

*Tadeusz Markowski**

INSTYTUCJONALNE PROBLEMY ZARZĄDZANIA OBSZAREM METROPOLITALNYM

Realizacja zadań władz terenowych wymaga prowadzenia przez nie kompleksowej polityki rozwoju danego terenu. Dlatego też władze muszą dysponować niezbędnymi narzędziami oddziaływania na wszystkie podmioty gospodarujące na danym terenie. Narzędzia te powinny mieć parametryczny charakter i być adekwatne do celów polityki władz terenowych. Władze terenowe powinny móc tworzyć korzyści zewnętrzne istotne dla zachowań przestrzennych poszczególnych podmiotów gospodarczych na danym terenie¹.

1. WPROWADZENIE

Globalizacja daje szanse rozwoju metropoliom, ale i stanowi poważne zagrożenie dla ich rozwoju poprzez pogłębianie nierówności między aglomeracjami, jak i wewnątrz aglomeracji. Zarówno przyczyną, jak i skutkiem narastania dysproporcji w rozwoju miast są, na coraz większą skalę, zjawiska fragmentacji, wykluczalności i marginalizacji grup społecznych i całych jednostek terytorialnych z procesów działalności społecznej i gospodarczej. Z tego powodu zjawiska te stają się przedmiotem zainteresowania i interwencji władz publicznych, od szczebla lokalnego do szczebla nawet ponadnarodowego. Nowoczesne myślenie nie idzie jednak w kierunku równomiernej redystrybucji pozytywnych efektów rozwoju, wynikających z procesów globalizacji gospodarki na rzecz wyrównania poziomu konsumpcji między aglomeracjami, ale w kierunku powszechnego włączania metropolii, miast i całych społeczności terytorialnych w globalne procesy wytwórcze. Jednym

* Prof. dr hab., Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Uniwersytet Łódzki.

¹ J. Reguński, *Władze miasta a wymogi polityki urbanistycznej*, [w:] J. Reguński, *Miasto i jego władze. Studia nad ekonomiczną teorią rozwoju miasta*, Instytut Nauk Ekonomicznych PAN-Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków-Łódź 1984.

ze sposobów przeciwdziałania fragmentacji, wykluczalności i marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej jest wprowadzanie bądź usprawnianie instytucjonalnych systemów zarządzania obszarami, metropoliami. Zagadnienie to staje się strategiczną sprawą krajów wysoko rozwiniętych, ale zupełnie (niestety) niedocenianą przez polskich polityków.

Jednym ze sposobów upowszechniania nowych metod zarządzania obszarami metropolitalnymi jest przenoszenie pozytywnych doświadczeń z krajów wysoko rozwiniętych do krajów o niższym poziomie rozwoju. Popularyzacją najlepszych praktyk zajmują się OECD, ONZ i inne organizacje działające na arenie międzynarodowej. Polska nie może biernie czekać na ich wsparcie, gdyż głównie ze względów politycznych są one skierowane do metropolii krajów Trzeciego Świata. Chcąc szybko nadrobić zaległości w rozwoju społeczno-gospodarczym musimy sami korzystać z już istniejących doświadczeń i, w oparciu o te doświadczenia, budować sprawne rozwiązania organizacyjno-instytucjonalne.

2. UŁOMNOŚĆ INSTYTUCJI PUBLICZNYCH A MOŻLIWOŚCI USPRAWNIANIA PROCESÓW ZARZĄDZANIA OBSZARAMI METROPOLITALNYMI

Złożoność zagadnień funkcjonowania obszarów metropolitalnych przekracza skalę problemów przeciętnego regionu administracyjnego. Takie procesy, jak wykazują badania regionalistów, są rezultatem globalnej presji konkurencyjnej zmuszającej regiony do wystawiania swoich zasobów do konkurowania o kapitał i o rozwój. Regiony zurbanizowane coraz częściej tworzą struktury instytucjonalne poza sztywnymi terytorialnymi podziałami administracyjnymi. Obszary metropolitalne stają się zinstytucjonalizowanymi strukturami przestrzenno-organizacyjnymi. Proces ten możemy określić jako instytucjonalną regionalizację zurbanizowanych obszarów. Tak zorganizowane jednostki terytorialne nabierają cech charakterystycznych dla dużych ekonomicznie wyodrębnionych regionów. Oczywiście proces instytucjonalizacji może być sformalizowany lub nie. Praktyka najbardziej rozwiniętych państw (USA, Niemcy, Francja) pokazuje, iż interwencja rządu w instytucjonalizację zarządzania obszarami silnie zurbanizowanymi jest, po pewnym okresie spontanicznej instytucjonalizacji, konieczna. Wynika to z naturalnych w tym procesie coraz większych kosztów zewnętrznych oraz związanych z nimi kosztów społecznych. (Takimi kosztami zewnętrznymi są konflikty między jednostkami terytorialnymi, blokady decyzyjne, brak współpracy i zaufania między dotychczasowymi partnerami, rywalizacja i rozrost biurokracji, powielanie funkcji przez partnerów, rozpraszanie środków finansowych *etc.*).

W rezultacie niedoceniań tego zjawiska w Polsce mamy wyraźne konflikty interesów i niewłaściwe struktury instytucjonalno-organizacyjne do zarządzania regionami zurbanizowanymi. Konflikty interesów, w relacjach region administracyjny – województwo – region zurbanizowany, ścierają się przede wszystkim w strefie realnego oddziaływania miasta dominującego. W strefie tej, formalny zakres kompetencji należy do różnych podstawowych jednostek samorządu terytorialnego. Jednakże zainteresowanie tą strefą leży także w polu zainteresowania miasta dominującego oraz, w naturalny sposób, formalnej władzy regionalnej. Jeśli władze regionalne interweniują w sprawy metropolii zgodnie z przysługującymi kompetencjami w imię interesu całego regionu, pociąga to za sobą sprzeczność interesów w ogóle. Urzędy marszałkowskie bardzo często ingerują w obszar ścisłego oddziaływania metropolii. Wynika to z tego, iż samorządowe województwa konkurują z innymi regionami przede wszystkim przez swoje zurbanizowane obszary metropolitalne. A więc sprawne zarządzanie nimi daje większe szanse na wygrywanie konkurencji o kapitał i o rozwój. Proces ten może zostać sformalizowany i ustrukturalizowany przez mądrą politykę państwa lub będzie toczył się żywiołowo. Symptomy tego żywiołowego procesu już oczywiście są widoczne. Mamy do czynienia z różnego typu terytorialnymi porozumieniami instytucji dla realizacji doraźnych celów. Czasem cele doraźne są ukryte pod pozorem realizacji celów uniwersalnych ponadczasowych, związanych np. z ideami rozwoju zrównoważonego, ochrony środowiska *etc.* W praktyce jednak motyw jest bardziej prozaiczny, a jest nim chęć uzyskania dotacji.

Do wprowadzania nowych systemów instytucjonalnych nie można podchodzić w sposób bezkrytyczny, doszukując się w interwencji publicznej środka zaradczego, który może wyeliminować wszystkie ujemne skutki działania ułomnego mechanizmu rynkowego w zurbanizowanej przestrzeni. Obok bowiem naturalnej ułomności niektórych rynków mamy do czynienia także ze swoistą „ułomnością” instytucji publicznych. Uwzględnienie i zrozumienie tego zjawiska jest niezbędnym warunkiem do budowania sprawniejszych systemów zarządzania rozwojem obszarów metropolitalnych.

Koncepcja ułomności rządu, która może być rozszerzana na każdą instytucję władczą, jest rozwijana w ramach ekonomii instytucjonalnej. Ekonomia instytucjonalna jest próbą urealnienia podejść neoklasycznej ekonomii i ekonomii dobrobytu do alokacji zasobów przy niedoskonałych rynkach. Neoliberaliści żądają wprowadzenia większego zakresu rynku widząc w tym panaceum na jego ułomności, z kolei ekonomiści, zajmujący się ekonomią dobrobytu i ekonomią środowiska, żądają większego zakresu interwencji w rynek ze strony rządu, widząc w tym źródło lepszej alokacji zasobów.

W czystych postaciach tych teorii przyjmuje się, że albo jest możliwe hipotetyczne stworzenie rynku perfekcyjnego, albo że rząd jest perfekcyjny

i jest w stanie skorygować obiektywnie występujące ułomności rynku. Praktyka pokazuje jednak, że ani jedni ani drudzy nie mają racji, gdyż co najmniej część ich założeń jest nierealistyczna. W praktyce mamy zawsze ułomne rynki i ułomne rządy wraz z całym ułomnym systemem władztwa obejmującego także władze terytorialne.

W tej sytuacji powstaje kluczowe pytanie, czy i jak ułomne rynki mogą być korygowane przez ułomne władze. Teoretycznie można przyjąć, iż interwencja jest dopuszczalna wtedy, kiedy ujemne skutki mechanizmu rynkowego są większe niż ujemne skutki działania ułomnej władzy. W praktyce realny pomiar potencjalnych negatywnych skutków publicznej interwencji nie jest możliwy. Cechy władz publicznych i przyczyny ich ułomności są przedmiotem badań nauk politycznych, socjologii władzy i coraz częściej ekonomii instytucjonalnej. Z dorobku tych nauk wynikają m. in. różnego rodzaju rekomendacje odnośnie do doskonalenia instytucji zarządzającej obszarami metropolitalnymi.

Koncepcje zarządzania obszarami metropolitalnymi nawiązują do koncepcji New Public Management, do koncepcji wdrażania polityki w oparciu o zasadę współwładztwa (*governance*) oraz do różnych form zarządzania korporacyjnego występującego dość powszechnie w sektorze prywatnym.

Czym zatem jest „regional governance” D. Fürst² napisał, że „regional governance” jest czymś więcej niż tylko międzygminną kooperacją. Współrządzenie regionalne charakteryzuje się mieszaniną systemu instytucjonalnego i systemu prawnego o sieciowym charakterze, dalej kooperacją systemów subspołecznych w układzie państwo – gospodarka – społeczeństwo i po trzecie: opiera się o paradygmat zmiany w traktowaniu regionalnych problemów w kierunku troski o regionalny dobrobyt i gotowość wprowadzenia kooperacyjnych metod samo zarządzania.

Teoretycznie rzecz biorąc samorząd wojewódzki od strony formalno-prawnej powinien zarządzać przez współwładanie regionem. W praktyce widzimy, że wiele działań jest pozorowanych i tzw. udział partnerów sprowadza się do personalnych reprezentacji kilkunastu osób, którym przypisuje się formalną reprezentatywność różnych instytucji w regionie. Ich pozorowany udział często ogranicza aktywne włączenie innych partnerów, a często bywa i tak, że tzw. stali reprezentanci lobbują wyłącznie w swoich sprawach, blokując rozwój innych organizacji i innych instytucji, a także ograniczając napływ zewnętrznych inwestorów, czy przeszkadzając w rozwoju lokalnego, ale konkurencyjnego biznesu.

² D. Fürst, *Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance*, [w:] *Aktionsraum Region – Regional Governance*, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, „Informationen zur Raumentwicklung” 2003, Heft 8/9, s. 441–451.

Współwładanie jest rozumiane jako rządzenie i zarządzanie we współpartnerstwie i w układach sieciowych. Za tak rozumianym zarządzaniem regionem zurbanizowanym przemawiają też zachodzące współcześnie procesy urbanizacji społecznej i przestrzennej, polegające na fragmentacji obszarów miejskich, regionalizacji przestrzeni wielkich miast, który to proces określa się w literaturze przedmiotu metropolizacją przestrzeni wokół wielkich miast. Procesy te z natury rzeczy przekraczają granice administracyjne. Potrzeba zarządzania ukształtowanymi regionami wymaga właśnie działania partnerskiego i sieciowego między wieloma organizacjami publicznymi i prywatnymi. Takie zarządzanie wymaga nowych form instytucjonalnych, zarówno sformalizowanych, jak i niesformalizowanych, opierających się na wzajemnym zaufaniu partnerów. Mówiąc o zarządzaniu obszarem metropolitalnym w formie sieciowej zakładamy, iż funkcję instytucji sterującej siecią przypiszemy szczególnej instytucji.

System współrządzenia możemy wprowadzać na każdym poziomie organizacji władzy, tj. na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. W przypadku poziomu krajowego będzie to dzielenie się władzą i współpraca między władzami regionalnymi, w regionie dotyczy to międzygminnej współpracy. Na poziomie gminy schodzimy już do współpracy, kooperacji i dzielenia się władzą z instytucjami i organizacjami publicznymi, społecznymi itd. Współrządzenie daje oszczędności na kosztach funkcjonowania i podnosi sprawność funkcjonowania systemu terytorialnej organizacji społeczeństwa. W kategoriach nas interesujących sprzyja to podnoszeniu konkurencyjności obszaru metropolitalnego, ponieważ potrzeby zbiorowe i indywidualne są zaspokajane po niższych kosztach, a region metropolitalny uzyskuje źródła trwałej przewagi konkurencyjnej. Zarządzanie obszarem metropolitalnym chcemy rozumieć w kategoriach współcześnie rozumianej koncepcji *governance*, która najczęściej tłumaczy się na język polski jako współwładanie lub współrządzenie.

Istnieje wiele definicji tego pojęcia i głównie jest ono rozwijane w ramach nauk politycznych. B. Schwab i D. Kübler³ na podstawie literatury zestawili najważniejsze różnice między pojęciami rząd, rządzenie i współwładanie. Poznanie tych różnic powala na precyzyjniejsze określenie modelu interwencji.

Współwładztwo uwzględnia w swojej koncepcji wiele elementów związanych z technikami zarządzania wypracowanymi w sektorze prywatnym. A więc nie jest to tylko dzielenie się władzą z innym jednostkami władzy publicznej, ale włączanie do procesu decyzyjnego wielu podmiotów.

³ B. Schwab, D. Kübler, *Metropolitan governance and the „democratic deficit”. Theoretical issues and empirical findings*, conferences paper „Area based initiatives in contemporary urban policy”, Danish Building and Urban Research and European Urban Research Association, Kopenhaga 17–19, May 2001.

Tabela 1

Różnice między rządzeniem i współwładztwem (współzarządzaniem)

Rządzenie	Cechy – wymiary	Współwładztwo (współzarządzanie)
Bardzo mała liczba współuczestników, głównie są to agendy państwowe	uczestnicy	– wysoka liczba uczestników z sektora publicznego i prywatnego
Mało konsultacji, brak współpracy przy formułowaniu i wdrażaniu polityki, cele polityki szeroko formułowane	funkcjonowanie	– więcej konsultacji, możliwość kooperacji przy formułowaniu i wdrażaniu polityki, wąsko ujmowane cele polityki
Zamknięte granice jurysdykcji, granice ściśle określone terytorialnie, członkostwo regulowane lub przymusowe	struktury	– granice otwarte, granice określone funkcjonalnie, członkostwo dobrowolne
Władza zhierarchizowana, przywództwo ograniczone Interakcje, konfliktowe relacje Nieformalne kontakty Sekretność	formy interakcji	– horyzontalne konsultacje, mobilność pracowników między organizacjami – konsensus w zakresie technicznych norm, stosunki kooperacyjne, bardzo dużo nieformalnych kontaktów, otwartość
Wysoka autonomia, dominacja rządu (struktury społeczne sterowane), ignorancja przez rząd społecznych interesów, brak równowagi lub symbiozy między uczestnikami	podział władzy	– niska autonomia rządu (tendencja do samoorganizacji społecznej) – rozmyta (rozproszona) dominacja rządu – większe zainteresowanie rządu społecznymi problemami – równowaga lub symbioza między uczestnikami

Źródło: B. Schwab, D. Kübler, *Metropolitan governance and the „democratic deficit”*. *Theoretical issues and empirical findings*, conferences paper „Area based initiatives in contemporary urban policy”, Danish Building and Urban Research and European Urban Research Association, Kopenhaga, 17–19 May 2001, s. 9.

3. BARIERY W DOSKONALENIU SYSTEMU ZARZĄDZANIA ROZWOJEM METROPOLITALNYM

W raporcie OECD⁴ dotyczącym reform zarządzania metropoliami wymienia się trzy główne przeszkody w ich wprowadzaniu. Są to: fragmentacja jednostek administracyjnych (która powoduje braki w komunikacji między jednostkami administracyjnymi i obszarami funkcjonalnymi); ograniczenia finansowe i fiskalne władz lokalnych w obszarach metropolitalnych oraz brak wiarygodnych i transparentnych systemów podejmowania decyzji.

Autorzy raportu OECD jednoznacznie konstatują, iż nie ma idealnych modeli zarządzania. Każde miasto musi w ramach ogólnej „filozofii” wypracować własny model organizacyjno-instytucjonalny, pasujący do jego specyficznej sytuacji i narodowego kontekstu.

Aby stworzyć właściwy model zarządzania i wypełnić go odpowiednią treścią, niezbędne jest poznanie i ustosunkowanie się, co najmniej do trzech barier ograniczających wprowadzanie nowych rozwiązań organizacyjnych; fragmentacji politycznej i społecznej; bazy finansowej obszaru metropolitalnego, istniejących formalnych i nieformalnych struktur instytucjonalno-decyzyjnych.

4. OBSZARY PROBLEMOWE PREDESTYNOWANE DO KOMPETENCJI INSTYTUCJONALNYCH ZARZĄDZAJĄCYCH OBSZAREM METROPOLITALNYM

Jednym z kluczowych problemów zarządzania zurbanizowanymi obszarami metropolitalnymi jest właściwa delimitacja terenu. W większości przypadków mamy tendencję do sztywnego wyznaczania granic obszaru metropolitalnego i tworzenia dla tak administracyjnie wyznaczonego obszaru określonego instytucjonalnego systemu zarządzania. W praktyce okazuje się, iż takie podejście jest niewystarczające. Jak pokazują doświadczenia amerykańskie, takie podejście „na długą metę” nie zapobiega niekontrolowanym procesom ekspansji urbanistycznej poza granice wyznaczonego obszaru metropolitalnego. Jednocześnie strefa centralna zarządzanej metropolii nadal przeżywa szereg problemów, które są nasilane (multiplikowane) przez decyzje w instytucjach, które powinny tym patologiom przeciwdziałać⁵. Przykładowo formalnoprawne represje, mające za zadanie efektywniejsze wykorzystanie już zurbanizowanych obszarów, prowadzą, wręcz przeciwnie, do ekspansji urbanistycznej poza wyznaczone granice administracyjne metropolii. Stąd

⁴ *The reform of metropolitan governance*, [w:] *OECD Observer – Policy Brief*, www.oecd.org/publication/Pol.brief/.2000

⁵ *Task Force on Metropolitan Governance*, Chairman Dean Riesen, Center of the American Experiment, December 2003.

wyprowadza się wnioski o potrzebie elastycznego traktowania granicy obszaru metropolitalnego. Tymczasem w polskich koncepcjach planowania obszarów metropolitalnych jesteśmy na najlepszej (albo na najgorszej) drodze do usztywnienia granic takich obszarów.

Można sobie zadać pytanie, dlaczego nie należy usztywniać granic obszarów metropolitalnych? Wynika to z następujących przyczyn: po pierwsze, z coraz większej elastyczności gospodarki, która wymaga elastycznego odniesienia się do przestrzeni; po drugie, demokratyczne współzarządzanie także wymaga takiej otwartości i stałego dzielenia się władzą ponad sztucznymi granicami sprawowania władzy. Gospodarka rynkowa nie uznaje sztucznych granic i wszelkie patologie wywołane decyzjami administracyjnymi w zakresie gospodarki przestrzennej natychmiast ujawnia i multiplikuje.

Tworzenie nowoczesnych systemów zarządzania metropoliami wymagać będzie obalenia szeregu mitów i stereotypów, jakie towarzyszą poglądom władz lokalnych, współtworzących takie obszary. Jednym z nich jest pogląd o wymywaniu rozwoju z obszaru oddalonego od obszaru metropolizowanego na rzecz miasta centralnego. Stąd też wiele miast i gmin walczy o włączenie ich obszaru do metropolii, licząc iż administracyjny przydział będzie stymulatorem rozwoju. Inne z kolei uważają, iż znajdując się w granicach administracyjnych obszaru metropolitalnego będą zdominowani przez centralny ośrodek władzy, który przejmie korzyści ekonomiczne, a z pewnością ograniczy autonomię małej jednostki. Obalenie takich stereotypów i mitów wymaga prowadzenia rzetelnych badań.

Autorzy hiszpańscy⁶ przebadali 28 obszarów metropolitalnych w okresie 35 lat i oszacowali zależności pomiędzy rozwojem obszarów centralnych a ich strefą zewnętrzną. Z badań tych wynikało, iż w rejonach, gdzie w mieście centralnym mieszka mniej niż 300 tys. ludzi, 1-procentowy wzrost zatrudnienia w centrum powoduje w długim okresie także 1-procentowy wzrost w strefie zewnętrznej.

Badacze zastosowali Vector Error Correction Model do oszacowania długookresowej relacji równowagi pomiędzy centrum a strefą zewnętrzną wykorzystując do tego celu dane demograficzne. W obszarach, gdzie miasto centralne przekracza 300 tys. osób, długookresowy efekt rozwoju sięga już 2%. Autorzy wyciągają wnioski o potrzebie inwestowania w strefę centralną (miasto centralne), gdyż daje to także korzystny efekt dla strefy zewnętrznej. Wyniki badań hiszpańskich potwierdzają wcześniejsze, podobne uzyskane dla miast amerykańskich⁷.

⁶ A. Sole-Olle, E. Villedenes-Marsal, *Central Cities as Engines of Metropolitan Area Growth*, „Journal of Regional Sciences” 1994, vol. 44, No 2. s. 321–350.

⁷ R. Voith, *Capitalization of Local and Regional Atribbuties into Wages and Rents. Differences across Residential, Commercial and Mix-use Communities*, „Journal of Regional Sciences” 1991, No 31, s. 127–145.

Zakładając dużą ostrożność co do poprawności wyników badań wynikających z modelu operującego na dość skromnej liczbie zmiennych objaśniających (demografia zatrudnienie, wynagrodzenia), ale obejmujących jednak 38-letni okres, hipoteza o korzyściach z rozwoju centralnego miasta dla całego obszaru metropolitalnego wydaje się na tyle atrakcyjna i przekonująca, iż wskazuje na potrzebę zintegrowanego planowania przestrzennego i systemowego zarządzania obszarem metropolitalnym.

5. UZASADNIENIE POTRZEBY ZARZĄDZANIA OBSZAREM METROPOLITALNYM

Potrzeba systemowego zarządzania obszarem metropolitalnym wynika przede wszystkim z następujących przesłanek:

- nasilającej się dywersyjnej konkurencyjności podmiotowej władz lokalnych, zainteresowanych wyłącznie rozwojem własnej jednostki w krótkim okresie oraz współbieżnej z tym interesem dywersyjnej gry o przyciąganie inwestorów,

- pulsarnego charakteru funkcjonowania metropolii w ujęciu dobowym i sezonowym (daje się to zaobserwować już w wielu miastach świata),

- ponownej reurbanizacji centrów metropolii (powrót funkcji mieszkaniowej do centrów miast, co jest związane z coraz większą niewydolnością systemów transportowych i coraz większym znaczeniem czasu w funkcji jakości życia).

Procesy te diametralnie zmieniają funkcjonalnoprzestrzenne relacje współczesnej metropolii i narzucają potrzebę innego podejścia instytucjonalnego.

6. DOŚWIADCZENIA ZAGRANICZNE W ZARZĄDZANIU METROPOLIAMI

D. Fürst⁸ wyróżnia w Niemczech trzy dominujące modele zarządzania metropolitalnymi obszarami: model o orientacji biznesowej, politycznej i z przewagą tzw. trzeciego sektora. Podstawą wyróżnienia teoretycznego modelu jest kryterium motywacyjne głównej siły sprawczej (wiodącej grupy osób lub organizacji) zainteresowanej instytucjonalizacją zarządzania obszarem zurbanizowanym (motywacja i cele utworzonej struktury organizacyjnej). Są to określone grupy biznesu, politycy lub organizacje samorządu terytorialnego albo organizacje pozarządowe. Organizacje pozarządowe najczęściej przyczyniały się do tworzenia systemu instytucjonalnego służącego opracowaniu i wdrażaniu Agendy 21. W praktyce zarządzania regionami

⁸ D. Fürst, *op. cit.*, s. 7.

metropolitalnymi nigdzie nie występują czyste modele. Z reguły każdy z modeli zawiera wpływy innych rozwiązań i stale ewoluuje wraz ze zmianą okoliczności.

W badaniach nad amerykańskimi strukturami instytucjonalnymi zarządzania metropoliami autorzy dochodzą do wniosku, iż dotychczasowe dość powszechnie tworzone w latach 80. rady metropolitalne nie były w stanie właściwie zarządzać obszarami. Wewnętrzne mechanizmy destrukcyjne i multiplikowanie problemów przez te struktury organizacyjne prowadzi autorów różnych raportów diagnostycznych do wniosków, iż należy takie rady likwidować, a w to miejsce powoływać stanowe agencje rozwoju obszarów metropolitalnych oraz należy eliminować powielenie działań przez wydziały władz publicznych współtworzących obszar metropolitalny⁹.

Problem poprawy funkcjonowania obszarów metropolitalnych poprzez tworzenie nowych rozwiązań instytucjonalnych został uznany w krajach należących do OECD za ważny cel strategiczny. Organizacja ta pokusiła się o opracowanie kierunkowych zasad i rekomendacji, które mają przyświecać budowaniu sprawniejszych systemów instytucjonalnych zarówno w krajach OECD, jak i w krajach rozwijających się. Mogą one stanowić podstawowy zbiór wytycznych oraz weryfikator przy opracowywaniu indywidualnych rozwiązań.

7. ZASADY ZARZĄDZANIA METROPOLIAMI WEDŁUG OECD

1. Zasada koherencji. Oznacza, iż sposób władania musi być jasny, przejrzysty i zrozumiały dla elektoratu.

2. Zasada konkurencyjności. Oznacza, iż władanie musi być nastawione na pobudzanie konkurencyjności regionu, a struktury organizacyjne tak ukształtowane sprzyjały działaniom na wzmacnianie konkurencyjności regionalnych zasobów, a nie konkurowaniu przez tworzenie korzyści politycznych. Ponieważ regiony zurbanizowane stają się głównymi układami walki konkurencyjnej we współczesnej gospodarce, to przy wzrastającej mobilności kapitału, trwałe wzmacnianie konkurencyjności regionu zurbanizowanego odbywa się w drodze inwestycji w tzw. miękkie czynniki, tj. rozwój kapitału ludzkiego i społecznego, a nie przez uznaniowe obniżki podatków czy dotacje.

3. Zasada koordynacji. Jej potrzeba respektowania wynika z tego, iż w obszarach zurbanizowanych mamy do czynienia z dużą fragmentacją polityczną, społeczną i administracyjną. Bez koordynacji niemożliwe jest stworzenie właściwych podstaw dla strategicznego planowania w obszarze metropolitalnym.

⁹ Task Force...

4. Zasada uczciwości i równości. Wszelkie uzgodnienia i aranżacje struktur finansowych i instytucjonalnych muszą być tak budowane, aby zapewnić jak najwyższy poziom obiektywności i równe szanse dla wszystkich miejscowości i gmin, grup społecznych współtworzących region metropolitalny.

5. Zasada fiskalnej poprawności. Oznacza taką organizację systemu finansowego, która zapewnia prawidłową korelację między kosztami zarządzania obszarami a otrzymywanymi przychodami. Z reguły bowiem w wielkich miastach krajów OECD długi i obciążenia podatkowe są najwyższe w obszarach centralnych. Taki stan nie może być utrzymywany, jeśli obszary mają mieć odtworzoną zdolność do konkutowania o inwestycje na globalnych rynkach.

6. Zasada elastyczności. Elastyczność jest niezbędna instytucjom, aby mogły właściwie reagować na gwałtowne zmiany w zakresie wzrostu urbanizacji i gwałtownych wahań koniunkturalnych, powodowanych wpływami globalnymi.

7. Zasada holizmu. Całościowe spojrzenie na system metropolitalny. Chodzi w niej o to, aby widzieć i analizować wszystkie skutki wzajemnie powiązanych jednostek urbanistycznych i uwzględniać w systemie decyzyjnym. Holistyczność nie oznacza jednakże jednolitości systemu zarządzania obszarem metropolitalnym, musi być powiązana z zasadą subsydiarności.

8. Zasada szczególności. Oznacza zachętę do tworzenia unikalnych rozwiązań organizacyjnych i instytucjonalnych przystających do zróżnicowanych potrzeb obszarów współtworzących obszar metropolitalny, przy jednoczesnym poszanowaniu uniwersalnych zasad demokratycznych i praw człowieka.

9. Zasada partycypacji (udziału). Rozumiana zarówno jako uwzględnianie interesów różnych grup oraz jako zachęcanie ich do udziału w zarządzaniu obszarem. Nowe technologie informacyjne stwarzają nowe możliwości interaktywnej komunikacji społecznej.

10. Zasada społecznego nastawienia w organizowaniu struktur zarządzania. Oznacza nastawienie na zaspokojenie ludzkich potrzeb. Taka orientacja w konsekwencji musi oznaczać międzysektorowe podejście do zarządzania ograniczające biurokratyczną i funkcjonalną sektorowość.

11. Zasada subsydiarności. Rozumiana jako zaspokajanie potrzeb przez możliwie jak najniższy poziom organizacyjny, a jednocześnie ograniczająca nakładanie się kompetencji różnych poziomów organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

12. Zasada trwałości (sustensywności). Zasada rozwoju uwzględniającego ochronę środowiska, ale w zintegrowanej triadzie celów ekonomicznych, społecznych i środowiskowych.

8. POSTULATY I REKOMENDACJE

Nasza wiedza o przyczynach współczesnych procesów urbanizacji jest niestety niepełna. W wielu przypadkach przebieg procesów urbanizacji jest wypadkową gry sił rynkowych, ubocznych skutków patologicznych systemów regulacyjnych, spekulacji gruntami, korupcji *etc.* Zarządzanie obszarem metropolitalnym przez oddziaływanie na negatywne skutki nie zawsze prowadzi do oczekiwanych rezultatów. Stąd też jest niezbędne, przy wprowadzaniu nowych systemów instytucjonalnych i organizacyjnych, także budowanie adekwatnego systemu monitorowania zarówno przyczyn, jak i skutków działania takich systemów. Inaczej, po pewnym czasie, zamiast stałego doskonalenia instytucji i procesów zarządzania przestrzenią obszarów metropolitalnych będziemy mieli do czynienia z chaotycznymi i przypadkowymi, a czasem radykalnymi, próbami zmian rozwiązań instytucjonalnych (opartych na niepełnej wiedzy, zawodnej intuicji bądź populistycznej ideologii), które nie tylko nie poprawią systemu zarządzania przestrzenią metropolitalną, ale wręcz nasilą negatywne zjawiska. Grozi to dalszą destrukcją i kompromitacją planowania przestrzennego w Polsce także na poziomie planowania obszarów metropolitalnych.

Istota zarządzania obszarem metropolitalnym polega na daniu możliwości użytkownikom tej przestrzeni realizacji inwestycji publicznych i prywatnych w długim okresie. W szczególności oznacza to m. in. takie zarządzanie systemami infrastruktury, aby jednostki gospodarujące i konsumenci mogli maksymalnie wykorzystywać pozytywne efekty zewnętrzne, unikać negatywnych oraz mieć możliwości wykorzystywania zależnych od nich korzyści skali oraz zakresu; dostępne środki publiczne oraz specyficzne dobra „klubowe” wynikające z przynależności do metropolitalnej sieci itd.

Głównymi urządzeniami infrastruktury wymagającymi koordynacji na poziomie metropolitalnym są transport publiczny, gospodarka wodno-ściekowa, gospodarka odpadami, systemy ciepłownicze. W celach i zadaniach związanych z zarządzaniem obszarem metropolitalnym znajdują się też zagadnienia dotyczące ochrony środowiska, w tym kształtowanie terenów otwartych, np. parków, oraz metropolitalna polityka mieszkaniowa.

Instytucja zajmująca się rozwojem obszaru metropolitalnego musi posiadać kompetencje do sterowania siecią partnerskich powiązań wynikających z rozpoznanych właściwości tego systemu. Póki co, te właściwości nie są dobrze znane, a szczególnie w sytuacji, kiedy system jest ułomny (brak jest niektórych elementów i powiązań), bardzo często występują jedynie jego fragmenty o nieczytelnych, bardzo słabych powiązaniach lub nawet zupełnym ich braku. Różny stopień zaawansowania powiązań oznacza potrzebę różnego zakresu interwencji ze strony władzy regionalnej i rządowej.

Musimy sobie zdawać sprawę, iż nasz system sprawowania władzy jest raczej nastawiony na rządy hierarchiczne, a nie partnerskie – sieciowe. Nowego sposobu zarządzania musimy się dopiero nauczyć mimo jego ewidentnej potrzeby i teoretycznej przydatności. Dotyczy to nie tylko gospodarek okresu transformacji ustrojowej, ale także rozwiniętych gospodarek rynkowych. T. Marshall¹⁰ opisując regionalne systemy współzrządzenia w Wielkiej Brytanii udowadnia, iż wiele regionów szkockich, walijskich czy położonych w Irlandii Płn., dążąc do stworzenia federacji w latach 90. też nie radziło sobie z takim zarządzaniem, raczej starając się centralizować i hierarchizować system zarządzania administracyjnymi regionami pozostając przy zasadzie rządu niż współzrządzenia.

O skuteczności zarządzania i formach instytucjonalnych będą decydowały historyczne konflikty i uprzedzenia, dotychczasowe formy urbanizacji itd. Inaczej będzie wyglądała organizacja i zarządzanie w regionach policentrycznych, a inaczej w regionach monocentrycznych. Łódzki region urbanistyczny jest ewidentnie regionem monocentrycznym. Problem braku zaufania do władz dominującego miasta ciągle przejawia się przy okazji podejmowania instytucjonalnych prób rozwiązywania wspólnych dla obszaru problemów. Pod tym względem użyteczne lekcje możemy wyciągać z przykładów niemieckich. Tworzeniu struktur organizacyjnych zawsze towarzyszą formalne i nieformalne cele. Może to być potrzeba wspólnego planowania, ale mogą też, niezależnie od celów formalnych, pojawić się cele nieformalne, np. potrzeba centralizacji i profesjonalizacji zarządu większym obszarem, aby mieć możliwości skuteczniejszego pozyskiwania dotacji z budżetu centralnego czy UE.

Otwartość układu, transparentność i elastyczność na zmiany w otoczeniu muszą przyświecać budowaniu struktur organizacyjnych. Nowo tworzone struktury organizacyjne muszą przede wszystkim gwarantować wysoką elastyczność na zmiany. Sztywny układ będzie z góry skazany na niepowodzenie, gdyż będzie miał wkomponowany w siebie mechanizm samounicestwiający. Jeśli zakładamy, że będzie to demokratyczny model zarządzania, oparty o koncepcję współwładania obszarem przez różnych interesariuszy, to musimy zbudować strukturę równoważącą czynniki polityczne i profesjonalne, tak aby układ instytucjonalny zagwarantował odnawianie się systemu wartości, czyszczenie z patologii i biurokratycznych naleciałości, ale jednocześnie zachował najważniejsze cechy współczesnej struktury organizacyjnej, tj. posiadającej możliwości stałego uczenia się.

Podstawowymi instrumentami prowadzenia zintegrowanej metropolitalnej polityki i zarządzania zdelimitowanym obszarem są przede wszystkim

¹⁰ T. Marshall, *Regional Governance in the United Kingdom*, [w:] *Aktionsraum Region – Regional Governance*, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, „Informationen zur Raumentwicklung” 2003, Heft 8/9, s. 523–535.

instrumenty planistyczne. Szczególna rola takich instrumentów wynika z faktu, iż system planowania metropolitalnego daje podstawy do koordynacji rozwoju i zarządzania całym obszarem poprzez stosowanie technik i metod charakterystycznych dla *new public governance* (czyli publicznego współwładztwa lub nowego publicznego zarządzania).

Podstawą zarządzania powinny być strategiczne długookresowe plany zagospodarowania przestrzennego, przygotowywane przez profesjonalne agencje. To wskazuje na konieczność prognozowania procesów rozwoju, antycypowanie problemów związanych z urbanizacją oraz działania w niedomkniętych, a nie sztywnie wyznaczonych granicach geograficznego obszaru.

Stawia to problematykę obszaru metropolitalnego w innym kontekście. Struktura organizacyjno-instytucjonalna i instrumenty zarządzania powinny być pochodną planu, a nie odwrotnie. W przypadku, kiedy mamy apriorycznie i w głównej mierze politycznie wyznaczony obszar, wygenerowane w ten sposób problemy funkcjonowania obszaru narzucają sposób planowania i „rozgrywania” interesów. Wówczas cele funkcjonalno-przestrzenne obszaru zaczynają odgrywać rolę wtórną.

W dyskusji nad wdrażaniem nowych systemów terytorialnego zarządzania niezbędne jest uwzględnianie lokalnych systemów społeczno-politycznych. Rozpoznanie ich ułatwia zbudowanie systemu wykorzystującego lokalne siły i kierującego energię i działania do realizacji pożądaných funkcji celu. Wdrażanie innych systemów sprzecznych z istniejącym system wartości będzie wywoływać reakcje przeciwną. Stąd przy wdrażaniu nowych modeli niezbędne jest dobre rozpoznanie procesów załączkowych i uszanowanie lokalnych społeczno-kulturowych uwarunkowań.

Tadeusz Markowski

INSTITUTIONAL PROBLEMS OF METROPOLITAN AREAS MANAGEMENT

Metropolitan areas are the most important elements of competing national economies. The nature of metropolitan areas, taking into account all dimensions of their functioning, is by far more complex than the scale of problems which may be encountered at an average local jurisdiction. Managing metropolitan areas in an efficient, effective and economically sound way is becoming an important tool for achieving stable competitive advantages by nations competing on a global level.

The first part of the article deals with problems of failure in public institutions and other barriers of efficient metropolitan management. In next part foreign experiences are presented. The article is concluded with the set of practical recommendation concerning institutional and organizational approaches.