



**INNOWACYJNA  
GOSPODARKA**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI FUNDUSZ  
ROZWOJU REGIONALNEGO



Projekt pn. **Wyzwania zrównoważonego użytkowania terenu na przykładzie województwa śląskiego - scenariusze 2050**  
realizowany w ramach: poddziałania 1.1.1 *Projekty badawcze z wykorzystaniem metody foresight* Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka jest współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego

**Ewa Burchat-Błachuta**

**Zadanie 3**

**SPOŁECZNE, GOSPODARCZE I POLITYCZNE UWARUNKOWANIA I  
KONSEKWENCJE ZJAWISKA METROPOLIZACJI I PERYFERYZACJI  
WOJEWÓDZTWA**

SCENARIUSZE  
**2050**

Katowice, kwiecień 2011

## Opis problemu

### 1 Aktualny stan zagadnienia w województwie i czynniki, które o nim zadecydowały

W literaturze przedmiotu spotyka się wiele definicji metropolii na potrzeby niniejszej opinii posłużono się słownikiem pojęć podstawowych stanowiących aneks nr 3 do Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego. (Dz. Urz. Woj. Śl. Nr 68, poz. 2049). „Metropolia to wielkomiejska aglomeracja będąca ośrodkiem dynamiki gospodarczej, technologicznej i kulturalnej zarówno w regionie, jak i w skali europejskiej.

Strukturę metropolii wyznaczają procesy i cechy, które decydują o tym, że metropolia (definicja P. Soldatosa wg. B. Jałowieckiego):

- przyjmuje pochodzące z zagranicy czynniki produkcji,
- gości zagraniczne firmy, siedziby, i filie międzynarodowych przedsiębiorstw, banków, instytucje pozarządowe, naukowe i oświatowe, a także uniwersytety o znacznym udziale studentów zagranicznych, a także placówki dyplomatyczne,
- eksportuje czynniki produkcji,
- jest bezpośrednio połączona siecią transportu i komunikacji z zagranicą,
- ma rozbudowaną infrastrukturę,
- ma rozwinięty sektor usług nastawiony na zagranicznych klientów;
- na jej obszarze znajdują się środki masowego przekazu o zasięgu międzynarodowym,
- organizowane są regularne różnego rodzaju międzynarodowe spotkania (kongresy, wystawy, imprezy sportowe i artystyczne),
- znajdują się instytucje krajowe i regionalne zajmujące się relacjami zagranicznymi i mającymi międzynarodową markę,
- przez miejskie instytucje publiczne lub prywatne uprawiana jest paradyplomacja, której służy członkostwo w organizacjach międzynarodowych.

Metropolizacja jest to przekształcanie się przestrzeni miejskich polegające na zmianie relacji między miastem centralnym i jego bezpośrednim otoczeniem w taki sposób, że powiązania między ośrodkami otoczenia stają się silniejsze niż ich powiązania z miastem centralnym oraz na nieciągłym sposobie użytkowania obszarów zurbanizowanych. Proces metropolizacji kształtuje środowisko przestrzenne, społeczne i gospodarcze metropolii, a jej cechą jest przekształcenie historycznie ukształtowanej hierarchicznej organizacji terytorialnej w organizację sieciową o zasięgu europejskim”.

O zasięgu oddziaływania i znaczeniu danej metropolii w przestrzeni krajowej czy globalnej decyduje miasto metropolitalne. W tym znaczeniu można mówić o metropoliach regionalnych z przewagą funkcji krajowych, międzynarodowych, europejskich czy światowych.

Biorąc pod uwagę powyższe można stwierdzić, że Aglomeracja Górnośląska wykazuje cechy metropolii, na jej obszarze są obecne wszystkie podstawowe funkcje metropolitalne. Z tego powodu zasługuje ona na miano metropolii, mimo że nie posiada ona cech klasycznej metropolii, czyli wielkiego, dominującego miasta stanowiącego rdzeń całego obszaru.

Z jednej strony jeszcze Aglomeracja Górnośląska wykazuje jak wskazano w programie ESPON (Europejska Sieć Obserwacyjna Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej. Program badawczy KE), cechy konurbacji przemysłowej, z drugiej zaś strony jest to bez wątpienia obszar już posiadający i stale rozwijający kompleks wyższych, specjalistycznych funkcji usługowych o charakterze metropolitalnym.

Zgodnie z klasyfikacją potencjału funkcjonalnego ośrodków miejskich Unii Europejskiej, opracowaną w ramach programu ESPON, Aglomeracja Górnośląska została zidentyfikowana jako słaby Europejski Metropolitalny Obszar Wzrostu (MEGA). „Słabe MEGA” znajdują się głównie w regionach, gdzie restrukturyzacja gospodarcza i zmiana profilu mogłyby zwiększyć perspektywy wzrostu oraz usprawnić funkcjonalne połączenia w ramach sieci obszarów wzrostu.

Zjawisko metropolizacji, ma wpływ na dynamizację rozwoju i restrukturyzację przestrzenną regionu. Dzięki pełniejszemu wykorzystaniu potencjału rozwojowego Aglomeracji Górnośląskiej nastąpić powinno przyspieszenie procesów inwestycyjnych, podniesienie konkurencyjności gospodarki, rozwój sektora badawczo-naukowego, co będzie miało również wpływ na zmianę struktury funkcjonalno-przestrzennej. W wyniku procesów rozwojowych województwo ma szansę stać się regionem o wysokiej jakości życia, zdolnym do absorpcji i kreowania innowacji, konkurencyjnym w krajowej i europejskiej przestrzeni gospodarczej.

Zgodnie z przyjętą wizją przestrzennego długookresowego rozwoju regionu zapisaną w Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego, Aglomeracja Śląska stanie się częścią Skonsolidowanego Śląskiego Obszaru Metropolitalnego, będącego jednym z dwóch biegunów rozwoju Euroregionu Śląsko-Krakowskiego o znaczeniu europejskim. Skonsolidowany Śląski Obszar Metropolitalny kształtować będą cztery obszary metropolitalne:

- Centralny Obszar Metropolitalny - wiodący z Aglomeracją Górnośląską w centrum,
- Południowy Obszar Metropolitalny - wspomagający z Aglomeracją Bielską,
- Północny Obszar Metropolitalny - wspomagający z Aglomeracją Częstochowską,
- Zachodni Obszar Metropolitalny - wspomagający z Aglomeracją Rybnicką.

W ramach programu ESPON zidentyfikowano również potencjał Aglomeracji Bielskiej i Częstochowskiej jako Funkcjonalnych Obszarów Miejskich (FUA) o znaczeniu transnarodowym/krajowym, natomiast Aglomerację Rybnicką zaliczono do FUA o znaczeniu regionalnym/lokalnym. Na strukturę FUA składa się miejski rdzeń i sąsiadująca, gospodarczo z nim zintegrowana strefa funkcjonalna.

Można zatem stwierdzić, że województwo stanowi potencjalną metropolię sieciową kształtującą się w oparciu o aglomeracje miejskie.

Uwarunkowania społeczne - zmniejszanie się stanu zaludnienia (zmniejszenie dzietności, emigracja zarobkowa), proces starzenie się społeczeństwa - spadek udziału osób w wieku aktywności produkcyjnej, będą miały wpływ na podniesienie wieku emerytalnego, a co za tym idzie na zmianę modelu życia. Zachodzące procesy demograficzne stwarzają konieczność rozwoju metropolitalnych usług społecznych oraz rozwoju struktury przestrzennej i funkcjonalnej dostosowanej zarówno do potrzeb ludzi aktywnych zawodowo biorących w udział w modelu pracy opartym na procesie podnoszenia kwalifikacji i uczenia się przez całe życie, jaki dla stale rosnącej grupy osób w podeszłym wieku poprodukcyjnym oraz dla deficytowej grupy dzieci i młodzieży stanowiącej kapitał rozwojowy metropolii.

Istotne konsekwencje będzie mieć wzrost imigrantów spoza UE w tym względzie niezbędna jest polityka imigracyjna, która będzie przeciwdziałać negatywnym zjawiskom jakie mają miejsce w innych metropoliach.

Uwarunkowania gospodarcze - restrukturyzacji i dywersyfikacji gospodarki województwa śląskiego, tworzeniu warunków inwestycji w sektorach o wysokiej wartości dodanej towarzyszyć powinno dostosowanie przemysłowej struktury przestrzennej i funkcjonalnej do potrzeb rozwojowych gospodarki opartej na wiedzy i innowacyjności. Rozwój wysokich technologii przyczyni się do zmiany kierunków działalności naukowo-badawczych oraz

zmiany kierunków kształcenia kapitału ludzkiego. Potrzeba zwiększenia efektywności gospodarczej doprowadzi do wykształcenia nowych synergicznych form współpracy pomiędzy sferą badawczą a przemysłem.

Uwarunkowania polityczne – priorytetem polityki przestrzennej powinno być wspieranie rozwoju metropolii oraz zmiana struktury przestrzennej regionu. Plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego stanowić będzie wyraz tej polityki. Plan działań w obszarze metropolitalnym winien być sporządzony w drodze konsensusu politycznego i konsekwentnie wdrażany poprzez dostępne instrumenty finansowe.

## 2 Czego dotyczą luki w wiedzy o stanie zagadnienia w województwie? z czego wynikają?

Definicja obszaru metropolitalnego zapisana jest w ustawie z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art.2, pkt.9), zgodnie z którą obszar metropolitalny to obszar wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia, ustalony w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju.

W obowiązującej Koncepcji Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. (Monitor Polski Nr. 26, poz. 432, 2001r.), do której odsyłają nas zapisy ww. ustawy wskazany został tylko obszar metropolitalny miasta stołecznego Warszawy.

Wobec takiego zapisu nie ma podstaw prawnych prowadzenia prac planistycznych związanych z tym zagadnieniem na poziomie regionalnym w ramach planu zagospodarowania przestrzennego województwa śląskiego.

Obok braku rozwiązań prawnych istnieje wiele złożonych zagadnień jakie trzeba rozstrzygnąć aby obszar metropolitalny stał się jednostką planistyczną, której rozwój można planować, a opracowane plany wprowadzać w życie. Skuteczność podejmowanych działań zależy od wielu czynników, w tym także natury metodologiczno-organizacyjnej. Obowiązująca ustawa nie określa jakie kryteria decydują o wyznaczeniu obszaru metropolitalnego, ani jaki jest cel sporządzenia planu obszaru metropolitalnego. Ustawa pomija zagadnienia związane z funkcjonowaniem i zarządzaniem obszarami metropolitalnymi.

Uznając konieczność wykorzystania potencjału tworzących się metropolii na rzecz podniesienia ich rangi na rynku europejskim oraz zdynamizowania rozwoju regionu, niezbędne jest ustalenie ram prawnych dla funkcjonowania metropolii, umożliwiających budowę spójnego systemu gospodarki przestrzennej zharmonizowanej z procesami rozwoju i ochroną środowiska. Istotę systemu winna stanowić kwestia zarządzania metropoliami oraz określenia w nim roli samorządu województwa. Model zarządzania metropoliami pozwoli na realizację polityki przestrzennej, której celem winien być zrównoważony rozwój obszarów metropolitalnych. Skuteczność podejmowanych działań będzie uwarunkowana dobrą współpracą pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego oraz podmiotami kreującymi rozwój obszarów metropolitalnych.

Podstawowe dziedziny kompetencji w zarządzaniu obszarami metropolitalnymi obejmować powinny:

- planowanie strategiczne i przestrzenne (zadania w tym zakresie nie mogą być rozwiązywane jedynie w skali poszczególnych gmin wchodzących w skład metropolii, bez koordynacji z poziomem regionu);
- zadania sieciowe, których zasięg przestrzenny wykracza poza obszar pojedynczej gminy (transport publiczny, system drogowy, kanalizacja, wodociągi, sieci gazowe i ciepłownicze, teleinformacyjne);

- utylizację odpadów stałych (ze względu na szczególne nasilenie efektów zewnętrznych w gospodarce odpadami w metropoliach);
- rozwój usług metropolitalnych;
- koordynację przedsięwzięć rozwojowych (opracowanie polityki inwestycyjnej i obsługę inwestora).

### 3 Hipoteza – kierunki krótkoterminowych (do 2015) i długoterminowych zmian stanu

Restrukturyzacja gospodarcza i zmiana profilu Aglomeracji Górnośląskiej przyczynią się do zwiększenia potencjału i włączenia jej w sieć Europejskich Metropolitalnych Obszarów Wzrostu (MEGA). W wyniku realizacji planowanych działań rozwój metropolii będzie determinował procesy rozwojowe w obszarze całego województwa.

Kierunki podejmowanych działań krótkoterminowych winny odnosić się do stworzenia rozwiązań systemowych taki jak:

- wspomaganie rozwoju funkcji metropolitalnych;
- zintegrowany system transportu publicznego;
- energooszczędne struktury przestrzenne (zwarte miasto, efektywne systemy sieci infrastruktury technicznej i gospodarki komunalnej);
- rewitalizacja zdegradowanej tkanki miejskiej;
- poprawa dostępności teleinformatycznej;
- spójny system inwestycyjny, szczególnie w zakresie infrastruktury (integracja korytarzy transportowych);
- spójne zarządzanie zasobami środowiska przyrodniczego i kulturowego oraz złożami surowców;
- przeciwdziałanie zjawisku suburbanizacji (intensyfikacja procesów urbanizacyjnych na obszarach już zabudowanych, tak aby minimalizować ekspansję na tereny biologicznie czynne);
- rekultywacja zdegradowanych terenów powstałych na skutek długoletniej eksploatacji górniczej węgla kamiennego (opracowanie systemu przeciwdziałania deformacjom terenu).

W kształtowaniu metropolii w długookresowym horyzoncie czasu kluczową rolę odgrywać będą działania ukierunkowane na funkcjonowanie i zarządzanie metropolią i obszarem metropolitalnym. Model zarządzania metropolią i obszarem metropolitalnym będzie stanowił istotny czynnik podnoszenia konkurencyjności i dynamiki rozwoju gospodarczego województwa.

Polityka wobec metropolii stanowiących europejskie ośrodki wzrostu oraz obszary o największej koncentracji kapitału ludzkiego stanie się wyzwaniem zwiększenia ich konkurencyjność w krajowej i europejskiej przestrzeni gospodarczej.

Przebieg obszarów metropolitalnych będzie stawać się przestrzenią innowacyjną, efektywną i konkurencyjną tworzącą warunki umożliwiające kształtowanie społeczeństwa informacyjnego. Harmonijny rozwój zgodny z zasadami ładu przestrzennego z wykorzystaniem potencjału dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego, będzie miał wpływ na uzyskanie wysokiej jakości warunków życia w obszarach metropolitalnych.

Wysoka jakość przestrzeni stanie się celem polityki przestrzennej i przyczyni się do opracowanie skutecznego systemu kształtowania i zagospodarowania obszarów metropolitalnych w oparciu o zasadę rozwoju zrównoważonego.



#### **4 Hipoteza przyszłych uwarunkowań zewnętrznych (regionalnych, ponadregionalnych) wyznaczających kierunki zmian**

W wizji przestrzennego zagospodarowania kraju przedstawionej w projekcie Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Aglomeracja Górnośląska stanie się elementem policentrycznej metropolii sieciowej dynamizującej rozwój kraju, zmianę struktury przestrzennej i powiązania funkcjonalne.

Ukształtowana na bazie dużych miast metropolia sieciowa będzie zintegrowana w przestrzeni krajowej i europejskiej za pomocą silnych powiązań funkcjonalnych.

Funkcjonowanie i rozwój policentrycznej metropolii sieciowej wzmacniać będzie potencjał poszczególnych ośrodków miejskich w sieciach międzynarodowych, co pozwoli na przeniesienie impulsów rozwojowych na regiony.

W procesie metropolizacji nastąpi dalsza koncentracja funkcji i kapitału ludzkiego, pojawią się nowe możliwości wykorzystania potencjału rozwojowego Aglomeracji Górnośląskiej. Procesy te przyczynią się do wsparcia procesów restrukturyzacyjnych i sanacyjnych, które mogą skutkować również zagrożeniami o charakterze społeczno-gospodarczym.

Aglomeracja Górnośląska stanowiąca rdzeń metropolii sieciowej, będącej motorem rozwoju kraju, stanie się atrakcyjnym miejscem do życia. Harmonijnie ukształtowana przestrzeń cechować się będzie funkcjonalnością, wysoką jakością rozwiązań urbanistyczno-architektonicznych i wysokimi walorami środowiska kulturowego i przyrodniczego. Nowoczesna gospodarka innowacyjna, efektywna i konkurencyjna stanowić będą atrakcyjny rynek pracy dla wysoko wyspecjalizowanego kapitału ludzkiego. Zintegrowany, multimodalny system infrastruktury transportowej gwarantować będzie pełną dostępność zarówno wewnętrznym jak i zewnętrznym obszarom metropolitalnym.

W następstwie postępującego procesu metropolizacji gospodarki nastąpi wzrost potencjału rozwojowego Aglomeracji Górnośląskiej. W obszarze metropolitalnym skupiać się będą innowacyjne inwestycje czemu sprzyjać będzie elastyczny rynek pracy i wykwalifikowany kapitał ludzki. Impulsem rozwoju będzie intensywna współpraca z Krakowskim Obszarem Metropolitalnym i Ostawskim Obszarem Metropolitalnym, oraz wykreowanie transnarodowego obszaru rozwoju o znaczeniu europejskim.

Jednocześnie względy ekonomiczne, a nie ład przestrzenny i potrzeba harmonijnego kształtowania krajobrazu, sankcjonować będą funkcjonowanie poza Aglomeracją Górnośląską strefy rozproszonej suburbanizacji. Rozrzuć gospodarowanie ziemią przejawiające się we fragmentacji przestrzeni, stymulować będzie potrzebę intensywnego przemieszczania się, pozostawiając na boku kwestie rozwoju zrównoważonego i ochrony krajobrazu ulegającego dewastacji.

Racjonalne wykorzystanie terenu, promowanie wielofunkcyjności obszarów, intensyfikację zabudowy oraz integrację infrastruktury liniowej mogą ograniczać tę niekorzystną tendencję. Warunkiem niezbędnym realizacji zrównoważonego rozwoju jest zmiana postaw i stanu świadomości. Rozwój zrównoważony implikuje zachowanie równowagi podstawowych komponentach przestrzeni (środowisko, gospodarka, społeczeństwo) oraz konieczność równoważenia interesów różnych podmiotów związanych z rozwojem przestrzeni.

Globalizacja procesów rozwojowych oraz konieczność respektowania w tych procesach reguł zrównoważonego rozwoju, przyczynią się do określenia modelu skutecznej koordynacji działań i zarządzania rozwojem obszaru metropolitalnego.

## 5 Hipoteza przyszłego wpływu na użytkowanie terenu województwa i różne sfery życia

Metropolia przyciąga prestiżem, skalą, bogatą ofertą usług, wyjątkowością i jakością przestrzeni publicznych. Wyjątkowość metropolii powinno uwzględniać się zarówno w wymiarze funkcjonalnym jak i urbanistyczno-architektonicznym. W metropolii kluczowe znaczenie będzie odgrywać jakość przestrzeni. Obszary metropolitalne stanowiąc będą atrakcyjne miejsce do życia, z bogatą ofertą metropolitalnych usług.

Funkcjonalność rozwiązań przestrzennych, racjonalność przeznaczenia terenu, wielofunkcyjność zabudowy, odpowiadająca pełnionym funkcjom struktury przestrzennej i ochronie środowiska, harmonijne kształtowanie krajobrazu o wysokich walorach estetycznych podnoszą jakość przestrzeni.

Planowanie rozwoju obszarów metropolitalnych musi tę wyjątkowość kreować uwzględniając jednocześnie popyt na wysoką jakość przestrzeni.

Intensywny rozwój obszarów metropolitalnych prowadzić może do dysfunkcyjności infrastruktury, bogata oferta usług metropolitalnych, koncentracja funkcji, rosnąca mobilność przestrzenna zasobów pracy, wpływają mogą na zwiększenie się popytu na „terenochłonne” usługi transportowe i infrastrukturę sieciową.

Zabudowa rozproszona, tereny monofunkcyjne o niskiej jakości rozwiązań urbanistyczno-architektonicznych niszczą ład przestrzenny i unikalne walory krajobrazu, powodując jego degradację i nieodwracalne zmiany prowadzące do dysfunkcyjności obszarów i chaosu przestrzennego.

Rozwój metropolii i związany z nim wzrost liczby pełnionych funkcji, skali świadczonych usług nie może przyczyniać się do większej intensywności chaotycznej zabudowy i degradacji walorów przestrzeni.

Za priorytetowe działanie na rzecz rozwoju zrównoważonego należy uznać racjonalizację wykorzystania przestrzeni, minimalizację potrzeb transportowych i kształtowanie tożsamości kulturowej poprzez utrzymanie wartości dziedzictwa przyrodniczego i historycznego. Zasadę nadrzędną polityki przestrzennej stanowi ład przestrzenny i rozwój zrównoważony. Podejmowane działania powinny doprowadzić do ograniczenia negatywnych skutków chaotycznej zabudowy, degradującej krajobraz. Warunkiem koniecznym staje się wymóg oszczędnego gospodarowania ziemią, co winno skutkować ograniczeniem suburbanizacji, intensyfikacją działań w obszarach już zainwestowanych, rewitalizacją i rekultywacją terenów zdegradowanych, zwiększeniem wielofunkcyjności i łączenia funkcji komplementarnych, eliminacją konfliktów funkcji i negatywnego oddziaływania nowych inwestycji. Podejmowanym działaniom towarzyszyć powinno propagowanie postaw energooszczędnych, ograniczenie antropopresji poprzez utrzymanie przestrzeni otwartych i zachowanie bioróżnorodności.

Istniejące bariery wynikające z obowiązującego systemu planowania przestrzennego oraz praktyki planistycznej, której kreatorem są organy administracji terytorialnej sprawiają, że oprócz instrumentów planistycznych (planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego) niezbędne jest wdrożenie mechanizmów podnoszenia wiedzy organów samorządowych i rozwijania kultury współpracy między nimi i innymi podmiotami odpowiedzialnymi za rozwój obszarów metropolitalnych. Problemy funkcjonowania i zarządzania obszarami metropolitalnymi nie wynikają jedynie z braku odpowiednich regulacji prawnych lecz często również z deficytu kultury podejmowanych działań politycznych oraz braku współpracy.

Model procesu planistycznego opartego na szerokiej współpracy wszystkich podmiotów oraz włączeniu społeczeństwa w kreowanie polityki przestrzennej będzie wspomagać zarządzanie przestrzenią obszarów metropolitalnych i koordynację przedsięwzięć związanych z ich rozwojem.

Działania podejmowane w obszarach metropolitalnych powinny wyznaczać kierunki przestrzennego zagospodarowania województwa. Brak wysokiej jakości rozwiązań struktury przestrzennej zarówno w aspekcie funkcjonalno-przestrzennym dotyczącym ładu przestrzennego, jak i w wymiarze organizacyjno-prawnym obejmującym system funkcjonowania i zarządzania rozwojem regionu, mogą stać się czynnikami peryferyzacji województwa.