

Ekspertyza została wykonana na zlecenie Departamentu Polityki Regionalnej w MGiP. Informacje zawarte w ekspertyzie odzwierciedlają poglądy autora a nie zamawiającego.

Jacek Lendzion¹

(współpraca: Jacek Sołtys, Witold Toczyski)

Znaczenie obszarów metropolitalnych i ich otoczenia oraz współczesnych procesów metropolizacyjnych w kształtowaniu polityki regionalnej Państwa

**Ekspertyza przygotowana na zamówienie
Departamentu Polityki Regionalnej Ministerstwa Gospodarki i Pracy.
(Umowa BAB. I. 374 / F z dn. 3 grudnia 2004 r.)
dla potrzeb tworzenia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego**

¹ Bałtycki Instytut Spraw Europejskich i Regionalnych, Gdynia

Spis treści

1.	Wprowadzenie. Podstawy teoretyczne problematyki	3
1.1	Cel i przedmiot pracy	3
1.2	Współczesne procesy metropolizacyjne i ich rola w rozwoju regionalnym	4
2.	Analizy i studia ekspertyzy	9
2.1	Analiza znaczenia dla rozwoju społeczno gospodarczego wielkich ośrodków miejskich Polski oraz ich oddziaływań na otaczające regiony	9
2.1.1	Przemiany krajowego systemu miast w Polsce w latach dziewięćdziesiątych.	9
2.1.2	Analiza potencjału miast – ośrodków metropolitalnych	10
2.1.3	Rola i znaczenie ośrodków metropolitalnych w systemie świadczenia usług	17
2.1.4	Główne problemy rozwoju polskich metropolii.....	20
2.2	Scenariuszowa prognoza rozwoju procesów metropolizacyjnych oraz ich oddziaływań	22
2.2.1	Metoda, założenia i definicje scenariuszy	22
2.2.2	Wybrane scenariusze rozwoju i skutków procesu metropolizacji Polski	24
2.2.3	Analiza scenariuszowa rozwoju centrów i obszarów metropolitalnych w Europie Środkowej i Bałtyckiej, a także konsekwencji dla polskich metropolii.....	28
2.3	Analiza i ocena problemów metropolizacji Polski w pierwszych dekadach XXI wieku - wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego	30
2.3.1	Rola metropolii w rozwoju Europy XXI wieku	30
2.3.2	Analiza sytuacji szczególnych w przyszłym rozwoju polskich metropolii.....	37
2.4	Kierunki i możliwości oddziaływania polityki rozwoju regionalnego w aspekcie metropolizacji przestrzeni Polski.	40
2.4.1	Obszary metropolitalne w dotychczasowych dokumentach	40
3.	Synteza opracowania oraz wnioski i rekomendacje dla prowadzenia polityki regionalnej Polski w latach 2007-2013	47
3.1.1	Metropolie i obszary metropolitalne jako przedmiot polityki.....	47
3.1.2	Kluczowe wnioski i wyzwania wynikające ze scenariuszy i prognoz rozwoju.....	49
3.1.3	Ogólne kierunki polityki regionalnej Państwa	51
3.1.4	Szczegółowe kierunki polityki regionalnej Polski	52

1. Wprowadzenie. Podstawy teoretyczne problematyki

1.1 Cel i przedmiot pracy

Celem ekspertyzy jest wspomóc właściwe sformułowanie Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego Polski w l. 2007 – 2013 w odniesieniu do obszarów metropolitalnych jako jednej z głównych sfer wsparcia.

Przedmiotem pracy – zgodnie z Zamówieniem Departamentu Polityki Regionalnej Ministerstwa Gospodarki i Pracy z dn. 3 grudnia 2004 r. jest:

- analiza znaczenia wielkich ośrodków miejskich dla rozwoju społeczno gospodarczego Polski w ujęciu regionalnym oraz ich oddziaływań na otaczające regiony,
- scenariuszowa prognoza rozwoju procesów metropolizacyjnych oraz ich oddziaływań (z wykorzystaniem międzynarodowych porównań z obszaru UE),
- ocena ich konsekwencji dla rozwoju regionalnego Polski w l. 2007-2013,
- analiza efektywnych sposobów oddziaływania krajowej polityki rozwoju regionalnego na proces metropolizacji przestrzeni Polski.

Ekspertyza jest oparta o zarys podstaw teoretycznych badanej problematyki i zakończona syntezą wskazującą wnioski i rekomendacje dla prowadzenia polityki regionalnej Polski w okresie do 2013 r.

Formułując przedmiot ekspertyzy w postaci pytań badawczych, należałoby poszukiwać odpowiedzi na następujące pytania:

1. Jak przebiega w Polsce samoistny, ale nie dość jeszcze dynamiczny, proces rozwoju metropolii (miast - elementów ponadnarodowej sieci i ściśle związanych z nimi obszarów zurbanizowanych) i jak, w jakim stopniu i zakresie oddziałuje on pozytywnie a w jakim negatywnie na dalsze otoczenie regionalne ?

2. Jak na proces rozwoju wielkich miast i obszarów metropolitalnych Polski i ich relacji z otoczeniem może wpływać polityka regionalna Państwa uwarunkowana przez Unię Europejską, a także przez wpływ europejskich mechanizmów rozwoju ?

3. Wreszcie, sprecyzować należałoby: „co” (sfery, dziedziny problemowe i kierunki polityki), a także „jak” polityka regionalna Państwa powinna: (a) wspierać lub hamować? (b) harmonizować i koordynować? (c) przełamywać i rozwiązywać?

Będą to sfery, w których znaleźć można zarówno czynniki pozwalające (pod pewnymi warunkami) zdynamizować rozwój układów i funkcji metropolitalnych, wzmocnić ich pozytywne oddziaływanie, jak i czynniki stanowiące pola problemowe, wymagające podjęcia np. przeciwdziałań.

Rezultatem pracy nie jest pełny katalog instrumentów polityki² ani tym bardziej mechanizmów regulacyjnych (których część dla osiągnięcia celów polityki bywa przez władze publiczne wykorzystywana i/lub wspomagana). Podkreślić też trzeba, że ekspertyza ma charakter przeglądowy i doradczy, stąd niekoniecznie stanowi oryginalny produkt naukowy³.

² pełne studium takich wykorzystywanych dotąd z powodzeniem w krajach „starej” Unii oraz tych, które dopiero są we wczesnych fazach prób i propozycji byłoby z pewnością ważnym i pożytecznym zadaniem badawczym

³ do opracowania wykorzystane zostały prace ośrodka gdańskiego (wielu autorów, w tym wcześniejsze pod kierunkiem nieodwołanego prof. J. Kołodziejskiego, twórcy planowania makroregionalnego i Koncepcji Polityki Przestrzennego Kraju), oraz ośrodka Uniwersytetu Warszawskiego EUREG (por. Gorzelak, Jałowiecki, Smętkowski) oraz IGIPZK. Część tych prac realizowana była w związku z programami i projektami UE: ESPON, VASAB 2010

Przygotowana została w stosunkowo krótkim czasie a postawione w niej tezy i rekomendacje powinny być poddane dyskusji zarówno na forum praktyków jak i naukowców posiadających kompetencje w jej przedmiocie.

1.2 Współczesne procesy metropolizacyjne i ich rola w rozwoju regionalnym

Jednym z najbardziej charakterystycznych procesów XX w. był szybki rozwój miast i urbanizacji jako zjawiska wieloaspektowego: ekonomicznego, społeczno-kulturowego i oczywiście fizycznego, technicznego. Od połowy XX w. jesteśmy świadkami silnej polaryzacji i różnicowania szans rozwoju szerokiego zbioru miast⁴ oraz tworzenia się mniej lub bardziej złożonych zespołów miejskich, a nawet regionów miejskich. Pojawiły się światowe lub tylko kontynentalne metropolie – bardzo duże miasta i zespoły miejskie (często określane jako obszary metropolitalne), pełniące szczególne funkcje w systemie osadniczym i ogólnie – w wielu sferach ludzkiej aktywności. Są one dogodnie położone i bardzo dobrze obsłużone komunikacyjnie, posiadają wybitne cechy środowiska zurbanizowanego i społecznego, rozwinięte instytucje i infrastrukturę sprzyjającą pełnieniu funkcji zarządczych i politycznych. Jakkolwiek rozwój metropolii towarzyszy procesowi urbanizacji – zwłaszcza koncentracji ludności w wielkich strukturach miejskich (megapolis), jednak nie jest on jego prostą konsekwencją ani tożsamy z rozwojem aglomeracji miejskich⁵.

Mimo, że w krajach rozwijających się proces ilościowego wzrostu miast postępuje w dalszym ciągu bardzo szybko, to w wielu regionach świata, zwłaszcza tam gdzie już osiągnięty został wysoki wskaźnik ilościowy urbanizacji nastąpiło przejście do gospodarki postindustrialnej i społeczeństwa informacyjnego, i w konsekwencji rozwój miast przybrał charakter jakościowy. W stosunkowo niewielkiej grupie miast rozwijają się funkcje związane z zarządzaniem społeczeństwem w skalach przekraczających zasięg regionu a nawet kraju, i z rozwojem gospodarki informacyjnej, opartej na wiedzy. Jest to wg. różnych autorów najważniejsza cecha **metropolizacji**. Rozpatrywana nie w aspekcie funkcji miast a ich struktury przestrzennej ta **ostatnia** – wg. Jałowieckiego (1999, s. 29) - faza urbanizacji polega też na przekształcaniu się przestrzeni miejskich i zmianie relacji między miastem centralnym i jego bezpośrednim zapleczem oraz nieciągłym sposobie użytkowania przestrzeni zurbanizowanych. Objawia się osłabieniem lub zerwaniem związków gospodarczych miasta z jego regionalnym zapleczem i zastąpienie ich kontaktami z innymi metropoliami w skali kontynentalnej lub światowej". Powoduje to polaryzację rozwoju, czyli stałe ekonomiczne wzmocnienie ośrodka centralnego, rozwój strefy bliskiego otoczenia (obszaru metropolitalnego) a przy tym osłabienie, marginalizację dalszego zaplecza regionalnego.

Tak więc trzeba podkreślić, że istnieją w zasadzie **dwa** – odrębne, akcentujące różne aspekty ale uzupełniające się - **zakresy definicji procesu metropolizacji** Dość często nie rozróżnia się tych znaczeń, co prowadzi do nieporozumień w sferze polityki czy praktyki planistycznej.

Pojęcie metropolizacji należy rozumieć jako:

- powstawanie na bazie niektórych wielkich miast metropolii - sieci ośrodków o dominującym wpływie na główne procesy rozwoju współczesnej cywilizacji, pełniących funkcje zarządzania przepływami w skali globalnej, lub (sub)kontynentu, oraz powiązanych ze sobą siecią kontaktów i przepływów, częściowo niezależną od regionalnego otoczenia,
- silne różnicowanie się przestrzeni regionalnej w zasięgu oddziaływania tych ośrodków, w tym powstawanie w bliskim zasięgu (do ok. 30 – 40 km.) **obszarów metropolitalnych** złożonych z

⁴ proces rozwoju pojedynczych miast o bardzo dużym i rozległym wpływie na terytorium Europy czy o szerszej skali wpływu jest znany od wielu setek lat (np. Wenecja, Brugia i inne miasta Flandrii).

⁵ różnice między metropolią a aglomeracją miejsko-przemysłową bardzo sugestywnie przedstawił Smętkowski (Smętkowski M., *Nowe relacje między metropolią i regionem w gospodarce informacyjnej /w/ Studia Regionalne i Lokalne Nr 4(7)/2001*

mniejszych miast i osiedli oraz bardzo selektywny, często przeważająco negatywny wpływ na dalsze ich regionalne *zaplecze*.

Pierwszym z wymiarów definicji metropolii jest rola w międzynarodowym funkcjonowaniu gospodarki i kultury, oraz zmiany w czynnikach rozwoju gospodarczego, polegające przede wszystkim na wzroście znaczenia usług, przepływów informacji oraz roli tzw. środowiska informacyjnego i „klimatu” działania kadry menadżerskiej i politycznej.

Do głównych czynników, które to spowodowały należą:

- pełne otwarcie międzynarodowe, i przez to „europeizacja” a nawet globalizacja gospodarki i kultury
- rewolucja informatyczna i paradygmat cywilizacji informacyjnej, społeczeństwa wiedzy,
- a także wzrost roli procesów organizatorskich, ośrodków zarządzania i nauki, oraz rozwój aktywnych w tych procesach elit o specyficznych potrzebach i wysokich wymaganiach w zakresie środowiska życia.

Tylko bardzo duże i bogate miasta umożliwiają bezpośredni dostęp do wysoce specjalistycznych informacji na miejscu, wspólną pracę specjalistów-praktyków, naukowców i polityków (oparte kontakcie „face to face” osób tu zamieszkałych lub – dzięki szybkim i częstym połączeniom długodystansowym – przybyłym na spotkania z odległych nieraz miejsc), oraz – co być może jest nie mniej ważne – warunki życia elit na możliwie najwyższym poziomie pod względem materialnym, towarzyskim i kulturalnym. W miastach tych funkcjonują centrale międzynarodowych firm, instytucji politycznych i kształtujących opinię publiczną (medialnych), najbardziej „progressywne” ośrodki wytwarzania i konsumpcji kultury. Stanowią one węzły komunikacji pasażerskiej i elektronicznej o najwyższym poziomie niezawodności i „przepływności”.

Dla zdefiniowania ośrodka stanowiącego metropolię w pierwszym z omawianych znaczeń najistotniejsza jest więc nie jego wielkość (choć na ogół przyjmuje się, że nie powinno mieć mniej niż pół miliona mieszkańców) ale poziom realizacji ww. funkcji i zasięg wpływu takiego ośrodka na procesy realne i regulacyjne. Wg. tego kryterium wyróżnia się miasta (metropolie) światowe, europejskie, czy sub-kontynentalne tj. posiadające istotne funkcje w skali np. środkowej Europy. Mogą być też zapewne ośrodki o znaczeniu w zasadzie tylko krajowym, ale z pewnymi sferami współpracy i konkurencyjności w skali międzynarodowej.

Ośrodek metropolitalny to węzeł w sieci miast (osadniczej), który ⁶:

1. odgrywa istotną rolę w międzynarodowym obrocie finansowym, wymianie towarów i usług, podejmowaniu decyzji, przyjmuje z zagranicy inwestycje,
2. gości kadry kierownicze i specjalistyczne, centrale międzynarodowych korporacji i banków, uznane uniwersytety o znacznym udziale studentów zagranicznych, przedstawicielstwa dyplomatyczne i międzynarodowych organizacji, w tym pozarządowych,
3. gości regularnie międzynarodowe spotkania: kongresy, wystawy, festiwale, imprezy sportowe i artystyczne, uprawia paradyplomację poprzez miejskie instytucje publiczne i prywatne, własne przedstawicielstwa za granicą, członkostwo w organizacjach międzynarodowych, porozumienia miast bliźniaczych itp.
4. ma rozwinięte usługi nastawione na zagranicznych klientów i turystów: centra kongresowe i wystawiennicze, wysokiej jakości pomieszczenia biurowe, międzynarodowe instytucje naukowe i doradcze, luksusowe hotele i centra rozrywki, i – *last not least*
5. posiada bardzo dobre połączenia z metropoliami w kraju i zagranicą (autostradami, szybką koleją, liniami lotniczymi), a także infostrady i inne wysoce wydajne środki przesyłu i przetwa-

⁶ za: P. Soldatos: *La nouvelle génération des villes internationales*, Montreal 1987, (skrót i redakcja autora)

rzania informacji, instytucje medialne o zasięgu międzynarodowym (wydawnictwa, prasa, radio i telewizja)

Metropolia jest najwyższą formą organizacji przestrzeni w społeczeństwie sieciowym (M. Castells)⁷, które charakteryzuje się tym, że jego funkcjonowanie oparte jest przede wszystkim na przepływach: kapitału, technologii, wiedzy, symboli i wyobrażeń – ogólnie informacji. Metropolie stanowią węzły w globalnej (lub kontynentalnej, krajowej) sieci przepływów gdzie przepływy te koncentrują się, następuje wymiana informacji i zarządzanie nią. Węzły te muszą oferować odpowiedni poziom infrastruktury i usług, a także środowiska życia pracowników o najwyższych kwalifikacjach.

Zgodnie z przyjętą konwencją językową będziemy operować pojęciem obszaru metropolitalnego (OM) a miasto centralne lub ich kilka stanowiących „rdzeń” obszaru określać jako ośrodek metropolitalny. Zwykle też nazwa ośrodka, miasta centralnego stanowi nazwę ale też i decyduje o tożsamości mieszkańców – i niektórzy autorzy traktują to jako element definicji OM - całego obszaru metropolitalnego.

Obszar metropolitalny (GMAw opracowaniach ESPON został zdefiniowany następująco:

Obszar metropolitalny (OM) składa się z centrum w postaci pojedynczego miasta lub aglomeracji miejskiej oraz sąsiednich gmin, tj. otoczenia z którego znaczna część czynnych zawodowo mieszkańców codziennie dojeżdża do pracy do centrum. OM jest więc niemal tożsamy z pojęciem dziennego basenu zatrudnienia (ang. employment catchment area) lub funkcjonalnego regionu miejskiego opartego na codziennych podróżach do pracy w centrum, w granicach max. 1-godzinnej izochrony. Uwzględnia także znaczenie jakie dla kształtowania, wzmacniania rozwoju całego układu określanego jako OM ma fakt wzajemnej zależności centrum i otoczenia.

Metropolie posiadają dominującą pozycję w systemie osadniczym zarówno jako centra regionalne, jak i główne elementy systemu krajowego. Z definicji – pełnią one przede wszystkim istotną rolę w skali kontynentalnej (europejskiej), a nierzadko też światowej (globalnej).

Dla kraju i regionu w którym rozwija się metropolia przynosi ona korzyści ale też kłopoty i problemy.

Korzyści odnoszone przez kraj z posiadania metropolii są dwojakie.

Po pierwsze są one ośrodkami o największym potencjale i dużej dynamice gospodarczej i naukowo-technologicznej, a także społecznej i kulturalnej. Stanowią więc czynnik stabilności gospodarki kraju (i nie tylko tej sfery aktywności). Decyduje o tym ilość (gęstość) powiązań gospodarczych, wielkość obrotów w sieci międzynarodowej, relatywnie mało zależnych od bieżącej sytuacji politycznej i finansowej państwa.

Drugi czynnik związany jest z funkcją ułatwiania kontaktów z układami informacyjnymi, technologicznymi i innymi społeczno-kulturowymi układami na zewnątrz (rola *gateway city*). Metropolie przyciągają nowoczesne czynniki rozwoju i inwestycji, są atrakcyjne dla różnych aktorów.

W tym znaczeniu metropolizacja to proces który polega na otwieraniu się struktury miejskiej na relacje z całym kontynentem, a nawet światem, na budowaniu coraz silniejszych związków tego typu. Przyczyną w/w zmian jest postępująca globalizacja. Główne miasta stają się węzłami sieci przepływów finansowych, handlowych, kulturalnych, informacyjnych i naukowych o zasięgu ponadregionalnym i ponadnarodowym.

Niezbywalne cechy ośrodka metropolitalnego, to:

- pełnienie szczególnych funkcji obsługi wobec terytorium krajowego, czy - w krajach o rozległym terytorium- jego części, prowincji lub makroregionie. Są to funkcje związane z wy-

⁷ M. Castells (1998)

specjalizowaną administracją (często delegowane ze stolicy), finansami i zarządzanie korporacyjnym, sądownictwem, nauką i kulturą. Istotny jest wpływ na ten rozległy obszar pod względem dyfuzji innowacji, wzorców stylu życia, kultury. Oddziaływanie w sensie gospodarczym już nie jest tak jednoznaczne – obok korzyści istnieją też – w różnych sytuacjach z różnym nasileniem występujące procesy „wymywania”, drenowania regionów np. przez migrację młodych i wykształconych kadr, skupianie większości inwestycji itp.

- indukowanie wzrostu i jakościowych zmian w bliskim otoczeniu, w sąsiadujących istniejących już ośrodkach miejskich i powstawanie nowych miast, tak, że mamy do czynienia z aglomeracją miejską i tzw. przestrzenią umiastowioną (zurbanizowaną). Proces ten może – w zależności od istniejącej historycznie ukształtowanej struktury osadnictwa i polityki przybierać różne formy, np. konurbacji wielośrodkowej, wyraźnie zdominowanej przez duże miasto centralne aglomeracji czy też regionu miejskiego np. koncentrującego ludność i specyficzne funkcje w węzłach i korytarzach rozwojowych

Niekorzyści dla regionu wyjaśnić można na podstawie ewolucji relacji metropolii w układzie regionalnym i globalnym (por. np. Gorzelak 2000).

Relacje między aglomeracją a regionem w gospodarce przemysłowej było zdominowane przez miasto, które **eksploatowało** jego zasoby na potrzeby swojej gospodarki. Tym niemniej, aglomeracja była w znacznym stopniu uzależniona od swojego regionalnego otoczenia. Im było ono silniejsze, tym wyższa była ranga danego ośrodka miejskiego. Związki miasta z gospodarką światową w cywilizacji przemysłowej ograniczały się przede wszystkim do **wymiany** dóbr przemysłowych. Z jednej strony miasto eksportowało przetworzone towary przemysłowe, z drugiej importowało potrzebne mu surowce i półprodukty, jak również wzbogacało swój rynek zbytu o importowane dobra konsumpcyjne. Konkurencyjność miasta była określona przez dostępne zasoby pracy, surowce i energię, powierzchnie produkcyjne i biurowe oraz masowy transport, wiążący aglomeracje w funkcjonalną całość. Władze miasta mogły na nią wpływać za pomocą tradycyjnych instrumentów polityki, w postaci różnego rodzaju ulg w opłatach i podatkach lokalnych oraz dopłat i grantów udzielanych preferowanym rodzajom działalności.

W gospodarce informacyjnej związki między metropolią a regionem uległy relatywnemu osłabieniu.

Szybki rozwój metropolii przy niewielkim zakresie i zasięgu przestrzennym jego rozprzestrzeniania się prowadzi do **marginalizacji** jej otoczenia regionalnego. Do rozwoju metropolii potrzebne stały się zasoby, nie występujące w otoczeniu regionalnym, a jego rola ograniczona do dostarczania: wykwalifikowanej siły roboczej (która najczęściej kształci się w mieście centralnym OM) w formie tygodniowych migracji wahadłowych lub migracji stałych, oraz zasobów środowiska: wody pitnej, przestrzeni rekreacyjnej itd. Z drugiej strony region stał się odbiorcą negatywnych impulsów, płynących ze strony metropolii. Tańsze, położone dalej od centrum tereny stały się atrakcyjne dla rozwoju niepożądanego w mieście infrastruktury technicznej (np. składowisk odpadów), infrastruktury transportowej i przesyłowej (co często prowadzi do fragmentaryzacji przestrzeni otoczenia regionalnego), dla lokalizacji centrów dystrybucyjnych oraz tradycyjnych zasobów i pracochłonnych branż działalności produkcyjnej, a także budownictwa mieszkaniowego i rekreacyjnego (często w formie ogrodzonych enklaw). Niemniej jednak, znaczenie otoczenia regionalnego dla metropolii, która nawiązywała coraz silniejsze kontakty z innymi wielkimi miastami, osłabło. Zasoby, które wcześniej dostarczane były do miasta z regionu, zaczęły płynąć z innych źródeł (*jak* np. żywność) lub utraciły swoje znaczenie (*jak* np. surowce). Nie oznacza to, że całkowicie ustały procesy eksploatacji regionu, ale że zmniejszyło się ich znaczenie dla metropolii..

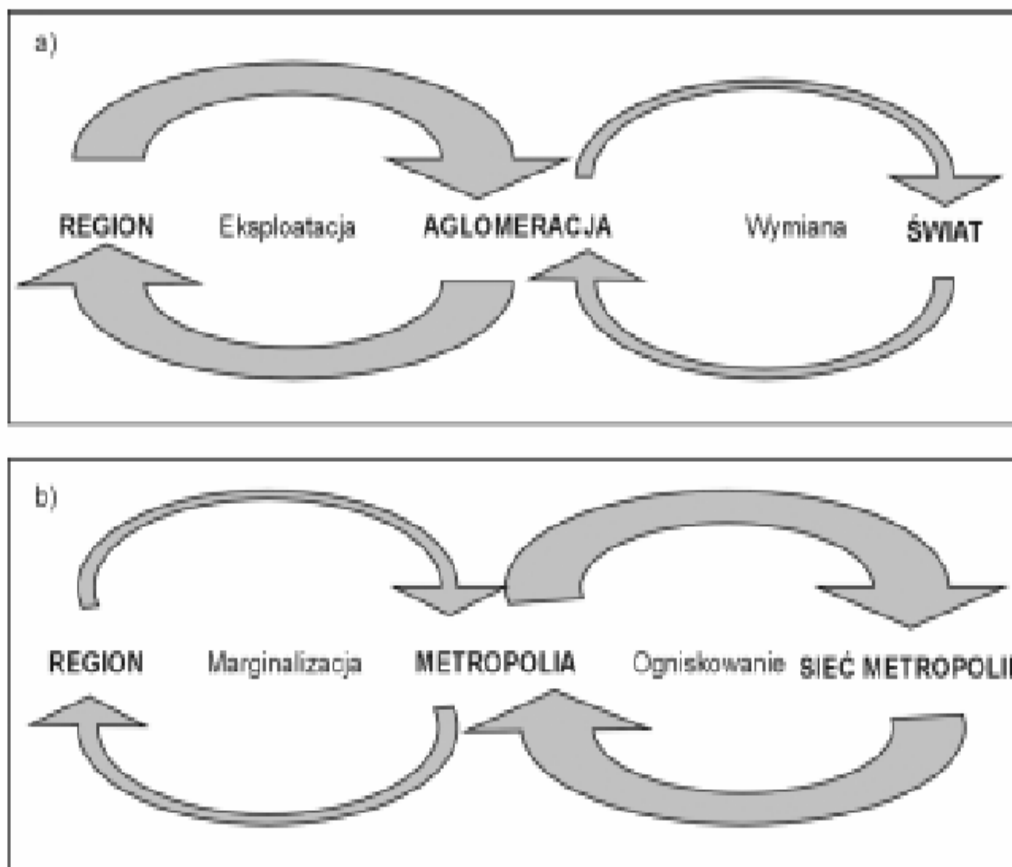
W gospodarce informacyjnej miasto konkuruje o kapitał i innowacyjne branże działalności gospodarczej. Stara się stworzyć atrakcyjne środowisko dla działalności wielkich korporacji transnarodowych. Większe znaczenie mają jakościowe czynniki lokalizacji: wykwalifikowana siła robocza, możliwość kooperacji produkcyjnej oraz niezawodna infrastruktura. Metropolie, dążąc do zwiększenia swojej konkurencyjności na arenie międzynarodowej,

Nie rzadko zastępowana jest w ten sposób część dotychczasowych więzi gospodarczych i kulturowych między miastem centralnym, a otaczającym go regionem. W skrajnych przypadkach region ten przejmuje jedynie funkcję sypialnianą i rekreacyjną, a jeśli produkuje dobra to nie koniecznie na potrzeby najbliższego dużego miasta. Pogłębiają się – istniejące zawsze - duże nierówności w przestrzennej dostępności do niektórych dóbr gdyż w centrach metropolii jest najłatwiej wejść w bezpośredni kontakt z osobami oferującymi informacje i wiedzę na najwyższym, wyspecjalizowanym poziomie (nawet za cenę podróży) i tu najczęściej powstają nowe „okazje”, nowe „produkty” będące wynikiem współpracy.

Wytwarza się nieciągłość przestrzeni co oznacza, że "sąsiadem" w sensie gospodarczym i społecznym nie jest już otaczający region, lecz odległa nieraz o setki, a nawet tysiące kilometrów inna metropolia.

Z tymi trendami światowymi i europejskimi zbieżne są procesy przekształceń systemu miast w Polsce. Szerzej temat ten będzie rozwinięty w rozdz. 2.

Rys. 1 Relacje między miastem a regionem w gospodarce: a) przemysłowej, b) informacyjnej



Źródło: Smętkowski (2001)

2. Analizy i studia ekspertyzy

2.1 Analiza znaczenia dla rozwoju społeczno gospodarczego wielkich ośrodków miejskich Polski oraz ich oddziaływań na otaczające regiony

2.1.1 Przemiany krajowego systemu miast w Polsce w latach dziewięćdziesiątych.

Wskaźnik urbanizacji Polski, tzn. część mieszkańców jaka mieszka w miastach zbliża się do 62%. Jednak nie należy on do szczególnie wysokich w porównaniu z innymi krajami Europy, zwłaszcza północnej i zachodniej. Liczba ludności miejskiej osiągnęła maksimum (24 mln) w 1997 r., i od tego czasu notowany jest statystycznie pewien regres. W rzeczywistości procesy urbanizacji postępują w formie rozprzestrzeniania się miast poza ich granice administracyjne (proces suburbanizacji i proces urbanizacji wsi), który jest częścią definicji zjawiska, określanego jako metropolizacja w sensie przestrzenno-strukturalnym. Powstają w ten sposób obszary metropolitalne - układy złożone z jednego lub kilku miast rdzenia i szeregu miast mniejszych, oraz osiedli podmiejskich nie posiadających formalnego statusu miast.

Pod względem rozmieszczenia i wielkości ośrodków system miast Polski cechuje znaczna stabilność, jednak przestrzenne zmiany w zakresie działalności gospodarczej i przepływów migracyjnych wskazują na stan nierównowagi, a także osłabienie spójności systemu. Pogłębiają się różnice w poziomie aktywności gospodarczej między dużymi miastami i ich obszarami metropolitalnymi, a większością pozostałych miast. Proces polaryzacji znajduje najbardziej dramatyczny wyraz na lokalnych rynkach pracy. Od połowy lat 90-tych następuje także wzrost dystansu między Warszawą a innymi dużymi miastami, natomiast różnice w obrębie tej grupy - mimo odmienności profili gospodarczych miast - są stosunkowo niewielkie. Prawdopodobnie jest to jednak zjawisko nietrwałe, zaznaczający się może być pierwszym etapem polaryzacji zbioru dużych ośrodków.

Krajowy system miast stanowi, zgodnie z koncepcją polityki przestrzennego zagospodarowania, jeden z "systemów równoważących", obok układu podstawowej infrastruktury technicznej, wielofunkcyjnej przestrzeni wiejskiej oraz sieci obszarów chronionych. Koncepcja przypisuje ponadto głównym miastom i obszarom metropolitalnym rolę biegunów rozwoju w skali kraju, a w skali europejskiego systemu miast ośrodków zdolnych do efektywnej konkurencji.

Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju (KPZK) przewiduje postępującą koncentrację ludności i zasobów materialnych w aglomeracjach miejskich. Cel, jakim jest równoważenie rozwoju, ma być osiągnięty w wyniku generowania oraz dyfuzji impulsów rozwoju w przestrzeni. Miałyby ona postępować z zachodu na wschód, z dużych ośrodków miejskich do mniejszych miast położonych w otaczających regionach oraz penetrować terytorium kraju wzdłuż głównych korytarzy transportowych, tworząc pasma intensywnego zagospodarowania i rozwoju.

Kształtowanie się metropolii i proces metropolizacji nie oznacza też, że nie ma już procesu urbanizacji. Urbanizacja postępuje nadal, ale jest zdominowana przez metropolizację. Proces metropolizacji powoduje zmiany całej tkanki społecznej i miejskiej nie tylko metropolii, ale także regionów od niej zależnych, których rola czasem ogranicza się do pełnienia funkcji mieszkaniowych i rekreacyjnych dla mieszkańców metropolii. Wpływ ten dokonuje się jednak w sposób zróżnicowany, przy czym nie tylko w funkcji położenia czy odległości względem centrum metropolii.

Sytuacja geograficzna jest ważnym czynnikiem lokalizacyjnym, ale odległość nie jest równoważna z dostępnością w przestrzeni współczesnych procesów zdominowanych nie przez sieci transportowe ale przez przepływy informacji (w tym kapitału, znaczeń, postaw). Obszary stagnujące i zaniedbane są niejednokrotnie usytuowane w sąsiedztwie obszarów dynamicznie rozwijających

się gospodarczo. Sytuacje takie występują nawet w najbardziej intensywnie rozwiniętych regionach Europy Zachodniej.

Rozprzestrzenianie się impulsów rozwoju jest z reguły nieciągłe w przestrzeni, współcześnie nie jest także na ogół zgodne z układem hierarchicznym miast. Zmiany gospodarki przestrzennej w Polsce w ostatnich latach potwierdzają te obserwacje.

Jak wykazują studia szczegółowe, prowadzone m.in. w regionach Bydgoszczy, Szczecina, Lublina jak również Warszawy, zasięg korzystnego oddziaływania dużych ośrodków miejskich nie przekracza 20-30 km (w przypadku Warszawy - 40-50 km) nie sięga ono zatem wiele poza granice aglomeracji miejskiej (obszaru metropolitalnego). Małe i średnie miasta usytuowane poza tą strefą ulegają procesom "wypłukiwania" funkcji gospodarczych, zwłaszcza wyspecjalizowanych, które zanikają wskutek konkurencji ze strony firm zlokalizowanych w głównym ośrodku lub jego bezpośrednim sąsiedztwie. Zjawisko to jest w niewielkim stopniu kompensowane bardzo ograniczoną i selektywną absorpcją zasobów pracy mniejszych miast przez główne ośrodki. Obejmuje ona, w formie dojazdów do pracy i etapowych migracji, głównie pracowników młodych i wykształconych.

2.1.2 Analiza potencjału miast – ośrodków metropolitalnych

Rozdział ten przedstawia wyniki analizy polskich dużych miast w celu zbadania ich potencjału jako ośrodków metropolitalnych a zarazem miast centralnych (rdzeni) odpowiedniego obszaru metropolitalnego. Analizie poddano dwa zbiory; zbiór 12 miast członkowskich Unii Metropolii Polskich (Warszawa, Gdańsk, Katowice, Kraków, Białystok, Bydgoszcz, Lublin, Łódź, Poznań, Rzeszów, Szczecin, Toruń, Wrocław oraz zbiór 7 miejskich podregionów poziomu NTS 3. Zbiory te częściowo pokrywają się, jednak w UMP zrzeszone są tylko główne miasta z podregionu Trójmiejskiego i Śląskiego (Gdańsk i Katowice), ponadto reprezentowana w Unii Bydgoszcz traktowana jest często jako ośrodek dwubiegunowej aglomeracji (obszaru metropolitalnego ?) z Toruniem, którego w tym składzie brak⁸. Wszystkie miasta należące do Unii Metropolii znalazły się też na liście ośrodków wyznaczonych przez Koncepcję Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju jako predestynowane do pełnienia funkcji metropolitalnych, o zróżnicowanym co prawda tempie jeśli chodzi o czas osiągnięcia tego celu i o nieco odmiennym profilu (specyfice funkcji i charakterze struktury).

Większość z tych ośrodków – konkretnie 9 spośród 12 ww. miast – należy do sieci Eurocities, organizacji bardzo sprawnie wspierającej współpracę ok. setki głównych miast europejskich.

Omawiane ośrodki posiadają dominującą pozycję w systemie osadniczym jako centra regionalne, jak i główne elementy systemu krajowego. Należałoby zbadać w jakim stopniu i zakresie pełnią one także – a powinny istotną - rolę w skali kontynentalnej (europejskiej), natomiast można z góry przewidzieć że funkcje o znaczeniu w skali światowej są w polskich miastach raczej nie reprezentowane.

Oparto się na danych statystycznych GUS, przetworzonych przez zespół autorski ekspertyzy. Wykorzystano też wyniki innych prac np. ekspertyzę Jałowieckiego (2003). Uzupełniono je opisem cech i oddziaływań w ujęciu jakościowym.

Komorowski badając procesy internacjonalizacji polskich metropolii wskazał Trójmiasto i Poznań jako miasta o największym potencjale powiązań o zasięgu międzynarodowym obok Warszawy a w mniejszym stopniu Katowice i Wrocław, przy czym nie podlegał analizie Kraków. Jałowiecki (2000), opisując procesy metropolizacji, uszeregował polskie miasta pod podobnym względem w

⁸ Dokument programowy UMP zakłada, że w przyszłości reprezentowane będą w związku władze „szczebla metropolitalnego”, o którego powstanie Unia zabiega.

nico innej kolejności, mianowicie: Warszawa, Poznań, Kraków, Wrocław i na końcu dopiero Trójmiasto (a także Łódź) które uzyskały najgorsze oceny. Z kolei Kukliński, Kołodziejcki, Markowski i Dziemianowicz (2000) zwracają uwagę na szanse rozwojowe polskich metropolii związane z procesem globalizacji miast właśnie na przykładzie Trójmiasta i Łodzi, obok oczywiście Warszawy.

Potencjalne metropolie mogą być scharakteryzowane przez podregiony miejskie wyznaczone jako jednostki statystyczne poziomu NTS3. Odpowiadają one w Polsce jedynie ośrodkom centralnym (rdzeniom) siedmiu obszarów metropolitalnych.

Za najbardziej adekwatne – obok miar intensywności przepływów i kontaktów, bardziej jednak znaczących dla procesów funkcjonowania - mierniki zaawansowania miast i obszarów zurbanizowanych w procesie metropolizacji uznawane są różne WSKAŹNIKI EKONOMICZNE oraz DEMOGRAFICZNE jak np.:

- wytworzony lokalnie PKB na mieszkańca (a właściwie zróżnicowanie pod tym względem w przestrzeni kraju)
- dynamika przyrostu ludności pochodząca a migracji (napływ i saldo)
- udział zatrudnionych w usługach, zwłaszcza z tzw. IV sektora
- ilość siedzib central firm międzynarodowych i w ogóle firm z kapitałem obcym
- nowoczesne obiekty handlowe, biurowe i hotele (ilość, powierzchnia, obroty)
- wartość inwestycji najbardziej znanych korporacji

Ten ostatni wskaźnik byłby najbardziej adekwatny jednak zdobycie danych dla jego okreslenia wymagałoby poświęcenia dłuższego czasu. Wskaźnikiem pośrednim i o wydźwięku negatywnym mogą być natomiast (szybko rosnące!) ceny dóbr konsumpcyjnych, a przede wszystkim ceny na rynku nieruchomości.

Tab. 1. Podstawowe wskaźniki dynamiki ludności i gospodarki (PKB)

Podregiony NTS 3	Ludność 30.VI. 2002	Saldo migracji w l. 2002-03 na 1000 mieszk.		PKB w latach 2000÷2002		
		krajowych	zagranicz.	mld. zł	w zł. na 1 mieszkańca	Kraj=100
Polska	38232301			754,9	19746	100
centralny śląski	2910232	-0,73	-2,00	68,1	23390	118,5
m. Warszawa	1688944	3,91	0,14	93,2	55204	279,6
m. Łódź	788784	-1,01	-0,21	19,1	24211	122,6
m. Kraków	758564	1,63	0,35	23,2	30544	154,7
m. Wrocław	640327	0,96	-0,21	18,8	29351	148,6
m. Poznań	578577	-0,84	-0,20	23,1	39870	201,9
Gdańsk-Gdynia-Sopot	756702	0,21	-0,48	21,5	28406	143,9

Źródło: Obwieszczenie Prezesa GUS z dnia 20 września 2004 r., BDR GUS oraz obliczenia autorów

Poziom wytwarzania PKB jest wciąż niski w porównaniu z miastami „starej” Europy. Np. osiągnięty w Warszawie w 2002 r. był 1,5 krotnie niższy niż w Barcelonie i ok. 3 krotnie niż w najbardziej „produktywnych” miastach Europy, jak np. Bazylea, Hamburg czy Monachum.

Kolejna tablica prezentuje zbiorczo za Jałowieckim (2003) inne charakterystyczne wskaźniki potencjału ekonomicznego największych polskich miast i aglomeracji miejskich jako ośrodków metropolitalnych.

Tab. 2. Wybrane inne wskaźniki ekonomiczne potencjału ośrodków metropolitalnych i zaawansowania procesu „metropolizacji”

Nazwa ośrodka	WD* tys. zł	W-wa = 100	Środki Trwałe	Dochody Gmin	Pracują- cy wg GUS	Inwesty- cje firm	Inwesty- cje gmin	Poziom wynagrodzeń W-wa = 100
Warszawa	72,5	100,0	104,7	3058	473	13567	1020	100
Katowice**	52,7	72,7	40,7	2235	287	2246	305	68
Łódź	51,4	70,9	24,5	1952	267	2341	266	60
Kraków	53,9	74,3	43,9	2355	350	3359	463	68
Trójmiasto	57,3	79,0	45,1	2198	296	2891	478	78
Wrocław	53,9	74,3	34,3	2385	315	5172	483	70
Poznań	63,1	87,0	51,6	2243	385	7427	272	74
Szczecin***			36,1	1660	300	2544	476	72
Bydgoszcz			24,5	1665	312	2285	308	62
Lublin			35,3	1212	307	3292	246	63
Białystok			25,5	1557	282	1701	303	62

Źródło: Rocznik statystyczny województw 2002, GUS s. CLXXXI, za: B. Jałowiecki, Uwarunkowania i szanse rozwoju polskich metropolii.

*-WD - wartość dodana brutto na pracującego, **średnio dla obszaru w granicach NTS-3 lub miast aglomeracji, *** dla miast nie tworzących podregionów NTS 3 brak danych na temat Wartości Dodanej.

Kluczowym czynnikiem rozwoju funkcji gospodarczych metropolii ale również jako ośrodka sieci i współpracy w innych sferach jest **KAPITAŁ SPOŁECZNY** (liczba ludności, poziom wykształcenia, aktywność zawodowa i organizacyjna).

Przyjmuje się, że na ogół procesy metropolizacyjne mają miejsce w miastach powyżej 500 tysięcy mieszkańców. Jak widać z tab. 1. i 3 w Polsce jest 7 ośrodków spełniających to kryterium demograficzne. Warszawa pod względem liczby mieszkańców zajmuje 9 miejsce w Europie. Mieszkańców Warszawy cechuje duża aktywność zawodowa, podobnie nieźle jest pod względem kadry naukowej, studentów, wyższych uczelni. Warszawa ma jednak niewielu studentów zagranicznych. (dane będą uzupełnione)

Analizując zmiany liczby ludności w ciągu 14 lat oraz wskaźnik salda migracji największych polskich miast obliczony na 1000 mieszkańców dla lat 1996- 2000 (tab. 3, za: Jałowieckim, 2003) można stwierdzić, że w miastach tych – centrach potencjalnych metropolii - z małymi wyjątkami obserwuje się niewielki tylko wzrost a częściej regres. Katowice i kilka innych miast centralnego podregionu śląskiego oraz Łódź cechował silny spadek liczby ludności i ogólny regres demograficzny. Natomiast w otaczających te miasta obszarach metropolitalnych w ostatnich kilku latach obserwuje się silne procesy suburbanizacyjne - wzrost liczby mieszkańców w promieniu 30 km od miasta, przy spadku liczby mieszkańców w mieście centralnym. Uwidocznily się one przede wszystkim w Warszawie i Poznaniu oraz w Trójmieście, Wrocławiu i Krakowie. W mniejszym stopniu cechuje ten proces także obszar metropolitalny Łodzi.

Tab. 3. Dynamika demograficzna miast „metropolitalnych” w Polsce długookresowe saldo migracji

ośrodek	Ludność (1990)	Saldo migracji na 1000 mieszkańców w latach 1996 – 2000		Ludność (2004)
Gdańsk	465,1	-1,168	stały lekki spadek	460,5
Gdynia	251,4		stały lekki wzrost	253,7
Katowice	366,8	-2,708	stały silny spadek	321,2
Sosnowiec, Bytom, Gliwice, Zabrze	878,6		stały silny spadek	813,8
Kraków	750,5	0,982	stały słaby wzrost	758,0
Łódź	848,2	-0,284	stały lekki spadek	776,3
Poznań	590,1	+0,36	Stagnacja/ bardzo słaby wzrost ⁹	573,0
Warszawa	1655,7	1,378	stały średni wzrost	1690,8
Wrocław	643,2	+0,64	stały słaby wzrost	636,9
Bydgoszcz	381,5		stały lekki spadek	369,2
Toruń	202,2		stały słaby wzrost	208,4
Białystok	270,6	4,394	stały silny wzrost	291,9
Lublin	351,4	1,282	stały lekki wzrost	356,0
Rzeszów	153,0	0,026	słaby wzrost/ spadek	159,0
Szczecin	413,4	0,678	słaby wzrost	413,3

Źródło: Dane GUS i obliczenia autorów, częściowo za: B. Jałowiecki, *Uwarunkowania i szanse rozwoju polskich metropolii*

Prognoza liczby ludności kształtuje się podobnie, gdyż dynamika wzrostu do 2030 r. dla powiatów otaczających największe miasta (a więc w przybliżeniu ich OM) sięga 1,18 w stosunku do 2002 r., podczas gdy średnio w kraju przewidywany jest spadek ludności (wskaźnik 0,933), natomiast w obszarze 7 zespołów miejskich spadek jest jeszcze większy bo do wskaźnika 0,828 stanu z 2002 r.

Jednocześnie następowały istotne zmiany w strukturze zatrudnienia charakterystyczne dla tzw. cywilizacji tercjalnej. We wszystkich analizowanych miastach – ośrodkach potencjalnych metropolii wzrosła istotnie liczba pracujących w sektorze usług przypadająca na jednego pracującego w sektorze przemysłowym (obejmującym poza przemysłem przetwórczym i wydobywczym budownictwo także zaopatrzenie w wodę i energię). Jeszcze lepszą miarą byłoby odniesienie do sekcji związanych z sektorem czwartym charakterystycznym dla gospodarki (cywilizacji) informacyjnej oraz sektora innowacyjnego. Ilustruje to poniższa tablica 3 umieszczono też dane charakteryzujące internacjonalizację gospodarki, w postaci liczby spółek z udziałem kapitału zagranicznego na 1000 podmiotów gospodarki narodowej ogółem.

Ze względu na niepełną porównywalność wskaźnika dla 2003 z poprzednimi latami, obliczono dodatkowo parametr pokazujący zróżnicowania wewnątrz zbioru największych miast (ośrodków metropolitalnych) w stosunku do średniego dla kraju wskaźnika struktury (tu jako średniej arytmetycznej odpowiednich wskaźników dla lat 1999 i 2003). Parametr ten wskazuje na ok. 2-krotną przewagę „nowoczesności” struktury zatrudnienia w Warszawie w stosunku do przeciętnej krajowej i ok. 1,5 krotną w stosunku do pozostałych ośrodków. Wśród tych ośrodków pod względem analizowanego parametru najbardziej zaawansowany jawi się Wrocław z wartością 1, 55 w sto-

⁹ Na stronie internetowej Poznania znaleźć można informację, że w latach 1989-2002 do przybyło do tego miasta z innego miejsca w kraju 60,7 tys. osób, a wyjechało 53,5 tys. Saldo migracji w okresie międzypisowym było dodatnie i wyniosło +7,2 tys. osób, tj. istnieje więcej niż powyższe dane.

sunku do przeciętnej krajowej. Podobnie jak i w innych miernikach Łódź (a także centralny podregion śląski), wykazuje najniższy stopień „metropolizacji”.

Tab. 4. Wskaźniki struktury zatrudnienia i firm

Miasto / podregion	Wskaźnik struktury zatrudnienia			Wskaźnik udziału firm z kapit. obcym
	1999	2003*	kraj=100	
Polska	1,59	1,64	1,00	13,67
Warszawa	2,79	3,67	2,00	51,17
Kraków	1,81	2,5	1,33	15,71
Wrocław	2,06	2,95	1,55	22,61
Poznań	2,09	2,34	1,37	24,59
Trójmiasto	1,98	2,45	1,37	21,23
Łódź	1,8	2,27	1,26	14,37

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

* ze względu na zmianę agregacji dane nie całkiem porównywalne z poprzednimi latami

Wysoka aktywność zawodowa charakteryzuje również mieszkańców Krakowa. Nie brakuje tu wykwalifikowanych pracowników. Podobnie jest w Poznaniu, Trójmieście, Wrocławiu. Ogólnie wnioskując się, że sieć osadnicza Polski jest zrównoważona pod tym względem, jak również z uwagi na rozmieszczenie instytucji ze sfery nauki i kultury. (por. w rozdz. następnym tablicę „Wyposażenie ośrodków metropolitalnych, miast wojewódzkich i innych powyżej 150 tys. ludności w wybrane usługi”).

Tab. 5. Budynki biurowe klasy „A” i hotele najwyższych klas w 2002 r.

Miasto	Liczba obiektów biurowych	Powierzchnia użytk. w tys m ²	Udział w kraju %	Cena wynajmu USD /m ²	Liczba hoteli 4 i 5 *
Warszawa	5	129,4	51,8	23 – 40	10
Kraków	4	29,1	11,6	18 – 25	6
Łódź	3	12,8	5,1	12 – 25	1
Poznań	3	31,9	12,7	18 – 28	1
Trójmiasto	4	26,3	10,4	10 – 18	5
Wrocław	4	21,0	8,4	12 – 15	7

*-WD - wartość dodana brutto na pracującego, **średnio dla obszaru w granicach NTS-3 lub miast aglomeracji ,

Źródło: Rocznik statystyczny województw 2002, GUS s. CLXXXI,

Tab. 6. Wskaźniki instytucjonalne potencjału społecznego (Jałowiecki, 2000)

Cechy	Warszawa	Poznań	Kraków	Wrocław	Łódź	Trójmiasto
Szkoły wyższe	118	30	38	21	24	24
Studenci/1000 M.	80	115	110	92	53	51
Nadane stopnie naukowe (3)	21,4	11,0	14,4	11,3	8,5	4,6
Liczba central bankowych/100 tys.M.	2,83	1,03	0,68	0,47	0,37	0,42
Liczba teatrów	29	10	14	16	14	8
Miasta bliźniacze	6	8	20	3	3	13

MIĘDZYNARODOWY ZASIĘG ODDZIAŁYWANIA (kultura, transport, media) Metropolia powinna być wzorcem kultury, nadawać ton życia kraju, a także świata ośrodek myśli naukowych, międzynarodowych konferencji itp.

INFOSFERA metropolia jest węzłem przepływu informacji jej wyznacznikami są media i dobra infrastruktura telekomunikacyjna, która w Warszawie, na tle Polski, przedstawia się dość dobrze. Liczba serwerów przekroczyła trzykrotnie tę liczbę w Krakowie następnym w kolejności. Ilość telefonów w tymże roku wynosiła 456 na tysiąc mieszkańców, ale pozwoliło to zaledwie na ostatnie miejsce w Europie.

Jednym z kluczowych czynników umożliwiających zachodzenie procesów metropolizacyjnych jest dogodny POŁOŻENIE na szlaku a jeszcze lepiej na skrzyżowaniu istotnych międzynarodowych szlaków (dodajmy: w miejscu o długotrwałych tradycjach takiego węzła!). Miasta zachodniej Polski mają dużo lepsze szanse rozwoju ze względu na położenie niż raczej peryferyjna w Europie wciąż Warszawa. Dla Poznania ważna jest bliskość do zachodniej sieci autostrad, ale też berlińskich lotnisk. Podobnie jest ze Szczecinem i Wrocławiem, blisko im do zachodniej sieci szybkich dróg, mają dobre połączenia kolejowe i również wchodzi w oddziaływanie Berlina. Peryferyjne położenie posiada też Trójmiasto, jednak fakt istnienia tu portów morskich i trzeciego (po Warszawie i Krakowie) lotniska klasy międzynarodowej podnosi szanse na zintensyfikowanie wartościowych kontaktów.

Reprezentatywne dane odnoszą się do ruchu lotniczego i kolejowego. Brak jest danych na temat podróży samochodowych - te, choć bardzo ważne dla indywidualnych kontaktów - nie odbywają się jednak w skali kontynentalnej, m.in. z powodu braku odpowiedniej infrastruktury drogowej w Polsce, a także ze względu na raczej ograniczoną skalę kontaktów realizowanych przy pomocy samochodu na odległość powyżej 300 km w jedną stronę. Wyjątkiem mogą być tylko ośrodki położone w pobliżu zachodniej i południowo-zachodniej granicy Polski.

Tab. 7. Oferta powiązań komunikacyjnych między wybranymi polskimi i europejskimi metropoliami

Miasto	Miasto docelowe	Liczba par pociągów IC, EC	Liczba połączeń lotniczych	Przeptywność infostrady, serwery ?
Warszawa	Berlin	4		
	Wiedeń	3		
	Kraków	14		
	Wrocław	5 (9)*		
Praha	Berlin	7		
	Wrocław	1		
Monachium	Berlin	9		
	Düsseldorf	12		

* połączenia IC dublowane są przez pociągi pospieszne. *(dane będą uzupełnione)*

KOMUNIKACJA WEWNĄTRZ OBSZARU METROPOLITALNEGO Jednym z wyznaczników metropolii jest dobra i spójna komunikacja zbiorowa ale też trasy szybkiego ruchu. Pełnią nie tylko swoją podstawową funkcją, ale w pewnym sensie także formę miasta i jego krajobraz. Jest to więc z jednej strony przeciwwaga dla procesów dezintegracji, ale z drugiej, miasto poprzecinane drogami staje się mniej dostępne, mniej zintegrowane lokalnie.

WPLYW NA STYL ŻYCIA to przede wszystkim rozwój tzw. klasy metropolitalnej, yupiess, ale też postępujące rozwarstwienie i segregacja społeczna i przestrzenna ludności ze względu na sta-

tus społeczny, nasilające się patologie prowadzące do najwyższej skali zjawisko tzw. wykluczenia społecznego i alienacji.

WPLYW NA STRUKTURĘ PRZESTRZENI, jej porządkowanie i nadawanie szczególnych znaczeń, wartości. Każda metropolia stara się posiadać reprezentacyjne place i budowle stanowiące o unikatowym wyrazie, pięknie utrzymane parki itp. tereny o charakterze rekreacyjnym. Z drugiej strony opisane procesy społeczne, wystąpić może dezintegracja i uniformizacja przestrzeni, degradacja dzielnic przejściowych oraz rozlewająca się strefa podmiejska. W centrum miasta funkcja biurowa wypiera funkcję mieszkalną co jeszcze nie jest tak groźne jak to, że w dłuższym okresie występują fale „porzucania” obiektów i całych fragmentów przestrzeni śródmiejskiej – stopniowo po jakimś czasie te „brownfields” są zagospodarowywane ale w ośrodkach niezbyt dynamicznych z opóźnieniem i pozostawianiem wrażenia pewnego chaosu.

ZARZĄDZANIE. Wszystkie elementy wchodzące w skład metropolii muszą dobrze ze sobą współdziałać, na polach gospodarki, polityki mieszkaniowej, komunikacji, itd. Dotyczy to nie tylko różnych władz ale i podmiotów sektorowych, organizacji społecznych, podmiotów gospodarczych... Np. dużym problemem jest nieuporządkowany system własności w obrębie centrum Warszawy, powoduje chaos przestrzeni, brak spójności w zagospodarowaniu miasta. Plagą są protesty mieszkańców wobec inwestycji, które bądź nie są właściwie przygotowane, bądź nie prowadzi się właściwych sposobów planowania i zarządzania w sytuacjach potencjalnych konfliktów. Znane jest współzawodnictwo między Gdańskiem i Gdynią i brak uzgodnień między portami.

Podsumowanie analizy

W zbiorze analizowanych siedmiu podregionów miejskich na poziomie NTS 3 wyraźnie pierwsze miejsce w zakresie metropolitalnego potencjału zajmuje **Warszawa**. Ma ona przede wszystkim konkurencyjne przewagi wynikające z funkcji stołecznych (dostęp do ośrodków decyzyjnych, instytucji i przedstawicielstw międzynarodowych firm i usług konsultingowych, węzeł komunikacji krajowej), ale także:

- największy potencjał ludnościowy (w regionie miejskim i na kilku kierunkach wzdłuż tras kolejowych znacznie dalej niż 30 km mieszka tu ok. 2,5 mln osób);
- zasoby najwyższej wykształconych kadr, najwyższy potencjał naukowy i edukacyjny;
- wysoki wskaźnik bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ);
- lotnisko międzynarodowe (typu małego subkontynentalnego „hub’a”);
- liczne placówki kulturalne i kilka stałych imprez międzynarodowej rangi;
- nowoczesną i relatywnie pojemną infrastrukturę biurową.

Na drugim miejscu pod względem szans rozwoju metropolitalnego znajdują się **Poznań, Wrocław i Kraków**.

Szansę rozwoju metropolitalnego **Łodzi i Trójmiasta** są – wg. Jałowieckiego znacznie mniejsze, ale przedstawiona argumentacja nie zawsze trafia do przekonania, jest często oparta na subiektywnych sądach.

Ogólnie wniosek jest taki, że sieć osadnicza Polski jest – uwzględniając „naturalną”, niezbyt jednak przesadną przewagę ośrodka stołecznego - względnie zrównoważona pod względem potencjału społecznego i instytucjonalnego, w tym instytucji ze sfery nauki i kultury.

2.1.3 Rola i znaczenie ośrodków metropolitalnych w systemie świadczenia usług

Kształtujące się metropolie i inne duże miasta są ośrodkami usług wysokiego rzędu obsługującymi duże obszary kraju i pełniącymi istotną rolę w zaspokajaniu różnorodnych **potrzeb społecznych, w tym rozwijaniu kapitału społecznego** (głównie w zakresie szkolnictwa wyższego, specjalistycznej ochrony zdrowia, kultury, mediów, sądownictwa)¹⁰. Rola ta rozszerzana jest o rolę tych ośrodków w procesie rozwojowym, gdy przyczyniają się do rozwoju usług wyższego poziomu w mniejszych ośrodkach (np. filii wyższych uczelni).

Poziom ośrodków i zasięg ich obsługi nie zawsze dają się łatwo zdiagnozować. Najbardziej jednoznaczna jest obsługa przez instytucje, których zasięg jest administracyjnie określony. W badanym tu przedmiocie jest to województwo (dla stolicy cały kraj). Ośrodki wojewódzkie tworzą dość wyraźny poziom w hierarchii ośrodków usługowych, gdyż poza usługami o administracyjnie ustalonym zasięgu koncentrują szereg innych usług¹¹, o swobodnym wyborze co do miejsca korzystania, np.: szpital wielooddziałowy i wysokospecjalistyczny, wyższe uczelnie, w tym uniwersytet w każdym województwie z wyjątkiem świętokrzyskiego, co najmniej 1 teatr, filharmonia (z wyjątkiem Opola i Olsztyna¹²) przy czym:

- zasięg usług o swobodnym wyborze jest rozmyty (nakładać się mogą częściowo obszary obsługiwane przez sąsiednie ośrodki),
- liczba ośrodków z koncentracją tego typu usług jest większy niż miast wojewódzkich; wskazać można: Częstochowę, Radom, Koszalin (w każdym z tych miast jest politechnika, teatr), Bielsko-Białą (posiada Akademię Techniczno-Pedagogiczną).

Poziom wojewódzki ośrodków wzmacniany jest przez mechanizm dążenia do uzupełniania zestawów usług, napędzany przez siły społeczno-polityczne. Próg niepodzielności technicznej lub organizacyjnej i ekonomicznej (wymóg efektywności, czy przynajmniej racjonalności) usług powoduje, że niektórych z nich może być w kraju np. co najwyżej kilka. Koncentracje takich usług tworzą poziom pośredni między wojewódzkim a stołecznym. Jest on wyraźny, choć dolna granica nie jest ostra, ponieważ zestaw usług nie jest jednakowy w poszczególnych ośrodkach. Wykazujemy to na zaledwie kilku przykładowych usługach, zdają się one jednak dość dobrze ilustrować zjawisko. I tak, wskazać można kilka ośrodków o pełnym zestawie usług „ponadwojewódzkich”: Warszawa, aglomeracja katowicka (usługi wysokiego poziomu poza Katowicami są też w Gliwicach, Bytomiu i Zabrze), Łódź, Kraków, Trójmiasto, Wrocław i Poznań oraz ośrodki ponadwojewódzkie o niepełnym wyposażeniu (w kolejności malejącej): Szczecin, Bydgoszcz, ewentualnie Lublin i Białystok. Poza samym występowaniem, na poziom ośrodka wpływa też:

- poziom jakościowy tych usług (trudny przeważnie do zbadania, zwłaszcza w sposób nie budzący kontrowersji; przykładem zarówno badań, jak i takich kontrowersji są rankingi wyższych uczelni, ich wydziałów i kierunków studiów; sumy ich wyników wysoko stawiają Warszawę, następnie Kraków, Wrocław i Poznań);
- liczba usług danego rodzaju (np. teatrów) zwiększająca możliwość wyboru a nieraz też różnorodność usług w stopniu możliwym w obrębie ich rodzaju.

Poza omawiane tu zagadnienie obsługi powtarzalnej wykracza zjawisko wyspecjalizowanych profili niektórych usług, stanowiących usługi w swoim rodzaju unikalne w skali kraju (lub powtarzalne np. w 2-3 ośrodkach). Ośrodki mające taki rzadki profil można określić np. jako ponadwo-

¹⁰ Inny zakres funkcji obsługi dotyczy tzw. usług metropolitalnych mających związek ze wspomaganiami sektora gospodarczego, jak typowe ale tu tylko bardzo wysokiej rangi i o silnych związkach międzynarodowych instytucji tzw. otoczenia biznesu: finanse, ubezpieczenia, centra logistyczne, ośrodki B+R

¹¹ Usługę rozumie się tu szeroko. Może to być rodzaj działalności (np. kształcenie na poziomie wyższym) lub jej szczegółowy profil (specjalizacja na uczelni, procedura medyczna), instytucja, obiekt (np. stadion piłkarski spełniający wymagania międzynarodowe), urządzenie (np. lecznicze, aparatura naukowa).

¹² oraz stanowiących „drugie” stolice województw: Gorzowa i Torunia

jewódzkie z elementami rangi krajowej. Można uznać, iż tego typu usługi podnoszą ogólną rangę ośrodka.

Uwzględnienie wszystkich powyższych kryteriów potwierdza w zasadzie rangę ww 6 ośrodków poza stolicą jako ukształtowanych ośrodków ponadwojewódzkich oraz Szczecina, Lublina, Bydgoszczy i ewentualnie Białegostoku jako ośrodków tego poziomu kształtujących się, niepełnych.

Oceniając dostępność przestrzenną usług poszczególnych poziomów stwierdzić należy, że prawie cały obszar Polski położony jest w zasięgu promienia 100 km od ośrodka wojewódzkiego. Największe obszary poza tym zasięgiem to Suwalszczyzna i rejon Koszalina, przy czym w Koszalinie są niektóre usługi typowe dla poziomu wojewódzkiego, z wyjątkiem oczywiście tych związanym ze statusem administracyjnym.

Prawie cały kraj (z wyjątkiem Bieszczadów) mieści się w promieniu 200 km od wyżej zidentyfikowanych ośrodków ponadwojewódzkich, jeśli uwzględni się również ośrodki określone jako niepełne: Szczecin, Lublin i Białystok. Świadczy to o zasadności uzupełniania tych ośrodków w usługi poziomu ponadwojewódzkiego – takie, dla których istotna jest dostępność przestrzenna¹³. Przyjęcie do analiz zasięgu 150 km wskazuje niewielką lukę w okolicy Torunia (a więc przy tym dopiero dystansie zasadność dopełniania w usługi zespołu Bydgoszcz – Toruń), przy granicy w woj. lubuskim i największe luki: w rejonie Olsztyna i Bieszczadów. Wnioskowanie z tego zasadności uzupełniania w usługi ponadwojewódzkie kolejnych ośrodków nie wydaje się jednak słuszne, gdyż ich liczba bliska liczbie ośrodków wojewódzkich świadczy, iż nie mogą to być ośrodki rangi wyższej, których istotą jest posiadanie usług nie występujących w zbyt dużej liczbie (problem ten będzie jeszcze naświetlony na przykładzie zasad lokalizacji w części poświęconej wnioskowi do polityki regionalnej).

Tab. 8. Wyposażenie ośrodków metropolitalnych, miast wojewódzkich i innych powyżej 150 tys. ludności w wybrane usługi

Miasto / aglomeracja	Ludność w tys. 30.VI.04	Stat- tus adm.	Fil- har- mo- nie	Ope- ry	Uczelnie				
					Uniwer- sytety	Polite- chniki	Akad. med.	AWF	Artys- tyczne
Warszawa	1691	W	+	+	+	+	+	+	M P T
Agglomeracja katowicka**	1926	W*	+	+	+	+	+	+	M
Łódź	776	W	+	+	+	+	+		M P TF
Kraków	758	W	+	+	+	+	d	+	M P T
Trójmiasto	755	W*	+	+	+	+	+	+	M P
Wrocław	637	W	+	+	+	+	+	+	M P
Poznań	573	W	+	+	+	+	+	+	M P
Szczecin	413	W	+	+	+	+	+		
Bydgoszcz	369	W	+	+		a	+		
Lublin	356	W	+		+	+	+		
Białystok	292	W	+		+	+	+		
Częstochowa	249		+			+			
Radom	228					+			
Toruń	208	w			+				

¹³ Dokładniejsza ocena dostępności wymaga oczywiście nie operowania promieniami, lecz sporządzenia studium izochronowego (w ramach prac nad koncepcją zagospodarowania przestrzennego kraju).

Kielce	197	W	+			+			
Bielsko-Biała	177					b			
Olsztyn	173	W			+	c			
Rzeszów	159	W	+		+	+			
Opole	129	W			+	+			
Gorzów	126	w							
Zielona Góra	119	w			+				

* dot. głównego miasta: Katowic, Gdańska

** 13 miast powiatów grodzkich

a) Akademia Techniczno-Rolnicza, b) Akademia Techniczno-Humanistyczna, c) Akademia Rolniczo-Techniczna weszła w skład Uniwersytetu Warmińskiego, d) Wydziały: Lekarski i Farmaceutyczny są na UJ

Oznaczenia: W – miasto wojewódzkie, w – jedno z 2 miast wojewódzkich, siedziba części instytucji wojewódzkich, M – akademie muzyczne, P – Akademie Sztuk Pięknych, Pięknych, T – akademia / wyższa szkoła teatralna, TF – Państwowa Wyższa Szkoła Filmowa, Telewizyjna i Teatralna.

Źródła: Bank Danych Regionalnych GUS, kwerendy internetowe

Dla różnych rodzajów usług różne będą liczby ich powtórzeń poza stolicą. Hierarchia kryteriów ich lokalizacji przeważnie jest inna niż lokalizacji usług niższych poziomów. Często głównym kryterium jest istniejąca baza (kadrowa, sprzętowa, dotychczasowy dorobek, np. dla uruchomienia nowego kierunku studiów, czy zakupu konkretnej aparatury medycznej lub badawczej). Ze względu na sposób korzystania z usług (sporadyczne podróże) prawdopodobnie najrzadziej głównym kryterium będzie dostępność czasowo-przestrzenna danej usługi (odwrotnie, niż dla niższych poziomów usług). Dostępność ta może być istotnym kryterium np. dla lokalizacji hal sportowo-widowiskowych, stadionów, niektórych usług kultury. Częściej niż dostępność głównym kryterium lokalizacji będzie potencjalna liczba użytkowników (np. liczba mieszkańców obszaru o lepszej dostępności do ośrodka rozpatrywanego, niż innych z istniejącymi analogicznymi usługami). Ze względu na specyfikę każdorazowej decyzji lokalizacyjnej decyzje takie będą przeważnie domeną polityk sektorowych. Natomiast domeną polityki regionalnej państwa powinna być **koordynacja lokalizacji** usług o zasięgu przekraczającym województwo, aż po **programowanie rozwoju ośrodków usługowych wysokich poziomów**.

Narzędziem polityki regionalnej państwa w omawianej dziedzinie może być **model systemu obsługi** ludności i gospodarki na najwyższych poziomach obsługi (wojewódzkim i ponadwojewódzkim) traktowany jako ogólna zasada lokalizacji usług publicznych i promocji rozwoju usług komercyjnych (tworzenia dla nich warunków, ułatwień i zachęt, likwidacji barier i wąskich gardeł), zwłaszcza tych, które są szczególnie ważne dla rozwoju społecznego i gospodarczego, a same mechanizmy rynkowe nie wystarczą dla odpowiedniego ich rozwoju. Elementem modelu przeważnie są dla ośrodka danego poziomu:

- listy typowych usług (w szerokim znaczeniu, a więc i instytucji, obiektów, urządzeń),
- minimalna liczba obsługiwanej ludności,
- maksymalny czas dostępu (środkami komunikacji publicznej).

Jako **wnioski z zastosowania modelu** w wariantcie bardziej elastycznym proponuje się uniwersalne **listy z kolejnością ośrodków do uzupełniania** w usługi w zależności od liczebności (liczby powtórzeń) usługi w kraju (przykład w poniższej tabeli), przy preferencji dostępności czasowo-przestrzennej i przy preferencji liczebności obsługiwanej ludności (uniwersalność list polega na tym, że mogą być narzędziem koordynacji lokalizacji wielu usług, nawet aktualnie nieistniejących, jeśli tylko polityka sektorowa określi pożądaną ich liczbę w kraju).

Tab. 9. Przykład zasady modelowej lokalizacji usług przy preferencji dostępności przestrzennej

Liczba wystąpień usługi	Preferowane ośrodki lokalizacji danej usługi
2	Warszawa, <i>Szczecin</i> lub <i>Poznań</i>
3	j.w. oraz Trójmiasto
4	j.w. oraz Kraków
5	j.w. oraz Lublin
6	j.w. oraz Wrocław
7	j.w. oraz Białystok
Dalsze, w kolejności	jw. oraz Katowice, Bydgoszcz, Rzeszów oraz <i>Poznań</i> lub <i>Szczecin</i> (jeśli miasto to nie wystąpiło w pozycji 1), ewent. Łódź

Powyższa tabela stanowi jedynie przykład, oparty wyłącznie na kryterium geometrycznych odległości, bez uwzględnienia istniejącej, a tym bardziej przyszłej sieci komunikacyjnej i jej parametrów.

Przy preferencji kryterium liczebności obsługiwanej ludności lista ośrodków będzie oczywiście inna, pojawi się zasadność dublowania analogicznych usług w Krakowie i relatywnie blisko położonej aglomeracji katowickiej, podobnie w Łodzi (analogiczne „zdublowanie” lokalizacji warszawskiej)¹⁴ a do z pewnością znacznie wcześniej pojawi się lokalizacja usługi w Poznaniu.

2.1.4 Główne problemy rozwoju polskich metropolii

Niewysoki potencjał instytucjonalny – mogący stanowić wąskie gardło w wykorzystaniu szans rozwoju wymagających strategicznego myślenia i działania, sprawnego zarządzania, umiejętności współdziałania ... Rozwój metropolii wymaga tworzenia śmiałych, ale zarazem trafionych projektów, partnerstwa, korzystnego klimatu dla biznesu, szybkiego podejmowania decyzji – liczne są przykłady zmarnowanych szans. Przyczyny:

a) **prawne** (w tym prawno-ustrojowe) – „*przeregulowanie*” prawne państwa w ogóle (prawo zbyt drobiazgowo i skomplikowane), a jednocześnie brak pragmatycznych regulacji¹⁵ kluczowych kwestii jak np. sposobu zarządzania obszarami metropolitalnymi, kształtowania ładu przestrzennego i gospodarowania zasobami przestrzeni (do najbardziej jaskrawych przykładów tego skutków należy m. in. rosnący chaos w urbanizujących się strefach podmiejskich); „niedokończona” reforma samorządowa (niedostatek środków i kompetencji na poziomie regionalnym);

b) **mentalne** – niedostatek woli i umiejętności współdziałania, niezbędnego wobec złożoności, m. in. administracyjnej obszarów metropolitalnych

c) **niedrożność komunikacyjna** wewnętrzna i powiązania zewnętrzne złe jakościowo – problem należący do największych ze względu na wielką kapitałochłonność i długotrwałość jego łagodzenia – przy o wiele za szczupłych środkach na wszystkich poziomach zarządzania, łącznie z krajowym,

¹⁴ w centralnym regionie metropolitalnym Polski tj. warszawsko-łódzkiego *duopolu* o wielkości rzędu 4 mln mieszkańców, kryterium ludnościowe uzasadniać może z pewnością nie tylko zdwojenie niektórych usług. Biorąc dodatkowo pod uwagę specyfikę położenia Warszawy (w skali makro: obsługa regionów wschodnich, w skali mikro: podział na część zachodnią i wschodnią z barierą przepraw mostowych) oraz szczególnych warunków funkcjonowania miasta stołecznego, z nasileniem ruchu i wszelkich innych utrudnień zasadne może być lokalizowanie niektórych urzędzeń usługowych liczniej reprezentowanych w sieci ogólnopolskiej w dwu różnych lokalizacjach, we wschodniej i zachodniej części stołecznego Obszaru Metropolitalnego

¹⁵ inne przykłady: prawem obowiązującym na kolei tłumaczy się zwleknięcie z decyzjami, które zniechęciły inwestora Nowego Miasta w Krakowie, w Trójmieście oddalają wprowadzenie wspólnego biletu itp.

d) **niedostatek mieszkań, w tym niska oferta** budownictwa mieszkaniowego¹⁶ – przyczyną i skutkiem (błędne koło) jest bardzo wysoki koszt mieszkań w stosunku do siły nabywczej, drogi i trudno dostępny kredyt, niedostatek rozwiązań systemowych pobudzających rynek mieszkaniowy, niedostatek zamian, warunki najmu (regulacje prawne, obawy, wysokie ceny) – wszystko to **nie sprzyja mobilności** zasobów pracy z rejonów o wysokim bezrobociu do obszarów metropolitalnych.

e) **niedostatek wykształcenia, kwalifikacji** – drugi czynnik ograniczający przepływ do obszarów metropolitalnych? (nie wiadomo; w przyszłości metropolie będą potrzebować zarówno kadr wysoko kwalifikowanych, jak i pracowników do prac prostych, np. w gastronomii, sprzątaniu wielu innych usługach)

f) **bariery specyficzne** rozwoju segmentów, w których upatruje się (może nazbyt optymistycznie, w zbyt wielu ośrodkach?) dużych szans rozwojowych – tj. segmentów wysokich technologii, innowacji. Bariery tę tworzy przede wszystkim niedostatek segmentów gospodarki tworzących popyt na badania naukowe i innowacje (zagraniczne koncerny będące właścicielami polskich zakładów rozwijają myśl techniczną i tworzą ten popyt poza Polską)

Ponadto: brak *venture capital*, brak instytucji transferu innowacji, brak doświadczeń we współdziałaniu nauki z gospodarką.

Inne problemy:

Żywiolowa urbanizacja stref podmiejskich – rosnący chaos przestrzenny – na razie widoczny jako degradacja krajobrazu, a w przyszłości pociągający rosnące koszty ekonomiczne i społeczne funkcjonowania obszarów metropolitalnych i zaprzepaszczenie szans racjonalnego rozwoju przestrzennego – skutki braku zharmonizowania: rosnąca dysfunkcjonalność rozwiązań, progi komunikacyjne, utrata atrakcyjnych miejsc rekreacyjnych, inwestycyjnych, obniżenie wizerunku i atrakcyjności inwestycyjnej,

Nasilone występowanie zjawisk określanych jako patologie społeczne – chodzi o procesy i ich wynik, które język poprawności politycznej nazywa eufemistycznie „wykluczeniem” ale również inne, w zależności od aktualnego poziomu wrażliwości społecznej i standardów. Są one związane ze szczególnym poziomem napięć udzielających się poszczególnym osobom i grupom, w tym rodzinom, pomiędzy dążeniem do wysokiej konkurencyjności i produktywności, tempem życia itp. a potrzebami zachowania więzi rodzinnych, socjalizacji młodego pokolenia, dotrzymania uznanych standardów zachowań ...

Tab. 10. Pole problemów i wyzwania oraz możliwych polityk w rozwoju współczesnych procesów metropolizacyjnych

Problemy i wyzwania	Obserwowane europejskie procesy	Pożądanе kierunki działania, polityki
Marginalizacja	Tworzenie sieci współpracy i społeczeństwa „sieciowego”	Rozwój sieciowej współpracy miast i regionów (alianse strategiczne)
Peryferyzacja	Maksymalne i multimodalne otwarcie	Pełne włączenie w europejskie sieci komunikacji elektronicznej i transportowej TEN

¹⁶ teoretycznie bariera ta powinna zostać pokonana poprzez mechanizmy rynkowe, ale byłby to proces bardzo długi

Produktywność i konkurencyjność	Wzrost znaczenia specjalizacji i rozwoju endogenicznego	Konsolidacja klastrów
Usługi społeczeństwa wiedzy	Deregulacja, wzrost różnorodności form usług w metropolii	Regionalna strategia innowacji i centra dyfuzji wiedzy, zmiana funkcjonowania uniwersytetów,
Bariery migracji do miast	Różnicowanie jakościowej i cenowej oferty mieszkaniowej	Tworzenie zasobów mieszkaniowych na wynajem
Bezrobocie i wykluczenie społeczne	Polaryzacja w enklawach ubóstwa (blokowiska)	Polityka społeczna Wsparcie gospodarki wspólnotowej.
Zachwianie bezpieczeństwa	Integrowanie systemu bezpieczeństwa	Wzmocnienie programów np. 0 tolerancji
Degradacja środowiska	Wszelchstronne i społecznie zintegrowane polityki zrównoważonego rozwoju	Promocja w warunkach polskich procesu Agenda 21 na kilku poziomach, nie tylko lokalnym
Rewitalizacja miast	Ruch odnowy centrów i obszarów problemowych miast	Uruchomienie podobnych programów
Rozlewanie się urbanizacji	Równoważenie struktury przestrzennej	Realizacja planów zag. przestrzennego metropolii, wspierających komunikację niezmotoryzowaną

2.2 Scenariuszowa prognoza rozwoju procesów metropolizacyjnych oraz ich oddziaływań

2.2.1 Metoda, założenia i definicje scenariuszy

Prognozę rozwoju procesów metropolizacyjnych i ich wpływu na otoczenie regionalne oddziaływań przeprowadzono za pomocą metody (niekiedy określaną jako technika) scenariuszy. Jest to jedna z bardziej przydatnych metod prognozowania zjawisk, w których dużą rolę odgrywają zachowania społeczne i zmienne jakościowe w ogóle.

Potrzeba stosowania scenariuszy do rozpoznawania przyszłości wynika z wysokiego stopnia nieokreśloności jej parametrów, m. in w rezultacie coraz większej otwartości systemów lokalnych i regionalnych a także rosnącej zależności od działań najróżnorodniejszych podmiotów. Jednocześnie rośnie chęć działania odpowiedzialnego za następne pokolenia, uchronienia ich od negatywnych skutków przyszłych działań. Scenariusze mogą poprzez strukturalizację obrazu przyszłości pomóc zredukować niepewność.

Scenariusz to uporządkowany i spójny opis przyszłości możliwej lub pożądanej, skonstruowany przy pomocy logicznego ciągu hipotetycznych zdarzeń i procesów. *Najczęściej konstruuje się ich warianty, eksponując jakościowe różnice.*

Istnieją w zasadzie dwa **alternatywne podejścia** metodyczne do konstruowania scenariuszy. Jedno polega na procesie twórczym i posługiwaniu się formą słowną lub graficzną przekazu treści scenariusza. Według H. Kahna, jej istotą jest tworzenie pewnego modelu myślowego (wyobrażenia) przyszłości, na którym prowadzi się następnie intuicyjną symulację możliwych zdarzeń. Drugie podejście jest bardziej systematyczne i stara się posługiwać modelami formalnymi. Polega na

wyodrębnieniu zbioru zmiennych charakteryzujących dynamikę badanego systemu, identyfikowaniu zbioru zdarzeń i łączeniu ich w logiczne ciągi, a następnie określaniu poziomu prawdopodobieństwa ich zaistnienia w określonym czasie.

Integracji obu podejść dokonał M. Godet (1979, 1985). Istotne doświadczenia zebrane zostały także w prognozach rozwoju miast i przekształceń zagospodarowania przestrzennego kilku krajów UE, zwłaszcza Niemiec. Pozwoliły one na adaptację podejścia metodycznego do praktyki planowania rozwoju systemów regionalnych, w postaci zbioru zasad i konkretnych technik budowania scenariuszy. Do tego nurtu integracyjnego nawiązuje adaptacja metody zastosowana w niniejszej pracy, oparta jest na metodyce skonstruowanej przez dr J. Sołtysa i J. Lendziona¹⁷. - Wobec złożoności problematyki regionalnej, oraz wciąż braku gotowych narzędzi do efektywnego stosowania metod formalnych w praktyce tkwi ona bardziej w nurcie intuicyjnym niż formalnym.

Pierwszą fazę prac stanowiła **analiza strukturalna** przedmiotu tj. obszarów metropolitalnych i ich społeczno-ekonomicznego otoczenia, w jej ramach dobór zmiennych i relacje między zmiennymi, co w dalszych fazach pozwala na rozumienie **mechanizmu zmian**. Dla analizy tej wykorzystano zgromadzoną już wiedzę ogólną o rozwoju i funkcjonowaniu układów metropolitalnych w Europie.

Następną fazą budowy scenariusza było przyjęcie założeń dla konkretnego przypadku prognozy. Ich podstawą były tzw. megatrendy globalne i inne hipotezy stanów zmiennych niezależnych, a także wynikające z charakteru scenariusza zasady określania przyszłych stanów zmiennych zależnych.

Tworząc hipotezy co do kształtowania się zmiennych w poszczególnych scenariuszach bazowano na logice zależności oraz intuicji. Korzystano też z opracowanych już scenariuszy, w tym dotyczących strategii transformacji przestrzennego zagospodarowania kraju¹⁸ oraz pomorskiego regionu funkcjonalnego¹⁹.

Końcową fazą proponowanej metody była analiza, ocena porównawcza i weryfikacja scenariuszy.

Adaptując **założenia dotyczące wariantów sytuacji otoczenia** dla potrzeb konstrukcji scenariuszy rozwoju procesów metropolizacyjnych, otrzymano kombinacje możliwych scenariuszy jak w poniższej tabelicy. Są tam dwa scenariusze brzegowe (**I** i **V**), dwa pośrednie charakterystyczne (**II** i **IV**) oraz scenariusz **III** - „niecharakterystyczny” –pośredni między nimi Do rozwinięcia wybrano scenariusz brzegowy **I** oraz spośród scenariuszy pośrednich scenariusz **II** i **III**., uznając je za najistotniejsze, najbardziej interesujące z punktu widzenia celu ekspertyzy.

Tab. 11. Założenia scenariuszy rozwoju procesów metropolizacyjnych

Scenariusz: nr	I	II	III	IV	V
skrótowe określenie:	Metropolizacji		Pełzającej stabilizacji	Łagodzenia zagrożeń	Peryferyzacji
	policentrycznej harmonijnej	nieharmonijnej (polaryzacji)			
Czynniki międzynarodowe i krajowe:					
Charakter integracji z Unią Europejską	zrównoważona dynamizująca	zrównoważona dynamizująca	zrównoważona	zrównoważona	peryferyzująca

¹⁷ : J. Sołtys, J. Lendzion, 1999, Projekt KBN *Scenariusze jako element metody określania uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obszarów lokalnych*, Politechnika Gdańska, Gdańsk.

¹⁸ Projekt Badawczy KBN 050-05 Podstawy naukowo-badawcze koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, kier. J. Kołodziejski (w zespole badawczym byli także autorzy niniejszej ekspertyzy)

¹⁹ J. Sołtys, 2000, Wariantowe scenariusze rozwoju regionu [w:] Pomorski region funkcjonalny. Studium geograficzno-przyrodnicze (J. Kołodziejski z zespołem). Politechnika Gdańska, Wydz. Architektury, Gdańsk.

Uwarunkowania gospodarcze	korzystne	korzystne	średnio korzystne	niekorzystne	niekorzystne
Zdolność kierowania procesami rozwoju kraju	umiarkowana	dość niska	średnia	umiarkowana	dość niska
Typ polityki ekologicznej	równoważenie rozwoju	klasyczna ochrona	o cechach pośrednich	równoważenie rozwoju	klasyczna ochrona
Upowszechniające się wzorce cywilizacyjno-kulturowe	wielokulturowe	konsumpcyjne	pośrednie	wielokulturowe	konsumpcyjne
Cechy rozwoju przestrzennego kraju	równowaga	polaryzacja	pośrednie	równowaga	polaryzacja
Suma szans	duża	duża	umiarkowana	niewielka	niewielka

Czynniki wewnątrzregionalne:

Wykorzystywanie szans	duże	różne w różnych regionach i dziedzinach	umiarkowane	duże	małe
Wzmacnianie potencjałów	+	±	±	+	-

Cechy rozwoju regionów:

Rozwój metropolii	dynamiczny	zróżnicowany, niektórych dynamiczny	zróżnicowany, przeważnie niewielki lub umiarkowany	niewielki	niewielki
Rozwój peryferii	umiarkowany	niewielki lub brak (stagnacja)	niewielki	niewielki lub stagnacja	brak (regres)
Migracje z peryferii do metropolii	umiarkowane	duże	niewielkie lub umiarkowane	niewielkie	niewielkie
Poziom harmonizacji	wysoki	niski	średni	dość wysoki	niski

Prawdopodobieństwo scenariusza	małe	umiarkowane	bardzo małe	małe
---------------------------------------	------	-------------	-------------	------

2.2.2 Wybrane scenariusze rozwoju i skutków procesu metropolizacji Polski

Scenariusz I

Motorem wzrostu gospodarczego kształtujących się **metropolii będą inwestycje** różnego rodzaju podmiotów (zagranicznych, MSP i innych). We wszystkich metropoliach i dużych miastach, choć w różnej skali, zakresie i poziomie będą one miały miejsce przede wszystkim w usługach metropolitalnych związanych z biznesem, nauką, edukacją, kulturą i rozrywką, mediami, zarządzaniem, przetwarzaniem informacji – czyli w dużej mierze tworzących tzw. IV sektor. Już raczej nie we wszystkich metropoliach zaistnieją liczące się inwestycje bezpośrednie w branżach przemysłowych i usługowych zaliczanych do segmentu nowoczesności i innowacji i tzw. „wysokiej techniki”. Będą one oparte przede wszystkim na specjalnie tworzonych instytucjonalnych formach wspierania rozwoju i wdrażania innowacji. W dalszym ciągu inwestować się będzie w segmentach tradycyjnych, zwłaszcza specyficznych dla danych metropolii, ale przede wszystkim w takich, które będą odpowiadać zmianom w strukturze popytu i zachowają zdolności rozwojowe (np. w Trójmieście niektóre segmenty gospodarki morskiej i jej otoczenia jak: remont statków, bazy portowe, węzły logistyczne, przemysł portowy). Spory segment gospodarki, który będzie rozwijał się to szeroko pojęte usługi recepcyjne w tym turystyczne – w centrach krajoznawczych o najwyższych walorach dla tzw. turystyki miejskiej (Kraków, Warszawa, Trójmiasto, Wrocław, Poznań, Toruń) – a także w innych dziedzinach gospodarki, w tym w danym OM zupełnie nowych, miejscu.

Inwestycjom tym wydatnie **sprzyjać będzie aktywna polityka państwa** we współdziałaniu z polityką samorządów, w tym:

- poprawa dostępności przez budowę autostrad i dróg szybkiego ruchu, modernizację kolei i zwiększanie liczby szybkich połączeń, sprzyjanie rozwojowi połączeń lotniczych,
- wzmocnianie „społecznych warunków kreowania innowacji”, w tym rozwijanie instytucji nauki i edukacji pomnażających kapitał ludzki,
- stymulowanie rozwoju produkcji „wysokiej techniki” poprzez aktywny marketing (pozyskiwanie inwestycji zagranicznych) oraz tworzenie warunków kreowania i dyfuzji innowacji (wspieranie tworzenia kapitału ryzyka i systemu transferu innowacji, projektów na rzecz rozwoju klastrów technologicznych)
- wspieranie inwestycji udrażniających komunikacyjnie miasta, w tym rozwój transportu publicznego (które ze względu na wysoką kapitałochłonność nie mogły by być dokonane środkami samorządów) oraz innych działań poprawiających „sprawności funkcjonowania miejsca” (np. sprawność zarządzania)
- wspieranie projektów przekształceń i podnoszenia atrakcyjności centrów wielkomiejskich
- lokalizacje obiektów / inwestowanie lub wspieranie inwestowania w obiekty podnoszące atrakcyjność i konkurencyjność miejsca (np. obiekty sportowo-widowiskowe, centra kongresowe itp.)
- tworzenie warunków umożliwiających uzyskiwanie wysokiego standardu jakości życia i środowiska przyrodniczego.

Inwestycje i rozwój sektora egzogenicznego gospodarki **nakrecać będzie mechanizm**, w którym na zasadzie sprzężeń zwrotnych rosnąć będzie popyt endogeniczny ze strony rozwijającej się gospodarki i ze strony ludności – dzięki rosnącym dochodom, to zaś wywoływać będzie **rozwój sektora endogenicznego, wzrost zatrudnienia i dochodów** w tym sektorze, czyli wzmocnić czynniki dalszego jego wzrostu. Rosnąca atrakcyjność i wizerunek metropolii, aktywna promocja i korzystny klimat dla biznesu przyczyniać się będą do pozyskiwania znaczących inwestycji, wzmocniając mechanizm wzrostu.

Wzrost zatrudnienia początkowo nie będzie duży, ponieważ wzrostowi w jednych segmentach gospodarki towarzyszył będzie spadek w innych w wyniku ich restrukturyzacji. W miarę zagospodarowywania rezerw pracy i rozwoju pracochłonnych segmentów sektora endogenicznego wzrastać będzie zatrudnienie i **migracja** do aglomeracji. Miasta aglomeracji nie zapewnią bowiem przyrostu zasobów pracy w oparciu o przyrost naturalny przeważnie, który jest ujemny. Rosnące dochody ludności oraz nowe formy wspierania budownictwa mieszkaniowego umożliwią jego rozwój, pokonując wąskie gardło niedostatku mieszkań, co z kolei sprzyjać będzie nasileniu migracji do aglomeracji.

Państwo stworzy narzędzia systemowe zarządzania wielopodmiotową, złożoną przestrzenią i wspierać będzie projekty tworzenia narzędzi „konkretnych” (planistycznych, informatyczno-technicznych). Sprzyjać to będzie koordynacji rozwoju przestrzeni miejskich i rozległych stref podmiejskich, w których intensyfikować się będzie zaludnienie i zagospodarowanie. **Harmonizacji** rozwoju tych stref sprzyjać będzie:

- kierunkowanie rozwoju wokół wybranych osi komunikacyjnych
- wspieranie powstawania nowych m-sc pracy, w tym lokalizacji wybr. funkcji centralnych w ośrodkach peryferyjnych - w celu zmniejszenie natężenia dojazdów do pracy i usług oraz odciążenia komunikacyjnego stref śródmiejskich
- kształtowanie struktur ekologicznie uwarunkowanych.

Państwo wspólnie z samorządami sprzyjać będzie **przenoszeniu impulsów rozwojowych** z metropolii na **inne węzły osadnicze**, łatwo dostępne z odległych od metropolii obszarów wiejskich, **przeciwdziałając peryferyzacji** tych obszarów. Poprawiać się będzie jakość obsługi otoczenia poprzez zatrzymanie regresu, publicznego transportu publicznego (zwłaszcza kolei), a następnie jego rozwój, a drugiej strony kontynuację rozwoju w węzłach osadniczych usług bazujących na zasobach metropolii (np. wyjazdowych imprez kulturalnych, filii wyższych uczelni, instytucji obsługi biznesu, itd.). Następować też będzie tzw. dyfuzja idei praktycznych, a także rozwój działalności gospodarczych kooperujących z gospodarką metropolii.

Scenariusz II

Głównymi czynnikami dynamizującymi i ukierunkowującymi rozwój będą siły i mechanizmy rynkowe. Władza i administracja publiczna będą relatywnie słabe i uległe wobec biznesu, a na peryferiach często słabe pod każdym względem. Rozwój będzie silnie spolaryzowany, nieharmonijny. Działania, w tym inwestycyjne, władz krajowych i samorządowych skierowane będą głównie na podnoszenie atrakcyjności inwestycyjnej miejsc, gwarantujących najwyższe efekty gospodarcze, co dotyczy m. in. metropolii.

Główną **siłą napędową** rozwoju metropolii będą **inwestycje dużych podmiotów** gospodarczych, w tym transnarodowych korporacji, rozwijających masową produkcję, standardowe usługi, eksport w dziedzinach dających pewne, wysokie i w miarę szybkie zyski. Rozwijać się będzie logistyka i usługi metropolitalne. Większość znaczących instytucji mieć będzie nadal siedzibę w Warszawie lub za granicą. Nadal rosnąć będzie przewaga Warszawy nad innymi ośrodkami jako miejsce inwestycji zagranicznych, zwłaszcza w dziedzinie usług.

Skutkiem inwestycji będzie dynamizacja rozwoju metropolii poprzez **mechanizm** podobny co do istoty, jak w scenariuszu I. Popyt ze strony ludności dodatkowo będzie wzmacniany przez wzorce konsumpcyjne, w tym scenariuszu silnie rozprzestrzeniające się jako dominujący model wzorców. Większy niż w scenariuszu I będzie udział w sektorze endogenicznym dużych firm, w tym zagranicznych i transnarodowych, mniejszy zaś MSP. Rozwój metropolii będzie zróżnicowany – większości dynamiczny, ale niektórych – umiarkowany lub niewielki.

Podobnie jak w scenariuszu I wzrost gospodarczy pociągnie za sobą **wzrost zatrudnienia i rosnącą migrację** do metropolii – w miarę wyczerpywania lokalnych rezerw pracy i pokonywania bariery mieszkaniowej. Duże będzie zapotrzebowanie na pracowników o kwalifikacjach standardowych i do prac prostych (w gastronomii, handlu, budownictwie i różnych usługach). Sprzyjać to będzie napływowi migracyjnemu ludności z otoczenia, nawet odległego, w tym z obszarów dotkniętych dużym bezrobociem. Wąskie gardło niedostatku mieszkań pokona rynek mieszkaniowy coraz bardziej liberalizowany. W miarę budowy nowych mieszkań sprzedawane będą zasoby w osiedlach blokowych i kupowane na wynajem, m. in. migrantom. Zmieniać to będzie skład społeczny tzw. blokowisk, prowadząc stopniowo do gettyzacji sprzyjającej patologiom społecznym. Rosnące kontrasty między metropoliami a dalszymi peryferiami sprzyjać będą nadmiernej migracji ponad potrzeby rynku pracy, zwiększając w metropoliach bezrobocie i patologie społeczne.

Wobec słabości władz publicznych przekształceniami przestrzeni rządzić będą głównie mechanizmy rynkowe – gra sił i interesów (właścicieli gruntów, inwestorów, ...), ze szkodą dla interesu publicznego i ładu przestrzennego. **W miastach metropolii** przebudowy, dogęszczenia, wyburzenia pod nowe realizacje uszczuplać będą tereny zielone, eliminować z obszarów centrów mniej opłacalne, a ważne społecznie usługi, degradować będą niektóre wartości kulturowe lub obniżać przez brak harmonizacji. Narastać będzie segregacja przestrzenna funkcji. Nowe miejsca pracy powstawać będą w dużym stopniu w dzielnicach przemysłowych, wzdłuż tras komunikacyjnych i w śródmieściach. Kontynuowana będzie **ekspansja na zewnątrz** na nowe tereny.

Intensyfikować się będzie **zagospodarowanie rozległych stref podmiejskich**, z rosnącym chaosem przestrzennym, ułomną infrastrukturą społeczną i techniczną oraz utratą części atrakcyj-

nych terenów na rzecz przypadkowej zabudowy (w tym scenariuszu największa skala zmian i najmniejszy ład w tych strefach).

Modernizacja układów transportowych metropolii następować będzie w dużej mierze pod kątem zapewnienia dobrej dostępności do miejsc znaczących inwestycji gospodarczych, centrów biznesu, handlu i rozrywki. Generalnie, rozbudowa i modernizacja układu nie będzie nadszalać za rozwojem motoryzacji. Dla większości mieszkańców pogarszał się będzie standard podróży do pracy, zarówno samochodem, jak i transportem publicznym, wciąż niedorozwiniętym i słabo zintegrowanym. Dla znacznej liczby mieszkańców wydłuży się droga i czas dojazdów wobec urbanizacji strefy podmiejskiej, przy przyroście miejsc pracy w dużej mierze w miastach metropolii.

Rozwój metropolii nie zdynamizuje rozwoju **peryferii**. Przeciwnie, przyrost zasobów pracy i jednocześnie brak perspektyw wywoływać będzie emigrację do metropolii, zwłaszcza po przełamaniu tam bariery niedostatku mieszkań. Emigrować będzie m. in. ludność wykształcona i przedsiębiorcza, co obniżać będzie i tak niski „kapitał ludzki”, zmniejszając jeszcze bardziej szanse peryferii na przełamanie regresu. Zmniejszanie się liczby mieszkańców niektórych obszarów ograniczać będzie i tak niewielki popyt endogeniczny, pogłębiając regres. Tylko w nielicznych węzłach osadniczych sytuację określić będzie można jako „pełzające ożywienie”. Tylko nieliczne węzły osadnicze będą celem migracji. Większość miast wzrastać będzie w oparciu o przyrost naturalny pomniejszany przez emigrację do aglomeracji.

Scenariusz III

Scenariusz ten reprezentuje właściwie całą wiązkę scenariuszy, różniących się kombinacjami wartości (jakości) zmiennych, które mogą odbiegać od średnich *in plus* albo *in minus*. Modelowe jego warianty bazują na założeniach:

- przeważająco korzystnych uwarunkowań zewnętrznych, stwarzających duże szanse dla rozwoju kraju, które jednak nie zostają w odpowiednim stopniu wykorzystane (scenariusz „**niewykorzystanych szans**”);
- średnio korzystnych uwarunkowań zewnętrznych, które w umiarkowanym stopniu zostają wykorzystane (scenariusz najbardziej „**pośredni**”).

Rozwój gospodarczy kształtującymi się metropolii może oscylować od niewielkiego po umiarkowany i być zmienny w czasie. Na sektor napędowy złożą się zapewne działalności metropolitalne, inwestycje dużych podmiotów w przemyśle i transporcie (np. węzły logistyczne, w Trójmieście bazy portowe), turystyka. Wywołają one umiarkowany rozwój sektora endogenicznego i ten proces jawi się jako najbardziej pewny w tym scenariuszu. Rozwojowi jednych segmentów towarzyszyć będzie stagnacja lub regres innych, co jako wypadkową da stabilizację lub przewagę tendencji rozwojowych. Rozwój poszczególnych metropolii będzie zróżnicowany – z przewagą niewielkiego lub umiarkowanego

Zatrudnienie będzie rosnać wolno, gdyż jego wzrostowi w jednych dziedzinach towarzyszyć będą spadki w innych. Trwały wzrost zapewniać będzie sektor endogeniczny. Z czasem przestaną wystarczać zasoby pracy w kształtujących się metropoliach i rosnać będzie migracja do nich. Jej skala nie będzie jednak duża, tak ze względu na zapotrzebowanie, jak, jeszcze w większym stopniu, trudności z pokonaniem bariery niedostatku mieszkań. Rosnąć będą dojazdy do pracy i wzrastać ich zasięg.

Przekształcenia przestrzeni będą umiarkowane lub niewielkie – proporcjonalne do wzrostu gospodarczego lub mniejsze, niż by z niego wynikało. Poza nielicznymi wyjątkami związanymi z większymi inwestycjami w nowe działalności dominować będzie drobna skala zmian. Przeważać będzie zagęszczanie zagospodarowania wewnątrz obszarów zainwestowania miejskiego nad ekspansją na zewnątrz.

Będzie następować intensyfikacja zagospodarowania stref podmiejskich przez zabudowę mieszkaniową i gospodarczą. Skala tego procesu będzie mniejsza niż w scenariuszu I i IIA, zaś poziom harmonii pośredni między I a IIA.

Rozbudowa i modernizacja układu transportowego nie będzie nadążać za rozwojem motoryzacji. Poprawi się na niektórych odcinkach transport zbiorowy, jego standard nie będzie jednak zbyt wysoki. Brak będzie pełnej integracji. Średni czas podróży w relacji dom-praca będzie się wydłużał ze względu na rosnące dojazdy ze strefy podmiejskiej, powodowane przez niedorozwój budownictwa mieszkaniowego.

W niektórych węzłach osadniczych **peryferii** będzie nieco więcej inwestycji w sferze egzogenicznej niż w scenariuszu IIA. Wyższa będzie bowiem zdolność promowania rozwoju, jako że nie będzie w takim stopniu emigracji do metropolii najlepiej wykształconych i przedsiębiorczych osób. Inwestycje te oraz rozwój w niektórych węzłach usług publicznych (w tym edukacji) i rozwój turystyki nakreślą popyt endogeniczny, który, choć niewielki i wolno rosnący, będzie istotnym czynnikiem ożywienia – w części regionów przełamującego stagnację bądź regres, czy też powstrzymującego przed ich zaistnieniem.

2.2.3 Analiza scenariuszowa rozwoju centrów i obszarów metropolitalnych w Europie Środkowej i Bałtyckiej, a także konsekwencji dla polskich metropolii

W coraz silniej integrującej się Europie przekształcenia systemu miast w krajach sąsiadujących z Polską i w całym regionie subkontynentalnym Europy Środkowej i Bałtyckiej będą miały istotny wpływ na szanse rozwoju metropolii polskich. Cały ten region jest pod wpływem polityki i działań rozwojowych Unii Europejskiej, których konsekwencje również trzeba uwzględnić. Analiza procesów rozwoju miast, w tym ośrodków metropolitalnych oparta jest w tym rozdziale na opisie scenariuszowym dotychczasowych i hipotetycznych przyszłych procesów ewolucji.

Wykorzystane zostały źródła związane z dokumentami rządowymi i badawczymi poszczególnych krajów oraz instytucji wspólnych jak VASAB 2010 czy CADSES (region pd. Środkowej Europy), a także oczywiście najnowszych studiów i projekcji polityki przestrzennego rozwoju terytorium Unii, znanych jako ESPON.

Na 75 milionów mieszkańców miast Regionu Bałtyckiego (BSR), około 15 milionów osób żyje w miastach o ponad milionie mieszkańców, 13 milionów w miastach od 250 tysięcy do miliona mieszkańców, 10 milionów w miastach od 100 do 250 tysięcy osób, pozostali w mniejszych. Większa część małych miast znajduje się w północnej części Regionu, ale również w Polsce prawie połowa ludności miast liczących powyżej 10 tys. mieszkańców żyje w miastach do 100 tysięcy mieszkańców. Sytuacja Polski jest szczególna, gdyż pomimo bardzo dużej gęstości zaludnienia, dużą część mieszkańców stanowi ludność wiejska i dlatego wskaźnik urbanizacji należy do najniższych w BSR.

Największe metropolie BSR to St Petersburg (4,2 mln) i Berlin (3,4 mln). Te dwa miasta pełnią istotne funkcje zarówno w Regionie Bałtyckim jak i poza nim, w skali co najmniej kontynentalnej, przy czym rola ta już mocno zmienia się (wzrasta) i będzie silnie rosła w przyszłości. Raczej nie będzie już rosła pozycja Hamburga (1,6 miliona), który oddziałuje także na Region Morza Północnego i jest częścią już wykształconego centrum zurbanizowanej Europy (tzw. ostatnio „pentagon”), choć interesujące może być prześledzenie, jak to miasto poradziło sobie z zachowaniem pozycji w świecie zmieniających się funkcji gospodarczych. **Poza Warszawą stolice innych państw nie przekraczają wielkości 1 mln mieszkańców, jednak otoczone są przez znacznie większe obszary metropolitalne.**

Każde z 11 państw BSR ma jedno lub więcej miast z około pół milionem lub większą liczbą mieszkańców. Także miasta z liczbą mieszkańców od 50 do 500 tysięcy występują licznie, stąd istnieją warunki dla międzynarodowej współpracy miast oraz podziału zadań.

Większość miast stołecznych dominuje w swoich państwach z powodu swojej wielkości zaludnienia. Stolice państw narodowych i regionalnych (niemieckich krajów związkowych) znajdują się na szczycie systemu miast danego kraju, ale w kontekście międzynarodowym nie zajmują porównywalnych pozycji. Różnią się one nie tylko wielkością lecz także funkcjami i wykształconymi historycznie zależnościami, co powoduje że różne jest ich oddziaływanie na otaczające regiony i że współpraca (np. gospodarcza) nie jest sprawą jednoznacznie prostą. Warto to pokazać w odniesieniu do wybranych dziedzin, które zyskują na znaczeniu.

Miasta jako stolice państwowe i regionalne. Cechą wspólną niemal wszystkich dużych miast BSR są pełnione przez nie funkcje stołeczne - państwowe i w stosunku do dużych regionów, o szczególnym statusie. Oczywiście są to funkcje nie tylko administracyjne, ale wszelkie związane z najwyższym poziomem zarządzania niemal wszystkich dziedzin życia. Miasta te ze względu na wysoką gęstość instytucjonalnych i komunikacyjnych powiązań oraz podobne problemy funkcjonowania wielkich miast, podejmują naturalnie współdziałanie w ramach sieciowych i dwustronnych form współpracy. Do współpracy tego typu miast włączany jest najczęściej także Sankt Petersburg, który stanowi klasę sam w sobie.

Miasta jako ośrodki edukacyjne i badawcze Inwestowanie w działalność edukacyjną i szeroko pojęte badania odgrywa w rozwoju miast ogromną rolę i może być kluczowe w warunkach przechodzenia do gospodarki opartej na wiedzy. Stąd również niektóre mniejsze miasta są ważnymi ośrodkami badawczo –rozwojowymi oraz edukacyjnymi, osiągając dużo większe znaczenie niż wynikałoby to z ich liczby mieszkańców i skali ekonomicznej. Zjawisko to jest w przypadku państw skandynawskich w dużym stopniu wynikiem narodowej i regionalnej polityki lat 60-tych i 70-tych, podczas gdy w państwach transformujących się wciąż aktualny jest model zcentralizowanej edukacji z usługami niższego rzędu dostępnymi poza obszarem wielkich ośrodków.

Baza tradycyjnej gospodarki miast wynikająca z ich położenia względem zasobów. Dla Regionu Bałtyckiego oczywiście takie funkcje związane są z morzem. Systemy miast Danii, Szwecji, Estonii, Łotwy oraz Sankt Petersburg i Kaliningrad rozwinęły się w oparciu o nadmorską lokalizację. Funkcjonują tu liczne porty, tworząc potencjał dla transportu morskiego i funkcji obsługi handlu oraz przemysłu związanego z eksploatacją morza. Sześć stolic jak również Sankt Petersburg leży nad morzem, pięć z nich nad Bałtykiem. Z miast tych bierze początek infrastruktura transportowa w głąb lądu. W Polsce, Niemczech i Litwie miasta położone na wybrzeżu należą do największych i związane są silną infrastrukturą z regionami stołecznymi.

W przypadku Niemiec istnieje pewne współzawodnictwo o tę zewnętrzną portową funkcję pomiędzy Hamburgiem, Rostokiem (wraz ze specjalistycznymi portami Meklemburgii), a tradycyjnie – i być może także w przyszłości - Szczecinem. Na wschodnim wybrzeżu Bałtyku handel z rozległymi obszarami rosyjskiego interioru podzielony jest pomiędzy szereg miast portowych: np Sankt Petersburg, Tallin/Paldiski, Rygę, Ventspils, Lipawę, Kłajpedę i Kaliningrad/Bałtijsk. W przeszłości prawdopodobny jest wzrost współzawodnictwa pomiędzy tymi miastami.

Funkcje mieszkaniowe i niekontrolowany rozwój miast. W rozwoju większych miast odgrywa dużą rolę czynnik jakości życia (w tym ekonomicznych – ilości i jakości pracy, wynagrodzeń za nią) i porównywania tych warunków z innymi miastami i formami osadnictwa. Czasem – jak w przypadku największych miast St. Petersburga i Berlina - zaczyna on wpływać negatywnie, również pod względem procesu migracyjnego, który odwraca się w kierunku do mniejszych jednostek („kontrurbanizacja”). Podstawowym procesem jest silny napływ ludności do tych miast, jednak w ostatnich dekadach nasila się również w dużych miastach BSR znany przede wszystkim z miast amerykańskich proces odwrotny lub okresowych zmian (falowych) procesu migracyjnego. Suburbanizacja oznacza zmianę miejsca zamieszkania z miasta na jego obrzeża, zaś kontrurbanizacja (czasem określane jako „anty-urbanizacja” lub „rurbanizacja”) to osiedlanie się w warunkach

zbliżonych do wiejskich i całkowita zmiana trybu życia z typowo miejskiego na wiejskie. Niekontrolowany rozwój miast (rozlewanie się miast, „urban sprawl”) związany jest głównie z dynamiką procesów sub-urbanizacyjnych, choć nie bez znaczenia jest wzrost postaw anty-urbanizacyjnych.

Niekontrolowany rozwój miast powodują 2 główne czynniki - posiadanie samochodu i zmiany preferencji społecznych dotyczące stylu życia, co związane jest ściśle z poziomem dobrobytu i ogólnym rozwojem gospodarczym. Rosnące możliwości korzystania z samochodu połączone z pragnieniem dostępu do większej przestrzeni życiowej skutkują rozproszonym modelem osadnictwa wokół większych miast. „Rozlewanie się” tkanki miejskiej powoduje problemy społeczne, ekonomiczne jak i środowiskowe, jakie dotyczą głównie wielkie miasta. Prowadzi najczęściej do wyludniania centralnych kwartałów miast i zwiększonego popytu na transport. Występuje zwiększona presja na lokalizowanie mało ekonomicznie uzasadnionych urządzeń infrastruktury społecznej. Poza tym, konsekwencją rozlewania się miast jest zmiana struktury usług – rozwijają się duże centra handlowe zlokalizowane w obszarach podmiejskich, dostępne przede wszystkim przy pomocy samochodów osobowych, które zagrażają istniejącej bazie ekonomicznej miast (działalność firm handlowych i usługowych stanowi sporą jej część), oraz powodują częściowe zamieranie w śródmieście i pod tym względem.

2.3 Analiza i ocena problemów metropolizacji Polski w pierwszych dekadach XXI wieku - wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego

2.3.1 Rola metropolii w rozwoju Europy XXI wieku

Rozwój miast, wśród których metropolie odgrywają zasadnicze znaczenie znajduje się w głównym nurcie koncepcji zagospodarowania przestrzennego Europy i uzgodnieniach ministrów planowania przestrzennego w II połowie lat 90-tych, zawartych w dokumencie zwanym ESDP²⁰. Z perspektywy polskiej przestrzeni, szczególnie ważne było zwrócenie uwagi na obszary położone peryferyjnie w Unii Europejskiej. Np. podkreślono potrzebę wzmocnienia stref globalnej integracji gospodarczej, koncentrujących wysokiej jakości funkcje i usługi oraz wzmocnienie policycentrycznego i bardziej zrównoważonego systemu regionów metropolitalnych i sieci miast. Zwrócono m. in. uwagę na ściślejszą współpracę polityki strukturalnej z polityką trans-europejskich sieci transportu (TENs) i polepszenie powiązań pomiędzy międzynarodowymi / krajowymi oraz regionalnymi / lokalnymi sieciami transportowymi. Ważną rolę mają do spełnienia „miasta-bramy” (*gateway cities*) położone poza obszarem centralnym Unii, które zapewniają dostęp do obszaru UE z krajów nie będącymi członkami UE.

W ramach zaleceń dla polityki w ESDP sformułowany został katalog opcji postępowania w obszarach metropolitalnych, które m.in. dotyczą²¹:

- Wzmocnienia strategicznej roli regionów metropolitalnych i „miast-bram”, zwracając specjalną uwagę na rozwój peryferyjnych regionów UE.
- Wzmocnienia bazy gospodarczej oraz środowiskowej i usługowej infrastruktury miast, specjalnie w regionach znajdujących się w mniej korzystnej sytuacji, tak aby zwiększyć ich atrakcyjność dla inwestycji.
- Strategii różnicowania bazy gospodarczej w miastach, które w zbyt dużym stopniu polegają na jednym sektorze gospodarki,.

²⁰ *European Spatial Development Perspective*, Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU, Potsdam, May 1999.

²¹ *European Spatial...* p. (79) Policy Options, s 21

- Lepszej dostępności komunikacyjnej w miastach i regionach metropolitalnych poprzez odpowiednią politykę lokalizacyjną (wielofunkcyjnych zrównoważ. Form użytkowania terenu.) oraz korzystania z komunikacji publicznej,
- Poparcia dla efektywnych metod ograniczania niekontrolowanego wzrostu miast.

Przyjęcie ESDP w 1999 roku poprzedzone było wieloma spotkaniami m.in. miast europejskich. W miastach tych, w szczególności będących rdzeniami regionów metropolitalnych ważnym zagadnieniem stały się wyzwania wynikające z nowego paradygmatu, jakim jest rozwój zrównoważony²². Stwarza on presję na kwestie ograniczenia wad niekontrolowanego rozrostu wielkich miast i sprzyjania bardziej policentrycznej i zrównoważonej strukturze systemów osadniczych. W szczególności ważne potwierdzenia woli wprowadzenia nowej polityki miejskiej można znaleźć w dokumencie UE *Rozwój zrównoważony miast europejskich – ramy działań*²³. Zostały tam sformułowane polityczne strategie miast, a wśród nich działania, które:

- zwiększą efektywność ekonomiczną miast – szczególnie w regionach zacofanych rozwojowo – poprzez wsparcie innowacji, wzrost produkcji i wykorzystanie nowych źródeł zatrudnienia w małych, średnich i większych miastach oraz wspieranie policentryczny, zrównoważony europejski system miast;
- zapewnią sprawiedliwy dostęp do korzyści wynikających ze zwiększonej produktywności i konkurencyjności, które zmniejszą zjawisko izolacji społecznej i zagwarantują większe bezpieczeństwo;
- zwiększą zdolność do ekologicznego funkcjonowania miast i nie dopuszczą do tego, aby koszty rozwoju stały się ciężarem dla bezpośredniego otoczenia, okolicznych terenów wiejskich, regionów, całej Ziemi oraz przyszłych pokoleń;
- wspierają innowacyjne i elastyczne procesy decyzyjne oraz instytucje miejskie, które przewidują rozległą współpracę: integrują przedsięwzięcia partnerów sektora miejskiego, publicznego i prywatnego oraz przedsięwzięcia na płaszczyźnie europejskiej i lokalnej²⁴.

Tab. 12. Cele i działania na rzecz rozwoju zrównoważonego miast europejskich²⁵

Cele	Działania
<p>WZROST DOBROBYTU I ZATRUDNIENIA W MIASTACH</p> <p>Działania polityki miejskiej w tej dziedzinie powinny przyczynić się do realizacji następujących celów:</p> <ul style="list-style-type: none"> - zwiększenia roli miast jako regionalnych centrów rozwoju gospodarczego, przedsiębiorczości i zatrudnienia za pomocą zintegrowanego planowania miejskiego; wspierania policentrycznego, zrównoważonego systemu miast jak również współpracy między miastami; - wspierania zróżnicowanej, elastycznej gospodarki miejskiej opartej na innowacyjności i przedsiębiorczości, dbałości władz miasta i firm o ochronę środowiska oraz wysoką jakość życia w sferze socjalnej i kulturowej; 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Precyzyjne planowanie miejskie wykorzystujące wsparcie ze strony Funduszy Strukturalnych <input type="checkbox"/> Zwiększenie roli zagadnień miejskich w polityce wzrostu zatrudnienia. <input type="checkbox"/> Wspieranie rozwoju „Europejskich centrów naukowych” <input type="checkbox"/> Współpraca między miastami <input type="checkbox"/> Wspieranie działań na rzecz tworzenia dogodnej komunikacji miej-

²² W szczególności chodzi o upowszechnienie Karty Europejskich Miast i Gmin na rzecz Ekorozwoju zwanej Kartą Aalborską i w ten sposób zobowiązania się do wdrażania Lokalnej Agendy 21

²³ Sustainable Urban Development In The European Union: A Framework For Action; Communication from the Commission (COM 1998) 605.

²⁴ Szersze omówienie strategii i działań zrównoważonego rozwoju miast przedstawione zostały w publikacji *System monitoringu rozwoju zrównoważonego Polski północnej*, pod red. W. Toczyskiego, UG, Sopot 2003, s. 98 – 103.

²⁵ opracowano na podstawie: *Nachhaltige Stadtentwicklung in der europäischen Union: ein Aktionsrahmen*”, w serii: *Polityka regionalna i spójność*, Komisja Europejska 1999

<p>- pogłębiania wiedzy i doświadczeń związanych z osiągnięciami gospodarczymi miast, co jest warunkiem niezawodnego zarządzania i zwiększenia efektywności polityki na wszystkich poziomach.</p>	<p>skiej</p>
<p>WSPIERANIE RÓWNOŚCI, INTEGRACJI SPOŁECZNEJ I ODNOWY NA OBSZARACH MIEJSKICH</p> <p>Celem polityki w tej dziedzinie jest wspieranie równości szans, integracji społ. i gosp., poprawa warunków życia i pracy ludzi o niskich dochodach, dyskryminowanych i innych grup społecznie izolowanych w miastach oraz odnowa obszarów problemowych w miastach. W szczególności wspierać należy następujące cele:</p> <ul style="list-style-type: none"> - wzrost zdolności do pracy i integracji zwłaszcza osób pozostających długo bez pracy, młodzieży nieprzystosowanej, rodzin niepełnych i mniejszości etnicznych lub rasowych oraz innych grup „wykluczonych” ze społeczeństwa; - dostarczenie odpowiednich, dostępnych i racjonalnych usług; - wspieranie rozwoju gospodarczego i zatrudnienia w szczególności przez tworzenie odpowiednich form infrastruktury, usług doradztwa i innych; - poprawa środowiska naturalnego, redukcja zanieczyszczenia i tworzenie obszarów zieleni w miastach i na obszarach problemowych; - przeciwdziałanie przestępczości w miastach (łącznie z przestępczością nieletnich) oraz zwiększenie bezpieczeństwa 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Współpraca przy zwalczaniu dyskryminacji i społecznej izolacji <input type="checkbox"/> Lokalne działania w kierunku odnowy miast w ramach wparcia ze strony Funduszy Strukturalnych. <input type="checkbox"/> Głównymi cechami odnowy miast są: <ul style="list-style-type: none"> - partnerstwo - strategiczne planowanie - integracja aspektów - wsparcie zdolności do działania wyizolowanych grup <input type="checkbox"/> Know-how i wymiana doświadczeń np. w dziedzinach: izolacji grup społ. Oraz odnowy miast.
<p>POPRAWA JAKOŚCI ŚRODOWISKA, LOKALNA I GLOBALNA RÓWNOWAGA</p> <p>Głównym celem w tej dziedzinie jest ochrona i poprawa środowiska miejskiego i tym samym poprawa jakości życia, ochrona zdrowia i ochrona lokalnych i globalnych ekosystemów:</p> <ul style="list-style-type: none"> - zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza, zwiększenie niezawodności i polepszenie jakości wody pitnej; zmniejszenie u źródeł ilości powstających odpadów, obniżenie poziomu hałasu; - ochrona dziedzictwa kulturowego, utrzymywanie różnorodności gatunkowej w przyrodzie oraz tworzenie terenów zieleni w miastach; - wspieranie projektów zabudowy wykorzystujących istniejące zasoby, minimalizujące zużycie powierzchni; - minimalizowanie skutków ruchu miejskiego na środowisko, koncentrowanie się na rozwoju, który nie powoduje wzmocnienia ruchu i propagowanie pro-ekologicznych środków transportu; - popieranie przyjaznego środowiska zarządzania we wszystkich sektorach przedsiębiorczości; - minimalizowanie ryzykownych dla środowiska działań w obszarach miejskich, sprzyjanie bardziej całościowym, zintegrowanym i ekologicznym koncepcjom zarządzania miastem; - wspieranie koncepcji rozwojowych bazujących na systemie ekologicznym i uwzględniających wzajemną zależność między miastem a wsią 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Lepsze przestrzeganie istniejących przepisów dotyczących ochrony środowiska w miastach <input type="checkbox"/> Kolejne przepisy prawne dotyczące odpadów, stanu jakości powietrza, wody i hałasu <input type="checkbox"/> Zaostrzenie ograniczeń dotyczących zanieczyszczeń i oczyszczania miast <input type="checkbox"/> Wkład w zmniejszenie negatywnych skutków ruchu miejskiego dla środowiska <input type="checkbox"/> Zrównoważone zarządzanie energią w miastach <input type="checkbox"/> Ochrona klimatu <input type="checkbox"/> Wspieranie metod ochrony i poprawy środowiska miejskiego w ramach Funduszy Strukturalnych UE <input type="checkbox"/> Know-how i wymiana doświadczeń w dziedzinie ochrony środowiska miejskiego.
<p>WKŁAD W DOBRE ZARZĄDZANIE MIASTEM I</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Uwrażliwienie, wymiana do-

WZMOCNIENIE SAMORZĄDNOŚCI

Dobre zarządzanie miastem i wzmocnienie samorządności jest decydujące dla poprawy jakości życia w miastach jak i zrównoważonego sposobu zarządzania. Zarządzanie miastem można usprawnić przez:

- szkolenie władz miejskich i innych podmiotów polityki miejskiej wraz z obywatelami na temat polityki UE, oraz wspieranie dialogu z tymi podmiotami o realizacji polityki UE;
- zwiększenie udziału miast we wdrażaniu polityki UE;
- wspieranie integracji dziedzin politycznych i współpracy między różnymi szczeblami decyzyjnymi funkcjonującymi na obszarach miejskich;
- wspieranie powstawania lokalnego potencjału służącego polepszeniu jakości, skuteczności i gospodarności zarządzania miastem oraz wymiany informacji między miastami i współpracy międzynarodowej;
- wspieranie innowacyjnych koncepcji rozwoju lokalnej demokracji, zaangażowania i samorządności jak i motywacji do partnerstwa;
- opracowanie i ocena porównywalnych informacji o sytuacji w miastach, przekazywanie skutecznych rozwiązań, które umożliwią podmiotom wszystkich szczebli decyzyjnych skierowanie ich polityki na potrzeby lokalne i monitorowanie osiągnięć na podstawie ilościowych i jakościowych wyników.

świadczeń i zwiększenie zasobu możliwości zrównoważonego rozwoju miast

- Innowacyjne strategie rozwoju miast
- Większe bezpieczeństwo przez wspieranie środków prewencyjnych zapobiegających przestępczości miejskiej
- Lepsze informacje o sytuacji miast Benchmarking (czyli kompleksowe porównywanie wskaźników)
- Wkład we wprowadzoną przez państwa członkowskie „Inicjatywę współpracy w dziedzinie polityki miejskiej”

Rezultatem europejskich debat na temat polityki spójności, która leży u podstaw programowania funduszy strukturalnych, stały się wnioski o sposobach łagodzenia nierównowagi terytorialnej sformułowane w III Raplocie na temat spójności gospodarczej i społecznej²⁶. Występują zagrożenia równowagi terytorialnej na różnych poziomach, a najważniejsze to²⁷:

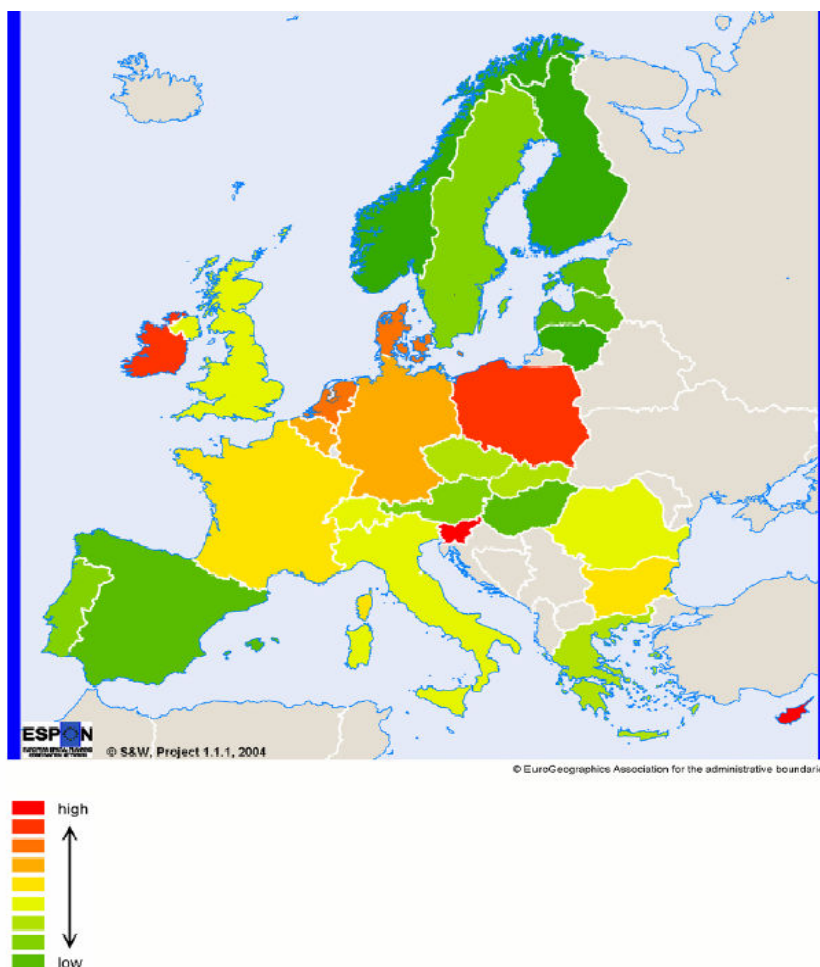
- na poziomie UE: wysoki stopień nierównowagi pomiędzy tzw. „układem pentagonalnym” a pozostałą częścią UE. „Pentagon” rozciągając się od Yorkshire w Anglii przez Franche-Comté we Francji, Hamburg w północnych Niemczech i Mediolan na północy Włoch, obejmuje 18% obszaru lądowego UE, zamieszkuje go 41% ludności Unii, przypada na niego 48% wytwarzanego przez Unię PKB i 75% wydatków na działalność badawczo-rozwojową. Rozszerzenie Unii o biedne regiony doprowadziło do powiększenia stopnia tego kontrastu;
- na poziomie krajowym: ciągłe utrzymywanie się wyraźnych różnic, dzielących obszary miejskich metropolii i pozostałą część kraju, w kategoriach rozwoju gospodarczego, co stanowi szczególną cechę krajów akcesyjnych;
- na poziomie regionalnym: poszerzanie się różnic terytorialnych, w szczególności rozwojowi gospodarczemu towarzyszy występujące w wielkich obszarach zurbanizowanych rosnące przeludnienie, zanieczyszczenie środowiska i rozlewająca się urbanizacja (*urban sprawl*) przy braku odpowiednich więzi ekonomicznych łączących obszary wiejskie z sąsiednimi małymi i średnimi miastami;
- w obrębie regionów i miast: kształtowanie się enklaw ubóstwa i wykluczenia społecznego;

²⁶ *Nowe partnerstwo dla spójności. Konwergencja, konkurencyjność, współpraca.*, Luxemburg 2004.

²⁷ tamże, s.27.

Istotnym krokiem ku konkretyzacji wizji zagospodarowania przestrzennego Europy w ESDP jest rzucenie światła na procesy urbanizacyjne pod kątem zrównoważenia ich struktury, co można ująć skrótowym terminem policentryzacji²⁸. Polska w syntetycznej ocenie ekspertów ESPON-u ma wysoce zrównoważoną strukturę, co ukazuje poniższa mapa:

Rys. 2. Policentryzacja w krajach Unii Europejskiej²⁹



Istotnym elementem wzmocnienia równowagi przestrzennej okazała się w III Raporcie Kohezyjnym koncepcja tworzenia sieci obszarów funkcjonalnych (Functional Urban Areas – FUA). Prezentujemy tę klasyfikację ESPON-u na załączonej mapce.

Sieci zostały skomponowane na różnych poziomach ich wielkości i znaczenia w czterech kategoriach³⁰, opartych na rdzeniu metropolii. W kategorii ośrodków o światowym znaczeniu są Londyn i Paryż. W I kategorii znajduje się 13 ośrodków: Monachium, Frankfurt, Madryt, Mediolan, Rzym, Hamburg, Bruksela, Kopenhaga, Zurich, Amsterdam, Berlin, Barcelona and Stuttgart. W II kategorii jest 11 regionów metropolitalnych: Sztokholm, Helsinki, Oslo, Düsseldorf, Geneva, Wiedeń, Kolonia, Manchester, Ateny, Dublin and Goeteborg. Polska stolica zaliczona została do ośrodków 3 kategorii FUA wśród innych 34. Natomiast w 4-tej kategorii wśród 26 ośrodków jest 7 polskich regionów metropolitalnych - Trójmiasto, Szczecin, Poznań, Wrocław, Katowice, Kraków, Łódź. Interesujące jest to, że Polska posiada więcej ośrodków metropolitalnych niż Hiszpania, Wlk. Brytania, czy Włochy, choć zapewne w niższej kategorii, ale za to w bardziej zrównoważonej strukturze terytorialnej. Z analiz ESPON-u wyłania się intencjonalna polityka prze-

²⁸ ESPON 111. *Potentials for polycentric development in Europe*, Stockholm 2004,

²⁹ ESPON 111. *Potentials for ...*, s. 7.

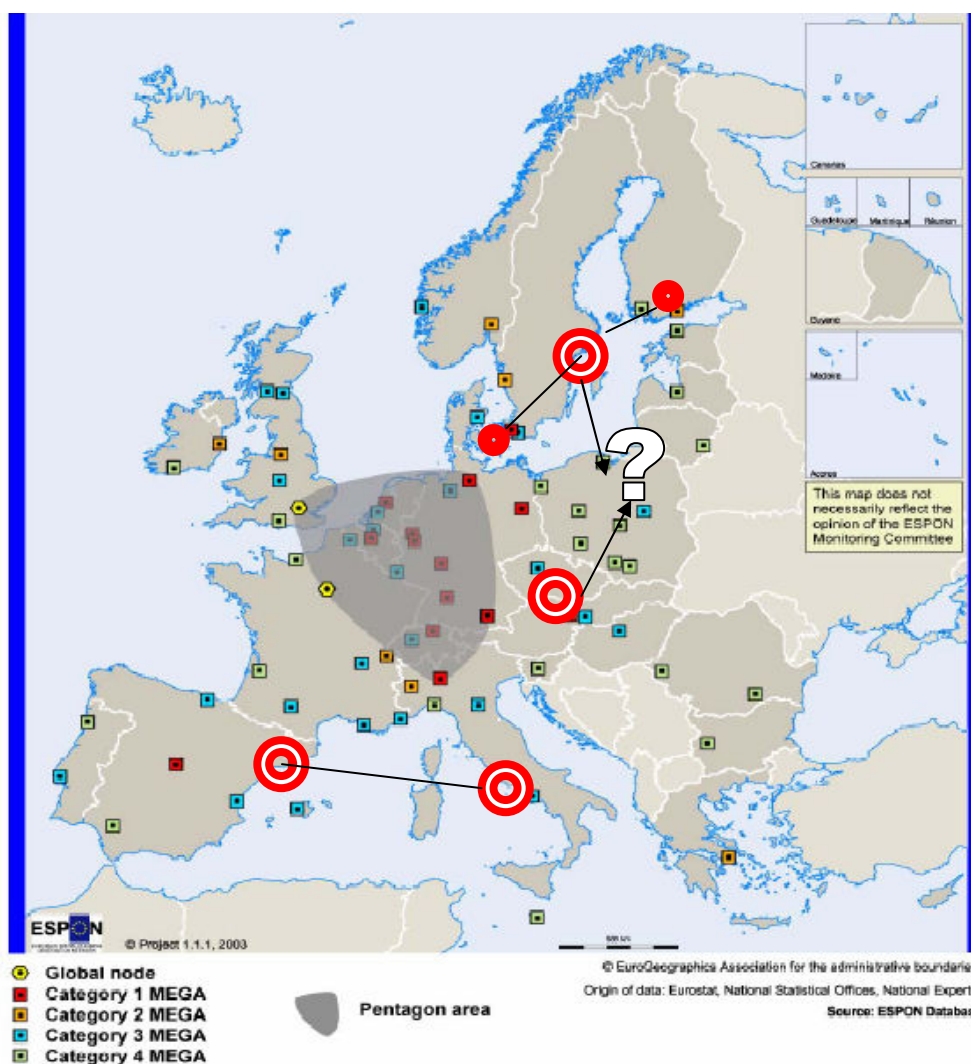
³⁰ Zostały one oparte na syntetycznych wskaźnikach w czterech obszarach: produktywności, konkurencyjności, dostępności komunikacyjnej oraz wiedzy.

strzenna - dążenie do zwiększenia równowagi przestrzennej poprzez wzmocnienie północnych i południowych obszarów Europy.

Czy policentryczna Europa, związana z przewyciężeniem dominacji „Pentagonu” polegałaby na wzmocnieniu trianguła Sztokholmu wspólnie z Helsinkami i Kopenhagą, na południu Barcelony i Rzymu, a w środkowo-wschodniej Europie - Wiednia z Budapesztem?

Taka ewolucja rozwoju metropolii i potencjałów byłaby mało korzystna dla Polski, gdyż marginalizuje rolę Warszawy i Polski północnej (szczególnie 800 tys. Trójmiasta). Tym bardziej, że rozwój korytarza rozwojowego Hamburg/Berlin – Kopenhaga Sztokholm – Helsinki – Sankt Petersburg omija Polskę. Na te zagrożenia zwracał uwagę Jerzy Kołodziejcki w trakcie prac na koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Skłaniać to powinno do rozważenia dwóch równoległych ścieżek przeciwdziałania peryferyzacji polskich metropolii. Pierwsza związana jest z wykreowaniem „bałtyckiej orientacji” Warszawy, tj. ukierunkowania jej sieciowych powiązań z trianngłem sztokholmskim i tym samym liczyć na dołączenie do II kategorii metropolii Europy Północnej, aby wyraźniej związać się nowym centrum wzrostu Europy, opartym na rosnącej sile skandynawskich metropolii. Druga ścieżka dotyczy wzmocnienia roli Trójmiasta, jako swego rodzaju forpoczty Warszawy w Regionie Bałtyckim, które ogniskuje działalność międzynarodowych instytucji współpracy bałtyckiej³¹. Natomiast na południu Polski ważne byłoby zwiększenie determinacji Krakowa i Katowic w powiększeniu sieciowych powiązań z Wiedniem i Budapesztem.

Rys.3 Nowe ośrodki policentrycznej Europy



P

³¹ Gdańsk jest dominującym ośrodkiem siedzib instytucji współpracy: UBC, 2010, Ars Baltica, do niedawna też BSSSC - Baltic Sea States Subregional Cooperation, riaty instytucji tej współ-

Wynikające z ESDP dążenie do równowagi przestrzeni europejskiej w istotnym stopniu opiera się na wzmocnieniu ośrodków tworzenia społeczeństwa wiedzy i dyfuzji innowacji. W oczywisty sposób wiąże się to z rolą i znaczeniem obszarów metropolitalnych, co niedawno wyraził w swej opinii Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny³². Do sformułowania tego stanowiska Komitet skłoniło prawdopodobnie fiasko realizacji strategii lizbońskiej, które *expressis verbis* przedstawił raport Vima Koka³³. Postawiono w tymże raporcie również sprawę jasno, że powodzenie strategii lizbońskiej zależy w dużej mierze od sposobu, w jaki jej cele zostaną zrealizowane w obszarach metropolitalnych. Stanowią one bowiem główne ośrodki kształcenia, badań, innowacji, rozwoju najnowszych technologii, tworzenia nowych rodzajów działalności i promowania przedsiębiorczości. Są także głównymi węzłami transportu i telekomunikacji, co ułatwia nawiązywanie kontaktów przez przedsiębiorstwa, uniwersytety i ośrodki badawcze przyczyniając się do większej, skuteczniejszej mobilizacji potencjału gospodarczego.

Na rozwój obszarów metropolitalnych wpływa zarówno polityka państwa, w tym przede wszystkim polityka regionalna i przemysłowa, a także szczególne działania ukierunkowane na rozwój gospodarki wiedzą, transport i sieci europejskie, rozwój zrównoważony i jakość życia. Oczywiście podstawowym warunkiem jest zdolność (umiejętność) sprawnego i wzajemnie korzystnego współzarządzania (*governance*) obszarem przez wszystkie zainteresowane podmioty na tych obszarach posiadające interesy. Kształtuje się nowy mechanizm wpływu władz publicznych w łączeniu podejścia oddolnego (*bottom-up*), jak i odgórnego (*top-down*). Problemy, którym musi stawić się czoła, rozwiązywać trzeba na drodze negocjacji między licznymi podmiotami. Fragmentacja przestrzenna może spowalniać i utrudniać inwestycje – zarówno publiczne, jak i prywatne. Dlatego też polityka regionalna dążąca do ograniczenia fragmentacji przestrzennej, starając się godzić zarządzanie obszarami metropolitalnymi z trwającymi aktualnie procesami, może tu odegrać kluczową rolę.

Obszary metropolitalne w Europie stoją przed szeregiem poważnych wyzwań. Należą do nich: globalizacja związana z procesem integracji światowych rynków towarów, usług, kapitałów, wiedzy oraz wykwalifikowanej i niewykwalifikowanej siły roboczej i powodująca przyspieszone przemiany ich systemów produkcji; wymóg rozwoju zrównoważonego, nakazujący roztropne gospodarowanie zasobami naturalnymi; spójność społeczna i dbałość o możliwie wysoką jakość życia i wreszcie – zapewnienie terytorialnej spójności i harmonii obszaru.

Dynamika gospodarcza konkretyzuje się głównie w regionach obszarów metropolitalnych, które są głównymi centrami rozwoju społeczeństwa opartego na dostępie do wiedzy i szerzej rozumianej edukacji. Obszary metropolitalne stanowią także główne ośrodki badań, powstawania i wdrażania innowacji, tworzenia nowych rodzajów aktywności. Skupiają się w nich branże o wysokiej wartości dodanej, w szczególności usługi dla przedsiębiorstw. Pierwszorzędną rolę odgrywają w nich również technologie informacyjne i komunikacyjne – już obecnie mają one ogromny wpływ na struktury produkcji i usług; w konsekwencji wpływają także na zagospodarowanie przestrzenne, rozwój miast i obszarów metropolitalnych.

Obszary metropolitalne odgrywają także pierwszorzędną rolę w umacnianiu europejskiego modelu społecznego. Interpretując *model Portera* trzeba zwrócić uwagę na to, że jego podstawą jest tworzenie „społeczeństwa sieciowego” (*network society*), a więc proces w którym właśnie obszary metropolitalne mogą odegrać pierwszorzędną rolę.

Obszary metropolitalne bowiem, zarówno ze względu na ww. funkcje, jak i ze względu na skoncentrowane tu zasoby społeczne, stopień współzależności różnych elementów są generalnie odpowiednim szczeblem dla określenia – w drodze współpracy między wszystkimi zainteresowa-

³² **Obszary metropolitalne: konsekwencje społeczno-gospodarcze dla przyszłości Europy**, Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie (2004/C 302/20)

³³ **Facing the challenge The Lisbon strategy for growth and employment**. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, Luxemburg 2004

nyimi podmiotami – ambitnych celów przekształceń struktur materialnych zagospodarowania regionu miejskiego, jak i wdrożenia adekwatnych środków dla ich osiągnięcia koniecznych.

Gospodarka europejska znajduje się obecnie na ważnym etapie przejściowym, połączonym z procesem rozszerzenia i integracji jednolitego rynku. Owocem tego procesu jest zarazem konkurencja i współpraca pomiędzy poszczególnymi obszarami, w tym pomiędzy obszarami metropolitalnymi. Odgrywają one kluczową rolę w tych złożonych interakcjach. Nieobecność władz publicznych na szczeblu obszarów metropolitalnych utrudnia określanie i wprowadzanie w życie konkurencyjnych strategii rozwoju gospodarczego, a także działań partnerskich.

Obszary metropolitalne są kołami zamachowymi wzrostu gospodarczego. Rozwijająca się w nich aktywność gospodarcza oraz wynikające stąd korzyści rozprzestrzeniają się następnie po pozostałych ośrodkach miejskich w danym państwie. Aby móc jak najlepiej wykorzystać ograniczenia i szanse związane ze zmianami w otoczeniu międzynarodowym, obszary metropolitalne powinny mieć dostęp do regularnie aktualizowanych danych umożliwiających im ocenę i porównanie ich wyników na szczeblu europejskim.

Obszary metropolitalne posiadają kluczowe czynniki dla integracji i koordynacji gospodarczych, społecznych i ekologicznych celów zrównoważonego rozwoju Europy. Ponadto, biorąc pod uwagę rolę odgrywaną w Europie przez obszary metropolitalne, trzeba zgodzić się z tezą, że cele strategii lizbońskiej Unii będą mogły zostać osiągnięte tylko wtedy, gdy będą zrealizowane w obszarach metropolitalnych.

Niewątpliwie istotne dla określenia kierunków europejskiej polityki jest sprecyzowanie listy wyzwań stojących przed obszarami metropolitalnymi. Wpływowi przedstawiciele największych metropolii europejskich zaliczyli do nich³⁴ :

- bezrobocie i społeczne wykluczenie;
- migracje;
- rewitalizacja miast;
- bezpieczeństwo w miastach;
- degradacja środowiska;
- zaspokojenie potrzeb na usługi wyższego rzędu

2.3.2 Analiza sytuacji szczególnych w przyszłym rozwoju polskich metropolii

Metropolie polskie były przedmiotem wielu badań empirycznych i projektów. Powstało w ich wyniku szereg opracowań, studium diagnostyczno-koncepcyjnych, rekomendacji. Dają one solidne podstawy oceny procesu metropolizacji wskazując także kierunki i konieczne działania. (por. Jałowicki, 1999).

Poza kilkoma dużymi aglomeracjami, nielicznymi obszarami atrakcyjnymi turystycznie i częściowo zachodnim pasem przygranicznym, polskie regiony są zagrożone peryferyzacją w integrującej się przestrzeni europejskiej. Obecnie jedynie miasta wielkie (a szczególnie Warszawa, a także Poznań, Kraków, Wrocław, Trójmiasto), o zróżnicowanej strukturze gospodarki, połączone z Europą względnie dobrą infrastrukturą transportową i telekomunikacyjną, wyposażone w placówki badawczo-rozwojowe, zamieszkiwane przez ludność dość dobrze wykształconą, są w stanie nawiązać kontakty z konkurencyjną gospodarką globalną. Rozprzestrzenianie rozwoju z wielkiego miasta do jego otoczenia nie przekracza promienia 30 km (tak jest w przypadku Warszawy, w przypadku pozostałych dużych miast jest to odległość prawdopodobnie mniejsza), a w

³⁴ **A Stronger Eu-Intervention In Large Urban Areas**, Cities for Cohesion, Bruksela 2002, http://europa.eu.int/comm/regional_policy/debate/document/hearing17july/cities_for_cohesion.pdf

promieniu 50-100 km dominują efekty „wymywania” zasobów z regionu metropolitalnego do ośrodka centralnego (por. m.in. Smętkowski, 2001).

Rozwój regionalny nie dokonuje się obecnie w tradycyjnych historycznie ukształtowanych strukturach terytorialnych, ale w zmieniających się wciąż granicach wyznaczanych przez działalność współpracujących i współzależnych od siebie podmiotów. Niestety na polskiej scenie obserwuje się niską efektywność istniejących powiązań przy jednoczesnej wielości nowopowstających inicjatyw współpracy sieciowej. Przynosi to odwrotny od oczekiwanego skutek, a więc nie mobilizację ograniczonych zasobów, lecz ich jeszcze większe rozproszenie poprzez powielanie działań. Dlatego rozważając układy sieciowe należałoby raczej koncentrować uwagę na tworzeniu różnorodnych sieci koordynacji działań. (Rząd, 2000). Globalizacja powoduje, że dla tworzenia efektywnej gospodarki regionalnej i dynamizacji rozwoju niezwykle ważne staje się budowanie i rozwijanie wielopodmiotowych, wielocentrycznych, wielowymiarowych i wielofunkcyjnych sieci. Jedną z cech takiego układu jest „gęstość instytucjonalna”³⁵. Złożoność takich układów wymaga instytucjonalizacji rozwoju, która polega na zbudowaniu organizacji, ale na stworzeniu sieci koordynacji i współdziałania nowych i istniejących różnych instytucji.

Niebezpieczeństwem jest też zauważalna tendencja do „europeizowania” się poprzez zawieranie porozumień partnerskich z miastami z innych krajów a z których niewiele wynika w aspekcie wymiernym (zwłaszcza z terenu UE) przy jednoczesnej niechęci do współdziałania wewnątrz regionu, z najbliższymi sobie terytorialnie i typologicznie partnerami. Występuje więc tu niebezpieczny element zabójczego konkutowania (w odróżnieniu od zdrowej konkurencji) o względy unijnych partnerów, co nie sprzyja ani harmonijnemu rozwojowi regionu, ani tworzeniu efektywnego metropolitalnego układu sieciowego.

Szanse i zagrożenia dla metropolitalnej gospodarki (*warunki przestrzenno-ekonomiczne*) powinny dostarczać wspólnie identyfikowanego uzasadnienia dla współpracy. Przesunięcia w zakresie „twardych” i „miękkich” czynników lokalizacyjnych skutkują narastaniem współzależności pomiędzy aspektami społecznymi, gospodarczymi, środowiskowymi i transportowymi. W konsekwencji zatem, strategie rewitalizacyjne powinny promować podejście integralne. Integralna wizja rozwoju metropolitalnego, przełożona na język strategii oraz konkretnych celów jest w stanie zagwarantować integralność i przeciwdziałać niespójności w planowaniu. Co więcej jednak, w konkurencyjnym współczesnym otoczeniu, współpraca sieciowa odbywająca się w kręgu aktorów publicznych i prywatnych również nie będzie jeszcze wystarczająca. Niezwykle ważne jest bowiem zapewnienie wsparcia wchodzących w grę „grup interesów”, czy też „grup docelowych” („*interest groups*”, „*target groups*”). Powinny być zatem podjęte działania mające na celu uświadomienie ich co do niezbędności oraz atrakcyjności propozycji i projektów wynikających z przyjętej polityki. W dzisiejszych czasach zarówno *wsparcie polityczne*, jak i *wsparcie społeczne* to czynniki decydujące o sukcesie podejmowanych projektów.

Przestrzenno-ekonomiczny rozrost czyni z funkcjonalnego regionu metropolitalnego logiczną podstawę dla dzisiejszej polityki miejskiej, wewnątrzregionalna konkurencja postrzegana jest jako zjawisko niszczące dla konkurencyjnej pozycji całego obszaru metropolitalnego w kontekście europejskim. Konsekwentnie zatem, jakość metropolitalnego otoczenia ma kluczowe znaczenie dla przyciągania i lokalizowania przedsięwzięć gospodarczych. W ramach tego otoczenia zmieniają się współcześnie czynniki odgrywające najważniejszą rolę. W sensie analitycznym, w ramach otoczenia wpływającego na gospodarcze decyzje lokalizacyjne wyróżnić można trzy podstawowe komponenty: *hardware*, czyli konkretne i wymierne (policzalne) czynniki lokalizacyjne, takie jak: zasoby siły roboczej, zasoby ziemi, infrastruktura i kapitał; *software*, czyli niewymierne (niepoliczalne) czynniki wyznaczające jakość życia; oraz *orgware*, czyli czynniki wiążące ze sobą elementy *hardware* i *software* [Porter, 1990]. W ramach tej triady obserwujemy obecnie wyraźne przesuwanie się akcentów. „Miękkie” (*soft*) czynniki lokalizacyjne zyskują na znaczeniu:

³⁵ Jerzy Hausner: „Modele polityki regionalnej w Polsce” [w:] *Studia Regionalne i Lokalne*, Nr 1 (5) 2001; Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego

jakość życia na danym obszarze zurbanizowanym oraz miejscowe otoczenie brane są coraz bardziej pod uwagę przy podejmowaniu lokalizacyjnych wyborów. Z kolei w ramach samych czynników „twardych” (*hard*) na znaczeniu zyskują takie czynniki jak dostęp do wysoko wykwalifikowanej siły roboczej czy też międzynarodowa dostępność komunikacyjna, tak w sensie przewozu towarów jak i komunikacji pasażerskiej. Konkurencja zmusza miasta do pełnego wykorzystania drzemącego w nich potencjału, tak w zakresie „miękkich”, jak i „twardych” czynników. W konsekwencji potencjał organizatorski „*orgware*” służący efektywnemu wiązaniu ze sobą czynników „twardych” i „miękkich” staje się kluczowym komponentem z punktu widzenia rosnącej konkurencji pomiędzy miastami. Jednym z najważniejszych problemów z zakresu potencjału organizatorskiego jest nieobecność w większości europejskich regionów metropolitalnych struktur zarządzających ulokowanych na odpowiednim szczeblu funkcjonalnym [van den Berg, van Klink, van der Meer, 1993]. Nie trzeba dodawać jak istotne ma to znaczenie dla zarządzania tych obszarami. Jednak biorąc pod uwagę rosnącą skalę przestrzenno-gospodarczą, dobrze rozwinięte umiejętności zarządzania i organizowania stanowić mogą niebagatelną przewagę lokalizacyjną danego regionu metropolitalnego, nawet przy braku ściśle odpowiadających tej skali władz publicznych.

Cechy metropolii - pola trudności i pola szans	Konkretne czynniki i/lub procesy metropolizacyjne w Polsce, które mogą stanowić szczególne (S) szanse (T) trudności i zagrożenia
Miejsce szczególne w krajobrazie przyrodniczo-kulturowym i dziedzictwie historii	(S) Powstawanie dzieł architektury i urbanistyki, kształtowanie się stref prestiżu (T) Zagrożenie krajobrazu, zwłaszcza stref podmiejskich przez rozlewanie się urbanizacji, Zagrożenie zwartości i ciągłości ekosystemów
Atrakcyjna przestrzeń życiowa (przestrzeń wielu możliwości, różnorodna)	(S) szczególna atrakcyjność centrów (Warszawy i innych miast) (T) Rozlewanie się urbanizacji o ułomnych warunkach obsługi; wykluczenie społeczne i nowe czynniki zagrożeń bezpieczeństwa Wąskie gardło niedostatku mieszkań i ekonomiczne ograniczenie dostępu do nich hamujące migracje do OM
Miejsce szybkich i łatwych podróży na różne, nawet bardzo dalekie dystanse	(S) Lotniczy i kolejowy transport europejski do Warszawy (T) brak szybkich powiązań (zwł. autostrad) z innymi metropoliami, ograniczona oferta lotniskowa dla „tanich linii”, niedrożność wewnętrzna
Miejsce sprzyjające komunikacji, nawiązywaniu kontaktów i współpracy przekazu informacji (media)	(S) Tworzenie społeczeństwa „sieciowego”, dobre wzorce z mniejszych miast (T) Przeważająca cecha niekooperatywności w układach zbiorowych w dużych miastach
Centrum decyzyjne (władze, administracja, zarządy wielkich firm, inst. finansowych)	(S) sieci międzynarodowej współpracy instytucjonalnej reprezentowane w kilku ośrodkach (T) Niestabilność i aferalność instytucji i kadr
Przestrzeń spłotu, synergii i konkretnych przedsięwzięć wspólnych nauki innowacji i gospodarki	(S) Centra dyfuzji wiedzy uniwersyteckiej (T) Niemal kompletny brak doświadczeń

Środowisko twórcze kultury, nauki i środowisko kształcenia (akademickie)	(S) Bardzo bogata oferta jakościowa i ilościowa w Warszawie i Krakowie w innych ośrodkach- umiarkowana
	(T) Prowincjonalizm wielu ośrodków
Lokomotywa i pompa regionalna w sensie gospodarczym i społecznym (dyfuzja idei praktycznych)	(S)
	(T) Brak efektywnych strategii i instytucji dla upowszechniania rozwiązań gospodarczych
Przeźnię koncentracji sił i środków radzenia sobie z dużymi problemami (<i>tu one też występują, np. ze wzgl. na złożoność i skalę zjawisk</i>)	(S) programy rewitalizacji centrum miasta
	(T) niedostatek myślenia i zarządzania strategicznego, brak woli i umiejętności współdziałania – wewn. i z otoczeniem, nieefektywność zarządzania, bariery prawno-ustrojowe
Przeźnię ryzyka (w sensie pozytywnym, wyzwań, jak i negatywnym, zagrożeń)	(S) Sprzyjające cechy polskiego społeczeństwa
	(T) Niedrożność systemowej identyfikacji takich sytuacji
Miejsce obsługi rozległego otoczenia (centra usług wysokiego poziomu)	(S)
	(T) Ograniczone zakresowo oferta i bardzo słaby stopień otwarcia międzynarodowego
Największe baseny pracy i siły roboczej	(S) bardzo wysoka produktywność zasobów pracy
	(T) wysokie koszty dostępu do mieszkań na wynajem, niska mobilność kadr

2.4 Kierunki i możliwości oddziaływania polityki rozwoju regionalnego w aspekcie metropolizacji przestrzeni Polski.

2.4.1 Obszary metropolitalne w dotychczasowych dokumentach

Wyzwania dla polityki państwa dotyczące wsparcia rozwoju aglomeracji miejskich określiła „Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” (KPPZK, 2000).

W „Koncepcji” zakładano rozwój Warszawy jako niewątpliwej metropolii rangi europejskiej oraz kilku potencjalnych metropolii nazwanych „europolami”. Do tej kategorii zaliczono w pierwszej kolejności: Trójmiasto, Poznań i Kraków (przewidując zasadniczo rozwój o własnych siłach, z wyjątkiem wzmocnienia czynnika transportowej obsługi zespołu portowego Trójmiasta poprzez włączenie go do sieci autostrad), a w dalszej Łódź, Wrocław, Szczecin, Lublin i Katowice (wraz z aglomeracją górnośląską), aglomerację bipolarną Bydgoszcz – Toruń, a także aglomeracje bazujące na rozwoju kontaktów w strefie przygranicznej: Białystok i Rzeszów.

Za największy problem uznano konurbację górnośląską, która powinna przejść kompleksową restrukturyzację gospodarczą i przestrzenną. Wielostronnego wsparcia wymagać powinien wg. KPPZK także rozwój Łodzi i Lublina. W pierwszym przypadku proponowano rozwój nowocze-

snych technologii oraz „multimodalne” powiązania z Warszawą³⁶, w drugim - wspieranie roli pomostowej na linii Wschód – Zachód³⁷.

Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego dla lat 2001 – 2006 poświęciła niewiele uwagi problemom miast, ograniczając się w zasadzie tylko do postulatu by wesprzeć samorządy w zakresie uzbrajania terenów inwestycyjnych, rozbudowy bazy edukacyjnej oraz infrastruktury kultury, ochrony środowiska i transportu³⁸.

Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, a także Strategia Zrównoważonego Rozwoju Polska 2025 zawierają propozycje zasad funkcjonowania mechanizmu rozwoju subsydiarnego, wspierającego podmiotowość regionów wyrażającą się m. in. poprzez formułowanie własnej polityki ale także negocjacje dot. zaangażowania środków dysponowanych centralnie i podejmowania tam kluczowych decyzji (pośrednio - organy UE). Warunkiem skuteczności rozwiązywania sytuacji problemowych, nowych jakościowo i o wysokim poziomie złożoności może być zintegrowany system planowania strategicznego (Kołodziejcki, 1999). Instrument taki tworzyć powinny dwa silnie zintegrowane podsystemy planowania i zarządzania rozwojem na poziomie regionalnym i krajowym i to w odniesieniu do rozwoju społeczno-gospodarczego jak i zagospodarowania przestrzennego.

Wysoki poziom niepewności związany z przewidywaniem przyszłości wskazuje na konieczność wypracowania koncepcji metodycznej otwartego, elastycznego i ciągłego planowania i kształtowania polityki przestrzennej państwa opartej na dialogu i negocjacjach obu głównych poziomów publicznej władzy, dążących do sterowania rozwojem w kierunkach najbardziej pożądanych.

Podstawę funkcjonowania planowania ciągłego stanowić powinien **model negocjacyjny oparty na dialogu** (a nawet swego rodzaju *grze informacyjno-decyzyjnej*), którego podmiotami byłyby: rząd i jego agendy terenowe, władze samorządów regionalnych oraz niektórych – zależnie od kwestii - dużych miast, a także podmioty gospodarujące określonymi zasobami i/lub systemami infrastruktury ponadlokalnej. Punktem wyjścia i warunkiem powodzenia sposobu zarządzania jest określenie bardzo precyzyjnych i rozważnych zasad, reguł udziału oraz pola rozwoju najbardziej prawdopodobnego a zarazem pożądanego.

W systemie tym **cele strategii społeczno-gospodarczej** ustanawiać powinny **kryteria** przekształceń przestrzennego zagospodarowania a **koncepcja** zagospodarowania przestrzennego, uwzględniająca obiektywnie funkcjonujące mechanizmy rozwoju struktur działalności ludzkich w przestrzeni, określać powinna **uwarunkowania** przestrzenne rozwoju tych działalności.

Koncepcja budowy strategii, wiążąca kształtowanie rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego zagospodarowania oraz zmian w funkcjonowaniu i sytuacji środowiska przyrodniczego, wyznacza ich ogólny zakres problemowy.

Wysoki poziom niepewności związany z przewidywaniem przyszłości wskazuje na konieczność stosowania metodologii otwartego, elastycznego i ciągłego planowania i kształtowania polityki przestrzennej państwa opartej na dialogu i negocjacjach obu głównych poziomów publicznej władzy, dążących do sterowania rozwojem w kierunkach najbardziej pożądanych.

Najważniejsze zasady kształtowania rozwoju wg. tej metodyki powinny znaleźć swój formalny wyraz w dokumentach - zasadniczo powstających na poziomie rządowym, ale w dialogu i w sposób formalnie uzgodniony z pozostałymi partnerami, zwłaszcza regionami – długookresowych

³⁶ Koncepcja bardziej zintegrowanego rozwoju obu miast jako „duopolu” powstała nieco później.

³⁷ Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, marzec 1999 r., s. 38-41

³⁸ Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001 – 2006, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, Warszawa grudzień 2000, s. 26.

strategiach rozwoju regionalnego i przestrzennego zagospodarowania **do roku 2025** i dalej (aktualnie nazywanej Koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju) oraz w Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego - **NSRR** dla okresu średniego (2007-2013).

W przygotowaniu podstaw nowej NSRR bardzo ważne źródło informacji stanowić będą z pewnością zapisy planów zagospodarowania przestrzennego i strategii województw a szczególnie te, które posiadają w nich status i charakter ponadregionalnych rekomendacji.

Z dotychczasowego etapu planowania wnioski dla polityki krajowej nie są jeszcze budujące, ale trzeba uwzględnić, że

1. Plany zagospodarowania przestrzennego województw przygotowane zostały w ramach różnorodnych podejść metodologicznych i , co ważniejsze przy niemal kompletnym braku dialogu i koordynacji ze szczeblem ponadregionalnym (praktycznie zawierają jedynie krótkookresowe elementy programowe z Kontraktów Województw oraz Phare SSG), przez co – mimo. że uchwalone przez Samorządy Województw, są słabym instrumentem programowania przyszłego rozwoju w ramach NSRR (2007 – 2013) i NPR (2007 – 2013)
2. Plany ZPW nie stanowią – z oczywistych względów, wynikających z braku zbieżności czasowej działań centralnego aparatu planistycznego - spójnego systemu proceduralnego z KPZK i NSRR
3. Rekomendacje wynikające z planów są przedstawione w sposób wrywkowy, często trywialny czy wręcz formalistyczny i stanowią w związku z tym bardzo słaby wsad regionów do kreacji nowej Koncepcji PZK i NSRR
4. W programowaniu zadań przestrzennych w większości województw nie uwzględnia się czynnika szacowanego poziomu kosztów, przez co zarówno programy jak i zadania są oderwane od procesu programowania rozwoju regionalnego.

W niewielu przypadkach znaleźć można propozycje działań, programów i rozwiązań o charakterze wzmocniającym lub modyfikującym kierunki polityki. Część z nich ma charakter ogólniejszych reguł jak np. postulat opracowywania strategii przestrzennych dla obszarów przybrzeżnych, dla subregionów funkcjonalnych (np. przygranicznych czy nawiązujących do szczególnego kierunku rozwoju), a także potrzeba wprowadzenia silnego systemu planowania obszarów metropolitalnych.

Tab. 13. Syntetyczne przedstawienie rekomendacji województw do NSRR i KPZK³⁹

RODZAJ DZIAŁANIA (programu, projektu ...)
W zakresie kształtowania systemu ekologicznego, gospodarki wodnej oraz infrastruktury ochrony środowiska
<i>Typowe, występujące w większości dokumentów:</i>
Włączenie obszarów do sieci ekologicznej Natura 2000
Utworzenie lub powiększenie Parku Krajobrazowego
Budowa zbiorników retencyjnych, systemu obwałowań lub ochrony przed wezbrzeniami renaturalizacja rzek, znacznie rzadziej: kompleksowy program gospodarowania w dorzeczu
Realizacja programu zrównoważonego rozwoju na obszarze funkcjonalnym

³⁹ Na podstawie analizy zbiorów informacji przedstawiających rekomendacje 13 –tu województw do NSRR na I. 2007 -2013 i KPZK zawarte w planach zagospodarowania przestrzennego

Prawne regulacje ograniczające rozpraszanie zabudowy i wymuszające wysoki poziom ładu przestrzennego kształtowanego środowiska.
W zakresie kształtowania systemu osadniczego miast i rozwoju obszarów wiejskich
<i>Typowe, występujące w większości dokumentów:</i>
Przyjęcie hierarchii ośrodków osadniczych i programów wzmacniania funkcji, czasem: awansowanie pozycji ośrodka w stosunku do wyznaczonej w KPZK
Program „metropolizacji” funkcji miasta jako krajowego ośrodka równoważenia rozwoju
Rewaloryzacja historycznego układu urbanistycznego lub zespołu wsi
Nietypowe, szczególny wkład do KPZK i/lub NSRR:
Podniesienie rangi Lublina jako jedyne go ośrodka po wschodniej stronie Wisły, zdolnego do pełnienia integrującej, pomostowej roli
Rozwinięcie systemu miast Gorzów – Zielona Góra przez włączenie Frankfurtu n/O do trójbiegunowego regionu europejskiego Euro – triada
Transgraniczne Pasma Przyspieszonego Rozwoju Miast nad Odrą i Nysą
Wzmacnianie bipolarnego układu miast Poznań – Wrocław (dla zrównoważenia oddziaływań ze strony zachodniego sąsiada)
Wzmacnianie Trójmiasta w systemie osadniczym kraju i regionu bałtyckiego (szczególnie w zakresie tradycyjnych i przyszłościowych funkcji o podstawowym znaczeniu dla kształtowania <i>regionu metropolitalnego</i>)
Wprowadzenie planowania i koordynacji działań na obszarach metropolitalnych
Wspieranie restrukturyzacji i odnowa sieci osadniczej obszarów rolniczych poddawanych konkurencji międzynarodowej, w tym zwłaszcza popegeerowskich
W zakresie kształtowania systemu transportowego i infrastruktury technicznej
<i>Typowe, występujące w większości dokumentów:</i>
Modernizacja istniejących i budowa nowych przejść granicznych
Budowa odcinka autostrady lub drogi ekspresowej
Budowa obwodnic miast , modernizacja odcinka drogi krajowej
Modernizacja linii kolejowej, rzadziej: budowa odcinka
Wykorzystanie infrastruktury kolejowej do komunikacji miejskiej
Rozbudowa portu lotniczego
Modernizacja dróg wodnych
Budowa elektrowni systemowej, hydroelektrowni, linii 400kV magistrali gazowej
Nietypowe, szczególny wkład do KPZK i/lub NSRR:
Utworzenie dodatkowych europejskich korytarzy transportowych: Wilno- Białystok – Lublin – Lwów; Gdańsk - Warszawa - Lublin - Kowel - Odessa (Via Intermare) Kaliningrad - Elbląg - Gdańsk - Koszalin - Szczecin - Hamburg (Via Hanseatica)
Nadanie głównym drogom dojazdowym do portów morskich w Gdańsku, Gdyni i Ustce kategorii dróg krajowych
Dokonanie szczegółowych analiz i rozstrzygnięcie lokalizacji głównych centrów logistycznych, budowy linii kolejowych o prędkości 300 km/h, europejskiej drogi wodnej Odra - Noteć - Wisła - Nogat - Zalew Wiślany.
Realizacja szybkiej kolei Poznań – Łódź – Warszawa z odgałęzieniem Łódź – Wrocław

Lepsze wykorzystanie istniejącej infrastruktury przez lekkie pojazdy szynowe, koleje miejskie
Węzeł Europejskiego Transportu Multimodalnego – Świebodzin.
W zakresie kształtowania systemu usług ponadlokalnych i infrastruktury społecznej
Typowe, występujące w większości dokumentów:
Utworzenie uniwersytetu i/lub wyższych szkół zawodowych
Utworzenie wyspecjalizowanego centrum (medycznego, naukowo-innowacyjnego, kongresowego, targowo-wystawienniczego)
Nietypowe, szczególny wkład do KPZK i/lub NSRR:
Regionalny produkt turystyczny oparty o dziedzictwo kulturowe, szlaki kulturowe i krajobrazy, lokalną wytwórczość, restauracje, sklepy, wraz z siecią połączeń drogowych, kolejowych i rowerowych oraz podstawową bazą i infrastrukturą turystyki
Rozwój na terenie miasta Oświęcimia międzynarodowego centrum pielgrzymkowego pełniącego również funkcje kulturalne
Stworzenie regionalnej sieci inkubatorów przedsiębiorczości: miasta powiatowe oraz Bychawa, Bełżyce, Międzyrzec Podlaski, Terespol
W zakresie kształtowania specyficznych układów zagospodarowania warunkujących większą konkurencyjność regionów
Typowe, występujące w większości dokumentów:
Wyodrębnienie obszarów o zróżnicowanej polityce przestrzennej
Zagospodarowanie terenów przydatnych dla turystyki aktywnej, przyrodniczej i wielokulturowego pogranicza (kulturowo – etnicznej) oraz transgranicznej i międzynarodowej
Utworzenie Parku Kulturowego, szlaki eksponujące wartości krajobrazu, środowiska przyrodniczego, architektury i infrastruktury
Nietypowe, szczególny wkład do KPZK i/lub NSRR:
Zintegrowana koncepcja rozwoju przestrzennego pasma ... na pograniczu polsko – x... kim
Osiedla rekreacyjne zlokalizowane w strefach turystycznych regionu lubuskiego o zasięgu europejskim
Utworzenie Regionalnego Technopolu (Lublin)
Program restrukturyzacji bazy ekonomicznej (przemysłowej) miast nad rzeką Kamienną

Cele formułowane wobec planów zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego⁴⁰ **pokazują jakie jest podstawowe znaczenie i rola tych obszarów i jakie powinny być kierunki i narzędzia** polityki przestrzennej samorządu województwa, a więc podmiotu polityki infraregionalnej państwa. Pewnych inspiracji a czasem i analogii można doszukiwać się w tych sformułowaniach, poszukując adekwatnych instrumentów polityki rządowej a więc interregionalnej i supraregionalnej w stosunku do tych obszarów.

Cele takie można wskazać jako :

- wzmacnianie innowacyjnego i rozwojowego potencjału metropolii oraz skoordynowanym działaniom integracyjnym zgodnie z wymogami zrównoważonego rozwoju i ładu przestrzennego.

⁴⁰ (Obowiązek opracowania planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego, stanowiącego część planu zagospodarowania przestrzennego województwa powstał w związku z art. 39 ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r.).

- koordynacja działań wpływających na zagospodarowanie przestrzenne obszaru metropolitalnego - określenie zakresu integracji strategicznych i planistycznych zamierzeń województwa powiatów i gmin, pośrednio – poprzez dialog i uzgodnienia – koordynacja zamierzeń z podmiotami szczebla centralnego
- wdrażanie polityki przestrzennej samorządu województwa i programowanie rozwoju (gł. Poprzez formułowanie wniosków do regionalnych programów operacyjnych, celem skutecznego pozyskiwania funduszy strukturalnych i skoordynowania realizacji - oferty inwestycyjne, promocja).
- kształtowanie przestrzeni publicznych, biznesowych, rekreacyjnych i turystycznych o znaczeniu ponadlokalnym.
- marketing i promocja metropolii, rozwój innowacji, unowocześnianie gospodarki oraz wzmacnianie jej konkurencyjności.
- integracja elementów publicznego transportu pasażerskiego
- rewitalizacja funkcjonalno-przestrzenna (np. zespołów zabudowy przemysłowych, powojсковych).
- opanowanie procesów suburbanizacji (bezładnego rozlewania się zabudowy na tereny rolne i cenne).
- zintegrowana ochrona wartości przyrodniczo-kulturowych, ich efektywne wykorzystanie oraz kształtowanie przestrzeni publicznych znaczących dla wizerunku metropolii.

W jakiegokolwiek skali, nie można narzucać sztywnej matrycy dla budowania strategii planowania przestrzennego. Ewentualne schematy mogą jedynie wskazywać szerokie pożądane ukierunkowania; których wdrażanie odbywać się będzie na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym związanym z określonym, specyficznym przypadkiem. Nie może też być sztywnych gwarancji co do rezultatów: wzrastać będzie bezpośrednio konkurencja miast na rynku globalnym.

Konkurowanie jest jednym z motorów rozwoju miast. Wszelkie strategie planistyczne nie mogą i nie powinny utrudniać tego procesu. Mogą natomiast w pewnym stopniu korygować ten proces lub go wspomagać (dynamizować). W obu przypadkach, jedną z możliwych strategii jest kooperacja.

Generalnie, strategie służą koordynowaniu planowania przestrzennego i wysiłków realizacyjnych w za-kresie rozwoju / zagospodarowania miast na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Wskazują one pożądane ukierunkowania, umożliwiają wykorzystanie Funduszy Strukturalnych dla wdrażania wybranych kierunków priorytetowych.

Realizacja zamierzenia aby się stać metropolią o znaczeniu międzynarodowym wymaga zbudowania silniejszej niż istniejąca sieci miejskich i stworzenia systemu stałego monitorowania zmian, porównywania standardów (benchmarking), wymiany informacji i doświadczeń oraz współpracy naukowej.

Procesy metropolizacji, których jednym z aspektów jest rozszerzanie się zainwestowania miejskiego na obszary dotychczas słabo zurbanizowane powoduje, że coraz więcej gmin staje się częścią metropolii pełniąc funkcje produkcyjne, mieszkaniowe, dystrybucyjne, transportowe itp. Dotychczasowa terytorialna organizacja niemal każdego kraju nie jest już adekwatna do kształtujących się przestrzeni metropolitalnych obejmujących obszar funkcjonalny, powstają konflikty i trudności w zarządzaniu tymi obszarami jak i w koordynacji inwestycji na tych terenach. W tej sytuacji w wielu krajach Europy podejmuje się wysiłki w celu powołania nowych struktur administracyjnych przystosowanych do zarządzania obszarami metropolitalnymi.

Niezależnie od różnych mniej lub bardziej racjonalnie uzasadnionych rozwiązań dwa postulaty przebijają się w doświadczeniach europejskich jako ogólne, niekwestionowane zalecenia.

Po pierwsze jest to potrzeba wzmocnienia modelu kooperacyjnego zarządzania, opartego na zasadzie konsensusu (governance) ale też silnego przywództwa, którego podstawą jest **potencjał organizatorski** (organizing capacity) czyli umiejętność (zdolność) władzy terytorialnej pozyskiwania wszelkich podmiotów do współpracy w ramach tzw. sieci strategicznych oraz budowy (generowania) i wdrażania przy ich pomocy innowacyjnych koncepcji i polityk rozwoju odpowiadających na istotne wyzwania miasta/regionu, tworzących warunki dla jego trwałego i zrównoważonego rozwoju.

Po drugie – konieczne jest jednak tworzenie terytorialnych i instytucjonalno-prawnych form tzw. „rządów metropolitalnych” - wyodrębnionych z otoczenia jednostek terytorialnej organizacji kraju, które lepiej mogą mobilizować pozostające do dyspozycji zasoby ludzkie i materialne na rzecz rozwoju w konkurencyjnym świecie globalnej gospodarki.

3. Synteza opracowania oraz wnioski i rekomendacje dla prowadzenia polityki regionalnej Polski w latach 2007-2013

3.1.1 Metropolie i obszary metropolitalne jako przedmiot polityki

Proces **metropolizacji** ma dwa znaczenia. Jest to:

- 1). rozwój na bazie największych miast ośrodków metropolitalnych (metropolii) pełniących funkcje zarządzania wielu dziedzinami życia, zwłaszcza gospodarką o skali ponadnarodowej, rozwoju innowacji i społeczeństwa informacyjnego,
- 2). rozwój największych miast jako złożonych układów osadniczych, obejmujących jedno lub kilka ośrodków centralnych, ale też szereg innych miast i osiedli w strefie zurbanizowanej, która tworzy obszar metropolitalny.

Metropolie ze względu na ich rolę w powstawaniu innowacji, zarządzaniu przepływami skali europejskiej jak i danego kraju decydują o dynamice gospodarczej, technologicznej i kulturalnej społeczeństwa sieciowego (M. Castells, 1998). Związane to jest z funkcją kontaktów z rynkami gospodarczymi i innymi układami społeczno-kulturowymi na zewnątrz (gateway city). Stanowią one także czynnik stabilności gospodarki. Decyduje o tym ilość (gęstość) powiązań gospodarczych, wielkość obrotów w sieci międzynarodowej, w istotnym stopniu mało zależnych od sytuacji państwa.

Rozwój metropolii następuje niezależnie od ośrodków decyzyjnych sfery politycznej – choć często idzie z nimi w parze. Przede wszystkim polega na wzmocnieniu w istniejących już centrach usługowych relacji z całym kontynentem, a nawet światem. Często skutkuje to zanikaniem dotychczasowych więzi gospodarczych i kulturowych między miastem centralnym, a otaczającym go regionem. Wyróżnić trzeba dwie strefy oddziaływania na region. Strefa bliska – obszar metropolitalny (OM), w granicach ok. 30 – 40 km od centrum, wzdłuż linii szybkiej kolei regionalnej znacznie dalej – przyjmuje wiele silnych impulsów rozwojowych, choć ograniczenie lokalnej bazy ekonomicznej, komplikacja struktur jak i lokalizacja niektórych uciążliwych urządzeń, fragmentacja przestrzeni itp. prowadzi też do problemów wymagających rozważnego planowania i współdziałania realizacyjnego. Poważniejsze problemy powstają najczęściej jednak w strefie dalszej regionu gdzie następuje drenaż z zasobów i czynników rozwojowych.

Region wokół metropolii w skrajnych przypadkach przejmuje jedynie funkcję sypialnianą i rekreacyjną, a jeśli produkuje się tam dobra czy usługi to nie koniecznie na potrzeby najbliższego dużego miasta. Przyczyną w/w zmian jest postępująca globalizacja. Centra metropolitalne są węzłami rozległych sieci przepływów i mogą korzystać z kontynentalnych a nawet światowych czynników finansowych, handlowych, kulturalnych, informacyjnych i naukowych. Pogłębiają się nierówności przestrzennej dystrybucji szans gdyż w centrach metropolii najłatwiej (nawet za cenę podróży) i najczęściej powstają nowe „okazje”, nowe „produkty”.

Proces ten jest obiektywny, tzn. ma silne uwarunkowania i silne czynniki napędowe. W jego rezultacie następuje „wybieranie” miejsc o największych szansach na rozwój a jednocześnie „wypłukiwanie” innych obszarów. Oba te zjawiska mogą i powinny być przedmiotem polityki władz publicznych wszystkich szczebli. Władze krajowe mają oczywistą i dużą rolę do odegrania przede wszystkim w sferze stanowienia prawa i ogólnych reguł gospodarczych. Poprzez praktyczny sposób realizowania polityk mają wpływ na najważniejszy – jak się wydaje czynnik – zdolność mądrego zarządzania w sytuacjach tak dużych wyzwań jakie stwarzają złożone, dynamiczne, konfliktogenne z natury układy metropolitalne.

Obszary metropolitalne w Europie stoją przed szeregiem poważnych wyzwań. Należą do nich przede wszystkim dwa, częściowo przeciwstawne:

- dotrzymanie kroku globalizacji – wysokiego stopnia otwarcia na światowe rynki towarów, usług, kapitałów, wiedzy oraz kadr, a także wzrostu produktywności zasobów poprzez przyspieszenie zmian w systemach produkcji i pracy;
- zapewnienie jakości życia i spójności społecznej; spełnienia wymogów rozwoju zrównoważonego, nakazującego roztropne gospodarowanie zasobami naturalnymi; spójność terytorialną i kulturową .

Będąc centrami społeczeństwa opartego na wiedzy i gospodarki informacyjnej obszary metropolitalne oferują najwięcej szans na osiągnięcie wysokiej dynamiki gospodarczej. Są one głównymi ośrodkami kształcenia, badań, innowacji i tworzenia nowych rodzajów aktywności. Skupiają się w nich branże o wysokiej wartości dodanej, w szczególności usługi dla przedsiębiorstw. Istotną również rolę odgrywają w nich technologie informacyjne i komunikacyjne - a ponieważ mają one współcześnie ogromny wpływ na struktury produkcji i usług - w konsekwencji wpływają także na rozwój miast i zagospodarowanie przestrzenne obszarów metropolitalnych.

Obszary metropolitalne odgrywają także pierwszorzędą rolę w umacnianiu europejskiego modelu społecznego opartego na dialogu, współpracy i poszanowaniu wartości. Jego istotą jest „społeczność sieciowe” (*network society*), które - ze względu na zakumulowane w OM doświadczenie społeczne i najwyżej rozwiniętą tkankę instytucjonalną - ma największe możliwości rozwoju właśnie w metropoliach.

Obszary metropolitalne są generalnie odpowiednim szczeblem dla określenia – w drodze współpracy między wszystkimi zainteresowanymi podmiotami – celów zagospodarowania regionu miejskiego i wdrożenia środków koniecznych do ich osiągnięcia. Brak formuły reprezentacji władz publicznych obszarów metropolitalnych utrudnia określanie i wprowadzanie w życie strategii rozwoju gospodarczego, zarówno partnerskich, jak i nastawionych na wzrost konkurencyjności.

Gospodarka europejska znajduje się obecnie na ważnym etapie rozszerzenia i integracji jednolitego rynku. Owocem tego procesu jest zarazem konkurencja i współpraca pomiędzy poszczególnymi obszarami, w tym pomiędzy obszarami metropolitalnymi. Odgrywają one kluczową rolę w tych złożonych interakcjach. aktywność gospodarcza (jej sposoby, technologie oraz efekty ekonomiczne) rozprzestrzeniają się następnie w szerokim regionie.

Obszary metropolitalne powinny odgrywać kluczową rolę w realizacji gospodarczych, społecznych i ekologicznych celów strategii lizbońskiej Europy. Strategia ta wymaga wysoce aktywnego udziału wszystkich podmiotów publicznych i prywatnych. Biorąc pod uwagę znaczenie OM oraz charakter i skalę trudności celów strategii lizbońskiej będą mogły zostać osiągnięte tylko wtedy, gdy zostaną zrealizowane w obszarach metropolitalnych, gdyż w nich właśnie koncentrują się czynniki, które mogą zadecydować o powodzeniu niezwykle ambitnych celów oraz innowacyjnych polityk.

Dla kierunków europejskiej polityki istotne jest podjęcie wyzwań stojących przed obszarami metropolitalnymi, którym są⁴¹ :

- bezrobocie i społeczne wykluczenie;
- silne migracje, niestabilność struktury społecznej;
- zagrożenia bezpieczeństwa w miastach;
- degradacja środowiska i przestrzeni zabudowanej;
- niezwykle dynamiczny popyt na usługi wyższego rzędu.

Podobne problemy występują już w polskich obszarach metropolitalnych, a więc kierunki te również niewątpliwie ważne są dla Polski

⁴¹ **A Stronger Eu-Intervention In Large Urban Areas**, Cities for Cohesion, Bruksela 2002, http://europa.eu.int/comm/regional_policy/debate/document/hearing17july/cities_for_cohesion.pdf

Banalnym już stało się określenie, że obszary metropolitalne są motorami lub kołami zamachowymi wzrostu gospodarczego. Jednak jest on zapewne prawdziwe tylko w odniesieniu do całego kraju, i do niewielu – być może jego części - gdyż:

- generowany w metropoliach produkt ekonomiczny jest częścią produktu krajowego a więc do podziału przez władze centralne i regionalne,
- bezpośrednie czynniki wzrostu (kapitał, nowe technologie, wiedza i postawy społeczne) mogą być wykorzystane w skali regionów ale tylko tych, które będą przygotowane na ich przyjęcie, a więc nie wszystkich, nie automatycznie,

niezależnie od tej możliwości, również w tych regionach, które będą zdolne do przyswojenia pozytywnych bodźców z metropolii, następować może drenaż miejscowych zasobów (przede wszystkim mobilnej, wykształconej kadry) a o skali powodzenia gospodarczego decydować może bilans tych dwu procesów.

Rozwijająca się w nich aktywność gospodarcza (jej sposoby, technologie oraz efekty ekonomiczne) Aby móc jak najlepiej wykorzystać czynniki wzrostu o których mowa a pośrednio szanse ze zmianami w otoczeniu międzynarodowym, konieczne jest spełnienie szeregu warunków związanych z (1) przygotowaniem się konkretnych regionów recepcyjnych, oraz z (2) ogólnymi procedurami pozwalającymi na wyzyskanie powstających w metropoliach efektów i ich rozprzestrzenienie w szerokim otoczeniu regionalnym.

Na rozwój obszarów metropolitalnych wpływa zarówno polityka państwa, a w tym przede wszystkim polityka regionalna, przemysłowa, rozwój gospodarki wiedzą, transport i sieci europejskie, rozwój zrównoważony i jakość życia, a także dobre współzarządzanie regionami przez wszystkie zainteresowane podmioty na tych obszarach. Kształtuje się nowy mechanizm wpływu władz publicznych w łączeniu podejścia oddolnego jak i odgórnego a ponadto włączenia do decyzji oraz finansowania rozwoju podmiotów prywatnych (model PPP).

Na tym tle trzeba widzieć treści i procedury NSRR, jako dokumentu polityki krajowej. Ponadto uwzględnić trzeba, że w aktualnym systemie zarządzania rozwojem kraju, a zwłaszcza regionów władze rządowe są niejako szczeblem pośredniczącym między coraz bardziej silnymi regionami a strukturami polityko-twórczymi Unii Europejskiej. Nie można pominąć też faktu, wzrastającej roli instytucji i organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz – nieformalnych a coraz częściej też formalnych (lobbying !) wpływów sektora biznesu.

NSRR trzeba więc widzieć jako wyraz dialogu i współdziałania wszystkich wymienionych aktorów, zapis uzgodnionej przez nich polityki, a więc katalogu priorytetów i celów rzeczowych do osiągnięcia, mechanizmów i zasad decydowania o wyborze bardziej szczegółowych zadań i rozwiązań, zasad współdziałania dla ich urzeczywistnienia.

3.1.2 Kluczowe wnioski i wyzwania wynikające ze scenariuszy i prognoz rozwoju

Dla potrzeb ekspertyzy opracowane zostały WARIANTOWE SCENARIUSZE rozwoju procesu metropolizacji Polski oraz przedstawiono prognozy dla otoczenia międzynarodowego. Pozwalają one stwierdzić, jakie są prawdopodobne uwarunkowania a zarazem konieczne warunki rozwoju OM w Polsce w dwu pierwszych dekadach XXI w.

Możliwości urzeczywistnienia się rozwoju zgodnie z założeniami **scenariusza I** tworzą nie tylko bardzo **sprzyjające warunki zewnętrzne**, ale również **aktywna polityka państwa** we współdziałaniu z polityką samorządów: Dotyczyć ona powinna przełamywania barier i ograniczeń a także maksymalnego wykorzystania szans, zwłaszcza w sferze: powiązań komunikacyjnych i transportowych metropolii, wzmocnienia kapitału ludzkiego i społecznych warunków „kreowania

innowacji”, rozwoju nowych segmentów i klasterów działalności nie tylko sektora „wysokiej techniki”

Szczególne uwagi zwrócone winna być na **tworzenie warunków umożliwiających przenoszenie impulsów rozwojowych** z metropolii na inne węzły osadnicze i przeciwdziałania peryferyzacji, m.in. poprzez wspomaganie rozwoju w węzłach osadniczych usług bazujących na zasobach metropolii oraz zatrzymanie regresu, a następnie rozwój publicznego transportu publicznego (zwłaszcza kolei).

Ze względu na prognozowane w **scenariuszu III** trudniejsze warunki zewnętrzne, podobne do ww. kierunki polityki powinny być znacznie bardziej konsekwentnie i skutecznie realizowane w przypadku ich zaistnienia.

Możliwy jest także rozwój wg. innych scenariuszy, z których najbardziej prawdopodobny jest scenariusz określony jako II. Ze względu na przewidywaną dość niską skuteczność polityki państwa i ograniczony jej zakres, konieczne warunki dla osiągnięcia celów rozwoju w warunkach tego scenariusza stanowić będzie:

- Wzmocnienie samodzielności i sprawności sektora samorządowego i obywatelskiego, a także podmiotów gospodarczych zwłaszcza z segmentu MSP,
- Przygotowanie strategii i programów działań wymagających współpracy wielu różnych partnerów, w tym w sytuacjach napięć i trudności oraz zagrożeń (tzw. strategie „awaryjne”, na wszelki wypadek” – *contingency plans*).

Scenariusz ma charakter ostrzegawczy. Przewiduje rozwój silnie spolaryzowany, brak równowagi i zagrożenia prowadzące do niewykorzystania niektórych szans. Więcej będzie zagrożeń wymagających polityk przeciwdziałania i harmonizacji działań. Szczególnie ważne będą polityki przełamywania barier i ograniczeń rozwoju, z koncentracją na podnoszeniu atrakcyjności inwestycyjnej metropolii, gwarantujących najwyższe efekty gospodarcze, a więc i polityk sprzyjających ich wykorzystaniu.

Podobne, jak w scenariuszu I ale znacznie **silniejsze i dostosowane do warunków scenariusza** powinny być **impulsy rozwojowe** skierowane na węzły osadnicze położone **poza bezpośrednimi strefami wpływu OM**.

W każdym przypadku – ale szczególnie dla prowadzenia polityki w warunkach mniej korzystnych np. jak w scenariuszu II – koniecznej jest prowadzenie badań monitoringowych i prognozytycznych, tak by móc w porę przewidzieć rodzaje sytuacji problemowo-planistycznych (mówiąc obrazowo – na ścieżce jakiego scenariusza znajduje się rozwój regionalny Polski). Pozwoli to na przygotowanie i uruchomienie zawczasu takiej polityki, aby wykorzystać sprzyjające niektóre warunki i nie dopuścić do wejścia na ścieżkę scenariusza II, lecz w maksymalnym stopniu zmierzać w kierunku scenariusza I.

Sumując powyższe, podkreślić trzeba, że:

1. Rozwój dużych miast osiągnął fazę, w której zagrożona jest ogólna równowaga i trwałość stabilności struktur miejskich jak i w aspekcie wielopokoleniowych możliwości realizowania celów rozwoju społecznego („sustainability”). Przyczyną takiego stanu są trwałe procesy polityczne, demograficzne i ekonomiczne kształtujące ten system jak i preferowany obecnie typ urbanizacji jako proces specyficzny. Szczególnie groźne jest wyludnianie się niektórych regionów na skutek nasilania się migracji w kierunku największych kilku miast i filtrowania struktur społecznych (ucieczka młodych, aktywnych i wykształconych mieszkańców).
2. Niekontrolowany rozrost większych miast i ich silnie niezrównoważona struktura, wiąże się silnie ze zmianą stylu życia, wysokich wymagań konsumpcji i dostępu do szerokiej oferty usług i

rekreacji, rynku pracy, a zwłaszcza z wykorzystywaniem na co dzień samochodu osobowego dla realizowania podróży w ww. celach. Trend ten jest trudny do opanowania w skali możliwości władz lokalnych, ale znane przypadki wskazują na skuteczność skoordynowanej polityki narodowej i regionalnej.

3. Jak wskazują badania z ostatnich lat, w Polsce rośnie koncentracja inwestycji i wzrasta znaczenie obszarów metropolitalnych jako miejsc ich lokalizacji. Świadczy to o postępującej polaryzacji rozwoju gospodarczego jako przeważającej tendencji. Zmiany może przynieść dopiero nowa polityka regionalna, wzorowana na zasadach obowiązujących w Unii Europejskiej. Jednym z jej kierunków jako droga która prowadzi do łagodzenia dysproporcji regionalnych są działania wspierające rozszerzenie zasięgu oddziaływania metropolii poprzez wzrost mobilności społecznej i przestrzennej mieszkańców regionu oraz poprawę atrakcyjności wybranych miejsc w polu oddziaływania ośrodka metropolitalnego, zwłaszcza wspieranie rozwoju miast stanowiących zarazem lokalne lub sub-regionalne centra, a także miast i osiedli położonych w racjonalnej izochronie 45 minutowej dostępności transportem kolejowym (model zdecentralizowanej koncentracji).

4. Z prognoz krajowych, zarówno w ramach tej ekspertyzy, jak i innych (por. Dutkowski, ; Jąłowicki,) wynika, że bardzo szybko następować będzie rozwój Warszawy, która będzie próbowała wejść do klasy liczących się ośrodków europejskich 3 poziomu⁴². Szybciej od innych metropolii krajowych będzie rozwijać się Wrocław i Poznań, nieco wolniej Kraków i Trójmiasto. Łódź będzie mogła wykorzystać szanse związane z kształtowaniem się duopolu z Warszawą, natomiast Białystok i Lublin – 2 główne miasta desygnowane w KPZK na ośrodki zrównoważenia rozwoju wschodniej Polski będą raczej bardzo powoli poprawiały swoją sytuację, przy czym dystans do pierwszej czwórki może się powiększać. Bez specjalnie podjętego programu i wielkiego wysiłku finansowego, w tym zaangażowania środków Unii i prywatnych nie widać szans na restrukturyzację śląskiego OM. Pewne nadzieje urzeczywistnienia pozytywnego scenariusza może dać przykład regionu Rhein-Ruhr.

3.1.3 Ogólne kierunki polityki regionalnej Państwa

Rozważając ogólne kierunki i narzędzia polityki inter regionalnej wskazać można następujące:

- Formułowanie rekomendacji i zaleceń dotyczących polityki rozwoju trans regionalnej i narodowej
- Wspieranie projektów współpracy wewnątrz krajowej jak i międzynarodowej dla rozwiązywania podstawowych problemów, podejmowania kluczowych wyzwań
- Wspieranie finansowe szczególnych programów i projektów najbardziej efektywnych z punktu widzenia uzgodnionych celów i kryteriów
- Wspieranie postępu metodologicznego w planowaniu i zarządzaniu rozwojem tak kluczowych a zarazem bardzo złożonych układów, tworzenie zbioru porad, banków wiedzy i danych
- Wspieranie dialogu i współpracy między sektorami, poziomami władz oraz organizacjami i instytucjami, a także potencjału organizatorskiego i społecznego służącemu efektywności takiej współpracy
- Stworzenie form zarządzania OM poprzez struktury administracji i władzy

Obszary metropolitalne ogniskują przede wszystkim szanse rozwoju Polski w najbliższym 15- leciu, gdyż o takiej perspektywie czasowej decydować będzie NSRR i całość NPR. Jest to wystarczająco długi okres, by można zaplanować realizację śmielszych opcji strategicznych. Nie mogą

⁴² W rozdz. 2 zarysowaliśmy opcje takiego scenariusza na tle rozważań i studiów programu Unii Europejskiej ESPON

się one jednak sprowadzać do wspomnianego już postulatu „wywalczenia miejsca” czy też „doganiania”, jakkolwiek tak można opisać efekt działań na bardzo ogólnym poziomie sformułowań. Konieczna jest bardzo konkretna nie tyle wizja (ona jest też potrzebna!) ile koncepcja kierunków zmian w strukturze funkcjonalnej i przestrzennej poszczególnych OM i koncepcja instrumentów osiągnięcia tych zmian. Ze względu na wagę i złożoność oraz naturę sterowanych procesów do instrumentów tych należą niewątpliwie takie, które uwarunkowane są przez politykę Państwa.

Podstawą polityki są decyzje:

- opcje strategiczne i jednostkowe dotyczące celów i sposobów rozwoju,
- regulacje prawne i systemowe,
- dotyczące środków i zasileń.

Do strumienia **zasileń** na tym poziomie należą:

- *finansowe*, w tym subwencjonowanie bezpośrednio przez środki celowe lub poprzez określenie układu kryteriów i priorytetów,
- *informacyjne* (np. ale też centralne programy badawcze, wspomaganie udziału w programach UE jak ESPON czy Program Ramowy dot. Badań i Technologii),
- *demograficzne*, np. *wspierania migracji* i szerzej, dotyczące wzmacniania kapitału ludzkiego.

3.1.4 Szczegółowe kierunki polityki regionalnej Polski

Najważniejsze kierunki polityki państwa służącej wzmocnieniu rozwoju regionalnego zgodnie z celami określonymi przez podstawowe dokumenty strategiczne UE i Polski powinny dotyczyć takich sfer jak:

A. Przelamywanie instytucjonalnych i proceduralnych barier i „wąskich gardeł” w sferze zarządzania rozwojem:

- zmiany systemowe prawa konstytuującego ustrój obszarów metropolitalnych, tworzące lub korygujące instrumenty prorozwojowe,
- regulacje i narzędzia wspomagające zarządzanie, w tym **planowanie** wdrażania, monitoring, rozwój odpowiednich narzędzi informatycznych
- wspieranie projektów **współpracy sieciowej** w tej dziedzinie

Aby móc jak najlepiej wykorzystać ograniczenia i szanse związane ze zmianami w otoczeniu międzynarodowym, konieczny jest dostęp do regularnie aktualizowanych danych umożliwiających ocenę i porównanie wyników europejskich metropolii. Potrzeba nie tyle wyizolowanych wysiłków na rzecz budowania ich potencjału ale silniejszej niż istniejąca sieci współpracy miast i stworzenia systemu stałego monitorowania zmian, porównywania standardów (benchmarking), wymiany informacji i doświadczeń oraz współpracy naukowej.

Proces metropolizacji, którego jednym z aspektów jest tworzenie wspólnej polityki rozwoju i funkcjonowania sąsiadujących miast i rozszerzanie się zainwestowania miejskiego na obszary dotychczas słabo zurbanizowane powoduje, że częścią OM są liczne jednostki samorządu terytorialnego. W tej sytuacji w wielu krajach Europy podejmuje się próby powołania nowych struktur administracyjnych przystosowanych do zarządzania obszarami metropolitalnymi. Konieczne jest by również polska NSRR wskazała odpowiednie kierunki działań, model(e) do zastosowania oraz drogę i czas dojścia.

B. Wspieranie działań prorozwojowych zwiększających konkurencyjność, wzmacniających istniejące i tworzące nowe czynniki rozwojowe, wzmacniających istniejące dobrze rokujące i tworzące nowe specjalności rozwojowe:

- tworzenie i transfer innowacji, w tym tzw. klastrów technologicznych i ewentualnie innych,
- wspieranie tradycyjnych segmentów, ale wciąż niedostatecznie rozwiniętych w stosunku do możliwości, jak rozwój produktów turystycznych, także rozwój segmentów specyficznych, np. centrów logistycznych powiązanych z usługami transportowymi, w tym portowymi poprzez wspieranie (współfinansowanie) projektów innowacyjnych technologii oraz tworzenie rozwiązań systemowych ułatwiających tworzenie ww projektów (np. venture capital, instytucje transferu innowacji).

C. Wspieranie przekształceń przestrzeni jako specyficzne działania prorozwojowe, np.

- tworzenie parków technologicznych, przekształcenia przestrzeni w ramach rozwijania produktu turystycznego),
- restrukturyzacja, rewitalizacja obszarów śródmiejskich, poprzemysłowych, powojkowych,
- restrukturyzacja, przebudowa, obszarów śródmiejskich z innych powodów niż ww., np. dysfunkcjonalnych, niedrożnych komunikacyjnie, ale też w celu przystosowania do przyjęcia nowych funkcji metropolitalnych, tworzenia tzw. stref prestiżu itp.,
- wspieranie, w tym współfinansowanie wybranych kierunków projektów (rozważyć można propozycję, by utworzyć program sektorowy przekształceń przestrzeni w centrach wielkich miast). Ogólnie wspierane powinny być projekty podnoszące „sprawność funkcjonowania” (w tym transportu publicznego), atrakcyjność i konkurencyjność miejsc, a także standard jakości życia i środowiska miast centralnych i suburbiów,
- szczególny program poświęcony powinien być konurbacji górnośląskiej, która powinna przejść kompleksową restrukturyzację gospodarczą i przestrzenną (urban renaissance). Są tam to zjawiska częściowo tylko obiektywne, w części tylko mają charakter ułomny wadliwy.

D. Koordynacja lokalizacji obiektów oraz lokalizacji i rozwoju instytucji sektora publicznego zarówno o funkcjach „metropolitalnych”, jak i współtworzących centra usługowe wysokiego poziomu krajowego.

Odbywać się to powinno głównie poprzez uzupełnianie centrów usługowych o brakujące ponadregionalne usługi publiczne (ich inicjatorami często są nie władze centralne lecz wojewódzkie oraz inne instytucje i siły społeczne). Elementem polityki państwa może być określanie ogólnej kolejności ośrodków preferowanych do uzupełniania usług, bądź promocji rozwoju usług komercyjnych (tworzenia warunków i zachęt).

Narzędziem polityki regionalnej państwa w omawianej dziedzinie może być **model systemu obsługi** ludności i gospodarki na najwyższych poziomach obsługi traktowany jako ogólna zasada lokalizacji usług, zwłaszcza tych, które są szczególnie ważne dla rozwoju społecznego i gospodarczego, a mechanizmy rynkowe nie zapewniają właściwego „wyboru” a niekiedy także czynników uzasadniających powstanie. Elementem modelu mogą być: listy typowych usług (w szerokim znaczeniu, a więc i instytucji, obiektów, urządzeń); minimalna liczba obsługiwanej ludności, maksymalny czas dostępu (środkami komunikacji publicznej).

Jako **wnioski z zastosowania modelu** w wariacie bardziej elastycznym proponuje się uniwersalne **listy z kolejnością ośrodków do uzupełniania** w usługi w zależności od liczebności usługi w kraju (przykład w poniższej tabeli), przy preferencji dostępności czasowo-przestrzennej. Uniwersalność list polega na tym,

że mogą być narzędziem koordynacji lokalizacji wielu usług, nawet aktualnie nieistniejących, jeśli tylko polityka sektorowa określi pożądaną ich liczbę w kraju).

Tab. 14. Zasada wyboru lokalizacji usług ponadregionalnych przy preferencji dostępności przestrzennej (przykład)

	Liczba obiektów do zlokalizowania w Polsce	Preferowane ośrodki lokalizacji danej usługi
1.	2	Warszawa, <i>Szczecin</i> <u>lub</u> <i>Poznań</i>
2.	3	j.w. oraz Trójmiasto
3.	4	j.w. oraz Kraków
4.	5	j.w. oraz Wrocław (<i>zwłaszcza gdy w poz. 1 nie wystąpił Poznań</i>)
5.	6 (lub 7)	j.w. oraz Lublin (<i>ewent. Białystok i Rzeszów</i>)

Tabela stanowi jedynie przykład, oparty na uproszczonym kryterium odległości, bez uwzględnienia istniejącej, a tym bardziej przyszłej sieci komunikacyjnej i jej parametrów. Dowartościowuje - pośrednio ! - lokalizacje w regionach słabiej zaludnione i wyposażone, co było deklarowane i może być w dalszym ciągu jednym z celów polityki (przestrzennej) zrównoważonego rozwoju Polski.

Przy preferencji kryterium liczby obsługiwanej ludności lista ośrodków będzie inna, zasadne będzie dublowanie usług w Krakowie i relatywnie blisko położonej aglomeracji katowickiej, podobnie w Łodzi, wcześniej pojawi się lokalizacja usług w Poznaniu.

Konstrukcja takich list wymaga odpowiednich studiów przestrzennych w ramach prac nad koncepcją zagospodarowania przestrzennego kraju, i dotyczyć będzie lokalizacji usług publicznych stanowiących zadania rządowe. Dla krótszych okresów będą to konkretne urządzenia i zadania. Natomiast dla długiego horyzontu, gdy nawet niektóre z rodzajów usług mogą być jeszcze nieznanne zasadne będzie **formułowanie modeli systemu ośrodków**, z kilkoma ich typami, jako zawierające elastyczne zasady **narzędzie lokalizacji usług** o różnej liczebności i różnych preferencjach lokalizacyjnych, a także narzędzie **określania kolejności** lokalizacji usług.

E. Kluczowe zagadnienie dla rozwoju Polski to **wspieranie** rozprzestrzeniania się **efektów rozwoju** metropolii na ich otoczenie. Rozważona powinna być:

E.1. Korekta mechanizmu **podziału środków na regiony**. Chodzi o uwzględnienie w algorytmie podziału środków jako istotnego kryterium faktu istnienia metropolii na obszarze województwa, a także rozległości, złożoności i typu OM. Występuje tu dylemat: czy proporcjonalnie (na mieszkańca) więcej środków powinny otrzymać te województwa z rozległymi OM, czy też nie, biorąc pod uwagę domniemane efekty pozytywnego oddziaływania metropolii jako czynnika kompensującego występujące również oddziaływania negatywne. Ważny jest też typ bo większe jest zapotrzebowanie na kapitałochłonne inwestycje, na przedsięwzięcia dynamizujące rozwój i dające największe efekty tam gdzie OM jest bardzo złożony i/lub niedoinwestowany, w fazie wczesnego kształtowania się.

E.2. Dokończenie **decentralizacji finansów**, jako koniecznego dopełnienia reformy terytorialnej organizacji kraju. Konieczne jest zasadnicze zwiększenie samodzielności województwa. Ponadto, instytucji kontraktu regionalnego należy nadać formę – ściśle i konsekwentnie przestrzeganej - umowy między regionem a rządem na współfinansowanie przedsięwzięć, które są ważne dla rozwoju danego regionu, a jednocześnie są istotne z punktu widzenia rozwoju całego kraju.

E.3. Rozwój infrastruktury transportowej łączącej polskie regiony z centrami gospodarczymi Europy. Obok tej transeuropejskiej relacji najważniejszej obecnie dla Polski - a także naszych wschodnich sąsiadów ! - konieczne jest wzmocnienie powiązań ze Skandynawią. Wyjątkowo

ważnym zadaniem i szansą Polski, zwłaszcza jej wschodnich regionów, jest wytworzenie europejskich powiązań z Litwą i Łotwą (jedyna możliwość lądowego powiązania z krajami kontynentalnej Europy), a także z Ukrainą. Poza budową dróg ekspresowych i autostrad bardzo istotna jest szybsza modernizacja sieci kolejowej i rozwój żeglugi promowej.

E.4. Wzmacnianie powiązań między polskimi ośrodkami metropolitalnymi a ich odpowiednikami w europejskiej sieci metropolii z jednej strony, oraz z ich bezpośrednim zapleczem regionalnym z drugiej. Badania zagraniczne jak i polskie (np. Olechnicka, 2002) wskazują, że umocnienie bazy edukacyjnej i naukowej „kształtujących się” peryferyjnych ośrodków metropolitalnych w powiązaniu z wiodącymi krajowymi i zagranicznymi placówkami może pozwolić na istotne zwiększenie efektu rozprzestrzeniania rozwoju z obszarów najwyższej rozwiniętych do ich otoczenia. W Polsce współpraca ośrodków uniwersyteckich w obu wymiarach jest niemal incydentalna (jakkolwiek na polu międzynarodowym nie można odmówić polskiej nauce sukcesów).

E.5. Tworzenie sieci transferu innowacji i technologii ale także doświadczeń i umiejętności o szerszym zakresie. Jest to obecnie jedno z najsłabszych ogniw w polskich sieciach instytucjonalnych, niezwykle istotne dla prowadzenia programów Unii Europejskiej w sposób odpowiedzialny, maksymalnie efektywny i w gospodarce opartej na wiedzy w ogólności. Chodzi nie tyle o procedury i technologie wdrażania ile o umiejętności dobrego stawiania zadań, analizy potrzeb aktualnych i przyszłych, pełnego bilansu korzyści i niekorzyści, a nade wszystko umiejętność i zdolność do współpracy wielu podmiotów, uczenia się na ich doświadczeniu i wspólnego realizowania zadań w różnych skalach złożoności, w tym międzynarodowej współpracy strategicznej ośrodków metropolitalnych.

E.6. Wspomaganie procesów rozwoju i sieci współpracy regionów wschodnich Polski z regionami Litwy, Białorusi i Ukrainy, a także Obwodem Kaliningradzkim. Także lobbowanie i tworzenie instytucjonalnych form działania, które pozwoliłyby na wzmocnienie zarówno polskich jak i regionów krajów sąsiedzkich. Stabilny i szybki rozwój regionów i krajów graniczących z Polską od wschodu jest jednym z warunków minimalizacji niekorzyści wynikających z ustanowienia zewnętrznej granicy Unii wzdłuż polskiej granicy wschodniej. Jest to także największa szansa rozwojowa dla wschodnich regionów Polski⁴³.

Wreszcie, jako ogólny postulat rozważone powinno skorygowanie podejścia do polityki regionalnej, wykraczające poza „pomocowe” tradycyjne jej rozumienie, koncentracji na regionach zafakowanych, słabo rozwiniętych i peryferyjnych. **Najważniejsze powinno stać się wspieranie najbardziej obiecujących i najbardziej konkurencyjnych - a więc najbardziej innowacyjnych - sieci powiązań regionów i współpracy międzyregionalnej.**

Warunkiem powodzenia takiego podejścia będzie jednak uzyskanie pewnych efektów także w ramach poprzednio wymienionych postulatów, gdyż skala zapóźnienia polskich regionów jest jednak duża. W tym kontekście należałoby wymienić jeszcze działania na rzecz ogólnej poprawy kapitału ludzkiego (edukacja i szkolenia) oraz społecznego (umiejętności współdziałania, zaufanie, społeczeństwo obywatelskie).

⁴³ Jednym z praktycznych tematów dla realizacji tego jak i poprzedniego postulatu może być np. podjęcie współpracy samorządów Polski wschodniej i zachodniej nad strategią rozwoju regionalnego w obliczu zagrożenia peryferyzacją w poszerzonej Unii. Może to być proces bardzo trudny, ponieważ wola współdziałania jest w tej części kraju relatywnie słaba (por. Gorzelak, Jałowiecki, 1998).

Literatura:

Castells M., 1998, *The Information Age: Economy, Society and Culture – The rise of network society*, t. 2, Oxford: Blackwell.

Domański R., 1997, *Przestrzenna transformacja gospodarki*, Warszawa: PWN.

Gawryszewski A., Korcelli P., Nowosielska E., 1998, „Funkcje metropolitalne

Gorzela G., Jałowiecki B. (red.), 1998, *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*, Warszawa. Gorzela G., Jałowiecki B., 2000, „Konkurencyjność regionów”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1.

Gorzela G., 2000, „Potencjalne ośrodki wzrostu w województwie mazowieckim i ich miejsce w strategii rozwoju województwa”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 8.

Grzeszczak J., 1999, „Bieguny wzrostu a formy przestrzeni spolaryzowanej”, *Prace Geograficzne*, nr 173.

Jałowiecki B., 1999, *Metropolie*, Białystok: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania.

Jałowiecki B., 2000, *Společna przestrzeń metropolii*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Komorowski W., 2000, „Czynniki potencjału międzynarodowego miast polskich w latach 1992-1997”,

Kukliński A., Kołodziejcki J., Markowski T., Dziemianowicz W. (red.), 2000, *Globalizacja polskich metropolii*, Warszawa: EUROREG.

Smętkowski M., Nowe relacje między metropolią i regionem w gospodarce informacyjnej /w/ *Studia Regionalne i Lokalne* Nr 4(7)/2001

Ekspertyzy wykonane na zlecenie Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej w MGPIPS.

Gorzela Grzegorz, Polityka regionalna wobec zróżnicowań polskiej przestrzeni, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG Uniwersytet Warszawski

Jałowiecki, B. (2003), Uwarunkowania i szanse rozwoju polskich metropolii, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG Uniwersytet Warszawski, ekspertyza jw.

Olechnicka A., Rozwój regionalny w warunkach gospodarki informacyjnej *Studia Regionalne i Lokalne* Nr 4(4)/2000