

Marek Dutkowski

*Uniwersytet Szczeciński, Wydział Nauk o Ziemi, Katedra Badań Miast i Regionów
e-mail: marek.dutkowski@univ.szczecin.pl*

Delimitacja obszarów metropolitalnych w Polsce jako historycznie i globalnie uwarunkowane zagadnienie polityczne

Zarys treści: W artykule przedstawiono i przedyskutowano problem delimitacji obszarów metropolitalnych w Polsce w dwóch aspektach. Z jednej strony w kontekście globalnych i historycznych procesów industrializacji, serwicyzacji i metropolizacji wielkich miast, a z drugiej strony w świetle różnych koncepcji regionu (strukturalnego, funkcjonalnego i terytorialnego). W warunkach globalizacji sterowanie funkcjonowaniem i rozwojem wielkich miast w Polsce jest niezbędne dla zapewnienia ich prawidłowej metropolizacji. Powiązania funkcjonalne wewnątrz obszarów metropolitalnych nie są jednak ani koniecznym, ani wystarczającym warunkiem sprawności takiego sterowania. Niezbędne jest natomiast przywrócenie zasady terytorialnej. W konkluzji wykazuje się, że obszary metropolitalne w Polsce, będące w istocie regionami, powinny być definiowane jako terytoria, czyli obszary władztwa podmiotu suwerennego, choć podlegającego demokratycznej kontroli. Jedyną obecnie jednostką terytorialną tego rodzaju wyobrażalną w ramach porządku prawnego w Polsce jest powiat metropolitalny, o odmiennych kompetencjach niż istniejące powiaty i miasta na prawach powiatu. Przenosi to problem ich delimitacji z płaszczyzny naukowej i planistycznej na polityczną. Pochodną ewentualnej decyzji o utworzeniu powiatów metropolitalnych jest konieczność ich delimitacji. W tym przypadku również, wbrew rozpowszechnionym poglądom, najważniejsze są kryteria polityczne, a wtórne naukowe i planistyczne.

Słowa kluczowe: wielkie miasto, obszar metropolitalny, region, terytorium

Wprowadzenie

Od pewnego czasu problematyka funkcjonowania i rozwoju wielkich miast szczególnie intensywnie skupia zainteresowania badawcze geografów, ekonomistów, socjologów, planistów przestrzennych i urbanistów. Największe korporacje informatyczne intensywnie pracują nad systemami sterowania miastem przyszłości. W Chinach, Zjednoczonych Emiratach Arabskich, ale także w Kazachstanie, podejmuje się budowę nowych wielkich miast o rozmiarach znacznie przekraczających wszelkie dotychczasowe doświadczenia. Na całym świecie planowanie

miast, urbanistyka i architektura przeżywają swoje wielkie dni. W wielu krajach debata miejska staje się istotnym elementem agendy politycznej. Mieszkańcy wielkich miast definiują na nowo swoją tożsamość, aktywizują się i organizują w coraz bardziej wpływowe ruchy miejskie. Wielkomiejskie place stają się symbolami rewolucji. Wielkie miasta przyciągają uwagę mediów, stają się kulisami popularnych powieści, filmów, seriali i widowisk telewizyjnych. Miasto i życie na sposób miejski, w nowych warunkach technologicznych, stają się znowu modne.

Również w Polsce, mimo osłabienia i degeneracji planowania przestrzennego i urbanistyki, kwestia miejska, a raczej wielkomiejska, staje się jednym z centralnych problemów dalszej modernizacji i rozwoju kraju. Jednym, choć nie jedynym, z wymiarów tego problemu jest pytanie o charakter i zasięg przestrzenny tzw. obszarów metropolitalnych. Cały poniższy wywód oparty jest na założeniu, że obszary metropolitalne (jakkolwiek definiowane) są regionami. Drugie założenie, wcale nie oczywiste w świetle toczącej się w Polsce debaty, dotyczy silnego zewnętrznego uwarunkowania (czyli wykraczającego poza kontekst regionalny i krajowy), powstawania, funkcjonowania i rozwoju wielkich miast i otaczających je terenów, a w konsekwencji kreowania i delimitacji obszarów metropolitalnych w Polsce. Prezentowane konkluzje i wnioski mogą dotyczyć również innych tzw. postkomunistycznych krajów w obrębie wschodniego rozszerzenia Unii Europejskiej.

Cel i zakres artykułu

Pojęcie „obszar metropolitalny” stosuje się do polskich miast liczących co najmniej 200 tys. mieszkańców (lub ich ugrupowań spełniających łącznie to kryterium) wraz z otaczającymi je obszarami, na których pojawiają się problemy gospodarcze i społeczne, wymagające interwencji publicznej wykraczającej poza dotychczasowe uprawnienia lokalnego samorządu terytorialnego. Obszar metropolitalny, który jest regionem, powinien być narzędziem działania (władzy publicznej), a nie przedmiotem czy narzędziem badań naukowych, jeśli przywołać klasyczną definicję regionu Dziewońskiego (1967). Celem artykułu jest przedstawienie i dyskusja problemu delimitacji tak rozumianych obszarów metropolitalnych w Polsce, z jednej strony w kontekście historycznych i globalnych procesów industrializacji, serwicyzacji i metropolizacji, a z drugiej w świetle różnych koncepcji regionu. Przyjmuje się przy tym za Baumanem, że globalizację i metropolizację charakteryzuje gwałtowny wzrost mobilności ludzi, rzeczy i informacji, czemu towarzyszy ich oderwanie od miejsc i terytoriów (Bauman 2000). Wielkie miasta w myśl koncepcji Chojnickiego są terytorialnymi systemami społecznymi, a potencjalnie są nimi również ich obszary metropolitalne (Chojnicki 1989, 1996). Wielkie miasta i ich obszary metropolitalne podlegają też procesom ewolucji w rozumieniu proponowanym przez Domańskiego (2012). Aspekty globalny, regionalny, systemowy i ewolucyjny wielkich miast i obszarów metropolitalnych będą stanowiły ramy teoretyczno-metodologiczne poniższych rozważań.

W artykule wyróżnia się regiony strukturalne, funkcjonalne oraz terytorialne (Dutkowski 2008). Postawiono tezę, że obszary metropolitalne w Polsce powinny być definiowane jako regiony terytorialne, czyli obszary władztwa podmiotu suwerennego, choć podlegającego demokratycznej kontroli. Artykuł ma przede wszystkim charakter dyskusyjny, a nie przeglądowy ani badawczy. Powstał jako rozwinięcie referatu wygłoszonego w 2014 r. w Poznaniu na konferencji poświęconej zagadnieniu delimitacji obszarów metropolitalnych w Polsce. Adresowany jest do szerokiego i dość zróżnicowanego środowiska zainteresowanego problematyką wielkomiejską w Polsce.

Historyczne uwarunkowania rozwoju wielkich miast w Polsce

Industrializacja wielkich miast

Od połowy XVIII w. wzrost efektywności rolnictwa oraz zastosowanie maszyn i paliw kopalnych spowodowały w zachodniej Europie masowe uwolnienie słabo wykwalifikowanej siły roboczej, która zaczęła odpływać ze wsi do miast. Kapitalistyczna industrializacja wkroczyła do istniejących miast o funkcjach handlowych, administracyjnych i wojskowych oraz przyczyniła się do powstania nowych ośrodków i okręgów przemysłowych. Najwcześniej w Zjednoczonym Królestwie, później na kontynencie europejskim, a zwłaszcza w jego wschodniej części. Powstawały one na terenach wiejskich bogatych w rudy lub/i węgiel (np. Katowice) lub korzystnie położonych względem rynków zbytu (np. Łódź). Pozostałe miasta dotknęła stagnacja i degradacja. Wyzysk i kiepskie warunki życia w miastach (choć lepsze niż na wsi), pogłębiane przez eksplozję demograficzną, stały się podłożem buntów i rewolucji społecznych.

Wcześniej pojawił się problem regulacji intensywnych i spontanicznych procesów rozwojowych wewnątrz i wokół uprzemysławiających się miast. Początkowo zaowocowało to podejmowaniem wielkich przedsięwzięć infrastrukturalnych, takich jak ulepszanie powierzchni i regulacja ulic, budowa wodociągów i kanalizacji, gazyfikacja i elektryfikacja, wprowadzenie transportu publicznego (kolejno: dorożka, tramwaj, kolej, metro, autobus), wreszcie telefonizacja, a obecnie „hot-spotyzacja”. Infrastruktura komunalna pojawiła się w wielkich miastach jako bezpośredni skutek industrializacji. Opóźnienie industrializacji w Polsce skutkowało opóźnieniem urbanizacji rozumianej jako sposób zagospodarowania na sposób miejski. Systemy infrastruktury komunalnej szybko wykroczyły poza granice administracyjne gmin miejskich, dostosowanych do potrzeb społeczeństwa agrarnego. Wyznaczały jednak dość jednoznacznie zasięg przestrzenny niezbędnej regulacji. Problem ten rozwiązywano najczęściej poprzez zakup terenów na potrzeby ekspansji zabudowy miejskiej przez podmioty prywatne i publiczne, a następnie poprzez inkorporację gmin ościennych, co było tym łatwiejsze, im bardziej autorytarna była centralna władza państwowa (np. Niemcy do 1918 r. i w latach

1933–1945, Rosja, Francja, Polska okupowana w trakcie I wojny światowej przez Niemcy oraz w okresie PRL-u¹). W krajach o ugruntowanych tradycjach demokracji i samorządu terytorialnego (np. Zjednoczone Królestwo, Szwajcaria, Dania, Niderlandy, Niemcy po 1945 r., Stany Zjednoczone) wcześniej pojawił się problem współpracy wielkiego miasta z otaczającymi gminami wiejskimi, które nie godziły się na inkorporację. Był on rozwiązywany drogą powoływania ciał o charakterze politycznym, ale bez mocy wykonawczej, przede wszystkim zaś poprzez udzielanie licencji na wykonywanie usług komunalnych podmiotom prywatnym, a z czasem publicznym, działającym zgodnie ze wspólnie ustalonymi zasadami.

Serwicyzacja wielkich miast

W połowie XX w. wskutek postępu technicznego przyspieszonego w trakcie obu wojen światowych w strukturze gospodarki najwyższej rozwiniętych krajów dominację przemysłu zastąpiła dominacja usług (potocznie mówiąc: „niebieskie kołnierzyki” zostały wyparte przez „białe kołnierzyki”), skoncentrowanych w śródmieściach wielkich miast (tzw. CBD). Masowa motoryzacja zasadniczo zmieniła sposoby funkcjonowania i rozwoju wielkich miast. Poprawa dostępności do CBD wywołała „rozlewanie się” na tereny podmiejskie zabudowy miejskiej, najpierw mieszkaniowej, a następnie usługowej i produkcyjnej. Pojawiło się zjawisko suburbiów, w tym ich nieuregulowanej formy w postaci tzw. *sprawl*. Wielkie miasta stały się rozległymi dziennymi systemami miejskimi. Ich mieszkańcy wykonywali poszczególne czynności życiowe (praca, nauka, zakupy, opieka nad dziećmi i starszymi, posiłek, wypoczynek, rozrywka, sen) w różnych, często znacznie oddalonych od siebie miejscach. Ich codzienne cykle życiowe stały się niedomknięte terytorialnie – przekroczyły granice administracyjne dzielnic i gmin, a nawet jednostek terytorialnych wyższego rzędu, w tym państw. Ponieważ zasada terytorialna obowiązywała nadal, na odrębnym formalnie terytorium dokonywali oni świadczeń na rzecz społeczności wielkomiejskiej, w tym podatkowych, a na innym oczekiwali takich świadczeń ze strony owej wspólnoty, w tym wymagających nakładów publicznych. Ponadto powstałe w fazie industrializacji rozległe i szybko rozrastające się systemy infrastruktury komunalnej musiały być nadal regulowane i finansowane. Rozległość dziennych systemów miejskich uniemożliwiła wkrótce ich obsługę przez wielkie miasto, nazywane rdzeniowym. Konieczna stała się budowa komplementarnych systemów infrastruktury na obszarach podmiejskich, a także nowych systemów o zasięgu regionalnym. Narastające masowo, w miarę wzrostu poziomu dochodów, potrzeby wypoczynku wywołały konieczność powiązania wielkich miast z terenami rekreacyjnymi.

Rozwiązania ustrojowe i prawne dotyczące tworzenia, kompetencji i finansowania jednostek podziału terytorialnego nie nadążały za tymi zmianami. Zasada terytorialna jednak nadal obowiązywała i była tym skwapliwiej egzekwowana

¹ Przykładowo największe poszerzenia powierzchni Warszawy przeprowadzono w 1916 r. pod rządami okupacyjnego niemieckiego generalnego gubernatora generała Hansa von Beselera oraz w 1951 r. pod rządami przewodniczącego prezydium Miejskiej Rady Narodowej z nadania PZPR – Jerzego Albrechta.

przez jej podmioty, im skromniejsza była sfera ich realnego oddziaływania. Niezbędna stała się współpraca na obszarach metropolitalnych w formach wykraczających poza dotychczasowe związki celowe gmin lub wyspecjalizowane agendy komunalne. W zależności od specyfiki kulturowej i ustrojowej poszczególnych krajów ukształtowały się różne modele współpracy na obszarach metropolitalnych. Generalnie można je podzielić według trzech kryteriów: (1) podmiotów inicjujących (oddolne vs odgórne), (2) podmiotów dominujących (samorządowe vs społeczno-biznesowe), (3) zakresu współpracy (wyspecjalizowane vs generalne). W praktyce występują również formy pośrednie oraz uzupełniające się, a nawet konkurujące.

Metropolizacja wielkich miast

Główną przyczyną współczesnego renesansu wielkich miast jest postępująca globalizacja, we wszystkich jej aspektach, wzajemnie się warunkujących i wzmacniających: informacyjnym, transportowym, finansowym, gospodarczym, społecznym, kulturowym oraz militarnym. Wielkie miasta (ale tylko niektóre) stają się węzłami globalnej sieci. Za jej pośrednictwem pozyskują zasoby i surowce oraz sprzedają swoje, głównie niematerialne, produkty. Funkcje metropolitalne, czyli działalności, które wiążą wielkie miasta z globalną siecią, oraz obsługująca je klasa metropolitalna, decydują o ich rozwoju, stagnacji lub upadku, czynią je metropoliami oraz stanowią o ich statusie metropolitalnym i pozycji w globalnych, kontynentalnych i krajowych rankingach. Metropolizacja jest efektem wpływu globalizacji na wielkie miasta. Funkcje metropolitalne mają charakter wyspecjalizowany, wymagają rzadkich zasobów i specyficznego otoczenia miejskiego. W literaturze są jednak różnie definiowane, często niekonsekwentnie. Jeżeli zjawisko metropolizacji łączy się z oddziaływaniem globalizacji na wielkie miasta, funkcje metropolitalne tym się różnią od występujących w wielkich miastach funkcji centralnych najwyższego rzędu oraz wyspecjalizowanych funkcji egzogenicznych, że ich produkty i usługi oferowane są na rynku globalnym, a nie na obsługiwanych dotychczas przez wielkie miasto rynkach regionalnym lub krajowym. Odkryta przez Christallera zasada hierarchizacji systemu osadniczego zostaje odwrócona. Jest jeden globalny rynek i każde miasto może stać się jego miejscem centralnym, a lista dóbr centralnych staje się nieograniczona.

Wzrost i ekspansja wielkich miast w warunkach globalizacji nie odbywają się w próżni geograficznej, wymagają materialnego podłoża, lokalnych zasobów oraz rozległych gruntów pod zabudowę. Funkcje metropolitalne nie mieszczą się już w obrębie zabudowy miejskiej, powstałej w okresie industrializacji miast, która (jak wskazano wyżej) dała pierwszy impuls do ich rozprzestrzeniania się poza średniowieczne mury i nowożytnie umocnienia. Z różnych powodów funkcje te lokalizowane są z dala od powstałych w fazie serwicyzacji CBD dawnych dzielnic przemysłowo-składowych, obiektów kulturalnych, starych portów i lotnisk. Powszechna teleinformatyzacja zaciera różnice między miejscami pracy, zakupów, rozrywki i wypoczynku. Istotnie wzrasta mobilność mieszkańców wielkich miast. Przestali być „masowo dojeżdżającymi do pracy”, a stali się „wędrowcami” wzdłuż

indywidualnych ścieżek. Wielkie miasta doby globalizacji przekształcają się w sieci zróżnicowanych funkcjonalnie obszarów i obiektów, obejmujących swoim zasięgiem tereny o powierzchni tysięcy kilometrów kwadratowych, czyli uznawane tradycyjnie za regiony. Powstają regiony metropolitalne. Na ich obszarach tracą dotychczasowe znaczenie opozycje „miejskie – wiejskie”, „centrum – peryferie”, „produkcja – konsumpcja”, „prywatne – publiczne”, „dzienny – nocny”, „swój – obcy” itd.

Industrializacja, serwicyzacja i globalizacja wielkich miast w Polsce

Wielkie miasta w Polsce, po wstępnej odbudowie ze zniszczeń wojennych, podlegały w latach 1950–1980 tzw. forsownej industrializacji w ramach scentralizowanej państwowej gospodarki (Kukliński 1997). Działo się to wbrew uzasadnianej ideologicznie, dość populistycznej i oficjalnie propagowanej zasadzie tzw. równomiernego rozmieszczenia sił wytwórczych. Do wielkich miast, w tym do ich śródmieść i tzw. dobrych dzielnic, napłynęły miliony przybyszów z utraconych wschodnich kresów oraz przeludnionych wsi i miasteczek centralnej i południowo-wschodniej Polski. Nowy ustrój uczynił z chłopów (często bezrolnych) robotników i inteligentów. W Gdańsku, Szczecinie i Wrocławiu, po wypędzeniu Niemców, nastąpiła całkowita wymiana ludności. Towarzyszyło temu upaństwowienie nieruchomości (w tym gruntów miejskich), majątku produkcyjnego, handlu i usług. Zniszczona przez Hitlera Warszawa również została „upaństwowiona”, choć na wyraźną sugestię Stalina ocalała funkcję stołeczną. Wielkie miasta przekształciły się w aglomeracje miejsko-przemysłowe (warszawską, katowicką, wrocławską, krakowską, łódzką, poznańską itd.) lub portowo-miejskie (Gdańsk z Gdynią, Szczecin ze Świnoujściem). Były także definiowane jako okręgi przemysłowe. W warunkach gospodarki permanentnego niedoboru, tłumienia wszelkich przejawów przedsiębiorczości i gospodarności oraz zniesienia, a następnie bardzo ograniczonej samorządności lokalnej doprowadziło to do tzw. ułomnej urbanizacji. Poważne, do dziś nie rozwiązane problemy infrastrukturalne wielkich miast (wodociągi i kanalizacja, sieć uliczna, odpady komunalne, transport publiczny) nie prowadziły do podjęcia współpracy z ościennymi gromadami, a później gminami wiejskimi. Drogą decyzji polityczno-administracyjnych powiększono terytoria wielkich miast, co przyczyniało się do wchłaniania terenów podmiejskich, na których powstawały wielkie zakłady produkcyjne oraz równie wielkie osiedla mieszkaniowe. Przyspieszona, narzucona i forsowna, lecz niezbędna tzw. socjalistyczna industrializacja zmieniła całkowicie strukturę gospodarczą, społeczną i przestrzenną wielkich miast Polski. Dobrą ilustracją tego procesu są Nowa Huta i Nowe Tychy.

W wyniku upadku tzw. realnego socjalizmu i wkroczenia Polski na ścieżkę kapitalistycznego rozwoju według modelu neoliberalnego nastąpiła konsekwentna (nierzadko raptowna) deindustrializacja wielkich miast. W niektórych przypadkach towarzyszyła temu serwicyzacja (najpierw w Warszawie, a następnie w Krakowie, Wrocławiu i Poznaniu, ostatnio w Trójmieście). Gdziekolwiek, choć głównie w Warszawie, pojawiały się funkcje metropolitalne o znaczeniu międzyna-

rodowym. Gwałtownym procesom przemian politycznych, gospodarczych i społecznych towarzyszyło uwarunkowane ideologicznie odstąpienie od sterowania tymi procesami, we wszystkich ich aspektach, a zwłaszcza w aspekcie przestrzennym. Powołano jednak niezależny i silny samorząd lokalny, a następnie uzależniony finansowo od władz centralnych i słaby samorząd wojewódzki.

Specyfika wielkich miast w Polsce, którą dzielą z miastami tzw. obszaru wschodniego rozszerzenia Unii Europejskiej, polega na współistnieniu kłopotliwej spuścizny forsownej industrializacji, raptownej deindustrializacji i serwicyzacji oraz raczkującej metropolizacji. W różnych warunkach ich funkcjonowania i rozwoju owe trzy dziedziny problemowe układają się w różny sposób, tworząc odmienne stany, wymagające odmiennych działań publicznych. Dobrym przykładem tej specyfiki rozwojowej wielkich miast w Polsce jest Warszawa.

Specyfika rozwojowa wielkich miast w Polsce – przykład Warszawy

Władze samorządowe Warszawy mają kompetencje równe kompetencjom władz miast na prawach powiatu, głównie średniej wielkości². Jednak muszą równocześnie rozwiązywać problemy nie rozwiązane w fazie industrializacji wielkich miast (transport zbiorowy, a zwłaszcza metro, gospodarka wodno-kanalizacyjna, gospodarka odpadami), deindustrializacji (tereny poprzemysłowe), serwicyzacji (z jednej strony rosnący w śródmieściu CBD, a z drugiej tzw. *sprawl* i związane z nim problemy transportu indywidualnego i dostępu do usług publicznych) oraz metropolizacji (instytucje zarządcze globalnego biznesu i polityki międzynarodowej, ośrodki naukowe i badawczo-rozwojowe, *think tanki*, organizacja spotkań i wydarzeń o znaczeniu międzynarodowym oraz służąca im infrastruktura: porty lotnicze, hotele, restauracje i obiekty handlowe, centra kongresowe i wystawowe, obiekty rekreacji, rozrywki i kultury). Do tego dochodzą kwestie związane z funkcją stołeczną Warszawy. W warunkach nadmiernej koncentracji przestrzennej władz publicznych w Polsce problemy te na razie dotyczą tylko Warszawy, ale w przyszłości wcale tak być nie musi.

Część tych problemów pojawia się na obszarze wykraczającym poza terytorium miasta stołecznego Warszawy i wymaga współpracy metropolitalnej (jeszcze bardziej skomplikowana sytuacja występowała w okresie podziału Warszawy w latach 1990–2002 na 7–8 dzielnic-gmin, a później na 11 gmin). Rzecz jednak w tym, jak wykazano wyżej, że każda z faz rozwoju wielkich miast europejskich wymagała innych form takiej współpracy, stopniowo i mozolnie wypracowanych w miastach zachodnioeuropejskich. Część z nich może być rozwiązywana poprzez prywatyzację (co wymaga jednak odpowiedniej kontroli politycznej) lub powoływanie spółek komunalnych i innych agencji publicznych. Inne wymagają porozumień z samorządami podmiejskich gmin na zasadzie „jak równy z równym”. Jest to zadanie politycznie trudne, nie tylko w Polsce. Jeszcze inne proble-

² Do 1975 r. Warszawa oraz cztery inne wielkie miasta (Wrocław, Kraków, Poznań, Łódź) miały status miast wydzielonych rangi wojewódzkiej, a ich dzielnice rangi powiatowej. Co najistotniejsze, dotyczyło to również struktury terytorialnej PZPR. Ich pozycja była zatem znacznie wyższa niż obecnie.

my wymuszają przyjęcie pewnego rodzaju odpowiedzialności i patronatu Warszawy nad odległymi obszarami, silnie powiązаныmi funkcjonalnie, np. w sferze rynku pracy oraz wypoczynku. Publiczne sterowanie funkcjami metropolitalnymi zdecydowanie wykracza poza „sąsiedzkie” relacje międzygminne i wymaga współpracy z partnerami z kręgów „wielkiej polityki” oraz „wielkiego biznesu”. W efekcie, w sensie przestrzennym, wyraźnie rysują się tu trzy zasięgi takiej współpracy: lokalny, regionalny i ponadregionalny. Problemy lokalne mogą wymagać zwiększenia kompetencji władz samorządowych wielkich miast w ramach ich terytoriów, w tym kompetencji do zawierania funkcjonalnych porozumień z gminami podmiejskimi. Obszar metropolitalny w prezentowanym tu rozumieniu dotyczy zasięgu regionalnego i służy rozwiązywaniu wspólnych problemów wielkiego miasta i jego otoczenia. Zasięg ponadregionalnej współpracy zaczyna być dla Warszawy istotny, lecz na razie raczej jako przedmiot dyskusji³.

Próby włączenia wszystkich zarysowanych wyżej problemów do agendy „obszaru metropolitalnego Warszawy” byłyby niecelowe i dysfunkcyjne. Inna sprawa, że dotychczasowe usiłowania delimitacji „obszaru metropolitalnego” Warszawy nie przyniosły rozstrzygnięć istotnych dla funkcjonowania i rozwoju tego miasta, a jedynie przyczyniły się do aktualizacji i poszerzenia wiedzy. Mimo zaangażowania znacznych środków i znakomitych fachowców, kwestia pozostaje otwarta. Główną tego przyczyną jest naszkicowana wyżej wyjątkowo trudna, skomplikowana i specyficzna sytuacja Warszawy.

Odrębnym zagadnieniem jest rozmieszczenie na obszarze kraju instytucji władzy państwowej szczebla centralnego. Kwestia dekoncentracji politycznej i administracyjnej Warszawy, również w kontekście jej obszaru metropolitalnego, powinna być włączona do debaty nad dalszą modernizacją Polski.

Pozostałe wielkie miasta Polski, zwłaszcza poszukujące intensywnie funkcji metropolitalnych, aż tak wielkich problemów nie mają, lecz powinny być na nie przygotowane. Trzeba mieć świadomość, że w wobec potężniejącej globalizacji nawet najlepiej funkcjonujący obszar metropolitalny nie rozwiąże wszystkich problemów współpracy wielkiego miasta z jego bliższym i dalszym otoczeniem. Potrzebne są alianse z innymi metropoliami, z wielkim biznesem i globalnymi organizacjami ze sfery mediów, kultury, nauki, sportu i rozrywki. Wszystko to wymaga jednak przyjaznej atmosfery politycznej na szczeblu międzynarodowym i krajowym.

Obszar metropolitalny jako region

Pojęcie regionu

Pojęcie „region” jest nieodłącznie związane z pojęciem „obszar”. Obszar (dla powierzchni wód można używać pojęcia „akwen”) to każdy fragment powierzch-

³ Mimo szybkiego rozwoju funkcji metropolitalnych oraz coraz wyższych miejsc w licznych rankingach wielkich miast, Warszawa nie jest uczestnikiem żadnej europejskiej sieci, co wymagałoby podjęcia współpracy o zasięgu ponadregionalnym.

ni Ziemi, którego granice można wyznaczyć na podstawie ustalonych kryteriów z dokładnością dostosowaną do aktualnych technicznych możliwości oraz potrzeb takiej delimitacji. „Region” to taka „całość” (system), dla której istnienia, funkcjonowania i rozwoju obszar jest niezbędny lub ma istotne znaczenie. Region to taki obszar, dla którego można zdefiniować obszar większy – nadobszar, w skład którego wchodzi co najmniej jeszcze jeden region, oraz co najmniej dwa mniejsze obszary – podobszary, wchodzące w skład danego regionu. Kryterium wyznaczenia granic regionu (delimitacja) jest występowanie na jego obszarze wyraźnej odmienności od obszarów sąsiednich badanego zjawiska lub procesu. Delimitację przeprowadza się za pomocą jednostek obserwacji geograficznej, którymi z reguły są owe podobszary lub podobszary niższych poziomów. Najbardziej dojrzałe i wyrafinowane koncepcje regionu w badaniach społeczeństwa i gospodarki traktują go jako terytorialny system społeczny – złożony, dynamiczny, ewoluujący i zdolny do samoorganizacji (Domański 2012). Jego tworzywo stanowią jednak ludzie, a terytorium jest jedynie tłem, areną lub podium. Obszary metropolitalne mogą być traktowane jako terytorialne systemy społeczne, o ile spełnią założenia tej koncepcji (Chojnicki 1989).

Tworzywem regionu w badaniach naukowych oraz w praktyce planistycznej i politycznej są zjawiska i procesy dotyczące różnych, choć powiązanych ze sobą dziedzin: społeczeństwa i kultury, jednostek ludzkich i ich populacji, techniki i gospodarki oraz przyrody. W każdej z tych dziedzin występują trzy typy regionów: strukturalne, funkcjonalne i terytorialne. Region strukturalny (zwany także jednorodnym, strefowym, powierzchniowym, homogenicznym lub skalarnym) to obszar różniący się od co najmniej jednego obszaru tego samego poziomu hierarchicznego pod względem struktury badanego zjawiska lub procesu. Region funkcjonalny (zwany też węzłowym, nodalnym, powiązań) to obszar, na którym występują względnie domknięte przepływy energii, materii, ludzi, zwierząt, kapitału lub informacji. Region terytorialny (zwany również administracyjnym lub politycznym) to obszar poddany kontroli, władzy lub objęty kompetencjami określonego podmiotu – człowieka lub grupy ludzi, przedsiębiorstwa, instytucji, organizacji, ale także zwierzęcia lub grupy zwierząt (Dutkowski 2008).

Pojęcie obszaru metropolitalnego

Każdy z tych trzech typów regionów jest odmienny co do swojej istoty i wyprowadzony z innych koncepcji, choć teoretycznie mogą one obejmować ten sam obszar. W większości procedur delimitacyjnych koncepcje te oraz związane z nimi kryteria delimitacji stosowane są łącznie i dość dowolnie mieszane, często nieświadomie. Prowadzi to do nierozwiązywalnych metodycznie kłopotów, a w efekcie do nie kończących się i na ogół jałowych dyskusji „delimitacyjnych”. Należy pamiętać, że delimitacja jest wtórna wobec charakteru delimitowanego regionu. W związku z tym proponuje się w tym artykule poprzedzenie delimitacji obszarów metropolitalnych w Polsce decyzją, jakim typem regionu mają one być: strukturalnym, funkcjonalnym czy terytorialnym. Wymaga to przyjęcia definicji, choćby ogólnej i nieostrej, samego obszaru metropolitalnego. Wydaje się, że na-

stępująca definicja spełnia te kryteria: obszar metropolitalny to wielkie miasto wraz z jego strefą podmiejską, wymagające interwencji publicznej w celu rozwiązywania wspólnych problemów funkcjonowania i rozwoju. Strefa podmiejska to obszar wokół wielkiego miasta mający zarówno cechy miasta, jak wsi. Funkcje egzogeniczne wielkiego miasta mogą mieć charakter administracyjny, przemysłowy, usługowy, kulturalny lub metropolitalny. Funkcje metropolitalne to wyspecjalizowane usługi lub produkcja materialna, związane z rynkiem globalnym lub co najmniej międzynarodowym.

Obszar metropolitalny jako region strukturalny

Wielkie miasto charakteryzuje się intensywnym zagospodarowaniem w postaci zabudowy miejskiej, czyli budynków, budowli i innych sztucznych obiektów służących działalności gospodarczej, aktywności społecznej oraz zaspokojeniu potrzeb bytowych mieszkańców miast (tzw. urbanizacja techniczna). Również środowisko naturalne miast jest silnie przekształcane i nabiera coraz bardziej sztucznego charakteru (parki, zieleń miejska, rolnictwo i ogrodnictwo miejskie). Takie zagęszczenie zagospodarowania prowadzi do znacznej gęstości zaludnienia. Ludność miejską, głównie ze względu na charakter pracy (poza rolnictwem) i warunki osiedleńcze (poza gospodarstwem rolnym), cechuje odmienna struktura społeczna i sposoby zachowania (tzw. urbanizacja ekonomiczna i społeczna). Traktując obszar metropolitalny jako region strukturalny, poszukuje się odmienności zagospodarowania i ludności od otaczających obszarów wiejskich. Wyznacza się obszary o znacznym, ustalonym arbitralnie, poziomie urbanizacji technicznej, ekonomicznej i społecznej. W zależności od przyjętej jednostki obserwacji geograficznej (np. w Polsce: kwartał uliczny, wieś, dzielnica, gmina, powiat) uzyskuje się mniej lub bardziej precyzyjny obraz. Metody teledetekcyjne oraz GIS umożliwiają obecnie precyzyjne wyznaczenie granic zasięgu różnych form zagospodarowania. Bardzo często jednak granice regionów strukturalnych nie są zgodne z granicami jednostek samorządu terytorialnego. Arbitralność granicy pomiędzy obszarem rdzeniowym, obszarami podmiejskimi oraz wsią jest nieusuwalna, co stawia pod znakiem zapytania wiarygodność takich delimitacji.

Podjęcie strukturalne, prowadzące do kompromisów intelektualnych i różnych trudności metodycznych (często nierozwiązywalnych), stosuje się w Polsce nieprzerwanie co najmniej od lat 70. ubiegłego wieku, kiedy delimitowano aglomeracje miejsko-przemysłowe i okręgi przemysłowe w Polsce. Niestosowność traktowania obszarów metropolitalnych jako regionów strukturalnych wynika przede wszystkim z faktu zmiany charakteru upowszechniania się urbanizacji z ekspansywnego na hierarchiczny, a następnie chaotyczny. Narastający chaos przestrzenny w wielkich miastach Polski oraz na terenach otaczających jest z jednej strony efektem słabości systemu planowania przestrzennego, z drugiej jednak rezultatem bardzo silnego oddziaływania globalizacji. Relacje przestrzenne (ciągłość, zgodność, proporcjonalność, współmierność i in.), stanowiące dotychczas podstawę kulturową tzw. ładu przestrzennego, ulegają deformacjom i destrukcji.

Regiony strukturalne ulegają rozkruszeniu i rozsypaniu, stając się najwyżej klasami przestrzennymi.

Obszar metropolitalny jako region funkcjonalny

Wielkie miasto skupia działalności gospodarcze i inne aktywności społeczne, które wymagają przepływów ludzi, rzeczy, energii, pieniędzy i informacji. Przepływy te przyjęło się nazywać powiązaniem funkcjonalnymi. Obszary objęte względnie domykającymi się przepływami to regiony funkcjonalne. W późniejszej fazie industrializacji, a także serwicyzacji wielkich miast głównym czynnikiem produkcji byli ludzie. Ich codzienne przepływy z miejsca zamieszkania do miejsca pracy i z powrotem (zwane wahadłowymi), początkowo ograniczone przestrzennie do przejścia z osiedla przykładowego do fabryki, a potem ogarniające rozległe obszary podmiejskie (suburbia), stały się tworzywem tzw. dziennych systemów miejskich. Badania dojazdów do pracy do wielkich miast również mają ugruntowaną tradycję w Polsce. Wyznaczenie granic codziennych dojazdów do pracy (ewentualnie do szkół i usług) – tzw. zlewni dojazdowych – uznawane jest za użyteczne narzędzie delimitacji obszarów metropolitalnych. Jest to podejście standardowe i rozpowszechnione w badaniach miast i regionów. Znalazło odzwierciedlenie również w przyjętym przez UE pojęciu „miejskiego obszaru funkcjonalnego” (*functional urban area*), które przenika obecnie do polskiej polityki regionalnej i miejskiej.

Pojawia się tu jednak ponownie problem niezgodności granic obszarów funkcjonalnych z granicami jednostek terytorialnych. Ponadto, w związku z oddziaływaniem globalizacji na wielkie miasta i otaczające je obszary, intensywność i natężenie przepływów ludzi zmieniło swój charakter z wahadłowego i uporządkowanego według głównych dróg dojazdowych do dzielnic przemysłowych i CBD na całodobowy i wielokierunkowy. Miejsca pracy (w przemyśle w ramach tzw. reindustrializacji, w usługach i handlu) przenoszą się na obszary podmiejskie, a śródmieścia miast, w ramach tzw. reurbanizacji i związanej z nią gentryfikacji, odzyskują atrakcyjność jako miejsca zamieszkania. Zmiany funkcji istniejącego zagospodarowania nabierają tempa i stają się coraz bardziej przypadkowe. Globalizacja poprzez metropolizację zakłóca wewnętrzny porządek dziennych systemów miejskich, wielkich miast, pozbawiając je ciągłości i trwałości. Z tego głównie powodu obszary metropolitalne, w rozumieniu przyjętym w niniejszym artykule, nie mogą być definiowane jako regiony funkcjonalne.

Obszar metropolitalny jako region terytorialny

Region terytorialny to obszar poddany władzy jakiegoś podmiotu. Nie jest istotne, w jaki sposób legitymizowane jest powoływanie tego podmiotu, sprawowanie i przekazywanie owej władzy innemu podmiotowi, czy i w jaki sposób jest ona kontrolowana ani jaki jest jej zakres. Zasada terytorialna oznacza jedynie podporządkowanie legalnej władzy podmiotu terytorialnego obiektów naturalnych (ożywionych i nieożywionych) i sztucznych oraz przede wszystkim ludzi, jeśli

tylko trwale lub okresowo znajdują się na tym terytorium. Obiekty i osoby wyłączone spod takiej władzy cieszą się przywilejem eksterytorialności. W takim sensie obszary metropolitalne w Polsce (wielkie miasta i otaczające je tereny) nie są regionami terytorialnymi. Są natomiast zbiorami jednostek samorządu terytorialnego, które takimi regionami są, ponieważ dzielą się na podobszary w postaci jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego (dzielnic, osiedli i sołectw), a następnie na nieruchomości gruntowe, nad którymi władzę sprawują ich dysponenti. Nadobszarami gmin są powiaty i województwa.

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego i władzy publicznej w Polsce jest jednak gmina. Aby utworzyć obszar metropolitalny, jednostki owe powinny najpierw podjąć współpracę w celu rozwiązywania wspólnych problemów funkcjonowania i rozwoju. Takie formy współpracy pojawiły się w wielu krajach już na początku fazy serwicyzacji wielkich miast, gdy zabudowa miejska i dojazdy do pracy wykroczyły poza granice ich terytoriów. Współpraca taka napotykała i napotyka na wielkie opory i trudności, które w różnych krajach rozwiązywane są w różny sposób. Na ogół są to procesy długotrwałe i wymagające wielkiego wysiłku. Idea obszaru metropolitalnego jako regionu terytorialnego od lat upowszechniana jest w Polsce przez Unię Metropolii Polskich w postaci tzw. powiatu metropolitalnego jako nowej jednostki samorządu terytorialnego. Pomijając aspekty polityczne i ustrojowe tej koncepcji, należy zauważyć, że debata na jej temat odeszła od istoty zagadnienia, czyli kompetencji władczych organu takiego powiatu (gubernatora, nadburmistrza, mera?) i ugrzęzła w jałowych sporach o to, które z miast „zasługuje” na miano „metropolitalnego” oraz w jaki sposób owe obszary metropolitalne delimitować.

Niewątpliwie jednak w myśl zarysowanej wyżej definicji i klasyfikacji regionu obszar metropolitalny w warunkach Polski powinien być powiatem o odrębnych uprawnieniach, niezależnie jaką ostatecznie przyjmie się nazwę takiej jednostki. W debacie, jaka toczy się w Polsce i w praktyce planistycznej, i samorządowej, nazwa „metropolia” zyskuje coraz większe uznanie. Jeśli konsekwentnie podążać za tą myślą, należy zaakceptować nowy pośredni szczebel podziału terytorialnego Polski – metropolię. Ze względu na geograficznie i historycznie uwarunkowane trwałe zróżnicowanie wielkich polskich miast i ich bezpośredniego otoczenia powstawanie metropolii oraz ustalanie zakresu kompetencji ich władz powinno być procesem oddolnym oraz inicjowanym przez władze gmin. W praktyce wymagałoby to uchwalenia odrębnej ustawy dla każdej metropolii. W tym kierunku zdaje się podążać rozwój sytuacji na wielu obszarach metropolitalnych. Nie ma natomiast powodu, aby ewentualne powstanie metropolii naruszało w jakikolwiek sposób dotychczasowe kompetencje samorządu wojewódzkiego czy urzędu wojewody.

Trzeba równocześnie pamiętać, że w specyficznej sytuacji polskich wielkich miast, charakteryzującej się kłopotliwą spuścizną forsownej industrializacji, raptownej deindustrializacji i serwicyzacji oraz raczkującej metropolizacji, obszary metropolitalne rozumiane jako regiony terytorialne nie rozwiążą wszystkich wspólnych problemów ich funkcjonowania i rozwoju. Są jednak odpowiednim narzędziem do rozwiązywania najbardziej aktualnych i palących: poprawy spraw-

ności transportowej, zapewnienia tzw. ładu przestrzennego, ochrony środowiska, bezpieczeństwa publicznego oraz dostępności podstawowych usług miejskich dla mieszkańców. Wobec sprzeczności lokalnych interesów w tych kwestiach konieczne jest ustanowienie władzy publicznej obejmującej wielkie miasto oraz obszary wykraczające poza jego terytorium w celu poszukiwania rozwiązań, co jest możliwe również poprzez doskonalenie współpracy międzygminnej, ale także realizację wspólnych postanowień metodami administracyjnymi, czego współpraca międzygminna nie umożliwia.

Delimitacja obszarów metropolitalnych jako zagadnienie polityczne

Industrializacja, serwicyzacja i metropolizacja a zasada terytorialna

Globalizacja osłabia, a ostatecznie znosi zasadę terytorialną, wedle której określony podmiot sprawuje legalną, całkowitą lub częściową, władzę nad ludźmi oraz obiektami naturalnymi i sztucznymi znajdującymi się na obszarze ściśle wyznaczonym uznawanymi za legalne oraz strzeżonymi granicami. Władza oznacza możliwość podejmowania i egzekwowania przez podmiot suwerennych i legalnych decyzji, również przy użyciu przemocy. Terytoriami są działki, parafie, gminy, powiaty i regiony (różnie w różnych państwach nazywane), ale przede wszystkim same państwa (dysponujące głównymi instrumentami przemocy) oraz ich ugrupowania. Zasada terytorialna znosi feudalną zasadę osobistego przyporządkowania poddanych do ich panów oraz plemienną zasadę osobistego przyporządkowania do wspólnoty wyznaniowej, klanowej czy rodzinnej. Jej zniesienie w skali państw zostało wymuszone przez rewolucję przemysłową, najpierw w Zjednoczonym Królestwie, potem we Francji, Niemczech, Stanach Zjednoczonych i Kanadzie, wreszcie w Rosji, a na końcu w Ameryce Łacińskiej, Indiach i Chinach. Państwa stały się najważniejszymi i najsilniejszymi podmiotami epoki industrialnej, co zaowocowało bardzo szybkim postępem cywilizacyjnym oraz dwie wojnami światowymi. Z kolei społeczeństwa Afryki i świata arabskiego, ciągle tkwiąc w okowach zasady wyznaniowej, klanowej i rodzinnej, poddane presji globalizacji, nie mają już szansy na zbudowanie państw rozumianych jako suwerenne terytoria. Nie mają zresztą takiej potrzeby. Państwa zbójckie, jeżeli znajdują w ramach globalnych sieci finansowe podstawy istnienia, mogą powstać gdziekolwiek, bez potrzeby troski i odpowiedzialności za zajmowane siłą terytoria oraz zamieszkujących je ludzi.

Globalizacja i metropolizacja osłabiają władzę państwową. Potęga Stanów Zjednoczonych wynika ze słabości innych państw, ale opiera się przede wszystkim na finansowej, technologicznej i kulturowej dominacji amerykańskich korporacji o zasięgu globalnym. Natomiast *państwa kieszonkowe* (państwa-regiony i państwa-miasta, np. Singapur, Hongkong, Luksemburg, Katar, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Cypr) znakomicie funkcjonują w zglobalizowanym świecie, o ile uda

im się zająć pozycję węzłową. W rezultacie w stosunkowo niewielkiej odległości fizycznej można zaobserwować kwitnący Dubaj i upadający Bagdad oraz odpowiednio: Warszawę i Bytom, Chicago i Detroit itp.

Zjawiska występujące w skali globalnej mają swoje odpowiedniki w pozostałych skalach geograficznych: kontynentalnej, krajowej, regionalnej i lokalnej. Oznacza to, że w efekcie globalizacji osłabieniu ulega zasada terytorialna również w regionach lub obszarach metropolitalnych. Państwom upadłym (np. Afganistan, Libia, Somalia, Irak) odpowiadają rządzone przez gangi slumsy wielkich metropolii. Oazom dobrobytu (np. Dubaj, Singapur) odpowiadają grodzone osiedla i posiadłości-twierdze.

Wielokrotnie opisywana *mozaikowość przestrzeni* jest manifestacją szkicowo przedstawionych wyżej procesów deterytorializacji społeczeństw, wywołanych przez globalizację. Znaczne zróżnicowanie przestrzenne kapitałów rozwojowych, zamożności, władzy i jakości życia występuje również na obszarach metropolitalnych. Jeżeli jest ono nadmierne, staje się hamulcem rozwoju i powinno być ograniczane. Ale kto ma to zrobić? I w jaki sposób? W skali UE odpowiedzią jest wprowadzenie *territorial cohesion* jako nowego celu wspólnotowego oraz zalecenie *multilevel governance*. W skalach krajowych są to *urban policies*, wyznaczenie *metropolitan areas* oraz wspieranie współpracy na tych obszarach. Deterytorializacji należy się przeciwstawiać we wszystkich skalach przestrzennych, ponieważ zakłóca ona równowagę pomiędzy biznesem, władzą publiczną i organizacjami społecznymi niezbędną do zapewnienia warunków reprodukcji kapitałów (produkcyjnego, finansowego, ludzkiego, społecznego i in.) w dłuższym okresie. Konieczne jest przywracanie zasady terytorialnej, również, a może zwłaszcza, w wielkich miastach i na terenach je otaczających.

Zasada terytorialna jako płaszczyzna uzgadniania metropolitalnych racji, interesów i wartości

Zasada terytorialna w odniesieniu do obszarów metropolitalnych przewiduje ustalenie zakresu władztwa danego podmiotu politycznego nad określonym terytorium, czyli nad obszarem o jednoznacznie określonych granicach. Takimi obszarami są w Polsce gminy samorządowe. Ich kompetencje są stosunkowo szerokie, podstawy finansowe stabilne, aparat administracyjny na ogół sprawny i kompetentny, w rezultacie czego samorząd lokalny stał się jednym z filarów odrodzonego przez 25 laty suwerennego państwa polskiego. Istniejące mechanizmy formułowania racji, interesów i wartości przez społeczności lokalne, także te wielkomiejskie, mogą być z powodzeniem wykorzystane w budowie porozumień międzygminnych, służących osiągnięciu celów wspólnych lub celów niemożliwych do osiągnięcia bez współpracy. Samorząd powiatowy ma niewiele kompetencji, a jeszcze mniej narzędzi do działania. Powiat stanowi jednak istniejący i ugruntowany w polskiej kulturze oraz państwowości składnik systemu terytorialnej organizacji kraju. Pomysł, aby obszary metropolitalne były powiatami, jest bardzo sensowny. Należy jednak pamiętać, że ewentualne ustanowienie powiatów

metropolitalnych wymagałoby nadania im pewnych dodatkowych kompetencji w stosunku do obecnych kompetencji powiatów ziemskich. Takie rozwiązanie od lat funkcjonuje w postaci miast na prawach powiatu.

Należy też mieć na uwadze samorząd wojewódzki, który odgrywa istotną rolę w procesie niezbędnej decentralizacji i regionalizacji dużych państw europejskich. Regionalizacja państw jest procesem o zasięgu ogólnoeuropejskim, który już wpływa na zasady funkcjonowania instytucji UE. Bez wątplenia takimi regionami są wielkie miasta wraz z obszarami otaczającymi, które w znacznym stopniu, w tym również w Polsce, „wybiły się na niepodległość” gospodarczą, społeczną i polityczną. Niepodległość wymaga jednak powołania organu władzy o określonych kompetencjach. Istniejące organy samorządu terytorialnego szczebla gminnego, powiatowego i wojewódzkiego powinny uzgodnić, jakie kompetencje gminne i powiatowe powinny być przesunięte na poziom metropolitalny. W każdym z województw może być przyjęte odmienne rozwiązanie, gdyż wielkie miasta w Polsce oraz ich bezpośrednie otoczenie są jakościowo zróżnicowane. Z tego powodu nawet najbardziej zaawansowane naukowe rozważania nad kompetencjami i ewentualnym zasięgiem obszarów metropolitalnych w Polsce rozwiązania tego problemu nie przyniosą.

Delimitacja obszarów metropolitalnych w Polsce jako regionów terytorialnych

Podsumowując powyższe rozważania, należy wyraźnie powtórzyć, że delimitacja obszarów metropolitalnych w Polsce jest zagadnieniem politycznym, a nie naukowym czy planistycznym. Powstające wokół wielkich miast ugrupowania gmin i powiatów mają charakter terytorialny. Samorządy terytorialne szczebla lokalnego w sposób suwerenny decydują o nawiązaniu współpracy w takim zakresie i w takich dziedzinach, które odpowiadają ich potrzebom i są politycznie „przeprowadzalne”. Wiedza naukowa i planistyczna na temat obszaru objętego taką współpracą powinna być stale aktualizowana i dostarczana w postaci zrozumiałej dla samorządowców, umożliwiając im podejmowanie decyzji zgodnych z zasadą *evidence based policy*. Ugrupowania te, niezależnie od ich ostatecznej nazwy, kompetencji i zasad działania, bez przekształcenia ich w regiony terytorialne posiadające suwerenny podmiot władzy, nie będą w stanie efektywnie rozwiązywać najbardziej aktualnych i palących problemów rozwojowych wielkich miast i ich otoczenia, takich jak: poprawa sprawności transportowej, zapewnienie ładu przestrzennego, ochrona środowiska i bezpieczeństwa publicznego oraz dostępność do podstawowych usług miejskich dla mieszkańców. Jedyną wyobraźną obecnie formą takiego regionu terytorialnego jest powiat metropolitalny (metropolia), tworzony dla każdego wielkiego miasta odrębnie, przez dobrowolny, demokratycznie legitymizowany akces gmin. Konsekwencją przyjęcia takiego rozwiązania byłoby jednak wprowadzenie wspólnego metropolitalnego obszaru podatkowego, a może nawet podatku metropolitalnego, co niewątpliwie jest sporym wyzwaniem politycznym.

Literatura

- Bauman Z., 2000. Globalizacja. I co z tego dla ludzi wynika. PIW, Warszawa.
- Chojnicki Z. 1989. Koncepcja terytorialnego systemu społecznego. *Przegląd Geograficzny*, 60: 491–510.
- Chojnicki Z. 1996. Region w ujęciu geograficzno-systemowym. [W:] T. Czyż (red.), *Podstawy regionalizacji geograficznej*. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 7–44.
- Domański R. 2012. Ewolucyjna gospodarka przestrzenna. Wyd. Uniw. Ekon., Poznań.
- Dutkowski M. 2008. Mówiąc region... [W:] J. Parysek, T. Strykiewicz (red.), *Region społeczno-ekonomiczny i rozwój regionalny*. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 367–389.
- Dziewoński K. 1967. Teoria regionu ekonomicznego. *Przegląd Geograficzny*, 39: 35–50.
- Kukliński A. 1997. Diagnoza stanu gospodarki przestrzennej Polski. Wstępne wyniki badań. [W:] A. Kukliński (red.), *Problematyka przestrzeni europejskiej*. Warszawa.

Delimitation of metropolitan areas in Poland as historically and globally conditioned political issue

Abstract: In the article the problem of delimitation of metropolitan areas in Poland is discussed in two aspects. On the one hand, in the context of global and historical processes of industrialization, servitization and metropolization of big cities, and, on the other hand, in the light of the various concepts of the region (structural, functional and territorial). Most of the Polish big cities suffer from deindustrialization caused by systemic change. The service economy is developing rapidly, but only in some of them (Warsaw, Krakow, Wrocław, Poznan) and much slower in other big cities. Everywhere it causes the intensive suburbanization (*sprawl*). Metropolitan functions are rather in initial stage, concentrated mainly in the capital city Warsaw. So, the notion “metropolitan area” should be in the Polish context understood rather as “big city with their suburbs”. In the era of globalization, the public control of functioning and development of metropolitan areas in Poland is necessary in order to ensure their future metropolization. Functional linkages inside metropolitan areas are, however, nor necessary, nor sufficient condition of the efficiency of such a control. It is necessary to restore the territorial principle. In conclusion shows that the metropolitan areas in Poland, which are in fact regions, should be defined as the territories, that is areas ruled by sovereign, but democratically controlled power. The only imaginable such territorial unit is in Poland the metropolitan county (metropolis). It moves the problem of their delimitation from research and planning agenda to political agenda.

Key words: big city, metropolitan area, region, territory