

Aleksander Noworól

Katedra Gospodarki Regionalnej

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Problemy i wyzwania dotyczące rozwoju obszarów metropolitalnych na przykładzie Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego

Streszczenie

W artykule przedstawiono sprzeczności rozwojowe związane z procesem metropolizacji. Polegają one na tym, że zjawiskom rozwoju społeczno-gospodarczego w obszarze metropolitalnym towarzyszą negatywne skutki związane z suburbanizacją. Wiąże się z tym dążność do wypracowania narzędzi równoważenia procesu rozwoju w skali miejskiego obszaru funkcjonalnego. Na podstawie zmian w podejściu do polityki regionalnej przedstawiono nowe, oparte na dialogu społecznym, narzędzia zarządzania terytorialnego, będące jednocześnie – w warunkach niskiego kapitału społecznego w Polsce – trudnymi wyzwaniami. We wnioskach zarysowano rekomendacje dla samorządu krakowskiego w sferze uwzględniania wymiaru metropolitalnego w polityce rozwoju lokalnego.

Słowa kluczowe: metropolizacja, suburbanizacja, rozwój społeczno-gospodarczy, zarządzanie terytorialne.

1. Wprowadzenie

Jedną z reguł funkcjonujących w gospodarce przestrzennej jest podobieństwo procesów rozwojowych obserwowanych w miastach o zbliżonej wielkości, niezależnie od położenia na mapie świata. Odnosi się to także do miast metropo-

litalnych. Charakterystyczne dla globalizującej się gospodarki zjawiska o charakterze cywilizacyjnym warunkują zachodzące w przestrzeni procesy w relacjach endo- i egzogenicznych. Można je także obserwować w Polsce, m.in. w obszarze funkcjonalnym Krakowa. Budowaniu wzajemnych relacji pomiędzy nawet odległymi ośrodkami metropolitalnymi towarzyszą procesy zmian funkcjonalno-przestrzennych w obrębie miejskiego obszaru, których ważnym elementem jest suburbanizacja. Rodzi to napięcia rozwojowe i wyzwania.

2. Problemy metropolizacji

Metropolizacja wiąże się ze wzrostem roli dużych układów miejskich (czyli tzw. ośrodków metropolitalnych) we współczesnej gospodarce. Ma ona swe źródła w rosnącym znaczeniu powiązań społeczno-gospodarczych i przepływów między odległymi nawet ośrodkami. Przepływy te dotyczą: ludzi i towarów, kapitału oraz informacji [Domański 2006, s. 26–29]. W procesie metropolizacji zmieniają się relacje między ośrodkiem rdzeniowym a otaczającym go obszarem. T. Markowski i T. Marszał podkreślają, że metropolizacja oznacza nowy sposób terytorialnego podziału pracy, kapitału, wiedzy i władzy. W jej wyniku powstaje typ struktury przestrzennej, który polega na skoncentrowaniu rozwoju w wybranych obszarach, dominujących nad innymi terenami, a przy tym – obszarach uzyskujących ogólnokrajową lub (i) międzynarodową rangę. Konsekwencją metropolizacji są zmiany w sposobie użytkowania przestrzeni w miastach rdzeniowych oraz w ich otoczeniu. Powoduje to wykreowanie złożonego zespołu osadniczego o znacznej skali i często o policentrycznym charakterze. Obszar taki ma nieostro zarysowane granice pomiędzy miastem a strefą podmiejską, a jego wielkość zależy od przebiegu zjawisk gospodarczych i społecznych oraz od chłonności terenów otaczających. We współczesnych metropoliach następuje koncentracja ludności. Tam też mają miejsce główne zjawiska budowania i wzrostu potencjału ekonomicznego i społecznego regionów. Przyjmuje się, że miasta zaliczane do metropolii powinny posiadać co najmniej pół miliona mieszkańców, znaczny potencjał gospodarczy oraz rozwinięty sektor usług wyższego rzędu. Metropolie usytuowane są wysoko w hierarchii ośrodków miejskich i oddziałują w skali krajowej i międzynarodowej. Do tzw. funkcji metropolitalnych zalicza się m.in.: funkcje polityczne, religijne, administracyjne, kulturalne, naukowe, edukacyjne, turystyczne, gospodarcze, finansowe, komunikacyjne i informacyjne. W ośrodkach metropolitalnych koncentrują się funkcje o charakterze decyzyjnym, związane z obecnością instytucji reprezentujących struktury kierowania i kontroli. Metropolie odgrywają także rolę węzłów komunikacyj-

nych, organizacyjnych i informacyjnych. Istotną cechą metropolii jest wspólnie także duży potencjał innowacyjny [Markowski i Marszał 2006, s. 10–13].

Obszary metropolitalne można badać w dwóch aspektach. Aspekt zewnętrzny odzwierciedla powiązania pomiędzy ośrodkiem metropolitalnym a innymi miastami realizującymi opisane powyżej funkcje. Aspekt wewnętrzny dotyczy relacji funkcjonalno-przestrzennych oraz społeczno-gospodarczych występujących na terytorium obszaru metropolitalnego. Sprawność funkcjonowania systemów terytorialno-produkcyjnych oraz ich konkurencyjność jest obecnie środkiem do utrzymywania trwałych przewag konkurencyjnych ze strony wytwórców [Markowski 2011, s. 75]. Ujęcie funkcjonalne pomniejsza znaczenie terytorialnych jednostek administracyjnych, które stają się zaledwie jednym ze sposobów formalno-prawnego określania strefy interesów i wpływów wspólnoty terytorialnej. Słabnie zatem znaczenie formalnych granic administracyjnych, a rośnie rola powiązań wynikających z różnego typu przepływów. Współczesne podejście do polityki rozwoju oznacza m.in. uznanie konieczności zarządzania dynamicznymi (w czasie i przestrzeni) układami terytorialno-funkcjonalnymi [Markowski 2011, s. 75–77], które określa się jako obszary funkcjonalne. Obszary te posiadają wspólne cechy geograficzne, społeczno-gospodarcze i przestrzenne. Zarządzanie nimi stanowi kluczowe wyzwanie dla sfery decyzyjnej w gospodarce przestrzennej [KPZK 2030..., s. 18, 178; Markowski 2011, s. 83–87; Noworól 2013a, s. 62–72].

Dylematy funkcjonowania i rozwoju obszarów metropolitalnych tkwią w dialektycznym napięciu pomiędzy aspektami zewnętrznymi i wewnętrznymi procesu metropolizacji. Sprzeczności te mają charakter nieunikniony i wpisują się w debatę na temat równoważenia rozwoju w skali subregionalnej i regionalnej. Można je traktować jako kolejne przykłady dylematów polityki rozwoju zrównoważonego opisanych przez T. Kudłacza [2013, s. 24–38].

Metropolizacja warunkowana jest współczesnymi zjawiskami cywilizacyjnymi oraz psychospołecznymi. Po pierwsze, na procesy społeczno-gospodarcze wpływa stan i rozwój technologii informatycznych i komunikacyjnych (ICT – *information and communication technologies*). Wpływ ten bada m.in. tzw. ekonomia przepływów (*flow economy*) opisująca rzeczywistość, w której podstawowe wartości opierają się na przepływach informacji i idei [Dawson 2008, s. 123, 125]. R. Dawson wskazuje elementy ekonomii przepływów, podkreślając powiązanie: standardy – związki. Standardy techniczne umożliwiają globalną komunikację. Związki zaś oparte są na zaufaniu, które pozwala organizacjom i jednostkom na odnalezienie się w warunkach funkcjonowania Internetu. Kontrola związków umożliwia kontrolę wartości. Przedsiębiorstwa zmuszane są więc do otwierania się na nabycie nowej wiedzy, do tworzenia aliansów z innymi podmiotami, wychodząc z procesami biznesowymi poza ramy organizacji.

Pozwala to na tzw. strategiczne repozycjonowanie, dla którego koniecznością jest podejście partycypacyjne [Dawson 2008, s. 128–147].

Dla problematyki rozwoju obszarów metropolitalnych, ekonomia przepływów ma znaczenie w trzech aspektach. Po pierwsze, dotyczy – warunkowanych ICT – aktualnych procesów gospodarczych, determinowanych zaufaniem i niekontrolowanymi relacjami międzyorganizacyjnymi. Po drugie, nowe technologie sprzyjają tzw. despacjalizacji, czyli zmniejszaniu się wagi czynnika przestrzennego, co powoduje wzrost znaczenia powiązań pomiędzy odległymi jednostkami terytorialnymi. Wreszcie ekonomia przepływów podnosi znaczenie partycypacji społecznej jako elementu budowania przewagi konkurencyjnej. Uczestnictwo publiczne, zwykle kojarzone z demokracją bezpośrednią, w ekonomii przepływów uzyskuje wymiar pragmatyczny. Jest to szczególnie istotne dla zarządzania rozwojem w obszarach, w których nie istnieje formalny przymus koordynacji polityki rozwojowej. Dzięki ICT odległe terytorialnie ośrodki miejskie i działające w nich podmioty ze wszystkich sektorów tworzą alianse, bądź konkurują w rzeczywistości opartej na wzajemnych relacjach, poza formalnymi współzależnościami i ponad granicami jednostek administracyjnych i państw.

Konsekwencją roli, jaką odgrywają we współczesnej gospodarce przepływy informacji, jest rosnące znaczenie miast, szczególnie miast metropolitalnych, które wykorzystują swoją pozycję w układach hierarchicznych, a przy tym tworzą odpowiedni klimat dla rozwijających się nowych form działalności gospodarczej. Dobrym przykładem tego typu zjawisk jest outsourcing procesów biznesowych (BPO – *business process outsourcing*), obejmujących często działania administracyjne (np. księgowość, zarządzanie zasobami ludzkimi), obsługę klienta oraz zlecenie usług informatycznych (ITO – *information technology outsourcing*). Część firm szuka oszczędności poprzez wykorzystywanie tzw. centrów usług wspólnych (SSC – *shared services center*), które są wydzielonymi z organizacji i zgrupowanymi działami prowadzonymi na rzecz wielu podmiotów: księgowość, zarządzanie zasobami ludzkimi, obsługę informatyczną oraz zakupy [*Sektor usług biznesowych...* 2013, s. 5]. Działalność gospodarcza w postaci BPO/ITO/SSC jest więc typowym przykładem globalizacji gospodarki w warunkach, które tworzyć mogą miasta dysponujące odpowiednim kapitałem ludzkim oraz infrastrukturą społeczną i techniczną. Miastami takimi są przede wszystkim metropolie.

Koncentracja działalności w formie BPO/ITO/SSC – to zaledwie znaczący symbol zmian gospodarczych, którym podlegają współczesne miasta, a właściwie całe obszary metropolitalne. Efektem koncentracji rozwoju społeczno-gospodarczego jest bowiem to, że miasto rdzeniowe zwiększa swoje oddziaływanie na otoczenie. Polega to na „funkcjonalnym zajmowaniu nowych terenów” przez metropolię. Przy zachowaniu zastanych granic administracyjnych, tworzą się

formalne i nieformalne, zorganizowane i spontaniczne związki gospodarcze i społeczne, które wymagają coraz więcej przestrzeni. Nowe tereny dla działalności gospodarczej i dla celów mieszkaniowych powiększają obszar oddziaływań metropolii [Noworól 2014, s. 143–157]. Związane z tym zmiany jakościowe o charakterze strukturalnym mają swoje konsekwencje przestrzenne, które – w skali subregionalnej – przybierają formę suburbanizacji. Suburbanizacja jest, w klasycznym ujęciu J.H. Paelinck i L. Klaasena [1979], jedną z 4 faz cyklu życia struktur miejskich. Suburbanizacja pojawia się tam jako faza stagnacji rozwoju demograficznego miasta rdzeniowego w przeciwieństwie do strefy podmiejskiej, gdzie przybywa mieszkańców. Wskazuje się wiele negatywnych konsekwencji suburbanizacji, wśród których wymienia się skutki ekonomiczne, takie jak: wysokie koszty budowy i utrzymania infrastruktury, nadmierne koszty transportu, spekulację gruntami, erozję podatkową miasta rdzeniowego. Analitycy zwracają też uwagę na skutki środowiskowe, do których zalicza się spadek powierzchni biologicznie czynnej, pogorszenie odporności gleb na degradację, obniżanie się poziomu wód gruntowych i wzrost zagrożenia powodziowego [*Polska polityka...* 2011].

Wnikając głębiej w opisywany kontekst metropolizacji, trzeba zaznaczyć, że opuszczanie przez mieszkańców zatłoczonych miast ma swoje uzasadnienie w podstawowych potrzebach człowieka. Na podstawie badań psychospołecznych wykazano, że życie w pobliżu terenów zielonych zmniejsza poziom stresu. Udowodniono silną korelację pomiędzy poczuciem indywidualnego dobrostanu a bliskością przestrzeni zielonych [White i in. 2013, s. 920–928]. Stymuluje to bogacące się społeczności do tzw. ucieczki na wieś i pogłębienia kontaktu ze środowiskiem przyrodniczym. Na ekspansję przestrzenną ośrodka metropolitalnego wpływa też bezpośrednio rozwój i potrzeba znalezienia nowych lokalizacji dla działalności gospodarczej przedsiębiorstw.

Istotą poruszanych zagadnień jest więc związek pomiędzy rozwojem społeczno-gospodarczym metropolii a suburbanizacją postępującą w obrębie miejskiego obszaru funkcjonalnego.

3. Miejski obszar funkcjonalny Krakowa jako obszar metropolitalny

Odniesienie, zarysowanej powyżej, problematyki rozwoju obszarów funkcjonalnych do konkretnego terytorium wymaga pogłębionych i interdyscyplinarnych studiów, które często prowadzone są w trakcie prac nad dokumentami programowymi o skali regionalnej, subregionalnej i lokalnej. Autor uczestniczył

w wielu tego typu badaniach związanych: z konkurencyjnością KOM (2006 r.)¹, z potencjałem rozwojowym subregionu krakowskiego (lata 2010–2012)², z „metropolitalnym wymiarem” aktualizacji Strategii rozwoju Krakowa (lata 2013–2014)³ oraz opracowaniem Strategii zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT) krakowskiego obszaru funkcjonalnego (2014 r.)⁴. Badania te często ujmowane są w odrębnych raportach, a niekiedy stanowią części diagnostyczne dokumentów programowych. Przedstawienie ich w formule artykułu w czasopiśmie naukowym jest niewykonalne. Skupiono się zatem na tych elementach analizy obszaru funkcjonalnego/obszaru metropolitalnego Krakowa, które wiążą się z tematem opracowania i dotyczą związków pomiędzy rozwojem społeczno-gospodarczym miasta metropolitalnego a suburbanizacją postępującą w obrębie miejskiego obszaru funkcjonalnego.

Krakowski Obszar Metropolitalny (KOM) ma różne delimitacje. W skali minimum Krakowski obszar funkcjonalny (KrOF), będący częścią KOM, tworzy miasto Kraków z 14 otaczającymi go gminami. Jest to teren realizacji Zintegrowanych inwestycji terytorialnych w rozumieniu regulacji aktualnej perspektywy finansowej Unii Europejskiej [*Umowa partnerstwa...* 2013]. Powierzchnia KrOF wynosi 1275 km², w tym 326,8 km² zajmuje Kraków. W 2013 r. KrOF zamieszkało ok. 1034 tys. osób.

Najszerza terytorialnie delimitacja KOM – to tzw. subregion krakowski, do którego zalicza się Kraków oraz powiaty: bocheński, krakowski, miechowski, myślenicki, proszowicki, wielicki⁵. Modelową delimitację miejskiego obszaru funkcjonalnego Krakowa (i innych miast wojewódzkich) opracował P. Śleszyński. Delimitacja ta obejmuje 23 gminy [Śleszyński 2013, s. 186]. Dane statystyczne publikowane przez GUS i Urząd Statystyczny w Krakowie odnoszą się do wcześniejszej delimitacji KOM, obejmującej 51 gmin, przyjętej w *Planie zagospodarowania przestrzennego województwa małopolskiego* [*Plan...* 2003]. Dane statystyczne dotyczące KOM w tej delimitacji przedstawia tabela 1.

¹ Badanie ilościowe wykonane dla Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego.

² Badania jakościowe realizowane dla Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego.

³ Badania i prowadzenie debat w formule partycypacyjno-eksperckiej dla Urzędu Miasta Krakowa wraz z opracowaniem raportów (por. [Noworól 2013a]).

⁴ Autor kieruje zespołem opracowującym od maja 2014 r. Strategię zintegrowanych inwestycji terytorialnych krakowskiego obszaru funkcjonalnego (KrOF) na zlecenie Urzędu Miasta Krakowa i Stowarzyszenia Metropolia Krakowska. Proces opracowania tej strategii nie został zakończony, choć zamknięto część diagnostyczną KrOF.

⁵ Subregion Krakowski został określony w trybie prac Województwa Małopolskiego nad tzw. Subregionalnym programem rozwoju (<http://www.malopolskie.pl/RozwojRegionalny/Subregiony/>).

Tabela 1. Podstawowe dane statystyczne dotyczące KOM w latach 2009–2011

Wybrane dane statystyczne	2009	2010	2011
Powierzchnia w ha	406 511	406 511	406 511
Ludność	1 464 728	1 480 629	1 488 157
Ludność na 1 km	360	364	366
Ludność w wieku przedprodukcyjnym	267 606	269 897	268 962
Ludność w wieku produkcyjnym	947 026	954 734	955 927
Ludność w wieku poprodukcyjnym	250 096	255 998	263 268
Pracujący	386 285	393 685	400 542
Bezrobotni zarejestrowani ogółem	41 160	46 962	48 150
Mieszkania oddane do użytkowania	14 153	7 944	7 962
Udział w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych w zł na 1 mieszkańca	874,9	844,0	920,3
Dochody ogółem budżetów jednostek samorządu terytorialnego w mln zł	4 891,4	5 328,2	5 465,4

Źródło: [Krakowski Obszar... 2013].

W tabeli 1 przedstawiono korzystne zmiany obejmujące: liczbę ludności ogółem zamieszkałej w KOM, liczbę pracujących oraz wielkość dochodów do budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz rosnące wpływy z tytułu udziału w podatkach CIT i PIT. To symptomy wzmocnienia gospodarki KOM. Warto też zauważyć tendencje zmian typowej miary rozwoju gospodarczego, czyli wielkości PKB (tabela 2).

Tabela 2. Produkt krajowy brutto Krakowa w latach 2010–2012 (ceny bieżące)

Lata	W mln zł (miejsce w Polsce)	Rok poprzedni = 100	W zł na mieszkańca (miejsce w Polsce)	Rok poprzedni = 100
2010	43 903 (2)	–	57 988 (4)	–
2011	47 473 (2)	108,1	62 610 (4)	108,0
2012	49 198 (2)	103,6	64 808 (5)	103,5

Źródło: [Produkt krajowy brutto... 2014].

Podregion statystyczny, którym jest Kraków, tworzy 2. po Warszawie wolumen PKB, zajmując jednocześnie dopiero 5 lokatę pod względem PKB na mieszkańca. Przed Krakowem (4. lokata) uplasował się Wrocław, w którym PKB na mieszkańca wynosiło w 2012 r. 65 103 zł, podczas gdy całkowita wielkość PKB we Wrocławiu (41 104 mln zł) oznaczała dopiero 6. pozycję w kraju. Poznań – inny kluczowy konkurent Krakowa wśród polskich miast metropolitalnych –

charakteryzował się 2. w Polsce wielkością PKB na mieszkańca w wysokości 82 311 zł i wolumenem całkowitym wynoszącym 45 468 mln zł, co oznaczało 4. miejsce w kraju. Na uwagę zasługuje obniżenie dynamiki zmian PKB w Krakowie w 2012 r. i jej spadek niemal o połowę w stosunku do 2011 r., co było typowe dla większości polskich podregionów.

Rozwój gospodarczy Krakowa i KOM trzeba przede wszystkim analizować w perspektywie rozwijających się branż. W 2013 r. firma doradcza Tholons, tworząca światowe rankingi lokalizacji dla inwestycji outsourcingowych (BPO/ITO), umieściła Kraków na 10. miejscu wśród 100 uwzględnionych lokalizacji z całego świata. Krakowski obszar funkcjonalny⁶ posiada więc ugruntowane, globalne miejsce w zakresie tego typu inwestycji, przy zatrudnieniu na poziomie przekraczającym w 2012 r. – 25 tys. osób, a w 2013 r. – ok. 30 tys. osób [*Sektor usług biznesowych...* 2013, s. 5–7]. Można szacować (na podstawie danych GUS), że na tle ogólnego zatrudnienia w 2012 r., wynoszącym w Krakowie ok. 290 tys. osób, a w krakowskim obszarze funkcjonalnym – ok. 341 tys. osób, w firmach BPO/ITO pracowało ok. 8% zatrudnionych.

Analizując inne aspekty „metropolitalnego wymiaru” Krakowa, warto przypomnieć, że zajmuje on drugie w Polsce (po Warszawie) miejsce w hierarchii ośrodków miejskich według badań ESPON – europejskiej sieci obserwacyjnej rozwoju terytorialnego i spójności terytorialnej. Tę lokatę Kraków zawdzięcza wysokim wynikom w kryteriach związanych z gospodarką opartą na wiedzy i turystyką [*Krakowski Obszar...* 2013].

Kraków, na tle dużych polskich miast i ich obszarów funkcjonalnych, posiada rozwinięte funkcje metropolitalne. Jakkolwiek żaden ośrodek metropolitalny w Polsce nie może być porównywany z Warszawą pod względem oddziaływania na wszelkiego typu procesy w skali kraju oraz znaczenia międzynarodowego, to Kraków jako drugie pod względem wielkości miasto w Polsce jest ważniejszy po pierwsze, pod względem wizerunkowo-kulturowym, związanym z dziedzictwem historycznym i potencjałem turystycznym oraz po drugie – religijnym, odnoszącym się do postaci i dziedzictwa Jana Pawła II oraz funkcjonowania krakowskich sanktuariów. Odwołując się do opracowania K. Trafasa i A. Zborowskiego, wśród funkcji metropolitalnych Krakowa wskazać można: polityczno-administracyjną, duchową, związaną z dziedzictwem narodowym, kulturową, edukacyjno-naukową, gospodarczo-finansową, turystyczną, komunikacyjną oraz informacyjno-logistyczną [Trafas i Zborowski 2003].

Kraków jest (w skali kraju) ważnym ośrodkiem życia politycznego. Wiąże się to z pełnieniem funkcji stolicy województwa małopolskiego, ale także z międzynarodowym znaczeniem miasta. W Krakowie swoje konsulaty ulokowały m.in.:

⁶ W tym głównie Kraków i Zabierzów.

Francja, USA, Niemcy, Rosja i Japonia. Miasto pełni też najważniejsze funkcje, w tym akademickie, czego przykładem lokalizacja Narodowego Centrum Nauki oraz lokalizacja 22 wyższych uczelni. W mieście działają instytucje międzynarodowe, m.in.: Międzynarodowe Centrum Kultury, The British Council, Goethe Institut czy Pro Helvetia. Kraków posiada wysoce rozwinięty kapitał kultury i wizerunku. Jest najbardziej rozpoznawalnym polskim miastem na świecie m.in. dzięki informacjom zamieszczonym w Internecie. Kraków jest także atrakcyjny pod względem biznesowym. Krakowskie instytucje kultury (np. Teatr Stary, Capella Cracoviensis) mają ugruntowaną pozycję międzynarodową. W 2014 r. oddano do użytku Centrum Kongresowe (ICE) i salę wielofunkcyjną (Kraków Arena), co dynamizuje uczestnictwo Krakowa w kulturze popularnej i sporcie w skali południowej Polski i całego kraju.

Podsumowując, w kontekście zewnętrznego wymiaru procesów metropolizacji, czyli relacji KOM z otoczeniem regionalnym, krajowym i międzynarodowym, pozycja opisywanego obszaru jest bardzo silna i ma potencjał wzrostowy. Syntetyczną miarą tego może być choćby opinia PwC dotycząca zmian liczby ludności w miastach metropolitalnych. PwC zakłada, że do 2035 r. tylko 2 takie miasta w Polsce, tj. Warszawa i Kraków, będą zwiększały liczbę mieszkańców, podczas gdy pozostałe ośrodki zanotują regres [*Wyzwania inwestycyjne...* 2012, s. 5].

Konsekwencją rozwoju społeczno-gospodarczego współczesnych miast, w tym metropolitalnych, jest wzmożona presja na zagospodarowania strefy podmiejskiej. Także w KOM, oprócz czytelných tendencji rozwojowych w sferze społeczno-gospodarczej, obserwuje się postępującą suburbanizację. Terytorium KOM charakteryzuje się więc intensywnym rozwojem mieszkalnictwa w powiatach otaczających Kraków, przy względnie stałej liczbie jego mieszkańców [*Krakowski Obszar...* 2013]. W węższym ujęciu terytorialnym, obejmującym tylko strefę podmiejską Krakowa, czyli krakowski obszar funkcjonalny, obserwuje się znaczną dodatnią dynamikę wzrostu liczby ludności. W ciągu dekady wzrost ten kształtował się na poziomie przekraczającym 37 tys., przy czym dotyczyło to niemal w całości liczby ludności w gminach okalających Kraków, przy niewielkim wzroście liczby mieszkańców miasta rdzeniowego. Największą dynamiką ludnościową charakteryzują się obszary wsi podmiejskich, gdzie wzrost liczby ludności wyniósł 116%⁷. W skali KrOF podstawowym czynnikiem wzrostu liczby ludności są migracje. W latach 2008–2012 liczba zameldowań w obszarze KrOF była o 18 tys. większa niż liczba wymeldowań. Pozytywnym

⁷ Przedstawione obliczenia dotyczące migracji i suburbanizacji w skali KrOF zaczerpnięto z części diagnostycznej Strategii ZIT Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego opracowywanej przez zespół w składzie: A. Noworól, K. Noworól, P. Hałat. Diagnoza terenu KrOF powstała na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS oraz informacji z gmin uczestniczących w ZIT.

zjawiskiem jest utrzymywanie się dodatniego salda migracji w Krakowie, jednak napływ ludności dotyczy zwłaszcza obszaru podmiejskiego, gdzie saldo migracji w ciągu pięciu lat wynosiło ponad 15,7 tys. Wskaźnik migracji na 1000 osób wynosił w 2012 r. dla KrOF 3,6, a dla strefy podmiejskiej – powyżej 10. W KrOF zachodzi zatem intensywne zjawisko suburbanizacji. O jego skali świadczy zwłaszcza rozmieszczenie procesów migracyjnych. Największym dodatnim saldem migracji cechowała się gmina Zielonki będąca zdecydowanym liderem w skali obszaru funkcjonalnego. Bardzo wysokim wskaźnikiem cechowały się także gminy na północy Krakowa – od Zabierzowa po Michałowice oraz gmina Niepołomice, położona na południowy wschód od Krakowa. Z kolei najniższym wskaźnikiem migracji, poza Krakowem, cechowała się Skawina.

W przypadku strefy podmiejskiej Krakowa nie sprawdza się jedno z najważniejszych narzędzi kontroli procesów suburbanizacji, czyli system planowania przestrzennego. Dla całego terenu KrOF pokrycie obszaru miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (MPZP) wynosiło w 2012 r. 74%, w tym dla strefy podmiejskiej – 87%. Okazuje się jednak, że samo uchwalenie planu zagospodarowania nie stanowi gwarancji rozwiązania problemu niekontrolowanego rozprzestrzeniania się zabudowy. Zasadniczym problemem jest przeznaczanie, wyrażonych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i realizowanych poprzez MPZP, zbyt rozległych (w stosunku do istniejących i prognozowanych potrzeb) terenów na cele budowlane. W większości gmin KrOF, które posiadały ówczesznie prawie pełne pokrycie planistyczne, nadwyżka demograficzna wynosiła od trzykrotności do pięciokrotności liczby mieszkańców. Opierając się na powyższych szacunkach, można przyjąć, że tereny mieszkaniowe według MPZP gmin strefy podmiejskiej KrOF mogą przyjąć pomiędzy 670 tys. a milionem mieszkańców (przy liczbie mieszkańców w 2012 r. równej 272 tys.) Uprawnione jest zatem stwierdzenie, że procesy urbanizacji (w tym suburbanizacji) w KrOF postępują w warunkach braku harmonizacji polityki przestrzennej, co prowadzi do utrwalania się negatywnych skutków suburbanizacji.

4. Wyzwania związane z rozwojem obszarów metropolitalnych

KOM jest przykładem typowych napięć związanych z rozwojem współczesnych metropolii, z jednej strony – rosnące wskaźniki rozwoju gospodarczego i społecznego, z drugiej – postępująca suburbanizacja. W tym kontekście przez wyzwania związane z rozwojem terytorialnym rozumieć należy różnorodność działań zarządczych ukierunkowanych na równowagę procesów w obszarze metropolitalnym. Skoro suburbanizacji nie da się wyeliminować, trzeba szukać

środków w sferze zarządzania procesami przekształceń społeczno-gospodarczych. Ważnym czynnikiem powinno być zmieniające się rozumienie zarządzania terytorialnego (zarządzania jednostkami terytorialnymi). Nawiązuje ono do nowego paradygmatu stymulowania rozwoju, określanego jako „nowa polityka regionalna” [Gorzela 2011, Szlachta 2009]. Istotą tej polityki jest odejście od intraregionalnej polityki wyrównawczej ku polityce nastawionej na rozwój przez pobudzanie potencjałów endogenicznych i tworzenie trwałych, regionalnych zdolności konkurencyjnych [Noworól 2013b, s. 72–74, 124–125].

Z uwagi na to, że miejskie obszary funkcjonalne obejmują wiele formalnie niezależnych jednostek samorządu terytorialnego, problematyka zarządzania rozwojem obszaru metropolitalnego uwzględniać powinna instrumenty skłaniające do dobrowolnej koordynacji i równoważenia interwencji publicznej w skali miejskiego obszaru funkcjonalnego (MOF). Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że kluczową rolę odgrywa przy tym podejście oparte na partnerskiej współpracy jednostek terytorialnych oraz działających na ich terenach organizacji społecznych i gospodarczych [Elander 2002, s. 191; Davoudi i in. 2008; Luo i Shen 2009, s. 60; *Rewitalizacja miast...* 2009, s. 57]. Tworzenie partnerstw wymaga podejścia do zarządzania, którego podstawą jest deliberacja, określana za J. Cohenem, jako „publiczny proces komunikacji zorientowany na poszukiwanie odpowiednich argumentów przemawiających za określonymi ocenami i rozwiązaniami dyskutowanych kwestii” [Sroka 2009, s. 28]. W konsekwencji upowszechnia się wielopasmowy (tj. wielopoziomowy i wielopodmiotowy) model zarządzania terytorialnego (MLG – *multilevel governance*), opierający się na przekonaniu, że zarządzanie terytorialne uwzględniać powinno, na zasadzie porozumienia i współpracy, wiele poziomów decyzyjnych oraz wszystkie sektory: publiczny, prywatny i społeczny [Sroka 2009]. W konsekwencji, zarządzanie obszarami funkcjonalnymi, w tym – obszarami metropolitalnymi, wymagać będzie tworzenia podmiotów zarządzających w formie trójsektorowych, czyli hybrydowych partnerstw publiczno-prywatno-społecznych opartych na współpracy administracji z partnerami pozarządowymi oraz gospodarczymi (por. szersze rozważania w: [Noworól 2013b]). Zarządzanie rozwojem obszaru metropolitalnego stanowi obecnie w Polsce trudne wyzwanie w sferze rozwoju społeczno-gospodarczego. Pomimo wskazania w KPZK 2030 obligatoryjności utworzenia miejskich obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich przeszkody natury społecznej, czyli brak umiejętności współpracy [Kleer 2013, s. 124], mogą stanowić utrudnienie wykorzystania posiadanych potencjałów. Dotyczy to szczególnie braku utrwalonych instytucji współzarządzania i zarządzania wielopodmiotowego.

W rozporządzeniach Unii Europejskiej określających system wsparcia rozwoju regionalnego przyjęto system mobilizowania podmiotów terytorial-

nych do współdziałania i uzgodnionego koordynowania procesów rozwojowych [Rozporządzenie P.E. i R. 2013]. Wprowadzone w bieżącym okresie programowania Unii Europejskiej nowe instrumenty pod nazwą Zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT) i Rozwój kierowany przez lokalną społeczność⁸ [Umowa partnerstwa... 2014], stanowią dobry przykład tego podejścia. Dla KOM kluczowe znaczenie ma formuła ZIT, w której realizowane będą zintegrowane działania służące zrównoważonemu rozwojowi obszarów miejskich oraz obszarów wiejskich, powiązanych funkcjonalnie z ośrodkami miejskimi. Realizacja Zintegrowanych inwestycji terytorialnych w Polsce ma na celu:

- promowanie partnerskiego modelu współpracy różnych jednostek administracyjnych na miejskich obszarach funkcjonalnych,
- zwiększenie efektywności podejmowanych interwencji poprzez realizację zintegrowanych projektów odpowiadających w sposób kompleksowy na potrzeby i problemy miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie,
- zwiększanie wpływu miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie na kształt i sposób realizacji działań wspieranych na ich obszarze w ramach polityki spójności.

Instrument ZIT, realizowany obligatoryjnie na terenie miast wojewódzkich i ich stref podmiejskich, wsparty jest (w skali kraju) w wysokości 5% alokacji Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. W przypadku KrOF oznacza to kwotę 236 mln €. Możliwość korzystania z tej alokacji jest obecnie ważną stymulantą procesu budowania współpracy terytorialnej. Głównym instrumentem jest konieczność powołania organizacji zarządzającej ZIT w postaci publiczno-publicznej struktury partnerskiej (tzw. związku ZIT). Zadaniem związku ZIT jest stworzenie strategii ZIT jako dokumentu ukierunkowującego rozwój MOF w dziedzinach tematycznych określonych przez Umowę Partnerstwa i regionalny program operacyjny województwa. W konsekwencji, strategii ZIT stanowią istotny krok w stronę budowania – nowych i przełamujących istniejący system kulturowy – reguł zintegrowanego terytorialnie zarządzania rozwojem. W KrOF rolę związku ZIT pełni Stowarzyszenie Metropolia Krakowska formalnie odpowiedzialna za przygotowanie i uzgodnienie Strategii ZIT KrOF z Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju oraz Zarządem Województwa Małopolskiego jako instytucją zarządzającą RPO województwa małopolskiego.

Partycypacja autora w tworzeniu strategii ZIT dla KrOF pozwala na bezpośrednią tzw. obserwację uczestniczącą w procesie tworzenia się partnerstwa terytorialnego 15 gmin, włączonych w formułę ZIT. Wyzwaniem dla związku ZIT jako całości i każdego z uczestników stowarzyszenia jest to, czy uda się przekształcić formułę ZIT, stymulowaną środkami europejskimi, w autentyczne,

⁸ Instrument wykorzystujący doświadczenia programu Leader+ z lat ubiegłych.

oddolne budowanie dobrowolnej współpracy samorządów dla wzmocnienia potencjału społeczno-gospodarczego i przestrzennego KrOF.

5. Wnioski

Wzrost roli przepływów we współczesnej gospodarce przestrzennej determinuje rosnące znaczenie procesów metropolizacji zarówno w kontekście zewnętrznym, czyli poprzez relację Krakowa z innymi dużymi miastami, jak i wewnętrznym, czyli w odniesieniu do krakowskiego obszaru funkcjonalnego i – szerzej – krakowskiego obszaru metropolitalnego. Pozycja Krakowa zależy od potencjału społecznego (kapitału ludzkiego i społecznego) i gospodarczego całego KOM. W konsekwencji samorząd krakowski – główny podmiot publiczny w KOM powinien uwzględniać i wspierać „metropolitalny wymiar” Krakowa. Wymaga to: zintensyfikowania relacji sieciowych z innymi ośrodkami metropolitalnymi z kraju i Europy, a szczególnie z miastami aglomeracji górnośląskiej. Trudnym wyzwaniem, zwłaszcza wobec braku odpowiednich narzędzi prawnych, jest przyjęcie modelu rozwoju Krakowa w oparciu o działania zarządcze uwzględniające metropolitalny wymiar interwencji. Oznacza to zarówno czerpanie z potencjałów KOM, jak i podejmowanie działań sprzyjających rozwojowi poszczególnych jednostek administracyjnych z obszaru KOM. Kontrolowanie procesów suburbanizacji w warunkach nierównomiernego przestrzennie rozłożenia jej skutków będzie wymagać talentów negocjacyjnych i zdolności szukania konsensusu. Wprowadzona rozporządzeniami unijnymi formuła ZIT stanowi zaledwie pierwszy krok w stronę tworzenia partnerstwa terytorialnego obecnie niezbędnego do budowania potencjału miasta metropolitalnego.

Literatura

- Castels M. [2011], *Społeczeństwo sieci*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Davoudi S., Evans N., Governa F., Santangelo M. [2008], *Territorial Governance in the Making. Approaches, Methodologies, Practices*, „Boletín de la A.G.E.”, nr 46.
- Dawson R. [2008], *Living Networks. Leading Your Company, Customers, and Partners in the Hyper – Connected Economy*, Lulu Press Inc., http://www.rossdawsonblog.com/LivingNetworks_Chapter7.pdf (dostęp: 19.04.2015).
- Domański R. [2006], *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Elander I. [2002], *Partnerships and Urban Governance*, UNESCO, Blackwell Publishers.
- Gorzela G. [2011], *Doctrines of Regional Policies – Their Virtues and Limitations [w:] Territorial Dimension of Development Policies*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Kleer J. [2013], *Wizja przyszłości Polski: Raport Polska 2050*, „Biuletyn PTE”, nr 2 (61).

- KPZK 2030. *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030. Uchwała nr 239/2011 Rady Ministrów z dnia 13.12.2011 r.* [2011], Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Krakowski Obszar Metropolitalny w latach 2004–2011 [2013], Urząd Statystyczny w Krakowie, Kraków.
- Kudłacz T. [2013], *Dylematy polityki rozwoju zrównoważonego w układach regionalnych*, „Studia KPZK PAN”, nr 152.
- Luo X. i Shen J. [2009], *A Study on Inter-city Cooperation in the Yangtze River Delta Region, China*, „Habitat International” nr 33.
- Markowski T., Marszał T. [2006], *Metropolie. Obszary metropolitalne. Metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, KPZK PAN, Warszawa.
- Markowski T. [2011], *Dylematy terytorialnego wymiaru w krajowych i regionalnych dokumentach strategicznych*, „Studia PAN KPZK”, t. 137.
- Noworól A. [2013a], *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. [2013b], *Ku nowemu paradygmatowi planowania terytorialnego*, CeDeWu, Warszawa.
- Noworól A. [2014], *Functional Urban Area as the City of the Future/Miejski obszar funkcjonalny jako miasto przyszłości*, „Technical Transactions, Architecture/Czasopismo Techniczne, Architektura”, nr 1-A, <http://dx.doi.org/10.4467/2353737XCT.14.009.2459>.
- Paelinck J.H.P., Klaassen L.L.H. [1979], *Spatial Econometrics*, Saxon House, <http://isbndb.com> (dostęp: 14.05.2014).
- Plan zagospodarowania przestrzennego województwa małopolskiego (PZP WM)* [2003], Uchwała Nr XV/174/03 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 22 grudnia 2003 r.
- Polska polityka architektoniczna. Polityka jakości krajobrazu, przestrzeni publicznej, architektury* [2011], Polska Rada Architektury, SARP, TUP, Izba Architektów RP, Warszawa.
- Produkt krajowy brutto. Rachunki regionalne w 2012 r.* [2014], GUS – US w Katowicach, Katowice.
- Rewitalizacja miast w Wielkiej Brytanii* [2009], red. R. Guzik, Rewitalizacja Miast Polskich, t. I, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.
- 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.
- Szlachta J. [2009], *Doktryna OECD w sferze polityki rozwoju regionalnego* [w:] *Polska wobec wyzwań cywilizacji XXI wieku*, red. A. Kukliński, K. Pawłowski, J. Woźniak, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków.

- Śleszyński K. [2013], *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw*, „Przegląd Geograficzny”, vol. 85(2), <http://dx.doi.org/10.7163/PrzG.2013.2.2>.
- Trafas K., Zborowski T. [2003], *Metropolia Krakowa – Krakowski obszar metropolitalny (KOM)*, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ, Kraków (raport niepublikowany).
- Umowa partnerstwa, programowanie perspektywy finansowej 2014–2020* [2014], 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”, nr 24 (6), <http://dx.doi.org/10.1177/0956797612464659>.
- Wyzwania inwestycyjne głównych miast Polski – perspektywa 2035* [2012], PwC, Warszawa.

Dilemmas and Challenges in the Development of Urban Metropolitan Areas – the Case of the Cracow Metropolitan Area

The paper presents contradictions related to the process of metropolisation. They consist in the co-existence of certain phenomena, like an improved economic situation and living conditions, but also the consequences of suburbanisation. Against this background, a dilemma emerges that encourages the elaboration of tools for controlling urbanisation processes in suburban areas. Based on the insight into changing approaches to regional policy, the paper presents new instruments for managing urban functional areas. Those instruments depend on social dialogue and multi-sectorial cooperation which, due to the low level of social capital in Poland, are difficult challenges. The paper's final section presents recommendations for Cracow's government in respect of the metropolitan dimension of local development policy.

Keywords: metropolisation, suburbanisation, social and economic development, territorial management.