitalne wzmocnią rozwój metropolitalny regionu.

Orientacja na rozbudowę infrastruktury metropolitalnej w regionie jest orientacją, z którą wiąże się najwięcej nieporozumień i niebezpieczeństw. Jest to orientacja bardzo konkretna w sensie realizacyjnym, gdyż opiera się na inwestycjach budowlanych, gdzie łatwo policzyć wyniki i efekty projektów infrastrukturalnych. Jej podstawę stanowi jednak przekonanie, często złudne, że wystarczy zbudować lotnisko, autostrady i obwodnice autostradowe, centra technologiczne, kampusy uniwersyteckie itp., a reszta będzie już logicznym następstwem posiadania dobrej infrastruktury metropolitalnej. Taka orientacja strategiczna jest często właściwa regionom, w których rozwój metropolitalny jest załączkowy i wydaje się, że brak infrastruktury jest barierą, którą koniecznie trzeba usunąć. Często także jest ona pokłosiem myślenia dystrybucyjno-wyrównawczego – skoro inni mają, to dlaczego nie my? W przypadku orientacji na rozbudowę infrastruktury metropolitalnej uwypukla się rola narodowej, a następnie regionalnej polityki miejskiej i metropolitalnej, aby weryfikować ambicje metropolitalne zbyt dużej liczby beneficjentów infrastrukturalnych projektów metropolitalnych.

Orientacja strategiczna na równowagę tego co metropolitalne i niem Metropolitalne w regionie odnosi się do większości regionów, także regionów metropolitalnych. W zdecydowanej większości regionów rozwój regionalny nie kończy się na metropolitalności. Czasami może pojawić się wręcz drugi biegun rozwoju, na przykład obszarów wiejskich, które rozwój metropolitalny postrzegają jako zagrożenie, a nie jako wsparcie. Rozwój metropolitalny może również transmitować do najbliższego otoczenia efekty negatywne. Równoważenie procesów rozwojowych jest konieczne, a dobra polityka władz regionalnych trudna do przecenienia.

Ostatnie z wymienionych tu orientacji strategicznych dotyczy tych regionów, gdzie intensywność urbanizacji i metropolizacji przestrzeni miejskich jest tak duża, że obszary metropolitalne się zlewają. Mogą one tworzyć struktury metropolitalne wyższego rzędu – układy bipolarne, europolie itp. Taka sytuacja ma powoli miejsce w zurbanizowanym obszarze warszawsko-łódzkim oraz śląsko-krakowskim, który można jeszcze uzupełniać o aglomerację ostrawską. W takich przypadkach orientacja strategiczna na współpracę międzyregionalną jest korzystna dla przyspieszenia

rozwoju metropolitalnego. To wymaga jednak innego spojrzenia na konkurowanie regionów, które zawsze będzie, a które nie powinno wykluczać współpracy. Dla teoretyków rozwoju regionalnego to pewnego rodzaju oczywistość. W praktyce obowiązują jednak często inne oczywistości.

6. Zakończenie

Rozwój metropolitalny w coraz większym stopniu dotyczy polskich aglomeracji miejskich. Jest to rozwój generujący wiele nierównowag i problemów. Z jednej strony można mówić o słabej metropolizacji i to tylko w przypadku kilku największych polskich aglomeracji miejskich. Z drugiej strony podkreśla się często negatywny wpływ metropolizacji na małe miasta i obszary wiejskie. Coraz częściej daje o sobie znać potrzeba prowadzenia krajowej polityki metropolitalnej. O taką politykę upominają się środowiska naukowe. Środowiska samorządowe dużych miast – metropolii sugerują potrzebę utworzenia dodatkowego poziomu samorządu, to jest samorządu aglomeracyjnego.

Wszystko wskazuje na to, że w Polsce uruchomiony zostanie segment polityki miejskiej w ramach polityki regionalnej państwa. Krajowa polityka miejska znajdzie swoje oparcie i instrumenty wdrożeniowe w polityce spójności Unii Europejskiej i regulacjach finansowych nowej perspektywy programowania UE na lata 2014-2020. Dla polskich metropolii i tworzących się obszarów metropolitalnych byłoby korzystne, gdyby uruchomiona została polityka miejska w regionach.

Polityka metropolitalna regionu mieści się w ramach jego polityki miejskiej. To raczej kwestia priorytetów polityki miejskiej regionu, a nie kwestia odrębności metodologicznej polityki miejskiej i metropolitalnej. Skuteczność polityki metropolitalnej wymaga, aby była ona prowadzona zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym przy partnerskim współdziałaniu zainteresowanych miast. Władze regionu muszą chcieć taką politykę prowadzić. Powinny mieć także świadomość, że politykę metropolitalną regionu trzeba prowadzić z dobrym przygotowaniem koncepcyjnym. Polityka metropolitalna regionu to rodzaj polityki strategicznej i właśnie region jest tu poziomem decyzyjnym rozstrzygnięć strategicznych.

Literatura

- Bassand M., *Les six paramètres de la métropolisation. Cahiers de la métropolisation*, nr 1/2001, s. 33-39. *Investowanie w przyszłość Europy. Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Unia Europejska, 2010.
- Kuźnik F., *Problemy zarządzania Katowickim Zespołem Metropolitalnym*, [w:] K. Szolek, A. Zakrzewska-Półtorak (red.), *Obszary metropolitalne a rozwój regionalny i lokalny*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 61-70.
- Kuźnik F., *Polityka rozwoju obszarów metropolitalnych*, [w:] T. Markowski, D. Stawasz (red.), *Gospodarka, zarządzanie, przestrzeń*, Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica, Łódź 2005, s. 51-62.

- Nieformalne spotkanie ministrów w Toledo w sprawie rozwoju obszarów miejskich. Deklaracja, Presidencia Española. Toledo, 22 czerwca 2010 r.
- Polityka miejska państwa. Cele, priorytety, instrumenty*, oprac. T. Markowski (kierownik zespołu), S. Gzell, M. Kochanowski, J. Korzeń, T. Taczewski, M. Staniszkis, W. Suchorzewski, T. Ossowicz, G. Rembacz, Warszawa, 5 czerwca 2009 (maszynopis powielany).
- Projekt rozporządzenia ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybołówstwa (EFMR).
- Projekty rozporządzeń szczegółowych dotyczących EFRR, EFS oraz Funduszu Spójności.
- Projekt rozporządzenia dotyczącego Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT) i Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT).
- Trend in Urbanisation and Urban Policies in OECD Countries. What Lessons for China?* OECD, Paris 2010.
- Urban Dimension of Cohesion Policy post 2013. Background Report*, oprac. P. Swianiewicz, R. Atkinson, A. Bucz, Ministry of Regional Development, Department of Structural Policy Coordination, Warsaw, July 2011.
- Villes, Métropoles. Les nouveaux territoires du politique*, red. B. Jouvet, Ch. Lefèvre, Anthropos, Economica, Paris 1999.

METROPOLITAN POLICY OF A REGION

Summary: The paper seeks an answer concerning the status of metropolitan policy at regional level. Metropolitan policy of a region fits the structure of state and regional urban policy. The paper reflects upon challenges of the metropolitan policy of a region and its external determinants (European, national and intraregional). As a conclusion a typology of regional metropolitan policies is pinpointed, explaining strategic orientations that can be applied.

Keywords: metropolitan area, metropolitan development, metropolitan policy, urban policy of region.