

Aleksander Noworól
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

PROBLEMY ZARZĄDZANIA ROZWOJEM KRAKOWSKIEGO OBSZARU METROPOLITALNEGO

Abstract

Problems of management of the Krakow Metropolitan Area

The paper presents challenges related to the management of development of the Krakow Metropolitan Area. Those challenges are described against inconsistencies characterizing of the processes of metropolization. Changes in understanding of a nature of the regional policy as well as a growing importance of hybrid partnerships, allow to present main problems and opportunities related to the social dialog, as a tool of the management of development.

Key words: territorial management, metropolization, suburbanization, Krakow Metropolitan Area

Streszczenie

Na tle sprzeczności charakteryzujących procesy metropolizacji artykuł przedstawia wyzwania związane z zarządzaniem rozwojem Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego. Uwzględnienie zmian w podejściu do polityki regionalnej i rosnącej roli partnerstw hybrydowych pozwala zarysować główne problemy i szanse związane z dialogiem społecznym jako narzędziem zarządzania rozwojem.

Słowa kluczowe: zarządzanie terytorialne, metropolizacja, suburbanizacja, Krakowski Obszar Metropolitalny

Wprowadzenie

Współczesne procesy rozwojowe w gospodarce przestrzennej koncentrują się w wielkich i dużych miastach. To jedna z prawidłowości istniejących niezależnie od położenia na mapie świata. Dynamiczny rozwój Krakowa obserwowany w ostatnich latach jest tego potwierdzeniem. Wiąże się także z przyjętym w Krakowie już w latach dwudziestych minionego wieku podejściem strategicznym do przyszłości. Ujawniają się przy tym problemy, z którymi muszą

się zmierzać podmioty sterujące rozwojem miasta i otaczającej go strefy podmiejskiej. Problematyce tej poświęcony jest niniejszy artykuł. Celem opracowania jest zdefiniowanie, na podstawie literatury przedmiotu oraz badań własnych, podstawowych narzędzi, jakie determinują zarządzanie w Krakowskim Obszarze Metropolitalnym (KOM). Badania własne autora wiążą się z bezpośrednim uczestnictwem w projektach badawczych oraz programowaniem zmian zachodzących w tym obszarze. Od 2006 roku autor uczestniczył w badaniach oraz opracowaniu analiz i programów dotyczących KOM i – w węższym zakresie – Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego (KrOF). Badania te dotyczyły konkurencyjności KOM (2006 rok)¹, potencjałów i barier rozwojowych małopolskich miast [Domański, Noworól, 2010], a także prac diagnostycznych przy opracowaniu aktualizacji *Strategii Rozwoju Krakowa* (lata 2013–2014)² oraz *Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych* (ZIT) Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego (2014 rok)³. Przedstawienie wymienionych badań w formule artykułu w czasopiśmie naukowym nie jest wykonalne. W niniejszej publikacji zamieszczono więc odniesienia do tych elementów analizy obszaru metropolitalnego Krakowa, które wiążą się z tematem wypowiedzi i dotyczą instrumentów zarządzania rozwojem miejskiego obszaru funkcjonalnego (MOF).

W zamieszczonym tekście stosuje się rozróżnienie dwóch terminów: „obszar metropolitalny” i „obszar funkcjonalny”. W literaturze ostatnich lat szczególnie pojęcie obszaru funkcjonalnego ma szeroką bibliografię [m.in.: KPZK 2030, 2011; Markowski, 2011; Śleszyński, 2013] i wiąże się z koniecznością uwzględniania w polityce regionalnej dynamicznych (w czasie i przestrzeni) układów terytorialno-funkcjonalnych. Obszary funkcjonalne mają wspólne cechy geograficzne, społeczno-gospodarcze i przestrzenne. Zarządzanie nimi stanowi dziś główne wyzwanie dla sfery decyzyjnej w gospodarce przestrzennej [KPZK 2030, 2011: 18, 178; Markowski, 2011: 83–87; Noworól 2013a: 62–72].

Obszar metropolitalny to pojęcie bardziej ogólne, dotyczące – różnie delimitowanego – miejskiego obszaru funkcjonalnego miasta, mającego cechy metropolii.

Charakterystyka Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego

Krakowski Obszar Metropolitalny ma wiele delimitacji. W wersji najskromniejszej Krakowski Obszar Funkcjonalny jako obszar realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w rozumieniu regulacji aktualnej perspektywy finan-

¹ Badanie ilościowe wykonane dla Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego.

² Badania i prowadzenie debat w formule partycypacyjno-ekspertyckiej dla Urzędu Miasta Krakowa wraz z opracowaniem raportów [por. Noworól, 2013b].

³ Autor kieruje zespołem opracowującym od maja 2014 roku Strategię Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego (KrOF) na zlecenie Urzędu Miasta Krakowa i Stowarzyszenia Metropolia Krakowska. W związku ze zmianami w RPO Województwa Małopolskiego proces opracowania tej strategii nie został zakończony, choć dostępna jest pierwsza wersja [por. Noworól, Noworól, Hałat, 2014].

sowej Unii Europejskiej [Umowa Partnerstwa, 2014] to miasto rdzeniowe wraz z 14 otaczającymi go gminami. Powierzchnia miejskiego obszaru funkcjonalnego Krakowa wynosi 1275 km², w czym ok. 327 km² zajmuje sam Kraków. W 2013 roku KrOF zamieszkiwało ok. 1034 tys. osób. Identyfikacja zakresu terytorialnego KrOF ma – ze względu na politykę unijną i krajową w obecnym okresie programowania – kluczowe znaczenie dla stymulowania procesów rozwojowych.

Najobszerniejsza delimitacja KOM to tak zwany Subregion Krakowski jako podmiot polityki subregionalnej Województwa Małopolskiego. Do subregionu tego zalicza się powiat grodzki Kraków oraz powiaty: bocheński, krakowski, miechowski, myślenicki, proszowski i wielicki. W projekcie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020 zakłada się różnicowanie podejścia terytorialnego na obszarze KOM, wyróżniając:

- prowadzenie polityki w formule Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) w Krakowskim Obszarze Funkcjonalnym;
- prowadzenie tak zwanej polityki subregionalnej na tej części KOM, która nie została zaliczona do KrOF.

Warto przypomnieć jeszcze dwie delimitacje KOM. Delimitację MOF miast wojewódzkich opracował według ujednoczonej systematyki na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego Przemysław Śleszyński. Zakres terytorialny MOF Krakowa obejmuje w tym wypadku 23 gminy [Śleszyński, 2013: 186]. Z punktu widzenia możliwości porównywania polskich obszarów metropolitalnych niezwykle ważna jest delimitacja, której dokonano w trakcie prac nad *Planem Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego* [2003]. Dla tego wymiaru terytorialnego publikowane są przez GUS Urząd Statystyczny w Krakowie dane statystyczne. Delimitacja ta obejmuje 51 gmin. Powierzchnia ujętego w statystykach KOM – to 406 511 ha. Ludność KOM – w tej delimitacji sięgnęła w 2011 roku ok. 1488 tys. osób, notując w stosunku do 2009 roku wzrost o 1,6%, który dotyczył wszystkich grup wiekowych (największy był w przypadku ludności w wieku produkcyjnym). W latach 2009–2011 w KOM wzrosła o 3,7% liczba pracujących, sięgając ponad 400 tys. osób. W okresie od 2009 do 2011 roku dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego wzrosły o 11,7%, dochodząc do ogółem 5465,4 mln zł [Krakowski Obszar..., 2013].

Badania zespołu opracowującego *Strategię ZIT* dla KrOF potwierdzają także, że w skali 15 gmin (Kraków ze strefą podmiejską), pomimo powszechnego trendu starzenia się ludności, w ciągu ostatnich 5 lat w obszarze metropolitalnym Krakowa rosły: liczba mieszkańców KrOF, liczba pracujących oraz dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Tendencje wzrostowe dotyczyły zarówno wskaźników makroekonomicznych (np. Produkt Krajowy Brutto podregionu Kraków), jak i krystalizowania się specyfiki gospodarczej Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego jako miejsca intensywnych procesów kształtowania się nowych form działalności gospodarczej. Kraków, jako podregion statystyczny, tworzył w 2012 roku drugi – po Warszawie – wolumen PKB (49 198 mln zł), co jednak – pod względem wielkości PKB na mieszkańca (64 808 zł) sytuowało Kraków za: Warszawą, Poznaniem i Wrocławiem [PKB, 2014]. Dobrym przykładem zmian w strukturze gospodarki jest rozwój *outsourcingu* procesów

biznesowych (BPO)⁴ oraz zlecenie usług informatycznych (ITO)⁵. W tych sektorach Kraków (wraz z MOF) należy do pierwszej dziesiątki miast na świecie [*Sektor usług biznesowych...*, 2013: 5]. W badaniach ESPON (Europejskiej Sieci Obserwacyjnej Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej) Kraków zajmuje – w hierarchii ośrodków miejskich – drugie w Polsce miejsce za Warszawą [*Krakowski Obszar...*, 2013].

Znaczenie miejskiego obszaru funkcjonalnego jest uwarunkowane procesami rozwojowymi oraz pozycją konkurencyjną miasta rdzeniowego. W tym aspekcie kluczową rolę odgrywają tak zwane funkcje metropolitalne, którym poświęcono wiele publikacji [Ładysz, 2009; Markowski, Marszał, 2006; Trafas, Zborowski, 2003]. Na tle innych polskich dużych ośrodków miejskich Kraków ma rozwinięte funkcje metropolitalne, ustępując w Polsce na ogół jedynie Warszawie, co odnosi się do oddziaływania na wszelkiego typu procesy w skali kraju oraz znaczenia międzynarodowego. Kraków jest drugim pod względem wielkości miastem w Polsce, a nawet od Warszawy jest bardziej znaczący w dwóch wymiarach: wizerunkowo-kulturowym, związanym z dziedzictwem historycznym i potencjałem turystycznym, oraz religijnym. Znaczenie Krakowa ujawnia się w sferach: polityczno-administracyjnej, duchowej, kulturowej, edukacyjno-naukowej, gospodarczo-finansowej, turystycznej, komunikacyjnej oraz informacyjno-logistycznej [Trafas, Zborowski, 2003]. W Krakowie zlokalizowane są liczne konsulaty (m.in.: USA, Francji, Niemiec, Rosji i Japonii). Rozbudowane są funkcje najwyższego rzędu, w tym akademickie, czego przykładem jest obecność Narodowego Centrum Nauki. Funkcjonują instytucje międzynarodowe, takie jak: Międzynarodowe Centrum Kultury, The British Council, Goethe Institut czy Pro Helvetia.

Wracając do wymiaru metropolitalnego, godne odnotowania jest, że Krakowski Obszar Metropolitalny – podobnie jak inne duże miasta – stał się obszarem postępującej suburbanizacji. KOM charakteryzuje się intensywnym rozwojem mieszkalnictwa w powiatach sąsiadujących z Krakowem przy względnie stałej liczbie mieszkańców ośrodka rdzeniowego. W latach 2004–2011 zanotowano na terenie całego MOF Krakowa nadwyżkę osób zameldowanych na pobyt stały nad wymeldowaniami, co przełożyło się na dodatnie saldo migracji wewnętrznych i zagranicznych (na poziomie 5,5 tys. osób w 2011 roku). O skali suburbanizacji świadczy rozmieszczenie procesów migracyjnych. Największa przewaga napływu ludności nad odpływem w przeliczeniu na 1 tys. ludności wystąpiła w podkrakowskich gminach: Zielonki, Niepołomice, Wielka Wieś oraz Michałowice [*Krakowski Obszar...*, 2013]. Szczegółowe analizy prowadzone przez zespół autorski Strategii ZIT dla KrOF potwierdzają te obserwacje. Wskaźnik migracji na 1 tys. osób wyniósł w 2012 roku dla KrOF 3,6, a dla strefy podmiejskiej – powyżej 10. W KrOF zachodzi zatem intensywne zjawisko suburbanizacji. Dodatkowo trzeba zauważyć, że – pomimo pokrycia w 2012 roku obszaru miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (MPZP) na

⁴ *Business Process Outsourcing.*

⁵ *Information Technology Outsourcing.*

wysokim, w skali kraju, poziomie 74% – polityka przestrzenna gmin nie sprzyja ograniczeniu suburbanizacji. Tak zwana nadwyżka demograficzna wynosiła w gminach KrOF od trzykrotności do pięciokrotności liczby mieszkańców. Tereny mieszkaniowe według MPZP gmin strefy podmiejskiej KrOF mogą przyjąć pomiędzy 670 tys. a 1 mln mieszkańców (przy liczbie mieszkańców w 2012 roku równej 272 tys.). Uprawnia to do stwierdzenia, że procesy suburbanizacji w KrOF postępują w warunkach braku koordynacji polityki przestrzennej [Noworól, Noworól, Hałat, 2014: 78–83].

Zjawisko metropolizacji i jego konsekwencje

Przedstawione skrótowo procesy zachodzące w Krakowskim Obszarze Metropolitalnym są przykładem wzrostu znaczenia dużych miast we współczesnej gospodarce, co jest jednym z głównych przejawów metropolizacji. Metropolizacja to proces wynikający z globalizacji wyrażającej się między innymi w rosnącej roli przepływów w gospodarce przestrzennej. Przepływy te dotyczą: ludzi i towarów, kapitału oraz informacji [Domański, 2006: 26–29]. Zmieniają się przy tym relacje między miastem rdzeniowym a otaczającym go obszarem. Tadeusz Markowski i Tadeusz Marszał zaznaczają, że metropolizacja oznacza nowy sposób terytorialnego podziału pracy, kapitału, wiedzy i władzy, a w jej wyniku rodzi się nowy typ struktury przestrzennej. Polega on na skoncentrowaniu rozwoju w wybranych obszarach, dominujących nad innymi terenami. Obszary te uzyskują przy tym ogólnokrajową lub/i międzynarodową rangę. W konsekwencji zmienia się sposób użytkowania przestrzeni w miastach rdzeniowych oraz w ich otoczeniu. Obszary metropolitalne mają nieostro zarysowane granice między miastem a strefą podmiejską. Miasta, które zaliczane są do metropolii, powinny mieć określony potencjał ludzki (co najmniej pół miliona mieszkańców), istotny potencjał gospodarczy i innowacyjny oraz rozwinięte funkcje metropolitalne. Odgrywają przy tym rolę węzłów komunikacyjnych, organizacyjnych i informacyjnych. Wyodrębniają się przy tym indywidualne ścieżki metropolizacji, związane z różnymi sektorami gospodarki [Markowski, Marszał, 2006: 10–13; Klasik, Biniecki, Ochojski, 2014: 17–18].

Z punktu widzenia zarządzania obszarami metropolitalnymi warto wyartykułować liczne aspekty poznawcze. Aspekt pierwszy związany jest z powiązaniem pomiędzy ośrodkami metropolitalnymi, które zajmują podobną pozycję w układzie hierarchicznym miast. Badania ujawniają, że we współczesnych gospodarkach trwale przewagi konkurencyjne zależą głównie od sprawności funkcjonowania systemów terytorialno-produkcyjnych [Markowski, 2011: 75]. Podejście funkcjonalne do terytoriów, w tym do obszarów metropolitalnych, w nowym świetle ukazuje rolę formalnych jednostek administracyjnych. Stają się one tylko jednym ze sposobów określania strefy interesów i wpływów wspólnoty terytorialnej. Słabnie znaczenie formalnych granic gmin i powiatów, a rośnie rola powiązań determinowanych przepływami. W rezultacie konieczne staje się

uznanie rosnącego znaczenia zarządzania dynamicznymi (w czasie i przestrzeni) układami terytorialno-funkcjonalnymi, czyli – wspomnianymi wcześniej – obszarami funkcjonalnymi [Markowski, 2011: 83–87; Noworól, 2013a: 62–72].

Kolejny aspekt metropolizacji wiąże się ze znaczeniem rozwoju technologii informatycznych i komunikacyjnych (ICT⁶). Ich wpływ na życie społeczno-gospodarcze ujawnia między innymi tak zwana ekonomia przepływów (*flow economy*), ukazująca reguły funkcjonowania gospodarek, w których podstawowe wartości opierają się na przepływach informacji i idei [Dawson, 2008: 123, 125]. Podkreśla się, że wśród sześciu elementów ekonomii przepływów (standardów, interfejsów, łączności, związków/relacji, zawartości i usług) główne powiązanie dotyczy pary: standardy – związki. O ile standardy techniczne umożliwiają globalną komunikację, o tyle związki tworzą sieć emocjonalnych powiązań, pozwalających organizacjom i jednostkom na odnalezienie się w sieci Internetu. Oparta na zaufaniu kontrola związków umożliwia kontrolę wartości. Firmy wychodzą z procesami biznesowymi poza strukturę organizacji, wykorzystując podejście partycypacyjne i dialog międzysektorowy [Dawson, 2008: 128–147]. Nowe technologie sprzyjają przy tym tak zwanej despacjalizacji, czyli zmniejszaniu się znaczenia czynnika przestrzennego [Pawłowska, 2001: 170]. Rośnie znaczenie powiązań między odległymi przestrzennie jednostkami terytorialnymi, a pojedynczy aktorzy (organizacje i firmy) wchodzi w bezpośrednie alianse bądź konkurują ponad granicami jednostek administracyjnych, a nawet państw.

Kolejna perspektywa postrzegania zjawisk zachodzących w obszarach metropolitalnych także wiąże się ze zmianami społecznymi wywołanymi tak zwaną Globalizacją 3.0. Opiera się ona na wykorzystaniu komputerów osobistych i Internetu. Zmiany te polegają na upowszechnieniu się metod zarządzania polegających na horyzontalnej współpracy – także małych podmiotów gospodarczych i społecznych. Wzrasta przy tym rola jednostek, które mają większe możliwości działania: konkurowania i kooperacji w skali globalnej [Friedman, 2006: 219; Jewtuchowicz, 2013: 44]. Już zatem nie tylko państwa i wielkie koncerny, ale i kreatywne jednostki, mogą kształtować przebieg procesów społeczno-gospodarczych. Jednostki te, określane jako klasa kreatywna, skupiają się głównie w metropoliach, atrakcyjnych swą różnorodnością i możliwościami pobudzania rozwoju. Aleksandra Jewtuchowicz zaznacza, że „osoby twórcze i wykształcone wolą miejsca przyjazne, innowacyjne, tolerancyjne” [Jewtuchowicz, 2013: 50]. Odnosi się to wprost do koncepcji Richarda Floridy, który uznał, że współczesny model rozwoju gospodarczego opiera się na: technologii, talencie i tolerancji [Jewtuchowicz, 2013; Jourdan, 2008]. Dzięki nowym technologiom i globalizacji rośnie znaczenie powiązań między miastami znajdującymi się wysoko w hierarchii ośrodków miejskich. Rodzi to następstwa jakościowe o charakterze strukturalnym, wzrost gospodarczy i zmiany społeczne [Klasik, Biniecki, Ochojski, 2014: 18–22].

Procesy te mają swoje konsekwencje przestrzenne, przybierające formę suburbanizacji. Przyczyną suburbanizacji jest wzrost zamożności społeczeństwa,

⁶ *Information and Communication Technologies.*

którego część staje się bardziej mobilna i chętna do podnoszenia standardu życia kosztem konieczności przemieszczania się pomiędzy ośrodkiem rdzeniowym a strefą podmiejską. Powstaje tu kolejny, kluczowy problem zarządzania obszarami funkcjonalnymi, związany z tym, że ekspansja miast ma głębokie podłoże psychologiczne. Badania ukazują, że opuszczanie przez mieszkańców zatłoczonych miast ma swoje uzasadnienie w podstawowych potrzebach człowieka. Udowodniono silną korelację między poczuciem indywidualnego dobrostanu a sąsiedztwem przestrzeni zielonych [White i in., 2013: 920–928]. Niezależnie od negatywnych konsekwencji suburbanizacji, związanych między innymi ze wzrostem kosztów funkcjonowania infrastruktury MOF czy spadkiem powierzchni biologicznie czynnej, trzeba pamiętać, że suburbanizacja daje szansę na pogłębienie kontaktu człowieka ze środowiskiem naturalnym. Ekspansja przestrzenna związana z potrzebą znalezienia nowych miejsc do zamieszkania i nowych lokalizacji dla działalności gospodarczej przedsiębiorstw powoduje efekt „rozlewania się” miasta rdzeniowego i „funkcjonalnego zajmowania” otaczających terenów [Klasik, Biniński, Ochojski, 2014: 21].

Zarządzanie rozwojem obszaru metropolitalnego

Zestawiając procesy zachodzące w KOM z wymienionymi aspektami metropolizacji, obserwujemy znaczne podobieństwo czy wręcz identyczność problemów, przed którymi staje zarządzanie rozwojem Krakowa i jego strefy podmiejskiej. Do problemów tych zaliczymy konieczność sprostania łącznie konsekwencjom takich zjawisk, jak:

- ekspansja gospodarcza globalnych firm lokalizujących w KOM swoje centra usługowe;
- rozwój metropolitalnej infrastruktury społecznej (centrum kongresowe, sala sportowo-widowiskowa, nowe obiekty nauki, kultury, sztuki), z którą wiążą się:
 - znaczne i rosnące wymagania w sferze infrastruktury technicznej (transport indywidualny i publiczny, środki ICT);
 - rosnące oczekiwania społeczne związane z potrzebą aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym i politycznym miasta i obszaru metropolitalnego;
- podwyższające się potrzeby bogacącej się społeczności obszaru funkcjonalnego, która – dzięki swoim kompetencjom i mobilności – lokalizuje swoje aktywności na całym obszarze KrOF (i szerzej – KOM), co dotyczy zarówno działalności gospodarczej, jak i miejsc zamieszkania;
- oparcie rozwoju społeczno-gospodarczego w mniejszym stopniu na aktywnościach w obrębie poszczególnych jednostek administracyjnych, a w większym – na rosnącym znaczeniu powiązań funkcjonalno-przestrzennych w skali obszaru funkcjonalnego i w relacji do podmiotów z, nawet odległych, terytoriów;

- budowanie przewag konkurencyjnych obszaru funkcjonalnego na bogactwie kultury i potencjale kreatywnym mieszkańców (a nie wyłącznie na tradycyjnych zasobach rozwojowych: „kapitale”, „zasobach pracy” i „ziemi”), co oznacza intensyfikację relacji między dużymi ośrodkami miejskimi w wymiarze kontynentalnym lub/i globalnym;
- stan środowiska i poziom jakości życia mieszkańców, którzy mają wysokie oczekiwania i świadomość istniejących deficytów.

Odnosząc się do uściśleń pojęciowych stosowanych we wcześniejszych publikacjach autora [Noworól, 2013a], zarządzanie terytorialne rozumiane będzie jako element zarządzania publicznego polegający na zawiadywaniu elementami (podsystemami) wyznaczonych obszarów dla osiągnięcia określonych przez zarządzającego celów. Podmiotem zarządzania terytorialnego jest wspólnota mieszkańców działająca za pośrednictwem władz publicznych i administracji lub innego typu reprezentujących ją instytucji/organizacji. W tym kontekście zarządzanie rozwojem terytorialnym jest problemem interdyscyplinarnym, integrującym wiele dziedzin o zróżnicowanym profilu branżowym i wysokim stopniu złożoności. Zarządzanie rozwojem powiązane jest ze sferą życia politycznego oraz z polityką urbanistyczną i rolą władz publicznych w kreowaniu nowego oblicza terytorium [por. obszernie rozważania w: Noworól, 2013a: 26–43].

W warunkach zarządzania rozwojem obszaru, który – jako całość – nie posiada formalnej delimitacji, kluczowym wyzwaniem jest zespolenie interwencji podmiotów z różnych jednostek terytorialnych oraz z różnych sektorów w celu stworzenia uzgodnionych regulacji i aktywizacji procesów społeczno-gospodarczych i przestrzennych. Zarządzanie musi więc się opierać na dobrowolnej współpracy zainteresowanych podmiotów, w układach publiczno-publicznych i publiczno-prywatnych. Konceptualnego narzędzia dostarcza przy tym podejście do zarządzania sferą publiczną, opisywane jako współzrządzenie/współzarządzanie (*Governance*). Christopher Pollitt i Geert Bouckaert określają je jako proces, który wymaga sterowania społeczeństwem przez sieci partnerstwa pomiędzy podmiotami z sektorów publicznego, gospodarczego i społecznego [Pollitt, Bouckaert, 2011: 21]. Pojęcia sieci i partnerstwa są tutaj zasadnicze, choć warto zwrócić uwagę na liczne szczegółowe modele opisujące współzarządzanie sprawami publicznymi, zwykle w literaturze określane jako *Governance*, *Good Governance*, *Public Governance* i *New Public Governance* [Hausner, 2008; Klasik, Biniecki, Ochojski, 2014; Lisiecka, Papaj, Czyż-Gwiazda, 2011; Pierre, Peters, 2000]. Podstawą współzarządzania jest deliberacja, określana za Jacobem Cohenem, jako „publiczny proces komunikacji zorientowany na poszukiwanie odpowiednich argumentów przemawiających za określonymi ocenami i rozwiązaniami diskutowanych kwestii” [Sroka, 2009: 28]. W konsekwencji upowszechnia się wielopasmowy, czyli wielopoziomowy i wielopodmiotowy, model zarządzania terytorialnego (MLG)⁷, opierający się na przekonaniu, że zarządzanie to powinno uwzględniać, na zasadzie porozumienia i współpracy, wiele poziomów decyzyjnych oraz wszystkie sektory: publiczny, prywatny i społeczny [Sroka,

⁷ *Multilevel Governance*.

2009]. W rezultacie zarządzanie obszarami funkcjonalnymi, w tym obszarami metropolitalnymi, będzie wymagać tworzenia podmiotów zarządzających w formie hybrydowych partnerstw publiczno-prywatno-społecznych, opartych na współpracy administracji z partnerami pozarządowymi oraz gospodarczymi [Noworól, 2013a].

Brak w Polsce utrwalonych instytucji współzarządzania i zarządzania wielopasmowego wymaga – w przypadku KOM – wykorzystania doświadczeń polegających na dobrowolnych inicjatywach gmin we wspólnym świadczeniu usług komunalnych. Dotyczy to: transportu zbiorowego, gospodarki wodno-ściekowej i gospodarki odpadami [Noworól, 2013b]. W trwających pracach nad aktualizacją *Strategii Rozwoju Krakowa 2030* uwzględnia się współpracę w wymiarze metropolitalnym. W jej budowaniu ważnym partnerem jest samorząd wojewódzki. W województwie małopolskim samorząd ten uwzględnia znaczenie KOM. Wyraża się to w tym, że prowadzi badania MOF Krakowa i opracowuje dokumenty planistyczne, a także że przeznaczają środki z regionalnych programów operacyjnych⁸ na projekty aglomeracyjne i subregionalne. Rozpoczęto też strategiczną współpracę z województwem śląskim, która obejmuje między innymi kwestie rozwoju sąsiadujących obszarów metropolitalnych (Krakowskiego i Górnośląskiego).

Szansą dla rozwoju KrOF (jako strefy centralnej KOM) będzie zapewne wykorzystanie instrumentu unijnego, określanego jako Zintegrowane Inwestycje Terytorialne [Umowa Partnerstwa, 2014; Noworól, Noworól, Hałat, 2014]. Ograniczenie do 15 liczby gmin uczestniczących w tym procesie może ułatwić uzyskanie odpowiednich kompromisów w sferze współpracy w ramach ZIT. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w odniesieniu do KrOF będą wdrażane w formule zinstytucjonalizowanego partnerstwa. Powołano do życia Stowarzyszenie Metropolia Krakowska (SMK) jako tak zwany związek ZIT, czyli podmiot stanowiący wspólną reprezentację władz samorządów uczestniczących w partnerstwie. Stowarzyszenie Metropolia Krakowska opracowuje, zgodnie z wytycznymi Umowy Partnerstwa oraz Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, tak zwaną *Strategię ZIT* wskazującą sposób realizacji celów unijnych i krajowych w MOF Krakowa. *Strategia ZIT* uwzględnia cel strategiczny: „Zintegrowane zarządzanie KrOF”. Cel ten wiąże się z koniecznością poprawy, a właściwie zbudowania solidnych podstaw, współpracy metropolitalnej na terenie KrOF. Współpraca ta odnosi się do możliwości wdrażania priorytetów *Strategii ZIT* w sposób skoordynowany i uwzględniający potrzeby poszczególnych gmin. Zaproponowane priorytety tego celu ukierunkowują interwencję publiczną na redukcję oddziaływania zidentyfikowanych problemów oraz wzmocnienie potencjałów. Opiswany cel realizowany będzie przez dwa priorytety *Strategii ZIT*.

Priorytet **Spójność wewnętrzna i współpraca międzyinstytucjonalna** jest komplementarny z celem tematycznym 11. *Umowy Partnerstwa* (Wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej). Realizacja tego priorytetu uwzględniać będzie takie działania, jak:

⁸ We wszystkich okresach programowania UE.

- koordynacja przez Stowarzyszenie Metropolia Krakowska działań organów administracji publicznej z terenu KrOF, mających wymiar metropolitalny oraz integracja działań gmin;
- utworzenie w ramach Biura SMK wyspecjalizowanych struktur koordynujących działania gmin w obszarach uznanych przez partnerów za metropolitalne i priorytetowe oraz struktur konsultacyjnych wspomagających proces podejmowania decyzji;
- tworzenie mechanizmów współpracy i konsultacji społecznych Metropolii Krakowskiej z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oraz partnerami społeczno-gospodarczymi działającymi na obszarze KrOF.

Priorytet 9 – **Wspólnotowy wymiar Metropolii Krakowskiej** – obejmuje z kolei działania stowarzyszenia o charakter promocyjno-edukacyjny. Priorytet ten odnosi się do zmian społecznych wynikających z procesów metropolizacji i suburbanizacji oraz potrzeby zrozumienia związanych z tym wyzwań, w tym konieczności zmiany dotychczasowego stylu życia ze względu na wymogi związane z ochroną środowiska czy też z powodu zachodzących procesów demograficznych. W ramach współpracy z instytucjami publicznymi i organizacjami społecznymi z terenu KrOF interwencje ukierunkowane będą na takie działania integracyjne i edukacyjne, jak:

- promocja zewnętrzna metropolii oraz udział w pracach sieci metropolitalnych;
- akcja informacyjno-promocyjna Stowarzyszenia Metropolia Krakowska;
- współdziałanie z lokalnymi partnerami publicznymi i społecznymi na rzecz promocji współpracy w ramach KrOF oraz edukacji mieszkańców i kształtowania postaw prospołecznych i proekologicznych⁹.

Wnioski

Pozycja Krakowa zależy dziś od potencjału społecznego (kapitału ludzkiego i społecznego) oraz gospodarczego całego obszaru metropolitalnego. Samorząd krakowski – główny podmiot publiczny w KOM – powinien uwzględnić i wspierać „metropolitalny wymiar” Krakowa. Wymaga to zintensyfikowania relacji sieciowych z innymi ośrodkami metropolitalnymi z kraju i Europy, a szczególnie z miastami Aglomeracji Górnośląskiej. Wobec braku stosownych narzędzi prawnych autentycznym problemem jest przyjęcie modelu rozwoju Krakowa, oparte go na działaniach zarządczych, uwzględniających metropolitalny wymiar interwencji. Oznacza to czerpanie z potencjałów KOM i jednocześnie podejmowanie działań sprzyjających rozwojowi poszczególnych gmin z obszaru KrOF i KOM. Mobilizowanie potencjałów rozwojowych oraz kontrolowanie procesów suburbanizacji w warunkach nierównomiernego przestrzennie rozłożenia jej skutków będzie wymagać talentów negocjacyjnych i zdolności szukania konsensusu, wy-

⁹ Przedstawiono tu zapisy, nowszej niż publikowana, wersji Strategii ZIT, z listopada 2014 r.

kazywanych przez wszystkich – dobrowolnie współpracujących – uczestników opisywanego procesu.

Literatura

- Biuletyn Statystyczny Miasta Krakowa. Informacje i opracowania statystyczne*, Rok XV. (2013), Urząd Statystyczny w Krakowie.
- Dawson R. (2008), *The Flow Economy – Opportunities and Risks in the New Convergence* [w:] *Living Networks. Leading Your Company, Customers, and Partners*, Lulu Press Inc., s. 124–147.
- Domański R. (2006), *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Domański B., Noworól A. (red.) (2010), *Małopolskie miasta – funkcje, potencjał i trendy rozwojowe*, Małopolskie Obserwatorium Polityki Rozwoju, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków.
- Friedman T. (2006), *Świat jest płaski. Krótka historia XXI w.*, Rebis, Poznań.
- Hausner J. (2008), *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Jewtuchowicz A. (2013), *Kreatywna gospodarka, kreatywne miasto – nowy model rozwoju?* [w:] F. Kuźnik (red.), *Badania miejskie i regionalne. Doświadczenia i perspektywy*, Studia KPZK PAN, Tom CLIII, Warszawa, s. 43–56.
- Jourdan S. (2008), *Richard Florida, Cities and the creative class*, *Méditerranée* (111), s. 138–139.
- Klasik A., Biniński J., Ochojski A. (2014), *Metropolitalny foresight strategiczny. Metodologia i studium przypadku*, Studia KPZK PAN, Tom CLX, Warszawa.
- KPZK 2030 (2011), *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Uchwała nr 239/2011 Rady Ministrów z dnia 13.12.2011 r., Warszawa.
- Krakowski Obszar Metropolitalny w latach 2004–2011* (2013), Urząd Statystyczny w Krakowie, Kraków.
- Lisiecka K., Papaj T., Czyż-Gwiazda E. (2011), *Public Governance koncepcją zarządzania w administracji publicznej*, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice.
- Ładysz I. (2009), *Konkurencyjność obszarów metropolitalnych w Polsce*, CeDeWu, Warszawa.
- Markowski T. (2011), *Dylematy terytorialnego wymiaru w krajowych i regionalnych dokumentach strategicznych* [w:] J. Szlachta, J. Woźniak (red.), *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego do roku 2020 a strategie rozwoju społeczno-gospodarczego województw*, Studia KPZK PAN, Tom CXXXVII, Warszawa, s. 75–96.
- Markowski T., Marszał T. (2006), *Metropolie. Obszary metropolitalne. Metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, KPZK PAN, Warszawa.
- Noworól A. (2013a), *Ku nowemu paradygmatowi planowania terytorialnego*, CeDeWu, Warszawa.
- Noworól A. (2013b), *Diagnoza obszaru strategicznego „Kraków Metropolitalny” opracowana w procesie aktualizacji Strategii Rozwoju Krakowa*, <http://www.bip.krakow.pl/zalaczniki/dokumenty/n/113569/karta> [dostęp: 4.12.2014].
- Noworól A., Noworól K., Hałat P. (2014), *Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych dla Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego do Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020 (Projekt)*, Wersja 1, http://www.wieliczka.eu/mfiles/201185/28/0/z/strategia_zit_kof.pdf [dostęp: 18.12.2014].

- Pawłowska A. (2001), *Organizacja w społeczeństwie informacyjnym. Polskie doświadczenia w kształtowaniu społeczeństwa informacyjnego. Dylematy cywilizacyjno-kulturowe*, Wydawnictwo AGH, Kraków, s. 169–176.
- Pierre J., Peters B. (2000), *Governance, Politics and the State*, Palgrave Macmillan, Nowy Jork.
- Pollitt Ch., Bouckaert G. (2011), *Public Management Reform* (3rd edition), Oxford University Press, Oxford.
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego – PZP WM* (2003), Uchwała Nr XV/174/03 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 22 grudnia 2003 r.
- PKB (2014), *Produkt Krajowy Brutto. Rachunki Regionalne w 2012 r.*, GUS – Urząd Statystyczny w Katowicach, Katowice.
- Sektor usług biznesowych w Małopolsce. Stan i perspektywy rozwoju* (2013), Małopolskie Obserwatorium Rynku Pracy i Edukacji, Wojewódzki Urząd Pracy, Kraków.
- Sroka J. (2009), *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Śleszyński P. (2013), *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw*, „Przegląd Geograficzny”, 85 (2), s. 173–197.
- Trafas K., Zborowski T. (2003), *Metropolia Krakowa – Krakowski Obszar Metropolitalny (KOM)*, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ, Kraków (raport niedrukowany).
- Umowa Partnerstwa (2014), *Umowa Partnerstwa. Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 8 stycznia 2014 r., Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- White M.P., Alcock I., Wheeler B.W., Depledge M.H. (2013), *Would you be happier living in a greener urban area? A fixed-effects analysis of panel data*, „Psychological Science” 24 (6), s. 920–928, doi: 10.1177/0956797612464659.