

ZBIGNIEW J. KAMIŃSKI*

**WPLYW POWIĄZAŃ STRUKTURALNYCH
KRAKOWA I KATOWIC NA ROZWÓJ
EUROPEJSKIEGO REGIONU METROPOLITALNEGO****THE IMPACT OF STRUCTURAL RELATIONS BETWEEN
KRAKÓW AND KATOWICE ON THE DEVELOPMENT
OF THE EUROPEAN METROPOLITAN REGION****Streszczenie**

W niniejszym artykule przedstawiono aktualne problemy dotyczące planowania metropolitalnego w Polsce, w kontekście powiązań strukturalnych Krakowa i Katowic oraz potencjalnego rozwoju europejskiego regionu metropolitalnego. Postawiono tezę, że potrzebne jest głębsze myślenie o polskich obszarach metropolitalnych, obejmujące także stymulowanie rozwoju europejskiego regionu metropolitalnego i formułowanie przestrzennych strategii regionalnych. Sformułowano wniosek, że idące w tym kierunku prace powinny być prowadzone ze zrozumieniem społecznego charakteru procesów „wytwarzania przestrzeni” oraz roli, jaką w sterowaniu procesami rozwoju metropolitalnego, komunikacji i współpracy ma do odegrania sektor publiczny.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, region metropolitalny, województwo śląskie

Abstract

In this article there have been presented problems concerning metropolitan planning in Poland in the context of structural relations between Kraków and Katowice and the potential development of the European metropolitan region. The thesis is advanced that deeper thinking about Polish metropolitan regions is necessary, also concerning stimulation of the development of the European metropolitan region and forming spatial strategies. The conclusion was made that all the works directed at it should be conducted with understanding of the social character of the processes of “producing space” and the role of the public sector in steering the processes of metropolitan, communication and co-operation development.

Keywords: spatial planning, metropolitan region, śląskie voivodeship

* Dr hab. inż. arch. Zbigniew J. Kamiński, prof. PŚI, Katedra Urbanistyki i Planowania Przestrzennego, Wydział Architektury, Politechnika Śląska.

Ponieważ miasta coraz bardziej są uwikłane w złożoności sieci i przestrzeni przepływów, gdzie wiele zasobów miejskich jest nie ustalonych lub nawet nie widocznych w środowisku zbudowanym, to coraz bardziej pilna staje się nowa wyobraźnia planowania.

Bridge, Watson; 2004, s. 508

Niniejszy artykuł poddaje rewizji aktualne myślenie o polskich obszarach metropolitalnych w kontekście wyłaniających się nowych policentrycznych miejskich form powiązań strukturalnych Krakowa i Katowic. Stawiana jest teza mówiąca o tym, że potrzebne jest głębsze myślenie o polskich obszarach metropolitalnych, obejmujące także stymulowanie rozwoju europejskiego regionu metropolitalnego.

1. Modele regionu miejskiego i koncepcje jego planowania

1.1. Teoria i praktyka planowania regionalnego

Już na początku XX w. zauważono, że efektywne planowanie miejskie wymaga istnienia planowania w większej skali, które obejmuje duże miasto i jego wiejskie otoczenie lub nawet kilka miast tworzących konurbację i ich wspólne, nakładające się na siebie, przylegające do nich strefy. W ten sposób Patrick Geddes zapoczątkował ideę planowania regionalnego, wyrażaną w jednym z możliwych sensów tego pojęcia¹.

Współczesne miasta są miejscami występowania złożonych powiązań w relacji globalny–lokalny, których rezultatem jest różnorodność tworzonych przestrzeni i form społecznych, kulturalnych, politycznych i ekonomicznych. Zmiana w strukturze współczesnych miast polega na wyłanianiu się nowych policentrycznych układów. Tworzenie się rozległych miejskich regionów o wielorakich centrach i różnorodnych funkcjach jest wyjaśniane zmianami zachodzącymi w strukturach społecznych i ekonomicznych oraz zwiększającą się dostępnością w wyniku technologicznych zmian powodowanych przez społeczeństwo informacyjne. W tym kontekście pojawia się wątpliwość odnosząca się do przystosowalności nowych wyłaniających się miejskich form do stosowanych w praktyce planowania przestrzennego w Polsce starych modeli i paradygmatów. Kryje się za tym myśl o potrzebnym nowym paradygmacie planowania przestrzennego miast i regionów. Nie ulega bowiem wątpliwości, że planowanie regionalne w obecnym kształcie jest słabe, źle zintegrowane w wymiarach przestrzennym i społeczno-gospodarczym, a roztaczanym przez polityków wizjom mających powstać metropolii brakuje dojrzałości i jakiegoś czytelnego dla społeczeństwa celu.

1.2. Planowanie metropolitalne

Na początku XXI w. nie trudno jest nie zauważyć, że wiele wcześniejszych koncepcji obecnych w teorii i praktyce planowania przestrzennego po prostu zdezaktualizowało się. Pojawiły się też nowe pojęcia. W Polsce takimi nowymi pojęciami są na przykład metropolia i obszar metropolitalny. Jednak polityczna debata koncentruje się głównie na kryteriach wyznaczania obszarów metropolitalnych (ile w Polsce powinno być metropolii?). Ważny wydaje się być przede wszystkim aspekt prawny (ustawa wytyczająca obszary metropolitalne). W ten sposób triumfuje prawne i zbiurokratyzowane podejście do plano-

wania przestrzennego, spychające na dalszy plan potrzebne głębsze myślenie o rozwoju polskich regionów miejskich w szerszym kontekście europejskim, mogące dać impuls do powstania jakiejś formy autentycznie potrzebnego planowania regionalnego (planowania metropolitalnego), które mogłoby przybrać charakter przestrzennych strategii regionalnych.

Jeżeli poważnie traktować przestrzenne realia, to obok obszaru metropolitalnego, rozumianego jako „obszar wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia” (co nieraz jest interpretowane aż nazbyt dosłownie i wąsko), należałoby jako jednostkę analityczną i planistyczną potraktować region metropolitalny². W takim ujęciu *region metropolitalny* jest czymś więcej niż *obszar metropolitalny* lub *metropolia* (traktowane wąsko jako wielkie miasto) i kieruje naszą uwagę na adekwatne do tej skali regionalne problemy strukturalne dotyczące nie tylko funkcjonowania największych miast, ale i szerszego środowiska. W tym miejscu wystarczy wspomnieć powszechnie podnoszony i domagający się rozwiązania problem tzw. *urban sprawl*, czyli bezplanowego rozpraszania miejskiej zabudowy. Jest wiele problemów dotyczących obszarów poza administracyjnymi granicami wielkich miast, które rzutują na stabilność regionu i zrównoważony rozwój, a przez to domagają się koordynacji różnych polityk w skali ponadlokalnej. Tymczasem w połowie 2008 r. tocząca się w Polsce dyskusja o metropoliach jest zdominowana przez ciągle niejasne kryteria ich wyłaniania i delimitacji obszarów metropolitalnych oraz popularne wyobrażenia politycznych liderów o korzyściach rzekomo mających wynikać z samego administracyjnego nadania jakiemuś miastu lub aglomeracji nazwy metropolia.

1.3. Krytyka modernistycznego podejścia do planowania metropolitalnego

Gdy dyskusja o obszarach metropolitalnych w Polsce w końcu koncentruje się także wokół województwa śląskiego, wówczas zwykle przywoływany jest pewien popularny monocentryczny model regionu (rys. 1).

Przedstawia on potencjał demograficzny regionu wyrażany wysokimi wskaźnikami gęstości zaludnienia, który w zamyśle ma odzwierciedlać atrakcyjny dla inwestorów wielki rynek pracy oraz wielką liczbę konsumentów i klientów. Szczególnie ważny jest wymiar ekonomiczny. Zespół miast aglomeracji górnośląskiej, pośród których Katowice są administracyjną stolicą województwa śląskiego, przedstawiany jest jako najbardziej dostępny „punkt” w regionie, a niekiedy nawet jako jedno miasto o nazwie „Silesia”. W różnym oddaleniu i koncentrycznym układzie występują „miasta-satelity”. W promieniu do 100 km znajduje się także zespół miejski Krakowa. Model promuje rozwój wielkiego monocentrycznego regionu o potencjale ludnościowym około 8,0–9,0 mln. Strukturalne powiązania Krakowa i Katowic obejmują znaczące skupiska ludności w aglomeracji górnośląskiej (2,5 mln ludności) oraz nagromadzenie infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu ponadregionalnym i krajowym, a nawet ponadkrajowym. Jeśli chodzi o metodologię planowania przestrzennego tak widzianego regionu miejskiego, to bazuje ona na teorii grawitacji. W takim ujęciu powiązania strukturalne Krakowa i Katowic wyrażane są ułamkiem, w którego liczniku jest iloczyn potencjałów społecznych i ekonomicznych obu aglomeracji, a w mianowniku kwadrat odległości między aglomeracjami.

Trudno oprzeć się wrażeniu, że cytowany monocentryczny model regionu jest używany obecnie dość bezkrytycznie, w oderwaniu od obserwowanych nowych miejskich realiów regionu. Trudno zatem także spodziewać się, że będzie mógł w przyszłości być użyteczny do planowania przestrzennego regionu. Model samowystarczalnego, homogenicznego i wewnętrznie zintegrowanego miejskiego monocentrycznego regionu jest nierealistyczny

w świecie zglobalizowanych relacji. Przede wszystkim odpowiada on modernistycznej koncepcji planowania przestrzennego rozumianego jako „rozkazywanie i kontrola”.

W rzeczywistości przestrzeń regionalna jest coraz bardziej podzielona, niejednorodna i zdeintegrowana. Jej wyidealizowaną reprezentacją jest model policentrycznego miejskiego regionu, obejmującego niepowiązane ze sobą miejsca o różnej jakości i pogłębiające wrażenie przestrzennego chaosu. Dlatego w komentarzach do tego tematu, racjonalności modernizmu i towarzyszącej jej koncepcji planowania przestrzennego, przeciwstawiana jest nieracjonalność i chaos postindustrialnego i postmodernistycznego społeczeństwa, nakazujące na nowo przemyśleć sposoby planowania przestrzennego. Odrzucając przebrzmiałą modernistyczną koncepcję planowania, planiści stają wobec konieczności znalezienia koncepcji alternatywnej, bardziej odpowiadającej nowym realiom społeczeństwa postmodernistycznego. W tym względzie pomocne może być myślenie badaczy, takich jak Patsy Healey lub Manuel Castells. Kieruje ono naszą uwagę na społeczny charakter procesów wytwarzania przestrzeni i związane z tym zagadnieniem takie pojęcia, jak: dynamika miejsc, wielorakie relacje i kapitał społeczny oraz potencjał innowacyjny promujący miejsca, który uruchamia idea wspólnej wizji przestrzeni regionu miejskiego. Podążanie w tak określonym kierunku wymagać będzie od planistów:

- działania na rzecz identyfikacji miejsc, które ludzie chcą utrzymać, rozwijać, wzmacniać lub tworzyć,
- rozwijania teorii planowania przestrzennego opartej na teorii społecznej komunikacji i procesach współpracy.

Patsy Healey mówi o tym, że neoliberalna strategia traktuje system planowania przestrzennego jako quasi-rynkowy mechanizm regulacji, służący do mediowania konfliktów na tle zagadnień środowiska, „ale jednocześnie nie zajmuje się wielorakością relacji, które przecinają miejsca i krzyżując się na skomplikowane sposoby, zaznaczają jakość miejsc” [4, s. 519].

Manuel Castells mówi o przestrzeni przepływów i przestrzeni miejsc, w których żyją ludzie, a których znaczenie i dynamikę zmienia logika przestrzeni przepływów do tego stopnia, że miejsca „coraz bardziej pokawałkowane, nie powiązane i coraz mniej zdolne podzielać kulturowe kody” zagrażają sensowi życia społecznego. W tym ujęciu, „prze-strzeń przepływów składa się z osobistych mikrosieci, które rzutują swoje interesy na funkcjonalne makrosieci przez globalny zbiór interakcji w przestrzeni przepływów, (...), a węzły przestrzeni przepływów obejmują przestrzenie rezydencjalne i przestrzenie zorientowane na wypoczynek, które wraz z lokalizacjami biur głównych i usług pomocniczych wskazują tendencję do skupiania się dominujących funkcji w starannie oddzielonych przestrzeniach, z łatwym dostępem do kosmopolitycznych kompleksów sztuki, kultury, rozrywki” [2, s. 416].

2. Praktyka wdrażania strategii rozwoju śląskiego regionu metropolitalnego

2.1. Ocena rezultatów wdrażania

Polityka strukturalna jest ukierunkowana na wspieranie restrukturyzacji i modernizacji członków Unii Europejskiej. Celem europejskiej polityki spójności jest lepsze wykorzystanie dostępnych zasobów w europejskich regionach oraz stworzenie Europy, która będzie kulturowo, społecznie, środowiskowo i ekonomicznie zrównoważona (*Agenda Terytorialna*

Unii Europejskiej)³. Gdy wzrasta wpływ polityk wspólnotowych na rozwój terytorialny, zrozumiałe zainteresowanie budzą skutki przestrzenne przebudowy polskich miast i regionów z udziałem środków unijnych, w kontekście osiągania celów europejskiej polityki spójności oraz priorytetów terytorialnych dla rozwoju Unii Europejskiej, w tym tworzenia sieci współpracy regionów miejskich i miast oraz nowych form partnerstwa w relacjach między obszarami miejskimi i wiejskimi. W opinii wielu autorów, pomimo niewątpliwych osiągnięć, realizowane inwestycje nie tylko, że nie przynoszą oczekiwanego harmonijnego rozwoju miast i regionów, lecz także stają się źródłem postępującej fragmentacji i degradacji przestrzeni⁴. Gdy opinie tego rodzaju dotyczą metropolii, które w założeniach współczesnych koncepcji rozwoju regionalnego pełnią rolę motorów rozwoju społecznego i gospodarczego, wówczas naturalną reakcją jest nie tylko niepokój o osiągane rezultaty europejskiej polityki spójności, ale i pytanie: czy tak właśnie dalej musi być?⁵ Pytanie to jest stawiane w kontekście publicznej dyskusji na temat tworzenia w Polsce obszarów metropolitalnych oraz praktyki w tym zakresie, według której obecnie co najmniej dwadzieścia miast o zaludnieniu powyżej 200 tys. mieszkańców pretenduje do tytułu metropolii. Dlatego w tym miejscu wydaje się uzasadnione postawienie tezy, że aktualnie, tzn. w połowie 2008 r., w Polsce projekt metropolitalny zawisł w próżni: jest on dyskutowany i praktykowany w oderwaniu od przestrzennych realiów, przy całkowicie pomijanym lub błędnie interpretowanym pojęciu najbardziej podstawowym dla rozwoju metropolitalnego na świecie, którym jest *region miejski*⁶.

2.2. Program Rozwoju Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego

W Polsce na przyszłość europejskiego regionu metropolitalnego mają wpływ powiązania strukturalne Krakowa i Katowic, na które z kolei oddziałują decyzje polityczne podejmowane przez zarządy obu województw oraz samorządy w subregionach, w tym przede wszystkim w subregionie centralnym województwa śląskiego. Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2007–2013 jest wdrażany poprzez projekty wyłaniane w postępowaniu dwojakiego rodzaju:

I – na drodze konkursu

oraz

II – poza konkursem, co znajduje odzwierciedlenie w takich dokumentach, jak:

II.A – Indykatorywny Plan Inwestycyjny,

II.B – Programy rozwoju subregionów.

Poza konkursem określone zostały tzw. projekty kluczowe dla województwa (II.A) oraz projekty wyłonione w debacie lokalnych władz danego subregionu (II.B) i umieszczone na „liście projektów subregionu”. Tak zwane projekty kluczowe to kilka wielkich inwestycji o wartości rzędu kilkudziesięciu milionów euro każda (kontynuacja budowy „Drogowej Trasy Średnicowej” na odcinku Zabrze–Gliwice, budowa nowoczesnej hali widowiskowo-sportowej „Podium” w Gliwicach oraz budowa nowego gmachu Muzeum Śląskiego w Katowicach).

Projekty umieszczane na listach subregionalnych mają znaczenie bardziej lokalne. Jednak nie znaczy to wcale, że nie wpływają one na rozwój funkcji metropolitalnych. Wręcz przeciwnie – mogą uruchamiać proces metropolizacji przestrzeni.

Decyzją Zarządu Województwa Śląskiego na realizację programów subregionalnych przeznaczono kwotę 246,48 mln euro, a podział środków do zagospodarowania w ramach

Programu Rozwoju Subregionu dokonano zgodnie z algorytmem uwzględniającym liczbę mieszkańców, PKB *per capita* oraz liczbę bezrobotnych:

- centralny – 101,41 mln euro,
- południowy – 38,71 mln euro,
- północny – 47,79 mln euro,
- zachodni – 58,57 mln euro.

W województwie śląskim kluczową rolę odgrywa subregion centralny. Alokacje na Program Rozwoju Subregionu Centralnego, w ponad połowie wysokości przyznanych środków, dotyczą dwóch rodzajów działań:

1. Infrastruktury społeczeństwa informacyjnego – 35,30 mln euro.
2. Rozwoju elektronicznych usług publicznych – 23,62 mln euro.

Są to działania trudne do przestrzennego przedstawienia, gdyż dotyczą w dużej mierze nie jednej, ale większej liczby gmin i bliżej nieokreślonego otoczenia, na które zmiany te będą miały wpływ. Na przykład „Śląska Karta Usług Publicznych” jest projektem realizowanym w ramach działania pod nazwą „Rozwój elektronicznych usług publicznych”, którego beneficjentami są: Komunikacyjny Związek Komunalny GOP, Górnośląski Związek Metropolitalny, PKP, Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, a dofinansowanie działania wynosi 19,615 mln euro.

Tabela 1

Podział środków pomiędzy subregiony województwa śląskiego

Subregion	Wysokość alokacji (mln euro)	Wartość projektów według Indykatoryjnego Planu Inwestycyjnego (mln euro)	Środki w gestii subregionów do zagospodarowania w ramach Programu Rozwoju Subregionu (mln euro)
Centralny	359,09	257,68	101,41
Południowy	78,71	40,00	38,71
Północny	77,79	30,00	47,79
Zachodni	82,57	24,00	58,57
Razem	598,16	351,68	246,48

Źródło: Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2007–2013 (www.rpo.silesia-region.pl).

2.3. Projekty prywatne i żywiłowy rozwój regionu

Oprócz planowych procesów rozwoju regionu występują procesy żywiłowe, głównie motywowane materialnymi zagadnieniami rynku. W tym przypadku obserwujemy, jak planowanie przestrzenne podąża za trendami rozwoju ekonomicznego, podąża za rynkiem, usprawiedliwiając i sankcjonując decyzje podejmowane przez prywatnych inwestorów⁷. W regionalnych planach przez dekady istniał pomysł zlokalizowania w rejonie Balina, między Krakowem i Katowicami, wspólnego dla obu aglomeracji miejskich międzynarodowego lotniska. Z tego projektu po latach nic nie pozostało, ale prywatny inwestor dostrzega walory lokalizacyjne tego miejsca, skoro teraz decyduje się na budowę 50-tysięcznego miasta. Ten przykład pokazuje, że:

- żywiolowy rozwój lokalny wymaga regionalnego skoordynowania wielu oddziaływań i przejęcia inicjatywy przez władze publiczne, przynajmniej w zakresie jego monitorowania i oceny, a w dalszej kolejności podejmowania działań restrukturyzacyjnych i inwestycji⁸,
- metropolitalność regionu jest budowana nie tylko w największych miastach, na których obecnie koncentruje się niemal cała uwaga polityków i planistów, ale także, a może nawet w jeszcze większym stopniu, w małych i średnich ośrodkach, które w debacie o przyszłości metropolitalnej zwykle są ignorowane i niesłusznie traktowane jako mniej ważne.

3. Warunki do wykreowania europejskiego regionu metropolitalnego

Warunki sprzyjające do wykreowania europejskiego regionu metropolitalnego stwarza obowiązujący Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego, który został uchwalony przez Sejmik Województwa Śląskiego w dniu 21 czerwca 2004 r.⁹ Przedstawiona w planie wizja rozwoju województwa przedstawia obszary metropolitalne, tworzące tzw. Skonsolidowany Śląski Obszar Metropolitalny obejmujący całe województwo śląskie.

Nawiązując do wcześniejszych koncepcji planistycznych „europolii”, które między innymi zostały zapisane w Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju jako „europejskie ośrodki polaryzacji rozwoju”, w obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego województwa śląskiego roztoczono wizję europolu śląsko-krakowskiego, rozumianego jako „jeden z najważniejszych biegunów rozwoju Polski, powiązany z innymi wielkimi biegunami rozwoju Europy”¹⁰.

Pośród wskazanych sześciu celów rozwoju województwa śląskiego, dwa cele bezpośrednio odnoszą się do omawianych tutaj kwestii metropolitalnych:

1. Cel V – „Stymulowanie innowacji w regionalnym systemie zarządzania przestrzenią” powinien być realizowany poprzez „wykreowanie i rozwój obszarów metropolitalnych” oraz „promowanie innowacyjnych instrumentów zarządzania przestrzenią”.
2. Cel VI – „Rozwój współpracy międzyregionalnej w zakresie planowania przestrzennego” wiąże się z „rozwijaniem współpracy transgranicznej w obszarach stykowych”, w tym formułowaniem wspólnej polityki przestrzennej; „rozwijaniem współpracy międzyregionalnej”, w tym promowaniem policentrycznej sieci osadniczej realizującej koncepcję europolu śląsko-krakowskiego; „wspieraniem opracowania wspólnej strategii i planów działania dla makroregionu”¹¹.

4. Wnioski

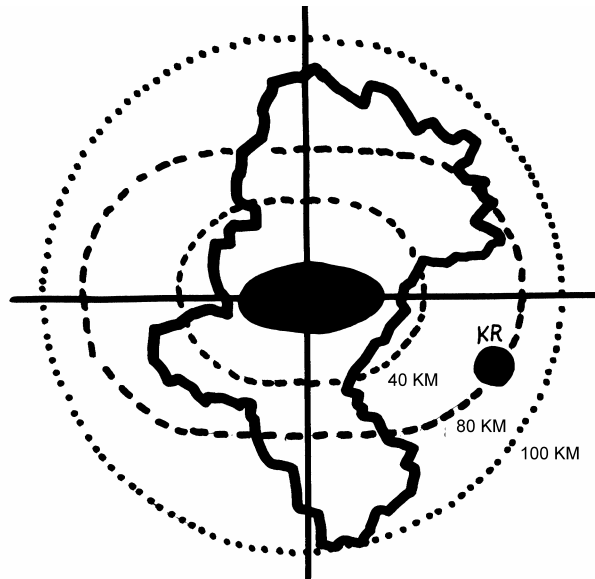
Istnieją warunki, przynajmniej formalne, do pracy nad wykreowaniem europejskiego regionu metropolitalnego (choć brak szczegółowych uregulowań prawnych w tym zakresie). Praca taka powinna być podjęta i prowadzona ze zrozumieniem społecznego charakteru procesu wytwarzania przestrzeni i roli, jaką w komunikacji społecznej ma do odegrania sektor publiczny. Dodatkową inspiracją mogą być doświadczenia niemieckie, w tym działania w tzw. Trójkącie Saksońskim (jeden z jedenastu niemieckich regionów

metropolitalnych), oparte na wykorzystaniu idei międzynarodowej wystawy budownictwa – IBA – jako mechanizmu promocji innowacji.

Przypisy

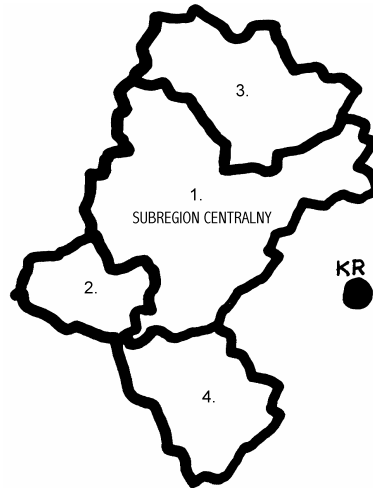
- ¹ P. Hall, *Urban and regional planning*, Routledge, London–New York 1992, s. 63.
- ² Patrz m.in.:
Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która wprowadziła do praktyki planowania przestrzennego obowiązek wyodrębnienia w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju obszarów metropolitalnych oraz sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego jako części planu zagospodarowania przestrzennego województwa.
Zaktualizowana koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju. Dokument ten opracowano w zlikwidowanym Rządowym Centrum Studiów Strategicznych i przyjęto przez Rząd RP na posiedzeniu w dniu 6 września 2005 r. Zawarto w nim metodę wyznaczania obszarów metropolitalnych (por.: *Zaktualizowana koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju*, Studia regionalne i lokalne, wyd. specjalne, t. II – 2006, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2006).
Górnośląski Związek Metropolitalny utworzony w 2007 r. z 14 miast na prawach powiatu w obszarze Aglomeracji Górnośląskiej. Oficjalnie Związek rozpoczął działalność 20 września 2007 r. Projekt ustawy metropolitalnej ogłoszony w maju 2008 r. zakłada utworzenie 12 metropolii, ale nowy projekt ogłoszony już na początku lipca 2008 r. zakłada, że o status metropolii mogą ubiegać się aglomeracje powyżej 500 tys. mieszkańców.
- ³ *Agenda Terytorialna Unii Europejskiej* w kierunku bardziej konkurencyjnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów. Dokument zaakceptowany na Nieformalnym Spotkaniu Ministrów ds. Rozwoju Miast i Spójności Terytorialnej w Lipsku w dniach 24/25 maja 2007 r.
- ⁴ Prof. Barbara Bartkiewicz, dyrektor Instytutu Projektowania Miast i Regionów Wydziału Architektury Politechniki Krakowskiej, powołując się na wyniki aktualnie prowadzonych badań w wielu ośrodkach akademickich w Polsce stwierdza, że „pomimo dużych osiągnięć ilościowych, realizowane inwestycje nie przynoszą oczekiwanych efektów harmonijnego rozwoju miast i regionów oraz poprawy jakości życia mieszkańców. Pospiesznie przygotowane inwestycje, ukierunkowane na jednostkowe cele, zwłaszcza dotyczące infrastruktury komunikacyjnej, powodują różnorodne konflikty przestrzenne a nawet szereg negatywnych skutków trwałej degradacji najcenniejszych obszarów” [10, s. 5].
- ⁵ G. Buczek, *Polityka wobec miast*, [w:] *Urbanista*, nr 5/2008, s. 35. Autor relacjonuje przebieg konferencji „Rola miast w polityce spójności”, która odbyła się w Katowicach w dniach 24–25 kwietnia 2008 r. (organizatorem konferencji był dr Jan Olbrycht – poseł do Parlamentu Europejskiego, wiceprzewodniczący Komisji Rozwoju Regionalnego, a współorganizatorami: Miasto Katowice oraz Związek Miast Polskich) i podaje, że główne wystąpienia Bogumiła Szczupaka z Akademii Ekonomicznej w Katowicach oraz Jacka Woźniaka z Małopolskiego Urzędu Marszałkowskiego „wykazały wyraźną przestrzenną niespójność alokacji środków w ramach NPR 04-06 w województwie śląskim i małopolskim. Dr Szczupak stwierdził wręcz, iż skutkiem niekontrolowanego procesu rozwoju jest postępująca fragmentacja przestrzenna metropolii górnośląskiej”.
- ⁶ Potrzebną próbę uporządkowania naszego myślenia podjęli profesorowie Tadeusz Markowski i Tadeusz Marszał [9].
- ⁷ W lipcu 2008 r. pojawiła się w prasie informacja o tym, że w Balinie, na granicy województw śląskiego i małopolskiego (rejon Chrzanowa i Trzebini, przy autostradzie A4, około 35 km od Katowic i 50 km od Krakowa), za 2–3 lata zacznie powstawać 50-tysięczne miasto, a za tym przedsięwzięciem stoi firma należąca do jednego z namiestników szejka Dubaju (Polska Dziennik Zachodni, 8 lipca 2008 r. *Powstaje miasto dla 50 tysięcy*).

- ⁸ Por. prace prof. Zbigniewa K. Zuziaka (Wydział Architektury Politechniki Krakowskiej) i współpracowników poświęcone zagadnieniom sterowania procesami rozwoju w strefie wzajemnego oddziaływania Krakowa i Katowic.
- ⁹ Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego, Dz. U. Województwa Śląskiego Nr 68, poz. 2049, Katowice, dnia 27 lipca 2004 r.
- ¹⁰ MP nr 26, poz. 432, 2001 r. oraz Dz. U. Województwa Śląskiego Nr 68, poz. 2049, 2004 r.
- ¹¹ Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego, *op. cit.*, s. 86-89.



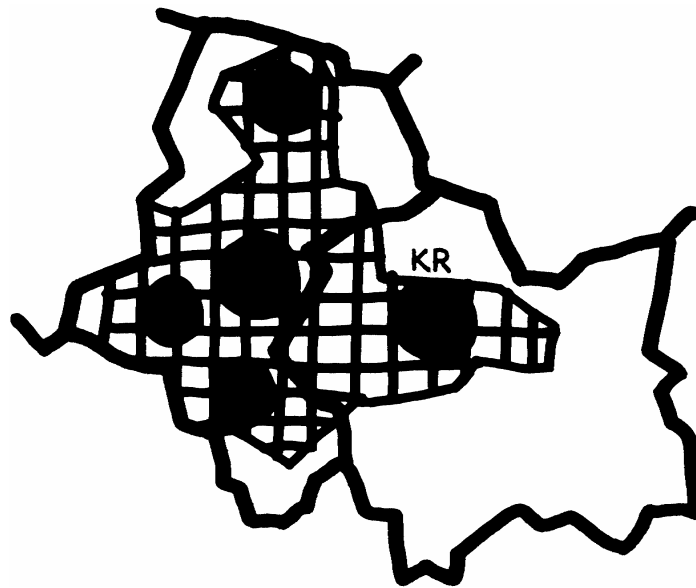
Rys. 1. Monocentryczny model regionu (KR = Kraków)

Fig. 1. Monocentric Model of the Region (KR = Cracow)



Rys. 2. Subregiony województwa śląskiego: 1 – centralny, 2 – zachodni, 3 – północny, 4 – południowy

Fig. 2. Sub-regions in the Śląskie Voivodeship: 1 – Central, 2 – Western, 3 – Northern, 4 – Southern



Rys. 3. Europejski region metropolitalny: pięć metropolii na tle obszaru intensywnie zurbanizowanego w granicach województw śląskiego i małopolskiego

Fig. 3. European Metropolitan region: 5 metropolitan areas on the intensively urbanized territory within Śląskie and Małopolskie Voivodeships

As cities are increasingly embedded in a complexity of networks and spaces of flows, where many of the assets of the cities are not fixed or even visible in the built environment, new planning imaginations become all the more urgent.

Bridge, Watson; 2004, p. 508

The article brings under review the present thinking about metropolitan areas in the context of the appearing polycentric urban forms of structural connections of Kraków and Katowice. The thesis is proposed about the need of deeper thinking about the Polish metropolitan areas also regarding to the stimulation of the development of European metropolitan region.

1. Models of urban region and concepts of its planning

1.1. Theory and practice of regional planning

Just at the beginning of the 20th century it was noticed that effective urban planning requires planning on a bigger scale, which refers to a city and rural areas around it, and even to a few cities forming a conurbation and their common, overlapping neighbouring spheres. In this way Patrick Geddes initiated the idea of regional planning expressed in one of the possible senses of the notion¹.

Contemporary cities are the places of complex global-local relations the result of which is diversity of the created areas and social, cultural, political and economic forms. The change in the contemporary structure of cities lies in the emergence of new polycentric models. The creation of new spread urban areas with manifold centres and diverse functions is explained by the changes by the changes in the social and economic structures and the growing availability as the result of technological changes caused by the information society. In such a context a doubt appears as to the adaptability of the arising urban forms to the old models and paradigms used in spatial planning practice in Poland. There is a thought behind it about the necessary new paradigm in spatial planning in cities and regions. Doubtlessly, regional planning in the present shape is poor, badly integrated in spatial and socio-economical dimensions and the politicians' visions of the future metropolitan areas lack maturity and the aim comprehensible for the society.

1.2. Metropolitan planning

At the beginning of the 21st century it is not difficult to see, that many earlier concepts in the theory and practice of spatial planning are outdated. New notions have also appeared. In Poland such notions are *metropolis* and *metropolitan area*. Yet, political debates mainly focus on the criteria of setting establishing metropolitan areas (how many of them should be in Poland?). First of all, the legislative aspect seems to be of significance (the act establishing the metropolitan areas). In this way, legislative and bureaucratized approach to spatial planning is triumphant pushing into the background the necessary deeper thinking about the development of the Polish urban regions in the wider European context. It could be a strong impetus for creating a form of genuinely necessary regional planning (metropolitan planning), which could have a character of spatial regional strategies.

If we treat seriously spatial realities, then, besides metropolitan area understood as “the area of a city and functionally connected with its immediate surroundings” (which is sometimes interpreted too literally and narrowly), a metropolitan region should be treated as an analytic and planning unit². In such a perspective, *metropolitan region* means something more than *a metropolitan area or metropolis* (treated narrowly as a big city) and directs our attention to the adequate to the scale regional structural problems dealing not only with the functioning of the biggest cities but also of wider environment. Here, the commonly discussed and demanding finding a solution to the so called *urban sprawl* problem, i.e. unplanned dispersing of the urban building development, needs mentioning. There are a lot of problems connected with the areas outside the administrative boundaries of big cities which have an effect on the stability of the region and the sustainable development, and, in this way they require co-ordination of different over-local policies. Meanwhile, in the middle of the year 2008, the discussion in Poland about metropolis or metropolitan areas is dominated by the still unclear criteria of selecting and delimiting metropolitan areas and popular images of the political leaders as to the expected profits of the fact of administrative action giving name metropolitan to a city or agglomeration.

1.3. Criticism of modernistic approach to metropolitan planning

When the discussion about metropolitan areas in Poland at last comes to the Śląskie Voivodeship, then the commonly used monocentric model of the region is used (Fig. 1).

It shows the demographic potential of the region presented by the high rate of the density of the population, which is to represent a big job market and a great number of consumers and clients, attractive for the investors. The economic dimension is particularly significant here. The Upper Silesian agglomeration of cities, among which Katowice is the administrative capital of the Śląskie Voivodeship, is presented as the best available “point” in the region and sometimes as the only city with the name “Silesia”. “Satellite-cities” appear in different distances and concentric model. Kraków urban agglomeration is also within a 100-kilometre radius. The model promotes the development of a great monocentric region with the population potential of 8–9 m. The structural connections of Kraków and Katowice include significant population centres in the Upper Silesian agglomeration (2,5 m.) and the concentration of social and technological infrastructure of over regional, national and even supranational significance. The methodology of spatial planning in case of an urban region understood in this way is based on the theory of gravity. In such a view, structural connections of Kraków and Katowice are expressed in a fraction, where the numerator is a product of social and economic potentials of both agglomerations and the denominator is the square of the distance between the agglomerations.

One has the impression that the quoted above monocentric model of the region is presently used quite uncritically in isolation from the observed new urban realities of the region. Therefore, it is difficult to expect that, in future, it may be useful for spatial planning in the region. The model of self-sufficient, homogeneous and internally integrated monocentric urban region is unrealistic in the world of global relations. Above all, it corresponds to the modernistic concept of spatial planning understood as “giving orders and controlling”.

In reality regional space is more and more fragmented, heterogeneous and disintegrated. It is such in the practice of “creating” it in social processes. Its idealized presentation is the model of polycentric urban region comprising unrelated places of different quality

intensifying the impression of spatial chaos. That is why in the comments to this issue, rationality of modernism and accompanying it the concept of spatial planning is juxtaposed with irrationality and chaos of postindustrial and postmodernistic society to demand rethinking the ways of spatial planning. Rejecting outdated modernistic planning concept, planners face the necessity of finding an alternative concept, more relevant to the new realities of the postmodernistic society. In this respect the way of thinking of such researchers as Patsy Healey or Manuel Castells may be helpful. The attention is focused on the social character of the processes of forming space and connected with it such notions as dynamics of places, multiple relations and the social capital as well as the innovation potential promoting places inspired by the common vision of the space of an urban region. Taking this direction will require from the planners:

- activities to identify the places which people want to keep up, develop, strengthen or create,
- developing the theory of spatial planning based on the theory of social communication and processes of co-operation.

Patsy Healey says that the neo-liberal strategy treats the system of spatial planning as a quasi-market regulatory mechanism dealing with conflicts over the environmental problems. “But this strategy fails to attend the multiplicity of relationships which transect places and the complex ways they intersect in the assertion of place qualities” [4, p. 519].

Manuel Castells writes about the transfer space and the place space, in which people live, and the significance and dynamics of which is changed by the logic of transfer space to such a degree that places “more and more fragmented, unrelated and less and less able to share cultural codes” threaten the sense of social life. In this point of view “the transfer space constitutes of personal micro-net-works which reflect own interests onto the functional macro-nets through the global set of interactions in the transfer space, (...), and the nodes in the transfer space include residential spaces and the rest-oriented spaces which, together with the location of the main offices and the services show the tendency for gathering the dominating functions in precisely separated spaces with an easy access to cosmopolitan art, culture and entertainment complexes” [2, p. 416].

2. Practice of implementation of the strategy of the development of the Silesian metropolitan region

2.1. Estimation of the results of the implementation

The structural policy is oriented on supporting, restructuring and modernizing the European Union members. The aim of the European Cohesion Policy is a balanced use of the natural resources in the European regions and creating Europe which will be culturally, socially, environmentally and economically sustainable (“Territorial Agenda of the European Union”)³. When the influence of the policies on the territorial development increases it is obvious that also increases the interest in the spatial consequences of the re-development of the Polish towns, cities and regions with the help of the EU funds, in the context of reaching the aims of the European Policy of Cohesion and the territorial priorities for the development of the EU, also in creating the net of co-operation of urban regions and cities and new forms of partnership in the relations between the urban and rural

areas. In the opinion of numerous authors, in spite of unquestionable successes, the realized investments not only do not bring the expected sustainable development of the cities and regions but also they become the source of fragmentation and degradation of the space⁴. When the opinions of this kind refer to metropolis, which, in the principles of the concepts of regional development play the role of the motors of the social and economic development, then the natural reaction is not only anxiety about the results of the European Policy of Cohesion, but also the question – Does it have to go on in this way?⁵ The question is posed in the context of the public on creating metropolitan areas in Poland and the practice in this matter, according to which at present at least 20 cities with the population over 200,000 aspire to the name of metropolis. On account of this, it seems to be well founded to put forward the thesis that at present, i.e. in the middle of 2008, in Poland this metropolitan project is up in the air – it is discussed and practiced separately from the spatial realities with absolutely omitted or wrongly interpreted the notion which is the basic one for the metropolitan development in the world – *the urban region*⁶.

2.2. Programme of the development of the central sub-region of the Śląskie Voivodeship

In Poland, the structural connections of Kraków and Katowice are important for the future of the European metropolitan region and they are influenced by the political decisions taken by the authorities of the two Voivodeships and the local authorities in the sub-regions, first of all, in the central sub-region of the Śląskie Voivodeship. “The Regional Operative Programme of the Silesian Voivodeship for the year 2007–2013” is implemented by the projects in two kinds of proceedings:

- I – the competition,
- II – above the competition, which is reflected in such documents as:
 - II.A – The Indicative Investment Plan.
 - II.B – The Programmes of the Development of the Sub-regions.

In this way, without competition were defined the so called “key projects for the Voivodeship” (II.A) and the projects shown in the debate of the local authorities of the given sub-region (II.B) and placed on “the list of sub-region projects”. The so called key-projects are a few great investments worth a few dozen million euros each (1. The continuation of DTS- fast road between Zabrze and Gliwice, 2. “Podium” – a new modern sports-entertainment hall in Gliwice, 3. A new building of the Silesian Museum in Katowice).

The projects placed on the sub-region lists have a rather local meaning. Yet, it does not mean that they are deprived of the influence on the metropolitan functions. Contradictory, they can initiate the process of metropolization of the area.

According to the decision of the Śląskie Voivodeship Board the sum of 246,48 million euros was devoted to the realization of the Programmes of the Sub-region Development in accordance with the algorithm of the number of the inhabitants, PKB *per capita* and the number of the unemployed:

- central – 101,41 million euros,
- southern – 38,71 million euros,
- northern – 47,79 million euros,
- western – 58,57 million euros.

In the Śląskie Voivodeship the key role is played by the central sub-region. The allocations for the programme of the development of the central sub-region in more than a half of the funds refer to the two kinds of activities:

1. The infrastructure of the information society – 35,30 million euros.
2. The development of the electronic public services – 23,62 million euros.

These are the activities which are difficult for the spatial presentation, as they refer, in a large measure, to not one but a greater number of villages and non-defined environment. For instance, “The Silesian Card of Public Services” is a project realized within “The Development of Electronic Public Services”, the beneficiary of which are KZM GOP, GZM, PKP, Marshal’s Office of the Śląskie Voivodeship and the financial subsidiary equals 19,615 million euros.

Table 1

Distribution of the Funds to the Sub-regions in the Śląskie Voivodeship

Subregion	Amount of allocation (million euros)	Value of projects according to Indicative Investment Plan (million euros)	Funds for the subregions management within the Programme of the Development of the Subregion (million euros)
Central	359,09	257,68	101,41
Southern	78,71	40,00	38,71
Nothern	77,79	30,00	47,79
Western	82,57	24,00	58,57
TOTAL	598,16	351,68	246,48

The source: “The Regional Operative Programme of the Śląskie Voivodeship for the years 2007–2013” (www.rpo.silesia-region.pl).

2.3. Private projects and spontaneous development of the region

Apart from the planned processes of the development of the region, there are also spontaneous processes, mainly motivated by material issues of the market. In this case, we can observe how spatial planning follows the trends in the economic development, the market justifying and sanctioning the decisions taken by private investors⁷. For decades in the regional plans there was an idea locating an international airport common for the two agglomerations near Balin, between Kraków and Katowice. Nothing came out of the project after years but a private investor discerns the advantageous location of the place, if he now decides to build a town with the population of fifty thousand. This example shows that:

- a spontaneous local development requires regional co-ordination of different impacts and taking the initiative by the public authorities, at least as to its monitoring and evaluating and further undertaking restructuring actions and investments⁸,
- the feature of being metropolitan in the region is built not only in big cities on which almost all the politicians’ and planners’ attention is focused presently, but also, perhaps

even to a larger extent, in little and medium size centres which in the debate on metropolitan future are usually ignored and unjustly treated as less important.

3. Conditions for creating European metropolitan region

Favourable conditions for creating European metropolitan region result from the Spatial Development Plan of the Śląskie Voivodeship from 21 June 2004⁹. The vision of the development of the Śląskie Voivodeship in the plan presents metropolitan areas forming the so called Consolidated Silesian Metropolitan Area comprising all the Śląskie Voivodeship.

Referring to the previous planning concepts of “europoles”, which were – among others – defined in “the Concept of the National Spatial Policy” as European centres of polarization of the development”, the binding Plan of Spatial Development of the Śląskie Voivodeship presents a vision of Silesian-Cracow Europole understood as “one of the most important poles of the development of Poland and related to the other great poles of the development of Europe”¹⁰.

Among the six goals and priorities in the development of the Śląskie Voivodeship two of them refer directly discussed here metropolitan issues:

1. Goal V – “Stimulation of innovations in the regional spatial management” should be realized through “creating and development of metropolitan areas” and “promoting innovative instruments in the spatial management”.
2. Goal VI – “Closer inter-regional cooperation in spatial planning” is connected with “encouraging trans-border cooperation in the neighbouring areas” and forming common spatial policy, in it promoting polycentric settlement net realizing the concept of Silesian-Cracow Europole and “support in working out the common strategy and action plans for the macroregion”¹¹.

4. Conclusion

There are conditions, at least formal, to work on creating European metropolitan region (yet, there is lack of the detailed legislative regulations in this issue). This work should be undertaken and carried out with understanding the social character of the process of creating space and the role which in social communication the public sector has to play. An additional inspiration may be German experiences, among others the activities in the so-called Saxon Triangle (one of the eleven German metropolitan regions) based on the idea of international building exhibition-IBA, as the mechanism of promoting innovations.

Notes

¹ P. Hall, *Urban and Regional Planning*, Routledge, London–New York 1992, p. 63.

² See among others:

The spatial Planning and Management Act (27 March 2003) introducing the duty to establish metropolitan areas in the Concept of the National Spatial police and to work out the spatial

development plan of the metropolitan area as a part of the spatial development plan of the voivodeship.

The Revised Concept of the National Spatial Policy. This document was worked out in the closed down Government Centre for Strategic Studies and accepted by the government on 6 September 2005. The document contains the method of establishing metropolitan areas.

Upper Silesian Metropolitan Union of 14 cities within the Upper Silesian agglomeration officially started on 20 September 2007.

A metropolitan bill (May 2008) intends to create 12 metropolitan areas, but a new bill (July 2008) says that agglomerations with the population of above 500,000 can apply for the metropolitan status.

- ³ “The Territorial Agenda of the EU, towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions” – the document accepted at the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion in Leipzig on 24–25 May 2007.
- ⁴ Prof. Barbara Bartkiewicz – the Director of the Institute for City and Regional Planning in the Faculty of Architecture at the Cracow University of Technology referring to the presently conducted research in numerous academic centres in Poland states that “(...) in spite of big numbers the realized investments do not bring the anticipated effects of the sustainable development of the cities and regions nor the improvement of the standard of living. Hastily prepared investments directed at individual aims, particularly connected with transport infrastructure, cause spatial conflicts and even a number of negative effects of constant degradation of the most valuable areas” [10, p. 5].
- ⁵ G. Buczek, *Polityka wobec miast*, [in:] *Urbanista*, No. 5/2008, p. 35. The author reports on the conference “The Role of Cities In the Cohesion Policy” which was held in Katowice on 24–25 April 2008 (The organizer of the conference was Jan Olbrycht – the Member of the European Parliament, vice-chairman of the Committee of Regional Development and the co-organizers were the city of Katowice and the Union of the Polish Cities). He says that the speeches delivered by Bogumił Szczupak from the University of Economics in Katowice and by Jacek Woźniak from Małopolski Marshal’s Office “showed clear lack of cohesion of the allocation of the funds within the National Development Plan (NPR 2004-06) in the Śląskie and Małopolskie Voivodeships. Dr Szczupak stated that the result of the uncontrolled process of the uncontrolled process of the development is the advancing spatial fragmentation of the Upper Silesian metropolitan area”.
- ⁶ The necessary attempt to organize our thinking was made by prof. Tadeusz Markowski and prof. Tadeusz Marszał [9].
- ⁷ In July 2008 the press passed the information that Balin, on the order of the Śląskie and Małopolskie Voivodeships 9 near Trzebinia and Chrzanów, close to A4 motorway, 35 km away from Katowice and 50 km away from Kraków) in 2–3 years a town with the population of 50,000 will come into existence, and this undertaking is a company belonging to one of the Sheik’s of Dubai governors (*Polska Dziennik Zachodni*, 8 July 2008).
- ⁸ Cf prof. Zbigniew K. Zuziak’s works (The Cracow University of Technology, The Faculty of Architecture) and his co-workers’ works on the issues of controlling the development processes in the zone of the mutual influence of Katowice and Kraków.
- ⁹ The Spatial Development Plan of the Śląskie Voivodeship, Katowice, 27 July 2004.
- ¹⁰ The Concept of the National Spatial Policy and the the Spatial Development Plan of the Śląskie Voivodeship.
- ¹¹ The Spatial Development Plan of the Śląskie Voivodeship, *op.cit.*, p. 86-89.

Literatura/Bibliography

- [1] Bridge G., Watson S., *City interventions*, [w:] Bridge G., Watson S. (red.), *A companion to the city*, Blackwell Publishing Ltd., Oxford 2004, 505-516.
- [2] Castells M., *Spółczesność sieci*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2007.
- [3] Hall P., *Urban and regional planning*, Routledge, London–New York 1992.
- [4] Healey P., *Planning in relational space and time: responding to new urban realities*, [w:] Bridge G., Watson S. (red.), *A companion to the city*, Blackwell Publishing Ltd., Oxford 2004, 517-530.
- [5] Healey P., *Collaborative planning. Shaping places in fragmented societies*, Macmillan Press Ltd., London 1997.
- [6] Kamiński Z.J., *Europejskie i globalne wyzwania w polityce przestrzennej województwa śląskiego*, [w:] Zuziak Z., Węclawowicz-Bilska E. (red.), *Planowanie przestrzenne a wyrównywanie szans w obszarach rozszerzonej Unii Europejskiej*, Czasopismo Techniczne, z. 2-A/2005, Wyd. Politechniki Krakowskiej, Kraków 2005, 58-70.
- [7] Kamiński Z.J., *Planowanie i zarządzanie w śląskim obszarze metropolitalnym*, [w:] Markowski T. (red.), *Planowanie i zarządzanie w obszarach metropolitalnych*, Biuletyn PAN KPZK, z. 221, Warszawa 2005, 203-217.
- [8] Kamiński Z.J., *Sterowanie procesami suburbanizacji w obszarze wzajemnych oddziaływań Katowic i Krakowa. Spojrzenie z perspektywy Katowic*, [w:] Węclawowicz-Bilska E., Marx-Kozakiewicz M. (red.), *Rola planowania przestrzennego w świetle polityki spójności Unii Europejskiej. Wnioski dla teorii i praktyki*, Czasopismo Techniczne, z. 15-A/2005, Wyd. Politechniki Krakowskiej, Kraków 2005, 95-101.
- [9] Markowski T., Marszał T., *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, PAN KPZK, Warszawa 2006.
- [10] Węclawowicz-Bilska E. (red.), *Skutki przestrzenne przebudowy miast i regionów z udziałem środków unijnych – wnioski do planowania i zarządzania przestrzenią*, Czasopismo Techniczne, z. 12-A/2006, Wyd. Politechniki Krakowskiej, Kraków 2006.
- [11] Zuziak Z.K., *Sterowanie procesami suburbanizacji w obszarze wzajemnych oddziaływań Katowic i Krakowa – Spojrzenie z Krakowa*, [w:] Węclawowicz-Bilska E., Marx-Kozakiewicz M. (red.), *Rola planowania przestrzennego w świetle polityki spójności Unii Europejskiej. Wnioski dla teorii i praktyki*, Czasopismo Techniczne, z. 15-A/2005, Wyd. Politechniki Krakowskiej, Kraków 2005, 102-111.