

Krzysztof Gałuszka

Modele zarządzania obszarami metropolitalnymi przez samorząd terytorialny

Ekonomiczne Problemy Usług nr 45, 167-175

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Krzysztof Gatuszka¹

MODELE ZARZĄDZANIA OBSZARAMI METROPOLITALNYMI PRZEZ SAMORZĄD TERYTORIALNY

Wprowadzenie

Jednym z podstawowych przejawów globalizacji gospodarki jest przyspieszony rozwój procesów urbanizacyjnych, a zwłaszcza wzrost istniejących i powstawanie nowych obszarów metropolitalnych. Tworzenie nowych dynamicznych więzi społecznych i gospodarczych przekraczających istniejące granice administracyjne jednostek samorządu terytorialnego stwarza wyzwanie dla tradycyjnych systemów zarządzania publicznego. Problem ten występuje również w Polsce. Artykuł przedstawia problemy wyboru modelu zarządzania obszarem metropolitalnym przez samorząd terytorialny w Polsce.

Pojęcie obszaru metropolitalnego

Pojęcie obszaru metropolitalnego nie jest jednoznacznie definiowane w literaturze przedmiotu. W praktyce stosowane są różne metodologie wyznaczające istnienie i granice obszarów metropolitalnych. Przyjmując za obszar metropolitalny, obszar na którym położona jest metropolia, należy zwrócić uwagę, że współczesne metropolie przekroczyły granice jednostek administracyjnych, które stanowią i zajmują coraz to nowe tereny w sąsiadujących z nimi jednostkach administracyjnych. Powstały zatem struktury przestrzenne obejmujące miasto centralne, które stanowi trzon aglomeracji miejskiej oraz jego otoczenie – powiązane z nim silnymi związkami o charakterze gospodarczym, politycznym i kulturowym².

W literaturze przedmiotu metropolię definiuje się z reguły jako aglomerację miejską liczącą co najmniej pół miliona i więcej mieszkańców, zapewniającą dostęp do doskonałych usług, instytucji i wyposażenia; potencjał innowacyjny w zakresie technicznym, ekonomicznym, społecznym i kulturalnym; wyjątkowość i specyfikę miejsca³. Aglomeracja miejska, aby mogła być uznana za metropolię powinna nie tylko spełniać kryterium ilości mieszkańców, ale również charakteryzować się następującymi cechami:⁴

¹ Dr. Zakład Finansów Publicznych, Katedra Finansów, Wydział Finansów i Ubezpieczeń, Akademia Ekonomiczna w Katowicach.

² M. Czerny, *Globalizacja a rozwój. Wybrane zagadnienia geografii społeczno-gospodarczej świata*, PWN, Warszawa 2005, s. 86.

³ B. Jałowicki, M.S. Szczepański, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, SCHOLAR, Warszawa 2002, s. 222.

⁴ Ibidem, s. 224-225.

- Przyjmuje pochodzące z zagranicy czynniki produkcji, inwestycje, siłę roboczą oraz towary i usługi;
- Gości zagraniczne firmy, siedziby i filie międzynarodowych przedsiębiorstw, banków, instytucje pozarządowe, naukowe i oświatowe (szkoły) oraz uniwersytety o znacznym udziale cudzoziemskich studentów, a także placówki dyplomatyczne;
- Eksportuje czynniki produkcji: przedsiębiorstwa, banki i inne instytucje społeczno-gospodarcze, kulturalne i naukowe;
- Jest bezpośrednio połączone siecią transportu i komunikacją z zagranicą przez ruch pocztowy, telekomunikacyjny i turystyczny;
- Ma rozwinięty sektor usług nastawionych na zagranicznych klientów: centra kongresowe i wystawiennicze, luksusowe hotele, szkoły międzynarodowe, wysokiej jakości pomieszczenia biurowe, międzynarodowe kancelarie prawnicze, międzynarodowe instytucje naukowe;
- Na jego obszarze znajdują się środki masowego przekazu o zasięgu ponadkrajowym (gazety, magazyny, radio, telewizja);
- Organizowane są regularnie różnego typu międzynarodowe spotkania: kongresy, wystawy, festiwale, imprezy sportowe i artystyczne z udziałem zagranicznych zespołów;
- Na jego terenie znajdują się instytucje krajowe i regionalne zajmujące się relacjami zagranicznymi i mające międzynarodową markę, jak na przykład stowarzyszenia, kluby sportowe itp.;
- Przez miejskie instytucje publiczne lub prywatne uprawiana jest, za pośrednictwem własnych przedstawicielstw w innych miastach za granicą, paradyplomacja; służy temu również członkostwo w organizacjach międzynarodowych, jak na przykład w stowarzyszeniach miast bliźniaczych, metropolii itp.

Metropolie (obszary metropolitalne) mają różną wielkość i odgrywają różne role w gospodarce światowej. W literaturze przedmiotu dokonuje się wielu klasyfikacji metropolii (obszarów metropolitalnych), np. metropolie europejskie dzieli się na: metropolie globalne, główne międzynarodowe miasta europejskie, euromiasta, miasta o znaczeniu europejskim, metropolie regionalne i inne miasta (technopolie)⁵. Większość z nich ma postać miasta centralnego i otaczających jej innych jednostek osadniczych. Jednak współczesne procesy urbanizacyjne (zwłaszcza w Europie) charakteryzują się powstawaniem obszarów metropolitalnych złożonych z kilku dużych miast, przy czym obszary te przekraczają granice tradycyjnych regionów a nawet państw. Przykładem mogą być obszary metropolitalne: Wiedeń-Bratysława-Brno-Gjör (Austria, Słowacja, Czechy, Węgry); Kopenhaga-Malmö (Dania i Szwecja); Metz-Luksemburg-Saarbrücken (Francja, Luksemburg, Niemcy).

Obszary metropolitalne stanowią przedmiot zainteresowania organów Unii Europejskiej jako jednostki programowania rozwoju społecznego i gospodarczego oraz wydatkowania środków z funduszy strukturalnych budżetu Unii⁶.

⁵ Ibidem, s. 236-237.

⁶ K. Gałuszka, *Obszary metropolitalne w Polsce – znaczenie, zarządzanie przez samorząd, finansowanie zadań metropolitalnych*, [w:] L. Patrzalek (red.), *Wybrane problemy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2008, s. 63-64.

Obszary metropolitalne w Polsce

W polskim systemie prawnym obszary metropolitalne występują wyłącznie jako przestrzenne jednostki planistyczne. Ich tworzenie przewiduje ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷. Za obszar metropolitalny uznaje ona obszar wielkiego miasta oraz powiązane z nim funkcjonalnie bezpośrednio otoczenie, ustalony w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. W tworzeniu obszarów metropolitalnych znaczącą rolę odgrywa samorząd województwa. Sejmik województwa w planie zagospodarowania przestrzennego województwa określa między innymi obszary metropolitalne i uchwała plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego jako część planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

Obecnie w ramach koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju wyodrębniono 9 wykształconych obszarów metropolitalnych (śląski, warszawski, krakowski, poznański, trójmiejski, wrocławski, łódzki, bydgosko-toruński, szczeciński) oraz 3 potencjalne obszary metropolitalne (białostocki, lubelski, rzeszowski)⁸. Podział ten odpowiada stanowisku Unii Metropolii Polskich⁹. W tak wyróżnionych obszarach metropolitalnych w 2003 roku zamieszkiwała 1/3 mieszkańców Polski. Wyodrębnienia zarówno miast rdzeniowych, jak i terenów przyległych dokonano przez zastosowanie zobiektywizowanych kryteriów, przy czym poszczególne wskaźniki zostały ustalone arbitralnie.

Ponieważ obszary metropolitalne mają być objęte szczególnym wsparciem finansowym w ramach programowania funduszy strukturalnych na lata 2007–2013¹⁰, rozstrzygnięcia koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju są kontestowane ze strony jednostek samorządu terytorialnego. Na przykład w planie zagospodarowania przestrzennego województwa śląskiego wyznaczono Skonsolidowany Śląski Obszar Metropolitalny składający się z czterech obszarów metropolitalnych z centrami w Katowicach, Częstochowie, Rybniku i Bielsku-Białej¹¹, natomiast władze samorządowe Kielc i przyległych gmin utworzyły Kielecki Obszar Metropolitalny¹², a władze samorządowe Olsztyna podjęły działania w celu utworzenia obszaru metropolitalnego¹³.

Projekt ustawy o rozwoju miast, centrach rozwoju regionalnego i obszarach metropolitalnych (czerwiec 2008 r.) zakłada obligatoryjne utworzenie obszarów metropolitalnych na obszarach zamieszkałych przez ok. 2 mln osób lub więcej przy gęstości zaludnienia na tym obszarze przekraczającej 200 mieszkańców na 1 km² oraz fakultatywne na obszarach zamieszkałych przez 500 tys. osób lub więcej, gęstości zaludnienia powyżej 200 mieszkańców na 1 km², szczególnie natężeniu problemów zarządzania publicznego i odpowiednim doświadczeniu władz samorządowych we współdziałaniu z sąsiadującymi jednostkami samorządu terytorialnego¹⁴.

⁷ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. nr 80, poz. 717 z późn. zm., art. 2 pkt 9, art. 39, ust. 3, art. 47.

⁸ Zaktualizowana Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2005, s. 96.

⁹ Stanowisko Unii Metropolii Polskich z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie projektu zmian koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju w zakresie sieci metropolii, www.selfgov.gov.pl.

¹⁰ Stanowisko Unii Metropolii Polskich z dnia 8 grudnia 2005 r. w sprawie wsparcia obszarów metropolitalnych z wykorzystaniem funduszy strukturalnych UE w latach 2007–13, www.selfgov.gov.pl.

¹¹ Informacje dotyczące planu zagospodarowania przestrzennego województwa śląskiego, www.silesia-region.pl/przest_plan/info_ppzp.htm.

¹² www.um.kielce.pl.

¹³ www.skyscrapercity.com.

¹⁴ Projekt ustawy o rozwoju miast, centrach rozwoju regionalnego i obszarach metropolitalnych, art. 11–12, www2.mswia.gov.pl.

Typy modeli zarządzania obszarami metropolitalnymi

W zależności od przyjętej metodologii w Europie wyróżnia się od 76 do 120 obszarów metropolitalnych. Przyjęte w poszczególnych krajach modele zarządzania nimi są ukształtowane przez „narodowy charakter” będący pochodną historii, ustroju politycznego, struktury administracyjnej i stopnia decentralizacji danego kraju, jak i przez lokalną specyfikę, wynikającą z ich położenia geograficznego, wielkości czy funkcji pełnionych w systemie osadniczym¹⁵. Utrudnia to przeprowadzenie typologii modeli zarządzania obszarami metropolitalnymi, a ewentualny podział musi ograniczyć się wyłącznie do bardzo ogólnych kategorii.

Magdalena Niziołek zaproponowała podział modeli zarządzania obszarami metropolitalnymi na dwie podstawowe grupy: modele kooperacyjne oraz modele władzy ogólnometropolitalnej. Modele kooperacyjne obejmują wszelkie rozwiązania, w których nie tworzy się jednostki samorządowej obejmującej swoim działaniem obszar metropolitalny, ale tworzy się podstawy dla współpracy jednostek samorządowych położonych na terenie obszaru metropolitalnego. W ramach tej grupy znajdują się zarówno organizacje dobrowolne, jak i narzucone przez prawo. Natomiast modele władzy ogólnometropolitalnej. W ramach tej grupy występują rozwiązania przewidujące, iż cały obszar metropolitalny ma status gminy miejskiej, mającej uprawnienia i kompetencje takie same, jak inne gminy oraz rozwiązania przewidujące utworzenie jednostki samorządu terytorialnego specjalnie dla potrzeb obszaru metropolitalnego¹⁶.

Koncepcje modeli zarządzania obszarami metropolitalnymi w Polsce

Poszukiwanie koncepcji upodmiotowienia metropolii trwa od momentu reaktywacji samorządu terytorialnego w Polsce. W 1991 roku dyskusję na ten temat podjęto nawiązując do przedwojennej koncepcji obejmującej cały obszar funkcjonalny Warszawy. W 1993 roku rozważano wprowadzenie do ustawy o samorządzie gminnym rozdziału dotyczącego „miasta-regionu”. Obecnie w ramach dyskusji w ramach Unii Metropolii Polskich rozpatrywano dwa podstawowe warianty: koncepcję zespołu metropolitalnego, którego radę stanowiliby prezydenci i burmistrzowie wybierający spośród siebie przewodniczącego oraz „powiatu metropolitalnego” z bezpośrednio wybranym starostą, któremu podlegałyby prezydenci miast¹⁷.

Obok dyskusji środowisk samorządowych, pracę podjął powołany przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Zespół do Spraw Uregulowania Funkcjonowania Obszarów Metropolitalnych. Zaproponował on w końcu 2007 roku, aby organizację wykonywania zadań publicznych na obszarach metropolitalnych oprzeć o formę ustawowego związku metropolitalnego i wchodzących w jego skład jednostek samorządu terytorialnego, bez zmiany ich granic i bez tworzenia nowego szczebla podstawowego podziału terytorialnego kraju¹⁸. Głównym celem związku byłoby zapewnienie zrównoważonego rozwoju całego obszaru metropolitalnego poprzez np. koordynację i wy-

¹⁵ T. Kaczmarek, L. Mikuła, *Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2007, s. 34.

¹⁶ M. Niziołek, *Problemy ustroju aglomeracji miejskich*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 200-222.

¹⁷ T. Borkowski, *Lex metropolis*, „Gazeta Bankowa” 2007, nr 4 (952), s. 21-22.

¹⁸ *Podstawy metropolii* InfoBus, www.infobus.com.pl/text.php?id=11486&from=tag.

konywanie niektórych zadań publicznych o znaczeniu ponadlokalnym oraz realizację wspólnych przedsięwzięć powierzonych przez członków związku.

Katalog zadań obligatoryjnych związku metropolitalnego miał obejmować:

- przygotowanie, uzgodnienie, przyjęcie i realizację wspólnej strategii rozwoju obszaru metropolitalnego, zawierającej między innymi ustalenia wiążące w zakresie planowania przestrzennego dla gmin wchodzących w skład związku;
- realizację przyjętych wspólnych przedsięwzięć o znaczeniu ponadlokalnym;
- zadania z zakresu lokalnego transportu zbiorowego (w tym także metropolitalnego transportu kolejowego);
- zarządzanie drogami istotnymi z punktu widzenia obszarów metropolitalnych (komunikacyjne korytarze metropolitalne);
- ochronę środowiska i gospodarkę odpadami, w tym gospodarkę wodno-ściekową (np. przygotowanie, uzgodnienie, realizację programu gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami i zaopatrzenia w energię);
- promocję obszaru metropolitalnego;
- bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe.

Ponadto związki obligatoryjne powinny mieć możliwość przejmowania zadań w drodze porozumień. W zależności od rodzaju zadań wykonywanych przez ustawowy związek metropolitalny miał on prowadzić następujące działania: koordynację, zarządzanie lub przekazanie władztwa nad daną kategorią zadań.

Przedstawiony do konsultacji w czerwcu 2008 roku projekt ustawy o rozwoju miast, centrach rozwoju regionalnego i obszarach metropolitalnych przewiduje utworzenie na obszarach metropolitalnych zespołów metropolitalnych. Do zespołu metropolitalnego mają obligatoryjnie należeć jednostki samorządu terytorialnego położone na obszarze metropolitalnym. Do zakresu działania zespołu mają należeć następujące sprawy:

- programowanie strategii rozwoju i zagospodarowania obszaru metropolitalnego;
- opracowywanie i uchwalanie programów lub planów metropolitalnych w dziedzinach, w których zespół ma prawo koordynować działalność jednostek samorządu terytorialnego;
- przedsięwzięcia, zwłaszcza o charakterze infrastrukturalnym, mającym znaczenie dla obszaru metropolitalnego jako całości;
- inicjowanie i rozwijanie współpracy jednostek samorządu lokalnego na rzecz realizacji zadań mających znaczenie dla obszaru metropolitalnego jako całości;
- pozyskiwanie z różnych źródeł i łączenia środków publicznych i prywatnych niezbędnych dla realizacji zadań zespołu;
- promocja obszaru metropolitalnego.

Do kompetencji zespołu należy również koordynowanie działalności jednostek samorządu terytorialnego położonych na terenie obszaru metropolitalnego w sprawach:

- ład przestrzennego i ochrony środowiska;
- zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepłą oraz gaz, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji i oczyszczania ścieków komunalnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych;
- komunikacji i transportu zbiorowego;

- bezpieczeństwa zbiorowego i porządku publicznego oraz ochrony przeciwpożarowej a także zarządzania w warunkach kryzysowych.

Zespół może ponadto w szczególności:

- organizować lub przeprowadzać inne przedsięwzięcia i realizować zadania publiczne mające znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania obszaru jako całości;
- wspomagać realizację takich przedsięwzięć i zadań przez jednostki samorządu lokalnego;
- prowadzić przedsiębiorstwa mające znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania obszaru jako całości;
- organizować usługi publiczne, które służą obsłudze mieszkańców obszaru metropolitalnego jako całości, a także prowadzić w tym celu przedsiębiorstwa;
- rozszerzyć zakres spraw, w których zespołowi przysługują uprawnienia koordynacyjne.

Organami zespołu mają być: zgromadzenie zespołu jako organ stanowiący i kontrolny oraz kolegium wykonawcze zespołu jako organ wykonawczy. Zgromadzenie zespołu ma składać się z przedstawicieli wszystkich gmin oraz powiatów, które w całości położone są na terenie obszaru metropolitalnego – po jednym z każdej jednostki. Ustawowo mają to być: wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta. Natomiast kolegium wykonawcze ma składać się z prezydentów miast na prawach powiatu oraz starostów powiatów, które w całości położone są na terenie obszaru metropolitalnego. Przy czym projekt ustawy dopuszcza odmienne uregulowanie reprezentacji w statucie zespołu.

Alternatywny model zarządzania obszarem metropolitalnym

Prowadzone w Polsce prace nad stworzeniem modelu zarządzania obszarem metropolitalnym sprowadzają się do administracyjnego wyodrębnienia obszarów metropolitalnych i przymusowej przynależności jednostek samorządu terytorialnego położonych na ich terenie do nowoprojektowanych tworów organizacyjnych, które mają być wyposażone w kompetencje umożliwiające narzucenie tym jednostkom swojej koncepcji rozwoju. Projektowanie statycznych rozwiązań administracyjnych dla zarządzania obszarami metropolitalnymi pozostaje w sprzeczności z istotą tych obszarów. Nie da się ich zadekretować. Są one zbiorem dynamicznie zmieniających się więzi społecznych i gospodarczych zarówno, co do ich natężenia, jak i kierunków powiązań. Ciągły rozwój stref podmiejskich oraz zmiany więzi łączących je z metropolią powoduje, że granice administracyjne mają charakter względny i szybko przestają się pokrywać z zasięgiem funkcjonalnym obszaru metropolitalnego. W tej sytuacji próby zmierzające do ogamiania całego obszaru metropolitalnego granicami jednej jednostki administracyjnej są zazwyczaj skuteczne tylko na krótko, ale zawsze bardzo kosztowne, zwłaszcza w kategoriach społecznych¹⁹. Dotyczy to również innych form administracyjnych jednoznacznie zdefiniowanych terytorialnie i opartych na obligatoryjnym uczestnictwie. Należy zatem poszukiwać form elastycznych umożliwiających szybkie i płynne dostosowanie mechanizmów zarządzania obszarem metropolitalnym do zmieniających się warunków.

¹⁹ M. Niziołek, *Problemy ustroju aglomeracji miejskich*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 30-31.

Współczesna praktyka i teoria zarządzania organizacjami wykształciła wiele nowych form elastycznych organizacji. Należą do nich: organizacja procesowa, organizacja wirtualna, organizacja fraktalna, organizacja sieciowa, organizacja ucząca się²⁰. Szczególnie organizacja sieciowa zasługuje na uwagę jako potencjalne rozwiązanie dla zarządzania obszarami metropolitalnymi. Organizacja sieciowa jest to: „(...) układ współdziałania niezależnych pod względem organizacyjno-prawnym organizacji (...) oparty na potencjale synergicznym podmiotów sieci w jednym obszarze funkcjonalnym, bądź ich większej liczbie oraz na współpracy szerszej niż jednorazowa wymiana. Z tego względu dla sieci międzyorganizacyjnych charakterystyczne są procesy wzajemnej koordynacji działań”²¹. Organizacja sieciowa nie ma jednoznacznie zdefiniowanego obszaru ani sformalizowanej obligatoryjnej struktury umożliwia, zatem elastyczne dostosowanie obszaru i form współpracy do wspólnych strategicznych celów. Autonomia uczestników sieci umożliwia im taki dobór projektów i stopnia zaangażowania w nich, który zapewnia im osiągnięcie maksymalnych korzyści. Odrzucenie projektów zarządzania obszarami metropolitalnymi zakładających administracyjne wyznaczenie granic i przymusowe uczestnictwo oraz pozostawienie swobody kształtowania więzi pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego powinno zaowocować powstaniem szeregu organizacji sieciowych dostosowanych do potrzeb i problemów danego obszaru metropolitalnego, a tam gdzie one już istnieją do zintensyfikowania ich działalności. W modelu sieciowym nie ma potrzeby odgórnego określania, które zadania publiczne mają charakter metropolitalny i mają być realizowane wspólnie oraz wprowadzania przepisów umożliwiających narzucanie określonych rozwiązań wszystkim samorządom. Katalog wspólnych zadań powstaje w tym modelu w drodze negocjacji pomiędzy poszczególnymi jednostkami i nie jest dany raz na zawsze, ale wynika z określonych potrzeb i realizowanej strategii. Sieci jednostek samorządu terytorialnego występujące na terenie obszaru metropolitalnego mogą przyjmować postać sieci niesymetrycznych (dominuje miasto centralne, a pozostałe jednostki wpisują się w jego strategię) lub sieci symetrycznych (wszyscy uczestnicy są zaangażowani w formułowanie strategii, tworzenie systemu jej koordynacji i realizacji). W przypadku sieci symetrycznych system koordynacji może przyjąć postać bilateralną (wzajemne uzgodnienia poszczególnych uczestników sieci) lub trilateralną (tworzone są osobne podmioty, które przejmują funkcję koordynacyjną i kontrolną nad określonymi działaniami). Sieć może mieć charakter sieci społecznej (opiera się ona na interpersonalnych powiązaniach nieformalnych władz samorządowych, a zawierane umowy czy porozumienia mają charakter „umów dżentelmeńskich”) lub biurokratycznych (zawieranie porozumień, umów, tworzenie podmiotów gospodarczych). Sieci biurokratyczne (zarówno niesymetryczne jak i symetryczne) mogą być zawiązywane na bazie publicznoprawnych form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, takich jak: porozumienia międzygminne, porozumienia powiatów, związki międzygminne, związki powiatów, stowarzyszenia²². Możliwe jest również wykorzystanie takich form, jak kapitałowe spółki handlowe czy fundacje.

²⁰ R. Krupski (red.), *Zarządzanie przedsiębiorstwem w turbulentnym otoczeniu*, PWE, Warszawa 2005, s. 88-223.

²¹ K. Lobos, *Organizacje sieciowe*, [w:] R. Krupski (red.), *Zarządzanie przedsiębiorstwem w turbulentnym...*, s. 163.

²² Szerzej na temat form publicznoprawnych w: Ofiarska M., *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008.

Podsumowanie

Wybór właściwego modelu zarządzania obszarami metropolitalnymi ma bardzo istotne znaczenie dla rozwoju społecznego i gospodarczego określonych regionów i całego kraju. Raz wdrożony będzie powodował długofalowe skutki. Modele odgórnego wyznaczania granic obszarów metropolitalnych wraz z narzuconą organizacją i zarządzającą i obligatoryjną przynależnością do niej jednostek samorządu terytorialnego mogą wydawać się atrakcyjne pod względem spójności rozwiązań i możliwości działania bez konieczności zapewnienia jednomyslności. Jednak gminy w Polsce istnieją już 20 lat, a określone grupy społeczności lokalnej są przywiązane do swojej niezależności. Wprowadzenie rozwiązań obligatoryjnych, które niezależnie od deklarowanych intencji ograniczają tę samodzielność mogą wywołać postawy kontestacyjne (potwierdzają to przykłady zawarte w cytowanej literaturze). W konsekwencji mogą powstać wyznaczone administracyjnie obszary metropolitalne, które nie będą pokrywać się z rzeczywistością występującymi powiązaniem, a utworzone ustawowo organy zarządzające będą sparaliżowane przez wewnętrzne konflikty. Model sieciowy wymaga dłuższego czasu wdrażania, „docierania się” poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, ale docelowo może okazać się bardziej efektywny.

Literatura

1. Borkowski T., *Lex metropolis*, „Gazeta Bankowa” 2007, nr 4 (952).
2. Czerny M., *Globalizacja a rozwój. Wybrane zagadnienia geografii społeczno-gospodarczej świata*, PWN, Warszawa 2005.
3. Gałuszka K., *Obszary metropolitalne w Polsce – znaczenie, zarządzanie przez samorząd, finansowanie zadań metropolitalnych*, [w:] L. Patrzalek (red.), *Wybrane problemy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2008.
4. Informacje dotyczące planu zagospodarowania przestrzennego województwa śląskiego, www.silesia-region.pl/przest_plan/info_ppzp.htm.
5. Jałowicki B., Szczepański M.S., *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, SCHOLAR, Warszawa 2002.
6. Kaczmarek T., Mikula L., *Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2007.
7. Krupski R. (red.), *Zarządzanie przedsiębiorstwem w turbulentnym otoczeniu*, PWE, Warszawa 2005.
8. Łobos K., *Organizacje sieciowe*, [w:] R. Krupski (red.), *Zarządzanie przedsiębiorstwem w turbulentnym otoczeniu*, PWE, Warszawa 2005.
9. Niziołek M., *Problemy ustroju aglomeracji miejskich*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
10. Ofiarska M., *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008.
11. Podstawy metropolii – InfoBus, www.infobus.com.pl/text.php?id=11486&from=tag.
12. Projekt ustawy o rozwoju miast, centrach rozwoju regionalnego i obszarach metropolitalnych, www2.mswia.gov.pl.
13. Stanowisko Unii Metropolii Polskich z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie projektu zmian koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju w zakresie sieci metropolii, www.selfgov.gov.pl.

14. Stanowisko Unii Metropolii Polskich z dnia 8 grudnia 2005 r. w sprawie wsparcia obszarów metropolitalnych z wykorzystaniem funduszy strukturalnych UE w latach 2007–13, www.selfgov.gov.pl.
15. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. nr 80, poz. 717 z późn. zm.
16. www.um.kielce.pl.
17. www.skyscrapercity.com.
18. Zaktualizowana Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa, październik 2005.

Summary

LOCAL GOVERNMENT'S METROPOLITAN AREAS MANAGEMENT MODELS

Big cities (metropolises) play an important role in creating development in the contemporary, globalize world. It is the area of metropolises, where innovations and new directions in the economy's development are created. Their development „induces” the development of settlement units that surround them. Simultaneously, the possibility of locating specific functions e.g. housing, services, businesses, on their areas, determines the development of the big city (metropolis). The big city (metropolis), together with the settlement areas that surround it, create a system (metropolitan area). The management organization in terms of: space, provision of technical and social infrastructure services, public security etc. conditions the optimal performance of this system (metropolitan area development).

In Poland, the metropolitan areas have been defined by the land management act. Their demarcation and land management plan are passed by the provincial assembly within the framework of land management plan. At present, a form of local government's metropolitan areas management is being devised. Such forms like the obligatory association of local government's units or metropolitan district are being considered.

The paper presents the chosen aspects of the metropolitan areas management forms and an alternative management variant, based on creating „the network of local government's units” that would cover metropolitan area.