

Beata Banachowicz, Justyna Danielewicz

Uniwersytet Łódzki

WSPÓŁRZĄDZENIE W ZARZĄDZANIU OBSZARAMI METROPOLITALNYMI

1. Wstęp

Jednym z przejawów postępujących procesów globalizacyjnych jest przekształcanie się przestrzeni zurbanizowanych, polegające na zmianie relacji między ośrodkiem centralnym i obszarami położonymi w jego bezpośrednim oddziaływaniu. Zjawisko to można określić mianem metropolizacji przestrzeni zurbanizowanych. Jedną z podstawowych cech tego procesu jest powstawanie złożonych relacji między różnymi aktorami działającymi w obszarze metropolii, ze szczególnym uwzględnieniem instytucji publicznych i ich koordynującej roli w procesie zarządzania obszarem metropolitalnym [Jałowiecki 1999].

Według T. Markowskiego, efektem globalizacji jest również pojawienie się zjawisk o charakterze społecznym, które szczególnie widoczne są na terenach silnie zurbanizowanych. Należą do nich fragmentacja, wykluczalność i marginalizacja z działalności społecznej i gospodarczej grup społecznych czy całych jednostek terytorialnych [Markowski 2005, s. 8-9]. Wprowadzenie lub usprawnienie instytucjonalnych systemów zarządzania staje się zatem wymogiem, któremu sprostać muszą władze publiczne odpowiedzialne za budowanie długotrwałych przewag konkurencyjnych w układzie zarówno lokalnym, regionalnym jak i międzynarodowym.

Konieczność poszukiwania i zastosowania nowoczesnych metod zarządzania obszarami metropolitalnymi wynika przede wszystkim z [Markowski 2005, s. 9]:

- nasilającej się dywersyjnej konkurencyjności podmiotowej władz lokalnych zainteresowanych wyłącznie własnym rozwojem w krótkiej perspektywie,
- pulsacyjnego charakteru funkcjonowania metropolii w ujęciu dobowym i sezonowym,
- reurbanizacji centrów miast.

Zjawiska te w znacznym stopniu zmieniają zarówno relacje wewnątrz złożonej struktury obszaru metropolitalnego, jak i relacje z jego otoczeniem. Wyzwania,

jakie stają przed władzami publicznymi, koncentrują się zatem na poszukiwaniu takich sposobów podejmowania decyzji, które pozwolą na poprawę efektywności zarządzania obszarem metropolitalnym.

Wśród współczesnych koncepcji zarządzania obszarami metropolitalnymi na szczególną uwagę zasługują nowe zarządzanie publiczne (*new public management*) oraz współrzędzenie (*governance*). W odróżnieniu od podejść klasycznych, pozwalają one nie tylko na kreowanie wzrostu gospodarczego, ale umożliwiają także stworzenie dogodnych warunków do zintegrowanego, zrównoważonego i trwałego rozwoju obszaru metropolitalnego.

2. Współrzędzenie w obszarach metropolitalnych

W literaturze przedmiotu obszar metropolitalny (OM) wyznaczany jest według zróżnicowanych kryteriów. Jednym z podstawowych jest liczba ludności. Zgodnie z tym podejściem w krajach Unii Europejskiej obszar metropolitalny tworzą wielkie miasta wraz z otoczeniem, których ludność przekracza 500 tys. mieszkańców.

Nieco inne kryteria delimitacji proponuje M. Bassand. Definiuje on metropolię jako aglomerację miejską liczącą około miliona lub więcej mieszkańców, ale równocześnie posługuje się trzema dodatkowymi miernikami, tj. [Bassand 1997, s. 45]:

- doskonałością usług, instytucji i wyposażenia,
- potencjałem innowacyjnym w zakresie technicznym, ekonomicznym, społecznym, politycznym i kulturalnym,
- wyjątkowością i specyfiką miejsca.

Kryteria zastosowane przez Bassanda wydają się szczególnie użyteczne z punktu widzenia zarządzania w obszarach metropolitalnych. Wyrażnie odnoszą się do takich aspektów funkcjonowania metropolii, jak: rola instytucji publicznych w zarządzaniu rozwojem metropolii, a także innowacyjność – szczególnie związana z procesem opracowania i wdrażania strategii rozwoju zrównoważonego – przejawiająca się m.in. w wykorzystaniu kapitału społecznego obszaru oraz budująca trwałe podstawy dla poprawy konkurencyjności obszaru. W tym ujęciu koncepcja współrzędzenia wydaje się niezwykle użytecznym narzędziem zarządzania w obszarze metropolitalnym, głównie ze względu na kompleksowe podejście do sieciowych powiązań między różnymi aktorami działającymi w OM, a także ze względu na dobrowolny charakter relacji, które tworzą między sobą te podmioty.

Polskie prawo po raz pierwszy zdefiniowało pojęcie obszaru metropolitalnego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r. Zgodnie z tą ustawą obszar metropolitalny to obszar wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia, ustalony w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju [Ustawa z dnia 27...]. Rada Unii Metropolii Polskich doprecyzowała tę definicję, dodając do niej kolejne słowa „zgodnie z zasadniczym podziałem terytorialnym państwa na powiaty, stanowiący kompleks osiedleńczy zamieszkały przez ponad 500 tys. osób, skupiający instytucje współ-

pracy międzynarodowej” [Świetlik, Lubiowski 2004]. O wprowadzeniu do ustawodawstwa polskiego pojęcia obszaru metropolitalnego zdecydowały wprowadzenie do wspomnianej ustawy przepisów nakładających obowiązek sporządzenia planów w odniesieniu do obszarów obejmujących największe miasta Polski wraz z ich bezpośrednim otoczeniem oraz potrzeba skoordynowania działań poszczególnych gmin funkcjonujących na tych obszarach. W Polsce funkcjonuje 12 obszarów metropolitalnych.

Złożoność struktur społecznych, gospodarczych i przestrzennych charakterystyczna dla obszarów metropolitalnych oraz dynamika zmian w tym zakresie zmuszają ją do poszukiwania bardziej skutecznych form zintegrowanego zarządzania rozwojem tych obszarów. Szczególnie istotny, z punktu widzenia niniejszego opracowania, wydaje się terytorialny aspekt zarządzania metropoliami, który w warunkach europejskich i polskich jest wyzwaniem dla lokalnych i regionalnych władz jako głównych „graczy” w polityce rozwoju przestrzennego.

Samo wyznaczenie obszaru, który ma być objęty wspólną strategią rozwoju i jednym planem zagospodarowania przestrzennego, nie jest wystarczającą podstawą do zrównoważonego rozwoju tego obszaru. Aby taki rozwój zapewnić, konieczne jest utworzenie struktur organizacyjnych pozwalających na sprawne zarządzanie rozwojem wyodrębnionego obszaru metropolitalnego. Jest to zadanie szczególnie skomplikowane ze względu na wielość aktorów, funkcjonujących na tym terenie i reprezentujących różne, nierzadko sprzeczne interesy.

Jednostki terytorialne wchodzące w skład obszaru powinny uczestniczyć w tworzeniu strategii jego rozwoju nie dlatego, że muszą (w związku z administracyjnie wyznaczonymi granicami OM), lecz dlatego, że chcą. Muszą one być przekonane, iż przynależność do takiego obszaru będzie stanowić źródło korzyści również dla poszczególnych jednostek satelitarnych, a nie tylko dla miasta centralnego.

Aby rozwój obszaru metropolitalnego był możliwy, należy odejść od koncepcji rządzenia na rzecz współrządzenia (*governance*). *Governance* to partnerskie współrządzenie polegające na [Mieszkowska 2005]:

- współdziałaniu różnych poziomów administracji i innych aktorów w regionie,
- negocjowaniu zamiast wydawaniu zarządzeń,
- udziale społeczeństwa w procesach decyzyjnych,
- klarownej komunikacji,
- ponoszeniu odpowiedzialności za skutki podejmowanych działań.

Współpracy tej nie należy narzucać, lecz ją tworzyć. Interesy poszczególnych jednostek w wielu sprawach, jak np. oświata, służba zdrowia, komunikacja itd., są podobne i ten fakt należy uświadomić wszystkim aktorom. Należy odejść od koncepcji konkurowania na zasadzie dbania o własne interesy na rzecz konkurowania na podstawie współpracy.

Obszary metropolitalne mają przede wszystkim stanowić jedność pod względem ekonomicznym, ale trwałość tych gospodarek jest uzależniona w równym

stopniu od przesłanek ekonomicznych jak czynników społecznych i środowiskowych. Obszary metropolitalne rozrastają się, ponieważ ludzie wierzą, iż oferują one najlepsze możliwości zrealizowania ich osobistych wizji, ambicji (ich oraz ich rodzin). Dlatego też pierwszorzędną misją współrzędzenia w OM powinno być:

- dostarczenie infrastruktury pokrywającej cały obszar metropolitalny, która stanowi system wspomagający maksymalizację tych możliwości,
- zarządzanie rozwojem obszaru w taki sposób, który pozwoli na podtrzymanie zarówno gospodarki, jak i środowiska,
- zapewnienie budżetu na osiągnięcie ustalonych celów.

Niezwykle istotnym elementem zarządzania każdą jednostką terytorialną, w tym obszarem metropolitalnym, jest koordynacja. Koordynację jako element zarządzania przedsiębiorstwem wyodrębnił już H. Fayol, który zaliczył ją do podstawowych, uniwersalnych funkcji kierowania. Koordynacja była przez niego rozumiana jako stworzenie harmonii między wszystkimi czynnościami składowymi. W sensie czynnościowym koordynacja oznacza włączenie do działania elementów niezbędnych (powiązanych przyczynowo) w celu osiągnięcia zamierzonego wyniku [Pszczółkowski 1978, s. 106]. Upraszczając, można stwierdzić, iż koordynacja to uzgodnienie wspólnego działania. Koordynacja mieści się w procesie zarządzania, które obejmuje planowanie, organizowanie, decydowanie, motywowanie i kontrolę. Sens tego trafnie oddaje definicja zarządzania przyjęta przez F.E. Kasta i J.R. Rosenzweiga, według której „zarządzanie jest procesem koordynowania zbiorowych wysiłków dla osiągnięcia celów organizacyjnych przez ludzi przy wykorzystaniu techniki, w zorganizowanych strukturach, w oparciu o wyznaczone zadania” [Kaczmarek, Sikorski 1995, s. 23].

Przedstawione ujęcie jest bardzo użyteczne przy analizowaniu procesu zarządzania obszarem metropolitalnym. W zarządzaniu jednostką terytorialną jej władze muszą kształtować warunki sprzyjające harmonizowaniu działań różnych jej użytkowników, organizacji i administracji publicznej wokół wspólnej wartości, jaką jest rozwój jednostki i korzyści dla jej mieszkańców.

Aby sprostać tym wymaganiom, konieczne jest wyodrębnienie w każdym obszarze metropolitalnym jednostki koordynującej. Mogłaby to być np., wzorem rozwiązań amerykańskich, agencja wiodąca (*lead agency*). Miałaby ona odpowiadać za ustalenia polityki dotyczącej obszaru metropolitalnego, finansowanie projektów i programów oraz ich wdrażanie. Agencja powinna być „wielofunkcyjna” i wyznaczać politykę oraz być odpowiedzialna za jej realizację w tak wielu dziedzinach o zasięgu metropolitalnym, jak tylko instytucje ją tworzące uznają to za właściwe. Będąc ciałem przedstawicielskim wszystkich gmin i samorządu regionalnego, powinna podejmować decyzje z poszanowaniem interesów wszystkich społeczności lokalnych oraz interesu ponadlokalnego.

Oprócz Rady Obszaru Metropolitalnego (ROM) (nazwa proponowana w polskich opracowaniach) powinna również działać Agencja Planu Obszaru Metropolitalnego. Agencja ta powinna podlegać Radzie i odpowiadać za opracowanie

planu obszaru metropolitalnego, a więc harmonizować planowanie przestrzenne. Agencję tę powinien tworzyć profesjonalny zespół. Natomiast ROM powinna finansować wspólne działania w oparciu na środkach własnych rad gmin, przy wykorzystaniu części środków przeznaczonych na realizację polityki regionalnej państwa i wspólnej polityki europejskiej [Bald 2005]. Inspirująca rola w tworzeniu takiego zespołu powinna należeć do samorządu miasta metropolitalnego i samorządu regionalnego.

Tak rozumiana koordynująca rola instytucji publicznych w wyniku procesów współzrządzenia powinna zapewnić odpowiednie warunki do osiągania celów każdego z użytkowników przestrzeni metropolitalnej. W zarządzaniu OM, obok sprzeczności interesów różnych podmiotów, występują także różnice interesów między nimi a interesem obszaru jako całości. Działalność instytucji odpowiedzialnych za rozwój metropolii powinna zmierzać do godzenia tych interesów, a równocześnie do zapewnienia ich zbieżności z naczelnym interesem metropolii [Wojciechowski 2003, s. 98]. Aby ten cel osiągnąć, konieczna jest koordynacja wszelkich działań. Proces ten ma trzy wymiary:

1) przestrzenny – mający na celu zapewnienie, że polityki formułowane na różnych szczeblach władzy są ze sobą powiązane,

2) funkcjonalny – różne formy wykorzystania terenu i prowadzonych na nim działań, które na siebie oddziałują, muszą być w strategii rozwoju powiązane ze sobą, np.: mieszkalnictwo, transport, rozwój ekonomiczny i zrównoważony stan środowiska,

3) sektorowy – wysiłki i zasoby sektora publicznego i prywatnego muszą zostać połączone w celu osiągnięcia maksymalnej spójności polityki strategicznej i ułatwienia jej wdrożenia.

Działalność koordynacyjna w zarządzaniu obszarem metropolitalnym przejawia się także w kształtowaniu proporcji między funkcjami występującymi na tym obszarze a zagospodarowaniem przestrzeni. Doświadczenia wielu metropolii europejskich pokazują, iż jest to proces żmudny i długotrwały. Ze względu na stopień złożoności struktur metropolitalnych zwykle pierwszym etapem jest opracowanie spójnego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego, który następnie stanowi punkt wyjścia do opracowania kompleksowego programu rozwoju zrównoważonego.

Takie rozwiązanie zastosowano w przypadku OM Monachium. Drugi z opisanych przykładów prezentuje teoretyczne założenia współzrządzenia w obszarze metropolitalnym proponowane dla obszaru formalnie wyznaczonego, ale niefunkcjonującego w praktyce (OM Porto). Trzeci natomiast sygnalizuje inicjatywy podejmowane w tej dziedzinie w Polsce (OM Wrocławia).

3. Obszar metropolitalny Monachium*

Obszar metropolitalny Monachium (OMM) liczy 2,6 mln mieszkańców i zajmuje powierzchnię 5000 km². Połowa mieszkańców regionu mieszka w mieście centralnym, na obszarze 310 km², połowa natomiast – w 184 małych i średniej wielkości miastach ulokowanych w ośmiu okręgach (*landkreis* – odpowiednik naszego powiatu). Region Monachium, obok regionu Stuttgartu, należy do obszarów najlepiej rozwiniętych pod względem społecznym i gospodarczym w Niemczech. Źródłem powodzenia gospodarczego Monachium są przede wszystkim rozwój wysoko zaawansowanych technologii (przemysł motoryzacyjny, lotniczy, biotechnologie, technologie informacyjne itd.), niska stopa bezrobocia (6%) oraz zróżnicowana i stabilna struktura gospodarcza (silny sektor MŚP). Bogactwo elementów wpływających na wysoką jakość życia, m.in. wysokiej jakości walory środowiskowe, dostęp do infrastruktury społecznej oraz zaplecze naukowo-badawcze, wspierają procesy rozwojowe i przyczyniają się do wzrostu liczby ludności w regionie (w latach 1999-2002 populacja wzrosła o 120 000 osób).

OMM jest niewątpliwie tworem specyficznym, gdyż nie istnieje z punktu widzenia podziału administracyjnego kraju, a co za tym idzie – nie ma politycznej reprezentacji na żadnym szczeblu sprawowania władzy. OMM funkcjonuje zatem jako całkowicie dobrowolne porozumienie władz 185 gmin, 8 powiatów i landu Bawarii. Co więcej, fakt ten traktowany jest przez wielu ważnych aktorów działających w ramach OMM jako korzyść, a nie niedogodność. Słabość administracji na poziomie regionalnym, której towarzyszy stosunkowo silna pozycja władz lokalnych, uważana jest nierzadko za jeden z warunków koniecznych w procesie tworzenia podstaw trwałego rozwoju regionu w długiej perspektywie.

Brak struktur administracyjnych na poziomie OMM został, w pewnej mierze, zastąpiony organizacjami celowymi stworzonymi do koordynowania działań podmiotów zaangażowanych w realizację przedsięwzięć ważnych dla rozwoju regionu. Jedną z pierwszych było Stowarzyszenie Planistyczne Wielkiego Monachium utworzone w 1950 r., do którego zadań należało przede wszystkim podniesienie poziomu profesjonalizmu w zakresie planowania przestrzennego (głównie użytkowania gruntów), osadnictwa i infrastruktury, a także koordynowania procesów rozwoju przestrzennego, szczególnie o charakterze ponadlokalnym. W roku 1973, wraz z wprowadzeniem w Bawarii obowiązku planowania regionalnego, utworzono Stowarzyszenie Planowania Regionalnego, w skład którego weszli przedstawiciele wszystkich okręgów i gmin. Do zadań stowarzyszenia należało przede wszystkim przygotowanie i zatwierdzenie planu regionalnego jako podstawy prawnej tworzenia lokalnych planów użytkowania gruntów.

Na poziomie operacyjnym początek współpracy między jednostkami terytorialnymi wchodzącymi w skład OMM datuje się na rok 1965, kiedy powstało

* Punkt opracowano na podstawie [Reiss-Schmidt 2004, s. 4-5].

Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju Regionalnych Obszarów Rekreacyjnych. W wyniku jego działalności utworzono 30 dużych obszarów rekreacyjnych o całkowitej powierzchni ok. 600 ha. Natomiast w 1972 r. powołano do życia organizację, której działalność miała kluczowe znaczenie dla poprawy mobilności wewnątrz OMM – Współpraca na rzecz Monachijskiego Transportu Publicznego. Organizacja ta koordynuje funkcjonowanie kolejowego i drogowego transportu publicznego, co daje możliwość ujednolicenia biletów i taryf wewnątrz OMM.

Obok organizacji wymienionych powyżej, w OMM funkcjonuje znaczna liczba organizacji, których działalność ma charakter sektorowy, np. w dziedzinie ochrony przyrody, rekreacji czy rozwoju gospodarczego, koncentrujących swoje działania na wybranych obszarach regionu.

Uzupełniającym elementem są grupy robocze, złożone z ekspertów różnych dziedzin, których zadaniem jest wymiana informacji oraz przygotowanie nowych inicjatyw na poziomie ponadlokalnym. W ostatnich kilku latach tworzone także grupy robocze, w których skład wchodził burmistrzowie i których zadaniem było m.in. rozwiązywanie problemów w zakresie wzrastającej intensywności użytkowania gruntów oraz formułowanie wytycznych dla rozwoju regionalnego w długim czasie.

Taka różnorodność organizacji i inicjatyw w zakresie rozwoju regionalnego jest niezwykle użyteczna, głównie ze względu na swą elastyczność i zintegrowany charakter, ale, niestety, jest niewystarczająca dla działań związanych z rozwiązywaniem konfliktów, definiowaniem priorytetów czy przygotowaniem i podjęciem decyzji w sprawach budzących kontrowersje.

W związku z tym pojawiły się sugestie, głównie ze strony Stowarzyszenia Miast Niemieckich, aby ten dobrowolny model kooperacyjny przekształcić w strukturę znacznie bardziej sformalizowaną, z wybieralną (w bezpośrednich wyborach) Radą Regionalną, na której czele stałby prezydent regionu, oraz silną administracją regionalną. Do kompetencji tej ostatniej należałoby: planowanie regionalne i w zakresie użytkowania gruntów, planowanie sieci transportowych i krajobrazu, szkolnictwo wyższe, usługi socjalne, mieszkalnictwo, sport i rekreacja oraz rozwój gospodarczy. Dużo uwagi należałoby poświęcić takim aspektom, jak marketing regionalny i zarządzanie w regionie, a także wyrównywaniu dysproporcji między budżetami obszarów silniejszych i słabszych gospodarczo. Ten sformalizowany model udało się, jak dotąd, wprowadzić tylko w dwóch regionach: Stuttgartu i Hanoweru. W pozostałych regionach liderzy polityczni odnoszą się bardzo sceptycznie, a niekiedy wręcz stają w opozycji do proponowanego modelu. Podstawową przyczyną takich postaw jest obawa przed ograniczeniem kompetencji i uprawnień niższych szczebli władzy oraz przed zdominowaniem regionu przez interesy jednostki centralnej.

Niemniej coraz więcej argumentów przemawia za wprowadzeniem zintegrowanego i sformalizowanego modelu zarządzania obszarem metropolitalnym. Z punktu widzenia OMM istniejący system wydaje się wystarczający na potrzeby

obecnym zdarzeń społecznych i gospodarczych, ale w dobie pogłębiających się procesów globalizacyjnych i wzrastającej konkurencji w ramach rynków europejskich może się okazać niewystarczająco efektywny w zakresie rozwiązywania przyszłych problemów i zaspokajania przyszłych potrzeb społeczności metropolitalnej.

Biorąc pod uwagę polityczne uwarunkowania, w jakich funkcjonuje OMM (konserwatywna większość w bawarskim parlamencie), należy stwierdzić, iż transformacja od woluntarystycznego modelu zarządzania w obszarach metropolitalnych do modelu sformalizowanego jest obecnie niemożliwa. Zatem OMM, na bazie dotychczasowych doświadczeń, musi znaleźć własną drogę do osiągnięcia większego stopnia integracji polityki i planowania na poziomie regionalnym i nie może w tym celu zaadaptować rozwiązań zastosowanych w Stuttgarcie i Hanowerze.

Podstawowymi elementami modelu monachijskiego są:

1. Tożsamość i wizerunek – prawie wszyscy partnerzy w regionie wiedzą i akceptują fakt, iż Monachium jako największe miasto w regionie nadaje mu swoją tożsamość; jednocześnie starają się kapitalizować korzyści wynikające z silnego międzynarodowego wizerunku miasta.

2. Koordynacja działań stowarzyszeń – efektywność działań poszczególnych organizacji na rzecz rozwoju OMM w dużej mierze zależy od stopnia ich koordynacji i w tym celu należy stworzyć odpowiednie ciało, np. przy Stowarzyszeniu Planowania Regionalnego.

3. Zrównoważenie ryzyka i korzyści – przedsięwzięcia rozwojowe powinny być finansowane z różnych źródeł (lokalnych i ponadlokalnych): a) w celu rozproszenia ryzyka, b) aby powiązać potencjalne korzyści z koniecznością finansowego uczestnictwa w projekcie.

4. Projekty kluczowe na poziomie operacyjnym pomagają nawiązać współpracę pomiędzy partnerami, poprawiają komunikację i uczą wspólnego działania.

5. Budżet regionalny powinien zastąpić metodę współfinansowania ważnych projektów infrastrukturalnych przez środki federalne i krajowe; niestety, póki jest to problem uprawnień władczych, a nie tylko pieniędzy, nie uda się go rozwiązać.

Zaprezentowane rozważania, opisujące woluntarystyczny model zarządzania w obszarach metropolitalnych, wskazują, iż jednym z warunków niezbędnych do jego wdrożenia jest zbudowanie wzajemnego zaufania partnerów. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji, w której brak jest formalnych struktur modelujących relacje między organizacjami i instytucjami aktywnie działającymi w obszarze metropolitalnym. Efektywność ich współpracy zależy od przekonania partnerów o tym, iż każdy z nich zrealizuje swoje zadanie w sposób nienaruszający interesów innych podmiotów i służący wspólnemu dobru.

4. Obszar metropolitalny Porto*

Obszar metropolitalny Porto obejmuje powierzchnię 815 km² i jest zamieszkały przez 2,7 mln mieszkańców. Jest też, obok OM Lizbony, pierwszym obszarem metropolitalnym, który został utworzony w Portugalii w roku 1991 [Instituto... 2004, s. 19-21].

Niestety, obecnie żaden z nich, mimo formalnej delimitacji, nie funkcjonuje w sensie jednolitej struktury gospodarczej, społecznej i przestrzennej. Głównymi przyczynami takiej sytuacji były przede wszystkim:

- brak odpowiednio zdefiniowanych kompetencji jednostki zarządzającej obszarem,
- niewielki budżet,
- niestabilność polityczna władz,
- brak społecznej kontroli nad wyborem władz (władze desygnowane, a nie wybierane).

W maju 2003 r. przez parlament portugalski została przegłosowana ustawa, w myśl której ta niekorzystna sytuacja powinna ulec poprawie. Nowe prawo pozwala na dobrowolne tworzenie obszarów metropolitalnych i obszarów zurbanizowanych, pod warunkiem że każda gmina będzie należała do jednej z tych struktur. To oddolne podejście może przynieść więcej korzyści niż model odgórnego tworzenia OM, ale niewątpliwie o jego powodzeniu będzie decydowało odpowiednie zdefiniowanie kompetencji jednostek zarządzających. W proponowanym rozwiązaniu na poziomie obszaru metropolitalnego lub zurbanizowanego ma funkcjonować zarząd (w osobach prezydentów każdej z gmin) oraz rada obszaru, której członkowie będą wybierani w ramach wewnętrznych wyborów wśród radnych gmin. Niestety w dalszym ciągu brakuje w tej propozycji elementu społecznej partycypacji w procesie zarządzania.

W związku z tym autorzy wykorzystanego opracowania zaproponowali alternatywny model zarządzania OM Porto, z uwzględnieniem założeń koncepcji współzrządzenia. Podstawowymi elementami modelu są:

- instytucje,
- plany i procesy strategiczne,
- regulacje i inne mechanizmy,
- raporty.

Instytucje podzielono na pięć kategorii. Trzy z nich, zgodnie z doktryną Monteskiusza, to władze prawodawcze (rada OM), wykonawcze (zarząd OM i administracja publiczna) i sądownicze (sędzia społeczny¹). Pozostałe dwie to ciała doradcze (komitet reprezentantów – złożony z przedstawicieli wszystkich grup

* Punkt opracowano na podstawie [Quental, Silva 2004].

¹ Z ang. *ombudsman* – komisarz desygnowany przez organy sądownicze do rozstrzygania sporu między prywatną osobą i administracją publiczną.

interesów działających w OM) i koordynujące (wielopoziomowa rada towarzysząca – czuwająca nad spójnością polityki lokalnej, regionalnej i krajowej, złożona z prezydentów, burmistrzów i innych wysokich urzędników administracji publicznej).

Plany i procesy strategiczne powinny obejmować, organizowane co 10 lat i konsultowane społecznie, nowelizacje planu rozwoju zrównoważonego zgodnego z wytycznymi Agendy 21, regionalnego planu gospodarki gruntami, planu rozwoju transportu, wieloma strategiami sektorowymi (np. w dziedzinie edukacji i kultury, zdrowia i sportu, mieszkalnictwa, zwalczania biedy, poprawy konkurencyjności, ochrony środowiska itp.). W cyklu czteroletnim, zgodnym z kadencją władz, powinny być przygotowywane i wdrażane plany operacyjne. Natomiast w ciągu roku powinny być organizowane spotkania i publiczne przesłuchania z udziałem społeczności lokalnej, zapewniające dostęp do informacji o podejmowanych działaniach i stymulujące społeczną partycypację w proponowanych projektach.

Regulacje i inne mechanizmy obejmują procedury i narzędzia gwarantujące społeczności lokalnej dostęp do informacji i możliwość aktywnego uczestniczenia w realizowanych przedsięwzięciach.

Raporty powinny stanowić integralny element strategii promującej dostęp do informacji i partycypację społeczną w procesach współzrządzenia. Co cztery lata władze regionalne powinny publikować obszerne raporty podsumowujące efekty wszystkich wykonanych działań, a dodatkowo co rok powinny być publikowane bieżące uzupełnienia do raportów.

Zaprezentowany model należy traktować jako zintegrowaną i kompleksową koncepcję zarządzania w obszarach metropolitalnych stworzoną w odniesieniu do specyficznych warunków portugalskich, niemniej pewne elementy tej propozycji mają charakter uniwersalny i mogą być adaptowane do innych niż pierwotnie warunków.

5. Obszar metropolitalny Wrocławia

Pozytywnym przykładem realizacji zasad współzrządzenia w Polsce jest obszar metropolitalny Wrocławia. Pierwsze prace planistyczne dotyczące obszaru metropolitalnego rozpoczęto jeszcze w maju 1999 r., a więc zanim zaczęła obowiązywać Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r. Podjęte wówczas – z inicjatywy Biura Rozwoju Wrocławia – prace nad Strategią integracji gospodarczo-przestrzennej aglomeracji wrocławskiej pozwoliły na zawiązanie ścisłej współpracy z samorządami lokalnymi [Zathey 2004, s. 1]. Powołano wówczas nieformalny Komitet Planu Strategicznego Aglomeracji Wrocławskiej, składający się z wójtów, burmistrzów, starostów i prezydenta Wrocławia. Przystąpienie do niego było w pełni dobrowolne. W drodze wspólnych konsultacji została wypracowana wspólna strategia rozwoju, przyjęta przez Komitet 12 lipca 2001 r., a więc po dwóch latach wspólnych rozmów. Następnie strategia została

przyjęta w formie uchwały przez Wrocław, 7 powiatów i 26 gmin. Przyjęcie strategii oraz powołanie komitetu daje możliwość koordynacji rozwoju i integrowania planowania przestrzennego, a także decydowania o kierunkach i tempie realizacji wspólnych przedsięwzięć.

Stosuje się zasadę zarządzania poziomego, a nie sektorowego. Wyznaczono koordynatora, który monitoruje działalność wydziałów urzędu miasta zaangażowanych w realizację konkretnych przedsięwzięć.

W rozwoju całego obszaru stosowane jest zarządzanie przez cele. Działania dotyczące osiągania konkretnego celu koordynuje jedna gmina. Często jest to jednostka niezainteresowana bezpośrednio skutkami danego przedsięwzięcia. Takie podejście pozwala na zwiększenie zaufania między poszczególnymi stronami.

6. Konkluzje

Zaprezentowane przykłady różnych podejść do zarządzania w OM pokazują, iż w miastach europejskich można zaobserwować wiele zmian o charakterze instytucjonalnym, które są konsekwencją przekształceń zachodzących w strukturze gospodarczej społecznej i przestrzennej obszarów zurbanizowanych. Zmiany te mają trzy zazębiające się wymiary. Są nimi [*Metropolitan...* 2003, s. 6]:

- ograniczenie proaktywnej roli władzy w gospodarce i społeczeństwie,
- zróżnicowanie procesu podejmowania decyzji przez wiele różnych organizacji,
- restrukturyzacja relacji między władzami (*intergovernmental*).

Konsekwencją tych przemian była potrzeba zweryfikowania dotychczasowego, regulacyjnego sposobu administrowania dużymi jednostkami miejskimi i ich otoczeniem oraz wprowadzenia nowoczesnego podejścia do zarządzania publicznego, jakim jest m.in. koncepcja współrzędzenia. Analiza opisanych modeli współrzędzenia wskazuje na dosyć zróżnicowane podejście do form współdziałania, jak również różnorodność ról, które odgrywają w tym procesie poszczególni aktorzy: od form woluntarystycznych do sformalizowanych. Pozwala to na sformułowanie następujących wniosków:

1. Proces współrzędzenia powinien opierać się na **wzajemnym zaufaniu partnerów** – czynnik ludzki jest fundamentalną wartością, która jest podstawą do tworzenia zaufania między poszczególnymi aktorami, niezwykle istotne są personalizacja kontaktów, osobiste zaangażowanie osób o dużym autorytecie, które mogą pomóc budować to zaufanie. Słabość takiego procesu budowy zaufania leży w jego długotrwałości, co grozi wycofaniem się niektórych partnerów (zniechęcenie ze względu na brak konkretnych wyników).

2. W pewnej mierze gwarantem efektywnego współrzędzenia jest istnienie społeczeństwa dojrzałego do przyjmowania współodpowiedzialności za rozwój otoczenia, w którym funkcjonuje. Zatem można stwierdzić, iż istotną rolę w procesie współrzędzenia odgrywa **kapitał społeczny**,

3. Przeszkodą we współpracy są silne **antagonizmy** o charakterze politycznym (konflikty między różnymi opcjami politycznymi, z których wyłaniane są władze różnych szczebli), ekonomicznym (dominacja interesów miasta centralnego), społecznym (polaryzacja społeczeństwa) i psychologicznym (domniemanie złej woli w relacji władze – inni aktorzy),

4. Istnieją dość znaczne różnice w postrzeganiu **ról**, jakie poszczególni aktorzy odgrywają w procesie współzrządzenia, i **odpowiedzialności**, jaką ponoszą za podejmowane działania. Często władze, na których spoczywa odpowiedzialność za tworzenie dogodnych warunków do trwałego rozwoju OM, nie podejmują żadnych lub prawie żadnych inicjatyw w tym zakresie, podczas gdy inne podmioty wykazują dużą aktywność, mimo że nie jest to ich obowiązkiem.

5. Warunkami efektywnego rozwoju OM są posiadanie spójnej **strategii rozwoju**, zintegrowanej z **planem zagospodarowania przestrzennego**, **współpraca** pomiędzy jednostkami administracji publicznej odpowiedzialnymi za ich wdrażanie, a także **koordynacja** działań wszystkich aktorów sprawowana przez specjalnie w tym celu stworzone ciało (np. Rada Obszaru Metropolitalnego).

Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że zarówno władze publiczne, lokalni i regionalni liderzy, podmioty gospodarujące, NGOs, jak i społeczeństwo muszą się jeszcze wiele nauczyć w dziedzinie współzrządzenia. Tradycyjny model funkcjonowania samorządów lokalnych, oparty administrowaniu poszczególnymi jednostkami terytorialnymi, stawia pod znakiem zapytania zdolność przetrwania, zwłaszcza najmniejszych społeczności, w warunkach pogłębiających się procesów globalizacji, których skutkiem jest konieczność konkurowania regionów nie tylko w skali kraju, ale także w skali Europy i świata. Z tego też względu tak ważna jest koordynacja działań w ramach polityki zrównoważonego rozwoju obszarów metropolitalnych oraz szeroko rozumiana współpraca w procesie osiągania jej celów.

Literatura

- Bald K., *Łódź metropolitalna – z doświadczenia 50-lecia pracy zawodowej*, referat zaprezentowany na konferencji KPZK pt. *Planowanie i zarządzanie w obszarach metropolitalnych*, Łódź, kwiecień 2005.
- Bassand M., *Metropolisation et inegalites sociales*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lozanna 1997.
- Instituto Nacional de Estadística, 2004.
- Jalowiecki B., *Współczesne przekształcenia struktury osadniczej i przestrzeni miejskiej*, [w:] *Cywilizacja informacyjna a przekształcenia przestrzeni. Zmiany strukturalne metropolii polskich*, red. J. Kolodziejewski, T. Parseka, Biuletyn KPZK, z. 186, Warszawa 1999.
- Karczmarek B., Sikorki Cz., *Podstawy zarządzania. Zachowania organizacyjne*, Absolwent, Łódź 1995.
- Markowski T., *Zarządzanie obszarem metropolitalnym*, [w:] *Obszar metropolitalny Łodzi – wyzwania i problemy*, Biuletyn KPZK, z. 215, Warszawa 2005.

- Metropolitan Governance and Spatial Planning*, red. W. Salet, A. Thornley, A. Kreukels, Spon Press, Londyn, Nowy Jork 2003.
- Mieszkowska K., *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi – doświadczenia i nowe możliwości*, komunikat na konferencji pt. *Planowanie i zarządzanie w obszarach metropolitalnych*, Łódź 2005.
- Pszczółkowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978.
- Quental N., Silva M., *Establishing a Good Governance System for the Porto Metropolitan Region*, referat prezentowany w ramach 40 Kongresu ISoCaRP, 2004.
- Reiss-Schmidt S., *Munich Region: From Government to Governance?*, paper for 40th ISoCaRP Congress, 2004.
- Świetlik M., Lubiowski A., *Cele, problematyka, tryb*, „Wspólnota” 2004, nr 13.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, DzU nr 80, poz. 717.
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.
- Zathey M., *Problemy metodologiczne opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych – stan prac nad planem obszaru metropolitalnego Wrocławia*, materiały z seminarium *Problemy metodologiczne opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych*, Kraków 2004.

CO-MANAGEMENT IN METROPOLITAN AREA MANAGEMENT

Summary

Globalization processes caused changes in interactions between big cities (metropolis) and areas located near them. This process affects the creation of new relations among different subjects actors in metropolitan area.