Przegląd Geograficzny
2020, 92, 4, s. 591-607
https://doi.org/10.7163/PrzG.2020.4.7

Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania
Polska Akademia Nauk

https://www.igipz.pan.pl/przeglad-geograficzny.html

Władze regionalne w zarządzaniu metropolitalnym. Polskie doświadczenia w odniesieniu do Kanady i regionu metropolitalnego Toronto

Regional authorities in metropolitan governance. Polish experience in the context of Canada and Toronto city-region

Rafał Gajewski **Iwona Sagan**

Uniwersytet Gdański
Wydział Oceanografii i Geografii
ul. Bażyńskiego 4, 80-309 Gdańsk
rafal.gajewski@ug.edu.pl • iwona.sagan@ug.edu.pl

Zarys treści. Celem artykułu jest przedstawienie dylematów związanych z kształtowaniem polityki metropolitalnej w Kanadzie i następnie odniesienie ich do wyzwań w tym zakresie występujących w Polsce. Szczególną uwagę poświęcono charakterystyce skali zarządzania i relacji społeczno-przestrzennych na terenie obszaru metropolitalnego Toronto. Opracowanie wpisuje się w dyskusję na temat konfiguracji systemów zarządzania w sposób adekwatny do potrzeb lokalnych społeczności. Praktyka polityki metropolitalnej dowodzi, że proces reterytorializacji struktur władzy i zarządzania obszarami metropolitalnymi jest trudny i kształtuje się jako wypadkowa oddziaływania sił oraz interesów politycznych i ekonomicznych wszystkich szczebli władzy terytorialnej. Na podstawie analizy procesu formowania się struktur metropolitalnych w Kanadzie i w Polsce można stwierdzić, że kluczową w nim rolę odgrywa ranga i pozycja władzy regionalnej. Jak dowodzi przykład Toronto, ewolucja systemu zarządzania jest w praktyce uruchomieniem procesu samouczenia się systemu, który poprzez doświadczenie i praktyczną weryfikację przechodzi od jednej fazy rozwoju do kolejnej, poprawiając jakość swego działania. W Polsce jednak proces modernizacji szczebli władzy terytorialnej poprzez tworzenie struktur organizacyjno-zarządzających adekwatnych do realnie istniejących funkcjonalnych obszarów metropolitalnych został zahamowany ze względu na uwarunkowania polityczne na szczeblu centralnym.

Słowa kluczowe: rozwój regionalny, metropolizacja, zarządzanie publiczne, wzrost, Kanada, studium przypadku.
Keywords*: regional development, metropolization, public governance, growth, Canada, case study.*

Wstęp

Zarządzanie regionalne i metropolitalne od lat pozostaje aktualnym i często podejmowanym tematem w studiach regionalnych. Jako przykłady szczegółowych zagadnień, na których koncentrują się autorzy, można wskazać: jakość instytucji i kształtowanie systemów zarządzania (Charron et al., 2019; Pierre, 2019; Rode, 2019), planowanie rozwoju na obszarach poza rdzeniem i na terenie regionów drugiego rzędu (Cardoso, 2016; Kinossian, 2018; Leick i Lang, 2018); postrzeganie procesów i struktur zarządzania przez mieszkańców i interesariuszy (Lindstroem, 2012; Sielker, 2016; d'Albergo et al., 2018) czy też gospodarowanie i zarządzanie zasobami naturalnymi (Beveridge et al., 2017; Gailing et al.,

2019). Do zagadnień rozwoju i zarządzania regionalnego z uwzględnieniem polskich uwarunkowań w ostatnich pracach odnoszą się z kolei między innymi Churski et al. (2018), Hryniewicz et al. (2018), a także Kudłacz i Markowski (2018). Tematyki zarządzania i sieci przepływów wewnątrz obszarów metropolitalnych dotyczą natomiast opracowania Kożuch (2017), Zaborowskiego (2019) oraz Zuzańskiej-Żyśko (2019).

W toku prac nad publikacją przyjęto założenie, że mimo różnych uwarunkowań historycznych i społeczno-kulturowych, porównywanie kanadyjskich i polskich doświadczeń jest zasadne, potrzebne i możliwe, a także pozwoli zidentyfikować uniwersalne mechanizmy i prawidłowości. Wynika to z dwóch głównych przyczyn. Po pierwsze, relacje społeczno-przestrzenne w różnych układach terytorialnych podlegają tym samym procesom rozwoju i stale towarzyszącym im procesom transformacji i adaptacji. Po drugie, mieszkańcy (członkowie wspólnot lokalnych, metropolitalnych, regionalnych, narodowych i ponadnarodowych) oczekują zaspokajania zbliżonych potrzeb i wysokiej jakości życia. Decydenci i aktorzy politycznych scen w różnych przestrzeniach geograficznych dysponują (lub potencjalnie mogą dysponować) tymi samymi technologiami, sposobami przetwarzania informacji, dostępem do wiedzy, znajomością procesów społeczno-ekonomicznych. Stają przed nimi również wyzwania związane z włączeniem obywateli w procesy decyzyjne.

Zasadnicze cele badawcze artykułu to: 1) zdefiniowanie głównych wyzwań, przed jakimi stają instytucje w Kanadzie zajmujące się zarządzaniem regionalnym i metropolitalnym, ze szczególnym uwzględnieniem regionu metropolitalnego Toronto; 2) określenie, jakie wnioski w odniesieniu do procesów metropolizacji i regionalizacji w Polsce można sformułować, czerpiąc z kanadyjskich doświadczeń.

Artykuł został podzielony na cztery główne części. W pierwszej zarysowano ramy teoretyczne i kontekst prowadzonych analiz. W drugiej opisano struktury i procesy zarządzania regionalnego i metropolitalnego w Południowym Ontario, z wcześniejszym odniesieniem do uwarunkowań instytucjonalnych i kierunków reform charakterystycznych dla całej Kanady. W trzeciej części opracowania, uwzględniając wcześniejszy opis, zidentyfikowano obszary przemian struktur i procesów zarządzania, które mogą stanowić ważne punkty odniesienia dla dyskursu toczącego się w Polsce. Ostatni fragment to z kolei próba uchwycenia podobieństw i uniwersalnych przesłanek, które w obydwu krajach wpływają w decydującym stopniu na procesy formowania struktur metropolitalnych. Na podstawie przeprowadzonej analizy można stwierdzić, że w obydwu przypadkach kluczową rolę odgrywa lub powinien w nich odgrywać samorząd regionalny.

Ramy teoretyczne

Jak stwierdził Herrschel, podsumowując badania porównawcze regionów metropolitalnych w Ameryce Północnej i w Europie, „przestrzenny rozkład zadań publicznych i odpowiedzialności za ich realizację, nie może być ustalany *a priori* w oparciu o jedną generalną zasadę. To właśnie czyni terytorialne i instytucjonalne reorganizacje oraz restrukturyzacje tak silnie wielowątkowymi i niepewnymi, jeżeli chodzi o efekty: ich, jak się wydaje, optymalny kształt, nie jest trwały" (Herrschel, 2014, s. 255-256; tłum. własne). Niniejsze opracowanie, będąc odpowiedzią na wezwanie Herrschela do dalszych badań porównawczych, stanowi głos w debacie na temat powiązań pomiędzy kontekstem, w jakim funkcjonują regiony, ich otoczeniem, a także *modi operandi* (Herrschel, 2014, s. 263). Dlatego

też podjęto próbę opisu modelu zarządzania i relacji społeczno-przestrzennych w kanadyjskim regionie Południowego Ontario i jego zestawienia z uwarunkowaniami zarządzania regionalnego i metropolitalnego w Polsce – gdzie co do zasady największe miasta z ich obszarami funkcjonalnymi mają status lub aspirują do miana europejskich obszarów metropolitalnych średniej wielkości. Taka perspektywa badawcza ma otworzyć pole do sformułowania wniosków wykraczających poza dotychczas prowadzone badania i stanowić pretekst do odkrywania natury współczesnych regionów (Sagan, 2004) oraz przybliżania ich odmiennych geografii (Paasi et al., 2018). Ważne punkty odniesienia do prowadzonych badań stanowiły dla autorów również prace Rodríguez-Pose (2018) oraz Liobao i innych (2018). Prowokują one do stawiania pytań o potrzebę i faktyczną zdolność prowadzenia z poziomu regionalnego i metropolitalnego polityk ukierunkowanych jednocześnie przestrzennie i społecznie (w odpowiedzi na rosnące niezadowolenie społeczne i poczucie wykluczenia). Jest to szczególnie wymagające ze względu na kurczenie się państwa, przy jednoczesnym rosnącym wpływie kapitału prywatnego i dominującym neoliberalnym paradygmacie rozwoju (zob. np. Jessop, 2012).

Temat statusu i zmian organizacji terytorialnej metropolii Toronto i Montrealu podjął w niedawno opublikowanym opracowaniu Pyka (2019). Autor koncentruje się w nim na ewolucji struktur zarządczych w obydwu metropoliach: od powstawania jednostek współpracy międzygminnej, poprzez amalgamację jednostek terytorialnych w rdzeniu obszaru metropolitalnego, kończąc na powrocie do reform funkcjonalno-kompetencyjnych (Pyka, 2019, s. 50). Perspektywa zaprezentowana w niniejszym artykule stanowi swego rodzaju uszczegóławiające wybrane kwestie uzupełnienie analizy przeprowadzonej przez Pykę. Skupienie uwagi badawczej na roli polityki regionalnej w kształtowaniu i zarządzaniu metropolitalnymi strukturami terytorialnymi wynika z silnie obecnego w polskiej debacie metropolitalnej dylematu, czy w ogóle, a jeśli tak to w jakim zakresie, władza regionalna winna uczestniczyć w procesie tworzenia i zarządzania metropoliami. Szczegółowo omówiona polityka władz prowincji Ontario skierowana na sterowanie procesem wzrostu w ramach obszaru metropolitalnego Toronto dostarcza interesującego przykładu zakresów kompetencyjnych polityk terytorialnych różnego szczebla i wpływu polityki regionalnej na działania prowadzone w skali lokalnej.

Zarządzanie regionalne i metropolitalne w Kanadzie ze szczególnym uwzględnieniem regionu metropolitalnego Toronto

Otoczenie instytucjonalne prowadzenia polityk metropolitalnych

Terytorium Kanady dzieli się na dziesięć prowincji i trzy terytoria (więcej nt. terytoriów zob. Bonusiak, 2012). Kraj można określić jako silnie zurbanizowaną i zdecentralizowaną federację (Sancton, 2009, s. 4). Prowincje są znacznie zróżnicowane zarówno jeżeli chodzi o populację, jak i gęstość zaludnienia. W 2016 r. aż 86% obywateli Kanady zamieszkiwało tereny aglomeracji i obszarów metropolitalnych, a dwie trzecie – korytarz rozciągający się 100 kilometrów na północ od granicy ze Stanami Zjednoczonymi. Jest to teren, który obejmuje zaledwie 4% powierzchni kraju (Statistics Canada, 2016a, 2016b).

Ramy instytucjonalno-prawne dla wykonywania zadań publicznych na różnych szczeblach zarządzania wynikają wprost z przepisów kanadyjskiej Konstytucji, a także przepisów uchwalanych na poziomie prowincji. Właśnie na tym szczeblu podejmowane są decyzje

dotyczące sfer działania i celów samorządu lokalnego, który formalnie jest zobligowany do realizacji odgórnych wytycznych. Rząd federalny w sposób bezpośredni nie wpływa zatem na sposób działania samorządu lokalnego. To władze prowincji decydują na przykład zarówno o ustanowieniu samorządu gminnego albo zmianie jego granic. Samorządy gminne zostały utworzone we wszystkich prowincjach w Kanadzie, ale różnią się one ze względu na zakres wykonywanych zadań (Sancton, 2010; Young, 2013).

W rządzie federalnym od kilkudziesięciu lat nie funkcjonuje żadna jednostka wprost odpowiedzialna za sprawy samorządu lokalnego, czy też metropolitalnego. W latach 1971-1979 istniało co prawda ministerstwo właściwe ds. miast, jednak zostało rozwiązane, głównie ze względu na rosnącą presję ze strony władz prowincji (Spicer, 2011). Cote i Fenn wskazują z kolei, że pierwszym instrumentem współpracy na linii rząd federalny-władze prowincji-samorząd lokalny była, działająca do dzisiaj, Kanadyjska Agencja ds. Hipotek i Mieszkalnictwa (*Canada Mortgage and Housing Corporation*). Jak twierdzą wskazani autorzy, w okresie po drugiej wojnie światowej instytucja ta wzięła na siebie ciężar finansowania i zarządzania budownictwem społecznym. Jej działania w znacznym stopniu przyczyniły się jednak do nagłej rozbudowy przedmieść w kanadyjskich miastach (Côté i Fenn, 2014, s. 8). Historię relacji na linii rząd federalny-władze prowincji można opisać jako ewolucję od scentralizowanych programów rządowych realizowanych od lat 50. ubiegłego wieku, poprzez federalne programy zatrudnienia i wsparcia przemysłu oraz tworzenie Agencji Rozwoju Regionalnego (lata 80.), kończąc na budowaniu strategii rozwoju w duchu nowego regionalizmu, przy priorytetyzacji innowacyjności i potrzeb społeczności lokalnych (Bradford, 2010, 2017).

Przechodząc do tematu aktualnych trendów i kierunków reform, mających znaczenie dla zarządzania regionalnego i metropolitalnego w Kanadzie, trzeba wskazać rosnącą autonomię samorządów lokalnych i coraz mniej rygorystyczny nadzór ze strony władz prowincji, przy jednoczesnych malejących transferach finansowych z wyższego poziomu na niższy. Drugi kierunek to postępujące wzmacnianie statusu największych miast (Sancton, 2009). Kolejną kwestią są reformy polegające na wchłanianiu przez największe miasta jednostek leżących na ich obrzeżach. Ich zwolennicy zakładali, że większe ośrodki będą w stanie lepiej i skuteczniej od mniejszych jednostek świadczyć usługi publiczne. W efekcie miasta takie jak na przykład Toronto, Calgary, Montreal, Edmonton, Saskatchewan czy Regina znacznie rozszerzyły swoje obszary. Aneksje były prowadzone na mocy decyzji władz prowincji i spotykały się zwykle z oporem ze strony władz lokalnych. Jak pisze Spicer, odnosząc się do przypadków Toronto i Montrealu, reforma z lat 90. XX w. nie uwzględniała potrzeby planowania i koordynacji w skali całych obszarów metropolitalnych (Spicer, 2014; zob. też: Lesch, 2018). Opisywany sposób prowadzenia polityki wpłynął również na niski poziom współpracy międzygminnej między samorządami (Spicer, 2015).

Cechą charakterystyczną rozwoju regionalnego w Kanadzie jest zatem wielość interakcji i współzależności pomiędzy aktorami z różnych sektorów (Bradford, 2017; zob. też: Bramwell i Pierre, 2017). Jak wskazuje Sancton, w skomplikowanym systemie federacyjnym właściwie nie jest możliwe, żeby instytucje na którymkolwiek z poziomów zarządzania mogły funkcjonować autonomicznie, nie bacząc na działania innych struktur (Sancton, 2009, s. 31-32). Stąd też działania samorządów lokalnych, realizowane w partnerstwie z władzami prowincji, są określane jako kluczowe dla zrozumienia systemu zarządzania w Kanadzie. Równocześnie jednak Hamel zauważa, że niezmiennie trudne pozostaje zbliżenie do siebie przedstawicieli różnych skali zarządzania i doprowadzenie do tego, żeby

wspólnie zajęli się oni rozwiązywaniem problemów obszarów zurbanizowanych (Hamel, 2016, s. 127). Ten sam autor wskazuje też podobne niedobory i deficyty, z jakimi stale muszą się zmagać kanadyjskie miasta: deficyt fiskalny, niszczejącą infrastrukturę oraz rosnące niepokoje społeczne, czego powodem i zarazem ilustracją są gwałtownie rosnące wskaźniki ubóstwa (Hamel, 2016, s. 129).

Uwarunkowania geograficzne, instytucjonalne i kulturowe wpływają na zróżnicowanie modeli zarządzania regionalnego i metropolitalnego. Pierwszy z nich, zgodnie z typologią zaproponowaną przez Sanctona (2009), opiera się na braku metropolitalnego szczebla zarządzania. Jest to model charakterystyczny dla regionu metropolitalnego Toronto i zostanie opisany w dalszej części opracowania. Drugi model funkcjonuje na terenie regionów metropolitalnych Vancouver i Montrealu, gdzie działają, odpowiednio, *Metro Vancouver* oraz *Montreal Metropolitan Commission*. Są to instytucje odpowiedzialne między innymi za świadczenie usług w zakresie planowania strategicznego i przestrzennego, gospodarowania odpadami, dbałości o jakość powietrza, a także adaptację do zmian klimatu (zob. np. Hutton, 2011; Dupras et al., 2015). Kolejny model zarządzania funkcjonuje od 1959 r. na obszarze regionu stołecznego Ottawa Gattineau, gdzie działa wyspecjalizowana agencja federalna – *National Capital Commission* (więcej zob. np. Paquet, 2011). Ostatni z modeli odnosi się do pozostałych regionów metropolitalnych w Kanadzie. Jedna jednostka administracyjna pokrywa tam całość albo większość obszaru, zgodnie z podziałem przyjętym przez kanadyjski urząd statystyczny. Model ten został szczegółowo opisany m.in. w odniesieniu do Calgary i Winnipeg (Leo, 2016; Han, 2019).

Skale zarządzania w regionie metropolitalnym Toronto

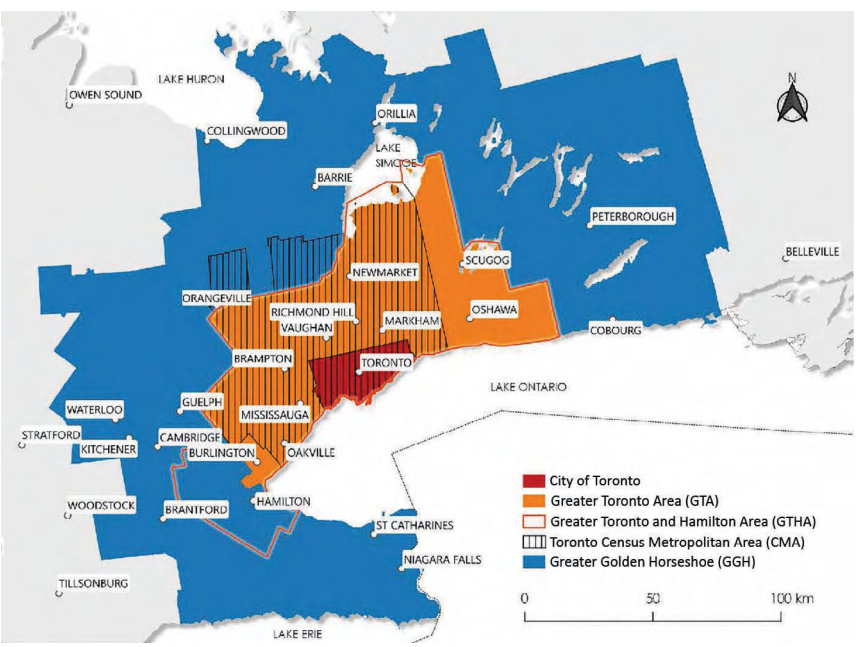
Miasto Toronto funkcjonuje w oparciu o *City of Toronto Act* (2006) – statut uchwalony przez władze prowincji Ontario. Przyznaje on władzom miasta ograniczoną autonomię, która podlega stałemu nadzorowi ze strony wyższego szczebla zarządzania (Pyka, 2019). Odnosząc się do terytorium leżącego również poza granicami administracyjnymi Toronto, pojęciem najczęściej przywoływanym w dyskusjach o kierunkach rozwoju regionu metropolitalnego jest wzrost. Można je usłyszeć podczas rozmów o emigracji, transporcie publicznym, czy też użytkowaniu gruntów. Polityki publiczne zmierzające do ukierunkowania i wspierania wzrostu prowadzone są w różnych skalach przestrzennych. Najszersza terytorialnie i najbardziej kompleksowa z nich to *Greater Golden Horseshoe* (GGH), a pozostałe – *Greater Toronto and Hamilton Area* (GTHA), *Toronto Census Metropolitan Area* (CMA), *Greater Toronto Area* (GTA), jak również *Toronto-Waterloo Innovation Corridor* (ryc. 1). Charakteryzują się one inną genezą powstania, poziomem instytucjonalizacji, a także odmiennym charakterem sieci kontaktów pomiędzy zainteresowanymi aktorami.

Aktualnie obowiązujący Plan Wzrostu dla obszaru *Greater Golden Horseshoe* został przyjęty przez władze prowincji Ontario w 2017 r. i zastąpił wcześniejszą wersję dokumentu, która została przyjęta w 2006 r. i zmieniona w roku 2013. Nastąpiło to po „okresie nieplanowania", sięgającym wczesnych lat 70. ubiegłego stulecia. Wraz z innymi dokumentami, mającymi zapewnić ochronę środowiska przyrodniczego (*Niagara Escarpment Plan, Oak Ridges Moraine Conservation Plan* i *Greenbelt Plan*, przyjętymi odpowiednio w latach 1985, 2002 i 2005), wyznacza on ramy zarządzania i planowania strategicznego w regionie. Kluczowym komponentem dokumentu są prognozy dotyczące planowanej liczby ludności i miejsc pracy w 2041 r. Zdaniem autorów dokumentu, realizacja jego założeń

ma umożliwić ulokowanie wzrostu w odpowiednio to tego przygotowanych społecznościach. Ma to nastąpić dzięki odpowiedniej kombinacji miejsc pracy, usług lokalnych, obiektów użyteczności publicznej oraz adekwatnej do potrzeb oferty mieszkań. Jak wspomniano w dokumencie, obszar *Greater Golden Horseshoe* „ma wzrosnąć do 13,5 miliona mieszkańców i 6,5 miliona miejsc pracy" do 2041 r., z poziomu 8,4 mln mieszkańców w roku 2006 (Growth Plan ..., 2017). Niedługo po uchwaleniu dokumentu White stwierdził, że celem Planu Wzrostu jest nie tylko zaplanowanie kierunków rozwoju regionu, ale jego transformacja. Jest to założenie idące zdecydowanie dalej niż przyjmowano we wcześniejszych regionalnych dokumentach planistycznych (White, 2007, s. 5).

Wykreowanie nadpodaży terenów inwestycyjnych o niskiej gęstości zabudowy i nieobsługiwanych przez infrastrukturę komunalną, niezapanowanie nad suburbanizacją, brak gwarancji finansowania dodatkowych działań wymaganych od samorządów lokalnych – to niektóre z zarzutów dotyczących samych zapisów, jak i sposobu wdrażania ustaleń planu, które sformułowano po kilku latach jego obowiązywania (Allen i Campsie, 2013). Mimo występowania negatywnych ocen wybranych ustaleń planu, w dyskursie publicznym dominuje jednak pogląd, że powinno się dyskutować raczej o tym, w jaki sposób go poprawić, a nie negować sam fakt zasadności jego obowiązywania. Należy również pamiętać, że ocena jego zapisów jest uzależniona od lokalnych uwarunkowań (por. Jackson, 2018).

Kolejną jednostką, obejmującą mniejsze terytorium niż GGH, jest *Greater Toronto and Hamilton Area*. Podobnie jak we wcześniejszym przypadku, inicjatorem i głównym kreatorem działań w tej skali przestrzennej są władze prowincji Ontario. Dzięki ich inicjatywie w 2006 r. doprowadzono do powołania agencji Metrolinx, której celem działania jest po-



Ryc. 1. Toronto i Greater Golden Horseshoe
Toronto and Greater Golden Horseshoe
Źródło: Introduction to Toronto's Government (2018, s. 1).

prawa koordynacji i integracji transportu publicznego. Agencja jest podmiotem odpowiedzialnym za wdrażanie założeń Regionalnego Planu Transportowego do roku 2041 (*The 2041 Regional Transportation Plan*). Jest do dokument o identycznym horyzoncie czasowym jak w przypadku Planu Wzrostu. Metrolinx realizuje projekty infrastrukturalne i działa jako operator transportu drogowego i kolejowego w wewnętrznym pierścieniu *Greater Golden Horseshoe*. To obszar silnej urbanizacji położony dookoła Toronto, obejmujący kilkanaście centrów wzrostu. Jednym z nich jest Hamilton – ośrodek, który jednocześnie korzysta z bliskości Toronto, a także przyciąga nowych mieszkańców oraz przedsiębiorców niższymi cenami nieruchomości, ofertą kulturalną i potencjałem inwestycyjnym.

Toronto Census Metropolitan Area (CMA) obejmuje 24 samorządy: miasto Toronto oraz jednostki leżące na terenie regionów Halton, Peel, York i Durham (regiony zajmują w wieloszczeblowym systemie zarządzania w Kanadzie miejsce podobne do polskich powiatów). CMA jest jednostką podziału terytorialnego wynikającego z delimitacji urzędu statystycznego Kanady. Z kolei *Greater Toronto Area* (GTA). był głównym punktem odniesienia dla zarządzania regionalnego i metropolitalnego w latach 90. XX w. i ciągle pozostaje obecny w dyskursie publicznym. Abbruzzese wskazuje, że uchwalenie wymienionych wcześniej dokumentów dotyczących *Greater Golden Horseshoe* „stanowiło wieńczący efekt lat mobilizacji wśród mieszkańców GTA, której celem był społecznie zrównoważony i odpowiedzialny rozwój oraz przeciwdziałanie niekontrolowanemu wzrostowi, szkodliwemu dla ekologicznie wrażliwych obszarów i przestrzeni zielonych" (Abbruzzese, 2016, s. 108; tłum. własne).

Korytarz Innowacji Toronto-Waterloo (*Toronto-Waterloo Innovation Corridor*) jest natomiast przykładem inicjatywy i koncepcji współpracy, która wymyka się jasnym klasyfikacjom. Kilfoil i Wachsmuth (2018) określają go jako kolejne z przestrzennych wyobrażeń w ramach strukturalnie niespójnego regionu metropolitalnego. Inicjatywa zakłada stworzenie superklastra innowacji (co już się rozpoczęło), na styku biznesu, nauki i władz publicznych. Obejmuje on cztery centra wzrostu: *Greater Toronto Area, Guelph, Hamilton* i *Kitchener-Waterloo*. Na ich terenie działa około 15 tysięcy firm z branży wysokich technologii zatrudniających 200 tysięcy osób, 8 uniwersytetów, a także liczne start-upy i inkubatory przedsiębiorczości.

Post-przedmieścia w regionie metropolitalnym Toronto

Addie i Keil wskazują, że pojawienie i utrwalenie się w tkance regionu nowych centrów wzrostu rzuciło wyzwanie dotychczasowemu sposobowi opisu procesów zachodzących w promieniu kilkudziesięciu kilometrów od Toronto. Post-suburbia wymykają się bowiem dialektyce „centrum – peryferia", a także dychotomii „obszary wzrostu – obszary biedy lub wykluczenia", (Addie i Keil, 2015, s. 414). Aspiracje nowych punktów centralnych na mapie regionu metropolitalnego widać wyraźnie przy porównaniu strategii rozwoju największych miast na terenie GTA. Jedenaście z nich liczy ponad sto tysięcy mieszkańców, z których większość wyraźnie akcentuje chęć konkurencji o mieszkańców i inwestycje co najmniej w skali kraju, co łatwo może prowadzić do konfliktów interesów.

Podczas gdy strategie rozwoju mają raczej polityczny charakter, tzw. oficjalne plany rozwoju (*official plans*) są bardziej operacyjne i mają dokładniejsze przełożenie na przykład na realizację konkretnych inwestycji. Można je określić jako „dokumenty źródłowe do prowadzenia przez samorządy polityk planistycznych, przyszłych planów zagospodaro-

wania i strefowania terenu" (Howden, 2017, s. 16)[1]. Analiza planów rozwoju największych miast na terenie GTA pokazuje znaczne zróżnicowanie w zakresie sposobu postrzegania przez decydentów miejsca i roli poszczególnych ośrodków wzrostu w regionie oraz głównych skali terytorialnych stanowiących punkty odniesienia do prowadzonych lokalnie polityk. Dzieje się tak mimo odgórnych wymogów dotyczących konieczności wpisania się planów w założenia przytaczanych wcześniej Planu Wzrostu dla GGH oraz Planu Transportowego dla GTHA.

Miastem, którego sytuacja społeczna i demograficzna wyróżnia się na tle pozostałych ośrodków na terenie regionu metropolitalnego Toronto, jest Milton. Charakteryzuje się ono zdecydowanie najwyższym przyrostem liczby mieszkańców w ramach GGH w latach 2006-2016. W tym okresie wzrosła ona o 104%, do poziomu ponad 110 tysięcy. Miasto zanotowało również najwyższy wzrost populacji imigrantów (o 11,5% w tym samym okresie), jest też jedną z najbogatszych gmin w regionie. Biorąc pod uwagę poziom dobrobytu i jakości życia, może konkurować z sąsiadującym Oakville, które w 2018 r. w jednym z rankingów zostało uznane za najlepsze miejsce do życia w Kanadzie (Brownell, 2018).

Ze względu na stałą zależność od celów rozwojowych wyznaczanych przez prowincję, to właśnie władze Ontario pozostają głównym partnerem dla władz Milton. Przedstawiciel urzędu miasta wprost stwierdził, że można zdefiniować tę zależność jako „podległość wobec prowincji", przy bardzo płytkim zakresie odpowiedzialności miasta. Bierze się to również z faktu, że na poziomie regionu metropolitalnego nie ma instytucji, które w jakikolwiek sposób reprezentowałaby interesy samorządów lokalnych. Brak jednej, wielozadaniowej instytucji metropolitalnej wpływa również na sposób postrzegania przez Milton sąsiednich samorządów. Silne połączenia z Toronto uwidoczniają się raczej w codziennych dojazdach mieszkańców do pracy niż w prowadzeniu wspólnych polityk publicznych. Gęstość i geometria wzajemnych relacji może się zatem zmienić, na przykład wobec rosnącego znaczenia centrów takich jak Hamilton czy Kitchener-Waterloo.

W 2018 r. rozpoczęła się w Milton budowa pierwszego apartamentowca (fot. 1). Nowa inwestycja jest zlokalizowana blisko głównych węzłów przesiadkowych i nie koliduje silnie z aktualnym charakterem zabudowy w bezpośredniej okolicy. Niemniej jednak, może być istotnym, symbolicznym znakiem nowego modelu rozwoju miasta, a część mieszkańców obawia się, że podobne inwestycje w przyszłości mogą wpłynąć negatywnie na warunki życia w Milton. Należy zakładać, że konflikty o przestrzeń będą się nasilać również w całym regionie metropolitalnym.

[1] Instytucją odpowiedzialną za harmonizacje planów była przez długi czas Ontario Municipal Board (OMB), trybunał sądowy przy rządzie prowincji. OMB działała w latach 1932-2018. Jej zadania, w zmienionym i ograniczonym zakresie, zostały przejęte przez The Local Planning Appeal. Reforma spotkała się z różnymi reakcjami w mediach Howden wprost wskazuje, że OMB stała się kozłem ofiarnym wspólnej narracji prowadzonej przez nieprzychylnych jej polityków i media, według których wspierała ona interesy deweloperów i przystawała na naruszenia godzące w interesy i kompetencje samorządów lokalnych (Howden, 2017, s. 275-276).

Fot. 1. Typowa zabudowa w Milton i miejsce budowy pierwszego apartamentowca w mieście
A typical development in Milton and the construction site of the first investment in condo apartments
Źródło: Gajewski, zbiory własne, kwiecień 2018 r.

Doświadczenia obszarów metropolitalnych Kanady jako inspiracja do dyskusji na temat zarządzania regionalnego i metropolitalnego w Polsce

Gorzelak i Smętkowski twierdzą, że „nie ma bezpośredniej zależności między teorią, doktryną, polityką i praktyką w zakresie modelu prowadzenia w Polsce polityki regionalnej" (2019, s. 3). Można powiedzieć, że pośrednio odnoszą to zdanie również do rozwiązań instytucjonalnych dedykowanych obszarom metropolitalnym. Ich rekomendacje dotyczące przyszłych kierunków polityki regionalnej obejmują między innymi: utrzymanie koncentracji i dyfuzji jako zasady prowadzenia rozwoju regionalnego (co nie pokrywa się ze zwrotem w krajowej polityce regionalnej po 2015 r., który zakłada priorytetyzację wyrównywania szans rozwojowych we wszystkich jednostkach układu terytorialnego); wprowadzenie przestrzennego minimum socjalnego w zakresie dostępności usług dla mieszkańców na terenie całego kraju; bardzo ograniczone zmiany terytorialnej organizacji kraju, które jednak miałyby umożliwić tworzenie zarządów metropolitalnych w odpowiedzi na potrzeby artykułowane przez władze samorządowe na konkretnych obszarach (Gorzelak i Smętkowski, 2019).

Postulaty te są zbieżne z założeniami polityki na obszarach metropolitalnych Kanady. Wzmocnienie pozycji dużych miast jako dostarczycieli usług publicznych stanowiło podstawę terytorialnej aneksji gmin w tworzone przez władze prowincji struktury metropolitalne. Ten aspekt, podobnie jak miało to miejsce w Kanadzie, jest najbardziej kontrowersyjnym elementem polityki metropolitalnej w Polsce. Ten rodzaj polityki metropolitalnej wywodzi się ze szkoły *metropolitan government* (Stephens i Wikstrom, 2000) i należy do silnie kontrowersyjnych ale często stosowanych, bo skutecznych narzędzi rozwoju terytorialnego. Ujednolicenie prawno-terytorialne struktury metropolitalnej i jej silny zarząd gwarantują wysoką efektywność działań.

Savitch i Vogel (2009) opisując przemiany ustrojowe, których doświadczył obszar metropolitalny Toronto podkreślają stałe napięcie między tendencją do centralizacji władzy metropolitalnej i wysiłków na rzecz jej decentralizacji. Początkowe utworzenie nowej jednostki

terytorialnej – *Greater Toronto Area* – wynikało z obawy, że Toronto przegrywa w globalnej konkurencji miast i należy zwiększyć jego potencjał. Powołany do kierowania rozwojem tej jednostki zespół zadaniowy zdecydował jednak, że utworzenie dużego, zcentralizowanego i hierarchicznie zorganizowanego zarządu metropolitalnego będzie nieefektywne i niepraktyczne. Zamiast budowy nowej struktury zarządzającej wypracowano szereg porozumień zapewniających współdziałanie pozostawionych z dotychczasowym zakresem kompetencji władz lokalnych. Słabością tej koncepcji współpracy jest jej silna zależność od politycznej sytuacji i układu sił. Wraz ze zmianą konstelacji politycznych na poziomie władz lokalnych wypracowane porozumienia zostały zerwane, a federacyjny model współdziałania załamał się. Wówczas na jego miejsce utworzono silnie zcentralizowany zarząd metropolitalny, eliminując z niego najniższy poziom gminny mimo lokalnych protestów.

Zmiany w modelu ustroju metropolii Toronto są przykładem przejścia między biegunowo różnymi rozwiązaniami: od struktury zrzeszeniowej o powiązaniach poziomych, opartej na w pełni partnerskiej współpracy, do silnie zcentralizowanej i zhierarchizowanej formy zarządu, w sposób formalny eliminującej najniższy szczebel decyzyjny. Analogiczne dylematy przez ponad dwie ostatnie dekady blokowały postęp w oddolnych inicjatywach tworzenia obszarów metropolitalnych w Polsce. Z jednej strony funkcjonalna potrzeba integracji obszaru metropolitalnego w sprawnie działającą strukturę, a z drugiej obawa przed utratą części samorządności na szczeblu lokalnych skutecznie hamowały procesy zjednoczeniowe. Jednocześnie przykłady policentrycznych metropolii, a więc Metropolii Górnośląsko-Zagłębiowskiej i Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot dostarczały dowodów jak nieefektywna jest współpraca oparta jedynie na zrzeszeniowych, oddolnie inicjowanych formach współpracy.

Obawy związane z wyborem właściwego modelu zarządzania metropolitalnego w Polsce w znacznej mierze mogłoby wyeliminować przyjęcie założenia o możliwości zmian ustroju metropolitalnego. Jak dowodzi przykład Toronto, ewolucja systemu zarządzania jest w praktyce uruchomieniem procesu samouczenia się systemu, który poprzez doświadczenie i praktyczną weryfikację przechodzi od jednej fazy rozwoju do kolejnej, poprawiając jakość swego działania. Wdrażanie samouczących się systemów ma sens w przypadku realizacji skomplikowanych zadań, pojawiających się wraz z dynamiką rozwoju układu. Nie można ich przewidzieć i wcześniej zaprogramować rozwiązań. Zarządzanie metropolią bez wątpienia należy do takich systemów (Sagan, 2017).

Znikome tradycje i doświadczenia samorządów lokalnych w inicjowaniu i realizacji wspólnych inicjatyw terytorialnych, brak sprawności w zarządzaniu złożonymi i nie w pełni wewnętrznie spójnymi systemami utrudniają działania na rzecz tworzenia obszarów metropolitalnych. Sytuację tę pogarsza brak efektywnych możliwości wspierania procesów integracyjnych ze szczebla regionalnego. Doświadczenia kanadyjskie dowodzą, że kluczową rolę winny odgrywać działania władz regionalnych i liderów integracji metropolitalnej. Od praktyki ich działań, ale też umiejętności wprowadzania określonych problemów do dyskursu publicznego będzie zależało, w jakim stopniu regiony faktycznie będą podmiotami aktywnie wychodzącymi naprzeciwko wyzwaniom współczesnej polityki i zabierającymi głos oraz prowadzącymi działania w zakresie równoważenia interesów ekonomicznych różnych grup i potrzeby solidarności społecznej (Keating, 2017, s. 16), czy też w zakresie racjonalnego gospodarowania zasobami naturalnymi i potencjałem mieszkańców (Donald i Gray, 2019). Dobrego przykładu w tym względzie dostarcza polityka mieszkaniowa, która w przypadku Kanady była obszarem inicjacji współdziałania pomię-

dzy szczeblami administracji centralnej i regionalnej. Potrzeba prowadzenia spójnej polityki mieszkaniowej, która w funkcjonalnych obszarach intensywnie rozwijających się miast stanowi jeden z kluczowych procesów metropolizacji była podstawą tworzenia instytucji takich jak Agencja ds. Hipotek i Mieszkalnictwa, których zakres kompetencji pozwała racjonalizować działania w wymiarze obszaru metropolitalnego budując zręby polityki metropolitalnej. W Polsce polityka mieszkaniowa nie jest nawet uwzględniana w zakresach działań, które uznaje się za właściwe do prowadzenia z poziomu metropolitalnego. Biorąc pod uwagę jej rolę w procesach suburbanizacji i depopulacji równolegle przebiegających w obszarach metropolitalnych, jak również jej znaczenie w rozwiązywaniu problemów i napięć społecznych spowodowanych dynamiką miejskich rynków mieszkaniowymi brak wspólnej metropolitalnej polityki mieszkaniowej praktycznie uniemożliwia kontrolowanie w wymiarze przestrzennym rozwoju regionów miejskich i wytyczanie właściwych jego kierunków. Formowanie sprawnych instytucjonalnych struktur metropolitalnych jest wobec tych wyzwań koniecznością.

Podsumowanie

Różne uwarunkowania rozwoju systemów społeczno-gospodarczych Polski i Kanady sprawiają, że analiza porównawcza procesów metropolizacyjnych w tych krajach uwypukla różnice wynikające z różnych kontekstów historyczno-gospodarczych rozwoju, ale też pozwala zidentyfikować uniwersalne, niezależne od tych kontekstów mechanizmy i prawidłowości. Praktyka polityki metropolitalnej dowodzi, że proces reterytorializacji struktur władzy i zarządzania obszarami metropolitalnymi jest trudny i kształtuje się jako wypadkowa oddziaływania sił oraz interesów politycznych i ekonomicznych wszystkich szczebli władzy terytorialnej: centralnego, regionalnego oraz lokalnego.

Formalizacją procesu tworzenia w Polsce obszarów metropolitalnych w formie ustawy nie były zainteresowane kolejne ekipy rządowe. W interesie centrum nie leży bowiem wzmacnianie struktur zarządzania metropolitalnego, które jest jej naturalnym konkurentem w walce o zakres władzy i kontroli. Szczególnie dążące do centralizacji władzy rządy prawicowo-konserwatywne nie są przychylne silnym strukturom władzy metropolitalnej. Obecny, prawicowy rząd uchylił ustawę o związkach metropolitalnych, która została uchwalona w 2015 r. przez ustępujący rząd liberalny. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że ustępujący rząd uchwalił ustawę dopiero w ostatnim miesiącu urzędowania, już po przegranych wyborach.

Z trudem i powoli rozwijający się proces metropolizacji w Polsce ujawnia głęboko polityczną naturę. O ile w wymiarze funkcjonalnym obszary metropolitalne powstają jako konsekwencja oddolnej dynamiki procesów ekonomicznych i społecznych w regionie miejskim, to włączenie powstających w wyniku tych procesów rozwojowych obszarów w struktury terytorialno-administracyjne kraju i formalizacja funkcjonowania w postaci określonego ustroju władzy metropolitalnej jest głęboko politycznym procesem regulowanym i kontrolowanym przez centra polityczno-decyzyjne w kraju. Proces tworzenia metropolii oznacza decentralizację władzy w krytycznej, bo finansowo-kompetencyjnej sferze. Natomiast w szerszym ujęciu, wzmocnienie rangi polityki terytorialnej na poziomie regionów metropolitalnych prowadzi do utrwalania demokracji, która od początku swego istnienia miała i ma miejskie oblicze.

Na podstawie analizy procesu formowania się struktur metropolitalnych w Kanadzie i w Polsce można stwierdzić, że kluczową w nim rolę odgrywa ranga i pozycja władzy regionalnej. W Kanadzie silna władza regionalna inicjuje działania na rzecz kształtowania struktur metropolitalnych oraz formułuje zakres ich kompetencji i sposób organizacji. Znaczenie władzy centralnej dla dynamiki procesów metropolizacyjnych jest w tym wypadku drugoplanowe. Słabość władzy poziomu regionalnego w Polsce jest przyczyną niemożności nadania procesom metropolizacyjnym dynamiki rozwoju i rangi legislacyjnej adekwatnej do roli jaką odgrywają regiony miejskie w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju.

Jak pokazuje przykład kanadyjski, polityka szczebla regionalnego jest w stanie inicjować i realizować wspólnotowe inicjatywy mimo rozbieżnych interesów lokalnych podmiotów władzy, a także silnych interesów szczebla centralnego nie zawsze zbieżnych z interesami regionalnymi i lokalnymi. Wprowadzenie instrumentu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w europejskiej polityce regionalnej dało regionom narzędzie tworzenia zintegrowanych struktur terytorialnych i wprowadziło proces tworzenia obszarów metropolitalnych w Polsce w nową fazę. Ustawowe powołanie Metropolii Górnośląsko-Zagłębiowskiej jest rezultatem tej polityki. Niesprzyjający klimat polityczny uniemożliwia jednak legislacyjne tworzenie kolejnych obszarów metropolitalnych. Tym samym proces modernizacji szczebli władzy terytorialnej w Polsce poprzez tworzenie struktur organizacyjno-zarządzających adekwatnych do realnie istniejących funkcjonalnych obszarów metropolitalnych został zahamowany.

Biorąc pod uwagę korzyści, które czerpie z funkcjonowania obszarów metropolitalnych cały system społeczno-gospodarczy kraju, ich tworzenie wymaga wspólnej mobilizacji środowiska społecznego, podmiotów władzy publicznej a także podmiotów sektora gospodarczego w regionach. Oddolnie inicjowany proces tworzenia struktur metropolitalnych jest swego rodzaju próbą dojrzałości samorządów lokalnych i regionalnych do demokratycznego dzielenia się władzą, do wspólnotowego budowania dobrobytu wszystkich mieszkańców.

Piśmiennictwo

Abbruzzese, T. (2016). “Build Toronto” (Not Social Housing): Neglecting the Social Housing Question in a Competitive City Region. W: R. Keil, P. Hamel, J.-A. Boudreau, & S. Kipfer (red.), *Governing cities through regions. Canadian and European Perspectives* (s. 143-172). Waterloo: Wilfried Laurier University Press.

Addie, J.P., & Keil, R. (2015). Real Existing Regionalism: The Region between Talk, Territory and Technology. *International Journal of Urban and Regional Research*, *39*(2), 407-417. https://doi.org/10.1111/1468-2427.12179

Allen, R., & Campsie, P. (2013). *Implementing the Growth Plan for the Greater Golden Horseshoe. Has the strategic vision been compromised*. Toronto: Neptis Foundation.

Beveridge, B., Moss, T., & Naumann, M. (2017). Sociospatial understanding of Water Politics: Tracing the multidimensionality of Water Reuse. *Water Alternatives*, *10*(1), 22-40. Pobrane z: https://www.researchgate.net/publication/313401460 (1.06.2019).

Bonusiak, G. (2012). Status terytoriów północnej Kanady. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia*, *Sectio G*, *59*(1), 7-17.

Bradford, N. (2010). *Regional Economic Development Agencies In Canada: Lessons For Southern Ontario*. Mowat Centre for Policy Innovation Paper.

Bradford, N. (2017). *Canadian regional development policy: Flexible governance and adaptive implementation*. EC-OECD Seminar Series on Designing better economic development policies for regions and cities.

Bramwell, A., & Pierre, J. (2017). New Community Spaces: Regional Governance in the Public Interest in the Greater Toronto Area. *Urban Affairs Review*, *53*(3), 603–627. https://doi.org/10.1177%2F1078087416637125

Brownell, C. (2018). *Canada's Best Places to Live 2018: The big winner*. Pobrane z: https://www.moneysense.ca/spend/real-estate/canadas-best-places-to-live-2018-winner/ (20.05.2019).

Cardoso, R.V. (2016). Overcoming barriers to institutional integration in European second- tier urban regions. *European Planning Studies*, *24*(12), 2197-2216. https://doi.org/10.1080/09654313.2016.1251883

Charron, N., Lapuente, V., & Annoni, P. (2019). Measuring quality of government in EU regions across space and time*. Papers in Regional Science, 98*(5), 1925-1953. https://doi.org/10.1111/pirs.12437

Churski, P., Perdał, R., Konecka-Szydłowska, B., & Herodowicz, T. (2018). Redefinicja czynników rozwoju regionalnego w świetle megatrendów społeczno-gospodarczych. *Studia Regionalne i Lokalne, 3*(73), 70-98. https://doi.org/10.7366/1509499537304

City of Toronto Act. (2006). S.O. 2006, c. 11, Sched. A. Pobrane z: https://www.ontario.ca/laws/statute/06c11 (15.10.2019)

Côté, A., & Fenn, M. (2014). Provincial-Municipal Relations in Ontario. Approaching an Inflection Point. *IMFG Papers*, *17*, University of Toronto, Institute on Municipal Finance and Governance.

d'Albergo, E, Lefèvre, C., & Ye, L. (2018). For a political economy of metropolitan scale: the role of public-private relations. *Territory, Politics, Governanc*e, *6*(2), 182-198. http://dx.doi.org/10.1080/21622671.2017.1383305

Donald, B., & Gray, M. (2019). The double crisis: in what sense a regional problem? *Regional Studies, 53*(2), 297-308. https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1490014

Dupras, J., Drouin, Ch., André, P., & Gonzalez, A. (2015). Towards the Establishment of a Green Infrastructure in the Region of Montreal (Quebec, Canada). *Planning Practice & Research, 30*(4), 355-375. http://dx.doi.org/10.1080/02697459.2015.1058073

Gailing, L., Bues, A., Kern, K., & Röhring, A. (2019). Socio-spatial dimensions in energy transitions: Applying the TPSN framework to case studies in Germany. *Environment and Planning A: Economy and Space*, *52*(6), 1112-1130. https://doi.org/10.1177/0308518X19845142

Gorzelak, G. & Smętkowski, M. (2019). *Rozwój regionalny, polityka regionalna*. Warszawa: Forum Obywatelskiego Rozwoju.

Growth Plan for the Greater Golden Horseshoe. Places to grow. Better plan, better future, Approved by the Lieutenant Governor in Council, Order in Council No 1024/2017. Pobrane z: https://www.ontario.ca/document/place-grow-growth-plan-greater-golden-horseshoe (1.06.2020).

Hamel, P. (2016). Shortcomings and Promises of Governing City-Regions in the Canadian Federal Context: The Example of Montreal. W: R. Keil, P. Hamel, J.-A. Boudreau, & S. Kipfer (red.), *Governing cities through regions. Canadian and European Perspectives* (s. 173-195). Waterloo: Wilfried Laurier University Press.

Han, A.T. (2019). The implication of regional and local growth management policies on sprawl: A case of the Calgary Metropolitan Area. *Journal of Urban Affairs*, *41*(8), 1103-1122. https://doi.org/10.1080/07352166.2019.1569467

Herrschel, T. (2014). *Cities, State and Globalisation. City-regional governance in Europe and North America*. London & New York: Routledge.

Howden, P.H. (2017). *The Ontario Municipal Board: The Last Trip*. FriesenPress.

Hryniewicz, J.T., Płoszaj, A., & Smętkowski, M. (2018). Jakość rządzenia a polityka spójności: wzajemne relacje w różnych kontekstach regionalnych. *Studia Regionalne i Lokalne, 2*(72), 5-28. https://doi.org/10.7366/1509499527201

Hutton, T.A. (2011). Thinking Metropolis: From the 'Livable Region' to the 'Sustainable Metropolis' in Vancouver. *International Planning Studies, 16*(3), 237-255, https://doi.org/10.1080/13563475.2011.591144

Introduction to Toronto's Government (2018). Pobrane z: https://www.toronto.ca/city-government/accountability-operations-customer-service/get-involved-how-government-works/ (14.01.2020)

Jackson, J. (2018). Neoliberalism and urban planning in Toronto: how seasoned planners adjust to their changing circumstances. *International Planning Studies*, *23*(2), 144-162. https://doi.org/10.1080/13563475.2017.1358606

Jessop, B. (2012). Economic and Ecological Crises: Green New Deals and No-Growth Economies. *Development, 55*(1), 17-24, https://doi.org/10.1057/dev.2011.104

Keating, M. (2017). Contesting European regions. *Regional Studies, 51*(1), 9-18. https://doi.org/10.1080/00343404.2016.1227777

Kilfoil, P., & Wachsmuth, D. (2018). *Corridor Politics, Regional Imaginaries: New Scale of Economic Planning in the Toronto-Waterloo Innovation Corridor*. Paper presented at the Regional Studies Association Winter Conference. London, 15-16.11.2018.

Kinossian, N. (2018). Planning strategies and practices in noncore regions: a critical response, *European Planning Studies, 26*(2), 365-375. https://doi.org/10.1080/09654313.2017.1361606

Kożuch, B. (2017). Problematyka tożsamości metropolitalnej w zarządzaniu terytorialnym metropolią Kraków. *Zarządzanie Publiczne, 1*(37), 51–64. https://doi.org/10.4467/20843968ZP.16.006.6502

Kudłacz, T., & Markowski, T. (2018). The territorial capital of urban functional areas as a challenge for regional development policy: An outline of the concept. *Zarządzanie Publiczne (Public Governance), 2*(44), 41-55. https://doi.org/10.15678/ZP.2018.44.2.03

Leick, B., & Lang, T. (2018). Re-thinking non-core regions: planning strategies and practices beyond growth. *European Planning Studies 26*(2), 213-228. https://doi.org/10.1080/09654313.2017.1363398

Leo, Ch. (2016). Winnipeg. Aspirational planning, chaotic development. W: R. Keil, P. Hamel, J.-A. Boudreau, & S. Kipfer (red.), *Governing cities through regions. Canadian and European Perspectives* (s. 197-212). Waterloo: Wilfried Laurier University Press.

Lesch, M. (2018). Legacies of the Megacity: Toronto's Amalgamation 20 Years Later. IMFG Forum 09, University of Toronto, Institute on Municipal Finance and Governance.

Lindstroem, A. (2012). Citizens in the City-Regions: Political Orientations Across Municipal Borders. *Urban Affairs Review*, *49*(2), 282-306. https://doi.org/10.1177/1078087412457549.

Liobao, L., Gray, M., Cox, K., & Kitson, M. (2018). The shrinking state? Understanding the assault on the public sector. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 11*(3), 389–408.

Paasi, A., Harrison, J. & Jones, M. (red.). (2018). *Handbook on the geography of regions*. Cheltenham, UK & Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.

Paquet, G. (2011). Governing the Re-imagination of the Federal Capital Region. W: R. Chattapadhyay, & G. Pacquet (red.), *The unimagined Canadian capital – Challenges for the federal capital region* (s. 131-145). Ottawa: Invenire Books.

Pierre, J. (2019). Multilevel governance as a strategy to build capacity in cities: Evidence from Sweden. *Journal of Urban Affairs, 41*(1), 103-116. https://doi.org/10.1080/07352166.2017.1310532

Pyka, R. (2019). Ewolucja statusu metropolii w ramach systemu federalnego Kanady na przykładzie Toronto i Montrealu. *Studia Regionalne i Lokalne, 3*(77), 39-63. https://doi.org/10.7366/1509499537703

Rode, P. (2019). Urban planning and transport policy integration: The role of governance hierarchies and networks in London and Berlin. *Journal of Urban Affairs, 41*(1), 39-63. https://doi.org/10.1080/07352166.2016.1271663

Rodríguez-Pose, A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it), *Cambridge Journal of Regions*. *Economy and Society, 11*(1), 189-209. https://doi.org/10.1093/cjres/rsx024

Sagan, I. (2004). Looking for the nature of the contemporary region. *Progress in Human Geography*, *28*(2), 141-144. https://doi.org/10.1191/0309132504ph477xx

Sagan, I. (2017). *Miasto. Nowa kwestia i nowa polityka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.

Sancton, A. (2009). *A Review of Canadian Metropolitan Regions: Governance and Government*, Paper presented at the Symposium On Regional Government In The Vancouver Region. Richmond, 11.12.2009.

Sancton, A. (2010). Restructuring and Reform: Canada. W: P. Dutil (red.), *Local Government in a Global World: Australia and Canada in Comparative Perspective* (s. 108-129). Toronto: Toronto University Press.

Savitch, H., & Vogel, R.K. (2009). Regionalism and urban politics. W: J.S. Davies, & D.L. Imbroscio (red.), *Theories of urban politics* (s. 106-124). London: Sage Publications Ltd.

Sielker, F. (2016). New approaches in European governance? Perspectives of stakeholders in the Danube macro-region. *Regional Studies, Regional Science, 3*(1), 88-95. https://doi.org/10.1080/21681376.2015.1116957

Spicer, Z. (2011). The Rise and Fall of The Ministry of State For Urban Affairs: A Re- Evaluation. *Canadian Political Science Review*, *5*(2), 117-126.

Spicer, Z. (2014). Too Big, Yet Still Too Small: The Mixed Legacy of the Montréal and Toronto Amalgamations, *IMFG Perspectives*, 5, Institute on Municipal Finance and Governance, Munk School of Global Affairs, University of Toronto.

Spicer, Z. (2015). Cooperation and Capacity: Inter-Municipal Agreements in Canada. *IMFG Papers, 19*, University of Toronto, Institute on Municipal Finance and Governance.

Statistics Canada. (2016a). *Population and Dwelling Count Highlight Tables*. Pobrane z: https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/hlt-fst/pd-pl/Table.cfm (21.06.2019).

Statistics Canada. (2016b). *2016 Census: 150 years of urbanization in Canada*. Pobrane z: https://www.statcan.gc.ca/eng/sc/video/2016census_150yearsurbanization (21.06.2019).

Stephens, G.R., Wikstrom, N. (2000). *Metropolitan government and governance. Oxford:* University Press.

White, R. (2007). *The Growth Plan for the Greater Golden Horseshoe in historical perspective*. Toronto: Neptis Foundation.

Young, R. (2013). *Multilevel Governance and Public Policy in Canadian Municipalities: Reflections on Research Results, Paper presented at the panel on The Politics of Multilevel Governance*, Victoria: Canadian Political Science Association.

Zaborowski, T. (2019). Miejskie obszary funkcjonalne w projekcie Planu zagospodarowania przestrzennego województwa mazowieckiego z 24.07.2018 r. – krytyka w oparciu o niemiecką praktykę Regionu Hanowerskiego. *Samorząd Terytorialny, 7-8*, 31-45.

Zuzańska-Żyśko, E. (2019). Obszar metropolitalny jako przestrzeń przepływów. Przypadek Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. W: K. Gasidło, A. Klasik., & R. Muster (red.), *Nowa urbanizacja na starym podłożu* (s. 113-133). Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.

Wywiady

Dyrektor, Departament ds. Inicjatyw Strategicznych i Rozwoju Gospodarczego, Milton (11 kwietnia 2018 r.).
Główny Planista, Wydział Zintegrowanego Planowania, Region Peel (11 kwietnia, 2018 r.).

Summary

The article attempts to present dilemmas related to shaping metropolitan policy in Canada, and then relate them to problems occurring in Poland. It is a part of the debate on seeking the right governance configurations and discourses in response to the communities' needs. Particular attention is paid to the characteristics of the scales of governance and socio-spatial relations in the Toronto metropolitan area.

The article has been divided into four main parts. Part one outlines the theoretical framework and the context of the conducted analyses. Part two describes the structures and processes of regional and metropolitan governance in Southern Ontario, with the earlier reference to the institutional conditions and directions of reforms characteristic of the whole of Canada. Part three of the study concerns the governance arrangements that may constitute important reference points for the scientific and political discourse taking place in Poland. Part four is an attempt to capture the similarities and universal premises that have a decisive influence on the processes of forming metropolitan structures and policies, both in Canada and in Poland.

The assumption was made that, despite different historical and socio-cultural conditions, comparing Canadian and Polish experiences is justified, necessary and possible. Firstly, due to the reason that socio-spatial relations in various territorial systems are subject to the same development processes and the accompanying processes of transformation and adaptation. Secondly, residents (members of local, metropolitan, regional, national and supranational communities) have similar needs and expect a high quality of life. Decision-makers and actors of political scenes in different geographical spaces have (or may have) the same technologies, ways of information processing, access to knowledge and knowledge of socio-economic processes. They also face challenges related to the inclusion of citizens in decision-making processes.

The analysis of metropolitan processes in both countries emphasizes the differences resulting from various historical and economic contexts of development and also makes it possible to identify universal mechanisms and regularities independent of these contexts. The practice of metropolitan policy proves that the process of re-territorialization of power structures and governance is shaped as a resultant of the impact of forces and interests at all levels of territorial authorities: central, regional and local. Based on the analysis of the processes of the formation of metropolitan structures in Canada and Poland, it can be stated that the rank and position of regional authorities play a key role in it.

In Canada, strong regional authorities initiate actions for the shaping of metropolitan structures and formulate the scope of their competence and organization. The importance of central authorities for the dynamics of metropolitan processes is secondary in this case. The weakness of regional authorities in Poland leads to the inability to give metropolitan processes the dynamics of development and the legislative rank adequate for the role played by urban regions in the socio-economic development of the country. As evidenced by the example of Toronto, the evolution of the governance system in practice initiates the process of self-learning the system which goes from one to another phase of development, improving the quality of its operation. In Poland, however, the process of creation of governance structures adequate for realistically existing functional metropolitan areas has been stopped, notably, due to the unfavourable political decisions at the central level.

[Wpłynęło: październik 2019; poprawiono: styczeń 2020]