
Metropolia warszawska – metodyczne problemy planowania przestrzeni¹

Konferencja *Obszar Metropolitalny Warszawy*,

13 czerwca 2011 roku

Tomasz Sławiński

Konferencja *Obszar Metropolitalny Warszawy* zorganizowana została przez Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie. Jej celem była prezentacja przygotowanych od 2004 roku materiałów do planu zagospodarowania przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Warszawy i skonfrontowania ich z planami sporządzanymi w innych metropoliach europejskich. Plany te skonfrontowano również w kontekście znaczenia planów metropolitalnych dla rozwoju regionalnego i ich pozycji w systemie planowania. Materiały prezentowane przez Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego zostały przygotowane w formie publikacji *Studium Planu Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Warszawy*. Podczas konferencji międzynarodowe grono ekspertów z Francji, Niemiec, Holandii, Szwecji, Wielkiej Brytanii i Węgier dyskutowało na temat zagadnień odnoszących się do filozofii rozwoju przestrzennego, które poruszają jednocześnie szereg spraw nowych i specyficznych dla poszczególnych obszarów Europy.

Istotna rola obszarów metropolitalnych jako ośrodków wzrostu, innowacyjności i postępu oraz węzłów gospodarki globalnej akcentowana jest we wszystkich ważniejszych dokumentach programowych Unii Europejskiej, a także w ich narodowych odpowiednikach. Prace nad zdefiniowaniem obszarów metropolitalnych oraz analizy zachodzących w nich zjawisk przestrzennych, gospodarczych i społecznych prowadzone są przez wiele międzynarodowych instytucji.

Zgodnie z zaleceniem Komisji Europejskiej, do dokumentów programowych Unii Europejskiej, przyjmowanych na lata 2007-2013, włączono politykę miejską. Dokumenty opracowane po wstąpieniu Polski do UE uwzględniają metropolie i ich najbliższe otoczenie jako obszary o kluczowym znaczeniu dla rozwoju państwa. Tematyka rozwoju obszarów metropolitalnych została również zawarta w większości regionalnych programów operacyjnych. Obszary te zostały zdelimitowane przez władze poszczególnych województw, które nadały im formalno-prawny kształt, albo przyjmując uchwały sejmiku województwa, albo podpisując deklaracje współpracy pomiędzy samorządami jednostek administracyjnych wchodzących w skład obszaru.

Na Mazowszu zagadnienia rozwoju metropolii mają szczególną wagę, nie tylko ze względu na to, że do obszaru metropolitalnego należy Warszawa, stolica kraju i głów-

¹ Tekst niniejszy jest dokonany przez Redakcję skrótem podsumowania konferencji przygotowanego przez autora.

ne miasto naszej części Europy, ale także z faktu, iż województwo mazowieckie cechuje się znaczną nierównowagą rozwojową pomiędzy nią a pozostałymi obszarami. Odnosi się ona zarówno do potencjałów, jak i tempa rozwoju. Negatywne procesy demograficzne (szczególnie na obszarach wiejskich), procesy migracyjne oraz koncentracja funkcji w obszarze metropolitalnym, powodują konieczność zintegrowanego na różnych szczeblach zarządzania procesami rozwoju oraz skoordynowanego planowania przestrzennego.

Otwierający konferencję Marszałek Województwa Mazowieckiego Adam Struzik zwrócił uwagę na żywiołowy rozwój metropolii warszawskiej, który może wpłynąć na wzrost zapotrzebowania na żywność. Z tych względów należy patrzeć ze szczególną uwagą na przestrzenne problemy obszarów leżących na pograniczu miasta i wsi, które dla zachowania i wykorzystania swoich walorów przyrodniczych i gospodarczych powinny być logicznie i skutecznie zagospodarowane w myśl zasady zrównoważonego rozwoju. Działania takie wymagają koordynacji i współpracy we wdrażaniu różnych polityk wpływających na rozwój organizmów miejskich oraz specyficznego zarządzania, w którym wzrasta znaczenie społeczeństwa, w tym stowarzyszeń gospodarczo-społecznych stających się partnerami w rozwiązywaniu problemów. W podobnym tonie brzmiały kolejne wystąpienia.

Liczne przykłady i doświadczenia, takie jak skuteczne zarządzanie i rozwój obszarów metropolitalnych, zaprezentowane podczas konferencji, pokazały, że rozwój ten zależy przede wszystkim od dobrej współpracy gmin i powiatów wchodzących w ich skład.

Ze względu na to, że gminy w Polsce są głównymi i podstawowymi podmiotami samorządu terytorialnego, określonymi w *Konstytucji RP*, dyskusja o funkcjonowaniu obszaru metropolitalnego była również dyskusją o praktycznej stronie demokracji lokalnej, która przekłada się na konkretne działania realizowane przez różne podmioty na obszarze o złożonej strukturze funkcjonalno-przestrzennej. Podczas obrad podkreślono, że planowanie przestrzenne jest szczególnie ważnym instrumentem wspierającym możliwości demokratycznego zarządzania obszarem metropolitalnym.

Na konferencji omawiano nie tylko problematykę obszarów metropolitalnych w Polsce, ale pokazano także wiele przykładów z obszaru Unii Europejskiej, na podstawie których można pokusić się o sprecyzowanie generalnych rekomendacji dla polskiej polityki przestrzennej. Prezentacja europejskiego dorobku planowania metropolitalnego pokazała, jak szerokie jest spektrum spraw i zagadnień, uniwersalnych zarówno dla stref wielkiego nagromadzenia ludzi i zagęszczenia ich wzajemnych relacji, jak i odrębnych i unikalnych cech występujących w poszczególnych obszarach metropolitalnych. Podczas obrad prezentowano doświadczenia uzyskane w metropoliach Île-de-France, regionu sztokholmskiego, Hamburga, Budapesztu, Amsterdamu i Londynu. Zagraniczni prelegenci skupili się głównie na zagadnieniach związanych z problemem granic funkcjonalnych przeciwstawionych granicom administracyjnym, elastycznymi metodami zarządzania, zarządzaniem rozwojem, planowaniem rozwoju przestrzennego czy wypracowaniem jednej, spójnej wizji z uwzględnieniem potrzeb wszystkich mieszkańców metropolii. Podczas obrad postawiono w związku z tym następujące pytanie: Czy dla funkcjonowania sprawnej metropolii powinna być

ona jednym tworem administracyjnym, czy też zespołem mniejszych jednostek, czy też obszarem funkcjonalnym, w którym granice przebiegają w poprzek istniejących podziałów geodezyjnych lub formalnych?

Na problemy i pytania dotyczące obszarów metropolitalnych szukano odpowiedzi w poszczególnych prezentacjach. Na przykład w Niemczech zakres działań regionów metropolitalnych obejmuje podejmowanie decyzji oraz funkcje kontrolne związane z koncentracją przestrzenną centrów politycznych i gospodarczych, w których monitorowane są przepływy finansowe i informacyjne. Ze względu na to, że dysponują one wysokim zagęszczeniem jednostek naukowych i badawczo-rozwojowych oraz wykorzystują obecność rozbudowanego otoczenia kreatywnego, pełnią one rolę rozsadników innowacji i konkurencji. Z kolei istotnym problemem w procesie planowania w regionie paryskim jest kwestia konsensusu między samorządami gminnymi i regionem, gdyż w ustroju francuskim szczególnie silna jest pozycja mera (odpowiednik polskiego wójta lub burmistrza). Mimo że region administracyjny Île-de-France jest tożsamy z funkcjonalnym regionem metropolitalnym, to nie ułatwia to procesu planowania. W związku z licznymi problemami powołano na tym obszarze nową instytucję *Société du Grand Paris*, koordynującą działania samorządów metropolii paryskiej i wdrażającą plany rozwoju metropolii. Inny przykład pokazuje natomiast metropolia Londynu, w której w roku 1986 rozwiązano funkcjonującą przez długie lata Radę Wielkiego Londynu i w której do 2000 roku administrację sprawowały poszczególne gminy miejskie, co doprowadziło miasto m.in. do kryzysu, a nawet niemożności prawidłowego zarządzania sieciami miejskimi. Aby w przyszłości temu zapobiec, powołano Urząd Wielkiego Londynu – instytucję do spraw koordynacji zadań ogólnomiejskich z merem (burmistrzem) wybieranym w wyborach bezpośrednich.

Interesująca była, przedstawiona podczas konferencji, koncepcja planu obszaru metropolitalnego regionu sztokholmskiego, oparta na sieci powiązań transportowych, wiążących ze sobą policentrycznie rozmieszczone regionalne centra wzrostu. Koncepcja rozwoju centrów zakłada ich ukierunkowanie branżowe, wymianę wiedzy i dobrych praktyk pomiędzy samorządami, lobbowanie na rzecz wspólnych przedsięwzięć, organizację wspólnych spotkań z planistami i politykami, a także współfinansowanie konsultantów i doradców. Plan działania regionalnych centrów wzrostu obejmuje także współpracę z innymi regionami, subregionami, gminami oraz współpracę międzynarodową. Najbardziej skomplikowany system obszaru metropolitalnego został zaprezentowany dla Amsterdamu, w którym silna jest tradycja planowania na poziomie krajowym oraz charakterystyczne organy administracji, tzw. okręgi wodne, odpowiadające za główne zlewnie. Warto podkreślić, iż w Amsterdamie miasto ma bardzo duży wpływ na planowanie przestrzenne, gdyż jest właścicielem większości terenów.

Prezentowane podczas konferencji modele rozwoju metropolii stanowią dobre źródło wiedzy dla szukających odpowiedzi na pytania dotyczące innowacyjnych rozwiązań zintegrowanego rozwoju miejskiego i zarządzania obszarami metropolitalnymi.

Wśród wniosków określonych podczas obrad i dyskusji akcent położono na następujące zagadnienia i konkretne wskazówki. Na przykład, aby stworzyć model zarządzania tery-

torialnego, który uwzględni poziom funkcjonalny, należy przekonać obszary administracyjne do podejmowania decyzji przyjętych dla obszarów funkcjonalnych. Zadaniem szczebla krajowego powinno być stworzenie ram do planowania w obszarach funkcjonalnych. Ze względu na różnorodność procedur każdego kraju europejskiego, mogą być stosowane różne narzędzia wprowadzania zarządzania terytorialnego. Uregulowania zwykle dotyczą albo obszaru, albo metody planowania. Zakres odpowiedzialności na szczeblu Unii Europejskiej wyznacza strategia „Europa 2020”.

Proces kreowania struktury funkcjonalno-przestrzennej obszaru metropolitalnego ma charakter długotrwały, a jego podstawowa prawidłowość polega na tym, że wraz z jego rozwojem społecznym i gospodarczym następuje intensyfikacja zagospodarowania, wzbogaca się infrastruktura techniczna i społeczna, wzrasta integracja funkcjonalna metropolii i jej otoczenia z jednoczesnym jej rozwojem przestrzennym na tereny przyległe.

Analiza kształtujących się obszarów metropolitalnych Polski na tle trendów rozwojowych metropolii europejskich pozwoliła na sformułowanie następujących przesłanek wyznaczających uwarunkowania zewnętrzne struktury funkcjonalno-przestrzennej. Według nich decydującym czynnikiem rozwoju obszarów metropolitalnych są dziedziny gospodarki wykorzystujące transfer wiedzy i innowacji; proces metropolizacji rodzi konkurencję między wielkimi miastami, co prowadzi do kształtowania się konstelacji, obejmujących metropolie wymiaru światowego, regionalnego, subregionalnego oraz krajowego; efektem procesu metropolizacji jest ożywianie centralnych dzielnic miejskich poprzez ich restrukturyzację oraz intensyfikację użytkowania; funkcje metropolitalne powodują kształtowanie się obszarów o specyficznych funkcjach, takich jak dzielnice kulturalno-artystyczne, dzielnice wiedzy i nauki, dzielnice rekreacyjno-sportowe, handlowe, ulice (strefy) zakupów prestiżowych oraz porty morskie i lotnicze, przy jednoczesnym wewnętrznym wymieszaniu tych funkcji z zabudową mieszkaniową, nieprowadzącym do tworzenia monolitów funkcjonalnych. Obok czynników sprzyjających rozwojowi funkcji metropolitalnych zauważono również bariery hamujące lub spowalniające ten proces. Wśród nich wyróżniono niedorozwój infrastruktury technicznej, złą dostępność punktów dostępu (portów, lotnisk, dworców) oraz opóźnienia w modernizacji sieci kolejowej, starzenie się społeczeństwa i depopulację.

Podczas obrad zauważono, że w Polsce stosunkowo duże szanse na dalszy rozwój funkcji metropolitalnych rangi europejskiej mają, poza Warszawą, Kraków, Poznań, Wrocław i Trójmiasto. Przypomniano także, że prace nad planem zagospodarowania Obszaru Metropolitalnego Warszawy rozpoczęto od wyznaczenia obszaru najważniejszych powiązań i przepływów. W roku 2006 Samorząd Województwa Mazowieckiego w Warszawie, zobligowany zapisem ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, zaproponował, aby w skład tego obszaru weszły 72 gminy z trzynastu powiatów. Była to znacząca ekspansja w stosunku do obszaru zdefiniowanego w 1994 roku, kiedy opracowywano studium dla terenów aglomeracji warszawskiej.

Podczas konferencji podkreślono także fakt, że w warunkach polskich formalne planowanie metropolitalne jest na razie niemożliwe, a przynajmniej utrudnione z powodów formalno-prawnych. Obecnie teoretyczne planowanie metropolitalne w Warszawie jest ściśle

powiązane z planowaniem strategicznym. Zauważono także, że dla zniwelowania dylematów rozwojowych, planowanie metropolitalne powinno być adresowane nie tylko do planów zagospodarowania przestrzennego, ale także do planowania strategicznego w różnych skalach i poziomach odniesienia. Natomiast utrzymywanie obszarów funkcjonalnych (obszary metropolitalne i sąsiedztwa) powinno obejmować poziomy możliwie elastyczne, w których zarządzanie kreatywne, strategiczne planowanie przestrzenne oraz strategie kreatywne społecznie są przedstawiane w sposób mniej formalny. Dla tego modelu właściwie rozumiane regiony metropolitalne powinny być postrzegane jako porozumienie regionów ze wspólną odpowiedzialnością. Zasięg przestrzenny takich regionów mógłby być ustalany jedynie przez głównych uczestników, władzę i lokalnych działaczy. Planowanie powinno być oparte na precyzyjnych porozumieniach równorzędnych partnerów, określających zasady realizacji wspólnych zadań i osiągania rozwiązań. Wymaga to wysokiej kultury negocjacji, kultury debaty, kultury porozumień, czyli stałego budowania kapitału społecznego.

W konkluzji obrad wysunięto wniosek, że nowe podejście do planowania regionów nie zastępuje polityki spójności Unii Europejskiej, pokazuje tylko, że w niektórych obszarach powinno się wykorzystywać nowe możliwości współpracy. Zarówno obszary wiejskie, jak i tereny miejskie mogą na tym skorzystać. Większym miastom łatwiej będzie rozszerzać zasięg swego oddziaływania i uzyskiwać wyższą pozycję na arenie międzynarodowej.

Wszystkie zaprezentowane podczas konferencji wystąpienia zostaną opublikowane przez Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie w publikacji *Problemy planowania w obszarach metropolitalnych*, wydanej pod redakcją naukową dr. Tomasza Sławińskiego².

² Zawartość publikacji: A. Struzik, *Zagadnienie rozwoju metropolii na Mazowszu*; O. Dziekoński, *Demokracja lokalna a zagadnienia obszarów metropolitalnych*; M. Świącicki, *Obszary metropolitalne – konieczność współpracy samorządów*; J. Maćkowiak, *Szybki i harmonijny rozwój metropolii warszawskiej*; Z. Strzelecki, *Obszar Metropolitalny Warszawy – teraźniejszość i przyszłość*; F. Pankau, *Obszar Metropolitalny Trójmiasta – doświadczenia w integracji planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego*; M. Liotard, *Doświadczenie Paryża w sferze planowania w obszarze metropolitalnym*; R.B. Foth, *Obszar Metropolitalny Hamburga*; H. Hede, *Region sztokholmski*; E. van der Kooij, *Obszar Metropolitalny Amsterdamu*; J. Montgomery, *London's approach to urban development*; T. Sławiński, *Prezentacja Studium Planu Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Warszawy*; M. Mikos, *Zagadnienia planowania przestrzennego w Warszawie. Warszawa a OMW*; W. Malarowski, *Analiza możliwości i potrzeb powstania metropolii Warszawa*; B. Kolipiński, *Aspekty formalno-prawne planowania metropolitalnego w Polsce*; T. Markowski, *Obszary metropolitalne w dokumentach krajowych i europejskich*; V. Goodstadt, *Metropolitan spatial plans from a METREX perspective*; I. Tosics, *Zintegrowany rozwój. Rewitalizacja miejska w metropoliach europejskich*.

ABSTRACT

This article is based on results of presentations and discussions that took place during the conference organized in Warsaw by the Mazovian Office for Regional Planning in June 2011. The conference was devoted to metropolitan areas development, with special focus on spatial planning and management. Metropolitan areas play an important role as centers of growth in regional, national, and global scales. They possess economic innovative potential, accompanied by capital resources, which are crucial for generating development incentives. Metropolitan areas are often internally differentiated in terms of location of functions and as well as different resources and assets. Additionally, they usually consist of different administrative units that are under jurisdiction of different local governments. It creates development problems and challenges related to coordination of development efforts undertaken by different local governments. This article contains description of selected development problems of European metropolitan areas in different spatial, economic and social contexts.

dr Tomasz Sławiński, architekt, urbanista; absolwent Wydziału Architektury i Wydziału Inżynierii Lądowej Politechniki Warszawskiej; zastępca dyrektora w Mazowieckim Biurze Planowania Regionalnego (od 2004); generalny projektant planu zagospodarowania przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Warszawy (od 2004), twórca koncepcji i planów zagospodarowania przestrzennego Wilanowa Zachodniego, Marymontu i innych dzielnic Warszawy, współautor „Strategii rozwoju Warszawy”; członek: Rady Architektury i Rozwoju Miasta, Miejskiej Komisji Architektoniczno-Urbanistycznej w Warszawie, Izby Urbanistów, Stowarzyszenia Architektów Polskich, prezes Oddziału Towarzystwa Urbanistów Polskich w Warszawie.