

Problemy planowania w obszarach metropolitalnych

pod redakcją naukową
Tomasza Sławińskiego

Warszawa 2011



Organizacja konferencji:

Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie
Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie

Współorganizatorzy konferencji:

Towarzystwo Urbanistów Polskich, Oddział w Warszawie
Szkoła Główna Handlowa

Recenzent:

Maciej Borsa

Redakcja naukowa:

Tomasz Sławiński

Redakcja:

Kinga Stanek, Bogumiła Wiśniewska

Opracowanie:

Michał Banak, Ewa Baranowska, Piotr Brzeski, Bartłomiej Drąg, Jan Frankowski,
Michał Hackiewicz, Anna Laszuk, Maciej Sulmicki, Tomasz Sałański, Bronisław Trzaska

Ilustracje:

materiały dostarczone przez autorów

Wydawca:

Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie
ul. Solec 22, 00-410 Warszawa, Polska
tel. +48 22 518 49 00, fax +48 22 518 49 49
e-mail: biuro@mbpr.pl

Skład i projekt graficzny publikacji:

Kinga Stanek

Druk:

OMIKRON Sp. z o.o.

Nakład: 500 egz.

ISBN 978-83-932286-1-4

Warszawa 2011

Spis treści

Tomasz Sławiński , Wprowadzenie	5
Problemy obszarów metropolitalnych w Polsce	9
Adam Struzik , Zagadnienia rozwoju metropolii na Mazowszu	11
Olgiert Dziekoński , Demokracja lokalna a zagadnienia obszarów metropolitalnych	14
Marcin Świącicki , Obszary metropolitalne – konieczność współpracy samorządów	17
Jarosław Maćkowiak , Szybki i harmonijny rozwój metropolii warszawskiej	20
Zbigniew Strzelecki , Obszar Metropolitalny Warszawy – teraźniejszość i przyszłość	22
Planowanie i zarządzanie obszarami metropolitalnymi	27
Feliks Pankau , Obszar Metropolitalny Trójmiasta – doświadczenia w integracji planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego	29
Martine Liotard , Doświadczenia Paryża w sferze planowania w obszarze metropolitalnym	43
Rolf-Barnim Foth , Obszar Metropolitalny Hamburga	48
Hans Hede , Region sztokholmski	58
Eric van der Kooij , Obszar Metropolitalny Amsterdamu	66
Joe Montgomery , London's approach to urban development	77
Studium Planu Obszaru Metropolitalnego Warszawy	83
Tomasz Sławiński , <i>Studium Planu Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Warszawy</i>	85
Marek Mikos , Zagadnienia planowania przestrzennego w Warszawie.	99
Witold Malarowski , Analiza możliwości i potrzeb powstania metropolii Warszawa	113



Obszary metropolitalne – problemy wewnętrzne i zewnętrzne	121
Bartłomiej Kolipiński , Aspekty formalno-prawne planowania metropolitalnego w Polsce	123
Tadeusz Markowski , Obszary metropolitalne w dokumentach krajowych i europejskich	128
Vincent Goodstadt , Metropolitan spatial plans from a METREX perspective	146
Ivan Tosics , Zintegrowany rozwój. Rewitalizacja miejska w metropoliach europejskich	153
Sprawozdanie z dyskusji	167
Aneks	175
Program konferencji	175



Wprowadzenie

Obszar metropolitalny to wielkie miasto i sąsiadujące z nim najbliższe otoczenie, powiązane funkcjonalnie, choć zróżnicowane administracyjnie. W metropolii koncentrują się instytucje zarządzające rozwojem i finansami, wyższe uczelnie, instytuty naukowe, miejsca pracy, tereny przestrzeni miejskich, bogatych w zabytki i atrakcje, a także liczne obszary zieleni, nawet jak w przypadku Warszawy, parki narodowe, a ponadto ważne lotniska i węzły kolejowe. Metropolie światowe tworzą sieci wzajemnych powiązań i przepływów – ludzi, towarów, wiedzy, kapitałów.

Władze województwa mazowieckiego podjęły w roku 2004 prace nad sporządzeniem planu zagospodarowania przestrzennego, który koordynowałby rozwój przestrzenny na terenach kilkudziesięciu gmin wokół Warszawy, tworzących określony umownie obszar metropolitalny. Koordynacja ta polegałaby na wspólnym planowaniu na obszarze tych gmin nowych terenów pod zabudowę, rozmieszczenia dróg, zagospodarowania terenów dawnych fabryk, poligonów wojskowych, ochrony rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, etc.

Planowanie metropolitalne, choć ma w Warszawie stuletnią tradycję, jest wciąż rzeczą nową i mało znaną. Do tej pory każda gmina skupiała się na planowaniu na swoim terenie, a plan zagospodarowania przestrzennego województwa dotyczył całego regionu i miał ogólny charakter. Skomplikowany i wzajemnie powiązany układ przestrzenny metropolii (stykające się obszary zabudowane, brak wyraźnych granic pomiędzy miejscowościami, wielu mieszkańców dojeżdżających do pracy do innych miast, powiązane systemy wodociągowe i kanalizacyjne) wymaga wspólnego planowania i skoordynowanego zagospodarowania. Sejmik Województwa Mazowieckiego 20 czerwca 2011 roku podjął uchwałę o przyjęciu stanowiska na temat *Studium Planu Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Warszawy* wykonanego przez Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie, w którym aprobebując odniósł się do jego propozycji. Jednocześnie zwrócił się do Rady Ministrów o pilne rozstrzygnięcie legislacyjne, umożliwiające realizację przez samorządy województw polityki metropolitalnej.

Dlatego też, na wniosek Zarządu Województwa Mazowieckiego, 13 czerwca 2011 roku odbyła się międzynarodowa konferencja na temat obszarów metropolitalnych w Polsce i Europie, zorganizowana przez Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie, Szkołę Główną Handlową oraz Towarzystwo Urbanistów Polskich Oddział w Warszawie. Wzięli w niej udział przedstawiciele władz gmin i powiatów wchodzących w skład umownego Obszaru Metropolitalnego Warszawy, reprezentanci świata nauki oraz organizacji i stowarzyszeń twórczych związanych z rozwojem regionalnym.



Podczas konferencji zaprezentowano i przedstawiono *Studium Planu Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Warszawy* – czyli *de facto* projekt planu obszaru metropolitalnego, który z przyczyn formalnych przyjął formę studialną.

Konferencja miała na celu zaprezentowanie przykładów planowania i zarządzania obszarami metropolitalnymi w Europie i kraju oraz pokazanie charakterystycznych dla nich problemów wewnętrznych i zewnętrznych. W pierwszej części spotkania przedstawiono przykłady planowania obszarów metropolitalnych w regionie sztokholmskim, Amsterdamie, Hamburgu, Paryżu, Londynie, a także Trójmieście. Prezentacji dokonali wybitni specjaliści i projektanci planów obszarów metropolitalnych z biur planowania tych miast lub regionów – Hans Hede, Eric van der Kooij, Rolf-Barnim Foth, Martine Liotard, Joe Montgomery (prezes międzynarodowej unii urbanistycznej ULI), oraz Feliks Pankau.

W większości miast i regionów europejskich planowanie metropolitalne odbywa się wewnątrz dobrowolnych zrzeszeń gmin lub w formie planu regionalnego o charakterze nieobligatoryjnym. Gminy dla wspólnego dobra zgadzają się podporządkować ustaleniom koordynującym ich wewnętrzny rozwój w zakresie rozmieszczenia terenów zabudowy mieszkaniowej, usługowej, szkół i uczelni wyższych, dróg, centrów handlowych, etc., co ostatecznie przyczynia się do ich lepszego funkcjonowania.

Publikacja niniejsza, oprócz materiałów zagranicznych, zawiera teksty programowe Marszałka Województwa Mazowieckiego Adama Struzika, Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezydenta Olgierda Dziekońskiego, przewodniczącego Komisji Strategii Rozwoju Regionalnego i Zagospodarowania Przestrzennego Sejmiku Województwa Mazowieckiego Marcina Świącickiego (byłego prezydenta Warszawy), Sekretarza m.st. Warszawy Jarosława Maćkowiaka (przedstawiciela Prezydent m.st. Warszawy Hanny Gronkiewicz-Waltz) oraz dyrektora Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie Zbigniewa Strzeleckiego. Ponadto zawiera opracowania: dyrektora Biura Architektury i Planowania Przestrzennego Warszawy Marka Mikosa oraz Wójta Gminy Izabelin Witolda Malarowskiego na temat stanowiska Warszawy oraz gmin położonych wokół niej w zakresie potrzeby utworzenia oraz wspólnego rozwoju metropolii warszawskiej.

Istotną część niniejszej publikacji stanowi zbiór materiałów poświęconych problemom zewnętrznym oraz wewnętrznym rozwoju obszarów metropolitalnych, zarówno w Polsce, jak i w Europie. Wśród nich artykuły: Bartłomieja Kolipińskiego (zastępcy dyrektora MBPR), który dotyczący obecnej sytuacji prawnej obszarów metropolitalnych w Polsce oraz profesora Tadeusza Markowskiego, prezesa Towarzystwa Urbanistów Polskich, odnoszący się do znaczenia oraz pozycji obszarów metropolitalnych w głównych dokumentach krajowych – *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego* i projekcie koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju.



W tej części zagadnień prezentowane jest też opracowanie Ivana Tosics'a z Instytutu Metropolitalnego w Budapeszcie (Metropolitan Research Institute), które dotyczy zagadnienia zintegrowanego rozwoju miejskiego na przykładach europejskich metropolii, oraz artykuł profesora Vincenta Goodstadta, z Uniwersytetu w Manchester, reprezentującego Stowarzyszenie Regionów Metropolitalnych METREX, poświęcony organizowaniu współpracy i wymiany doświadczeń pomiędzy regionami metropolitalnymi. Opracowanie to prezentuje zagadnienia planowania metropolitalnego z perspektywy i doświadczeń organizacji METREX.

Liczymy na to, że przedstawione materiały, obok *Studium Planu Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Warszawy* stanowiąc będą wstęp do szerszej debaty nad kierunkami rozwoju obszarów metropolitalnych, w tym szczególnie Warszawy i jej najbliższego otoczenia, oraz metod koordynacji polityki rozwojowej gmin i województwa na drodze do wzrostu ich spójności i konkurencyjności. Dobry, wspólny plan zagospodarowania przestrzennego pozwoli na właściwe zarządzanie obszarem metropolitalnym, wzajemne koordynowanie zagospodarowania gmin. Przyczynić się to powinno do skrócenia i udoskonalenia dojazdów, zbliżenia lokalizacji miejsc zamieszkania do miejsc pracy, zapewnienia terenom mieszkaniowym bliskości obszarów otwartych i zielonych, uatrakcyjnienia centrum Warszawy i centrów dzielnicowych oraz śródmieść miast otaczających Warszawę, polepszenia dostępności kolejowej i lotniczej Warszawy z innymi metropoliami europejskimi, m.in. poprzez szybką kolej, nowe lotniska. Dobry plan metropolitalny przyczyni się do wzrostu jakości życia mieszkańców Mazowsza oraz pozwoli władzom gmin na racjonalne i oszczędne gospodarowanie przestrzenią. Zapisy *Studium*, w odpowiednim zakresie, zostaną uwzględnione przy aktualizacji *Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego*, jak również przy opracowaniu zmiany *Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego*.

Tomasz Sławiński



Problemy obszarów metropolitalnych w Polsce



Zagadnienia rozwoju metropolii na Mazowszu

Adam Struzik

Marszałek Województwa Mazowieckiego

Rozwój miast i obszarów metropolitalnych jest w ostatnich latach coraz wyraźniej postrzegany jako jeden z kluczowych elementów na drodze do zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju oraz jego spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej. Bardzo istotnym elementem rozwoju obszarów metropolitalnych jest zarządzanie wielopoziomowe, które polega na realizowaniu zadań jednocześnie na kilku poziomach władzy: Unii Europejskiej, administracji rządowej oraz samorządowej (regionalnej i lokalnej), przy czym na każdym z tych poziomów realizowane są inne funkcje. Wymaga to koordynacji i współpracy we wdrażaniu różnych polityk oraz wpływu tych polityk na rozwój organizmów miejskich. W takim zarządzaniu wzrasta znaczenie społeczeństwa, w tym różnego typu stowarzyszeń gospodarczo-społecznych, które stają się partnerami w rozwiązywaniu problemów. Istotną rolę obszarów metropolitalnych, jako ośrodków wzrostu, innowacyjności i postępu oraz węzłów gospodarki globalnej, akcentuje się we wszystkich ważniejszych dokumentach programowych Unii Europejskiej, a także ich narodowych odpowiednikach, zaś prace nad zdefiniowaniem obszarów metropolitalnych, opisem zachodzących w nich zjawisk przestrzennych, gospodarczych i społecznych prowadzi wiele międzynarodowych instytucji.

Zgodnie z zaleceniem Komisji Europejskiej, polityka miejska została na stałe włączona do dokumentów programowych, przyjmowanych na lata 2007-2013; ma ona także bardzo istotne miejsce w dokumentach na lata 2014-2020. Dokumenty opracowane po wstąpieniu Polski do UE także uwzględniają metropolie i ich najbliższe otoczenie jako obszary o kluczowym znaczeniu dla państwa. Zagadnienia rozwoju obszarów metropolitalnych zostały zawarte w większości regionalnych programów operacyjnych. Władze województw określiły te obszary we własnym zakresie, nadając im formalno-prawną formę albo poprzez przyjęcie uchwały sejmiku województwa, albo w wyniku podpisania deklaracji współpracy pomiędzy samorządami jednostek administracyjnych wchodzących w skład obszaru. W wielu województwach przystąpiono również do sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych.



Na Mazowszu zagadnienia rozwoju metropolitalnego mają wagę szczególną, nie tylko dlatego, że należy do niego Warszawa, główna metropolia kraju i naszej części Europy, ale także dlatego, że nasze województwo cechuje się znacznym brakiem równowagi rozwojowej pomiędzy centrum a pozostałymi obszarami. Odnosi się to zarówno do potencjałów, jak i tempa rozwoju. Negatywne procesy demograficzne, w szczególności na obszarach wiejskich, procesy migracyjne, koncentracja funkcji w obszarze metropolitalnym powodują konieczność skoordynowanego i zintegrowanego na różnych szczeblach zarządzania procesu planowania przestrzennego. Żywiłowy rozwój metropolii warszawskiej, a jednocześnie prawdopodobny wzrost zapotrzebowania na produkcję żywności każą patrzeć ze szczególną uwagą na przestrzenne problemy obszarów leżących na pograniczu miasta i wsi, które dla zachowania i wykorzystania swych walorów przyrodniczych i gospodarczych powinny być logicznie i skutecznie zagospodarowane w myśl zasady zrównoważonego rozwoju. Jak pokazały liczne przykłady i doświadczenia, zarządzanie i rozwój obszaru metropolitalnego zależą przede wszystkim od dobrej współpracy gmin i powiatów, które leżą w jego granicach, z samorządem województwa. Należy podkreślić, że w województwie mazowieckim relacje między poszczególnymi samorządami są modelowe i wiele udało nam się wspólnie zrobić właśnie dzięki tej współpracy.

Podczas konferencji przybliżone zostały różne przykłady planowania i zarządzania obszarami metropolitalnymi z kraju i zagranicy. Zaproszeni goście zaprezentowali towarzyszące tym działaniom wyzwania – wskazali możliwe problemy, a także omówili przykłady dobrych praktyk.

Konferencja stała się również doskonałą okazją, by przedstawić założenia *Studium Planu Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Warszawy*. Prezentowany dokument jest wynikiem prac prowadzonych od 2004 roku. Plan OMW, z przyczyn formalnych (brak podstawy prawnej), nie może zostać oficjalnie uchwalony jako dokument planistyczny. Wysiłek włożony w jego przygotowanie i duża wartość merytoryczna tego materiału skłoniły władze województwa do opublikowania go w formie studium – nieobowiązującej formalnie, ale wartościowej i spójnej koncepcji rozwoju. Koncepcja ta pozostaje w zgodzie ze *Strategią Rozwoju Województwa Mazowieckiego* oraz *Planem Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego* i może stanowić wytyczną dla działań przestrzennych i strategicznych samorządów lokalnych.

Studium Planu Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Warszawy odgrywa także funkcję edukacyjno-poznawczą jako unikalny produkt pracy planistów i badaczy. Ponadto stanowić może podstawę do dyskusji o przyszłości obszaru metropolitalnego i miasta stołecznego Warszawy, jako części województwa mazowieckiego, jak też o perspektywach kształtowania obszarów metropolitalnych w Polsce.



W tym roku samorząd województwa rozpoczął procedurę aktualizacji głównych dokumentów strategicznych: *Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego* oraz *Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego*. Wyniki czerwcowego spotkania zostaną wykorzystane podczas aktualizacji tych dokumentów.

Od pewnego czasu, z różnym natężeniem, w środowiskach samorządowych, politycznych, w polskim parlamencie, rządzie, toczy się dyskusja o niezbędnych rozwiązaniach prawnych dotyczących polityki miejskiej i wielkomiejskiej. W moim odczuciu zbliżające się wybory nie są najlepszym momentem do pracy nad tymi dokumentami, nawet projektami ustaw opracowanymi przy dużym udziale profesora Zbigniewa Strzeleckiego, zespołu prawników, ekspertów i przyjętymi przez Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej. Tym niemniej wydaje mi się, że dzisiejsza konferencja, również w tym obszarze, może nam przynieść dużo sensownych wniosków. Będzie to miało wpływ na dalszą politykę planowania przestrzennego i wszystko to, co jest tak nierozzerwalnie związane z planowaniem i racjonalnym zarządzaniem przestrzenią.



Adam Krzysztof Struzik, lekarz, absolwent Wydziału Lekarskiego Akademii Medycznej w Łodzi, dyrektor naczelny Wojewódzkiego Szpitala Zespołowego w Płocku, Marszałek Senatu (1993-1997), senator RP (1991-2001), przewodniczący Komisji Polityki Społecznej i Zdrowia Senatu RP II kadencji, Marszałek Województwa Mazowieckiego (od 2001); radny: gminy Nowy Duninów (1984-1988), miasta i gminy Gąbin (od 1988), województwa mazowieckiego (od 1998); delegat: Sejmiku Samorządowego Województwa Płockiego (1994-1998), Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego, przewodniczący Prezydium Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego, przewodniczący Komisji Zdrowia i Kultury Fizycznej I kadencji Sejmiku Województwa Mazowieckiego; członek: Polskiego Stronnictwa Ludowego (od 1984), Europejskiej Partii Ludowej (EPP), Komitetu Regionów w grupie politycznej EPP (od 2004), Prezydium Komitetu Regionów (od 2010), wiceprezes Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej (od 2007); uczestnik prac komisji EPP: COTER (Komisja Polityki Spójności Terytorialnej) i ENVE (Komisja Środowiska, Zmiany Klimatu i Energii).



Demokracja lokalna a zagadnienia obszarów metropolitalnych

Olgierd Dziekoński

Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta RP

Wprowadzenie Marszałka Województwa Mazowieckiego Adama Struzika zarysowało płaszczyznę dyskusji merytorycznej, w której warto zadać sobie pytanie, czy obszar metropolitalny jest obszarem intensywnej współpracy i dialogu, czy też obszarem konkurencji, zarówno wewnątrz tego obszaru, jak również pomiędzy tym obszarem a światem – otoczeniem zewnętrznym? Wydaje się, że rozstrzygnięcie tego dylematu jest bardzo ważną kwestią. Mówiąc o rozwoju obszaru metropolitalnego oraz o wartościach tkwiących w metropolizacji, nie możemy zapominać o tym, jaką rolę spełnia gmina w ustroju konstytucyjnym Polski. Ze względu na cel konferencji warto zacytować art. 164 *Konstytucji RP*, który mówi, że *podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, natomiast inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określają ustawy i co ważne, gmina wykonuje wszystkie zadania nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego*. Art. 164 *Konstytucji RP* jest tak ważny, że w gruncie rzeczy, dyskusja o obszarze metropolitalnym jest dyskusją również o demokracji lokalnej – czyli w jakim zakresie i w jaki sposób oraz jakimi mechanizmami wartości demokracji lokalnej, wartości demokracji samorządu terytorialnego w obszarze tak skomplikowanym i tak powiązanym ze sobą wzajemnie interesami i potrzebami mogą być realizowane.

Wydaje się, że właśnie odpowiedź na pytanie, jak rozwiązać dylemat demokracji czy ewentualnego deficytu demokracji w obszarze metropolitalnym jest zawarta w systemie planowania przestrzennego. Można zatem stwierdzić, że planowanie przestrzenne jest szczególnym instrumentem wspierającym możliwość demokratycznego zarządzania obszarem metropolitalnym. Oznacza to również, że proces planowania przestrzennego w tym obszarze, tak jak zresztą każdy proces planowania przestrzennego, musi być poddany zasadom i rygorom demokracji. Zasady i rygory polegają na tym, że najpierw musimy jasno i jednoznacznie powiedzieć, czego oczekujemy, następnie to, czego oczekujemy poddać szerokiej publicznej dyskusji, w której mogą i powinni wziąć udział bez żadnych ograniczeń wszyscy ci, którzy są lub czują się in-



teresariuszami tego problemu. W wyniku dyskusji podmioty zarządzające obszarem metropolitalnym, czy też zarządzające samorządami terytorialnymi, mogą podejmować decyzje, rozstrzygnięcia w ramach posiadanych kompetencji. Wydaje się, że delikatna kwestia dotycząca podmiotów zarządzających obszarem metropolitalnym lub zarządzających jednostkami samorządu terytorialnego jest już w gruncie rzeczy zawarta w *Konstytucji RP*. Mówi ona bowiem zarówno o samorządzie lokalnym, jak i o samorządzie regionalnym, można więc powiedzieć, że są to formy zarządzania obszarem metropolitalnym. Dlatego też, jeśli chcemy stanąć na gruncie ustrojowym (konstytucyjnym), a jednocześnie wykorzystać logikę funkcjonowania rozwoju urbanistycznego, powinniśmy przyjąć formułę współpracy, czyli uzgadniania potrzeb i możliwości rozwojowych, które nie eliminując możliwości i aktywności poszczególnych jednostek (gmin), pozwolą na uzyskanie i wykorzystanie efektów synergii wynikających ze współpracy.

Należy zadać pytanie, czy taka synergia jest w ogóle możliwa i czego ona może dotyczyć? Z pewnością powinna dotyczyć elementów infrastruktury technicznej i społecznej, a także tego, co można nazwać obszarami chronionymi, które należy ochronić szczególnie przed ekspansją urbanistyczną. Owa współpraca powinna dotyczyć również tego, co można nazwać racjonalnym i świadomym wyborem miejsc, które będą ośrodkami wzrostu opartymi na wymianie międzynarodowej, nauce oraz na innych szczególnych wartościach wynikających z istniejących uwarunkowań.

Obszar metropolitalny to także szczególny związek finansowy. Należy zwrócić uwagę, że natężenie przepływów finansowych w obszarze metropolitalnym jest znacznie większe aniżeli w innych obszarach Polski, zwłaszcza w szeroko rozumianej tzw. polskiej prowincji. Z czego wynika to natężenie przepływów? Wynika nie tylko z działalności gospodarczej, która w obszarze metropolitalnym jest prowadzona w sposób intensywny, ale również z faktu dynamicznego świadczenia tam usług publicznych, które generują istotne przepływy finansowe. Zatem nie jest rzeczą obojętną, jaka jest struktura organizacyjna świadczenia usług publicznych w obszarach metropolitalnych, czy podmioty świadczące tam usługi publiczne są zintegrowane (wspólnie działające), czy też zdekoncentrowane, fragmentaryczne, a tym samym niepozwalające na wykorzystanie efektu skali. Efekt ten wydaje się być bardzo istotnym elementem dla stymulowania procesów rozwoju, w tym również jakościowego (np. w zakresie innowacji technologicznych), przepływu i transferu z nauki do działalności gospodarczej.

Reasumując, należy stwierdzić, że obszar metropolitalny to obszar aktywnych procesów współpracy, gdzie planowanie przestrzenne powinno zapewnić możliwość funkcjonowania procedur demokratycznych, a koordynowanie rozwoju tego obszaru powinno (nawet musi) odbywać się wyłącznie poprzez racjonalny system planowania i zagospodarowania przestrzennego. W tym też zakresie w projekcie ustawy, która jest przygotowana w Kancelarii Prezydenta Bronisława Komorowskiego, na wniosek



i z inspiracji Prezydenta RP, znajduje się rozdział dotyczący wspólnoty, czy też współpracy w obszarze terytorialnym, która polega na możliwości dobrowolnego, wspólnego działania na rzecz sporządzania wspólnych planów zagospodarowania przestrzennego. Plany te mają charakter ramowego studium zagospodarowania przestrzennego, a zatem są działaniem w skali lokalnej uwzględniającej lokalne potrzeby i możliwości; inaczej – swoistego rodzaju wzajemnie uzgodnioną „ramą” rozwoju przestrzennego, określoną przez wszystkich partnerów uczestniczących w tym procesie. Wydaje się, że jest to naturalny proces rozwoju obszaru metropolitalnego i tak powinien być postrzegany w przyszłości.

Na podstawie materiałów z konferencji opracował Bronisław Trzaska.



mgr inż. arch. Olgierd Dziekoński, absolwent: Wydziału Architektury Politechniki Wrocławskiej (1975), Salzburg Seminar (1987) i Harvard Graduate School of Design (1993), wiceprezydent m.st. Warszawy (1990-1994, 1999-2000), twórca i pierwszy prezes Agencji Rozwoju Komunalnego (1994-1999), podsekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego i Budownictwa (2000-2001), podsekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury (2007-2010), sekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta (od 2010); ekspert programów rozwoju lokalnego i regionalnego w Europie i na Bliskim Wschodzie; członek: Zarządu Rady Architektów Europy (od 2004), Zarządu Fundacji Małych i Średnich Przedsiębiorstw (od 1996), Zarządu Unii Metropolii Polskich (1998-2006), Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN (1998-2005), wiceprezes Krajowej Rady Izby Architektów (od 2002); specjalizuje się w problematyce gospodarki przestrzennej i regionalnej, inwestycji komunalnych i planowaniu rozwoju

Obszary metropolitalne – konieczność współpracy samorządów

Marcin Świącicki

Przewodniczący Komisji Strategii Rozwoju
Regionalnego i Zagospodarowania Przestrzennego
Sejmiku Województwa Mazowieckiego

Omówienie tematyki dzisiejszej konferencji jest bardzo potrzebna i aktualna, ponieważ planowanie, zarządzanie i finansowanie metropolii jest ciągle sprawą niedocenianą. Powiem tutaj rzecz chyba oczywistą – rozwój Europy, czy rozwój kraju, będzie zależał od rozwoju metropolii. Metropolie są centrami, które gromadzą nowe miejsca pracy i ludzi nauki, generują postęp i również konkurują ze sobą na świecie. Ludzie poza szukaniem miejsc pracy, szukają również dobrej jakości życia – dobrych szkół, dobrego wypoczynku, czystego powietrza, sprawnego transportu, przyjemnego miasta. Jest więc konkurencja między metropoliami i w świecie globalizującym się, w świecie wolności, w świecie łatwego przemieszczania się. Szczególnie tu, w Europie, trzeba tej konkurencji sprostać. Tymczasem w Polsce i w Warszawie mamy szczególny stan występowania rozmaitych deficytów.

Studium Planu Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Warszawy będące, m.in. tematem dzisiejszej konferencji i przyjęte przez Sejmik Województwa Mazowieckiego 20 czerwca 2011 roku¹, przygotowane zostało bardzo starannie, z udziałem wielu podmiotów. Niestety, Sejmik nie może go uchwalić jako dokumentu obowiązującego, planistycznego. Niedokończona jest procedura legislacyjna, która to umożliwi. Nie są wytyczone obszary metropolitalne, co leży w gestii władz centralnych, w związku z tym będzie on przyjęty jako zalecenie, wytyczna, informacja, inspiracja do dalszych prac.

Druga sprawa to kwestia zarządzania. Otóż w obszarze metropolitalnym nie ma właściwie podstawy formalnej do zarządzania wymuszonego choćby w tych

¹ Uchwała Nr 72/11 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 20 czerwca 2011 r. w sprawie stanowiska na temat „Studium Planu Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Warszawy”.



obszarach, które wymagają ścisłej koordynacji. Nie wszystkie gminy są zainteresowane dobrą współpracą. Są gminy, które z jakichś względów mają inne interesy, inne zainteresowania albo których interesy trzeba uwzględnić i na gruncie dobrowolnym nie zawsze jest to możliwe. Pokazuje to moje doświadczenie, ponieważ miałem obowiązek i zaszczyt kierować Warszawą, kiedy obowiązywał ustrój metropolitalny, przynajmniej na obszarze samej Warszawy, gdy mieliśmy jedenaście gmin. Ustawodawca przekazał gminom wszystkie kompetencje, ale okazało się, że był niedostatek zarządzania i koordynowania ich współpracy i na gruncie dobrowolnym nie udało się tego zrobić. Zdarzały się takie sytuacje, gdy 10 gmin zgadzało się na podjęcie decyzji, wszystkie rady się zgadzały na przyjęcie statutowych związków komunalnych, ale jedna gmina była przeciw. Jeździłem tam na zebrania, przekonywałem radnych. Wydawało mi się przed głosowaniem, że oni są już przekonani, użyłem wszystkich argumentów, których można było użyć. Byli ostatnią, jedenastą gminą, która miała przyjąć statuty związków komunalnych, umożliwiających zarządzanie terenem. Ale radni zagłosowali przeciw, większością głosów. Cała dwuletnia praca nad przygotowaniem związków komunalnych, które miały koordynować w wybranych sprawach kwestie warszawskie, okazała się stracona i trzeba było od tego rozwiązania odejść.

W 2002 roku połączono całą Warszawę i zrobiono jedną wielką gminę. Jednakże problem jest dalej otwarty. Dzisiaj nie można mówić tylko o samej Warszawie, trzeba mówić również o koordynacji i współpracy z gminami ją otaczającymi, których jest przecież bardzo wiele.

Jak podkreślił Marszałek Województwa Mazowieckiego, wiele jest pozytywnych przykładów współpracy dobrowolnej („miękkiej”), poprzez którą udaje się uzyskać rozmaite porozumienia. Obawiam się jednak, że są takie problemy, w których to nie wystarcza, jest to niedostateczne i czasami trzeba mieć silniejsze instrumenty do zarządzania niż dobrowolna współpraca gmin. Pojawiła się w tym względzie propozycja utworzenia powiatu metropolitalnego, która w niedużym stopniu zmieniałaby istniejący stan rzeczy, a jednak pozwoliłaby przekazać pewne kompetencje koordynujące (na szczeblu ponadgminnym).

Trzecią sprawą jest deficyt finansowy. Tak się składa, że mamy w Polsce podatek wyrównawczy, który nakłada się na wszystkie jednostki samorządowe, w zależności od poziomu dochodów. Województwo mazowieckie, jak również Warszawa i gminy podwarszawskie płacą wysoki podatek tzw. janosikowy. Z terenu aglomeracji warszawskiej corocznie miliardy złotych, zebrane z podatków, są przekazywane na rozwój innych części kraju.

Wydaje się, że te 3 deficyty, które trzeba pokonać to:

- deficyt w planowaniu,
- deficyt w zarządzaniu,
- deficyt w finansowaniu.



Metropolia nie może uzyskać swej pozycji, odpowiedniej roli, zapewnić rozwoju krajowi, miejsc pracy, być obszarem konkurencyjnym, jeśli wymienione deficyty będą nadal występować.

Ostatnią sprawą, o której należy powiedzieć, jest kontekst europejski. Metropolie europejskie mają swoje przedstawicielstwa w Brukseli, ale nie ma wspólnego lobbingu. Nasuwa się pytanie, jak w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej, na lata 2013-2020 podzielić skromny, ale jakże istotny budżet europejski, żeby środki poszły na rozwój metropolii, wzmocnienie węzłów komunikacyjnych, transportowych i innych, tak by miały one wpływ na dynamiczny rozwój Europy? Również w skali kraju jest nam potrzebny program operacyjny dla metropolii na następne 7 lat; program, który umożliwiłyby pozyskanie środków finansowych na ich rozwój.



dr nauk ekonomicznych Marcin Świącicki, pracownik Komisji Planowania przy Radzie Ministrów i Konsultacyjnej Rady Gospodarczej (od 1989), minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą (1989-1991), prezydent m.st. Warszawy (1994-1999), przewodniczący Unii Metropolii Polskich (1995-1999), delegat Polski do Zgromadzenia Władz Lokalnych i Terytorialnych Rady Europy 1995-1999; doradca Prezydenta Litwy ds. reform gospodarczych (1999-2000), koordynator OBWE ds. Ekonomicznych i Ochrony Środowiska w sekretariacie OBWE w Wiedniu (2002-2005), radny Sejmiku Województwa Mazowieckiego (od 2006), dyrektor Centrum Analityczno-Doradczego Błękitnej Wstęgi w Kijowie (2007-2011) finansowanego przez Unię Europejską i United Nations Development Programme (Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju); specjalizuje się w integracji europejskiej, polityce gospodarczej, samorządzie lokalnym

Szybki i harmonijny rozwój metropolii warszawskiej

Jarosław Maćkowiak

Sekretarz miasta stołecznego Warszawy

Mówiąc o metropoliach, należy zacząć od pewnej refleksji: metropolie istnieją nie dlatego, że chciał tak jakiś ustawodawca, bądź mądry suweren, lecz ukształtowały się w sposób naturalny, samoistny. Niestety, nie znalazło to należytego odzwierciedlenia w obowiązujących regulacjach prawnych. Trzeba przyznać, że rozwiązania prawne, a w szczególności administracyjne, nie nadążają za tym procesem. Metropolie są całością, faktem i rzeczywistością. Z kolei rzeczywistość prawna została trochę w tyle.

Zarówno na świecie, jak i w Polsce ukształtowały się różnorodne modele metropolii, dlatego nie sposób zaliczyć ich wszystkich do tej samej kategorii, tak aby można było zastosować do nich w pełni ujednolicone unormowania. Klasyczny układ stanowi duże miasto (np. Warszawa) otoczone gminami, tworzącymi razem całość gospodarczą, urbanistyczną i społeczną. W ramach tego modelu wszystkie gminy skazane są na siebie, a jednocześnie czerpią korzyści wynikające z wzajemnego sąsiedztwa, w tym sąsiedztwa z miastem – sercem metropolii. Funkcjonują równocześnie inne układy metropolitalne, np. metropolia górnośląska, składająca się z wielu miast podobnej wielkości. Całkowicie odmiennie prezentują się również metropolia trójmiejska czy też bydgosko-toruńska. W Europie nietrudno znaleźć przykłady, które byłyby podobne do trzech tych modeli metropolii występujących w Polsce.

Pomimo tak różnych uwarunkowań, należy – jak się wydaje – szukać możliwości opracowania regulacji, które byłyby uniwersalne i mogłyby mieć zastosowanie do wszystkich – tak różnych przecież – modeli metropolitalnych. I to w jednym celu. Regulacje prawne powinny umożliwiać rozwój nie tylko miastom stanowiącym rdzeń metropolii, ale także wszystkim otaczającym je i powiązanym z nimi gminom. Odnosi się to zarówno do klasycznych modeli metropolii, na przykład metropolii warszawskiej, jak również do metropolii utworzonej przez miasta o podobnym potencjale, chociażby tych tworzących metropolię górnośląską.

Wśród projektowanych rozwiązań uwzględnia się tzw. ustawę metropolitalną, co zaznaczono w *Strategii Polska 2030*, a także podkreślono w dokumencie, który stał się przedmiotem obrad dzisiejszej konferencji, czyli *Studium Planu Zagospodarowania*



Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Warszawy. Temat ten jest niezwykle istotny w kontekście polskiej prezydencji w UE, która w tym zakresie mogłaby być kontynuacją prezydencji francuskiej. Podjęto podczas niej próbę zdefiniowania, na potrzeby całego obszaru europejskiego, pojęcia metropolii, sklasyfikowania ich i zaproponowania wspólnych rozwiązań umożliwiających rozwój. W projektowanych rozwiązaniach nie chodzi o uprzywilejowywanie wybranych jednostek samorządu terytorialnego. Ważne jest jednak, by te regulacje i zawarte w nich rozwiązania oraz instrumenty prawne uwzględniały specyfikę obszarów metropolitalnych, umożliwiając harmonijny rozwój nie tylko miastom „centralnym”, ale także otaczającym je mniejszym gminom (przy zachowaniu ich suwerenności i samodzielności), jak również dawały szersze możliwości wspólnego działania zarówno w obszarze prawnym, finansowym, jak i zarządzania, w tym – w zakresie pozyskiwania środków unijnych.

Nie jest dla nikogo tajemnicą, że motorem rozwoju cywilizacyjnego są już, i będą, w coraz większym zakresie, właśnie metropolie. To w zasadzie nie podlega dyskusji. Metropolie też będą decydowały o tym, jak będzie wyglądała nasza część Europy, jak będzie wyglądał nasz region. Kluczową dla rozwoju Mazowsza, jak i całej Polski, jest metropolia warszawska. Jest ona także niezwykle istotna dla rozwoju całej Europy Środkowo-Wschodniej, podobnie jak metropolia budapeszteńska czy praska.

Aby zaś metropolii warszawskiej, podobnie jak i innym metropoliom Polski, stworzyć warunki do szybkiego i harmonijnego rozwoju oraz jak najpełniejszego zaspokajania potrzeb ich mieszkańców, niezbędne jest równoległe podejmowanie działań, zarówno na forum międzynarodowym, jak i parlamentarnym, a także działań realizowanych w ramach poszczególnych regionów, przez władze samorządów województw. I właśnie władze samorządów województw powinny być najlepszymi sojusznikami jednostek lokalnych, tworzących poszczególne metropolie. Działania te powinny być zaś ukierunkowane na stworzenie wszystkim podmiotom tworzącym obszary metropolitalne właściwych narzędzi umożliwiających ich wspólny rozwój, bo na wspólny rozwój jesteśmy skazani.



dr nauk prawnych Jarosław Maćkowiak, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, doradca prawny w Departamencie Prawnym Najwyższej Izby Kontroli (1992-1999), wicedyrektor Departamentu Samorządu Terytorialnego (1999-2002), wicedyrektor Departamentu Administracji Publicznej NIK, wiceprezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (2004-2007), ekspert Komisji Samorządu Terytorialnego Sejmu RP, Sekretarz m.st. Warszawy (od 2008); specjalizuje się w prawie administracyjnym, a szczególnie w sprawach dotyczących samorządu i terenowej administracji rządowej

Obszar Metropolitalny Warszawy — terażniejszość i przeszłość

Zbigniew Strzelecki
Dyrektor Mazowieckiego Biura Planowania
Regionalnego w Warszawie

Polityka miejska, w szczególności polityka wobec obszarów metropolitalnych, nabiera ważnego znaczenia w dokumentach programowych Unii Europejskiej. Z rozwojem regionów metropolitalnych wiąże się szereg zagadnień dotyczących wzmacniania integralności i spójności terytorialnej, ochrony środowiska, rozwiązywania problemów transportowych i komunikacyjnych.

Znaczenie metropolii zostało podkreślone w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*, przyjętej 13 lipca 2010 roku, w której jako pierwszy cel polityki regionalnej do roku 2020 jest określone wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów, m.in. poprzez wzmocnienie funkcji metropolitalnych ośrodków wojewódzkich, i integracja ich obszarów funkcjonalnych (cel 1.1). Szczególne znaczenia dla realizacji tego celu ma przygotowanie przez samorządy województw strategii i planów rozwoju dla obszarów metropolitalnych.

W województwie mazowieckim prace nad planem Obszaru Metropolitalnego Warszawy rozpoczęto w 2004 roku (uchwała Sejmiku Województwa Mazowieckiego Nr 145/2004 z dnia 10 listopada 2004 r.). Przyjęto założenie, że plan OMW powinien być docelowo uchwalony jako nowy dokument, który zastąpi na obszarze swojego działania przyjęty uchwałą Sejmiku Województwa Mazowieckiego w czerwcu 2004 roku *Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego*. Wykonaliśmy ogromną pracę, której wyniki zostały opublikowane w formie *Studium Planu Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Warszawy*. Uznaliśmy, że warto z udziałem gości zagranicznych i ekspertów krajowych wymienić poglądy na temat problematyki rozwoju takich obszarów.

Prace nad uregulowaniem legislacyjnym funkcjonowania obszarów metropolitalnych trwają już bardzo długo i chcę podkreślić, że z inspiracji Samorządu Województwa Mazowieckiego powstał projekt ustawy o obszarach miejskich i wielkomiejskich.



Został on przyjęty przez wszystkie województwa, Konwent Marszałków i zaakceptowany przez Związek Województw RP. W projekcie zdefiniowano zasady oraz obszary współpracy na podstawie dobrowolności. Doświadczenia z funkcjonowania takich obszarów w Unii Europejskiej wskazują, że z inicjatywy samorządów lokalnych, leżących na obszarze metropolitalnym, można osiągnąć efekt synergii poprzez dobrowolną współpracę, a nie na zasadzie nakazowej.

Obrady podczas konferencji pn. *Obszar Metropolitalny Warszawy* dowiodły, że z rozwojem regionów metropolitalnych wiąże się szereg problemów dotyczących wzmocnienia integralności, spójności terytorialnej, ochrony środowiska, rozwiązywania problemów transportowych w sensie ruchu oraz przewozu towaru i osób. W wielu wystąpieniach poruszano problem uregulowań prawnych. W *Ustawie z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* zdefiniowano po raz pierwszy pojęcie „obszar metropolitalny” i wprowadzono obowiązek przygotowania dla tego obszaru planu zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca określił, iż *ilekroć w ustawie jest mowa o obszarze metropolitalnym, należy przez to rozumieć obszar wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia, ustalony w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju*. Nie określił natomiast żadnej specyficznej funkcji prawnej, odmiennej od roli planu województwa, ani też nie wprowadził specyficznych rozwiązań instytucjonalnych i instrumentalnych dla zapewnienia wdrożenia ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego. Jak wiemy, koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju do dzisiaj nie ma, w związku z tym nie ma też planów zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych. Gdyby był zapis w ustawie umożliwiający wyznaczenie obszarów metropolitalnych przez samorządy województw, to dzisiaj byłyby plany takich obszarów funkcjonalnych w całym kraju.

Mam nadzieję, że zaprezentowane dzisiaj *Studium Planu Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Warszawy* będzie służyć jako wytyczna i materiał porównawczy przy ustalaniu różnych polityk rozwoju przestrzennego na obszarze gminnym i regionalnym. Może być również podstawą do dyskusji nad przygotowaniem planu obszaru metropolitalnego w niedługim czasie. Jeśli taka możliwość powstanie, będziemy gotowi do jego przygotowania na poziomie województwa. *Studium* powstało w latach, kiedy dyskutowano w Polsce o kształcie



przyszłej polityki, nie tylko przestrzennej, ale również społeczno-ekonomicznej, a więc w czasie ścierania się wielu koncepcji. Zostało ono oparte na założeniach teoretycznych z uwzględnieniem dobrych praktyk funkcjonowania obszarów metropolitalnych i metropolii europejskich. Spróbowaliśmy również wprowadzić język i formułę stosowaną do planu zagospodarowania przestrzennego województwa, ale posłużyliśmy się swoistą metodą delimitacji obszaru metropolitalnego, której podstawą były związki funkcjonalno-przestrzenne w obszarze.

Dyskusja toczona podczas konferencji potwierdza potrzebę opracowywania planów, studiów obszarów metropolitalnych, choć do niedawna była to sprawa kontrowersyjna w Polsce. Generalnie nasza dyskusja, jeśli chodzi o Polskę, dotyczyła *de facto* przyszłości, bo myślę, że to w przyszłości dopiero postaramy się taki model zbudować. Model, który będzie oparty na zarządzaniu, którego podstawą będzie aktywna współpraca wszystkich jednostek podstawowych z miastem centralnym, co będzie dawało efekt synergiczny dla wszystkich. Dyskutowaliśmy o tym, że metropolie powinny konkurować, ale nie w złym stylu, tylko o dobre funkcje dla obywateli, dla poprawy warunków ich życia.

Osobnym problemem, w zależności od modelu funkcjonowania obszaru metropolitalnego, jest finansowanie. Oczywiście jest to sprawa niezwykle trudna. Próbę pogodzenia różnych interesów, sprzecznych niekiedy, zaproponowały samorządy szesnastu województw w projekcie ustawy o obszarach miejskich i wielkomiejskich. Jest to projekt ustawy zakładający aktywną współpracę opartą na porozumieniu wszystkich samorządów działających w obszarze, nie na nakazach. Rozwiązywać wspólne problemy musimy nauczyć się razem, na bazie porozumienia.

Na rozwiązania, które zostaną wprowadzone taką czy inną ustawą, w województwie mazowieckim czekać nie będziemy. Przystępujemy do sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa, który na nowych zasadach wydzieli funkcjonalny obszar metropolitalny. Przystępujemy również do aktualizacji *Strategii*. Te 2 dokumenty staną się podstawą do opracowania Regionalnego Programu Operacyjnego do funduszy strukturalnych na przyszły okres programowania.

Sprawą kolejną, poruszaną w dyskusji jest równorzędne traktowanie wszystkich partnerów uczestniczących w procesie planowania – planować należy w obszarach funkcjonalnych, natomiast decydować w obszarach administracyjnych. Planowanie powinno być oparte na precyzyjnych porozumieniach równorzędnych partnerów odnoszących się do realizacji wspólnych zadań i wspólnych rozwiązań, ale wymaga to kultury, kultury negocjacji, kultury debaty, kultury porozumień, co w socjologii nazywa się budowaniem „kapitału społecznego”. W Polsce daleko nam do tego, aby osiągnąć taki poziom kapitału społecznego, który by nam na to pozwolił. Mam jednak nadzieję, że realizacja przyjętego w *Strategii Rozwoju*



Województwa Mazowieckiego celu budowania kapitału społecznego może doprowadzić do stworzenia podstaw wspólnego planowania. Tak jak powiedział jeden z kolegów z zagranicy, 80% tego sukcesu jest oparta na komunikacji międzypersonalnej, na komunikacji między instytucjami, wzajemnym zrozumieniu. Spróbujemy ten kapitał w województwie mazowieckim budować.



prof. dr hab. Zbigniew Strzelecki, absolwent Wydziału Ekonomiczno-Społecznego Szkoły Głównej Planowania i Statystyki w Warszawie (obecnie Szkoła Główna Handlowa); pracownik SGH (od 1972), kierownik Biura Planowania Regionalnego w Centralnym Urzędzie Planowania (1991-1995), dyrektor Departamentu Rozwoju Społecznego CUP (1995-1996), kierownik Katedry Samorządu Terytorialnego i Gospodarki Lokalnej Kolegium Ekonomiczno-Społecznego SGH (od 2001), dyrektor Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie (od 2003), kierownik projektu *Trendy rozwojowe Mazowsza*, finansowanego z EFS w ramach PO KL poddz. 8.1.4. (od 2009), wiceprezes Rządowego Centrum Studiów Strategicznych w randze podsekretarza stanu (1997-2003), kierownik Międzyresortowego Zespołu do Prognozowania Popytu na Pracę (1998-2003), prezes Polskiego Towarzystwa Demograficznego (od 1992), przewodniczący Rządowej Rady Ludnościowej (od 1999), wiceprzewodniczący Komitetu „Polska 2000 plus” PAN (od 2005); członek: Komitetu Nauk Demograficznych PAN (od 1990), Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN (od 2007), Rady Statystyki (od 1998); specjalizuje się w problematyce rozwoju demograficznego, gospodarki regionalnej i lokalnej, planowaniu przestrzennym

Od lewej: dr Marcin Świącicki, prof. dr hab. Zbigniew Strzelecki, Marszałek Województwa Mazowieckiego Adam Struzik, Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta RP Olgierd Dziekoński i dr Jarosław Maćkowiak



Od lewej: prof. dr hab. Zbigniew Strzelecki, Marszałek Województwa Mazowieckiego Adam Struzik i Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta RP Olgierd Dziekoński



Planowanie i zarządzanie obszarami metropolitalnymi



Obszar Metropolitalny Trójmiasta – doświadczenia w integracji planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego

Feliks Pankau, Departament Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego

Położenie, geneza, warunkowania i przesłanki kształtowania się metropolii Trójmiasta

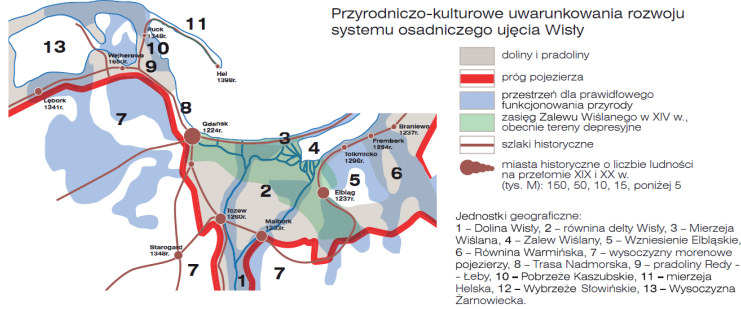
Przestrzeń położona nad Zatoką Gdańską ma wyjątkowe cechy i charakter ze względu na nadmorskie położenie i relacje trzech sąsiadujących miast: Gdańska, Gdyni i Sopotu, wyróżniających się zróżnicowaną tożsamością kulturową, specyfiką rozwoju gospodarczego oraz odmiennością struktury przestrzennej i fizjonomii. Dotychczasowy i przyszły jej rozwój uwarunkowany jest wieloma względami – m.in. historycznymi, politycznymi, gospodarczymi, prawnymi oraz przyrodniczymi i kulturowymi (Ryc. 1).

Początki obecnej zurbanizowanej struktury nadmorskiej wiążą się z rozwojem osadnictwa w rejonie ujścia Wisły do Zatoki Gdańskiej. Na styku Morza Bałtyckiego, Żuław Wiślanych i Wysoczyzny Gdańskiej powstał gród gdański; jego usytuowanie było silnie powiązane z transportem rzeczny oraz morskim. W kolejnych fazach jego rozwoju lokalizacje powiązanych z transportem głównych funkcji produkcyjnych (produkcja i remonty statków, przemysł portowy) przesuwały się wzdłuż Wisły i jej dopływów coraz bliżej morza. Miasto zaś poprzez powiązania z innymi ośrodkami osadniczymi wytwarzało coraz rozleglejszy obszar funkcjonalnego oddziaływania. Jego przejawem stały się: wielkość miasta (największego w Rzeczypospolitej w 1500 roku), jego bogactwo oraz struktury gospodarcze i system zarządzania.

Po I wojnie światowej obok Gdańska, liczącego wówczas 170 tys. mieszkańców, stanowiącego wraz z najbliższym otoczeniem odrębną strukturę państwową, wyrósł konkurencyjny dla niego port, a wraz z nim miasto Gdynia, które osiągnęło szybko 120 tys. mieszkańców. W ten sposób stworzył się potencjał dla aglomeracji nadmorskiej – dużego skupiska ludności i gospodarki silnie powiązanej z morzem.



Ryc. 1. Rozwój aglomeracji trójmiejskiej i jej regionu funkcjonalnego



Źródło: Pomorski Region Funkcjonalny – Studium Strategiczne do Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Pomorskiego

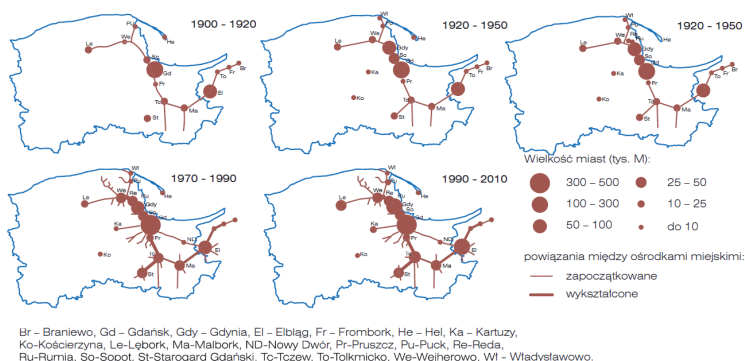
Dzięki likwidacji po II wojnie światowej barier politycznych między Gdańskiem a Gdynią i utworzeniu w 1952 roku sprawnego wewnętrznego środka transportu szynowego w postaci Szybkiej Kolei Miejskiej (SKM) przyspieszeniu uległ rozwój i integracja pasmowego układu zespołu miast nad Zatoką Gdańską. Konkurencja między miastami trwała, przenosząc się w naturalny sposób na nowe uwarunkowania, tym bardziej, że miasta te były zupełnie odmienne ze względu na czas powstania, skład społeczny, strukturę gospodarki i charakter zabudowy. Fakt zniszczenia pod koniec wojny centrum Gdańska wymusił rozwój wielu instytucji obsługi poza nim, na całym obszarze zespołu miejskiego. Po okresie odbudowy historycznego centrum Gdańska rozpoczął się proces scalania funkcjonalnego i terytorialnego rdzenia aglomeracji tworzonego przez Gdańsk, Sopot i Gdynię.

Przez długi okres powojenny rosnący aglomeracyjny układ osadniczy, tworzony przez 7 powiązanych ze sobą miast, położonych wzdłuż SKM i głównej drogi samochodowej przebiegającej u podnóża Wysoczyzny Gdańskiej w kierunku południowym (Śląsk) i zachodnim (Pomorze zachodnie), rozwijał się głównie przez jego stopniowe wypełnianie i zagęszczanie. Jego integralnymi, najważniejszymi elementami strukturalnymi były 2 porty morskie i związane z nimi dzielnice portowo-przemysłowe oraz sąsiadujące z nimi, ale luźno powiązane śródmiejskie obszary usługowe Gdańska i Gdyni. Rozwój tych struktur po roku 1970 i powstanie nowych ważnych elementów infrastrukturalnych (Port Północny i Rafineria w Gdańsku, przystanie promowe

w Gdańsku i Gdyni, lotnisko przeniesione z centralnego obszaru w kierunku zachodnim na wysoczyznę) oraz wyczerpywanie się pojemności głównego pasma wywołało ekspansję struktury pasmowej w kierunku zachodnim, co wyraziło się m.in. potrzebą utworzenia zachodniej obwodnicy aglomeracji.

Rozwój systemu osadniczego – miast kształtujących aglomerację trójmiejską oraz ich wzajemne powiązania w XX/XXI wieku (do roku 2010) w strefie ujścia Wisły przedstawia w sposób schematyczny (Ryc. 2).

Ryc. 2. Rozwój systemu osadniczego w strefie ujścia Wisły



Źródło: Pomorski Region Funkcyjny – *Studium Strategiczne do Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Pomorskiego*

Planowanie rozwoju i zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego

Metropolię określić można jako aglomerację miejską liczącą około miliona i więcej mieszkańców, spełniającą dodatkowo 3 kryteria¹:

- doskonałości usług, instytucji i wyposażenia,
- potencjału innowacyjnego w zakresie technicznym, ekonomicznym, społecznym, politycznym i kulturalnym,
- wyjątkowości i specyfiki miejsca.

¹ Według M. Bassand, 1997, *Métropolisation et inégalités sociales*. Presses polytechniques et universitaires romanes, Lausanne, s. 45, za: B. Jałowiecki, 1999, *Metropolie*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok, s. 33.

Najważniejsze czynniki kształtujące metropolie to:

- sieciowość, tj. zespół układów – relacji zachodzących w przestrzeni pomiędzy różnorodnymi, nieciągłymi węzłami (metropoliami);
- funkcje metropolitalne – wyspecjalizowane wyższego rzędu, wyznaczające rangę miasta – metropolii w przestrzeni zewnętrznej oraz organizujące jej przestrzeń wewnętrzną.

Rozwój obszarów metropolitalnych, zaktywizowany zwłaszcza po akcesji Polski do Unii Europejskiej, wskazuje na zróżnicowane tempo ich rozwoju – szybsze metropolii Polski południowo-zachodniej, wolniejsze w Polsce wschodniej i północnej, bardzo duże w metropolii stołecznej. Badania prowadzone w ostatnich latach w ramach ESPON² umiejscawiają polskie metropolie w strukturze europejskiej – klasyfikują Warszawę w grupie potencjalnych Miejskich Obszarów Funkcjonalnych (MEGA), zaś Gdańsk, Katowice, Kraków, Łódź, Poznań, Wrocław i Szczecin w grupie słabych MEGA.

Zmieniony od 1989 roku podział terytorialny kraju, w wyniku którego powołano 16 dużych regionów wojewódzkich, spowodował konieczność zaproponowania rozwiązań dla kształtowania rozwoju i struktury przestrzennej województwa pomorskiego, w tym dla jego centralnej części, jaką jest kształtująca się metropolia trójmiejska. Odniesienie się przez samorząd województwa do tej nowej sytuacji znalazło odzwierciedlenie w *Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego* oraz w *Planie zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego*.

W *Strategii Rozwoju* – w priorytecie konkurencyjność wskazano na kreowanie silnej pozycji i powiązań obszaru metropolitalnego Trójmiasta w układzie ponadregionalnym, głównie bałtyckim jako na jeden z celów rozwoju województwa.

W *Planie* obszar kształtującej się metropolii Trójmiasta został wyróżniony jako jeden z obszarów problemowych. Zdiagnozowane zostały w nim najważniejsze potencjały i problemy rozwoju. Jednocześnie w *Planie* wskazano metropolię Trójmiasta jako obszar o szczególnych preferencjach rozwojowych.

Proces kreowania struktury funkcjonalno-przestrzennej obszaru metropolitalnego ma charakter długotrwały, a jego podstawowa prawidłowość polega na tym, że wraz z jego rozwojem społecznym i gospodarczym, następuje intensyfikacja zagospodarowania, wzbogaca się infrastruktura techniczna i społeczna, wzrasta integracja funkcjonalna metropolii i jej otoczenia z jednoczesnym jej rozwojem przestrzennym na coraz to nowe tereny przyległe.

Generalną tendencją dalszego rozwoju jest proces metropolizacji, której siłę napędową w coraz wyższym stopniu tworzyć będą usługi o znaczeniu metropolitalnym przy stopniowym ograniczaniu się innych funkcji, w tym także niektórych dziedzin gospodarki morskiej i przemysłu przy kreowaniu nowych, bardziej nowoczesnych i innowacyjnych.

² www.espon.eu



Analiza rozwoju kształtującego się obszaru metropolitalnego na tle trendów rozwojowych metropolii europejskich umożliwia sformułowanie następujących przesłanek tworzących uwarunkowania zewnętrzne kształtowania jego struktury funkcjonalno-przestrzennej:

- decydującym czynnikiem rozwoju obszarów metropolitalnych są te dziedziny gospodarki, które współpracują ze środowiskiem naukowym – wykorzystujące transfer wiedzy i innowacji;
- proces metropolizacji rodzi ostrą konkurencję między metropoliami, co prowadzi do kształtowania się ich hierarchicznego układu, obejmującego: metropolie wymiaru światowego, kontynentalnego, subkontynentalnego oraz metropolie skali krajowej;
- proces metropolizacji dotyczy także największych miast polskich, choć poza Warszawą możemy aktualnie mówić wyłącznie o metropolitalności krajowej skali;
- efektem procesu metropolizacji jest ponowne ożywianie centralnych dzielnic miejskich poprzez ich restrukturyzację i jeszcze bardziej intensywną zabudowę i użytkowanie;
- funkcje metropolitalne powodują kształtowanie się istniejących i coraz wyraźniej zarysowujących się obszarów o specyficznych funkcjach – są to dzielnice kulturalno-artystyczne, dzielnice wiedzy, dzielnice rekreacyjno-sportowe, handlowe, ulice (strefy) zakupów prestiżowych oraz porty morskie i port lotniczy;
- obok czynników sprzyjających rozwojowi funkcji metropolitalnych oddziaływać będą też bariery hamujące lub spowalniające ten proces: z barier wewnętrznych najsilniej mogą oddziaływać niedorozwój infrastruktury technicznej, zła dostępność portów i słaby rozwój urządzeń portowych oraz opóźnienia modernizacji sieci kolejowej, starzenie się ludności i depopulacja Trójmiasta; z czynników zewnętrznych niebezpieczne mogą być: załamania gospodarki światowej, konkurencja lądowych dróg transportowych względem drogi morskiej (z Hamburga do Sankt Petersburga przez Kopenhagę – Malmö – Sztokholm – Helsinki oraz Berlin – Poznań – Warszawa – Wilno – Kowno);
- stosunkowo duże szanse na dalszy rozwój funkcji metropolitalnych rangi europejskiej mają: Kraków, Poznań, Wrocław i Trójmiasto; nie stanie się to jednak samo z siebie, gdyż wymaga odpowiednich działań ze strony państwa, władz regionalnych oraz lokalnych, a także napływu poważnego kapitału inwestycyjnego;
- dynamikę kształtowania funkcji metropolitalnych Trójmiasta wzmocnić może jego położenie i rozwijana współpraca w ramach Regionu Morza Bałtyckiego, jakkolwiek potencjały demograficzne i gospodarcze, w nawiązaniu do odległości, są za słabe, żeby wykształcić gęstą i różnorodną sieć powiązań w sferze gospodarczej i społecznej.



Kierunki rozwoju i zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego

Wyartykułowanie priorytetów, celów strategicznych i kierunków działań odnoszących się do aktualnych, po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, i przyszłych problemów rozwoju obszaru metropolitalnego znalazło swoje miejsce w *Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego do roku 2020*³. Wskazano w niej, m.in. w analizie SWOT, na kształtującą się metropolię Trójmiasta jako jedną z mocnych stron województwa pod względem konkurencyjności.

Na obszarach zurbanizowanych kluczowym zadaniem jest kształtowanie relacji pomiędzy środowiskiem przyrodniczym i środowiskiem zabudowanym, zapewniających warunki harmonizacji rozwoju. Zgodnie z *Kartą Lipską*⁴ oznacza to konieczność jednoczesnego i w równym stopniu uwzględniania wszystkich trzech wymiarów zrównoważonego rozwoju, czyli dobrobytu ekonomicznego, równowagi społecznej oraz aspektów środowiskowych w polityce rozwoju miast. Polityka ta wymaga zintegrowanego podejścia, którego celem ma być podnoszenie konkurencyjności miast jako ośrodków wzrostu. Oznacza to potrzebę:

- tworzenia oraz zapewniania wysokiej jakości przestrzeni publicznej,
- modernizacji sieci infrastruktury i podnoszenie efektywności energetycznej,
- rozwoju innowacji,
- szczególnej troski o dzielnice zdegradowane,
- podnoszenia jakości środowiska przyrodniczego,
- wzmocnienia gospodarki lokalnej oraz lokalnego rynku pracy,
- aktywnej polityki edukacji i szkolenia dla dzieci i ludzi młodych,
- promocji wydajnego i dostępnego transportu publicznego.

Sejmik Województwa Pomorskiego 30 września 2009 roku, stosowanie do obowiązku określonego w *Ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*⁵, uchwalił zaktualizowany *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego*, a także jego części obejmującej obszar metropolitalny jako plan dla obszaru aglomeracji⁶.

Celem generalnym zagospodarowania przestrzennego województwa, zapisanym w *Planie*, jest kształtowanie harmonijnej struktury funkcjonalno-przestrzennej województwa sprzyjającej równoważeniu wykorzystywania cech, zasobów i wartości prze-

³ załącznik do uchwały Nr 587/XXXV/05 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 18 lipca 2005 roku w sprawie przyjęcia *Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego* [w:] *Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020*, T. Parteki (red.), 2005, Pomorskie Studia Regionalne, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk; http://www.woj-pomorskie.pl/Pages/Lang/pl/Article/wazne,strategia_zal.html.

⁴ *Karta Lipska w sprawie Europejskich Miast Zrównoważonych*, przyjęta w Lipsku w dniach 24-25 maja 2007 roku.

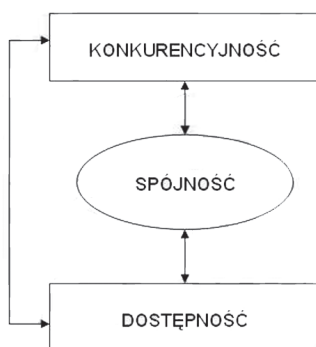
⁵ Art. 39 ust. 6 *Ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz.U. z 2003 roku Nr 80 poz. 717, z późn. zm.).

⁶ Załącznik do Uchwały Nr 1004/XXXIX/2009 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 26 października 2009 roku [w:] *Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Pomorskiego*, 2010, pod red. F. Pankau, Pomorskie Studia Regionalne, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk. http://www.woj-pomorskie.pl/Pages/Lang/pl/Article/wazne,zmiana_planu.html.



strzeni z rozwojem gospodarczym, wzrostem poziomu i jakości życia oraz trwałym zachowaniem wartości środowiska dla potrzeb obecnego i przyszłych pokoleń. Zagospodarowanie przestrzeni województwa będzie następowało w wyniku realizacji celów strategicznych, zapisanych w *Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego*, ujętych w ramy trzech priorytetów.

Ryc. 3. Koncepcja układu priorytetów *Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020*



Źródło: *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego, 2009*

Celem planu w odniesieniu do obszaru aglomeracji jest wzmacnianie innowacyjnego i rozwojowego potencjału metropolii oraz skoordynowanie działań integracyjnych, zgodnie z wymogami zrównoważonego rozwoju i ładu przestrzennego. *Plan* umożliwi skuteczniejsze zarządzanie w zakresie gospodarowania przestrzenią w gminach wchodzących w skład obszaru metropolitalnego oraz poprawę funkcjonowania obszaru jako całości.

Zintegrowane podejście do rozwoju obszaru metropolitalnego wskazuje na potrzebę jasnego określenia strategicznego celu jego rozwoju, który powinien być uwzględniany i wdrażany przez różne podmioty publiczne. Przyjęto, że tym celem jest:

Wykorzystując unikatowe walory nadmorskie – zapewnienie trwałego, zrównoważonego rozwoju obszaru aglomeracji Trójmiasta przez wzrost jego konkurencyjności gospodarczej w Regionie Bałtyckim z jednoczesnym kreowaniem wysokiej jakości życia i środowiska przyrodniczego.

W *Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020* konkurencyjność jest rozumiana jako *oddziaływanie na silną i trwałą pozycję regionu w skali europejskiej poprzez*

rozwój przedsiębiorczości, innowacji i nowych technologii; budowę aktywnego społeczeństwa opartego na wiedzy; poprawę atrakcyjności osiedleńczej, inwestycyjnej i turystycznej. W ramach tego priorytetu sformułowano cel strategiczny 5: *Silna pozycja i powiązania Trójmiejskiego Obszaru Metropolitalnego w układzie ponadregionalnym, głównie bałtyckim*. Przypisane mu kierunki działań mają przyczynić się do poprawy konkurencyjności obszaru metropolitalnego, we wszystkich jej wymiarach, przy jednoczesnym zachowaniu walorów i zasobów środowiska przyrodniczego:

1. Włączenie obszaru metropolitalnego w międzynarodową sieć współpracy z udziałem innych metropolii europejskich, zwłaszcza bałtyckich.
2. Wspieranie rozwoju sieci kooperacji obszaru metropolitalnego z jego otoczeniem regionalnym i krajowym.
3. Rozwój potencjału instytucjonalnego i infrastrukturalnego obszaru metropolitalnego w zakresie organizacji wydarzeń targowo-wystawienniczych, kulturalnych, turystycznych i sportowych o zasięgu ogólnopolskim i międzynarodowym, głównie bałtyckim.
4. Rozbudowa i poszerzenie oferty placówek edukacji, nauki, kultury, ochrony zdrowia, administracji i innych usług wyższego rzędu na obszarze metropolitalnym.
5. Tworzenie warunków dla poprawy dostępności (m.in. połączenia lotnicze i morskie).
6. Realizacja wspólnych lub skoordynowanych przedsięwzięć wzmacniających potencjał rozwojowy obszaru metropolitalnego oraz przedsięwzięć zmierzających do ochrony jego systemu ekologicznego, krajobrazu i dziedzictwa kulturowego.

Strategiczny cel rozwoju obszaru aglomeracji wraz z systemem działań wpłynął na sformułowanie następujących celów operacyjnych zagospodarowania przestrzennego, które nawiązują bezpośrednio do celów głównych polityki przestrzennej województwa (Ryc. 4).

Uwzględniając dokumenty strategiczne krajowe i europejskie, przyjęto, że realizacja celów operacyjnych zagospodarowania przestrzennego obszaru aglomeracji winna następować przy respektowaniu poniższych zasad kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej obszaru aglomeracji i jej zagospodarowania przestrzennego⁷:

1. **Ciągłość osnowy ekologicznej GOM**, jako podstawa rozwoju, realizowana przez:
 - dążenie do zapewnienia ciągłości przestrzennej i funkcjonalnej miejskich terenów zielonych oraz ich powiązań ekologicznych z otoczeniem (obszary nadmorskie, tereny leśne i obszary wiejskie) jako podstawy trwałości zasobów biologicznych środowiska i ich różnorodności;
 - zachowywanie aktywnych biologicznie terenów wewnątrzmetropolitalnych jako podstawy poprawy ekologicznych warunków życia;

⁷ Plan zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego, 2009.



Ryc. 4. Przełożenie celów głównej polityki przestrzennej województwa na cele operacyjne zagospodarowania przestrzennego obszaru aglomeracji Trójmiasta

Cele głównej polityki przestrzennej województwa	Kierunki powiązań celów głównej polityki przestrzennej województwa z celami operacyjnymi zagospodarowania przestrzennego aglomeracji	Cele operacyjne zagospodarowania przestrzennego aglomeracji
POWIĄZANIE WOJEWÓDZTWA Z EUROPA, W TYM PRZEDE WSZYSTKIM REGIONEM BALTYSKIM	→	Poprawa dostępności transportowej drogowej, kolejowej, morskiej i lotniczej
		Rozwój efektywnego i przyjaznego środowisku transportu publicznego
WZROST KONKURENCYJNOŚCI I EFEKTYWNOŚCI GOSPODAROWANIA PRZESTRZENIĄ	→	Podniesienie konkurencyjności przestrzeni dla rozwoju nowoczesnych technologii i wzmocnienia atrakcyjności inwestycyjnej
OSIĄGNIĘCIE WARUNKÓW I JAKOŚCI ŻYCIA MIESZKAŃCÓW ZBLIŻONYCH DO ŚREDNIEJ EUROPEJSKIEJ	→	Rozwój funkcji metropolitalnych budujących i utrwalających pozycję i tożsamość
ZAHAMOWANIE DEWALORYZACJI ŚRODOWISKA ORAZ OCHRONA JEGO STRUKTUR I WARTOŚCI	→	Ochrona zasobów i struktur środowiska przyrodniczo-kulturowego i krajobrazu warunkujących prawidłowe funkcjonowanie obszaru i zapewniających korzystne warunki ekologiczne życia mieszkańców
		Efektywne i zrównoważone wykorzystanie potencjału przyrodniczego i kulturowego dla rozwoju turystyki i rekreacji
PODWYŻSZENIE WALORÓW BEZPIECZENSTWA I ODPORNOŚCI NA SKUTKI AWARII I KLĘSK ŻYWIŁOWYCH	→	Podniesienie sprawności i bezpieczeństwa funkcjonowania infrastruktury technicznej, transportowej

Źródło: Plan zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego, 2009

- zwiększanie udziału powierzchni aktywnych biologicznie w strukturze zagospodarowania terenów i zachowanie ich walorów krajobrazowych jako podnoszących wartość przestrzeni metropolii i kształtujących wysoką jakość życia i wypoczynku jej mieszkańców.

2. Oszczędna gospodarka zasobami polegająca na pierwszeństwie racjonalizacji wykorzystania już zainwestowanych przestrzeni miejskich w stosunku do ekspansji terytorialnej, realizowana przez:

- wykorzystywanie rezerw terenowych w obrębie obszarów zainwestowanych,
- intensyfikację wykorzystania obszarów już zainwestowanych,
- restrukturyzację (zmiana funkcji lub technologii),
- rewitalizację (podtrzymywanie lub odtwarzanie walorów użytkowych),
- recykliczację (odpowiednio zaplanowane ponowne wykorzystanie po ustaniu dotychczasowego użytkowania i po niezbędnym przystosowaniu).

3. Redukcja napięć i konfliktów funkcjonalno-przestrzennych wywołujących negatywne skutki środowiskowe, społeczno-kulturowe i ekonomiczne, realizowana przez:

- zmianę i relokację funkcji,
- właściwe zagospodarowywanie terenów otaczających (tzw. tereny stykowe),
- działania wymuszające usprawnienie lub zmianę technologii.

4. Wielofunkcyjny rozwój struktur przestrzennych wszędzie tam, gdzie nie ma przeciwwskazań środowiskowych, społeczno-kulturowych lub ekonomicznych, wskazujących na możliwość pogorszenia jakości przestrzeni i warunków jej zagospodarowania i użytkowania. Ponadto ma ona na celu zmniejszanie potrzeb przewozowych oraz integrację przestrzenną, społeczną i kulturową poszczególnych obszarów (struktur) i powinna być realizowana przez umożliwienie współistnienia funkcji.

5. Kształtowanie tożsamości poszczególnych struktur realizowane przez:

- identyfikację elementów tożsamości aglomeracji z uwzględnieniem elementów wybrzeża,
- integrację funkcjonalno-przestrzenną i kompozycyjną otwartych przestrzeni publicznych, łączących główne ciągi uliczne, place i obiekty użyteczności publicznej z terenami zielonymi,
- odtwarzanie i ochronę zieleni o wartościach kulturowych (parki, aleje, szpalery, zespoły krajobrazowe).

6. Łączenie funkcji komplementarnych prowadzące do racjonalizacji gospodarki zasobami materialnymi i energią oraz redukcję potrzeb transportowych, realizowane poprzez politykę lokalizacyjną, umożliwiającą pożądane uzupełnianie się technologii produkcyjnych lub komunalnych oraz sposobów wykorzystania terenu (m.in. wykorzystanie nadwyżek energii w postaci ciepła odpadowego procesów produkcyjnych, wtórne obiegi wody, wykorzystanie odpadów poprodukcyjnych jako surowca w innych procesach produkcyjnych, skojarzone technologie).

Za **główne elementy decydujące o konkurencyjnej dostępności** uznano metropolitalny węzeł lotniczy (Port Lotniczy Gdańsk im. Lecha Wałęsy uzupełniony przez lotniska Gdynia-Kosakowo oraz Pruszcz Gdański), 2 porty morskie (przede wszystkim ich rozbudowywanie, z nowymi lokalizacjami terminali promowych oraz zlokalizowanie w portach centrów logistycznych), a także dworce kolejowe w Gdańsku i Gdyni.



Wspólnie stanowiąc one będą główne punkty integracyjne i przesiadkowe w strukturze przestrzennej metropolitalnego systemu transportu. Wokół nich, przede wszystkim w zasięgu dostępu pieszego lub innych lokalnych rozwiązań komunikacyjnych skoordynowanych czasowo i przestrzennie z ww. elementami, rozwijać się będą atrakcyjne przestrzenie publiczne wyposażone w podstawowe obiekty, instytucje, miejsca i wydarzenia o charakterze metropolitalnym. W planie zagospodarowania przestrzennego obszaru aglomeracji przewidziano także powiązania tych głównych miejsc przy pomocy modernizowanych i nowych rozwiązań z innymi ośrodkami całego obszaru metropolitalnego i najważniejszymi ośrodkami subregionalnymi regionu.

Do strategicznych obszarów rozwoju funkcji metropolitalnych zaliczono m.in.:

- ukształtowane struktury miejskie, na ogół o wysokich walorach kulturowych i historycznych, o wyraźnych granicach i przejrzystej konstrukcji systemu przestrzeni publicznej, w tym: obszar śródmiejski Gdańska w zasięgu obwałowań z XVII wieku, zespół pocysterski w Oliwie, oś kultury i rozrywki od moła do Opery Leśnej w Sopocie; nadmorską strefę prestiżu miejskiego w Gdyni;
- struktury przestrzenne ukształtowane w głównych zarysach, ale mające duże rezerwy terenowe i potencjał dla kształtowania atrakcyjnej przestrzeni (np. Gdańsk Młode Miasto, Wisłoujście i Westerplatte, kompleks uczelni i placówek badawczych we Wrzeszczu i w Oliwie, rejon Pomorskiego Parku Technologicznego w Gdyni);
- struktury dopiero kształtujące się, wymagające dopracowania koncepcji systemu przestrzeni publicznych o charakterze metropolitalnym, np. otoczenie stadionu PGE Arena w Gdańsku, strefa rozwoju nowoczesnych technologii w sąsiedztwie lotniska w Gdańsku, strefa rozwoju centrum Gdyni;
- strefy śródmiejskie w innych miastach obszaru metropolitalnego.

Rozwój poszczególnych obszarów powiązanych z głównymi punktami strukturalnymi będzie następował przez **wdrażanie wyróżnionych programów rozwoju funkcji metropolitalnych** przewidujących wzajemnie skoordynowane działania władz publicznych i podmiotów prywatnych. *Plan* wyznacza potencjalne strefy ich rozwoju i zasady zagospodarowania przestrzennego, a dla ich realizacji proponuje kilka programów rozwoju funkcji metropolitalnych, m.in.:

- wielofunkcyjna, wysokiej jakości przestrzeń publiczna w otoczeniu węzłów transportowych Centralnego Pasma Usługowego,
- metropolia kultury,
- metropolia wiedzy,
- metropolia biznesu,
- metropolia sportu i rekreacji,

wskazując dla nich obszary strategiczne, typy projektów i przykładowe inwestycje.



Realizacja zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego

Oczekuje się, że przedstawiony sposób ustrukturyzowania i konkretyzacji planu będzie dobrym narzędziem ukierunkowującym wspólne działania podmiotów prywatnych i publicznych, w tym poszczególnych samorządów terytorialnych w obszarze metropolitalnym.

Plan wyraźnie wskazuje na jego ustalenia, co przez formułę wymaganych prawem uzgodnień między zarządem województwa i samorządami gminnymi w sposób bezpośredni wpłynie na politykę przestrzenną gmin przez zapisy w ich studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. *Plan* jest także inspiracją dla aktywności obywateli, ich organizacji i podmiotów gospodarczych.

Zapisy *Planu* są pomocne dla organów samorządu województwa i podporządkowanych im jednostek organizacyjnych w realizacji polityki przestrzennej województwa. Ustalenia *Planu* są między innymi wykorzystywane w procesie wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego 2007-2013⁸. W jego osi priorytetowej 2. *Społeczeństwo wiedzy* realizowane jest Działanie 2.1. *Infrastruktura edukacyjna i naukowo-dydaktyczna*, w którym wykorzystuje się wskazania (sformułowane wówczas na podstawie projektu *Planu*) dotyczące: utrzymania Trójmiasta jako ośrodka o najbardziej wyspecjalizowanym zakresie usług edukacji w Polsce północnej poprzez rozwój bazy naukowo-dydaktycznej uczelni wyższych i poszerzenie wachlarza możliwości kształcenia, a także podniesienie rangi istniejących mniejszych ośrodków szkolnictwa wyższego poprzez rozbudowę bazy naukowo-dydaktycznej, tworzenie nowych uczelni wyższych o profilu zawodowym w ośrodkach subregionalnych, przede wszystkim w Słupsku, Chojnicach i Kwidzynie.

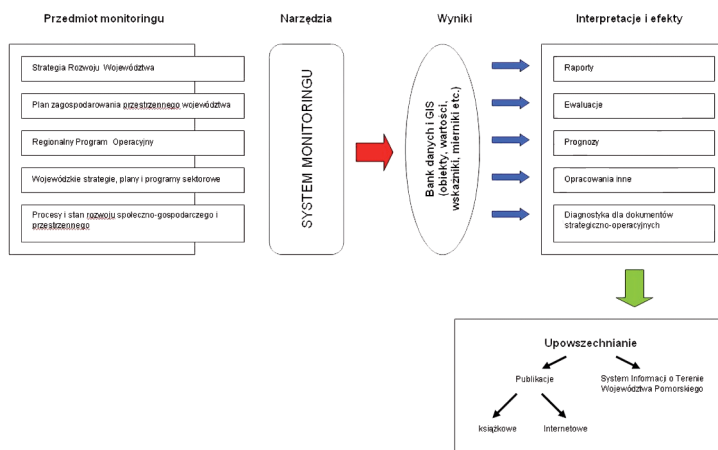
Oś priorytetowa 3. *Funkcje miejskie i metropolitalne* 3.1. *Rozwój i integracja systemów transportu zbiorowego* ukierunkowuje wsparcie na budowę wielofunkcyjnych, wysokiej jakości przestrzeni publicznych w pasażerskich węzłach transportowych w obszarach śródmiejskich, o randze określonej według klasyfikacji przyjętej w kierunkach polityki przestrzennej regionalnego transportu zbiorowego i obejmujących budowę i modernizację obiektów w obszarach poszczególnych węzłów integracyjnych.

Komplementarny do RPO projekt realizowany w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko zatytułowany *Rozwój Trójmiejskiej Kolej Metropolitalnej* obejmujący: modernizację istniejących linii kolejowej SKM, wyposażenie w nowoczesny tabor, modernizację istniejących przystanków do standardów metra, budowę nowych przystanków w śródmieściach, budowę kolei dojazdowych do portów lotniczych oraz centrum metropolii znajduje swoje wsparcie w *Planie zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego*, w tym w szczególności obszaru aglomeracji Trójmiasta.

⁸ Regionalny Program Operacyjny dla województwa pomorskiego na lata 2007-2013. CCI 2007PL161PO015. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013. Polska. Przyjęty Uchwałą nr 799/68/07 Zarządu Województwa Pomorskiego w dniu 2 października 2007 roku.



Ryc. 5. Schemat relacji systemu monitoringu województwa pomorskiego



Źródło: Plan zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego, 2009

W innym działaniu – 3.2. *Kompleksowe przedsięwzięcia rewitalizacyjne* – kluczowe znaczenie dla kształtowania sieci osadniczej obszaru metropolitalnego mają zapisy odnoszące się do podnoszenia konkurencyjności zdegradowanych obszarów miejskich (m.in. poprzemysłowych, powojkowych, pokolejowych, portowych, przyportowych, mieszkaniowych, usługowych), położonych na obszarach strategicznych rozwoju funkcji metropolitalnych lub w ich bezpośrednim otoczeniu. Dla zachowania tożsamości kulturowej i optymalnego wykorzystania potencjału sieci osadniczej obszaru metropolitalnego, należy prowadzić przedsięwzięcia rewitalizacyjne zdegradowanych struktur miejskich znajdujących się poza centrum kształtującej się metropolii.

Istotne dla rozwoju obszaru aglomeracji są także inwestycje zwiększające potencjał rozwojowy miast. Obszary strategiczne rozwoju funkcji metropolitalnych stanowią priorytetowe miejsca lokalizacji przedsięwzięć o charakterze metropolitalnym. Uzupełnia je kreowanie nowych miejsc rozwoju funkcji metropolitalnych komplementarnych w ośrodkach miejskich obszaru metropolitalnego poza centrum metropolii.

Ważnymi elementami realizacji *Planu*, także w obszarze aglomeracji, są ponadto: oceny aktualności studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zawarte w *Raporcie o stanie zagospodarowania przestrzennego wojewódz-*

twą pomorskiego⁹, prowadzony systematyczny monitoring rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego województwa¹⁰, także specjalnie dla obszaru metropolitalnego.



dr inż. arch. Feliks Pankau, zastępca dyrektora Departamentu Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego, generalny projektant *Planu zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego*; członek: Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Rady Towarzystwa Urbanistów Polskich, Izby Urbanistów; przedstawiciel Związku Województw RP w zespole realizacyjnym koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju; specjalizuje się w planowaniu urbanistycznym i regionalnym

⁹ *Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego. Ocena realizacji inwestycji*, F. Pankau, J. Pietruszewski (red.) *Pomorskie Studia Regionalne*, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk 2011.

¹⁰ *Trójmiejski Obszar Metropolitalny 2009*. Urząd Statystyczny w Gdańsku, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gdansk/ASSETS_Trojmiejski_Obszar_Metropolitalny_2009.pdf; także: *Trójmiejski Obszar Metropolitalny 2009*, *Pomorskie Studia Regionalne*, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Urząd Statystyczny w Gdańsku, Gdańsk 2011, <http://www.woj-pomorskie.pl/downloads/TOM.pdf>.

Doświadczenia Paryża w sferze planowania w obszarze metropolitalnym

Martine Liotard, Institut d' Aménagement
et d' Urbanisme Île-de-France

Planowanie przestrzenne oraz strategiczne w regionie ograniczane jest przez wiele barier, a sam proces narażony na pewne rodzaje ryzyka. Zalicza się do nich ryzyko prawne, związane z gwałtownymi zmianami w zakresie systemu prawnego. Z tym przypadkiem mamy do czynienia w regionie metropolitalnym Paryża, w którym po początkowym powolnym procesie decentralizacji i zwiększania uprawnień samorządu regionu Île-de-France, nastąpiło gwałtowne przejście do nowej formuły opartej o wyłączną właściwość władz centralnych w zakresie planowania w obszarze *Grand Paris* (Wielkiego Paryża). Przedmiotem tego artykułu są przemiany następujące w sytuacji prawnej metropolii paryskiej oraz zmieniające się w kolejnych dokumentach strategicznych koncepcje rozwoju, konsolidacji i zwiększenia konkurencyjności obszaru metropolitalnego.

Cechą charakterystyczną polityki rozwoju paryskiego obszaru metropolitalnego jest silna konkurencja między władzami centralnymi a regionalnymi i samorządami lokalnymi. Współpraca w procesie planowania między podmiotami krajowymi a samorządem jest zagadnieniem złożonym i trudnym ze względu na duże zainteresowanie problemem rozwoju stolicy Francji i jej najbliższego otoczenia, jakie wykazuje rząd.

Przyczyną takiego stanu rzeczy jest silna pozycja Paryża w strukturze gospodarczej kraju. Jest to lider rozwoju i lokomotywa wzrostu całej francuskiej gospodarki. W regionie paryskim zamieszkuje nieomal 20% ludności Francji, ogniskuje się potencjał związany z sektorem badawczo-rozwojowym oraz siedzibami międzynarodowych koncernów. Paryż, obok Londynu, stanowi jedno z europejskich miast o największej konkurencyjności w skali światowej. Oba miasta tworzą swoistą metropolię globalną o dwóch rdzeniach.

Planowanie we Francji silnie związane jest z charakterem ustrojowym kraju, którego elementem jest duża centralizacja władz i ich kompetencji, szczególnie widoczna właśnie w regionie stołecznym. Począwszy od zakończenia II wojny światowej, kom-



potencje do planowania w obszarze metropolii paryskiej należały wyłącznie do organów centralnych, dopiero po 1994 roku scedowano je na władze regionalne. Początki decentralizacji przypadają wprawdzie na połowę lat 70. XX wieku, jednak właściwe uprawnienia do planowania rozwoju regionu metropolitalnego parlament regionalny uzyskał dopiero w połowie lat 90., a pierwszym dokumentem planistycznym uchwalonym przez ten organ była rewizja planu metropolitalnego z 1994 roku.

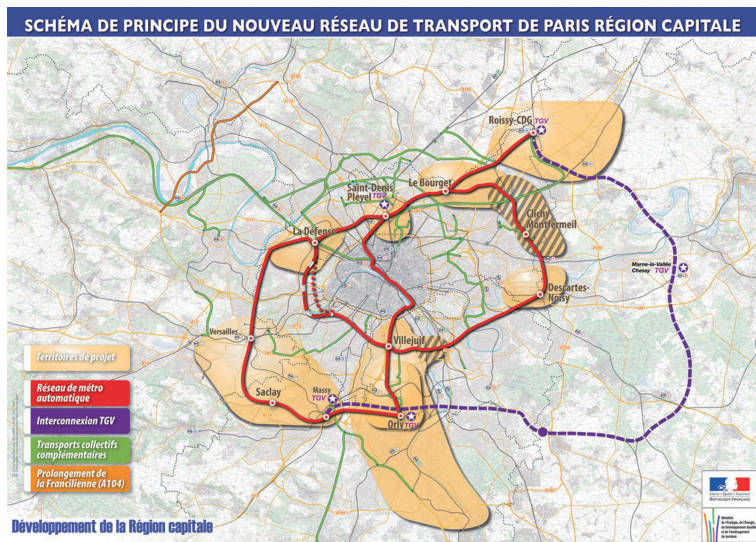
Kolejnym problemem pojawiającym się w procesie planowania w regionie paryskim jest kwestia konsensusu między samorządami gminnymi i regionem. Szczególnie silna jest pozycja mera, który decyduje o kształcie zagospodarowania przestrzennego swojej gminy i wydaje pozwolenia na budowę. W regionie Île-de-France znajduje się 1400 gmin. Powoduje to problemy z tworzeniem planów dla całego obszaru metropolitalnego, gdyż każda z niejednokrotnie małych gmin może zablokować przyjęcie danego projektu o zasięgu ogólnometropolitalnym. Równocześnie należy zwrócić uwagę, że sam region administracyjny jest tożsamy z funkcjonalnym regionem metropolitalnym, co bynajmniej, w świetle powyższych uwarunkowań, nie ułatwia prowadzenia procesu planowania. Dowodem słabości współpracy wewnątrz obszaru metropolii jest mała liczba związków międzygminnych tworzonych w regionie paryskim, szczególnie w obszarach przylegających bezpośrednio do samej stolicy. Próbą przełamania tej niekorzystnej tendencji była inicjatywa, z jaką w 2001 roku wyszły władze Paryża, proponując współpracę gminom podmiejskim. W 2007 roku powołano nieformalną radę koordynującą działania samorządów metropolii paryskiej. Jakkolwiek związek ten nie posiada sformalizowanej struktury ani własnego budżetu, stanowi ważny krok w kierunku lepszego ukształtowania rozwoju obszaru metropolitalnego.

W takich uwarunkowaniach władze regionu stworzyły w latach 2004–2008 pierwszy plan regionalny – *Le schéma directeur de la région Île-de-France* (Sdrif). Po przyjęciu planu przez władze regionalne w 2008 roku doszło do protestu władz centralnych, w tym również prezydenta, które kategorycznie odrzuciły dokument regionalny. Nakazano równocześnie stworzenie *Grand Paris Plan – Planu Obszaru Wielkiego Paryża*. Oba plany były przedmiotem długich i gorących dyskusji, przy czym *Planowi Obszaru Wielkiego Paryża* zarzucano, że jest on wyraźnym zaprzeczeniem polityki decentralizacji, a planowanie w regionie leży we właściwościach władz Île-de-France.

Plan regionalny (Sdrif) przygotowano w oparciu o wnioski z konsultacji, które pomogły ustalić kluczowe zagadnienia dotyczące problematyki rozwoju metropolii. Również sam proces tworzenia planu oparto na szerokich konsultacjach z podmiotami administracji szczebla lokalnego i społeczeństwem. Ostateczną wersję planu można określić jako „plan dla każdego”. Za nagłą uznano konieczność rozwiązania problemów mieszkalności (niedobory mieszkań), kwestii żywiołowego zagospodarowywania terenów metropolii przy równocześnie dużej antropopresji oraz narastających nierówności społeczno-ekonomicznych w obrębie metropolii. Nierównomierność



Ryc. 1. Schemat proponowanego układu transportowego w regionie Paryża



Źródło: materiały własne autora

w rozwoju obszaru metropolitalnego Paryża widoczna jest w podziale regionu Île-de-France na lepiej rozwiniętą część zachodnią, skupiającą wysoko rozwinięte usługi, oraz przemysłową część wschodnią. W poprzednich dokumentach zapisano działania na rzecz wzmocnienia potencjału części zachodniej. W planie wyznaczono nowy obszar rozwoju sektora usług obejmujący wschodnie przedmieścia Paryża i dolinę Marny. Sporo uwagi poświęcono też zagadnieniu kształtowania sieci transportowej. Region paryski ma sieć o układzie koncentrycznym, ze słabymi powiązaniem między poszczególnymi miejscowościami terenów podmiejskich. W planie przewidziano wzmocnienie powiązań między mniejszymi miastami, m.in. poprzez stworzenie obwodowego połączenia transportem publicznym (*Arc Express*) obszaru przedmieść i strefy podmiejskiej Paryża. W planie dążono do zachowania „kompaktowości” miasta (tj. do ograniczenia rozlewania się zabudowy) oraz zrównoważenia rozwoju poszczególnych części metropolii. Niestety, plan został odrzucony przez władze centralne ze względu zbyt mało ambitne cele rozwojowe oraz brak ścisłego określenia obszarów, których wsparcie przyczyni się do zwiększenia konkurencyjności regionu.

Plan Obszaru Wielkiego Paryża przewidywał stworzenie szybkich połączeń (głównie szynowych) między miejscowościami podparyskimi, jednak nie konsultowano tego rozwiązania ze społeczeństwem, a jedynie w poufnych konsultacjach z władzami gmin, w których planowano lokalizację stacji. Zasadniczym założeniem projektu rządowego było skomunikowanie dziewięciu „gron” – obszarów uznanych za szczególnie istotne, w których zlokalizowano klastry, obejmujących najbliższe suburbia oraz tworzące korytarze w kierunku południowym i północno-wschodnim. W *Planie Obszaru Wielkiego Paryża* określono obszary o szczególnym znaczeniu dla rozwoju metropolii (obszary strategiczne). Nie odbiegały one, pod względem terytorialnym, od wyznaczonych w poprzednich planach, ale określono nowe koncepcje ich rozwoju.

W roku 2010 uchwalono specjalną ustawę regulującą status obszaru Wielkiego Paryża i sposób zarządzania metropolią. W ustawie określono obszar podlegający władzy nowej instytucji, jaką jest Stowarzyszenie Wielkiego Paryża (*Société du Grand Paris*), organ mający wdrażać plany rozwoju metropolii. Samo planowanie w obszarze Wielkiego Paryża znalazło się we właściwościach władz centralnych. Wielki Paryż zdelimitowany został zgodnie z przebiegiem planowanej linii zautomatyzowanego metra i zasięgu oddziaływania jego stacji. Na poziomie operacyjnym poszczególne gminy zawierają kontrakty ze Stowarzyszeniem, w celu realizacji konkretnych zamierzeń rozwojowych.

Przez 2 lata poprzedzające wejście w życie ustawy o Wielkim Paryżu doszło do faktycznego paraliżu działań władz regionalnych i lokalnych ze względu na brak ram prawnych i obowiązujących dokumentów strategicznych. W nowej sytuacji doszło do konsensusu i stworzono kolejny plan, mający stanowić kompromis między planem regionalnym (Sdrif) z 2008 roku a *Planem Obszaru Wielkiego Paryża*. W zakresie sieci transportowej doszło do sformułowania wspólnego stanowiska, przy czym sieć szybkiego transportu publicznego rozbudowano z początkowej sieci 42 stacji do 72 stacji obsługujących znacznie większy obszar, co stanowi połączenie koncepcji *Arc Express* oraz obwodowej linii zautomatyzowanego metra, rozszerzonej o oś północ-południe przecinającą Paryż i linię położoną w południowo-zachodniej części metropolii. Nowa sieć integruje transport wewnątrzmetropolitalny z kolejami dużych prędkości TGV oraz lotniskami obsługującymi metropolię Paryża. Postanowiono odejść od ścisłej specjalizacji obszarów o znaczeniu strategicznym. Zasadniczym problemem pozostaje finansowanie, ze względu na ograniczanie przez władze centralne transferów na rzecz samorządów dla sfinansowania ich projektów inwestycyjnych. Z tego względu w strukturach władz lokalnych nie ma komórek zajmujących się np. technicznym nadzorem nad inwestycjami, a w przypadku władz regionalnych są one słabo rozwinięte. Przewidywania co do możliwości finansowania projektów inwestycyjnych w dłuższej perspektywie są bardzo niepewne, zapewnione finansowanie mają projekty już realizowane, bądź konieczne do realizacji w najbliższej przyszłości, a postulowane w starych planach, jak modernizacja niektórych linii komunikacyjnych.



Prezydent Francji w czasie prac nad nowym planem zwrócił się z prośbą do światowej sławy architektów o przedstawienie ich wizji aglomeracji Paryża w perspektywie wdrożenia nowej polityki klimatycznej. Wolą władz było skłonienie projektantów do stworzenia nowatorskich rozwiązań, możliwych do wykorzystania w skali zarówno architektonicznej (nowe wieżowce), jak i urbanistycznej (np. centra biznesowe). Architekci odrzucili sugestie, równocześnie stwierdzając, że zrównoważony rozwój stawia przed projektantami nowe wyzwania i wymaga nowego sposobu myślenia. Z tego względu zanegowali koncepcję szybkiego metra, proponując jej zastąpienie wolniejszym transportem naziemnym.

Źródło niepewności co do kierunków dalszego rozwoju regionu Île-de-France stanowi postulowana aktualizacja planu zagospodarowania. Ma on być syntezą wcześniejszego planu regionalnego (Sdrif) z *Planem Obszaru Wielkiego Paryża* przy uwzględnieniu kwestii zrównoważonego rozwoju, przez co stanowi znaczące wyzwanie dla zespołu projektantów i władz regionu.

Podsumowując należy stwierdzić, że brak stabilnych ram prawnych stanowi dla polityki regionu problem nie mniejszy niż trudności finansowe bądź też konflikty społeczne i może stanowić powód niemożności kształtowania i realizacji działań na rzecz racjonalnego rozwoju nie tylko obszarów metropolitalnych, ale też jednostek samorządowych na poziomie regionalnym i lokalnym.

Na podstawie materiałów z konferencji opracował Michał Banak.



dr Martine Liotard, absolwentka Uniwersytetu w Montpellier we Francji (1984) i Paris-Sorbonne (1987) we Francji, architekt, planistka miejska i regionalna; wykłada w Ecole Nationale des Ponts & Chaussées (Narodowej Szkole Drog i Mostów); główna planistka w samorządzie terytorialnym; pracownik Institut d' Aménagement et d' Urbanisme (IAU) Île-de-France (Biura Zagospodarowanie Przestrzennego i Urbanistyki Regionu Paryskiego) w dziale DPAD (zrównoważone planowanie miejskie i regionalne, od 2003); prezes klubu planistów miejskich Île-de-France; specjalizuje się w systemie interakcji metropolitalnych, nierówności społecznych w miastach świata, przestrzeniach gospodarczych przyszłości, perspektywach metropolii

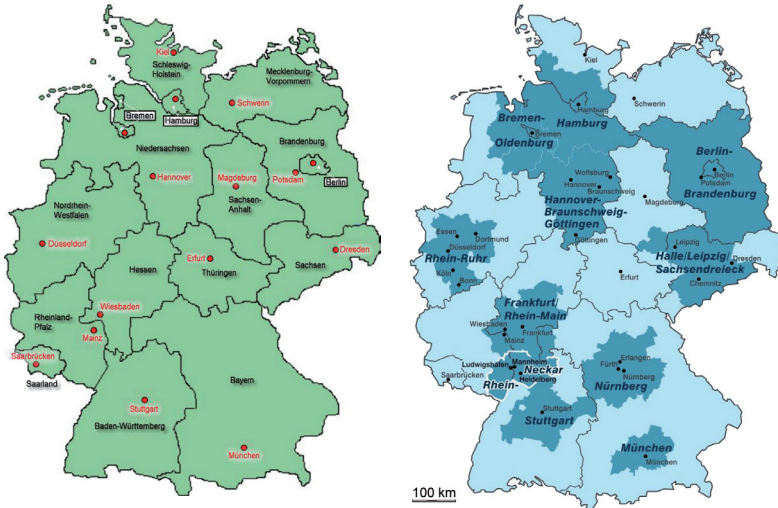


Obszar Metropolitalny Hamburga

Rolf-Barnim Foth, Ministerstwo Ekonomii i Pracy Kraju Związkowego Hamburga

Hamburg jest drugim co do wielkości miastem Niemiec, liczącym 1,75 mln mieszkańców, z których ponad 20% stanowią imigranci. Ma swój własny parlament *Bürger-schaft* posiadający władzę ustawodawczą. Miasto położone jest nad rzeką Łabą (woda wraz z zielonymi terenami zajmuje 40% jego powierzchni) oraz pomiędzy Morzem Śródziemnym a Oceanem Atlantyckim i jako drugie po Sztokholmie otrzymało tytuł *European Green Capital 2011* (*Zielonej Stolicy Europy 2011*). Hamburg nadaje rytm całemu obszarowi metropolitalnemu, liczącemu 4,2 mln mieszkańców. Od 800 lat miasto, a także cały region, stanowią centrum handlu zagranicznego i są łącznikiem pomiędzy północną Europą, Azją, Ameryką Łacińską i Afryką. Hamburg to także pierwszy logistyczny *hub* w Europie, drugi co do wielkości europejski port po Rotterdamie, a także trzecie centrum technologii lotniczej na świecie. Co więcej, w regionie działają klastry w zakresie: lotnictwa, logistyki, przemysłu morskiego, odnawialnych źródeł energii z nastawieniem na energię wiatrową, przemysłów kreatywnych, a także w dziedzinie mediów i IT.

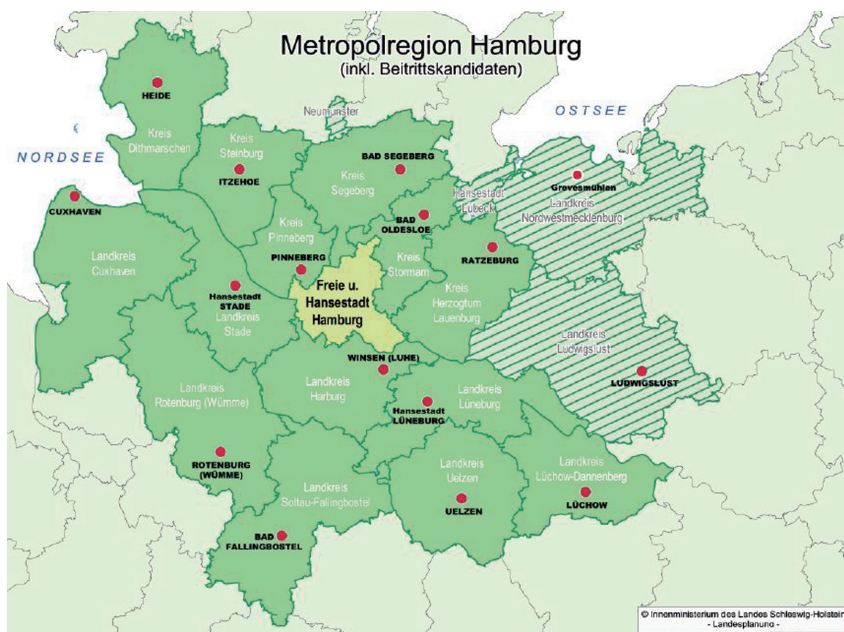
Ryc. 1. Kraje związkowe Niemiec a regiony metropolitalne



Źródło: materiały własne autora

Kształtowanie się obszarów metropolitalnych w Niemczech odbywa się niezależnie od istniejących oficjalnych, administracyjnych granic szesnastu krajów związkowych, co stanowi główny punkt wyjścia dla polityki regionalnej w tym państwie (Ryc. 1). Planowanie przestrzenne samego Hamburga posiada bardzo długą historię, gdyż odnosi się do czasów sprzed II wojny światowej. Temat regionu metropolitalnego omawiany był już 15 lat temu w ramach współpracy pomiędzy planistami, zaś w 2005 roku dokonano reorganizacji tego obszaru i głównym priorytetem jego rozwoju uczyniono konkurencyjność międzynarodową. Od 2009 roku w Hamburgu funkcjonuje wspólny sekretariat dla całego obszaru metropolitalnego tego miasta. Podejmowane są także kwestie dalszego poszerzenia metropolii.

Ryc. 2. Obszar Metropolitalny Hamburga i jego poszerzenie



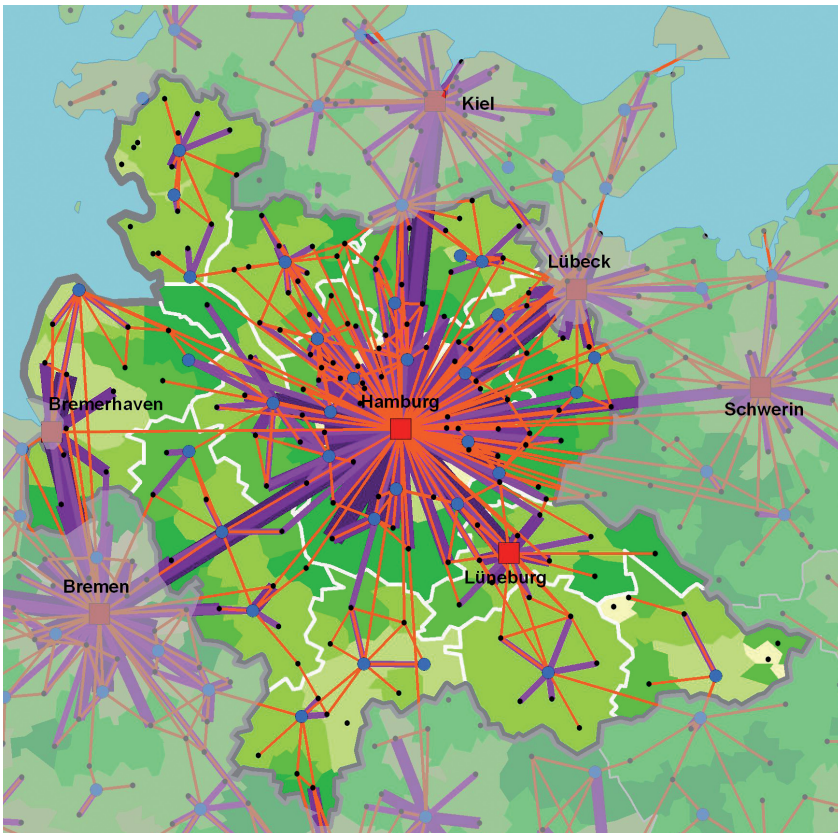
Źródło: materiały własne autora

Obszar Metropolitalny Hamburga opiera się na szeregu zasad, w tym dobrowolności i konsensusu. Jest to platforma konsultacji oraz współpracy, która zajmuje się problemami regionalnymi, bez względu na istniejące granice administracyjne. Projekty pro-



wadzone są razem, dzięki wspólnemu funduszowi obejmującemu obecnie 2,4 mln euro (50% Hamburg, 25% Szlezwik-Holsztyn i 25% Dolna Saksonia). Pozwala on na 50-procentowe współfinansowanie przedsięwzięć. Ponadto działa, wspomniany już wcześniej, łączny sekretariat, w którym pracuje 8 osób. Koszty personelu pokrywane są przez ciała administracyjne wchodzące w skład komitetu.

Ryc. 3. System dojazdów w ramach Obszaru Metropolitalnego Hamburga



Źródło: materiały własne autora

Obecnie Obszar Metropolitalny Hamburga tworzą 3 landy, 14 powiatów oraz 800 gmin, zajmujące powierzchnię 19 tys. km². Najprawdopodobniej do końca 2011 roku zostanie on powiększony o 2 miasta (Lubeka i Neumünster), 1 land (Meklemburgia – Pomorze Przednie) oraz 3 powiaty (Ostholstein, Ludwigslust i Westmecklenburg) – Ryc. 2.

Kilka lat temu zadecydowano o przejściu Hamburga od planowania mieszkalnictwa, ochrony środowiska i kwestii turystyki w kierunku konkurencyjności międzynarodowej. Dlaczego tak się stało? Otóż Europa, z punktu widzenia obywatela Stanów Zjednoczonych czy Japonii, to mnóstwo małych miast. Hamburg jest jednym z najmniejszych z nich, co prawda drugim pod względem wielkości w Niemczech, natomiast według standardów międzynarodowych i światowych kwalifikuje się do kategorii małego miasta – zajmuje 130. pozycję na liście 300 miast zamieszkałych przez co najmniej 1 mln mieszkańców. W dobie obecnie postępującej globalizacji każda jednostka administracyjna stara się jednak uzyskać jak największe znaczenie na mapie świata i dlatego wszystkie regiony zachowują się podobnie – powiaty, obszary wiejskie i duże miasta starają się łączyć siły i współpracować w ramach obszarów metropolitalnych. W Niemczech w ciągu 10 lat powstało 11 obszarów metropolitalnych, a możliwe że do tej grupy dołączą jeszcze 2.

Rycina 3 przedstawia system dojazdów w ramach Obszaru Metropolitalnego Hamburga – 150 tys. osób dojeżdża do pracy poza Hamburg, przyjeżdża zaś 340 tys. W tym miejscu należałoby dodać, że w Niemczech ludzie opodatkowywani są tam, gdzie mieszkają, a spółki tam, gdzie mają swoje siedziby – od wielu lat trwa więc między miastami i gminami walka o jednych i o drugich. Na szczęście w obliczu globalizacji udało się wypracować wspólne stanowisko – 10 lat temu Hamburg zaczął rozwijać własną, kompleksową strategię wzrostu dla miasta i całego regionu *Metropole Hamburg – Wachsende Stadt (Hamburg – miasto wzrostu)*. Rozpoczął się także proces metropolizacji na poziomie federalnym, mający na celu uzyskanie wsparcia od rządu federalnego. Obszary metropolitalne, jak łatwo się domyślić, nie cieszą się w tej sytuacji szczególną sympatią terenów wiejskich. W związku z tym od dziesięciu lat trwa w Niemczech spór na temat roli metropolii, a głównie tego, czy bogate regiony metropolitalne powinny otrzymywać więcej środków finansowych, mieć większy wpływ oraz czy powinny odgrywać jakąś rolę w polityce. W 2006 roku udało się znaleźć kompromis z obszarami wiejskimi.

Jak już wspomniano wcześniej, funkcjonowanie obszarów metropolitalnych w Niemczech nie opiera się na granicach administracyjnych szesnastu landów. Postanowiono przeorganizować „wirtualnie” Niemcy w taki sposób, aby regiony metropolitalne mogły stworzyć nową sieć współpracy obszarów wiejskich z miejskimi, opartą na zasadzie wspólnych korzyści, a także pozwalającą na tworzenie wspólnych projektów. Niemieckie planowanie daje również możliwość prowadzenia projektów mode-



Ryc. 4. Partnerstwo terytorialne – północne Niemcy a metropolregion Hamburga

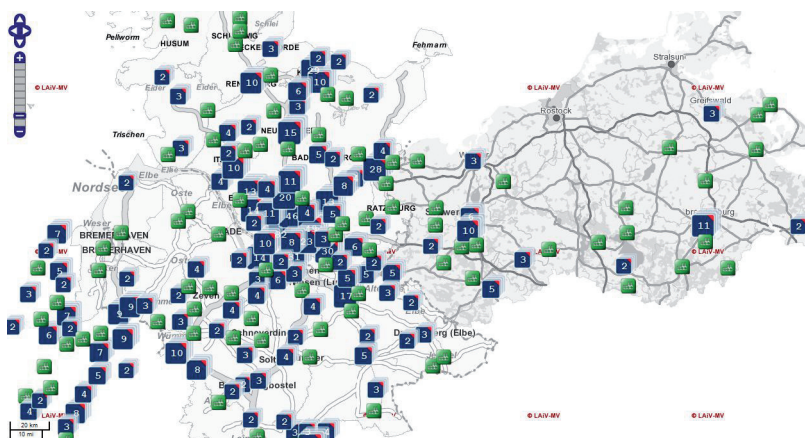


Źródło: materiały własne autora

lowych. Odpowiedzialność za planowanie podzielona jest między rząd federalny oraz 16 krajów związkowych. Tym sposobem możliwe jest realizowanie wspólnych projektów współfinansowanych w 50% przez rząd centralny, z czego skorzystano już w wielu miejscach na terenie kraju. Rozpoczęto również poszukiwania wspólnego projektu dla Obszaru Metropolitalnego Hamburga (Ryc. 4 – teren zaznaczony kolorem zielonym) oraz terenów wokół. W związku z tym zorganizowano grupę zespołów roboczych

z poszczególnych obszarów zainteresowania, związanych m.in. ze środowiskiem biznesowym, sieciami uniwersyteckimi, powiatami i landami. Przygotowano projekt tunelu, pierwotnie mostu, Fehmarn-Belt łączącego Hamburg z Kopenhagą, a także zrealizowano wiele projektów klastrowych w dziedzinach przemysłu morskiego, logistyki oraz środowiska. Przeprowadzono szereg inicjatyw związanych z produkcją żywności regionalnej, jej dystrybucją na rynki lokalne, a także dotyczących turystyki, marketingu, transportu publicznego oraz roli obszarów wiejskich, które po raz pierwszy zaczęły definiować swoją własną pozycję i zadania w otoczeniu wielkiego miasta. Działania te przyniosły spory sukces w ciągu ostatnich trzech lat i są w dalszym ciągu kontynuowane.

Ryc. 5. Klastery mechaniczno-inżynierskie w północnych Niemczech

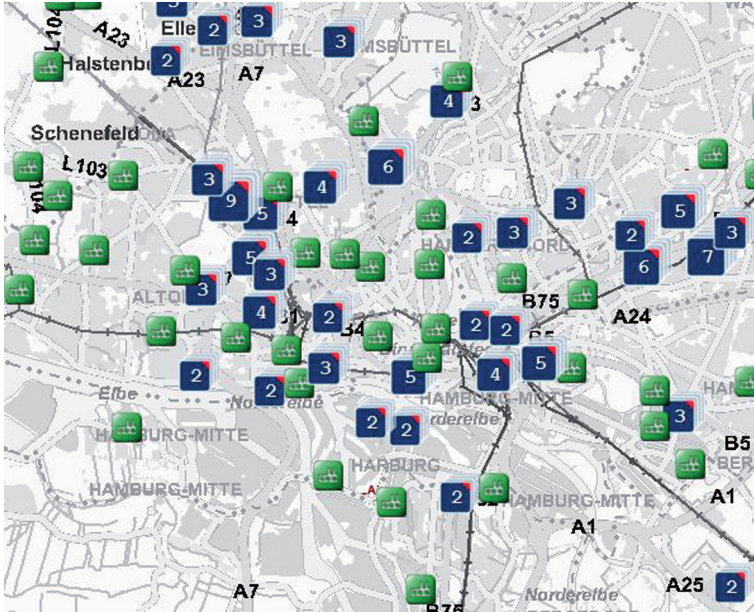


Źródło: materiały własne autora

Rycina 5, na której przedstawiono rozmieszczenie izb handlowych północnych Niemiec, pokazuje jeden z klastrow mechaniczno-inżynierskich, zlokalizowanych na terenie Obszaru Metropolitalnego Hamburga. Widać na niej, że wiele firm działa poza obszarami miejskimi – w wiejskich, w których ich lokalizacji zupełnie się nie spodziewano. Niebieskie kwadraty wskazują liczbę firm funkcjonujących na danym obszarze. Dowodzi to tego, że prowadzenie wspólnej polityki klastrowej jest jak najbardziej uzasadnione. Rycina 6 (zbliżenia na Hamburg) wskazuje z kolei, że tę politykę można rozwijać nawet na poziomie poszczególnych ulic.

Jeżeli chodzi zaś o poziom międzynarodowy – Hamburg jest członkiem stowarzyszenia METREX oraz innych stowarzyszeń planistycznych. W ramach pierwszej organi-

Ryc. 6. Klaster mechaniczno-inżynierski w północnych Niemczech (region Hamburga)



Źródło: materiały własne autora

zacji utworzona została grupa robocza związana z obszarami metropolitalnymi, pracująca nad przygotowaniem zbioru najlepszych praktyk, będących wynikiem projektów realizowanych wspólnie na obszarach wiejskich i miejskich. Mogłyby się na nich wzorować inne regiony, a sama publikacja miałaby być wykorzystana do prowadzenia lobbingu w Brukseli. Ideą inicjatywy jest prowadzenie projektów w bezpośrednim obszarze metropolitalnym, jak i na zewnątrz tych obszarów, co w dalszej kolejności przenosi się w głąb terenów wiejskich. Przykłady Niemiec, tak jak podobne inicjatywy prowadzone w Sztokholmie oraz Amsterdamie, pokazują, że takie projekty przynoszą zamierzone efekty.

Kolejnym krokiem po tegorocznym rozszerzeniu Obszaru Metropolitalnego Hamburga będzie próba połączenia się z Obszarem Metropolitalnym Öresund i stworzenie metaregionu (Ryc. 7). Oba regiony mają ze sobą wiele wspólnego – kiedy w 2020 roku powstanie łączący je tunel, odległość 350 km, dzielący te tereny, będzie można pokonać w 2-3 godziny. To pozwoli na stworzenie wielkiego obszaru biznesowego

Ryc. 7. Możliwe obszary współpracy Obszaru Metropolitalnego Hamburga z Öresund



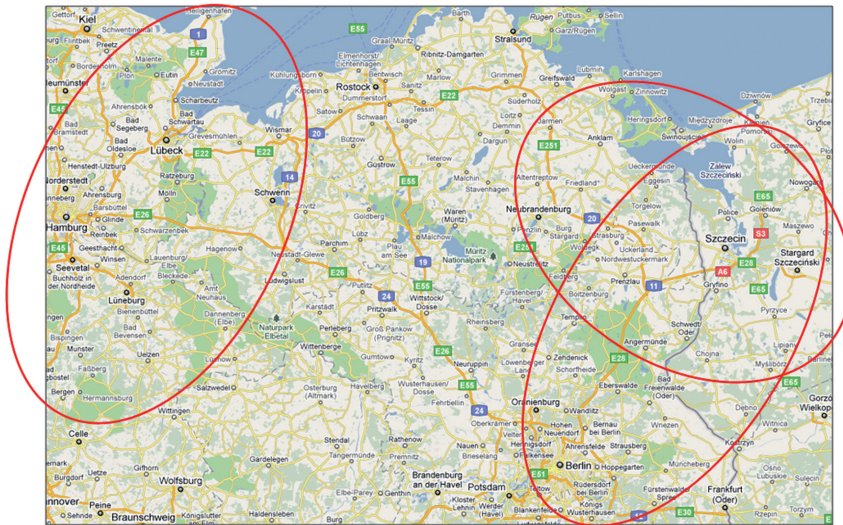
Źródło: materiały własne autora

w przyszłości, a także na zorganizowanie dużego projektu współpracy miejsko-wiejskiej. Należy wziąć pod uwagę to, iż duża część terenów w obrębie tych obszarów metropolitalnych to tereny wiejskie. Kilka lat temu DG Regio (Dyrekcja Generalna



ds. Polityki Regionalnej) w Brukseli wypracowała projekt grupowania inicjatyw współpracy europejskiej, który stworzył ramy i obszar prawny wokół tego typu inicjatyw, co oznaczałoby, że w przyszłości możliwe byłoby uzyskanie środków europejskich na finansowanie współpracy ponadregionalnej. Zgodnie z tym, przykładowo, Szczecin mógłby połączyć się z Berlinem bądź innymi niemieckimi miastami (Ryc. 8).

Ryc. 8. Przykłady potencjalnych transgranicznych obszarów metropolitalnych



Źródło: materiały własne autora

Nowe podejście do regionów nie zastępuje jednak poprzedniej polityki spójności Wspólnoty Europejskiej, pokazuje zaś, że w niektórych obszarach daje ono szersze możliwości w zakresie włączenia terenów wiejskich – zarówno te obszary, jak i tereny miejskie mogą korzystać na tego rodzaju współpracy. Większym miastom tym sposobem łatwiej jest rozszerzać swoją politykę i uzyskiwać większy zakres znaczeniowy na arenie międzynarodowej, mogą włączać więcej firm do swojej polityki klastrowej, wprowadzać na rynek „elementy miękkie”, takie jak: krajobrazy, zatrzymywać turystów w regionie czy chociażby sprzedawać żywność lokalną, co dodatkowo generuje korzyści dla klimatu.

Podsumowując, władze Obszaru Metropolitalnego Hamburga dawno temu doszły do wniosku, że spójność i konkurencyjność międzynarodowa wzajemnie się nie wy-

kluczają i istnieje możliwość połączenia tych dwóch elementów. W XXI wieku potrzebne jest zatem ponowne zdefiniowanie relacji wiejsko-miejskich. Zainteresowani mają również nadzieję, że nowa polityka regionalna Wspólnoty Europejskiej po 2014 roku będzie wspierała nowe rozwiązania na obszarach miejsko-wiejskich, a także dostarczy środków dla takich układów, zaś transgraniczne funkcjonalne regiony metropolitalne uzyskają dofinansowanie z Programu INTERREG Va, który – miejmy nadzieję – będzie istniał w kolejnej perspektywie finansowej Unii Europejskiej i towarzyszył grupowaniu inicjatyw europejskiej współpracy.

Na podstawie materiałów z konferencji opracowała Anna Laszuk.



dr nauk politycznych Rolf-Barnim Foth, pracownik Ministerstwa Spraw Zagranicznych RFN (1984-1992), kierownik Zespołu ds. kontaktów zagranicznych i polityki europejskiej (1993-2000), kierownik Zespołu Planowania w Kancelarii Senatu (Biurowie Prezydenta) Wolnego Hanzeatyckiego Miasta Hamburga (2002-2010), kierownik Zespołu ds. współpracy północnoniemieckiej, Hamburgskiego Regionu Metropolitalnego, turystyki i marketingu w Ministerstwie Gospodarki, Transportu i Innowacji Wolnego Hanzeatyckiego Miasta Hamburga (od 2010)

Region sztokholmski

Hans Hede, Sztokholm

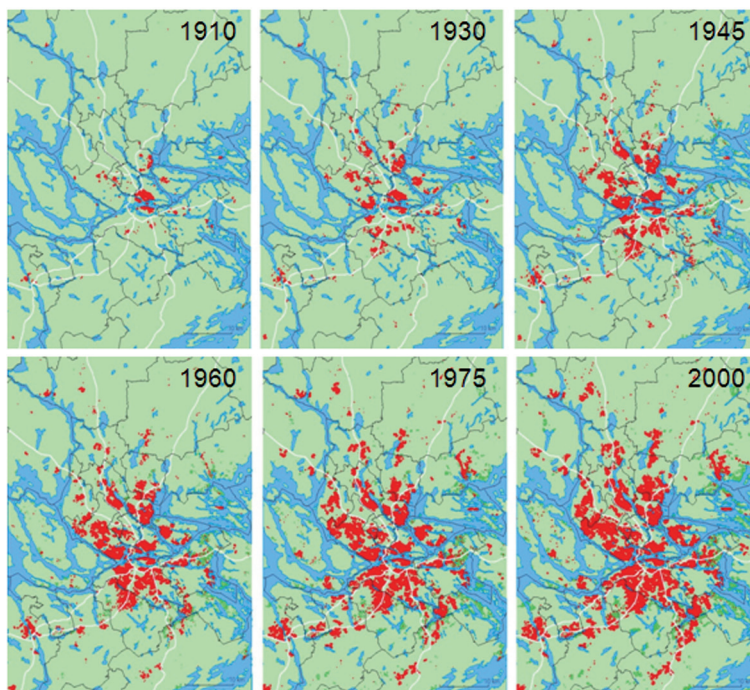
Sztokholm to jedna z najbardziej wysuniętych na północ stolic świata. Region sztokholmski to region z wielkim potencjałem, nastawiony na wiedzę, czyste technologie, elektronikę oraz turystykę. Rozwijają się tu przemysły kreatywne, usługi biznesowe, robotyka oraz elektronika i telekomunikacja. Wśród międzynarodowych firm zlokalizowanych w regionie należy wymienić Ericsson, Elektrolux, ABB, Scania, Astra Zeneca itd. W hrabstwie Sztokholm funkcjonuje ponad 5 tys. firm z kapitałem zagranicznym, zatrudniając ponad 20% mieszkańców. Szczególną cechą tego regionu jest jego położenie na archipelagu w otoczeniu 24 tys. wysepek z dużą liczbą mostów, tuneli i obszarów zielonych. Region sztokholmski zamieszkuje blisko 2 mln mieszkańców. Jego obszar to prawie 6500 km², gdzie 60% stanowią lasy i obszary rolnicze, 10% obszary miejskie i 14% obszary zabudowane. Administracyjnie region ten podzielony jest na 26 gmin, spośród których największą jest miasto Sztokholm z 900 tys. liczbą mieszkańców (Ryc. 1). Jest to przykład modelu nordyckiego charakteryzującego się większymi jednostkami samorządowymi. Jeszcze pół wieku temu liczba gmin sięgała 100. Dzisiejszy podział to wynik wieloletnich prac i przeprowadzonych reform

Ryc. 1. Sztokholm – widok z lotu ptaka



Źródło: materiały własne autora

Ryc. 2. Rozwój regionu sztokholmskiego

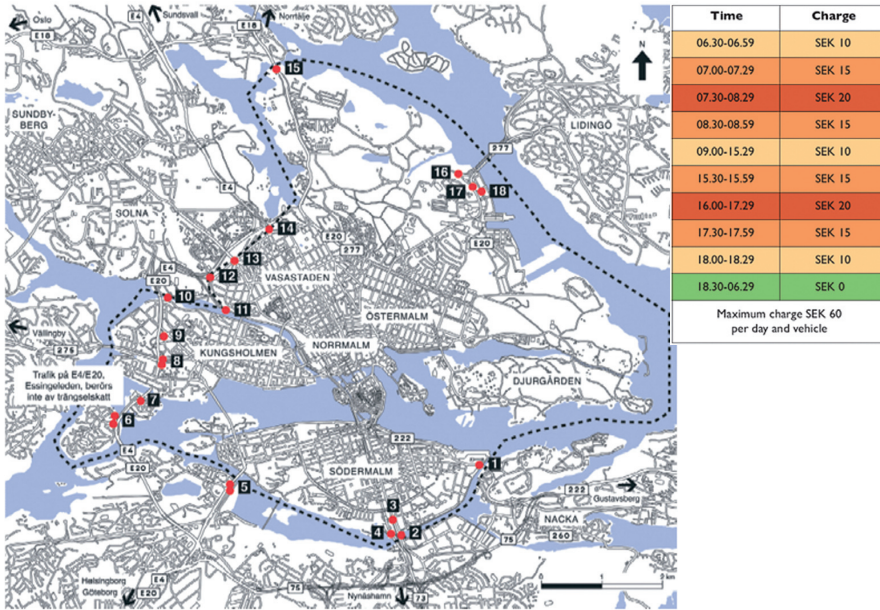


Źródło: materiały własne autora

doskonałych sposobów zarządzania regionem. Prognozy demograficzne wskazują, że w perspektywie do 2050 roku populacja mieszkańców regionu będzie zdecydowanie wzrastać (ok. 1% rocznie), a więc najważniejszymi kwestiami w dalszym rozwoju będą sprawy dotyczące mieszkalnictwa, rozwoju usług oraz dostępności transportowej (Ryc. 2). Założeniem władz regionu, zawartym w planie zagospodarowania przestrzennego, jest ograniczanie ekspansji miasta na tereny podmiejskie i obszary zielone przy jednoczesnym, maksymalnym wykorzystaniu dostępnych terenów wewnątrz miasta i zagęszczeniu zabudowy. Związany z tym zwiększony ruch komunikacyjny w centralnych częściach miasta jest przedmiotem dyskusji oraz wprowadzania w życie nowych rozwiązań i pomysłów. Jednym z nich jest określenie stref ograniczonego ruchu (18 punktów dostępu na obwodnicy)¹, w których za wjazd pobierane są każdo-

¹ Obszar ścisłego centrum miasta wyznaczony odpowiednimi symbolami i oznaczeniami.

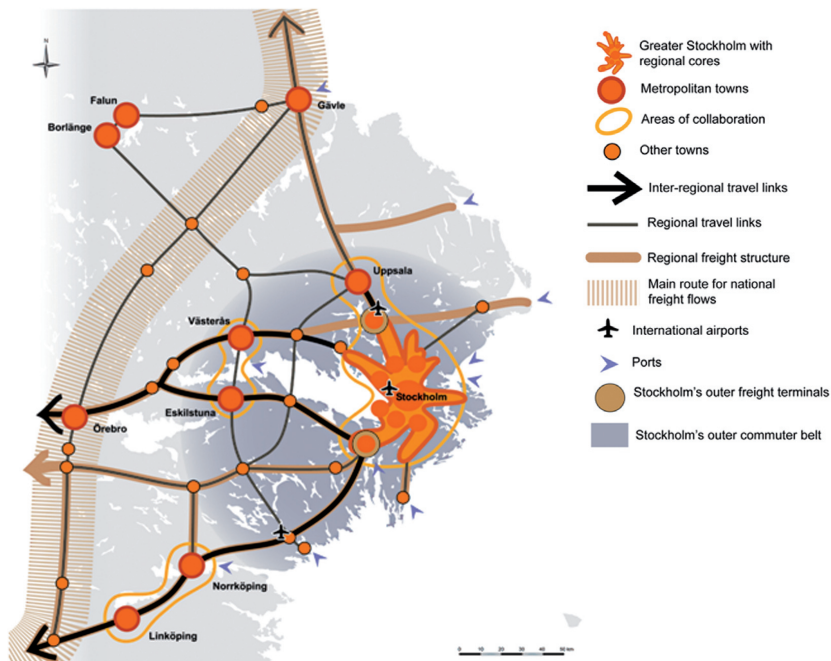
Ryc. 3. Strefa ograniczonego ruchu w Sztokholmie



Źródło: materiały własne autora

razowo opłaty w wysokości od 1 do 2 euro (Ryc. 3). Podobne systemy działają w Singapurze, Londynie i Oslo. System polegający na zróżnicowaniu stawki opłat w zależności od pory dnia ma na celu zniechęcenie kierowców do wjazdu w niektóre rejony miasta w godzinach szczytu. Poza tym, funkcjonujący w Sztokholmie *flexi-time*, czyli ruchomy czas pracy, umożliwia mieszkańcom dojazd do miejsca pracy w różnych godzinach, co również ma wpływ na poziom ruchu komunikacyjnego. Sporządzony plan zagospodarowania przestrzennego ma perspektywę 25-letnią, jednakże pod względem zagadnień energetycznych i klimatycznych zamierzenia sięgają roku 2050. W tym zakresie tematycznym celem regionu sztokholmskiego jest redukcja emisji dwutlenku węgla o 8 mln ton do 2050 roku, szczególnie w odniesieniu do transportu, przemysłu i budownictwa. Sztokholm jest przykładem monocentrycznego układu miejskiego. Jednakże przeciążenie centrum miasta i związane z tym utrudnienia stały się impulsem do poszukiwania nowych rozwiązań organizacyjnych i inwestycyjnych. Przede wszystkim nastąpiła zmiana kierunku działań rozwojowych w stronę policentryczności i szerszej współpracy Sztokholmu z gminami ościennymi. Proces współpracy rozpoczął

Ryc. 4. Wizja rozwoju przestrzennego środkowo-wschodniej Szwecji w 2050 roku według Strategii rozwoju regionu sztokholmskiego – RUF5 2010



Źródło: materiały własne autora

około 10 lat temu. W efekcie Sztokholm stał się główną częścią większego obszaru funkcjonalnego z zapleczem w postaci czterech sąsiadujących powiatów (regionów), w których wyznaczono 8 stref wzrostu w miejscach strategicznych z punktu widzenia dostępności komunikacyjnej i transportowej miasta. W ramach współpracy samorządów Sztokholm i powiaty ościenne przystąpiły do realizacji inwestycji 6-kilometrowego tunelu kolejowego pod miastem. Lepsza dostępność transportowa to większa liczba przedsiębiorstw, a co za tym idzie – większa liczba miejsc pracy. Tunel Mälär, którego otwarcie przewidziane jest na rok 2016, ma na celu zwiększenie przepustowości systemu kolejowego w obszarze metropolitalnym Sztokholmu, w regionie Mälär, którego częścią jest Sztokholm oraz na poziomie krajowym. Ponadto funkcjonalność tunelu wpływa na redukcję liczby samochodów w centrum miasta i jego udrożnienie oraz rozwój transportu publicznego. Inwestycja ta jest efektem konsensusu władz sa-



morządowych Sztokholmu i gmin sąsiadujących, uzyskaniem w długotrwałym procesie konsultacji zarówno planistycznych, jak i politycznych. Kwestią problemową jest jedynie brak krajowego planu zagospodarowania, a w związku z tym pojawiają się trudności finansowania infrastruktury transportowej na poziomie krajowym (Ryc. 4). Perspektywa zagospodarowania przestrzennego środkowo-wschodniej Szwecji

Ryc. 5. Dzielnica Sztokholmu – Kista w 1980 roku



Źródło: materiały własne autora

Ryc. 6. Dzielnica Sztokholmu – Kista na początku XXI wieku



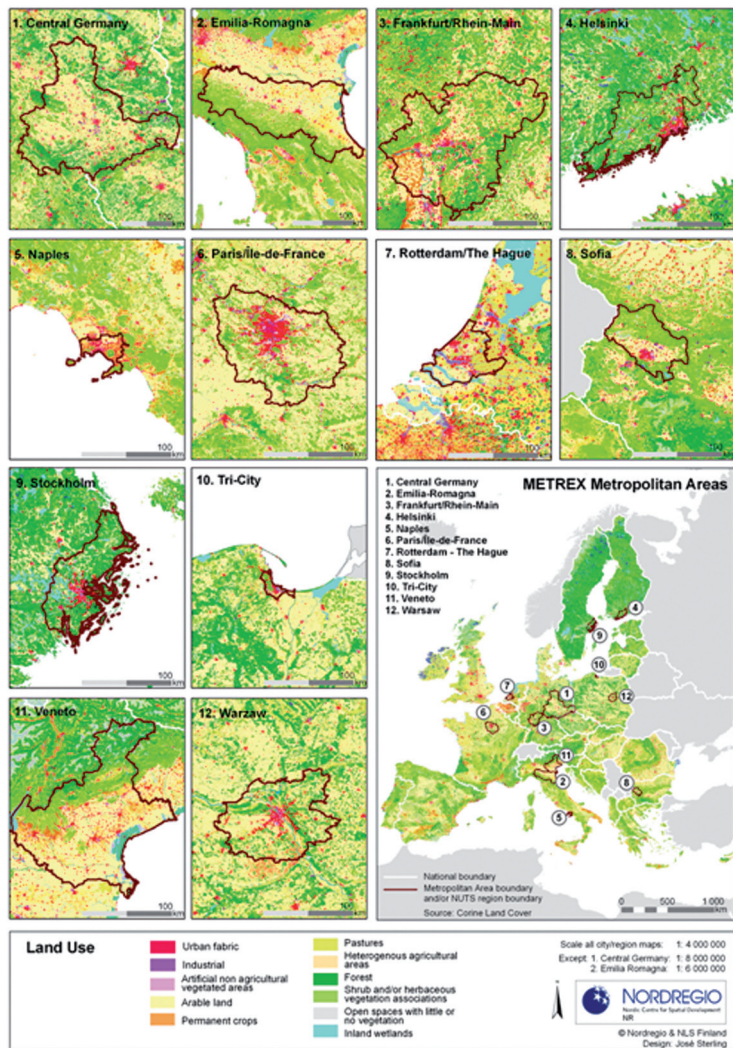
Źródło: materiały własne autora

do roku 2050 zakłada rozwój Sztokholmu wraz z centrami regionalnymi², rozwój współpracy pomiędzy jednostkami miejskimi oraz udoskonalenie sieci wewnętrznych regionalnych połączeń transportowych, w tym transportu towarowego. System policentryczny regionu oparty będzie na szerokiej dostępności transportowej oraz regionalnych centrach wzrostu charakteryzujących się wysoką jakością przestrzeni miejskich. Pełnienie funkcji centrum wzrostu związane jest przede wszystkim z różnorodnością i jakością usług (m.in. w zakresie rewitalizacji, miejsc pracy, edukacji, handlu, gastronomii), intensywnością kontaktów biznesowych, szczególnie w oparciu o lokalizację dużych firm oraz bogatym zapleczem obszarów zielonych. Przykładem takiego centrum jest Kista – dzielnica Sztokholmu położona na północny zachód od centrum miasta, zaledwie 15 minut od portu lotniczego Arlanda (ryc. 5 i 6). Budowę Kisty, jako obszaru miejskiego, rozpoczęto jeszcze w latach 70. XX wieku. W latach 80. stanowiła ona teren o niewielkim stopniu urbanizacji z przewagą lasów i przestrzeni zielonych. Obecnie Kista to dzielnica mieszkaniowa. Jednakże wschodnia część jej obszaru zajęta została głównie przez firmy branży telekomunikacyjnej i IT. Istniejące tam Kista Science City (Miasto Nauki Kista) jest jednym z najważniejszych klastrów technologii informacyjno-komunikacyjnej (ICT) w Europie. Jego obszar obejmuje kilka gmin, w których przedsiębiorcy, środowisko akademickie i społeczność podjęły decyzję o ścisłej współpracy i kształtowaniu wspólnej przyszłości. W 2003 roku na terenie Kista Science City w branży technologii informacyjnej (IT) zatrudnionych było 18 435 osób. Dominującym zakładem jest Ericsson – gigant telekomunikacyjny, zatrudniający ponad 10 tys. pracowników. Dziś obszar Kisty to miasto nauki, wiedzy i nowych technologii, wysoce zurbanizowane, oferujące nowoczesne usługi i miejsca pracy. Wizja rozwoju centrów zakłada ich ukierunkowanie branżowe, wymianę wiedzy i dobrych praktyk pomiędzy samorządami, lobbowanie na rzecz wspólnych przedsięwzięć, organizację wspólnych spotkań z planistami i politykami, a także współfinansowanie konsultantów i doradców. Plan działania regionalnych centrów wzrostu obejmuje także współpracę z innymi regionami, subregionami gminami, oraz współpracę międzynarodową, promocję i integrację działań (interesów) hrabstwa Sztokholm. Planowanie przestrzenne w regionie sztokholmskim musi rozwiązywać wszystkie problemy w sposób spójny i skoordynowany, obejmując swoim zakresem rewitalizację, segregację, usługi, edukację, transport i dostępność, środowisko naturalne i tereny zielone, energię oraz klimat. Istotą procesu planowania w regionie jest m.in. uświadomienie zainteresowanym stronom perspektywy regionalnej i „regionalnego myślenia”. Dlatego dużym wyzwaniem dla planistów jest wspomaganie procesu realizacji *Planu*, wspomaganie gmin, rozwiązywanie konfliktów, monitoring zachodzących zmian oraz lobbuing, zwłaszcza inwestycji transportowych. Gwarancją powodzenia realizacji zakładanych celów jest

² Centrum rozwoju – rozumiane jako zwarty obszar miejski o wyodrębnionej funkcji, mający sprawować rolę posillkową względem głównego miasta.



Ryc. 7. METREX – grupa ekspercka – policentryczność wewnątrz obszarów metropolitalnych

Źródło: www.eurometrex.org

realistyczna ocena rzeczywistości i skuteczność podejmowanych przedsięwzięć. Dlatego policentryczność może przynieść efekty w regionie sztokholmskim, gdyż jest odpowiedzią na istniejące tu problemy.

Sztokholm jest członkiem stowarzyszenia METREX, będącego Siecią Europejskich Regionów i Obszarów Metropolitalnych. Wśród członków sieci METREX można wskazać również przedstawicieli polskich miast, tj. Warszawę, Szczecin, Kraków i Wrocław. Sieć METREX ma na celu promowanie skutecznego zarządzania metropolitalnego poprzez zajęcie się zmianami na poziomie metropolitalnym i tym samym nadanie metropolitalnego wymiaru kluczowym kwestiom europejskim, takim jak: konkurencyjność, spójność oraz trwałość i policentryczność (Ryc. 7). Podejście policentryczne umożliwia zorganizowanie rozwoju urbanizacji na trwałej i zrównoważonej podstawie, w obrębie obszarów metropolitalnych i poza nimi.

Na podstawie materiałów z konferencji opracowali Ewa Baranowska i Piotr Brzeski.



Hans Hede, architekt, starszy planista regionalny, koordynator współpracy międzynarodowej w Regionalnym Biurze Planowania w Sztokholmie, kierownik projektu w ramach programu działań na rzecz wsparcia wdrażania struktury policentrycznej w nowym regionalnym planie rozwoju regionu; uczestnik prac w sieci METREX, przewodniczący grupy ekspertów zajmujących się wewnątrzmetropolitalną policentrycznością (2008-2010)

Obszar Metropolitalny Amsterdamu

Eric van der Kooij, Urząd Miasta Amsterdamu

Głównym celem niniejszej publikacji jest przedstawienie faktów i danych statystycznych, charakteryzujących Amsterdam, a także przyszłych wyzwań, jakie stoją przed miastem. W ramach artykułu krótko przybliżona zostanie organizacja i instrumenty systemu planowania przestrzennego w Holandii oraz specyficzna dla tego kraju „kultura polderów”, mająca wpływ na filozofię pracy w tym zakresie.

W porównaniu z innymi stolicami europejskimi Amsterdam należy do stosunkowo niewielkich miast – liczy około 780 tys. mieszkańców, zaś jego powierzchnia wynosi 220 km². Tym, czym znacząco wyróżnia się od innych metropolii europejskich jest struktura użytkowania gruntów – aż 24% miasta stanowi woda, 12% parki, jedynie 22% tereny mieszkaniowe, a 42% pozostałe tereny – do których należą m.in. obszary przemysłowe, nieużytki i grunty rolne. Tak duży udział wody w całkowitej powierzchni Amsterdamu i położenie poniżej poziomu morza powodują konieczność stałego monitorowania systemu retencji, tam i wałów przeciwpowodziowych oraz właściwego

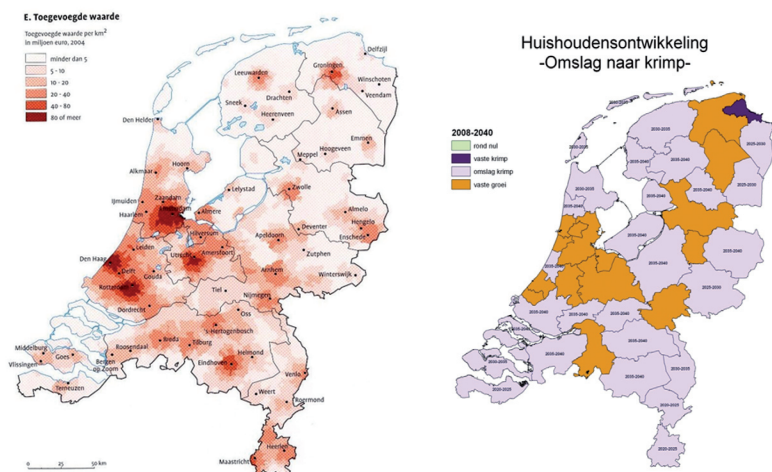
Ryc. 1. Panorama centralnej części Amsterdamu z lotu ptaka



Źródło: materiały własne autora



Ryc. 2. Polaryzacja społeczno-ekonomiczna Holandii



Źródło: materiały własne autora

planowania przestrzennego – dlatego aż 22% rocznych wydatków z budżetu miasta przeznaczają się na gospodarowanie terenem.

Kolejnym czynnikiem, który charakteryzuje stolicę konstytucyjną Holandii¹ jest obecność tygla kulturowego, stworzonego przez przedstawicieli 177 narodowości. Rodzimi mieszkańcy Amsterdamu – Holendrzy, stanowią jedynie 50%, zaś wśród mniejszości narodowych najczęściej można spotkać Surinamczyków² (10%), Marokańczyków (9%), Turków (5%). Ponadto aż 20% mieszkańców Amsterdamu pochodzi z krajów azjatyckich, przede wszystkim z Indonezji (10%). Zróżnicowana struktura etniczna, w której duży udział mają narodowości innych kontynentów powoduje, że społeczeństwo miasta jest dynamiczne i młode. W latach 2000-2010 znacząco wzrosły wartości wskaźników demograficznych, takich jak: udział młodzieży w wieku lat 15-24, współczynnik zawieranych małżeństw i współczynnik urodzeń.

Amsterdam, w przeciwieństwie do większości innych wielkich miast europejskich, posiada dość zwarty charakter (Ryc. 1) – zamieszkiwany jest przez duży udział populacji całego obszaru metropolitalnego. Liczbę mieszkań w stolicy Holandii szacuje się na 390 tys., podczas gdy gęstość zaludnienia na 4500 osób na km². Niższa, w porównaniu z innymi miastami, jej wartość (wynosząca 4 razy mniej niż średnia w Paryżu) wynika przede wszystkim ze wspomnianego dużego udziału powierzchni zielonych i wody

¹ Stolicą administracyjną, w której mieszczą się urzędy państwowe jest Haga.

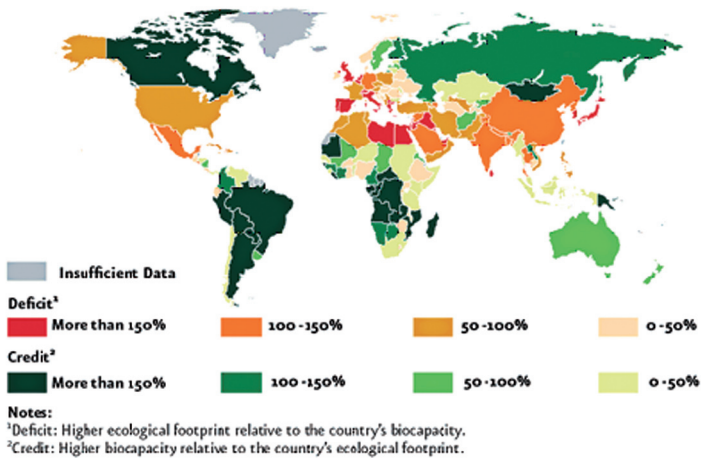
² W 1975 roku Surinam uzyskał niepodległość, wcześniej był kolonią Holandii funkcjonującą pod nazwą Gujana Holenderska.

w strukturze gruntów. Badania francuskie (Rosenblat, Cecile 2003) wykazały, że Amsterdam posiada największe zróżnicowanie funkcji metropolitalnych na 1 mieszkańca w Europie spośród wszystkich metropolii Starego Kontynentu. W znaczący sposób przyczynia się to do wzrostu atrakcyjności, co zachęca ludzi do osiedlania się w największym mieście Holandii.

Obszar Metropolitalny Amsterdamu rozciąga się w promieniu 30 km od rdzenia miasta. Na powierzchni 1400 km² żyje 2,3 mln ludzi, a w latach 2000-2010 przybyło 180 tys. nowych mieszkańców i wybudowano 100 tys. mieszkań (z czego 1/3 w Amsterdamie). Głównymi gałęziami gospodarki, które dominują na jego terenie są przemysły kreatywne i audiowizualne, nowoczesne technologie informacyjne, a także turystyka i uprawa kwiatów. Bardzo ważne są okna na świat metropolii – trzeci największy port morski oraz czwarty pod względem liczby pasażerów port lotniczy w Europie – Schiphol, zapewniający połączenie z 284 miejscami na świecie. Obecnie władze miasta koncentrują się głównie na rozwoju gospodarki opartej o wiedzę, a także sprostaniu wyzwaniom związanym z wysokim przyrostem naturalnym.

Roczną wartość dodaną produkcji Obszaru Metropolitalnego Amsterdamu szacuje się na 88 mld euro, co stanowi około 1/6 holenderskiego PKB (i zapewnia 1,4 mln miejsc pracy). Pokazuje to Ryc. 2, obrazująca roczny poziom wytwarzanego PKB/km² w Holandii. Widać na niej znaczącą przewagę ekonomiczną dużych miast – Amsterdamu, Rotterdamu, Hagi, Utrechtu, Eindhoven i Groningen nad obszarami peryferyj-

Ryc. 3. Stan pojemności ekosystemów państw świata



Źródło: materiały własne autora

Ryc. 4. Rozmieszczenie terenów zielonych w Amsterdamie



Źródło: materiały własne autora

nymi. W ciągu następnych trzydziestu lat przewidywane jest dalsze pogłębianie się różnic wywołanych ubytkiem demograficznym na obszarach wiejskich, co spowoduje kurczenie się „obszarów wzrostu” wskutek bardzo silnej polaryzacji pomiędzy peryferiami a obszarami metropolitalnymi, w których liczba ludności się zwiększy. Dlatego władze holenderskie zmuszone są podejmować właściwe działania, aby ponad połowa terytorium kraju nie znalazła się za kilkanaście lat w stanie demograficznej i ekonomicznej recesji. Dziś głównymi holenderskimi strefami rozwoju są pasma północne i południowe, zamieszkiwane przez 6 mln ludzi (40% mieszkańców Holandii), które niegdyś nazywane były *Randstadt Holland*, zgodnie z koncepcją planistyczną z lat 50. Obecnie nie stosuje się już tego pojęcia.

Amsterdam i Holandia muszą wyjść naprzeciw nie tylko regionalnym i europejskim, ale także światowym wyzwaniom. W 2040 roku 80% światowej populacji będzie zamieszkiwało miasta. Tak silna presja człowieka na przestrzeń będzie wymagać podjęcia kroków w aspekcie wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju w planowaniu przestrzennym. Od 1900 roku powierzchnia państwa przypadająca na 1 człowieka w Holandii zmniejszyła się aż 24-krotnie (Uytenhaak 2008), dlatego tak ważne jest kierowanie się tymi zasadami. Badania wykazały także, że kluczowym warunkiem konkurencyjności będzie jakość życia, mająca istotny wpływ na „markę miasta”. To ona najbardziej może wpłynąć na najważniejszą decyzję podejmowaną w życiu człowieka – gdzie dana osoba decyduje się zamieszkać (Florida 2008).

Rycina 3 pokazuje wpływ poszczególnych państw na stan środowiska naturalnego w zależności od pojemności ekosystemu. Holandia należy do największych beneficjentów środowiska naturalnego – z uwagi na niewielki teren i bardzo silną antropopresję, pojemność jej ekosystemu jest przekroczona o ponad 150%, podobnie jak w Wielkiej Brytanii, Hiszpanii czy we Włoszech. Dowiedziono, że działania związane z planowaniem przestrzennym w miastach mogą zredukować ponad 70% oddziaływania człowieka na środowisko, nawet przy znanych obecnie technologiach. Ma to szczególnie znaczenie ze względu na fakt, że dystans w kolejnych latach pomiędzy najbardziej i najmniej oddziaływującymi państwami na środowisko jeszcze się powiększy. W ciągu najbliższych trzydziestu lat przewidywany jest wzrost liczby mieszkańców Amsterdamu o około 400 tys., dlatego władze miasta zmuszone są stworzyć 200 tys. nowych miejsc pracy, a także powiększyć o 280 tys. swój zasób mieszkaniowy. W związku z tym konieczne jest zwiększenie powierzchni stolicy Holandii, wykorzystując niezagospodarowane części jej obszaru metropolitalnego. Będzie to szczególnie trudne w sytuacji, gdy część terenów wokół miasta należy do wyjątkowo cennych ze względu na walory przyrodnicze i kulturowe. Niektóre z obszarów wyłączone są spod zabudowy także wskutek stref hałasu, wyznaczonych wokół portu i lotniska Schiphol.

Amsterdam już teraz prowadzi szereg czynności, zmierzających do uporządkowania przestrzeni miejskiej, zwłaszcza że w przeciwieństwie do sytuacji sprzed dziesięciu lat,

Ryc. 5. Fort wodny w Amsterdamie w latach 80. XX wieku



Źródło: materiały własne autora

Ryc. 6. Projekt urbanistyczny zagospodarowania fortu wodnego w Amsterdamie



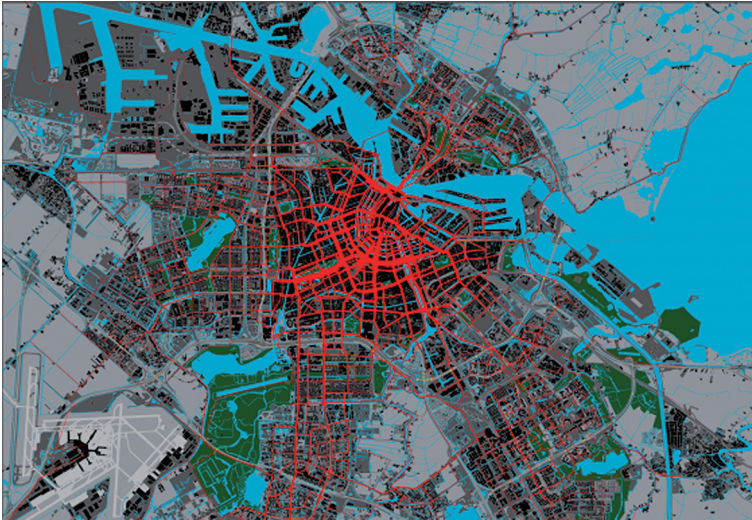
Źródło: materiały własne autora

obecnie ludzie częściej decydują się mieszkać w granicach administracyjnych stolicy Holandii niż na jej przedmieściach. Głównymi założeniami prowadzonych przez miasto działań są:

- **kształtowanie przestrzeni w ludzkiej skali** – bez dominant wysokościowych oraz wielkich założeń przestrzennych, odpowiednio do potrzeb,
- **mieszanie różnych funkcji** – tereny różnorodne i wygodne dla mieszkańców,
- **dalszy rozwój terenów zielonych** – jako miejsc generujących społeczne interakcje, przyczyniających się do poprawy jakości życia (liczba odwiedzających parki zwiększyła się dwukrotnie w latach 2000-2010) i przynoszących realny zysk ekonomiczny (Ryc. 4),
- **rewitalizacja fortu wodnego na terenach poprzemysłowych** – poprzez studentyfikację³, a następnie stymulowanie funkcji kulturalnych i mieszkaniowych (ryc. 5 i 6),
- **ograniczenie negatywnego wpływu ruchu drogowego** – poprzez wprowadzenie przepisów dotyczących parkowania, a także promowanie samochodów elektrycznych i rozbudowę punktów ich doładowania do 2 tys. w ciągu pięciu lat,

³ Studentyfikacja – proces środowiskowych i społeczno-ekonomicznych zmian, zapoczątkowany poprzez napływ studentów do określonych dzielnic miejskich (Sabri, Ludin, Jaffar 2009).

Ryc. 7. Sieć ścieżek rowerowych – krwioobieg Amsterdamu



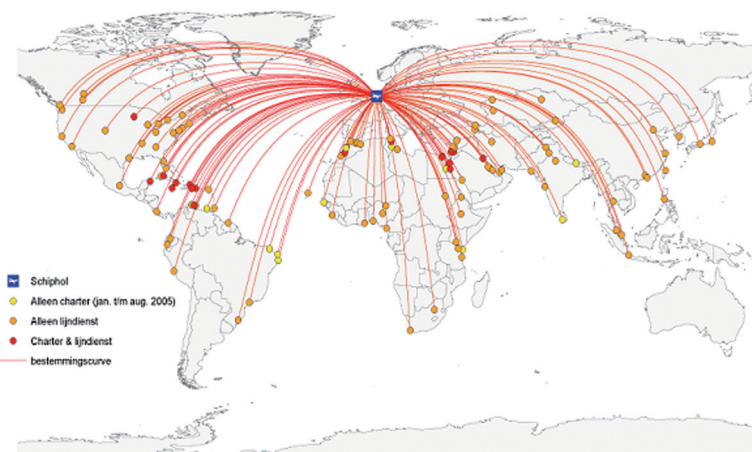
Źródło: materiały własne autora

- **dalsze promowanie transportu rowerowego**, którego ścieżki tworzą krwioobieg miasta (Ryc. 7),
- **zwiększenie dostępu do innych metropolii** – poprzez rozszerzenie zakresu połączeń lotniska Schiphol (obecny zakres przedstawia Ryc. 8), a także inwestycje w infrastrukturę telekomunikacyjną (np. światłowody), której sprawne działanie przyciąga międzynarodowe firmy,
- **wdrożenie zapisów *Strategii Energetycznej do 2040 roku***, która zakłada redukcję o 40% emisji dwutlenku węgla do 2025 (w porównaniu z rokiem 1990), uzyskanie 30-procentowego udziału energii odnawialnej (głównie wiatru i energii słonecznej) w całkowitej produkcji oraz wdrażanie efektywnego energetycznie budownictwa, zgodnego z zasadami zrównoważonego rozwoju.

System planowania przestrzennego w Holandii jest skomplikowany. Należy zwrócić uwagę na silną tradycję planowania na poziomie krajowym oraz charakterystyczny organ administracyjny, odpowiadający za główne zlewnie – Okręgi Wodne. Na poziomie regionalnym wydzielonych jest 12 jednostek, z czego 2 znajdują się w Obszarze Metropolitalnym Amsterdamu, obejmującym także 36 gmin oraz jedno miasto wydzielone.

Obszar Metropolitalny Amsterdamu został oficjalnie utworzony poprzez dobrowolną umowę między miastem Amsterdam a gminami i regionami, które wchodzą

Ryc. 8. Połączenia lotnicze Amsterdamu przez lotnisko Schiphol z miastami poza Europą



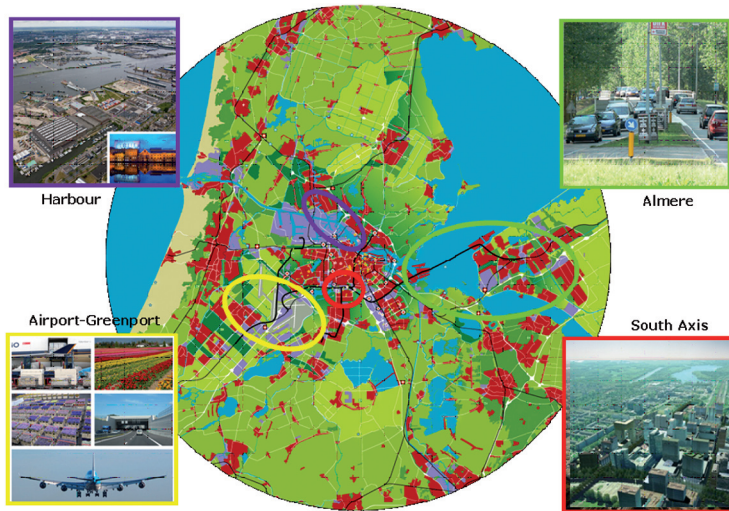
Źródło: materiały własne autora

w skład obszaru metropolitalnego – nie jest tym samym formalną jednostką samorządu terytorialnego. Głównym organem skupiającym jego podmioty decyzyjne jest Rada Rozwoju Gospodarczego, która nie została wybrana w wyborach powszechnych, lecz stanowią ją przedstawiciele lokalnych władz, starający się wypracowywać najlepsze dla rozwoju obszaru stanowisko. W przyszłości jednak istnieje szansa na ukonstytuowanie metropolii jako odrębnego poziomu administracyjnego.

Obecnie, w praktyce, Rada Rozwoju Gospodarczego odpowiedzialna jest przede wszystkim za koordynowanie transportu metropolitalnego, jakkolwiek najważniejszy wpływ na realny rozwój gospodarczy obszaru mają jednak władze centralne, kierujące czterema głównymi projektami, zgodnymi z krajowym planem *Wizja 2040* (Ryc. 9). Należą do nich:

- **Almere** – rozwój położonego na polderze Flevoland Południowy (graniczy z Amsterdamem poprzez jezioro IJssel) miasta założonego pod koniec lat 70. XX wieku, które liczy obecnie już ok. 190 tys. mieszkańców,
- **Oś Południowa** (Southern Axis) – dynamicznie rozbudowujące się centrum biznesowe w dzielnicy Zuidas w Amsterdamie, przypominające charakterem Canary Wharf w Londynie (jakkolwiek o znacznie niższej zabudowie),
- **Greenport** – rozwój klastra ogrodniczego, przy czym w przypadku Amsterdamu są to inwestycje w lotnisko Schiphol, z którego wysyłane są rośliny na cały świat,

Ryc. 9. Lokalizacja krajowych projektów strategicznych w Obszarze Metropolitalnym Amsterdamu



Źródło: materiały własne autora

- **Harbour** – port, który obok Rotterdamu posiada strategiczne znaczenie dla eksportu holenderskiego.

W najbliższych latach planowane są dalsze inwestycje, tymczasowo jednak władze holenderskie dysponują jedynie kwotą rządu 3 mld euro na te cele, natomiast potrzeby wskazują konieczność nakładów 4,5 razy wyższych. Obok projektów państwowych, bardzo duże znaczenie mają wizje i plany gmin, hierarchiczne względem strategii wyższych poziomów administracyjnych.

Proces planowania ma w stolicy Holandii długą tradycję – od 1934 roku wypracowywana jest nowa wizja rozwoju w perspektywie kilkunastoletniej, którą aktualizuje się co 7 lat. Władze Amsterdamu mają bardzo duży wpływ na planowanie przestrzenne miasta, do którego należy większość terenów. Ostatnia wizja rozwoju pierwszy raz przekroczyła granice administracyjne, co może stanowić przyczynek do podejmowania prób planowania metropolitalnego.

Aby zrozumieć filozofię planowania przestrzennego w Holandii, należy przyrzeć się historii państwa, którego społeczeństwo wytworzyło tzw. kulturę polderów. Wiele wieków zajmowało tam budowanie, melioracja, ochrona ziemi przed powodzią. Działania te spowodowały wykształcenie powszechnej świadomości w zakresie wła-

Ryc. 10. Konsultacje społeczne wizji rozwoju Amsterdamu przeprowadzone w 2009 roku



Źródło: materiały własne autora

ściwego zarządzania i odpowiedzialności za wspólny projekt. Dlatego w Obszarze Metropolitalnym Amsterdamu wszelkie debaty na temat ładu publicznego podporządkowane są w pierwszej kolejności ochronie ziemi – mieszkańcy zdają sobie sprawę, że nie wszędzie człowiek może gospodarować terenem. Jednak czynności projektowe stanowią jedynie 20%, natomiast aż w 80% jest ono wypadkową dobrej komunikacji międzyludzkiej, rozmów i wzajemnej wymiany inspiracji.

Podczas opracowywania wizji rozwoju Amsterdamu w 2007 roku odbyły się cztery konferencje poświęcone gospodarce mieszkaniowej, infrastrukturze, środowisku i zrównoważonemu rozwojowi. Uczestniczyli w nich politycy, eksperci, ale także studenci i dzieci. Celem spotkań było wypracowanie jednej, spójnej wizji z uwzględnieniem potrzeb wszystkich mieszkańców miasta. Od września do listopada 2009 roku gromadzono opinie ludzi na temat ich marzeń, związanych z miastem, nie tylko po to, aby uwzględnić ich zdanie, ale także, aby wzmacniać lokalną tożsamość i kreować myślenie o Amsterdamie w kategoriach metropolitalnych. Kolejne zebranie miało na celu wymianę pomysłów na wdrożenie tej wizji. W trakcie 29 zorganizowanych wieczorów urząd miejski odwiedziło 260 studentów, przedstawiciele partii politycznych, bezdomni, filozofowie, dzieci, deweloperzy, artyści, planiści, przedsiębiorcy i emigranci (Ryc. 10).

Także wśród osób odpowiedzialnych za przygotowanie projektu planu została stworzona platforma, w której przyporządkowano zadania różnym jednostkom organizacyjnym. Miało to na celu zgromadzenie grup ludzi wokół pewnej idei, rozpoczy-

nając jednak od małych zespołów i małych spraw. Planiści w Amsterdamie wychodzą bowiem z założenia, że najważniejsze podczas tworzenia strategii jest prezentacja, wyzwolenie i stworzenie odpowiedniej atmosfery, punktów widzenia, pasji i kreatywnych pomysłów – ponieważ jedynie to wyzwala poczucie powszechnego utożsamiania się z celami, które chce się osiągnąć, a zatem jest niezbędnym warunkiem sporządzenia dobrego dokumentu planowania długofalowego.

BIBLIOGRAFIA:

Florida R., 2008, *Who's your city*, Basic Books, New York.

Sabri S., Ludin A., Jaffar A., 2009, *Geostatistical analysis of studentification: A Connection between Decision Makers and New Urban Phenomena*, [prezentacja na sympozjum] Map Asia 2010 & ISG 2010, Kuala Lumpur.

Uytenhaak R., 2008, *Steden vol Ruimte*, 010 Uitgeverij, Rotterdam.

World Wide Fund, *Informel Planeta Viva 2008*, Global Footprint Network, ZSL Living Conservation, Colombia.

Na podstawie materiałów z konferencji opracował Jan Frankowski.



Eric van der Kooij, urbanista, wykładowca na Wydziale Architektury Politechniki Delft, przewodniczący Zespołu Metropolitalnego Departamentu Planowania Przestrzennego amsterdamskiego urzędu miasta (od 2007); specjalizuje się w tematyce parków i projektowaniu przestrzeni publicznej, współczesnych posiadłości, metodach badań i projektowania w zakresie architektury krajobrazu



London's approach to urban development

Joe Montgomery, Instytut Terenów Miejskich, Londyn

The subject this paper will be dealing with is the pragmatic approach London has adopted to its challenges in the field of urban development and the approach to the fact that urban development is inevitably a metropolitan activity. The two main lessons to be learned from the experiences of the British capital are that global sources of capital require the city to react to their needs quickly and that the "city" cannot be equated with the area within its formal boundaries. There is always a discrepancy between the formal boundaries of an administrative unit and the actual area of its economic influence. The interested parties therefore need to cooperate.

Not so long ago, the United Kingdom was "the sick man" of Europe, with poor economic results. London was no exception, underperforming in relation to its capabilities which are enormous, taking into account the size of the city (7.5 million inhabitants) and the metropolis (12-14 million) and the number of foreign visitors it receives each year (15 million). Becoming the city which houses one fifth of Europe's 500 greatest companies was not an automatic process, however – the city needed to act in order to become an attractive location for financial institutions.

Changes began when the Greater London Council was abolished in the middle of Margaret Thatcher's administration, in 1986. For the next fourteen years there was no municipal government for the city as a whole, only individual boroughs. City-scale problems such as infrastructure, skills development, waste management reached a crisis point during that time. Simultaneously, however, deregulation of financial services resulted in London becoming a more attractive location for financial institutions and their number in the capital city increased.

I would contend that the deregulation of financial services was crucial to London's ability to grow its financial services sector to the point that it could outstrip Frankfurt and Paris and then contend with New York. Thanks to these changes, London attracted talent from the rest of the world and generated revenues and profits allowing for much quicker development than would otherwise be the case. At the same time, the absence of city government meant that the city came to a crisis point in the fields of infrastructure and skills development or even the ability to manage waste, refuse, sewage.

In effect, in 2000 the Greater London Authority – with a mayor chosen through direct election – was introduced as an institution to coordinate dealing with city-wide is-



sues. Among the problems it had to deal with was a housing shortage and insufficient room for industry growth. Room for development was available in the East Thames Corridor. Also known as the Thames Gateway, the post-industrial, largely brownfield area had earlier housed sewage and energy companies and was selected as one of four Growth Areas, the others being Milton Keynes-South Midlands, Stansted-Cambridge-Peterborough and Ashford. Investment in the Thames Gateway influenced all

Fig 1. United Kingdom Super-Region, including the Thames Gateway (pink)



Source: author's presentation



of the Greater South East (GSE) including not only London, but also the South East of England and the Eastern Region. The GSE as a whole houses 35% of the United Kingdom's population (21 million residents), over 750 thousand business and produces an annual GVA of over £450bn. Hence expanding the housing (both for individuals and companies) capabilities of London could influence a significant part of the country. Public authorities in such cases provide services in the area of limiting the risk of investments rather than investing themselves.

The success of the project is due largely to it being continuously supported by successive prime ministers: Margaret Thatcher, John Major, Tony Blair and Gordon Brown, all of whom worked together with the Eastern London local authority. The major problem was how the Mayor of London would collaborate with 17 municipalities to prepare a balanced proposition – there was no law to regulate this, it was the collective interest of all these local authority leaders to effectively collaborate. There were plenty of disputes, of course. The Mayor of London wanted a new airport in the Thames Gateway to replace Heathrow, outside his jurisdiction. Such problems were resolved through partnership, discussion and a shared approach.

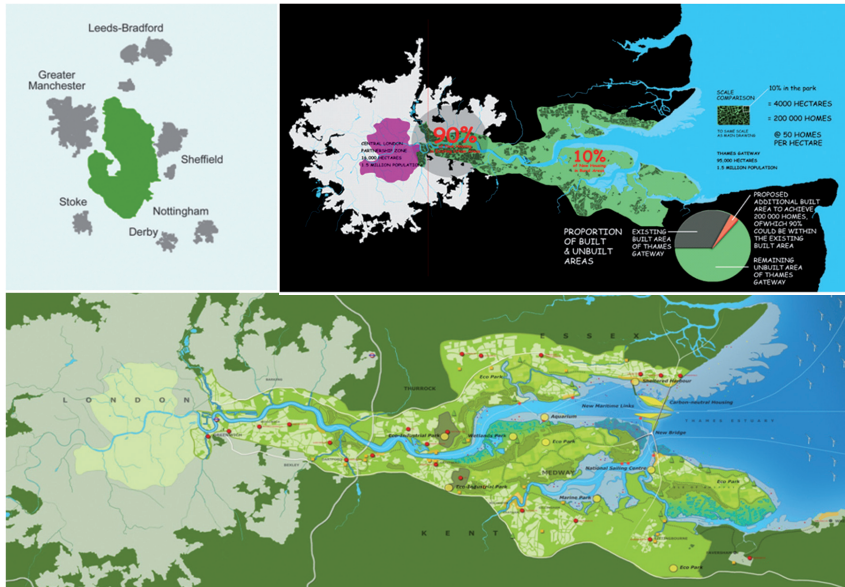
In effect, so far eighty thousand homes have been built in the Gateway so far and the area is creating jobs over twice as fast as is the national average. One of the factors which contributed significantly to this success was the construction of the Channel Tunnel Rail Link and other rail links, as well as segregated bus lanes planned to allow for future upgrade to tramway operation (East London Transit). The local transport upgrades were both causes of and responses to increased demand for such services in and around the Thames Gateway redevelopment. Foreign investments were attracted through a quick response mechanism prepared in strict collaboration by all the institutions responsible. In effect, the London Docklands became a new central business district and funds from Dubai in collaboration with the European Investment Bank to mitigate the risks were invested in the London Gateway deepwater port – declared to be the most modern deepwater port in Europe. Apart from profits in terms of employment and redevelopment, such an investment in a modern logistics hub should allow for a modal shift of freight from roads to water, which should reduce the negative environmental impact of the area.

Outside London, however, the majority of the Thames Estuary was greenfields rather than brownfields. One of the solutions to ensure that the results will focus on urban regeneration rather rural development was to create a new Estuary national park of 800 square kilometres. Environmental impact of the building of the planned total of 200 thousand new homes would be therefore seriously mitigated.

Investments related to the 2012 Summer Olympic games in London are also chosen as a result of an analysis of their socioeconomic impact and advantages from the point of view of longterm development.



Fig. 2. Rural vs urban regeneration in the Thames estuary



Source: author's presentation

The Thames Gateway as a whole shows that legislation is not as important as incentives encouraging voluntary bottom-up collaboration. All the collaboration across the subregion was purely voluntary. Local authorities decided to collaborate with the Mayor for London for future prosperity – they noticed that politics shouldn't stand in the way.

Na podstawie materiałów z konferencji opracował Maciej Sulmicki.



Joe Montgomery, dyrektor generalny na Europę Urban Land Institute (ULI – Instytut Terenów Miejskich), uprzednio dyrektor generalny w brytyjskim Departamencie ds. Społeczności i Samorządów Lokalnych, dyrektor generalny ds. rewitalizacji w biurze Zastępcy Premiera Wielkiej Brytanii (2001), dyrektor wykonawczy ds. rewitalizacji w Londyńskiej dzielnicy Lewisham, dyrektor jednej z agencji szukających innowacyjnych rozwiązań problemów miejskich, sekretarz ds. grantów w Cadbury Trust w Birmingham, kierownik Rządowego Zespołu ds. Śródmieścia; specjalizuje się w rewitalizacji obszarów miejskich.

Od lewej: dr Feliks Pankau, dr Martine Liotard, Hans Hede i dr Mirosław Grochowski



Od lewej: Joe Montgomery, dr Rolf-Barnim Foth, Hans Hede, dr Mirosław Grochowski i Eric van der Kooij



Od lewej: dr Feliks Pankau, dr Martine Liotard, Hans Hede i dr Mirosław Grochowski



Eric van der Kooji omawiał zagadnienia Obszaru Metropolitalnego Amsterdamu



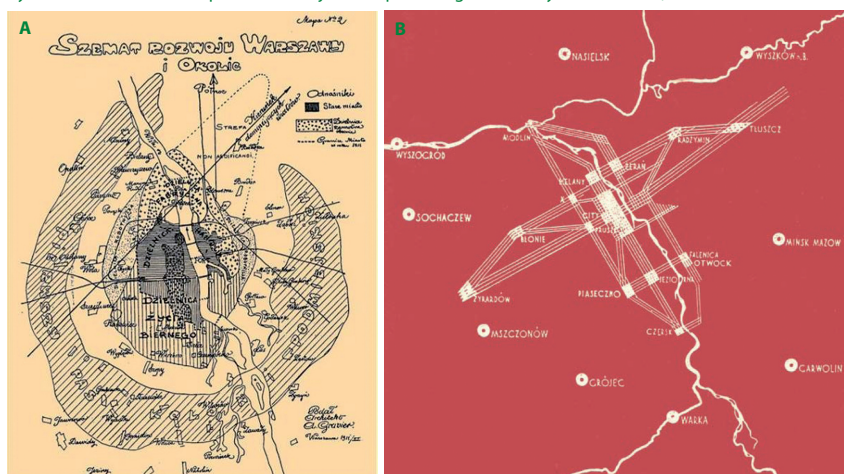
**Studium Planu
Obszaru Metropolitalnego
Warszawy**

Studium Planu Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Warszawy

Tomasz Sławiński, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie

Historia planowania metropolitalnego w Warszawie liczy sobie już co najmniej 100 lat. W 1911 roku architekt Alfons Gravier przedstawił *Szemat rozwoju Warszawy i okolic* (Ryc. 1a), w którym zawarł szereg propozycji charakterystycznych dla planu metropolii: wyjście z planowaniem poza granice administracyjne wielkiego miasta na rzecz szerszego układu funkcjonalnego, otoczenie miasta zielonym pierścieniem, i tym podobne generalne regulacje. Kolejnym etapem planowania metropolitalnego była *Warszawa Funkcjonalna* Jana Chmielewskiego z 1934 roku (Ryc. 1b). Prace nad obecnym planem rozpoczęły się w roku 2004. Ich przebieg przedstawia Tabela 1.

Ryc. 1. Pierwsze założenia planów rozwoju metropolitalnego Warszawy: A – rok 1911, B – rok 1934



Źródło: M. Sołtys, *Między miastem-ogrodem a letniskiem, (w:) Świdermajer – domy z duszą. Konferencja Otwock, 28-29, maja 2008 roku.*



Tabela 1. Przebieg prac nad opracowaniem planu zagospodarowania przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Warszawy

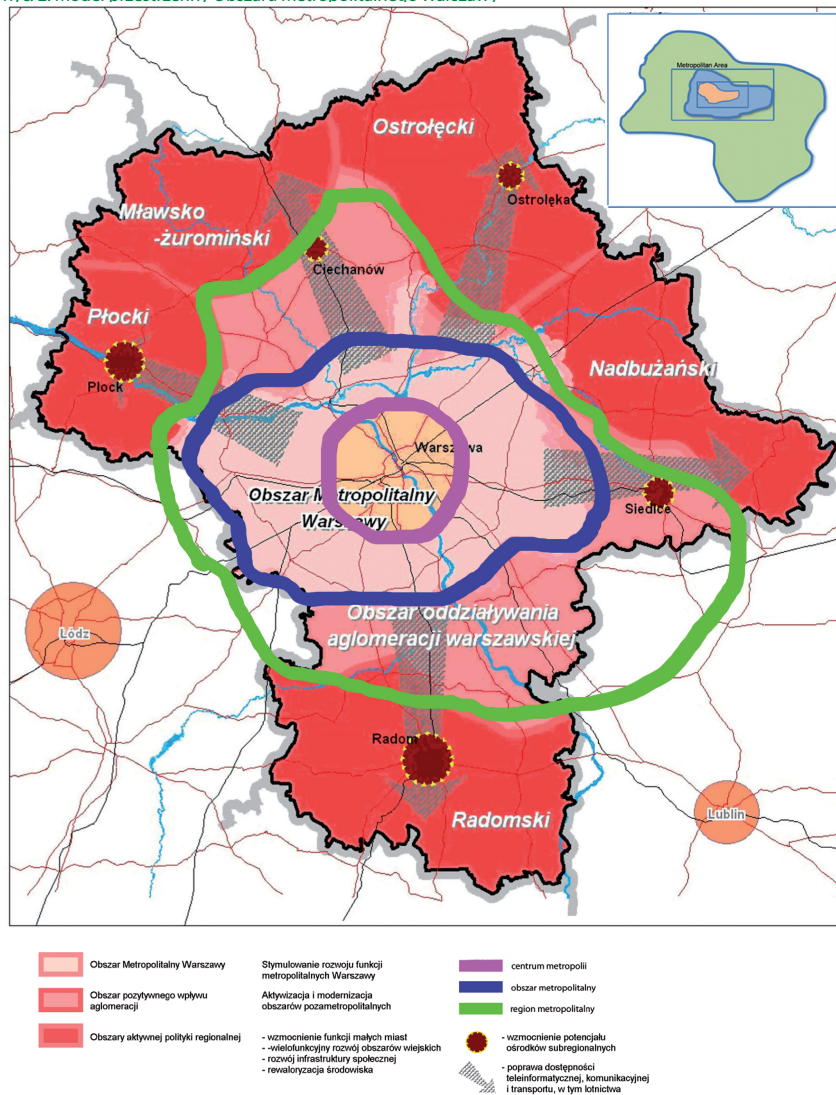
2004	Uchwała Sejmiku Województwa nr 145/2004 z dnia 10 listopada 2004 roku o podjęciu prac nad planem zagospodarowania przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Warszawy.
2005	<ul style="list-style-type: none"> - Ogłoszenie w prasie ogólnopolskiej i zawiadomienie instytucji i właściwych organów o podjęciu prac . - Opracowanie delimitacji. - Przyjęcie delimitacji przez: <ul style="list-style-type: none"> - Wojewódzką Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną, - Komisję Strategii Sejmiku Województwa Mazowieckiego, - Zarząd Województwa Mazowieckiego.
2006	<ul style="list-style-type: none"> - Rozpatrzenie przez marszałka wniosków do planu OMW. - Przygotowanie i przedstawienie projektu planu OMW: <ul style="list-style-type: none"> - Komisji Strategii Sejmiku Województwa Mazowieckiego, - Zarządowi Województwa Mazowieckiego.
grudzień 2006	Pismo Ministerstwa Budownictwa z opinią o braku możliwości procedowania i uchwalania planów metropolitalnych.
2007-2008	Prace nad projektem planu oraz recenzje specjalistyczne.
2009	Decyzja o wydaniu <i>Studium Planu Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Warszawy</i> .

Rozpoczęcie prac projektowych i koncepcyjnych nad planem OMW poprzedziły bardzo obszerne analizy stanu istniejącego, przeprowadzone w różnych dziedzinach. Jednocześnie śledzono prace prowadzone nad obszarami metropolitalnymi w krajach europejskich, rozwój modeli przestrzennych obszarów miejskich i inne zagadnienia teoretyczne. Model przestrzenny OMW oddać można poprzez wypracowany przez Stowarzyszenie Regionów Metropolitalnych METREX układ trójdzielny, wyobrażony poprzez centrum metropolii, obszar metropolitalny i region metropolitalny, odpowiadające Warszawie w granicach administracyjnych, obszarowi metropolitalnemu delimitowanemu poprzez analizę powiązań i funkcji, wreszcie ustalony w planie zagospodarowania przestrzennego województwa mazowieckiego obszar oddziaływania metropolii warszawskiej, odpowiadający regionowi metropolitalnemu (Ryc. 2). W obszarze tym zaobserwować można kilka podstawowych problemów przestrzennych, wpisujących się w ogólną problematykę przestrzeni europejskiej. W Raporcie Banku Światowego¹ scharakteryzowano te problemy jako 3D – *Distance* (odległość), *Division* (podziały) i *Density* (zagęszczenie). W *Zielonej księdze*² – raporcie na temat spójności terytorialnej Unii Europejskiej, wprowadzono podobne cechy – problemy, scharakteryzowane trzema słowami rozpoczynającymi się na literę C – *Connection* (powiązania), *Cooperation*

¹ Bank Światowy, *World Development Report*, 2009.

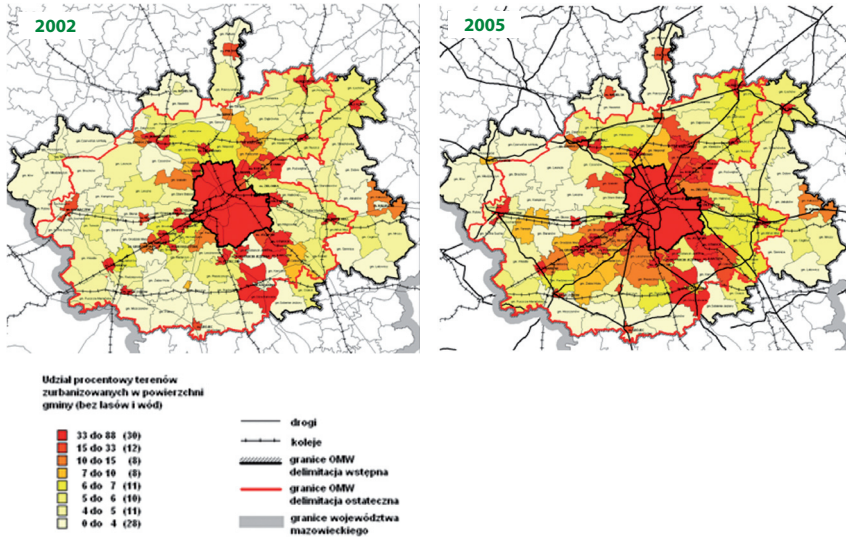
² *Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej – różnorodność terytorialna siłą Europy*, COM (2008) 616, październik 2008

Ryc. 2. Model przestrzenny Obszaru Metropolitalnego Warszawy



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2020 (aktualizacja)*, Warszawa 2006; mała mapa: METREX – R. Read

Ryc. 3. Układ terenów zurbanizowanych w powierzchni gmin w OMW (w %)

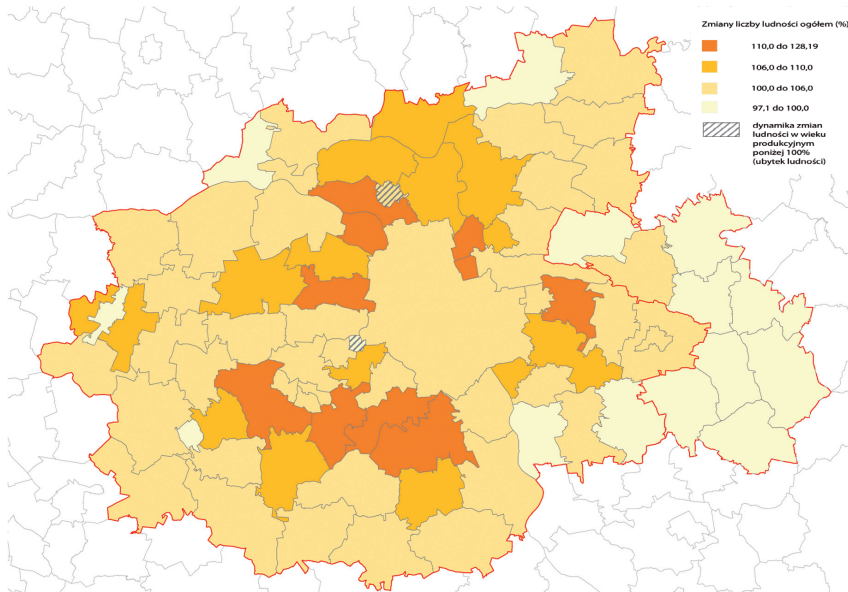


Źródło: MBPR materiały do planu zagospodarowania przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Warszawy

(współpraca) i *Concentration* (koncentracja). Każda z tych cech może być pozytywna lub negatywna dla przestrzeni i rozwoju – odległości powinny być małe, podziały ograniczone do minimum i podporządkowane współpracy, koncentracja i zagęszczenie powinny być właściwe i dogodne dla życia, powiązania zaś zapewniać szybki i sprawny przepływ dóbr i informacji.

W Obszarze Metropolitalnym Warszawy najważniejsze problemy możemy również scharakteryzować trzema słowami zaczynającymi się na literę R – Różnicowanie, Rozpraszanie i Rozlewanie. Jest to najkrótsza diagnoza przestrzeni wokół Warszawy. Pierwszy ze wskaźników oznacza coraz większy dystans rozwojowy pomiędzy Warszawą i OMW a otoczeniem regionalnym i ogólnopolskim, jak też położenie poza głównymi pasmami przepływu w Europie. Rozpraszanie to nieustanne rozprzestrzenianie się zabudowy, w sposób ekstensywny, prowadzący zarówno do wzrostu kosztów budowy i przesyłu infrastruktury, jak i fragmentacji terenów otwartych, atrakcyjnych przyrodniczo. To także rozpraszanie wysiłków inwestycyjnych i wydatków. Rozlewanie się zabudowy to proces klasyczny, w OMW jednak powiązany z rozpraszaniem, a tym groźniejszy, że pozostawia wewnątrz miast ogromne tereny poprzemysłowe, powojaskowe czy pokolejowe, które powinny być zagospodarowane w pierwszej kolejności.

Ryc. 4. Dynamika zmian liczby ludności w OMW w latach 2003-2007

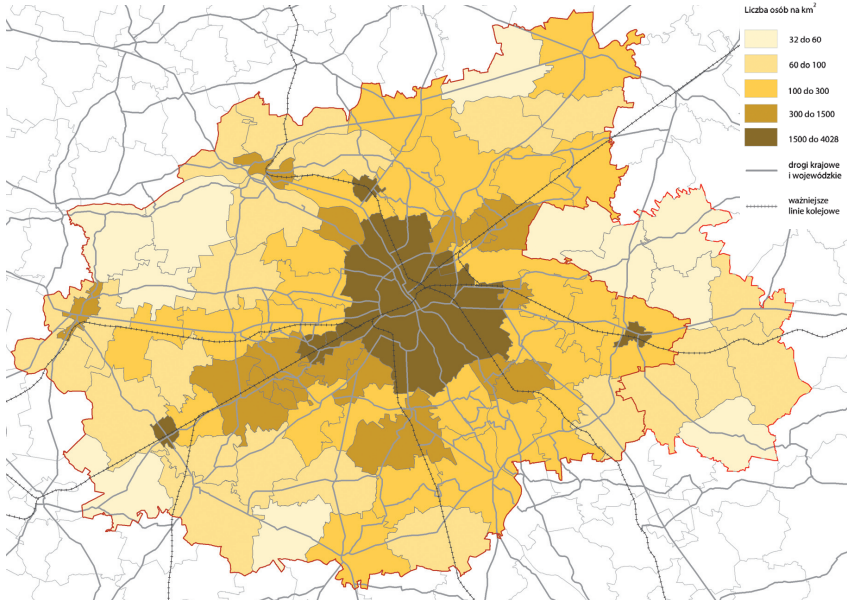


Źródło: Studium Planu Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Warszawy, Warszawa 2010

Złożone razem 3R utrudniają nie tylko dostępność i funkcjonowanie wewnętrzne OMW, powodują licznie występujące kolizje przestrzenne, ale również obniżanie konkurencyjności i atrakcyjności obszaru w układzie europejskim.

Wstępna delimitacja OMW – obszar badań, dla którego przeprowadzono diagnozy i analizy to prawie 100 gmin, 13 powiatów. Wyodrębniono z niego obszar największych powiązań, zależności, koncentracji, współpracy, abstrahując od podziałów administracyjnych, z wyjątkiem podstawowego modułu – gminy, obejmujący 81 podstawowych jednostek podziału terytorialnego kraju. Obszar ten liczy ponad 6200 km², oficjalnie zamieszkuje go 3 mln mieszkańców, a PKB wynosi około 200% średniej krajowej. W obszarze tym około 18% terenów użytkowanych jest pod zabudowę. Pod względem demograficznym rysuje się tu pewna stabilność, zwiększenie gęstości zaludnienia następowało w gminach położonych we wszystkich kierunkach wokół Warszawy, gdy urbanizacja posuwała się głównie w kierunku południowym i zachodnim, nieco inaczej niż zmiany demograficzne (ryc. 3 i 4). Największa gęstość zaludnienia (w Warszawie ponad 3 tys. osób na km²) występowała wzdłuż kierunków linii kolejjo-

Ryc. 5. Gęstość zaludnienia w 2007 roku (w granicach OMW)



Źródło: Studium Planu Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Warszawy, Warszawa 2010

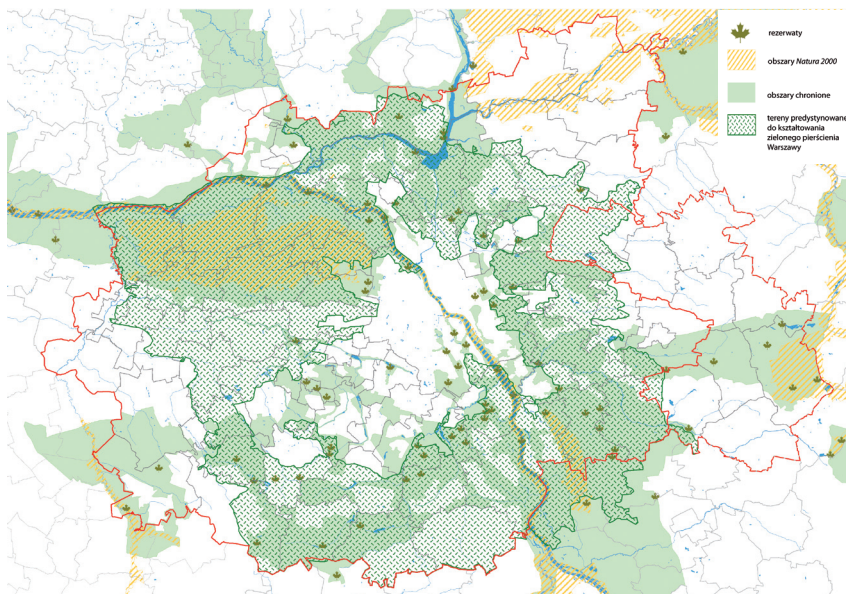
wych (Ryc. 5). Obszary zielone i przyrodniczo-chronione tworzą naturalny pierścień wokół OMW (Ryc. 6). Infrastruktura transportowa jest wciąż niedokończona w swojej zasadniczej strukturze. Brakuje obwodnic miasta stołecznego, perspektywicznego lotniska, nowoczesnych linii kolejowych, ścieżek rowerowych i w miarę kompletnej sieci metra w Warszawie (Ryc. 7).

Przygotowując plan, wykorzystano między innymi, pomocniczo, modelowanie w programowaniu Metronamica³, w którym przeanalizowano możliwe zmiany zagospodarowania przestrzennego OMW przy założonych trendach rozwojowych i uwarunkowaniach wynikających z charakteru i ukształtowania przestrzeni.

Teren OMW, jak wspomniano, podzielony jest na 81 gmin. Każda z nich prowadzi odrębną politykę przestrzenną. W lokalnych społecznościach i ich reprezentacji samorządowej odmienny jest też pogląd na sprawy przynależności do obszaru metropolitalnego, płynących stąd korzyści lub trudności. Powoduje to ogromną podaż terenu w dokumentach wyrażających politykę przestrzenną gmin, w szczególności

³ Program ten powstał w ramach projektu PLUREL – Zarządzanie relacjami miejsko-wiejskimi. Strategie i narzędzia rozwoju przestrzennego i zrównoważonych zasad użytkowania ziemi na terenach podmiejskich – program naukowy realizowany przez MBPR w ramach współpracy z Instytutem Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk

Ryc. 6. Obszary cenne przyrodniczo w granicach OMW



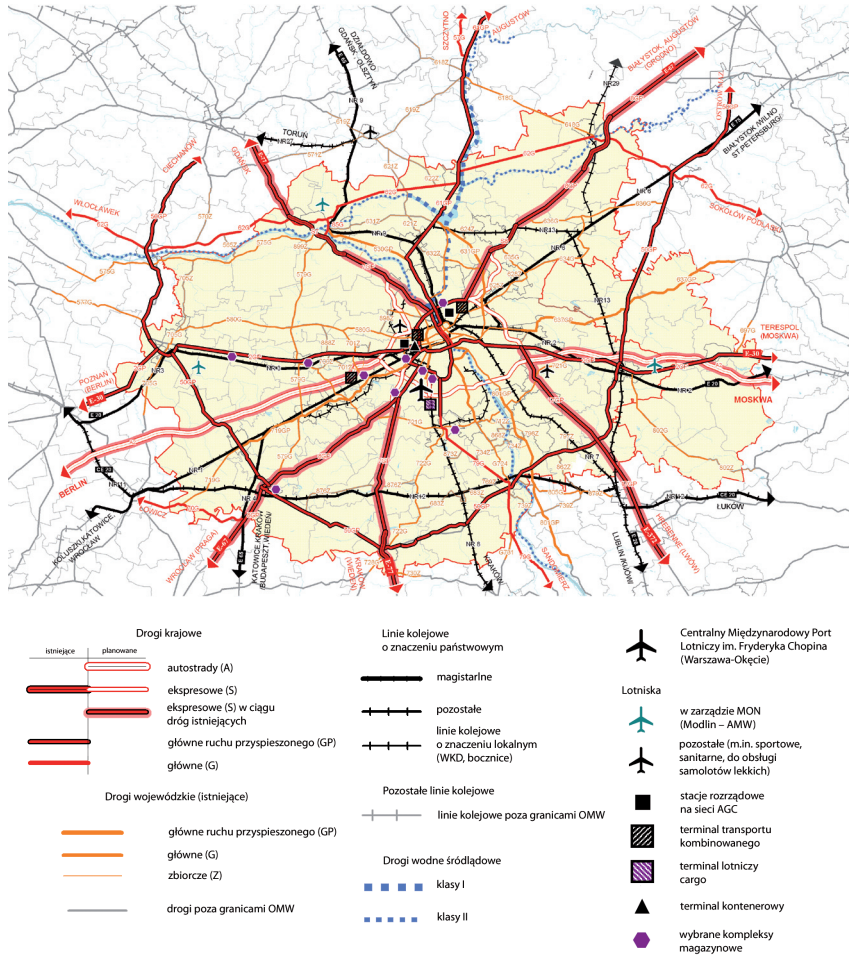
Źródło: Studium Planu Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Warszawy, Warszawa 2010

w studiach uwarunkowań i kierunków ich zagospodarowania przestrzennego. Podaż ta wielokrotnie przekracza popyt, wynikający z rozwoju demograficznego i tendencji migracyjnych, sprzyja natomiast procesom 3R (rozlewaniu, rozpraszaniu i niekorzystnemu różnicowaniu zabudowy). Ponadto studia te są częstokroć ze sobą wzajemnie niezgodne. Gminy niezbyt często podejmują działania integracyjne w ramach OMW. Do dobrych przykładów należy zaliczyć system „Wspólnego biletu” w transporcie miejskim i komunalne związki zajmujące się infrastrukturą liniową, taką jak wodociągi czy kanalizacja (Ryc. 8).

Dlatego też przyjęto przy opracowywaniu planu zagospodarowania przestrzennego OMW założenia – funkcje, jakie powinien on pełnić, zgodnie z zadaniami postawionymi mu poprzez przepisy *Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*⁴. Ma to być funkcja regulacyjna – ustalenia wiążące dla jednostek podporządkowanych samorządowi województwa, funkcja koordynacyjna – koordynacja ponadlokalnych programów przedsięwzięć publicznych i oddziaływanie planu na zachowanie innych podmiotów polityki przestrzennej, funkcja negocjacyjno-ofertowa – płaszczyzna uzgadniania celów wojewódzkiej polityki przestrzennej

⁴ Dz.U. z 2003 r. Nr 80 poz. 717 z późn. zm.

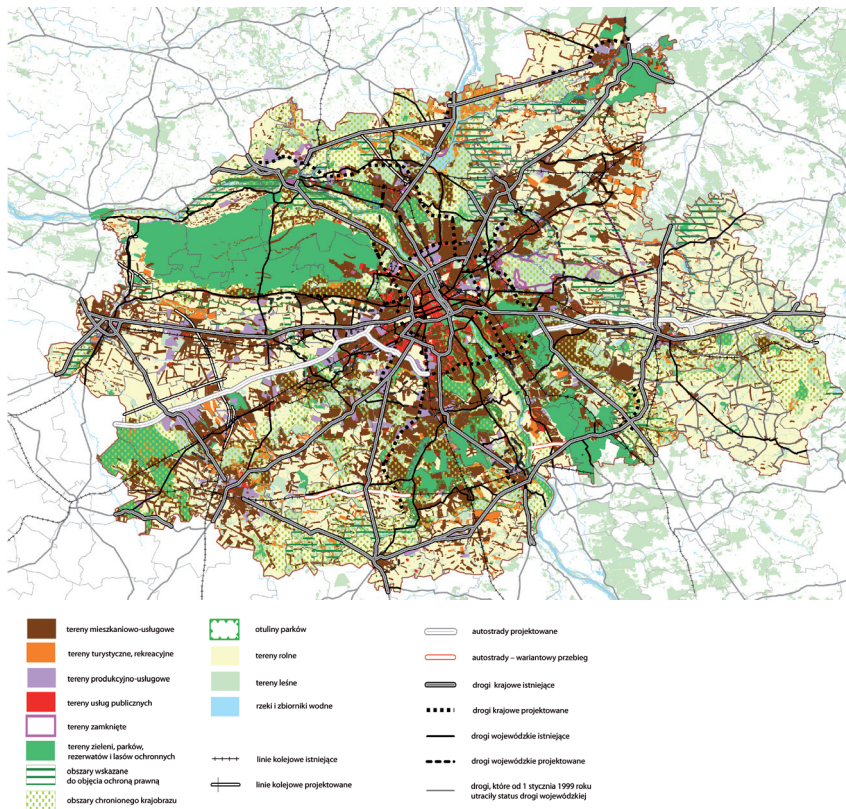
Ryc. 7. Infrastruktura transportowa



Źródło: Studium Planu Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Warszawy, Warszawa 2010

z politykami gmin i powiatów, funkcja promocyjno-edukacyjna – plan jako podstawa do tworzenia wizerunku – wzoru strategicznych celów rozwoju obszaru.

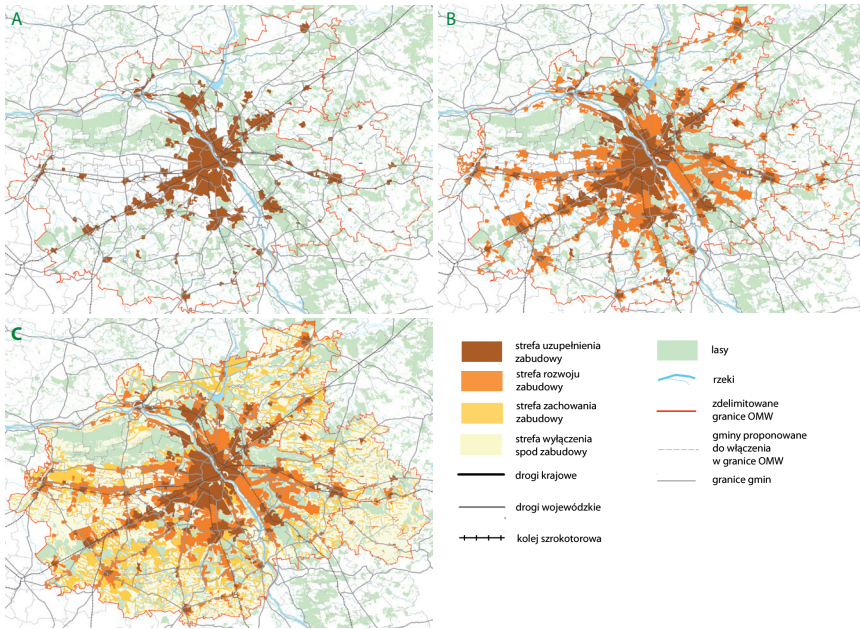
Ryc. 8. Analiza studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin



Źródło: Studium Planu Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Warszawy, Warszawa 2010

Planowanie metropolitalne odbywa się w dwóch kierunkach: w górę – strategia załączenia odpowiedniej pozycji w sieci metropolii europejskich, poprzez budowę powiązań, wzmocnienie wewnętrznej konkurencyjności, w dół – budowanie wewnętrznej sprawności układu. Efekty planowania „w górę” i „w dół” to realizacja celów metropolitalnych. Metropolia jest systemem złożonym z węzłów połączonych sieciami przepływów. Ustalenia, czy propozycje planu przestrzennego można podzielić na dyspozycję funkcjonalno-przestrzenną, adresowaną do węzłów, ścieżek sieci przepływów (drogi, infrastruktura techniczna) oraz do funkcji obszarów, a także na polityki przestrzenne:

Ryc. 9. Strefy użytkowania; A – strefa uzupełnienia zabudowy; B – strefa rozwoju zabudowy; C – strefa zachowania zabudowy



Źródło: Studium Planu Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Warszawy, Warszawa 2010

sektorowe, skierowane do całego systemu, oraz lokalne – skierowane do poszczególnych węzłów lub powiązań.

W planie zagospodarowania przestrzennego OMW zostało to wprowadzone w ten sposób, że ustalono w nim cele oraz kierunki rozwojowe, którym podporządkowano ustaloną w czterech wymiarach dyspozycję przestrzenną.

Cele rozwojowe obszaru to:

- tworzenie warunków przestrzennych do rozwoju funkcji metropolitalnych Warszawy,
- budowanie więzi stolicy z miastami obszaru metropolitalnego oraz regionem,
- podniesienie poziomu życia mieszkańców, jego jakości i otwartości do poziomu zachęcającego do osiedlania się w nim oraz podejmowania nauki i pracy,
- zahamowanie narastającego chaosu przestrzennego, urbanistycznego, architektonicznego i degradacji stref przyrodniczych oraz rozwój w kierunku porządku, harmonii przestrzennej i szlachetności wyrazu architektonicznego,

- budowanie tożsamości lokalnej mieszkańców, inicjatyw społeczeństwa obywatelskiego i kreowanie patriotyzmu lokalnego.

Kierunki zagospodarowania rozwoju obszaru sformułowano w sposób następujący:

- rozwój przestrzenny powinien następować zgodnie z dotychczasowym trendem rozwoju, wzdłuż pasm utworzonych wokół korytarzy komunikacyjnych,
- pasma rozwoju powinny obejmować tereny zurbanizowane historycznie, wyznaczone wzdłuż linii kolejowych, jak również nowo powstałe – wzdłuż ciągów drogowych,
- pomiędzy pasami rozwoju należy zachować przestrzenie ekstensywnego użytkowania o charakterze zielonym, które wchodzą w formie klinów do centrum Warszawy,
- należy dążyć do powiązania radialnej sekwencji pasm rozwoju układem komunikacyjnym o charakterze obwodowym, który łączyłby poszczególne pasma bez konieczności przemieszczania się do centrum obszaru,
- całość obszaru metropolitalnego powinna być zamknięta strefą zielonego pierścienia o charakterze przyrodniczym, bezpośrednio powiązanego z przestrzeniami ekstensywnego użytkowania,
- obszar powinien rozwijać się we współpracy i wspólnie z Obszarem Metropolitalnym Łodzi. W szczególności dotyczy to powiązania przestrzennego odpowiednich struktur pasm zurbanizowanych i terenów otwartych.

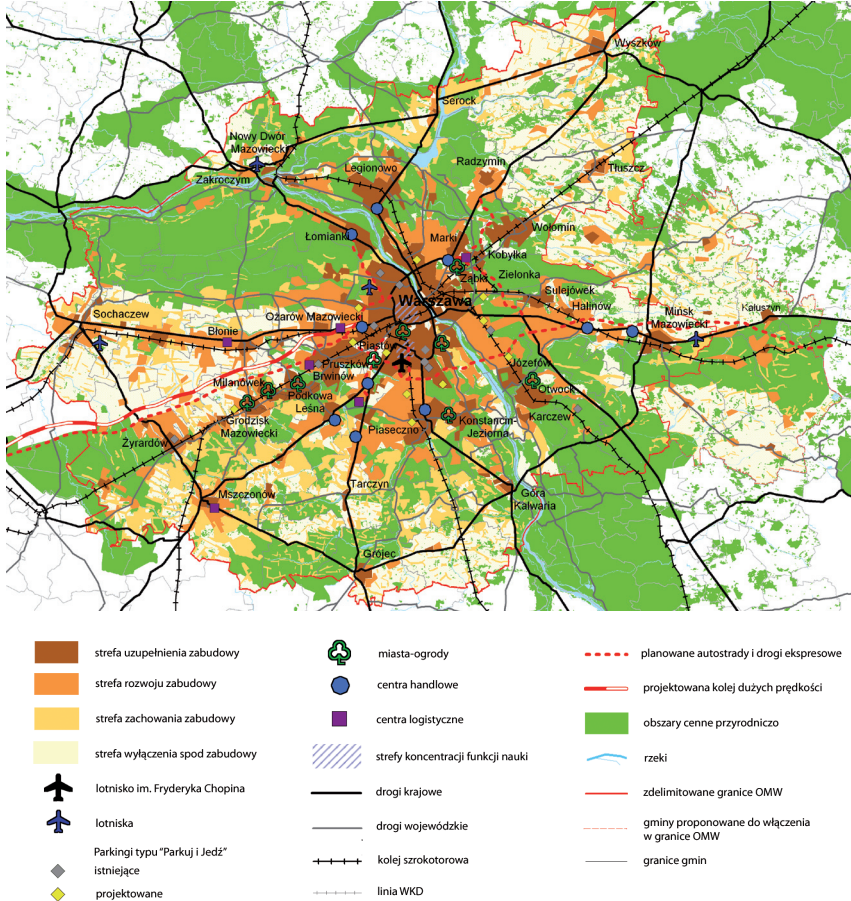
Tak ustalonym celom i kierunkom rozwojowym obszaru podporządkowano czterowymiarową dyspozycję przestrzenną, zawierającą generalne funkcje terenu (osie x i y), koncentrację zabudowy związaną tak z jej intensywnością, jak też z charakterem (oś z) oraz etapowanie zagospodarowywania poszczególnych obszarów (oś t).

Wprowadzono w ten sposób strefy zabudowy, których zasięg w osiach x i y wyznaczono poprzez ustalenia gminnych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Strefy te to jednocześnie etapy rozwoju, obszary, w których zabudowa powinna stopniowo narastać (oś t), określona również w swojej zasadniczej formie (oś z) – Ryc. 9.

- Strefa I – uzupełniania zabudowy – znajdująca się na terenach już zurbanizowanych, w których ustala się uzupełnianie istniejącej zabudowy w postaci plomb, zagospodarowywania tzw. *brown areas*, czyli terenów pokolejowych, przemysłowych, powojсковych, etc. Ustala się w niej zabudowę typu miejskiego.
- Strefa II – rozwoju zabudowy – w strefie tej powinno nastąpić uzupełnianie zabudowy istniejącej w drugiej kolejności, po wyczerpaniu zasobów strefy I. W strefie tej plan ustala zróżnicowanie funkcji, mniejszą koncentrację zabudowy, w tym zabudowę niższą o mniejszej intensywności.
- Strefa III – zachowania zabudowy – jest to strefa podmiejska, w której plan ustala uzupełnianie istniejącej tkanki zabudową ekstensywną, bez zezwoleń na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i leśnych na nieleśne.



Ryc. 10. Struktura funkcjonalno-przestrzenna



Źródło: Studium Planu Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Warszawy, Warszawa 2010

- Strefa IV – otwarta – o charakterze przyrodniczym, wyłączona spod zabudowy, z wyjątkiem remontów istniejących budynków.



Struktura obszaru uzupełniona została o podfunkcje węzłowe, takie jak lotniska, centra logistyczne, miasta-ogrody, skupiska ośrodków nauki, etc. Poszczególnym miastom OMW zaproponowano dominację funkcjonalną funkcji przemysłu, usług, mieszkalnictwa, etc. Zespoły miast i dzielnic o określonych funkcjach dominujących wpisano w ustalone pasma rozwojowe, oparte o transport szynowy.

Oprócz dyspozycji przestrzennej w planie zaproponowano szereg polityk sektorowych i lokalnych, zaadresowanych do poszczególnych terenów. Polityki te sformułowano w zakresie między innymi:

- ochrony i wykorzystania wartości kulturowych,
- ochrony i wykorzystania wartości przyrodniczych,
- wspomagania rozwoju społecznego,
- poprawy układu komunikacyjnego, systemu transportowego oraz infrastruktury technicznej (Ryc. 10).

W ramach tych polityk zapisano między innymi zamknięcie zielonego pierścienia wokół OMW, kształtowanie drogowego układu obwodnicowego, etc.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie daje planowi województwa, którego rolę dla obszaru metropolitalnego pełni plan OMW, znaczącej roli decyzyjnej. Nie mniej jednak plan może oddziaływać na różne podmioty poprzez 2 rodzaje implikacji. Pierwszą z nich jest prewencja, w ramach której plan chroni tereny objęte formalną ochroną ze względów przyrodniczych oraz ich otuliny, służy uzgadnianiu planów i studiów gminnych pod kątem ich niesprzeczności, nie dopuszcza do zmiany przeznaczenia terenów rolnych na cele nierolnicze, koordynuje programy wojewódzkie, np. dotyczące ochrony zabytków czy środowiska naturalnego, utylizacji odpadów czy zwiększenia lesistości, wreszcie działa poprzez swą stronę edukacyjną, jako nośnik wiedzy i dobrych praktyk. Druga implikacja to aktywność wyrażająca się poprzez zapisane w planie inwestycje celu publicznego oraz działania operacyjne – konkretne propozycje, które mogą znaleźć odzwierciedlenie w programach wykonawczych, takich jak np. RPO.

Ze względu na brak możliwości procedowania i uchwalenia plan OMW może zostać wdrożony jako nieobowiązujące studium, służące jako pretekst i przedmiot dyskusji nad przyszłym modelem planowania przestrzennego w skali metropolitalnej, strategicznymi założeniami rozwoju społeczno-gospodarczego, zagadnieniami ustrojowymi i problemami zarządzania terytorialnego oraz programowaniem infrastruktury technicznej. Jak do tej pory, studium planu lub jego wybrane fragmenty były stosowane i upowszechniane poprzez:

- prezentacje na licznych konferencjach krajowych i zagranicznych,
- wykłady dla studentów szkół wyższych, takich jak w szczególności Politechnika Warszawska (Wydział Architektury oraz Wydział Geodezji i Kartografii), Uniwersytet Warszawski (Wydział Geografii), Szkoła Główna Handlowa, Szkoła Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie



- wykorzystanie zasobu wiedzy i idei przy wykonywaniu projektów międzynarodowych, takich jak:
 - SUM – współpraca planistyczna między regionem sztokholmskim, Uusimaa (region Helsinek) i Mazowszem,
 - PLUREL – *Zarządzanie relacjami miejsko-wiejskimi. Strategie i narzędzia rozwoju przestrzennego i zrównoważonych zasad użytkowania ziemi na terenach podmiejskich* – program naukowy realizowany przez MBPR w ramach współpracy z Instytutem Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk,
 - Międzynarodowe stowarzyszenie powstałe po konferencji Green Belt Toronto – marzec 2011,
 - METREX – Stowarzyszenie Regionów Metropolitalnych, w szczególności w grupach roboczych pod nazwą:
 - *Związki miejsko-wiejskie w obszarach metropolitalnych (URMA – urban-rural relationships in Metropolitan Areas),*
 - *Policentryczność w obszarach metropolitalnych (Intera policentricity).*

Można także stwierdzić, podsumowując, że zapisy *Studium Planu* będą wykorzystywane przy przygotowywaniu aktualizacji najważniejszych dokumentów programowych i przestrzennych województwa mazowieckiego, które rozpoczęte zostały w roku 2011, a więc przy aktualizacji *Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego* i zmianie *Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego*.



dr Tomasz Sławiński, architekt, urbanista; absolwent Wydziału Architektury i Wydziału Inżynierii Lądowej Politechniki Warszawskiej; zastępca dyrektora w Mazowieckim Biurze Planowania Regionalnego (od 2004); generalny projektant *Planu Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Warszawy* (od 2004), twórca koncepcji i planów zagospodarowania przestrzennego Wilanowa Zachodniego, Marymontu i innych dzielnic Warszawy, współautor *Strategii Rozwoju Warszawy*; członek: Rady Architektury i Rozwoju Miasta, Miejskiej Komisji Architektoniczno-Urbanistycznej w Warszawie, Izby Urbanistów, Stowarzyszenia Architektów Polskich, prezes Oddziału Towarzystwa Urbanistów Polskich w Warszawie



Zagadnienia planowania przestrzennego w Warszawie

Marek Mikos, Biuro Architektury i Planowania Przestrzennego Urzędu m.st. Warszawy

Wprowadzenie

Celem wystąpienia jest przedstawienie wspólnych, równoległych cech polityki przestrzennej Warszawy i Obszaru Metropolitalnego Warszawy. Rzeczywiste zależności między nimi oraz wspólne kierunki zagospodarowania przestrzennego obu obszarów zostaną omówione w głównej mierze na podstawie zapisów *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy*¹ oraz *Studium Planu Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Warszawy*.

Warszawa metropolią

Warszawa jest jedynym polskim miastem, które można nazwać wykształconą metropolią, choć w skali międzynarodowej niskiego rzędu. Wykształciła funkcje metropolitalne. Przede wszystkim posiada kluczową rolę w gospodarce. W stolicy Polski znajdują się wyspecjalizowane usługi finansowe, naukowe i badawcze. Mocno daje się zauważyć w mieście rozwój sektora innowacyjnego, zawodów twórczych, architektury, kultury, reklamy. Niewątpliwie są to mocne strony miasta. W przestrzeni stolicy Polski dzieje się bardzo wiele. Nie sposób nie zauważyć, że Warszawa jest ciągłym placem budowy. Na obszarze stolicy realizowane są obecnie duże inwestycje, m.in. druga linia metra, budowa Mostu Północnego, Stadionu Narodowego. Ponadto „z myślą o duszy” władze Warszawy podejmują aktywne starania o organizację dużych wydarzeń rangi europejskiej (sportowych, kulturalnych). W roku 2010 stolica brała udział w organizacji Roku Chopinowskiego, zaś w bieżącym roku przygotowuje szereg imprez związanych z życiem i dokonaniem Marii Skłodowskiej-Curie. Warto przypomnieć, że Warszawa jest jednym z gospodarzy EURO 2012. W roku 2011 miasto ubiegało się również o miano Stolicy Kulturalnej Europy w 2016 roku.

¹ *Studium* zostało uchwalone przez Radę m.st. Warszawy, Uchwałą nr LXXXII/2746/2006 z dnia 10 października 2006 r., zmienione Uchwałą nr L/1521/2009 z dnia 26 lutego 2009 r., uzupełnioną Uchwałą nr LIV/1631/2009 z dnia 28 kwietnia 2009 r., ponownie zmienione Uchwałą nr XCII/2689/2010 z dnia 7 października 2010 r.



Metropolitalność Warszawy w dokumentach planistycznych europejskich, krajowych, wojewódzkich i miasta

Europejska perspektywa rozwoju przestrzennego w odniesieniu do nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej wskazuje na potrzebę rozwoju dużych ośrodków miejskich, które mają pełnić rolę strategiczną w rozwoju peryferyjnych regionów Unii. Metropolia warszawska, jako miasto najbardziej wysunięte na wschód, ma szansę zdobyć pozycję „europejskiej lokomotywy rozwoju” wschodniej części obszaru Unii Europejskiej. Europejska perspektywa rozwoju przestrzennego, pomimo ostrzegawczych prognoz demograficznych dotyczących rozwoju ludnościowego Warszawy, wynikających z ujemnych wskaźników przyrostu naturalnego, przyjmuje, że perspektywy rozwoju społeczno-gospodarczego są dobre. Wynika to z następujących procesów społeczno-gospodarczych obserwowanych w Warszawie:

- rozwój usług o wysokim stopniu specjalizacji,
- wzrastająca liczba migracji związanych z osiedlaniem się na stałe ludzi młodych, wykształconych (ponad 25 tys. osób w latach 2000-2003),
- prawie dwukrotny wzrost liczby ludności przybywającej na pobyt czasowy,
- duża liczba osób spoza miasta pracujących w Warszawie (150-170 tys.).

Ponadto korzystne są warunki dla kształtowania pożądanej struktury funkcjonalno-przestrzennej miasta ze względu na występowanie terenów kwalifikujących się do przekształceń i uzupełnień oraz dostępność terenów niezabudowanych (nowe tereny do zabudowy poza strefą zurbanizowaną wynoszą ok. 100 km²). Analiza założonych chłonności dotyczących zagospodarowania poszczególnych obszarów wskazuje, że na terenie Warszawy może zamieszkać do 3 mln osób (w metropolii – 5-6 mln).

Struktura funkcjonalna Warszawy

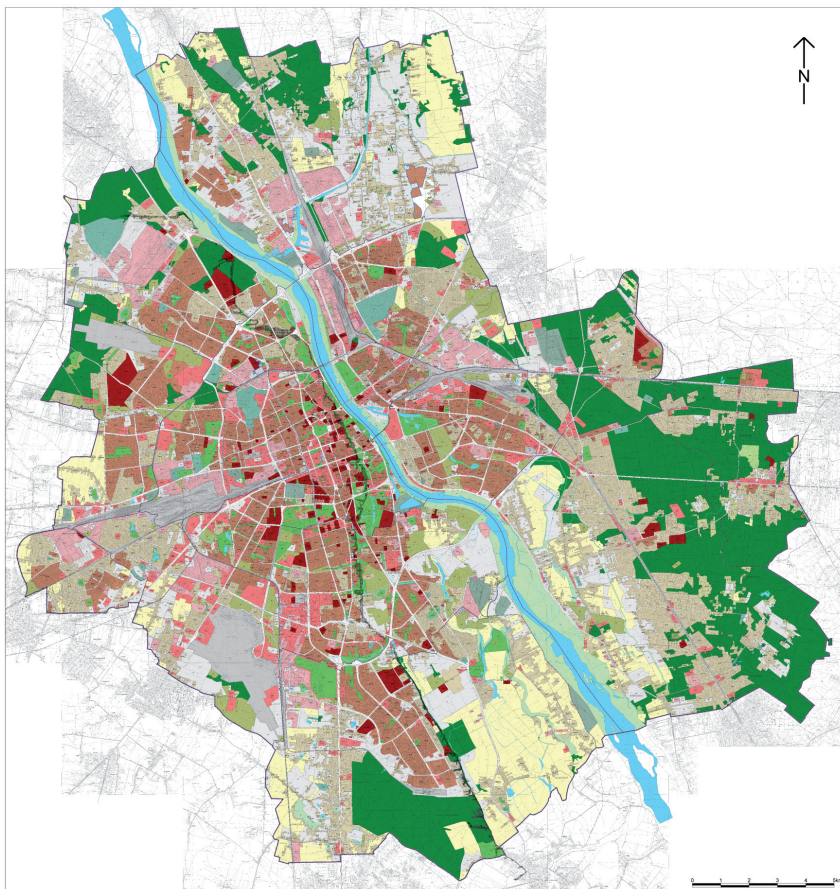
Powierzchnia Warszawy wynosi 517,24 km². Struktura funkcjonalna miasta przedstawia się następująco:

- obszary zabudowy mieszkaniowej – 145 km² (28%), w tym:
 - zabudowa wielorodzinna – 55 km² (11%),
 - zabudowa jednorodzinna – 90 km² (17%),
- obszary usług – 36 km² (7%),
- obszary funkcji technicznych (obsługa inżynierska i komunikacja) – 57 km² (11%),
- obszary produkcyjno-usługowe (w tym magazyny i składy) – 26 km² (5%),
- obszary zieleni – 145 km² (28%), w tym:
 - zieleni leśna – 72,6 km²,
 - zieleni urządzonej (parki) – 11,7 km²,
 - ogrody działkowe – 17 km²,
 - cmentarze – 0,5 km²,
- obszary użytków rolnych – 62 km² (12%).

Najciekawszą kwestią struktury funkcjonalnej Warszawy jest fakt, że zabudowa mieszkaniowa zajmuje identyczną powierzchnię miasta jak obszary zieleni (po 28%). Ponadto obszary zieleni i użytków rolnych stanowią 40% powierzchni miasta. Daje to spory potencjał możliwości utrzymywania otwartego krajobrazu oraz możliwości rozwoju zagospodarowania przestrzennego miasta.



Ryc. 1. Struktura funkcjonalna – uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego (stan istniejący)



Źródło: Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy, Warszawa 2010, rysunek 1

Polityka przestrzenna kraju – w odniesieniu do Warszawy – wskazuje jednoznacznie, że Warszawa powinna osiągnąć status metropolii o znaczeniu europejskim. *Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego* również wskazuje, że Warszawa stanie się ważnym ośrodkiem w sieci metropolii europejskich. *Strategia*

*Rozwoju m.st. Warszawy do 2020 roku*² wyraźnie podkreśla w misji Warszawy dążenie do uzyskania przez miasto miana europejskiej metropolii – *znaczącego miejsca wśród najważniejszych metropolii europejskich*. Jednocześnie określa wizję miasta jako *atrakcyjną, nowoczesną, dynamicznie rozwijającą się metropolię z gospodarką opartą na wiedzy, środkowoeuropejskie centrum finansowe, miasto zajmujące znaczące miejsce wśród najważniejszych stolic europejskich*. Natomiast *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy* podkreśla rosnącą pozycję Warszawy w regionie Europy Środkowo-Wschodniej. Dostrzega jednak, iż w hierarchii metropolii europejskich Warszawa zajmuje pozycję peryferyjną. Wnioski w *Studium* są jednoznaczne: *W Warszawie istotne cechy metropolii wymagają dalszego rozwoju*³.

Zagadnienie metropolitalności Warszawy poruszone zostało także w *Raporcie na temat wielkich miast Polski*⁴. Według tego opracowania, bez wątpienia, jeśli chodzi o wielkość kapitałów, Warszawa wykracza poza to, co oferują pozostałe polskie miasta (niekiedy z wyjątkiem Krakowa). *Warszawa w gruncie rzeczy nie należy już do ligi największych miast Polski, które w wielu aspektach przestają być dla niej rywalami. Z drugiej jednak strony, skutkiem wieloletnich zaniedbań, nie zapewniła sobie jeszcze awansu do pierwszej ligi miast europejskich*. (Raporty..., 2011). Podstawowym wyzwaniem, stojącym przed polityką przestrzenną Warszawy jest dogonienie miast europejskich w świetle rozwoju jej funkcji metropolitalnych. Działania w tym kierunku są podejmowane, ale nadal jest jeszcze wiele do zrobienia.

Warszawa a Obszar Metropolitalny Warszawy

Bez wątpienia problemy funkcjonalne Warszawy nie zamykają się w granicach miasta, lecz wykraczają daleko poza miasto. Podstawowe intencje prac nad koncepcją Obszaru Metropolitalnego Warszawy i koncepcją Warszawy są równoległe i ściśle ze sobą związane. *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy*, uchwalone w 2006 roku, określa, że elementami kształtującymi strukturę funkcjonalną miasta są strefy: śródmiejska, miejska i przedmieść. Natomiast do elementów kształtujących strukturę przestrzenną i krajobraz miasta należą:

- Wisła i Skarpa Warszawska wraz z terenami zieleni nadwiślańskiej i układem hydrograficznym,
- centrum miasta,

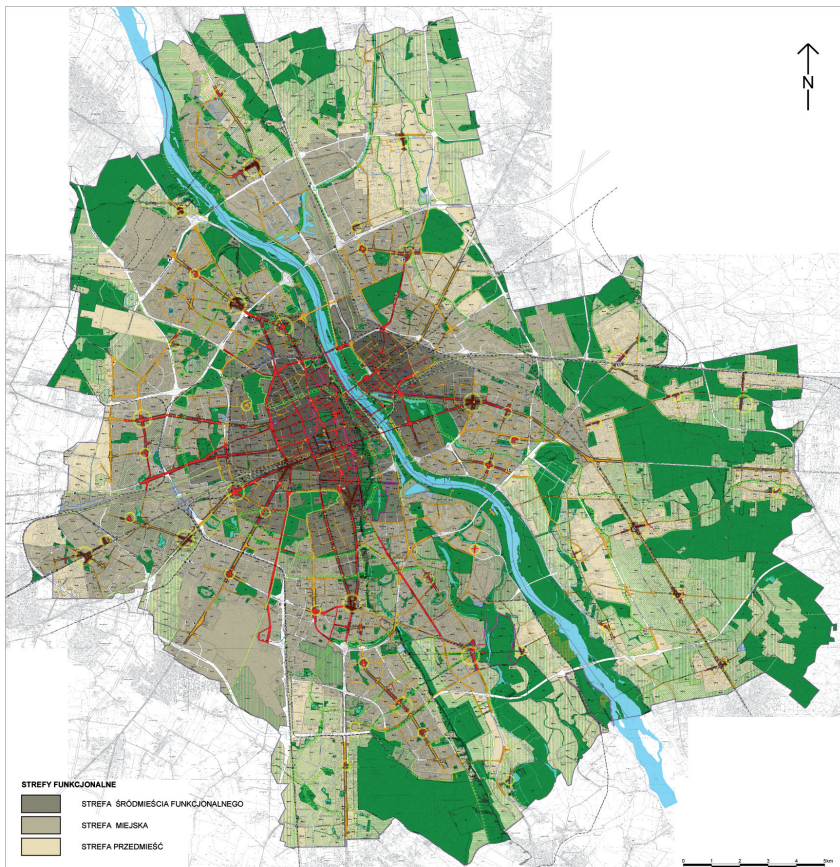
² Przyjęta uchwałą Nr LXII/1789/2005 Rady m. st. Warszawy z dnia 24 listopada 2005 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Miasta Stołecznego Warszawy do 2020 roku.

³ Do ważnych dokumentów planistycznych Warszawy zaliczamy również miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Warszawa aktualnie posiada 183 obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, które pokrywają 27,6% jej powierzchni. Natomiast 161 miejscowych planów zagospodarowania znajduje się w opracowaniu. Przygotowywane miejscowe plany dotyczą 35,3% powierzchni miasta. Warto również zasignalizować, że dla 2,2% powierzchni miasta opracowywane są zmiany obowiązujących planów miejscowych (wchodzą zarówno w skład obowiązujących, jak i będących w opracowaniu miejscowych planów).

⁴ <http://www.pwc.com/pl/pl/wielkie-miasta-polski>



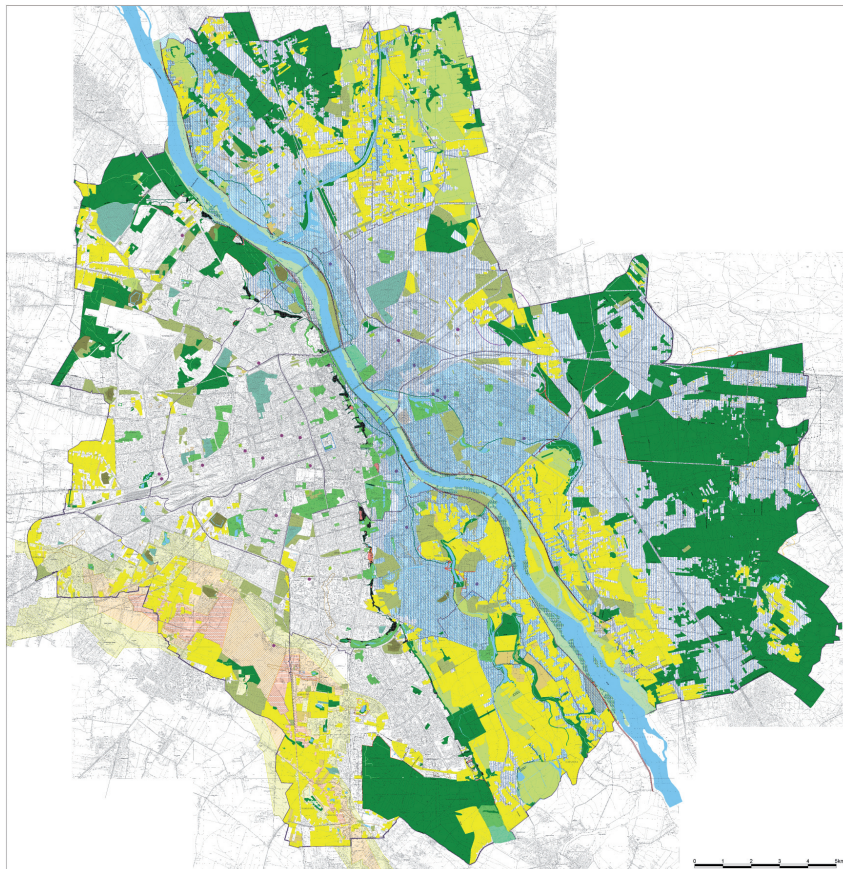
Ryc. 2. Środowisko przyrodnicze – uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego



Źródło: *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy*, Warszawa 2010, rysunek 3,

- układ przestrzeni o charakterze reprezentacyjnym wraz z ciągami wielofunkcyjnymi i ich powiązaniem oraz trasy wjazdowe do miasta,
- centra dzielnicowe, centra lokalne, wielofunkcyjne centra handlowe,
- tereny tworzące System Przyrodniczy Warszawy.

Ryc. 3. System Przyrodniczy Warszawy - kierunki zagospodarowania przestrzennego



Źródło: *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy*, Warszawa 2010, rysunek 16

W *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy* zostały wyznaczone obszary objęte strefami ochrony konserwatorskiej. Odnowa ul. Krakowskie Przedmieście pokazuje, jak nowy wizerunek ulicy historycznej może przyciągnąć turystów i poprawić jakość życia mieszkańców. Dokument zawiera

również obszary planowanego rozwoju i przekształceń, m.in. plac Defilad, rejon ul. Kasprzaka – Wolska (Czyste – Odolany), Łuk Siekierski, Wilanów Zachodni i Zawady, Wawer – pasmo nadwiślańskie, Białoleka Wschodnia, ZM Ursus, Targówek Przemysłowy, rejon huty Lucchini, centrum Mokotowa i rejon tzw. Parku pod Skocznią, centrum Pragi, Grochowska i Bielany (Ryc. 2).

W *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy* poświęcono wiele uwagi zagadnieniom łączącym miasto ze strefą podmiejską.

Najważniejsze wspólne elementy Warszawy i Obszaru Metropolitalnego Warszawy

System Przyrodniczy m.st. Warszawy, który łączy się z kompleksami leśnymi Obszaru Metropolitalnego Warszawy (np. Las Bemowo z Puszcą Kampinoską) lub stanowi ich fragmenty, jak np. lasy Rembertowa, Wawra i Wesołej stanowiące część lasów Pasma Otwockiego i Celestynowskiego; lasy Choszczówki, będące częścią Lasów Legionowskich; lasy północnej Białoleki będące częścią Lasów Nieporęckich i Puszczy Słupецkiej. Dla kształtowania struktury przestrzennej terenów zielonych Warszawy istotne jest zachowanie i tworzenie ciągłości przyrodniczej struktury Warszawy w relacji z regionalnym systemem powiązań przyrodniczych (Ryc. 3).

Układ drogowo-uliczny Warszawy posiada powiązania z trasami zewnętrznymi, które znajdują się w Obszarze Metropolitalnym Warszawy. Ważnym kierunkiem zagospodarowania przestrzennego Warszawy jest poprawienie relacji miasta z układem dróg OMW. Aktualnie układ uliczny jest jeszcze niedokończony. Do najważniejszych połączeń obwodowych układu drogowo-ulicznego Warszawy należą:

- obwodnica ekspresowa (Trasa AK – Trasa Toruńska – WOW – Trasa Mostu Południowego);
- obwodnica miejska (Trasa N-S – Trasa Mostu Północnego – Trasa Olszynki Grochowskiej – Trasa Siekierska – Sikorskiego – Rzymowskiego – Marynarska). Trasa Olszynki Grochowskiej w planach jest od dawna. Jednak są opóźnienia w jej realizacji. Na terenie Warszawy traktowana jest jako rezerwa terenowa, ale poza granicami, np. w Legionowie zastanawiano się, czy warto kontynuować ten układ drogowy. Mamy tu niewątpliwie do czynienia z problemem koordynacji;
- obwodnica śródmiejska (ul. Starzyńskiego – Słomińskiego – Okopowa – Towarowa – Raszyńska – Trasa Łazienkowska – al. Stanów Zjednoczonych – Wiatraczna – Zabraniecka (Ryc. 4).

System transportowy Warszawy i OMW musi tworzyć całość. Dla osób podróżujących z OMW do Warszawy i odwrotnie granica między tymi obszarami nie jest ważna. Ważne jest sprawne poruszanie się. W zakresie integracji systemów transportu *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy* przewiduje:



Ryc. 4. Układ drogowo-uliczny. Klasyfikacja – kierunki zagospodarowania przestrzennego klasyfikacja

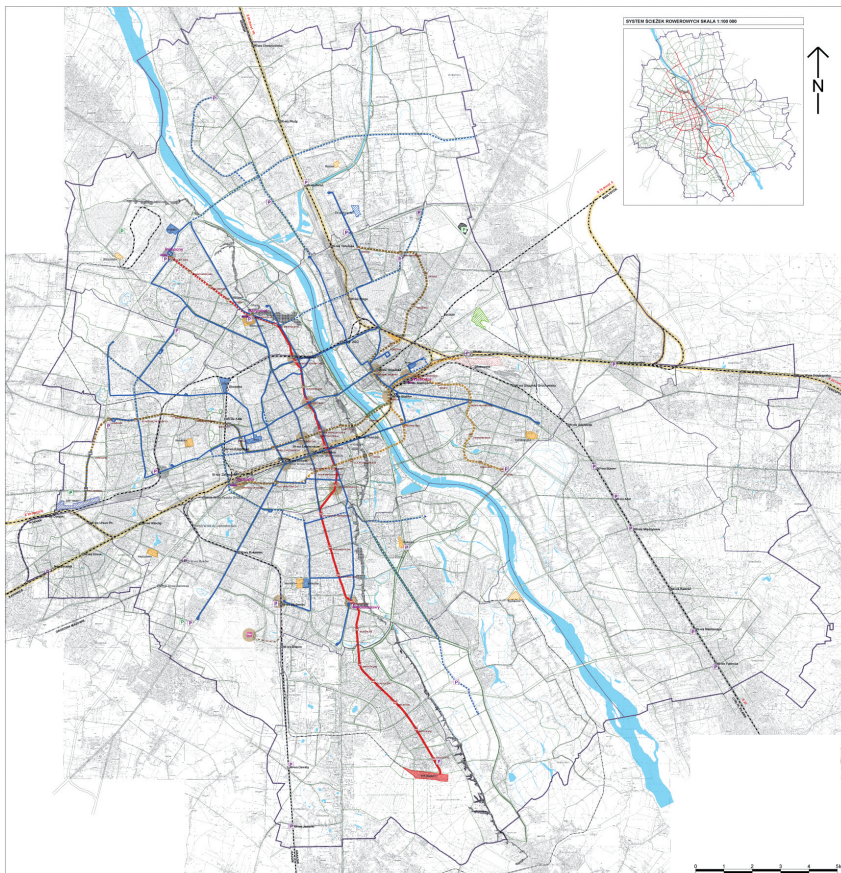


Źródło: Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy, Warszawa 2010, rysunek 17

- budowę systemu parkingów „Parkuj i Jedź”,
- budowę, modernizację i przebudowę węzłów przesiadkowych pomiędzy różnymi rodzajami systemów transportu,
- uruchamianie dynamicznych systemów informacji pasażerskiej (wizualnej i głosowej), ułatwiających dokonywanie przesiadek,



Ryc. 5. Komunikacja zbiorowa – kierunki zagospodarowania przestrzennego



Źródło: *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy, Warszawa 2010, rysunek 18*

- podejmowanie innych działań technicznych z zakresu służących komunikacji publicznej (monitoring bezpieczeństwa, koordynacja układu oraz synchronizacja rozkładów jazdy),
- doprowadzenie do wykorzystywania jednego biletu na wszystkie środki komunikacji publicznej.

Ryc. 6. Rozwój systemów infrastruktury technicznej – usuwanie i unieszkodliwianie odpadów



Źródło: Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy, Warszawa 2010

Rozwój systemu komunikacji publicznej powinien być zapewniony poprzez: podniesienie standardu systemu kolejowego, związanego z obszarem miasta i aglomeracji, do poziomu szybkiej kolei miejskiej (SKM). Nacisk zostanie położony na działania modernizacyjne i organizacyjne, podnoszące funkcjonalność i sprawność systemu, szczególnie dla powiązań podmiejskich i wewnątrzmijskich. Jednym słowem, współpracujący system komunikacji Warszawy i OMW jest niezbędny (Ryc. 5).

System infrastruktury technicznej, zwłaszcza wodociągowej i elektroenergetycznej, tworzy w Warszawie i OMW jedną całość. Studium uwarunkowań i kierunków zagospo-

Ryc. 7. Rozwój systemów infrastruktury technicznej – wodociągi



Źródło: Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy, Warszawa 2010

darowania przestrzennego m.st. Warszawy przewiduje rozwój systemu infrastruktury wodociągowej, m.in. poprzez rozbudowę sieci dosyłającej wodę w kierunku miejscowości podwarszawskich: Raszyna, Michałowic i Pasma Pruszkowskiego oraz Żąbek. Natomiast rozwój systemu elektroenergetycznego ma nastąpić m.in. przez zamknięcie dwutorowego pierścienia linii 400 kV wokół Warszawy oraz modernizację stacji: GPZ „Mory”, GPZ „Mościska”, GPZ „Towarowa”, GPZ „Miłosna” (ryc. 6, 7, 8, 9).

Ryc. 8. Rozwój systemów infrastruktury technicznej – gazownictwo



Źródło: Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy, Warszawa 2010

Problemy planowania przestrzennego również są wspólne dla miasta i Obszaru Metropolitalnego Warszawy:

- rozpraszanie zabudowy,
- zbyt dużo wydawanych decyzji administracyjnych dla pojedynczych inwestycji,
- brak realizacji lokalnej infrastruktury technicznej i społecznej,
- zbyt dużo terenów zamkniętych (kolejowych i wojskowych),
- zbyt powolna realizacja uchwalonych planów miejscowych.

Z całą pewnością w ograniczeniu tych problemów pomóc może ustanowienie

i przyjazny dla obywateli. Jednocześnie ma w pełni wywiązać się ze swego głównego zadania koordynacji procesów funkcjonalnych całego obszaru. Dokumenty planistyczne Warszawy i OMW analizują wiele wspólnych czynników, m.in. zagadnienia społeczno-gospodarcze, sposób zagospodarowania przestrzennego, powiązania transportowe. W oparciu o te czynniki należy pamiętać, że tak istotna kwestia, jak zapewnienie ciągłości systemu transportowego i przyrodniczego jest niezbędna dla prawidłowego funkcjonowania obu obszarów.

Źródła:

Raport na temat wielkich miast Polski. Warszawa 2011, www.pwc.com/pl.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy (uchwała nr LXXXII/2746/2006 Rady m.st. Warszawy z dnia 10 października 2006 r., zmiana uchwałą nr XCII/2689/2010 Rady m.st. Warszawy z dnia 7 października 2010 r.).

Strategia Rozwoju Miasta Stołecznego Warszawy do 2020 roku (uchwała Nr LXII/1789/2005 Rady miasta stołecznego Warszawy z dnia 24 listopada 2005 r.).

Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego.

Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego (uchwała Nr 65/2004 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 7 czerwca 2004 roku, Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 217, poz. 5811 z 28 sierpnia 2004 r.).

Studium Planu Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Warszawy, 2010, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie, Warszawa.



mgr inż. Marek Mikos, architekt, p.o. dyrektora Biura Architektury i Planowania Przestrzennego m.st. Warszawy; członek Oddziału Warszawskiego Stowarzyszenia Architektów Polskich i Mazowieckiej Okręgowej Izby Architektów



Analiza możliwości i potrzeb powstania metropolii Warszawa

Witold Malarowski, Gmina Izabelin

Trudno jest powiedzieć, kiedy zostanie uchwalona ustawa metropolitalna. Można wyobrazić sobie skalę trudności i problemów – społecznych i ekonomicznych oraz chaos przestrzenny i funkcjonalny na tych obszarach, jeśli obecna sytuacja w zakresie planowania i zarządzania nie ulegnie zmianie. Największe problemy wystąpią na Obszarze Metropolitalnym Warszawy (OMW), bowiem na tym terenie żywiłowa chaotyczna presja rozwojowa jest największa. OMW uległ fragmentacji po wprowadzeniu nowego podziału terytorialnego państwa. Szczególnie w odniesieniu do istniejącego przez 24 lata województwa warszawskiego, które w tamtym czasie pełniło funkcję Obszaru Metropolitalnego Warszawy.

Wydaje się, że niezbędne jest powołanie zinstytucjonalizowanego ośrodka wyposażonego w uprawnienia planistyczne i zarządcze, o strukturze podobnej do proponowanej przez Unię Metropolii Polskich, czyli utworzenie powiatu metropolitalnego. Konieczna jest identyfikacja i określenie wspólnych celów i interesów, podmiotów aktywnych w obszarze metropolitalnym oraz niezmiernie istotne jest stworzenie koalicji dla rozwoju. Złoty trójkąt wiedza – władza – biznes musi zacząć funkcjonować u nas. W 2008 roku Stowarzyszenie Metropolia Warszawa¹ przeprowadziło badanie ankietowe pn. *Organizacja i funkcjonowanie Obszaru Metropolitalnego Warszawy*. Ankiety zostały przesłane do wójtów i burmistrzów gmin – członków Stowarzyszenia Metropolia Warszawa oraz do gmin współpracujących ze Stowarzyszeniem. Jednym z powodów podjęcia badania, poza celem poznawczym, było przekonanie, że opinie samorządów – gmin powinny być znane i brane pod uwagę przy projektowaniu aktów prawnych regulujących funkcjonowanie obszarów metropolitalnych. Na ankietę odpowiedziało 19 samorządów gminnych. Jeden z samorządów udzielił odpowiedzi, że utworzenie obszaru metropolitalnego jest szkodliwe.

Szczegółowymi celami badania było poznanie opinii samorządów gminnych w następujących kategoriach tematycznych:

- I. Kategoria problemów ważnych z punktu widzenia funkcjonowania obszaru metropolitalnego.

¹ Stowarzyszenie to zostało założone w 1998 roku w trakcie wprowadzania reformy samorządowej.

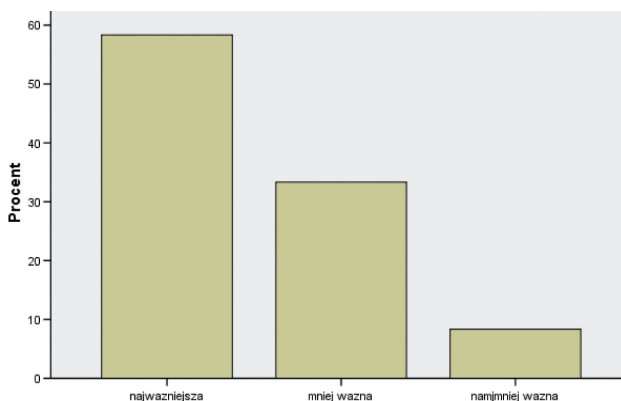


II. Główne cele, jakie powinny być realizowane w ramach polityki gmin, w kontekście ich działania w ramach obszaru metropolitalnego.

III. Współpraca między gminami w obszarze metropolitalnym.

Analizując odpowiedzi pod kątem pierwszej kategorii tematycznej, można postawić zdecydowaną jasną diagnozę. Najważniejszym problemem w OMW jest infrastruktura drogowa oraz transport publiczny. 100% respondentów wskazało ten problem, przypisując mu różne znaczenie, przy czym blisko 60% uznało rozwój infrastruktury drogowej za najważniejszy (Ryc. 1)

Ryc. 1. Rozwój infrastruktury drogowej – ocena znaczenia dla funkcjonowania Obszaru Metropolitalnego Warszawy



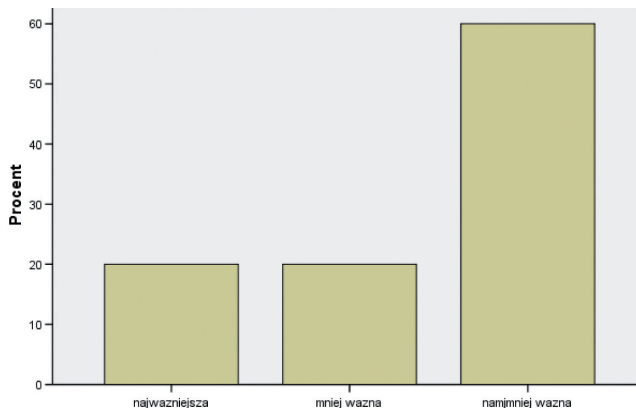
Źródło: M. Grochowski, *Samorząd na obszarach metropolitalnych. Raport z badań*, Warszawa 2008

Dziwi natomiast niska skłonność do koordynacji działań w zakresie planowania przestrzennego jako istotne dla funkcjonowania w obszarze metropolitalnym. Blisko 60% respondentów uważało ten problem za najmniej ważny. Możliwe, iż wynika to z tego, że gminy, mając władztwo planistyczne od ponad dwudziestu lat, bardzo bronią tej kompetencji i nie chcą się tego wyzbywać. Koordynacja działań jest bardzo potrzebna.

Z rozkładu wszystkich odpowiedzi z ankiety nasuwa się wniosek, że OMW jest postrzegany raczej bardziej jako „wspólnota problemów”, a nie „wspólnota interesów”. Większość respondentów patrzy na OMW z perspektywy lokalnej, dostrzegając w małym stopniu „wspólnotę interesów”.

Kolejnym problemem jest to, że obszar metropolitalny nie jest zdefiniowany i kojarzy się z bytem abstrakcyjnym. Dostrzega się realny kształt OMW dopiero przy konieczności rozwiązywania konkretnych problemów gminy i uwarunkowań jej rozwoju.

Ryc. 2. Koordynacja działań w zakresie planowania przestrzennego – ocena znaczenia dla funkcjonowania Obszaru Metropolitalnego Warszawy



Źródło: M. Grochowski, *Samorząd na obszarach metropolitalnych. Raport z badań*, Warszawa 2008

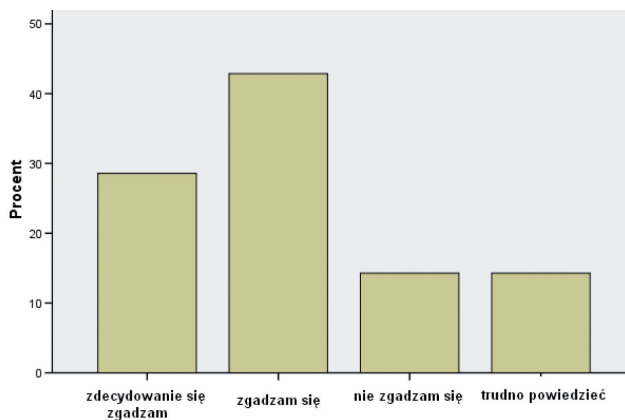
Potrzebne są poważne, głębokie zmiany w sferze planowania rozwoju i zarządzania rozwojem, by przełamać schemat myślenia kategoriami lokalnych, partykularnych interesów gminnych.

W kategorii główne cele, jakie powinny być realizowane w ramach polityki gmin, w kontekście ich działania w ramach obszaru metropolitalnego, rozkłady odpowiedzi pokazują, że priorytetem jest budowanie konkurencyjności gmin, co jest naturalne i zrozumiałe. Wyraźnie widać tu jednak fakt identyfikacji z OMW.

Większość przedstawicieli widzi korzyści z ustanowienia OMW. Są nimi:

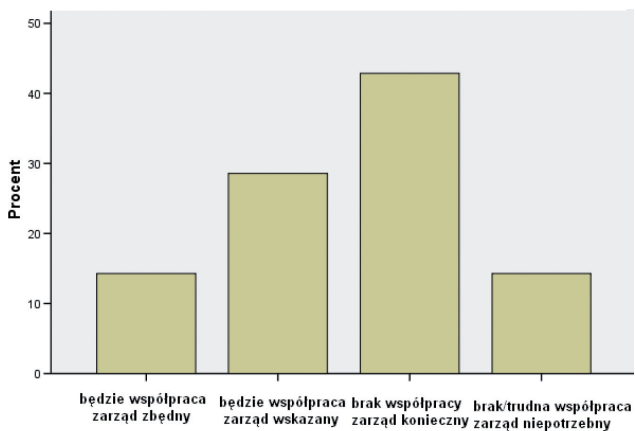
- Poprawa infrastruktury drogowej i kolejowej oraz transportu publicznego (udzielone odpowiedzi w tym zakresie to: łatwiejsze przemieszczanie się w ramach OMW, sprawny system transportowy na obszarze, przyspieszony rozwój infrastruktury drogowej, poprawa funkcjonowania transportu, rozwój transportu publicznego (szczególnie kolejowego), ułatwienia w komunikacji publicznej (wspólny bilet), rozwiązywanie wspólnych problemów komunikacyjnych). Łatwiej przy współpracy osiągnąć realne korzyści.

Ryc. 3. Budowanie konkurencyjności OMW jako cel polityki rozwoju



Źródło: M. Grochowski, *Samorząd na obszarach metropolitalnych. Raport z badań*, Warszawa 2008

Ryc. 4. Opinie dotyczące nastawienia do współpracy w OMW



Źródło: M. Grochowski, *Samorząd na obszarach metropolitalnych. Raport z badań*, Warszawa 2008

- Zrównoważony rozwój obszaru metropolitalnego (odpowiedzi ankietowanych: równomierny rozwój Warszawy i miejscowości podwarszawskich, tworzenie warunków dla zrównoważonego rozwoju, bardziej równomierny i uporządkowany rozwój, wspólne rozwiązywanie problemów rozwojowych, rozwój turystyki i rekreacji, zacieranie granic między gminami, wspólne cele do realizacji, wspólna gospodarka wodno-kanalizacyjna i odpadami). Ciekawe jest to, że w odpowiedziach ankietowanych, jeśli się mówi o planowaniu przestrzennym, to jest pewna nieufność, a jeśli się mówi o zrównoważonym rozwoju, podejście jest już zdecydowanie inne – można powiedzieć bardziej ufne.
- Podniesienie poziomu (jakości życia) mieszkańców (odpowiedzi z ankiety powiązane są z odpowiedziami związanymi ze skoordynowaniem rozwoju infrastruktury technicznej oraz zrównoważonego rozwoju dla podnoszenia jakości życia mieszkańców obszaru metropolitalnego).
- Koordynacja działań w zakresie zagospodarowania przestrzennego (odpowiedzi: przygotowanie i uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego, ułatwienia dla planowania przestrzennego i gospodarowania gruntami, zadbanie o sprawy ekologiczne – ekologia).

Większe szanse na rozwój gospodarczy (odpowiedzi: wspólne aplikowanie o środki zewnętrzne, łatwiejsze aplikowanie o środki unijne na większe inwestycje i programy dotyczące kapitału ludzkiego, efekty wspólnej promocji w Polsce i Unii Europejskiej, przyciąganie inwestorów poprzez działania promocyjne na poziomie obszaru metropolitalnego).

Odpowiedzi badanych dotyczące zakresu współpracy między gminami w obszarze metropolitalnym są bardzo różne z uwagi na różne doświadczenia gmin w tym zakresie.

Na pytanie, czy gminy OMW będą ze sobą dobrowolnie współpracowały, czy też należy utworzyć odrębny zarząd dla całego OMW, większość respondentów wyraża obawę braku dobrowolnej współpracy lub tego, że współpraca ta będzie bardzo trudna (42,9%).

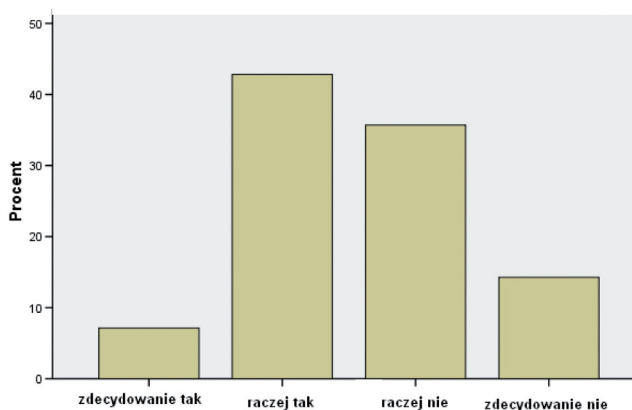
28,6% respondentów widzi szansę na współpracę i wskazuje konieczność powstania struktury zarządzającej. Podejście to wynika z przejawu realizmu i pragmatyzmu oraz troski o skuteczne i sprawne funkcjonowanie OMW.

Wszyscy respondenci wspólnie wyrazili akceptację dla redukcji swoich kompetencji. Uważają tak respondenci, którzy zdecydowanie zaakcentowali pogląd, że polityka rozwoju powinna przyczyniać się do wzrostu konkurencyjności gmin, jak i ci, którzy wyrazili opinię, że gminy nie będą dobrowolnie współpracować albo współpraca ta będzie bardzo trudna i potrzebny jest zarząd dla OMW. Większość badanych gmin dostrzega potrzebę instytucjonalizacji OMW. Powinna ona doprowadzić do rozwiązania podstawowych problemów, których gminy nie mogą rozwiązać same. Dotyczy to w szczególności infrastruktury sieciowej liniowej: dróg, transportu publicznego, go-



spodarki wodno-kanalizacyjnej, energetycznej i informatycznej. Przytoczone najistotniejsze i najciekawsze wyniki ankiety wskazują na istnienie „świadomości metropolitalnej” i przynależności do OMW, pomimo funkcjonowania w pofragmentowanym i intuicyjnie postrzeganym OMW. Na obszarze metropolitalnym mamy jedną strukturę metropolitalną, którą jest Policja Państwowa i działa ona dobrze.

Ryc. 5. Poziom akceptacji konieczności ograniczenia kompetencji



Źródło: M. Grochowski, *Samorząd na obszarach metropolitalnych. Raport z badań*, Warszawa 2008

Kwestia określenia granic Obszaru Metropolitalnego Warszawy jest sprawą kluczową dla dalszych prac związanych z jego zdefiniowaniem. Bazą do rozważań powinno być istniejące 24 lata województwo warszawskie. W 1994 roku autorzy *Studium możliwości rozwoju Obszaru Metropolitalnego Warszawy* zaliczyli do tego obszaru Warszawę – 11 gmin warszawskich i 36 gmin województwa warszawskiego, podczas gdy samo województwo liczyło wówczas 50 gmin zewnętrznych i Warszawę. Uznano wtedy, że w czternastu gminach zewnętrznych województwa interakcje metropolitalne nie zachodzą lub zachodzą bardzo słabo. W chwili obecnej trudno nie zaliczyć do OMW takich gmin, jak Czosnów, Leszno, Nadarzyn czy Wieliszew, których wtedy nie uwzględniono. Obszar metropolitalny w naturalny sposób się poszerza. Należałoby poddać gruntownej analizie zakres tego poszerzenia od 1994 roku. W 2006 roku Samorząd Województwa Mazowieckiego, zobligowany zapisem ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, zaproponował, by w skład OMW weszły 72 gminy z trzynastu powiatów. To poważna ekspansja w stosunku do definiowanego obszaru w 1994 roku,

jak również do obszaru byłego województwa warszawskiego. Należy dokładnie zbadać, czy w gminach powiatów: grójeckiego, żyrardowskiego oraz wyszkowskiego zachodzą procesy metropolizacji z taką intensywnością, by te gminy zaliczyć do OMW już teraz. W rozważaniach nad kształtem przyszłej metropolii należy uwzględnić fakt, że im większy jest „organizm metropolitalny”, tym trudniej będzie samorządom osiągnąć *consensus*, a im mniej interakcji i powiązań funkcjonalnych, tym trudniej za nie płacić. *Wielkie metropolie są lokomotywami rozwoju i głównymi kreatorami postępu. Są one także węzłami, ośrodkami innowacji, podejmowania decyzji, przepływu strumieni finansowych, prężnej gospodarki, nauki i kultury. Od ich dynamizmu i sprawności zależy rozwój krajów w coraz bardziej zaostrzającej się konkurencji globalnej. Polska, w której elity polityczne są w większości sceptycznie, lub wręcz negatywnie nastawione do usankcjonowania – instytucjonalizacji metropolii, nie ma żadnego wyboru. Im później włączy się do gry metropolitalnej, tym trudniej będzie nadrobić zaległości, Warszawa jest jedyną polską metropolią potencjalnie zdolną do odgrywania poważnej roli w Europie* (prof. Bogdan Jałowiecki). Pozycja Warszawy jest słabsza w porównaniu z Budapesztem i Pragą, choć potencjał gospodarczy Polski jest o wiele większy od Węgier i Czech. Awans Warszawy w systemie metropolii europejskich będzie możliwy, jeżeli jej potencjał ludnościowy i gospodarczy osiągnie pewną masę krytyczną w warunkach europejskich – 2,5-3 mln mieszkańców. Przyszła metropolia Warszawa musi być podmiotem silnym politycznie i instytucjonalnie oraz sprawnym wewnątrznie. Na tyle silnym, by mógł się on włączyć do europejskiej gry interesów. Taki potencjał i taką liczebność ma już dziś byłe województwo warszawskie. Sama Warszawa w obecnych granicach takiego potencjału nie reprezentuje. Wydaje się, że nadszedł czas, by politycy i eksperci poważnie potraktowali polskie metropolie, a szczególnie Obszar Metropolitalny Warszawa. Utworzenie Metropolii Warszawa uruchomi bowiem wiele pozytywnych sprzężeń zwrotnych na jej obszarze i zmieni postrzeganie Polski w skali międzynarodowej jako państwa dynamicznego i nowoczesnego².



mgr Witold Malarowski, absolwent Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, ukończył: studia podyplomowe PAN Zarządzanie w polskiej administracji publicznej w kontekście wspólnej europejskiej przestrzeni administracyjnej, Akademię Liderów Samorządowych; samorządowiec, radny (od 1990), członek zarządu, zastępca wójta gminy Stare Babice, wójt gminy Izaabelin (od 1995); członek władz Stowarzyszenia Metropolia Warszawa, przewodniczący Zarządu Związku Międzygminnego Kampinos

² Według założeń samorządowego projektu ustawy o polityce miejskiej oraz zmianie niektórych ustaw, przyjętego przez Konwent Marszałków 15 stycznia 2009 roku i przez Zarząd Związku Województwa RP 28 stycznia 2009 roku, na czele zgromadzenia zespołu wielkomiejskiego złożonego z reprezentantów wszystkich jednostek samorządu terytorialnego miały stać marszałek województwa [przypis Redaktora naukowego].

Od lewej: Witold Malarowski, dr arch. Tomasz Sławiński, Bartłomiej Kolipiński i Marek Mikos



Od lewej: Witold Malarowski, dr arch. Tomasz Sławiński, Bartłomiej Kolipiński i Marek Mikos



Obszary metropolitalne – problemy wewnętrzne i zewnętrzne



Aspekty formalno-prawne planowania metropolitalnego w Polsce

Bartłomiej Kolipiński, Mazowieckiego Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie

Kwestie formalno-prawne są dzisiaj najtrudniejszym i najbardziej kontrowersyjnym problemem planowania przestrzennego w Polsce. Nie radzą sobie z nimi wykonawcy planów i władze odpowiedzialne za ich sporządzanie, ale także organy kontrolne (NIK), samorządowe kolegia odwoławcze, a nawet sądy. Jest to spowodowane głównie ciągłymi zmianami prawa; *Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (dalej: ustawa) była nowelizowana już 17 razy, a więc średnio co pół roku. Dzieje się tak z powodu permanentnego niezadowolenia ze skuteczności instrumentów kształtowania ładu przestrzennego. Nie jest ono jednak jednokierunkowe – jest bowiem pochodną różnie pojmowanych grupowych interesów uczestników gry o przestrzeń. W rezultacie zmiany prawa przestrzennego są dokonywane pod wpływem ścierających się koncepcji systemowych: z jednej strony mamy do czynienia z naciskami na większą liberalizację i dalszą deregulację procesów inwestycyjno-lokalizacyjnych, z drugiej zaś – z tendencjami do zaostrzenia rygorów ładu przestrzennego, przy czym zdecydowanie silniejszy jest wpływ tendencji liberalno-deregulacyjnych.

Problemy z planowaniem metropolitalnym mają jednak inną przyczynę i inne podłoże. Żeby je zrozumieć, trzeba sięgnąć pamięcią do roku 1999, kiedy to w ramach drugiego etapu reformy samorządowej powstały, w nowym kształcie terytorialnym i ustrojowym, samorządowe województwa. Wtedy też zdecydowano, że instrumentem wojewódzkiej polityki przestrzennej będzie plan zagospodarowania przestrzennego (dalej: PZPW), sporządzany jako całość w granicach administracyjnych województwa. Mimo że w dyskusji, która towarzyszyła tym zmianom, podnoszono potrzebę wyróżnienia w ramach nowego porządku ustrojowego specjalnych rozwiązań dla obszarów metropolitalnych, ustawodawca na taki krok się nie zdecydował.

W roku 2003 Sejm RP uchwalił ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zastępującą ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 roku. Bezpośrednią i główną przyczyną uzasadniającą potrzebę uchwalenia tego nowe-



go aktu prawnego były skutki decyzji o unieważnieniu planów miejscowych; nowa ustawa dopuściła możliwość inwestowania na terenach pozbawionych planów. Przy okazji zmieniono szereg innych rozwiązań, m.in. ustalono obowiązek sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego jako części planu zagospodarowania przestrzennego województwa (PZPW), modyfikując jednocześnie zakres planu województwa i jego powiązania z innymi aktami planowania. Należy w tym miejscu dodać, że zmiany wprowadzono w sytuacji, w której praktycznie wszystkie województwa miały sporządzone PZPW na podstawie ustawy z 1994 roku.

Nałożony przez ustawę obowiązek sporządzenia planów zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych, jak dotychczas, nie może być wykonany z uwagi na uwarunkowania formalno-prawne i faktyczne. Otóż zgodnie z art. 2, pkt. 9 ustawy z 2003 roku legalna definicja obszaru metropolitalnego ma następujące brzmienie: *obszar wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośrednio otoczenia, ustalony w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju* (KPZK). Ponieważ koncepcja ta do dzisiaj nie powstała, obowiązuje interpretacja, że jej brak oznacza nieistnienie w sensie prawnym obszarów metropolitalnych, a w związku z tym nie można uchwalić planów ich zagospodarowania. Na marginesie należy podkreślić, że interpretacja ta została wyrażona tylko w stanowisku właściwego ministra i nie została nigdy zweryfikowana przez władzę sądowniczą.

W rezultacie tej interpretacji rozpoczęte w wielu województwach prace nad planami obszarów metropolitalnych nie mogą być sfinalizowane, mimo że w licznych przypadkach (między innymi na Mazowszu) praktycznie zostały zakończone. I właśnie tylko z tego powodu prezentowane m.in. na czerwcowej konferencji opracowanie zostało określone jako studium planu, a nie plan.

Podejmując się oceny tego stanu rzeczy w ramach konferencji naukowo-środowiskowej, czuję się upoważniony do szerszego ujęcia tematu, a nie tylko do tzw. interpretacji gramatycznej, opartej na analizie przepisów w ich dosłownym brzmieniu. W związku z tym chciałbym przede wszystkim zwrócić uwagę, że na gruncie obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak również innych ustaw, mamy do czynienia z brakiem logicznego uzasadnienia dla rozwiązania polegającego na ustalaniu obszarów metropolitalnych w KPZK. Należy bowiem zauważyć, że w wyniku „ustalenia” tych obszarów w koncepcji krajowej, w obecnych realiach systemowych nie powstanie żaden nowy byt prawno-ustrojowy o odrębnych kompetencjach planistycznych, innych niż mają to dzisiaj istniejące podmioty polityki przestrzennej. Nie powstanie nowa sytuacja i nowe okoliczności rzutuące na obowiązujące dzisiaj uprawnienia i obowiązki w sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Warto w związku z tym postawić pytanie o intencje ustawodawcy ustalającego w roku 2003 to rozwiązanie. Otóż, kierując się zasadą racjonalności legislacyjnej



(a także przypominając sobie okoliczności, które temu towarzyszyły), można przyjąć, że sens ustalania obszarów metropolitalnych w KPZK polegał na nominowaniu ich w dokumencie rządowym jako obszarów interwencji państwa, które zgodnie z obowiązującą wówczas nomenklaturą określano jako obszary wsparcia. W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zostały one zdefiniowane przez odesłanie do nieistniejącej już ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, wobec czego w takim rozumieniu i ujęciu przestały być obecnie bytem prawnym.

Zasadna więc w świetle powyższej tezy jest kwestia celowości opracowywania planów zagospodarowania obszarów metropolitalnych. Odnosząc się do niej, warto zauważyć, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w słowniczku pojęć wyróżnia i definiuje 4 rodzaje obszarów: przestrzeni publicznej, problemowe, wsparcia i metropolitalne (nie jest to oczywiście podział wyczerpujący i rozłączny). Z interesującego nas punktu widzenia warto zwrócić uwagę zwłaszcza na definicję obszaru problemowego, zgodnie z którą jest to *obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych wskazany w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennej gminy*. Z powyższej definicji jednoznacznie wynika, że obszary metropolitalne są razem obszarami problemowymi w rozumieniu ustawy. Nie ulega bowiem wątpliwości, że towarzysząca procesom metropolizacji koncentracja przestrzena i z tym związane konflikty są szczególnym zjawiskiem z zakresu gospodarki przestrzennej. Ta oczywista prawda, wywiedziona z teorii i praktyki urbanistycznej, znalazła zresztą odzwierciedlenie w art. 39 ustawy, który mówi w ust. 3 pkt. 4, że w PZPW określa się w szczególności *obszary problemowe wraz z zasadami ich zagospodarowania oraz obszary metropolitalne*.

Powyższa analiza daje podstawę do postawienia tezy o dwoistości użytego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pojęcia „obszar metropolitalny”: z jednej strony jako szczególnego obszaru wsparcia, z drugiej – jako obszaru problemowego. W pierwszym przypadku uzasadnione było, żeby obszar metropolitalny ustalać w KPZK, w drugim – takiego uzasadnienia brak. Biorąc zaś pod uwagę, że przepis mówiący o wyznaczaniu obszarów wsparcia stał się nieaktualny, pozostaje *de facto* tylko jedno rozumienie pojęcia „obszar metropolitalny”, a mianowicie jako obszar problemowy. A to oznacza, że argument o niemożności uchwalenia planu metropolitalnego z powodu braku KPZK jest z punktu widzenia logiki systemu planistycznego niesłuszny. Dlatego najważniejszym postulatem wynikającym z niniejszych rozważań jest konieczność zmiany ustawy w części dotyczącej ustalania obszarów metropolitalnych w KPZK.

Sprawy powyżej poruszone nie są jedynymi problemami formalno-prawnymi dotyczącymi planów obszarów metropolitalnych. Niezależnie bowiem od tego, kto i gdzie



będzie uprawniony do ustalania i delimitowania obszarów metropolitalnych, istnieje szerokie pole do interpretacji zapisów ustawy dotyczących ich (planów) roli i miejsca w systemie planowania przestrzennego. Zanim jednak wskażę wątpliwości z tym związane, chciałbym – jako bezdyskusyjną – postawić tezę, że plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego, w dzisiejszym rozumieniu ustawowym, nie jest pod żadnym względem (przedmiotowym, funkcjonalnym, podmiotowym, proceduralnym) innym rodzajem planu niż PZPW. Jest bowiem jego częścią. W związku z tym przypisywanie planom obszarów metropolitalnych indywidualnych właściwości byłoby niezgodne z ustawą. W szczególności zaś należy przeciwstawiać się próbom utożsamiania planów metropolitalnych z aktami planowania miejscowego.

Skoro tak, to należy postawić pytanie, jaki w ogóle jest sens planowania w obszarach metropolitalnych? Odpowiadając na nie, należy przede wszystkim wskazać na wspomnianą wyżej „problemowość” tych obszarów, wynikającą z koncentracji cech i zjawisk funkcjonalno-przestrzennych oraz z faktu, że obszary te są zarządzane przez wielopodmiotowy układ władz publicznych (gminy, powiaty, województwa, administrację rządową), co wymaga kooperacji i koordynacji działań. Te okoliczności stanowią wystarczające uzasadnienia dla wyodrębnienia części metropolitalnej z PZPW. Chodzi bowiem o to, żeby instrument koordynacji rozwoju, jakim jest plan województwa, był adekwatny do specyfiki problemów zagospodarowania przestrzennego w obszarach metropolitalnych. Za wyodrębnieniem planów obszarów metropolitalnych przemawiają więc przede wszystkim względy pragmatyczne. Rozwiązanie to nie jest zresztą żadnym *novum*; koncepcja tzw. planów wieloskalarnych jest od dość dawna znana w teorii i praktyce planowania przestrzennego.

Istotnym zagadnieniem interpretacyjnym jest natomiast kwestia współzależności proceduralnych między PZPW a planem obszaru metropolitalnego. Chodzi tu w szczególności o odpowiedź na pytanie, czy uchwalenie planu metropolitalnego musi/może być działaniem odrębnym w stosunku do uchwalania PZPW jako całości? Wydaje się, że tak. Wskazuje na to chociażby zapis art. 39, ust. 6 ustawy, który mówi, że dla obszaru metropolitalnego **uchwala się** plan zagospodarowania przestrzennego jako część planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Ale nie tylko ten argument przemawia za taką interpretacją. Nie mniej ważny jest tu aspekt praktyczny. Otóż specyfiką obszarów metropolitalnych, oprócz cech wyżej wspomnianych, jest duża dynamika zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, co powoduje, że plany dla tych obszarów będą podlegały szybszej dezaktualizacji niż dla pozostałych części województwa. Z tego powodu jest więc jak najbardziej wskazane, żeby konstrukcja PZPW, mówiąc obrazowo, przewidywała możliwość dokonywania wymiany „części zużytej” w postaci planu metropolitalnego, a nie wymiany całego planu. Z drugiej jednak strony nie należy wykluczać możliwości równoległego i zintegrowanego procesu sporządzania PZPW i planu metropolitalnego, i przyjmowania ich jedną uchwałą. Takie



rozwiązanie może być uzasadnione zwłaszcza w sytuacji sporządzania PZPW nowej generacji, a więc zaczynanego od podstaw.

Na zakończenie tych raczej refleksji niż konstatacji o problemach formalno-prawnych planowania metropolitalnego w Polsce, chciałbym postawić paradoksalne w świetle dotychczasowych uwag pytanie: Do kogo planowanie to należy? Pytanie jak najbardziej zasadne na konferencji gromadzącej przedstawicieli wszystkich rodzajów samorządów i administracji rządowej, których właściwość terytorialna jest związana z Obszarem Metropolitalnym Warszawy. Otóż, traktując planowanie jako ciągły proces rozpoznawania rzeczywistości, polegający na prowadzeniu studiów i analiz służących projektowaniu przekształceń przestrzeni w jej aspekcie fizycznym, społecznym i ekonomicznym, należy powiedzieć, że należy ono do niezbywalnych kompetencji i zadań wszystkich podmiotów polityki przestrzennej, które mają określone ustawami interesy i zadania, umiejscowione na obszarach metropolitalnych. Tak rozumiane planowanie, które można nazwać myśleniem metropolitalnym, jest więc potrzebne i gminom, i powiatom, i województwu, i administracji rządowej – jako niezbędna podstawa poznawcza racjonalnego planowania w granicach własnych kompetencji. Tak rozumiane „władztwo planistyczne” jest wywiedzione z najbardziej podstawowych zasad teoretycznych i metodologicznych planowania przestrzennego.

Ale na pytanie, do kogo należy planowanie metropolitalne w rozumieniu sformalizowanej procedury, w wyniku której powstaje dokument stanowiący ustawowy akt planowania przestrzennego, odpowiedź na gruncie obowiązującego prawa może być tylko jedna i jednoznaczna – jest to niezbywalna „własność” samorządu województwa jako podmiotu regionalnego planowania rozwoju.



mgr Bartłomiej Kolipiński, absolwent kierunku Gospodarka Miejska w Szkole Głównej Planowania i Statystyki (obecnie SGH); zastępca dyrektora w Mazowieckim Biurze Planowania Regionalnego w Warszawie; członek: Towarzystwa Urbanistów Polskich; specjalizuje się w problematyce planowania przestrzennego i rozwoju regionalnego



Obszary metropolitalne w rządowych dokumentach strategicznych a doświadczenia krajów OECD

Tadeusz Markowski, Towarzystwo Urbanistów
Polskich

Wprowadzenie

Zanim rozpocznę prezentację sposobów podejścia do rozwoju obszarów metropolitalnych, chciałbym skomentować problemy i stan planowania przestrzennego w Polsce. Aby wprowadzić nowe prawo regulujące rozwój metropolii, musimy sobie odpowiedzieć, dlaczego nie działa u nas planowanie przestrzenne? Obecny system planowania przestrzennego, wraz z otoczeniem prawnym regulującym funkcjonowanie gospodarki przestrzennej, sprawia, że mamy coraz większy chaos przestrzenny na poziomie gminnym, z którym nie możemy sobie poradzić. Studium i fakultatywny system planowania miejscowego, wraz z całym instrumentarium finansowym i regulującym użytkowanie nieruchomości, nie pozwala bowiem na kontrolowanie rozwoju przestrzennego w gminach. Jeśli taka sytuacja występuje powszechnie, to przy pomocy ustawy metropolitalnej, wymuszającej współpracę międzygminną, także niewiele się osiągnie. Sprawa leży gdzie indziej – w podejściu systemowym. Trzeba jednoznacznie powiedzieć, że system funkcjonowania gospodarki przestrzennej, bodźców ekonomicznych, interesów jest sprzeczny z tymi ideami, które nam przyświecają w ideologii planowania przestrzennego. Coś rozsadza ten system. Zamiast kompleksowej reformy, mamy polityczne próby opanowania problemu rozlewania się miast przy pomocy tzw. specustaw. Jesteśmy dobrzy w wymyślaniu i rozmontowywaniu tego wszystkiego, co jeszcze trochę działa i próbujemy przy pomocy różnych protez rozwiązywać sprzeczne ze sobą kwestie. Coraz częściej mówi się o współpracy miasto – obszary wiejskie. W Polsce traktujemy to jako zagadnienie drugorzędne. Nie ma rzetelnej debaty politycznej i naukowej, jak należałoby spojrzeć na obszary wiejskie w ramach obszarów metropolitalnych. Niektórzy politycy odkrywają ze zdziwieniem, że w granicach obszarów miejskich występują obszary wiejskie. Ich zdaniem to nieporozumienie, a tereny wiejskie w miastach trzeba w całości zabudować.



Kolejnym elementem, na który chciałbym zwrócić uwagę to konsekwencje zjawiska globalizacji gospodarki dla praktyki planowania. Współczesna gospodarka tak się zmieniła, że trzeba dopasować planowanie do nowych uwarunkowań i wyzwań. Wszystkie kraje zmieniają tradycyjne narzędzia i metody planowania, odchodząc od sztywnego planowania regulacyjnego. Tradycyjne podejście nie pozwala bowiem na wystarczająco szybkie i elastyczne reagowanie na potrzeby inwestorskie. Możemy być święcie przekonani, że mamy najlepszy system regulacyjny, ale jeśli u sąsiada inaczej ten system funkcjonuje i pozwala na tworzenie przewag konkurencyjnych w sposób polityczny albo z nadużywaniem środowiska, to właściwie przegrywamy konkurencję. Musimy więc szukać nowych regulacji. Trzeba zmienić także podejście na poziomie ponadnarodowym. Problemy występują we wszystkich prawie krajach. Każde właściwie większe miasto przeżywa kłopoty ze zmianami w gospodarce. Zmieniło się podejście do planowania we Francji, Wielkiej Brytanii, Holandii, Niemczech, etc. W Polsce natomiast urbaniści z uporem marzą o sztywnym XIX-wiecznym systemie planowania przestrzennego. Prawdą jest, że nie udało się u nas takiego systemu wprowadzić, ale jednocześnie nie mamy ogólnej koncepcji, jak „nowe planowanie” powinno wyglądać we współczesnej gospodarce. Bez dobrej diagnozy i zauważenia, gdzie są błędy oraz jakie są nowe wyzwania i uwarunkowania, nie możemy budować właściwych systemów regulacyjnych. W tej chwili nawet nie mamy ośrodka badań, który by się tym zajmował, nie mamy ministerstwa, które by chciało wziąć na siebie obowiązek rozpoznania tej sytuacji¹.

W świetle doświadczeń zachodnich widzimy, że niezbędnym jest wprowadzenie do praktyki planowania podejścia zintegrowanego, tj. takiego, w którym trzeba jednocześnie łączyć planowanie ekonomiczne z planowaniem przestrzennym. W Unii Europejskiej poszukuje się nie tylko nowych mechanizmów planowania i zarządzania rozwojem, ale także nowych kierunków rozwoju. Służą temu między innymi badania w ramach programu ESPON.

W badaniach europejskich i koncepcjach przestrzennego rozwoju Europy podkreśla się policentryczność sieci osadniczej jako jednego ze sposobów na wygrywanie konkurencji na poziomie globalnym. Polskę postrzega się jako kraj z dość ciekawą strukturą przestrzenną, tj. z umiarkowaną policentrycznością, pozwalającą na zrównoważony i konkurencyjny rozwój. Sami natomiast nie jesteśmy w stanie stwierdzić, czy przypisywana nam przewaga rzeczywiście występuje, na ile ona jest wyraźna w stosunku do innych państw – nasze poglądy się tutaj różnicują.

Kluczowym zagadnieniem dla polskiej sieci osadniczej i polskiej konkurencyjności stają się funkcje metropolitalne stolicy. Czy chcemy ją lansować jako wielki – niez-

¹ Możemy dzisiaj o tych sprawach sobie porozmawiać, rozejdziemy się z nadzieją, że znowu będą wybory i znowu kogoś się wybierze, kto ogłosi potrzebę zmiany ustawy o planowaniu przestrzennym. Być może polecimy z naszymi petycjami i prośbami do nowych polityków i urzędników, żeby się zajęli reformowaniem planowania przestrzennego i wprowadzeniem planowaniem metropolitalnego.



leżny od innych miast – gigantyczny układ, czy przewagi konkurencyjnej dla polskiej przestrzeni chcemy szukać właśnie w policentryczności i we współpracy między metropoliami? Na to nie odpowiadają koledzy przygotowujący plan Obszaru Metropolitalnego Warszawy. Być może nie wydobyto tego elementu w sposób wyrazisty. Jaka powinna być funkcja stolicy w całym systemie osadniczym?

Współczesne obszary metropolitalne są złożonymi, bardzo dynamicznymi układami, w których, w tym samym czasie, zachodzi zarówno konkurowanie na jednym polu, jak i współpraca na drugim. Raz – jest to układ z przewagą relacji poziomych, a raz – pionowych. Budowane są wewnętrzne i zewnętrzne koalicje współpracy (także na poziomie globalnym). Kraje nasycone infrastrukturą techniczną przechodzą do wdrażania strategii wzmacniających związki sieciowe (współpracę) między organizacjami; kładą nacisk na rozwój kolei wysokich prędkości i podnoszenie jakości transportu publicznego.

Trzeba korzystać z doświadczeń krajów rozwiniętych. Kraje te już przeszły różne okresy nieładu przestrzennego, rozlewania się miast. Bazowały przy tym na względnie poprawnym systemie planowania miejscowego i planowania regulacyjnego. Pozwoliło to im, mimo wszystko, na dość efektywne wykorzystywanie terenów w ramach podstawowego układu terytorialnego (w gminach). Natomiast w krajach tych nadal istnieje problem rozlewania się urbanizacji, powodowany konkurowaniem między gminami o mieszkańców i o inwestorów, a *de facto* – o podatki. To zjawisko, bez zmiany systemu finansowania rozwoju wszędzie pogłębia jego społeczne koszty. W odpowiedzi na te problemy próbuje się tworzyć funkcjonalne struktury metropolitalne i różne instytucje międzygminnego zarządzania. Jednakże, przeglądając próby ustawowego uregulowania tego procesu, widzimy, że są one z reguły mało skuteczne. Nadzieją na lepsze zarządzanie jest stopniowe zrozumienie strat, jakie się ponosi bez współpracy. Służą temu metody liczenia i ujawniania kosztów funkcjonowania takiego rozwoju, budowanie porozumień w celu ich zmniejszenia i wprowadzanie zasad nowego uczciwego podziału korzyści z rozwoju zintegrowanego. Podstawą jest społeczne zaufanie.

Europejskie tendencje w planowaniu

W ramach integrowania się państw we wspólne systemy rynkowe, zdolne do konkurowania na arenie globalnej, zachodzi potrzeba integrowania nie tylko reguł rynkowych, ale i przestrzeni geograficznej. Spójna i zagospodarowana we właściwy sposób przestrzeń europejska staje się źródłem budowania trwałych przewag konkurencyjnych przedsiębiorstw. Dzięki temu koszty funkcjonowania firm i koszty konsumpcji użytkowników przestrzeni mogą być stale obniżane.

Oficjalne zadekretowanie spójności terytorialnej, jako trzeciego wymiaru polityki kohezyjnej UE (obok spójności społecznej i gospodarczej), zainspirowało poszczególne kraje do podejmowania wysiłków na rzecz strategicznego planowania wielko-



przestrzennego w kontekście narodowym i europejskim. Sprawy zagospodarowania przestrzennego, szeroko rozumiane, uzyskują wymiar europejski, który dotychczas był zastrzegany do wyłącznej kompetencji krajów członkowskich (*Traktat Rzymski*).

Za rozwojem planowania wielkoprzestrzennego Europy i potrzeby koordynacji zasadniczych kwestii dotyczących zagospodarowania obszarów funkcjonalnych przemawiają różne wyzwania, m.in. takie jak:

- potrzeba koordynacji przestrzennych decyzji w obszarach przygranicznych,
- konieczność posiadania własnej wizji rozwoju przestrzennego Unii Europejskiej, bez której niemożliwe jest prowadzenie racjonalnych i kompromisowych uzgodnień w zakresie wspólnotowej polityki spójnościowej,
- konieczność sprostania globalnej presji konkurencji gospodarczej w skali makroregionalnej,
- konieczność dysponowania narzędziem analizy kontynentalnych i globalnych skutków przestrzennych wynikających z obecnej fazy rozwoju cywilizacyjnego,
- konieczność zapobiegania wykluczaniu jednostek terytorialnych z rozwoju gospodarczego,
- potrzeba tworzenia warunków dla sustensywnego rozwoju społeczności Europy w oparciu o odnawialne zasoby środowiska, zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, poprawa dostępności terytorialnej.

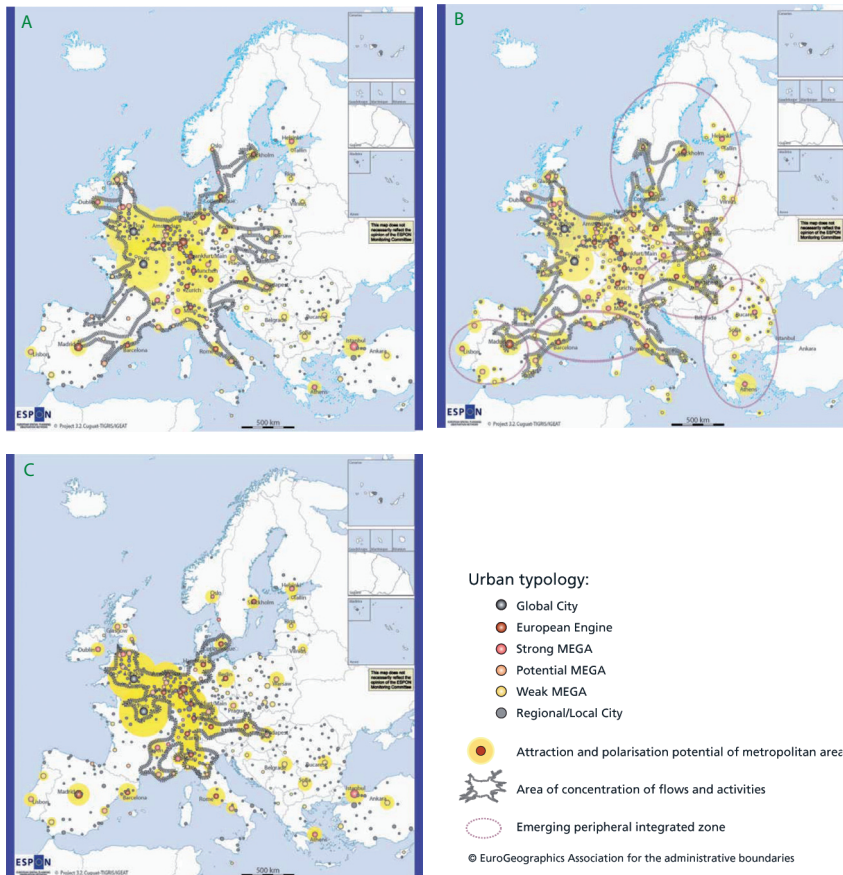
Wyzwania te zmuszają do zadawania zasadniczych pytań o miejsce, formę, zakres i treść planowania przestrzennego w całym systemie planowania publicznego Unii Europejskiej. Od czasu przyjęcia ESDP (*Europejskiej perspektywy rozwoju przestrzennego*) pojawiły się także próby szerszego spojrzenia na wielkoprzestrzenne układy europejskie – obejmujące wielonarodowe regiony (por. programy: VASAB, CADSES).

W wielu krajach UE obserwujemy wyraźny wzrost roli narodowego planowania strategicznego w zakresie wytyczania najważniejszych kierunków zintegrowanego rozwoju z silnymi akcentami przestrzennymi. Istotny wpływ na kształtowanie europejskich i narodowych polityk przestrzennych ma także unijny program ESPON. Na tle analiz przestrzennych Europy, prowadzonych w ramach ESPON, pojawiają się nowe formalne i nieformalne wizje i kierunki rozwoju Europy, które prowokują do dalszej dyskusji i budowy własnych narodowych wizji i scenariuszy rozwoju (*Ryc. 1 – 3* scenariusze rozprzestrzeniania się rozwoju).

Wywołuje to różne reakcje poszczególnych państw, które chcą się aktywnie włączyć do debaty i kontrolować proces formułowania nowych polityk prorozwojowych w UE. Stąd też między innymi pojawiła się polityczna potrzeba posiadania narodowych zintegrowanych strategii rozwoju, które m.in. służą rządowym urzędnikom w negocjacjach o priorytety rozwojowe infrastruktury europejskiej i o podział środków ze wspólnych funduszy.



Ryc. 1. Scenariusze rozwoju Europy w 2030 roku – obraz syntetyczny; A – scenariusz ekstrapolacyjny; B – scenariusz „spójności”; C – scenariusz „konkurencyjności”



Źródło: Program ESPON. Scenariusze rozwoju

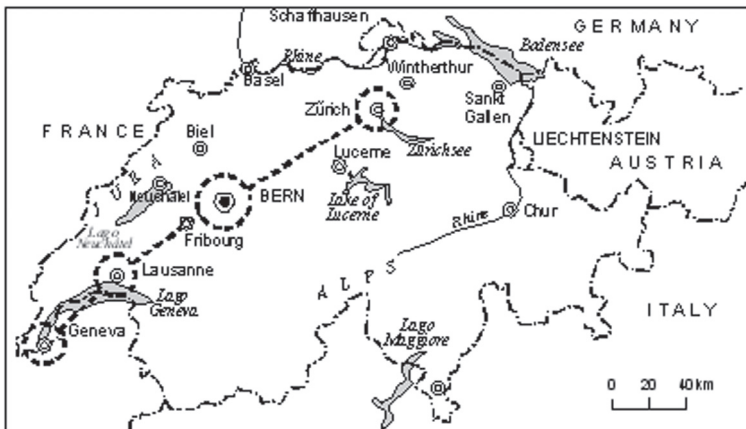
Do ważnych słów kluczy, które narzucają specyficzny charakter europejskiej debacie o przyszłości polityki rozwoju możemy zaliczyć:

- metropolie i funkcjonalne zurbanizowane obszary – uznanie roli miast jako sił napędowych i szukanie nowych czynników sprawczych wzrostu konkurencyjności Europy w zglobalizowanej gospodarce,

- planowanie i zarządzanie zintegrowane,
- spójność terytorialna i przeciwdziałanie wykluczeniu,
- współpraca przygraniczna i międzynarodowa,
- policentryczność sieci osadniczej,
- konkurencyjność miast,
- współpraca miast z obszarami wiejskimi,
- dziedzictwo kulturowe i przyrodnicze.

Konsekwencją lansowania hasła wzmocnienia policentryczności sieci osadniczej i poprawy konkurencyjności regionów jest nowe podejście do rozwoju układów miejskich. Pojawiają się koncepcje rozwoju układów multipolarnych, bipolarnych i sieciowych, lansowanych zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. Podobne tendencje występują w najbardziej kreatywnych gospodarczo regionach świata: krajach Azji Wschodniej, Stanach Zjednoczonych, Kanadzie, Meksyku. Hasła te są m.in. odzwierciedleniem cech współczesnej gospodarki oraz oczekiwanych tendencji rozwojowych. Stanowią swoiste uwarunkowania determinujące cele i priorytety narodowych strategii rozwoju gospodarczego, społecznego i przestrzennego. Do najczęściej wymienianych uwarunkowań i cech gospodarki należy zaliczyć globalizację wytwarzania i globalizację rynków zbytu, której przyczynami i skutkami zarazem są: przyspieszenie technologiczne i produktowe, wzrastająca rola innowacji procesowych i marketingowych w działalności wytwórczej i usługowej, elastyczność produkcji, roz-

Ryc. 2. Szwajcarskie pasmo rozwoju



Źródło: materiały własne autora

Ryc. 3. Turyńsko-Boloński pas rozwoju



Źródło: materiały własne autora

wój elastycznych form zintegrowanej obsługi logistycznej i rozwój tzw. gospodarki sieciowej. Ubocznymi skutkami procesów globalizacji są m.in.:

- globalizacja efektów zewnętrznych,
- wzrost wrażliwości gospodarek na zagrożenia awaryjnymi technologicznymi, przyrodniczymi i terrorystycznymi,
- globalna spekulacja gruntami i nieruchomościami oraz rozlewania się zabudowy (*urban sprawl*),

Ryc. 4. Układ Bipolarny Kopenhaga – Malmö

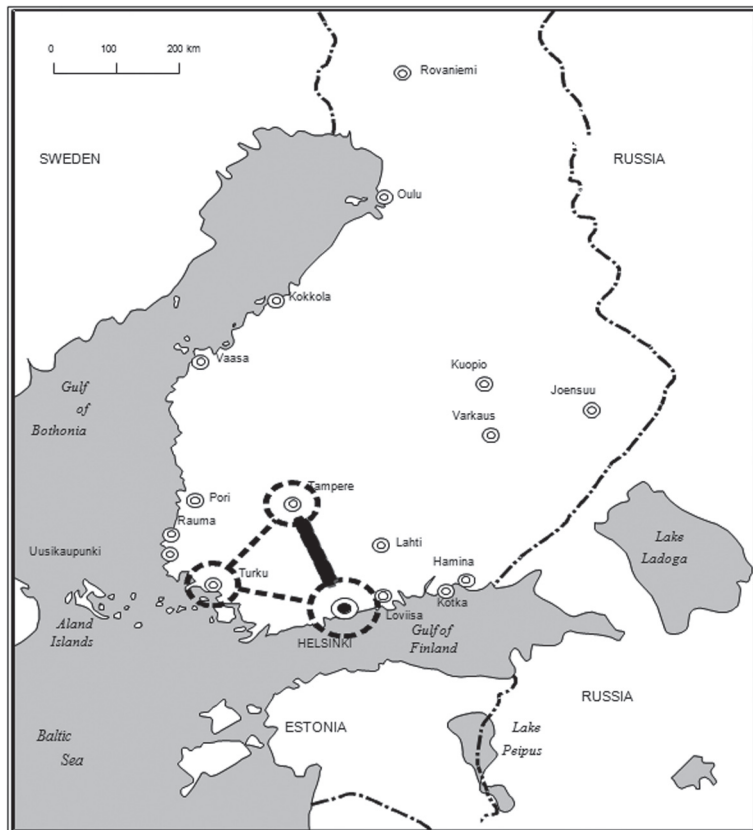


Źródło: materiały własne autora

- wysoka mobilność mieszkańców – w tym wysoka zmienność liczby użytkowników (dobowa, tygodniowa i sezonowa) miast i obszarów metropolitalnych,
- elastyczność, hierarchizacja i segmentacja rynków pracy w zależności od typów funkcjonalnych miast,
- dyktat klasy kreatywnej w rozwoju metropolitalnym (GOW i gospodarka kreatywna wymagają zapewnienia maksymalnie efektywnego wykorzystania czasu przez klasę kreatywną, działającą na dynamicznych i elastycznych rynkach pracy),
- internacjonalizacja usług,



Ryc 5. Trójkąt Fiński



Źródło: materiały własne autora

- standaryzacja i ujednoczenie wzorców konsumpcji i form zagospodarowania,
- osłabienie zdolności interwencyjnej indywidualnych państw w sferze regulacyjnej i fiskalno-finansowej.

Przy takich tendencjach rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego wzrasta rola specyficznych terytorialnych czynników w uzyskiwaniu trwałych przewag konkurencyjnych ze strony firm. Powszechnie w literaturze przedmiotu podkreśla się wpływ funkcjonowania układu terytorialnego na poziom rozwoju kapitału intelektualnego i społecznego. Sie-

Ryc 6. Belgia – „Flamandzki Diament”



Źródło: materiały własne autora

ciowa gospodarka i potrzeba elastyczności produkcji narzucają i stymulują elastyczność zagospodarowania i stawiają pod znakiem zapytania tradycyjne sposoby planowania przestrzennego i zasady funkcjonowania gospodarki przestrzennej.

Strategiczne obszary rozwoju w narodowych strategiach rozwoju przestrzennego

Należy zwrócić uwagę na zaangażowanie krajów w organizowanie sieciowych lub bipolarnych mega metropolii. Historia ich jest dość długa, a obecnie na kanwie mody na metropolie przeżywa swój renesans. Szczególnie zainteresowane tym podejściem

Ryc. 7. Holandia Randstad



Źródło: materiały własne autora

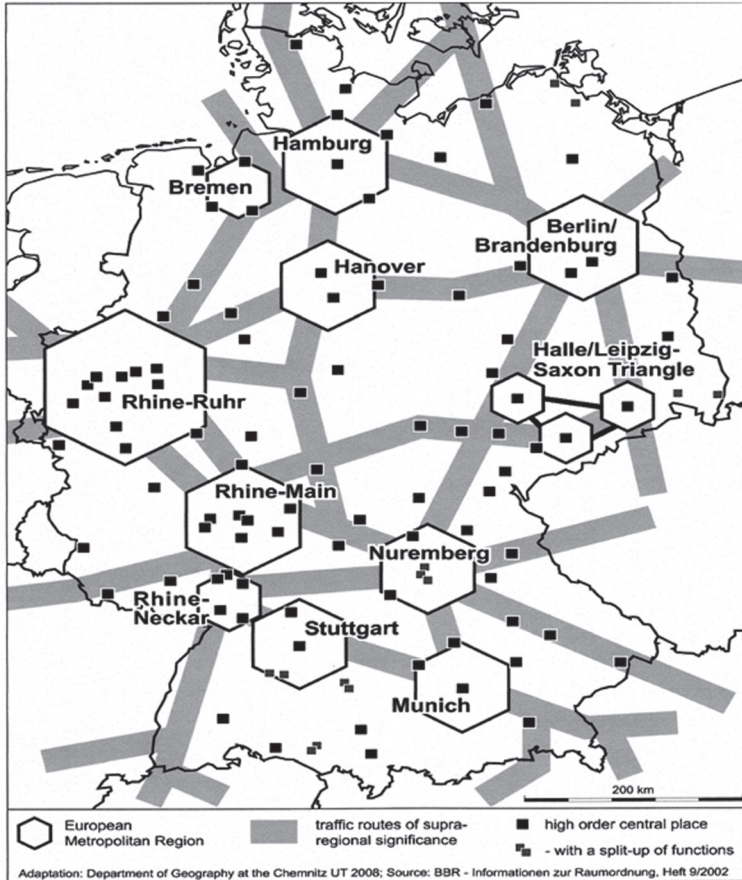
są kraje małe lub kraje, które posiadają średnie miasta i policentryczny ich system osadniczy.

Do takich państw należy Holandia z system miast Randstad, Belgia z „Flamish Diamond”, Szwajcaria w pasie od Genewy przez Berno do Zurychu (Ryc. 2).

Następnie północne Włochy (takie miasta jak: Turyn, Mediolan, Parma, Modena, Bolonia, Ravenna, Florencia, Rimini (Ryc. 3), gdzie kluczem do ich rozwoju jest system wysokiej jakości transportu publicznego.

Istnieją próby budowania sieciowych układów metropolitalnych międzynarodowych, np. Szwecja i Dania (Malmö – Kopenhaga), Austria i Słowacja (Wiedeń – Bratysława), Węgry z Wiedniem, mimo że Węgrzy mają kłopot ze względu na konflikty narodowościowe ze Słowacją.

Rys. 8. Obszary metropolitalne w Niemczech



Źródło: materiały własne autora

- W Danii w strategii rozwoju przestrzennego postawiono następujące priorytety:
- promocja transportu publicznego w obszarach metropolitalnych,
 - stworzenie silnych regionów zurbanizowanych wzmacniających konkurencyjność całego kraju,
 - współpraca międzynarodowa w układzie metropolitalnym Kopenhaga – Malmö – chęć wzmocnienia swojej części regionu metropolitalnego Øresund w odpowiedzi na presję konkurencyjną Szwecji (Ryc. 4).

W Finlandii częściowe upodmiotowienie regionów i instytucjonalizacja struktur odbyła się pod wpływem funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Poprzednio kraj liczący około 6 mln mieszkańców praktycznie upodmiotowionego regionu nie potrzebował. Do sprawnego zarządzania krajem wystarczały 2 poziomy władzy: rząd i władze lokalne. Obecnie Finlandia także dąży do wylansowania silnego regionu innowacyjnego, opartego na bipolarnym układzie Helsinki – Tampere tzw. *Science Corridor*, którego rozwój ma być wzmacniany przez budowę wysokiej jakości połączeń transportu masowego (Ryc. 5).

W Wielkiej Brytanii także są tworzone struktury zarządzania obszarami metropolitalnymi: Manchester – Liverpool oraz Edynburg – Glasgow. Przykładem regionalizacji w powiązaniu z interesującą nas metropolizacją jest Belgia. W ramach różnojęzycznych regionów, tj. Walonii i Flandrii obserwujemy tendencje do separacji oraz regionalne próby tworzenia w ramach tych regionów silnych regionalnych zespołów metropolitalnych. Od kilku lat lansowany jest zespół miast nazwany „Diamentem Flamandzkim” (Ryc. 6).

W Holandii za strategiczne cele uznano wzmocnienie obszarów (miast) centralnych i powiązań między obszarami. Motywnym przewodnim strategii jest wzmocnienie międzynarodowej pozycji Holandii jako całości, a nowe kluczowe słowa strategii holenderskiej to: *main ports, brain ports, green ports*. Holenderski region Randstad jest interesującym przykładem policentrycznego regionu miejskiego, który powstaje przy silnym wsparciu rządu holenderskiego (Ryc. 7).

W strategii szwedzkiej zapisano, iż najważniejszymi celami są:

- wzmocnienie policentrycznej struktury w obszarach intensywnej urbanizacji – oznacza to, iż skutki tej polityki wpłyną na północny obszar Polski,
- wysiłki na rzecz pokonywania przygranicznych barier językowych i kulturowych,
- integracja rynków pracy,
- wydajny system transportu na obszarach silnie zurbanizowanych,
- rozwój taniego transportu lotniczego w obszarach o mniejszej gęstości zaludnienia.

We Francji postawiono na 2 cele:

- sustensywny (trwały i zrównoważony) rozwój miast z uwzględnieniem wzrostu konkurencyjności miast europejskich,
- wsparcie miast walczących z wewnętrznymi problemami obszarowymi (fragmentacja, wykluczenie społeczne, strefy portowe, etc.).

W strategii francuskiej podkreślono konieczność przygranicznej współpracy aglomeracji i rozwój metropolitalnych sieci.

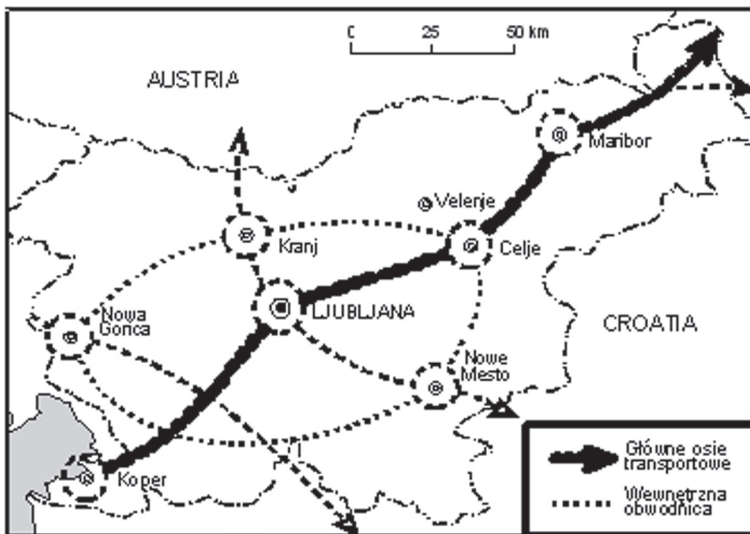
W niemieckiej strategii rozwoju przestrzennego w obszarze wschodnim pojawiają się próby stworzenia silnego zespołu metropolitalnego, bazującego na trzech układach miejskich Halle/Lipsk – Drezno – Chemnitz. Jest to tzw. Trójkąt Saksoński (Ryc. 8).



W Czechach strategia rozwoju przestrzennego opiera się na rozwoju węzłowo-pasmowym z wyróżnieniem kilkunastu obszarów problemowych i rozwojowych. Zasygnalizowana jest w niej rola układu komunikacyjnego, wiążącego 3 miasta: Wiednia, Bratysławy i czeskiego Brna, a Ostrawa w oficjalnym projekcie ma wręcz nawiązywać do układu wiedeńskiego.

Słowenia jest o tyle interesującym przykładem, iż należy do małych krajów, które po uzyskaniu niepodległości raczej orientują się na sprawy wewnętrzne (syndrom małych krajów świeżo po usamodzielnieniu). W strategii daje się odczytać ogólną orientację na sprawy europejskie, a mało jest podkreślany aspekt sąsiedzki. Słowenia lansuje rozwój policentrycznego układu węzłowo-pasmowego, a w tym liniowy układ trzech największych miast (Ryc. 9).

Ryc. 9. Słowenia – Główna oś rozwojowa



Źródło: materiały własne autora

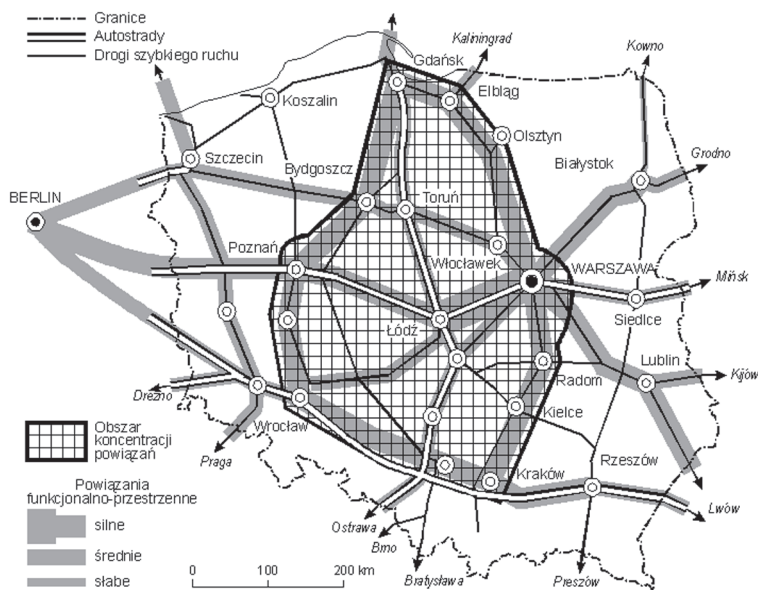
Podsumowanie

W świetle przeprowadzonej analizy tendencji w przykładowych strategiach przestrzennych państw europejskich można pokusić się o zaprezentowanie generalnych rekomendacji dla polskiej polityki przestrzennej. Z obserwacji dokonujących się alian-

sów między jednostkami osadniczymi obszarów zurbanizowanych pod wpływem globalnej konkurencji wynika, iż bipolarna i wielopolarna współpraca między jednostkami zlokalizowanymi w aglomeracjach zachodzi nie tylko w sytuacji występowania funkcji komplementarnych, ale coraz częściej także funkcji „konkurencyjnych”.

Lansowanie rozwoju wielkich układów zurbanizowanych i sieci kooperujących miast wydaje się być ważnym elementem strategii narodowych. Przyczyna tego podejścia wydaje się być dość oczywista. W ramach tendencji do standaryzacji uregulowań prawnych i wyrównywania zasad podatkowych w UE – przewagi konkurencyjne firm uzyskiwane dzięki decyzjom politycznym stopniowo zanikają. Również tzw. proste przewagi płacowe wynikające z zacofania gospodarczego są przewagami krótkotrwałymi. A więc siłą rzeczy, tzw. proste narodowe przewagi konkurencyjne będą stopniowo eliminowane. Natomiast w sposób trwały przewagi tkwią w aglomeracjach. Układy terytorialne pozbawione nakładki z korzyści prostych i politycznych będą poddawane

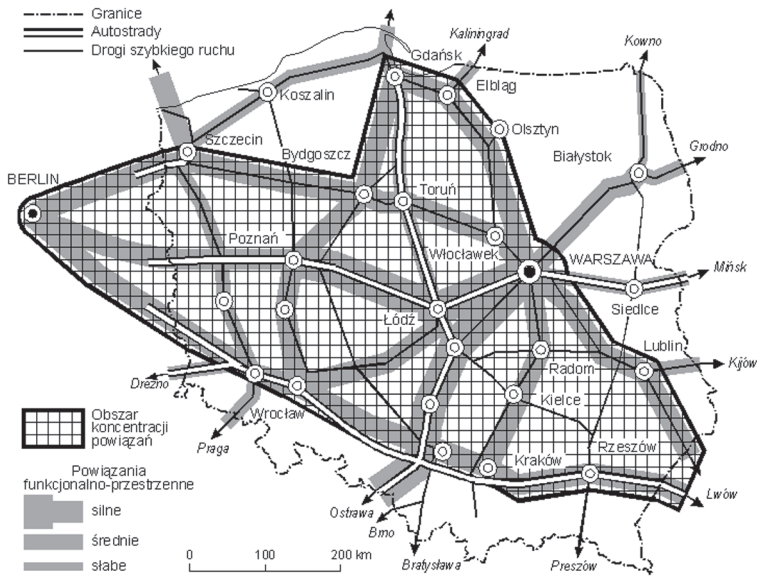
Ryc. 10. Kierunki przekształceń w układzie powiązań funkcjonalno-przestrzennych miast metropolitalnych pod wpływem budowy autostrad i dróg ekspresowych – perspektywa 2015 roku



Źródło: materiały własne autora

coraz silniejszej presji konkurencyjnej. Ich zdolność do podtrzymania rozwoju będzie zależała od jakości lokalnych zasobów i ich zdolności odtwórczej, strategicznych aliansów między miastami itd. Mniejsze więc znaczenie będą miały uwarunkowania narodowe, a rozwój gospodarczy będzie uzależniony od sprawności funkcjonalno-przestrzennej obszarów i układów powiązanych w ramach systemu miast europejskich. W narodowym interesie leży więc wykreowanie jak największej liczby układów terytorialnych, zdolnych do stymulowania i podtrzymywania rozwoju. Z jednej strony będzie to czynnik sprzyjający polaryzacji rozwoju wewnątrz poszczególnych państw, ale z drugiej daje szanse na wytworzenie nowych obszarów wzrostu gospodarczego, które dadzą większe szanse na konwergencję rozwoju w układach międzynarodowych. Takim kierunkiem rozwoju wydaje się być koncepcja silnie powiązanych polskich obszarów metropolitalnych, które docelowo powinny być obszarem zdecydowanie poprawiającym spójność przestrzenną Europy Środkowo-Wschodniej (ryc. 10 i 11).

Rys. 11. Kierunki przekształceń w układzie powiązań funkcjonalno-przestrzennych miast metropolitalnych pod wpływem budowy autostrad i dróg ekspresowych – perspektywa 2030 roku



Źródło: materiały własne autora

Kraje zapóźnione infrastrukturalnie, a takim bez wątpienia jest Polska, muszą działać ze zdwojonym wysiłkiem, tj. budować infrastrukturę transportową i drogową oraz rozwijać związki sieciowe miast. W takiej koncepcji rozwoju przestrzennego Polski zdecydowanie wzrasta rola Szczecina, województwa zachodniopomorskiego i lubuskiego oraz województw: lubelskiego i podkarpackiego.

Trzeba jednak pamiętać, że międzynarodowe sieci współpracy są możliwe do rozwoju w dłuższej perspektywie. W wielu przypadkach potrzebna jest zmiana pokoleniowa i zmiana społecznego systemu wartości. Przyspieszenie tego procesu jest możliwe, ale przy aktywnym udziale polskiego rządu i Komisji UE. Bez skoordynowanej polityki państwa wobec miast, będziemy walczyć o podatki, o inwestora, pod dyktando wielkich sił zewnętrznych, zapominając o korzyściach wynikających z konkurencyjności większych układów przestrzennych. Konkurujemy w bardzo dziwny sposób: osłabiając przepisy prawa, uginając się pod presją inwestorów, oddajemy tereny, które są w strefie zewnętrznej metropolii, gdzie można przyjąć inwestora w ciągu jednego tygodnia (w centrum obszaru metropolitalnego ten proces będzie trwał 2-3 lata). Jeśli nie zmienimy systemu regulującego użytkowanie terenów oraz metod i procedur planistycznych, to szanse na dyskontowanie korzyści w długiej perspektywie będą utracone. Są to nowe zjawiska, na które też musi odpowiadać współczesne planowanie. Nie ma odwrotu od planowania zintegrowanego, im wyżej w hierarchii planu, tym większy powinien być stopień zintegrowania. Na poziomie lokalnym może wystąpić podział na planowanie miejscowe (regulacyjne) i planowanie rozwoju, ale na poziomie krajowym i wojewódzkim musi to być jeden plan rozwoju wyrażający działania ze sfery rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego.

Na podstawie materiałów z konferencji opracował Bartłomiej Drąg.



Źródła:

A national strategy for regional competitiveness, entrepreneurship and employment 2007-2013 – National Swedish strategic frame of reference for cohesion policy, 2006.

NOTA RUIIMTE – National Spatial Strategy – creating space for development, Netherlands, 2006.

Markowski T., 2010, *Nowe tendencje w strategiach i politykach przestrzennego rozwoju w krajach UE w świetle współczesnych wyzwań globalizacyjnych*, Referat na konferencję. II Konferencja dotycząca transgranicznego planowania przestrzennego, Szczecin 28-29 czerwca 2010 r.

Planning for Economic Growth – the vision of the government of Denmark for spatial development, 2006.

Raporty programu ESPON.

Spatial planning and sustainable development in France, Ministère des Affaires Étrangères, DIACT, Paris, 2006.

Spatial Strategy for Slovenia, Ministry of Environment Spatial Planning and Energy, Ljubljana, 2004.

The Spatial Policy of Czech Republic, 2006.



prof. zw. dr hab. Tadeusz Markowski, kierownik Katedry Zarządzania Miastem i Regionem na Uniwersytecie Łódzkim, dziekan Wydziału Zarządzania (2002-2005); przewodniczący Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przy Prezydium PAN (od 2001), prezes Towarzystwa Urbanistów Polskich (od 2006), wiceprzewodniczący Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej przy Ministerstwie Infrastruktury, prezydent Europejskiego Stowarzyszenia Szkół Planowania AESOP (1997-1999); członek: Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów (1994-2001), Państwowej Rady Gospodarki Przestrzennej (1994-2002), rad naukowych w kilku czasopismach

Metropolitan spatial plans from a METREX perspective

Vincent Goodstadt, Wielka Brytania

The ideas presented at the conference are particularly interesting in the context of the work done in the METREX network. However, one paradox which hampers achieving success should be kept in mind. On the one hand, there are global challenges we all face whether this is in terms of economic competition or in fighting climate change. On the other hand, the way we actually usually operate seems to assume that we live on secluded islands and can go on planning in isolation.

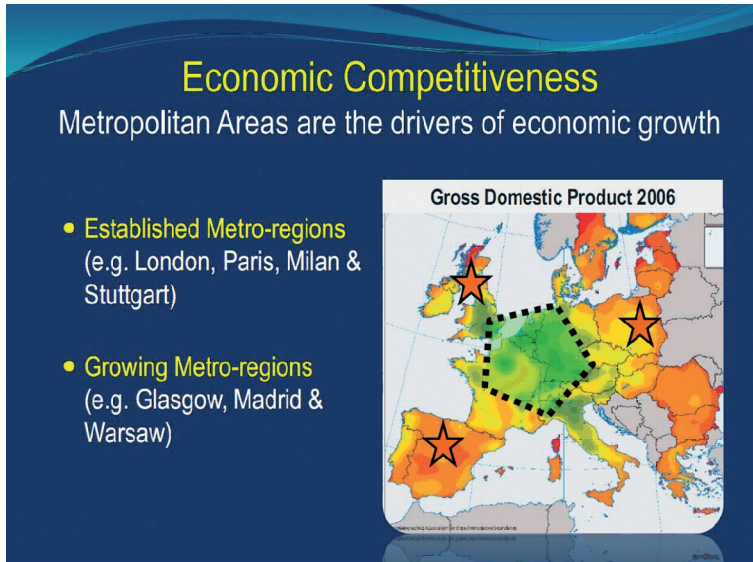
METREX is a network of 50 European metropolitan areas undertaking joint action addressing common issues, especially climate change and polycentricity. We exchange knowledge by benchmarking who we are and how good we are and in exchanging best practice. We also recognize that Europe can learn from abroad. We have therefore undertaken study tours to the USA, China and South America.

The reason we have come together to work as a network is the fact that Europe is now basically a continent of city states. 120 metropolitan regions account for 80% of its population. Their great diversity is visible in differences in geography, planning systems, legal systems, history and culture. Differences are visible even in the layout of the metropolitan regions themselves, as is the case in France and Germany. In the first case, the centrality of France is visible, in the second – the dispersed metropolitan organization of Germany. We therefore need to be sensitive to the differences between our areas and the uniqueness of each of them

However although we need to keep in mind our diversity and the fact that we have to find our own solutions to the problems we face, there is a consensus as to the role of metropolitan areas. From an economic point of view, metropolitan areas are now recognized as one of the key drivers of economic growth. For example, the economy of the UK is driven by what happens to London. The same is the case with Poland and Warsaw. There are some established metro-regions which need to be supported and retain their function (e.g. London, Paris, Milan, Stuttgart), for if they fail, the European economy is at risk on a global scale. The main competition is now not only that of North America, but also regions emerging in the Far East or Brazil.



Illustration 1. The influence of metropolitan areas on economic competitiveness



Source: author's presentation

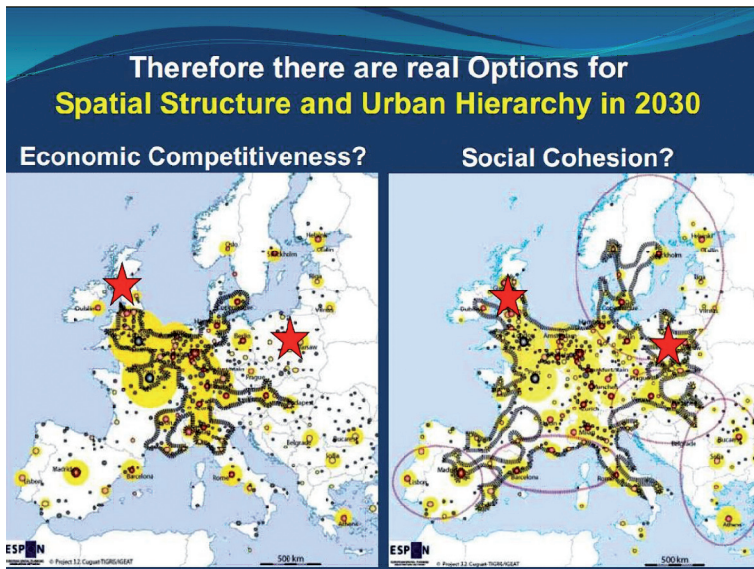
In addition to these global actors, the potential of Europe's economy is dependent upon the success of other metropolitan regions which are growing or beginning to grow and have the potential to contribute to the development of the continent. These include Glasgow and Warsaw. We should be conscious that neither of these cities will be in the first tier of cities alongside London or Paris, but that is not the issue. The global cities actually need places like Warsaw or Glasgow in order to perform effectively and have the pressure taken off them in order to reduce congestion, their environmental footprint and so on. Therefore although the future of Europe depends on sustaining the global centres, this will only be possible if other metropolitan centres perform viably and grow.

In terms of social issues, we need to recognize that the major social needs are increasingly concentrated in the major metropolitan areas. This has been recognized by UN-HABITAT which has observed that the world's problems of poverty now lie primarily in cities, not rural areas. This is reflected in such indicators as unemployment, affordability of housing, health standards, educational standards or issues of racial tension which are growing significant problems.

In terms of environmental sustainability, it is now accepted that the major causes of environmental change are also related to urban lifestyles and patterns of development. The European Environment Agency's report on quality of life in Europe's towns and cities, published in 2009, demonstrates the long-term potential repositioning of cities like Warsaw or London in terms of climate change. If climate change continues, we will feel as if our cities were situated several degrees latitude further south than they are today. This entails significant negative consequences – such as the overheating (as witnessed in Paris, etc.), which need to be taken into consideration. Problems such as urban heat islands, waste generation, energy consumption, flood risk, threats to ecosystems depend largely on the way our metropolitan areas are developed. The urban-rural relationship is not just about food production, but also impacts on the quality of life in rural areas if our urban areas are not properly developed.

The conflict between the various objectives we share as members of the European Union needs to be brought out. The goals of economic competitiveness, social equality and environmental sustainability are often in conflict with each other without

Illustration 2. Alternative options for a future European spatial structure



Source: author's presentation



planning. At the European and national level these conflicts are not exposed, and that is because they become really visible only when we look at the metropolitan level and at this level are we able best to apply effective planned solutions.

For example, the promotion of increased social welfare normally results in the increase in the carbon footprint of communities. The social and environmental aspirations for communities are in conflict. If we look at the pattern of population growth in Europe over the last 25 years, the footprint of urban development is growing through land-take. When it comes to metropolitan areas, we are losing one of the key advantages of urban development, that is the higher density of population which allows metropolitan areas to be serviced more sustainably than diffused suburban areas. These conflicts are amongst the major challenges we face in Europe.

These conflicts are visible in the ESPON projections of long-term patterns of the spread and take of economic competitiveness. If Europe went for an agenda based strictly on economic competitiveness, Glasgow and Warsaw (marked with stars on the maps) would be outside the main growth areas. If focus was put on social cohesion, the major cities of Poland and Scotland would be within the area of growth and development. The choices are therefore important ones.

Since there are so many common issues, can we find common planning responses to reduce the conflict between town and country, between city and nation? Our cities face a wide range of problems: commuting, affordability of housing, the impact of mega-stores on city centres, flooding, traffic, etc. All of these we are planning to resolve, but which can in fact only be solved strategically.

Metropolitan areas require planning above the local level. I used to sit down with the authorities when preparing a plan for a metropolitan area of eight boroughs and two million people and say, 'You can plan by yourselves or you must seek to work together.' But first I would ask, 'How are you going to solve your 'local' problems on your own?' And no one could demonstrate a solution – therefore we needed to work together. In the case of infrastructure, cooperation with national authorities is also necessary. On all levels, strategic planning is of key importance.

We also need to have no doubt that we in fact know how to plan. Planners, given the tools, can provide solutions. Charters, such as the new Charter of Athens, have been agreed upon, and there is a range of common advice on a range of metropolitan issues – e.g. green transport, green networks, disaster proofing, zero carbon, etc. The key question is "If we know how to plan sustainable cities, why are we not delivering them?" since current planning processes are resulting in cities with imbalanced development, growing congestion, growing unaffordability of housing, environmental degradation and overloading of infrastructure (not only transport, but also sewage, water, etc). Overarching all of these problems is the issue of climate change which

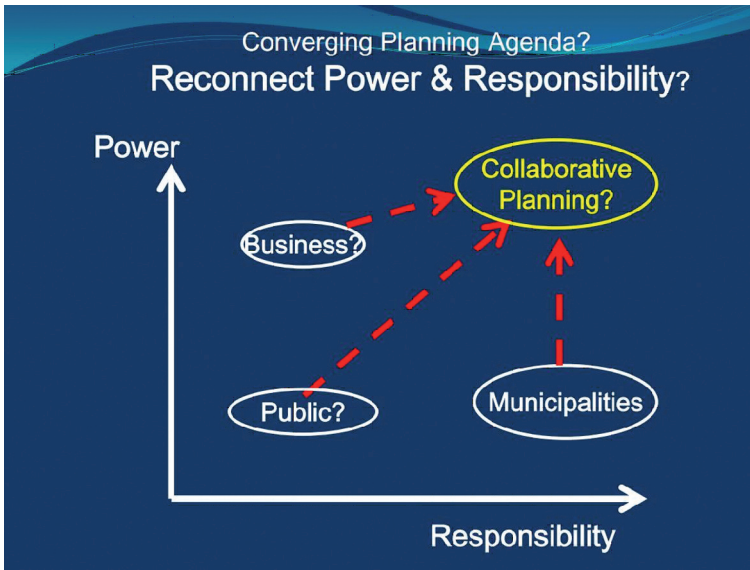


is not really being addressed. Such a state of affairs is reflected by the European city report prepared by the European Urban Audit.

Although we say we want to achieve competitiveness and livability at the same time we give priority to short term economic decisions. As a result the short term economic dynamism driving the agenda of our politicians seems inevitably linked to growing congestion, a poor state of the environment, housing shortages and ghettos! This is the proverbial elephant in the room which we need to acknowledge. It seems to me that at the heart of all the problems presented at the conference is the disconnection between the power to plan effectively and the responsibility to do so. Power and responsibility ideally should be combined in the same hands and when they are not we have ineffective decision making.

Municipalities, whether they be cities or rural areas, are increasingly expected to deliver strategic plans when they lack power and resources in terms of transport and other areas. The public is increasingly disconnected and big business is becoming more and more powerful and global. What we should strive for is collaborative action. However, there are various challenges which have to be overcome. The first one is the

Illustration 3. Reconnecting power and responsibility through collaborative planning



Source: author's presentation

sheer number of municipalities in Europe – over 100,000. The second is tackling the conflict between town, suburb and rural areas. Our decisions need to take account of the real socio-economic geography in terms of the areas within which people work, live and play - in order to avoid the problem of NIMBY-ism and to establish real priorities in terms of transport, housing and other matters.

Another key problem is linking plan preparation and plan delivery, as well as linking plans with a wider policy agenda. In Glasgow the Strategic Development Plan has been linked to wider plans for education, housing and so on. Clear implementation strategies are necessary, otherwise plans are not valid. Finally, links to budgets are necessary – the EU structural funding mechanisms provide a good model of how this can be achieved.

One more challenge is the need for inter-city relationship. Cooperation rather than competition is necessary. Warsaw needs to cooperate with its surroundings as Glasgow and Edinburgh are seeking to do. In effect, they have a common perspective for Glasburgh. The real competition that exists is not between city and suburb or town and country, nor even between the metropolitan regions in Europe, but of the global context we're working in. We should not think of competing with one another. Without an effective network of metropolitan regions, Europe will start to lag behind competitively.

To try and pull things together, metropolitan planning needs to be addressed not just in metropolitan plans, but in an emerging framework of strategic plans. National plans should deal with the interdependencies between metropolitan regions, distribution of environmental resources and government expenditure (with focus on established priorities), and finally cross-border international planning. This has been highlighted by work in Hamburg and Copenhagen or the METREX work on polycentricity.

If Europe does not achieve a greater balance throughout its area and stop depending on the Pentagon of Paris-Milan-London-Stuttgart-Hamburg, it will not remain competitive. At the heart of the necessary actions is the shift from government to governance. There is too much discussion about a strict hierarchical approach. What is necessary is a more flexible arrangement according to need. A movement towards collaborative planning is necessary. Without effective metropolitan planning, national programmes of action will not be delivered nor their objectives be realised. Without a strategic context, local planning will fail since there will be no confidence for local planning for example, in terms of the provision of infrastructure, the realism in their bids for resources or in their sense of place and the role for each community.

Finally, I would like to quote Daniel Burnham and his Chicago plan, who once said, "Make no little plans; they have no magic to stir men's blood." I think this still applies –



the imperative we face is to get metropolitan planning right as this is the only way to respond to the global planning challenges we face.

Na podstawie materiałów z konferencji opracował Maciej Sulmicki.



dr Vincent Goodstadt, profesor honorowy planowania przestrzennego na Uniwersytecie manchesterskim, wiceprezes Town and Country Planning Association (TCPA – Stowarzyszenia na rzecz Planowania Miast i Wsi), wiceprzewodniczący komisji TCPA ds. angielskiej narodowej koncepcji planowania przestrzennego (2006), prezes Royal Town Planning Institute (Królewskiego Instytutu Urbanistycznego), doradca: brytyjskiej komisji ds. architektury i środowiska wytworzonego, Akademii Trwałych Społeczeństw, OECD, EEA (Europejskiej Agencji Środowiska), ICLEI (Samorządy Lokalne na rzecz Trwałego Rozwoju), projektu Ameryka 2050; członek: brytyjskiej komisji ds. skutecznego planowania przestrzennego (2007), Royal Society for the Encouragement of Arts, Manufactures and Commerce (Królewskiego Towarzystwa Krzewienia Sztuki, Rzemiosła i Handlu); kierownik działu kontaktów europejskich sieci europejskich regionów metropolitalnych METREX, Global Planners' Network (Globalnej Sieci Planistów) komitetu wykonawczego Europejskiej Rady Planistów Przestrzennych; był odpowiedzialny za plan obszaru metropolitalnego Glasgow (1996-2006); specjalizuje się w: planie rozwoju Wielkiej Brytanii, rewitalizacji obszarów miejskich, partycypacji społecznej i narodowych ramach planowania

Zintegrowany rozwój miejski europejskich metropolii

Iván Tosics, Városkutatás Kft – Metropolitan Research Institute, Budapest

Wprowadzenie

Europa, a więc i miasta europejskie stoją przed wieloma wyzwaniami. Obserwujemy zmiany klimatyczne i występowanie coraz większego napływu migrantów, w tym również migrantów niechcianych. Coraz poważniejszymi zagadnieniami stają się także dostępność paliw kopalnych i starzejące się społeczeństwo. Należy zatem stworzyć politykę wychodzącą naprzeciw wszystkim tym wyzwaniom.

Obecne rozproszenie sektorowe i terytorialne polityki, gdzie każda z nich potrafi sprostać tylko jednemu z wyżej wymienionych zagadnień, nie ma dziś racji bytu. Niestety, realizowanie polityki rozwoju polega najczęściej na prowadzeniu interwencji sektorowych lub obszarowych czy też ograniczających się tylko do danego obszaru administracyjnego. Brak koordynacji w realizowaniu wszystkich ważnych aspektów zrównoważonego rozwoju może wywołać poważne, niechciane, negatywne konsekwencje. Na przykład, inwestycje w kosztowne technologie, które mają sprostać ambitnym celom środowiskowym, mogą pochłonąć środki finansowe niezbędne dla rozwoju gospodarczego i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Zwrócimy uwagę na to, że nowe konstrukcje techniczne, ograniczające emisję dwutlenku węgla do atmosfery są o wiele bardziej kosztowne niż oszczędność energii, którą można wprowadzać w życie poprzez przebudowę istniejących konstrukcji budowlanych. Skoncentrowanie się tylko na dostępnych, wybranych formach polityki miejskiej może skutkować także pogłębieniem się procesów migracyjnych bogatszej części ludności. Poprawa warunków życia w gettach oraz budowanie nowych mieszkań socjalnych w ostateczności może prowadzić do wykluczenia biednych grup społeczeństwa.

Skutki rewitalizacji przestrzeni metropolitalnej w Holandii, Słowacji i na Węgrzech

Jednym z przykładów właściwie przeprowadzonej rewitalizacji przestrzeni i dobrze prowadzonej polityki miejskiej w zakresie ochrony środowiska jest Haga w Holandii. W otoczeniu miasta grunty rolne znajdują się w odległości 100 metrów od jego granic.



Na podlegających ochronie obszarach rolnych w Holandii zakazane jest wprowadzanie zabudowy (Fot. 1). W opinii Holendrów, takie rozwiązanie jest najbardziej optymalne w zapobieganiu rozprzestrzeniania się miast. Jednocześnie wzrasta cena działek budowlanych w samej Hadze. W miejsce wyburzanych dawnych budynków powstają nowe, co powoduje emigrację ludności ubogiej, wcześniej tam zamieszkującej.

Fot. 1. Panorama Hagi



Źródło: materiały własne autora

Na Słowacji, po likwidacji gett Romów, powstają nowe getta, tylko w dalszej odległości od centrum (Fot. 2). Dzieje się tak, gdyż społeczności lokalne miast nie chcą obecności tej grupy społecznej w swoim sąsiedztwie. Przykład ze Słowacji pokazuje, że prowadzenie interwencji w zagospodarowaniu przestrzeni, w oparciu o jeden rodzaj polityk, może spowodować powstanie o wiele większej liczby problemów niż te, które dotychczas miały miejsce. Kolejne fragmenty przestrzeni reagują na interwencje przebiegające w ich sąsiedztwie. Niezbędne jest stworzenie zintegrowanych programów miejskich, ponieważ podejmowanie działań w małych przestrzeniach nie spowoduje uniknięcia wystąpienia innych problemów. Poprawa jakości zabudowy na niewielkich przestrzeniach wiąże się z koniecznością opuszczenia ich przez ludność ubogą, wcześniej ją zamieszkującą. Czasami okazuje się, że obszary położone w sąsiedztwie przestrzeni zrewitalizowanej, nie korzystają z jej walorów¹.

¹ Działania związane z rewitalizacją małego obszaru są podobne do remontowania leżaków na Titanicu. Po zatonięciu Titanica zmiana wyglądu leżaków nie ma większego znaczenia.

Fot. 2. Zubożałe osiedla na Słowacji



Źródło: materiały własne autora

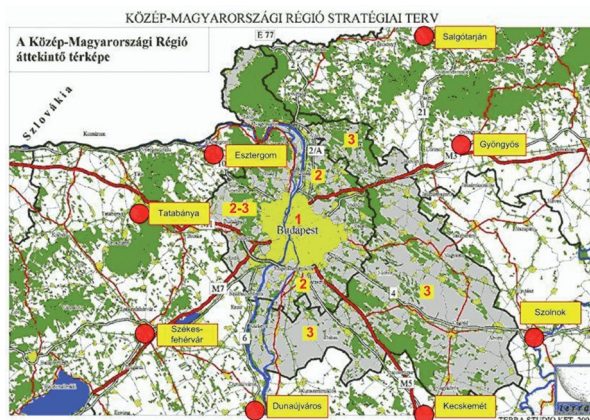
Na Węgrzech rewitalizacja przestrzeni wynika z działań inwestorów prywatnych. W dzielnicy Ferencvaros, położonej na południowych przedmieściach Budapesztu, stworzono program rewitalizacji. W celu przystąpienia do realizacji programu, ludność uboga, zamieszkująca peryferyjną dzielnicę, musiała opuścić swoje mieszkania, aby umożliwić przekształcenie przestrzeni. Działo się tak, ponieważ inwestycje były prowadzone w oparciu o fundusze pochodzące od inwestorów prywatnych. Gdyby więcej środków na inwestycje pochodziło z funduszy publicznych, zadania mogłyby być inaczej rozłożone. Przykład ten stanowi dowód, że niezbędna jest współpraca sektora publicznego i prywatnego oraz poszukiwanie różnych rozwiązań w kwestii zagospodarowania przestrzeni, przy prowadzeniu polityki miejskiej.

W kierunku lepszego miejskiego rozwoju terytorialnego

Chcąc odpowiedzieć na pytanie, co można zrobić dla lepszego rozwoju miejskiego, należy odnieść się zarówno do wyzwań społecznych, jak i środowiskowych. Działania powinny skutkować podniesieniem poziomu ekonomicznego, tak aby nie pogorszać innych dziedzin. Jednakże obecny system zarządzania oraz system powiązań terytorialnych, obowiązujący w Europie, nie jest do tego dostosowany, zgodnie zresztą z powiedzeniem, *Europa ma gospodarkę XXI wieku, rządy z XX wieku, a systemy terytorialne z XIX wieku*. Oczywiście sytuacja ta musi ulec zmianie, chociaż nie jest to jedynie problem Europy. W USA stawia się tezę, że amerykańskie obszary metropolitalne

nie mogą sobie pozwolić na rozdrobnione formy rządów, odziedziczone z XIX wieku. Efektem tego jest zjawisko niedopasowania w skali metropolitalnej gospodarki firm innowacyjnych, przedsiębiorstw podejmujących ryzyko, utalentowanych przedsiębiorców i ostatecznie – tworzenie nieefektywnej geografii administracyjnego zarządzania. Problem niedopasowania dotyka tak samo Amerykę, jak i Europę.

Ryc. 1. Region metropolitalny Budapesztu



Źródło: materiały własne autora

Na Węgrzech nieefektywność zarządzania jest skutkiem braku współpracy pomiędzy miastami w obszarze metropolitalnym Budapesztu. *Rycina 1* przedstawia Budapeszt w granicach administracyjnych oraz obszar funkcjonalny miasta. Wokół Budapesztu jest zlokalizowanych 8 miast, które powinny w sposób naturalny współpracować ze stolicą. Gdyby wspomniana przestrzeń stanowiła ściśle powiązany obszar metropolitalny, to istniałaby metropolia z 4-milionową populacją. Niestety, władze wspomnianych ośmiu miast zdefiniowały swoje strategie w oderwaniu od Budapesztu. Znamienne jest zobowiązanie jednego z miast, które nawet zaofiarowało, że zostanie stolicą Węgier, jeśli Budapeszt zrezygnuje z pełnienia tej funkcji. W Budapeszcie z powodu braku współdziałania z otoczeniem powstały problemy transportowe.

Paradoks planistyczny polega na tym, że Budapeszt, broniąc się przed centrami handlowymi, wywołał proces zakładania tych centrów poza Budapesztem, powodując oczywiście konsekwencje w zagospodarowaniu przestrzeni. Władze stolicy opowiadały się za tym, aby budowa centrów odbywała się na obszarach postindustrialnych, ale wbrew ich interwencjom dokonuje się ona poza miastem.

Brak porozumienia między władzami sąsiednich terenów zaznacza się również w okolicach lotniska Ferihegy w Budapeszcie. Burmistrzowie miast usytuowanych w otoczeniu lotniska prowadzą rozmowy z deweloperami wyłącznie na temat wysokości subsydiów i dopłat. Deweloperzy natomiast, wykorzystując to, budują w wybranych przez siebie miejscach, tam gdzie mogą osiągnąć więcej zysków. Z powodu takiego postępowania w pobliżu portu lotniczego planuje się obecnie zbudowanie siedmiu fabryk. Wspomniany brak współpracy prowadzi do „tragedii” w zagospodarowaniu przestrzennym strefy położonej w otoczeniu lotniska.

Nieefektywne zarządzanie obszarem metropolitalnym, lub jego brak, skutkuje czasami znaczną różnicą w stosunku rozmiaru obszaru metropolitalnego w otoczeniu miasta centralnego w odniesieniu do samego miasta centralnego. W zakresie wielkości ośrodka głównego i jego obszaru metropolitalnego szczególne dysproporcje można zauważyć w Paryżu i Katowicach. Paryż administracyjnie jest 4,5 razy mniejszy od swojego morfologicznego obszaru miejskiego. Katowice zaś są 7 razy mniejsze od otaczającego je obszaru metropolitalnego. Dwa wspomniane przypadki to ekstrema sytuacji, w której władze miasta nie kontrolują obszaru metropolitalnego w swoim otoczeniu. Aby temu sprostać, proponuje się różne podejścia w celu uzyskania większej kontroli nad obszarem metropolitalnym. Komitet Regionów Unii Europejskiej przekonuje, że należy zapewnić więcej władzy w regionach administracyjnych. Stowarzyszenie METREX opowiada się za przekazaniem większej władzy funkcjonalnym obszarom miejskim. Obszary metropolitalne muszą stworzyć organizacje na podstawie podejścia kreatywnego, a nie zespołu zunifikowanych obszarów z wytyczonymi granicami administracyjnymi.

Nowatorskie rozwiązanie w kierunku poprawy zarządzania w obszarach administracyjnych wprowadzono po reformach strukturalnych w Danii. W ich efekcie liczba gmin zmniejszyła się z 275 do 98, a średnia powierzchnia gminy zwiększyła się z 19,5 km² do 56,5 km². Duńska reforma administracyjna stanowi rodzaj inicjatywy typu „góra – dół”, zapewniającej elastyczność w zakresie ogólnych zasad dotyczących rozmiaru i liczby nowych gmin. Duński przykład pokazuje też, że korzyści z wyższej efektywności publicznych usług społecznych są wyżej cenione niż utrata bezpośredniej demokracji. Z tego powodu rozwiązanie takie nie znajduje układu odniesienia do sytuacji z Europy Środkowo-Wschodniej.

Modele zarządzania obszarami metropolitalnymi w Europie

Mimo opisanych niedoskonałości istnieje kilka bardzo dobrych przykładów miast Europy, które rozwiązały problem metropolitalny z granicami ustalonymi w układzie strategicznym, jak i społecznym.



Francja

Przykład niewielkiego miasta Lille we Francji, liczącego 200 tys. ludności stanowi dowód na możliwą współpracę pomiędzy gminami. Komitet Miejski w Lille został stworzony w formie prawnej przez rząd francuski. Zmiana prawa w 1999 roku umożliwiła stworzenie takiego komitetu, w skład którego weszli burmistrzowie z całego obszaru. Tworzenie obszarów miejskich we Francji dokonuje się na najbardziej sfragmentaryzowanym systemie osadniczym w Europie. Budowanie współpracy miejskiej we francuskich jednostkach osadniczych jest czasami bliższe tworzeniu obszarów morfologicznych, niż regionów miejskich w szerokim rozumieniu. Aby układ metropolitalny mógł funkcjonować, należy utrzymywać pewne systemy prawne, które powinny umożliwić wspólne podejmowanie decyzji, np. dotyczących transportu. Obecnie we wszystkich obszarach miejskich we Francji, poza Paryżem, powołano komitety miejskie. Tworzenie ich w Europie jest najlepszym przykładem zachowania legislacji „od góry”. Na poziomie obszaru miejskiego komitet tworzą delegowani członkowie ze wszystkich gmin. Komitet podejmuje decyzje i odpowiada za zagadnienia, takie jak: planowanie, transport, mieszkalnictwo, które następnie są przenoszone na poziom gmin. Utworzenie komitetu nie jest obowiązkowe, ale przy ujednoczonych prawach, może stanowić jedno z potencjalnych rozwiązań również dla Europy Środkowo-Wschodniej, przy utrzymywaniu ram prawnych na poziomie europejskim.

Niemcy

Interesujący przykład dotyczy metropolii niemieckich. Niemieckie obszary współpracy stanowią przestrzeń większą od obszarów metropolitalnych. Obszary współpracy bazują na obustronnych korzyściach i mają na celu rozwiązanie problemów dnia codziennego, powstałych w już rozwiniętych obszarach. Możliwość istnienia takich obszarów wynika z faktu braku odniesienia do zarządzania jednostkami administracyjnymi – niemieckimi landami. Gdyby obszary te domagały się przejścia części władzy od landów, oznaczałoby to koniec ich istnienia. Niemieckie regiony metropolitalne są nieformalną, elastyczną strukturą zarządzania. Powstały w celu wspierania rozwoju gospodarczego na obszarach miejskich wokół dużych miast, na rzecz wzmocnienia europejskiej konkurencyjności. Bazują na zintegrowanym rozwoju, który powinien odpowiedzieć na wyzwania globalizacji, zmian klimatycznych i demograficznych. Pierwsze 7 regionów metropolitalnych powstały w 1997 roku, od 2005 roku liczba zatwierdzonych regionów metropolitalnych wzrosła do jedenastu.

Konkurencja pomiędzy regionami metropolitalnymi Niemiec i landami wydzielonymi administracyjnie istnieje, ale nie jest ona decydująca. Większość regionów metropolitalnych jest daleka od przejmowania roli landów administracyjnych. Nigdy nie będą one w stanie zbliżyć się do sił politycznych. Niemieckie regiony metropolitalne



są o wiele bardziej zorientowane w kierunku kooperacji o dwustronnych korzyściach, w porównaniu z francuskimi obowiązkowymi regionami gmin miejskich.

Niemieckie regiony metropolitalne stanowią nieformalne związki robocze gmin, z regularnie odbywającymi się spotkaniami, pracujące w sześciu grupach tematycznych. Raporty grup roboczych dotyczą szerokiej różnorodności rozwiązań w zakresie zarządzania jedenastoma regionami metropolitalnymi: od związków zorientowanych zadaniowo do luźnej współpracy granicznej. Wspólnota wszystkich kooperujących gmin, tworzących region metropolitalny, prowadzi do wzmocnienia samorządu regionalnego.

Niemieckie regiony metropolitalne, przez swoją słabość w sensie politycznym, nie są ściśle związane z rozwiązywaniem codziennych problemów ludności zamieszkującej te obszary. Rola obszarów metropolitalnych w rozwoju regionów zasadniczo koncentruje się na kwestiach marketingowych, rozwiązywania problemów transportowych, zwiększenia powiązań pomiędzy nauką i gospodarką.

Zakres działań niemieckich regionów metropolitalnych obejmuje kontrolowanie lokalizowania w przestrzeni centrów politycznych i gospodarczych o znaczących przełykach finansowych i informacyjnych. Regiony metropolitalne są odpowiedzialne za podtrzymywanie funkcji innowacji i konkurencji oraz tworzenie społeczności kreatywnej, gdyż na ich terenie znajduje się wysokie zagęszczenie jednostek naukowych i badawczo-rozwojowych. Duże znaczenie regionów metropolitalnych w układzie komunikacyjnym wynika z dobrej dostępności do międzynarodowych centrów rozwoju. Powoduje ona efekty mnożnikowe wynikające z kontaktów bezpośrednich oraz utrzymywania wysokiej jakości sieci infrastruktury transportowej.

Holandia

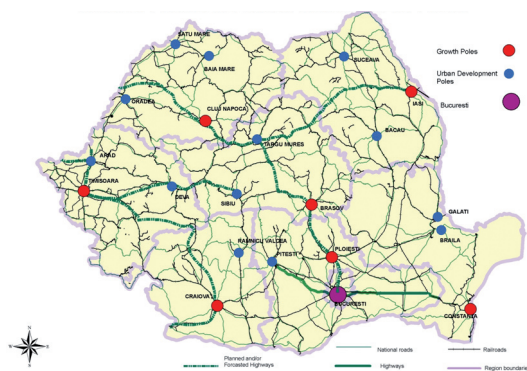
Model pochodzący z Holandii stanowi przykład nieformalnych, elastycznych metod zarządzania regionem metropolitalnym. Obszar metropolitalny Eindhoven powstał z połączenia jednostek w region metropolitalny na zasadzie dobrowolnego uczestnictwa oraz został ustanowiony przez holenderskie prawo. Region ten ma w kompetencjach kreowanie polityki opartej na wiedzy, obejmującej rozwój gospodarczy, transport, środowisko (wcześniej również planowanie przestrzenne). Region miasta Eindhoven składa się z 21 gmin, które wyraziły chęć współpracy na tym obszarze oraz stworzenia wspólnego funduszu wzmocnienia struktur gospodarczych tego terenu. Zakres zadań ustanowionego obszaru metropolitalnego Eindhoven obejmuje m.in.: działalność innowacyjną, współpracę transgraniczną, w której biorą udział przedstawiciele przemysłów opartych na wiedzy z Belgii, Niemiec i Francji.



Rumunia

Kształtowanie metropolii w Rumunii wynika z przyjętych założeń w programie operacyjnym, w którym wyodrębniono bieguny wzrostu. Cel programu, dotyczący wspierania zrównoważonego rozwoju miejskich biegunów wzrostu, koncentruje się na poprawie jakości życia ludności i tworzeniu nowych miejsc pracy w miastach.

Ryc. 2. Rozwój układu osadniczego – bieguny wzrostu



Źródło: materiały własne autora

W układzie osadniczym, poza Bukaresztem, wyodrębniono 7 biegunów wzrostu (Ryc. 2) – ustanowionych przez władze krajowe, które mogą dysponować środkami z Unii Europejskiej. Aby uzyskać wspomniane środki, istnieją pewne warunki, które dana metropolia powinna spełniać. Po pierwsze musi stworzyć stowarzyszenie rozwoju międzygminnego, składające się z miast i jednostek osadniczych kształtujących biegun wzrostu, tj.: wydzielonych administracyjne ośrodków centralnych wraz z ich otoczeniem (miasta, gminy). Członkami tego stowarzyszenia mogą być również rady powiatów. Miasto, będące centrum takiego bieguna, musi posiadać zintegrowany plan oraz zidentyfikowane funkcjonalne obszary urbanistyczne. Jedynie po spełnieniu tych wymogów może przystąpić do opracowania projektów i uzyskania środków europejskich na ich realizację. Projekty wdrażane w oparciu o zintegrowany plan rozwoju miejskiego związane są z następującymi zagadnieniami:

- rewitalizacją przestrzeni miejskiej oraz poprawą infrastruktury i usług miejskich, włączając także transport miejski,
- rozwojem środowiska biznesowego,
- rewitalizacją infrastruktury społecznej, łącznie z budownictwem społecznym,
- poprawą usług społecznych.

Jeden z rumuńskich przykładów zarządzania metropolitalnego dotyczy Timișoary – miasta liczącego 350 tys. mieszkańców, w którym władze miejskie, po przeprowadzeniu analiz przestrzennych obszaru wokół miasta i określeniu jego funkcji, wydzieliły 14 różnych jednostek osadniczych, tworzących obszar metropolitalny Timișoary. Dla tego terenu został skonstruowany zintegrowany plan, który definiuje wspólne projekty rozwojowe. Jedynym powodem, dla którego gminy zaczęły ze sobą współpracować była chęć i możliwość pozyskania środków europejskich.

Węgry

Węgierski przykład charakteryzuje zintegrowany rozwój miasta od strony funkcjonalnej. Pomysłem godnym uwagi jest stworzenie planu przeciwdziałającego segregacji społecznej w przestrzeni. Plan wskazuje występowanie biednych dzielnic. Uzyskanie środków europejskich przez władze miasta zależy od zaakceptowania wniosku przez eksperta społecznego, który ocenia jego treść w odniesieniu do planu. Czynnikiem ten stanowi silny bodziec, który w celu uzyskania środków europejskich, nakazuje podejmowanie działań ograniczających obszary ubóstwa. Mimo że wcześniej burmistrzowie miast na Węgrzech nie byli zainteresowani tym problemem, to obecnie warunkiem pozyskania dodatkowych środków przyczynia się do ograniczania i likwidowania takich obszarów.

Zintegrowany plan rozwoju miejskiego na Węgrzech wskazuje wizję rozwoju ukierunkowaną na regiony miejskie w oparciu o cele długookresowe (na 15-20 lat). Stanowi on średniookresowy dokument strategiczny dla dużych miast, z celami sektorowymi i terytorialnymi, zorientowanymi na ich wdrażanie. Plan jest aktualizowany co 3-5 lat. Jego wdrożenie wymaga przyjęcia uchwałą zespołu gmin, poprzedzonego szeroką konsultacją społeczną. Nieodłączną częścią planu rozwoju miejskiego jest plan antysegregacji przestrzennej, który musi być zaakceptowany przez niezależnych działaczy społecznych. Plan antysegregacji zawiera ocenę stanu zdelimitowanych przestrzeni, a na nich obszary zagrożone pogorszeniem stanu i segregacją. Poza tym w planie zawarta jest ocena wpływu przewidywanego rozwoju i indywidualnych polityk sektorowych na wydzielone przestrzenie. Ponadto określa wizję rozwoju dla obszarów zdegradowanych, tj. ocenę, czy wspomniane przestrzenie będą podlegać eliminowaniu, czy integrowaniu ze strukturą miejską. Plan ma na celu zmniejszenie stopnia segregacji społecznej oraz uniknięcie jej wzrostu na innym obszarze. Kompleksowy system wdrażanych narzędzi obejmuje projekty z takich dziedzin, jak mieszkalnictwo, edukacja, pomoc społeczna, ochrona zdrowia.

W poszukiwaniu nowego modelu zarządzania obszarami metropolitalnymi

W odniesieniu do poszukiwania odpowiedzi na pytania dotyczące innowacyjnych rozwiązań zintegrowanego rozwoju miejskiego i zarządzania obszarami metropoli-



talnymi, opisane powyżej modele stanowią bogate źródło wiedzy. Model francuski uwzględnia różne zasady współpracy. Francuskie rejony miejskie wyznaczają obszary funkcjonalne, w których ma miejsce obowiązkowa kooperacja. Metoda zastosowana w Niemczech zawiera dodatkowy poziom współdziałania. Niemieckie regiony metropolitalne są strukturą o „słabych” powiązaniach zarządczych, ale o obustronnie korzystnej kooperacji gospodarczej. Zgodnie z metodą przyjętą w Rumunii, wyznaczone są bieguny wzrostu, a dla delimitowanych obszarów metropolitalnych określa się zintegrowany plan jako ważny element programowania europejskiego. Z kolei w metodzie węgierskiej element społeczny jest obowiązkowy. Zintegrowane plany rozwoju miejskiego na Węgrzech włączają aspekty społeczne w planowanie zintegrowane.

W układzie zarządczym istnieją sformalizowane poziomy państwa, z których nie można zrezygnować – centralny, regionalny i gminny (Ryc. 3). Są to poziomy odpowiedzialne za podejmowanie decyzji administracyjnych. Dodatkowo wyróżniane są obszary funkcjonalne, np. metropolitalne lub zespoły miejskie, w których powinien odbywać się proces wspólnego planowania przestrzennego. Chociaż zarządcami tych obszarów nigdy nie są osoby wybierane w powszechnym głosowaniu, to do ich zadań powinno należeć zapewnienie planowania dla obszarów funkcjonalnych i być brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji na szczeblach administracyjnych. Ten dylemat powinien znaleźć rozwiązanie na szczeblu europejskim, gdyż możliwe jest współistnienie obu hierarchii.

W celu stworzenia modelu zarządzania terytorialnego, który uwzględni poziom funkcjonalny, należy przekonać jednostki administracyjne do podejmowania decyzji przyjętych dla tego obszaru. Zadaniem szczebla krajowego powinno być stworzenie ram prawnych do planowania w obszarach funkcjonalnych. Przykładowo francuskie ramy definiują, czym jest wspólnota miejska. Zgodnie z niemieckim podejściem można stworzyć regiony metropolitalne, pod warunkiem uzyskania przyzwolenia społeczności zamieszkującej dany region. Według rumuńskich procedur stworzenie obszarów funkcjonalnych stanowi warunek konieczny dostępu do środków europejskich.

Poziom krajowy, podobnie jak poziom regionalny, powinien dawać pomoc techniczną, w celu rozwoju obszarów funkcjonalnych, istniejących w ramach wieloszczeblowej władzy. Ze względu na różnorodność procedur każdego kraju europejskiego, mogą być stosowane różne narzędzia wprowadzania zarządzania terytorialnego. Uregulowania zwykle dotyczą albo obszaru, albo metody planowania. Zakres odpowiedzialności na szczeblu Unii Europejskiej wyznacza strategia *Europa 2020*. Wymienia się w niej szereg priorytetów, jak np. konkurencyjność gospodarczą, zmniejszenie emisji dwutlenku węgla, 20 mln ludzi wychodzących z ubóstwa. Oczywiście nie można osiągnąć wskazanych celów, jeśli nie powstanie zintegrowane planowanie, nawiązujące do funkcjonalnych obszarów miejskich. W związku z tym Unia Europejska, przyjmując politykę spójności



z bardzo silnym wymiarem terytorialnym, z jednej strony może bazować na przekazywanych funduszach strukturalnych, a z drugiej może podjąć działania obowiązkowe (zintegrowane) dla obszarów miejskich. Jeżeli Unia Europejska w ostateczności nie będzie w stanie tego uczynić, wtedy istnieje możliwość stworzenia inicjatyw wspólnotowych. Jednym z możliwych rozwiązań przedstawionych w niniejszym artykule to propozycja planowania zintegrowanego jako warunku uzyskania środków unijnych.

Ryc. 3. Wielopoziomowy proces kształtowania roli polityk miejskich i regionalnych

Wcześniej Dotychczasowa organizacja Przestrzenie spolaryzowane Polityki „twarde”	Obecnie Przemiana	Później Nowa organizacja Przestrzenie homogeniczne Polityki „miękkie”	Osie programowe Zrównoważony rozwój miast Polityki zintegrowane jako narzędzia przemian
		Unia Europejska	Spółeczna polityka spójności, ESDP, INTERREG Inicjatywy URBAN, URBACT
Państwo			
		Regiony transgraniczne Regiony narodowe	Polityki regionalne, Program DOCUP Interreg
Region			
		Obszary metropolitalne	Narodowy zintegrowany plan na rzecz trwałego rozwoju miast, Inicjatywa Urban
Gmina			
		Sąsiedztwo	Polityki terytorialne

Źródło: według Claude'a Jacquiera

Właściwie rozumiany obszar metropolitalny powinien być postrzegany jako porozumienie regionów ze wspólną odpowiedzialnością. Zasięg przestrzenny tego regionu może być jedynie rozstrzygany przez ich głównych uczestników, m.in. przez autorytety i działaczy lokalnych.

Budując nowy model zarządzania terytorialnego, miasto nie może stanowić przestrzeni sztucznie ograniczonej. W obszarze metropolitalnym najlepsze osiągnięcie zapewni zintegrowanie różnych polityk, w których każda dysponuje kilkoma powiązaniem z politykami na innych szczeblach zarządzania. Oprócz polityki dla obszaru metropolitalnego, na małych przestrzeniach jednocześnie powinna przebiegać realizacja kilku społecznie kreatywnych strategii.

Obszary metropolitalne i obszary sąsiedzkie powinny stanowić oddzielne poziomy funkcjonalne, w których zarządcy nie są wybierani w drodze wyborów powszechnych. Stworzenie stosownych instytucji administracyjnych na tym poziomie funkcjonalnym może być trudne, gdyż obszary funkcjonalne zmieniają się w czasie. Utrzymywanie obszarów funkcjonalnych (obszarów metropolitalnych i sąsiedztwa) powinno obejmować poziomy możliwie elastyczne, w których zarządzanie kreatywne, strategiczne planowanie przestrzenne oraz strategie kreatywne społecznie są przedstawiane w sposób mniej formalny.

Logika istnienia obszarów funkcjonalnych nie zastąpi wcześniej umocowanej logiki zarządzania obszarami administracyjnymi. Dwa układy hierarchiczne mogą i powinny istnieć jednocześnie, gdyż dysponują zupełnie odmiennymi zadaniami i uprawnieniami. Jednostki wyróżnione na podstawie logiki funkcjonalnej nie przekształcą się w formy w pełni zinstytucjonalizowane, ale mają szansę, by uzyskać akceptację na poziomie administracyjnym. Stworzenie podwójnej hierarchii poziomu administracyjnego i funkcjonalnego oraz organizowanie konsultacji planu zapewni ich rozwijanie na poziomie funkcjonalnym i przyjmowanie ich na poziomie administracyjnym, co stanowi zadanie publiczne zarówno w sprawach narodowych, jak i europejskich.

Podsumowanie

Kluczowymi zagadnieniami w celu stworzenia obszarów funkcjonalnych pozostają: jak może być stworzony plan lub pomysł na niego, jak może on być rozwijany na wszystkich poziomach funkcjonalnych, a w ostateczności oficjalnie, formalnie zaakceptowany poprzez istniejące struktury administracyjne?

Modernizacja systemów zarządzania administracyjno-funkcjonalnego stanowi zadanie szczebla zarządzania krajowego (ze względu na uwarunkowania różniące się na przestrzeni całej Unii Europejskiej). Warunki wielosektorowej współpracy metropolitalnej muszą być przyjęte przez struktury wieloszczeblowego zarządzania, opierające się na dobrowolnym schemacie współpracy, tylko z niewielkimi ograniczeniami. Zin-



tegrowane planowanie na nowym, wyznaczonym poziomie funkcjonalnym może być rozwijane jako proces z szerokimi konsultacjami społecznymi.

Na podstawie materiałów z konferencji opracował Tomasz Szałański.



dr Iván Tosics, matematyk, socjolog, dyrektor zarządzający Metropolitan Research Institute (Instytutu Badania Metropolii) w Budapeszcie, wiceprzewodniczący European Network of Housing Research (Europejskiej Sieci Badań Mieszkalnictwa); członek: komitetu wykonawczego European Urban Research Association (Europejskiego Stowarzyszenia Badań Urbanistycznych, 2009-2010), organu doradczego HS-NET Biura Programu Narodów Zjednoczonych ds. Osiedli Ludzkich ONZ-HABITAT, rady programowej Journal of Housing and the Built Environment i Housing Studies; redaktor periodyku Urban Research and Practice, przewodniczący Forum Rozwoju Gospodarczego (2007-2008), kierownik konsorcjum przygotowującego średnio- i długookresową *Miejską Strategię Rozwoju Budapesztu*; ekspert na posiedzeniu Parlamentu Europejskiego *Miejsca miast Europy w polityce spójności*, główny ekspert dwóch programów URBACT; specjalizuje się w: socjologii miast, rozwoju strategicznym, polityce mieszkaniowej oraz sprawach polityki regionalnej UE

Od lewej: dr Vincent Goodstadt, Bartłomiej Kolipiński, prof. zw. dr hab. Tadeusz Markowski, prof. dr hab. Marek Bryx i dr Iván Tosics



Od lewej: prof. zw. dr hab. Tadeusz Markowski i Bartłomiej Kolipiński



Sprawozdanie z dyskusji



Dyskusja nad kształtem OMW

(1) Jako pierwszy głos w dyskusji zabrał **prof. Bogdan Ney**, który podniósł kwestię nadal niewystarczającej regulacji legislacyjnej związków metropolitalnych. Wysunął on odważną tezę, że taka sytuacja nie jest wcale przeszkodą, a co więcej – może być ułatwieniem dla rozwijania inicjatyw w obrębie obszarów metropolitalnych. Wobec braku ułatwień, ale także i utrudnień, może się przecież odbywać nieskrępowana współpraca jednostek samorządu terytorialnego dążących do zbieżnych celów wzrostu konkurencyjności i poziomu życia mieszkańców. Mówca wyraził jednocześnie wątpliwości, czy podporządkowywanie wszystkiego przepisom i ustawom jest najlepszą drogą do rozwiązywania problemów.

(2) **Inż. Wojciech Rymwid Mickiewicz** zwrócił natomiast uwagę na brak w studium OMW zarówno wariantowania przyjętych rozwiązań, jak i analizy wielokryterialnej, co przez niektórych może być odbierane jako brak elastyczności dokumentu.

(3) **Dr Agata Cieszewska** z SGGW w Warszawie, nawiązując do wypowiedzi **prof. Bogdana Neya**, potwierdziła, że w Polsce idea *bottom-up work*, tj. inicjatyw wpływających od jednostek niższego szczebla w kierunku wyższego są coraz powszechniejsze. Przykładem jest współpraca gmin i organizacji pozarządowych przy powołaniu leśnego kompleksu promocyjnego „Lasy Warszawy”.

(4) **Dr Rolf-Barnim Foth** przypomniał, że w Niemczech funkcjonuje aż 14 obszarów metropolitalnych, które mają nie tylko różną strukturę i organizację, ale czasem nawet, jak w Stuttgarcie, własne prawo i parlament. Ważne jest natomiast posiadanie wizji rozwoju i chęć prowadzenia współpracy na drodze do jej realizacji.

(5) Jako kolejny głos zabrał **arch. Bogdan Wyporek**, który wysoko oceniając 2 prezentowane dokumenty – studium OMW i studium Warszawy, jednocześnie stwierdził, że Warszawa i gminy ją otaczające to w rzeczywistości 2 różne światy, a studialny charakter obu opracowań tej sytuacji nie zmienia. Wyraził przy tym pogląd, że jednym z powodów takiej sytuacji jest sytuacja prawna, ale również świadomość społeczna, w której brak jest poczucia potrzeby kształtowania ładu przestrzennego.

(6) **Arch. Bogdan Szymański** w swej wypowiedzi odniósł się do idei samorządności i w jego opinii malejącego znaczenia fundamentalnej dla życia państwa kwestii nadrzędności państwa nad samorządem lokalnym. Posłużył się w tym miejscu przykładem niedawno prowadzonej społecznej dyskusji i kampanii, która zmierzała do zmiany ustawy o ochronie przyrody w części umożliwiającej gminom decydowanie o rozszerzeniu granic parków narodowych. W tym kontekście zauważył, że Obszar Metropolitalny Warszawy nie jest w gruncie rzeczy związany z żadną szerszą ideą, nie jest związany z interesem państwowym, ale sam sobie te idee tworzy. *Ad vocem* wygłosił



dr Janusz Radziejowski, który zauważył, że wobec sprzeciwu gmin odnośnie rozszerzenia granic parków narodowych wyznaczenie i ochrona nowych granic będzie bardzo utrudniona.

(7) Jako kolejny głos zabrał **arch. Eugeniusz Nawrocki**, który wyraził opinię, iż zbyt mało uwagi przykładana się do edukacji w samorządach.

(8) Odnosząc się częściowo do wypowiedzi **Wojciecha Rymwida-Mickiewicza**, **prof. Marek Bryx** dodał, że dużo cenniejsza od wariantów byłaby szeroka społeczna dyskusja. W jego opinii aktualne, obarczone wieloma wadami zagospodarowanie przestrzenne jest w dużej mierze winą społeczeństwa, którego zmiana, w domyśle edukacja, wymaga czasu. Na koniec swej wypowiedzi **Marek Bryx** stwierdził, że istnieją przestrzenie i sfery życia społecznego, których nie można do końca i bezrefleksyjnie powierzyć mechanizmom rynkowym.

(9) W odpowiedzi na zaprezentowane tezy **Ivan Tosics** wyraził pogląd, że nawet pomimo upływu czasu, niektórzy ludzie i grupy społeczne mogą nie rozumieć idei kooperacji, a wiara w edukację może okazać się złudna. W tym świetle niezbędny jest odpowiedni system prawny, który pomaga gwarantować utrzymanie interesów państwa i większości. Podając przykład Lyonu, gdzie mimo ogromnego sukcesu, jaki odniosło to miasto, nadal pozostało formalnym zbitkiem czterdziestu osobnych dzielnic, mówca przekonywał, że muszą być zachowywane pewne ramy prawne.

(10) **Prof. Zbigniew Strzelecki**, jako jeden z autorów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przyznał, że zbyt duże zaufanie mechanizmom państwa i uzależnienie uchwalenia planów obszarów metropolitalnych od zapisów koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju było błędem, którego skutki wszyscy ponosimy i możliwe, że jeszcze przez dłuższy czas będziemy ponosić. Mówca bronił jednak samej idei sporządzania planów obszarów metropolitalnych, wskazując *Studium Planu Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Warszawy* jako wartościowy dokument, oparty na rzetelnych analizach i dobrych praktykach. Potwierdziły to między innymi doświadczenia i głosy z zagranicy, obszernie zaprezentowane przez dzisiejszych prelegentów. **Zbigniew Strzelecki** wyraził na koniec pogląd o konieczności sporządzania tego typu planów i dokumentów, by w przyszłości zbudować dobry model oparty na współpracy jednostek z miastem centralnym.

Na podstawie materiałów z konferencji opracował Michał Hackiewicz.



Dyskusja nad problemami obszarów metropolitalnych

Po prezentacji studium OMW ogłoszonej przez **dr arch. Tomasza Sławińskiego** głos zabrali **dyrektor Marek Mikos** i **Witold Malarowski**, opowiadając kolejno o swoich przemyśleniach na temat studium OMW z perspektywy m.st. Warszawy oraz małej gminy leżącej w obszarze. Po zakończeniu prezentacji, prowadzący panel **Bartłomiej Kolipiński** otworzył dyskusję.

(1) Rozpoczął ją **prof. Bogdan Ney**, kierując pod adresem Wójta Gminy Izabelin tezę, iż gminy popierają rozwój, jednak nie popierają planowania. Dzieje się tak dlatego, że planowanie jest aspektem, który ten rozwój dyscyplinuje i reguluje, a co za tym idzie – czasem go utrudnia bądź nawet uniemożliwia. Na potwierdzenie swoich słów przywołał wyniki ankiety przeprowadzanej w ramach prac nad studium OMW, według której znaczna liczba gmin odpowiedziała, że nie widzi dla siebie miejsca w Obszarze Metropolitalnym Warszawy. Poddał on również w wątpliwość ideę pełnego władztwa planistycznego gmin, która wykorzystywana, czasem bardzo nieumiejętnie przez gminy, przynosi więcej szkód niż pożytku. Nie sprzyja to hierarchizacji procesu planowania.

(2) W podobnym duchu wypowiedział się również **dr Janusz Radziejowski**, podając w wątpliwość możliwość utworzenia obszaru metropolitalnego w ramach istniejącego systemu i zależności. Nie można kreować i realizować rozwoju na obszarach samymi jedynie założeniami i kreskami na mapach – by zaistniał rzeczywisty progres, musi on być solidnie zaplanowany i umiejętnie wdrożony, podczas gdy wydaje się, że nie ma na to pomysłu. Nie pomoże w osiągnięciu tego celu również, wytknięty przez mówcę, brak poważnego zainteresowania Warszawy obszarem metropolitalnym. Podając przykład Podkowy Leśnej, jako historycznego przykładu myślenia metropolitalnego, mówca poprosił prelegentów o plany instytucjonalizacji OMW.

(3) Żywą polemikę wzbudziła zaś wypowiedź **prof. Jacka Fiedorowicza**, który zasugerował, że granice OMW nie powinny kończyć się na Narwi, Bugu i Wiśle, postulując tym samym, by zakresem opracowania objąć także między innymi Nasielsk i Płońsk. Mówca zaproponował także zorganizowanie seminarium, na którym można by zastanowić się nad rzeczywistym zasięgiem wpływu metropolii. Na słowa te zareagował **Witold Malarowski**, który w swej polemice przekonywał, że nawet gdyby włączyć do OMW postulowane gminy, to przy ich nikłym potencjale, nie tylko ekonomicznym, ale głównie ludnościowym, byłyby to tylko „puste kilometry”. Na zakończenie mówca



podsumował, że każda jednostka pragnie się rozwijać i rozwój ten planuje, jednak nie każda ma szansę, by w pełni go zrealizować.

(4) Kolejny głos zabrał **dr Jerzy Adamski**, który poddał w wątpliwość fakt skorelowania map zaprezentowanych w studium OMW z odpowiednimi dokumentami planistycznymi gmin, zwłaszcza w sferze rozwoju zabudowy mieszkaniowej w OMW. Odniósł się przy tym po raz kolejny w czasie dyskusji do sytuacji planistycznej gmin, które najchętniej wszystkie tereny przeznaczyłyby pod tereny budowlane. Takie zapisy nie pozwalają na etapowanie zabudowy, czym stawiają prognozy zawarte w studium OMW pod znakiem zapytania. Na te sugestie odpowiedział **Tomasz Sławiński**, informując słuchaczy, iż tworzenie studium OMW było szeroko konsultowane ze wszystkimi zainteresowanymi podmiotami, a także, że jego zapisy zostały skorelowane z ustaleniami zawartymi w studiach gmin. W kwestii etapowania rozwoju, mówca wyraził pogląd, iż jest to absolutnie możliwe, m.in. poprzez pozostawianie w studiach terenów otwartych, przeznaczonych do późniejszego wykorzystania. Na zakończenie swojej wypowiedzi **dr Jerzy Adamski** odniósł się do prezentowanego stanowiska jakoby tylko Obszar Metropolitalny Warszawy zdolny był do konkurowania na arenie Europejskiej, podając przykład aglomeracji krakowsko-śląskiej jako jednostki mogącej włączyć się w ten układ.

(5) Na zakończenie moderator panelu poprosił o komentarz **dr. Stanisława Wyganowskiego**, byłego prezydenta m.st. Warszawy, który w swej pracy wiele energii poświęcił obszarom metropolitalnym, czego efektem było między innymi założenie Unii Metropolii Polskich. Mówca przypomniał, że przedstawiciele tej organizacji wystosowali do rządu apel o przyspieszenie prac nad stworzeniem ram dla rozwoju metropolii. Na przeszkodzie, według dr. Stanisława Wyganowskiego, stał jednak zbyt niski poziom łączności i współpracy pomiędzy zainteresowanymi jednostkami i urzędami.

Na podstawie materiałów z konferencji opracował Michał Hackiewicz.



Uczestnicy konferencji w skupieniu słuchali wygłaszanych referatów. W pierwszym rzędzie od lewej: prof. dr hab. Marek Bryx, dr Aleksandra Jadach-Sepiło i Witold Malarowski



Dyskusje toczone były także w kularach. Od lewej: dr arch. Tomasz Sławiński, Joe Montgomery, dr Vincent Goodstadt i Marszałek Województwa Mazowieckiego Adam Struzik



Od lewej: prof. dr hab. Zbigniew Strzelecki, dr Stanisław Wyganowski (stoi) i Lech Rogowski



Od lewej: dr Mirosław Grochowski i Franz Thun



Konferencja „Obszar Metropolitalny Warszawy” – 13 czerwca 2011 roku

Hotel Jan III Sobieski

Plac Artura Zawiszy 1

Prowadzący	Godzina	Tematyka wypowiedzi	Prelegenci
	8 ⁰⁰ -9 ⁰⁰	Rejestracja	
	9 ⁰⁰ -9 ³⁰	Sesja otwierająca	
Zbigniew Strzelecki	9 ⁰⁰ -9 ³⁰	Otwarcie konferencji	Adam Struzik, Marszałek Województwa Mazowieckiego Olgięrd Dziekoński, Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta RP Marcin Świąćcki, Radny Województwa Mazowieckiego Zbigniew Strzelecki, Dyrektor Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie Jarosław Maćkowiak, Sekretarz m.st. Warszawy
	9 ³⁰ -12 ⁰⁰	Planowanie i zarządzanie Obszarami Metropolitalnymi	
	9 ³⁰ -9 ⁵⁰	Gdańsk	Feliks Pankau
	9 ⁵⁰ -10 ¹⁰	Paryż	Martine Liotard
	10 ¹⁰ -10 ³⁰	Hamburg	Rolf-Barnim Foth
Hans Hede/ Miroslaw Grochowski	10 ³⁰ -10 ⁵⁰	przerwa kawowa / Konferencja prasowa z udziałem Marszałka Województwa Mazowieckiego – Adama Struzika	
	10 ⁵⁰ -11 ¹⁰	Sztokholm	Hans Hede
	11 ¹⁰ -11 ³⁰	Amsterdam	Eric van der Kooij
	11 ³⁰ -11 ⁵⁰	Wrocław	Tomasz Ossowicz
	11 ⁵⁰ -12 ¹⁰	Londyn	Joe Montgomery
	12 ¹⁰ -13 ⁰⁰	Prezentacja <i>STUDIUM Planu Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Warszawy</i>	Tomasz Sławiński
	13 ⁰⁰ -14 ⁰⁰	Obiad	
	14 ⁰⁰ -15 ³⁰	Studium Planu OMW	
Bartłomiej Kolipiński	14 ⁰⁰ -14 ¹⁵	OMW a Warszawa	Marek Mikos
	14 ¹⁵ -14 ³⁰	OMW a gminy otaczające	Witold Malarowski
	14 ³⁰ -15 ³⁰	Dyskusja nad kształtem OMW	
	15 ³⁰ -15 ⁴⁵	przerwa kawowa	
	15 ⁴⁵ -17 ³⁰	Obszary metropolitalne – problemy wewnętrzne i zewnętrzne	
	15 ⁴⁵ -16 ⁰⁰	Aspekty formalne planowania metropolitalnego w Polsce	Bartłomiej Kolipiński
	16 ⁰⁰ -16 ³⁰	Obszary metropolitalne w dokumentach krajowych i europejskich	Tadeusz Markowski
Marek Bryx	16 ³⁰ -17 ⁰⁰	Planowanie metropolitalne z perspektywy Stowarzyszenia Metropolitalnego Metrex	Vincent Goodstadt
	17 ⁰⁰ -17 ³⁰	Zintegrowany rozwój. Rewitalizacja miejska w metropoliach europejskich	Ivan Tosics
Zbigniew Strzelecki	17 ³⁰ -18 ³⁰	Dyskusja – podsumowanie konferencji	



