

Janusz Radziejowski<sup>1</sup>

## METROPOLIE SZANSĄ ROZWOJU TRANSPORTU PUBLICZNEGO<sup>1</sup>

Celem artykułu jest omówienie problemów związanych z rozwojem obszarów metropolitalnych w Polsce na tle rozwoju obszarów metropolitalnych w Unii Europejskiej. Zarysowana w artykule propozycja reformy metropolitalnej mogłaby przyczynić się do racjonalnego tworzenia spójnego systemu transportu czy zarządzania różnymi formami transportu publicznego w regionach metropolitalnych.

### Wprowadzenie – współczesne wyzwania urbanizacji

Wielkie miasta – metropolie – obszary (regiony) metropolitalne stają się kluczowym elementem współczesnej gry o przestrzeń. Wynika to z gwałtownej urbanizacji, która jest jedną z cech czasów współczesnych. Głównym powodem tego zjawiska jest fakt, że metropolie stają się obszarami koncentracji działalności gospodarczej i rozwoju cywilizacyjnego naszej planety. Taki raptowny rozwój miast rodzi jednak wiele istotnych problemów, zarówno w ich granicach, jak i w sąsiedztwie. Zalicza się do nich nadmierne przeludnienie i pogorszenie warunków życia mieszkańców, kłopoty komunikacyjne, zajmowanie terenów otwartych pod zabudowę mieszkaniową i infrastrukturę miejską, co skutkuje wzmożoną presją na środowisko. Co ciekawe, taka presja występuje również w sytuacjach, gdy w dotychczasowych granicach zabudowy znajduje się jeszcze dużo terenów do zagospodarowania. Zjawiska te występują w różnym nasileniu. Również w Polsce mamy problemy z degradacją obszarów miejskich i chaotycznym ich rozwojem. Brak, od wielu lat, odpowiedniej polityki w tym zakresie, niska skuteczność planowania przestrzennego, zwłaszcza w zakresie planowania strategicznego powoduje, że mamy do czynienia z sytuacją kryzysową. Przejawia się on m.in. tzw. „rozpełzaniem się” miast, problemami ze środowiskiem naturalnym, a także z trudnościami w organizacji racjonalnej sieci transportowej w obrębie aglomeracji miejskich.

Przyczyną gwałtownego rozwoju miast jest także eksplozja demograficzna, która nastąpiła w XX wieku. Na początku tego stulecia ludność naszego globu wynosiła ok. 1,5 mld, w wiek XXI weszliśmy z populacją przekraczającą

6,5 mld. Oznacza to ponadczterokrotny wzrost liczby ludności w ciągu 100 lat.

Według raportu ONZ z 2005 roku o stanie miast przyrost liczby ludności miejskiej w Europie w latach 1950–2015 wyniesie 45%, w Ameryce Północnej ok. 25%, w Ameryce Południowej i Centralnej około 90% a w Czarnej Afryce aż 300%! W skali całego świata będzie to przyrost o ok. 100%. Już obecnie, co tydzień liczba ludności miejskiej wzrasta o prawie 1 mln osób. Szacuje się, że w 2009 roku liczba mieszkańców miast przekroczyła 50% ludności świata.

Zjawisko urbanizacji ma szczególnie gwałtowny przebieg w krajach rozwijających się. Jeszcze w 1950 roku na świecie było 8 aglomeracji miejskich, które przekraczały 5 mln mieszkańców, a tylko dwie z nich znajdowały się w obrębie krajów rozwijających się. Prognozy na rok 2015 mówią, że takich ośrodków miejskich będzie 37, z czego tylko 9 znajdować się będzie w krajach rozwiniętych [8].

Dane te obrazują skalę zjawiska. Miasta „pęcznią”, wzrasta liczba ich mieszkańców, pogarszają się standardy życiowe. Wywołuje to wiele problemów, zarówno jeśli chodzi o mieszkania, rozwój infrastruktury miejskiej, miejsca pracy, ale także o charakterze „ekologicznym” – gwałtownie rozwijające się miasta potrzebują żywności, wody, mają problemy z odpadami i ściekami. Są też znaczącym źródłem emisji gazów cieplarnianych. Transport miejski, zarówno publiczny, jak i prywatny, nie jest w stanie wywiązać się ze swych zadań zgodnie z oczekiwaniami mieszkańców. O ile w krajach rozwijających się zjawisko to można wytłumaczyć przyrostem ludności i migracjami z ubogich terenów wiejskich do miast, to w krajach rozwiniętych (gdzie niekiedy mamy do czynienia z niewielkim przyrostem ludności), wynika to raczej z braku skutecznych planów rozwoju obszarów miejskich – ograniczających ich nadmierny rozwój przestrzenny.

Jednocześnie te wielkie miasta stają się ośrodkami regionów metropolitalnych, które odgrywają coraz większą rolę w gospodarce świata, a lwia część światowego produktu powstaje w ich obrębie. Stają się one centrami przyspieszenia gospodarczego i cywilizacyjnego w krajach i regionach. Wszystkie te zjawiska, choć w różnym nasileniu, obserwujemy w Europie, w tym także w Polsce. Wymaga to nowego podejścia do problemów planowania obszarów o największej koncentracji ludności, będących zarazem obszarami o decydującym wpływie na rozwój całego kraju.

<sup>1</sup> Dr, przewodniczący Rady Miasta Podkowy Leśnej, janusz.radziejowski@pro.onet.pl

<sup>2</sup> Tekst artykułu był wygłaszany na konferencji „Plan transportowy w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym” w Warszawie w listopadzie 2009 roku.

Polska stoi więc przed koniecznością reformy metropolitalnej, m.in. poprzez administracyjne usankcjonowanie specyfiki funkcjonowania największych aglomeracji w naszym kraju. Aby obszary metropolitalne mogły należycie funkcjonować, niezbędne są m.in. odpowiednio zaplanowane i sterowane systemy transportowe. Jednocześnie trudno sobie wyobrazić, by takie systemy powstawały i funkcjonowały bez efektywnych struktur administracyjnych wyposażonych w narzędzia realizacyjne i decyzyjne.

### Charakterystyka metropolii

Metropolia to nie tylko miasto (lub miasta, jeśli mamy do czynienia z obszarem policentrycznym), będące jego centrum (lub centrami), ale również sąsiadujące z nim mniejsze miejscowości – miasta i wsie – oraz tereny otwarte: lasy, obszary użytków rolnych, tereny prawnie chronionej przyrody. Wszystkie te obszary związane są ze sobą funkcjonalnie – ludzie mieszkający w ich obrębie dojeżdżają do pracy, do szkół, uczestniczą w imprezach kulturalnych, cały obszar powiązany jest więzami gospodarczymi, a także, w dużej mierze, infrastrukturą komunalną. W obrębie takich obszarów koncentruje się życie gospodarcze, kulturalne i naukowe krajów i regionów. Centra metropolii stanowią zwykle ośrodki życia politycznego oraz naukowego i są także obszarami o wybitnych walorach historycznych i turystycznych. Na obszarach metropolii funkcjonują systemy wodociągowe, kanalizacyjne, gospodarowania odpadami. Wielkie sieci handlowe lokalizują swe centra z myślą o obsłudze całej metropolii albo jej znaczącej części. Układ komunikacyjny nastawiony jest na zapewnienie łączności pomiędzy ośrodkiem centralnym i otaczającym go obszarem. Wszystkie te więzi wyznaczają granice regionu metropolitalnego. Raport Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN [6] mówi, że aby można mówić o mieście jako obszarze metropolitalnym, winno ono spełniać następujące warunki:

- być względnie duże (min. 0,5–1,0 milion mieszkańców),
- posiadać znaczny potencjał ekonomiczny oraz silnie rozwinięty sektor usług wyższego rzędu,
- charakteryzować się dużym potencjałem innowacyjnym (jednostki naukowe i badawczo-rozwojowe),
- pełnić funkcje o charakterze metropolitalnym, tj. funkcje centralne wysokiego rzędu hierarchicznego o zasięgu co najmniej krajowym,
- odgrywać rolę węzła w systemie (sieci) powiązań komunikacyjnych, organizacyjnych i informacyjnych oraz charakteryzować się dużą dostępnością w różnych skalach przestrzennych, także w skali międzynarodowej,
- stymulować rozwój sieciowego modelu gospodarki i zarządzania.

Obecnie można mówić o całej światowej sieci metropolii. Raport Europejskiej Sieci Obserwacyjnej Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej – ESPON, analizujący dane z 2006 roku klasyfikuje 76 miast jako Metropolitalne Ośrodki Wzrostu Globalnego (MEGA).

Z tych obszarów dwa – Londyn i Paryż – traktowane są jako MEGA „globalne”. Dalszych 17 (w tym Bruksela, Berlin, Madryt, Rzym) traktowane są jako „lokomotywy Europy”. Następną grupą to „silne” MEGA (wśród nich Dublin, Helsinki, Ateny). Warszawa zaliczana jest do „potencjalnych” MEGA (m.in. razem z Pragą, Bratysławą, Lublaną). Gdańsk, Szczecin, Poznań, Wrocław, Kraków i Katowice to tzw. „słabe” MEGA [9]

### Metropolie w polityce Unii Europejskiej

W opublikowanej przez Komisję Europejską strategii tematycznej dotyczącej środowiska miejskiego [5] stwierdza się, że obszary miejskie odgrywają istotną rolę w osiągnięciu celów strategii zrównoważonego rozwoju, w tym zapewnienia mieszkańcom odpowiednich warunków życia, m.in. poprzez zintegrowane zarządzanie środowiskiem, przyjmowanie planów zrównoważonego transportu miejskiego, zrównoważone budownictwo i planowanie urbanistyczne. W cytowanym „Komunikacie” zwraca się uwagę na konieczność ochrony klimatu w procesie zarządzania obszarami miejskimi. W opracowaniu Instytutu na rzecz ekorozwoju [4] na temat relacji pomiędzy miastem a klimatem zwraca się uwagę na możliwość ograniczenia wpływu obszarów miejskich na klimat poprzez kształtowanie przestrzeni zapobiegające rozprzestrzenianiu się miast, właściwe budownictwo i systemy energetyczne, a także odpowiednie planowanie transportu, m.in. poprzez planowanie komunikacji miejskiej – w sposób ograniczający transportochłonność czy też poprzez promowanie transportu publicznego. W roku 2005 szacowano, że w Unii Europejskiej 78% mieszkańców żyje na terenie miast lub stref podmiejskich. Według dokumentu Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego obszar metropolitalny to zespół wielkiego miasta (metropolii) lub zespół większych miast o układzie policentrycznym wraz z otaczającymi go gminami i obszarami wiejskimi [3]. Dokument ten formułuje także postulaty pod adresem Komisji Europejskiej i innych agend Unii o sformułowanie specjalnej polityki w stosunku do obszarów metropolitalnych. W krajach członkowskich UE odnotowuje się wiele inicjatyw mających na celu stymulowanie rozwoju obszarów metropolitalnych. W Niemczech, przykładowo, trwa proces konsolidacji wewnętrznej jedenastu obszarów metropolitalnych m.in. poprzez tworzenie demokratycznych władz takich obszarów oraz zapewnienie im pewnej niezależności w obrębie europejskim i krajowym. Formuła wyłaniania takich władz zależy od suwerennych decyzji poszczególnych metropolii. Realizowane są dwa modele: wyborów bezpośrednich (np. Stuttgart) lub wyborów pośrednich, poprzez reprezentantów samorządów miast (np. Norymberga). W Wielkiej Brytanii trwają prace nad koncepcją wyłaniania obszarów metropolitalnych poza Londynem, który od dawna posiada specjalną pozycję. Dyskusje na temat nowej formuły regionów metropolitalnych trwają także we Francji i we Włoszech. W Holandii pojawił się postulat, poparty wynikami poważnych analiz, administracyjnego wyłączenia centralnego obszaru miejskiego Randstad. Ma to poprawić sprawność zarządzania tej najważniejszej aglomeracji kraju.

Budowane są także koncepcje ponadnarodowych obszarów metropolitalnych, jak np. Wiedeń – Bratysława – Brno – Gjöer czy Kopenhaga – Malmö.

Większość europejskich metropolii pod względem statystycznym zaliczyć należy do kategorii NUTS 2 (od 800 tys. mieszkańców do 3 mln mieszkańców) lub do NUTS 3 (od 150 tys. do 800 tys. mieszkańców). W opinii na temat zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich zaprezentowanej w 2008 roku, twierdzi się, że: „Europa potrzebuje silnych i zrównoważonych miast oraz miast regionów i obszarów metropolitalnych, które byłyby widoczne na arenie międzynarodowej” [10]. Zwraca się uwagę na konieczność stworzenia odpowiednich i skutecznych narzędzi zarządzania takimi obszarami, a także na podział obowiązków pomiędzy władzami krajowymi a władzami obszarów metropolitalnych. Jako ważny problem dla funkcjonowania w przyszłości obszarów metropolitalnych, zgodnie z duchem zrównoważonego rozwoju, wymienia się m.in. ich udział w trans-europejskich systemach infrastruktury technicznej i tworzenia wielomodalnych systemów transportu publicznego.

### Metropolie a transport w dokumentach UE

W roku 2007 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przedstawił następujące wnioski dotyczące transportu na obszarach metropolitalnych:

- niepokojąco spada udział publicznego transportu pasażerskiego w wolumenie transportu w miastach,
- nadmierny ruch samochodowy w miastach wpływa na pogorszenie stanu środowiska w obrębie obszarów miejskich, a także poza ich granicami,
- w polityce miejskiej należy ograniczać transportochłonność, zwłaszcza poprzez zapobieganie bezładnej zabudowie obszarów metropolitalnych,
- zaleca się działania na rzecz rozwoju i uatrakcyjnienia transportu publicznego, a także wprowadzania udogodnień dla ruchu pieszego i rowerowego. [7]

W ramach tego dokumentu EKES zwraca się do władz państw członkowskich, by poczuwały się do odpowiedzialności za regionalny pasażerski transport kolejowy i lokalny publiczny transport pasażerski, wspierając ich rozwój również finansowo. Pod adresem Unii Europejskiej kierowany jest także postulat angażowania środków przeznaczonych na transport w przedsięwzięcia związane z rozwojem transportu publicznego. We wnioskach skierowanych do władz miejskich postuluje się integrację planowania przestrzennego i komunikacyjnego w kontekście potrzeb transportu obejmującego obszary peryferyjne.

### Stan rozwoju obszarów metropolitalnych w Polsce

Podkreślić należy, że wydzielenie obszarów metropolitalnych na terytorium Polski to nie próba jego podziału na „lepsze” i „gorsze” regiony, ale po prostu usankcjonowanie specyfiki obszarów silnie zurbanizowanych. Nie wolno też zapominać, że zadaniem współczesnych metropolii jest także stymulowanie rozwoju duchowego, naukowego i kulturalnego całego kraju.

Aktualnie w Polsce jest 12 aglomeracji traktowanych jako metropolie (zgodnie z członkostwem w Unii Metropolii Polskich): Warszawa, Szczecin, Gdańsk, Białystok, Poznań, Bydgoszcz i Toruń, Łódź, Lublin, Wrocław, Katowice, Kraków, Rzeszów wraz z otaczającymi, powiązаныmi z nimi obszarami funkcjonalnymi. W Polsce brak jest metropolii o znaczeniu globalnym czy też kontynentalnym i subkontynentalnym – wg klasyfikacji ESPON MEGA „globalnych”, „lokomotywu Europy” oraz „silnych”. Warszawa stanowi jedyną metropolię MEGA „potencjalną”, o znaczeniu ogólnokrajowym, inne mają charakter metropolii „słabych”, regionalnych.

W Polsce istnieje obowiązek wyznaczania granic metropolii w planach przestrzennego zagospodarowania województw. Niestety, nie ma to większego praktycznego znaczenia. Formalnie wszystkie jednostki samorządu terytorialnego (gminy, miasta oraz powiaty) wchodzące w skład metropolii są całkowicie niezależne w zakresie planowania rozwoju, a koordynacja działań lokalnych w zasadzie nie istnieje. Prowadzi to do chaosu przestrzennego. Należy przez to rozumieć zjawisko ekstensywnego, niekontrolowanego rozprzestrzeniania się miast kosztem otaczającej przestrzeni, jak też presję urbanizacyjną na tereny pozamiejskie poprzez rozwój korytarzy infrastruktury, terenów osiedleńczych i in. Spontaniczny charakter rozwoju miast grozi tym, że obszar naszego kraju ulegnie degradacji w stopniu znacznie większym niż wynikałoby to z przyrostu ludności czy też konieczności poprawy standardów jej życia [2].

Rozwój miast odbywa się poza ich prawnym obszarem, np. na „odrolnionych” terenach gmin, bez koordynacji rozbudowy sieci komunikacyjnej (dróg kołowych, kolei regionalnych i podmiejskich) oraz infrastruktury technicznej. Zjawiska te utrudniają i podrażają funkcjonowanie obszarów metropolitalnych oraz niszczą naturalną przestrzeń. Jedynym rozwiązaniem powstrzymującym tego rodzaju tendencje jest stworzenie odpowiednich ram zarządzania całym obszarem. Dobra praktyka światowa wskazuje, że najważniejszym rozwiązaniem jest stworzenie konkretnego szczebla administracji, nazwijmy to „zarządu” obszaru metropolitalnego, o bardzo konkretnych kompetencjach stanowiących w sprawach ponadgminnych, takich jak rozwój przestrzenny, układ dróg, główne elementy sieci wodociągowej i kanalizacji, zagadnienia komunikacji publicznej, ochrony środowiska itp.

Wydaje się, że powołanie formalnych obszarów metropolitalnych, tak niezbędnych dla usprawnienia funkcjonowania wielkich miast w Polsce, może być bardzo trudne, o ile nie powstanie odpowiednia polityczna koalicja na rzecz ich utworzenia. Tworzenie obszarów metropolitalnych byłoby znacznie prostsze, gdyby nie reforma administracyjna z końca lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku.

### Metropolie w obecnej strukturze administracyjnej kraju

W roku 1998 decyzją koalicji AWS-UW dwustopniową strukturę administracyjną, składającą się z gmin i województw, zastąpiono nową, trójstopniową. Polegało to na tym, że liczbę województw zmniejszono z 49 do 16,

a pomiędzy gminami a województwami wprowadzono nową strukturę w postaci 370 powiatów. Zgodnie z ideą promotorów reformy chciano w ten sposób wrócić do polskiej tradycji powiatów i przybliżyć władzę do obywateli. Wprowadzenie powiatów miało uczynić polską samorządność bardziej efektywną i obywatelską. Jako argument za nową strukturą administracyjną przytaczano również przypuszczenie, że dwustopniową strukturę administracyjną wymyślił Gierek, by ograniczyć potencjalną polityczną konkurencję dla siebie w postaci potężnych pierwszych sekretarzy z dużych województw. Tymczasem faktem jest, że reforma ta była wzorowana na modelach dwustopniowych reform administracji francuskiej i angielskiej z przełomu lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych, i podobnie jak w tych krajach miała „spłaszczyć” administrację oraz przybliżyć ją obywatelowi. Przypomnieć należy, że istniał również pomysł wprowadzenia, wzorem francuskich samorządowych regionów gospodarczych, kilku nadrzędnych nad województwami jednostek – makroregionów, których zadaniem byłaby koordynacja rozwoju gospodarczego i układów przestrzennych województw w skali makroregionalnej. Obecnie w ramach statystyki unijnej wyróżnia się sześć makroregionów jako jednostki NUTS 1 – bez konsekwencji administracyjnych. Są to makroregiony:

- centralny (Warszawa, Łódź),
- północny (Gdańsk, Bydgoszcz, Toruń),
- południowy (Kraków, Katowice),
- północno-zachodni (Poznań, Szczecin),
- południowo-zachodni (Wrocław),
- wschodni (Białystok, Lublin, Rzeszów).

Oczywiście pamiętać należy, że system gminnych, miejskich i wojewódzkich rad narodowych miał niewiele wspólnego z uspołecznieniem władzy lokalnej i, że dopiero reforma z 1990 roku przywróciła samorządność. Niemniej jednak następnej reformy, tej z końca lat dziewięćdziesiątych, nie można uznać za udaną. Liczba województw oraz powiatów nie została przyjęta według kryteriów merytorycznych, ale kształtowana była pod wpływem nacisków polityków, którzy chcieli coś załatwić dla swego elektoratu. Powiat, w opinii większości samorządowców, okazał się jednostką zupełnie zbyt dużą i kosztowną, podwójna administracja funkcjonująca w województwie: samorządowa – marszałkowska oraz rządowa – wojewody, to zaiste twór trudny do zrozumienia dla przeciętnego śmiertelnika. Niektóre województwa stanowią obszary niespójne, z rozproszonymi siedzibami władz (np. Toruń – Bydgoszcz, Gorzów – Zielona Góra), by zaspokoić ambicje poszczególnych miast i działaczy.

Przeciwko nowemu układowi administracyjnemu protestowało wielu specjalistów zajmujących się zarządzaniem i strukturami przestrzennymi (m.in. profesorowie: Piekara, Kieżun, Kołodziejcki, Stasiak). Ciekawostką może być fakt, że ówczesną Państwową Radę Gospodarki Przestrzennej rozwiązano akurat wówczas, gdy chciała dyskutować na temat sensowności wprowadzenia reformy administracyjnej kraju.

Przewagą większości starych województw było to, że znaczna ich część obejmowała obszary stanowiące regiony powiąza-

ne wewnętrznie więzami gospodarczymi, komunikacyjnymi, społecznymi itp. Kilka z nich stanowiło wręcz gotowe obszary metropolitalne: województwo stołeczne warszawskie, miejskie krakowskie czy też miejskie łódzkie. Takie obszary byłoby łatwo przeobrazić w samorządowe metropolie.

Obecnie sytuacja jest bardziej skomplikowana. Przeciwno wydzieleniom metropolii protestują niektórzy marszałkowie województw, bojąc się zubożenia swoich regionów. Z kolei duża część polityków widzi metropolie jako twór zadaniowy, będący w gruncie rzeczy konglomeratem niezależnych gmin, a nawet powiatów, zjednoczonych dla realizacji pewnych zadań. Trudno doszukać się sensu w powoływaniu tego typu tworu, który faktycznie nie miałby możliwości egzekucji wspólnych postanowień, można też sobie wyobrazić spory o ich finansowanie. Zresztą obecne prawo nie zabrania tworzenia różnego rodzaju związków zadaniowych (np. dla rozwiązywania problemów ochrony środowiska) czy też zakładania spółek gminnych (np. transportu publicznego).

Obecna sytuacja obszarów metropolitalnych utrudnia wprowadzanie efektywnych systemów transportowych. Jako przyczyny tego zjawiska autor uznaje:

- brak planów strategicznych oraz jednostek administracyjnych, które mogłyby je egzekwować – co powoduje rozwój osadnictwa, a także budownictwa usługowo-przemysłowego w miejscach nieprzewidywanych do tego celu w planach regionalnych;
- brak skuteczności planów – utrata ich ważności powoduje, że w wielu przypadkach tereny przewidywane niegdyś dla potrzeb strategicznych inwestycji drogowych (jak np. obwodnice wielkich miast) zostają przeznaczone na inne cele;
- poza formalnymi granicami miasta rozwijają się bez planów strategicznych – oznacza to niejednokrotnie, że najpierw powstają osiedla wykorzystujące sieć dróg gruntowych obsługujących niegdyś tereny rolne, a następnie dobudowuje się do nich niezbędne drogi o odpowiednich parametrach technicznych;
- drogi przewidziane niegdyś dla potrzeb ruchu lokalnego stają się trasami tranzytowymi, co pogarsza warunki życia ludności, warunki podróży oraz bezpieczeństwa;
- obszary metropolitalne oprócz sieci dróg potrzebują też odpowiednich systemów komunikacji publicznej – obecnie trudno takie systemy zaplanować oraz stworzyć wobec dużej liczby podmiotów odpowiedzialnych za transport zbiorowy w obszarze regionu metropolitalnego.

### Cechy przyszłych metropolii

Od kilku lat trwa dyskusja na temat sankcjonowania administracyjnego faktu istnienia metropolii poprzez stworzenie odpowiedniego systemu prawnego. Jak dotychczas prezentowane koncepcje koncentrują się na rozwiązaniach zachowujących w praktyce dotychczasowy układ administracyjny. Ciekawe stanowisko w sprawie rozwoju sieci regionów metropolitalnych w Polsce prezentuje Unia Metropolii Polskich (UMP). Wychodząc z założenia, że „metropolizacja” stała się

faktem i to nie regiony administracyjne (województwa, powiaty), ale wielkie miasta z ich otoczeniem spełniają funkcję motoru postępu gospodarczego i cywilizacyjnego, postuluje się usankcjonowanie istnienia obszarów metropolitalnych w Polsce przez nadanie im specjalnego statusu wiodących ośrodków wzrostu. W opinii ekspertów UMP o taki specjalny status mogłoby się ubiegać dwanaście istniejących już regionów metropolitalnych oraz 21 tzw. regionów miejskich. Za regiony metropolitalne uznane zostałyby obszary o ludności powyżej 500 tysięcy, a za regiony miejskie – zwarte funkcjonalnie obszary liczące powyżej 200 tysięcy mieszkańców. Stanowisko 12 prezydentów miast członków UMP z 7 kwietnia 2009 roku postuluje utworzenie silnych metropolitalnych władz, co oznacza utworzenie jednostek administracji samorządowej dla obszarów metropolitalnych o randze powiatów, z silnymi uprawnieniami w zakresie planowania strategicznego [1]. Koncepcja stworzenia 12 regionów metropolitalnych i 21 miejskich zmniejszyłaby o 130 liczbę powiatów w Polsce, tak że pozostałoby ich tylko 249. Takie potraktowanie największych ośrodków miejskich Polski wraz z ich otoczeniem pozwoliłoby m.in. na lepsze i bardziej efektywne planowanie przestrzenne, a także na wprowadzenie całościowych koncepcji rozwoju transportu w ich obrębie.

Trudno sobie wyobrazić obecnie w Polsce głęboką reformę samorządową, likwidację powiatów, korektę województw – potrzebna byłaby wola dużej części sił politycznych dążących do efektywnej, taniej administracji. Obecnie rządzący najczęściej kalkulują, że bardziej opłaca się zachować liczne miejsca potencjalnych posad dla politycznych zwolenników w rozbudowanej administracji niż ją racjonalizować. Niemniej mała reforma oparta na tworzeniu metropolii (regionu metropolitalnego) jako wydzielonych metropolitalnych jednostek administracyjnych może okazać się koniecznością już w najbliższym czasie.

Jak winna być skonstruowana metropolia? Opierając się na analizie zadań takiej jednostki oraz podobnych struktur w Europie, niezbędne wydaje się:

- ścisłe określenie zadań nowych jednostek oraz podziału kompetencji pomiędzy obszarami metropolitalnymi a gminami oraz innymi jednostkami administracyjnymi;
- wydzielenie metropolii jako jednostki administracyjnej;
- nadanie jej uprawnień województwa samorządowego, a w niektórych przypadkach wojewody (np. nadzór nad policją) – jeśli metropolie zostałyby uznane za specjalny rodzaj powiatów w ramach obecnych województw, niezbędne jest, by w kompetencjach ich władz samorządowych znalazły się uprawnienia w zakresie planowania strategicznego;
- zlikwidowanie dotychczasowych powiatów w ramach obszaru metropolii i przekazanie ich kompetencji do administracji metropolitalnej;
- że powinna charakteryzować się dwoma szczeblami administracyjnymi: gmina/miasto – metropolia;
- wybieranie samorządowych władz metropolitalnych (rada metropolii i ew. prezydent metropolii) w wyborach bezpośrednich;

- powołanie urzędów metropolitalnych działających pod nadzorem samorządu i wykonujących zadania administracyjne;
- zachowanie dotychczasowych uprawnień przez gminy i podzielenie kompetencji dotychczasowych powiatów pomiędzy administrację gminną i metropolitalną, ta ostatnia musi także przejąć kompetencje dotychczasowych województw;
- zaliczenie do kompetencji władz metropolitalnych planowania rozwoju regionalnego (w tym wyznaczanie stref rozwoju), dróg ponadlokalnych, komunikacji zbiorowej, strategicznego zaopatrzenia w energię, głównych elementów gospodarki wodnej i ściekowej oraz gospodarki odpadami, ochrony przyrody i wód, szkolnictwa ponadpodstawowego, ochrony zdrowia i.in.;
- finansowanie metropolii przy użyciu środków dotychczasowo przekazywane powiatom oraz województwom, a także przeanalizowanie innych źródeł finansowania.

Wynika z tego, że wydzielenie obszarów metropolitalnych wymusiłoby znaczne zmniejszenie liczby powiatów i wzmocnienie kompetencji powiatów ziemskich (kosztem obecnych województw) tak, by mogły one skutecznie obsługiwać obszary o rozproszonym osadnictwie i wyraźnych funkcjach rolniczych. Należałoby przedyskutować możliwość zmniejszenia liczby województw, które pełniłyby rolę samorządowych regionów gospodarczych i w obrębie których byłyby realizowane plany rozwoju makroregionalnego, integrujące obszary metropolitalne z pozostałymi.

Reforma metropolitalna wymaga starannej, kilkuletniej pracy nad jej projektem, szerokich konsultacji w gronie specjalistów zajmujących się zagadnieniami rozwoju regionalnego, samorządowców i gremiów społecznych. Sądzę, że realne mogłoby być wprowadzenie jej po roku 2013 (skończy się wtedy obecny cykl realizacji budżetu UE). Najważniejsze jest jednak, by jej tworzeniu towarzyszyło poczucie obywatelskiej odpowiedzialności za sprawne zarządzanie naszym krajem, a nie tylko polityczne kalkulacje nastawione na szybki partyjny zysk.

## Podsumowanie

Gospodarka obszarami miejskimi wymaga uporządkowania. Urbanizacja, która w Polsce przebiega w sposób chaotyczny, stwarza wiele problemów w zakresie ładu przestrzennego, a także wyposażenia wielkich aglomeracji miejskich w odpowiednią infrastrukturę komunalną, w tym systemy transportowe. Jednym z najważniejszych problemów, przed jakim stoimy, jest „metropolizacja”. Zjawisko to, znane także w innych krajach, wiąże się z koncentracją gospodarki i działań cywilizacyjnych w obrębie wielkich miast. Regiony metropolitalne stają się głównymi ośrodkami napędzającymi wzrost gospodarczy i rozwój społeczny oraz kulturalny. W pracach ESPON najważniejsze Metropolitalne Ośrodki Wzrostu Globalnego nazywane są „lokomotywami” Europy. Aktualnie w wielu krajach członkowskich UE oraz w organach unijnych

trwają dyskusje nad przyszłością obszarów metropolitalnych w polityce unijnej.

Również w Polsce coraz bardziej dostrzegana jest rola, jaką metropolie mogą odegrać w przyszłym rozwoju kraju. Niestety, dotychczasowe narzędzia administracyjne i planistyczne nie dają nadziei na ich rozwój. Potrzebna jest radykalna reforma, w tym stworzenie nowej kategorii jednostek administracyjnych, która pozwoliłaby na efektywne zarządzanie regionami metropolitalnymi. Jednostki takie przejęłyby dotychczasowe zadania powiatów i województw w zakresie niezbędnym do obsługi regionów metropolitalnych (i.e. regionów miejskich). Do ich zadań należałoby tworzenie planów regionalnych, rozbudowa regionalnych systemów infrastruktury, ochrona środowiska w skali ponadlokalnej, nadzór i współdziałanie w tworzeniu regionalnego systemu transportu publicznego. Zarysowana tutaj propozycja reformy metropolitalnej mogłaby przyczynić się do racjonalnego projektowania i realizacji sieci dróg ponadlokalnych, w tym również ścieżek rowerowych, tworzenia spójnego systemu transportu szynowego czy zarządzania różnymi formami transportu publicznego w regionach metropolitalnych. Utworzenie metropolii zapewniłoby jednego zarządcę dla głównych ogniw transportu publicznego w metropoliach, co w dużym stopniu niwelowałoby wszelkie trudności, jakie występują w wyniku braku koordynacji i sprzeczności interesów, zarówno przy planowaniu oraz realizacji dróg i torów, jak i przy zarządzaniu komunikacją publiczną.

#### Ciąg dalszy tekstu ze strony 8

Przed rozpoczęciem dyskusji programowej uczestnicy Zjazdu, w ramach programu **Panelu technicznego**, wysłuchali i obejrzeni prezentacje dotyczące inwestycji na terenie województwa podkarpackiego:

1. „Inwestycje kolejowe na Podkarpaciu”,
2. „Raport z realizacji programu rządowego na Podkarpaciu” – GDDKiA,
3. „Inwestycje transportowe w Porcie Lotniczym Rzeszów – Jasionka Sp. z o.o.”

Wszystkie prezentacje wzbudziły duże zainteresowanie uczestników Zjazdu, którzy zadawali dyrektorom zarządów na Podkarpaciu – reprezentującym odpowiednie organizacje gospodarcze – liczne pytania.

Przed dyskusją programową, Kol. Konrad Jabłoński (Wiceprezes ZK SITK RP w kadencji 2010–2014) przedstawił następujące tezy do uchwały XXX Zwyczajnego Zjazdu Delegatów SITK:

1. Działania wszystkich organów SITK RP powinny być skoncentrowane zarówno na rozwoju Stowarzyszenia, jak również na propagowaniu postępu technicznego w infrastrukturze transportowej. SITK powinno silniej włączyć się we wdrażanie innowacji w infrastrukturze transportowej oraz doskonalić działania na rzecz swoich członków. Należy jednak zintensyfikować prace nad doskonaleniem modelu finansowania działalności stowarzyszeniowej w celu przygotowania i uchwalenia zasad systemu finansowania działań ZK podejmowanych na rzecz wszystkich członków SITK.
2. Rozwój organizacyjny Stowarzyszenia jest niezbędny; należy przyciągać młodzież do SITK (studentów, uczniów i pracowników rozpoczynających pierwszą pracę w zakładach pracy). Powinien temu sprzyjać

#### Literatura

1. Adamowicz P., *Sieć regionów metropolitalnych RP w Unii Metropolii Polskich*, stanowisko przygotowane w ramach dyskusji nad Raportem Polska 2030, Warszawa 2009.
2. *Aktualizacja raportu o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju*, Węclawowicz G. i zespół IGiPZ PAN Warszawa, lipiec 2003.
3. *Europejskie obszary metropolitalne – konsekwencje społeczno-gospodarcze dla przyszłości Europy*, Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego ECO/188 – CESE 600/2007, Bruksela 2007.
4. Kamieniecki K., *Twoje miasto – Twój klimat*, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2008.
5. *Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczącej strategii tematycznej w sprawie środowiska miejskiego*, {SEC(2006) 16}, Bruksela 2006.
6. Markowski T., Marszał T., *Metropolie obszary metropolitalne metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa 2006.
7. *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie transportu na obszarach miejskich i metropolitalnych (opinia rozpoznawcza)*, TEN/276–CESE 615/2007, Bruksela 2007.
8. Radziejowski J., *Wybrane problemy rozwoju miast na przełomie XX i XXI wieku*, „Człowiek i Środowisko”, 2005, nr 1–4.
9. *Terytorialne uwarunkowania konkurencyjności i spójności. Regionalna różnorodność Europy i jej potencjały*, Trzeci Raport Syntetyczny ESPON, 2006.
10. *W kierunku zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich: wyzwania i szanse*, Opinia Sekcji ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej EKES, ECO/218 – CESE 737/2008, Bruksela 2008.

również system włączania tych członków do organizowanych przez Stowarzyszenie imprez integracyjnych (konferencje, wycieczki techniczne itp.), a także wyróżniania i nagradzania działaczy SITK (odznaki honorowe, dyplomy, ERNESTY).

3. Seniorzy SITK są solą Stowarzyszenia i należy włączyć ich aktywnie w działania SITK, np. przy różnego rodzaju opracowaniach na rzecz transportu.
4. Uaktualnianie wiedzy członków Stowarzyszenia jest koniecznością. Służy temu czytelnictwo literatury technicznej (książki i czasopisma) oraz czynny udział w profilowanych szkoleniach oraz w konferencjach naukowo-technicznych i seminariach. Istotną rolę może też odegrać w najbliższych czasach Internet, który jest nową wartością w SITK RP.
5. Działania Stowarzyszenia powinny wspierać rozwój techniki w zakresie infrastruktury transportowej, a to powinno znaleźć swoje odzwierciedlenie w tematyce planowanych konferencji i seminariów oraz w publikacjach i wypowiedziach działaczy Stowarzyszenia do mediów publicznych.
6. SITK RP powinno zacieśniać współpracę z władzą ustawodawczą i wykonawczą w sprawie projektów aktów prawnych i tworzenia dobrych przepisów technicznych służących ochronie interesu publicznego w dziedzinie infrastruktury transportu oraz zabiegać o właściwe rozwiązania w infrastrukturze transportowej. Należy szukać sprzymierzeńców wśród organizacji rządowych, w Sejmie i organizacjach pozarządowych, aby forsować optymalne rozwiązania organizacyjne, finansowe i techniczne służące rozwojowi infrastruktury transportowej.

Ciąg dalszy tekstu na stronie 26