

# GÓRNOŚLĄSKIE STUDIA SOCJOLOGICZNE

SERIA NOWA

2018, TOM 9,

zeszyt 2:

*Metropolie jako przedmiot badań —  
zagraniczne doświadczenia, polskie oczekiwania*



WYDAWNICTWO  
UNIwersYTETU ŚLĄSKIEGO

# GÓRNOŚLĄSKIE STUDIA SOCJOLOGICZNE

SERIA NOWA

**2018, TOM 9,  
zeszyt 2:**

*Metropolie jako przedmiot badań —  
zagraniczne doświadczenia, polskie oczekiwania*

pod redakcją  
Roberta Pyki

Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego  
Katowice 2018

- Redaktor naczelny:** Wojciech Świątkiewicz
- Rada Naukowa:** Dieter Bingen, Krzysztof Frysztacki, Grzegorz Gorzelak, Bohdan Jałowiecki, Kazimierz Krzysztofek, Joanna Kurczewska, Michał Lis, Peter Ondrejko, Andrzej Sadowski, Andrzej Sakson, Janusz Słodczyk, Paweł Starosta, Józef Styk, Marek Ziółkowski, Rudolf Žáček
- Lista Recenzentów:** Anna Barska, Sébastien Bauvet, Valentin Behr, Małgorzata Dymnicka, Ewa Jurczyńska-McCluskey, Zdzisław Krasnodębski, Zbigniew Kurcz, Anna Kwak, Irena Machaj, Andrzej Majer, Janusz Mariański, Marian Niezgoda, Adam Rosół, Krystyna Slany, Renata Suchocka, Maria Szmeja, Anna Śliz, Danuta Walczak-Duraj, Wielisława Warzywoda-Kruszyńska
- Rada Redakcyjna:** Adam Bartoszek, Ewa Budzyńska, Marek Dziewierski, Krystyna Faliszek, Leszek A. Gruszczyński, Sławomira Kamińska-Berezowska, Krzysztof Łęcki, Rafał Muster, Tomasz Nawrocki, Andrzej Niesporek, Robert Pyka, Piotr Skudrzyk, Małgorzata Suchacka, Urszula Swadźba, Marek S. Szczepański, Jacek Wódz, Kazimiera Wódz, Piotr Wróblewski, Zbigniew Zagała
- Redaktor statystyczny:** Małgorzata Tyrybon
- Sekretarz Redakcji:** Justyna Kijonka  
gss.redakcja@us.edu.pl
- Adres Redakcji:** Instytut Socjologii  
Uniwersytet Śląski w Katowicach  
ul. Bankowa 11  
40-007 Katowice  
tel. +48 32 359 1889  
fax +48 32 359 2130

Publikacja jest dostępna także w wersji internetowej:  
Central and Eastern European Online Library

[www.ceeol.com](http://www.ceeol.com)

## Spis treści

Wstęp ( <i>Robert Pyka, Wojciech Świątkiewicz</i> ) . . . . .	7
---	---

### **Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia — perspektywy pierwszego w Polsce związku metropolitalnego**

Krzysztof Bierwiaczonek, Tomasz Nawrocki, Agata Zygmun: Rola Obserwatorium Procesów Miejskich i Metropolitalnych w procesie tworzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii — od deficytu wiedzy do oczekiwań wobec nowej instytucji . . . . .	11
Robert Pyka: Perspektywy współpracy gmin należących do związku metropolitalnego w województwie śląskim w kontekście powstania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii . . . . .	40
Elżbieta Zuzańska-Żyśko, Sławomir Sitek: Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia w kontekście wyzwań społeczno-gospodarczych . . . . .	68
Rafał Muster: Dojazdy do pracy mieszkańców Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii — próba analizy zjawiska . . . . .	81
Agata Zygmun: Potencjał demograficzny Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii — szanse, zagrożenia, perspektywy . . . . .	100
Krzysztof Gwosdz, Tomasz Kwiatkowski, Agnieszka Sobala-Gwosdz, Małgorzata Suchacka: Trajektorie rozwoju społeczno-ekonomicznego w przemysłowym obszarze metropolitalnym . . . . .	120

## **Metropolitalność i jej konteksty**

Katarzyna Kajdanek: Dolnośląskość Wrocławia? O tożsamościowej relacji miasta z regionem . . . . .	141
Alicja Koterska: Rola dizajnu w konstruowaniu regionalnej tożsamości. Przypadek Górnego Śląska . . . . .	159
Robert Pyka: Miejska kreatywność jako potencjalny czynnik rozwoju górnośląskiego obszaru metropolitalnego . . . . .	169
Paweł Pistelok: Wykluczeni i obcy w miejskiej przestrzeni publicznej — próba ujęcia problemu . . . . .	187

## **Wzmocnienie statusu metropolii — spojrzenie międzynarodowe / Renforcement du statut des métropoles — regard international croisé**

Christelle Morel Journel, Georges Gay: Du district à la métropole : la construction en tension d'une capacité d'action métropolitaine en région stéphanoise . . . . .	203
Emmanuel Thimonier-Rouzet, Lisa Rolland: Les agences d'urbanisme françaises et la réforme territoriale de 2015. Étude de cas à Lyon . . . . .	220
Sébastien Bauvet: La construction sociale de la métropole sécuritaire . . . . .	241
Eric Champagne, Charles-Étienne Beaudry: Les statuts particuliers des grandes villes au Canada : promesses et limites . . . . .	256
Frédéric Delaneuille: Bratislava face aux enjeux de la métropolisation . . . . .	272

## **Z życia Instytutu Socjologii UŚ**

Robert Pyka: Działalność Instytutu Socjologii u progu głębokich przemian w polskiej nauce . . . . .	287
Noty o Autorach . . . . .	293

# Contents

Introduction ( <i>Robert Pyka, Wojciech Świątkiewicz</i> ) . . . . .	7
--	---

## **The Upper Silesian and Zagłębie Metropolis — perspectives of the first Polish metropolitan union**

Krzysztof Bierwiaczonek, Tomasz Nawrocki, Agata Zygmunt: The role of the Observatory of Urban and Metropolitan Processes in the process of creating the Upper Silesian and Zagłębie Metropolis — from a knowledge deficit to expectations of the new institution . . . . .	11
Robert Pyka: Perspectives of cooperation between communes belonging to the metropolitan union in the Silesian Voivodeship in the context of the creation of the Upper Silesian and Zagłębie Metropolis . . . . .	40
Elżbieta Zuzańska-Żyśko, Sławomir Sitek: The Upper Silesian and Zagłębie Metropolis in the context of socioeconomic challenges . . . . .	68
Rafał Muster: Commutes to work of inhabitants of the Upper Silesian and Zagłębie Metropolis — an attempt to analyse the phenomenon . . . . .	81
Agata Zygmunt: Demographic potential of the Upper Silesian and Zagłębie Metropolis — Opportunities, threats, perspectives . . . . .	100
Krzysztof Gwosdz, Tomasz Kwiatkowski, Agnieszka Sobala-Gwosdz, Małgorzata Suchacka: Divergent paths of socio-economic development in the old industrial region of Katowice, Poland . . . . .	120

## **The Metropolitan and its contexts**

Katarzyna Kajdaneck: Wrocław as a Lower Silesian city? On identity relations between the city and its region . . . . .	141
Alicja Koterska: The role of design in constructing regional identity. The case of Upper Silesia . . . . .	159
Robert Pyka: Urban creativity as a potential factor of the development of Upper Silesian metropolitan area . . . . .	169
Paweł Pistelok: The excluded and strangers in city's public space — an attempt to embrace the problem . . . . .	187

## **Empowerment of the status of metropolises — international perspective / Renforcement du statut des métropoles — regard international croisé**

Christelle Morel Journel, Gerges Gay: "From district to metropolitan area": tensions in the process of building a metropolitan cooperation in the Saint-Etienne region . . . . .	203
Emmanuel Thimonier-Rouzet, Lisa Rolland: Urban agencies in France in the face of the territorial reform of 2015. The case of Lyon . . . . .	220
Sébastien Bauvet: Social structure of a safe metropolis . . . . .	241
Eric Champagne, Charles-Étienne Beaudry: The special status of Canada's major cities: promises and limitations . . . . .	256
Frédéric Delaneuville: Bratislava in view of the issue of metropolization . . . . .	272

## **From the Life of the Institute of Sociology**

Robert Pyka: Activity of the Institute of Sociology at the threshold of profound changes in Polish science . . . . .	287
Notes on Contributors . . . . .	293



## Wstęp

Miasta tworzą dominujące środowisko życia człowieka i stanowią miejsca dynamicznego rozwoju, innowacyjności, kreatywności, w których poszukuje się rozwiązań kluczowych problemów współczesnego świata. Poza tym są podstawowym źródłem wielu wyzwań dotyczących kwestii bezpieczeństwa czy zmian klimatu, gdyż zużywają większą część światowej energii i w związku z tym mają znaczący udział w emisji gazów cieplarnianych.

Miejskość zmienia swój wymiar społeczny, ponieważ jest sprzężona z procesami globalizacji, a zatem z mobilnością, intensywnością wszelkiego rodzaju przepływów i współzależności między obszarami miejskimi, których powiązania sieciowe oplatają naszą planetę. Metropolie i obszary metropolitalne stanowią węzły tej sieci, wytwarzając nowego rodzaju relacje z otoczeniem zarówno najbliższym, wskutek zacierania granic między miastem i światem wiejskim, jak i z otoczeniem odległym, w wyniku włączania się w przestrzeń globalnych przepływów.

W połowie 2017 roku zarejestrowany został na mocy specjalnej ustawy pierwszy w Polsce związek metropolitalny obejmujący górnośląski obszar metropolitalny. Kilka miesięcy wcześniej z inicjatywy Uniwersytetu Śląskiego swoją działalność rozpoczęło Obserwatorium Procesów Miejskich i Metropolitalnych (OPMiM), skupiające ekspertów z wiodących śląskich uczelni wyższych, którzy włączyli się w przygotowanie wniosku o rejestrację związku metropolitalnego. Jedną z inicjatyw OPMiM było także zorganizowanie we wrześniu 2017 roku międzynarodowej konferencji zatytułowanej „Metropolia pod napięciem”. Konferencja ta stała się ważną platformą dyskusji i wymiany doświadczeń między przedstawicielami tworzącej się Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (GZM) i zaproszonymi ekspertami prezentującymi doświadczenia innych europejskich i światowych metropolii.

Prezentujemy tom „Górnośląskich Studiów Socjologicznych”, który zawiera referaty wygłoszone na konferencji.

Pierwsza część, opatrzona tytułem *Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia – perspektywy pierwszego w Polsce związku metropolitalnego*, w całości poświęcona została problematyce instytucjonalizacji górnośląskiego obszaru metropolitalnego. Większość autorów tekstów w tej części tomu to jednocześnie członkowie OPMiM. Pierwszy z artykułów prezentuje rolę OPMiM jako potencjalnego zaplecza intelektualnego przyszłej metropolii.



Kolejne teksty stanowią analizę potencjałów i deficytów GZM w wymiarze społeczno-gospodarczym, demograficznym, rynku pracy oraz kapitału społecznego, a zatem perspektywy współpracy gmin należących do związku metropolitalnego.

W drugiej części, zatytułowanej *Metropolitalność i jej konteksty*, znalazły się artykuły ukazujące specyfikę obszarów metropolitalnych na tle klasycznych miast. Omówione zostały najważniejsze wymiary metropolitalności odnoszące się do miejskiej kreatywności, a więc także designu, funkcjonowania przestrzeni publicznych oraz kwestii miejskiej i metropolitalnej tożsamości.

Trzecia część, *Wzmocnienie statusu metropolii – spojrzenie międzynarodowe*, składa się z artykułów autorów zagranicznych, prezentujących problematykę pięciu wybranych obszarów metropolitalnych. Metropolia Saint-Étienne jest przedmiotem szkicu przygotowanego przez Christelle Morel Journal oraz Georges'a Gay, którzy są badaczami pracującymi na Uniwersytecie Jean Monnet w Saint-Étienne we Francji. Saint-Étienne jest stolicą jednej z mniejszych francuskich aglomeracji, która status metropolii uzyskała w 2018 roku. Charakterystyka etapów, jakie przeszli wódcy miasta, także w kwestii budowania przywództwa politycznego w obszarze miejskim liczącym kilkadziesiąt gmin, stanowi jeden z wiodących wątków tekstu. Metropolia Lyon jest przedmiotem rozważań Emmanuela Thimoniera-Rouzeta, pracownika Uniwersytetu Lyon 3, a także badacza Agencji Urbanistycznej Obszaru Metropolitalnego Lyonu (UrbaLyon), oraz Lisy Rolland, badaczki z Państwowej Wyższej Szkoły Architektury w Lyonie. Aglomeracja Lyonu stanowi drugą po Paryżu francuską metropolię, której proces instytucjonalizacji sięga lat 60. XX wieku. Obecnie Lyon jest jedyną we Francji metropolią działającą jako pełnoprawna jednostka samorządu terytorialnego. Do rzeczywistości metropolii francuskich w kontekście bezpieczeństwa i zarządzania ryzykiem nawiązuje Sebastian Bauvet, związany z Laboratorium badań nad nierównościami społecznymi w Centrum Maurice Halbwachs w Paryżu. Z kolei Toronto i Montreal to przykłady największych metropolii kanadyjskich. Ewolucją ich statusu w ramach federalizmu kanadyjskiego zajęli się Eric Champagne, profesor w Wyższej Szkole Studiów Politycznych i dyrektor Centrum Badań nad Współrzędzeniem na Uniwersytecie w Ottawie, oraz Charles-Étienne Beaudry, doktorant i asystent na tejże uczelni. Dostrzeżenie znaczącej roli metropolii w rozwoju gospodarczym skłoniło władze prowincji Ontario i Quebecu do przyznania przedstawianym miastom specjalnego statusu wśród miast Kanady. Analiza porównawcza nowego statusu Toronto i Montrealu wynika z faktu ich przynależności do odrębnych prowincji, które w kanadyjskim systemie federalnym charakteryzują się odmiennymi tradycjami instytucjonalnymi i prawnymi, wynikającymi z anglosaskich i francuskich korzeni. Frederic Delaneuville, będący pracownikiem naukowym Wydziału Zarządzania na Uniwersytecie Comeniusa w Bratysławie, jest autorem tekstu poświęconego procesom metropolizacji zachodzącym w stolicy Słowacji. Reformy decentralizacji sprawiły, że współczesna Bratysława składa się z cieszących się dużą autonomią dzielnic, co stanowi istotne wyzwanie w kontekście spójnego zarządzania największym na Słowacji obszarem metropolitalnym.

Przenoszenie rozwiązań dotyczących funkcjonowania czy struktury instytucjonalnej zagranicznych metropolii na grunt polski jest w zasadzie niemożliwe. Jednak obserwacja przykładów ich funkcjonowania i rozwoju może być niezwykle pouczająca i użyteczna w procesie tworzenia rozwiązań, które pozwolą na uwolnienie potencjału polskich obszarów metropolitalnych i przyczynią się do pomyślnego rozwoju Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.

GÓRNOŚLĄSKO-ZAGŁĘBIOWSKA  
METROPOLIA —  
PERSPEKTYWY  
PIERWSZEGO W POLSCE  
ZWIĄZKU METROPOLITALNEGO





Krzysztof Bierwiazzonek, Tomasz Nawrocki, Agata Zygmunt  
Uniwersytet Śląski w Katowicach

## Rola Obserwatorium Procesów Miejskich i Metropolitalnych w procesie tworzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii — od deficytu wiedzy do oczekiwań wobec nowej instytucji

**Abstract:** The article presents the chosen results of the research conducted between November 2016 and January 2017 among the councilors and presidents of cities forming the Metropolitan Association of Upper Silesia. The aim of the research was to identify the needs and deficits of knowledge of local government units in their functioning in the Upper Silesian metropolitan area, as well as the tasks that may be carried out by the Observatory of Urban and Metropolitan Processes — a unit established at the University of Silesia in Katowice. The plans (currently implemented) for the creation of the “Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” (Upper Silesian and Zagłębie Metropolis) have become a direct impulse for the research. The article also reviews the theoretical considerations relating to the metropolitan area, referring to the specificity of the discussed metropolis.

**Key words:** metropolis, Upper Silesian and Zagłębie Metropolis, conurbation, Upper Silesia

### Wprowadzenie

Trwające od wielu lat starania o określenie prawnych podstaw do stworzenia i funkcjonowania metropolii górnośląsko-zagłębiowskiej zostało zwieńczone powołaniem do życia z dniem 1 lipca 2017 roku związku metropolitalnego w województwie śląskim. Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia (GZM) jest strukturą unikalną w skali kraju, nie ma swego odpowiednika w innych regionach Polski,

dlatego proces jej tworzenia ma charakter pionierski. Wymaga ścisłej współpracy gmin, które ją tworzą, uzgadniania ponadlokalnych interesów oraz wspólnej wizji metropolitalnej rzeczywistości, ukierunkowanej na harmonijny rozwój i konkurencyjność całego obszaru, jaki metropolia obejmuje.

U podstaw sprawnie działającej struktury metropolitalnej musi leżeć kooperacja jednostek samorządu terytorialnego. Bez nastawienia na połączenie sił i dążenia do przełamywania barier projekt metropolitalny nie ma bowiem racji bytu. Wypracowanie płaszczyzny porozumienia i współdziałania nie jest jednak zadaniem łatwym do zrealizowania. Na drodze efektywnej współpracy stają nie tylko partykularne interesy poszczególnych gmin, brak dobrych praktyk w zakresie realizacji wspólnych przedsięwzięć, ale także niedostatek wiedzy na temat zasad, które mają określać funkcjonowanie nowo powstałej metropolii. Nie należy wobec tego zakładać, że proces tworzenia związku czterdziestu jeden gmin będzie miał charakter samoistny, ponieważ nie ma między nimi naturalnych relacji, które w sposób organiczny uzależniają funkcjonowanie każdej z nich od pozostałych. Aby więc współpraca w ramach związku metropolitalnego była efektywna, konieczne jest gromadzenie i upowszechnianie wiedzy na temat możliwych obszarów i sposobów kooperacji, jak również stworzenie platformy wymiany informacji i doświadczeń dotyczących procesów metropolizacyjnych.

Swoistą odpowiedzią na potrzebę wsparcia jednostek samorządu terytorialnego, a w szczególności ich władz, w procesie integracji gmin w ramach struktur metropolitalnych stało się powołanie w roku 2016 na Uniwersytecie Śląskim w Katowicach Obserwatorium Procesów Miejskich i Metropolitalnych (OPMiM). Obserwatorium stawia sobie za cel prowadzenie badań oraz gromadzenie danych na temat procesów występujących w skali ponadmiejskiej i metropolitalnej. Jednym z pierwszych przedsięwzięć zrealizowanych przez OPMiM była inwentaryzacja potrzeb i deficytów wiedzy przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego w zakresie funkcjonowania obszaru metropolitalnego, jak również rozpoznanie ich oczekiwań wobec działalności Obserwatorium. Przeprowadzone badania, których wybrane wyniki są prezentowane w artykule, stanowią swoisty „bilans otwarcia” powstającej metropolii, pozwalają też na wytyczenie głównych obszarów działania OPMiM, stanowiącego z założenia instytucję wspierającą procesy metropolizacyjne w regionie.

## Trudne narodziny metropolii

Czterdziestu jeden gmin województwa śląskiego, zajmujących powierzchnię 2 553 km<sup>2</sup> i liczących łącznie 2 279 560 mieszkańców, od 1 lipca 2017 roku tworzy Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolię wskutek uchwalenia 9 marca 2017 roku ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. 2017, poz. 730), którą 4 kwietnia tegoż roku uroczystie podpisał w Katowicach Pre-

zydent Andrzej Duda. Dzięki temu możliwe było wydanie 26 czerwca 2017 roku Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” (Dz.U. 2017, poz. 1290). W ten sposób zwieńczony został trwający wiele lat proces tworzenia metropolii w górnośląskiej konurbacji.

Proces ten przebiegał od początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Nowo wybrane, po reformie samorządowej z 1990 roku, władze śląskich i zagłębiowskich gmin doceniały znaczenie współpracy. Najpilniejszym problemem było zintegrowanie transportu publicznego, dlatego też 19 września 1991 roku powstał Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego. Powołanie do życia KZK GOP należy uznać, jak słusznie zauważa Przemysław Jedlecki, za pierwszy przejaw integracji gmin metropolii (Jedlecki, 2012).

Kolejną, niestety niezbyt udaną próbą integracji, było utworzenie przez czternaście miast Związku Harmonijnego Rozwoju Miast Aglomeracji Katowickiej, co nastąpiło 8 sierpnia 1994 roku. Związek miał zajmować się realizacją programu harmonijnego rozwoju i współpracy (*Sustainable Cities*), promocją, budową bazy informacyjnej, kształceniem kadr samorządowych, zdobywaniem środków na realizację planów.

W grudniu 2005 roku prezydenci szesnastu miast konurbacji zdecydowali o powołaniu Górnośląskiego Związku Metropolitalnego, który zarejestrowany został 8 czerwca 2007 roku. Związek utworzyło czternaście miast na prawach powiatu. Prace w ramach związku miały przygotować miasta do stworzenia w konurbacji katowickiej metropolii. Szczegółowe zadania dotyczyły: ustalania wspólnej strategii rozwoju miast, zarządzania drogami, aktywizacji rynku pracy, opracowywania analiz i sprawozdań dotyczących rynku pracy oraz wspierania edukacji publicznej.

W roku 2006 ówczesny wojewoda śląski Tomasz Pietrzykowski ogłosił, że Górny Śląsk potrzebuje specjalnej ustawy metropolitalnej (Pietrzykowski, Mikuła, 2006, s. C4). Dostrzegał on niewystarczającą formułę Górnośląskiego Związku Metropolitalnego i niebezpieczeństwo uzależnienia go od doraźnych kalkulacji politycznych. W tym samym roku wicepremier Ludwik Dorn ogłosił rozpoczęcie prac nad ustawą metropolitalną (obowiązkowy związek miast) (Jedlecki, 2012). Już w listopadzie 2007 roku wojewoda Pietrzykowski poinformował opinię publiczną, że ma gotowy projekt ustawy metropolitalnej autorstwa profesora Czesława Martysza i mecenas Zenona Klatki (Jedlecki, 2012). Szybko, bo w roku 2008, powstały też kolejne projekty: profesora Michała Kuleszy i profesora Ernesta Knosali. Po zmianie koalicji rządzącej i powołaniu na stanowisko wojewody śląskiego Zygmunta Łukaszczyka przedstawiony został projekt przygotowany przez jego współpracowników. Jednak pomimo zaangażowania śląskich posłów rządzącej Platformy Obywatelskiej (przede wszystkim Marka Wójcika) prace nad ustawą metropolitalną wyhamowały na kilka następnych lat. Dla rządu PO regulacje takie nie były priorytetem.

Sytuacja uległa zmianie u zmiernych rządów PO. Zjednując sobie śląskich wyborców PO doprowadziła do uchwalenia pod koniec kadencji Sejmu (25 wrześ-

nia 2016 roku) ustawy metropolitalnej. Ustawa ta podpisana przez Prezydenta Andrzeja Dudę właściwie nie weszła w życie. Od samego początku budziła zastrzeżenia samorządowców, którzy obawiali się upolitycznienia metropolii (ze względu na sposób wyboru radnych metropolitalnych) i wprowadzenia systemu, który znacznie ograniczyłby ich prerogatywy. Podczas sejmowego głosowania większość posłów opozycyjnego Prawa i Sprawiedliwości nie zajęła stanowiska wobec ustawy. Nic więc dziwnego, że po przejściu przez tę partię władzy w kraju najpierw zapowiedziano nowelizację ustawy, a potem rozpoczęto prace nad nową ustawą, którą uchwalono 9 marca 2017 roku. Po prawie trzydziestu latach weszła w życie ustawa, która pozwoliła na powołanie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.

Zgodnie z artykułem 12, pkt. 1 ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim związek ma wykonywać zadania publiczne w zakresie: kształtowania ładu przestrzennego; rozwoju społecznego i gospodarczego obszaru związku metropolitalnego; planowania, koordynacji, integracji oraz rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w tym transportu drogowego, kolejowego oraz innego transportu szynowego, a także zrównoważonej mobilności miejskiej; metropolitalnych przewozów pasażerskich; współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku metropolitalnego; promocji związku metropolitalnego i jego obszaru. Zgodnie z artykułem 12 pkt. 2 związek metropolitalny może realizować zadania publiczne należące do zakresu działania gminy, powiatu lub samorządu województwa lub koordynować realizację tych zadań na podstawie porozumienia zawartego z jednostką samorządu terytorialnego lub ze związkiem jednostek samorządu terytorialnego, a zgodnie z punktem 3 tego artykułu związek może realizować zadania publiczne należące do zakresu działania administracji rządowej na podstawie porozumienia zawartego z organem administracji rządowej (Dz.U. 2017, poz. 730).

W ten sposób powstały ustawowe ramy, które teraz trzeba wypełnić treścią. Zajmie się tym powołany 12 września 2017 roku pięcioosobowy Zarząd z Przewodniczącym Kazimierzem Karolczakiem. Przewodniczącym Zgromadzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii został Prezydent Katowic Marcin Krupa. Metropolia po tylu latach sporów i dyskusji stała się realnym bytem.

## **Definiowanie i wymiary metropolii w perspektywie powstania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii**

W polskiej socjologicznej literaturze przedmiotu metropolia najczęściej definiowana jest w sposób zaproponowany przez Bohdana Jałowieckiego, jako aglomeracja miejska licząca co najmniej pół miliona mieszkańców, charakteryzująca się doskonałością usług, instytucji i wyposażenia, potencjałem innowacyjnym w zakresie technicznym, ekonomicznym, społecznym, politycznym i kulturalnym oraz wyjątkowością i specyfiką miejsca (Jałowiecki, 2000, s. 20—21, por też:

Jałowiecki, Szczepański, 2002, s. 222). Podkreślić jednak należy, że nie liczba mieszkańców jest dla metropolii kluczowa, ale właśnie jej jakościowe wyznaczniki. To one bowiem nadają aglomeracji charakteru metropolitalnego. Tym samym nie liczba mieszkańców, ale szeroko rozumiana innowacyjność, dostępność całej palety współczesnych usług, ale też *genius loci* warunkuje istnienie metropolii.

Powstanie metropolii to skutek procesów metropolizacyjnych. Mają one, jak wskazuje Elżbieta Zuzńska-Żyśko (2016, s. 27–32), trzy podstawowe wymiary: przestrzenny, funkcjonalny i sieciowy. Pierwszy z nich odnosi się do procesów urbanizacyjnych kształtujących złożone, często policentryczne układy osadnicze. Drugi, funkcjonalny, podkreśla znaczenie rozwoju gospodarczego, ze szczególnym wskazaniem na rolę nowoczesnych usług działających na obszarze metropolii. W końcu wymiar sieciowy odnosi się do relacji z ośrodkami leżącymi w otoczeniu metropolii, ale przede wszystkim z innymi metropoliami o charakterze regionalnym, kontynentalnym lub globalnym. Ten ostatni wymiar jest kluczowy we współczesnym świecie i wynika z funkcjonowania metropolii w trójkącie wyznaczającym aktualne procesy rozwojowe. Wierzchołkami tego trójkąta są procesy globalizacji, innowacji i konkurencji (Gorzela, 2009, s. 12–25). Metropolie zatem to takie ośrodki, które leżą na głównej ulicy świata (Hannerz, 2006, s. 105), z jednej strony konkurujące z innymi ośrodkami, a z drugiej podejmujące z nimi wielopłaszczyznową współpracę.

Przedstawione określenia definicyjne warto odnieść do specyfiki GZM. W aspekcie przestrzennym należy podkreślić, że miejscowości wchodzące w skład GZM tworzą układ osadniczy o charakterze konurbacji, a zatem jest to układ policentryczny z wiodącą, ale nie przytłaczającą w stosunku do innych miast, szczególnie Gliwic, Sosnowca, Tychów, Zabrze, pozycją Katowic. Wymienione miasta, a właściwie instytucje w nich działające, będą zapewne dążyły do odgrywania najważniejszych ról w powstałej metropolii. Wyzwaniem z kolei może być integracja z nową strukturą mniejszych miejscowości, szczególnie tych, które nie należały wcześniej do Górnośląskiego Związku Metropolitalnego.

W aspekcie funkcjonalnym należy podkreślić dominującą rolę Katowic, szczególnie w zakresie egzogenicznych funkcji usługowych (Gwoźdz, 2014, s. 205). W tym wymiarze, pomimo konkurencji, szczególnie ze strony Gliwic, Katowice wyraźnie odgrywają rolę wiodącą, zwłaszcza jeśli chodzi o firmy z sektorów nazywanych w skrócie FIRE (finanse, rynek ubezpieczeniowy, rynek nieruchomości) (Zuzńska-Żyśko, 2016, s. 289). Inne ośrodki tworzące metropolię albo udanie przeszły okres transformacji, między innymi dzięki powstaniu Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej (Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Tychy), albo zostały zmarginalizowane wskutek regresu ich bazy przemysłowej (szczególnie Bytom) (Gwoźdz, 2014, s. 207). Ogólnie zatem w aspekcie funkcjonalnym można dostrzec duże zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi miastami wchodzącymi w skład metropolii. Ich dokładniejsza prezentacja wymagałaby osobnego studium.

Wymiar sieciowy, przede wszystkim w wymiarze globalnym, jest największą słabością GZM. Podobnie jest zresztą w przypadku innych polskich miast aspirujących do miana metropolii (por. Zuzńska-Żyśko, 2016, s. 353–366).



Jak pokazały prowadzone kilka lat temu badania, wskaźnik usieciowienia biznesowego drugiego po Warszawie w tym względzie miasta w Polsce — Wrocławia — osiągnął jedynie 15,143% wartości wskaźnika polskiej stolicy (Kuć-Czajkowska, 2010, s. 30). Analizowana wówczas Silesia osiągała wskaźnik na poziomie 11,098%. Umiejętności współpracy międzymetropolitalnej trzeba się jednak nauczyć, niezależnie od tego, czy chodzi w tym względzie o relacje biznesowe, polityczne, naukowe, czy kulturalne. Jest to jedno z wyzwań, które stoi przed GZM.

W przypadku GZM nauczyć się trzeba także myślenia metropolitalnego polegającego na zmianie skali z lokalnej — miejskiej, na ponadlokalną — metropolitalną. Taka zmiana na początek musi uwzględniać sfery i wyzwania stawiane przed metropolią przez ustawę o związku metropolitalnym w województwie śląskim, a wynikać powinna ze stanu wiedzy, jakim dysponują lokalni decydenci. Wiedza o metropolitalności i procesach z nią związanych stanowi zatem czwarty wymiar, w którym warto rozpatrywać funkcjonowanie metropolii.

Dostrzegając problem braku zintegrowanej wiedzy na tematy metropolitalne, szczególnie w kontekście GZM, w 2016 roku na Uniwersytecie Śląskim powołano do życia Obserwatorium Procesów Miejskich i Metropolitalnych (OPMiM). Jednym z pierwszych działań Obserwatorium były badania i raport „Działalność Obserwatorium Procesów Miejskich i Metropolitalnych w kontekście współpracy miast górnośląskiego obszaru metropolitalnego w opiniach prezydentów i radnych miast należących do Górnośląskiego Związku Metropolitalnego” (Bierwiaczonk *et al.*, 2016). W dalszej części artykułu zaprezentowane zostaną wybrane rezultaty tych badań.

## Metodologia badań

Wzmiankowane badania realizowane były od października 2016 roku do stycznia 2017 roku i polegały na prowadzeniu badań ankietowych wśród członków rad miast oraz wywiadów swobodnych z prezydentami miast wchodzących w skład Górnośląskiego Związku Metropolitalnego. Problematyka badawcza koncentrowała się wokół czterech głównych zagadnień:

- stanu wiedzy na temat obszaru metropolitalnego,
- kwestii powstania Obserwatorium Procesów Miejskich i Metropolitalnych,
- oczekiwań wobec aktywności OPMiM,
- współpracy samorządów w obszarze metropolitalnym.

Przystępując do realizacji projektu założono przeprowadzenie badań pełnych, którymi objęci zostaną wszyscy radni oraz prezydenci wszystkich miast tworzących GZM. Do urzędów miast oraz kancelarii prezydentów wystosowano odpowiednie pisma, informujące o badaniu oraz zawierające prośbę o wzięcie w nim udziału. Radnym przesłano także kwestionariusze ankiety. Po upływie kilku tygodni wypełnione kwestionariusze były odbierane przez ankieterów bądź też dostarczane

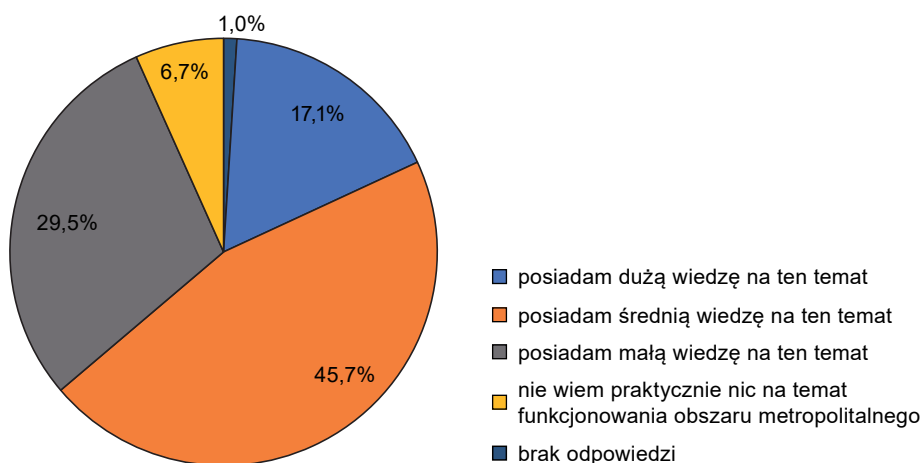
do siedziby Obserwatorium za pośrednictwem poczty. W rezultacie zgromadzono 110 wypełnionych przez radnych kwestionariuszy, spośród których 105 poddano dalszej analizie. Oznacza to zwrotność na poziomie 31%. W tym samym czasie zrealizowano wywiady swobodne z prezydentami miast. Wywiady przeprowadzono z dziesięcioma spośród czternastu prezydentów miast tworzących wówczas Górnośląski Związek Metropolitalny. Pozostałe osoby odmówiły udziału w badaniach.

Założony dobór próby nie gwarantuje reprezentatywności wyników, jednakże ze względu na obszerny zakres pozyskanych informacji oraz zróżnicowane podejście metodologiczne zgromadzone dane wydają się wiarygodną podstawą do formułowania wniosków i uogólnień dotyczących zasygnalizowanych wcześniej obszarów problemowych.

## Wiedza deficytowa czy deficyt wiedzy?

Jak wskazano w poprzedniej części artykułu, dla rozwoju metropolii istotny jest kapitał wiedzy związany z funkcjonowaniem metropolii. Badanych radnych poproszono zatem o ocenę stanu ich wiedzy na temat funkcjonowania obszaru metropolitalnego.

Prawie połowa radnych stwierdziła, że ma średnią wiedzę na temat funkcjonowania obszaru metropolitalnego, a 17,1% ankietowanych uznało, że dysponują dużą wiedzą na ten temat (wykres 1). Więcej niż jedna trzecia badanych radnych przyznała, że ich wiedza na temat funkcjonowania obszaru metropolitalnego jest co najwyżej mała. Takie dane pokazują, że dla znacznego odsetka radnych tematyka metropolitalna, pomimo prowadzonych w 2016 roku dyskusji wokół ustawy metropolitalnej, nie jest na tyle interesująca, żeby zdobyć wiedzę na ten temat.



**Wykres 1.** Ocena własnego stanu wiedzy na temat funkcjonowania obszaru metropolitalnego, N = 105

Źródło: Badania i obliczenia własne.

Prezydenci miast deklarowali różny poziom wiedzy na tematy związane z metropolizacją. Czynnikiem znacząco zwiększającymi ten kapitał wiedzy są: wielkość miasta — im miasto większe, tym jego prezydent częściej deklarował wyższy poziom wiedzy na temat funkcjonowania metropolii — oraz zasiadanie (aktualnie lub w przeszłości) w zarządzie Górnośląskiego Związku Metropolitalnego. Ważne okazuje się zatem bezpośrednio zetknięcie się z problemami dotyczącymi funkcjonowania metropolii. Równie istotne bywają doświadczenia zapośredniczone (Giddens, 2006, s. 314), wynikające z wiedzy na temat funkcjonowania innych metropolii europejskich. Stwierdzenie to ilustruje wypowiedź:

Wiedzy nigdy nie jest zbyt wiele i, bym powiedział, dosyć, ale ja mam pewne wyobrażenia na temat całej metropolii. Na podstawie wizyt, spotkań w dwóch metropoliach, mianowicie jedno miało miejsce w Madrycie, gdzie również funkcjonuje Madryt jako metropolia wraz z ościennymi gminami, i druga na przykładzie Westfalii, gdzie również miasta są w pewnym związku metropolitalnym. I wyobrażenia mam, jak to funkcjonuje. I chciałbym właśnie, żeby to przełożyło na naszą metropolię.

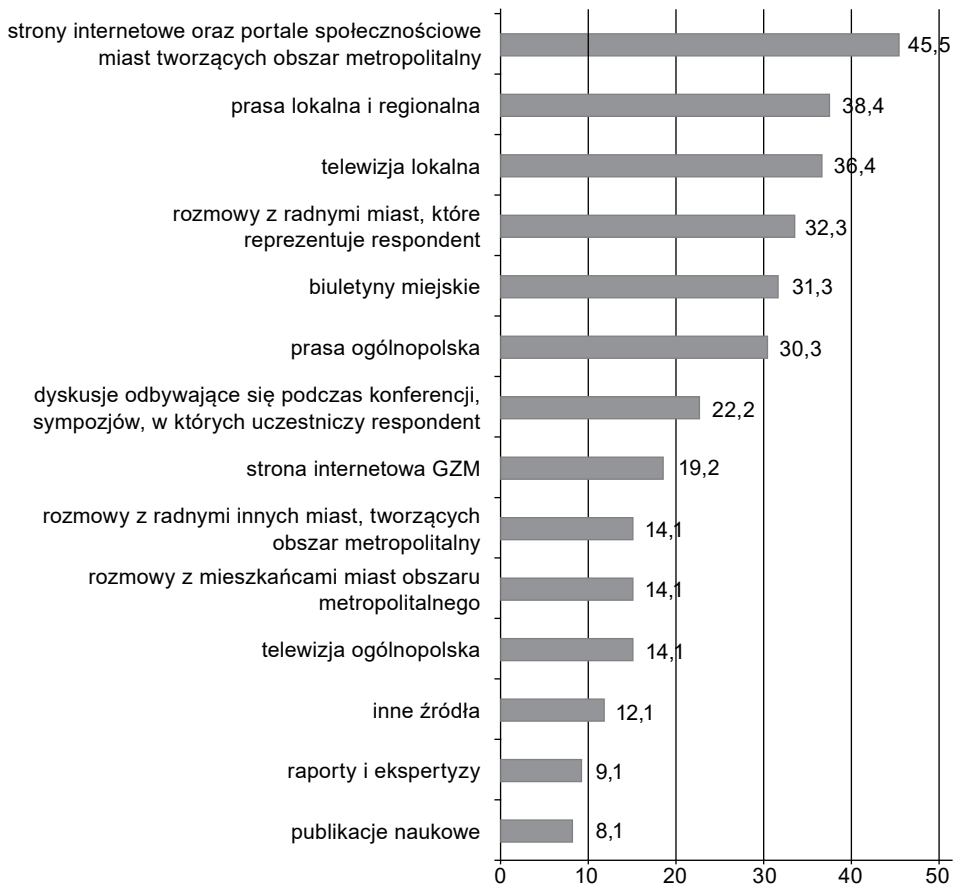
P2<sup>1</sup>

W świetle danych otrzymanych za pomocą kwestionariuszy ankiety, a także uzyskanych w trakcie wywiadów swobodnych można wysnuć wnioski, że kapitał wiedzy na temat funkcjonowania metropolii jest zróżnicowany. Część badanych prezydentów, szczególnie większych miast lub zaangażowanych w pracę w Górnośląskim Związku Metropolitalnym, ma sporą wiedzę na ten temat. Pozostali mają mniej informacji na temat funkcjonowania metropolii. Co istotne, kapitał wiedzy na temat funkcjonowania metropolii wśród radnych jest raczej niski, choć niewielka, kilkunastoprocentowa, grupa radnych deklaruje sporą wiedzę na temat funkcjonowania metropolii, wspartą znajomością ekspertów i raportów badawczych. Takie raporty pochodzące z różnych źródeł stanowią jedną z podstaw wiedzy na tematy metropolitalne. Jednak informacje na temat funkcjonowania metropolii mogą mieć różne pochodzenie, dlatego też radnych zapytano, skąd czerpią informacje na temat funkcjonowania metropolii. Zestawienie udzielonych przez nich odpowiedzi prezentuje wykres 2.

W świetle zaprezentowanych danych można postawić tezę o rozproszeniu źródeł informacji na tematy związane z metropolią. Równie istotny jest fakt, że najczęściej wymieniane przez badanych źródła wiedzy zajmują się problematyką metropolitalną jako jednym z wielu tematów podejmowanych raczej w sposób popularyzatorski. Taką funkcję spełniają bowiem portale lub media społecznościowe redagowane w poszczególnych miastach. Podobną funkcję ma lokalna czy regionalna prasa i telewizja. Profesjonalne opracowania: raporty lub publikacje naukowe jako źródło wiedzy o metropolii podaje niecałe 10% radnych. Tym samym nie zaskakuje zdiagnozowany wcześniej niski poziom wiedzy na tematy metropolitalne. Warto jeszcze podkreślić, że co trzeci radny deklaruje, że informacje

---

<sup>1</sup> Symbol pod cytatem oznacza numer wywiadu swobodnego przeprowadzonego z prezydentami miast.



**Wykres 2.** Najważniejsze źródła wiedzy na temat funkcjonowania obszaru metropolitalnego (w %), N = 99

Uwaga: Odsetki wskazań nie sumują się do 100, ponieważ badani mogli wybrać maksymalnie trzy odpowiedzi.

Źródło: Badania i obliczenia własne.

pochodzą z rozmów z innymi radnymi. Tym samym część radnych tworzy swoiste sieci wymiany informacji na tematy metropolitalne.

Badanych radnych zapytano także o dostępność wiedzy na tematy metropolitalne. Najczęściej (49,5% odpowiedzi) badani wskazują na swoistą ekskluzywność tej wiedzy, twierdząc, że jest dostępna dla wybranych, 33% badanych wskazuje, że wiedza na temat górnośląskiego obszaru metropolitalnego jest w ogóle trudno dostępna. Przeciwnego zdania jest jedynie 15,2% badanych. Takie deklaracje wyjaśniają jedną z przyczyn niskiego kapitału wiedzy na tematy metropolitalne i wskazują jednoznacznie na fakt, że wiedza o metropolii nie jest, zdaniem badanych radnych, łatwo dostępna, choć przy pewnym wysiłku można dotrzeć do informacji dotyczących różnych sfer związanych z metropolią.

Ostatnie pytanie związane z wiedzą na temat górnośląskiego obszaru metropolitalnego dotyczyło wskazania obszarów, w których — zdaniem badanych —

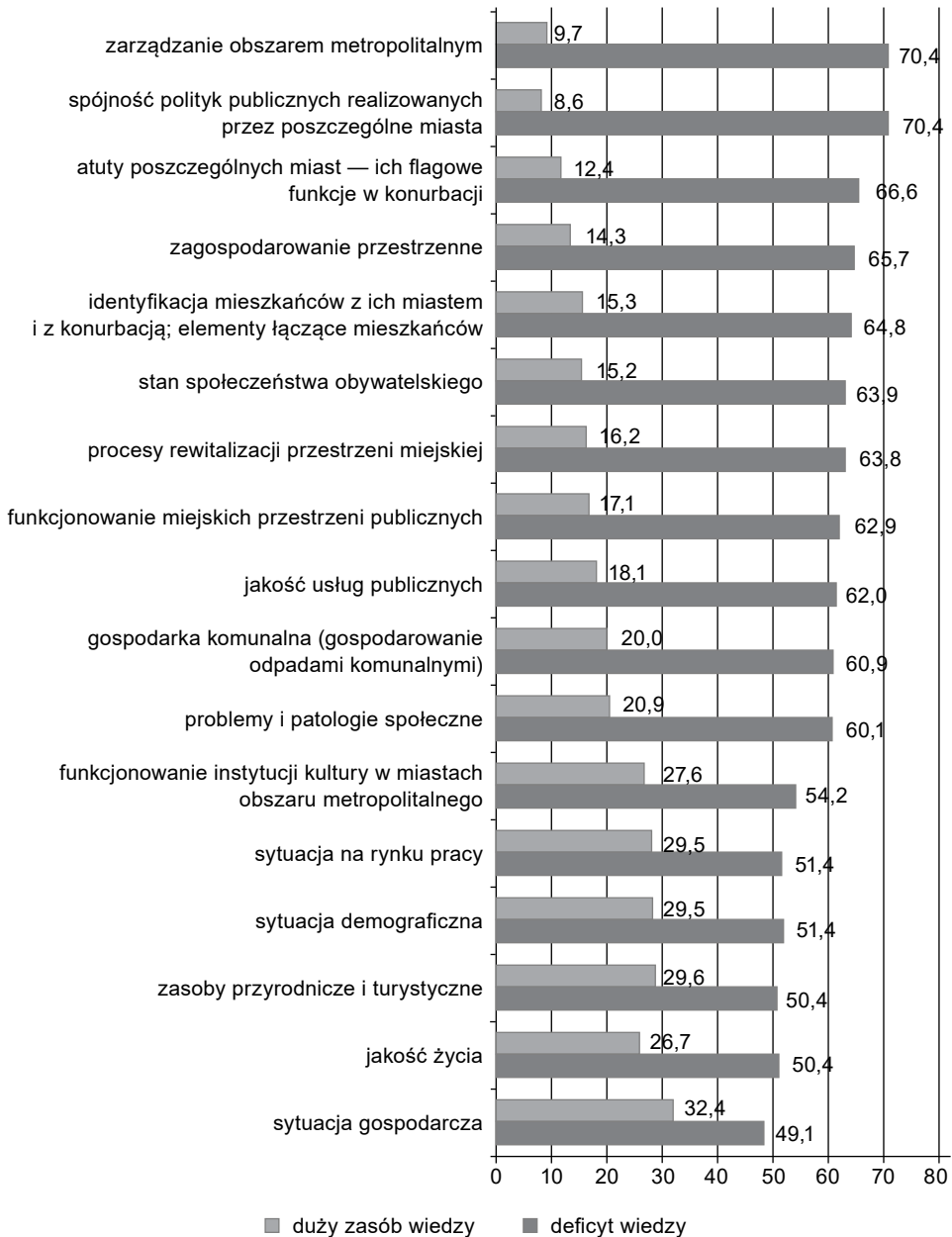
występuje największy deficyt wiedzy z nią związanej. Zanim zaprezentowane zostaną szczegółowe dane, warto zauważyć, że około 20% badanych radnych nie udzieliło odpowiedzi na pytanie o zakres wiedzy związanej z określonymi zjawiskami i procesami społecznymi, gospodarczymi, przyrodniczymi, demograficznymi, politycznymi związanymi z funkcjonowaniem górnośląskiego obszaru metropolitalnego. Ten stosunkowo wysoki odsetek braku odpowiedzi może wynikać, z jednej strony, z rozbudowanej formy pytania, a z drugiej strony, ze zdiagnozowanego wcześniej niewielkiego kapitału wiedzy na tematy metropolitalne wśród badanych radnych i niechęci do przyznania się do tego. Z kolei radni, którzy odpowiedzieli na to pytanie, najczęściej deklarowali średni poziom wiedzy związanej z poszczególnymi aspektami funkcjonowania metropolii. Trzeba jednak podkreślić, że średni stan wiedzy oznacza, że dostrzega się braki w wiedzy związanej z konkretnym problemem. Można zatem zauważyć, że w świetle deklaracji radnych żaden z obszarów wiedzy związanych z funkcjonowaniem górnośląskiego obszaru metropolitalnego nie jest w pełni rozpoznany, a wiedza na jego temat wyczerpująca. Taka sytuacja stanowi niewątpliwie wyzwanie dla różnych instytucji, ośrodków badawczych, które mogą dostarczyć usystematyzowaną wiedzę na temat funkcjonowania obszaru metropolitalnego.

W celu przejrzystego zdefiniowania obszarów najbardziej deficytowych na wykresie 3 zagregowano dane odnoszące się do deficytów (od braku wiedzy do średniego poziomu wiedzy) i te odnoszące się do wysokiego kapitału wiedzy na dany temat oraz uporządkowano je rosnąco według tych, które odnoszą się do deficytów wiedzy.

Otrzymane dane wyraźnie wskazują, że największy deficyt wiedzy odnosi się do problemów, które są specyficzne dla funkcjonowania obszaru metropolitalnego i nie występują na poziomie miejskim. Tym samym badani radni nie mogą w stosunku do tych sfer dysponować bezpośrednim doświadczeniem z działań na poziomie miejskim. Takimi zagadnieniami są: zarządzanie obszarem metropolitalnym oraz wiedza na temat spójności poszczególnych polityk publicznych realizowanych przez miasta. To są te obszary, gdzie najwyższy odsetek badanych deklaruje brak lub niewielką wiedzę na ten temat (odpowiednio 41,9% i 46,6%). To jedyne dwie kategorie, które zyskały powyżej 70% wskazań jako deficytowe. Dalszych dziewięć kategorii uzyskało powyżej 60% wskazań jako deficytowych. Na pierwszym miejscu w tej grupie (a na trzecim w ogóle) znalazła się wiedza na temat specjalizacji miast w obszarze metropolitalnym i — tym samym — atutów poszczególnych ośrodków, które mogą być wykorzystane dla rozwoju całego obszaru metropolitalnego. To również zagadnienie, które odnosi się do funkcji całego górnośląskiego obszaru metropolitalnego i specjalizacji poszczególnych ośrodków do niego należących.

Stosunkowo najmniejsze deficyty wiedzy dotyczą takich zjawisk, jak sytuacja gospodarcza, jakość życia, zasoby turystyczne i przyrodnicze, sytuacja demograficzna, sytuacja na rynku pracy czy funkcjonowanie instytucji kultury. Wydaje się, że wynika to z dwóch przyczyn. Po pierwsze — z najłatwiejszego dostępu do danych, agregowanych także na poziomie metropolitalnym (na

przykład w opracowaniach Głównego Urzędu Statystycznego), po drugie — z faktu stosunkowo prostych i prowadzonych od lat analiz związanych z tymi zagadnieniami.



**Wykres 3.** Hierarchia obszarów, w których występują największe braki w wiedzy odnoszącej się do procesów, zjawisk i problemów zachodzących w skali całej konurbacji (w %), N = 105

Uwaga: Na wykresie pominięto braki odpowiedzi.

Źródło: Badania i obliczenia własne.

O najważniejsze deficyty związane z wiedzą na temat obszaru metropolitalnego zostali zapytani także prezydenci miast. Ich odpowiedzi dotyczyły różnych sfer, ale najczęściej powtarzała się kwestia transportu i ruchu drogowego.

[...] mimo wszystko ten transport jest bardzo ważny, te badania dotyczące transportu. Myślę, że na ten temat mamy najwięcej. Z jednej strony patrząc na sprzęt, jaki mamy, jak obsługujemy, czym obsługujemy mieszkańców nawet na bardzo wysokim poziomie, ale cały czas słyszymy, że coś jest nie tak z tym transportem. Ale myślę, że jakby spytać kogoś, o co chodzi z tym, że co jest nie tak, to nikt nie umiałby odpowiedzieć, nawet ten, który narzeka. Bo trzeba sobie zdać sprawę, że nie na każdej ulicy autobus będzie jechał, a ci ludzie na przykład będą narzekać, że po jego ulicy nie jedzie, tylko 100 m dalej. Tak że myślę, że trzeba by tutaj taką naprawdę pogłębioną analizę przeprowadzić. O co z tym transportem tak naprawdę chodzi i co jest nie tak? Bo wiem, że jest nie tak, ale gdyby Pan spytał, to oprócz tego, że mamy problem z rozkładami jazdy, je trzeba zmodyfikować, to niewiele więcej jestem w stanie powiedzieć.

P9

W większości rozmów z prezydentami wypowiedzi odnosiły się do specyficznych problemów nurtujących poszczególnych ekspertów. W jednej z wypowiedzi poruszona została kwestia depopulacji miast:

Wiele bym dała, żeby zdobyć odpowiedź na pytanie, co zrobić, żeby zatrzymać odpływ mieszkańców? Oczywiście, wiemy mniej więcej, jaka jest tego przyczyna. I cierpią z tego powodu duże miasta, jak Katowice, bo utrata 1 000 mieszkańców w ciągu pół roku to jest straszne. Ale z drugiej strony nie ubywa mieszkańców takich miast, tak jak Rybnik. No i tutaj znaleźć ten złoty środek, co zrobić, żeby zatrzymać mieszkańców — to jedna rzecz, ale to jest za mało. Jak jeszcze ich przyciągnąć? Jakie są ich potrzeby? Czego oczekują?

P4

Inna wypowiedź dotyczy kwestii analizy zasobów mieszkaniowych na obszarze metropolitalnym:

Moim takim konikiem jest [...] zasób mieszkaniowy naszej konurbacji miejskiej w poszczególnych miastach. To jest palący problem [który wymaga diagnozy — przyp. aut.].

P6

Jeden z prezydentów wskazuje, poza transportem, wiele zagadnień do potencjalnych analiz:

Na pewno bardzo ważnym elementem dotyczącym pogłębionej właściwie nie tyle wiedzy, co pogłębionych działań jest kwestia ochrony środowiska, a w szczególności powietrza. Bo to, że jest źle, to wiemy, a ważne jest teraz, jak wyjść z tego impasu. To jest temat, który — uważam — powinien być numerem jeden dla przyszłej metropolii, dla tych, którzy zajmą się również kwestią dzia-

łań związanych z doradztwem. I dobrze, żeby to właśnie trafiało z zewnątrz, bo będzie „uderzał” pewien autorytet, a nie będzie to już wymysł ludzi tworzących metropolię. Tak więc... ochrona środowiska to ważny temat, przede wszystkim ochrona powietrza, co wpływa na wspomnianą jakość życia. Co za tym idzie, jakość życia w metropolii jest również istotnym elementem, bo mamy przyciągać. I tu już zahaczamy o demografię, bo mamy przyciągać nowych mieszkańców, mamy przyciągać ludzi już nie tylko z przestrzeni naszego kraju, ale należałoby się otworzyć zupełnie na inne rynki, podobne kulturowo.

P3

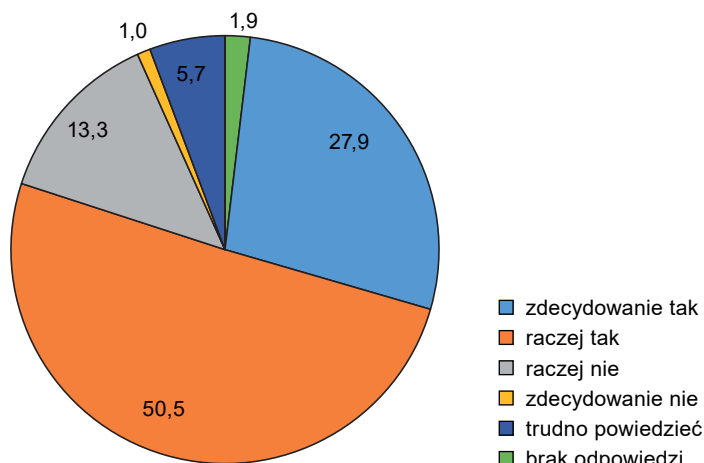
Wypowiedź ta, wraz z wcześniej wskazanym generalnym deficytem wiedzy radnych na tematy związane z funkcjonowaniem metropolii, pozwala na wyciągnięcie ogólnego wniosku odnoszącego się do potrzeby prowadzenia wnikliwych analiz różnych obszarów funkcjonowania metropolii, których wyniki powinny być następnie rozpowszechniane zarówno wśród przedstawicieli władz, jak i wśród mieszkańców GZM. Warto także zauważyć, że rozmówcy koncentrowali się na funkcjonalnym aspekcie istnienia metropolii. Bardzo marginalnie traktowany był natomiast komponent sieciowy. Niewiele uwagi w wywiadach poświęcano relacjom międzymetropolitalnym. Można tłumaczyć to pragmatyzmem obecnych władarzy miejskich, którzy najpierw chcą rozwiązać najistotniejsze ich zdaniem problemy wewnątrz metropolii. W takiej perspektywie usieciwienie w skali ponadlokalnej znika z pola widzenia.

## **Komu jest potrzebne Obserwatorium Procesów Miejskich i Metropolitalnych?**

Odpowiedzią na wykazane deficyty wiedzy na temat procesów związanych z tworzeniem i funkcjonowaniem metropolii ma być działalność Obserwatorium Procesów Miejskich i Metropolitalnych. Biorący udział w badaniu radni oraz prezydenci miast zostali poproszeni o wyrażenie opinii dotyczących zapotrzebowania na tego rodzaju działalność, jak również o określenie oczekiwań względem aktywności Obserwatorium.

Jak pokazują dane zaprezentowane na wykresie 4, ponad trzy czwarte radnych biorących udział w badaniu ankietowym (78,1%) uznało, że jest zapotrzebowanie na działalność, którą ma prowadzić ta jednostka, przy czym wśród odpowiedzi dominowały wskazania „raczej tak” (50,5%). Osoby udzielające odpowiedzi „zdecydowanie tak” stanowiły 27,6% ogółu. Negatywne opinie na temat zapotrzebowania na działalność Obserwatorium sformułowało łącznie 14,3% indagowanych, przy czym 13,3% radnych zaznaczyło odpowiedź „raczej nie”, a tylko jeden respondent wybrał wariant odpowiedzi „zdecydowanie nie”. Ankietowani deklarujący trudności ze sformułowaniem jednoznacznego stanowiska w tej sprawie stanowili 5,7% ogółu.





**Wykres 4.** Zapotrzebowanie na działalność Obserwatorium Procesów Miejskich i Metropolitalnych (w %), N = 105

Źródło: Badania i obliczenia własne.

Poparcia koncepcji powołania do życia Obserwatorium udzielili również wszyscy prezydenci miast, z którymi przeprowadzono wywiady. Zdarzały się przy tym deklaracje wsparcia działań tej jednostki, o czym świadczy wypowiedź:

Tak, jestem przekonana do pomysłu utworzenia Obserwatorium i w miarę moich możliwości mam zamiar wspierać tę instytucję swoją wiedzą, doświadczeniem i współpracą w różnych obszarach prowadzonej przez Obserwatorium działalności.

P7

Prezydenci uzasadniają potrzebę utworzenia Obserwatorium specyfiką konurbacji górnośląskiej. Wyrażają oni przekonanie, że każda metropolia — czy to w kraju, czy za granicą — funkcjonuje w niepowtarzalnych realiach, a zatem każda z nich wymaga indywidualnego podejścia analitycznego, uwzględniającego różnorodne uwarunkowania jej funkcjonowania.

Posługując się tylko tym, że na świecie te metropolie są, że jest to [powstanie metropolii] jakby potwierdzeniem, że warto [aby Obserwatorium powstało]. To każda z tych metropolii ma swoje uwarunkowania i moim zdaniem takie Obserwatorium miałoby swój sens, bo mówię — znajdujemy się w zupełnie innych uwarunkowaniach, choćby nawet sama Polska. Ta konurbacja śląsko-zagłębiowska jest jedyna w Polsce i te uwarunkowania są też zupełnie inne.

P5

Myślę, że to jest bardzo fajna inicjatywa i przyznam szczerze, że jak tak chwilę nad tym pomyślałem, to uważam, że to jest bardzo dobre z racji tego, że — jak Pan wspomniał na samym początku — doświadczenie, tak, że gdzieś już Pan tego doświadczył w innym państwie, i jak to funkcjonuje. I to dla nas jest niesamowity potencjał i korzyść, z której, myślę, prezydenci na szczeblu lokalnym, nie tylko GZM już czy Przewodnicząca może na tym skorzystać i Zarząd, tylko my wszyscy. Tak że uważam to za jak najbardziej zasadne i [to] dobry kierunek.

P6

Analiza zarówno wyników ankiety z radnymi, jak i wypowiedzi prezydentów pokazuje, że aktywność Obserwatorium powinna przede wszystkim koncentrować się na dwóch biegunach. Z jednej strony powinna dotyczyć badań prowadzonych nad procesami dokonującymi się w miastach konurbacji, z drugiej zaś — procesów dziejących się w obszarze metropolitalnym. Zapytani o to radni najczęściej (79,8%) zgłaszali potrzebę badań na szczeblu lokalnym, niewielu mniej postulowało badania metropolitalne (72,6%). Potrzebę badań odnoszących się do zjawisk zachodzących na poziomie subregionów województwa dostrzegła przeszło połowa badanych (52,4%). Nieco mniej ankietowanych (47,6%) dodawało do tego wykazu potrzebę badań w układzie międzyregionalnym. Wyniki te wskazują, że Obserwatorium powinno podejmować szeroki zakres badań ze szczególnym uwzględnieniem poziomu lokalnego i metropolitalnego.

Potwierdzają to też wypowiedzi prezydentów, którzy z jednej strony wspominali o myśleniu *międzymiejskim*, *naszym metropolitalnym*, z drugiej zaś mówili:

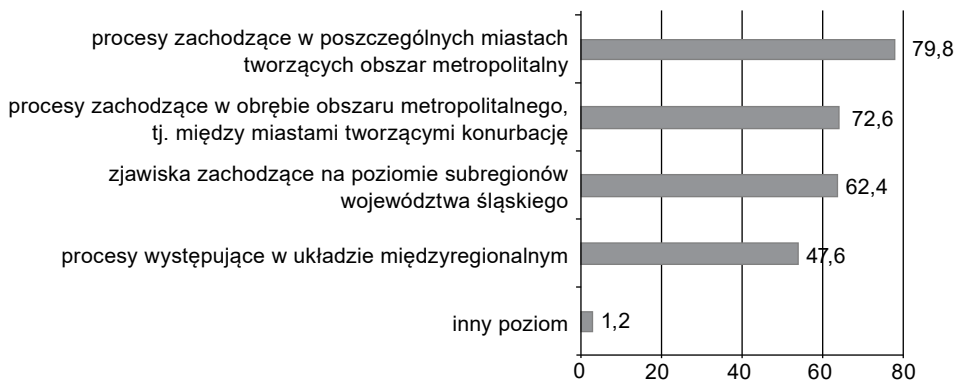
Z pewnością warto w pierwszej kolejności zbadać faktyczne potrzeby poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

P7

Nie pomijali przy tym potrzeby prowadzenia badań w skali metropolii:

Ja uważam, że wewnątrzmijski [etap badań] jest bardziej szczegółowy, ale pomiędzy miastami jest bardzo dobry na poziomie dzisiejszego zaawansowania budowy metropolii, w którym jesteśmy. Absolutnie, tu musi być pełne zrozumienie pomiędzy nami, że chcemy tego związku, że chcemy współdziałać i wiemy, w jakich pierwszych elementach czy działaniach będziemy funkcjonowali, więc widzę pierwszy etap jako rozmowy międzymiejskie, a kolejny etap to już jest po utworzeniu metropolii, po wytyczeniu pewnej drogi działania, realizacji może pierwszych celów. Już później ta dyskusja powinna być rozwinięta o międzyregionalne działania, a więc współpracę z innymi regionami, już nie zawężając tego [...] wyłącznie do granic naszego państwa, ale wychodząc znacząco poza.

P3



**Wykres 5.** Obszary, które należy uwzględnić w badaniach realizowanych przez Obserwatorium (w %), N = 84

Źródło: Badania i obliczenia własne.

Ta dwoistość jest zauważalna w odpowiedziach radnych na pytanie o priorytety badawcze. Zdaniem członków rad miasta należy przede wszystkim zająć się rynkiem pracy i transportem. Oba te elementy mają podwójny wymiar. Z jednej strony lokalny, z drugiej metropolitalny. Na bezrobocie i problemy rynku pracy zwróciło uwagę 18,8% badanych, a na komunikację publiczną niewiele mniej, bo 15,3% ankietowanych, zaś na transport 12,9%. Wyniki te pokazują, jak duże znaczenie przywiązują radni do rynku pracy i problemów ogólnie pojętego transportu. Konieczność przeprowadzania analiz w zakresie zagospodarowania przestrzennego wskazało 9,4% badanych. Co wydać się może ciekawe, potrzebę analizowania mechanizmów rządzących współpracą samorządów dostrzega 7,1% radnych. Zaskakuje prawie całkowity brak wskazań na priorytetowy charakter analiz kultury i zachowania dziedzictwa kulturowego (po 2,4% odpowiedzi). Z jednej strony zatem radni wskazują na potrzeby dokonywania takich analiz, które, jak pokazały zaprezentowane wcześniej dane, dotyczą problemów dobrze rozpoznanych, jak rynek pracy, a z drugiej — na te, o których wiedzę mają niewielką, jak kwestie zarządzania obszarem metropolitalnym. Warto przy tym zauważyć, że wymieniane kwestie, które zakwalifikowano jako dobrze rozpoznane, są jednocześnie wyjątkowo dotkliwe społecznie, a ich konsekwencje są powszechnie odczuwalne. Nie dziwi więc, że radni dostrzegają potrzebę stałego monitorowania i analizowania ich dynamiki. Drugą grupę zagadnień, co należy wyraźnie podkreślić, tworzą problemy, które były wymieniane przez radnych zdecydowanie rzadziej. Może to oznaczać, że deficyty analiz w tych obszarach nie są traktowane jako aż tak istotne wobec problemów społecznych, które mieszczą się w pierwszej grupie zagadnień.

W wypowiedziach prezydentów wskazane zostały różne priorytety, takie jak: odpływ ludności, transport, rynek pracy. Żaden z nich jednak nie zdominował wypowiedzi wóldarzy miast. Znalazła się za to sugestia, by pracę Obserwatorium zacząć od inwentaryzacji potrzeb jednostek wchodzących w skład metropolii.

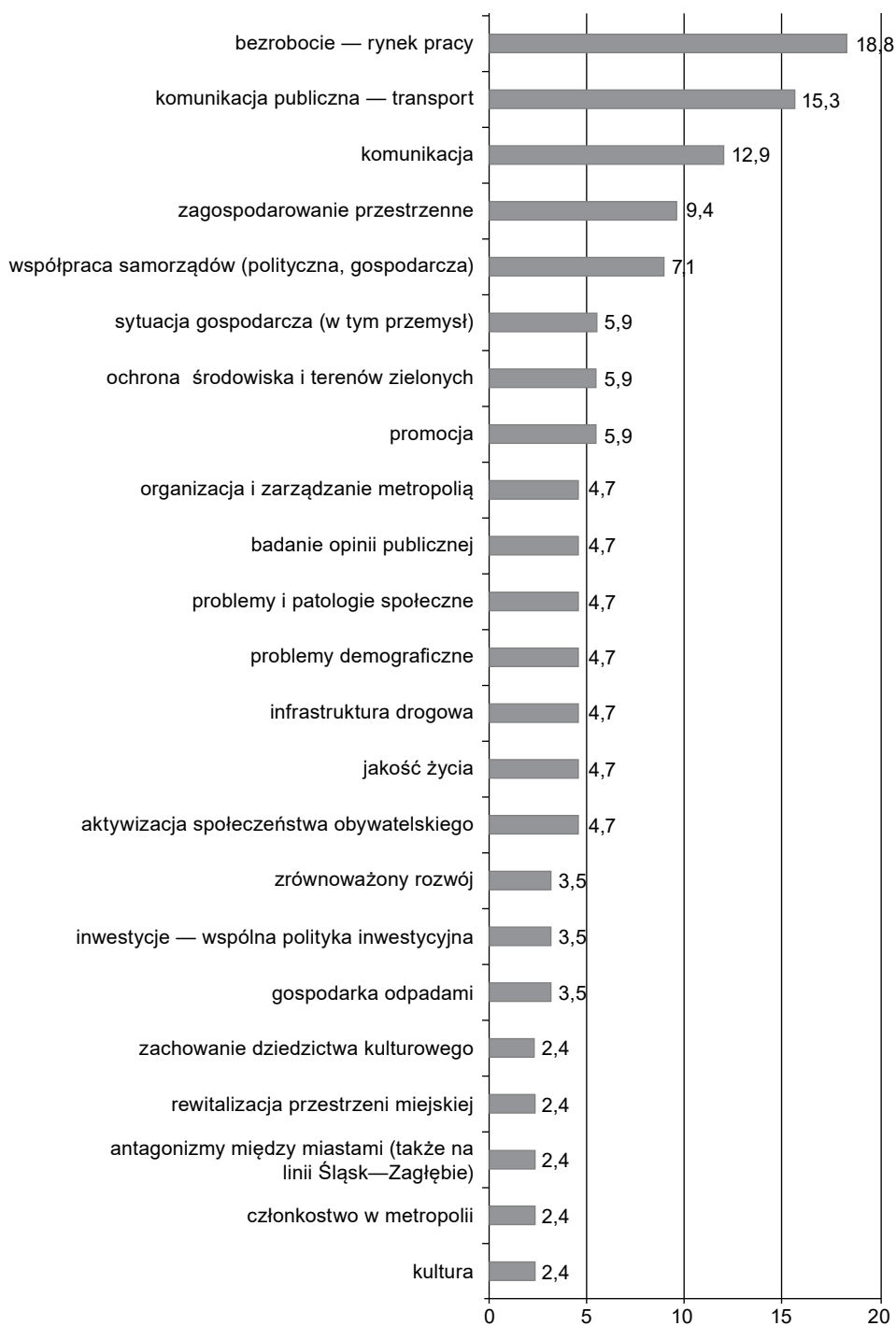
Jednym z pierwszych działań Obserwatorium powinno być zbadanie potrzeb i luk w wiedzy jednostek samorządowych i innych podmiotów działających na terenie Górnośląskiego Obszaru Metropolitalnego. Dokonanie inwentaryzacji potrzeb i deficytów wiedzy pozwoli na zdefiniowanie priorytetowych projektów badawczych, które zespół Obserwatorium powinien przeprowadzić w pierwszej kolejności.

P7

Dostrzegano też bardzo konkretne obszary przyszłych badań:

[...] jakość usług publicznych, czy one są na odpowiednim poziomie, czy są wystarczające? Po drugie — z czego wynika jakaś tam głęboka patologia w pewnych obszarach miasta. Czy to jest bezrobocie strukturalne? Czy to jest powiedzmy spadek bezrobocia strukturalnego? Czy to jest powodem niechęci do podjęcia jakiegokolwiek pracy?

P2



K. Bierwiazczonek, T. Nawrocki, A. Zygmunt: Rola Obserwatorium...

**Wykres 6.** Priorytetowe przedmioty badań realizowanych przez Obserwatorium (w %), N = 85

Uwaga: Odsetki wskazań nie sumują się do 100, ponieważ badani mogli wybrać więcej niż jedną odpowiedź.

Źródło: Badania i obliczenia własne.

Na pewno istotne są tu zagadnienia demograficzne, bo musimy wiedzieć, dla kogo mamy tworzyć metropolię. Na ile mieszkańcy miast starzeją się, na ile miasta ulegają depopulacji i jakie są trendy związane z tymi procesami. Kolejna kwestia to suburbanizacja, z którą już mamy do czynienia, i pytanie, czy będzie się pogłębiać i jak będzie wpływać na transport publiczny. Czyli to są dla nas kwestie ważne i podstawowe. Musimy zastanawiać się nad organizacją szkolnictwa. To też jest kwestia, która może być koordynowana z poziomu metropolitalnego, a nie miejskiego, zwłaszcza że już teraz młodzież z jednego miasta chodzi do szkół w innych. Podobnie szpitale i służba zdrowia. Na pewno trzeba zracjonalizować sieć szpitali, tak, żeby nie powielaly swoich specjalności. Czyli tych kwestii, którymi mogliby się Państwo zajmować, jest sporo.

P10

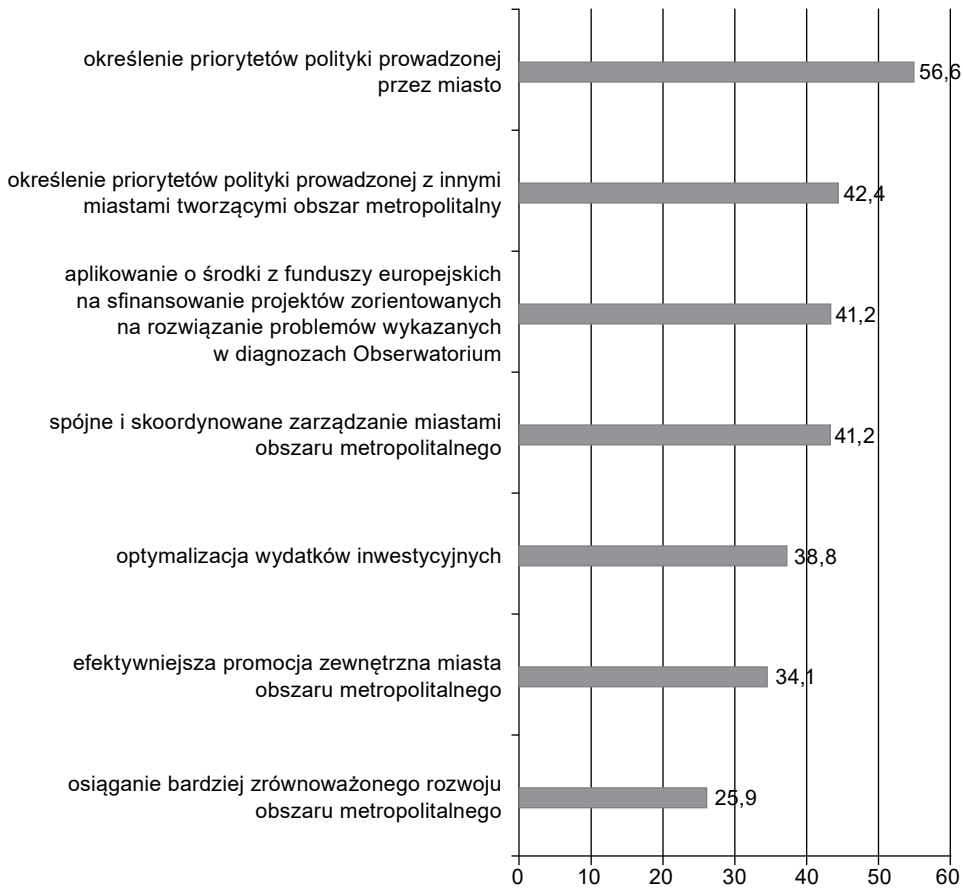
Według radnych zdecydowanie najważniejszym sposobem wykorzystania wyników badań Obserwatorium byłoby określenie priorytetów polityki prowadzonej przez miasto. Na tę ewentualność zwróciło uwagę 56,6% spośród ankietowanych. Także prezydenci podkreślali możliwość zastosowania wyników badań do *wskazywania określonej drogi* [P3].

Mądry gospodarz miasta powinien wiedzieć, opierać się na badaniach, analizach, bo nadmiar wiedzy jeszcze nikomu nie zaszkodził. Stąd bardzo się cieszę, że takie Obserwatorium powstaje.

P4

Znaczące wskazania uzyskała też grupa czterech sugerowanych zastosowań analiz Obserwatorium. Na określenie priorytetów współpracy z innymi miastami tworzącymi obszar metropolitalny zwróciło uwagę 42,4% radnych. Nieznacznie mniej ankietowanych (po 41,2%) dostrzegło przydatność badań do aplikowania o środki europejskie oraz do spójnego i skoordynowanego zarządzania miastami obszaru metropolitalnego. Optymalizację wydatków inwestycyjnych wskazało 38,4% badanych. Wyniki te pokazują, że radni mają dużą świadomość sposobów wykorzystania analiz Obserwatorium. Zaskakuje tylko, że jedynie 25,9% z nich widzi przydatność Obserwatorium do osiągnięcia bardziej zrównoważonego rozwoju obszaru metropolitalnego. Dowodzi to siły lokalnej orientacji kosztem orientacji na metropolię. Innymi słowy, myślenie i działanie radnych jest zdecydowanie mocniej skoncentrowane na sprawach (własnego) miasta aniżeli na problemach, które są związane ze współpracą gmin w ramach ponadmiejskiej struktury, jaką jest związek metropolitalny.

Radni i prezydenci mają wyraźnie skryształizowane wyobrażenia dotyczące obszarów działań Obserwatorium, które będą przydatne dla ich miast. Przede wszystkim powinno być ono „bankiem informacji” o procesach zachodzących w konurbacji. Zwróciło na to uwagę aż 58,8% radnych. Doceniono też kwestie prowadzenia badań oraz wykonywania ekspertyz (45,9%). Opowiedziano się za: prowadzeniem działalności doradczej i eksperckiej (43,5%), organizacją spotkań i konferencji o tematyce miejskiej i metropolitalnej (40,0%) oraz inicjowaniem współpracy różnych podmiotów i monitorowaniem procesów miejskich i metropo-



**Wykres 7.** Sposoby wykorzystania wyników badań prowadzonych przez Obserwatorium (w %), N = 85

Uwaga: Odsetki wskazań nie sumują się do 100, ponieważ badani mogli wybrać więcej niż jedną odpowiedź.

Źródło: Badania i obliczenia własne.

litalnych (po 38,8% wyborów). Uznania nie zdobyło tylko prowadzenie aktywności wydawniczej (publikacja raportów, opracowań itp. — jedynie 8,2% wskazań).

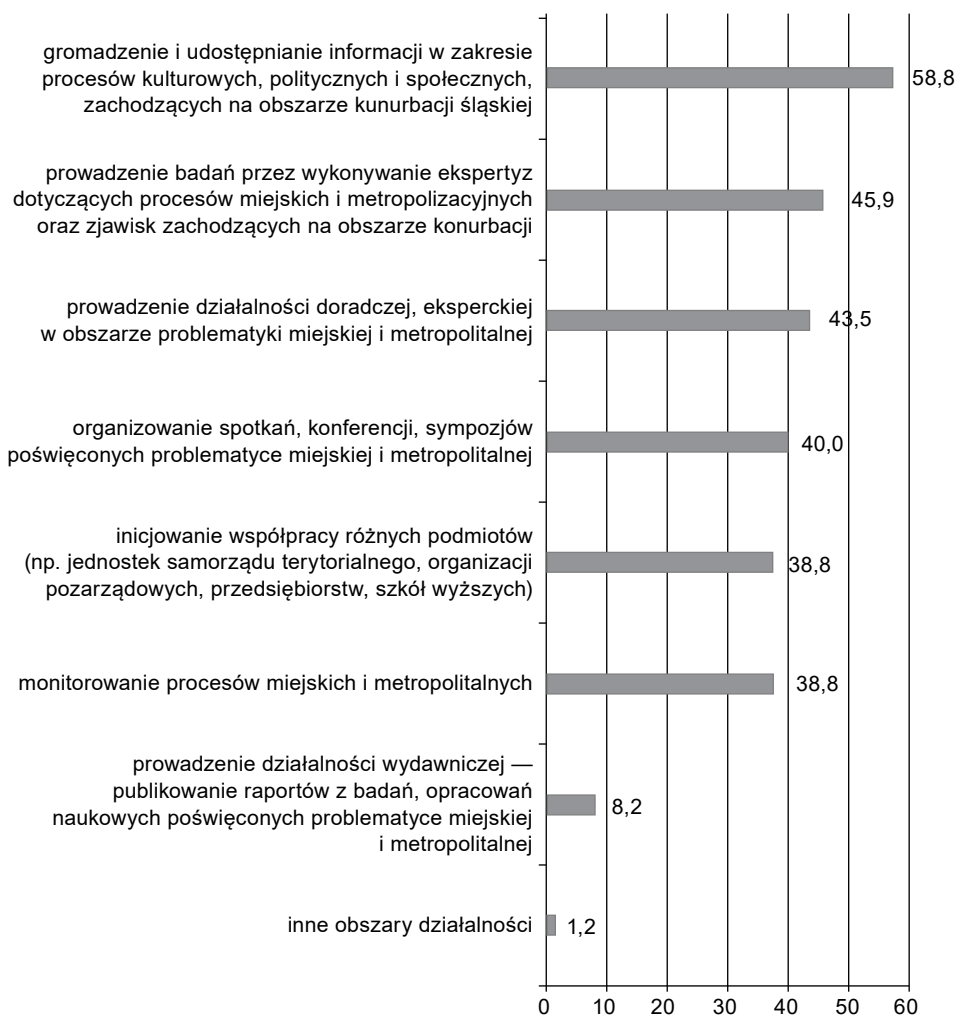
Prezydenci raczej nie są zainteresowani tradycyjnymi sposobami upowszechniania wiedzy o metropolii, takimi jak wydawanie książek. Opowiadają się za udostępnianiem wyników badań w formie elektronicznej:

No ja myślę, że czas opracowań wielkich, papierowych, tradycyjnych to tak troszeczkę już odchodzi do lamusa. Myślę, że wszelkie kanały elektroniczne wchodzi tutaj w grę. No bo praktycznie dostęp do tabletów, do laptopów jest w dzisiejszych czasach czymś zupełnie zrozumiałym. Poza tym łatwiej przekazywać czy to mieszkańcom, czy na przykład radnym pewne wyniki, mając je w formie elektronicznej.

Dostrzegają też znaczenie konferencji, wizyt studyjnych, które mogłyby stanowić efektywny wymiar działalności Obserwatorium:

Jakieś warsztaty, konferencje, wyjazdy studyjne do gdzieś tam różnych miejsc, bo ja zawsze byłem sceptyczny do takich wyjazdów, ale pojechałem sobie raz, to wiedza, jaką wyniosłem, była ogromna z takiego wyjazdu. Wie Pani co, no nie mamy w tej bieżącej gonitwie, my naprawdę nie mamy czasu na czytanie jakichś megaopracowań itd., jeżeli nam tego ktoś do głowy nie wtłucze na jakiejś konferencji czy na jakimś spotkaniu, to bardzo często nie ma szans, żebyśmy się z tym zapoznali, więc choćby z tego to wynika.

P8



**Wykres 8.** Obszary działalności Obserwatorium najbardziej przydatne dla władz miasta (w %), N = 85

Uwaga: Odsetki wskazań nie sumują się do 100, ponieważ badani mogli wybrać więcej niż jedną odpowiedź.

Źródło: Badania i obliczenia własne.

Zdecydowaną aprobatę zyskał pomysł realizowania cyklicznych badań kompleksowo diagnozujących sytuację społeczną w miastach obszaru metropolitalnego. Badania takie, podobnie jak ogólnopolska diagnoza społeczna, powinny być realizowane cyklicznie wedle tej samej metodologii, a wyniki powinny być udostępniane miastom metropolii. O takich badaniach pozytywnie wypowiadali się prezydenci miast.

One by były dobre dla wewnętrznego użytku. Tylko że też trzeba mieć świadomość, że ten wewnętrzny użytek ma być wewnętrznym użytkowaniem, a nie [odkładaniem] „na półkę” — „czyli okej, przeczytałem i odkładam, bo w sumie dobrze, żeby nikt nie wiedział”. Chyba że jesteśmy na tyle dojrzały, mogą tak to określić, że możemy się dzielić i tym dobrym, i tym złym, ale żeby zawsze była równowaga.

P5

[...] gdyby to było tak, że dostajemy takie kompendium, że jak wypadamy na tle innych miast w Polsce, bo to można zebrać, przeanalizować, to zderzymy z wywiadami robionymi wśród mieszkańców na porządną grupie, to wtedy nam to daje obraz, gdzie jesteśmy. Nam też daje odpowiedź na pytanie, w jakim kierunku mamy iść, żeby zadowolić ludzi, bo to jest najważniejsze z naszego punktu widzenia.

P8

Padają też głosy, że taka diagnoza ma szansę powodzenia, bo ludzie coraz bardziej otwarcie mówią o swoich potrzebach:

Doskonały pomysł. A ten okres pomiędzy badaniami jest wystarczający, żeby zaobserwować tendencje i ewentualne zmiany, więc jak najbardziej. Ja też zauważyłam, ludzie nauczyli się mówić o swoich potrzebach. Tego jeszcze 20 lat temu, kiedy samorząd stawiał pierwsze kroki, kształtował się, nie było. Wtedy ludzi cieszyło wszystko, dosłownie: odmalowana elewacja chociaż jednej kamienicy w centrum miasta, a teraz... I to jest dobre, do tego dążymy. Teraz mieszkańcy zgłaszają rozbudowane bardzo potrzeby. Jest to wyzwanie, przede wszystkim finansowe dla samorządów, ale oczywiście myślę, że jak większość prezydentów czy burmistrzów, no z podniesionym czołem może mówić...

P4

Prezydenci przedstawiali też sugestie dotyczące częstotliwości realizowania takiej diagnozy i jej metodologii:

Pewnie na początku powinno być to częściej, potem można tę częstotliwość zmniejszać. Ale zdecydowanie tak [należy realizować tego typu diagnozy], bo to jest znów specyfika naszego województwa, że każdy robi sobie badania, bo nie ma jednego podmiotu, który by tym się zajął. A jak nie ma, to każdy mówi: dlaczego ja miałbym płacić za to, żeby robić badania w Katowicach, w Bytomiu czy w Dąbrowie Górniczej? Niech sobie każdy zrobi sam, a to co Pan powiedział, przetargi i różne firmy, różne metodologie. To jest tak jak z sondażami, tak? Że tu jest 30%, tam 20, ale okazuje się, że jakby poczytać głębiej, to są takie same wyniki, tak?

P9





w aktywność Obserwatorium, sformułowało 7,5% radnych. Do trudności w określe-  
niu jednoznacznej opinii na ten temat przyznało się 5% respondentów. Na podstawie  
uzyskanych danych można więc stwierdzić, że zdecydowana większość radnych  
widzi potrzebę choćby minimalnego zaangażowania samorządów w aktywność  
Obserwatorium. Oznacza to, że aby właściwie i sprawnie funkcjonować, jednostka  
ta musi współpracować z miastami.

Należy podkreślić, że o ile wszyscy prezydenci zgodzili się, że jest zapo-  
trzebowanie na działalność Obserwatorium, o tyle różne były ich wyobrażenia  
na temat tego, w jaki sposób powinno ono funkcjonować. Opinie prezydentów  
odnoszące się do zakresu współpracy Obserwatorium z samorządami były różne.  
Analiza treści wywiadów pozwala na wyodrębnienie dwóch stanowisk w tej  
kwestii. Pierwsze jest reprezentowane przez tych prezydentów, którzy są zdania,  
że Obserwatorium powinno być całkowicie niezależne od władz miast tworzą-  
cych GZM, ponieważ tylko w ten sposób będzie w stanie obiektywnie spojrzeć  
na problemy obszaru metropolitalnego. Przyjęcie „zewnątrznej” perspektywy  
pozwoli więc na rzetelną, naukową diagnozę sytuacji i skuteczne rozwiązanie  
problemów. Ten punkt widzenia przedstawiony jest w następujących wypowiedziach  
prezydentów:

Ja myślę, że zespół taki ekspercki, który będzie niezależny od prezydentów i bur-  
mistrzów, i wójtów, którzy będą tworzyli metropolie, jest wręcz wskazany. Musi  
iść głośny przekaz z zewnątrz, bo jesteśmy troszkę spaczeni własnym myśleniem  
z perspektywy swojego ogródka, swojego miasta [...]. Natomiast potrzeba spoj-  
rzenia trochę z innej perspektywy, spojrzenia właśnie takiego globalnego, i —  
oczywiście — ta decyzja zawsze pozostanie w rękach tych, którzy będą tworzyć  
metropolię i zarządzać tą metropolią, ale zewnętrzne spojrzenie, niesplamione  
żadnymi interesami wewnętrznymi będzie jak najbardziej ważne i jak najbar-  
dziej pożądane [...].

P3

[...] uważam, że powinna to być jednostka autonomiczna uczelni, bo wtedy uzy-  
ska niezależność. Włączenie tej jednostki w struktury metropolitalne będzie już  
niestety pewną zależnością. I tylko obiektywne spojrzenie i rady mogą pocho-  
dzić z instytucji niezwiązanej.

P2

Myślę, [...] że to by było najlepsze, gdyby to była jednostka naukowa. I — tak  
jak Pan mówi — niekoniecznie ograniczająca się do jednej uczelni. Jeżeli byli-  
byście w stanie współpracować też z innymi, to byłoby to fajne, ale gdybyśmy  
nie angażowali w to, myślę, prezydentów, to byłoby to znacznie korzystniejsze  
dla nas.

P6

Drugi punkt widzenia, akcentowany przez większość prezydentów biorących  
udział w badaniu, wyraża się w przekonaniu, że jakkolwiek Obserwatorium powin-  
no pozostać jednostką akademicką, to jednak pewne zaangażowanie samorządów  
w jego działalność jest pożądane. Prezydenci głoszący ten pogląd dość jednoznacz-

nie określali zakres tego zaangażowania, twierdząc, że kontakt z samorządami pozwoli naukowcom lepiej poznać szerokie uwarunkowania problemów, z jakimi borykają się miasta. Współpraca ta powinna zatem polegać na wskazywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego problemów wartych zainteresowania i zbadania. Odnosząc się do współpracy z Obserwatorium jeden z prezydentów określa rolę miasta jako „organizmu do zbadania”, czyli podmiotu, który:

[...] u podstaw może ukierunkować, pewne rzeczy naświetlić i tak najzwyczajniej w świecie pomóc czy zwrócić uwagę na problem, który naszym zdaniem powinien być zbadany, przeanalizowany. No bo któż zna te wszystkie bolączki i problemy miasta, jak nie jego mieszkańcy. Stąd Państwu, no niekoniecznie, ale mogłoby się tak zdarzyć, że jakiś aspekt tego życia lokalnego ucieknie, a my właśnie ukierunkujemy. Też możemy służyć, nazwijmy to, taką wiedzą historyczną. Skąd się wziął dany problem, jak to nabrzmiewało? To może mniej jeśli chodzi o te takie twarde rzeczy, ale na przykład jakieś nastroje społeczne, czy jakieś zapatrywania, ukierunkowania. Powiedziałabym inaczej..., takie zaszłości z przeszłości, które rzutują na takie, a nie inne postrzeżenie, prawda?

P4

Także inni prezydenci podkreślali, że ważne jest, aby Obserwatorium pozostawało niezależne, jednak powinno jednocześnie być blisko problemów miast tworzących metropolię i prowadzić taką działalność, której efekty będzie można wykorzystać w praktyce.

Obserwatorium powinno być komórką uniwersytecką, ale ważne jest, żeby utrzymywało kontakty z miastami i samorządami, czyli istotne jest, żeby organizować spotkania, dyskusje, które pomogłyby rozwiązywać konkretne problemy albo przynajmniej pokazywały różne perspektywy ich rozwiązywania.

P10

Obserwatorium, jeżeli będzie umocowane stricte tylko i wyłącznie przy Uniwersytecie — to z całym szacunkiem — ale pozostanie Obserwatorium naukowym. A tu moje skromne zdanie jest takie, że doświadczenia, możliwości naukowe powinny być wykorzystane w sposób praktyczny.

P1

Szczególnie ważne wydają się opinie tych prezydentów, którzy podkreślali konieczność znalezienia „złotego środka” pomiędzy neutralnością i samodzielnością Obserwatorium a nadmiernym ingerowaniem jednostek samorządu terytorialnego w jego działalność. Całkowita niezależność może bowiem oznaczać oddalenie się od realnych problemów i oddanie się działalności, która nie będzie miała przełożenia na realną sytuację obszaru metropolitalnego. Z kolei zbyt duża ingerencja samorządów w aktywność tej jednostki i zbyt silne naciski rodzą niebezpieczeństwo uzależnienia tej struktury od jednostek samorządu terytorialnego. Może to oznaczać, że z instytucji bezstronnej przekształci się w podmiot, który niejako będzie pozostawał „na usługach” samorządów czy przyszłej metropolii. Opinię taką prezentuje autor wypowiedzi:

[...] każde przywiązanie takiego gremium czy takiej jednostki do czegokolwiek innego wzajemnie na siebie oddziałuje, więc na pewno nie może być to oderwane od tzw. rzeczywistości, a więc musi być jakaś rola samorządów w tego typu gremiach, ponieważ to trochę dostarcza tych realiów samorządowych. [...] absolutnie nie może być to [Obserwatorium] na tzw. smyczy czy na sznurku samorządów czy metropolii. Jeżeli to będzie uzależnione, to — niestety — życie pokazuje, że szybko też i te organizacje się uzależniają od tego, kto ma duży wpływ na ich funkcjonowanie, a więc trochę zaczyna się wypaczać rola samego tego ciała doradczego, bo rozumiem, że taką rolę to [Obserwatorium] powinno pełnić, a więc powinno jasno określać pewne cele i zadania, ale w zderzeniu z tą rzeczywistością samorządową, rzeczywistością prawną możliwości realizacji określonych celów, ale również myślę, że no powinna być [ta jednostka, jaką jest Obserwatorium] na tyle odważna, żeby rzeczywiście mieć tę możliwość wskazywania określonej drogi.

P3

Radni zapytani o najbardziej pożądane formy zaangażowania samorządów w działalność Obserwatorium Procesów Miejskich i Metropolitalnych najczęściej wskazywali na służenie głosem doradczym, eksperckim — odpowiedź taką wybrało 42,9% ankietowanych (por. wykres 10). Ich opinie zdają się korespondować z wizją współpracy na linii miasta — Obserwatorium, którą zarysowała większość prezydentów. Nieznacznie mniej ankietowanych (41%) uznało, że właściwym sposobem na wsparcie działań Obserwatorium będzie udostępnianie infrastruktury (np. pomieszczeń czy sprzętu).

Z punktu widzenia założycieli Obserwatorium kwestią bardzo istotną jest powołanie do życia Rady Programowej — gremium wytyczającego kierunki działania tej jednostki. O tym, że przedstawiciele samorządów powinni wejść w skład Rady Programowej, przekonanych jest 37,1% badanych radnych. Głos w tej sprawie zabrali także prezydenci. Tylko jeden prezydent jednoznacznie stwierdził, że organizm taki jest zbyt cenny, a samorządy nie powinny w nim partycypować. Kilku prezydentów dostrzega potrzebę, aby w skład Rady weszli właśnie prezydenci miast tworzących GZM. Inni natomiast rysowali wizję Rady jako dosyć dużego gremium, w skład którego — oprócz naukowców i przedstawicieli samorządów — powinny wejść także osoby wskazane przez wojewodę oraz marszałka.

[...] jeżeli miałbym mówić o Radzie Programowej, to ona musi [...] mieć bardzo mocne to podłoże naukowe, bo ludzie nauki potrafią to przetworzyć później. Musi mieć tę grupę ludzi, którzy po prostu będą zarządzać czy metropolią, czy będą uczestnikami metropolii, czyli z tej całej rady metropolitalnej ludzie wyznaczani i ludzie wskazani przez wojewodę i marszałka. Bo ja przypuszczam, że ona z biegiem czasu — instytucja Wasza — ona się poszerzy.

P1

Co trzeci radny uczestniczący w badaniu (33,3%) wskazywał na zaangażowanie samorządów w prowadzenie przez Obserwatorium badań. Jak pokazują dane zaprezentowane we wcześniejszym fragmencie artykułu, również niektórzy prezydenci widzą potrzebę pewnego zaangażowania jednostek samorządu tery-

torialnego w inicjatywy badawcze, zwłaszcza te bezpośrednio dotyczące miast, które reprezentują. Współpraca w tym obszarze powinna uwzględniać nie tylko pomoc w diagnozie problemów, pojawiających się na konkretnych obszarach, ale także w promocji i samej realizacji badań, o czym wspomina jeden z prezydentów:

Samorządy powinny być jak najbardziej otwarte na współpracę z Obserwatorium. Przykładowo — jeśli pracownicy Obserwatorium poinformują przedstawicieli samorządów, że chcą przeprowadzić projekty badawcze, to samorządowcy powinni zaproponować im wsparcie, na przykład w celu dotarcia z badaniami do jak najszerzej liczby odbiorców.

P7

Współfinansowanie projektów badawczych było najrzadziej uznawane przez radnych za pożądaną formę zaangażowania samorządów w działalność Obserwatorium Procesów Miejskich i Metropolitalnych — odsetek wskazań wyniósł w tym wypadku 27,6%. Równie ostrożni w swoich wypowiedziach dotyczących zaangażowania środków finansowych w działalność tej jednostki okazali się prezydenci. Były wśród nich osoby, które dosyć ogólnie deklarowały możliwość współfinansowania projektów badawczych, o ile miasto, które reprezentują, będzie mogło na tym skorzystać. Co istotne — prezydenci ci wyrażali przekonanie, że rzetelnie przeprowadzone badania muszą kosztować.

No, zdajemy sobie sprawę, że produkt dobrej jakości musi kosztować i w przypadku, gdyby chodziło o właśnie nasze miasto czy najbliższe otoczenie, no to oczywiście, że bylibyśmy skłonni w jakiejś części się w to [finansowanie projektu badawczego] zaangażować.

P4

Jeżeli — czas pokaże — ale jeżeli po prostu będzie taka potrzeba, to [...] [moje miasto] na pewno z tego będzie chciało skorzystać, a jak będzie chciało skorzystać, to wejdzie we współfinansowanie, bo to da się wiele rzeczy zrobić bez pieniędzy, ale nie wszystko.

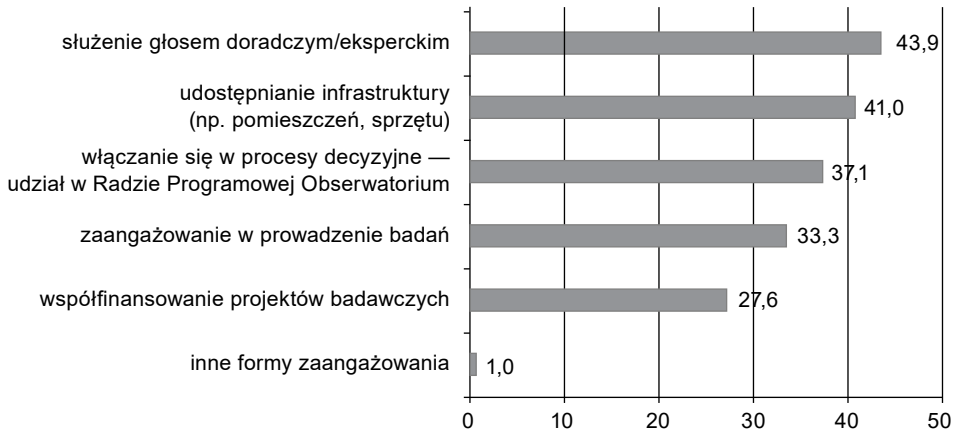
P1

W wypowiedziach prezydentów nie zabrakło jednak również głosów sceptycznych. Niektórzy indagowani twierdzili, że wsparcie finansowe projektów badawczych przez jednostki samorządu terytorialnego wiąże się z ryzykiem utraty przez Obserwatorium autonomicznej pozycji. Ich zdaniem, zaangażowanie środków finansowych sprawi, że jednostka ta będzie pozostawała „na usługach” samorządów. Oceniają oni jednak sytuację realnie i zdają sobie sprawę, że bez sięgnięcia do środków metropolitalnych wiele przedsięwzięć badawczych nie zostanie zrealizowanych. Stanowisko takie ilustruje wypowiedź:

[...] patrząc z punktu widzenia takiej logiki działania i niezależności tego podmiotu [Obserwatorium], idealnym rozwiązaniem byłoby, jakby nie sięgał do kieszeni samorządów, bo to jest to, o czym ja mówiłem. Generuje, może generować pewne patologie. Natomiast też zdaję sobie sprawę, i stojąc realnie w świecie

na nogach, zdaję sobie sprawę, że nie ma takiej możliwości, żeby finansowanie było z zewnątrz, bo nie ma świętych Mikołajów, którzy by wyprodukowali pieniądze i dali na ten cel. Ponieważ myślimy w sensie metropolitalnym, to ten podmiot mógłby być finansowany właśnie ze środków metropolitalnych, czyli tych naszych składkowych, gminnych, ale i również pochodzących z budżetu centralnego.

P3



**Wykres 10.** Pożądané formy zaangażowania samorządów w działalność Obserwatorium Procesów Miejskich i Metropolitalnych (w %), N = 105

Uwaga: Odsetki wskazań nie sumują się do 100, ponieważ badani mogli wybrać więcej niż jedną odpowiedź.

Źródło: Badania i obliczenia własne.

Podsumowując analizy dotyczące kwestii powołania do życia Obserwatorium Procesów Miejskich i Metropolitalnych, jak również zakresu i obszarów współpracy tej jednostki z samorządami można stwierdzić, że przedstawiciele władz miast tworzących Górnośląski Związek Metropolitalny dostrzegają zapotrzebowanie na działalność, którą proponuje ta jednostka. Ponadto zdecydowana większość radnych i prezydentów uważa, że samorzady powinny — przynajmniej w pewnym zakresie — włączać się w działalność Obserwatorium. Ich rola powinna polegać przede wszystkim na wskazywaniu obszarów i problemów, które wymagają zdiagnozowania, a także na służeniu głosem doradczym. Niejednoznaczne są natomiast opinie badanych odnoszące się do kształtu Rady Programowej Obserwatorium — część radnych i prezydentów nie widzi potrzeby włączenia do tego gremium przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, inni natomiast uważają, że organizm ten powinien zrzeszać wielu specjalistów i ekspertów, nie tylko ze świata nauki, lecz także przedstawicieli samorządów, w tym prezydentów miast i osoby oddelegowane przez władze wojewódzkie. Umiarkowanie często radni i prezydenci miast GZM zgłaszali gotowość do finansowego wspierania inicjatyw badawczych podejmowanych przez Obserwatorium. Prezydenci warunkowali nawiązanie tego rodzaju współpracy zapotrzebowaniem reprezentowanego przez siebie miasta na konkretne analizy. Należy jednak również podkreślić, że wielu prezydentów

przestrzega przed zbyt ścisłą współpracą Obserwatorium z samorządami. Twierdzą oni, że nadmierna ingerencja w działalność tej jednostki może spowodować utratę przez nią niezależności i bezstronności.

## Wnioski

Proces tworzenia się Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii formalnie został rozpoczęty, jednak trzeba czasu, by struktura ta zaczęła sprawnie i efektywnie działać. Aby cel ten osiągnąć, potrzeba konsekwentnych działań oraz współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego. Konieczne jest także upowszechnianie wiedzy na temat procesów metropolizacyjnych zarówno wśród samorządowców, jak i wśród mieszkańców gmin tworzących związek metropolitalny. Wyniki przeprowadzonych badań wskazują na istotne deficyty wiedzy radnych na temat funkcjonowania miast w obszarze metropolitalnym. Informacje na ten temat czerpią na ogół z przekazów medialnych, przy czym najważniejszą rolę w tym zakresie odgrywają media elektroniczne. Badania ujawniły poważny deficyt opracowań i ekspertyz naukowych na tematy metropolitalne oraz nie dość skuteczną dystrybucję publikacji już istniejących. Wśród ankietowanych radnych wyraźnie dostrzegana jest potrzeba nie tylko powszechnego dostępu do informacji na temat metropolizacji, ale także możliwości debaty nad problemami metropolitalnymi. Na podstawie uzyskanych wyników można sformułować tezę, że działalność Obserwatorium Procesów Miejskich i Metropolitalnych może stanowić odpowiedź na zidentyfikowane deficyty. Zarówno radni, jak i prezydenci miast zgłosili zapotrzebowanie na proponowane przez Obserwatorium usługi — przede wszystkim dotyczy to aktywności badawczej zorientowanej na diagnozowanie procesów dokonujących się w miastach konurbacji, jak również w obszarze metropolitalnym, a także realizowania cyklicznej diagnozy społecznej, tj. kompleksowych badań w miastach obszaru metropolitalnego. Co warto podkreślić, radni przywiązują większe znaczenie do wykorzystywania wyników analiz Obserwatorium w kontekście lokalnym niż w kontekście metropolitalnym. Za uzasadnione uznają również przypisanie tej jednostce roli swoistego „banku informacji” o procesach zachodzących w konurbacji. Wreszcie, zdaniem większości badanych, samorzady powinny — przynajmniej w pewnym zakresie — włączać się w działalność Obserwatorium. Ich rola powinna polegać przede wszystkim na wskazywaniu obszarów i problemów, które wymagają zdiagnozowania, a także na służeniu głosem doradczym.

## Literatura

- Bierwiazzonek K., Nawrocki T., Pyka R., Zygmunt A., 2016: *Działalność Obserwatorium Procesów Miejskich i Metropolitalnych w kontekście współpracy miast górnośląskiego obszaru metropolitalnego w opiniach prezydentów i radnych miast należących do Górnośląskiego Związku Metropolitalnego*. <http://www.obserwatoriummiasto.us.edu.pl/badania-wlasne-obszernatorium/> [data dostępu: 10.09.2017].
- Giddens A., 2006: *Nowoczesność i tożsamość*. Przeł. A. Szulżycka. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Gorzela G., 2009: *Metropolizacja a globalizacja*. W: B. Jałowiecki, red.: *Czy metropolia jest miastem?*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Gwosdz K., 2014: *Pomiędzy starą a nową ścieżką rozwojową. Mechanizmy ewolucji struktury gospodarczej i przestrzennej regionu tradycyjnego przemysłu na przykładzie konurbacji katowickiej po 1989 roku*. Kraków: Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Hannerz U., 2006: *Odkrywanie miasta. Antropologia obszarów miejskich*. Przeł. E. Klekot. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Jałowiecki B., 2000: *Spoleczna przestrzeń metropolii*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Jałowiecki B., Szczepański M.S., 2002: *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Jedlecki P., 2012: *Historia walki o metropolię*. [http://katowice.wyborcza.pl/katowice/56,35063,10970210,Historia\\_walki\\_o\\_metropolie.html](http://katowice.wyborcza.pl/katowice/56,35063,10970210,Historia_walki_o_metropolie.html) [data dostępu: 16.09.2017].
- Kuć-Czajkowska K., 2010: *Identyfikacja metropolii*. W: P. Kryczka, J. Bielecka-Prus, red.: *Przemiany polskich miast po 1989*. Lublin: Wydawnictwo WSPA.
- Pietrzykowski T., Mikuła K., 2006: *Aglomeracja śląska potrzebuje reformy ustrojowej*. „Rzeczpospolita”, nr 285.
- Zuzańska-Żyśko E., 2016: *Procesy metropolizacji. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

### Akty prawne

- Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” (Dz.U. 2017, poz. 1290).
- Ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. 2017, poz. 730).





Robert Pyka

Uniwersytet Śląski w Katowicach

## Perspektywy współpracy gmin należących do związku metropolitalnego w województwie śląskim w kontekście powstania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii

**Abstract:** The establishment on 1<sup>st</sup> of July 2017 of the first metropolitan union in Poland in Silesian conurbation opens new development opportunities to Silesia Region. In this way, two principal obstacles for sustainable development of this metropolitan area have been taken down, such as the lack of “metropolitan law” and the shortage of additional sources of funding for its activities. The Silesian metropolitan union has both, but would it be enough for efficient and integrated management of the metropolitan union composed of 41 non-uniform territorial units? According to the author’s assumption, the success of the project of forming Upper Silesian and Zagłębie Metropolis will depend chiefly on nonformal and non-financial factors connected with the level of social capital of local political decision makers, the degree of confidence and consensuality in their relations. In order to analyze these factors, the author refers to the results of qualitative and quantitative research, identifying former structures and projects of municipal cooperation but also presenting the opinions of city counselors and mayors about the evaluation, priorities and perspectives of their cooperation.

**Key words:** metropolis, metropolitan union, Upper Silesian and Zagłębie Metropolis, conurbation, cooperation, co-governance

### Wstęp

Jednym z przejawów globalizacji jest postępujący proces koncentracji ludności w obszarach miejskich (*The Metropolitan Century...*, 2015), które skupiając potencjał

rozwojowy i rozwijając połączenia z innymi obszarami miejskimi ulegają procesom metropolizacji. Zjawiskom tym towarzyszy wyłanianie się obszarów metropolitalnych i metropolii, które najczęściej nie mieszczą się w podziale administracyjnym państwa czy w ramach obowiązującego układu jednostek samorządu terytorialnego. Unikatowość wyłaniających się obszarów metropolitalnych pod względem ich specjalizacji i rozwijanych funkcji, układu terytorialnego oraz świadomość ich znaczenia gospodarczego powoduje coraz częstsze odchodzenie od strategii przyjmowania zuniformizowanych w skali państwa rozwiązań instytucjonalnych na rzecz tworzenia niejako „szytych na miarę” struktur instytucjonalnych odpowiadających konkretnym obszarom metropolitalnym. Jako przykład tego rodzaju działań można podać rozwiązania przyjęte w niektórych metropoliach francuskich (Paryż, Marsylia, Lyon), niemieckich (Zagłębie Ruhry), brytyjskich (Manchester) czy kanadyjskich (Toronto, Montreal)<sup>1</sup>. Poszukiwanie adekwatnych rozwiązań instytucjonalnych, pozwalających na równoważenie procesów metropolizacji między imperatywem wzrostu gospodarczego a jakością życia mieszkańców i skutkami ekologicznymi ekspansji terytorialnej obszarów miejskich, jest powszechne wśród państw OECD. W państwach tych dostrzeżono wagę współczesnych obszarów metropolitalnych, kumulujących najważniejsze wyzwania współczesnego świata, o czym może świadczyć gwałtowny wzrost liczby regulacji obejmujących te obszary w pierwszej dekadzie XX wieku (Ahrend, Gamper, Schumann, 2014). To właśnie w takim kontekście należy rozpatrywać przyjęcie ustawy z dnia 9 marca 2017 roku o związku metropolitalnym w województwie śląskim. Objęcie ustawą o związku metropolitalnym w pierwszej kolejności konurbacji górnośląskiej odzwierciedla nakreśloną wcześniej tendencję polegającą na asymetryczności rozwiązań w skali kraju i dostosowywaniu przyjmowanych regulacji do konkretnych warunków lokalnych i regionalnych. Na tej podstawie z dniem 1 lipca 2017 roku rozpoczęła funkcjonowanie Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia (GZM), pierwszy mający oparcie w ustawie związek metropolitalny w Polsce, skupiający 41 gmin górnośląskiego obszaru metropolitalnego o łącznej liczbie 2 279 560 mieszkańców. Choć z potrzebą utworzenia „zinstytucjonalizowanej metropolii” od dawna zgadzali się nie tylko władarze miast, ale także w większości mieszkańcy Górnośląskiego Związku Metropolitalnego (Gawroński *et al.*, 2010, s. 21—90), na przyjęcie tzw. ustawy metropolitalnej trzeba było czekać ponad 10 lat. Należy jednak pamiętać, że ostateczne przyjęcie ustawy w 2017 roku jest zwieńczeniem długotrwałego procesu, który doprowadził do konsensu wśród elit samorządowych, ale także rządowych i parlamentarnych, co do konieczności przyjęcia tego rodzaju regulacji. Tymczasem powstanie GZM nie kończy procesu budowy metropolii, ale otwiera nowy rozdział, stanowiący rodzaj zakrojonego na szeroką skalę eksperymentu społecznego. Autor tekstu zakłada, że o powodzeniu procesu na tym etapie projektu budowy metropolii na Śląsku będą w dużym stopniu decydować czynniki pozaformalne i pozafinansowe, odnoszące się do poziomu kapitału społecznego

<sup>1</sup> Niektóre z tych przypadków były prezentowane podczas konferencji „Metropolia pod napięciem”, zorganizowanej na Uniwersytecie Śląskim w dniu 29 września 2017 roku. Więcej informacji: <http://www.obserwatoriummiasto.us.edu.pl> [data dostępu: 04.11.2017].

elit samorządowych, a więc między innymi poziomu zaufania w tym środowisku i jego konsensualności. Do tej pory bowiem za największe bariery na drodze do rozwinięcia efektywnej współpracy gmin obszaru metropolitalnego uznawano brak odpowiednich regulacji ustawowych oraz środków finansowych na realizację wspólnych projektów. Obie bariery zostały zredukowane wraz z przyjęciem w 2017 roku ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim. Po pierwsze zostały w niej zdefiniowane zadania związku metropolitalnego, do których zalicza się: kształtowanie ładu przestrzennego, rozwój społeczny i gospodarczy, planowanie, koordynacja, integracja i rozwój publicznego transportu zbiorowego oraz metropolitalnych przewozów pasażerskich, współdziałanie w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich oraz promocję związku metropolitalnego i jego obszaru<sup>2</sup>. Po drugie związek metropolitalny uzyskał własne fiskalne źródła dochodów w postaci udziału na poziomie 5% we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych<sup>3</sup>, co wedle szacunkowych wyliczeń powinno przynieść związkowi kwotę ponad 300 milionów złotych.

Wykorzystanie szans, jakie otwierają się przed 41 gminami związku metropolitalnego, będzie w dużym stopniu zależało od umiejętności współdziałania tych jednostek w definiowaniu i realizacji wspólnych projektów. Jest to o tyle ważne, że związek metropolitalny nie stanowi w świetle ustawy jednostki samorządu terytorialnego kolejnego szczebla, a jego władze nie są wyłaniane w wyborach powszechnych. Organ stanowiący związku metropolitalnego składa się bowiem z prezydentów, burmistrzów i wójtów gmin członkowskich<sup>4</sup>, którzy wyłaniają zarząd związku i nadzorują jego pracę. Rozpatrując zatem perspektywy funkcjonowania związku metropolitalnego w kontekście potencjału współpracy jego środowisk samorządowych, analizie poddamy dotychczasowe formy współpracy, w jakie zaangażowane były jego gminy członkowskie. Jest to o tyle istotny wskaźnik, że przyjęta w ustawie o związku metropolitalnym delimitacja jest zdecydowanie szersza niż obszar funkcjonującego od 2007 roku Górnośląskiego Związku Metropolitalnego, liczącego 14 miast na prawach powiatu, tworzących rdzeń obszaru metropolitalnego. Poziom zaangażowania pozostałych gmin w różne formy współpracy może być traktowany jako bazowe źródło potencjalnego kapitału społecznego związku metropolitalnego. Drugim źródłem wiedzy na temat potencjału współpracy członków Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii będą wyniki prowadzonych na przełomie 2016 i 2017 roku przez zespół Obserwatorium Procesów Miejskich i Metropolitalnych pod kierownictwem piszącego te słowa badań, zatytułowanych „Współpraca miast górnośląskiego obszaru metropolitalnego w opiniach prezydentów i radnych miast należących do Górnośląskiego Związku Metropolitalnego (GZM)”. Ponieważ badania te realizowano w momencie, kiedy ostateczna delimitacja związku metropolitalnego nie była znana, ich zasięg obejmował tylko miasta GZM.

<sup>2</sup> Art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 roku o związku metropolitalnym w województwie śląskim, Dz.U. 2017, poz. 730.

<sup>3</sup> Ibidem, art. 53.

<sup>4</sup> Ibidem, art. 21. ust. 1—2.

## **Dotychczasowe formy współpracy gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego w województwie śląskim**

Współpraca gmin tworzących od 1 lipca 2017 roku związek metropolitalny ma wieloletnią historię i przyjmuje różne formy. Jest to po pierwsze współpraca o trwałym charakterze, wsparta na formalnych strukturach organizacyjnych przewidzianych ustawą o samorządzie gminnym<sup>5</sup> w postaci związków międzygminnych (art. 64), porozumień międzygminnych (art. 74) oraz stowarzyszeń gmin (art. 84). Współpraca gmin realizowana jest także na poziomie krajowych i międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (art. 84a), do których przynależy część gmin związku metropolitalnego. Jednocześnie gminy zaangażowane są w różne formy współpracy i partnerstwa, pozwalające na czasowe współdziałanie podczas realizacji wspólnych celów w ramach konkretnych projektów.

Wskazany katalog form współpracy gmin związku metropolitalnego nie ma charakteru wyczerpującego. Sporządzony został na podstawie badań własnych autora i informacji pozyskanych bezpośrednio z zainteresowanych samorządów. Zebrane i uporządkowane informacje ukazują jednak szerokie spektrum realizowanych na obszarze związku metropolitalnego oddolnych form kooperacji poprzedzających powstanie związku, świadczących o określonym poziomie kultury współpracy, zaufania oraz samorządowym kapitale społecznym, które mogą stanowić podstawę efektywnej współpracy w ramach Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.

### **Związki, porozumienia i stowarzyszenia międzygminne działające na terenie obecnego związku metropolitalnego**

**Górnośląski Związek Metropolitalny (GZM)**, utworzony w 2007 roku (Rejestr związków międzygminnych z dn. 8 czerwca 2007 roku, poz. 2163, Dz.Urz. Woj. Śląskiego Nr 108 z 28 czerwca 2007 roku), obejmujący 13 gmin, które jednocześnie wnioskuje o wejście do przyszłego związku metropolitalnego. Jeden z pierwszych w Polsce związków międzygminnych, którego aktywność skierowana została bezpośrednio na integrację i współdziałanie gmin na rzecz podnoszenia potencjału metropolitalnego. Jest to swoisty prototyp związku metropolitalnego, którego zadaniem było wypracowanie w rdzeniu górnośląskiego obszaru metropolitalnego, obejmującego obecnie 13 gmin na prawach powiatu, pionierskich projektów współpracy metropolitalnej oraz zainicjowanie procesu zbiorowego uczenia się, współpracy i zaufania. Podstawowe obszary działalności GZM to: promocja inwestycyjna (m.in. wspólne stoiska na międzynarodowych imprezach targowych — MIPIM Cannes, Expo Real Monachium) i kulturalna (Metropolitalna

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990 Nr 16, poz. 95.

Noc Teatrów), polityka transportowa, w tym rowerowa, racjonalizacja kosztów funkcjonowania samorządów (w tym hurtowy zakup energii, z udziałem niektórych miast objętych wnioskiem, lecz niebędących częścią GZM), podnoszenie kompetencji pracowników samorządowych (m.in. cykliczne konferencje tematyczne, szkolenia, udział w projektach unijnych). Powołanie GZM było wyrazem potrzeby zintegrowanego i ponadlokalnego współrzędzenia w obszarze metropolitalnym. Chociaż GZM spełnił swoją rolę jako inicjator wielu metropolitalnych projektów współpracy, to z uwagi na ograniczenia ustawowe występujące w chwili jego powstawania (brak zagwarantowanego w ustawie finansowania, obligatoryjnych kompetencji oraz ograniczenie zasięgu terytorialnego do jednostek samorządowych tego samego szczebla) dalsze pogłębianie współpracy i zintegrowane zarządzanie w obszarze metropolitalnym jest w tej formule utrudnione. Dorobek GZM w postaci zgromadzonego doświadczenia i wysokiej jakości kapitału ludzkiego jego kadr powinien stanowić podstawę tworzenia nowych struktur organizacyjnych w ramach przyszłego związku i urzędu metropolitalnego. Ostatecznie z powodu utworzenia związku metropolitalnego podjęto decyzję o rozwiązaniu GZM do 31 grudnia 2017 roku.

**Związek Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego**, utworzony w 2013 roku i działający w formie dobrowolnego stowarzyszenia gmin i powiatów (numer KRS 0000485018, data wpisu do rejestru: 07.11.2013, siedziba: Gliwice). Stowarzyszenie zrzesza wszystkie 41 gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego oraz 40 gmin leżących na obszarze subregionu centralnego województwa śląskiego. Stowarzyszenie to zostało powołane do wspierania idei samorządności lokalnej, ochrony wspólnych interesów, wymiany doświadczeń, promocji osiągnięć i realizacji wspólnych przedsięwzięć i inwestycji<sup>6</sup>. Zasadniczym celem stowarzyszenia jest pełnienie funkcji Instytucji Pośredniczącej w odniesieniu do Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014—2020. Głównym zadaniem stowarzyszenia jest wybór projektów zgłaszanych wspólnie przez gminy członkowskie, które będą mogły skorzystać z dofinansowania w ramach ZIT. Stowarzyszenie zrzeszające gminy subregionu centralnego województwa śląskiego jest kolejną platformą rozwijającą współpracę gmin należących do związku metropolitalnego. Przyjęcie wspólnej strategii rozwoju oraz wybór wspólnych zintegrowanych projektów poszerza zakres dotychczasowej współpracy gmin górnośląskiego obszaru metropolitalnego. Zgodnie z zapisami strategii Związku Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego koncentruje się on na osiągnięciu „spójności wewnętrznej i niwelowaniu problemów stojących na przeszkodzie pełnemu aktywowaniu potencjałów inteligentnego oraz metropolitalnego rozwoju”<sup>7</sup>. „Pozostałe, ważne i duże projekty zorientowane na metropo-

<sup>6</sup> Art. 1. statutu Związku Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego, <http://www.subregioncentralny.pl> [data dostępu: 13.04.2017].

<sup>7</sup> *Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego na lata 2014—2020*. Gliwice 2016, s. 124 ([www.subregioncentralny.pl](http://www.subregioncentralny.pl) [data dostępu: 13.04.2017]).

lizację i rozwój inteligentny będą realizowane przez władze samorządowe regionu i podmioty działające na terenie SC w innej formule<sup>8</sup>. Jest to zatem zadanie, przed jakim staje nowo powstały związek metropolitalny w województwie śląskim.

Śląski Związek Gmin i Powiatów, działający w formie dobrowolnego i samorządowego stowarzyszenia od 2001 roku (numer KRS 0000070883, data wpisu do rejestru: 14.12.2001, siedziba: Katowice). Stowarzyszenie zrzesza 39 z 41 gmin objętych wnioskiem o rejestrację związku metropolitalnego oraz kilkadziesiąt gmin leżących na obszarze województwa śląskiego. Zgodnie z treścią statutu stowarzyszenia jego misją jest między innymi wspieranie idei samorządności lokalnej z uwzględnieniem historycznych więzi i kulturowego dziedzictwa, integrowanie na płaszczyźnie regionalnej gmin i powiatów należących do Związku<sup>9</sup>. Stowarzyszenie bierze udział w podtrzymywaniu i rozwoju więzi społeczno-kulturowych przez podtrzymywanie tożsamości regionalnej mieszkańców regionu śląskiego, ich odpowiedzialności za ochronę dziedzictwa kulturowego, historycznego i przyrodniczego oraz walorów środowiska naturalnego, piękna przyrody i krajobrazu regionu. Stowarzyszenie jest ponadto organizatorem Konwentu Burmistrzów i Wójtów<sup>10</sup> Śląskiego Związku Gmin i Powiatów, który odgrywa istotną rolę w integrowaniu środowiska samorządowego w województwie śląskim.

**Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego (KZK GOP).** Powstał w 1991 roku na podstawie ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 roku i obejmuje 29 gmin należących do związku metropolitalnego w województwie śląskim. KZK GOP jest głównym organizatorem komunikacji na terenie konurbacji górnośląskiej, a z jego przewozów korzysta dziennie niemal milion pasażerów. Jednym z kluczowych osiągnięć związku jest wprowadzenie Śląskiej Karty Usług Publicznych (ŚKUP), która pełni funkcję biletu elektronicznego w komunikacji miejskiej, ale umożliwia także korzystanie np. z usług parkingowych.

**Miejski Zarząd Komunikacji w Tychach (MZK Tychy).** Jednostka organizacyjna miasta Tychy, powołana uchwałą nr 372 Rady Miasta Tychy z dnia 12 września 1996 roku. Na podstawie porozumienia międzygminnego planuje, organizuje i zarządza transportem publicznym na terenie obejmującym 17 gmin, z których 12 należy do związku metropolitalnego<sup>11</sup>. Ze względu na konieczność zaspokajania potrzeb komunikacyjnych mieszkańców MZK Tychy dowozi także pasażerów do trzech gmin należących do KZK GOP.

**Międzygminny Związek Komunikacji Pasażerskiej w Tarnowskich Górach (MZKP)** jest związkiem komunalnym działającym na podstawie ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku, założonym w roku 1992 (Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego nr 85/2002 z 9 grudnia 2002 roku).

<sup>8</sup> Ibidem, s. 11.

<sup>9</sup> Statut Śląskiego Związku Gmin i Powiatów ([www.silesia.org.pl](http://www.silesia.org.pl) [data dostępu: 13.04.2017]).

<sup>10</sup> Sprawozdanie z działalności Śląskiego Związku Gmin i Powiatów w 2016 roku ([www.silesia.org.pl](http://www.silesia.org.pl) [data dostępu: 13.04.2017]).

<sup>11</sup> Porozumienie międzygminne nr 81/2013 z dnia 18 grudnia 2013 roku, Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego, poz. 2829.

Jego głównym zadaniem jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców gmin członków Związku w zakresie lokalnego transportu zbiorowego<sup>12</sup>. Związek, którego siedzibą jest miasto Tarnowskie Góry, obejmuje 10 gmin, z których pięć należy do związku metropolitalnego<sup>13</sup>. Na podstawie zawartych umów MZKP obsługuje również 11 gmin należących do KZK GOP.

**Samorządowy Chorzowsko-Świętochłowicki Związek Wodociągów i Kanalizacji**, wpisany do rejestru związków międzygminnych MAWiA w 1992 roku na pozycji 77. Związek z siedzibą w Chorzowie zrzesza dwie gminy związku metropolitalnego. Zadaniem związku jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty na obszarze gmin będących jego uczestnikami w zakresie zaopatrzenia w wodę oraz odprowadzania ścieków<sup>14</sup>.

**Związek Komunalny Gmin-Oczyszczalnia Ścieków Ożarowice**. Realizuje zadania w zakresie przyjmowania i oczyszczania ścieków (Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego z 2014 roku, poz. 1683) zrzeszając dwie gminy związku metropolitalnego, tj. Ożarowice oraz Mierzęcice.

## **Współpraca gmin objętych wnioskiem w ramach zrzeczeń jednostek samorządowych na poziomie krajowym i międzynarodowym**

**Związek Miast Polskich**<sup>15</sup>. Współpracę rozwija 16 gmin należących do związku metropolitalnego w województwie śląskim.

**Stowarzyszenie Gmin Górniczych**<sup>16</sup>. W ramach stowarzyszenia współpracę rozwija dziewięć gmin należących do związku metropolitalnego w województwie śląskim.

**Śląska Fundacja Wspierania Przedsiębiorczości**<sup>17</sup>. Skupia trzy gminy należące do związku metropolitalnego w województwie śląskim.

---

<sup>12</sup> Statut Międzygminnego Związku Komunikacji Pasażerskiej w Tarnowskich Górach (<http://www.mzkp.pl> [data dostępu: 13.04.2017]).

<sup>13</sup> Porozumienie międzygminne nr 81/2013 z dnia 18 grudnia 2013 roku, Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego, poz. 2829.

<sup>14</sup> Statut Samorządowego Chorzowsko-Świętochłowickiego Związku Wodociągów i Kanalizacji, Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego, z dnia 10 lutego 2016, poz. 1012 (<http://www.chspwik.pl/> [data dostępu: 14.04.2017]).

<sup>15</sup> Stowarzyszenie miast działające od 1991 roku, jego celem jest wspieranie idei samorządu terytorialnego oraz dążenie do gospodarczego i społeczno-kulturalnego rozwoju miast polskich. Statut Związku Miast Polskich (<http://www.zmp.poznan.pl> [data dostępu: 14.04.2017]).

<sup>16</sup> Stowarzyszenie miast działające od 1999 roku, jego celem jest ochrona interesów gmin górniczych oraz wspieranie rozwoju gospodarczego w tych gminach (<http://sggp.org.pl> [data dostępu: 14.04.2017]).

<sup>17</sup> Fundacja powstała w 1994 roku, a jej celem jest przyczynianie się do rozwoju przedsiębiorczości i jej promowanie. Zrzesza trzy gminy: Gliwice, Knurów oraz Pyskowice (<http://sggp.org.pl> [data dostępu: 14.04.2017]).

**Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Brynica to nie granica”<sup>18</sup>**. Skupia siedem gmin, z których sześć to gminy należące do związku metropolitalnego w województwie śląskim.

**Lokalna Grupa Działania „Ziemia Pszczyńska”<sup>19</sup>**. Łączy 11 gmin, w tym cztery gminy należące do związku metropolitalnego.

**Stowarzyszenie Miast Autostrady Bursztynowej<sup>20</sup>**. Skupia 25 gmin, z których cztery należą do związku metropolitalnego.

**Stowarzyszenie Gmin Polska Sieć „Energie Cités”<sup>21</sup>**. Wśród członków stowarzyszenia znajdują się dwie gminy należące do związku metropolitalnego.

**Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy (CLRAE)<sup>22</sup> oraz Council of European Municipalities and Regions (CEMR)<sup>23</sup>**, międzynarodowe organizacje w których działalność zaangażowane są niektóre z gmin związku metropolitalnego. Jednym z projektów współpracy są coroczne obchody Europejskiego Tygodnia Demokracji Lokalnej.

## **Pozostałe przykładowe formy współpracy i partnerstwa w ramach projektów i realizacji zadań dla dwóch i więcej gmin**

Wspólne spółki oraz urzędy powołane dla realizacji zadań publicznych na obszarze kilku gmin:

**Katowicka Specjalna Strefa Ekonomiczna S.A.<sup>24</sup>** — pośród gmin akcjonariuszy Strefy jest pięć gmin należących do związku metropolitalnego: Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Katowice, Sosnowiec, Tychy.

---

<sup>18</sup> Stowarzyszenie działa od 2006 roku i obejmuje Mierzęcice, Ożarowice, Woźniki, Bobrowniki, Siewierz, Psary i Świerklaniec. Jego celem jest poprawa jakości życia na obszarach wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem: zasobów historyczno-kulturowych, zastosowania nowych technologii oraz popularyzacji produktów lokalnych ([www.lgd-brynica.pl](http://www.lgd-brynica.pl) [data dostępu: 14.04.2017]).

<sup>19</sup> Stowarzyszenie działające od 2008 roku na rzecz rozwoju lokalnego zrzeszonych gmin. Skupia następujące gminy objęte wnioskiem: Wyry, Kobiór, Bieruń, Bojszowy oraz pozostałe gminy: Pszczyna, Goczałkowice-Zdrój, Miedźna, Pawłowice i Suszec, Orzesze, Ornontowice (<http://www.lgdziemiapszczyńska.pl> [data dostępu: 14.04.2017]).

<sup>20</sup> Stowarzyszenie powstało w 1996 roku na rzecz promowania znaczenia budowy autostrady A-1 dla rozwoju lokalnego, regionalnego i narodowego (<http://www.smab.pl> [data dostępu: 14.04.2017]).

<sup>21</sup> Stowarzyszenie działające od 1994 roku na rzecz kształtowania lokalnej polityki energetycznej (<http://www.pnec.org.pl> [data dostępu: 14.04.2017]).

<sup>22</sup> Zgromadzenie przedstawicieli samorządu terytorialnego reprezentujących państwa członkowskie Rady Europy (<http://www.coe.int> [data dostępu: 14.04.2017]).

<sup>23</sup> Zrzeszenie krajowych związków i stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego, którego członkami są Związek Miast Polskich oraz Polski Związek Powiatów (<http://www.ccre.org> [data dostępu: 14.04.2017]).

<sup>24</sup> KSSE powstała w 1996 roku a jej celem jest promocja strefy i poszukiwanie inwestorów. Gminami akcjonariuszami spółki są: Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Godów, Jastrzębie Zdrój, Katowice, Pawłowice, Sosnowiec, Tychy i Żory (<http://www.ksse.com.pl> [data dostępu: 14.04.2017]).



**Tramwaje Śląskie S.A.**<sup>25</sup> — wśród gmin akcjonariuszy spółki jest 12 gmin należących do związku metropolitalnego: Bytom, Chorzów, Czeladź, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Katowice, Mysłowice, Ruda Śląska, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Zabrze.

**Górnośląskie Towarzystwo Lotnicze S.A.**<sup>26</sup> — wśród gmin akcjonariuszy są Katowice, Zabrze i inne gminy należące do związku metropolitalnego.

**Regionalne Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Tychach S.A.** — obsługuje blisko 42 tysiące przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych. Pośród gmin akcjonariuszy jest siedem gmin należących do związku metropolitalnego: Tychy, Bieruń, Łędziny, Łaziska Górne, Wry, Kobiór, Bojszowy.

**Przedsiębiorstwo Master — Odpady i Energia Sp. z o.o.** — wykonuje usługi w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów na terenie siedmiu gmin należących do związku metropolitalnego: Tychy, Bieruń, Imielin, Łędziny, Chełm Śląski, Wry, Kobiór.

**Śląski Park Naukowo-Technologiczny** — utworzony na mocy porozumienia obejmującego Rudę Śląską oraz Świętochłowice, podpisanego 18 czerwca 2004 roku.

Miasta Chorzów i Świętochłowice świadczą wspólnie usługi w ramach jednego **Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego**, mają także wspólny **Urząd Skarbowy**.

Wybrane przykłady wspólnych projektów realizowanych przez poszczególne gminy należące do związku metropolitalnego, wykraczające poza wskazane wcześniej zinstytucjonalizowane formy współpracy samorządów:

**Śląska Organizacja Turystyczna (ŚOT)** — stowarzyszenie działające od 2004 roku, skupia między innymi dziewięć jednostek samorządu terytorialnego w tym sześć gmin należących do związku metropolitalnego. Celem stowarzyszenia jest kreowanie atrakcyjnego wizerunku województwa śląskiego w kraju i za granicą.

**Szlak Zabytków Techniki** — projekt mający na celu promocję dziedzictwa przemysłowego w województwie śląskim, obejmujący 42 obiekty przemysłowe, realizowany dzięki współpracy 27 gmin, z których 15 należy do związku metropolitalnego.

**Metropolitalne Święto Rodziny** — wydarzenie koordynowane przez miasto Zabrze, ma na celu promocję rodziny i wartości z nią związanych, jest efektem współpracy 16 gmin należących do związku metropolitalnego.

**Miasto do potęgi trzeciej** — projekt rozwojowy realizowany w ramach współpracy trzech gmin związku metropolitalnego: Chorzowa, Rudy Śląskiej i Świętochłowic.

**J-ednolita S-trategia T-erytorialna. Spójny obszar funkcjonalny powiatu mikołowskiego poprzez wzmocnienie mechanizmów efektywnej współpracy**

<sup>25</sup> Spółka obsługuje 29 linii tramwajowych dysponując taborem 206 wagonów użytkowanych w 12 gminach członkowskich (<http://www.tram-silesia.pl> [data dostępu: 14.04.2017]).

<sup>26</sup> Spółka została zarejestrowana w 1991 roku, a jej głównym celem jest zarządzanie portem lotniczym leżącym na terenie dwóch gmin, tj. Ozarówce i Mierzęcice (<https://gtl.com.pl/> [data dostępu: 14.04.2017]).

**JST.** Projekt realizowany na podstawie umowy partnerskiej zawartej w 2015 roku z udziałem gmin: Mikołów, Łaziska Górne, Orzesze, Ornontowice, Wiry.

**Budowa sieci szerokopasmowej dla społeczeństwa informacyjnego na terenie Gmin Górnego Śląska wraz z punktami dostępu Hot-spot.** Projekt realizowany na mocy Porozumienia Komunalnego z 2013 roku w ramach RPO województwa śląskiego, obejmujący 10 gmin należących do związku metropolitalnego.

Realizacja wspólnego partnerskiego projektu przez gminy Psary i Siewierz pn. **„Rozbudowa infrastruktury turystycznej w Gminie Psary i Siewierz celem stworzenia wspólnego markowego produktu turystycznego”**, RPO WSL 3.2.2.

Realizacja projektu pn. **„Zagłębiowski Park Linearny — rewitalizacja obszaru funkcjonalnego doliny rzek Przemszy i Brynicy”**. Liderem projektu jest Dąbrowa Górnicza, partnerami: Będzin, Sosnowiec, Sławków, Siewierz oraz podmioty sektora pozarządowego.

**Współpraca gmin w zakresie zmian przebiegu kluczowych dla aglomeracji górnośląskiej ciągów komunikacyjnych i dróg.** Przykłady: zmiana przebiegu drogi krajowej nr 79 na terenie miast Katowice, Chorzów, Bytom od węzła z ul. Katowicką do al. Jana Pawła II; współpraca gmin w zakresie budowy dalszych odcinków Drogowej Trasy Średnicowej z udziałem Katowic, Mysłowic, Sosnowca i Jaworzna.

Bogate doświadczenia współpracy gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego stanowią silną podstawę do stworzenia efektywnego systemu metropolitalnego współzrządzenia (Pyka, 2016). Rozwijane dotąd przez gminy wspólne działania doprowadziły do wytworzenia się kapitału społecznego w obrębie elit samorządowych miast górnośląskiego obszaru metropolitalnego oraz swojej kultury współpracy, które w sprzyjających warunkach mogą stać się normą funkcjonowania przyszłego związku metropolitalnego, będąc także przedmiotem socjalizacji liderów mniejszych jednostek samorządowych, które dotąd we współpracę nie były tak głęboko zaangażowane.

Obowiązujący w związku metropolitalnym system decyzyjny oparty na zasadzie podwójnej większości (większości miast i populacji, którą reprezentują)<sup>27</sup> powinien sprzyjać zrównoważonemu rozwojowi Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii dzięki zachowaniu równowagi między dużymi miastami rdzenia obszaru metropolitalnego a mniejszymi miastami z jego otoczenia, które razem stanowią spójny terytorialnie obszar metropolitalny. Objęcie zarządem metropolitalnym obu kręgów obszaru metropolitalnego (rdzeniowego i zewnętrznego) pozwoli kształtować proces metropolizacji w jego całej terytorialnej rozciągłości, umożliwiając rozwiązywanie narastających problemów transportu i komunikacji.

<sup>27</sup> Art. 25. ust. 1—3 ustawy z dnia 9 marca 2017 roku o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. 2017, poz. 730).

## **Współpraca miast górnośląskiego obszaru metropolitalnego w opiniach prezydentów i radnych miast należących do Górnośląskiego Związku Metropolitalnego**

Przedstawione formy współpracy gmin należących do związku metropolitalnego poprzedzające utworzenie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii ukazują skalę powiązań i relacji sieciowych spajających samorzady konurbacji górnośląskiej. Występowanie tych powiązań stanowiło jedną z podstaw do ubiegania się o rejestrację związku metropolitalnego, który nie operuje w społecznej próżni, ale sankcjonuje i daje nowe ramy już istniejącym więzom i powiązaniom terytorialnym. Przywołanie katalogu mniej lub bardziej zinstytucjonalizowanych struktur współpracy odzwierciedla jedynie jej obraz ilościowy, ale nie pokazuje jakości tej współpracy, tj. poziomu jej konsensualności lub konfliktowości, napotykanym barier i wzajemnego podejścia do siebie partnerów.

Obraz ten wyłania się natomiast z badań przeprowadzonych od listopada 2016 roku do stycznia 2017 roku przez Zespół Obserwatorium Procesów Miejskich i Metropolitalnych pod kierownictwem piszącego te słowa (Bierwiazczonek *et al.*, 2017). Ponieważ w momencie przeprowadzania badań nie był jeszcze znany ostateczny zasięg terytorialny przyszłego związku metropolitalnego, badaniami objęto 14 gmin należących do powstałego w 2007 roku Górnośląskiego Związku Metropolitalnego (GZM). Zasadniczym celem tego przedsięwzięcia było uzyskanie opinii członków rad miast i prezydentów miast wchodzących w skład GZM na temat współpracy miast górnośląskiego obszaru metropolitalnego. W kontekście planów utworzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii za zagadnienia szczególnie interesujące uznano kwestie dotyczące oceny dotychczasowej współpracy miast górnośląskiego obszaru metropolitalnego, główne bariery tej kooperacji, jak również priorytetowe obszary współpracy samorządów tych miast. Badanie było ukierunkowane także na poznanie opinii radnych i prezydentów na temat wejścia miast w skład związku metropolitalnego oraz na określenie potencjalnych korzyści i zagrożeń wynikających z tego faktu.

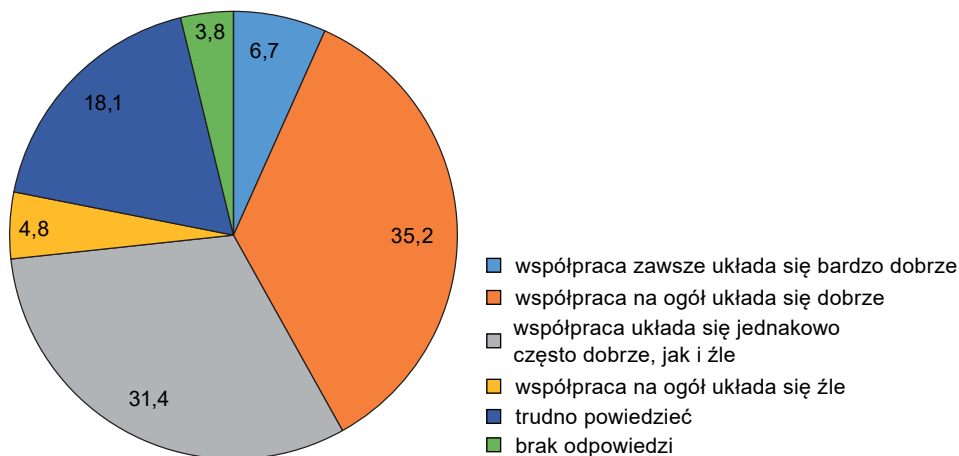
Aby dotrzeć do radnych miast, wykorzystano metodę sondażową (podejście ilościowe). W jej obrębie posłużono się techniką ankiety rozdawanej. Narzędziem służącym do rejestracji wypowiedzi respondentów stał się kwestionariusz złożony z pytań o zróżnicowanym charakterze (zamknięte, półotwarte, otwarte). W rezultacie zgromadzono 110 wypełnionych kwestionariuszy, spośród których 105 poddano dalszej analizie. Oznacza to zwrotność na poziomie 31%. W badaniu wzięli udział radni reprezentujący 11 spośród 14 miast GZM. W próbie badawczej zabrakło przedstawicieli Jaworzna, Świętochłowic oraz Gliwic — z tych miast nie otrzymano zwrotu ani jednego wypełnionego kwestionariusza ankiety. Celem uzyskania w analizie zagadnień badawczych możliwie szerokiej perspektywy o wypowiedzi poproszono również prezydentów miast GZM, z którymi prze-

proawdzono wywiady swobodne na podstawie opracowanej listy dyspozycji (podejście jakościowe). Wywiady były nagrywane przez ankieterów, a następnie poddane transkrypcji. Wśród indagowanych znalazło się dziewięciu prezydentów oraz jeden wiceprezydent<sup>28</sup>.

## Ocena współpracy miast górnośląskiego obszaru metropolitalnego

Przedstawiciele rad miejskich oraz prezydenci miast Górnośląskiego Związku Metropolitalnego poproszeni zostali o wyrażenie opinii na temat dotychczasowej współpracy samorządów w górnośląskim obszarze metropolitalnym, jej wymiarów oraz priorytetów współdziałania samorządów w przyszłości.

Ponad jedna trzecia radnych (35,2%) dobrze ocenia współpracę ich miasta z innymi samorządami obszaru metropolitalnego, ale bardzo zbliżona, choć nieco mniejsza grupa (31,4%) traktuje współpracę w sposób ambiwalentny, uważając, że równie często przebiega dobrze, jak i źle. Jako bardzo dobrą ocenia współpracę niecałe 7% respondentów, a w grupie optymistów dominują radni powyżej 45. roku życia oraz radni nowo wybrani. Wśród osób, które współpracę oceniają jako jednoznacznie złą (4,8%), dominują radni poniżej 45. roku życia oraz piastujący mandat radnego przynajmniej po raz drugi. Ogólnie duży odsetek osób, które nie były w stanie ocenić współpracy (18,1%), obejmował głównie radnych najmłodszych oraz rozpoczynających karierę radnego. Z danych pokazanych na wykresie 1



**Wykres 1.** Ocena współpracy miasta reprezentowanego przez radnego z pozostałymi miastami górnośląskiego obszaru metropolitalnego (w %), N = 105

Źródło: Badania i obliczenia własne.

<sup>28</sup> Użyte w dalszej części raportu fragmenty wypowiedzi prezydentów zostały wyróżnione w tekście i opatrzone odpowiednim symbolem, tj. P1, P2 itd. Symbole zostały przypisane prezydentom w sposób losowy. Zabieg ten ma na celu zapewnienie poufności informacji udzielanych przez respondentów.

wynika, że większe doświadczenie związane z wiekiem, ale przede wszystkim z długością stażu radnego, sprzyja z jednej strony większej jednoznaczności formułowanych opinii, z drugiej bardziej pozytywnym ocenom współpracy miast w obszarze metropolitalnym.

Prezydenci miast GZM biorący udział w badaniach generalnie dobrze oceniali współpracę miast w obszarze metropolitalnym. Może to wynikać z faktu, że często są w nią bezpośrednio zaangażowani, spotykając się z prezydentami pozostałych miast. W swych odpowiedziach odnosili się także do negatywnego wizerunku medialnego ich współpracy, wiążąc to z dzisiejszą logiką funkcjonowania mediów, wedle której „negatywne rzeczy bardziej wypychają te pozytywne, bo dla pozytywnych nie ma miejsca” [P8]. Dobra ocena współpracy nie oznacza jednak, że prezydenci nie pozostawali wobec niej krytyczni, wskazując, że współpracy w jednych obszarach może towarzyszyć konkurencja na innych polach.

Jesteśmy tak powiązani ze sobą, że musimy ze sobą rozmawiać i dogadywać się, ale, co oczywiste, czasem wychodzi to lepiej, czasem gorzej, ale generalnie można raczej mówić o dobrej współpracy.

P10

Absolutnie, ta współpraca już jest, ona powinna być bardziej zintensyfikowana, bardziej nastawiona na promocję naszych miast, z podziałem na ich funkcjonalność i funkcje, które mają pełnić. [...] Mamy często odmienne zdania, ale jakiś konsensus udaje się znaleźć i jest on realizowany.

P3

Należy przy tym zwrócić uwagę, że kiedy proszono prezydentów o sprecyzowanie, czego współpraca dotyczy i z jakimi miastami jest realizowana, wskazywali oni najczęściej na kooperację z miastami bezpośrednio sąsiadującymi, rzadziej odnosząc się do szerokiej współpracy w obszarze metropolitalnym. Niektórzy prezydenci wskazywali na tworzenie wspólnych instytucji (Urząd Skarbowy, Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego) czy wspólne spółki komunalne jako na dobry przykład współpracy, dzięki której współdziałające miasta racjonalizując koszty mogą jednocześnie zapewnić mieszkańcom usługi publiczne na wyższym poziomie. Podawane przez prezydentów przykłady współpracy z miastami sąsiednimi odnosiły się także do realizacji wspólnych projektów rozwojowych, wzajemnego promowania się, współpracy muzeów i instytucji kultury. Ciekawym przykładem współpracy jest rewitalizacja Trójkąta Trzech Cesarzy. Projekt ten spotkał się z dużym zainteresowaniem mieszkańców. Prezydenci zwracali uwagę, że każde miasto coś wnosi do obszaru metropolitalnego i najczęściej korzyści są wspólne, dlatego relacje między miastami konurbacji górnośląskiej powinny być traktowane jako gra o sumie dodatniej, w której każdy coś zyskuje. Emblematycznym przykładem było umieszczenie na katowickim rynku palm z gliwickiej palmiarni, które ożywiając katowicką przestrzeń jednocześnie dzięki odpowiednim oznaczeniom zachęcały do odwiedzenia palmiarni w Gliwicach.

No na pewno nie jesteśmy w stanie być tak wielką wartością dodaną, jak duże ośrodki typu Gliwice czy Katowice. Natomiast wydaje mi się, że wszystko, co wypracujemy tutaj [...], wpływa na dobrobyt całego regionu. Więc jeśli my odniesiemy sukces i zdobędziemy kolejnego inwestora, ludziom się będzie żyło lepiej, wtedy wpływa to na cały organizm. Ja czasami tak sobie myślę: a żałuję, że ten lub tamten inwestor wybrał inne miasto, prawda? na przykład za miedzą. Ale z drugiej strony myślę sobie: to dobrze, że się zatrzymał tutaj, bo ja wolę mieć bogatego sąsiada niż biednego. Przecież nie utrzymamy ludzi w granicach miast. Oni przepływają, więc jeśli obok są dobrze prosperujące samorządy, to i nam też coś z tego, mówiąc tak trywialnie, skapnie.

P4

Ci prezydenci, którzy odnosząc się do pozytywnie ocenianej współpracy wskazywali na jej wymiar metropolitalny, mówili najczęściej o wspólnym organizowaniu transportu w ramach KZK GOP, o współpracy w ramach Subregionu Centralnego przy realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. Jako jedno z najbardziej udanych przedsięwzięć w obszarze metropolitalnym podawali wspólny zakup energii elektrycznej, inicjatywę realizowaną w ramach GZM.

Jednym ze sztandarowych przykładów takiej współpracy jest z pewnością realizowany z powodzeniem od kilku lat projekt dotyczący wspólnego zakupu energii. We wrześniu br. rozstrzygnięto przetarg, w wyniku którego 30 samorządów i 31 samorządowych jednostek z naszego regionu kupi po raz kolejny wspólnie prąd. [...] Wśród podmiotów samorządowych znajdują się również jednostki Urzędu Marszałkowskiego, m.in. szpitale i ośrodki zdrowia, przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne i mieszkaniowe, instytucje kultury czy śląskie zoo. To cenna inicjatywa, która przynosi spore oszczędności.

P7

Mówiąc o współpracy miast w ramach obszaru metropolitalnego, prezydenci kładli duży nacisk na wspólne budowanie wizerunku zewnętrznego rodzącej się metropolii dzięki wspólnej ofercie inwestycyjnej oraz zbiorowemu udziałowi w targach. Wymiernym efektem tych działań jest coraz częstsze pojawianie się w materiałach promujących Polskę wskazań na Metropolię Silesia, a nie tylko na jej poszczególne miasta.

Ważne jest też wspólne prezentowanie atutów obszaru metropolitalnego. Kilka lat temu na targach w Niemczech pokazywaliśmy ofertę działek inwestycyjnych — mieliśmy ponad 90 działek, większych i mniejszych z terenów wszystkich miast. I to było coś, bo nie chodziło i nie chodzi o to, żeby takie działania były prowadzone przez każde z miast z osobna, ale razem i to od razu też inaczej wygląda i w ten sposób korzystamy z efektu skali.

P10

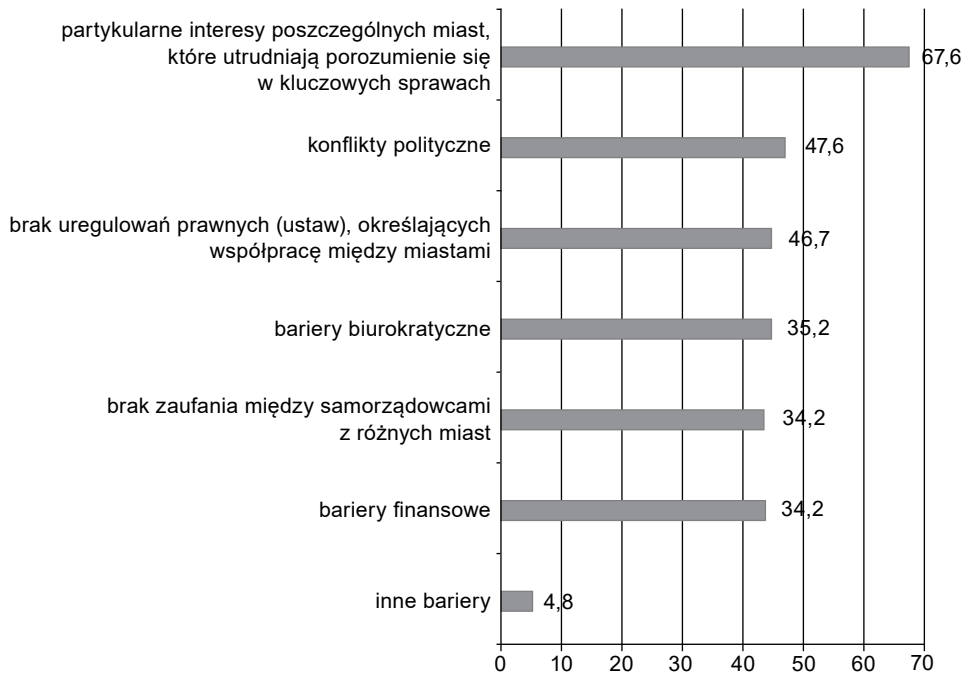
Podsumowując, można stwierdzić, że prezydenci miast GZM ogólnie pozytywnie oceniają współpracę jednostek samorządowych górnośląskiego obszaru metropolitalnego. Współpraca ta podyktowana jest specyficznym układem teryto-

rialnym, sprzyjającym współpracy w pierwszej kolejności z miastami bezpośrednio sąsiadującymi. Prezydenci rozumieją potrzebę współpracy, która podnosi rangę wszystkich miast GZM, wpływając na pozytywny wizerunek górnośląskiego obszaru metropolitalnego jako ośrodka silnego i atrakcyjnego dla inwestorów. Przekonanie o wadze współpracy zdecydowanie się upowszechniło, niemniej jednak zaawansowana współpraca pozostaje potencjałem zrealizowanym tylko częściowo i utrzymuje — cytując jednego z respondentów — wymiar „teoretyczny”. Prezydenci swobodnie podawali liczne przykłady współpracy z miastami sąsiadującymi. Dotyczyły one jednak głównie pragmatyki funkcjonowania miasta w swojej bliskości. Poza przykładem transportu zbiorowego i wspólnego zakupu energii elektrycznej nie pojawiły się odwołania do szerokiej współpracy w obszarze metropolitalnym, wskazującej na dążenie do wypracowania wspólnej strategii działania i realizacji projektów o znaczeniu metropolitalnym.

## **Główne bariery współpracy miast należących do Górnośląskiego Związku Metropolitalnego**

Radni miejscy zostali również poproszeni o wyrażenie opinii na temat czynników hamujących i utrudniających współpracę miast GZM. Jako podstawową barierę na drodze do efektywnego współdziałania jednostek samorządu terytorialnego radni wymieniali najczęściej (67%) partykularne interesy poszczególnych miast, utrudniające porozumienie się w kluczowych sprawach (wykres 2). Konflikty polityczne, będące w dużej mierze efektem rozbieżnych interesów, są drugim pod względem częstotliwości wskazań czynnikiem blokującym współpracę miast GZM, do czego odwołała się blisko połowa radnych (47,6%). Dopiero na trzecim miejscu, choć niemal równie często jak konflikty polityczne, radni biorący udział w badaniu wymieniali brak uregulowań prawnych (ustaw) definiujących współpracę między miastami (46,7%). Bariery biurokratyczne, które można częściowo traktować jako pochodne braku regulacji ustawowych, wskazane zostały przez 35,2% respondentów. Niewiele rzadziej radni wskazywali na kolejne dwa czynniki blokujące współpracę, które uzyskały taką samą liczbę wyborów, tj. brak zaufania między samorządami poszczególnych miast (34,3%) oraz bariery finansowe (34,3%). Radni, którzy nie wybrali żadnego z zaproponowanych w kwestionariuszu czynników, zwrócili uwagę między innymi na brak wiedzy na temat korzyści wynikających ze współpracy miast.

Podsumowując można zatem stwierdzić, że wbrew utartemu przekonaniu o tym, że podstawową barierą współpracy są czynniki zewnętrzne, w tym brak tzw. ustawy metropolitalnej, radni, szczególnie ci posiadający większe doświadczenie w samorządzie, przeszkód we współpracy dopatrywali się przede wszystkim w samych samorządach, tj. w ich partykularnych interesach i konfliktach politycznych. Nie zmienia to jednak faktu, że na trzecim miejscu spośród głównych barier efektywnego współdziałania samorządów górnośląskiego obszaru metropolitalnego wymieniano brak odpowiednich regulacji.



**Wykres 2.** Bariery współpracy samorządów terytorialnych miast wchodzących w skład górnośląskiego obszaru metropolitalnego (w %), N = 101

Uwaga: Odsetki wskazań nie sumują się do 100, ponieważ badani mogli wybrać więcej niż jedną odpowiedź.

Źródło: Badania i obliczenia własne.

W trakcie realizacji badań prezydenci miast GZM mogli wypowiedzieć się na temat barier we współpracy ich samorządów. Choć część z nich zwracała uwagę na czynniki zewnętrzne ograniczające możliwości współdziałania, większość koncentrowała się w swoich wypowiedziach na bezpośrednich relacjach między poszczególnymi miastami, w nich doszukując się czynników determinujących jakość współpracy miast. Z wypowiedzi prezydentów wyłania się istotna rozbieżność między deklarowaną gotowością do współpracy i niemalże powszechnym wśród nich poparciem dla projektu powstania metropolii, rozumianej jako instytucja wspólnego zarządzania i współpracy w obszarze metropolitalnym, a jednocześnie percepcją silnej rywalizacji między miastami, dominacji największych ośrodków miejskich, która nierzadko przekłada się na poczucie marginalizacji w mniejszych miastach GZM. Prezydenci mniejszych miast mówili wprost o „przejmowaniu” przez silniejsze ośrodki pewnych wydarzeń czy inicjatyw, które zrodziły się w ich miastach. Akceptując przewagę największych miast (Katowice i Gliwice) oraz zdając sobie sprawę, że konkurencja z tymi ośrodkami nie ma sensu, sygnalizowali brak swojej akceptacji dla obserwowanej przez nich absorpcji i koncentracji aktywności w ośrodkach najsilniejszych.

Podkradamy sobie czasem różne fajne pomysły. I miasta silniejsze, no niestety, mają tutaj pozycję zupełnie inną niż my. Mam nadzieję, że metropolia pozwoli



takich sytuacji unikać, że nastąpi również dywersyfikacja pewnych wydarzeń kulturalnych, przede wszystkim działań inwestycyjnych.

P2

Z wypowiedzi prezydentów większych miast wynika, że przepływ określonych wydarzeń czy projektów do większych miast nie jest efektem ich zamierzonego działania, ale wynika ze strategii osób rozwijających te projekty. W opinii niektórych z prezydentów to właśnie przyszły związek metropolitalny powinien wykluczyć tego rodzaju tendencje, pozwalając każdemu miastu na zdefiniowanie swojego miejsca i własnej oferty, tak by miasta były względem siebie komplementarne.

Bariery są zawsze. [...] Niektórzy traktują miasto jak przedsiębiorstwo i to jest przepotężny błąd. Dlatego, że miasto nigdy nie będzie przedsiębiorstwem. A zatem ja upatruję w metropolii to, że tendencja „kto pierwszy, ten lepszy” troszeczkę się spłaszczy.

P1

Z wypowiedzi wielu prezydentów wynika, że są oni zwolennikami zrównoważonego rozwoju górnośląskiego obszaru metropolitalnego, gdyż łączą to pojęcie bezpośrednio ze specjalizacją funkcjonalną poszczególnych ośrodków miejskich i dekoncentracją określonych instytucji czy aktywności o znaczeniu metropolitalnym. Innymi słowy, zgadzając się z dominacją ośrodków, których dynamiczny rozwój sprzyja rozwojowi całego obszaru, jednocześnie domagają się wsparcia w realizacji pomysłu na ich miasta jako komplementarne ogniwa konurbacji.

Każdy musi dla siebie znaleźć jakieś miejsce. [...] My na pewno już nie stworzymy takiej strefy ekonomicznej, jaką mają Gliwice czy jaka jest w Dąbrowie Górniczej, czy w Sosnowcu, czy w Tychach. Ale za to możemy stworzyć przestrzeń dla innego rodzaju firm mniejszych, średnich. [...] To jest kwestia, naprawdę, znalezienia dla siebie jakiegoś miejsca, jakiejś niszy i pogodzenia tego.

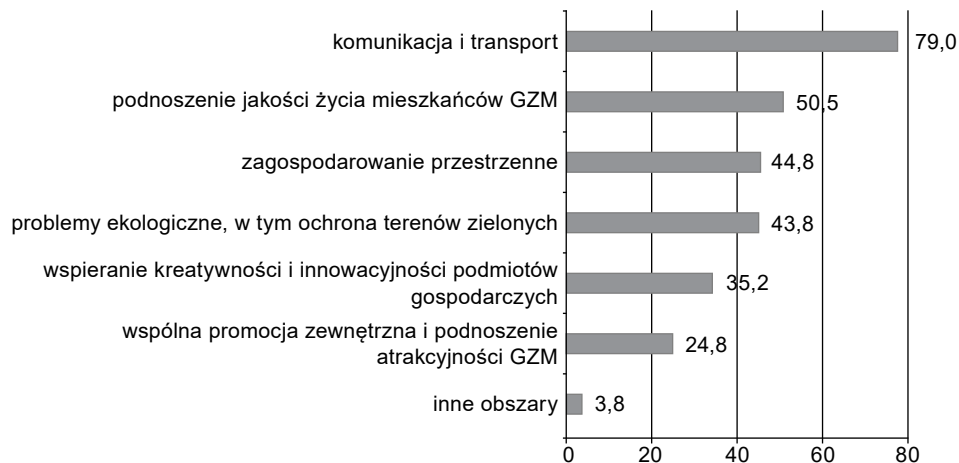
P8

Prezydenci w swych wypowiedziach na temat współpracy miast w obszarze metropolitalnym w większym stopniu koncentrowali się na barierach wewnętrznych odnoszących się do relacji miast w obrębie konurbacji. Tylko nieliczni uważali, że bariery wewnętrzne nie występują, dostrzegali je ewentualnie w czynnikach zewnętrznych, związanych z brakiem regulacji ustawowych. Pośród barier wewnętrznych wymieniano najczęściej konkurencję miast GZM rywalizujących ze sobą o inwestycje, projekty i wydarzenia. Często podnoszona w tym kontekście była dominacja wiodących miast konurbacji, tj. Katowic i Gliwic, i tendencja do ogniskowania w nich czynników rozwoju, różnego rodzaju instytucji i aktywności. Wynikał stąd postulat — wysuwany szczególnie przez prezydentów pozostałych miast — bardziej zrównoważonego rozwoju przyszłej metropolii, w której każde z miast członkowskich powinno znaleźć swoją niszę, funkcjonalną specjalność, jako komplementarny wkład do całości, tak by uniknąć dublowania się inwestycji, inicjatyw i wzajemnie osłabiających się projektów. Prezydenci liczą na to, że przyszłe

regulacje prawne dotyczące związku metropolitalnego będą temu właśnie sprzyjały. Sprawą kluczową jest także pokonanie ambicji osobistych prezydentów i zdolność do pójścia na ustępstwa celem osiągnięcia dobra wspólnego. Odnosząc się do barier zewnętrznych, prezydenci wskazywali na opory w stolicy Polski w odniesieniu do powstania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, sugerując w tym kontekście relatywną marginalizację województwa śląskiego i konurbacji górnośląskiej w układzie ogólnokrajowym w odniesieniu do ich faktycznego znaczenia dla rozwoju kraju.

### Priorytetowe obszary współpracy samorządów

Organizowanie wspólnego transportu stanowi w ocenie blisko 80% radnych bezwzględny priorytet współpracy miast konurbacji śląsko-zagłębiowskiej (wykres 3). Świadczyć o tym może fakt, że kolejne uznane za kluczowe zagadnienie, tj. podnoszenie jakości życia mieszkańców, uzyskało o 30% mniej wskazań, choć i tak zyskało głosy ponad połowy ankietowanych. Dopiero w dalszej kolejności za ważne zadania, które powinny być realizowane w wyniku współpracy miast obszaru metropolitalnego, radni uznali zagospodarowanie przestrzenne (44,8%) oraz problemy ekologiczne, w tym ochronę terenów zielonych (43,8%). Zdecydowanie częściej na oba zagadnienia wyczuleni byli radni zasiadający przynajmniej drugą kadencję w radzie miejskiej. Warto zwrócić uwagę, że kreatywność i innowacyjność podmiotów gospodarczych, które stanowią klucz do przewagi konkurencyjnej na rynku i stanowią wyróżnik najdynamiczniej rozwijających się obszarów metropolitalnych, pod względem liczby wskazań radnych znalazły się dopiero na piątym miejscu (35,2%), jako zagadnienie, którego powinna dotyczyć



**Wykres 3.** Priorytetowe obszary współpracy miast GZM (w %), N = 101

Uwaga: Odsetki wskazań nie sumują się do 100, ponieważ badani mogli wybrać więcej niż jedną odpowiedź. Wykres nie uwzględnia braków danych.

Źródło: Badania i obliczenia własne.

współpraca miast. Z uzyskanych odpowiedzi wyłania się prawdopodobnie obraz przyszłej zinstytucjonalizowanej metropolii, która przez radnych traktowana jest głównie jako narzędzie współpracy technicznej, skupiającej się na transporcie, rozwiązywaniu problemów ekologicznych oraz na zagospodarowaniu przestrzennym. Kwestia pobudzania kreatywności i innowacyjności w obszarze metropolitalnym nie jest tym, co radnym jawi się jako priorytet współpracy. Zdecydowanie rzadziej radni dostrzegali także znaczenie współpracy w zakresie promocji zewnętrznej i podnoszenia atrakcyjności obszaru metropolitalnego (24,8%). Warto jednak zwrócić uwagę, że radni odbywający pierwszą kadencję częściej niż ich bardziej doświadczeni koledzy wskazywali na znaczenie podnoszenia jakości życia, wspieranie kreatywności i innowacji oraz promocję zewnętrzną. Dwa ostatnie czynniki przeważały w przypadku radnych do 45. roku życia.

Wypowiedzi prezydentów dotyczące priorytetów współpracy miast GZM nie odbiegały zasadniczo od oceny, jaką w tej materii przedstawili radni. Na pierwszym miejscu ponownie znalazł się transport publiczny, jako zagadnienie priorytetowe.

Na dziś działają w obszarze metropolitalnym cztery organizatorzy komunikacji: KZK GOP, MZK Tychy, PKM Jaworzno i MZKP Tarnowskie Góry. Zdajemy sobie sprawę, że komunikację trzeba będzie zintegrować i nie będzie to łatwy proces, ale musimy dążyć do tego, żeby można było w miastach metropolii korzystać z jednego biletu, co na razie jest niemożliwe.

P10

Bardzo wysoko oceniali prezydenci rolę współdziałania w obszarze ochrony środowiska, a co za tym idzie poprawy szeroko pojętej jakości życia. Wspólne planowanie przestrzenne to kolejna dziedzina, w której współpraca miast uznana jest przez prezydentów za bardzo istotną. Choć nieobecne w opiniach radnych, opieka zdrowotna i szkolnictwo zostały uznane przez prezydentów za niezwykle ważne dziedziny, które powinny zostać objęte współpracą miast w obszarze metropolitalnym.

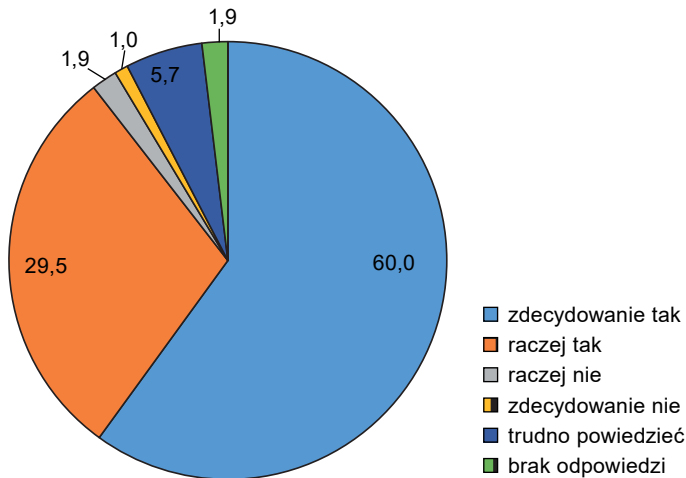
Na pewno tematy, które są bardzo powszechne i ważne dla wszystkich gmin tworzących dzisiaj Górnośląski Związek Metropolitalny, to jest oświata, czyli szkolnictwo oraz kwestie związane z ochroną zdrowia. Tutaj też mamy pole do popisu w sensie tworzenia jednej wspólnej polityki oświatowo-edukacyjnej.

P3

Prezydenci wspominali w swych wypowiedziach o współdziałaniu w zakresie gospodarki komunalnej (odpady komunalne) czy wspólnego zarządzania obiektami o znaczeniu metropolitalnym (muzea, zabytki itp.). Należy przy tym zwrócić uwagę, że w wypowiedziach prezydentów nie pojawiły się odwołania do współpracy w zakresie podnoszenia potencjału kreatywności i innowacyjności podmiotów w obszarze metropolitalnym, choć zostało to wskazane przez niektórych radnych.

## Opinie na temat wejścia miast w skład związku metropolitalnego województwa śląskiego

Spójne zarządzanie w górnośląskim obszarze metropolitalnym jest powszechnie dostrzeganym problemem, którego częściowym rozwiązaniem może być utworzenie metropolitalnej jednostki zarządzającej, która przejęłaby część kompetencji o znaczeniu ponadgminnym, realizowanych obecnie niezależnie przez poszczególne miasta. W związku z tym w toku prowadzonych badań radni poproszeni zostali o wyrażenie opinii na temat wejścia ich miasta do związku metropolitalnego w województwie śląskim. Radni są w zdecydowanej większości (89,5%) zwolennikami przystąpienia ich miast do tej jednostki. Odsetek ten osiąga wartość ponad 93% dla radnych powyżej 45. roku życia oraz dla radnych z dłuższym niż jedna kadencja stażem w radzie miasta i jest nieznacznie niższy wśród radnych młodszych i mniej doświadczonych w tej funkcji (odpowiednio 88,4% i 88,7%). Odsetek radnych sprzeciwiających się wejściu ich miasta do związku metropolitalnego nie przekroczył 3% (wykres 4).



**Wykres 4.** Opinie radnych na temat wejścia ich miasta w skład związku metropolitalnego województwa śląskiego (w %), N = 105

Źródło: Badania i obliczenia własne

Prezydenci miast GZM są zwolennikami przystąpienia do związku metropolitalnego województwa śląskiego. Stanowisko to należy jednak zrelatywizować przez wyodrębnienie tych prezydentów, którzy swoją zgodę wyrażali niemal bezwarunkowo. W tej grupie znaleźli się prezydenci, którzy stwierdzili, że jeśli związek metropolitalny ma gdzieś w Polsce powstać, to w pierwszej kolejności musi powstać w konurbacji górnośląskiej. Jest to podyktowane po pierwsze specyfiką tego obszaru i układem miast, ale także determinacją samych prezydentów i wysiłkami, jakie od wielu lat w tym zakresie podejmują.

Walczyliśmy o tę ustawę, więc moja odpowiedź na zadane pytanie jest jak najbardziej twierdząca. Warto podkreślić, że procedowany obecnie projekt ustawy dotyczy tylko województwa śląskiego. Pozwoli to utworzyć silny związek na obszarze, który ma wszelki potencjał, aby być metropolią i konkurować z podobnymi regionami w Europie. Jest to powrót do źródeł tworzenia ustawy, gdyż pierwotnie miała być dedykowana tylko dla naszego regionu, jako terenu spełniającego kryteria metropolitalne.

P7

Patrząc z perspektywy naszego miasta, ale i naszej aglomeracji, i rzeczywiście budowy metropolii w tej aglomeracji, to jesteśmy jedynym miejscem w Polsce, któremu się niemalże wprost należy, żeby ta metropolia powstała. To jest zlepek miast, gdzie granice wzajemnie się przenikają, gdzie często te granice były też nawet sztucznie stanowione, nie ma naturalnych barier, więc aż się prosi o to, żeby funkcjonować jako jeden organizm.

P3

Drugą grupę stanowili prezydenci wyraźnie artykułujący swoje niezadowolenie z obecnego stanu współpracy miasta w ramach GZM, dlatego dalsze zaangażowanie warunkowali pojawieniem się silnych podstaw prawnych gwarantujących przekazanie na poziom metropolitalny realnych kompetencji i środków finansowych. W wypowiedziach znalazł się także warunek odnoszący się do uznania pozycji mniejszych miast i zrównoważonego rozwoju w obszarze metropolitalnym, który miały mieć też odzwierciedlenie w dekoncentracji metropolitalnych instytucji.

Uważam, że [...] zrównoważony rozwój oparty jest na tym, że mniejsi czy ci, którym się mniej powiodło, jeżeli będą mieć jakieś organy władzy i dodatkowe wyżej płatne i dla osób o wyższych kwalifikacjach miejsca pracy, to stają się bardziej dowartościowani [...]. Dlatego uważam, że to jest jedyny, ale myślę, że bardzo łatwy do spełnienia warunek. [...] Niemcy zawsze będą przykładem, gdzie te instytucje rządowe są w całych Niemczech porzucane, i myślę, że wszystkim to na dobre wychodzi. Dzisiaj wjechać do Warszawy i wyjechać z niej to nieraz szybciej się jedzie do granic [Polski] [...]. A teraz mamy to w Katowicach, tam się nie da dojechać.

P9

Czy mam jakieś obawy? No zawsze ci mniejsi mają obawy przed dominacją ze strony tych większych. No, ale to jest też rola prezydenta, żeby o pozycję swoją walczyć.

P4

## **Potencjalne korzyści i zagrożenia wynikające z przystąpienia do związku metropolitalnego**

Radni miast GZM biorący udział w badaniu mieli także możliwość wypowiedzenia się na temat potencjalnych korzyści wynikających z wejścia ich miasta do przyszłego związku metropolitalnego. Główną korzyścią jest w ich ocenie ułatwie-

nie współpracy między miastami (71,4%) (wykres 5). Wskazania tego dokonywali częściej radni powyżej 45. roku życia (81,7%) niż radni poniżej tej granicy wieku (59,1%). Blisko 66% wskazań radnych odnosiło się do skuteczniejszego aplikowania o środki na wspólne projekty, a niemal 44% sugerowało poprawę jakości komunikacji miejskiej jako skutek utworzenia związku metropolitalnego. Oszczędności oraz poprawa sytuacji na rynku pracy to korzyści, na które wskazało około 20% radnych. Jako korzyść funkcjonowania związku metropolitalnego nieco ponad 16% radnych przedstawiło skuteczniejszą kontrolę działań i decyzji podejmowanych przez władze poszczególnych miast. Przekonanie o tym, że funkcjonowanie miasta w związku metropolitalnym przyniesie złagodzenie konfliktów i antagonizmów między miastami, wyraziło tylko 14,3% radnych. Jednocześnie częściej takie przekonanie prezentowali młodszy radni (22,7%) oraz odbywający pierwszą kadencję (20%) niż radni powyżej 45. roku życia (8,3%) oraz posiadający dłuższy niż jedna kadencja staż w radzie (10%). Znikoma liczba radnych (1,9%) wyrażała stanowisko, że przystąpienie do związku metropolitalnego nie przyniesie miastu żadnych korzyści.



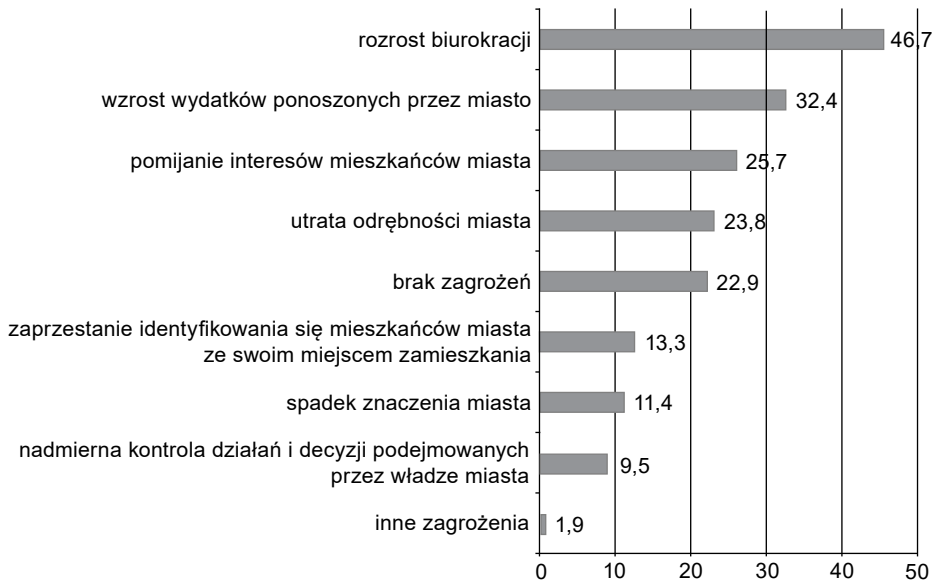
**Wykres 5.** Korzyści wynikające z wejścia miasta do związku metropolitalnego (w %), N = 105

Uwaga: Odsetki wskazań nie sumują się do 100, ponieważ badani mogli wybrać więcej niż jedną odpowiedź.

Źródło: Badania i obliczenia własne.

Największe obawy w przypadku powstania związku metropolitalnego budził wśród radnych możliwy rozrost biurokracji (46,7%), a co za tym idzie — wzrost wydatków ponoszonych przez miasto (32,4%) (wykres 6). Potencjalnym wzrostem kosztów dwukrotnie częściej przejmowali się radni powyżej 45. roku życia oraz radni ze stażem dłuższym niż jedna kadencja. Około jednej czwartej wskazań radnych (szczególnie starszych i z dłuższym stażem w radzie) odnosiło się do

potencjalnego pomijania interesów ich miasta oraz utraty jego odrębności. Blisko 23% radnych uznało, że przystąpienie ich miasta do związku metropolitalnego nie wiąże się z żadnymi zagrożeniami. Optymizm ten był częściej (o ok. 6%) udziałem radnych do 45. roku życia oraz odbywających pierwszą kadencję. Dalsze obawy to osłabienie identyfikacji mieszkańców z ich miastem (13,3%), spadek znaczenia miasta (11,4%) oraz nadmierna kontrola działań i decyzji radnych (9,5%).



**Wykres 6.** Zagrożenia związane z wejściem miasta do związku metropolitalnego (w %), N = 105

Uwaga: Odsetki wskazań nie sumują się do 100, ponieważ badani mogli wybrać więcej niż jedną odpowiedź.

Źródło: Badania i obliczenia własne.

Perspektywa utworzenia związku metropolitalnego w województwie śląskim była także przedmiotem wywiadów prowadzonych z prezydentami miast należących do GZM. W swych wypowiedziach prezydenci wyrażali przemyślenia i opinie na temat przyszłego funkcjonowania związku metropolitalnego oraz kierunków i priorytetów jego działania. Prezydentów poproszono o wskazanie tych problemów miast śląsko-zagłębiowskiej konurbacji, które przyszły związek metropolitalny może pomóc rozwiązać. Większość rozmówców wyrażała opinię, że współpraca w ramach związku metropolitalnego powinna być korzystna dla miast dzięki efektowi skali, i to zarówno dla większych, jak i dla mniejszych ośrodków, które obecnie nie są w stanie samodzielnie rozwiązać wielu swoich problemów.

Małe [miasto] nie jest w stanie uporać się z trudnymi zadaniami związanymi na przykład z gospodarką przestrzenną, komunikacją publiczną itd., więc oni na tym zyskają. Oni, podczepiając się pod dużych, zyskają coś dla siebie. Poza tym siła dużego jest niewspółmierna do małego.

Jednym z istotnych problemów, wobec których stają miasta górnośląskiego obszaru metropolitalnego, jest poprawa warunków naturalnych i ochrona środowiska w szerokim tego słowa znaczeniu. Jest to zagadnienie wymagające solidarności i współdziałania na poziomie konurbacji, jeśli podejmowane działania mają być skuteczne. Dlatego w ocenie prezydentów ochrona środowiska powinna stać się przedmiotem wspólnej polityki metropolitalnej i stanowić obiekt zainteresowania przyszłego związku metropolitalnego.

Cóż z tego, że my wydamy wiele setek milionów na nowe autobusy, wydamy kilkadziesiąt milionów na modernizację przyłączy do sieci, jak koledzy z drugiego miasta nie zrobią nic? To musi być przecież wspólna polityka. Co z tego, że my damy na przyłączenia do sieci po 6 tysięcy złotych, jak drudzy dadzą tysiąc złotych i nikt tego przyłączenia nie robi, bo go nie stać. To są kolejne zagadnienia, które powinniśmy rozwiązywać razem, to musi być wspólne [...], przecież nie da się zatrzymać dymu na granicy miast.

P9

Jakość życia jest oczywiście ściśle związana ze stanem środowiska naturalnego, ale także z jakością świadczonych usług publicznych. Służba zdrowia i edukacja to dziedziny, które powinny być organizowane z udziałem związku metropolitalnego, pozyskującego dodatkowe środki z budżetu państwa. Kolejnym wyzwaniem, w którego sprostaniu powinno pomóc powstanie związku metropolitalnego, jest postępująca depopulacja, a więc spadek liczby mieszkańców sporej części miast górnośląskiego obszaru metropolitalnego.

Poprawa jakości czy to służby zdrowia, czy oświaty. To jest jedna korzyść. Druga korzyść dla wszystkich, bo tu nie ma korzyści dla jednego, tylko dla całej metropolii, jest taka [...], że inwestor, który dostaje informację o tym, że może zainwestować w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, która ma w samym jądrze, nazwijmy to, dwa miliony ludzi, a drugie dwa dookoła, nawet chwilę nie będzie się zastanawiał, żeby wsiąść w samolot i przylecieć tutaj zobaczyć, gdzie może zainwestować, zamiast jechać do jakiegokolwiek innego miasta, czy w Polsce, czy w ogóle poza granicami Polski [...], tu jest wszystko: od szkolnictwa do wypoczynku, od służby zdrowia do nawet przemysłu ciężkiego, bo też go mamy.

P9

Powstanie związku metropolitalnego jako podmiotu reprezentującego najbardziej zaludniony w Polsce obszar metropolitalny, zgodnie z cytowaną wcześniej wypowiedzią jednego z prezydentów, jest silnym atutem w oczach potencjalnych inwestorów i może przesądzić o wyborze tej konkretnej lokalizacji. Silniejszy napływ inwestorów przełoży się na powstawanie nowych miejsc pracy, poszerzając przed mieszkańcami możliwości realizacji własnych aspiracji życiowych na terenie konurbacji śląsko-zagłębiowskiej. W ocenie prezydentów budowanie pozytywnego wizerunku jest ważne, ale związek metropolitalny nie może się do promocji ograniczać, gdyż muszą za nią iść także twarde działania.



Niektórzy z prezydentów wypowiedzieli się także na temat przyszłego ustroju związku metropolitalnego oraz kierunków, w jakich ten ustrój powinien ewentualnie ewoluować. Koncepcja szybkiego przekształcenia konurbacji w jedno duże miasto, skupiające w centralnej części większość potencjału i funkcji metropolitalnych, nie znalazła wielu zwolenników wśród prezydentów. Związek metropolitalny powinien być raczej w ich odczuciu federacją miast zachowujących pewien poziom niezależności, choć w przyszłości poziom „metropolitalnej federacji” mógłby być stopniowo wzmacniany. W tym kontekście powracała także sprawa relacji na linii miasto centralne a peryferie obszaru metropolitalnego oraz kwestia dekoncentracji instytucji, obiektów czy wydarzeń metropolitalnych. Silna obecność tej kwestii w dyskursie na poziomie regionu świadczy o tym, że zagadnienie to trwale ułokowało się w świadomości prezydentów, stając się kwestią polityczną.

Uważam, że w sposób naturalny stolicą związku metropolitalnego powinny być Katowice. Zresztą przy tworzeniu [związku metropolitalnego] Katowice mają rolę dominującą, ale nic nie stoi na przeszkodzie, aby tych mniejszych nieco do wartościować, np. poszczególne instytucje związku metropolitalnego mogłyby być w tych mniejszych miastach.

P4

[...] ja bym na dzisiaj nie epatował hasłem „jedno wspólne miasto”, tylko bardziej szedłbym w kierunku związku komunalnego, a dopiero po jakimś czasie bym spróbował zmierzyć się z problemem, czy tworzymy jedno miasto, bo tak będzie lepiej, czy też zostajemy przy takim rozwiązaniu, jakie jest w Niemczech w Zagłębiu Ruhry.

P8

Prezydenci niewiele mówili na temat obaw związanych z powstaniem związku metropolitalnego, gdyż ogólnie byli przekonani o konieczności jego stworzenia. Największe obawy dotyczyły tego, że przyszły związek metropolitalny nie spełni ich oczekiwań i ambicji, stając się tylko kolejnym forum do prowadzenia dyskusji, jakie mają miejsce już obecnie. Jak powiedział jeden z prezydentów: „My tu nie potrafimy walczyć o siebie i to jest to, co nas potem kładzie” [P1].

Inny z prezydentów słusznie zwrócił uwagę na zawężanie dyskusji o przyszłym związku metropolitalnym do kwestii transportu. Sprawnie działająca sieć transportu jest jak metropolitalny krwioobieg, ale metropolia to także coś znacznie więcej niż sieć transportu. Jest ona pewnym stanem umysłu jej mieszkańców, efektem ich różnorodności, potencjału, otwartości, które sprawiają, że tego rodzaju obszary „kipią” nowatorskimi pomysłami, stając się kopalnią innowacji i kreatywności.

Jeżeli to się skończy tylko na transporcie publicznym, to umówmy się, do czego nam ta metropolia jest potrzebna? Tylko, żeby co, autobusy jeździły i tramwaje? No, to jest bez sensu. [...] Ale jeżeli tam będzie więcej tematów: kultura, sport, edukacja, zdrowie, to jak najbardziej tak. Teraz się każdy koncentruje na tym transporcie publicznym i na tych 200 milionach złotych, które z tego tytułu ma tu dodatkowo wpłynąć na tę działalność, a nikt się nie wypowiada na temat tych pozostałych kwestii [...].

P2

Ostatnią sprawą, na którą zwrócono uwagę, była kwestia konkurencji i rywalizacji miast, której do końca, nawet w ramach związku metropolitalnego, nie da się uniknąć. Jest to z pewnością prawda, a opisując pożądane relacje miast w obszarze metropolitalnym należałoby raczej użyć pojęcia „koopetycji”, które łączy w sobie konkurencję i kooperację, które — choć przeciwstawne — mogą współwystępować.

Jeśli chodzi o przyszły związek [metropolitalny], mam taką jedną obawę, bo my tu zakładamy taką harmonię i solidarność wszystkich samorządowców, tak w teorii. Natomiast w życie samorządowca jest wpisana konkurencja. No, tak ten świat został skonstruowany. Jeśli aplikuję o środki z programów rządowych, no to jestem konkurencją dla innych, a inni są konkurencją dla mnie, więc no nie zawsze możemy iść ręką w rękę. Jeśli chodzi o konkursy o środki unijne, to na tej samej zasadzie, ktoś musi przegrać, żeby inny mógł wygrać. Stąd, no... będą jakieś tarcia między poszczególnymi miastami, tego nie unikniemy.

P4

Miasta działające w ramach związku metropolitalnego do pewnego stopnia zawsze będą ze sobą rywalizowały — czy to o estetyczniej zaprojektowaną przestrzeń publiczną, czy to o przyciągnięcie nowych mieszkańców, co ma także swoje dobre strony, bo nie pozwala włodarzom miejskim spocząć na laurach. Mieszkańcy konurbacji nie muszą bowiem daleko się przemieszczać, aby przekonać się, jak funkcjonują inne miasta, mogąc skorzystać także z ich oferty, jeśli okaże się ciekawsza. Chodzi wszak o to, aby te same rywalizujące ze sobą miasta były zdolne do wyznaczania i realizacji wspólnych dalekosiężnych celów w sprawach mających wagę dla rozwoju wszystkich, podnoszących dobrostan mieszkańców oraz potencjał konkurencyjny obszaru metropolitalnego na rynku międzynarodowym.

R. Pyka: Perspektywy współpracy gmin należących do związku metropolitalnego...

## Wnioski i rekomendacje

Na podstawie wyników przeprowadzonych analiz i badań można stwierdzić, że wśród samorządowców górnośląskiego obszaru metropolitalnego występuje wysoka świadomość znaczenia współpracy dla przyszłego rozwoju konurbacji oraz silna determinacja nakierowana na stworzenie związku metropolitalnego w województwie śląskim. Radni i prezydenci miast GZM mają świadomość wyzwań, jakie ich w tym kontekście czekają, ale są przekonani, że korzyści z zaangażowania się w ten proces zdecydowanie przewyższają koszty czy wyrzeczenia, jakie się z tym wiążą.

Sformułowana na początku artykułu teza, wedle której na obecnym etapie upodmiotowienia związku metropolitalnego o powodzeniu dalszej integracji i konsolidacji górnośląskiego obszaru metropolitalnego będą decydować głównie czynniki pozaformalne i pozafinansowe, wydaje się zasadna. Skoro za największą przeszkodę w tym zakresie radni i prezydenci uznają rywalizację między miastami i konflikty polityczne, to od kapitału społecznego elit samorządowych, a więc

poziomu zaufania w tym środowisku i jego konsensualności będzie zależała przyszłość Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.

Można w tym kontekście sformułować kilka propozycji w formie rozwiązań, których przyjęcie mogłoby pomóc w sprostaniu wskazanym wyzwaniom. Po pierwsze zasadne wydaje się sporządzenie czegoś w rodzaju metropolitalnej mapy usług publicznych, która z jednej strony uzmysłowiłaby mieszkańcom konurbacji szerokie możliwości zaspokajania ich potrzeb życiowych, jakie otwiera przed nimi funkcjonowanie w górnośląskim obszarze metropolitalnym. Sama mapa byłaby wreszcie efektem przeglądu usług publicznych świadczonych w miastach związku metropolitalnego, pozwalającego na jego racjonalizację, efektywniejsze wykorzystanie oraz wskazanie funkcjonalnych specjalności, a więc także atutów poszczególnych miast.

Odpowiedzią na postulat dekoncentracji instytucjonalnej mogłaby być sieć „metropolitalnych punktów informacyjnych”, na wzór funkcjonujących w nowo powstałej francuskiej metropolii Lyonu „Domów Metropolii”, stanowiących lokalne „filie” urzędu metropolitalnego działającego w mieście centralnym. Rozwiązanie takie pozwala na zachowanie bliskości metropolii względem mieszkańca oraz jest doskonałą okazją do zaprezentowania metropolitalnych projektów, które mają mu służyć.

Przebijające się w badaniach postulaty na rzecz zrównoważonego rozwoju obszaru metropolitalnego, przeplatające się z obawami mniejszych miast o ich pozycję w metropolii i udział w jej wzroście, wymagają sformułowania czytelnych gwarancji, na których mogłoby być rozbudowywane zaufanie miast członkowskich związku metropolitalnego. Zasadne w tym kontekście mogłoby być wspólne wypracowanie przez miasta i podpisanie „metropolitalnego paktu spójności terytorialnej”, w którym zapisano by swoiste gwarancje realizacji określonych inicjatyw rozwojowych w poszczególnych miastach konurbacji. Dokument ten powinien zawierać także katalog długoterminowych priorytetów rozwojowych łączących miasta aglomeracji. Koncentracja na dalekosiężnych wyzwaniach rozwojowych pozwoliłaby wzbicić się ponad bieżące problemy różnicujące władze samorządowe.

## Literatura

- Ahrend R., Gamper C., Schumann A., 2014: *The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations*. OECD Regional Development Working Papers, 2014/04, OECD Publishing, Paris.
- Bierwiazczonek K., Nawrocki T., Pyka R., Zygmunt A., 2017: [Raport z badań:] *Współpraca miast górnośląskiego obszaru metropolitalnego w opiniach prezydentów i radnych miast należących do Górnośląskiego Związku Metropolitalnego*, [www.obserwatoriummiasto.us.edu.pl](http://www.obserwatoriummiasto.us.edu.pl) [data dostępu: 04.11.2017].

- Gawroński G., Kłoskiewicz M., Stawowa A., Wycisk A., Zygmunt A., 2010: *Metropolia w świetle opinii mieszkańców Górnośląskiego Związku Metropolitalnego. Raport z badań*. W: R. Pyka, red.: *Sposób na Metropolię. Idee a społeczne oczekiwania wobec projektu utworzenia śląsko-zagłębiowskiej metropolii*. Katowice: UM Katowice RSS MSNP UŚ.
- Pyka R., 2016: *Ewolucja władzy miejskiej we Francji na początku XXI wieku. Nowe wymiary, nowe poziomy na przykładzie Metropolii Lyonu*. „*Studia Regionalne i Lokalne*”, 3 (65).
- The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*, 2015, OECD Publishing, Paris.

### **Akty prawne i dokumenty**

- Porozumienie międzygminne nr 81/2013 z dnia 18 grudnia 2013 roku, Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego, poz. 2829.
- Sprawozdanie z działalności Śląskiego Związku Gmin i Powiatów w 2016 roku, [www.silesia.org.pl](http://www.silesia.org.pl) [data dostępu: 13.04.2017].
- Statut Międzygminnego Związku Komunikacji Pasażerskiej w Tarnowskich Górach, [www.mzkp.pl](http://www.mzkp.pl) [data dostępu: 13.04.2017].
- Statut Samorządowego Chorzowsko-Świętochłowickiego Związku Wodociągów i Kanalizacji, Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego, z dnia 10 lutego 2016, poz. 1012, [www.chspwik.pl](http://www.chspwik.pl) [data dostępu: 14.04.2017].
- Statut Śląskiego Związku Gmin i Powiatów, [www.silesia.org.pl](http://www.silesia.org.pl) [data dostępu: 13.04.2017].
- Statut Związku Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego. [www.subregioncentralny.pl](http://www.subregioncentralny.pl) [data dostępu: 13.04.2017].
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 Nr 16, poz. 95).
- Ustawa z dnia 9 marca 2017 roku o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. 2017, poz. 730).



Elżbieta Zuzńska-Żyśko, Sławomir Sitek

Uniwersytet Śląski w Katowicach

## Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia w kontekście wyzwań społeczno-gospodarczych

**Abstract:** The article presents challenges related to the development of the Upper Silesian and Zagłębie Metropolis in the context of the genesis of the settlement system and the potential of this urban complex. It indicates activities related to the management process resulting from the Act on the metropolitan association of the Silesian Voivodeship. It also emphasizes the requirements that have to be met in order for the studied cities to become a metropolis in a global sense.

**Key words:** metropolis, metropolitan area, Silesia, Upper Silesian and Zagłębie Metropolis

Z dniem 1 lipca 2017 roku została powołana do życia Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia. W pełnym zakresie, obejmującym roczny budżet, zaczęła funkcjonować od 1 stycznia 2018 roku. Protoplastą tego podmiotu, funkcjonującego na zasadach oddolnych (związek międzygminny) był Górnośląski Związek Metropolitalny (GZM) powstały w 2007 roku i skupiający 14 miast na prawach powiatu. Fakt ten stworzył nowe warunki funkcjonowania miast i gmin, i to zarówno tych wchodzących w skład metropolii, jak i tych położonych poza nią. Wydarzenie to ma również duże znaczenie dla województwa śląskiego i polityki regionalnej.

Artykuł ma na celu przybliżenie nowej struktury metropolitalnej w Polsce — Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii w kontekście genezy systemu osadniczego i procesów urbanizacji, a także wskazanie wyzwań, jakie stoją przed nowo utworzonym związkiem metropolitalnym. Z formalnego punktu widzenia badany zespół osadniczy jest pierwszym w Polsce tego typu układem bazującym na rozwiązaniach legislacyjnych określonych ustawą (*Ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim z dnia 9.03.2017 r.*).

Pod względem administracyjnym jest to obszar metropolitalny składający się z 41 gmin o różnym stopniu rozwoju. Jednak w ujęciu geograficznym nie spełnia on wszystkich kryteriów charakterystycznych dla metropolii. Nie można jednak zaprzeczyć, że w kilku miastach rdzeniowych tego złożonego i policentrycznego układu widoczne są oznaki pierwszej fazy metropolizacji, polegające na zwiększającej się roli coraz to nowych funkcji metropolitalnych o zasięgu krajowym i międzynarodowym (Zuzańska-Żyśko, 2012, s. 39—61). Badany obszar jest także wymieniony w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do 2030 roku jako miejski obszar funkcjonalny spełniający kryterium obszaru metropolitalnego.

Istotnym elementem rozwoju obecnej struktury miast jest działalność człowieka na tym terenie i formowanie się tutejszego układu osadniczego. Zrozumienie tej genezy pozwala lepiej umiejscowić aktualną sytuację jednostek wchodzących w skład metropolii, a zarazem zarysować pewne ograniczenia, które ukształtowały się w długim okresie historycznym i wciąż rzutują na możliwości rozwoju powstającej metropolii. Kwestia historyczna sprawia, że najstarsze ośrodki miejskie nie stanowią aktualnie najważniejszych miast obszaru metropolitalnego. Należą do nich takie miasta, jak: Bytom, Czeladź, Mikołów, Gliwice. Katowice są młodym ośrodkiem (Tkocz, 1995, s. 156; Chmielewska, 2016, s. 212), liczą dopiero 152 lata. Rozwój starszych miast wynikał z lokalizacji ważnych instytucji, przebiegu linii kolejowych, istotnych zakładów przemysłowych w okresie industrializacji oraz innych czynników, a w konsekwencji rozwoju silnych funkcji miastotwórczych.

Niewątpliwie praprzyczyną kształtowania układu osadniczego był okres rewolucji przemysłowej, która sprawiała, że rozwój przemysłu wydobywczego oraz hutnictwa ukształtował pierwsze DNA gospodarcze tego zespołu miejskiego, zresztą wciąż rzutujące na obecny stan społeczno-gospodarczy. Specyfika przemysłu bazującego na wydobyciu węgla kamiennego wpłynęła na ukształtowanie się na Wyżynie Śląskiej w drugiej połowie XIX wieku policentrycznej sieci osadniczej — konurbacji technicznej (Liszewski, Maik, 2000). Kopalnie i zakłady przemysłowe obrastały osiedlami robotniczymi, wskutek czego stały się jądrami przyszłych miast. Związki pomiędzy tak powstałymi osiedlami wykluczały dominację jednego z nich, przynajmniej w fazie intensywnego wzrostu układu typu konurbacja (Petryszyn, Zuzańska-Żyśko, 2008, s. 180—189). Wobec tego jednostki osadnicze w takim zespole tworzyły najczęściej zlepek zróżnicowanych morfologicznie jednostek funkcjonalno-przestrzennych (Runge, Zadrożny, 1989, s. 23—28; Kaszowska, Pukowska-Mitka, Runge, 1992, s. 79—93). Na rozwój całego zespołu miejskiego istotny wpływ wywarł przygraniczny charakter regionu (Hartshorne, 1933, s. 195—228; Rykiel, 1991). Obszar dzisiejszego związku metropolitalnego był podzielony granicą pomiędzy Prusami i Rosją, co sprawiało, że pomiędzy tymi częściami wystąpił antagonizm na linii Śląsk — Zagłębie. Można stwierdzić, że czynnik polityczno-administracyjny powstały w XIX wieku ma odzwierciedlenie we współczesności. Równocześnie można postawić tezę, że świadomość, co jest jego podstawą, nie jest powszechna (szczególnie wśród najmłodszego pokolenia). Stało się to swego rodzaju paradygmatem, który jest powszechnie znany. Zarzewiem konfliktów była migracja zarobkowa z Zagłębia

(zabór rosyjski) na Śląsk (strona pruska). W konsekwencji powstał konflikt na rynku pracy. Ślązacy uważali Zagłębiaków za słabiej wykształconą, o niższej kulturze technicznej tańszą siłę roboczą, psującą rynek, a nawet za „łamistrajków”. Z kolei Zagłębiacy odbierali Ślązaków jako wyrobników pruskich, uznających się za lepszych, a do tego nie patriotów. Podziały wytyczone granicami utrzymały się także w okresie międzywojennym, kiedy to obszar był podzielony pomiędzy Polskę i Niemcy. Dodatkowo na linii Brynicy przebiegała granica między autonomicznym województwem śląskim a województwem kieleckim, które obejmowało część zagłębiowską. Dopiero w okresie powojennym ten zespół miejski stanowił zwarty obszar nie podzielony granicą. Do tego znaczny napływ migracyjny sprawił, że w miastach osiedlili się mieszkańcy z różnych stron Polski, co doprowadziło do przemodelowania struktur społecznych.

## Układ osadniczy Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii i zaawansowanie procesów urbanizacyjnych

Obszar badań to najbardziej zurbanizowana i uprzemysłowiona część województwa śląskiego, podlegająca jednocześnie stopniowej reindustrializacji. W obszarze tym zachodzą dynamiczne procesy urbanizacji. Związek metropolitalny tworzy spójny terytorialnie obszar miejski. Świadczy o tym zwarta struktura osadnicza złożona z kilkunastu miast połączonych granicami administracyjnymi, tworząca w rezultacie jeden rozległy obszar zurbanizowany powiązany przestrzennie, funkcjonalnie i sieciowo. Wskaźnik urbanizacji dla wyznaczonego granicami 41 gmin związku metropolitalnego jest bardzo wysoki i wynosi 94%, jednocześnie jest wyższy od średniej dla województwa śląskiego (78%) oraz od średniej dla Polski (60%; 2016 rok). Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia obejmuje aż 1,8 mln ludności miejskiej. Pozostała grupa to mieszkańcy obszarów miejskich w strefie zewnętrznej, w gminach miejsko-wiejskich oraz wiejskich. Gęstość zaludnienia kształtuje się w omawianym obszarze od 3 900 osób/km<sup>2</sup> do 648 osób/km<sup>2</sup> w miastach na prawach powiatu i od 2 014 osób/km<sup>2</sup> do 172 osób/km<sup>2</sup> w pozostałych miastach oraz od 311 osób/km<sup>2</sup> do 67 osób/km<sup>2</sup> na obszarach wiejskich. Jednakże w śródmieściach największych miast oraz na wielkich osiedlach mieszkaniowych liczących kilkadziesiąt tysięcy mieszkańców zaawansowanie procesów urbanizacyjnych w aspekcie gęstości zaludnienia sięga 12 000 osób/km<sup>2</sup> w Katowicach (Osiedle Tysiąclecia), a w wielu obszarach miejskich kształtuje się na poziomie 7 000—8 000 osób/km<sup>2</sup> (m.in. Katowice, Sosnowiec, Bytom, Gliwice, Zabrze, Świętochłowice). Największym miastem i zarazem ośrodkiem centralnym są Katowice — miasto na prawach powiatu liczące 299 012 mieszkańców (2016 rok).

Układ osadniczy Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii wykazuje wysoki stopień złożoności, co wynika zarówno z dużej liczby miast, ich skomplikowanych powiązań funkcjonalno-przestrzennych, jak i autonomicznego sposobu zarządza-

nia. Każda gmina posiada władze samorządowe, własny budżet i wizję rozwoju, ale też aspiracje, które odzwierciedlają rangę ośrodka w sieci powiązań lokalnych, regionalnych oraz krajowych. Układ osadniczy i przestrzenny nowego związku metropolitalnego składa się z rdzenia i otaczającego obszaru metropolitalnego, tzw. strefy zewnętrznej. Tworzy go 41 gmin na powierzchni 2 553 km<sup>2</sup> o średniej gęstości zaludnienia 893 osób/km<sup>2</sup> (tab. 1). Jest to silnie zurbanizowany obszar usytuowany centralnie w województwie śląskim, z wyraźnie zacierającymi się granicami przestrzennymi, przy zachowanych granicach administracyjnych. Cały teren posiada zbliżone historycznie uwarunkowania rozwojowe, związane z postępującym od XIX wieku procesem industrializacji, skutkującym silną urbanizacją i migracjami. Obecnie układ osadniczy wykazuje cechy postindustrialne. W procesie transformacji społeczno-gospodarczej miasta tworzące nową strukturę metropolitalną uległy w większości przekształceniu z tradycyjnego obszaru przemysłowego (opartego na przemyśle ciężkim) w obszar poprzemysłowy (z rozwiniętym sektorem usług, w tym usług wyższego rzędu o randze regionalnej i krajowej). W tym miejscu należy dodać, że tempo zmian gospodarczych i społecznych jest bardzo nierównomierne. Niektóre miasta bardzo zyskały na przemianach, inne z kolei nie do końca wykorzystały ostatnie 20 lat w celu zrestrukturyzowania gospodarki, jak i polepszenia sytuacji demograficznej i społecznej (Gwoźdz, 2013), co można traktować jako uwięzienie na ścieżce rozwoju. Obszar wykazuje jednak potencjał do dalszego rozwoju funkcji metropolitalnych (Zuzanska-Żyśko, 2016).

Tabela 1

Struktura osadnicza Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii w 2016 roku

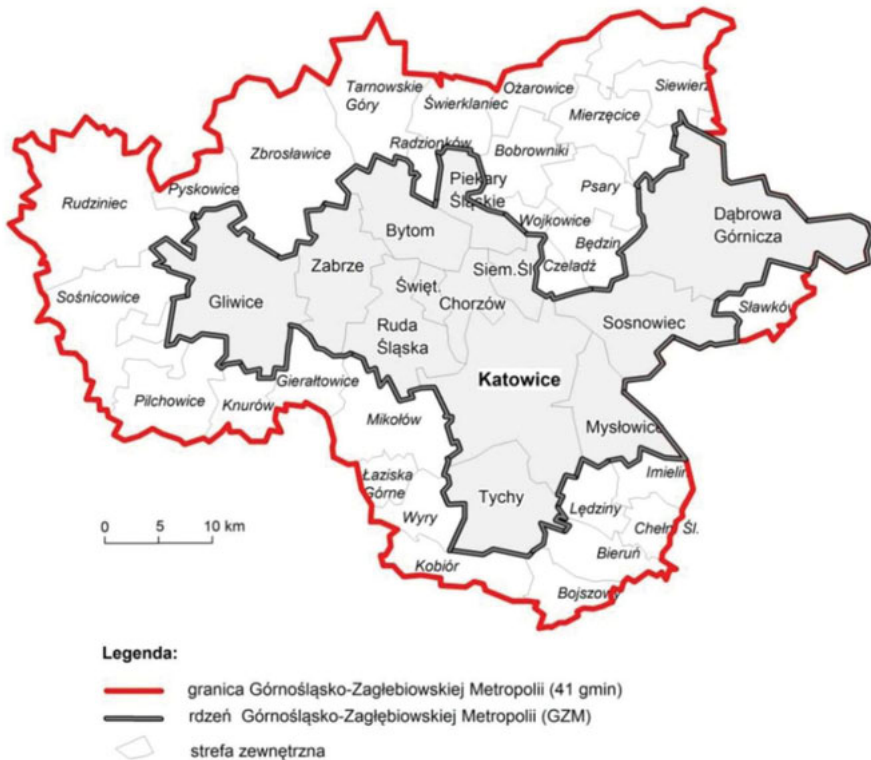
Wyszczególnienie	Rdzeń		Obszar metropolitalny (strefa zewnętrzna)	GZM (razem)
	ogółem	Katowice		
Liczba gmin	13	1	28	41
Gminy miejskie	13	1	13	26
Gminy miejsko-wiejskie	—	—	2	2
Gminy wiejskie	—	—	13	13
Liczba ludności ogółem [osoby]	1 783 855	299 012	495 705	2 279 560
Powierzchnia [km <sup>2</sup> ]	1 065	165	1 488	2 553
Gęstość zaludnienia [osoby/km <sup>2</sup> ]	1 675	1 812	333	893

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Statystycznego w Katowicach, 2017

Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia składa się z dwóch zintegrowanych form przestrzenno-funkcjonalnych: rdzenia i otoczenia, tj. strefy zewnętrznej. Rdzeń tworzy złożony zespół miast. Jest to układ wieloośrodkowy tzw. policentryczny, będący pochodną wcześniejszego rozwoju typu konurbacja. Składa się on z 13 miast na prawach powiatu, największych pod względem liczby ludności oraz hierarchii pełnionych funkcji miejskich. Tworzą go: Katowice, Sosnowiec, Gliwice, Zabrze, Bytom, Ruda Śląska, Tychy, Dąbrowa Górnicza, Chorzów, Mysłowice, Siemianowice Śląskie, Piekary Śląskie, Świętochłowice (rys. 1).



Jest to wielośrodkowy zespół miast nazywany centralnym zespołem metropolitalnym, który można też nazwać ośrodkiem metropolitalnym (Klasik, Kuźnik, 2008; Krzysztofik, Runge, Spórna, 2011; Zuzańska-Żyśko, 2016), a także miastem centralnym lub strefą A — metropolii w ujęciu Skonsolidowanego Śląskiego Obszaru Metropolitalnego<sup>1</sup>. *Strategia Rozwoju Miasta „Katowice 2030”* (2013) rdzeń nazywa strefą węzłową Metropolii Silesia (Klasik, Kuźnik, 2008; *Strategia Rozwoju Miasta...*, 2013). W niektórych opracowaniach ujmuje się rdzeń w szerszym znaczeniu (Dołun, 1997; Krzysztofik, Runge, Spórna, 2011; Zuzańska-Żyśko, 2011, s. 185—205; *Delimitacja metropolii...*, 2012). Niezależnie od podejść metodycznych rdzeń Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii tworzy zwartą strukturę terytorialną i jednocześnie spójny system osadniczy o potencjale ludności na poziomie 2,2 mln mieszkańców. Ta struktura tworzy główny trzon osadniczy metropolii w zakresie administracyjnym, demograficzno-społecznym oraz ekonomicznym.



**Rys. 1.** Układ przestrzenny Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii

Źródło: Zuzańska-Żyśko, 2017

Wielośrodkowy rdzeń związku metropolitalnego, złożony z 13 miast, zajmuje powierzchnię 1 065 km<sup>2</sup>, a średnia gęstość zaludnienia wynosi w nim 1 675 osób/km<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> *Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego*, 2004.

Rdzeń charakteryzuje się wysokim potencjałem społeczno-demograficznym oraz przestrzennym — zwartością zabudowy, wieloośrodkowym układem o policentrycznej strukturze w postaci kilkunastu centrów miast i wysoką gęstością zaludnienia. Jest to zarazem centralny obszar budowania nowej gospodarki metropolitalnej o określonych więziach społecznych i kulturowych. Centralnym obszarem są Katowice. Posiadają one najnowocześniejszy potencjał społeczno-ekonomiczny, a gospodarkę miasta charakteryzują występujące procesy metropolizacji przestrzennej, funkcjonalnej i sieciowej (Zuzańska-Żyśko, 2016).

Rdzeń jest otoczony gminami, które tworzą pierścień w zasięgu wpływu głównego ośrodka metropolitalnego. Ten obszar jest zwarty przestrzennie, tworzą go gminy o różnym statusie administracyjnym. Jest to tzw. strefa zewnętrzna rdzenia, którą można nazwać obszarem metropolitalnym. Składa się on z gmin bezpośrednio graniczących z rdzeniem związku metropolitalnego lub dalej położonych. Obszar ten wykazuje różnego typu powiązania. Strefa zewnętrzna to zarówno miasta powiatowe średniej wielkości, małe miasta do 20 tys. mieszkańców, jak i gminy wiejskie oraz miejsko-wiejskie. Strefa zewnętrzna obejmuje:

- 13 gmin miejskich: Będzin, Bieruń, Czeladź, Imielin, Knurów, Łęczyny, Łaziska Górne, Mikołów, Pyskowice, Radzionków, Sławków, Tarnowskie Góry, Wojkowice;
- 2 gminy miejsko-wiejskie: Siewierz, Sośnicowice;
- 13 gmin wiejskich: Bobrowniki, Bojszowy, Chełm Śląski, Gierałtówice, Kobiór, Mierzęcice, Ożarowice, Pilchowice, Psary, Rudziniec, Świerklaniec, Wry, Zbrosławice.

Gminy te były objęte procesem industrializacji w różnym stopniu. Obecnie stanowią bezpośrednie otoczenie rdzenia. Cechują się: niższym stopniem zurbanizowania, większym udziałem terenów otwartych, bardziej ekstensywną zabudową z przeważającą funkcją mieszkaniową, w tym jednorodzinną, oraz przekształcaniem funkcji miejskich i zmianą struktury zatrudnienia w zawodach pozarolniczych.

Wiąże się to również z tworzeniem nowych struktur społecznych i kształtowaniem zmodernizowanych wspólnot lokalnych (Castells, 2008). Już według danych Narodowego Spisu Powszechnego z 2002 roku udział ludności napływowej w tych miejscowościach stanowił znaczny odsetek. W wielu jednostkach przekraczał poziom 40%, a maksimum (ponad 50%) odnotowano w Pyskowicach (Kłosowski, Pytel, Runge, Sitek, Zuzańska-Żyśko, 2013). Stanowi to wyzwanie dla spójności i integracji społecznej.

Razem tworzą one obszar złożony z 28 gmin zajmujących 1 488 km<sup>2</sup> o średniej gęstości zaludnienia wynoszącej 333 osoby/km<sup>2</sup>. Miasta zamieszkuje 349 038 osób na powierzchni 464 km<sup>2</sup>, z kolei gminy wiejskie i miejsko-wiejskie 146 667 osób na powierzchni 1 024 km<sup>2</sup>. Obszar jest spójny terytorialnie i charakteryzuje się powiązaniem gospodarczymi z rdzeniem, w tym dojazdami do pracy, do szkół, do instytucji usługowych wyższego rzędu, jak np. opieki zdrowotnej, placówek kulturowych czy handlowych. Charakteryzuje się powiązaniem przestrzennymi w postaci suburbanizacji rozumianej jako „rozlewanie się miasta” na

obszary wiejskie (Kłósowski, Pytel, Runge, Sitek, Zuzańska-Żyśko, 2013; Zuzańska-Żyśko, Pytel, Koman, 2016). Występują także silne powiązania komunikacyjne i transportowe (Soczówka, 2012). Cały obszar metropolitalny, z wyjątkiem jednej gminy (Sośnicowice), leży w zasięgu izochrony jednej godziny dojazdu do Katowic publicznym środkiem transportu lub w odległości do 30 km od centrum Katowic.

W świetle różnych ujęć badawczych (*Delimitacja metropolii...*, 2012) strefa zewnętrzna związku metropolitalnego częściowo pokrywa się z innymi delimitacjami funkcjonalno-przestrzennymi tego obszaru i jest nazywana także zewnętrzną strefą metropolitalną (Zuzańska-Żyśko, 2016), obszarem regionu metropolitalnego (Krzysztofik, Runge, Spórna, 2011), centralnym obszarem funkcjonalnym (*Delimitacja metropolii...*, 2012) czy bezpośrednim obszarem funkcjonalnym (*Strategia Zintegrowanych Inwestycji...*, 2015).

Procesy urbanizacyjne polegają m.in. na stopniowym przekształcaniu przestrzeni w kierunku układów wielkomiejskich i dążeniu do wzbogacania funkcji metropolitalnych, w tym funkcji egzogenicznych najwyższego rzędu. Widoczny jest rozwój urbanizacji przestrzennej w kierunku metropolizacji. Przejawia się ona powstawaniem nowoczesnych przestrzeni o charakterze metropolitalnym. Jednym z najbardziej charakterystycznych jest powstanie Strefy Kultury w Katowicach, obejmującej trzy instytucje rangi metropolitalnej, tj. Centrum Kongresowe, Muzeum Śląskie oraz Narodową Orkiestrę Symfoniczną Polskiego Radia. Innym przykładem są powstające centra handlowe o ponadregionalnej strefie oddziaływania, jak Silesia City Center w Katowicach czy Europa Centralna w Gliwicach. Widoczne są zmiany w nowej zabudowie biurowej, spełniającej wysokie oczekiwania korporacji międzynarodowych wchodzących na rynek Górn Śląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.

Przejawem procesów urbanizacji w kierunku metropolizacji jest suburbanizacja. Rozlewanie się miast z jednej strony wskazuje na podnoszenie jakości życia wobec rosnącego zatłoczenia i zanieczyszczenia miast, z drugiej jest wynikiem wzrostu renty gruntowej w strefie rdzeniowej największych ośrodków. Powoduje to częściowe zacieranie się tradycyjnego podziału struktury osadniczej na miasto i wieś, pogłębiając zanik granic przestrzennych między poszczególnymi gminami oraz intensyfikując rozwój terenów mieszkaniowych (Zuzańska-Żyśko, 2014, s. 374—385).

Urbanizację demograficzną można identyfikować w omawianym obszarze na podstawie skali migracji stałych ludności pomiędzy gminami związku metropolitalnego oraz migracji wahałowych, tj. dojazdów do pracy. Odzwierciedlają one istotne powiązania funkcjonalno-przestrzenne. W 2015 roku blisko 14,5 tys. osób zmieniło miejsce zamieszkania, wybierając jako docelową jedną z gmin tworzącej się metropolii. Daje to wysokie natężenie migracji na poziomie 6,4 osób na tysiąc mieszkańców. Największe przepływy migrantów odnotowano pomiędzy Katowicami i Chorzowem (586 osób), Sosnowcem i Dąbrową Górniczą (550 osób), Katowicami i Siemianowicami Śląskimi (384 osób), Gliwicami i Zabrzem (361 osób), Chorzowem i Rudą Śląską (358 osób) oraz Katowicami i Sosnowcem (285 osób).

Zmiany miejsca zamieszkania są pochodną innych powiązań funkcjonalnych, zwłaszcza rynku pracy i edukacji oraz powiązań gospodarczych (Sitek, Runge, Kłosowski, Runge, Petryszyn, Pytel, Spórna, Kurpanik, Zuzańska-Żyśko, 2013).

Tabela 2

Podstawowe dane Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii w 2016 roku —  
gminy objęte wnioskiem

Lp.	Nazwa gminy	Obszar [km <sup>2</sup> ]	Gęstość zaludnienia [osoby/km <sup>2</sup> ]	Liczba mieszkańców [osoby]
1	2	3	4	5
<b>Rdzeń</b>				
1	Katowice	165	1 812	299 012
2	Bytom	69	2 465	170 059
3	Chorzów	33	3 319	109 541
4	Dąbrowa Górnicza	189	648	122 451
5	Gliwice	134	1 365	182 969
6	Mysłowice	66	1 132	74 711
7	Piekary Śląskie	40	1 403	56 126
8	Ruda Śląska	78	1 787	139 412
9	Siemianowice Śląskie	25	2 720	68 011
10	Sosnowiec	91	2 269	206 516
11	Świętochłowice	13	3 904	50 750
12	Tychy	82	1 566	128 415
13	Zabrze	80	2 199	175 882
<b>Strefa zewnętrzna</b>				
14	Będzin	37	1 561	57 761
15	Bieruń	40	489	19 575
16	Bobrowniki	52	229	11 905
17	Bojszowy	35	218	7 630
18	Chełm Śląski	23	267	6 144
19	Czeladź	16	2 014	32 225
20	Gierałtowiec	38	311	11 834
21	Imielin	28	317	8 888
22	Knurów	34	1 138	38 685
23	Kobiór	48	102	4 905
24	Lędziny	32	525	16 807
25	Łaziska Górne	20	1 121	22 418
26	Mierzęcice	49	156	7 632

1	2	3	4	5
27	Mikołów	79	507	40 027
28	Ożarowice	46	124	5 714
29	Pilchowice	70	166	11 618
30	Psary	46	260	11 939
31	Pyskowice	31	594	18 418
32	Radzionków	13	1 305	16 965
33	Rudziniec	159	67	10 638
34	Siewierz	114	108	12 323
35	Sławków	37	192	7 092
36	Sośnicowice	116	75	8 742
37	Świerklaniec	45	264	11 888
38	Tarnowskie Góry	84	727	61 099
39	Wojkowice	13	698	9 078
40	Wyry	35	225	7 876
41	Zbrosławice	148	107	15 879
<b>RAZEM</b>		<b>2553</b>	<b>893</b>	<b>2 279 560</b>

Źródło: Dane Urzędu Statystycznego w Katowicach, 2017.

## Wyzwania dla nowej struktury i budowanie wartości dodanej

W świetle ustawy (*Ustawa o związku metropolitalnym...*, 2017) Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia ma wykonywać takie zadania publiczne, jak:

- kształtowanie ładu przestrzennego,
- rozwój społeczny i gospodarczy obszaru związku,
- planowanie, koordynacja, integracja oraz rozwój publicznego transportu zbiorowego, w tym transportu drogowego, kolejowego oraz innego transportu szynowego, a także zrównoważonej mobilności miejskiej, metropolitalnych przewozów pasażerskich,
- współdziałanie w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku,
- promocja związku i jego obszaru.

Spójne zarządzanie obszarem głównie w zakresie gospodarki przestrzennej oraz systemu transportu to podstawowe wyzwanie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Odpowiednie relacje przestrzenne pomiędzy obszarem metropolitalnym a zapleczem są elementarnym zadaniem obszaru dobrze funkcjonującej metropolii.

Długofalowe planowanie przestrzenne i wizja rozwoju społeczno-gospodarczego mają przyczynić się do efektywności działania w obszarze związku i przełożyć się na lepsze warunki życia oraz działanie firm. Zastosowanie nowoczesnych rozwiązań, choć bardzo pożądane, należy jednak traktować jako współczesny standard zarządzania miastem. Faktyczne kształtowanie metropolii wymagać będzie działań skierowanych na zewnątrz, włączających GZM w sieć międzynarodowych powiązań. Udział w globalnej sieci metropolii będzie tak naprawdę wykładnikiem znaczenia tego zespołu miejskiego. W tym celu wymagany jest monitoring parametryzujący pozycję związku metropolitalnego na tle innych krajowych, europejskich i światowych centrów.

Niezbędnym działaniem na tym etapie wydaje się podnoszenie świadomości metropolitalnej wśród mieszkańców. Występuje spore ryzyko, że wiele osób nie wie o istnieniu nowego związku metropolitalnego, nie zna jego zadań i celów. Kształtowanie świadomości jest konieczne wśród dzieci i młodzieży, a więc młodego pokolenia, które w przyszłości ma tworzyć klasę metropolitalną. Jest to istotne wyzwanie dla nowej struktury metropolitalnej. Ważne jest zrozumienie, jakie korzyści może dać przeciętnemu obywatelowi życie w metropolii. Budowanie świadomości funkcjonowania w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii będzie składową działań promocyjnych nakierowywanych do wewnątrz i z pewnością będzie to proces długotrwały. Procesy metropolizacji należą do najważniejszych czynników rozwoju regionów i państw świata, a metropolie — do największych miast odzwierciedlających zaawansowany poziom rozwoju cywilizacyjno-technologicznego. Jako węzły w sieci powiązań ekonomicznych stanowią nieodzowny element nowoczesnej gospodarki każdego państwa.

Stworzenie nowej marki regionu i funkcji gospodarczych, które nadają metropolii nowoczesny wymiar, to istotne wyzwanie gospodarcze dla nowej struktury. Tworzenie nowoczesnych ale zróżnicowanych subcentrów biznesu w poszczególnych miastach rdzeniowych jest niezwykle trudnym zadaniem. Jest to konieczne do modernizacji miast w metropolii, które weszły w nowy okres rozwoju gospodarczego postindustrialnego i zmierzają do intensyfikacji procesu metropolizacji. Dlatego niezbędne jest opracowanie długofalowego, wieloletniego planu działania, przyczyniającego się do wzmocnienia funkcji międzynarodowych i nowych powiązań społeczno-gospodarczych.

Z kolei jednym z największych wyzwań społecznych jest podniesienie jakości życia i wyzwanie demograficzne. Wszystkie gminy tworzące związek metropolitalny notują systematyczny spadek liczby ludności, a miasta doświadczają zjawiska depopulacji śródmieść. Stworzenie silnego, konkurencyjnego i innowacyjnego pod względem gospodarczym ośrodka ze sprawnie działającym systemem transportu publicznego to duże wyzwanie dla nowej struktury metropolitalnej. Lepszy dostęp do miejsc pracy, poprawa infrastruktury socjalnej oraz stworzenie korzystniejszych warunków mobilności zawodowej i przestrzennej przyczynią się do podniesienia poziomu życia mieszkańców gmin tworzących związek metropolitalny.

Właściwe zarządzanie przestrzenią i ograniczanie rozlewania się miast to kolejny aspekt wyzwań metropolitalnych. Żywiłowe procesy suburbanizacji, jakkol-

wiek charakterystyczne na całym świecie dla obszarów metropolitalnych, muszą także podlegać określonej polityce miejskiej i przestrzennej. Jest to szczególnie ważne w tak złożonym układzie osadniczym, jak Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia, która ma charakter wielośrodkowej struktury osadniczej. Obecne badania wykazują, że prawie każde miasto rdzeniowe wytworzyło własną strefę wpływu migracji stałych (Dyszy, 2017, s. 17—19), intensyfikując rozwój funkcji mieszkaniowych w zapleczu metropolii. Niezależnie od nich zachodzą procesy suburbanizacji wewnętrznej (Petryszyn, Zuzańska-Żyśko, 2005, s. 361—371; Zuzańska-Żyśko, Pytel, Koman, 2016, s. 835—849; Spórna, 2018, s. 57—72). Ograniczenie *urban sprawl* to istotne wyzwanie metropolitalne.

Dla rozwoju nowej metropolii niezwykle istotne jest sprawne i efektywne zarządzanie, możliwe dzięki dobrej organizacji, dobrze funkcjonującej instytucji metropolitalnej, zasobnej w odpowiednie aktywa finansowe i wykształconą, interdyscyplinarną kadre.

## Podsumowanie

Nowa struktura metropolitalna charakteryzuje się zaawansowanymi procesami społeczno-gospodarczymi oraz wysokim poziomem urbanizacji. Stwarza jednocześnie właściwe ramy prawne w kierunku kształtowania nie tylko układów regionalnych, ale także całego systemu osadniczego kraju. Tym samym procesy metropolizacji wkraczają w nowy etap rozwoju, w którym centralna część województwa śląskiego jako pierwsza w Polsce uzyskuje status administracyjny poziomu metropolitalnego w postaci związku umocowanego ustawą o określonym statusie prawno-administracyjnym. Jest to odpowiedź na dynamicznie zmieniającą się rolę największych miast w kraju, które powinny lepiej wykorzystywać swój potencjał. Odpowiadając na postawione cele, można stwierdzić, że przybliżenie nowej struktury metropolitalnej w Polsce, ukonstytuowanej prawnie w formie ustawy, pozwala zrozumieć wyzwania globalizacji i metropolizacji w XXI wieku, wyzwania, którym miasta w podobnych złożonych układach osadniczych muszą sprostać. Związek metropolitalny pod nazwą Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia ma szanse sprostać tym wyzwaniom, które nie miałyby możliwości realizacji w obowiązującym trójstopniowym podziale administracyjnym. W przyszłości podobne rozwiązania prawne mogą być stosowane także w innych obszarach metropolitalnych w Polsce, zwłaszcza dla złożonych układów osadniczych.

## Literatura

- Castells M., 2008: *Spoleczeństwo sieci*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Chmielewska M., 2016: *Morfologiczne przekształcenia przestrzeni miejskiej Katowic*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Delimitacja metropolii i aglomeracji oraz ich obszarów funkcjonalnych w województwie śląskim*, 2012. Regionalne Centrum Analiz Strategicznych, Wydział Planowania Strategicznego i Przestrzennego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, Katowice, Analizy RCAS 3.
- Dołhun M., 1997: *Koncepcja funkcjonowania aglomeracji górnośląskiej jako obszaru metropolitalnego*. [Maszynopis]. Katowice: Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego.
- Dyzy M., 2017: *Migracje wewnętrzne ludności w wybranych gminach wiejskich województwa śląskiego w latach 2002—2015*. „Acta Geographica Silesiana” [WNoZ UŚ], nr 11/2 (26), s. 17—19.
- Gwosdz K., 2014: *Pomiędzy starą a nową ścieżką rozwoju*. Kraków: Uniwersytet Jagielloński.
- Hartshorne R., 1933: *Geographic and Political Boundaries in Upper Silesia*. „Annals of the Association of American Geographers”, Vol. 23, December, No. 4, s. 195—228.
- Kaszowska B., Pukowska-Mitka M., Runge J., 1992: *Wybrane aspekty rozwoju układu osadniczego woj. katowickiego w latach 1885—1982*. W: *Wybrane zagadnienia z geografii społeczno-ekonomicznej*. Z. 1. Sosnowiec: Uniwersytet Śląski, s. 79—93.
- Klasik A., Kuźnik F., 2008: *Rola metropolii i obszarów metropolitalnych w przestrzennym zagospodarowaniu kraju na przykładzie aglomeracji górnośląskiej*, www.mir.gov.pl [data dostępu: 14.11.2017].
- Kłosowski F., Pytel S., Runge A., Sitek S., Zuzańska-Żyśko E., 2013: *Rynek pracy w subregionie centralnym województwa śląskiego*. Sosnowiec: Uniwersytet Śląski WNoZ.
- Krzysztofik R., Runge J., Spórna T., 2011: *Delimitacja Regionu Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii „Silesia”*, www.gzm.org.pl/dokumenty [data dostępu: 14.11.2017].
- Liszewski S., Maik W., 2000: *Wielka encyklopedia geografii świata*. T. 18: *Osadnictwo*. Poznań: Wydawnictwo Kurpisz.
- Petryszyn J., Zuzańska-Żyśko E., 2005: *Rozmieszczenie nowych inwestycji mieszkaniowych w aglomeracji katowickiej*. W: I. Jażdżewska, red.: *Współczesne procesy urbanizacji i ich skutki. XVIII Konwersatorium Wiedzy o Mieście*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, s. 361—371.
- Petryszyn J., Zuzańska-Żyśko E., 2008: *Osadnictwo miejskie GZM*. W: R. Dulias, A. Hibszer, red.: *Górnośląski Związek Metropolitalny. Zarys geograficzny*. Sosnowiec: PTG Oddział Katowicki, s. 180—189.
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego*, 2004.
- Runge J., Zadrożny T., 1989: *Delimitacja konurbacji katowickiej*. W: Z. Rykiel, red.: *Struktury i procesy społeczno-demograficzne w regionie katowickim*. „Prace Geograficzne IG i PZ PAN”, nr 151. Wrocław: Ossolineum, s. 23—28.
- Rykiel Z., 1991: *Rozwój regionów stykowych w teorii i w badaniach empirycznych*. Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk.



- Sitek S., Runge J., Kłosowski F., Runge A., Petryszyn J., Pytel S., Spórna T., Kurpanik M., Zuzańska-Żyśko E., 2013: *Spoleczno-gospodarcze i przestrzenne kierunki zmian regionalnego oraz lokalnych rynków pracy województwa śląskiego*. Sosnowiec: Uniwersytet Śląski.
- Spórna T., 2018: *The suburbanisation process in a depopulation context in the Katowice conurbation, Poland*. "Environmental & Socio-economic Studies", Vol. 6 (1), s. 57—72.
- Strategia Rozwoju Miasta „Katowice 2030”*, 2013.
- Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego na lata 2014—2020*. Gliwice 2015.
- Tkocz M., 1995: *Katowice jako ośrodek regionalny w latach 1865—1995*. Katowice: Wydawnictwo „Śląsk”.
- Ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim z dnia 9.03.2017 r.* Dz.U. 2017, poz. 730.
- Zuzańska-Żyśko E., 2011: *Aire Métropolitaine de la Haute-Silésie — essai de délimitation en approche structurelle*. In: R. Pyka, ed.: *Entre la coopération et la concurrence. La gouvernance et le développement équilibré des espaces métropolitains français — conclusions pour la Pologne*. Katowice: RSS MSNP UŚ, GZM — “Metropolia Silesia”, s. 185—205.
- Zuzańska-Żyśko E., 2012: *Funkcje metropolitalne Górnośląskiego Obszaru Metropolitalnego*. „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2 (48), 39—61.
- Zuzańska-Żyśko E., 2014: *The Real Estate Market in the Upper-Silesian Metropolitan Area*. “Procedia — Social and Behavioral Sciences”, Vol. 120, s. 374—385.
- Zuzańska-Żyśko E., 2016: *Procesy metropolizacji. Teoria i praktyka*. Warszawa: PWN.
- Zuzańska-Żyśko E., 2017: *Procesy metropolizacji w województwie śląskim*. W: J. Hrynkiewicz, A. Potrykowska, red.: *Sytuacja demograficzna województwa śląskiego jako wyzwanie dla polityki społecznej i gospodarczej*. Warszawa: Rządowa Rada Ludnościowa.
- Zuzańska-Żyśko E., Pytel S., Koman W., 2016: *Suburbanization in Postindustrial Area. Case Study of The Silesia Metropolitan Region*. In: R. Efe, I. Cürebal, L. Lévai, eds.: *GeoMed 2016. 4th International Geography Symposium*. Antalya (Turkey): Book of Proceedings, Kemer, s. 835—849.



Rafał Muster

Uniwersytet Śląski w Katowicach

## Dojazdy do pracy mieszkańców Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii — próba analizy zjawiska

**Abstract:** The article describes the phenomenon of daily commutes to work occurring in the territory of Upper Silesian and Zagłębie Metropolis. The scale of this phenomenon is best illustrated by the fact that every day several hundred thousand of individuals cross the borders of their place of residence to commute to their work place.

This phenomenon has been described on the basis of data of the Main Statistic Office for the years 2006 and 2011 — thanks to this the dynamics of changes occurring in the layout of individual communes has been presented. The text lists the communes of the Metropolis which register positive and negative daily balance of commuters. The communes with clear dominance of those arriving rather than departing are Katowice and Gliwice, which are increasingly gaining the character of supralocal markets. The analysis of congestion of traffic of human resources in the territory of the Metropolis indicates very strong connections of individual communes in terms of commuting with distinctive domination of Katowice, which in 2011 witnessed over 122 thousand individuals arriving to work daily— they were mostly the inhabitants of other communes of the Silesia region. Other cities which attract particularly large numbers of commuters on a daily basis are Gliwice (28 000), Dąbrowa Górnicza (17 000), Sosnowiec (15 000) and Tychy (15 000). Taking into consideration the intensity of daily commuting of the inhabitants of the Metropolitan Union, we may undoubtedly prove the territorial integrity of this area — as a labour market of subregional character. The analysis of the phenomenon of the intensity of the daily commuting has an applicational dimension and it may be used in practice in the course of planning an extension or modernisation of the transport system network between the communes with the highest intensity of commuting.

**Key words:** labour market, the employed, pendulum migrations, Upper Silesian and Zagłębie Metropolis

## Wstęp

Jednym z wyznaczników zasadności funkcjonowania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii jest spójność przestrzenna tego obszaru, a co się z tym wiąże — rynku pracy i wzajemne powiązania jego poszczególnych części składowych, w szczególności zaś dotyczących przepływu osób i towarów. Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia — jako obszar — pod względem natężenia regularnych dojazdów do pracy wyraźnie wyróżnia się w skali kraju.

O intensywności codziennych przepływów osób do pracy na obszarze GZM świadczą dane statystyczne<sup>1</sup>, wskazujące, że każdego dnia kilkaset tysięcy osób przekracza granice gminy, w której mieszka, w celu dojazdu do miejsca pracy. Strumienie powiązań gospodarczo-przestrzennych poszczególnych gmin mają odzwierciedlenie m.in. w natężeniu codziennych przepływów osób do pracy i są jednym ze wskaźników powiązań funkcjonalnych.

Zgodnie z danymi ostatniego Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z dziesięciu gmin województwa śląskiego o największej liczbie osób przyjeżdżających do pracy siedem należy do obszaru Związku Metropolitalnego (Katowice, Gliwice, Dąbrowa Górnicza, Sosnowiec, Tychy, Chorzów i Zabrze). Możemy mówić o bardzo silnych powiązaniach poszczególnych gmin w zakresie przepływów ludności do pracy, z wyraźną dominacją Katowic, gdzie w 2011 roku codziennie przyjeżdżało do pracy ponad 122 tys. osób. W głównej mierze byli to mieszkańcy innych gmin województwa śląskiego. Inne miasta, do których dojeżdża do pracy szczególnie dużo osób, to Gliwice (28 tys.), Dąbrowa Górnicza (17 tys.), Sosnowiec (15 tys.) i Tychy (15 tys.) (por. *Dojazdy do pracy...*, 2015, s. 11—12; zob. też Kłoskowski i in., 2013, s. 144—145). Tak duża liczba przyjeżdżających do pracy do tych miast, które możemy nazwać ośrodkami węzłowymi, związana jest przede wszystkim z ich ponadlokalnym charakterem. Katowice to stolica województwa, w której funkcjonują nie tylko kluczowe dla regionu urzędy i instytucje, ale także liczne firmy. Z kolei w administracyjnych granicach Gliwic, Dąbrowy Górniczej, Sosnowca i Tychów znajdują się podstrefy Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej.

Analiza zjawiska wahadłowego przemieszczania się zasobów ludzkich (kształcenie się, wykonywanie pracy) w ramach określonego obszaru ma zdecydowanie wymiar aplikacyjny. Praktyczna użyteczność wyników badań codziennych przepływów ludności może zostać wykorzystana nie tylko do modernizacji i rozbudowy układów komunikacyjnych i sieci dróg, ale także do usprawnienia systemu komunikacji (publicznej i niepublicznej), np. przez wprowadzenie wspólnego biletu obejmującego różnych przewoźników, aby przemieszczenia pasażerów odbywały się najsprawniej. W wahadłowych przepływach zasobów ludzkich codziennie

---

<sup>1</sup> Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego za 2011 rok. Wśród tych osób są także ci, którzy do pracy do firm i instytucji funkcjonujących na obszarze GZM dojeżdżają z innych gmin, które nie tworzą GZM.

dojeżdżających do pracy szczególnego znaczenia nabiera odpowiednia sieć dróg i ich przepustowość, a także jakość i dostępność transportu publicznego i niepublicznego oraz koszty przejazdu. Szybszy i sprawniejszy transport ludzi i towarów to oszczędność czasu i pieniędzy, ale także mniejsze zanieczyszczenie środowiska. Dlatego modernizacja sieci dróg i systemu transportu zbiorowego — szczególnie na tych trasach, gdzie odnotowywane jest najwyższe natężenie codziennych dojazdów do pracy i szkół — powinna przybrać charakter działań o wymiarze strategicznym.

Biorąc pod uwagę intensywność codziennego przemieszczania się mieszkańców Związku Metropolitalnego do pracy, z całą pewnością możemy wykazać spójność terytorialną tego obszaru — jako rynku pracy o charakterze subregionalnym. Jednocześnie warto zwrócić uwagę, że w Polsce lokalne rynki pracy w statystyce publicznej utożsamia się wprawdzie z powiatami, to jednak nie powinno być nadużyciem definiowanie obszaru GZM także w kategoriach lokalnego rynku pracy. Otóż dokonując próby eksplikacji pojęcia „lokalny rynek pracy” możemy przywołać definicję Marka Góry i Urszuli Sztanderskiej, uznających, że jest to „obszar, w obrębie którego czas dojazdu do pracy jest na tyle krótki, że nie stanowi istotnej bariery zatrudnienia” (Góra, Sztanderska, 2006, s. 6). Inna definicja mówi o tym, że „lokalny rynek pracy jest jednym lub wyróżnionym zbiorem powiatów” (Mielich-Iwanek, 2004, s. 64). Z kolei przepisy szkolenia zawodowego „Job Training Partnership Act” określają lokalny rynek pracy jako ekonomicznie zintegrowany obszar geograficzny, w ramach którego zamieszkująca ludność może znaleźć zatrudnienie bądź je zmienić bez konieczności zmiany miejsca zamieszkania (Gołata, 2004).

Jak zauważa Wiesława Kozek: „Rynek pracy — w jego modelowej postaci — zakłada pełną mobilność siły roboczej, czyli gotowość ludzi do poszukiwania lepszej pracy” (2014, s. 179). Poziom mobilności przestrzennej zasobów pracy uzależniony jest od licznych czynników — związanych z motywacją jednostki, jej poziomem wykształcenia, wykonywanym zawodem, potrzebą osiągnięć czy wreszcie — z infrastrukturą komunikacyjną. Należy tu podkreślić, że czas przejazdu samochodem pomiędzy przeciwległymi gminami z obszaru GZM nie przekracza godziny<sup>2</sup>: Gliwice—Sławków 52 min, Pyskowice—Sławków 56 min, Bieruń—Tarnowskie Góry 56 min, Wiry—Ożarówice 60 min, Knurów—Psary 42 min.

## Źródła danych o dojazdach do pracy

O ile w badaniach empirycznych oraz studiach teoretycznych problematyka zagranicznych migracji zarobkowych jest przedmiotem częstych analiz, o tyle

<sup>2</sup> Dotyczy wybranych gmin, analiza na podstawie <https://www.google.pl/maps> [data dostępu: 18.04.2017].

zjawisko codziennych dojazdów do pracy jest analizowane i opisywane już zdecydowanie rzadziej.

W okresie socjalizmu informacji o dojazdach do pracy w naszym kraju dostarczały spisy powszechne oraz spisy kadrowe, z których można było uzyskać dane dotyczące osób pracujących w gospodarce społecznej (por. Wiśniewski, 2013, s. 11). Jednakże warto podkreślić, że problematyka dojazdów do pracy była również przedmiotem naukowych opracowań i analiz<sup>3</sup>.

Obecnie jednym z podstawowych źródeł informacji o codziennych przemieszczaniach ludności do pracy są spisy powszechne oraz przeprowadzane co kwartał Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności. Warto przy okazji wspomnieć też o badaniach realizowanych przez Urząd Statystyczny w Poznaniu. Jak czytamy w literaturze przedmiotu, deficyt aktualnych danych o migracji wahałowej „skłonił Urząd Statystyczny w Poznaniu do podjęcia próby oszacowania kierunków i natężenia dojazdów do pracy, najpierw w województwie wielkopolskim (2004 r.), a następnie dla całego kraju (2006 r.). Na szczególną uwagę zasługuje przy tym fakt, że w obu przypadkach jako źródło danych wykorzystano rejestr administracyjny, jakim była baza systemu podatkowego POLTAX” (Kruszka, 2010, s. 3). Analizując zeznania podatkowe porównywano miejsce zamieszkania podatnika z miejscem wykonywania pracy, co było podstawą określenia natężenia codziennych dojazdów do pracy. Tym samym udało się zdiagnozować, na podstawie odpowiedniej agregacji danych, gminy odnotowujące dodatnie i ujemne saldo migracji wahałowych pracowników.

Nie zmienia to faktu, że odczuwalny jest deficyt badań zarówno nad problemem codziennych wahałowych dojazdów do pracy, jak i zjawiska przeprowadzki do innych miejscowości w kraju w celu podjęcia pracy (Muster, 2014, s. 113).

Co prawda dzięki badaniom Głównego Urzędu Statystycznego jesteśmy w stanie precyzyjnie opisać zjawisko dojazdów do pracy od strony ilościowej — agregując dane także na poziomie gmin. Wiemy, jak wyglądają przemieszczenia pracowników pomiędzy poszczególnymi gminami, które gminy odnotowują nadwyżkę dojeżdżających nad wyjeżdżającymi do pracy. Jednakże praktycznie na tym zakresie (liczba przyjeżdżających do gminy i wyjeżdżających poza jej granice administracyjne) dostępność danych statystycznych się kończy. Zdecydowanie brakuje danych, które pozwoliłyby wskazać, w jakich zawodach i specjalnościach pracownicy codziennie przemieszczający się pomiędzy poszczególnymi gminami świadczą pracę. Brakuje badań nad motywami codziennego przemieszczania się do pracy oraz nad pojawiającymi się problemami, z którymi spotykają się dojeżdżający do pracy — również w kontekście ukazania sugerowanych zmian. Pozyskanie takich danych pozwoliłoby na precyzyjną diagnozę czynników „wypychających” (*push factors*) jednostki poza obręb gmin, które zamieszkują, w celu świadczenia pracy.

Analizując przepływy ludności związane z codziennymi dojazdami do pracy należy ponadto wziąć pod uwagę nie tylko przejazdy pomiędzy określonymi jed-

<sup>3</sup> Analizą dojazdów do pracy zajmowali się wówczas m.in. Andrzej Gawryszewski, Edward Dolny, Jadwiga Herna, Jerzy Namysłowski, Teofil Lijewski, Jerzy Z. Dzieciuchowicz.

nostkami administracyjnymi, ale także przepływy ludności wewnątrz samych jednostek — przykładowo w obrębie samych miast — co w niewielkim stopniu poddawane jest eksploracji badawczej. Jest to o tyle istotne, że procesy suburbanizacji doprowadzają do powstawania dzielnic przemysłowych i administracyjno-biurowych z dużą liczbą miejsc pracy. Takich danych niestety na obszarze GZM również brakuje.

## Definicyjne rozumienie pojęcia *migracja*

Definiując pojęcie *migracja* można w pierwszej kolejności odwołać się do łaciny: „[...] *migratio* oznacza wyprowadzenie się, przeniesienie się z jednego miejsca na drugie. W języku łacińskim używa się też formuły *migrare humanum est*, z której wynika, że migracje, czyli przemieszczenia przestrzenne, są rzeczą ludzką, stanowiącą właściwość człowieka” (Rajkiewicz, 2007, s. 303).

Mobilność przestrzenna jednostki jest jedną z kluczowych kompetencji cywilizacyjnych<sup>4</sup>, co niejednokrotnie jest jednym z czynników wpływających na odniesienie sukcesu na rynku pracy.

W artykule skoncentrowano się na analizie zjawiska codziennych dojazdów do pracy na obszarze GZM, czyli na problematyce migracji wahadłowych. W literaturze przedmiotu czytamy, że „migracje wahadłowe są najbardziej masową formą przemieszczeń przestrzennych; polegają one na regularnym i powtarzalnym przenoszeniu się z miejscowości zamieszkania do miejscowości leżącej w innej jednostce administracyjnej w związku z pracą czy nauką” (Rajkiewicz, 2007, s. 304). Tym samym mówimy o migracjach wewnętrznych, które odbywają się „w obrębie granic danego obszaru, najczęściej jednostki podziału administracyjnego, np. wewnątrz województwa, powiatu, stanu, prowincji, regionu, kraju, związanych z przekraczaniem granic administracyjnych jednostek niższego rzędu wchodzących w ich skład” (A. Runge, J. Runge, 2008, s. 204—205).

W innym opracowaniu czytamy, że: „Dosłowne znaczenie terminu *dojazdy* oznacza regularne, tj. powtarzalne w czasie z pewną częstotliwością, przemieszczanie się do jakiegoś miejsca. Dojeżdżającym jest więc każda osoba, która przemieszcza się z jednego punktu do drugiego, np. na trasie dom—praca—dom lub dom—szkoła—dom, wykorzystując przy tym różne środki transportu, w tym również osoby przemieszczające się pieszo” (Wiśniewski, 2013, s. 32).

Pojęcie migracji wahadłowych należy jednak ujmować szerzej — są to codzienne dojazdy ludności nie tylko pomiędzy miejscem zamieszkania a miejscem wykonywania pracy, ale także pomiędzy miejscem zamieszkania a miejscem pobierania

---

<sup>4</sup> Do kompetencji cywilizacyjnych oprócz mobilności przestrzennej możemy zaliczyć m.in. umiejętność korzystania z komputera i Internetu, prawo jazdy kat. B, znajomość co najmniej jednego języka obcego, najlepiej potwierdzona stosownym certyfikatem, funkcjonalny alfabetyzm (zob. Szczepański, 2006, s. 22—23).

nauki. W tekście skoncentrowano się na analizie codziennych przepływów mieszkańców Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii jedynie do pracy.

## Skutki codziennych dojazdów do pracy

Dojazdy do pracy niewątpliwie przyczyniają się do równoważenia rynku pracy — z miejscowości, w których jest mniejsza podaż miejsc pracy, do miejscowości z większą podażą miejsc pracy (Kaczmarek, Mikuła, 2010). Sama gotowość do codziennych dojazdów do pracy poza miejscowość zamieszkania zwiększa się wraz ze wzrostem wykształcenia i poziomu kompetencji zawodowych pracowników. Pracujący uzyskują dochód, płacą podatki, realizują swoje kariery zawodowe — to oczywiste. Analizując ekonomiczne skutki migracji należy wspomnieć, że pozytywnym ich aspektem będzie „rozwój gałęzi gospodarki związanych z powstawaniem infrastruktury transportowej (firmy budowlane, producenci pojazdów), jej utrzymaniem (warsztaty, firmy remontowe) czy świadczeniem usług transportu publicznego” (Bul, 2014, s. 190).

Obserwując ekonomiczne i przestrzenne skutki migracji wahadłowych trzeba zaznaczyć, że rosnący poziom koncentracji obszarów, do których coraz liczniej dojeżdża się codziennie do pracy, „powoduje wzrost cen nieruchomości, czyli eroduje możliwości stałych migracji (koszty mieszkania), z drugiej strony rosnąca specyfikacja i efektywność wiąże się z wyższym poziomem wynagrodzeń, czyli wzrostem atrakcyjności dojazdów nawet z większych odległości. Coraz większa skala dojazdów na danym kierunku wiąże się z poprawą zakresu i jakości transportu publicznego. Dzięki inwestycjom infrastrukturalnym poprawia się również dostępność drogową. Wszystko to ułatwia przemieszczenia i generuje zwiększenie ich skali” (Guzik, 2011, s. 6).

W literaturze przedmiotu podkreśla się negatywne skutki wahadłowych dojazdów do pracy. Migracje wahadłowe, jak pisze Radosław Bul, „skutkują też wieloma kosztami, które można zaliczyć na poczet strat” (2014, s. 190). Negatywne aspekty rosnącej intensywności codziennego przemieszczania się do pracy na obszarach metropolitalnych to strata czasu osób dojeżdżających, rosnące koszty dojazdów, wypadki komunikacyjne i późniejsze koszty leczenia uczestników tych zdarzeń oraz koszty naprawy uszkodzonych pojazdów. Badacz podkreśla także, że: „Dalsze zwiększanie się długości trwania dojazdów może skutkować wzrostem niezadowolenia społecznego i jeszcze większym wykorzystaniem transportu indywidualnego w migracjach wahadłowych. Niestety należy przypuszczać, że przełoży się to na powstawanie zatorów na drogach miasta i aglomeracji” (2014, s. 205). Intensyfikacja codziennych dojazdów do pracy będzie implikowała wzrost poziomu zanieczyszczenia środowiska naturalnego.

Można się spodziewać, że na obszarze GZM będzie następowała intensyfikacja migracji wahadłowych. Jest to związane ze zjawiskiem nazywanym w literaturze

przedmiotu *suburbanizacją zatrudnienia*. W literaturze anglosaskiej zjawisko to określane jest jako *suburbanizacja miejsc pracy (suburbanisation of jobs)*, decentralizacja zatrudnienia (*decentralisation of employment*) czy rozlewanie się zatrudnienia (*job sprawl*). Wiąże się to z koncentracją miejsc pracy w określonych dzielnicach, mających charakter przemysłowy czy usługowo-administracyjny (Rakowska, 2014, s. 49). Jednym z problemów spowodowanych *suburbanizacją zatrudnienia* jest ograniczona możliwość dojazdu do powstających miejsc pracy — bez możliwości dojazdu samochodem jest to w dużym stopniu utrudnione. Ten problem szczególnie wyraźnie występuje w Stanach Zjednoczonych (por. Terplan *et al.*, 2009). Na krajowym rynku pracy skala tego zjawiska jest nieporównywalnie mniejsza, natomiast wydaje się, że w najbliższych latach będziemy obserwować postępujące procesy związane z *suburbanizacją zatrudnienia*. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że „rozwój gospodarczy i funkcjonalny miasta sprawia, że dynamicznie rozwijają się także jego przedmieścia, które mogą być celem dojazdów do pracy i w ten sposób modyfikować rozkład i natężenie dojazdów do samego ośrodka miejskiego” (Wiśniewski, 2013, s. 150).

Wydaje się, że dobrym przykładem tego zjawiska na obszarze GZM będzie powstawanie i rozwój specjalnych stref ekonomicznych, koncentrujących tysiące miejsc pracy, głównie związanych z przemysłem produkcyjnym.

## **Dojazdy do pracy w obrębie GZM w świetle danych empirycznych**

Przedstawiając codzienne przemieszczenia się ludności gmin wchodzących w skład utworzonej 1 lipca 2017 roku Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii powołano się na dane empiryczne z badań zrealizowanych przez Główny Urząd Statystyczny w 2006 oraz 2011 roku. Niestety nie ma bardziej aktualnych danych, za pomocą których można przedstawić ilościowe natężenie zjawiska wahałowych przepływów ludności do pracy. Jednakże porównując dane z lat 2006 i 2011 udało się ukazać dynamikę następujących zmian w zakresie przemieszczania się ludności do pracy. Dlatego też tekst ma charakter informujący o skali natężenia zjawiska codziennych dojazdów do pracy.

Ogólnopolskie badanie z 2006 roku zostało przeprowadzone na podstawie analizy zeznań podatkowych osób pracujących przez porównanie miejsca zamieszkania podatników z miejscem wykonywania pracy — szczegółowe dane przedstawiono w tabeli 1. W kolejnych dwóch tabelach zaprezentowano pozyskane z Narodowego Spisu Powszechnego 2011 roku dane statystyczne dotyczące ludności poszczególnych gmin, która wykonuje pracę poza miejscem zamieszkania. Dane ze spisu powszechnego pozwoliły również ukazać kierunki dojazdów do pracy mieszkańców poszczególnych gmin.



## Dojazdy do pracy mieszkańców gmin GZM w 2006 roku

Nazwa gminy	Liczba osób wyjeżdżających do pracy	Liczba osób przyjeżdżających do pracy	Saldo przyjazdów i wyjazdów do pracy	Liczba osób przyjeżdżających do pracy przypadająca na 1 osobę wyjeżdżającą do pracy
1	2	3	4	5
Będzin	7 733	4 677	-3 056	0,60
Czeladź	5 052	1 611	-3 441	0,32
Wojkowice	1 560	622	-938	0,40
Bobrowniki	1 949	652	-1 297	0,33
Mierzęcice	1 218	134	-1 084	0,11
Psary	2 191	324	-1 867	0,15
Siewierz — miasto	623	1 455	832	2,34
Siewierz — obszar wiejski	1 047	491	-556	0,47
Sławków	1 109	262	-847	0,24
Knurów	3 721	3 480	-241	0,94
Pyskowice	2 568	984	-1 584	0,38
Gierałtowiec	1 823	313	-1 510	0,17
Pilchowice	1 206	282	-924	0,23
Rudziniec	1 031	192	-839	0,19
Sośnicowice — miasto	184	387	203	2,10
Sośnicowice — obszar wiejski	714	305	-409	0,43
Łaziska Górne	2 508	1 365	-1 143	0,54
Mikołów	4 450	4 842	392	1,09
Wry	1 200	412	-788	0,34
Kobiór	681	151	-530	0,22
Radzionków	2 500	1 464	-1 036	0,59
Tarnowskie Góry	4 249	6 416	2 167	1,51
Ożarówice	794	760	-34	0,96
Świerklaniec	1 613	1 121	-492	0,69
Zbrosławice	1 620	713	-907	0,44
Bieruń	2 607	2 203	-404	0,85
Imielin	1 280	229	-1 051	0,18

1	2	3	4	5
Lędziny	1 639	671	-968	0,41
Bojszowy	1 302	270	-1 032	0,21
Chełm Śląski	987	193	-794	0,20
Bytom	12 997	7 186	-5 811	0,55
Chorzów	8 778	9 176	398	1,05
Dąbrowa Górnicza	10 518	12 162	1 644	1,16
Gliwice	7 484	20 558	13 074	2,75
Katowice	11 936	104 228	92 292	8,73
Mysłowice	6 853	7 239	386	1,06
Piekary Śląskie	5 273	2 600	-2 673	0,49
Ruda Śląska	9 591	4 530	-5 061	0,47
Siemianowice Śląskie	8 905	3 415	-5 490	0,38
Sosnowiec	22 584	10 125	-12 459	0,45
Świętochłowice	5 875	2 486	-3 389	0,42
Tychy	11 812	10 299	-1 513	0,87
Zabrze	12 475	9 079	-3 396	0,73
<b>Razem</b>	<b>196 240</b>	<b>240 046</b>	x	x

Źródło: Dane GUS; <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/teryt> [data dostępu: 04.05.2017]

Zgodnie z wynikami badania z 2006 roku w dziewięciu gminach tworzących obecnie Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolię, odnotowano dodatnie saldo przyjazdów i wyjazdów do pracy, są to: Siewierz — miasto, Sośnicowice — miasto, Mikołów, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Katowice, Mysłowice i Tarnowskie Góry. Zdecydowany prym wiodły Katowice, do których w 2006 roku każdego dnia do pracy dojeżdżało ponad 104 tys. osób, a stosunek codziennie przyjeżdżających do wyjeżdżających wynosił 8,73. Innymi słowy — niemal dziewięć razy więcej osób codziennie przyjeżdżało do pracy w katowickich firmach i instytucjach w porównaniu do liczby katowiczian pracujących w innych gminach. Analizując wyniki badania z 2006 roku można zauważyć skalę zjawiska codziennego przemieszczania się pracowników pomiędzy poszczególnymi gminami. Biorąc pod uwagę poziom natężenia codziennych dojazdów do pracy, oprócz dominującej pozycji Katowic, warto zwrócić uwagę na Gliwice, gdzie liczba dojeżdżających do pracy przekroczyła 20 tys. osób, oraz Dąbrowę Górniczą z ponad 12 tysiącami osób dojeżdżających do pracy. W przypadku Gliwic stosunek przyjeżdżających do wyjeżdżających wynosił 2,75, a w przypadku Dąbrowy Górniczej 1,16.

Najniższy stosunek codziennie przyjeżdżających do wyjeżdżających odnotowano w niewielkich gminach: Mierzęcice (0,11), Psary (0,15), Gierałtowiec (0,17), Rudziniec (0,19), Imielin (0,18), Chełm Śląski (0,20) i Bojszowy (0,21).

Problem natężenia dojazdów do pracy można analizować również na podstawie danych statystycznych z przeprowadzonego w 2011 roku Narodowego Spisu Powszechnego. Porównując dane z 2006 roku z danymi z 2011 roku można zaobserwować rosnący udział mieszkańców GZM dojeżdżających do pracy — wzrost ten wyniósł niemal 16% (z 240 tys. do 278 tys.). Zwiększa się poziom mobilności pracowników, coraz więcej mieszkańców GZM dojeżdża do pracy przekraczając administracyjną granicę zamieszkiwanej przez nich gminy, ale także zwiększa się udział osób dojeżdżających spoza Metropolii do firm i instytucji usytuowanych na obszarze GZM. Ponadto można zaobserwować rosnącą rolę tych rynków pracy, które 10 lat temu odnotowywały nadwyżkę przyjeżdżających do pracy nad wyjeżdżającymi. W 2006 roku do dziewięciu gmin odnotowujących nadwyżkę przyjeżdżających do pracy codziennie dojeżdżało ponad 166 tys. osób. Natomiast pięć lat później (2011 rok) liczba osób codziennie dojeżdżających do pracy w gminach odnotowujących nadwyżkę przyjeżdżających wynosiła już niemal 202 tys. osób, czyli wzrosła o 22% w porównaniu z 2006 rokiem. Szczegółowe dane przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2

## Dojazdy do pracy mieszkańców gmin GZM w 2011 roku

Nazwa gminy	Liczba osób wyjeżdżających do pracy	Liczba osób przyjeżdżających do pracy	Saldo przyjazdów i wyjazdów do pracy	Liczba osób przyjeżdżających do pracy przypadająca na 1 osobę wyjeżdżającą do pracy
1	2	3	4	5
Będzin	9 200	5 136	-4 064	0,56
Bieruń	3 207	1 910	-1 297	0,60
Bobrowniki	2 159	703	-1 456	0,32
Bojszowy	1 495	429	-1 066	0,28
Bytom	17 861	8 445	-9 416	0,47
Chełm Śląski	1 092	232	-860	0,21
Chorzów	11 644	11 734	90	1,00
Czeladź	5 698	2 016	-3 682	0,35
Dąbrowa Górnicza	12 640	15 932	3 292	1,26
Gierałtowiec	1 789	368	-1 421	0,20
Gliwice	9 819	25 982	16 163	2,64
Imielin	1 381	330	-1 051	0,24
Katowice	17 007	119 272	102 265	7,01
Knurów	3 668	955	-2 713	0,26
Kobiór	696	291	-405	0,41
Lędziny	2 218	654	-1 564	0,29

1	2	3	4	5
Łaziska Górne	3 275	1 167	-2 108	0,36
Mierzęcice	1 352	249	-1 103	0,18
Mikołów	5 497	6 014	517	1,09
Mysłowice	8 892	7 359	-1 533	0,82
Ożarówice	822	653	-169	0,79
Piekary Śląskie	6 932	2 533	-4 399	0,36
Pilchowice	1 253	309	-944	0,25
Psary	2 294	412	-1 882	0,18
Pyskowice	2 147	1 007	-1 140	0,47
Radzionków	2 827	1 857	-970	0,66
Ruda Śląska	10 360	4 385	-5 975	0,42
Rudziniec	995	288	-707	0,29
Siemianowice Śląskie	9 574	4 434	-5 140	0,46
Sławków	1 101	300	-801	0,27
Sosnowiec	21 362	13 569	-7 793	0,63
Świerklaniec	1 881	978	-903	0,52
Świętochłowice	7 029	2 582	-4 447	0,37
Tarnowskie Góry	5 226	8 505	3 279	1,62
Tychy	12 500	12 681	181	1,01
Wojkowice	1 648	586	-1 062	0,35
Wyry	1 474	414	-1 060	0,28
Zabrze	15 432	10 366	-5 066	0,67
Zbrosławice	1 991	830	-1 161	0,41
Siewierz — miasto	648	1 101	453	1,69
Siewierz — obszar wiejski	1 126	246	-880	0,21
Sośnicowice — miasto	156	372	216	2,38
Sośnicowice — obszar wiejski	771	224	-47	0,29
<b>Razem</b>	<b>230 139</b>	<b>277 810</b>	x	x

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS, <http://stat.gov.pl/spisy-powszechn/nsp-2011/nsp-2011-wyniki/dojazdy-do-pracy-w-polsce-wyniki-nsp-2011,9,1.html> [data dostępu: 04.05.2017].

Uwaga: Udostępnione przez GUS dane dotyczą wyłącznie przepływów co najmniej 9 osób.

Szczegółowa analiza danych statystycznych wskazuje na to, że 35,2% (ponad 40 tys. osób) codziennie dojeżdżających do pracy do Katowic zamieszkuje ościen-

ne gminy. Z danych w liczbach bezwzględnych wynika, że najczęściej do stolicy województwa śląskiego w 2011 roku dojeżdżali mieszkańcy Sosnowca (8 716 osób), Tychów (6 108 osób), Chorzowa (6 047 osób), Siemianowic Śląskich (5 369 osób) i Bytomia (5 114 osób).

Jak zauważa Krzysztof Gwosdz, „powiązania między Katowicami a pozostałymi miastami w zakresie dojazdów do pracy są najczęściej silnie asymetryczne (zdecydowana przewaga dojazdów do Katowic)” (2014, s. 195). Gwosdz podkreśla, że „pod względem powiązań Katowic z pozostałymi miastami konurbacji można mówić o wyraźnej strukturze hierarchicznej, a struktura ta przypomina wyróżnione przez A. Markusen skupienie działalności typu *oś i szprychy* — hub and spoke” (2014, s. 195—197).

Nie jest zaskoczeniem, że dużą nadwyżkę wyjeżdżających do pracy poza granicę miejsca zamieszkania odnotowuje się w niewielkich gminach (np. Bojszowy, Chełm Śląski, Gierałtowiec czy Psary). Mieszkańcy tych gmin ze względu na niewielką podaż miejsc pracy w lokalnych firmach i instytucjach znajdują zatrudnienie w innych gminach GZM. Poza tym obserwujemy systematyczny odpływ ludności z dużych miast do mniejszych gmin, gdzie ceny nieruchomości są niższe, a dojazd do miejsca pracy nie przysparza większych problemów. Zmiana miejsca zamieszkania często nie jest związana ze zmianą pracy, jednakże przekłada się wprost na zwiększenie intensywności dojazdów na obszarze GZM.

Porównując dane z 2006 roku z danymi z 2011 roku można zaobserwować zwiększającą się liczbę wyjeżdżających do pracy z gmin, w których funkcjonował tradycyjny przemysł (Bytom, Ruda Śląska, Zabrze, Piekary Śląskie, Siemianowice Śląskie). Natomiast systematycznie zwiększa się liczba dojeżdżających do pracy nie tylko do stolicy województwa, ale także do miast GZM, w których funkcjonują podstrefy Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej. Istotny przyrost liczby przyjeżdżających do pracy odnotowano w Gliwicach, Tychach, Dąbrowie Górniczej i Sosnowcu. Miasta GZM o najwyższych wskaźnikach nadwyżki przyjeżdżających do pracy w porównaniu do wyjeżdżających jednocześnie charakteryzują się wyraźnie korzystniejszą sytuacją na rynku pracy w odniesieniu do sytuacji w całym województwie. Przykładowo — w województwie śląskim stopa bezrobocia kształtuje się na poziomie 5,6%, a przeciętne wynagrodzenie w 2016 roku wynosiło 4 295 zł, podczas gdy w Katowicach wysokość oficjalnej stopy bezrobocia kształtowała się na poziomie 2,4% a przeciętne wynagrodzenie wynosiło 5 275 zł, w Gliwicach zaś analogiczne dane kształtowały się na poziomie 3,9% i 4 832 zł (GUS, BDL).

Dane z ostatniego Narodowego Spisu Powszechnego ukazują też kierunki przemieszczania się ludności do pracy, co przedstawiono w tabeli 3. Niestety brakuje bardziej szczegółowych danych dotyczących zawodów i specjalności osób dojeżdżających do pracy do innych gmin. Biorąc pod uwagę cechy społeczno-demograficzne pracowników, czynnikami o kluczowym znaczeniu determinującymi mobilność przestrzenną (w tym codzienne dojazdy do pracy) są poziom wykształcenia i wiek pracownika. Jak zauważa Wiesława Kozek: „Młodzi, lepiej wykształceni ludzie są częstszymi migrantami do atrakcyjnych rynków pracy”

(2014 s. 191). Wyraźnie potwierdzają to także wyniki Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (Muster, 2014, s. 117 i nast.). Ze względu na to, że polskie społeczeństwo jest coraz lepiej wykształcone, systematycznie poprawia się infrastruktura komunikacyjna oraz sieć transportowa, a mieszkańcy większych miast GZM coraz chętniej przeprowadzają się do mniejszych gmin, można zakładać, że wysoce prawdopodobne będzie systematyczne zwiększanie się liczby osób codziennie dojeżdżających do pracy do innych gmin.

Tabela 3

Kierunki przepływów mieszkańców GZM w związku z dojazdami do pracy

Nazwa gminy	Najczęstsze miejscowości wykonywania pracy (co najmniej 50 osób)
1	2
Będzin	Kraków (93); Warszawa (473); Czeladź (567); Wojkowice (132); Psary (134); Bielsko-Biała (78); Bytom (139); Chorzów (279); Dąbrowa Górnicza (1 453); Gliwice (145); Katowice (2 920); Mysłowice (177); Siemianowice Śląskie (187); Sosnowiec (1 456); Tychy (77); Zabrze (74); Wrocław (64); Bobrowniki (51); Piekary Śląskie (63)
Bieruń	Oświęcim (55); Warszawa (65); Łędziny (85); Bojszowy (91); Bielsko-Biała (354); Gliwice (51); Katowice (728); Mysłowice (59); Tychy (1 372)
Bobrowniki	Warszawa (93); Będzin (181); Wojkowice (96); Ożarówce (87); Bytom (210); Chorzów (68); Katowice (652); Piekary Śląskie (243); Siemianowice Śląskie (52); Sosnowiec (65)
Bojszowy	Pszczyna (50); Bieruń (203); Bielsko-Biała (67); Katowice (531); Tychy (515)
Bytom	Wrocław (142); Łódź (64); Brzesko (101); Kraków (172); Piaseczno (50); Warszawa (829); Będzin (57); Czeladź (56); Bobrowniki (55); Miasteczko Śląskie (57); Radzionków (764); Tarnowskie Góry (1 143); Świerklaniec (164); Zbroslawice (133); Bielsko-Biała (117); Chorzów (1 453); Częstochowa (87); Dąbrowa Górnicza (210); Gliwice (1 912); Katowice (5 114); Mysłowice (126); Piekary Śląskie (733); Ruda Śląska (697); Rybnik (59); Siemianowice Śląskie (342); Sosnowiec (255); Świętochłowice (422); Tychy (141); Zabrze (1361); Poznań (91)
Chełm Śląski	Bieruń (79); Łędziny (70); Katowice (511); Mysłowice (112); Tychy (129)
Chorzów	Wrocław (50); Kraków (102); Warszawa (554); Mikołów (95); Tarnowskie Góry (74); Bielsko-Biała (112); Bytom (548); Częstochowa (61); Dąbrowa Górnicza (318); Gliwice (566); Katowice (6 047); Mysłowice (124); Piekary Śląskie (86); Ruda Śląska (485); Siemianowice Śląskie (543); Sosnowiec (242); Świętochłowice (664); Tychy (138); Zabrze (383)
Czeladź	Kraków (50); Warszawa (202); Będzin (520); Bytom (118); Chorzów (130); Dąbrowa Górnicza (364); Gliwice (67); Katowice (2 164); Mysłowice (102); Siemianowice Śląskie (298); Sosnowiec (1 066); Tychy (57); Żory (59)

1	2
Dąbrowa Górnicza	Wrocław (108); Kraków (173); Warszawa (911); Będzin (1 039); Cze- ladź (212); Psary (64); Siewierz (56); Sławków (53); Zawiercie (98); Bielsko-Biała (128); Bytom (107); Chorzów (255); Częstochowa (76); Gliwice (304); Jaworzno (91); Katowice (4 144); Mysłowice (234); Sie- mianowice Śląskie (149); Sosnowiec (3 094); Świętochłowice (159); Tychy (139); Zabrze (167); Żory (91); Elbląg (61)
Gierałtowiec	Knurów (117); Mikołów (79); Gliwice (476); Jastrzębie-Zdrój (124); Katowice (667); Zabrze (180)
Gliwice	Wrocław (90); Kraków (161); Warszawa (735); Knurów (254); Pysko- wice (330); Gierałtowiec (55); Pilchowice (95); Rudziniec (160); Soń- nicowice — miasto (137); Sośnicowice — obszar wiejski (98); Toszek — miasto (78); Mikołów (89); Tarnowskie Góry (447); Zbrostawice (110); Bielsko-Biała (77); Bytom (239); Chorzów (207); Częstochowa (65); Dąbrowa Górnicza (58); Jastrzębie-Zdrój (95); Jaworzno (53); Katowice (2 966); Ruda Śląska (146); Rybnik (203); Sosnowiec (153); Tychy (111); Zabrze (1 891); Poznań (52)
Imielin	Łędziny (72); Chełm Śląski (59); Katowice (603); Mysłowice (227); Tychy (178)
Katowice	Legnica (112); Wrocław (177); Łódź (70); Kraków (325); Piaseczno — miasto (64); Warszawa (1 995); Opole (58); Będzin (178); Cze- ladź (153); Łaziska Górne (78); Mikołów (744); Pszczyna — miasto (58); Tarnowskie Góry (113); Bieruń (62); Bielsko-Biała (490); By- tom (583); Chorzów (2 128); Częstochowa (126); Dąbrowa Górni- cza (549); Gliwice (1 045); Jastrzębie-Zdrój (63); Jaworzno (235); Mysłowice (1 114); Piekary Śląskie (120); Ruda Śląska (410); Ryb- nik (101); Siemianowice Śląskie (1 169); Sosnowiec (1 294); Świę- tochłowice (277); Tychy (1 204); Zabrze (496); Żory (59); Tarnowo Podgórne (55); Poznań (92)
Knurów	Warszawa (88); Gierałtowiec (106); Pilchowice (100); Gliwice (2 002); Jastrzębie-Zdrój (84); Katowice (504); Rybnik (74); Zabrze (240)
Kobiór	Pszczyna — miasto (79); Katowice (182); Tychy (275)
Łędziny	Warszawa (52); Bieruń (230); Imielin (71); Bielsko-Biała (175); Gliwi- ce (54); Katowice (429); Mysłowice (147); Tychy (902)
Łaziska Górne	Warszawa (85); Mikołów (1 221); Orzesze (142); Ornontowice (76); Wyry (108); Bielsko-Biała (78); Gliwice (126); Katowice (815); My- słowice (63); Tychy (264)
Mierzęcice	Warszawa (80); Będzin (147); Ożarówice (148); Bytom (52); Dąbrowa Górnicza (94); Katowice (336); Sosnowiec (71)
Mikołów	Warszawa (193); Łaziska Górne (345); Orzesze (131); Ornontowice (179); Wyry (107); Bielsko-Biała (162); Chorzów (113); Gliwice (301); Katowice (2 417); Mysłowice (83); Ruda Śląska (185); Tychy (664); Zabrze (124)

Mysłowice	Łódź (51); Kraków (122); Warszawa (507); Będzin (62); Imielin (86); Łęczyny (119); Bielsko-Biała (198); Bytom (132); Chorzów (229); Dąbrowa Górnicza (190); Gliwice (133); Jaworzno (201); Katowice (4 791); Ruda Śląska (86); Siemianowice Śląskie (98); Sosnowiec (647); Tychy (457); Zabrze (98)
Ożarówce	Radzionków (126); Tarnowskie Góry (196); Świerklaniec (72); Bytom (55); Katowice (150); Piekary Śląskie (61)
Piekary Śląskie	Kraków (50); Warszawa (249); Wojkowice (51); Bobrowniki (313); Miasteczko Śląskie (59); Radzionków (236); Tarnowskie Góry (403); Świerklaniec (222); Bytom (1323); Chorzów (488); Dąbrowa Górnicza (73); Gliwice (304); Katowice (1 736); Ruda Śląska (106); Siemianowice Śląskie (447); Sosnowiec (96); Świętochłowice (56); Zabrze (215)
Pilchowice	Knurów (83); Gliwice (539); Katowice (462)
Psary	Warszawa (65); Będzin (583); Czeladź (56); Wojkowice (53); Dąbrowa Górnicza (210); Katowice (665); Sosnowiec (205)
Pyskowice	Bierawa (59); Toszek — miasto (53); Tarnowskie Góry (65); Zbrosławice (87); Gliwice (1 400); Katowice (246); Zabrze (78)
Radzionków	Warszawa (66); Tarnowskie Góry (481); Świerklaniec (114); Bytom (677); Chorzów (126); Gliwice (177); Katowice (604); Piekary Śląskie (157); Zabrze (117)
Ruda Śląska	Kraków (58); Warszawa (301); Mikołów (538); Tarnowskie Góry (70); Bielsko-Biała (108); Bytom (465); Chorzów (1 062); Częstochowa (54); Dąbrowa Górnicza (121); Gliwice (901); Jastrzębie-Zdrój (82); Katowice (3 995); Siemianowice Śląskie (110); Sosnowiec (128); Świętochłowice (501); Tychy (129); Zabrze (1 244)
Rudziniec	Gliwice (574); Katowice (161)
Siemianowice Śląskie	Kraków (72); Warszawa (503); Będzin (89); Czeladź (153); Mikołów (51); Bielsko-Biała (70); Bytom (286); Chorzów (1 216); Dąbrowa Górnicza (146); Gliwice (217); Katowice (5 369); Mysłowice (135); Piekary Śląskie (115); Ruda Śląska (101); Sosnowiec (292); Świętochłowice (89); Tychy (99); Zabrze (135)
Siewierz — miasto	Będzin (62); Siewierz — obszar wiejski (56); Dąbrowa Górnicza (101); Katowice (164); Sosnowiec (50)
Siewierz — obszar wiejski	Będzin (119); Siewierz — miasto (259); Dąbrowa Górnicza (230); Katowice (192); Sosnowiec (76)
Sławków	Bukowno (56); Dąbrowa Górnicza (441); Katowice (207); Sosnowiec (157)
Sosnowiec	Wrocław (101); Łódź (62); Kraków (287); Warszawa (1187); Będzin (1 213); Czeladź (483); Wojkowice (68); Mikołów (63); Zawiercie (50); Bielsko-Biała (223); Bytom (254); Chorzów (377); Częstochowa (122); Dąbrowa Górnicza (4 100); Gliwice (328); Jastrzębie-Zdrój (55); Jaworzno (246); Katowice (8 716); Mysłowice (1 305); Ruda Śląska (123); Rybnik (52); Siemianowice Śląskie (326); Świętochłowice (55); Tychy (295); Zabrze (159); Żory (142); Poznań (82)



1	2
Sośnicowice — miasto	Gliwice (101)
Sośnicowice — obszar wiejski	Bierawa (60); Sośnicowice — miasto (147); Gliwice (380); Katowice (83)
Świerklaniec	Warszawa (53); Miasteczko Śląskie (73); Radzionków (104); Tarnowskie Góry (664); Bytom (174); Chorzów (58); Gliwice (80); Katowice (351); Piekary Śląskie (179); Zabrze (59)
Świętochłowice	Kraków (65); Warszawa (219); Tarnowskie Góry (56); Bytom (432); Chorzów (1 553); Dąbrowa Górnicza (133); Gliwice (300); Katowice (2 722); Ruda Śląska (562); Siemianowice Śląskie (140); Sosnowiec (97); Tychy (53); Zabrze (323)
Tarnowskie Góry	Wrocław (59); Kraków (57); Warszawa (226); Gdańsk (51); Miasteczko Śląskie (343); Radzionków (278); Krupski Młyn (54); Ożarówiec (64); Świerklaniec (232); Tworóg (135); Zbrosławice (233); Bytom (566); Chorzów (186); Gliwice (560); Katowice (1 077); Piekary Śląskie (220); Sosnowiec (94); Zabrze (306)
Tychy	Wrocław (115); Łódź (93); Kraków (146); Warszawa (740); Gdańsk (51); Łaziska Górne (78); Mikołów (754); Wiry (79); Kobiór (89); Miedzna (73); Pszczyna — miasto (147); Pszczyna — obszar wiejski (51); Bieruń (652); Łędziny (185); Bojszowy (143); Bielsko-Biała (599); Chorzów (171); Dąbrowa Górnicza (95); Gliwice (395); Katowice (6 108); Mysłowice (560); Ruda Śląska (63); Siemianowice Śląskie (70); Sosnowiec (184); Zabrze (104); Poznań (56)
Wojkowice	Warszawa (55); Będzin (229); Czeladź (85); Bobrowniki (72); Bytom (112); Dąbrowa Górnicza (73); Katowice (489); Piekary Śląskie (82); Siemianowice Śląskie (88); Sosnowiec (122)
Wiry	Łaziska Górne (137); Mikołów (380); Katowice (558); Tychy (193)
Zabrze	Wrocław (80); Kraków (98); Warszawa (606); Knurów (88); Pyskowice (127); Gierałtów (72); Mikołów (190); Czerwionka-Leszczyny — miasto (53); Tarnowskie Góry (294); Zbrosławice (182); Bielsko-Biała (102); Bytom (655); Chorzów (483); Częstochowa (54); Dąbrowa Górnicza (86); Gliwice (5 191); Jastrzębie-Zdrój (145); Jaworzno (129); Katowice (4 435); Ruda Śląska (933); Rybnik (163); Siemianowice Śląskie (52); Sosnowiec (145); Świętochłowice (110); Tychy (140); Poznań (66)
Zbrosławice	Pyskowice (117); Tarnowskie Góry (350); Bytom (95); Gliwice (648); Katowice (288); Zabrze (249)

Źródło: GUS <http://stat.gov.pl/spisy-powszechn/nsp-2011/nsp-2011-wyniki/dojazdowy-do-pracy-w-polsce-wyniki-nsp-2011,9,1.html> [data dostępu: 04.05.2017].

U w a g a: W tabeli przedstawiono dane liczbowe dotyczące ok. 80% dojeżdżających do pracy poza miejsce swego zamieszkania.

Powiązania funkcjonalne pomiędzy poszczególnymi gminami formalnie wchodzącymi w skład Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii wyraźnie odzwierciedlają przepływy zasobów ludzkich w drodze do pracy i z powrotem.

Oprócz zdecydowanie dominującej roli katowickiego rynku pracy, na którym obserwujemy przyrost liczby osób systematycznie dojeżdżających do pracy — w głównej mierze z okolicznych gmin, Krzysztof Gwosdz w swoich analizach podkreśla mocne wzajemne powiązania w zakresie dojazdów do pracy w trójkątach miast części górnośląskiej (Gliwice—Zabrze—Knurow) i zagłębiowskiej GZM (Sosnowiec—Dąbrowa Górnicza—Będzin). W pierwszym układzie mamy do czynienia z wyraźną dominacją Gliwic, które odnotowują wyraźną nadwyżkę dojeżdżających do pracy, tymczasem wzajemne powiązania miast zagłębiowskich są już bardziej zrównoważone (Gwosdz, 2014, s. 197). Analizując dane z 2006 roku Gwosdz trafnie przewidywał, że „Tychy zacierają w kierunku miasta imigracyjnego [z nadwyżką dojeżdżających nad wyjeżdżającymi do pracy — przypis R.M.], co potwierdza wzrost ich roli gospodarczej w konurbacji po 1990 roku” (2014, s. 199). Badania Głównego Urzędu Statystycznego z 2011 roku potwierdziły przewidywania Gwosdz, gdyż Tychy odnotowywały już nadwyżkę dojeżdżających do pracy.

## Zakończenie

Biorąc pod uwagę natężenie codziennego przemieszczania się do pracy mieszkańców gmin Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii oraz dobry układ komunikacyjny, z całą pewnością możemy mówić o spójności terytorialnej tego obszaru. Gminy odnotowujące nadwyżkę przyjeżdżających do pracy to atrakcyjne, ponadlokalne rynki pracy z podażą atrakcyjnych miejsc pracy.

Jednakże nie należy spodziewać się, że gminy, w których mamy dodatnie saldo dojeżdżających do pracy, będą odnotowywać wzrost liczby mieszkańców, w związku z tym, że część przyjeżdżających do pracy zechce się w tych gminach osiedlić na stałe. Mamy tutaj raczej do czynienia z tendencją odwrotną — mieszkańcy miast GZM (np. Katowic, Gliwic, Tychów) odnotowujących dodatnie saldo przyjeżdżających do pracy przeprowadzają się do mniejszych gmin — nie zmieniając miejsca pracy. Tym samym taka tendencja koreluje ze wzrostem liczby codziennie dojeżdżających do pracy.

Niewątpliwie podstawową siłą metropolii będzie zdolność lokalnych firm i instytucji do tworzenia miejsc pracy przyciągających wysoko kwalifikowanych pracowników. W przyszłości należy spodziewać się wzrostu znaczenia gospodarczego tych miast, które obecnie odnotowują nadwyżkę dojeżdżających do pracy.

Zaprezentowane w artykule dane statystyczne dotyczące dojazdów do pracy (za lata 2006 i 2011) mogą stanowić materiał do dalszych porównań, gdy pojawią się zaktualizowane wyniki badań — wówczas będzie można precyzyjniej wskazać dynamikę zmian zachodzących w strukturze dojeżdżających do pracy.

## Literatura

- Bul R., 2014: *Migracje wahadłowe ludności w aglomeracji poznańskiej*. Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Dojazdy do pracy w województwie śląskim w 2011 roku*. 2015, Katowice: Urząd Statystyczny w Katowicach.
- Gołata E., 2004: *Estymacja bezpośrednia bezrobocia na lokalnym rynku pracy*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Góra M., Sztanderska U., 2006: *Wprowadzenie do analizy lokalnego rynku pracy*. Warszawa: MPiPS.
- Guzik R., 2011: *Dojazdy do pracy w województwie małopolskim 2006—2011*. Kraków: WUP.
- Gwosdz K., 2014: *Pomiędzy starą a nową ścieżką rozwojową. Mechanizmy ewolucji struktury gospodarczej i przestrzennej regionu tradycyjnego przemysłu na przykładzie konurbacji katowickiej*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Kaczmarek U., Mikuła Ł., 2010: *Mobilność siły roboczej na rynku pracy aglomeracji poznańskiej*. W: P. Churski, red.: *Rynek pracy i mobilność siły roboczej w aglomeracji poznańskiej*. Poznań: Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej, Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Kłosowski F., Pytel S., Runge A., Sitek S., Zuzanska-Żyśko E., 2013: *Rynek pracy w subregionie centralnym województwa śląskiego*. Sosnowiec.
- Kozek W., 2014: *Rynek pracy. Perspektywa instytucjonalna*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Kruszka K., 2010: *Dojazdy do pracy w Polsce. Terytorialna identyfikacja przepływów ludności związana z zatrudnieniem*. Poznań: Urząd Statystyczny w Poznaniu.
- Mielich-Iwanek K., 2004: *Lokalne rynki pracy w okresie przemian w górnictwie węglowym*. W: A.S. Barczak, C. Fijałkowska, red.: *Spoleczno-ekonomiczne skutki przemian gospodarczych w województwie śląskim przełomu XX i XXI wieku*. Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.
- Muster R., 2014: *Przepływy ludności w związku z dojazdami do pracy. Próba analizy zjawiska na krajowym rynku pracy*. W: „Górnośląskie Studia Przedsiębiorczości”. T. 11. Chorzów.
- Rajkiewicz A., 2007: *Polityka społeczna*. Warszawa: PWN.
- Rakowska J., 2014: *Codziennie dojazdy do pracy jako ekonomiczne kryterium rządowych klasyfikacji i delimitacji obszarów (na przykładzie USA i Kanady)*. „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3 (57), s. 46—59.
- Runge A., Runge J., 2008: hasło *Migracja wewnętrzna*. W: *Słownik pojęć z geografii społeczno-ekonomicznej*. Katowice: Videograf Edukacja.
- Szczepański M.S., 2006: *Juniorzy i debiutanci na rynku pracy. Nowoczesny pracownik — próba portretu socjologicznego*. W: B. Pactwa, P. Rojek-Adamek, red.: *Edukacja całościowa — kompetencje cywilizacyjne a regionalny rynek pracy*. Tychy: Wydawnictwo WSZiNS.
- Wiśniewski R., 2013: *Spoleczno-demograficzne uwarunkowania dojazdów do pracy do Białegostoku*. Warszawa: PAN, IGiPZ.

### **Źródła internetowe**

Terplan Egon *et al.*, 2009: *Job Sprawl in the Megaregion. How can we slow the decentralization of work in Northern California?* "The Urbanist", September 1/2009, <http://www.spur.org/publications/urbanist-article/2009-09-01/job-sprawl-megaregion> [data dostępu: 12.04.2018].

<https://www.google.pl/maps> [data dostępu: 18.04.2017].

<https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/teryt> [data dostępu: 01.09.2017].

<http://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2011/nsp-2011-wyniki/dojazdy-do-pracy-w-polsce-wyniki-nsp-2011,9,1.html> [data dostępu: 10.08.2017].

[www.wup-katowice.pl](http://www.wup-katowice.pl) [data dostępu: 17.04.2017].



Agata Zygmunt

Uniwersytet Śląski w Katowicach

## Potencjał demograficzny Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii — szanse, zagrożenia, perspektywy

**Abstract:** The article is an attempt to estimate the demographic resources of the “Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” (Upper Silesian and Zagłębie Metropolis). Some universal demographic processes can be observed in the communities constituting it, such as population ageing, population outflow, but their dynamics and detailed parameters of vital and migration statistics indicate a wide diversity of demographic potential in the metropolis. The author compares and analyzes selected indicators of demographic potential, such as: total number of population, population density, population structure by sex and age, as well as basic vital and migration statistics for 41 communes of the Metropolis of Upper Silesia and Zagłębie.

**Key words:** metropolis, Upper Silesian and Zagłębie Metropolis, demographic potential, population processes

### Wprowadzenie

Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia (GZM) powstała 1 lipca 2017 roku na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 roku (Dz.U. 2017, poz. 1290). Stanowi ona obecnie największy ośrodek miejski w kraju — obejmuje obszar 2 500 km<sup>2</sup>, zamieszkały przez prawie 2 300 tys. mieszkańców 41 gmin województwa śląskiego ([www.gzm.org.pl](http://www.gzm.org.pl)).

Powołanie do życia GZM, jak również uregulowanie sposobu jej funkcjonowania, określone w ustawie o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. 2017, poz. 730), jest bez wątpienia dużym sukcesem, który jednak niesie sporo wyzwań zarówno dla samorządowców, jak i dla mieszkańców gmin tworzących

tę metropolię. Jak twierdzi Tomasz Pietrzykowski, zainicjowanie funkcjonowania w województwie śląskim metropolii oznacza bowiem początek „prawdziwej gry o przyszłość Śląska jako ośrodka miejskiego, centrum gospodarczo-cywilizacyjnego, liczącego się na mapie nie tylko Polski, ale także Europy i świata. To wyzwanie budowy Śląska XXI wieku, różniącego się od przemysłowo-górniczego regionu, jakim ten region był przez ostatnie trzy stulecia, choć czerpiącego z najlepszych tradycji ukształtowanych w tej epoce” (Pietrzykowski, 2017, s. 6). Utworzenie GZM jawi się więc jako szansa na podniesienie konkurencyjności i atrakcyjności gospodarczej województwa śląskiego, przyspieszenie tempa rozwoju tego regionu czy na poprawę jakości życia mieszkańców przez połączenie sił i możliwości, jakimi dysponują wszystkie wchodzące w jej skład gminy. Warto podkreślić, że beneficjentem korzystnej zmiany wywołanej przez integrację w ramach metropolii ma być nie tylko województwo śląskie czy GZM traktowane jako zintegrowane organizmy terytorialne, ale także każda gmina stanowiąca część tego obszaru.

Konurbację górnośląską postrzega się często jako naturalne miejsce dla powstania metropolii ze względu na wzajemne powiązania gospodarcze i infrastrukturalne oraz fluktuację mieszkańców tworzących ją miast. Niemniej jednak nie należy się spodziewać, że proces tworzenia jednolitego obszaru miejskiego, jakim ma zostać GZM, nie będzie napotykał przeszkód. Wyzwaniem dla samorządowców będzie z pewnością ściślejsza niż do tej pory współpraca z pozostałymi gminami i wynikająca z tego potrzeba zmiany przyjmowanej dotychczas perspektywy, ukierunkowanej na realizację partykularnych interesów własnego miasta, na myślenie i działanie na rzecz metropolii postrzeganej jako jeden wspólnotowy organizm. Nie mniej ważne będzie przekonanie do projektu, jakim jest GZM, mieszkańców gmin, które ją tworzą. Chodzi bowiem o to, by procesom modernizacji, uatrakcyjniania przestrzeni miejskiej, transportu publicznego, usług komunalnych czy przestrzeni publicznych towarzyszyło kreowanie nowej wizji regionu, zakładającej uznanie metropolizacji za proces ważny, potrzebny i słuszny przez ludzi zamieszkujących obszar GZM (Pietrzykowski, 2017, s. 6). Taka legitymacja jest warunkiem pomyślnego funkcjonowania tej struktury, ponieważ najważniejszym zasobem metropolii są ludzie. Mówiąc wprost — metropolia jest dla ludzi i tworzą ją ludzie, dlatego od ich aktywności, przekonań, opinii i postaw zależy kształt i perspektywy rozwoju.

Przed władzami GZM stoi wiele trudnych zadań i decyzji do podjęcia. Określenie priorytetów działania, opracowanie spójnej wizji rozwoju czy wypracowanie modelu zarządzania metropolią to tylko część z nich. Niezależnie od przyjętej strategii działania wdrożenie konkretnych rozwiązań wymaga szczegółowej diagnozy sytuacji społeczno-ekonomicznej. Przyjmując założenie, że największym bogactwem regionu jest kapitał ludzki (Karolczak, 2017, s. 9), należy uznać, że jednym z ważniejszych elementów takiej diagnozy powinna stać się analiza zasobów demograficznych nowo powstałej metropolii. Stan i struktura ludności, jak również zmiany w ruchu naturalnym i wędrownym w sposób znaczący wpływają bowiem na kapitał społeczny danego obszaru, determinując tym samym jego możliwości rozwojowe.

Niniejszy tekst stanowi próbę oszacowania demograficznych zasobów GZM, która jest obszarem mocno zróżnicowanym pod względem natężenia procesów ludnościowych. W tworzących ją gminach można zaobserwować pewne procesy demograficzne o charakterze uniwersalnym, jak starzenie się populacji czy odpływ ludności, jednak już ich dynamika oraz szczegółowe parametry ruchu naturalnego i wędrownego wskazują na duże zróżnicowanie potencjału ludnościowego na obszarze GZM. W tym kontekście warto zastanowić się, w jakim stopniu ujawniające się różnice stanowią barierę, a w jakim stopniu szansę rozwojową dla nowo powstałej Metropolii.

## Potencjał demograficzny województwa śląskiego

Szacowanie potencjału demograficznego warto rozpocząć od wyjaśnienia tego pojęcia. Zazwyczaj potencjał demograficzny (ludnościowy) rozumiany jest jako ogół zasobów, możliwości, zdolności i mocy tkwiących w zasobach ludzkich danego obszaru (Krupowicz, 2008, s. 20). Podstawowymi miarami potencjału ludnościowego jest rozmiar populacji (jej stan), jak również struktura ludności według wieku. Bardziej precyzyjne analizy uwzględniają dodatkowo wskaźniki charakteryzujące ruch naturalny (głównie miary natężenia urodzeń i zgonów) oraz ruch wędrowny ludności.

Wielu badaczy akcentuje znaczący wpływ potencjału demograficznego na możliwości społeczno-gospodarcze regionów, identyfikując go jako „siłę napędową” ich rozwoju, dlatego też relatywnie często analizuje się potencjał ludnościowy w powiązaniu z potencjałem gospodarczym, wskazując na silne zależności występujące między tymi zasobami (por. np. Kłusek, 2017; *Wpływ potencjału...*, 2013; Krupowicz, 2008). W dostępnych analizach prowadzonych na gruncie polskim potencjał demograficzny obliczany jest na ogół dla regionów w celu porównania poziomu ich rozwoju. Uwzględnia się przy tym wybrane miary struktur i natężenia procesów demograficznych, a na ich podstawie konstruuje wskaźnik syntetyczny, który umożliwia przeprowadzenie analiz porównawczych<sup>1</sup>. Do wskaźników najczęściej branych pod uwagę należą: współczynnik obciążenia ekonomicznego (liczba osób w wieku nieprodukcyjnym, tj. przedprodukcyjnym i poprodukcyjnym,

<sup>1</sup> Najczęściej stosowaną metodą pozwalającą na konstrukcję syntetycznego wskaźnika rozwoju jest tzw. metoda Perkala. Procedura metodologiczna obejmuje dwa etapy. Pierwszy z nich polega na normalizacji poszczególnych mierników przyjętych do badań, w wyniku czego wszystkie mierniki wyrażone w jednostkach standaryzowanych stają się porównywalne i można je sumować. W przypadku procedury obliczania potencjału demograficznego lub ekonomicznego na tym etapie eliminuje się te zmienne, które zawierają powtarzające się informacje. Drugi etap obejmuje obliczenie syntetycznych wskaźników poziomu rozwoju regionalnego. Wskaźniki te mogą przyjmować wartości w granicach od -3 do 3, przy czym regiony rozwinięte będą miały wartości tego wskaźnika powyżej 0, regiony średnio rozwinięte — bliskie 0, a regiony słabo rozwinięte — poniżej 0. Za podobne uznawane są regiony o zbliżonych wartościach wskaźników (por. Szymała, 2000).

przypadająca na 100 osób w wieku produkcyjnym), przyrost naturalny w przeliczeniu na 1 tys. ludności oraz saldo migracji w przeliczeniu na 1 tys. ludności.

Ranking województw uwzględniający wielkość potencjału demograficznego i gospodarczego wyliczonego z zastosowaniem opisanej metodologii został przygotowany przez Mazowiecki Ośrodek Badań Regionalnych na podstawie wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2011 roku (*Wpływ potencjału...*, 2013). Województwa uszeregowano pod względem wartości wskaźnika syntetycznego w porządku malejącym, włączając każde z nich do jednej z trzech klas (klasa I — województwa o najwyższym poziomie potencjału demograficznego, klasa II — województwa o średnim poziomie potencjału demograficznego, zaś klasa III — województwa o niskim poziomie potencjału demograficznego). Pozycja województwa śląskiego w opracowanym rankingu jest niska — znajduje się ono na 11 pozycji z ujemną wartością potencjału demograficznego (−0,150, II klasa województw). Co ciekawe, w klasyfikacji uwzględniającej potencjał gospodarczy, opracowanej w sposób analogiczny do rankingu województw pod względem wartości potencjału demograficznego, pozycja województwa śląskiego jest znacząco wyższa — zajmuje ono czwartą lokatę (wartość wskaźnika Perkala wynosi 0,701 i pozwala zaliczyć województwo śląskie do województw I klasy). Województwo śląskie jest niewątpliwie jednym z najbardziej atrakcyjnych inwestycyjnie, jest też regionem wielkich możliwości i aspiracji, niemniej jednak jego słabością są kurczące się zasoby ludnościowe. Przyczyn takiego stanu rzeczy upatrywać należy — między innymi — w wysokim wskaźniku urbanizacji tego województwa (w 2015 roku wartość tego wskaźnika wyniosła 77,1%, podczas gdy w skali ogólnopolskiej 60,3%). Miasta są ważnymi centrami kapitału ludzkiego, ekonomicznego, technologicznego i kulturowego (*Wpływ potencjału...*, 2013), a zatem to właśnie głównie procesy dokonujące się w miastach silnie determinują rozwój zarówno gospodarczy, jak i demograficzny regionu. I tak, o ile sytuację ekonomiczną województwa śląskiego ocenia się pozytywnie, o tyle sytuacja demograficzna jest — w porównaniu z innymi regionami w Polsce — zdecydowanie niekorzystna, co stanowi czynnik istotny, gdyż jedną z poważniejszych barier wzrostu gospodarczego, która obecnie nabiera szczególnego znaczenia, jest właśnie bariera demograficzna (Kłusek, 2017, s. 233). Można wobec tego przypuszczać, że gdyby udało się ograniczyć negatywne trendy demograficzne w tym regionie, tempo wzrostu gospodarczego byłoby jeszcze większe niż do tej pory.

Konstrukcja syntetycznego wskaźnika potencjału demograficznego znajduje zastosowanie głównie w analizie sytuacji regionów, dlatego też w niniejszym tekście przeanalizowane i porównane zostaną wartości wybranych wskaźników cząstkowych w poszczególnych gminach GZM. Pozwoli to na wstępne oszacowanie potencjału ludnościowego tego obszaru oraz na ukazanie jego przestrzennego zróżnicowania. Zestawione zostaną takie zmienne, jak stan ludności, gęstość zaludnienia, wskaźniki struktur ludności według płci i wieku, a także podstawowe dane dotyczące ruchu naturalnego i wędrownego ludności.



## Obszar, stan i rozmieszczenie ludności Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii

Analizę potencjału demograficznego GZM należy rozpocząć od przywołania podstawowych informacji na temat jej obszaru, a także stanu i rozmieszczenia ludności.

GZM jest usytuowana w województwie śląskim. W jej skład wchodzi łącznie 41 gmin, w tym:

- 26 gmin miejskich, wśród których znajduje się 13 miast na prawach powiatu (Bytom, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Katowice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Tychy, Zabrze), a także Będzin, Bieruń, Czeladź, Imielin, Knurów, Lędziny, Łaziska Górne, Mikołów, Pyskowice, Radzionków, Sławków, Tarnowskie Góry i Wojkowice;
- 13 gmin wiejskich: Bobrowniki, Bojszowy, Chełm Śląski, Gierałtowiec, Kobiór, Mierzęcice, Ożarówce, Pilchowice, Psary, Rudziniec, Świerklaniec, Wiry i Zbrosławice;
- 2 gminy miejsko-wiejskie: Siewierz i Sońnicowice.

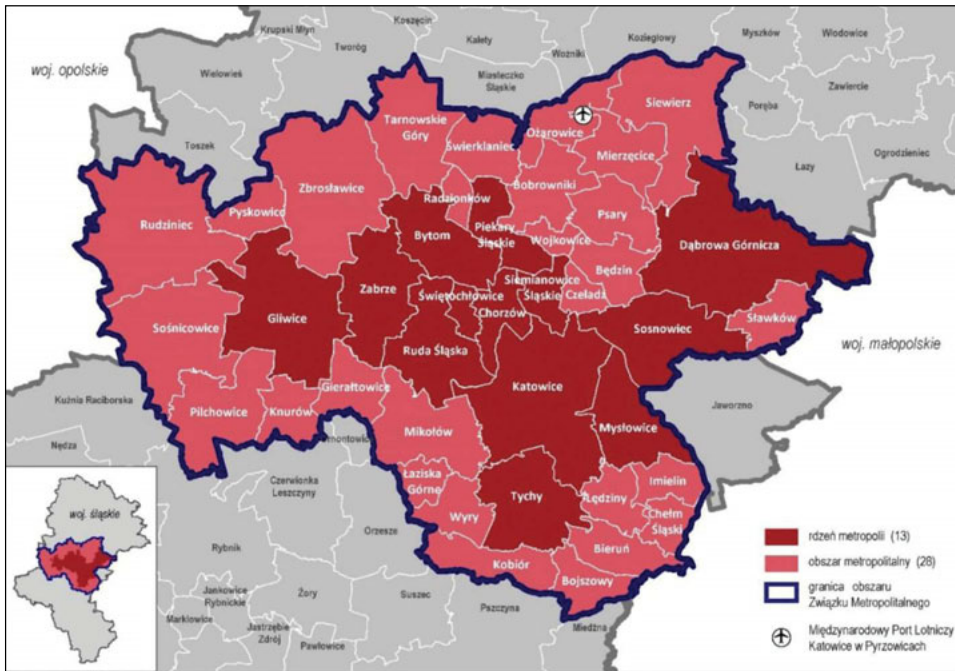
GZM obejmuje obszar 2 553 km<sup>2</sup>, co stanowi 20,2% powierzchni województwa śląskiego oraz 0,8% powierzchni Polski. Największy obszar zajmują gminy: Dąbrowa Górnicza (189 km<sup>2</sup>), Katowice (165 km<sup>2</sup>) oraz Rudziniec (159 km<sup>2</sup>). Powierzchnie najmniejsze należą do gmin: Radzionków, Wojkowice i Świętochłowice (po 13 km<sup>2</sup>).

Metropolię zamieszkuje łącznie 2 279 560, co stanowi 51,8% ludności województwa śląskiego oraz 5,9% populacji Polski. Należy zwrócić uwagę na istotne zróżnicowanie liczby mieszkańców poszczególnych gmin. Najliczniej zamieszkane są: Katowice (299 012 mieszkańców), Sosnowiec (206 516 mieszkańców) oraz Gliwice (182 969 mieszkańców). Najmniejszą liczbę ludności notuje się w gminach: Kobiór (4 905 mieszkańców), Ożarówce (5 714 mieszkańców) oraz Chełm Śląski (6 144 mieszkańców).

Średnia gęstość zaludnienia w GZM wynosi 893 osoby na jeden kilometr kwadratowy — warto odnotować, że parametr ten osiąga znacząco wyższe wartości aniżeli przeciętna dla województwa (371 osób/km<sup>2</sup>) i Polski (123 osoby/km<sup>2</sup>). Największa gęstość zaludnienia występuje w gminach: Świętochłowice (3 940 osób/km<sup>2</sup>), Chorzów (3 319 osób/km<sup>2</sup>) oraz Siemianowice Śląskie (2 720 osób/km<sup>2</sup>). Najrzadziej zaludnione są gminy: Rudziniec (67 osób/km<sup>2</sup>), Sońnicowice (75 osób/km<sup>2</sup>) oraz Kobiór (102 osoby/km<sup>2</sup>).

Dane zaprezentowane w tabeli 1 pozwalają stwierdzić, że potencjał ludnościowy GZM szacowany na podstawie stanu ludności jest znaczny, przy założeniu, że rozpatruje się obszar metropolii jako całość. Jednak analizując wielkość populacji poszczególnych gmin w relacji do wielkości terytorium dostrzec można istotne różnice potencjałów w granicach metropolii. Większą gęstość zaludnienia notuje się w gminach miejskich, jednak — co ciekawe — nie zawsze osiąga ona wartości

najwyższe w miastach o największej liczbie mieszkańców. Z kolei gminy wiejskie są zazwyczaj tymi, w których gęstość zaludnienia bywa nawet kilkakrotnie niższa niż w miastach. Dane statystyczne potwierdzają więc wysoki poziom urbanizacji GZM. Jednocześnie można wysunąć tezę o znaczących, niewykorzystywanych do tej pory „możliwościach absorpcyjnych” gmin GZM. W szczególności chodzi tu o te, w których gęstość zaludnienia jest relatywnie mała. Przestrzeń do życia i mieszkania w tych gminach stanowi niewykorzystany potencjał metropolii. Można w tym upatrywać pewnych szans na rozwój, o ile uda się uruchomić potencjał przyciągania tego obszaru, o którym niewątpliwie decydują: stabilny rynek pracy i dobre warunki rozwoju gospodarczego. Warto dodać, że utworzenie metropolii rozpatrywanej w kategoriach zintegrowanego obszaru miejskiego stwarza szanse dla gmin notujących ujemny przyrost naturalny, ponieważ przemieszczenia ludności, jakie będą dokonywały się w jej granicach, mogą korzystnie wpłynąć na sytuację demograficzną.



**Rys. 1.** Obszar i granice Górnśląsko-Zagłębiowskiej Metropolii

Źródło: [www.gzm.org.pl](http://www.gzm.org.pl) [data dostępu: 30.12.2017].

Tabela 1

Obszar, gęstość zaludnienia i liczba mieszkańców gmin Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii  
Stan na 30.06.2016 r.

Lp.	Gmina	Obszar [km <sup>2</sup> ]	Gęstość zaludnienia [osoby/km <sup>2</sup> ]	Liczba mieszkańców [osoby]
1	2	3	4	5
1.	Będzin	37	1 561	57 761
2.	Bieruń	40	489	19 575
3.	Bobrowniki	52	229	11 905
4.	Bojszowy	35	218	7 630
5.	Bytom	69	2 465	170 059
6.	Chełm Śląski	23	267	6 144
7.	Chorzów	33	3 319	109 541
8.	Czeladź	16	2 014	32 225
9.	Dąbrowa Górnicza	189	648	122 451
10.	Gierałtowiec	38	311	11 834
11.	Gliwice	134	1 365	182 969
12.	Imielin	28	317	8 888
13.	Katowice	165	1 812	299 012
14.	Knurów	34	1 138	38 685
15.	Kobiór	48	102	4 905
16.	Lędziny	32	525	16 807
17.	Łaziska Górne	20	1 121	22 418
18.	Mierzęcice	49	156	7 632
19.	Mikołów	79	507	40 027
20.	Mysłowice	66	1 132	74 711
21.	Ożarówce	46	124	5 714
22.	Piekary Śląskie	40	1 403	56 126
23.	Pilchowice	70	166	11 618
24.	Psary	46	260	11 939
25.	Pyskowice	31	594	18 418
26.	Radzionków	13	1 305	16 965
27.	Ruda Śląska	78	1 787	139 412
28.	Rudziniec	159	67	10 638
29.	Siemianowice Śląskie	25	2 720	68 011

1	2	3	4	5
30.	Siewierz	114	108	12 323
31.	Sławków	37	192	7 092
32.	Sosnowiec	91	2 269	206 516
33.	Sośnicowice	116	75	8 742
34.	Świerklaniec	45	264	11 888
35.	Świętochłowice	13	3 904	50 750
36.	Tarnowskie Góry	84	727	61 099
37.	Tychy	82	1 566	128 415
38.	Wojkowice	13	698	9 078
39.	Wiry	35	225	7 876
40.	Zabrze	80	2 199	175 882
41.	Zbrosławice	148	107	15 879
<b>Razem</b>		<b>2 553</b>	<b>893</b>	<b>2 279 560</b>

Źródło: Dane Urzędu Statystycznego w Katowicach.

## Struktury ludności w gminach Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii

Ważną grupę wskaźników potencjału demograficznego stanowią wybrane miary struktur ludności według płci i wieku. Analiza struktury ludności według płci i wieku jest podstawą wszelkich analiz i dociekań demograficznych. Jak twierdzi Marian Mitreǵa (1995, s. 44), znajomość tendencji występujących w tej strukturze pozwala na ocenę potencjału demograficznego danego obszaru oraz na projekcję jego tendencji rozwojowych. Ponadto struktura ludności według płci i wieku wpływa na ruch naturalny ludności, odgrywa więc istotną rolę w procesach planowania społecznego i gospodarczego, w określaniu zasobów pracy, determinuje wielkość konsumpcji i przesądza o skali potrzeb społecznych.

Najczęściej stosowanym wskaźnikiem struktury ludności według płci jest współczynnik feminizacji, wyrażający liczbę kobiet przypadających w danej populacji na 100 mężczyzn. Jak pokazują dane zawarte w tabeli 2, wartość tego wskaźnika — w skali zarówno całego kraju, jak i województwa śląskiego — wynosi 107, podczas gdy w gminach GZM obserwuje się znaczące zróżnicowanie poziomu feminizacji. Najsilniej sfeminizowane gminy to Bobrowniki i Sosnowiec, gdzie wskaźnik feminizacji wynosi 111. Na drugiej pozycji lokują się — *ex aequo* — gminy: Będzin, Chorzów, Czeladź i Katowice, w których na 100 mężczyzn

przypada 110 kobiet. Najniższe wartości współczynnika feminizacji notuje się w gminach: Zbrosławice (liczba kobiet jest równa liczbie mężczyzn), Lędziny (na 100 mężczyzn przypada 101 kobiet), a także Bieruń i Kobiór (wartość wskaźnika osiąga poziom 102).

Przewaga liczebna subpopulacji kobiet nad subpopulacją mężczyzn jest zjawiskiem powszechnym, wiążącym się z nadumieralnością mężczyzn powyżej 47. roku życia. Zaprezentowane dane pokazują jednak, że w niektórych gminach GZM dysproporcje te są wyjątkowo duże — dotyczy to głównie gmin miejskich. W ich zasobach demograficznych przeważają kobiety, jednak nadwyżka kumuluje się w wyższych przedziałach wiekowych, co nie jest szczególnie korzystne z perspektywy zasobów rynku pracy. Z kolei bardziej wyrównane proporcje liczby kobiet i mężczyzn obserwuje się w gminach, których „stolicami” są małe miasta, lub w gminach wiejskich. W tym wypadku można wnioskować o pewnych niedoborach kobiet, które najpewniej chcąc zrealizować swoje aspiracje edukacyjne i zawodowe zmieniły miejsce zamieszkania i osiedliły się w miastach. Warto dodać, że populacje, w których brakuje kobiet będących w wieku właściwym dla prokreacji (15—49 lat), są szczególnie narażone na ryzyko depopulacji, ponieważ ich potencjał reprodukcyjny jest mocno ograniczony.

Z perspektywy szacowania zasobów pracy i tendencji prokreacyjnych istotne jest również przyjrzenie się wartościom wskaźników struktury populacji ze względu na wiek. Na podstawie wartości współczynnika obciążenia demograficznego<sup>2</sup>, wyrażającego stosunek liczby osób będących w wieku nieprodukcyjnym (przedprodukcyjnym i poprodukcyjnym) do liczby osób w wieku produkcyjnym, można określić stopień, w jakim subpopulacja osób zdolnych do podjęcia aktywności ekonomicznej jest obciążona kosztami związanymi z utrzymaniem osób nieaktywnych zawodowo.

W 2015 roku na 100 osób w wieku produkcyjnym w Polsce przypadało 60,1 osób w wieku nieprodukcyjnym. Wartość tego wskaźnika w województwie śląskim była podobna — wyniosła 59,9. Analiza danych zawartych w tabeli 2 prowadzi do wniosku, że ponadprzeciętne wartości wskaźnika obciążenia demograficznego występują w gminach: Bobrowniki (65,3), Psary (64,3), Chorzów (63,9), Będzin (63,2) oraz Gierałtówice (62,7). Wskaźniki o najniższej wartości ujawniły się w gminach Bieruń (51,3), Lędziny (52,9) oraz Łaziska Górne i Pyskowice (po 55,0).

Wysokie wartości współczynnika obciążenia demograficznego wskazują na ograniczony, kurczący się potencjał demograficzny. Niekorzystne proporcje subpopulacji osób w wieku produkcyjnym i nieprodukcyjnym wskazują bowiem dość jednoznacznie na problem starzenia się demograficznego, którego konsekwencją jest wyludnianie gmin wchodzących w skład GZM. Problem ten nie dotyczy jednak całego obszaru metropolii, ponieważ — ponownie — tylko gminy skupione wokół małych miast dysponują zasobami ludnościowymi, pozwalającymi z nieco większym optymizmem patrzeć w przyszłość.

<sup>2</sup> Współczynnik ten bywa również określany jako współczynnik obciążenia ekonomicznego.

Wartości współczynnika obciążenia demograficznego są silnie skorelowane ze współczynnikiem starości demograficznej, wskazującym na procentowy udział osób w wieku poprodukcyjnym w ogólnej liczbie ludności.

Wielkość tego wskaźnika obliczona dla populacji Polski wynosi 19,6%, podczas gdy w województwie śląskim przekracza 20%. Oznacza to, że obie populacje znajdują się w fazie zaawansowanej starości demograficznej. Rekordowo wysokie wartości współczynnika starości demograficznej w 2015 roku odnotowano w Katowicach i Sosnowcu — w obydwu miastach odsetek osób w wieku poprodukcyjnym wyniósł 23,9%. Nieznacznie niższą jego wartość osiągnęła populacja gmin: Czeladź (23,7%), Bobrowniki (23,3%) oraz Będzin (22,9%). Na drugim biegunie lokują się gminy, w których stopień zaawansowania procesów związanych ze starzeniem się populacji jest znacznie niższy. Należą do nich gminy: Bojszowy i Wyry (po 15,2%) oraz Bieruń i Łędziny (po 15,4%).

Analiza danych zaprezentowanych w tabeli 2 dowodzi w sposób jednoznaczny, że problem starzenia się populacji dotyka wszystkich gmin GZM, niemniej jednak tempo i stopień zaawansowania tego procesu są zróżnicowane w różnych częściach metropolii. Wpływ na to ma niewątpliwie różne natężenie urodzeń — w gminach, w których problem starzenia się populacji jest mniej dotkliwy, notuje się większą niż przeciętna liczbę urodzeń. Populacje bowiem starzeją się „od dołu” wskutek zmniejszania się udziału osób młodych, jak również „od góry”, co jest związane z wydłużaniem trwania życia ludności (*Demography report...*, 2010, s. 64).

Tabela 2

Wskaźniki struktur demograficznych  
w gminach Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii w 2015 roku

Obszar/Gmina	Współczynnik		
	starości demograficznej* [%]	obciążenia demograficznego**	feminizacji***
1	2	3	4
Polska	19,6	60,1	107
Województwo śląskie	20,7	59,9	107
1. Będzin	22,9	63,2	110
2. Bieruń	15,4	51,3	102
3. Bobrowniki	23,2	65,3	111
4. Bojszowy	15,2	57,1	104
5. Bytom	21,8	60,3	109
6. Chełm Śląski	19,1	59,8	108
7. Chorzów	22,1	63,9	110
8. Czeladź	23,7	62,6	110
9. Dąbrowa Górnicza	21,7	58,9	108
10. Gierałtowiec	19,0	62,7	108
11. Gliwice	22,0	60,7	108

1	2	3	4
12. Imielin	17,8	59,7	104
13. Katowice	23,9	62,0	110
14. Knurów	19,0	59,4	106
15. Kobiór	17,5	57,3	102
16. Łędziny	15,4	52,9	101
17. Łaziska Górne	17,6	55,0	106
18. Mierzęcice	20,4	59,1	107
19. Mikołów	19,8	61,4	108
20. Mysłówice	18,6	56,3	107
21. Ożarówice	19,9	59,4	105
22. Piekary Śląskie	20,8	59,3	109
23. Pilchowice	17,6	57,3	105
24. Psary	22,6	64,3	109
25. Pyskowice	20,2	55,0	109
26. Radzionków	20,6	59,6	106
27. Ruda Śląska	19,6	59,0	107
28. Rudziniec	19,2	56,1	104
29. Siemianowice Śląskie	21,7	60,5	109
30. Siewierz	21,2	61,5	108
31. Sławków	21,3	62,4	109
32. Sosnowiec	23,9	61,4	111
33. Sośnicowice	18,9	56,3	110
34. Świerklaniec	18,8	57,9	105
35. Świętochłowice	21,0	60,7	108
36., Tarnowskie Góry	21,7	61,9	108
37. Tychy	20,1	58,6	107
38. Wojkowice	22,3	58,2	109
39. Wry	15,2	57,8	104
40. Zabrze	20,7	57,1	107
41. Zbrosławice	19,0	55,9	100

\* Współczynnik starości demograficznej wyraża relację liczby ludności w wieku poprodukcyjnym — 60 lat i więcej dla kobiet i 65 lat i więcej dla mężczyzn — do ogólnej liczby ludności.

\*\* Współczynnik obciążenia demograficznego wyraża stosunek liczby osób w wieku nieprodukcyjnym do liczby osób w wieku produkcyjnym, w przeliczeniu na 100 osób. Jako nieprodukcyjnym przyjęto wiek 0—17 lat (wiek przedprodukcyjny) oraz 60 lat i więcej (wiek poprodukcyjny); wiek produkcyjny to 18—59/64 lat (18—59 lat dla kobiet i 18—64 lat dla mężczyzn).

\*\*\* Współczynnik feminizacji określa liczbę kobiet przypadających na 100 mężczyzn w danej populacji.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie *Statystycznego Vademecum Samorządowca 2016*, Urząd Statystyczny w Katowicach, Katowice 2017.

## Ruch naturalny w gminach Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii

Kolejne zmienne warunkujące wielkość potencjału demograficznego GZM wynikają z natężenia ruchu naturalnego ludności. W tabeli 3 ukazano zestawienie wartości najważniejszych wskaźników dotyczących rozrodczości i umieralności w gminach metropolii.

Jako miarę rodności przyjęto współczynnik urodzeń, wyrażony przez odniesienie liczby urodzeń żywych do liczby ludności zamieszkującej dany obszar (w przeliczeniu na 1 000 mieszkańców). Natężenie urodzeń jest jednym z najważniejszych czynników przyrostu ludności, a także zmian jej struktury według wieku (Okólski, 2005, s. 67), rzutuje więc w sposób znaczący na zasoby demograficzne danego obszaru.

W roku 2015 wartość współczynnika urodzeń w Polsce wyniosła 9,6, w województwie śląskim wskaźnik ten był niższy o 0,5 — wynosił 9,1. Dane statystyczne zgromadzone w tabeli 3 świadczą o zauważalnym zróżnicowaniu rozrodczości w gminach tworzących GZM. Mediana wartości współczynnika urodzeń w gminach metropolii wyniosła 8,7, zaś jego średnia wartość to 8,9. Oznacza to, że natężenie urodzeń w GZM jest niższe aniżeli jego przeciętna wartość dla województwa śląskiego. Wskaźnik ten osiągnął wartości najwyższe w gminach: Bojszowy (11,5), Wyry (11,0), Gierałtówice i Knurów (po 10,7) oraz Łaziska Górne (10,6). Z kolei najmniej urodzeń w przeliczeniu na 1 000 mieszkańców odnotowano w gminach: Sławków (6,7), Psary (7,0), Sośnicowice (7,4), Chełm Śląski (7,5), Kobiór (7,6).

Przywołane dane jednoznacznie wskazują, że wśród gmin GZM notujących zarówno najniższe, jak i najwyższe wartości współczynnika urodzeń dominują gminy wiejskie oraz gminy miejskie, których „stolicami” są małe miasta. Wskaźniki powyżej przeciętnej potwierdzają uniwersalny trend, polegający na zróżnicowaniu natężenia urodzeń w miastach i na wsiach — przywiązanie do tradycyjnych form życia małżeńsko-rodzinnego i modelu rodziny z większą liczbą dzieci determinuje większą liczbę urodzeń na terenach wiejskich. Z kolei niski współczynnik urodzeń jest najpewniej rezultatem wyludniania wsi — osoby młode, w wieku właściwym dla prokreacji opuszczają te tereny, decydując się na realizację planów edukacyjnych i zawodowych w miastach, przez co potencjał demograficzny wsi ulega pomniejszeniu.

Potencjał ludnościowy można również określić z zastosowaniem współczynnika zgonów, obliczanego jako stosunek liczby zgonów do ogólnej liczby ludności (w przeliczeniu na 1 000 mieszkańców). Podobnie jak rozrodczość, również umieralność wykazuje związek z przyrostem ludności, a także ze zmianami jej struktury według płci i wieku (Okólski, 2005, s. 75). Im niższa będzie zatem wartość współczynnika zgonów, tym potencjał demograficzny będzie większy, natomiast w miarę jej obniżania potencjał ludnościowy będzie się zmniejszał.

W roku 2015 wartość współczynnika zgonów w Polsce wyniosła 10,3, a jego średnia wartość w województwie śląskim osiągnęła 11,0. Mediana współczynnika



zgonów w gminach GZM sytuuje się na poziomie 10,4, zaś jego średnia wartość wynosi 10,9, czyli jest niemal identyczna jak wielkość wskaźnika dla województwa śląskiego. Ponownie dostrzec można istotne zróżnicowanie natężenia zgonów w poszczególnych gminach tworzących metropolię. Najwyższe wartości współczynnika zgonów odnotowano w gminach: Wojkowice (16,4), Bobrowniki (15,2), Świętochłowice (13,7), Chorzów (13,6), Będzin (13,4). Z kolei gminy, w których liczba zgonów w przeliczeniu na 1 000 mieszkańców jest najmniejsza, to: Bojszowy (7,1), Bieruń (7,2), Kobiór (9,0), Łęczyny (9,1) oraz Mikołów (9,2).

Ponownie okazuje się, że w czołówce obszarów charakteryzujących się relatywnie wysokim potencjałem ludnościowym są gminy wiejskie, co najpewniej należy wiązać z dobrą jakością życia, na którą składa się między innymi stan środowiska naturalnego czy wolniejsze w porównaniu z miastem tempo życia. Czynniki te wpływają korzystnie na stan zdrowia mieszkańców i przyczyniają się do wydłużania trwania ich życia. Gorzej prezentuje się sytuacja w gminach miejskich — okazuje się bowiem, że lepszy niż na wsi dostęp mieszkańców do służby zdrowia nie jest w stanie istotnie ograniczyć liczby zgonów.

Na podstawie różnicy pomiędzy liczbą urodzeń i zgonów wyznacza się wartość przyrostu naturalnego populacji. Aby móc porównać przyrost naturalny w gminach GZM, należy posłużyć się współczynnikiem przyrostu naturalnego, wyrażonym przez odniesienie wartości przyrostu naturalnego do wielkości populacji (w przeliczeniu na 1 000 mieszkańców). Za pomocą tej miary można określić przyrost bądź ubytek populacji, jaki dokonuje się na skutek zmian w ruchu naturalnym ludności.

Wartość współczynnika przyrostu naturalnego dla populacji Polski w roku 2015 wyniosła  $-0,7$ , podczas gdy w województwie śląskim osiągnęła poziom  $-1,9$ . Uśrednione dane dla gmin GZM wskazują na  $-2,0$ , zaś mediana wynosi  $-2,1$ . Najwyższe wartości współczynnika przyrostu naturalnego osiągnęły gminy: Bojszowy (4,4), Bieruń (3,3), Knurów (1,4), Wyry (1,3) oraz Łęczyny (1,0). Najniższe wskaźniki osiągnęły takie gminy, jak: Wojkowice ( $-7,7$ ), Bobrowniki ( $-7,3$ ), Będzin i Sławków (po  $-5,3$ ), Czeladź ( $-5,2$ ).

Uzyskane dane są pochodną omówionych wcześniej statystyk dotyczących urodzeń i zgonów. Najprościej ujmując, duża liczba zgonów i mała liczba urodzeń decydują o niskim przyroście naturalnym, co stanowi istotne ograniczenie potencjału demograficznego, natomiast duża liczba urodzeń oraz ograniczone natężenie zgonów jest charakterystyczne dla populacji o relatywnie wysokim potencjale ludnościowym. Potwierdza się zatem sformułowana wcześniej teza o kumulowaniu potencjału demograficznego w gminach wiejskich i gminach skoncentrowanych wokół małych miast. Gminy miejskie, w szczególności te, których „stolicami” są większe miasta, mimo rozwiniętej infrastruktury społecznej i ekonomicznej nie dysponują aż tak dużymi odnawialnymi zasobami ludnościowymi.

Tabela 3

Wskaźniki ruchu naturalnego ludności  
w gminach Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii w 2015 roku

Obszar/Gmina	Urodzenia żywe	Zgony	Przyrost naturalny
	[na 1 000 ludności]		
1	2	3	4
Polska	9,6	10,3	-0,7
Województwo śląskie	9,1	11,0	-1,9
1. Będzin	8,1	13,4	-5,3
2. Bieruń	10,5	7,2	3,3
3. Bobrowniki	7,9	15,2	-7,3
4. Bojszowy	11,5	7,1	4,4
5. Bytom	8,3	12,6	-4,2
6. Chełm Śląski	7,5	10,4	-2,9
7. Chorzów	9,3	13,6	-4,3
8. Czeladź	7,9	13,1	-5,2
9. Dąbrowa Górnicza	8,2	11,7	-3,5
10. Gierałtowiec	10,7	9,3	-2,0
11. Gliwice	9,1	10,9	-1,8
12. Imielin	10,2	9,4	0,8
13. Katowice	8,6	12,1	-3,4
14. Knurów	10,7	9,3	1,4
15. Kobiór	7,6	9,0	-1,4
16. Łęczyny	10,1	9,1	1,0
17. Łaziska Górne	10,6	10,9	-0,3
18. Mierzęcice	8,4	12,0	-3,5
19. Mikołów	9,9	9,2	0,7
20. Mysłowice	9,6	9,7	-0,1
21. Ożarówiec	8,8	11,0	-2,1
22. Piekary Śląskie	8,5	12,4	-3,9
23. Pilchowice	9,8	9,3	0,5
24. Psary	7,0	10,2	-3,2
25. Pyskowice	8,3	10,6	-2,3
26. Radzionków	8,3	9,5	-1,2

1	2	3	4
27. Ruda Śląska	9,6	12,3	-2,7
28. Rudzinec	7,9	10,2	-2,3
29. Siemianowice Śląskie	9,3	12,5	-3,2
30. Siewierz	8,7	10,0	-1,4
31. Sławków	6,7	12,1	-5,3
32. Sosnowiec	7,7	12,5	-4,7
33. Sośnicowice	7,4	9,3	-2,0
34. Świerklaniec	8,7	11,1	-2,4
35. Świętochłowice	9,4	13,7	-4,2
36. Tarnowskie Góry	8,5	9,9	-1,4
37. Tychy	10,0	9,4	0,6
38. Wojkowice	8,6	16,4	-7,7
39. Wyry	11,0	9,7	1,3
40. Zabrze	8,3	10,0	-1,7
41. Zbrosławice	9,2	9,6	-0,4

Źródło: Obliczenia własne na podstawie *Statystycznego Vademecum Samorządowca 2016*, Urząd Statystyczny w Katowicach, Katowice 2017.

## Ruch wędrowkowy w gminach Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii

Zmiany w stanie i strukturze ludności są również konsekwencją dynamiki ruchu wędrowkowego ludności. Miarodajnym wskaźnikiem pozwalającym na porównanie sytuacji w poszczególnych gminach GZM jest saldo migracji, które wyraża różnicę między napływem i odpływem wędrowkowym w przeliczeniu na 1 000 ludności. Wskaźnik ten określa się również jako współczynnik przyrostu wędrowkowego.

Tabela 4 zestawia dane dotyczące migracji na pobyt stały w 2015 roku. Wartość tego wskaźnika w Polsce wyniosła w tym czasie -0,4, w województwie śląskim -1,5. Oznacza to, że na obydwu obszarach notowano ubytek liczby ludności. Na terenie GZM wzrost liczby ludności spowodowany ruchem wędrowkowym dotyczył 20 spośród 41 gmin, przy czym najwyższy przyrost mieszkańców obserwuje się w gminach: Wyry (17,5), a także Imielin (13,2), Pilchowice (9,1), Świerklaniec (8,8), Ożarówice (7,9). Ujemne saldo migracji odnotowano w 21 gminach, przy czym najniższe wartości współczynnika przyrostu wędrowkowego ujawniły się

w Bytomiu (-5,8), gminie Bieruń (-4,9), Sosnowcu (-4,7), Rudzie Śląskiej (-4,2), Katowicach (-4,0) oraz Zabrze (-3,9)<sup>3</sup>.

Na podstawie zaprezentowanych wyników można stwierdzić, że proces wyludniania gmin GZM spowodowany ruchem wędrownym jest poważnym problemem — najsilniej odczuwają go duże miasta, natomiast w gminach miejskich skupionych wokół małych miast sytuacja jest nieco bardziej korzystna. Obserwowany trend można wiązać z procesem suburbanizacji, polegającym na wyludnianiu centrów dużych miast i przenoszeniu się ich mieszkańców do gmin z nimi sąsiadujących. Koncepcja związku metropolitalnego zakłada traktowanie GZM jako jednego dużego organizmu miejskiego, dlatego ruch wędrowny wewnątrz niej nie powinien być traktowany jako zjawisko, które może ograniczać potencjał demograficzny metropolii. Tym bardziej że dane statystyczne dowodzą, że zdecydowaną większość migracji wewnętrznych stanowią migracje wojewódzkie (*Ludność, ruch naturalny...*, 2017, s. 18). Niemniej jednak problematyczne mogą okazać się przemieszczenia ludności poza obszar GZM, także za granicę, ponieważ migrują na ogół osoby w wieku mobilnym (od 18. do 44. roku życia), będące jednocześnie w wieku właściwym do zakładania rodzin i prokreacji. Utrata tak cennych zasobów ludzkich będzie zatem negatywnie wpływać na ruch naturalny — skutki będą zauważalne głównie w odniesieniu do zmniejszającej się liczby zawieranych małżeństw oraz urodzeń, które warunkują odtwarzanie tkanki społecznej. Jest to zagrożenie o tyle realne, że w województwie śląskim w ruchu migracyjnym międzywojewódzkim notuje się ujemne salda migracji zarówno w miastach, jak i na wsi. Także saldo migracji zagranicznych osiąga na tym obszarze wartości poniżej zera (*Ludność, ruch naturalny...*, 2017, s. 19).

Tabela 4

Wskaźniki ruchu wędrownego ludności  
w gminach Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii w 2015 roku

Obszar/Gmina	Saldo migracji	Saldo migracji [na 1 000 ludności]
1	2	3
Polska	-15 750	-0,4
Województwo śląskie	-6 980	-1,5
1. Będzin	38	0,7
2. Bieruń	-96	-4,9
3. Bobrowniki	54	4,5
4. Bojszowy	56	7,4
5. Bytom	-982	-5,8

<sup>3</sup> Informacje na temat miejsc, z których do gmin GZM ludność przybywa w celu osiedlenia się na stałe, jak również dane dotyczące destynacji wybieranych przez osoby stąd wyjeżdżające stanowiłyby ważne uzupełnienie zaprezentowanych tu statystyk — istotne jest bowiem to, na ile ruch wędrowny o charakterze migracji wewnętrznych dokonuje się w granicach metropolii, a na ile wykracza poza te granice. Jednakże szczegółowe dane dotyczące kierunków ruchu wędrownego są na ogół dezagregowane tylko do poziomu powiatów, zatem jedynie na ich podstawie można wnioskować o kierunkach migracji z i do gmin GZM.

1	2	3
6. Chełm Śląski	25	4,1
7. Chorzów	-9	-0,1
8. Czeladź	-80	-2,5
9. Dąbrowa Górnicza	-338	-2,8
10. Gierałtowiec	91	7,7
11. Gliwice	-400	-2,2
12. Imielin	117	13,2
13. Katowice	-989	-3,3
14. Knurów	-156	-4,0
15. Kobiór	23	4,7
16. Łędziny	-3	-0,2
17. Łaziska Górne	-73	-3,3
18. Mierzęcice	34	4,5
19. Mikołów	73	1,8
20. Mysłówice	-179	-2,4
21. Ożarówice	45	7,9
22. Piekary Śląskie	-124	-2,2
23. Pilchowice	105	9,1
24. Psary	73	6,1
25. Pyskowice	-56	-3,0
26. Radzionków	-49	-2,9
27. Ruda Śląska	-583	-4,2
28. Rudziniec	58	5,4
29. Siemianowice Śląskie	-233	-3,4
30. Siewierz	-2	-0,2
31. Sławków	11	1,5
32. Sosnowiec	-978	-4,7
33. Sośnicowice	24	2,8
34. Świerklaniec	104	8,8
35. Świętochłowice	-186	-3,6
36. Tarnowskie Góry	104	1,7
37. Tychy	-299	-2,3
38. Wojkowice	54	6,0
39. Wry	137	17,5
40. Zabrze	-695	-3,9
41. Zbrosławice	120	7,6

Źródło: Obliczenia własne na podstawie *Statystycznego Vademecum Samorządowca 2016*, Urząd Statystyczny w Katowicach, Katowice 2017.

## Podsumowanie

Zaprezentowane dane wskazują, że zasoby demograficzne Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii są rozmieszczone nierównomiernie. Odwołując się do wartości podstawowych wskaźników demograficznych można stwierdzić, że jakkolwiek pewne procesy ludnościowe dokonujące się w tworzących ją gminach mają charakter uniwersalny (mowa tu przede wszystkim o starzeniu się populacji i związanej z tym depopulacji), to jednak trudno mówić o ich jednakowej dynamice na całym obszarze GZM. Zdecydowanie szybciej zachodzą one w dużych miastach, których populacje są wyraźnie starsze niż w gminach wiejskich, oraz w gminach miejskich skoncentrowanych wokół małych miast. Dane statystyczne świadczą o tym, że ujemne wartości przyrostu naturalnego oraz ujemne salda migracji dotyczą także przede wszystkim dużych miast. Potwierdza to typologia demograficzna powiatów województwa śląskiego sporządzona w roku 2017 z wykorzystaniem metody Webba<sup>4</sup>, w której wzięto pod uwagę zależność między wartością przyrostu naturalnego i saldem migracji. Zgodnie z tą klasyfikacją 10 spośród 36 powiatów województwa śląskiego uznano za aktywne demograficznie, przy czym w pięciu z nich odnotowano wzrost zaludnienia spowodowany dodatnim przyrostem naturalnym i dodatnim saldem migracji. Wśród powiatów o najlepszej sytuacji demograficznej znalazły się bieruńsko-lędziński i mikołowski. Na tej podstawie można wnioskować, że należące do GZM wszystkie gminy powiatu bieruńsko-lędzińskiego, tj. Bieruń, Bojszowy, Chełm Śląski, Imielin, Lędziny, oraz trzy gminy powiatu mikołowskiego, tj. Mikołów, Łaziska Górne i Wyry, są tymi, których przyszłość demograficzna nie jest zagrożona. Z kolei zmiany demograficzne w pozostałych 26 powiatach województwa śląskiego miały charakter depopulacyjny, przy czym w 19 z nich odnotowano spadek zaludnienia w wyniku ujemnego przyrostu naturalnego oraz ujemnego salda migracji. Najmniej korzystną sytuację demograficzną odnotowano w takich gminach GZM, jak: Piekary Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Bytom, Siemianowice Śląskie i Zabrze (*Ludność, ruch naturalny...*, 2017, s. 20).

Mimo że to właśnie dzięki dużym ośrodkom miejskim stymulowany jest rozwój gospodarczy, to jednak mniejsze miejscowości posiadają odnawiające się zasoby kapitału ludzkiego istotnie rozwój ten determinującego. Siłą metropolii powinno być zatem pełne partnerstwo jednostek samorządu terytorialnego oparte na przekonaniu, że każda z tworzących metropolię gmin ma zasoby, dzięki którym może wesprzeć i usprawnić funkcjonowanie tej struktury.

Rozwój nowo powstałej metropolii w dużej mierze zależy od tego, w jaki sposób wykorzystany zostanie jej potencjał demograficzny. Bez wątpienia wymaga to spojrzenia na nią jako na integralną czy wręcz organiczną całość, złożoną

---

<sup>4</sup> Klasyfikacja Webba wyróżnia osiem typów jednostek terytorialnych, tj. typy A, B, C, D, które są identyfikowane jako jednostki rozwojowe (aktywne demograficznie) oraz typy E, F, G, H, klasyfikowane jako jednostki depopulacyjne (por. *Ludność, ruch naturalny...*, 2017, s. 19–20).

z elementów funkcjonalnie z sobą połączonych. Między gminami GZM od lat takie powiązania występują, dotyczą one między innymi rynku pracy, sfery edukacji, rynku usług konsumpcyjnych, w tym handlowych, zdrowotnych czy kulturalno-rozrywkowych. Dzięki wykorzystaniu już istniejących oraz kreowaniu nowych powiązań funkcjonalnych możliwe będzie nie tylko wyrównywanie dysproporcji rozwojowych gmin, ale także optymalne wykorzystanie i rozmieszczenie zasobów pracy, zahamowanie odpływu wędrownego, a w konsekwencji odbudowanie kapitału ludzkiego.

Sukces metropolii w dużej mierze będzie zależał od zasobów kapitału ludzkiego, dlatego priorytety działalności władz GZM powinny być zorientowane na kształtowanie odpowiedniej polityki ludnościowej, sprzyjającej odmładzaniu struktur ludności. W pierwszej kolejności należy zadbać o atrakcyjną ofertę edukacyjną, która zatrzyma młodzież w metropolii, a jednocześnie będzie przyciągała młodych ludzi spoza tego obszaru. Drugim priorytetem powinny być działania zmierzające do utworzenia nowych miejsc pracy z naciskiem na branże prorozwojowe tak, by metropolitalny rynek pracy był konkurencyjny. Trzeci kierunek działania powinien być zorientowany na zbudowanie sieci połączeń transportowych między gminami w celu ułatwienia codziennych dojazdów do pracy w granicach metropolii. Czwarty priorytet dotyczy odpowiedniej ogólnie rozumianej polityki rodzinnej. Jeśli na obszarze metropolii ma się odtwarzać tkanka społeczna, konieczne jest zapewnienie korzystnych warunków zakładania rodzin i wychowania dzieci — chodzi tu nie tylko o materialne wsparcie dla rodzin, ale także o rozbudowę infrastruktury ułatwiającej codzienne funkcjonowanie rodzin z dziećmi, tak aby metropolia stała się dla nich dobrym miejscem do życia.

## Literatura

- Demography Report 2010. Older, more numerous and diverse Europeans*, 2011. Luksemburg: Eurostat.
- Karolczak K., 2017: *Dlaczego warto inwestować na Śląsku?* „Kapitał Śląski”, nr 5, s. 8—9.
- Kłusek M., 2017: *Potencjał demograficzny a poziom rozwoju gospodarczego podregionów w Polsce w okresie 2004—2012*. „Folia Oeconomica. Acta Universitas Lodzensis”, nr 1(327), s. 231—244.
- Krupowicz J., 2008: *Badanie przestrzennego zróżnicowania wybranych procesów i struktur demograficznych w powiatach województwa dolnośląskiego*. „Sekcja Analiz Demograficznych”, z. 19.
- Ludność, ruch naturalny i migracje w województwie śląskim w 2016 roku*, 2017. Katowice: Urząd Statystyczny w Katowicach.
- Mitrega M., 1995: *Demografia społeczna*. Katowice: „Śląsk”.
- Okólski M., 2005: *Demografia. Podstawowe pojęcia, procesy i teorie w encyklopedycznym zarysie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Pietrzykowski T., 2017: *Ustawa metropolitalna wielką szansą dla konurbacji śląsko-zagłębiowskiej*. „Kapitał Śląski”, nr 5, s. 5.

*Statystyczne Vademecum Samorządowca 2016*, 2017. Katowice: Urząd Statystyczny w Katowicach.

Szymła Z., 2000: *Determinanty rozwoju regionalnego*. Wrocław—Warszawa—Kraków: Ossolineum.

*Wpływ potencjału demograficznego i gospodarczego miast wojewódzkich na kondycję województw*, 2013. Warszawa: Mazowiecki Ośrodek Badań Regionalnych.

### **Akty prawne**

Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” (Dz.U. 2017, poz. 1290).

Ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. 2017, poz. 730).

### **Źródła internetowe**

[www.gzm.org.pl](http://www.gzm.org.pl) [data dostępu: 30.12.2017].





Krzysztof Gwosdz, Tomasz Kwiatkowski

Uniwersytet Jagielloński

Agnieszka Sobala-Gwosdz

Państwowa Wyższa Szkoła  
Techniczno-Ekonomiczna w Jarosławiu

Małgorzata Suchacka

Uniwersytet Śląski w Katowicach

## Trajektorie rozwoju społeczno-ekonomicznego w przemysłowym obszarze metropolitalnym

**Abstract:** The main purpose of the paper is to assess trends in local and regional socio-economic development in a postindustrial metropolitan region undergoing fundamental change of its development trajectory. The study area consists of the Katowice urban region — the second largest metropolitan region in Poland after Warsaw. The Katowice urban region has been one of Poland's two main problem areas characterized by environmental, social, and economic problems of national importance. The heavily industrial region experienced a substantial social and economic transformation after Poland became a democratic nation in 1989. Positive processes of socio-economic development occur selectively across the discussed urban region and large differences in the trajectory of local socio-economic development constitute significant challenges for the whole metropolitan region. The authors argue that the period of fundamental change of the socio-economic trajectory in a fragmented system of management and under the extreme neoliberal model of development (as is in the case of the Katowice conurbation after 1989) will lead to the polarization and growing inequalities within the region.

**Key words:** socio-economic paths of development, social and spatial inequalities, old industrial region

## Wprowadzenie

Rola uwarunkowań przestrzennych w wyjaśnianiu zjawisk społecznych ma w socjologii tradycję sięgającą XIX wieku, przy czym w skali miejskiej i metropolitalnej największy wydzźwięk — również w naukach pokrewnych — zyskały modele struktur społeczno-przestrzennych wypracowane przez szkołę chicagowską (Jałowiecki, Szczepański, 2006; Czekaj, 2007; Runge, 2016). Ontologiczny status przestrzeni sytuuje się przy tym w naukach społecznych na dwóch biegunach. Z jednej strony przestrzeń jest traktowana jako czynnik pasywny, wynikowy. Zdaniem Bohdana Jałowieckiego i Marka Szczepańskiego „struktura społeczna od zawsze miała swoje przestrzenne odzwierciedlenie. Kiedy ludzi zaczęła różnicować rodzaj zajęć, posiadane bogactwo i władza, znalazło to swoje odbicie w przestrzeni. Różnicowanie społeczno-przestrzenne **jest więc rezultatem** [podkr. — K.G., T.K., A.S.G., M.S.] złożonych procesów gospodarczych, społecznych, politycznych i kulturowych” (Jałowiecki, Szczepański, 2006, s. 246). Inna tradycja, związana zwłaszcza z geografiami społeczną, podkreśla aktywną rolę przestrzeni, w szczególności jej pośredniczącą rolę w kształtowaniu się zjawisk społecznych (Domański, 1989). Dynamicznie rozwijają się w ostatnich latach interdyscyplinarne badania geograficzno-socjologiczno-przestrzenne, akcentujące rolę miejsca zamieszkania w kształtowaniu się dobrostanu (*well-being*) (Oishi, Talhelm, 2012; Jokela *et al.*, 2015).

W badaniach zróżnicowań przestrzennych uznanie przestrzeni jako czynnika aktywnego w naturalny sposób kieruje nas na myślenie o ograniczającej lub ułatwiającej roli czynnika przestrzennego w kształtowaniu się szans życiowych, co nie jest bez znaczenia w kontekście kształtowania się kapitału ludzkiego. Jest to szczególnie istotne, jeśli chcemy podjąć temat zróżnicowań rozwojowych i czynników je kształtujących na obszarze regionu metropolitalnego o dziedzictwie przemysłowym, którego piętno nie jest łatwe do zrzucenia (Bogumił *et al.*, 2012; Runge, 2009, s. 31—48; Gwosdz, 2014). W rozważaniach o socjologicznym charakterze wskazywano między innymi na próbę uporządkowania czynników stanowiących o jakości klimatu innowacyjnego w województwie śląskim. Czynniki te tworzą swoistego rodzaju syndrom regionalnej kotwicy, która z jednej strony jest symbolem twardego umocowania pewnych uwarunkowań rozwoju, a z drugiej strony może oznaczać zastój. „Na kotwicę śląską składa się zatem pięć uwarunkowań odpowiadających metaforycznym pięciu ramionom: uwarunkowania historyczne; wielokulturowość regionu; monokultura gospodarcza; aktualne uwarunkowania polityczne; mentalność mieszkańców i jakość życia. Wszystkie one — w zależności od perspektywy — mogą być atutem bądź też istotną przeszkodą w tworzeniu nowoczesnego regionu europejskiego” (Suchacka, 2009; 2014, s. 89).

Literatura przedmiotu wskazuje, że na poziomie metropolitalnym wymiar zróżnicowań społeczno-ekonomicznych w potransformacyjnej Polsce wyraża się silną suburbanizacją, rosnącą fragmentacją, polaryzacją i gettoizacją przestrzeni (Markowski, 2013, s. 12—23). Fenomenem polskim okazują się osiedla zamknię-

te (Jałowicki, Łukowski, 2007), obserwujemy też wczesne stadia gentryfikacji śródmieść (Liszewski, Marcińczak, 2012; Grabkowska, 2012, s. 71—88). W specyficznym kontekście przestrzennym (po)przemysłowej konurbacji katowickiej mamy dodatkowo do czynienia z depopulacją, suburbanizacją wewnętrzną oraz utrzymywaniem się obszarów deprywacji związanych głównie z dawnymi koloniami przyfabrycznymi (Szczepański, Ślęzak-Tazbir, 2007). Na przyczyny tego stanu rzeczy, oprócz cech związanych z transformacją gospodarczą, która była najgłębsza wśród obszarów metropolitalnych w Polsce właśnie na terenie konurbacji katowickiej (oraz łódzkiej), trzeba wskazać na szersze uwarunkowania instytucjonalne, w jakich odbywały się w Polsce przemiany ośrodków miejskich. Wiodącym jest tu oczywiście przyjęcie skrajnie liberalnego modelu przekształceń (Dutkowski, 2016), którego prymat spowodował, że do 2015 roku w zasadzie nie obowiązywała polityka miejska, nastąpiło całkowite rozmontowanie systemu planowania przestrzennego (Billert, 2012, s. 56—112), dominował dewelopersko-korporacyjny model rozwoju miasta (Kipta, 2013). Na to nałożyła się specyficznie rozumiana rewitalizacja, która do zmiany paradygmatu w 2015 roku była właściwie odzwierciedleniem znanego anglosaskiego zaklęcia *salavation through brick* (zob. Domański, Gwosdz, 2010, s. 45—46), i ułomna decentralizacja samorządu na obszarach metropolitalnych (Swianiewicz *et al.*, 2013).

Warto odnieść się także do doświadczeń zbliżonej do konurbacji katowickiej struktury, jaką jest Metropolia Ruhry (Zöpel, 2011). Na wzrost zróżnicowań społeczno-przestrzennych w Zagłębiu Ruhry wskazywał Klaus Peter Strohmeier (2006, s. 79—96), a także Jörg Bogumil (Bogumil *et al.*, 2012) — w skali zarówno międzymiejskiej, jak i wewnątrzmijskiej. Autorzy podkreślają silną korelację między zamożnością, dzietnością i etnicznością w Zagłębiu Ruhry. „Większość cudzoziemców żyje głównie tam, gdzie mieszkają biedni krajowcy i gdzie wzrasta większość dzieci. [...] fatalne jest, że większość wzrastającego pokolenia społeczności miejskiej, w tym także większość młodych migrantów wzrasta w tym środowisku” (Strohmeier, 2006, s. 87). Badania procesów kurczenia się demograficznego w miastach Zagłębia Ruhry dowiodły, że depopulacji towarzyszył wzrost segregacji i polaryzacji poziomu życia mieszkańców, co powodowało erozję społeczeństwa obywatelskiego i tożsamości lokalnej (Bogumil *et al.*, 2012).

Celem niniejszej pracy jest odpowiedź na pytania o skalę, kierunek i czynniki wpływające na powstanie lub petryfikację dotychczasowych zróżnicowań społeczno-ekonomicznych w przechodzącej proces głębokich zmian konurbacji katowickiej. Główną naszą tezą jest konstatacja, że okres transformacji i przepoczwarczenia się konurbacji katowickiej z policentrycznego regionu tradycyjnego przemysłu w poprzemysłową policentryczną metropolię przebiegał nie tylko w ten sposób, że zmieniła się przestrzenna konfiguracja ludności i działalności gospodarczych, ale również że zwiększały się kontrasty społeczne w jej obrębie. Wzrostowi kontrastów sprzyjał fragmentaryczny, patchworkowy rozwój gospodarczy regionu (jednoczesny wzrost w niektórych częściach konurbacji i zapaść w innych), który odbywał się w dość chaotycznym środowisku ścierania się neoliberalnego modelu z siłami na rzecz zachowania *status quo* w sfragmentowanym systemie zarządza-

nia, tj. silnej podmiotowości samorządu lokalnego (gminy miejskiej) wobec braku koordynacji na szczeblu metropolitalnym.

W naszym przekonaniu zróżnicowania społeczno-gospodarcze występujące w obrębie konurbacji katowickiej (czy też w ukonstytuowanej właśnie metropolii górnośląsko-zagłębiowskiej) są jednym z głównych wyzwań jej rozwoju i chociażby z tego powodu zasługują na szczególną uwagę. Obserwując współczesne trendy rozwojowe, można bowiem wskazać na następujący związek: wzrost gospodarczy w coraz większym stopniu napędzany jest przez działalności wiedzochłonne, które są podstawą przewagi konkurencyjnej obszarów metropolitalnych (Hansen, Winther, 2015). Zasoby wiedzy mają zaś swoje źródło przede wszystkim w kapitale ludzkim, obejmującym przeważnie wiedzę i umiejętności ucieleśnione w rezydentach danego obszaru. Duża polaryzacja społeczna działa tymczasem jako inhibitor rozwoju kapitału ludzkiego oraz społecznego (OECD, 2000).

## Metoda badań

Nasuwa się pytanie o najbardziej trafną skalę przestrzenną badań zróżnicowań społeczno-ekonomicznych. Konfundujący jest bowiem fakt, że te same zjawiska społeczne badane w różnych skalach przestrzennych mogą dawać odmienny wynik. Na przykładzie procesów segregacji w Łodzi wykazali to Szymon Marcińczak oraz Iwona Sagan (Marcińczak, Sagan, 2010). Niestety zgrabny postulat, aby zjawiska badać w tej skali, w jakiej zachodzą, nie zawsze da się zastosować zarówno ze względów na cechy procesu, jak i na dostępność danych. Wgląd w skalę wewnątrzmięską na poziomie jednostek urbanistycznych lub abstrakcyjnych pól na przykład heksagonów szerzej możliwy jest *de facto* dopiero od 2016 roku dzięki podjętym studiom diagnostycznym w ramach gminnych programów rewitalizacji tworzonych na podstawie ustawy z 9 października 2015 roku. Tymczasem brak jednak porównywalnej bazy danych dostępnej na poziomie wewnątrzmięskim dla całej konurbacji katowickiej. Dla studiów porównawczych obejmujących wiele jednostek przestrzennych pozostaje poziom mezo-, tj. poszczególnych miast konurbacji (a zwłaszcza tych mających status powiatu grodzkiego), który znajduje uzasadnienie nie tylko z uwagi na relatywnie szeroki zestaw trafnych danych, ale także na fakt, że na tym szczeblu występuje spora autonomia w zakresie kształtowania polityki rozwoju, która może w istotny sposób wpływać na procesy rozwoju ekonomicznego i społecznego, chociaż, rzecz jasna, nie zawsze funkcjonowanie samorządu lokalnego jest głównym czynnikiem wyjaśniającym sukces czy porażkę w tym zakresie.

Wnioskowanie autorów oparte jest na rozkładzie przestrzennym i dynamice jego wybranych wskaźników opisujących poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego, w tym na syntetycznej mierze określonej jako indeks deprivacji, skonstruowany na podstawie metody sum standaryzowanych, zwanej też wskaźnikiem Perkała. Cechuje się on zarówno prostotą, jak i małą utratą informacji podczas agregacji.

Badacze (m.in. Churski, 2012, s. 27—40) wskazują, że jest to technika, która w zakresie opisanego zbioru obiektów w przestrzeni wielowymiarowej oferuje „nie w pełni satysfakcjonujący kompromis wynikający z wyboru najlepszej z testowanych metod statystycznych”. Jako elementy składowe wskaźnika przyjęto osiem wskaźników cząstkowych, które są desygnatem poziomu rozwoju i zaspokojenia różnych potrzeb społecznych. Dwa wskaźniki opisują sytuację w zakresie rynku pracy (#1 i #2), dwa — poziom zamożności mieszkańców (#3 i #4), pozostałe są desygnatem lokalnego kapitału ludzkiego albo społecznego. Wskaźnik migracji ma natomiast bardziej ogólną wartość informacyjną przybliżającą atrakcyjność rezydencjonalną danego miejsca. Dobór wymienionych wskaźników jest kompromisem pomiędzy ich trafnością a dostępnością umożliwiającą pomiar dynamiki badanej problematyki. Wskaźniki z dużą zmiennością roczną (#7) ujęto jako średnią trzyletnią. W wypadku braku danych w określonym roku przyjęto wartość wskaźników dla najbliższego dostępnego okresu. Te interesujące wskaźniki, które nie były dostępne tylko w jednym momencie czasowym i z tej racji nie weszły w skład wskaźnika syntetycznego, poddano osobnej analizie.

Tabela 1

Statystyka opisowa wskaźników wykorzystanych w konstrukcji indeksu deprecji

Lp.	Wskaźnik	Wartość maksymalna 2009 /2014/	Wartość minimalna 2009 /2014/	Średnia dla miast konurbacji na prawach powiatu 2009 /2014/
1.	Stopa bezrobocia rejestrowanego	16,8 /19,8/	3,3 /4,7/	10,6 /10,8/
2.	Odsetek osób pozostających bez pracy powyżej 12 miesięcy w liczbie bezrobotnych ogółem	28,1 /46,4/	7,8 /25,7/	17,0 /36,4/
3.	Osoby pozostające w gospodarstwach domowych korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej w stosunku do ogólnej liczby mieszkańców	10,3 /8,5/	3,2 /3,4/	6,4 /5,7/
4.	Podatek dochodowy od osób fizycznych na 1 mieszkańca (w zł)	1162,9 /1389,8/	608,8 /848,5/	800,5 /1069,5/
5.	Odsetek głoszących w wyborach lokalnych	50,5 /46,5/	32,6 /29,6/	39,5 /39,4/
6.	Saldo migracji	-0,6 /0,5/	-50,5 /-54,3/	-34,1 /-35,3/
7.	Średni wynik egzaminu gimnazjalnego w części matematycznej (w 2009 roku w części matematyczno-przyrodniczej)	26,9 /50,0/	22,0 /42,4/	24,8 /45,6/

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

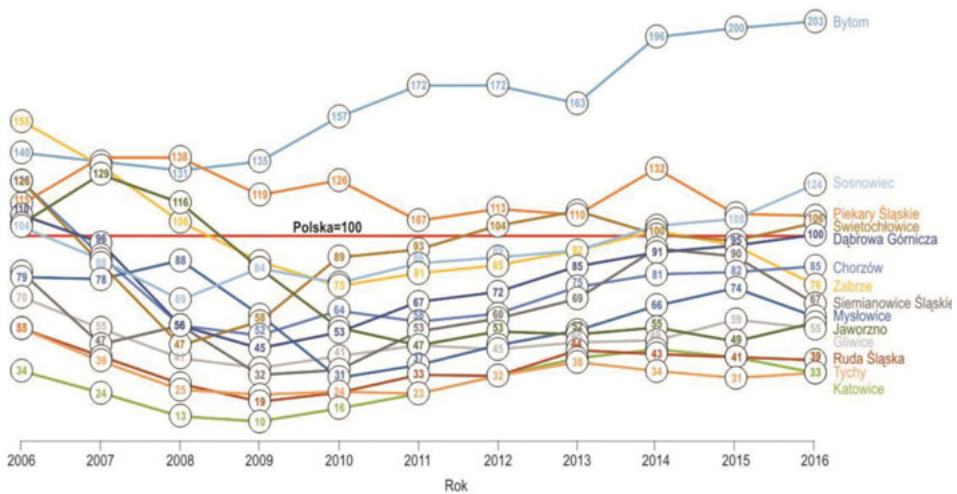
## Poziom i dynamika wybranych zróżnicowań społecznych w przestrzeni konurbacji katowickiej

Skalę zróżnicowań w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego dobrze odzwierciedla dynamika lokalnych rynków pracy. Analizując ten wymiar, trzeba zaznaczyć, że chociaż od 1993 roku mieliśmy do czynienia z procesami kurczenia się demograficznego zdecydowanej większości miast konurbacji (Runge, 2016), błędna jest teza przypisująca konurbacji katowickiej miano regionu kurczącego się w rozumieniu Hallera (2004), tj. sytuacji, w której depopulacji towarzyszy utrzymujący się lub pogłębiający kryzys gospodarczy i społeczny. Większości osób zajmujących się konurbacją umyka chociażby fakt, że o ile liczba mieszkańców miast rdzenia konurbacji od 1990 roku znacząco spadła, to relatywnie mniej ubyło miejsc pracy, co oznacza, że liczba pracujących na mieszkańca znacząco wzrosła — zbliżając się, ale nadal nie osiągając wskaźników uzyskiwanych przez wielofunkcyjne ośrodki metropolitalne. Jedynym dużym miastem konurbacji, na terenie którego liczba pracujących w 2015 roku była większa niż u schyłku socjalizmu, były Tychy<sup>1</sup>, podobną liczbą pracujących charakteryzują się Katowice (mimo ubytku ludności o blisko 1/4), a miasta, w których bezwzględny ubytek miejsc pracy jest najmniejszy, to Gliwice i Dąbrowa Górnicza. Na przeciwnym biegunie znajdują się Świętochłowice i Bytom, gdzie liczba pracujących spadła o ponad połowę w porównaniu z 1989 rokiem. Ogólnie widoczny jest silny regres — zarówno bezwzględny, jak i względny — najwcześniej uprzemysłowionych miast górnośląskiej części konurbacji, przy czym w przypadku pojedynczych miast procesy kurczenia się demograficznego i rynku pracy zaczęły się już w latach 70. ubiegłego wieku.

Interesujący obraz zróżnicowania w konurbacji i dynamiki sytuacji społecznej pokazuje liczba długotrwale bezrobotnych wśród osób pozostających bez pracy. Odmienność transformacyjnych trajektorii miast konurbacji wyraża się zarówno skalą nasilenia problemu, jak i jego dynamiką w odniesieniu do średniej krajowej (ryc. 1). Można też zauważyć, że kryzys, jaki nastąpił w krajach rozwiniętych po kryzysie w 2008 roku, wyraźnie wpłynął na trend rozwojowy w konurbacji katowickiej, która — napędzana produkcyjnymi działalnościami proekSPORTowymi — rozwijała się w okresie bumu gospodarczego 2004—2008 w tempie znacznie szybszym niż cały kraj, natomiast w kolejnych latach podnosiła się znacznie wolniej. Fakt ten świadczy o ciągle niższej rezyliencji regionu w stosunku do takich obszarów metropolitalnych, jak krakowski, warszawski czy trójmiejski (Drobniak, 2014). Dywergencja natężenia bezrobocia długotrwałego w ostatnich latach wobec coraz większego niedoboru pracowników wskazuje, że problemem w miastach szczególnie nim dotkniętych jest nie tyle brak miejsc pracy, ile niedopasowanie kwalifikacji do wymagań lub też awersja do podejmowania aktywności

<sup>1</sup> W miastach, w których po 1989 doszło do dużych zmian granic (dotyczy to głównie Tychów, Bytomia i Mysłowic), liczbę pracujących liczono w granicach z 1989 roku celem zachowania porównywalności.

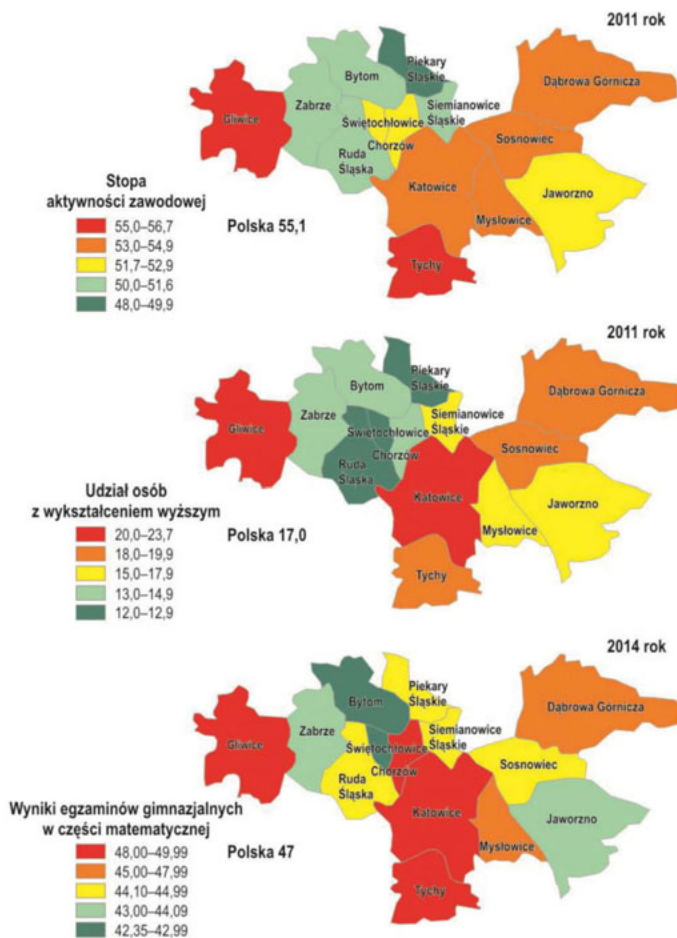
na legalnym rynku pracy. Symptomatyczne jest, że w ramach dość zintegrowanego rynku pracy i deficytu pracowników na koniec 2017 roku stopa bezrobocia wahała się od 2,2% w Katowicach do 11,2% w Bytomiu.



Ryc. 1. Udział osób długotrwale bezrobotnych w grupie ludności aktywnej zawodowo (Polska = 100)  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Kwestia ta dotyka fundamentalnego wyzwania dla obecnego i przyszłego rozwoju konurbacji, tj. ilości i jakości kapitału ludzkiego. Przybliżeniem zróżnicowań wewnątrzkonurbacyjnych w tym względzie mogą być trzy wskaźniki — stopa aktywności zawodowej, udział osób z wykształceniem wyższym oraz wyniki egzaminów gimnazjalnych w części matematycznej (ryc. 2). Wszystkie te wskaźniki wyraźnie pokazują, że w zakresie kapitału ludzkiego główny obszar problemowy rozpościera się na wschód od Gliwic i na północ od Katowic — czyli obejmuje dawny rdzeń górniczo-hutniczy regionu, najwcześniej i najsilniej zindustrializowany. Przykładowo, w Bytomiu i Świętochłowicach uczniowie osiągnęli średnie wyniki egzaminów gimnazjalnych o 5—7 punktów niższe niż w Katowicach, Gliwicach i Tychach. Współczynnik aktywności zawodowej w Piekarach był o blisko 9 punktów mniejszy niż w Tychach, a odsetek osób z wykształceniem wyższym w Świętochłowicach, Rudzie Śląskiej i Piekarach Śląskich był o połowę niższy niż w Katowicach.

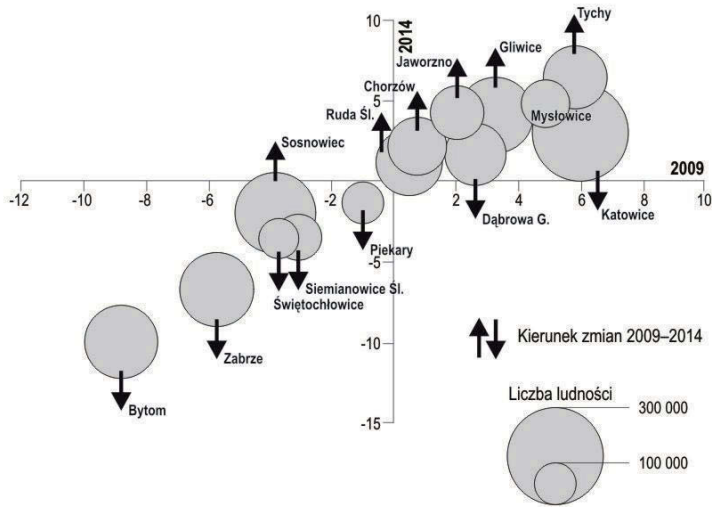
Jeśli — odwołując się do wyników innych analiz (Instytut Nauk Społeczno-Ekonomicznych, 2014) — spojrzymy na kształtowanie się sytuacji na rynku nieruchomości w konurbacji (najniższe średnie ceny 1 m<sup>2</sup> lokalu mieszkaniowego były w Bytomiu, Piekarach Śląskich, Świętochłowicach i Zabrze) i średni wiek budynków mieszkalnych (ponad 1/3 zasobu mieszkaniowego w Chorzowie i Świętochłowicach pochodzi sprzed 1918 roku, a w Siemianowicach Śląskich, Zabrze i Bytomiu to około 1/5 zasobu) — łatwo zdelimitujemy strefę, która jest i będzie największym wyzwaniem w zakresie procesu zintegrowanej rewitalizacji, jeśli takowe działania zostaną w ramach powoływanej metropolii górnośląsko-zagłębiowskiej podjęte.



**Ryc. 2.** Zróżnicowania kapitału ludzkiego w miastach rdzeniowych konurbacji katowickiej  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS (NSP 2011) oraz Centralnej Komisji Egzaminacyjnej.

Rozkład zagregowanego wskaźnika deprywacji (załącznik 1) w średnich i dużych miastach konurbacji katowickiej ilustruje, że wewnątrzkonurbacyjne zróżnicowanie sytuacji społecznej tworzy kontinuum, na którego jednym krańcu znajdują się Tychy, jako miasto z najmniejszą skalą deprywacji społecznej, a na drugim sytuuje się Bytom. Na pierwszy rzut oka zdziwienie może budzić fakt, że Tychy zajęły w tym zestawieniu wyższą pozycję niż silniejsze gospodarczo Katowice i Gliwice, ale łatwym wytłumaczeniem są występujące silne zróżnicowania wewnątrzmięjskie, szczególnie w Katowicach (Drobniak *et al.*, 2014). Wśród miast o największej wartości wskaźnika deprywacji aż pięć to miasta części górnośląskiej. Co istotne, analiza wartości wskaźnika za lata 2009 i 2014 wskazuje na wyraźną dywergencję procesów rozwoju społeczno-gospodarczego. Z jednym wyjątkiem, jakim jest Sosnowiec, wszystkie miasta w pierwszym z badanych okresów charakteryzował względny regres (ryc. 3).





**Ryc. 3.** Pozycja głównych miast konurbacji katowickiej w świetle wartości syntetycznego wskaźnika deprivacji społecznej w 2009 i 2014 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Interpretując uzyskane wyniki, trzeba wskazać na trzy współzależne mechanizmy, które odpowiadały za zaobserwowane zróżnicowania i trajektorie poszczególnych miast w konurbacji. Przede wszystkim należy uwypuklić dziedzictwo historii, tzn. sposób kształtowania cech i funkcji poszczególnych obszarów konurbacji przed 1989 rokiem. Odcisnęły one wyraźne piętno na sferze gospodarczej (np. uzależnienie od pojedynczych branż czy wręcz zakładów vs dywersyfikacja), społecznej (np. kultura zależności vs kultura przedsiębiorczości, jakość kapitału ludzkiego w tym kompetencje i aspiracje mieszkańców) i przestrzennej (chaotyczna urbanizacja i małoskalowość struktur vs względny ład przestrzenny), kreując środowisko, które sprzyjało lub hamowało możliwość pozytywnych zmian. W tym względzie wyraźnie można było odróżnić miasta, które na skutek uzależnienia od tradycyjnych branż były uwięzione na dotychczasowej ścieżce rozwoju, a wykreowanie nowej ścieżki wiązało się z nieuniknioną fazą kryzysu (np. Siemianowice Śląskie, Świętochłowice) gospodarczego i w jego następstwie społecznego (zob. Kuciński, 2008, s. 161—179), związanego z koniecznością przezwyciężenia inercji dotychczasowej struktury (czy też urządzenia przestrzennego, jak to określa Kacper Pobłocki (2017)). Inne miasta w rezultacie wykreowanych w toku dotychczasowego rozwoju cech gospodarczych, społecznych i przestrzennych były bardziej odporne na szok transformacji, a jeszcze inne — jak Katowice — wykorzystały ten szok znacznie wzmacniając swoją pozycję w konurbacji, przede wszystkim jako centrum usługowe, w tym zwłaszcza usług rynkowych i publicznych wyższego rzędu. Związany z tym był przestrzennie zróżnicowany proces deindustrializacji, reindustrializacji i serwicyzacji gospodarki. Regres tradycyjnych działalności przemysłowych, zwłaszcza górnictwa węgla kamiennego, nastąpił przede wszystkim w północnej

i wschodniej części konurbacji. W samym Bytomiu ubyło na skutek zamknięcia tamtejszych kopalń około 30 tys. miejsc pracy, podobnie wielka była skala deindustrializacji w Sosnowcu, gdzie *nota bene* w 2015 roku wraz z zakończeniem wydobywania węgla w KWK „Kazimierz-Juliusz” zakończyła się ponad 200-letnia historia górnictwa w Zagłębiu Dąbrowskim. Główne skupienia nowych działalności gospodarczych powstały natomiast przede wszystkim na terenie dominujących ośrodków usługowych konurbacji sprzed 1990 roku (Katowic i Gliwic), a także na obrzeżach konurbacji, zwłaszcza na jej południu, w korytarzu autostrady A4 i przebiegających przez konurbację dróg ekspresowych. Dopiero ostatnio widoczna jest coraz większa rola wewnątrzkonurbacyjnej drogi szybkiego ruchu DTŚ oraz autostrady A1. To z kolei podkreśla rolę czynnika geograficznego, w tym przede wszystkim dostępności, a także bliskości do głównych biegunów wzrostu gospodarczego w konurbacji, które tworzą obecnie trzy miasta: Katowice (najsilniejszy biegun) oraz Gliwice i Tychy. Najlepiej ilustrują to silne, a jednocześnie asymetryczne powiązania widoczne w dojazdach do pracy pomiędzy Katowicami jako ośrodkiem dominującym a Chorzowem, Sosnowcem i Mysłowicami jako ośrodkami podporządkowanymi. Szczególnie Sosnowiec i Chorzów można traktować w tym układzie jako miasta wspomagające Katowic, co sprzyja procesom rozprzestrzeniania się impulsów rozwojowych z głównego centrum gospodarczego konurbacji. Podobnie nadrzędną rolę pełnią Gliwice w stosunku do mocno zintegrowanego z nimi Zabrze (Gwosdz, Sobala-Gwosdz, 2012).

W świetle przedstawionych twierdzeń jest jasne, że najsilniejsze procesy degradacji społecznej i materialnej objęły przede wszystkim górnośląską część rdzenia konurbacji. Tam bowiem mieliśmy do czynienia ze szczególnie silną kumulacją barier rozwojowych, które swe źródła miały w XIX-wiecznym okresie żywiłowej industrializacji, a co zostało wzmocnione w okresie realnego socjalizmu. Ten zespół wzajemnie powiązanych negatywnych zjawisk obejmował przede wszystkim:

- zaniedbaną, zdegradowaną i zdekapitalizowaną infrastrukturę mieszkaniową i komunalną,
- katastrofę ekologiczną o wyjątkowej skali, żeby przypomnieć słynny ongiś czarny trójkąt: Bytom—Zabrze—Chorzów,
- słaby kapitał ludzki jako wynik wąskiego ukierunkowania szkolnictwa i zdeformowanej struktury zatrudnienia (Szczepański, 2002),
- dezintegrację lokalnych społeczności, m.in. w wyniku masowej emigracji do Niemiec rodzimej śląskiej ludności po 1945 roku i dużego napływu migrantów z terenu właściwie całej Polski do pracy w regionie,
- małą liczbę inwestycji, które po upadku tradycyjnego przemysłu mogłyby stać się nowymi działalnościami wzrostowymi,
- niską konkurencyjność tych miast dla nowych inwestycji zewnętrznych z powodu słabej dostępności komunikacyjnej oraz niewielkiej liczby atrakcyjnych terenów pod inwestycje (inaczej niż miasta na obrzeżach konurbacji, dysponujące wolnymi terenami, i to na gruntach wolnych od szkód górniczych).

## Zróznicowania przestrzenne w świetle dokumentów strategicznych

Zróznicowania społeczno-ekonomiczne w konurbacji katowickiej mają słabe odzwierciedlenie na poziomie regionalnych i subregionalnych dokumentów strategicznych. W większości opracowań (zob. „Wykaz analizowanych dokumentów programowych”) dominuje pogląd o przestrzennych kontrastach w poziomie i dynamice rozwoju, zagrożeniu ubóstwem czy dostępie do usług społecznych, ale nie jest on poparty wyczerpującymi terytorialnymi odniesieniami. Przeważnie zagadnienie jest sygnalizowane na etapie diagnozy, natomiast porównawczych danych ilościowych nie dopełnia refleksja. Ustalenia diagnostyczne i rzadsze — analityczne — nie są też powiązane z dopasowanymi przestrzennie działaniami. Cele, priorytety oraz projekty polityki społecznej i gospodarczej zasadzone na przekształcaniach struktury konurbacji mają raczej wymiar ogólny, jak „rekompozycja struktur miejskich i tkanki gospodarczej najsilniej zurbanizowanych przestrzeni województwa” (KŚ 3.0, s. 6;) czy „przywracanie do życia zdegradowanych społecznie, gospodarczo i środowiskowo obszarów poprzez przywrócenie im starej lub nadanie nowej funkcji” (RPO WŚ, s. 251).

Diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej, które stanowią punkt wyjścia w regionalnych dokumentach strategicznych, bazują na danych zastanych. Skala diagnozy — i ewentualnej przeprowadzonej analizy — jest więc uzależniona od zasięgu i jakości dostępnych materiałów. Przeważnie są nimi statystyki publiczne, co skutkuje podobieństwem bazy treściowej, a w konsekwencji narracji opracowań strategicznych. Wydaje się, że słabość materiałów diagnostycznych — w tym ich fragmentaryzm — przekładająca się na powściągliwość w strategicznych postulatach rozwojowych, mogłaby zostać przełamana przez zapewnienie dostępu do danych pierwotnych, wywoływanych w kompleksowych przekrojach i wymiarach najcelniej charakteryzujących ścieżki rozwoju społeczno-ekonomicznego w przemysłowym obszarze metropolitalnym.

Jednym z nielicznych przykładów wskazujących na nasilenie problemów społecznych na konkretnych obszarach i na rosnące zagrożenie wykluczeniem społecznym, wynikające z postępującej pauperyzacji społeczeństwa (segregacja przestrzenna mieszkańców — powstawanie dzielnic biedy), jest część diagnostyczna SRSCWŚ, w której wymienia się (na podstawie danych opracowanych na potrzeby SRWŚ) szereg gmin wymagających najwyższej intensyfikacji przestrzennych i społecznych działań rewitalizacyjnych. Także w SRSCWŚ zawarte jest cenne — z punktu widzenia analizowanego zagadnienia — ustalenie prognostyczne, że „istotne zróżnicowanie zamożności mieszkańców w skali Subregionu [Centralnego — przyp. aut.] w układzie terytorialnym wpływa na zdestabilizowanie postulowanego w wielu dokumentach strategicznych zrównoważonego rozwoju tego obszaru. Powstawanie dzielnic biedy i ubóstwa będzie wpływać na pogorszenie konkurencyjności danego obszaru oraz dodatkowo nasili już i tak silne problemy demograficzne” (SRSCWŚ, s. 31). Dysproporcje między miastami jako jedno

z głównych zagrożeń w kontekście dynamiki rozwoju społeczno-gospodarczego, podnoszone jest też w PRGM Silesia. Tymczasem Strategia ZIT wskazuje na kilka słabych stron subregionu w wymiarze przestrzennym, takich jak kumulacja form wykluczenia społecznego w dzielnicach postindustrialnych i w centrach miast, intensyfikacja ubóstwa w obszarach silnie zurbanizowanych czy silne zróżnicowanie stopy bezrobocia, zarówno pod względem natężenia, jak i jego struktury.

Zróżnicowania społeczno-ekonomiczne w konurbacji katowickiej są pośrednio adresowane w krajowych dokumentach strategicznych. W SOR postuluje się m.in. „kontynuowanie zintegrowanych działań rewitalizacyjnych miast śląskich, w tym modelowej rewitalizacji i projektu pilotażowego Bytomia” (SOR, s. 189). Subregion Centralny jest też potencjalnym beneficjentem działania SOR, polegającego na „przygotowywaniu w formule kontraktu terytorialnego specjalnych programów dla aglomeracji borykających się ze szczególnie znaczącymi problemami strukturalnymi” (SRSCWŚ, s. 194). KSRR wspiera natomiast „kompleksowe działania odbudowujące zdolności do rozwoju pewnych terytoriów (miast, dzielnic miast, obszarów przemysłowych i innych terenów zdegradowanych) przez przywracanie lub nadawanie im nowych funkcji społeczno-gospodarczych” (KSRR, s. 129). W RPO WŚ znajduje się zapis, mówiący, że wsparcie Metropolii Górnośląskiej — jako jednego z Obszarów Strategicznej Interwencji — obejmie m.in. zintegrowane działania w zakresie rewitalizacji na terenie Bytomia i Radzionkowa, i właśnie w tych miastach udzielone będzie na preferencyjnych zasadach: „Ze względu na kumulację negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych o ogromnej skali, dla miasta Bytom oraz powiązanego z nim funkcjonalnie miasta Radzionków [...] wyodrębniono alokację, w ramach której planowane projekty zostaną objęte procedurą pozakonkursową”. Opiewa ona na niemal 34 mln euro, oferowane w ramach Poddziałania Rewitalizacja obszarów zdegradowanych — OSI.

Rozproszonym źródłem danych o dysproporcjach rozwojowych w jednostkach organizacyjnych samorządu terytorialnego (JST) składających się na konurbację górnośląską są lokalne dokumenty strategiczne. Analiza strategii rozwoju i strategii rozwiązywania problemów społecznych 14 miast na prawach powiatu (tworzących Górnośląski Związek Metropolitalny) wykazuje zróżnicowanie w patrzeniu poszczególnych władarzy na obszary swoich miast. Niewielka część (szczególnie w Będzinie i Mysłowicach) dostrzega ich złożoną strukturę przestrzenną i diagnozuje — także za pomocą własnych badań terenowych — a nawet analizuje problemy społeczno-gospodarcze przez pryzmat dzielnic czy obszarów funkcjonalnych. Większość traktuje miasta *en bloc*, nie biorąc pod uwagę wewnątrzterytorialnych niuansów. To ostatnie ujęcie, jakkolwiek umiarkowanie przydatne w planowaniu interwencji powiatowej, wydaje się atrakcyjne z perspektywy ponadlokalnej, w której kluczowe jest ustalanie kontrastów i korygowanie naznaczonych deprawacją ścieżek rozwoju społeczno-ekonomicznego w katowickim obszarze metropolitalnym. Wspomniane dokumenty miejskie/powiatowe stanowią dla takiego wyzwania istotny zasób informacji.

## Wnioski

Interpretując ówczesne procesy społeczno-ekonomiczne w przestrzeni konurbacji katowickiej, Andrzej Klasik (1988) ukuł powiedzenie „wzrost bez rozwoju”. W drugiej i trzeciej dekadzie transformacji obserwujemy w konurbacji procesy paralelne, w których jednak dominuje „rozwój bez wzrostu” lub „rozwój w warunkach kurczenia się”. Możemy w tym zakresie mówić w konurbacji katowickiej o odwróceniu się relacji fragmentacja—integracja w sferze ekonomicznej i społecznej. Przed rokiem 1990 w konurbacji wiodące były małoskalowe struktury skoncentrowane wokół zakładów wchodzących w skład kompleksu górniczo-hutniczo-energetycznego. Jednak wytwarzały one dość homogeniczną strukturę społeczną. Wraz z szybkim zanikaniem tego kompleksu w latach 90. XX wieku (i znacznie wolniejszym na początku XXI wieku) oraz pojawieniem się nowych działalności gospodarczych obserwujemy rosnącą integrację rynku pracy w skali metropolitalnej, przede wszystkim organizowaną przez regionalny biegun wzrostu, jakim są Katowice, a w dalszej kolejności Gliwice. Równocześnie obserwujemy dywergencję w poziomie rozwoju społecznego i — jak wskazują badania wielu autorów — rosnącą fragmentację w skali wewnątrzmijskiej, co prowadzi do zmniejszenia się spójności społecznej, a zarazem i tożsamościowej tego poprzemysłowego obszaru metropolitalnego.

Główne wnioski z badań prezentowanych w niniejszym artykule można podsumować w trzech punktach:

1. Zidentyfikowano wzmocnioną zakorzenieniem historycznym addytywność barier rozwojowych. W konurbacji katowickiej dochodzi do wzajemnego zapętlenia negatywnych czynników i dziedziczenia bezradności w ich przełamywaniu.
2. Zaobserwowano i opisano dwa rodzaje kryzysów:
  - a) uwięzienie na dotychczasowej ścieżce rozwoju, która nie przystaje do współczesnych nurtów i/lub utraciła ekonomiczne uzasadnienie; można zatem określić ten proces jako inercję, dryf rozwojowy;
  - b) niemożność wykreowania nowej ścieżki rozwojowej, ze względu na kumulatywne, wielowymiarowe (gospodarcze, społeczne, przestrzenne) procesy kurczenia się.
3. Kwerenda podstawowych dokumentów programowych wykazała niezadawalający namysł strategiczny nad przestrzennymi kontrastami rozwojowymi w konurbacji katowickiej. Brakuje dogłębnej i kompleksowej diagnozy obszarów problemowych i ich oddziaływania na możliwości rozwojowe w skali ponadlokalnej.

## Literatura

- Billert A., 2012: *Miasta w postindustrialnej Europie i w kleszczach polskiej transformacji*. W: P. Filar, P. Kubicki, red.: *Miasto w działaniu. Zrównoważony rozwój z perspektywy oddolnej*. Warszawa: Instytut Obywatelski.
- Bogumil J., Heinze R.G., Lehner F., Strohmeier K.P., 2012: *Viel erreicht — wenig gewonnen. Ein realistischer Blick auf das Ruhrgebiet*. Essen: Klartext.
- Churski P., 2012: *Zróźnicowanie przestrzenne obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej w Polsce — wyzwania dla polskiej polityki spójności po 2013 r.* W: S. Ciok, A. Raczyk, red.: *Wyzwania polityki regionalnej*. „Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego”, nr 27. Wrocław: Uniwersytet Wrocławski.
- Czekaj K., 2007: *Socjologia szkoły chicagowskiej i jej percepcja w Polsce*. Katowice: Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa.
- Domański B., 1989: *Przestrzeń a postawy społeczne — wybrane zagadnienia*. „Przegląd Geograficzny”, LXI, 4, s. 423—440.
- Domański B., Gwosdz K., 2010: *Spojrzenie na problemy rewitalizacji miast w Polsce*. W: Z. Ziobrowski, W. Jarczewski, red.: *Rewitalizacja miast polskich — diagnoza*. Seria: „Rewitalizacja Miast Polskich”. T. 8. Kraków: Instytut Rozwoju Miast.
- Drobniak A., 2014: *Urban Resilience Concept and Post-Industrial Cities in Europe*. Katowice: University of Economics in Katowice.
- Drobniak A., Polko A., Plac K., 2014: *Diagnoza sytuacji społeczno-ekonomicznej Miasta Katowice wraz z wyznaczeniem obszarów rewitalizacji i analizą strategiczną*. Katowice: Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach.
- Dutkowski M., 2016: *Zmiana paradygmatu polityki regionalnej w Polsce*. „Zachodniopomorskie Studia Regionalne”, nr 9, s. 13—18.
- Grabkowska M., 2012: *Regeneration of the Post-socialist Inner City: Social Change and Bottom-up Transformations in Gdańsk*. Gdańsk: Pracownia.
- Gwosdz K., 2014: *Pomiędzy starą a nową ścieżką rozwojową. Mechanizmy ewolucji struktury gospodarczej i przestrzennej region tradycyjnego przemysłu na przykładzie konurbacji katowickiej po 1989 roku*. Kraków: IGiP Uniwersytet Jagielloński.
- Gwosdz K., Sobala-Gwosdz A., 2012: *Struktura funkcjonalna i powiązania miast konurbacji katowickiej po dwu dekadach restrukturyzacji*. „Przegląd Geograficzny”, T. 84, z. 4, s. 483—507.
- Haller C., 2004: *Pladoyer für klare Begrifflichkeiten im Stadtumbauprozess*. „Städte im Umbruch: das Online Magazin für Stadtentwicklung, Stadtschrumpfung, Stadtbau & Regenerierung“, Ausgabe 1, S. 47—51, [www.schrumpfende-stadt.de/magazin/0401/8haller.htm](http://www.schrumpfende-stadt.de/magazin/0401/8haller.htm) [data dostępu: 22.09.2017].
- Hansen H.K., Winther L., 2015: *Employment Growth, Human Capital and Educational Levels: Uneven Urban and Regional Development in Denmark 2002—2012*. „Danish Journal of Geography”, Bind 115, No. 2, s. 105—118.
- Herbst I., 2013: *Potrzeby mieszkaniowe w Polsce. Dostęp do mieszkania w kontekście polityki prorodzinnej. Ekspertyza opracowana na potrzeby Zespołu ekspertów ds. wypracowania rekomendacji w zakresie polityki rodzinnej przy Kancelarii Prezydenta RP*, [https://www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultopisy/3691/1/1/potrzeby\\_mieszkaniowe\\_w\\_polsce.pdf](https://www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultopisy/3691/1/1/potrzeby_mieszkaniowe_w_polsce.pdf) [data dostępu: 22.09.2017].

- Jałowiecki B., Łukowski W., 2007: *Gettoizacja polskiej przestrzeni miejskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Jałowiecki B., Szczepański M., 2006: *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Jokela M., Bleidorn W., Lamb M., Gosling S., Rentfrow P., 2015: *Geographically Varying Associations Between Personality and Life Satisfaction in the London Metropolitan Area*. PNAS, January 20, Vol. 112, no. 3, s. 725—730.
- Kipta E., 2013: *Bariery systemowe rewitalizacji*. „Problemy Rozwoju Miast”, nr 1 [Kra-ków: IRM].
- Klasik A., 1988: *Kryteria rozwoju regionu*. „Prace Komisji Naukowych PAN”, z. 12, Katowice.
- Kuciński K., 2008: *Miasto w procesie dezindustrializacji*. W: W. Morawski, A. Zawistowski, red.: *Stare Okręgi Przemysłowe. Dylematy industrializacji i dezindustrializacji*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
- Liszewski S., Marcińczak S., 2012: *Geografia gentryfikacji Łodzi: studium du-żego miasta poprzemysłowego w okresie posocjalistycznym*. W: J. Jakóbczyk-Gryszkiewicz, red.: *Procesy gentryfikacji w mieście*. Część I: *XXV Konwersatorium Wiedzy o Mieście*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Marcińczak S., Sagan I., 2010: *The Socio-Spatial Restructuring of Łódź, Poland*. “Urban Studies”, 1—21. DOI: 10.1177/0042098010379276.
- Markowski T., 2013: *Teoria sprawiedliwości i interes publiczny jako podstawa budo-wania regulacyjnego systemu planowania przestrzennego: konceptualizacja prob-lemu*. „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN”, Vol. 1, nr CLIII.
- OECD, 2000: *Knowledge Management in the Learning Society. Education and Skills*. Paris.
- Oishi S., Talhelm T., 2012: *Residential Mobility: What Psychological Research Reveals*. “Current Directions in Psychological Science”, Vol. 21, no. 6, s. 425—430.
- Pobłocki K., 2017: *Kapitalizm. Historia krótkiego trwania*. Warszawa: Fundacja Bęc Zmiana.
- Runge J., 2009: *Katowice Region in the Light of the Selected Conceptions of Social-Economic Transformations*. “Bulletin of Geography”. Socio-Economics Series, Nr 11. Toruń: UMK.
- Runge J., 2016: *Geograficzny wymiar modernizacji społecznej regionalnych systemów osadniczych (zarys problemu)*. „Konwersatorium Wiedzy o Mieście”, T. 29, s. 57—66. DOI: <http://dx.doi.org/10.18778/2543-9421.01.07>.
- Strohmeier K.P., 2006: *Spadek liczby ludności, segregacja i społeczna odnowa miasta w poprzemysłowej aglomeracji*. W: *Zagłębie Ruhry — Górny Śląsk*. Essen: Klartext.
- Suchacka M., 2009: *Syndrom śląskiej kotwicy — wokół dylematów tworzenia klimatu innowacyjnego*. „Studia Socjologiczne”, nr 4(195), s. 273—293.
- Suchacka M., 2014: *Transformacja regionu przemysłowego w kierunku regionu wiedzy. Studium socjologiczne województwa śląskiego*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Swianiewicz P., Krukowska J., Lackowska M., Kurniewicz A., 2013: *Błędne rondo marginalizacji? Jednostki pomocnicze samorządu w zarządzaniu dużymi mia-stami*. Warszawa: ELIPSA Dom Wydawniczy.
- Szczepański M., 2002: *Opel z górniczym pióropuszem. Województwa katowickie i ślą-skie w procesie przemian*. Katowice: Śląsk.

- Szczepański M., Ślęzak-Tazbir W., 2007: *Between Fear and Admiration. Social and Spatial Ghettoes in an Old Industrial Region*. "Polish Sociological Review", Vol. 3(59), s. 299—320.
- Zöpel Ch., 2011: *Zagłębie Ruhry i Górny Śląsk w sieci metropolii europejskich. Aglomeracje przemysłowe jako metropolitalne obszary miejskie*. Gliwice—Opole: Dom Współpracy Polsko-Niemieckiej.

## Wykaz analizowanych dokumentów programowych

- KSRR — Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010—2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie.
- KS 3.0 — Kierunek Śląskie 3.0 Program Rozwoju Wewnętrznego Województwa Śląskiego do 2030.
- PRGM Silesia — Program Rozwoju Gospodarczego Metropolii „Silesia” do 2025 r.
- RPO WŚ — Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2014—2020.
- Skala, Przyczyny i Skutki Ubóstwa w Województwie Śląskim. Edycja 2016.
- SOR — Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.).
- SRSCWŚ — Strategia Rozwoju Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego na Lata 2014 — 2020 z Perspektywa do 2030 r.
- SRWŚ — Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020+”.
- Strategia dla Rozwoju Polski Południowej w Obszarze Województw Małopolskiego i Śląskiego do Roku 2020.
- Strategia Polityki Społecznej Województwa Śląskiego na lata 2006—2020. Aktualizacja 2015.
- Strategia Rozwoju Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii „Silesia” do 2025 r.
- Założenia — Regionalna Polityka Miejska Województwa Śląskiego.
- ZIT — Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego na lata 2014—2020 (Wersja Vi).



## Wartość wskaźników cząstkowych indeksu

Miasto	Średni wynik egzaminu gimnazjalnego w części matematyczno-przyrodniczej	Liczba osób bezrobotnych w stosunku do ludności w wieku produkcyjnym	Odsetek osób pozostających bez pracy powyżej 12 miesięcy	Osoby pozostające w gospodarstwach domowych korzystających ze środków pomocy społecznej	Podatek dochodowy od osób fizycznych na 1 mieszkańca	Odsetek głoszących w wyborach lokalnych (2010)	Stopa bezrobocia rejestrowanego	Przyrost naturalny w % (średnia 2012—2014)	Saldo migracji w % (średnia 2007—2009)
Bytom	-0,78	-1,69	-1,19	-1,86	-1,28	-1,08	-1,57	-0,27	-1,02
Chorzów	0,16	-0,70	0,39	-0,95	-0,48	-0,34	-0,22	-1,28	2,21
Dąbrowa Górnicza	-0,23	-1,05	0,56	1,53	0,25	0,52	-0,19	-0,29	0,21
Gliwice	0,95	0,52	-0,01	1,00	0,95	-0,26	1,00	0,35	-0,35
Jaworzno	1,03	0,15	-0,95	0,62	0,14	0,38	-0,17	0,38	0,98
Katowice	1,34	1,64	1,04	-0,28	2,42	-0,02	1,87	-1,01	-0,34
Mysłowice	0,02	0,43	-0,70	0,72	0,16	2,40	0,57	0,99	1,72
Piekary Śląskie	0,54	-0,57	-1,67	0,24	-0,55	0,83	-0,65	-0,40	0,27
Ruda Śląska	-0,76	1,39	1,38	0,34	-0,47	-0,22	0,87	0,29	-0,63
Siemianowice Śląskie	-1,95	-0,33	1,37	-0,95	-0,34	-0,20	-0,75	-0,88	-0,23
Sosnowiec	-0,19	-0,98	-0,64	-0,09	0,19	-1,35	-0,63	-1,12	-1,08
Świętochłowice	-1,32	-0,06	0,69	-0,66	-1,11	0,13	-1,16	-0,03	-0,26
Tychy	1,42	1,42	0,63	1,34	1,15	0,75	1,41	2,43	-0,85
Zabrze	-0,23	-0,18	-0,90	-1,00	-1,02	-1,52	-0,37	0,85	-0,63

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS, PKW oraz Centralnej Komisji Egzaminacyjnej

syntetycznego w 2009 i 2014 roku (wartości standaryzowane)

<b>Wskaźnik syntetyczny 2009</b>	Średni wynik egzaminu gimnazjalnego w części matematycznej	Liczba osób bezrobotnych w stosunku do ludności w wieku produkcyjnym	Odsetek osób pozostających bez pracy powyżej 12 miesięcy	Osoby pozostające w gospodarstwach domowych korzystających ze średnio-wiskowej pomocy społecznej	Podatek dochodowy od osób fizycznych na 1 mieszkańca	Odsetek głoszących w wyborach lokalnych (2014)	Stopa bezrobocia rejestrowanego	Przyrost naturalny w % (średnia 2012–2014)	Saldo migracji w % (średnia 2007–2009)	<b>Wskaźnik syntetyczny 2014</b>
<b>-1,25</b>	-1,12	-2,36	-1,63	-1,36	-1,39	-1,37	-2,14	-0,62	-0,96	<b>-1,42</b>
<b>0,11</b>	1,51	-0,06	-0,30	-1,20	-0,68	0,19	0,17	-1,17	2,42	<b>0,30</b>
<b>0,38</b>	0,15	-1,02	-0,56	1,18	0,14	0,19	0,00	-0,42	0,52	<b>0,23</b>
<b>0,47</b>	1,35	0,17	-0,01	0,77	1,03	-0,50	1,05	0,41	0,36	<b>0,58</b>
<b>0,29</b>	-0,69	0,98	1,43	1,13	0,43	0,67	0,36	0,10	0,87	<b>0,60</b>
<b>0,86</b>	0,96	0,52	-1,40	0,04	2,01	-0,03	1,45	-0,71	-0,07	<b>0,42</b>
<b>0,70</b>	-0,22	0,48	0,28	0,71	0,70	1,61	0,48	1,22	1,18	<b>0,68</b>
<b>-0,14</b>	-0,44	-0,40	-1,14	0,61	-0,71	1,58	-0,83	0,18	-0,45	<b>-0,20</b>
<b>0,07</b>	-0,41	1,29	1,72	-0,06	-0,07	-0,17	0,69	0,71	-0,58	<b>0,16</b>
<b>-0,44</b>	-1,35	-0,36	0,69	-1,36	-0,53	0,28	-0,67	-0,44	-0,56	<b>-0,50</b>
<b>-0,54</b>	-0,39	-0,68	-0,15	0,20	-0,05	-0,38	-0,57	-1,62	-0,67	<b>-0,29</b>
<b>-0,53</b>	-0,47	0,23	0,66	-0,37	-1,35	0,15	-0,93	-0,50	-1,29	<b>-0,51</b>
<b>0,84</b>	1,78	1,53	0,74	1,18	1,25	0,01	1,36	2,21	0,07	<b>0,91</b>
<b>-0,81</b>	-0,66	-0,32	-0,35	-1,46	-0,79	-2,23	-0,40	0,65	-0,83	<b>-0,96</b>

K. Gwosdz, T. Kwiatkowski, A. Sobala-Gwosdz, M. Suchacka: Trajektorie rozwoju społeczno-ekonomicznego...



# METROPOLITALNOŚĆ I JEJ KONTEKSTY





Katarzyna Kajdanek

Uniwersytet Wrocławski

## Dolnośląskość Wrocławia? O tożsamościowej relacji miasta z regionem

**Abstract:** The article aims at analyzing the issue of importance of the category of „Lower Silesia” in the process of forming collective identity (and its spatial aspect) of the city and the people of Wrocław. There is a twofold justification for asking such a question. Firstly, there are new challenges that urban settlements need to tackle since they are facing shrinkage of external resources and an increasing necessity to rely on internal resources and to build up resilience against crises. Secondly, Wrocław is an example of a city which is now facing a crisis of its identity as the meeting place and is looking for new identification.

The background for presenting the latest results of empirical research is a historical one — it is comprised of the description of postwar political efforts to deliver a collective identity and integrate a loose set of people who settled in a completely strange region of regained territories. The article concludes with statements on the usefulness of the Lower Silesian aspect of identity for the inhabitants and for the city — a potential metropolis — of Wrocław.

**Key words:** urban-related identity, regional identity, Lower Silesia, Wrocław, metropolis

### Wprowadzenie

W artykule postawiono dwa pytania. Pierwsze o to, czym — w przekonaniu współczesnych wrocławskich liderów opinii oraz mieszkańców miasta — jest dolnośląskość. Drugie o to, jakie znaczenie dla tożsamości Wrocławia i jego obywateli mają treści składające się na tę kategorię, tworzone i przetwarzane w polskiej wersji od powojnia. W obliczu selektywności decyzji politycznych skutkujących powstawaniem struktur zarządzania obszarem metropolitalnym<sup>1</sup> w Polsce postawiony

<sup>1</sup> Pierwszy związek metropolitalny powstał w województwie śląskim, funkcjonuje od 1 lipca 2017 roku.

tu problem nie jest konceptualizowany z wykorzystaniem pojęcia tożsamości metropolitalnej (por. Pyka, 2014; Basaj, 2015), lecz raczej inspirowany pojęciem tożsamości regionalnej, która była dla polskich badaczy szczególnie interesująca w końcu XX i pierwszych latach XXI wieku (por. Kwilecki, 1992; Gorzelak, Jałowicki, 1993; Sadowski, 2005).

Powodem rozważania wspomnianego pytania jest sytuacja Wrocławia, po części specyficzna tylko dla niego, po części odnosząca się także do innych wielkich miast w Polsce. Określa ją słabnące oddziaływanie idei Europy regionów (Szul, 2013) wobec rosnących ambicji miast do symbolicznego podkreślania ich niezależnej pozycji w oderwaniu od państw narodowych (Barber, 2014; Baubock, 2003), przy jednoczesnym względnie silnym uzależnieniu od zasobów (np. pracowników, studentów) czerpanych z regionalnego zaplecza. Wrocław znajduje się w interesującym okresie zmiany, polegającej na odrzuceniu przez mieszkańców dotychczasowego paradygmatu rozwoju, który sprawił, że Wrocław należy do czołówki miast w Polsce. W badaniach<sup>2</sup> wykonanych przy okazji przygotowania „Strategii Wrocław 2030” mieszkańcy nie opowiedzieli się za dotąd obowiązującą i akceptowaną wizją „miasta spotkań”. Uznali ją za spełnioną, a jednocześnie niezaspokajającą ich aktualnych oczekiwań dotyczących jakości życia. Obecnie trwa namysł nad nową narracją, zarówno wśród zainteresowanych mieszkańców, jak i elit politycznych.

W przedstawionych w strategii scenariuszach rozwojowych (Medeksza, red., 2017, s. 309—326) dla 2036 roku relacje pomiędzy Wrocławiem a Dolnym Śląskiem są wspomniane dwukrotnie. W scenariuszu nazwanym „Nowe średnio-wiecze”, który charakteryzuje rozpad polityczny świata i spadek znaczenia państw narodowych na rzecz regionów i miast, Wrocław i współpracujący z nim region stają się łącznikiem między zdecentralizowaną Polską a landami niemieckimi i Czechami, co sprzyja tendencjom autonomizacyjnym. W drugim scenariuszu zatytułowanym „Optymizm nowoczesności” relacja Wrocław—Dolny Śląsk nie ulega zasadniczym zmianom, bo, jak piszą autorzy dokumentu: „Wrocław wciąż snuje swój sen o metropolitalności. Działa nowy szczebel samorządu: Wrocławski Obszar Metropolitalny. To tradycyjnie odwraca miasto od Dolnego Śląska, wywołując ciągle takie same od dziesiątków lat pretensje o wysysanie zasobów regionu (zwłaszcza ludzkich) przez jego stolicę” („Strategia Wrocław 2030”, 2017, s. 52).

W kontekście zmiany paradygmatu rozwoju Wrocławia oraz poszukiwania nowych pomysłów na funkcjonowanie miasta istotne jest postawienie pytania, czy, a jeśli tak, to jak Wrocław — oczami swych elit<sup>3</sup> i mieszkańców — „widzi” region dolnośląski, a także z jakiej perspektywy, np. historycznej, geograficznej, politycznej (por. Szczepański, Ślęzak-Tazbir, 2007), ujmują oni dolnośląskość jako istotne tworzywo tożsamości miasta.

<sup>2</sup> <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/strategia-wroclaw-2030-wyniki-badan-mieszkancow> [data dostępu: 20.06.2017].

<sup>3</sup> Elity są rozumiane jako różne kategorie osób o ponadprzeciętnym wpływie na formowanie się opinii i postaw obywateli miasta, np. polityków, aktywistów miejskich, publicystów.

Podstawą empiryczną są wyniki badań przeprowadzonych w trakcie realizacji w Gdańsku, Gliwicach i Wrocławiu grantu NCN nr 2013/09/B/HS6/00418, pt. „Tożsamość miasta i jego mieszkańców a przestrzeń publiczna. Studium trzech miast”. Składa się nań 20 wywiadów swobodnych z listą poszukiwanych informacji, przeprowadzonych z liderami opinii publicznej Wrocławia w okresie od października 2014 do marca 2015 roku, oraz 300 wywiadów kwestionariuszowych wykonanych od marca do kwietnia 2015 roku na próbie kwotowej reprezentatywnej dla wrocławian ze względu na płeć, wiek, wykształcenie i aktywność ekonomiczną.

W pierwszej części opracowania przedstawiono i opatrzone komentarzem kategorię „dolnośląskość” oraz jej utrzymującą się — jak pokazują badania — enigmatyczność, wynikającą ze specyfiki powojennych prób pracy nad nadaniem sensu dolnośląskiej tożsamości regionalnej. Następnie podsumowano wyniki historycznych badań nad tożsamością Dolnoślązaków i zaprezentowano współczesne sensory dolnośląskości, tworzone przez przedstawicieli wrocławskich elit, oraz ich odbiór przez mieszkańców. W ostatniej części zawarto ocenę przydatności wyłaniającego się komponentu tożsamościowego do formowania przyszłej struktury politycznej, w jakiej Wrocław mógłby potencjalnie odgrywać rolę. Uzasadnieniem rozważań dotyczących tego, co określono w tytule jako relacje między miastem a regionem, jest chęć pokazania istotnych, wynikających z historii i współcześnie pogłębiających się rozbieżności pomiędzy politycznymi i ekonomicznymi założeniami o spójności terytorialnej i dążeniem do wzmacniania odporności na kryzysy miast i regionu z jednej strony a bezradnością i bezwładnością w zakresie tworzenia społecznych, tożsamościowych podstaw dla rozwoju ekonomicznego z drugiej strony.

## **Tworzenie dolnośląskości — od „powrotu do macierzy” do tożsamościowej heterotopii**

Trudności z definiowaniem i operacjonalizacją pojęcia tożsamości, w tym tożsamości zbiorowej i tożsamości regionalnej jako jej typu, były już wielokrotnie rozważane (por. Bokszański, 2005; Szczepański, Śliz, 2010; Bierwiazzonek *et al.*, 2017). Jednocześnie nie traci na znaczeniu zasadniczy powód, dla którego dyskusje o tożsamości ożywają — gdy jednostki lub zbiorowości nie nadążają z odnalezieniem siebie w zmieniającej się rzeczywistości społecznej, przy jednoczesnym przekonaniu liderów (politycznych, społecznych), że silna tożsamość to warunek skutecznej rywalizacji o materialne i niematerialne dobra oraz budowania odporności na kryzysy. Wobec naszkicowanych zmian, u progu których stoi Wrocław, sięganie po dolnośląskość jako zasób tożsamościowy miasta wiąże się z pytaniami o jej treść, przydatność, potencjał mobilizacji i cel, do którego miałyby być zaprzęgnięta. O ile możliwe jest wskazanie kluczowych treści, które składały się na „dolnośląskość”, i potrzeb, na jakie ta kategoria miała odpowiedzieć w okresie



zasiedlania i osławiania tego fragmentu Ziemi Zachodnich po wojnie, o tyle trudniej powiedzieć, czym i po co dolnośląskość<sup>4</sup> jest dzisiaj, dla kogo jest ważna, gdy idea regionalizmu słabnie, a władze miast często decydują się rywalizować, a nie współpracować z najbliższymi jednostkami samorządowymi.

Sens i przydatność kategorii dolnośląskości po II wojnie światowej zasadzały się na uprawomocnieniu obecności nowych polskich osadników, którzy mieli się odwoływać tożsamościowo raczej do państwa narodowego niż do regionu, którego nie mogli napełnić ani zastanymi, ani przywiezionymi z sobą treściami kultury. Odnosząc się do problemu formowania się tożsamości Dolnoślązaków po II wojnie światowej Stanisław W. Kłopot (2003) używa słowa „dylemat” dla podkreślenia złożonych uwarunkowań tego procesu. Władze komunistyczne, zainteresowane legitymizacją polskości ziem niespodziewanie odzyskanych (niespodziewanie, bo gdy na przełomie XIX i XX wieku formułowano wizję Polski, nie było tam pomysłu na włączenie północno-zachodniej części historycznego Śląska, por. Strauchold, 2006, s. 9—10), nie pozostawiały miejsca na śląskość jako element dziedzictwa historycznego tych ziem.

Do lat 70. XX wieku dyskusje o dziedzictwie nie trafiały na podatny grunt także ze względu na niemal powszechne poczucie tymczasowości pobytu nowych osadników na Dolnym Śląsku. Władze z jednej strony czyniły propagandowe wysiłki promując hasła typu „Jesteśmy u siebie” (por. Worcell, 1988, s. 32), z drugiej drenowały te tereny z infrastruktury, materiałów budowlanych i innych zasobów oraz wierzyły, że poczucie wykorzenienia będzie sprzyjać mobilizacji wokół proponowanych przez nią haseł (Suleja, 2010, s. 12—13).

Ówczesne władze były zainteresowane szansą, jaką dawało zasiedlanie Dolnego Śląska, jakkolwiek żywiołowe i chaotyczne, na stworzenie społeczeństwa — najpierw złożonego z atomów, a potem zintegrowanego — w kształcie oczekiwanym przez kierownictwo polityczne i ideologiczne państwa (Strauchold, 2006, s. 11—15). O specyfice osadników decydował fakt, że choć w większości byli oni jednorodni narodowo<sup>5</sup>, to wykazywali bardzo silne zróżnicowanie regionalne. Marek Ordyłowski (2006, s. 144—149) twierdzi, że zanikły różnice regionalne mieszkańców Dolnego Śląska, a narodziła się jedna tradycja dolnośląska, będąca mieszkanką wszystkich obyczajów, tradycji i przesądów. Wydaje się jednak, że ta ocena, inspirowana ideą tygla kultur, jest odosobniona, bo częściowo błędna. Owszem, różnice regionalne zanikały na skutek działań unifikacyjnych, aplikowanych przez aparat socjalistycznej władzy, uniemożliwiających ujawnianie się i wzmacnianie tożsamości regionalnych. Jednak jednolita narodowo, lecz zróżnicowana etnicznie i kulturowo ludność, zderzona z obcym, niemieckim dziedzictwem i z sobą nawzajem, doznała szoku cywilizacyjnego (Topp-Wójtowicz, 2006,

<sup>4</sup> Na tym tle tym bardziej interesująco prezentują się takie inicjatywy, jak Centrum Badań nad Dziedzictwem Kulturowym Dolnego Śląska i prowadzona przez nie witryna [www.dolnoslaskosc.pl](http://www.dolnoslaskosc.pl).

<sup>5</sup> Oczywiście mam świadomość tego, że dopiero II wojna światowa wymusiła na ludności z Kresów Wschodnich określenie się w kategoriach narodowych i nie można jednoznacznie stwierdzić, w jakim stopniu te kategorie były wynikiem krystalizującej się świadomości narodowej, a w jakim przymusu i nie były do końca urefleksyjnione.

s. 51—155), w efekcie którego zakonserwowała przywiezione z sobą tradycje i z obaw przed konfliktami, wyszydzeniem zamknęła je w sferze prywatnej. Nieвозмоść budowania nowej tożsamości wynikała z ograniczeń ideologicznych oraz dążenia do unikania konfrontacji z innymi mieszkańcami.

Dla nowych osadników na Dolnym Śląsku przywieziona w skrzyniach kultura ludowa była w pierwszym okresie kotwicą tożsamościową, która nie wytrzymała jednak naporu powojennych wyzwań (Topp-Wójtowicz, 2006, s. 156—161). Nagły zanik dolnośląskiego folkloru, bo z zanikiem, a nie z wyłonieniem się nowej tradycji mamy do czynienia, można porównać do efektu interferencji fal — wielość kwestionujących się nawzajem, a jednocześnie aspirujących do uniwersalności lokalnych kultur doprowadziła do porzucenia tradycji tak samo, jak wygasza się niepożądane fale dźwiękowe falami o tej samej amplitudzie i częstotliwości, ale przesuniętymi w fazie o 180 stopni — choć wiele się dzieje, to zewnętrzny odbiorca słyszy ciszę.

Być może Ordyłowski, opisując sytuację polegającą na tym, że „dziś już nikt nikomu nie wymyśla od pyr, rusków, hadzajów, szczyryków czy kacapów” (2006, s. 149), miał na myśli postępujące procesy społecznej integracji, a nawet narodzin lokalnego patriotyzmu, które jednak wcale nie muszą pociągać za sobą formowania się tożsamości regionalnej. Zdaniem Kłopoty (2003) społeczność dolnośląska integrowała się wokół takich wartości, jak odrzucenie lub (w najlepszym przypadku) selektywna recepcja dorobku kultury śląskiej oraz podtrzymywanie więzi (przez tradycje, zwyczaje, ale także praktyki odwiedzin rodzinnych) z regionami pochodzenia. Ta identyfikacja miała charakter przede wszystkim emocjonalny, a ciekawymi jej efektami są powojenne utwory literackie w nurcie „prywatnym” (por. Gołaczyńska, 2013), ukazujące wspólnoty rodzinne i sąsiedzkie, jednak trudno w niej wskazać korelaty świadomości regionalnej.

Paweł Rybicki wskazywał, że trwanie w czasie i przestrzeni to cecha bytów ponadjednostkowych i pozaindywidualnych — a tych właściwości nie mogła mieć zbiorowość nowych osadników na Dolnym Śląsku, bo jak pisał Andrzej Zawada (2002, s. 78) na Dolnym Śląsku utrudnione jest „świętych obcowanie”, czyli tworzenie wspólnoty nie tylko w przestrzeni, ale także w czasie, gdyż nie było polskich cmentarzy, a przestrzeń (wnętrza, architektura, krajobraz) jako korelat przestrzenny tożsamości regionalnej była niezrozumiała.

Po roku 1970 dolnośląskość jako kategoria tożsamościowa miała mieć funkcję przede wszystkim stabilizacyjną. Dolnoślązakami stawało się pierwsze pokolenie urodzone na tych ziemiach, mieszkający od powojnia podejmowali próby „rozgoszczenia się” w regionie przez poznawanie jego walorów turystycznych, krajobrazowych, ale również legend i opowieści, które już nie musiały mieć tak dużego ładunku ideologicznego. W literaturze przedmiotu podejmującej zagadnienie tworzenia dolnośląskości w okresie po 1956, a szczególnie po 1970 roku wskazuje się na istotne kategorie instytucji i środowisk, które nasycaly dolnośląskość sprecyzowanymi treściami i adresowały je do określonych grup odbiorców, w tym szczególnie do dzieci i młodzieży — pierwszego pokolenia urodzonego na Dolnym Śląsku (Nowosielska-Sobel, 2007, s. 21—45).

Powojenna twórczość literacka, pokazująca relacje polsko-niemieckie w okresie powojennym (za przykład podaje się wydany w 1965 roku *Najtrudniejszy język świata* Henryka Worcella), dolnośląskie piosenki i słuchowiska o tematyce lokalnej, artykuły prasowe i ukazanie się czasopism, takich jak „Odra” (z połączenia „Poglądów” z „Nowymi Sygnałami”), działalność teatrów (Kalambur, Pantomima, Teatr Polski), rozwój towarzystw i ruchów regionalnych, konkursy o charakterze regionalnym, działania Kościoła katolickiego, ze szczególną rolą biskupa Bolesława Kominka, narodziny Solidarności i wystąpienia opozycyjne — to, jak i wiele innych niewymienionych działań, miało prowadzić do nasycenia dolnośląskości treściami umożliwiającymi mieszkańcom utożsamienie się z nimi oraz odnalezienie w nich poczucia swej odrębności od mieszkańców innych regionów Polski. Wydaje się jednak, że w procesie zakorzenienia istotniejszą rolę odgrywała tożsamość narodowa implementowana przez system edukacji i kulturę masową, a tożsamość regionalna — jeśli się ujawniała dzięki działalności towarzystw regionalnych — odpowiadałaby ojczyźnie lokalnej, prywatnej (por. Ossowski, 1967).

Dużą rolę w tworzeniu dolnośląskości odegrała aktywność artystów, przyciąganych na te tereny zarówno ze względu na większą swobodę twórczą, jak i po to, by swoją obecnością legitymizowali polskość i zachęcali innych do osiedlania się. Na przykład powojenne Karkonosze były atrakcyjnym regionem do pracy twórczej dzięki pięknemu krajobrazowi, ale też dzięki działalności urzędników, którzy chcieli mocniej powiązać ludzi z miejscem, tworząc korzystne podglebie kulturalne. Poeci popularyzowali okolice Karkonoszy, ale już nie poszukując motywów uzasadniających polską obecność w tym miejscu, lecz odkrywając krajobraz, co w efekcie tworzyło „kanon oparcia dla polskości — od Bałtyku po Karkonosze” (Nowosielska-Sobel, 2006, s. 108—126).

Co istotne, autorzy badający wpływ twórczości artystów osiadłych w koloniach na Dolnym Śląsku wskazują, że działania kulturotwórcze miały dla wielu Dolnoślązaków znaczenie marginalne i nie poprawiały zasadniczo ich trudnej codzienności (Gołaczyńska, 2013). Także dziś niektórzy założyciele kolonii artystycznych próbują do swoich projektów badania tożsamości angażować przedstawicieli lokalnych społeczności, co wywołuje napięcia i konflikty: „[...] ujawniają się one między innymi w przypadkach silnego kontrastowania ze sobą dynamicznie rozwijających się przestrzeni artystycznych i upadających osad. [...] wiązać się to może nawet z aktami agresji, dewastacji, w tym i podpalenia” (Fereński, 2016, s. 30). Inni artyści, jak pisze Andrzej Saj (2016, s. 112—124), traktują Dolny Śląsk nie jako intencjonalne tożsamościowe odniesienie, lecz utilitarnie — jako dobre miejsce do zamieszkania, posiadania domu, co zobowiązuje do podejmowania pewnych zabiegów pielęgnacyjnych, codziennej krzątania, która sprzyja zakorzenieniu w miejscu, ale niekoniecznie inspiruje do uprawiania własnej twórczości.

Interesującym sposobem budowania tożsamości regionalnej była też turystyka, wykorzystująca walory krajobrazowe i dająca możliwość prezentowania określonej ideologii Dolnego Śląska. Szczególne znaczenie odgrywały tu Karkonosze i Śnieżka. Choć Polacy nie wytworzyli do tych gór takiego emocjonalnego przywiązania

jak do Tatr i nie uciekali w nie tak chętnie jak w Bieszczady, a Dolnoślązacy nie przywiązali się do nich tak jak uprzednio Niemcy i Czesi, to turystyka miała znaczenie jako ważna gałąź gospodarki oraz praktyka społeczna (realizowana także prywatnie, z rodziną), ułatwiająca budowanie więzi z regionem. Było to możliwe dzięki wybitnym walorom turystycznym oraz odziedziczonej po Niemcach bazie turystycznej. W przewodnikach z lat 60. XX wieku w porównaniu z tymi z lat 40. nie było już tak wysiłonych zabiegów tropienia polskości. Znajdują się za to odwołania do okresu niemieckiego i wkładu ówczesnych mieszkańców w rozwój regionu. Legendy i podania przywoływano bez podkreślania lub przeinaczania wątków narodowościowych — szczególnie w legendzie o Kunegundzie i Liczyrzepie dość otwarcie dyskutowano problem stworzenia estetycznej i autentycznej pamiętki z Karkonoszy (Nowosielska-Sobel, 2007, s. 21—45).

Przemiany społeczno-polityczne po 1989 roku oraz wejście Polski w struktury Unii Europejskiej stworzyły nowy kontekst dla treści i funkcji tożsamości regionalnej Dolnoślązaków. Nowa dolnośląska tożsamość była potrzebna do realizacji idei Europy Regionów, w której stawiano na synergii i współpracę różnych jednostek samorządu terytorialnego, czego niezbędnym warunkiem miała być wspierająca te działania energia społeczna — zjednoczona pod wspólnym szyldem tożsamości regionalnej, w tym przypadku dolnośląskiej. Jej tworzeniu służyć miały: reforma administracyjna kraju z 1999 roku, która wprowadziła III-stopniowy podział terytorialny i wyodrębniła województwo dolnośląskie ze stolicą — Wrocławiem, opatrzoną etykietą wielokulturowości i miasta spotkania; reforma systemu oświaty wprowadzająca edukację regionalną (Kłopot, 2003), ale także ustabilizowanie stosunków niemiecko-polskich. Wśród mieszkańców regionu pojawiało się zainteresowanie całościową historią miejsca, moda na ukazywanie idyllicznego obrazu XIX-wiecznej epoki mieszczańskiej na Dolnym Śląsku<sup>6</sup>. Impulsami tożsamościowymi były także lokalne wydarzenia, jak powódź z 1997 roku, akcje społeczne integrujące wokół wątków dolnośląskich (apel o zwrot zabytków pod hasłem „Oddajcie, co nasze”, wypożyczenie Skarbu Średzkiego, zaistnienie w świadomości społecznej postaci historycznych ważnych Dolnoślązaków i Dolnoślazaczek, m.in. św. Jadwigi, Edyty Stein), ale także nowa proza i dramaturgia o wyraźnie dolnośląskim charakterze (Gołaczyńska, 2013). Poszczególne miasta i gminy regionu z różną skutecznością odnajdywały się w nowej rzeczywistości: unijnej, w warunkach globalnej gospodarki. Największe miasto — Wrocław — znacznie wyprzedziło pozostałe miasta. Osobną ścieżką rozwoju podążyły gminy zagłębia miedziowego z okolic Legnicy i Głogowa. Jednocześnie transformacja i jej koszty wywołały sceptycyzm w odniesieniu do nowej polityki historycznej i do Niemców jako najczęściej widywanych w regionie Europejczyków. Nastąpiło zderzenie dolnośląskich problemów społecznych (występujących szczególnie w podregionie sudeckim, w Wałbrzychu) powiązanych z eurosceptycyzmem, z pełną euforii nową polityką historyczną. Z kolei obserwowane dziś zmiany inspirowane przez

<sup>6</sup> Tym trendom sprzyjały upowszechniające się przedstawienia Dolnego Śląska i Wrocławia z okresu przedwojennego i późniejsze, zebrane na portalu <https://dolny-slask.org.pl/>.

polityków tworzą odmienny kontekst rozmowy o polityce historycznej i tożsamości regionalnej, którego skutków nie sposób przewidzieć.

## Niewyzwolony potencjał — tożsamość Dolnoślązaków w badaniach społecznych

Omówione tu wysiłki zorientowane na tworzenie dolnośląskiej tożsamości wynikające wpięć w konieczności zalegitymizowania polskości Ziemi Zachodnich, następnie ich demograficznej i społecznej stabilizacji, wreszcie wzmocnienia pod względem konkurencyjności z innymi regionami warto skonfrontować z wynikami badań socjologicznych prowadzonych w ostatnich latach. Czy treści, którymi próbowano wypełnić pustą formę Dolnego Śląska, osadziły się w świadomości jego mieszkańców i złożyły się na dolnośląską tożsamość? Z jedynych, jak dotąd, zakrojonych na szeroką skalę badań tożsamości Dolnoślązaków z wykorzystaniem metod ilościowych i jakościowych, przeprowadzonych na próbach wojewódzkiej i ogólnopolskiej (Żuk, red., 2011), nie wynika jednoznaczna odpowiedź na to pytanie. Poza złożonością badanej materii należy wiązać to z faktem, że w badaniach nie kontrolowano parametrów próby, co spowodowało, że w części wykonanej metodą CATI aż 32% uczestników miało wykształcenie podstawowe lub gimnazjalne, a wyższe jedynie 8%, z kolei w badaniach metodą CAWI mediana wieku wyniosła 26 lat i aż 37% badanych zadeklarowało wyższe wykształcenie. Takie rozchwianie próby uniemożliwia formułowanie jednoznacznych wniosków lub ich ekstrapolację. Pewne wątki uchwycone w badaniach, pomimo ich ograniczonej wartości poznawczej, warto jednak przytoczyć, szczególnie że były one również szeroko komentowane w mediach i podejmowane w wywiadach z przedstawicielami lokalnej władzy (por. Kowalski, 2012; Róg, 2014).

Ze wspomnianych badań wynika, że mieszkańcy Dolnego Śląska identyfikują się z regionem, chociaż nie są w stanie sprecyzować jego geograficznego obszaru albo jeśli już to robią, odwołują się do granic obecnego województwa dolnośląskiego. Bardzo rzadkie są odniesienia do historycznych granic regionu, co potwierdzałoby skuteczność zabiegów powojennych ideologów, by uczynić Dolny Śląsk regionem niezwiązanym ze Śląskiem. Dzieje się tak pomimo determinacji działaczy na rzecz przywrócenia w świadomości społecznej aspektu śląskości Dolnego Śląska: „[...] jest to dość dziwaczny twór mentalny, trudny do zracjonalizowania, dokarmiany nie tylko polityką lokalnych władz, ale także naturalnymi, spontanicznymi emocjami ludzi, którzy potrzebują i poszukują naprawdę swojej tutejszej, śląskiej tożsamości (a może szląskiej, bo to część Śląska, która nie przestała być Schlesien)” (Bierut, 2012, s. 6).

Co trzeci uczestnik badań nie miał żadnych skojarzeń z Dolnym Śląskiem. Nie ma zatem optymistycznej odpowiedzi na pytanie formułowane przez Zawadę (2002, s. 23): „Czym jest Dolny Śląsk dzisiaj, po przeszło pięćdziesięciu latach

zrastania się tej nowej treści z zastaną formą? Ile go dostrzeżliśmy, ile z niego zrozumieliśmy, ile zaprzepaściliśmy?” Okazuje się, że badani dostrzegli przede wszystkim synekdochę, w której Wrocław oznacza Dolny Śląsk, a Dolny Śląsk — Wrocław (16%). Poza tym były to atrakcyjne cechy dolnośląskiego krajobrazu (dla 11,5%). Ujawnienie się takich skojarzeń może wynikać z tego, że jest to „najłatwiejsza” kategoria, której można używać na podstawie kompetencji uzyskiwanych dzięki turystyce i popularnym wizualnym przedstawieniom. Aby stwierdzić, że krajobraz jest ładny, nie potrzeba znajomości złożonych kodów kulturowych, lokalnych ani globalnych. Za to za pomocą takich stwierdzeń można najłatwiej wyrazić swoje przywiązanie i sympatię do regionu. Tylko 3% badanych wskazało na skojarzenie Dolnego Śląska z Ziemią Odzyskaną — nie wiadomo jednak, jak różnicowały się odsetki odpowiedzi w zależności od kategorii wieku, wykształcenia i czasu zamieszkiwania respondentów na Dolnym Śląsku.

Choć aż 77% badanych wskazuje, że czuje silny związek z Dolnym Śląskiem, a 79% ma poczucie dumy z bycia Dolnoślązakiem, to na pytanie, czy istnieje tożsamość dolnośląska, tylko 26% badanych odpowiada twierdząco, a 67% nie potrafi powiedzieć, co konkretnie na Dolnym Śląsku jest dla nich powodem do dumy. Z badań ogólnopolskich wynika, że mieszkańcy Dolnego Śląska częściej (45,6%) niż mieszkańcy innych regionów Polski (35,6%) wskazują, że nie występuje odrębna tożsamość Dolnoślązaków (Żuk, red., 2011, s. 43). To sugeruje, że ideologiczne zabiegi tworzenia dolnośląskości okazały się skuteczniejsze poza regionem niż w nim samym, a mieszkańcy wciąż nie czują się wystarczająco kompetentni i tubylczy, by się do tej tożsamości przyznać. Jak stwierdził jeden z uczestników przywoływanych badań: „Na ten temat tak naprawdę mogliby się wypowiedzieć Niemcy, którzy tu wcześniej mieszkali i teraz mają 80—90 lat. Oni tu mieszkali setki lat, a nam brakuje jeszcze jednego pokolenia, żeby móc powiedzieć, że jestem Dolnoślązakiem” (2011, s. 45).

Takie wyniki można interpretować dwójako — komentarz metodologiczny mógłby dotyczyć tego, że nie do końca wiadomo, jak poszczególne kategorie respondentów rozumieją pojęcia więzi, identyfikacji, dumy i tożsamości, dlatego udzielane odpowiedzi są niespójne. Inna interpretacja mogłaby dotyczyć tego, że pytani o siłę związku z Dolnym Śląskiem badani w większości odwołują się do przestrzeni prywatnych ojczyzn ulokowanych geograficznie na Dolnym Śląsku i udzielone odpowiedzi odwzorowują ich przywiązanie. Natomiast pytani o tożsamość społeczną eksplorują, co ich łączy z innymi Dolnoślązakami i odróżnia na przykład od Wielkopolan lub Kaszubów, i próbując stworzyć zespół takich cech wielu z nich dochodzi do wniosku, że takowy nie istnieje.

Choć w przekonaniu większości badanych nie ma cech wspólnych dla mieszkańców Dolnego Śląska, to usiłując wskazać jakieś cechy wymieniają otwartość, tolerancję i gościnność, co wydaje się pokłosiem wykorzystywania wielokulturowości jako narzędzia marketingu terytorialnego w regionach względnie homogenicznych etnicznie i narodowościowo, które w niewielkim stopniu spełniają obiektywne przesłanki wielokulturowości etnicznej lub narodowościowej (najwyżej można mówić o niewielkim stopniu zróżnicowania kulturowego — nieetnicznego,

wynikającego np. z odmienności religijnej). Władze miast lub gmin wykorzystują pojedyncze ślady innych kultur i kreują sceny dla festiwalu „wielokulturowości” i jej synonimów: otwartości, gościnności, tolerancji. To sytuacja, w której „słabemu realnemu zróżnicowaniu etniczemu towarzyszy silna wielokulturowość marketingowa” (Dolińska, Makaro, 2013, s. 26), znajdująca oddźwięk w wypowiedziach badanych osób.

Do tych wyników nie potrafiła się odnieść w przekonujący sposób lokalna władza. Ówczesny wicemarszałek Radosław Mołoń przyznał, że „potrzebujemy więcej niż to, co do tej pory zrobiliśmy. Przed nami jeszcze wiele pracy. Sądzę nawet, że za późno się za to zabraliśmy, ale lepiej późno niż wcale” (Róg, 2014), jednocześnie uchylił się od prób wpływania na lokalne szkoły w zakresie wprowadzania edukacji regionalnej, stwierdzając, że nie widzi szans na przeprowadzenie tak wielkiej zmiany, która wymagałaby zaangażowania MEN.

Wyobraźnię władz, które opanowały elementarz marketingu terytorialnego, pobudziły za to wyniki, pokazujące, że brakuje symboli i wartości intersubiektywnie kojarzonych z Dolnym Śląskiem. Aż 40% badanych nie było w stanie podać takiego symbolu, a w pozostałych przypadkach odwoływano się głównie do krajobrazu (Śnieżka, Karkonosze) lub Wrocławia i jego zabytków lub rozpoznawalnych postaci ściśle kojarzonych z miastem, co w sytuacji rywalizacji władz samorządu województwa z władzami municypalnymi jest dla tych pierwszych nie do zaakceptowania. „Potrzebowalibyśmy do tego jednego symbolu, który jednoznacznie kojarzyłby się mieszkańcom regionu z Dolnym Śląskiem, ale na razie go nie mamy” (Róg, 2014).

## Dolnośląskość Wrocławia

Jak wynika z dotychczasowych ustaleń, od kiedy praca nad tożsamością Dolnoślązaków utraciła wieloaspektowy i wytrwały patronat agend politycznych, rozcieńczeniu uległy też społeczne treści, które się na nią składają — w miejsce zaimpregnowanego ideologicznie rdzenia tożsamości osadnika i gospodarza tych ziem wsączyły się uproszczone, często niespójne i niemające zakorzenienia w faktach historycznych (lub wręcz przeczące im) skojarzenia. Ustanie systemowych działań na rzecz wykształcenia tożsamości dolnośląskiej niefortunnie zbiegło się w czasie ze wzrostem oczekiwań, że będzie ona ważnym zasobem wspomagającym rozwój ekonomiczny regionu. Wydaje się jednak, że o ile władze skupiły się na absorpcji środków na twardą infrastrukturę i chwaliły się programami wzmacniającymi tożsamości lokalne (poszczególnych gmin lub miejscowości, np. w ramach Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich), o tyle listą zadań do zrealizowania nie została objęta tożsamość regionalna.

Efekty tego procesu widziane z perspektywy elit i mieszkańców Wrocławia stanowią treść ostatniej części opracowania. Zaprezentowane wyniki można

potraktować jako element diagnozy kondycji tożsamości dolnośląskiej i źródło rekomendacji na przyszłość (szczególnie cenne są tu wypowiedzi specjalistów — można je potraktować jako perspektywną wizję tożsamości regionalnej, por. Wódz, 1995). Jeśli miałyby kiedykolwiek powstać Wrocławski Obszar Metropolitalny lub miałyby się wytworzyć inna struktura polityczna wymagająca zarówno współpracy jednostek terytorialnych ulokowanych na Dolnym Śląsku, jak i społecznego wsparcia, wyrażającego się identyfikacją mieszkańców z tym tworem, to trudno zlekceważyć sposób myślenia elit i mieszkańców największego miasta regionu o dolnośląskości. Istotne jest również spostrzeżenie, że względnie syty ekonomicznie, odnoszący sukcesy wizerunkowe i nieoglądający się za siebie „Wrocław” (por. Makuch, 2010, s. 206) w specyficzny sposób wypowiada się, za pośrednictwem swoich przedstawicieli, o kategorii dolnośląskości i do uzyskania pełnego obrazu niezbędne byłoby zebranie rzetelnych i trafnych informacji od mieszkańców różnych układów osadniczych regionu, co pozostaje niezrealizowanym zadaniem badawczym.

Z przeprowadzonych dotąd rozmów wynika, że w ocenie liderów zarówno władze miasta, jak i władze marszałkowskie są zainteresowane budowaniem tożsamości dolnośląskiej. W wywiadach nie znalazły się żadne wskazania, jak konkretnie władze miasta Wrocławia promują jego dolnośląskości. Władze wojewódzkie skupiają się na działaniach podnoszących walory turystyczne Dolnego Śląska (na odnowie zabytków, budowie ścieżek rowerowych, organizacji wydarzeń kulturalnych), zatem ich działania wpisują się raczej w zadanie tworzenia produktu turystycznego niż w pracę nad tożsamością jako taką (por. Kubicki, Bierat-Gieroń, Orzechowska-Wacławska, 2017, s. 60—62). Istotna część praktyki władzy koncentruje się też na działaniach zorientowanych na symbolikę — brakuje im ciągłości, akceptacji dokonań poprzednich władz przez następców, dlatego są rozpoczynane z każdą kadencją wciąż od nowa. Jak wskazuje jeden z rozmówców:

Co zmiana władzy, to marszałek z przyległościami chce budować tożsamość dolnośląską. Ja już nie mam siły, ja ciągle grzebię w fundamentach, może by podciągnęli do parteru? Laska marszałkowska, łańcuchy, może dzień Dolnego Śląska w urodziny św. Jadwigi Śląskiej, portal dolnośląski. Masa pomysłów.

Wro\_W02

Aktorem, którego nieobecność na scenie praktyk protożsamościowych na Dolnym Śląsku odnotowano w wywiadach, jest szkoła. Wielu rozmówców opisywało, że to właściwie dzięki aktywności swoich rodziców lub nauczycieli-pasjonatów, działających po godzinach i poza systemem, poznawało i wykształcało w sobie sympatię dla Dolnego Śląska. Rola wiedzy przekazanej w ramach programu szkolnego była i jest znikoma, bo szkoła w niewielkim zakresie promuje wiedzę regionalną:

Tożsamość oparta na znajomości historii nie bierze się z powietrza. To jest efekt solidnej edukacji, a nie ma tej edukacji. A kilka lat temu Ministerstwo Edukacji „genialnie” usunęło ścieżkę edukacji regionalnej w szkołach. Być może taka



ścieżka nie jest potrzebna w Warszawie czy w Kieleckiem, ale we Wrocławiu jest potrzebna, tylko nikomu się nie chce tego robić.

Wro\_W02

W trakcie badań eksperci wiele miejsca poświęcili relacjom wobec śląskości, co zostało wywołane pytaniem o dolnośląskość Wrocławia. Starsi rozmówcy dobrze pamiętają ideologiczne starania o wykorzenie wątku śląskości (niemieckości) z narracji o Ziemiach Zachodnich. Elementem ich wiedzy eksperckiej jest i to, że „w polskiej humanistyce na przeszkodzie ujmowania śląskości jako regionalności pełniącej rolę duchowej ojczyzny stały przyczyny natury politycznej — spór o przynależność, w który nauka była uwikłana” (Topp-Wójtowicz, 2006, s. 53). Jednak te osoby mocno podkreślają, że był i jest jeden Śląsk jako kraina historyczna, a Wrocław był i jest jego stolicą i jako taki był i jest miastem śląskim, a nie dolnośląskim. Jednocześnie mają poczucie, że taka opinia nie ma dziś szansy przebić się do szerszego grona odbiorców. „Bitwa o słownik”, jak ją trafnie określono, została wygrana przez władze komunistyczne w okresie powojennym i nikt nie chce jej ponownie toczyć. Jednocześnie rozmówcy podkreślali, że nie tyle różnimy się — wrocławianie — od mieszkańców Katowic lub Opola — ile po prostu się nie znamy, nic o sobie nie wiemy, bazujemy na stereotypach, a ostatnią okazją do kontaktu międzymiastowego na Śląsku była rywalizacja<sup>7</sup> o tytuł ESK. Przekonania starszego pokolenia ekspertów potwierdzili młodszy uczestnicy badań. W swojej wypowiedzi nikt z nich nie toczył „bitwy o słownik” ani nie ukazywał śląskości jako własnej duchowej regionalnej ojczyzny. W większości wykorzystali oni „śląskość” (niezależnie od trafności i złożoności treści umieszczonych pod tą etykietą) jako wzorcową, ale obcą tożsamość regionalną. Ten wzorec przykładali do tożsamości dolnośląskiej po to, by orzekać, że w porównaniu ze śląską — w ich rozumieniu górnośląską — jest miarka i nijaka (por. Tambor, 2010, s. 8). W jednym tylko wywiadzie rozmówca — przez odwołanie do współczesnej społecznej pamięci i przypominaczy, np. w postaci zachowanej dawnej infrastruktury — wyraził przekonanie o niekwestionowanej tożsamości dolnośląskiej.

Drugi wątek narracji o śląskości Wrocławia skupia się na uzasadnieniu jego dolnośląskości. Kluczowym argumentem jest położenie na Dolnym Śląsku, co — nieopatrzone dodatkowym komentarzem — sprowadza się do wyjaśniania nieznanego — nieznanym.

Ja wiem, co sobie wyobrażam, gdybyśmy rozmawiali o górnośląskości. A nie potrafię, jeśli rozmawiamy o dolnośląskości. Tam — wszystko: węgiel, górnicy, familoki, gołębie, plebiscyty. A tu? Nie wiem. Mogę powiedzieć, że Wrocław leży na Dolnym Śląsku. I tyle.

Wro\_W16

<sup>7</sup> Uczestnicy badań jeszcze wówczas nie wiedzieli, że w efekcie starań o tytuł ESK 2016 nawiąże się Koalicja Miast — współpraca w zakresie polityki kulturalnej pomiędzy miastami-kandydatami, w tym pomiędzy Wrocławiem i Katowicami (por. <http://koalicjamiast.wroclaw2016.pl/> [data dostępu: 10.07.2017]).

W bardziej rozwiniętych wypowiedziach położenie geograficzne okazuje się odesłaniem do: bliskości Niemiec, specyfiki dolnośląskiego krajobrazu (Sudetów, Karkonoszy) oraz szczególnego klimatu małych miast, upadłych miejscowości uzdrowskich, które ponownie przyciągają artystów i animatorów kultury (np. Sokołowsk).

Enigmatyczna i negatywna — w porównaniu z tożsamością (górn)śląską — dolnośląska tożsamość Wrocławia nie stanowi przeszkody w realizowaniu przez miasto roli lidera regionu. O tym strategicznym zadaniu miasta uczestnicy badań są powszechnie przekonani, ale ich ocena relacji Wrocław—Dolny Śląsk jest zróżnicowana. Krytycy obecnego kształtu relacji miasto—region oskarżają Wrocław o brak solidarności i współdziałania z regionem, beztrudnie moszcząc się na pozycji „zielonej wyspy” dobrobytu. W mniej krytycznej wersji opisują ją jako typową relację metropolia — region, w której lider oferuje ponadprzeciętne możliwości (np. w zakresie rynku pracy), ale jednocześnie zasysa zasoby, a produktów wyjściowych nie redystrybuuje. Z wypowiedzi badanych wynika, że ich zdaniem, tę sytuację określa aktualna polityka:

Wyraźne były głosy prezydenta Wałbrzycha lub burmistrza Jeleniej Góry, że im zabieramy pieniądze, a oni też by chcieli. Moim zdaniem to byłaby fantastyczna era, gdyby władze lokalne z Dolnego Śląska zasiadły przy wielkim okrągłym stole i wyartykułowały potrzeby. Wtedy region zaczęłyby się wzmacniać. Teraz tego w ogóle nie ma.

Wro\_W15

Fakt zdobycia władzy przez prezydenta Wrocławia w zarządzie regionu może jeszcze przyspieszyć proces zasysania tego, co na Dolnym Śląsku najlepsze, ze szkodą dla rozwoju miast dolnośląskich.

Wro\_W18

Dodatkowo, przepytywani miejscy urzędnicy odrzucają dychotomię miasto—region oraz narrację o rywalizacji. Ich zdaniem, wszyscy powinni zaakceptować, że to, co dobre dla regionu, to dobre i dla Wrocławia, ale w pierwszej kolejności należy się zgodzić, że co dobre dla Wrocławia, to dobre dla regionu, ponieważ:

Gdyby wyjąć [z Dolnego Śląska — K.K.] Wrocław, to mimo że są piękne góry, lasy, to już by nie był Dolny Śląsk, bo o tym, że można mówić o Dolnym Śląsku, decyduje fakt, że stolicą Dolnego Śląska, a właściwie Śląska jest Wrocław.

Wro\_W03

Z uzyskanych wypowiedzi wynika, że znaczenie regionu dolnośląskiego dla Wrocławia sprowadza się do funkcji turystycznej. Czasem jest opisywany z nostalgią i wielką sympatią, jako miejsce młodzieńczych eskapad, rodzinnych wypraw, szkolnych wycieczek, które pozostawiły formujące wspomnienia i poczucie, że można się tam schronić przed miastem i wrócić „do siebie”, a czasem sprowadza się go do roli wielkiej dachy, drugiego domu, który dzięki swej zamożności można kupić i utrzymywać, ale patrzy się nań z wyższością i nie myśli o nim na serio jako o właściwym lub docelowym miejscu zamieszkania.

Jednocześnie wyniki najnowszych badań społecznych pokazują, że mieszkańcy Wrocławia chętnie w swojej tożsamości społecznej określają się jako Dolnoślązacy. Choć identyfikacja ze społecznością regionu zajmuje czwarte miejsce, po polskiej, wrocławskiej i europejskiej, to na taką identyfikację wskazało blisko 97% badanych (zob. tab. 1).

Tabela 1

Które z poniższych określeń oddają to, kim Pan/i jest?

Określenia	Odpowiedzi (odsetek z N = 300)
Jestem obywatelem świata	92,6
Jestem Europejczykiem	97,1
Jestem Polakiem	99,0
Jestem Ślązakiem	46,8
Jestem Dolnoślązakiem	96,8
Jestem wrocławianinem	98,3
Czuję się mieszkańcem swojej dzielnicy	93,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań własnych zespołu (por. Bierwiazzonek, Dymnicka, Kajdanek, Nawrocki, 2017)

Jeszcze ciekawsze jest wskazanie, że blisko 47% wrocławian jest gotowych określić się jako Ślązacy. Warto byłoby ustalić, czy w mocy pozostają przywoływane wcześniej ustalenia, pokazujące, że mieszkańcy mają dość mgliste pojęcie o tym, jakie treści mogłyby się kryć za regionalnymi identyfikacjami. W wymiarze tożsamości przestrzennej wrocławianie odczytują Wrocław przede wszystkim jako polski, a na drugim miejscu dolnośląski (odpowiednio 68 i 66% wskazań, zob. tab. 2; por. Bierwiazzonek, 2013). Te dane można interpretować jako wyraz dużej potrzeby identyfikacji regionalnej i otwartości na treści, wokół których mieszkańcy regionu mogliby się zintegrować, zarówno w wymiarze społecznym (wartości społecznych), jak i przestrzennym (wartości przestrzennych).

Tabela 2

Jakie określenia Pana/i zdaniem najlepiej pasują do Wrocławia?

Określenia	Odpowiedzi (odsetek z N = 300)
Polskie miasto	68,7
Dolnośląskie miasto	66,0
Miasto europejskie	60,0
Niemieckie miasto	16,3
Miasto kresowiaków	12,3
Śląskie miasto	5,0
Inne	1,3
Nie wiem	0,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań własnych zespołu (por. Bierwiazzonek, Dymnicka, Kajdanek, Nawrocki, 2017)

## Zakończenie

Ciszę w dyskusji nad tożsamością dolnośląską Wrocławia można tłumaczyć trwającą od blisko 20 lat dobrą passą miasta — Wrocław nie musi zabiegać o względy regionu. Nie ma ku temu ani powodów ekonomicznych, społecznych, ani symbolicznych. Wydaje się jednak, że w obliczu rozmaitych ryzyk gospodarczych i politycznych (wizji nowego średniowiecza) brak współpracy z regionem może okazać się słabą stroną miasta.

Współczesny dolnośląski rys tożsamości Wrocławia jako miasta i metropolii nie ma ugruntowanych podstaw — o historii i kulturze regionu w niewystarczający sposób mówi się w szkole, lokalne władze skupiają się na kreowaniu produktu marketingu terytorialnego raczej, niż podejmują żmudne zadanie stworzenia świadomych siebie, swej odrębności i zidentyfikowanych z innymi mieszkańcami regionu oraz jego przestrzenią Dolnoślązaków. W społecznych niszach: lokalnych aktywistów, animatorów kultury, artystów, ujawniają się jednostki próbujące podejmować pracę z i nad dolnośląską tożsamością. Są to jednak zwykle działania podwójnie elitarne — podejmowane przez nielicznych dla wybranych.

Szansą integracji regionalnej wokół kultury były obchody Europejskiej Stolicy Kultury Wrocław 2016. Pierwotnie programowany z rozmachem finansowym i organizacyjnym wątek animacji kultury na Dolnym Śląsku ostatecznie był dość skromny. W efekcie mieszkańcy regionu raczej przyjeżdżali „na ESK” do Wrocławia niż ESK przyjechało do nich. Jednakże prowadzone badania ewaluacyjne wykazały, że wymiar dolnośląski tego wydarzenia bardziej dostrzegli i docenili Dolnoślązacy z miejscowości spoza aglomeracji niż mieszkańcy aglomeracji lub (przejedzeni kulturą) wrocławianie (Pluta *et al.*, 2017). Być może od promocji uczestnictwa (rozumianego w nowoczesny, poszerzony sposób) w kulturze dolnośląskiej i na Dolnym Śląsku warto rozpocząć pracę nad poczuciem Dolnoślązaków, że mają ze sobą i z regionem coś wspólnego.

W wypowiedziach zarówno mieszkańców, jak i specjalistów zarysowuje się znaczenie komponentu geograficznego (krajobrazowego) regionalnej tożsamości, przekładającego się na znaczenie praktyk turystycznych dla praktykowania „dolnośląskości”. Nawet jeśli na wstępie nie towarzyszyłaby tym praktykom pogłębiona wiedza o historii lub kulturze regionu (mogłaby się zgromadzić później), to istotne byłoby ich upowszechnienie i zbudowanie poczucia, że zwiedzanie Dolnego Śląska jest tym, co Dolnoślązaków łączy i kształtuje ich przywiązanie do regionu. Wydaje się, że dziś lokalny krajobraz to raczej ekran, na który rzuca się indywidualne i emocjonalne przywiązania do mikrooptyczny, będące wyrazem określonego stylu życia, aspektem zindywidualizowanych praktyk kulturalnych.

## Literatura

- Barber B.R., 2014: *Gdyby burmistrzowie rządili światem: dysfunkcyjne kraje, kwitnące miasta*. Warszawa: Muza SA.
- Basaj M., 2015: *Znaczenie tożsamości metropolitalnej na przykładzie działań planistycznych Poznania*. „Zarządzanie Publiczne”, nr 1 (29), s. 35—45.
- Baubock R., 2003: *Reinventing Urban Citizenship*. „Citizenship Studies”, Vol. 7 (2), s. 139—160.
- Bierut J., 2012: *Przedmowa*. W: J. Bierut, W. Browarny, G. Czeakański, red.: *Rozkład jazdy. Dwadzieścia lat literatury Dolnego Śląska po 1989 roku*. Wrocław: Fundacja na Rzecz Kultury i Edukacji im. Tymoteusza Karpowicza.
- Bierwiaczonok K., 2013: *Wokół tożsamości przestrzennej mieszkańców województwa śląskiego*. „Górnośląskie Studia Socjologiczne. Seria Nowa”, T. 4, s. 15—28.
- Bierwiaczonok K., Dymnicka M., Kajdanek K., Nawrocki T., 2017: *Miasto. Przestrzeń. Tożsamość. Studium trzech miast: Gdańsk, Gliwice, Wrocław*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Bokszański Z., 2005: *Tożsamości zbiorowe*. Warszawa: PWN.
- Dolińska K., Makaro J., 2013: *O wielokulturowości monokulturowego Wrocławia*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Fereński P.J., 2016: *Myśleć przestrzenią, myśleć sztuką*. W: I. Topp, A. Saj, P.J. Fereński, red.: *Dolny Śląsk w tworzeniu. Lower Silesia in the (art)Making*. Wrocław: Silesia Art, s. 24—32.
- Gołaczyńska M., 2013: *Miejsca i tożsamość. Teatr lokalny na Dolnym Śląsku*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Gorzela G., Jałowicki B., 1993: *Czy Polska będzie państwem regionalnym?* Warszawa: Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego.
- Medeksza Ł., 2017: *Foresightowe scenariusze przyszłości dla Wrocławia*. W: K. Kamińska, A. Snitsaruk, M. Pięta-Kanurska, red.: *Wrocław. Rewers. Scenariusze miasta przyszłości*. Wrocław, s. 309—326.
- Kłopot S., 2003: *Dylematy kształtowania procesu tożsamości Dolnoślązaków*. W: I. Szlachcicowa, red.: *Biografia a tożsamość*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 98—124.
- Kowalski M., 2012: *Dolnoślązakiem być. Dumny, choć nie wie, gdzie Dolny Śląsk*, <http://wroclaw.onet.pl/dolnoslazakiem-byc-dumny-choc-nie-wie-gdzie-dolny-slask/1cf25> [data dostępu: 10.07.2017].
- Kubicki P., Gierat-Bieroń B., Orzechowska-Wacławska J., 2017: *Efekt ESK. Jak konkurs na Europejską Stolicę Kultury zmienił polskie miasta*. Kraków: Nomos.
- Kwilecki A., 1992: *Region i badania regionalne w perspektywie socjologii*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, rok LIV, z. 2, s. 37—48.
- Makuch M., 2010: *Kondycja metropolii wrocławskiej na tle regionu. Wybrane aspekty społeczno-ekonomiczne*. W: A. Lutrzykowski, R. Gawłowski, red.: *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, s. 198—214.
- Medeksza Ł., red. 2017: *Strategia Wrocław 2030. O kapitale społecznym w nowej strategii miasta*. „Miasto. Pamięć i Przyszłość: Wrocławski Rocznik Samorządowy”, nr 2.

- Nowosielska-Sobel J., 2006: *Na barkach nieśli krajobraz*. W: J. Nowosielska-Sobel, G. Strauchold, red.: *Trudne dziedzictwo. Tradycje dawnych i obecnych mieszkańców Dolnego Śląska*. Wrocław: Oficyna Wydawnicza ATUT, s. 108—126.
- Nowosielska-Sobel J., 2007: *Czy istnieje Polak sudecki? Z problemów kształtowania się tożsamości zbiorowej ludności Dolnego Śląska na przykładzie Ziemi Jeleniogórskiej w latach 60. XX w.* W: J. Nowosielska-Sobel, G. Strauchold, red.: *Dolnoślązacy? Kształtowanie tożsamości mieszkańców Dolnego Śląska po II wojnie światowej*. Wrocław: Oficyna Wydawnicza ATUT, s. 21—45.
- Ordyłowski M., 2006: *Tradycje dawnych i obecnych mieszkańców wsi dolnośląskiej*. W: J. Nowosielska-Sobel, G. Strauchold, red.: *Trudne dziedzictwo. Tradycje dawnych i obecnych mieszkańców Dolnego Śląska*. Wrocław: Oficyna Wydawnicza ATUT, s. 144—149.
- Ossowski S., 1967: *Analiza socjologiczna pojęcia ojczyzny*. W: Tenże: *Dzieła*. T. 3. Warszawa: PWN.
- Pluta J., Banaszak E., Błaszczuk M., KajdaneK K., 2017: *Uczestnictwo w kulturze w perspektywie Europejskiej Stolicy Kultury Wrocław 2016. Raport z badań CATI z udziałem mieszkańców Wrocławia i województwa dolnośląskiego*. Wrocław, <http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/dlibra/> [data dostępu: 07.09.2017].
- Pyka R., 2015: *Francuskie metropolie jako przykład „władzy nieukończonyj”*. Wstęp do analizy kształtowania się metropolitalnych tożsamości politycznych we Francji. W: G. Libor, J. Wódz, red.: *Niedokończone tożsamości społeczne — szkice socjologiczne*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, s. 35—51.
- Róg L., 2014: *My Dolnoślązacy. Jak budować naszą tożsamość*. [http://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/1,35771,15528866,My\\_\\_Dolnoslaczacy\\_\\_Jak\\_budowac\\_nasza\\_tozsamosc\\_.html](http://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/1,35771,15528866,My__Dolnoslaczacy__Jak_budowac_nasza_tozsamosc_.html) [data dostępu: 10.07.2017].
- Sadowski A., 2005: *Od Polski lokalnej do regionalnej*. W: W. Wesołowski, J. Włodarek, red.: *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości. Polska — Europa — Świat*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 141—162.
- Saj A., 2016: *W poszukiwaniu rozproszonego obrazu; od artystycznego dokumentu do kulturoznawczych konkluzji*. W: I. Topp, A. Saj, P.J. Fereński, red.: *Dolny Śląsk w tworzeniu. Lower Silesia in the (art)Making*. Wrocław: Silesia Art, s. 112—124.
- Strauchold G., 2006: *Dolny Śląsk — „odzyskana perła”*. W: J. Nowosielska-Sobel, G. Strauchold, red.: *Trudne dziedzictwo. Tradycje dawnych i obecnych mieszkańców Dolnego Śląska*. Wrocław: Oficyna Wydawnicza ATUT, s. 9—16.
- Suleja W., 2010: *Solidarność na Dolnym Śląsku 1980—2010*. Wrocław: Profil.
- Szczepański M.S., Ślęzak-Tazbir W., 2007: *Od Szramka do społeczeństw sieciowych. Tożsamości regionów w procesie przeobrażeń*. W: E. Jurczyńska-McCluskey, P. Bałdys, K. Piątek, red.: *Regiony pogranicza w dobie integracji europejskiej. Wymiana — współpraca — wielokulturowość*. Bielsko-Biała: Wydawnictwo Akademii Techniczno-Humanistycznej, s. 45—61.
- Szczepański M.S., Śliz A., 2010: *Dylematy regionalnej tożsamości. Przypadek Górnego Śląska*, [http://regionalneobserwatoriumkultury.pl/110.html?file=tl\\_files/fotki%20kk/Dylematy%20regionalnej%20-%20Marek%20S.%20Szczipanski%2C%20Anna%20Sliz%2C.pdf](http://regionalneobserwatoriumkultury.pl/110.html?file=tl_files/fotki%20kk/Dylematy%20regionalnej%20-%20Marek%20S.%20Szczipanski%2C%20Anna%20Sliz%2C.pdf) [data dostępu: 21.06.2017].
- Szul R., 2013: *Regionalizm w Europie. Czynniki i ewolucja*. „Mazowsze. Studia Regionalne”, nr 12, s. 107—134.
- Tambor J., 2010: *Kulturowe wyznaczniki tożsamości. Tożsamość mieszkańców województwa śląskiego*. Wystąpienie na Kongresie Kultury Województwa Śląskiego,

[http://www.regionalneobserwatoriumkultury.pl/kon2.html?file=tl\\_files/fotki%20kk/Kulturowe%20wyznaczniki%20tozsamosci%20-%20Jolanta%20Tambor.pdf](http://www.regionalneobserwatoriumkultury.pl/kon2.html?file=tl_files/fotki%20kk/Kulturowe%20wyznaczniki%20tozsamosci%20-%20Jolanta%20Tambor.pdf) [data dostępu: 06.06.2017].

- Topp-Wójtowicz I., 2006: *Folklor dolnośląski — mit czy rzeczywistość?*. W: J. Nowosielska-Sobel, G. Strauchold, red.: *Trudne dziedzictwo. Tradycje dawnych i obecnych mieszkańców Dolnego Śląska*. Wrocław: Oficyna Wydawnicza ATUT, s. 151—162.
- Worcell H., 1988: *Najtrudniejszy język świata*. Wrocław: Wydawnictwo Dolnośląskie.
- Wódz J., 1995: *Prospektywne widzenie regionu na tle polskich prób regionalizacji kraju. Refleksja socjologiczna*. W: K. Wódz, red.: *Wokół śląskiej tożsamości*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, s. 74—84.
- Zawada A., 2002: *Dolny Śląsk. Ziemia spotkania*. Wrocław: Oficyna Wydawnicza ATUT.
- Żuk P., red., 2011: *Tożsamość mieszkańców Dolnego Śląska. Raport z badań*. Wrocław: Centrum Monitoringu Społecznego i Kultury Obywatelskiej.



Alicja Koterska  
Uniwersytet Warszawski

## Rola dizajnu w konstruowaniu regionalnej tożsamości Przypadek Górnego Śląska

**Abstract:** The aim of this article is to investigate the phenomenon of semantic design (I. Kozina, Z. Oslislo-Piekarska) and discuss its role in shaping contemporary Silesian identity. The author explores why certain projects, namely the gadgets, are prone to commodification and therefore likely to involve in mechanisms similar to self-colonization (A. Kiossev). She refers to the concept of ‘New Silesians’ (Z. Oslislo-Piekarska) in order to indicate the role of local cultural leaders and designers in aforementioned processes. In conclusion, the author points out the conditions under which semantic design has the chance of working effectively by fostering modernization and social change.

**Key words:** design, identity, self-colonization, Upper Silesia

W 2012 roku w rozdziale wprowadzającym do książki *Ikony dizajnu w województwie śląskim* Irma Kozina zwracała uwagę na wówczas nowe, zyskujące na popularności zwłaszcza wśród młodych projektantów, zjawiska. Określiła je mianem „dizajnu semantycznego”. Dizajn semantyczny to dla badaczki taki, który operuje „skojarzeniami symbolicznymi i słownymi, wpisującymi produkt w proces budowania tożsamości śląskiej przy użyciu kodu kulturowego” (Kozina, 2012, s. 29—34). Wśród wytworów dizajnu semantycznego Kozina wymieniała „biżuterię z węgla, puffy o kształcie śląskich klusek, swetry z wyobrażeniem górnika na plecach czy też wyciskarki do cytryn w kształcie katowickiego Spodka” (2012, s. 34). Tworząc tę kategorię, miała zatem na myśli przede wszystkim inspirowane lokalnymi motywami gadzety. Jej intuicję podjęła Zofia Oslislo-Piekarska, która w książce *Nowi Ślązacy* analizowała wątek budowania regionalnej tożsamości za pośrednictwem dizajnu w kontekście nowej kultury miejskiej, jednocześnie



nadając definicji dizajnu semantycznego nieco bardziej płynne granice (Oslisło-Piekarska, 2015, s. 35). Choć zależało jej przede wszystkim na docenieniu roli gadżetów, to określeniem objęła także np. inicjatywy o ambicjach rozwiązywania lokalnych problemów przez działania związane z projektowaniem. Jedynym kryterium wyróżniającym było dla niej posługiwanie się elementami znaczeniowymi, odsyłającymi do kultury śląskiej<sup>1</sup>.

Mimo że od wydania publikacji Koziny minęło już kilka lat, to trend, który badaczka jako pierwsza zauważyła i nazwała, nie traci popularności. Świadczy o tym nie tylko książka Piekarskiej<sup>2</sup>, ale również częstotliwość, z jaką organizowane są targi i wystawy śląskiego dizajnu lub dizajnu na Śląsku<sup>3</sup>, podczas których część prezentowanych wytworów stanowią gadżety inspirowane lokalną kulturą. O regionalnym dizajnie zrobiło się szczególnie głośno, gdy stał się przyczyną zamieszania, zakrawającego na dyplomatyczny skandal. W 2015 roku negatywną ocenę z rekomendacją odwołania dla dyrektorki Katarzyny Wielgi-Skolimowskiej otrzymał Instytut Polski w Berlinie, gdzie rok wcześniej zorganizowano we współpracy z Michałem Kubieńcem i Dominikiem Tokarskim z katowickiego *concept store* Geszeft ekspozycję, przedstawiającą wytwory śląskiego projektowania, w tym między innymi takie wzornicze gadżety, jak Sadza Soap, czyli stworzone przez Martę Frank mydło w formie węgla, czy Palec śląski — porcelanowy palec do

<sup>1</sup> Próba zatarcia różnic dotyczących sposobu oddziaływania czy obiegu funkcjonowania poszczególnych projektów stanowi, moim zdaniem, jeden ze słabych punktów koncepcji Piekarskiej, ostatecznie decydujących o jej porażce. Tę argumentację rozwijam w końcowym fragmencie tekstu, w którym spośród wytworów i praktyk składających się wedle autorki *Nowych Ślązaków* na dizajn semantyczny staram się wyodrębnić inicjatywy pozytywnie wyróżniające się pod względem efektywności i modernizacyjnego potencjału.

<sup>2</sup> Sama, co należy zaznaczyć, będąca pięknym, budzącym pożądanie przedmiotem, który w warstwie projektowej odwołuje się do wyobrażeń na temat Górnego Śląska — czarna okładka i ciemno połyskujące brzegi książki przywodzą skojarzenia z bryłką węgla. Ze względu na to w swoim materialnym wymiarze publikacja pozostaje w zgodzie z obiektami, o jakich opowiada na poziomie treści, wpisując się w nurt interesującego autorkę dizajnu semantycznego.

<sup>3</sup> Silos Falami Fest, SILESIA BAZAAR Dizajn, Design It. In Silesia — by wymienić tylko niektóre z nich. Z hasłem „dizajn na Śląsku” kojarzy się też działalność Zamku Cieszyn, pierwszego w Polsce regionalnego centrum dizajnu, które od 2005 roku organizuje konkurs „Śląska Rzecz”, nagradzając najciekawszy produkt, grafikę użytkową i (od 2012 roku) usługę, wdrożoną na terenie województwa śląskiego (a od 2017 roku również opolskiego), a nagrodzone i wyróżnione projekty prezentuje na wystawie stałej „Dizajn po śląsku. Laureaci konkursu Śląska Rzecz”. Koncepcja konkursu i wybory jury potwierdzają, że Zamek Cieszyn promuje rozumienie dizajnu w kategoriach procesu, który obejmuje zarówno sposób myślenia (*design thinking*), jak i jego efekt końcowy w postaci rozwiązania konkretnego problemu, a przy tym w centrum stawia użytkownika, w większym stopniu odpowiadając na jego aktualne potrzeby, niż generując nowe. Mimo że prowadzona przez Ewę Gołębiowską instytucja swoją misję definiuje jako „rozwój innowacyjnej przedsiębiorczości poprzez wykorzystanie potencjału wzornictwa”, to wydaje się, że bliżej niż do dizajnu komercyjnego czy rynkowego jest jej do idei świadomego, kontekstowego i odpowiedzialnego dizajnu społecznego (*social design*). Co prawda wśród projektów nagradzanych w konkursie „Śląska Rzecz” da się wskazać takie, które oprócz tego, że zostały wdrożone na terenie regionu, to również są inspirowane śląską kulturą, ale ponieważ działalność instytucji jest zakrojona znacznie szerzej i nie ogranicza się wyłącznie do promowania dizajnu semantycznego, zdecydowałam się wyłączyć ją z obszaru swoich rozważań.

robienia dziurek w kluskach — wisior autorstwa Marty Szafraniec (Saffa). Ministerstwo Spraw Zagranicznych przyjęło wówczas, że wystawa była promocją Ruchu Autonomii Śląska. Choć uzasadnienie, jakim posłużyli się urzędnicy, należy uznać za co najmniej kuriozalne, to wydaje mi się, że przywołanie sprawy berlińskiej ekspozycji może posłużyć jako interesujący pretekst do zastanowienia się nad tożsamościotwórczym i emancypacyjnym potencjałem regionalnego dizajnu. Jaki projekt śląskości jest wpisany w jego wytwory? Jaką rolę mają w nim do odegrania gadżety? Postaram się odpowiedzieć na te pytania, głównym punktem odniesienia ustanawiając koncepcję Oslisło-Piekarskiej, która jawi się jako jedyna dotychczas propozycja teoretyczna z ambicją całościowego ujęcia zjawiska dizajnu semantycznego.

Za Deyanem Sudjic'em (2013, s. 55—57) Piekarska przyjmuje, że dizajn jest rodzajem języka, który z jednej strony pozwala społeczeństwu za pomocą przedmiotów wyrażać własne cele i wartości, z drugiej zaś — może stać się środkiem tworzenia poczucia tożsamości (zbiorowej czy osobistej). Pełnoprawnymi elementami tego języka są według badaczki śląskie gadżety, które na podstawowym poziomie mają sygnalizować potrzebę identyfikacji z lokalną społecznością i jej dziedzictwem kulturowym. Torby, koszulki i inne elementy garderoby, wykorzystujące motywy, symbole oraz, jak w przypadku biżuterii z węgla, materiały kojarzące się z regionem, pozwalają wyrazić lokalny patriotyzm i dumę z miejsca, w którym się żyje. Zdaniem Piekarskiej gadżety pełnią też funkcję edukacyjną, bo zachęcają do dokładniejszego poznawania Śląska i jego kultury. Kolejny wymiar oddziaływania regionalnego dizajnu semantycznego jest związany z tym, że jego twórcy posługują się atrakcyjnymi, współczesnymi formami wizualnymi i dzięki temu, według badaczki, odczarowują negatywny wizerunek Śląska, oparty na skojarzeniach z „tandetą, festynem oraz z czymś, co stare i niemodne” (Oslisło-Piekarska, 2015, s. 65).

Argument walki ze stereotypami i negatywnym wizerunkiem regionu jest przez Piekarską przywoływany wielokrotnie. Jego powroty nie dziwią, gdyż ze względu na swoją skomplikowaną historię Górny Śląsk<sup>4</sup> rzeczywiście wydaje się uwikłany w szczególnie złożony problem reprezentacji. Wbrew temu, co sugeruje badaczka, trudno jednak powiedzieć, że dizajn semantyczny uczestniczy w procesie konstruowania nowej narracji dla Śląska albo buduje projekt tożsamościowy o zawartości zdecydowanie różniącej się od treści popularnych skojarzeń. U podstaw większości analizowanych przez Piekarską wytworów leżą właśnie stereotypy. Z tej perspektywy dizajn semantyczny jawiłby się nie jako żywotny środek komunikowania wartości i celów istotnych dla regionalnej społeczności, ale raczej jako język oparty na mechanizmach przypominających samokolonizację.

---

<sup>4</sup> W toku dotychczasowych rozróżnień wymiennie posługuję się określeniami „Śląsk” i „Górny Śląsk”. Choć na pierwszy rzut oka to posunięcie może wydawać się nieco nonszalanckie, to do przyjęcia właśnie takiej terminologii skłania mnie brak wyraźnego rozróżnienia we współczesnym użyciu, na które wskazuje nie tylko nazwa województwa (śląskie, a nie górnośląskie), ale także nazwy działających w regionie organizacji — RAŚ to Ruch Autonomii Śląska, ZLNŚ to Związek Ludności Narodowości Śląskiej. Konsekwentnie wymiennie stosuję także przymiotniki „śląski” i „górnoszląski” (uzasadnienie swojej decyzji przyjmuję za: Kijonka, 2016, s. 9).

## Samokolonizacja po śląsku

Twórcą pojęcia „samokolonizacja” jest bułgarski historyk Alexander Kiossev, który zastosował je do opisu zjawisk zachodzących w krajach Europy Środkowo- i Południowo-Wschodniej (Kiossev, 1999). Badacz zwrócił uwagę na fakt, że społeczeństwa zamieszkujące ten obszar poddały się kulturowej władzy zachodnich silnych centrów polityki kolonialnej, mimo że same nie zostały zaatakowane ani zamienione w kolonie. Historyczne okoliczności sprawiły, że w spektaklu kolonialnych zmagania nie przypadła im rola protagonistów ani ofiar, lecz statystów czy niezaangażowanych bezpośrednio biernych obserwatorów — niewystarczająco potężnych, by wytworzyć i narzucić innym swoje wzorce czy wartości, i dlatego skłonnych do uznania za uniwersalne idei wytworzonych w centrali. Kiossev nazywa tę relację „hegemonią bez dominacji” (Kiossev, 2011, s. 567), podkreślając, że przyjęcie zewnętrznych wzorców kulturowych nie odbywa się z przymusu, ale na skutek zdiagnozowania własnego źródłowego wyobcowania względem tego, co uniwersalne. W ujęciu Kiosseva samokolonizacja staje się jednocześnie rodzajem imitacyjnej modernizacji, polegającej na kopiowaniu „zachodnich” i dlatego „normalnych” standardów.

Można odnieść wrażenie, że aparatura pojęciowa utworzona przez Kiosseva nie nadaje się do opisu sytuacji Górnego Śląska co najmniej z kilku powodów. Po pierwsze i najważniejsze, bułgarski historyk wypracował ją z myślą o analizie procesów powstawania nowoczesnych narodów, tymczasem nie ma porozumienia co do tego, czy zjawiska zachodzące na Górnym Śląsku powinno się definiować jako narodotwórcze (Nijakowski, red., 2004). Po drugie, jeśli przypadek Górnego Śląska analizować w dłuższej perspektywie czasowej, to należy wziąć pod uwagę, że relacjom władzy i zależności, które w przeszłości panowały w regionie, przynależy raczej charakter kolonialny (najczęściej w postaci kolonii wewnętrznej) — jeśli nie w wymiarze ekonomicznym, ze względu na rabunkową eksploatację złóż naturalnych i nierówności w dystrybucji dochodu wewnętrznego (Smolorz, 2012), to przynajmniej w wymiarze kulturowym (Szmeja, 2000). Niektórzy badacze podważają zasadność takiej conceptualizacji i pisząc o Śląsku, zamiast z narzędzi studiów postkolonialnych wolą korzystać z teorii hegemonii kulturowej (Gramsci) albo przemocy symbolicznej (Bourdieu, zob. Nijakowski, 2014). Bez względu jednak na to, jak określimy charakter zależności Górnego Śląska od zmiennych historycznie centrów, należy podkreślić jej przymusowość. Po trzecie wreszcie, o samokolonizujących się kulturach Kiossev pisał, że skłaniają się ku wartościom wytworzonym przez silniejsze centra, ponieważ same nie mają własnej, wyrazistej tożsamości. W tym schemacie nie ma miejsca na alternatywę wobec obcej, zachodnioeuropejskiej „normalności” w postaci tutejszej „swojskości”. Trudno natomiast zgodzić się z tezą, że górnośląska kultura jest takiej „swojskości” czy swoistości pozbawiona — nawet mimo tego, że jej odrębność i oryginalność do tej pory nie uzyskały legitymizacji w postaci odpowiedniego zapisu w polskim prawie, który przyznawałby Górnoślązakom status mniejszości etnicznej.

Mimo wymienionych zastrzeżeń sędzę, że próba adaptacji teorii Kiosseva do górnośląskiego kontekstu może przynieść interesujące rezultaty. Biorąc pod uwagę zasygnalizowane trudności byłabym jednak skłonna mówić o kulturze górnośląskiej nie tyle jako o samokolonizującej się w ścisłym sensie, ile jedynie narażonej na uwikłanie w procesy zbliżone do samokolonizacji. Takie podejście wydaje się szczególnie uzasadnione w przypadku analizy zjawisk z przełomu XX i XXI wieku oraz tych najbardziej współczesnych. Za umowną cezurę należałoby przyjąć rok 1989, kiedy w wyniku zmian politycznych umacniana przez władze PRL monolityczna wizja narodu zaczęła ulegać rozszczelnianiu: możliwe stało się manifestowanie rozmaicie konceptualizowanej różnicy (narodowej, etnicznej), eksploatowanie wielokulturowego dziedzictwa i ujawnianie złożonego charakteru zbiorowej pamięci Górnoślązaków. Oprócz tego przemiany gospodarcze lat 90. sprawiły, że region utracił status przodującej „ziemi węgla i stali” i zamiast tego zaczął być postrzegany jako przestrzeń szczególnie dotknięta negatywnymi skutkami procesu transformacji, takimi jak bieda, frustracja i brak perspektywy na lepszą przyszłość, i/lub jako balast, utrudniający wolnorynkowej Polsce drogę ku nowoczesności. W debacie publicznej nagłośniono także bagatelizowaną do tej pory kwestię degradacji środowiska przyrodniczego w wyniku eksploatacji surowców naturalnych. Wizerunek „czarnego Śląska” został utrwalony w wielu obrazach filmowych z pierwszej dekady XX wieku, takich jak *Co słonko widziało* (2006, Michał Rosa), *Z odzysku* (2006, Sławomir Fabicki), *Drzazgi* (2008, Maciej Pieprzycza), *Benek* (2007, Robert Gliński) i innych (Kosterska, 2015).

W obliczu ekonomicznego, społecznego i wizerunkowego kryzysu, ale również szans, zaistniałych na skutek rozmontowania ideologicznej hegemonii PRL, po 1989 roku konieczne stało się ponowne przemyślenie i zdefiniowanie elementów składających się na regionalną tożsamość. Wśród konkurencyjnych scenariuszy artykulacji śląskości da się wyróżnić i takie, które polegają na rozpoznaniu własnego potransformacyjnego zapóźnienia względem pozostałych części kraju oraz towarzyszącym mu nieustannym podkreślaniu potrzeby dopasowania sposobów radzenia sobie z tym zapóźnieniem do uznawanych za uniwersalne metod wypracowanych na Zachodzie, zwłaszcza w Niemczech. W tego typu narracjach miarą osiągnięcia na Górnym Śląsku upragnionej „normalności” jest zazwyczaj naskórkowe upodobnienie się do Zagłębia Ruhry przez rozwój inicjatyw związanych z kulturą. Regionalny dizajn w rozumieniu, jakie przyznaje mu Oslislo-Piekarska, może być moim zdaniem postrzegany jako jedno z narzędzi mających zagwarantować osiągnięcie tego celu.

## „Nowi Ślązacy” i samokolonizacja przez dizajn

Podatność wytworów dizajnu semantycznego na uwikłanie w porządek samokolonizacyjny zasadza się na wpisaniu w nie mechanizmie identyfikacji.

Górnośląskie gadzety, obiektywizując tożsamościową różnicę w dobrach konsumpcyjnych, sprawiają, że zastanawianie się nad jej zawartością przestaje być dłużej konieczne<sup>5</sup>. Śląskość zostaje w nich sprowadzona do kilku rozpoznawalnych znaków, niewychodzących poza rezerwuuar stereotypowych skojarzeń dotyczących regionu i dlatego umożliwiających afirmację różnorodności całkowicie oswojonej. Projekty takie, jak mydło z dodatkiem aktywnego węgla Sadza Soap pomysłu Marty Frank, lampa Berga Kafti Design czy poduszki-węgłe Matyldy Sałajewskiej, podobnie jak wiele innych produktów, posługują się skojarzeniami ustabilizowanymi w czasach PRL i uznawanymi wówczas za dopuszczalne formy ekspresji regionalnej tożsamości. Wymienione wytwory biorą co prawda stereotypy w ironiczny nawias — „Niby marasi [brudzi — przyp. A.K.], a myje”, głosi slogan reklamowy Sadza Soap, lampa inspirowana czarnym węglem daje światło, a poduszki Sałajewskiej są wykonane z miękkiego i przyjemnego w dotyku aksamitu — mimo to nie dostarczają jednak narzędzi do krytycznego namysłu nad tym, czym dziś jest albo powinna być śląskość, a w zamian raczej instrumentalizują ją jako tożsamość na sprzedaż.

Śląskość oswojona i zinstrumentalizowana jest łatwiejsza do przełknięcia i dlatego ma szansę zyskać uznanie w oczach innego — pisząc o jednej z inicjatyw Piekarska podkreśla, że „projekt jest już popularny w całej Polsce, a koszulki ze śląskimi słówkami chętnie zakładają warszawiacy i wrocławianie, którzy niekoniecznie nosiliby niebiesko-żółte T-shirty z napisem Oberschlesien” (Oslisło-Piekarska, 2015, s. 65). Jako taka śląskość staje się zatem „cywilizowaną”, „normalną” formą zachodnioeuropejskiego regionalizmu, ale za cenę, po pierwsze, ujednolicenia jej lokalnych wariantów, a po drugie — utraty ich potencjalnie wywrotowego charakteru. Im mniej kontrowersji budzą wytwory dizajnu semantycznego, tym lepiej wpisują się w porządek kapitalistycznego rynku albo mówiąc prościej — tym lepiej się sprzedają, dostarczając argumentów zwolennikom tezy, że receptą na poprawę sytuacji Górnego Śląska jest zmiana wizerunku regionu przez inwestowanie w projektowanie i inne dziedziny kultury, operujące w sferze symbolicznej. Utowarowienie okazuje się w tym przypadku czynnikiem sprzyjającym procesom samokolonizacyjnym. Wątpliwości budzi jednak kwestia, na ile rynkowa atrakcyjność lokalnych gadżetów oznacza rzeczywistą poprawę sytuacji i gospodarczą emancypację mieszkańców regionu, których tożsamość jest konstruowana jako produkt.

Warto nadmienić, że w ujęciu Kiosseva mechanizm samokolonizacji odbywa się za pośrednictwem elit społeczeństw-obszerników, które za pomocą „miękkich” kanałów, takich jak literatura, publicystyka czy szkolne podręczniki wpływają na sferę zbiorowych wyobrażeń. Próba przekucia systemu wartości wytworzonego przez europejski zachód na praktykę ma zapewnić elitom hegemonię w ich własnym społeczeństwie. Nie inaczej dzieje się w przypadku Górnego Śląska: zgodnie z rozróżnieniami Oslisło-Piekarskiej, twórcami dizajnu semantycznego są Nowi Ślązacy, czyli „osoby, które świadomie zdecydowały się pracować i mieszkać

<sup>5</sup> Górnośląskie gadzety wpisują się pod tym względem w zjawisko „ofensywy dizajnu”, o którym krytycznie pisał Marek Krajewski we wstępie do książki Moniki Rosińskiej (zob. Krajewski, 2010, s. 7—12).

w regionie, bez względu na to, gdzie się urodziły” (2015, s. 58). Badaczka podkreśla, że członkowie tej grupy „posiadają zazwyczaj doświadczenie podróży lub pracy za granicą, lepiej znają Europę i czerpią z niej wzorce” (Oslisło-Piekarska, 2014, s. 69). Charakteryzuje ich to, że są „bardziej tolerancyjni, a przynajmniej starają się uwolnić od różnego rodzaju uprzedzeń, w szczególności od prostych dychotomii: »swój-obcy«, »hansy-gorok«, »my-reszta świata«” (2014, s. 69). Oprócz projektantów do grupy należą, zdaniem Piekarskiej, również aktywiści miejscy, architekci, historycy sztuki czy muzycy, słowem — miejscowi liderzy życia kulturalnego.

Nowi Ślązacy mogą zostać uznani za regionalną odmianę nowych mieszczan, łączy ich bowiem z nimi wiele podobieństw. Ta druga kategoria, ukuta przez Pawła Kubickiego na potrzeby raportu *Nowi mieszczenie w nowej Polsce* (2011), określa grupę składającą się z socjalizowanych w miejskiej kulturze przedstawicieli drugiego i trzeciego pokolenia powojennych migracji, a przy tym beneficjentów rewolucji edukacyjnej i integracji europejskiej, którzy zdaniem badacza w istotny sposób dokonują rekonstrukcji miejskich tożsamości i pozycji miasta w polskiej kulturze. Ich wpływ polega na prowadzeniu specyficznego stylu życia („bywanie” w restauracjach, klubach, kawiarniach; konsumowanie sztuki, mody, muzyki), ale nie daje się do niego zredukować. Nowi mieszczenie przyjmują bowiem postawę obywatelską i aktywnie angażują się w działalność ukierunkowaną na poprawę warunków życia w mieście, cechuje ich tolerancyjność i otwartość. Jak zwracał uwagę Xawery Stańczyk, nowym mieszczanom całkiem blisko do Floridowskiej klasy kreatywnej (Florida, 2010; ustalenia Richarda Floridy pozostają zresztą dla Kubickiego pozytywnym punktem odniesienia), choć w porównaniu do jej przedstawicieli dysponują mniejszym kapitałem ekonomicznym (Stańczyk, 2011). Jednocześnie, zgodnie z deklaracjami autora raportu, status materialny nie jest wyznacznikiem pozwalającym na wyodrębnienie tej grupy — nowych mieszczan nie da się bowiem zdefiniować jako zwartej socjologicznej kategorii o pewnych powtarzalnych wspólnych cechach i wyraźnych granicach, jest to raczej rodzaj kulturowej hybrydy. Moim zdaniem jednak kwestia statusu nie daje się tak łatwo unieważnić — by prowadzić w mieście kulturowo sprofilowane działania społeczne, nowi mieszczenie muszą przecież osiągnąć przynajmniej relatywnie stabilną pozycję ekonomiczną, dopiero bowiem spełnienie tego warunku gwarantuje nagromadzenie nadwyżki (czasu, energii), którą następnie można rozdysponować<sup>6</sup>.

Formuła „Nowych Ślązaków”, będąca próbą uchwycenia zjawiska, które na nieco bardziej ogólnym poziomie opisuje kategoria „nowych mieszczan”, oprócz podobieństw dzieli z tą ostatnią także niektóre słabości. Z pozoru jest niezwykle otwierająca: nie próbuje określać grupy przez odwołanie do przynależności etnicznej, korzeni, nie wyklucza tych, którzy nie są rdzennymi mieszkańcami Śląska. Choć większość Nowych Ślązaków rekrutuje się z pokolenia 20- i 30-latków, to wiek nie gra tu większej roli — deklaratywnie jedynym elementem wyróżniającym jest zaangażowanie w działalność na rzecz społeczności. Mimo wszystko łatwo

<sup>6</sup> Podobne zastrzeżenia do kategorii „nowych mieszczan” zgłaszał Przemysław Pluciński (2013, s. 152).

zauważyć, że cech wyodrębniających Nowych Ślązaków na tle (całkiem znaczącej części) pozostałych mieszkańców regionu jest jednak więcej — przedstawiciele interesującej mnie grupy posiadają spory kapitał kulturowy i symboliczny, a także relatywnie stabilną pozycję ekonomiczną, umożliwiającą nagromadzenie wspomnianych rodzajów kapitału i sprzyjającą ich przyrostowi. Zbagatelizowanie kwestii statusu nie pozwala Oslislo-Piekarskiej dostrzec, że w związku z tym wytwarzany przez Nowych Ślązaków dizajn semantyczny może być interpretowany jako narzędzie dystynkcji: wyróżniania i odróżniania się od osób należących do podporządkowanych klas społecznych. Z tej perspektywy Nowi Ślązacy jawiliby się jako „arbitrzy smaku”, już na poziomie estetycznym decydujący o tym, co jest dopuszczalną, bo utrzymaną w dobrym guście, formą ekspresji poczucia regionalnej tożsamości, a co nią nie jest. Idąc tym tropem można domyślić się, że to właśnie argument estetyczny usankcjonował wyłączenie z obszaru dociekań Oslislo-Piekarskiej tych górnośląskich gadżetów, które posługując się symboliką o tle nacjonalistycznym i stylistyką kibicowską<sup>7</sup>, oferują scenariusz identyfikacji nieprzystający do forsowanej przez badaczkę wizji regionu jako „wspólnego organizmu o płynnych granicach” (Oslislo-Piekarska, 2015, s. 7), tolerancyjnego i buzującego twórczą energią.

## Inne scenariusze

Za podjętą przeze mnie krytyką uwikłanego w procesy samokolonizacyjne scenariusza artykulacji regionalnej tożsamości, zakodowanego w przybierających postać gadżetów wytworach dizajnu semantycznego i konstruowanym wokół nich dyskursie, nie kryje się sympatia dla postaci śląskości, którą ten scenariusz wypiera — zamkniętej, ksenofobiczej, pogrążonej w marazmie. Takiej, o której z goryczą i rozczarowaniem w wywiadzie z Jarosławem Makowskim opowiadał Zbigniew Kadłubek (2017). Zgłaszając zastrzeżenia pod adresem koncepcji Oslislo-Piekarskiej nie próbuję również bagatelizować potrzeby zmiany ciągle pokutującego negatywnego wizerunku regionu ani poprawy panujących w nim warunków życia. Sądzę jednak, że trudności Górnego Śląska nie da się rozwiązać wyłącznie za pośrednictwem modernizacji przeprowadzanej na poziomie wizerunkowym, naskórkowo i imitacyjnie — potrzebne jest zarówno wykształcenie odpowiedniego zaplecza materialnego, jak i wytworzenie takiego scenariusza identyfikacji, który nie wyklucza grup podporządkowanych, ale w równym stopniu umożliwia emancypację ich członkom. W przeciwieństwie do autorki *Nowych Ślązaków* nie przeceniałabym roli, jaką w tym procesie powinny odegrać górnośląskie gadżety, które — jak starałam się udowodnić — nie mają zdolności nazywania i kształto-

<sup>7</sup> Zob. oferta internetowych sklepów z gadżetami <http://www.hanysek.pl> albo <http://www.slunski-chachor.com> [data dostępu: 13.11.2017].

wania społecznych czy kulturowych relacji ani interweniowania w dotychczasowe sposoby życia, a zamiast tego służą raczej ich reprodukowaniu.

Jednocześnie uważam, że wśród wytworów i praktyk składających się na to, co Oslisło-Piekarska nazywa dizajnem semantycznym, da się zidentyfikować inicjatywy o większym współczynniku efektywności. Chodziłoby przede wszystkim o projekty zakładające partycypację przedstawicieli lokalnych mikrospołeczności (np. „Plac na Glanc”, zainicjowany przez Grzegorza Layera, Ewę Labus i Michała Centkowskiego) albo takie, które mają wymiar polityczny w tym sensie, że starają się na nowo wyznaczać granice wspólnoty<sup>8</sup>. Jako zasługujący na szczególną uwagę przykład przedsięwzięcia ostatniego rodzaju warto wymienić *Opowieści nieobecnych* Karoliny i Piotra Jakoweńko — serię audioprzewodników po dziedzictwie żydowskim w miastach województwa śląskiego, która przywraca pamięć o grupach niegdyś współtworzących tę przestrzeń, a jednocześnie dostarcza rzetelnej wiedzy na temat lokalnej historii. Dzięki temu, że projekt wypełnia konkretną treścią pojęcie wielokulturowości, przez władze regionu używane niekiedy jak marketingowy chwyt-wydmuszka, stwarza przyczynek do namysłu nad tym, co ta wielokulturowość mogłaby dziś dla nas oznaczać.

## Literatura

- Florida R., 2010: *Narodziny klasy kreatywnej*. Przeł. T. Krzyżanowski, M. Penkala. Warszawa: NCK.
- Kadłubek Z., 2017: *Śląsk się Bogu nie udał. Górnoślązacy brzydzą się gejami, przezywają lesbijki, a przyrodę traktują jak Rosjanie*. Rozm. przepr. J. Makowski. „Gazeta Wyborcza” z 2 czerwca 2017 r. <http://katowice.wyborcza.pl/katowice/7,35063,21899324,slask-sie-bogu-nie-udal-gornoslazacy-brzydza-sie-gejami-przezywaja.html> [data dostępu: 30.11.2017].
- Kijonka J., 2016: *Tożsamość współczesnych Górnoślązaków. Studium socjologiczne*. Katowice: Śląsk.
- Kiossev A., 1999: *Notes on Self-Colonizing Cultures*. In: D. Elliott, B. Pejić, eds.: *After the Wall. Art and Culture in Post-Communist Europe*. Stockholm: Moderna Museet.
- Kiossev A., 2011: *The Self-Colonizing Metaphor*. In: Z. Baladrán, V. Havránek, eds.: *Atlas of Transformation*. Prague, s. 567—575.
- Kiossev A., 2016: *Metafora samokolonizacji*. Przeł. I. Ostrowska. „Czas Kultury. Kultura, literatura, filozofia”, R. 32, nr 4, s. 80—87.
- Klekot E., 2014: *Samofolkloryzacja: współczesna sztuka ludowa z perspektywy krytyki postkolonialnej*. „Kultura Współczesna. Teoria, interpretacje, krytyka”, nr 1, s. 86—99.
- Kosterska A., 2015: *Czarny scenariusz. Strategie obrazowania potransformacyjnego Górnego Śląska w „Sercu z węgla” i „Benku”*. „Teksty Drugie”, nr 6, s. 229—244.

<sup>8</sup> Posługuję się rozumieniem polityki i polityczności zaczerpniętym z teorii Jacques’a Rancière’a (zob. Rancière, 2007a, 2007b).



- Kozina I., 2012: *Ikony dizajnu w województwie śląskim*. Katowice: Design Silesia.
- Krajewski M., 2010: *Spotkanie z obcym*. W: M. Rosińska: *Przemysłuć u/życie. Projek-tanci, przedmioty, życie społeczne*. Warszawa: Bęc Zmiana, s. 7—12.
- Kubicki P., 2011: *Nowi mieszczenie w nowej Polsce*. Warszawa: Instytut Obywatelski.
- Nijakowski L., red., 2004: *Nadciągają Ślązacy. Czy istnieje narodowość śląska?* War-szawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Nijakowski L., 2014: *O przydatności studiów postkolonialnych w badaniach Śląska*. „Przegląd Humanistyczny”, nr 5 (446), s. 83—95.
- Oslislo-Piekarska Z., 2015: *Nowi Ślązacy. Miasto, dizajn, tożsamość*. Katowice: ASP w Katowicach.
- Oslislo-Piekarska Z., 2014: *Śląsk zaprojektowany. Jak Nowi Ślązacy budują współczes-ną tożsamość regionalną poprzez dizajn*. „Anthropos?”, nr 22/23, s. 69. Online: <http://www.anthropos.us.edu.pl/anthropos12/texty/oslislo.htm#18> [data dostępu: 13.11.2017].
- Pluciński P., 2013: *Miejskie (r)ewolucje. Radykalizm retoryki a praktyka reformy*. „Praktyka Teoretyczna”, nr 3 (9), s. 133—157.
- Rancièrè J., 2007a: *Dzielenie postrzegalnego. Estetyka i polityka*. Przeł. M. Kropi-wnicki, J. Sowa. Kraków: Korporacja Ha!art.
- Rancièrè J., 2007b: *Estetyka jako polityka*. Przeł. J. Kutyla, P. Mościcki. Warszawa: Wydawnictwo „Krytyki Politycznej”.
- Smolorz M., 2012: *Śląsk wymyślony*. Katowice.
- Stańczyk X., 2011: *Miraże nowego mieszczaństwa*. „Res Publica Nowa” z 27 maja, <http://publica.pl/teksty/miraze-nowego-mieszczaństwa-3041.html> [data dostępu: 29.11.2017].
- Sudjic D., 2013: *Język rzeczy. Dizajn i luksus, moda i sztuka. W jaki sposób przedmioty nas uwodzą?* Przeł. A. Puchejda. Kraków.
- Szmeja M., 2000: *Niemcy? Polacy? Ślązacy!* Kraków: Universitas.



Robert Pyka

Uniwersytet Śląski w Katowicach

## Miejska kreatywność jako potencjalny czynnik rozwoju górnosśląskiego obszaru metropolitalnego\*

**Abstract:** In a rapidly changing environment due to globalization, we are constantly looking for appropriate paths and strategies for cities and regions in accordance with affirmation of growth factors territorialisation.

As a result, we observe an inflation of development conceptions that seek to define the conditions for urban resilience resulting in sustainable development despite the unstable environment.

The author places his reflections in the context of Upper Silesia conurbation development challenges. He examines the current path of the region development and analyzes the role that the application of smart city and creative city concepts could play in this process.

He does not decide which paths should be chosen but rather suggests a reflection on the proportions between different bundles inside the development process.

He also highlights the limits of a smart city concept and shows to what extent those limits can be exceeded through the application of a creative city strategy.

Specific conditions offered by the Upper Silesian metropolitan area related to its economic and social diversity provide a significant opportunity for the development of creative economy that could determine the competitive advantage of this area in the coming decades.

**Key words:** creative city, smart city, metropolis, metropolitan area, creative economy, creative industries, conurbation of Upper Silesia, Silesia region.

---

\* Artykuł był publikowany w wersji angielskiej, zatytułowanej *Urban creativity in the social perspective*, w roczniku „Studia Regionalia”, Vol. 51 (Warszawa, PAN 2017).

## Wstęp

Dynamika procesów gospodarczych, przyspieszenie światowych przepływów, współzależność zjawisk w skali globalnej skutkują poczuciem płynności, zmienności, a tym samym i niestabilności, które swego czasu Ulrich Beck zawarł w koncepcji społeczeństwa ryzyka (Beck, 2012). Nieustannie zatem poszukuje się nowych ścieżek i modeli rozwoju, które w większości mają wymiar sterytorializowany i koncentrują się na regionie, a nade wszystko na mieście, naturalnym środowisku życia człowieka w XXI wieku, widzianym także jako podstawowa przestrzeń, w której generowany jest rozwój. Podejmowanym próbom zbudowania uniwersalnego modelu miasta prężnego (*resilience*), a więc odpornego na zmienność otoczenia i jego własnej substancji, towarzyszy swoista inflacja koncepcji, wedle których miasta powinny być: zdolne do uczenia się, zwarte, witalne, inteligentne, a nawet kreatywne, choć na pierwszy rzut oka wydaje się, że są to cechy, które powinno się przypisywać wyłącznie jednostkom.

Wspólnym zamierzeniem tych koncepcji jest nakreślenie modelu miasta zdolnego do permanentnego samoodnawiania społeczno-gospodarczych podstaw egzystencji i zachowania przewagi konkurencyjnej na globalnym rynku. Równie istotnym wymogiem współczesnych koncepcji rozwoju miejskiego jest zachowanie miasta jako miejsca dogodnego dla ludzi i sprzyjającego wysokiej jakości ich życia. Sprawą o fundamentalnym znaczeniu jest w konsekwencji znalezienie równowagi między tymi dwoma imperatywami, które dziś bardziej niż kiedykolwiek wcześniej są względem siebie współzależne z uwagi na znaczenie kapitału ludzkiego i innowacji w procesach gospodarczych, których źródłem i nośnikiem jest człowiek.

W związku z tym, a także ze względu na ograniczoną objętość tekstu, autor skupi się na dwóch zyskujących w ostatnim czasie popularność koncepcjach rozwoju miasta. Pierwsza odnosi się do modelu *smart city*, tłumaczonego w języku polskim, choć nie do końca zasadnie, jako *miasto inteligentne*. To, co często określa się mianem miasta inteligentnego, jest najczęściej w rzeczywistości miastem inteligentnie zarządzanym z zastosowaniem narzędzi informatycznych. Wskazanie ograniczeń wynikających z implementacji rozwiązań *smart city* pozwoli zaprezentować koncepcję miasta kreatywnego, które zdaje się te ograniczenia przełamywać, szczególnie wtedy, gdy nie jest wyłącznie miastem kreatywnej gospodarki, a jego kreatywność związana jest z szeroką mobilizacją mieszkańców, dzięki czemu miasto kreatywne staje się jednocześnie miastem zrównoważonym. Swoje rozważania autor odnosić będzie każdorazowo do sytuacji i procesów zachodzących w górnośląskim obszarze metropolitalnym, który — mając już za sobą najtrudniejszy etap transformacji postindustrialnej — staje wobec wyzwań odnoszących się do budowy trwałego rozwoju w perspektywie nadchodzących dekad.

## W stronę gospodarki kreatywności

Znajdujemy się dziś w sytuacji, w której surowce naturalne i ich dostępność nie mają już pierwszoplanowego znaczenia, gdyż można je sprowadzić z najbardziej oddalonych zakątków ziemi. Liczą się natomiast przede wszystkim informacja, wiedza oraz ich zastosowanie w tworzeniu nowych wartości i potrzeb, a tym samym nowych produktów i usług. Zjawiska te wiążą się z nadużywanymi obecnie pojęciami gospodarki opartej na wiedzy, społeczeństwa informacyjnego, ale także z pojęciem gospodarki kreatywnej (fr. *économie créative*), która idzie o krok dalej, ukazując ograniczenia wynikające z innowacji czerpanych wyłącznie z akumulacji wiedzy czysto naukowej i technicznej.

Swoistym paradoksem współczesnego kapitalizmu, na który zwrócił uwagę już Lester Thurow (1999), jest to, że jako samodzielnie dominujący w skali globalnej system gospodarczy, zdeterminowany przez imperatyw efektywności do dalszego rozwoju, a wręcz przetrwania, wymaga inwestycji, których podejmowanie — zgodnie z właściwą temu systemowi racjonalnością krótkoterminowej efektywności — nie ma sensu. Chodzi oczywiście o inwestowanie w człowieka i jego potencjał intelektualny. Thurow mówi zatem o okresie naruszonej równowagi i pyta o efektywność opartego na konkurencji systemu, który sam konkurencji jest pozbawiony.

Kreatywność może być i najczęściej jest rozpatrywana jako zdolność do tworzenia innowacji przez przekształcanie wiedzy w nową widzę, co jest źródłem inwencji i nowych rozwiązań. Kreatywność ta wiązana jest najczęściej z klasą kreatywną, klastrami i dzielnicami kreatywnymi. Jednym z pierwszych, który wskazał na moc sprawczą kreatywności jako siły zmieniającej oblicze współczesnego kapitalizmu, był Joseph A. Schumpeter (1950, s. 82), odwołujący się do kreatywnej destrukcji jako właściwości współczesnego systemu gospodarczego. Jednakże kreatywność, o której mowa w niniejszym tekście, nie wyczerpuje się w pojęciu innowacji, chodzi bowiem o kreatywność wzbogaconą wymiarem kulturowym i artystycznym. Tak rozumiana kreatywność wiąże się z sektorem przemysłów kultury, który wraz z rozwojem tej gałęzi aktywności zostaje włączony w szerszą kategorię przemysłów kreatywnych, pretendujących do miana nowego sektora gospodarki. W spisie powszechnym przeprowadzonym w Wielkiej Brytanii w 2001 roku wyróżniono jeszcze dwie podgrupy aktywności, z których pierwsza odnosiła się do przemysłów wytwarzających dobra kultury (film, sztuka, gry interaktywne), a druga związana była z zaawansowanymi usługami dla firm (reklama, marketing, architektura, design, rozwój oprogramowania i stron internetowych). Dalsza ewolucja i wzrost znaczenia tych form aktywności spowodowały zastąpienie wcześniejszych kategorii pojęciem przemysłów kreatywnych, które czerpią z kreatywności indywidualnej, kompetencji, talentów i mają zdolność do tworzenia dóbr i miejsc pracy, dzięki aktywności twórczej oraz wykorzystaniu własności intelektualnej (Liefoghe, 2010, s. 185). Choć granica między przemysłami kultury i przemysłami kreatywnymi wydaje się nieostra, podobnie jak między gospo-

darką kulturą (fr. *économie culturelle*) i gospodarką kreatywności (fr. *économie créative*), to podstawą rozróżnienia wydaje się waloryzacja aktywności twórczej (artystycznej), która dotąd traktowana była jako deficytowa, a obecnie zyskuje ekonomiczny sens, generując często niszowe produkty o dużej wartości dodanej. Przemysły kreatywne stanowią etap w rozwoju gospodarki kreatywnej, w której kreatywni wytwórcy są skonfrontowani z kreatywnymi konsumentami, a własność intelektualna będąca źródłem wartości dodanej jest podważana w ramach sieci cyfrowych i portali społecznościowych (2010, s. 185).

Podstawowe czynniki rozwoju właściwe są ludziom i potencjałowi, jaki w nich drzemie. Dlatego źródeł rozwoju poszukujemy w konkretnych wspólnotach, tam, gdzie ludzie, często także ci najbardziej twórczy, się gromadzą, gdzie się komunikują, stykają ze sobą, wzajemnie na siebie oddziałują i zaszczepiają swoje umysły. Mamy zatem do czynienia z terytorializacją rozwoju, gdyż jego wehikułów poszukuje się dziś w miastach, a nade wszystko w metropoliach.

Spoglądając z tej perspektywy na sytuację województwa śląskiego i strukturę jego gospodarki należy stwierdzić, że sektorem dominującym są usługi rynkowe i nierynkowe, których udział w wartości dodanej brutto wynosi 60%. Przemysł, który obejmuje zarówno tradycyjny sektor wydobywczy, jak i nowoczesną produkcję przemysłową (głównie *automotive*), wciąż zajmuje istotną pozycję z udziałem na poziomie 33%. Szybki rozwój obu tych gałęzi gospodarki jest związany między innymi z intensywnym napływem inwestorów zagranicznych, przyciąganych korzystnymi warunkami lokalizacji, atrakcyjnymi kosztami pracy oraz niskimi obciążeniami fiskalnymi związanymi z funkcjonowaniem specjalnej strefy ekonomicznej. Lokalny popyt i inwestycje infrastrukturalne, wspomagane dostępnością funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, dodatkowo wzmacniają dynamikę gospodarczą. Tymczasem sektor kreatywny nie odgrywa istotnej roli w gospodarce województwa, a podmioty z nim związane stanowią 3% ogólnej liczby podmiotów zarejestrowanych w regionie, podczas gdy średnia w skali kraju wynosi około 3,3%. Mimo tego, że co dziesiąty podmiot kreatywny w skali kraju znajduje się w województwie śląskim, to w przeliczeniu na tysiąc mieszkańców przypada ich 2,9, podczas gdy w skali kraju jest to wartość 3,4. Najliczniej reprezentowaną w regionie branżą w sektorze kreatywnym jest reklama, a w dalszej kolejności są to odpowiednio: architektura, działalność wydawnicza, a następnie instytucje kultury. Sektor kreatywny wytworzył w województwie śląskim około 1,4% wartości dodanej, co oznacza istotnie mniejszy wskaźnik niż średnia dla całego kraju, wynosząca 2,6% (IBS 2012). Oznacza to, że wysoki udział województwa śląskiego w krajowym PKB (13,1%) związany jest przede wszystkim z klasyczną branżą usługową oraz produkcją przemysłową, a udział podmiotów wykorzystujących twórczy potencjał intelektualny i artystyczny jest w regionie niższy niż średnia w kraju.

## Miasto inteligentne czy inteligentnie zarządzane

Problematyka związana z rozwojem miast, podobnie jak inne obszary poznania i aktywności naukowej nie są wolne od pewnych trendów i mód, które powodują, że określone koncepcje bardziej niż inne przenikają do świadomości, wyznaczając strategię działania aktorów. Koncepcja *smart city*, zakładająca budowę miasta inteligentnego, może być przykładem trendu, który w ostatniej dekadzie uległ upowszechnieniu. Sukces koncepcji *smart city* podyktowany jest co najmniej kilkoma czynnikami. Po pierwsze, miasto inteligentne jest obietnicą miasta efektywnego pod względem ekonomicznym, co w rezultacie oznacza także miasto przyjazne środowisku. Koncepcja ta doskonale wkomponowuje się w strategię miast (np. dawnych miast przemysłowych), próbujących zbudować swój nowy, pozytywny wizerunek jako miasta nowoczesnego i oferującego wysoką jakość życia, co jest także strategią obliczoną na przyciąganie nowych mieszkańców. Niemniej jednak istotną rolę w wytwarzaniu popytu na rozwiązania stanowiące komponenty techniczne *smart city* odgrywają międzynarodowe koncerny, które poszukują efektywnych ścieżek sprzedaży i w sposób bardzo inteligentny (*smart*), sprzedając *de facto* konkretne rozwiązania technologiczne (aktywny monitoring, zarządzanie miejscami parkingowymi), oferują samorządom wizję miasta przyszłości, która — choć odległa — może być w ich zasięgu dzięki stopniowej cyfryzacji miejskiej infrastruktury. Z tej perspektywy miejscy decydenci mogą mieć przekonanie, że nie kupują wyłącznie systemów teleinformatycznych, które pozwalają na inteligentne zarządzanie, ale otwierają swojemu miastu drogę do ekskluzywnego grona miast przyszłości nowej generacji (generacji *n.0*), które z etapu inteligentnego zarządzania przejdą w bliżej nieokreślonej perspektywie na poziom miast inteligentnych.

Z perspektywy *smart city* miasto widziane jest jako ekosystem (system systemów), którego poszczególne podsystemy komunikacji i transportu, służby zdrowia i bezpieczeństwa, energii, wody itd. dzięki zastosowaniu technologii cyfrowych będą mogły ze sobą współpracować, komunikować się, dzieląc się informacjami generowanymi nie tylko w tych podsystemach, ale także przez samych mieszkańców stosujących aplikacje mobilne (Rochet, 2014, s. 25—26). W założeniu rozwiązania te pozwolą doskonalić działania władz miejskich w zakresie podnoszenia jakości usług, precyzyjniejszego trafiania w potrzeby mieszkańców, ograniczania kosztów (np. zużycia energii) oraz zanieczyszczenia środowiska, jak również optymalizowania działań mieszkańców, którzy mając dostęp do bieżącej informacji (np. o korkach czy pracach drogowych) mogą modyfikować swoje postępowanie. Jest to podejście cybernetyczne, którego podstawowym efektem jest efekt synergii, gdyż łącząc i uzależniając od siebie określone działania jesteśmy w stanie uzyskać lepsze wyniki niż suma wyników uzyskanych indywidualnie. Z tego punktu widzenia koncepcja *smart city* jest traktowana jako narzędzie wspierające rozwój miejski, choć trudno jednoznacznie stwierdzić, czy może być także generatorem rozwoju jako takiego. Warto zatem spojrzeć na ograniczenia wynikające z aplikacji koncepcji *smart city*.

Jedno z podstawowych ograniczeń wynika z architektury takiego systemu. Jest pewna granica złożoności tych systemów oraz ilości informacji, które można przetwarzać. Oczywiście technicznie możliwe jest zainstalowanie czujników i kamer na każdej ulicy i rejestrowanie nawet liczby przelatujących gołębi. Pytaniem otwartym pozostaje, co zrobić z tą informacją, jak ją przekształcić w wiedzę, a zatem także zaaplikować w sposób usprawniający funkcjonowanie miejskiego systemu. Optymalna architektura systemu inteligentnego miasta powinna łączyć trzy podstawowe cechy, tj. zdolność do realizacji zadań, sterowność oraz ekonomiczność, będącą relacją między nakładem a uzyskaną użytecznością (2014, s. 25—26). Nasuwa się w związku z tym pytanie o ilość kilometrów kabla oraz liczbę czujników i kamer, kiedy mamy świadomość, że po przekroczeniu pewnego poziomu technologicznego nasycenia użyteczność będzie malała, aż jej wzrost osiągnie wartość zero. Tymczasem pod uwagę należy brać także wrażliwość tego rodzaju systemów i kwestie bezpieczeństwa z tym związane, a ponadto koszty jego konserwacji, obsługi i ewentualnych napraw. Logika podpowiada więc, że jest pewna wartość szczytowa rozbudowy architektury systemu *smart city*, z którą związana jest najwyższa możliwa użyteczność systemu. Dzięki optymalizacji zużycia kosztów i energii możliwe jest teoretycznie osiągnięcie takiego poziomu optymalizacji, po którego przekroczeniu dalsze oszczędności mogłyby być realizowane wyłącznie wskutek rezygnacji z określonych aktywności, działań czy usług, co może oznaczać spadek subiektywnie odczuwanego komfortu życia lub wymagać zmian we wzorach zachowań. Dochodzimy w ten sposób do kolejnego wyzwania związanego z rozwojem infrastruktury *smart city*, jakim jest podnoszenie jakości życia mieszkańców.

Oparcie rozwoju miasta na podnoszeniu jego atrakcyjności oraz na polityce poprawy jakości życia wpisuje się w koncepcję Richarda Floridy (2010), który zwracał uwagę na pozaekonomiczne czynniki rozwoju, takie jak atmosfera, poczucie bezpieczeństwa, otoczenie przyrodnicze, oferta kulturalna. W myśl tej koncepcji miasta konkurują między sobą o najlepszy kapitał ludzki, którego przyciągnięcie pozwala na rozwój miejskiej klasy kreatywnej, wehikułu rozwoju miasta w XXI wieku. Musimy jednak pamiętać, że rozwój technologii *smart* w mieście ukierunkowanym na efektywność ekonomiczną oraz podnoszenie jakości życia, a tym samym atrakcyjności miasta, jest pozytywnie skorelowane z poziomem, po którego przekroczeniu ścieżki obu strategii zaczynają się rozchodzić. Dzieje się tak wtedy, kiedy miasto staje się „stehnicyzowane”, zamknięte, zdominowane przez wielki biznes i traci ludzki wymiar. Może to być także efekt zbyt dużej częstotliwości oczekiwanych interakcji między mieszkańcem-użytkownikiem a bezosobową inteligentną infrastrukturą, dla której mieszkaniec sprowadza się do dostarczyciela informacji i która nie zastąpi poczucia bliskości i kontaktu z drugim człowiekiem, świadomości wspólnoty i więzi. Te ostatnie jako wartość autoteliczna wymagają ponoszenia nakładów finansowych, które w logice optymalizacji działań zbiorowych mogą jawić się wyłącznie jako koszt ekonomicznie nieuzasadniony. Tymczasem miasto w ujęciu technicznym jest tylko materialnym artefaktem, będąc w pierwszej kolejności złożonym systemem społecznym (Laugier, 2013; Rochet, 2014).

Z uwagi na ograniczenia w objętości niniejszego tekstu lista wyzwań związanych z aplikacją koncepcji *smart city* zostanie ograniczona do kwestii podstawowych, a do tych zaliczyć można jeszcze problem ochrony wolności i prywatności mieszkańców, wykluczenie części z nich (*digital divide*) oraz ryzyko odrzucenia przez nich proponowanych im cyfrowych udogodnień, którymi mogą zwyczajnie nie być zainteresowani. Choć w teorii koncepcja *smart city* umieszcza w centrum mieszkańca, to można odnieść wrażenie, że często jest on „uszcześliwiany na siłę”, kiedy podsuwa mu się rozwiązania, które nie były z nim konsultowane na etapie przygotowania i wdrażania, oczekując następnie, że to on dostosuje się do nowych rozwiązań, często też próbując wytworzyć w nim adekwatne potrzeby. Jest to istotnie związane z wspomnianą już polityką dużych koncernów proponujących miastom gotowe rozwiązania, z założeniem, że jeśli się sprawdziły w innych miastach, to powinny się sprawdzić także w kolejnym. Ostatnim wyzwaniem, na jakie warto zwrócić uwagę, jest zjawisko emergencji, czyli takich fenomenów i zdarzeń, których nie da się wyprowadzić z analizy architektury podsystemów *smart city* (Rochet, 2014, s. 38), które mają charakter nieoczekiwanych, a czasem niechcianych skutków współzależności systemów. Wyzwaniem pozostaje zatem antycypowanie i radzenie sobie z tymi zjawiskami w ramach systemu, który ma z definicji ograniczać niepewność przez parametryzowanie zdarzeń, ich przewidywanie i zarządzanie nimi w przeszłości.

Podsumowując rozważania na temat koncepcji *smart city* jako czynnika napędzającego rozwój miejski, należy przyjąć, że cyfryzacja miejskiej przestrzeni i infrastruktury jest zjawiskiem, którego nie da się zahamować. Aplikacja technologii cyfrowych bez wątpienia jest czynnikiem wspierającym rozwój miasta dzięki poprawie jego efektywności ekonomicznej, sytuacji ekologicznej, czemu do pewnego poziomu towarzyszy wzrost jakości życia, która może być chociażby efektem niespóźniających się autobusów wskutek zastosowania inteligentnych systemów transportu. Optymalizacja procesów miejskich za sprawą technologii IT ma pewną wartość szczytową zarówno na poziomie efektów ekonomicznych, jak i na poziomie jakości życia, który pozwala osiągnąć. Rosnące zainteresowanie technologiami *smart* w miastach województwa śląskiego, które stały się przedmiotem uwagi międzynarodowych korporacji proponujących tego rodzaju rozwiązania, przełożyło się już na wdrożenia określonych rozwiązań (inteligentny monitoring, system zarządzania miejscami parkingowymi czy zarządzania transportem). Jednak na tym etapie ich implementacji trudno nazwać owe miasta inteligentnymi, a zastosowanie wspomnianych rozwiązań służy co najwyżej inteligentnemu zarządzaniu niektórymi elementami ich infrastruktury.

Presja na cyfryzację miasta jest tak silna, że nie wydaje się już możliwe zatrzymanie tego trendu, który — jak wskazywano — ma zarówno pozytywne konsekwencje, jak i pewne ograniczenia. Warto jednak jeszcze na koniec zwrócić uwagę na dwa źródła procesu cyfryzacji przestrzeni miejskich. Pierwszym jest cyfryzacja mniej lub bardziej inspirowana i kontrolowana przez władze miejskie, mobilizowane przez koncerny komercjalizujące swoje rozwiązania technologiczne. Jest jednak także inne źródło cyfryzacji określonych miejskich zasobów,



które ma charakter oddolny i wiąże się ze zjawiskami społeczno-gospodarczymi odwołującymi się do ekonomii współdzielenia oraz idei społeczeństwa prosumenckiego. W tym przypadku można by zaryzykować użycie określenia „cyfryzacji obywatelsko-konsumenckiej”. Chodzi oczywiście o rozwijane obecnie praktyki współdzielenia zasobów mieszkaniowych (np. AIRBNB), środków transportu (np. UBER) czy samodzielne wytwarzanie określonych zasobów (energetyka prosumencka), które często w sposób kolokwialny określa się mianem „uberyzacji miasta”. Inicjatywy te mogą być traktowane jako próba obrony konsumentów przed dominacją rynkową wielkich koncernów w wyniku rozwijania sieci bezpośredniej wymiany dóbr i usług między użytkownikami z pominięciem sektora zinstytucjonalizowanej przedsiębiorczości przez wykorzystanie technologii IT i logiki sieci. Pytaniem otwartym pozostaje, w jakim stopniu władze miejskie powinny wspierać tę ścieżkę cyfryzacji jako przeciwwagę „cyfryzacji korporacyjnej”, biorąc pod uwagę, że w tym pierwszym przypadku mamy do czynienia z oddolną inicjatywą obywateli. Jest to z pewnością duże wyzwanie, gdyż w obecnej formie ekonomia współdzielenia może ograniczać przychody zarówno firm, jak i samorządów, ale jest to sektor, który dopiero zaczyna się rozwijać, a miejscy władarze nie powinni go bagatelizować.

## Miasto kreatywne jako miasto zrównoważone

Odpowiedzią na niektóre z ograniczeń wynikających z realizacji koncepcji *smart city* jako motoru napędzającego rozwój miasta może być przyjęcie perspektywy miasta kreatywnego. Oczywiście, musi ono być do pewnego poziomu *smart*, ale jego rozwój nie jest oparty wyłącznie na technologii, lecz także na poszukiwaniu nowych podstaw rozwoju w połączeniu nauki i najnowszych zdobyczy techniki z fundamentalnymi doznaniem człowieka, jego kulturą, zmysłami estetycznymi i sztuką. Żyjemy w społeczeństwie „informacyjnej powodzi”, w którym nadmiar informacji generuje deficyt uwagi. Jej przyciągnięcie jest zatem jednym z podstawowych warunków sukcesu rynkowego. Nowe wartości i produkty mają coraz częściej charakter zdematerializowany, a o ich sukcesie mogą decydować właściwe im wyróżniki, a więc także to, czy pobudzają nasze zmysły, wrażliwość, nasze kulturowe gusta. W związku z tym poszukuje się dziś źródeł rozwoju nie tylko w postępie czysto technologicznym, ale także w łączeniu nauki i techniki ze sztuką, estetyką i emocjami.

Kreatywność można traktować jako zasób indywidualny jednostki, ale z perspektywy miast należy ją raczej rozpatrywać jako efekt procesu zbiorowego. Kreatywność jest w tym ujęciu rezultatem interakcji między pomysłami i ideami a kontekstem społeczno-kulturowym. Przytaczając jedną z definicji, miasta są kreatywne, „kiedy ich różnorodność kulturowa i ekonomiczna pozwala jednostkom poszukiwać nowych połączeń idei, akceptowanych lub nie przez społeczne

otoczenie” (Liefvooghe, 2010, s. 193). Chodzi zatem o miasto, które pozwala mieszkańcom konfrontować ich pomysły, eksperymentować, tworzyć nowe połączenia, praktyki i wystawiać je na społeczną ocenę, licząc, że część z nich zostanie zaakceptowana. W ten sposób, łącząc szeroko pojętą sztukę i naukę oraz technikę, przekraczana jest bariera innowacji czysto technologicznych, co otwiera drogę do gospodarki kreatywnej, odwołującej się do ludzkiej wrażliwości i estetyki, dzięki czemu rysują się nowe możliwości, także w wymiarze nowych produktów, czyli w wymiarze handlowym i gospodarczym.

Znaczenie koncepcji miasta kreatywnego jako strategii rozwoju należy zatem rozpatrywać na dwóch poziomach.

Po pierwsze, jako nowy impuls i siłę napędową kapitalizmu, w rezultacie wykształcania się przemysłów kreatywnych, a docelowo gospodarki kreatywnej z dużym udziałem klasy kreatywnej, a więc tzw. ekspertów kreatywności. Innowacje kulturowe, mieszczące się w zakresie innowacji społecznych, stają się w tym ujęciu wehikułem rozwoju. Ilustrując przedstawione rozważania konkretnym przykładem, można rozważyć, do jakiego poziomu zwiększanie parametrów technicznych urządzeń (np. rozdzielczości aparatów fotograficznych w smartfonach) może skłaniać klientów do zakupu nowego modelu. Wydaje się raczej, że to stworzenie nowych wzorów zachowań z wykorzystaniem telefonu, nadających mu nowe społeczne funkcje, jest tym, co napędza od jakiegoś czasu sprzedaż tego sprzętu. Kontynuując wątek, można zastanowić się nad tym, jak energooszczędne, nowoczesne, a także punktualne (dzięki inteligentnym systemom zarządzania) mogą być miejskie autobusy czy tramwaje, abyśmy byli skłonni chętniej z nich korzystać, pozostawiając prywatny samochód w garażu. Przykład francuskiego miasta Montpellier pokazuje, że połączenie technologii ze sztuką daje na tym polu ogromne możliwości. Każda bowiem linia tramwajowa w tym mieście ma własny i niepowtarzalny *design*, co nie tylko intryguje, przyciąga i uatrakcyjnia przemieszczanie się, ale ma dodatkowo wymiar funkcjonalny, gdyż ułatwia identyfikację poszczególnych linii (Nowakowska, 2015, s. 30—31).

Od miasta oczekuje się dzisiaj czegoś więcej niż tylko tego, by było nowoczesne (stal i szkło) i dobrze zarządzane dzięki zastosowaniu systemów IT. Chcemy, żeby otaczające nas budynki nie tylko były czyste i energooszczędne, a przedmioty funkcjonalne, ale żeby swoją ergonomią, kolorystyką, kształtem zachwycały nas, intrygowały i zapraszały do eksperymentowania z nimi, czyli do wykorzystywania ich w niespotykany dotąd sposób.

Drugi wymiar operacjonalizacji koncepcji miasta kreatywnego jest do pewnego stopnia odpowiedzią na krytykę ekskluzywnego wymiaru miejskiej kreatywności. Zwróciła na to uwagę już Sharon Zukin, widząc w koncepcji miasta kreatywnego i klasy kreatywnej ofertę kierowaną głównie do klasy średniej i nową odsłonę miejskiej segregacji (Zukin, 1991). Miasto ma do nas przemawiać językiem estetyki barw, wartości i sztuki, ma być naszą przestrzenią, którą współtworzymy. Wobec tego kreatywność miasta to nie tylko kreatywność jego sił wytwórczych, ale także zdolność miasta do nieustannego samowytwarzania się w oparciu o kreatywność mieszkańców, co nawiązuje do kulturotwórczej roli miasta. Miasta kreatywne są

takie dzięki mobilizowaniu twórczego potencjału swych mieszkańców. Powinny zatem być jak żywe laboratoria (*living lab*), gdzie przez inspirowanie partycypacyjnej aktywności twórczej to mieszkańcy sami współtworzą miasto. W ten sposób zyskuje ono ludzki wymiar i staje się bardziej zrównoważone również w kontekście nacisku technologicznego i wzrostowego ze strony wielkiego kapitału, który ma tendencję do instrumentalizacji idei *smart city*.

Spoglądając na górnośląski obszar metropolitalny z perspektywy wskazanych tu dwóch wymiarów realizacji koncepcji miasta kreatywnego, należy stwierdzić, że mamy tam do czynienia z bardzo wczesnym jego stadium, któremu towarzyszy duży potencjał wynikający z kulturowej różnorodności i bogactwa tego obszaru. Rozpoczynając od spojrzenia tzw. ekspertów kreatywności i przemysłów kreatywnych, dostrzegamy pojawiające się coraz to nowe inicjatywy, świadczące o wzroście świadomości w tej dziedzinie. Potwierdzają to inwestycje w metropolitalne obiekty kultury, czego najlepszym przykładem jest katowicka Strefa Kultury oraz fakt przystąpienia stolicy województwa śląskiego do międzynarodowej Sieci Miast Kreatywnych UNESCO, co było następstwem uzyskania przez Katowice tytułu miasta kreatywnego w dziedzinie muzyki. Dzięki temu region gości wielkie wydarzenia muzyczne, ale jest także miejscem tworzenia nowej oferty kulturalnej, czego najlepszym przykładem może być wspólny koncert Miuosha, Jimka i Narodowej Orkiestry Symfonicznej Polskiego Radia, łączący odległe od siebie style muzyczne w nową jakość. Pojawiają się wreszcie pomysły na tworzenie przestrzeni, gdzie młodzi ludzie będą mogli dawać upust swojej kreatywności, „bezkarnie eksperymentować”, łączyć, próbować, i gdzie z założenia nie ma złych czy błędnych pomysłów. W tym kierunku zmierzają pomysły utworzenia akceleratorów kreatywności jak MusicHab — inicjatywa Miasta Ogrodów, Instytucja Kultury Katowice, SpinUS — projekt Uniwersytetu Śląskiego czy Strefy Innowacji Miasta Katowice, nie wspominając już o licznych klastrach i parkach naukowo-technologicznych, które znaleźć można niemal w każdym mieście śląsko-zagłębiowskiej konurbacji.

Sięgając do drugiego wymiaru, musimy pamiętać, że miasto kreatywne to miasto nieustannie „wymyślające się” na nowo z udziałem swoich mieszkańców. W przypadku miast średniej wielkości o ograniczonych zasobach finansowych miejska kreatywność może polegać także na umiejętności zwaloryzowania zasobów kulturowych, historycznych i naturalnych już posiadanych, co pozwala wytworzyć ekonomiczną wartość dodaną. Przykładów takiego działania w województwie śląskim nie brakuje, by wspomnieć chociażby o Szlaku Zabytków Techniki i Industrialdzie, pozwalających na nowo spojrzeć na przemysłową przeszłość regionu, czyniąc ją atutem, a nie ciężarem. Jednakże na chwilę obecną poziom zaangażowania szerokiego grona mieszkańców w te działania jest relatywnie ograniczony. Tworzenie gminnych programów rewitalizacji wywołane nową ustawą o rewitalizacji z 9 października 2015 roku, traktującą ten proces jako działanie na rzecz społeczności lokalnej realizowane przy jej bezpośrednim udziale (art. 2 ust. 1 ustawy), jest doskonałą okazją do inspirowania działań kreatywnych, opartych na partycypacji mieszkańców biorących udział w przekształcaniu swojego najbliższego otoczenia. Choć wiemy już, że czynniki rozwoju właściwe są ludziom i poten-

cjałowi, jaki w nich drzemie, to władze miast nie zawsze chcą z tego potencjału korzystać. W niektórych miastach konsultacje gminnego programu rewitalizacji ograniczały się do umieszczenia na stronie internetowej na okres kilkunastu dni formularza, na którym mieszkańcy mogli zgłaszać uwagi. Są na szczęście także przykłady silnego zaangażowania się miasta w proces partycypacyjnego i bazującego na kreatywności mieszkańców rewitalizowania miejskiego otoczenia. Mowa tu o Dąbrowie Górniczej i realizowanym w niej projekcie „Fabryka Pełna Życia”, mającym na celu rewitalizację dąbrowskiej fabryki obrabiarek, która ma stać się przestrzenią publiczną sprzyjającą spędzaniu czasu wolnego, będąc jednocześnie nową wizytówką miasta (<http://fabrykapelnazycia.pl>).

## Metropolie a miejska kreatywność

Kreatywność ludzka nie jest wyznaczana granicami geograficznymi, a twórczych i utalentowanych ludzi można spotkać pod każdą szerokością i długością geograficzną. Nie oznacza to jednak, że wspomniany ludzki potencjał intelektualny wszędzie jest w takim samym stopniu wykorzystywany, szczególnie wtedy, kiedy — jak w przypadku miasta — działania twórcze są w dużym stopniu rezultatem procesów zbiorowych zachodzących w specyficznym i sprzyjającym temu otoczeniu. Obszary metropolitalne są — zdaniem piszącego te słowa — przestrzeniami, które tworzeniu takiego otoczenia wyjątkowo sprzyjają.

Globalizacja spowodowała, że ludzkość stała się bardziej niż kiedykolwiek do tej pory wspólnotą losu, a świat zmienia się w jedno wspólne miejsce (Robertson, 1987, s. 23). Wynikająca stąd globalna współzależność zjawisk społecznych (Giddens, 1990) spowodowała, że wiele istotnych zasobów krąży obecnie w skali globalnej, a zwielokrotnione przepływy nabrały niespotykanego dotąd tempa. Metropolie stanowią węzły tej globalnej sieci. To w nich mamy do czynienia z nagromadzeniem właściwej masy krytycznej aktorów i kapitałów świata nauki, sztuki i gospodarki. To sprzyja gęstym relacjom, eksperymentowaniu, łączeniu kompetencji. Oczywiście powstanie tego rodzaju relacji i powiązań wymaga sprzyjających warunków, składających się na *collaborative governance*, pośród których wymienić można zachęty do partycypacji aktorów, wzajemne zaufanie, równowagę władzy i odpowiednią architekturę instytucjonalną (Ansell, Gash, 2008). W sprzyjających warunkach obszary te „pulsują” czy wręcz „wibrują”, nawiązując do zyskującej popularność określenia *vibrant city*, co wskazuje także na żywołość twórczych procesów w mieście. Nie chodzi tu bowiem tylko o wspomnianą wcześniej synergię właściwą *smart city*, która — jak pamiętamy — oznacza wzmocnienie naszych działań w sytuacji, kiedy ich wektory zostaną zwrócone w tym samym kierunku, ale także o „zderzanie idei i pomysłów”, z czego mogą wyłaniać się jakościowo nowe wartości. Wpływa stąd jeszcze jedna istotna różnica między koncepcją *smart city* a ideą miasta kreatywnego, gdyż to pierwsze

dąży do opanowania złożoności i kontroli, a niejednokrotnie unikania zjawisk emergentnych, jako nieprzewidywalnych, a zatem niechcianych, podczas gdy ta sama emergencja jest kwintesencją idei miejskiej kreatywności.

Niezwykle zróżnicowane i wewnętrznie złożone systemy społeczne, jakimi są duże obszary metropolitalne, mogą ujawniać i najczęściej ujawniają właściwości emergentne. Edgard Morin, badacz złożoności współczesnego świata, określił fenomen emergencji jako wyłanianie się ze skomplikowanych i gęstych układów społecznych własności, cech i zjawisk, które nie pojawiłyby się, gdyby owe elementy pozostawały w izolacji. Cech tych nie można wydedukować ze składowych systemu, a jedynie daje się stwierdzić empirycznie ich występowanie, gdyż stanowią własności niesprowadzalne do własności części układu (Morin, 1990). Morin posługuje się bardzo obrazowym przykładem fenomenu emergencji, wskazując z jednej strony na indywidualne własności cząsteczek wodoru i cząsteczek tlenu, z drugiej zaś strony na emergentne właściwości wody, która powstaje z ich połączenia, a której cech nie da się sprowadzić do indywidualnych własności tych pierwiastków rozpatrywanych oddzielnie. Obszary metropolitalne sprzyjają właśnie takiej emergentnej kreatywności, wyłanianiu się z ich różnorodności społecznej i ekonomicznej zupełnie nowych trendów, pomysłów, które możemy przyjąć bądź odrzucić, ale to one będą zapewne kształtowały świat jutra i decydowały o naszym sukcesie, także ekonomicznym. Zatem miasta powinny być inteligentne (*smart*), co oznacza w obecnym stanie najczęściej inteligentnie zarządzane, ale przede wszystkim powinny być kreatywne. Najlepsze warunki ku rozwijaniu miejskiej kreatywności stwarzają obszary metropolitalne i metropolie z uwagi na ich różnorodność i potencjały, jakie kumulują. Można zatem uznać, że pobudzanie miejskiej kreatywności jest jednym z największych wyzwania, wobec których stają także polskie „metropolie”.

Wracając do sytuacji górnośląskiego obszaru metropolitalnego warto przeanalizować kwestię właściwych proporcji realizowanych ścieżek jego rozwoju. Nie mamy tu bowiem do czynienia z rozwojem jednorodnym, ale z wiązką przeplatających się strategii, które w miarę możliwości powinny być realizowane równocześnie. Jak długo to zatem możliwe, powinno się korzystać z elementów przewagi komparatywnej tego obszaru, który ma zdolność przyciągania inwestorów dzięki wciąż relatywnie niskim kosztom pracy i prowadzenia działalności gospodarczej, pozyskiwania terenów inwestycyjnych oraz niskim obciążeniom fiskalnym. Powoduje to dynamiczny rozwój sektora mniej lub bardziej zaawansowanej produkcji przemysłowej, ale także usług teleinformatycznych, realizowanych na dystans, niegenerujących wysokiej wartości dodanej (*call center*). Ten oparty na tradycyjnych fundamentach rozwój gospodarczy wspomagany jest realizowanymi na szeroką skalę inwestycjami infrastrukturalnymi, których finansowanie zapewnia wysoka dostępność funduszy europejskich. Opierając się dziś w dużym stopniu na tej ścieżce rozwoju, która pozwoliła w miarę szybko wyjść z zapaści spowodowanej upadkiem przemysłu ciężkiego, musimy jednocześnie pamiętać, że renta z przewagi komparatywnej będzie nieustannie malała, co związane jest między innymi ze wzrostem kosztów prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce. Mając także

na uwadze zapowiadane ograniczenia w strumieniu środków europejskich po 2020 roku, można ostrożnie szacować, że ścieżka rozwoju wsparta na przewadze komparatywnej i zewnętrznym zasilaniu finansowym będzie możliwa do utrzymania przez jeszcze około 8 lat.

Droga rozwoju na podstawie zaawansowanych technologii, wpisująca się w strategię *smart city*, ciesząca się dużym zainteresowaniem miast śląsko-zagłębiowskiej konurbacji, jest ścieżką, która choć ma wskazywane wcześniej ograniczenia, może przez co najmniej dwie dekady stanowić źródło oszczędności, podnoszenia efektywności, ale także jakości życia w polskich miastach. Poziom degradacji substancji miejskiej oraz niesprzężone z sobą miejskie enklawy cyfryzacji i modernizacji powodują, że polskie miasta są wciąż jak „cieknące wiadra”, których proces uszczelniania przez inteligentne zarządzanie przynosi wymierne korzyści rozwojowe.

Niemniej jednak musimy także myśleć o rozwoju w perspektywie 20—30 lat, kiedy inwestorzy zagraniczni przyciągani niskimi kosztami przestaną w takim tempie napływać, kiedy strumień środków z UE zostanie ograniczony, kiedy wreszcie modernizacja i integracja miejskich sieci dzięki technologiom cyfrowym osiągnie na tyle wysoką wartość, że dalsza cyfryzacja będzie oznaczała znacznie niższy zwrot z tego rodzaju inwestycji. Antycypując te wyzwania, uwaga powinna kierować się także na twórczy potencjał, jaki drzemie w kapitale ludzkim górnośląskiego obszaru metropolitalnego, aby w przyszłości stał się on podstawą kreatywnych miast i kreatywnej śląsko-zagłębiowskiej metropolii. Dlatego już dziś, przy równoczesnym kontynuowaniu dotychczasowych dróg rozwoju, modyfikując do pewnego stopnia proporcje, powinniśmy inwestować w kreatywność mieszkańców, młodych ludzi, także tych, którzy przyjeżdżają w to miejsce na studia, licząc, że być może znajdą się wśród nich następcy twórców takich aplikacji, jak BlaBlaCar czy Snapchat, aplikacji, które generują dziś milionowe zyski. Tych ludzi trzeba jednak czymś w regionie zatrzymać, stwarzając im dogodne warunki do życia i rozwoju. Jest to sprawa o fundamentalnym znaczeniu, biorąc pod uwagę niepokojące prognozy statystyczne, wedle których do 2030 roku populacja miast tworzących dzisiaj Górnośląski Związek Metropolitalny może spaść o 28%, z blisko 2 milionów do 1,35 miliona ludności (GUS, 2015, s. 22).

Patrzenie w przyszłość i antycypowanie wyzwań z nią związanych nie jest łatwe, szczególnie wtedy, gdy mamy do czynienia z relatywnie dobrą bieżącą koniunkturą gospodarczą wyrażoną drugą w Polsce wartością PKB generowanego w regionie. Satisfakcja z tym związana powinna jednak iść w parze z relatywizacją oceny obecnego stanu rzeczy, którego utrzymanie w dłuższym czasie może okazać się trudne bez tworzenia podstaw rozwoju ludzkiego potencjału intelektualnego i kreatywności w regionie już dzisiaj. Fetysza współczesnych ekonomistów, jakim jest wskaźnik PKB oraz PKB *per capita*, należy każdorazowo odnosić do mierników ukazujących to, w jaki sposób wygenerowany na danym obszarze dochód przekłada się na poszerzanie wolności, szanse życiowe i możliwości rozwoju ludzi tam mieszkających. Gdyż „rozwój to gigantyczny proces poszerzania ludzkich możliwości, w których spełnia się wolność” (Sen, 1999, s. 315). Spoglądając zatem

na rozwój województwa śląskiego z perspektywy na przykład *Social Progress Index*, widzimy, że w skali 272 poddanych badaniu europejskich regionów Śląskie uplasowało się na 250 miejscu indeksu, natomiast pod względem szans stwarzanych mieszkańcom — na miejscu 215 (SPI, 2016). Wynik ten skłania do refleksji na temat sposobu reinwestowania generowanego w regionie bogactwa i jego części, jaka przeznaczana jest na inwestycje w potencjał kreatywny regionalnego kapitału ludzkiego. Tendencją dominującą wydaje się na chwilę obecną koncentracja działań prorozwojowych na niwelowaniu deficytów i zapóźnień w regionie w wymiarze techniczno-infrastrukturalnym.

Innowacyjność i potencjał kreatywności stanowią istotną składową procesy rozwijania funkcji metropolitalnych i są wyróżnikiem metropolii. Można by zatem oczekiwać, że instrumenty finansowe ukierunkowane na rozwój potencjału metropolitalnego, jak chociażby Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT), powinny tego rodzaju działania wspierać przez konkretne metropolitalne projekty. Tymczasem w strategii ZIT realizowanej w Subregionie Centralnym (SC) Województwa Śląskiego można przeczytać, że „w perspektywie roku 2020 instrument ZIT w SC zorientowany jest na zaspokojenie występujących deficytów. [...] Pozostałe ważne i duże projekty zorientowane na metropolizację i rozwój inteligentny będą realizowane przez władze samorządowe regionu i podmioty działające na terenie SC w innej formule” (*Strategia ZIT*, 2016, s. 11). W innym miejscu czytamy, że misją ZIT jest „osiąganie spójności wewnętrznej SC i niwelowanie problemów stojących na przeszkodzie pełnemu aktywowaniu potencjałów inteligentnego oraz metropolitalnego rozwoju” (2015, s. 124).

Wiele nadziei na dynamiczny i zrównoważony rozwój górnośląskiego obszaru metropolitalnego budzi perspektywa utworzenia Związku Metropolitalnego Województwa Śląskiego. W czasie powstawania niniejszego artykułu ustawa o związku metropolitalnym przeszła pomyślnie pierwsze czytanie i prace w komisjach parlamentarnych. W tym właśnie kontekście eksperci skupieni w Obserwatorium Procesów Miejskich i Metropolitalnych przy Uniwersytecie Śląskim w Katowicach przeprowadzili badania wśród samorządowców miast Górnośląskiego Związku Metropolitalnego, pytając między innymi o priorytetowe obszary współpracy miasta. Pewne obawy może budzić to, że kreatywność i innowacyjność podmiotów gospodarczych pod względem liczby wskazań radnych miejskich znalazły się dopiero na piątym miejscu. Prezydenci miast w zasadzie o tych kwestiach nie wspominali, wymieniają na pierwszym miejscu transport, choć pojawił się także obszar zdrowia i edukacji w kontekście skoordynowania i komplementarności usług publicznych w obszarze metropolitalnym. Z badań wyłania się prawdopodobny obraz przyszłej zinstytucjonalizowanej metropolii, która przez samorządowców traktowana jest głównie jako narzędzie współpracy technicznej skupiającej się na transporcie, rozwiązywaniu problemów ekologicznych oraz na zagospodarowaniu przestrzennym. Kwestia pobudzania kreatywności i innowacyjności w obszarze metropolitalnym nie jest z perspektywy samorządowców priorytetem współpracy (Bierwiazczonek *et al.*, 2017). Sprawnie działająca sieć transportu jest jak metropolitalny krwioobieg, ale metropolia to także coś znacznie więcej niż sieć

transportu. Jest ona również pewnym stanem umysłu jej mieszkańców, efektem ich różnorodności, potencjału, otwartości, które sprawiają, że tego rodzaju obszary emanują nowatorskimi pomysłami, stając się kopalnią innowacji i kreatywności. Prezydent jednego z miast GZM, podzielający obawy autora, stwierdził: „Jeżeli to się skończy tylko na transporcie publicznym, to umówmy się, do czego nam ta metropolia jest potrzebna? Tylko, żeby co, autobusy jeździły i tramwaje? No, to jest bez sensu [...]” (2017, s. 64).

Niezależnie od wsparcia instytucjonalnego górnośląski obszar metropolitalny jest miejscem powstawania niezwykle kreatywnych i innowacyjnych projektów. Już w 2012 roku można było usłyszeć o Red Dot Design Award, czyli o swoistym Oskarze w dziedzinie designu dla firmy z Katowic, która jako pierwsza w Polsce otrzymała to wyróżnienie („Echo Miasta”, 2012). Rok później świat obiegła informacja o zaprojektowanych w Bytomiu najszybszych na świecie procesorach, które znalazły zastosowanie w 270 milionach urządzeń na świecie, w tym w marsjańskim łąziku NASA (Małucha, 2015). Innym przykładem inicjatywy ukazującej twórczy potencjał regionu wyłaniający się na styku nauki i sztuki może być utworzony w 2016 roku przy udziale artystów i naukowców z Wydziału Artystycznego Uniwersytetu Śląskiego w Cieszynie Akcelerator Gier Wideo — ARP Games. Rzeczywistość wirtualna i gry komputerowe to kolejny obszar kreatywnej gospodarki, łączącej kompetencję artystów grafików, muzyków i specjalistów IT.

Inwestycje, kreatywność i kapitał ludzki są zatem tą ścieżką rozwoju górnośląskiego obszaru metropolitalnego, która powinna być aktywnie wspierana i stanowić jeden z priorytetów przyszłego związku metropolitalnego. Jest to o tyle ważne, że rodzimi artyści, projektanci, naukowcy, próbując swoich sił w nowatorskich projektach w obszarze kreatywnych przemysłów, startują z równej pozycji względem ich kolegów z Zachodu. Młodzi ludzie z województwa śląskiego nie mają gorszych pomysłów, często jednak mają gorsze warunki, a nierzadko także wpojony lęk przed porażką i karą, jaka może ich za pomyłkę spotkać. Zmiana tego stanu rzeczy jest istotnym wyzwaniem rozwojowym przyszłej śląsko-zagłębiowskiej metropolii. Kultura, jako siła napędowa przemysłów kreatywnych, jest jednym z wehikułów rozwoju tego obszaru, ale jest też narzędziem zmiany jego dotychczasowego wizerunku. Te zmiany już się rozpoczęły, a kultura nabiera coraz większego znaczenia w życiu mieszkańców górnośląskiego obszaru metropolitalnego, czego dowodzą najnowsze badania. Zgodnie z raportem Głównego Urzędu Statystycznego w latach 2010—2015 w GZM o 98% wzrosła liczba imprez oświatowych w muzeach, a o 52% uczestnictwo mieszkańców w imprezach organizowanych w centrach, klubach i domach kultury. Tylko w okresie od 2013 do 2015 roku o 75% wzrosło uczestnictwo w kulturalnych imprezach masowych (GUS, 2015, s. 36). O zapotrzebowaniu na kulturę mogą również świadczyć wyniki prowadzonych w Katowicach w 2015 roku badań, w których mieszkańcy pozytywnie oceniający przemiany w centrum miasta wśród największych deficytów wskazywali zbyt małą liczbę wydarzeń kulturalnych (Górny, Libor, Pyka, Zygmunt, 2015).

Oparcie rozwoju na kulturze wydaje się zatem właściwie obranym kierunkiem ścieżek rozwoju górnośląskiego obszaru metropolitalnego.



## Zakończenie

Podsumowując rozważania, należy stwierdzić, że tekst ten nie nawołuje do obrania jednej konkretnej ścieżki rozwoju, którą na początku XXI wieku powinna być wyłącznie gospodarka kreatywności, ale dotyczy kwestii proporcji w rozwijanych równocześnie drogach rozwoju i antycypowania przyszłych wyzwań dawnego regionu przemysłowego, jakim jest województwo śląskie. Korzystając — jak długo będzie to możliwe — z przewagi na poziomie kosztów komparatywnych oraz zewnętrznych źródeł finansowania w postaci europejskich funduszy strukturalnych, region ten powinien równocześnie zwiększać funkcjonowanie systemów miejskich przez aplikację w obszarze metropolitalnym inteligentnych systemów zarządzania, które pozwolą na zwiększenie jego efektywności ekonomicznej, ale także na podniesienie jakości życia mieszkańców. Niemniej jednak ze względu na przyjęty kilkudziesięcioletni horyzont czasowy oraz sprzyjające warunki, jakie tworzy górnośląski obszar metropolitalny pod względem potencjału różnorodności i bogactwa społecznego oraz ekonomicznego, równie ważnym wektorem rozwoju powinno być budowanie potencjału kreatywnego tego obszaru w odwołaniu zarówno do sił wytwórczych (przemysły kreatywne i gospodarka kreatywna), jak i do potencjału mieszkańców zaangażowanych w proces współtworzenia miasta (miasto kreatywne, kreatywna metropolia). Kultura staje się jednym z fundamentów tej strategii, będąc wehikułem zrównoważonego rozwoju realizowanego z udziałem mieszkańców, ale jest też impulsem do rozwoju gospodarczego, gdy konfrontujemy się z ograniczeniami w tworzeniu innowacji wyłącznie w oparciu o naukę i technikę.

Skoro kultura wraca niejako „do łask” w obszarze produktywnej aktywności człowieka, to on sam jako jej twórca i medium staje się fundamentem procesów rozwojowych. Pytanie, jakie można w tym kontekście postawić, dotyczy wymiaru emancypacyjnego tego procesu w kontekście waloryzacji kapitału ludzkiego i kulturowego. Postulat przyjęcia człowieka i jego potrzeb jako punktu wyjścia, zgodnie z koncepcją *design thinking*, może sugerować wzrost jego autonomii w procesach gospodarczych. Świadczyć o tym mógł fenomen dynamicznie rozwijającej się wspomianej gospodarki współdzielenia, która z powodzeniem wkracza w coraz to nowe dziedziny życia. Jest to jednak tylko jedna z możliwych optyk. Druga perspektywa jest zdecydowanie mniej optymistyczna i wpisuje się w spojrzenie Karla Polanyiego (Polanyi, 1944), który już wiele lat temu zwrócił uwagę, że pod koniec XVIII wieku doszło do wielkiej transformacji, polegającej na przejściu z gospodarki będącej funkcją społeczeństwa do rynku, który uzależnia społeczeństwo od siebie. Wobec tego o ile wcześniej ekonomia zamknięta była w relacjach społecznych, o tyle później zaczyna je ogarniać, zamykając je w sobie. Bez odpowiedzi pozostaje zatem pytanie, czy waloryzacja kulturalnej aktywności człowieka w ramach gospodarki kreatywności nie oznacza w istocie jej inkluzji ekonomicznej<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Autor nawiązuje do pojęcia inkluzji politycznej, którą posługiwał się Niklas Luhmann.

(Luhmann 1994), tj. zamknięcia w stosunkach ekonomicznych aktywności, która była dotąd od racjonalności rynkowej mniej lub bardziej wyzwolona.

## Literatura

- Ansell C., Gash A., 2008: *Collaborative Governance in Theory and Practice*. "Journal of Public Administration Research and Theory", Vol. 18(4).
- Beck U., 2012: *Spoleczeństwo światowego ryzyka: w poszukiwaniu utraconego bezpieczeństwa*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Florida R., 2010: *Narodziny klasy kreatywnej oraz jej wpływ na przeobrażenia w charakterze pracy, wypoczynku, społeczeństwa i życia codziennego*. Warszawa: Narodowe Centrum Kultury.
- Fryc J., Góralczyk M., Poloczek A., Przybyła M., 2016: *Statystyczny obraz Górnośląskiego Związku Metropolitalnego w 2015 roku*. Katowice: Główny Urząd Statystyczny w Katowicach.
- Giddens A., 1990: *The Consequences of Modernity*. Stanford: Stanford University Press.
- Laugier R., 2013: *La ville de demain : intelligente, résiliente, frugale, post-carbone ou autre*. Centre de Ressources Documentaires, Aménagement, Logement et Nature, SG/SPSSI/MD. [http://www.cdu.urbanisme.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/synthese-ville-demain-version\\_finale\\_cle12216d.pdf](http://www.cdu.urbanisme.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/synthese-ville-demain-version_finale_cle12216d.pdf) [data dostępu: 26.02.2017].
- Liefoghe Ch., 2010: *Économie créative et développement des territoires : enjeux et perspectives de recherche*. "Innovations", n° 31.
- Luhmann N., 1994: *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*. Warszawa: PWN.
- Madeja J., 2015: *Digital Core Design. Procesory z Bytomia najszybsze na świecie*. „Gazeta Wyborcza”, Katowice. <http://katowice.wyborcza.pl> [data dostępu: 04.03.2017].
- Morin E., 1990 : *Introduction à la pensée complexe*. Paris : Édition du Seuil.
- Nowakowska A., 2015: *Budowanie inteligentnego miasta. Studium przypadku Montpellier*. „Studia Miejskie”, T. 19, s. 23—34.
- Polanyi K., 1944: *The Great Transformation, The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston, Massachusetts: Beacon Press books.
- Projektanci z Code, jako pierwsi w Polsce, zdobyli Oscara w dziedzinie designu*, 2012, „Echo Miasta”, <http://katowice.naszemiasto.pl> [data dostępu: 04.03.2017].
- Robertson R., 1987: *Globalization Theory and Civilization Analysis*. "Comparative Civilizations Review", Vol. 17, No. 17.
- Rochet C., 2014 : *Les villes intelligentes, enjeux et stratégies pour de nouveaux marchés*. Université du Québec à Chicoutimi, bibliothèque numérique. [http://classiques.uqac.ca/contemporains/rochet\\_claude/villes\\_intelligentes/villes\\_intelligentes.html](http://classiques.uqac.ca/contemporains/rochet_claude/villes_intelligentes/villes_intelligentes.html) [data dostępu: 27.02.2017].
- Schumpeter J.A., 1950: *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Allen and Unwin.
- Sen A., 1999: *Rozwój i wolność*. Poznań: Zysk i S-ka.
- Strategia zintegrowanych inwestycji terytorialnych subregionu centralnego województwa śląskiego na lata 2014—2020*, 2016, Gliwice, [www.subregioncentralny.pl](http://www.subregioncentralny.pl) [data dostępu: 04.03.2017].

- Thurow L., 1999: *Przyszłość kapitalizmu: jak dzisiejsze siły ekonomiczne kształtują świat jutra*. Wrocław: Wydawnictwo Dolnośląskie.
- W Cieszynie powstanie akcelerator gier wideo, 2016, „Nauka w Polsce”, Serwis Polskiej Agencji Prasowej, <http://naukawpolsce.pap.pl> [data dostępu: 04.03.2017].
- Zukin S., 1991: *Landscapes of Power: From Detroit to Disney World*. Berkeley: University of California Press.

## Raporty

- Bierwiaczonek K., Nawrocki T., Pyka R., Zygmunt A., 2017: *Działalność Obserwatorium Procesów Miejskich i Metropolitalnych w kontekście współpracy miast górnośląskiego obszaru metropolitalnego w opiniach prezydentów i radnych miast należących do Górnośląskiego Związku Metropolitalnego*. Raport z badań, Obserwatorium Procesów Miejskich i Metropolitalnych, Uniwersytet Śląski w Katowicach.
- European Union Regional Social Progress Index, <http://www.socialprogressimperative.org> [data dostępu: 04.03.2017].
- IBS, 2012: *Analiza potencjału rozwojowego funkcji metropolitalnych obszarów aglomeracji miejskich województwa śląskiego, będących ośrodkami wzrostu gospodarczego województwa śląskiego w kontekście procesów zachodzących na regionalnym rynku pracy. Kultura i przemysł kreatywny*. Instytut Badań Strukturalnych, 2012, w ramach projektu pt.: „Strategiczne zarządzanie zmianami — nowe czynniki rozwoju województwa śląskiego w kontekście stanu i kierunków rozwoju regionalnego rynku pracy”. <http://strategicznezmiany.slaskie.pl/files/zalaczniki/2012/10/18/1313660585/1350559822.pdf> [data dostępu: 26.02.2017].
- Górny A., Libor G., Pyka R., Zygmunt A., 2015: *Raport z badań opinii na temat ulicy Mariackiej w Katowicach oraz katowickiego rynku*. Raport opracowany na zlecenie Urzędu Miasta w Katowicach.



Paweł Pistelok

Krajowy Instytut Polityki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa

## Wykluczeni i obcy w miejskiej przestrzeni publicznej — próba ujęcia problemu

**Abstract:** The aim of the paper is to bring to one’s attention some disproportions in common thinking about presumed functions of city’s public spaces. The paper covers both the adequacy of said spaces, regarding the needs of those socially excluded or homeless, and attitudes toward them presented by the “normal” city center users. The paper in some way also considers the adequacy of the excluded to shared public spaces. For it is crucial to realize the scale of unspoken exclusion of those who are not primary recipients of the city center’s spaces.

**Key words:** exclusion, public space, homeless, stranger

### Okoliczności podjęcia problemu

Refleksje niniejsze są pochodną badań podjętych w powstającej rozprawie doktorskiej poświęconej kondycji przestrzeni publicznych centrum Katowic. Z założenia realizują dyrektywę, w myśl której doktorat winien wyznaczać kierunki dalszych poszukiwań.

Badanie to zrealizowano wiosną 2017 roku na próbie 220 użytkowników centrum Katowic m.in. techniką wywiadu standaryzowanego i obserwacji nieustrukturyzowanej. Zamierzano ustalić, jak postrzegane są przemiany przestrzeni centrum Katowic oraz jakie wzory korzystania z niej zdążyły się ukonstytuować w ciągu dwóch lat od oddania nowego rynku. Pierwotnym celem rozprawy była próba sprawdzenia, w jakim stopniu centrum po transformacji spełnia się w oczach użytkowników jako przestrzeń publiczna w sensie społecznym. Pojęcie odsyła

do koncepcji *public realm*, wprowadzonej przez Lyn H. Lofland na potrzeby analizy miasta jako „kluczowego społecznego terytorium” (1998). *Public realm* to środowisko społeczne raczej niż fizyczne, co odróżnia je od przestrzeni publicznej rozumianej w kategoriach topograficznych. O jego specyfice stanowi możliwość napotkania „innego”, znanego nam co najwyżej w kategoriach ról społecznych (Lofland, 1998). Umożliwia to nawiązanie wszelkich typów relacji społecznych, zgodnie z ideą „czynienia czegoś wiadomym innym” użytkownikom przestrzeni (Marody, Giza-Poleszczuk, 2004, s. 274). Przyjmujemy tu propozycję Tomasza Nawrockiego, by fizyczną przestrzeń publiczną rozumieć jedynie jako społecznie potencjalną w stosunku do *public realm* (2011, s. 234). Na potrzeby badań prowadzonych w ramach powstającej pracy doktorskiej uznano, że centrum Katowic będzie przestrzenią w sensie *public realm*, jeżeli:

- odpowiada na podstawowe **potrzeby**, np. relaksu, komfortu czy zaangażowania biernego (Carr *et al.*, 2009);
- umożliwia realizację **praw** — w tym dostępu i zawłaszczania (Carr *et al.*, 2009);
- pełni społeczne **funkcje**, w ujęciu Aleksandra Wallisa dotyczące też centrum miasta, takie jak funkcje przestrzeni wytchnienia i wypoczynku, środowiska uczącego, procesów poznawczych czy realizacji prestiżu społecznego (Lofland, 1998; Wallis, 1977);
- pozwala czerpać określone **gratyfikacje** (*pleasures*) z kontaktu z przestrzenią (Lofland, 1998).

Te ostatnie wynikają z możliwości nawiązania niezobowiązujących relacji. Często okazywało się jednak, że rozmówcom interakcja kojarzyła się negatywnie — z naruszaniem zasady „uprzejmej nieuwagi” (Goffman, 2012, s. 93—99) i „zaczepianiem przez meneli”, czyli przez osoby bezdomne. Sprzeciw i konsternację budziło nie tylko to, że przeszkadzają przebywającym w centrum, ale nawet to, że w ogóle „są”.

Genezę tych rozważań stanowi wyjściowa definicja użytkownika centrum Katowic, przyjęta na potrzeby pierwotnych badań. Decyzja miała aspekt etyczny, użytkownika rozumiano tam bowiem jako osobę, która z jakiegokolwiek powodu korzysta z centrum Katowic — uczy się, studiuje, pracuje czy spędza wolny czas. Rozmówców pytano zarówno o wrażenia z przebywania w centrum, jak i o praktyki przestrzenne — odwiedzane miejsca czy korzystanie ze Strefy Kultury. Taka charakterystyka zakładała pełnię możliwości w dyspozycji użytkownika przestrzeni, wszelkie możliwości jej konsumpcji. Tym samym z tak zdefiniowanej figury użytkownika wyłączono znajdujących się na marginesie miejskiego życia<sup>1</sup>. Uświadomiło to konieczność zajęcia się problemem adekwatności nowych przestrzeni publicznych także do potrzeb ich nie tak oczywistych adresatów. Przeprowadzono badanie uzupełniające, formułując kolejne pytania:

---

<sup>1</sup> Autor dziękuje prof. dr hab. Krystynie Slany i dr hab. Marcie Smagacz-Poziemskiej z Uniwersytetu Jagiellońskiego za zwrócenie uwagi na te kwestie podczas jego wystąpienia na 8. Kongresie Młodej Socjologii.

Jak wykluczeni funkcjonują w odnowionych przestrzeniach publicznych?

Jakie cechy przestrzeni publicznych realizują się w ich doświadczeniu?

Jak oceniają ich adekwatność do swoich potrzeb?

Jak obecność wykluczonych widziana jest przez pozostałych użytkowników?

Aby na nie odpowiedzieć, podjęto w centrum Katowic dodatkowe obserwacje nieustrukturyzowane, głównie w rejonie rynku i placu Kwiatowego, „sztucznej Rawy” oraz dworca PKP. Przeprowadzono wywiady eksperckie z pracownikiem wydziału ds. bezdomnych katowickiego MOPS, street workerami, a przede wszystkim wywiady swobodne z bezdomnymi bytującymi w rejonie centrum. Wreszcie wykorzystano kuluarowe uwagi formułowane przez respondentów pierwotnego badania kwestionariuszowego.

## Jakie Katowice dziś?

Obecne dyskusje wokół stolicy konurbacji często otwiera teza „Katowice się zmieniają”. Aspekty przemian są odnotowywane przez socjologów, publicystów, miejskich aktywistów czy artystów (np. „Fabryka Silesia” 2015, nr 2 (9); „Opcje” 2015, nr 3). Zmienia się też miejska narracja — poprzemysłowe Katowice zmieniają w kierunku miasta festiwalowego, a najważniejszym rysem tego „dyskursu zmiany” jest kultura. Tadeusz Sławek dostrzega tu efekty udziału w konkursie na Europejską Stolicę Kultury 2016. Uważa, że miasto dzięki temu stało się „archipelagiem miejsc kultury”, a „wiele inicjatyw powstałych przy tym projekcie w sposób naturalny znalazło dla siebie przestrzeń w nowych budynkach” (*Czy kultura i sztuka zmieniają Górny Śląsk?*, 2015, s. 42). Jednocześnie pojawia się troska o dalszy rozwój i krytyka niespójności działań, której wskaźnikiem jest notowane niedowartościowanie dzielnic:

„Ciągłe nie widać pomysłu na Szopienice, Załęże czy na pobliskie Bogucice. A te dzielnice potrzebują szybkich zmian. [...] tego rodzaju podejście władz do kształtowania przestrzeni miejskiej powinno niepokoić” (Nawrocki, 2015, s. 55).

Należy zatem zadbać o jakość działań w mieście i nadać im konkretny rys. Tymczasem z badań własnych wynika, że atrakcyjne elementy miasta lokują się w ścisłym centrum — należą do nich Spodek, rynek czy Strefa Kultury, natomiast te nieatrakcyjne to często całe dzielnice, wśród nich Szopienice czy Załęże. Kolejny wniosek — większość udzielanych przez respondentów odpowiedzi (niemal 70%) potwierdza opinię, że szczególnym odbiorcą przemian centrum Katowic jest młodzież, co może w pewien sposób działać wykluczająco. Ujawniają się więc spore dysproporcje: negatywny na tle centrum wizerunek dzielnic kojarzonych często z bezdomnością i osobami pod wpływem alkoholu oraz przekonanie, że oferta miasta ma „faworyzowanego” adresata.

## Wykluczenie — kwestie definicyjne

Wykluczenie jest konstruktem społecznym, uruchamiającym zobiektywizowaną wiedzę na temat tego, kim taka osoba jest, co jest powodem jej położenia i czego można się po niej spodziewać. Taka stygmatyzacja działa jak fakt społeczny: „[...] wizerunek danego człowieka (osób) zredukowany zostaje do tej jednej cechy i konstruowany jest przez jej pryzmat” (Nóžka, 2016, s. 64). Społeczne potwierdzenie takiej tożsamości na drodze samonaznaczania wywołuje określony sposób zachowania się (por. Nóžka, 2016, s. 55). Taka „kariera dewiacyjna” także jest elementem dyskursu bezdomności (por. Oliwa-Ciesielska, 2004, s. 43—69). W tym sensie wykluczenie to status tyleż osiągnany, co przypisany — uruchamia określony sposób myślenia i dyspozycji do zachowania wobec danej osoby.

Marcjanna Nóžka wskazuje tu na wielość dyskursów i wewnętrzne ich zróżnicowanie — wyróżnia osobisty (psychologiczny), społeczny i przestrzenny aspekt wykluczenia (2016, s. 38). Każdy z nich wpływa też na możliwości korzystania z przestrzeni miasta. Katarzyna Górniak z kolei wskazuje na oś przyzwolenia na przebywanie — brak przyzwolenia (2014, s. 28). W literaturze poświęconej wykluczeniu spotykamy trzy główne zestawy definicji: analityczne, robocze i oficjalne (za: Nóžka, 2016, s. 44—55). Z treścią naszych rozważań najbliższe związane są stanowiska definicji analitycznych (por. 2016, s. 44—48):

- 1) partycypacyjne — pozostawanie poza istotnymi obszarami życia społecznego,
- 2) dystrybucyjne — ograniczony dostęp do zasobów i usług, m.in. w aspekcie przestrzennym, społecznym, kulturowym, gospodarczym i godnościowym,
- 3) koncesyjne — deficyty społecznych uprawnień,
- 4) konwersyjne — zmiany tożsamości jednostki internalizującej społeczne wyobrażenia o sobie, bo uczącej się nowych ról.

Typologia ta wydaje się zgodna z tym, co wcześniej zdefiniowano jako składowe koncepcji przestrzeni *public realm*. Wykluczenie mogłoby tu być:

- ograniczeniem bądź pozbawieniem możliwości realizowania praw w przestrzeni,
- ograniczeniem lub brakiem możliwości zaspokajania swoich potrzeb,
- niespełnianiem wobec pewnych kategorii użytkowników funkcji społecznych,
- ograniczeniem lub brakiem gratyfikacji związanych z interakcją czy doświadczaniem miasta.

W literaturze funkcjonuje również pojęcie marginalizacji, symbolicznego umieszczenia na marginesie życia społecznego — nie da się bowiem kogoś zupełnie „usunąć” fizycznie (zob. Galor, 2014, s. 22—23; Nóžka, 2016, s. 58—59). W niniejszym artykule skupiono się na bytujących na katowickim rynku bezdomnych, którzy — jak to określił w rozmowie z autorem jeden z nich — są jedynie „widzami” spektaklu. Bezdomny znajduje się zatem na marginesie tego życia, ale też jest „wykluczony” jako konsument oferty miasta. Powiedzielibyśmy, że **wykluczenie konsumpcyjne oznacza społeczną i przestrzenną marginalizację**. Wykluczony w kontekście tych rozważań to ten, wobec którego przestrzeń miejska nie spełnia się jako przestrzeń publiczna w społecznym sensie.

## Wykluczeni w doświadczeniu użytkowników centrum Katowic

W trakcie badania kwestionariuszowego zauważono pełen inwektyw język, którym respondenci określali osoby bezdomne. Ich obecność postrzega się głównie w kategoriach nadużywania alkoholu i próśb o pieniądze. Łącznie 12,5% respondentów „najbardziej nie lubi” w centrum Katowic: „bezdomych”, „żuli”, „zaczepiania” i „pijaństwa”, kolejnych 9,1% respondentów denerwują „menele”, „zaczepianie” i „żule”:

Wie pan, co mnie doprowadza do furii [...]: siedzę sobie na ławeczce na placu Miarki i przychodzą, chyba ich było czterech, i nachalnie, żeby im dać, bo oni potrzebują kupić jabola, bo mają kaca.

M, 65, Katowice

Zrozumiałe, że należy spełnić ten osobliwy warunek, czyli zaczeplić i narzucać się, by wywołać zdecydowaną reakcję innego:

[...] bardzo dużo jest tych zgłoszeń, szczególnie jak ktoś się błąka i jest szczególnie nachalny, ale też, kiedy są pod wpływem alkoholu, że ktoś tam leży na środku chodnika.

Pracownik socjalny

Jednocześnie w trakcie rozmów ujawniła się potrzeba relegowania bezdomnych poza zasięg wzroku nawet wówczas, kiedy nikomu się nie naprzykrzają. Wyróżnia się uwaga jednej z respondentek, rzucona na marginesie badań kwestionariuszowych:

Ja nie rozumiem, dlaczego **ktos** po prostu ich **gdzieś** stąd nie zabierze.

K, 60, Katowice

To znamienne: powinien pojawić się anonimowy „ktoś” i odesłać bezdomnych w nieokreślone „gdzieś”, poza zasięg wzroku. Podobne reakcje, także wśród osób z magistratu, dostrzega się w MOPS:

Ktoś się nie podoba z samego wyglądu i od razu dzwonią po straż miejską, która delikwenta usuwa z widoku. Druga rzecz to, że Urząd Miasta chciałby, żeby ten plac Kwiatowy wyglądał ładnie i pięknie [...] i oni by ich [bezdomych — przyp. P.P.] najchętniej z centrum usunęli.

Pracownik socjalny

Symptomatyczny przykład takiej praktyki przywołuje w rozmowie jeden z bezdomnych:

Drzemał sobie kolega tu na placu na ławce i naraz podchodzi straż miejska i mówi: „kolego, jak chcesz spać, to do parku, park jest od takich rzeczy”.

Bezdomny, 59, Katowice



Słowa strażników miejskich wydają się nie do przyjęcia — okazuje się, że nawet władze mają wyobrażenie jakiegoś „gdzieś”, byle nie widocznego z okien Urzędu Miasta.

## Wykluczenie a problem dostosowania

Jak to się zatem dzieje, że osoba wykluczona wcale nie musi zaczepiać, aby „zapracować” na wykluczenie? Katarzyna Górniak wskazuje tu na w istocie deklaratywny charakter przestrzeni publicznej — należy bowiem spełnić zestaw warunków, aby móc z niej korzystać (2014, s. 30). Przestrzeń ta ma wewnętrzną dynamikę i działa regulująco, znosząc potencjalne niebezpieczeństwa wiążące się ze współobecnością „innych”. Do takich „wentyli bezpieczeństwa” należy norma uprzejmej nieuwagi: „[...] jednostka sugeruje, że nie ma powodu, by traktować podejrzliwie intencje pozostałych lub obawiać się ich, okazywać im wrogość lub ich unikać” (Goffman, 2012, s. 94). Celem zasady oglądy zaś jest „ochrona innych ludzi przed obciążaniem ich swoją osobą” (Sennett, 2009, s. 428). Mamy zatem niepisany obowiązek niewyróżniania się i niezagrażania innym (por. Górniak, 2014, s. 30). Tymczasem biedny czy bezdomny „nie umie wejść w zgromadzenie, sytuację publiczną w oczekiwany zarówno od niej, jak od każdej innej osoby sposób. [...] Skutkuje to ciągłymi i uporczywymi naruszeniami porządku publicznego [...]” (2014, s. 33).

W tym sensie bezdomni i biedni wkraczają na scenę miejskiego dramatu, lecz nie są w stanie grać roli przewidzianej współuczestnikom przestrzeni. Zaburzają więc porządek interakcyjny — nieuczestnicząc w życiu miasta lub uczestnicząc z innych pobudek, nie realizują przyjętej konwencji:

„Zamiast dopasować się, wnoszą do niej swój własny zestaw widocznych atrybutów [...]. Osoba biedna w przestrzeni publicznej nie jest w stanie stłumić czy ukryć swojej roli i tego, co przynależy do bycia biednym, nie potrafi zarządzać swoją osobą [...]. W konsekwencji [...] jest postrzegana jako dominująca [...]. Takie ujęcie problemu powoduje, że osoby niebiedne postrzegają się same jako ofiarę opresyjnych zachowań osób biednych, ale zachowań polegających na manifestowaniu swojej bytności, a nie np. próbach nawiązywania kontaktu” (Górniak, 2014, s. 34—35).

Paradoksalnie wykluczeni są sami sobie winni, na nas wymuszając zawieszenie normy uprzejmej nieuwagi. Być może stąd telefon do straży miejskiej, która ma usunąć problem, byśmy mogli wrócić do rutyny dnia codziennego.

## Centrum Katowic w doświadczeniu wykluczonych

Podjęto próbę dotarcia do samych wykluczonych, by dowiedzieć się, czym dla nich jest centrum Katowic i jakie elementy znajdują się na ich mentalnej mapie. Niewielu było w stanie odczytać prawidłowo intencję i raczej dystansowali się wobec propozycji rozmowy. W katowickim MOPS stwierdzono, że zdecydowana większość przyjeżdża do centrum z miast ościennych — najczęściej Chorzowa, Bytomia i Rudy Śląskiej. Potwierdziły się też uzyskane tam informacje, że głównie są to osoby w wieku 30—55 lat, w większości mężczyźni. Rzeczywiście, te kategorie wykluczonych najczęściej można spotkać w ścisłym centrum, choć nie brak też kobiet, przeważnie pomiędzy 40. a 60. rokiem życia. Wśród respondentów znaleźli się jednak nie tylko mężczyźni bezdomni, lecz także jeden człowiek niebędący osobą bezdomną, ale o wysokim subiektywnym poczuciu ubóstwa („Biedny jestem...”). Jego autodefinicja istotnie uniemożliwia konsumowanie oferty centrum Katowic, dlatego włączono go do analizy.

Podjęte obserwacje i rozmowy z pracownikami MOPS ujawniają, że miejscami najczęściej uczęszczanymi przez osoby wykluczone są plac Kwiatowy i okolice Urzędu Miasta (fot. 1, 2, 4), okolice dworca PKP, Supersamu w rejonie ulicy Stawowej i Piotra Skargi, a także rejon „sztucznej Rawy”, w tym okolice nowego pawilonu na rynku i budynku ING (fot. 3). Należy zauważyć, że to zarazem miejsca bądź najbardziej reprezentacyjne dla centrum Katowic, bądź w ich bezpośredniej bliskości (fot. 3, 4). Jednocześnie wszystkie wymienione obszary są tymi, które przeszły radykalną przemianę w okresie prac remontowych. Dlaczego właśnie te są tak popularne?

[...] tam, gdzie jest stały przepływ ludzi, wiadomo, że łatwiej o zarobek. Więc zarabiają albo dorabiają, bo często mają jakieś skromne renty.

Pracownik socjalny

Jako centrum konurbacji Katowice oferują większą różnorodność i przepływ ludzi, co zwiększa szansę na wsparcie finansowe. Tymczasem sami wykluczeni, pytani czym dla nich jest centrum Katowic, wskazywali na funkcje związane z „miejscem relaksu i odpoczynku”:

Miejsce... wypoczynku, przygotowanie się na następny dzień, żeby pomyśleć, co porobić.

Bezdomny, 45, Katowice

A tak, posiedzieć przychodzi. Popatrzeć, dziewczyny tu chodzą. Tu się fajnie siedzi.

Bezdomny, ok. 50, Katowice

Kolejna osoba także podkreśla potrzebę tzw. biernego zaangażowania (fot. 1), czyli możliwość obserwacji życia wokół. Nie unika porównań z własnym miastem:



**Fot. 1.** Bierne zaangażowanie

Źródło: Archiwum autora

Proszę pana, relaks! Co mi trzeba, słońce świeci sobie, proszę, tutaj gra muzyka, słońce prosto świeci na mnie. To jest dla mnie takie miejsce relaksu. W Bytomiu rynek jest, ale tu się dzieje coś non stop, nie ma nudy, zawsze coś innego, idzie popatrzeć.

Bezdomny, ok. 60, Bytom

Pewne rejony centrum z czasem są przyswajane jako własne:

To w parku posiedzę, to na plac Wolności, plac Miarki, plac Andrzeja... a najbardziej mi się podoba te miejsce [plac Kwiatowy — przyp. P.P.]. Inne otoczenie, atmosfera. Nikt nikogo nie zaczepia, zawsze „dzień dobry”, wszyscy mili.

Bezdomny, 52, Mazury

Zaspokajanie podstawowych potrzeb ściśle wiąże się z wyborem stałych miejsc. Bezdomni, pytani o miejsca najczęściej odwiedzane i ważne dla nich, wymieniają te pozwalające na zaopatrzenie się w coś do jedzenia:

Najczęściej na Jagiellońską się idzie albo do sióstr, na posiłki. Ewentualnie można w galerii, ale jak jest taki ochroniarz, co już mnie widział i wie, że ja tam na żebry nie chodzę [...]. Nawet pozwoli czasem sobie zabrać, jak co zostanie [...].

Bezdomny, 59, Katowice

Ujawnia się specyficzny język bezdomnych i określony podstawowymi potrzebami model korzystania z przestrzeni miasta. Rzeczywiście, „wykluczenie może być istotną zmienną wpływającą na mentalne reprezentacje przestrzeni [...]” (Nóžka, 2016, s. 37). Także Aleksander Wallis pisał, że na sposób postrzegania przestrzeni wpływają indywidualne aspiracje, oczekiwania, czynniki osobowościowe czy status społeczny (zob. 1990, s. 14—16).



**Fot. 2.** Wykluczeni na placu Kwiatowym

Źródło: Archiwum autora

Wątek przystawalności centrum Katowic do potrzeb rozmówców pojawił się też jako punkt wyjścia dla krytyki, na którą zdobył się jeden z bezdomnych:

Proszę pana, inne miasta, jak robią „dni miasta”, to można pojeść, grochówka się gotuje, każdy dostanie. A tu budy z serami po 50—100 złotych, a jak jest impreza, to ostatnio Rączka [Remigiusz Rączka, autor regionalnych programów kulinarnych — przyp. P.P.] śledziki rozdawał. Takie porcyjki — ani się najeść, ani wyciepnąć.

Bezdomny, 62, Bytom

Podstawowe potrzeby determinują więc subiektywną mapę miasta, ale i są powodem uczestnictwa w imprezach organizowanych na rynku.

Szczególony jest przypadek mężczyzny, który pochodzi z Mazur, ale za swoje miasto uznał Katowice. Miejsca bliskie są ściśle związane z jego „głębką religijnością”, jednocześnie stara się on omijać „typową” dla bezdomnych przestrzeń dworca:

Najczęściej to są: katedra, potem rynek i Piotra i Pawła [kościół przy ul. Mikołowskiej — przyp. P.P.]. I to są takie moje miejsca. I jeszcze do siostr na posiłek czasami się idzie. A dworzec, panie, omijam!

Bezdomny, 52, Mazury

Ważne, że choć mężczyzna nie unika nazywania siebie bezdomnym, to nie akceptuje przebywania na dworcu ani instytucji noclegowni, uważając je za to, co w bezdomności najbardziej „beznadziejne”. Zdradził, że niedawne zdobycie pracy za granicą zawdzięcza głębokiej religijności. Liczy, że w związku z tym nieprędko wróci do Katowic, ale jeśli wróci, to: „Tylko tu, tu na rynek na tą ławkę! Tu, to jest moje miejsce” (Bezdomny, 52, Mazury). Katowice są więc „jego” miastem głównie ze względu na doświadczenia religijne — jego potrzeby sytuują się jedynie w tej sferze i śródmieście w zupełności je zaspokaja. Plac Kwiatowy traktuje on jako oazę spokoju i miejsce, gdzie jako obserwator chłonie życie miasta. Obawia się wprawdzie o swoje bezpieczeństwo, sporo jednak mówi o życzliwości. Z kolei rozmówca określający się jako „biedny”, zapytany, czym dla niego jest centrum Katowic, mówi wprost:

Centrum Katowic? Dla mnie czym jest? Proszę pana, niczym. Jedynie to, że wszędzie mam blisko i tramwajem mogę podjechać, ale tak, to... co ja mam panu powiedzieć?

M, 57, Katowice

Mężczyzna czuje się na tyle pokrzywdzony wskutek osobistych doświadczeń, że nie jest w stanie cieszyć się życiem miasta. W gruncie rzeczy jego słowa podsumowują sytuację wszystkich cytowanych wykluczonych:

Biedny jestem. Jedno, co mi zostało, to żeby posiedzieć na ławce i popatrzeć, ale żeby iść do teatru, do filharmonii, do restauracji, to nie stać mnie.

M, 57, Katowice

Jak pokazuje przedstawiony, z konieczności jedynie pobieżny, przegląd możliwych praktyk przestrzennych, centrum Katowic dla osób wykluczonych najczęściej stanowi swoisty „punkt obserwacyjny”, w największym stopniu spełniając się jako miejsce realizacji potrzeby biernego zaangażowania. Należy jednak zauważyć, że to w głównej mierze dlatego, że udział wykluczonych w życiu centrum miasta w ogóle ma prawie wyłącznie bierny charakter.

## Wykluczeni jako „obcy”

Funkcjonowanie wykluczonych w przestrzeni publicznej warto opisać używając kategorii „obcego”. W klasycznych opracowaniach można znaleźć co najmniej kilka koncepcji definiowania obcości. Dla Floriana Znanieckiego obcy jest przede wszystkim konstrukt grupy. Centralnym pojęciem reprezentowanego przez Znanieckiego kulturalizmu jest wartość. Obcy to kategoria względna, konstruowana społecznie — jest się nim o tyle, o ile się zostanie za takiego uznanym „na podłożu rozdzielnych układów wartości” (Znaniecki, 1990, s. 300). Rzeczywiście

— w trakcie badań obserwowano także brak specjalnego dystansu wobec bezdomnych. Czasem po prostu siada się obok, wyciąga książkę i odpoczywa (fot. 3).



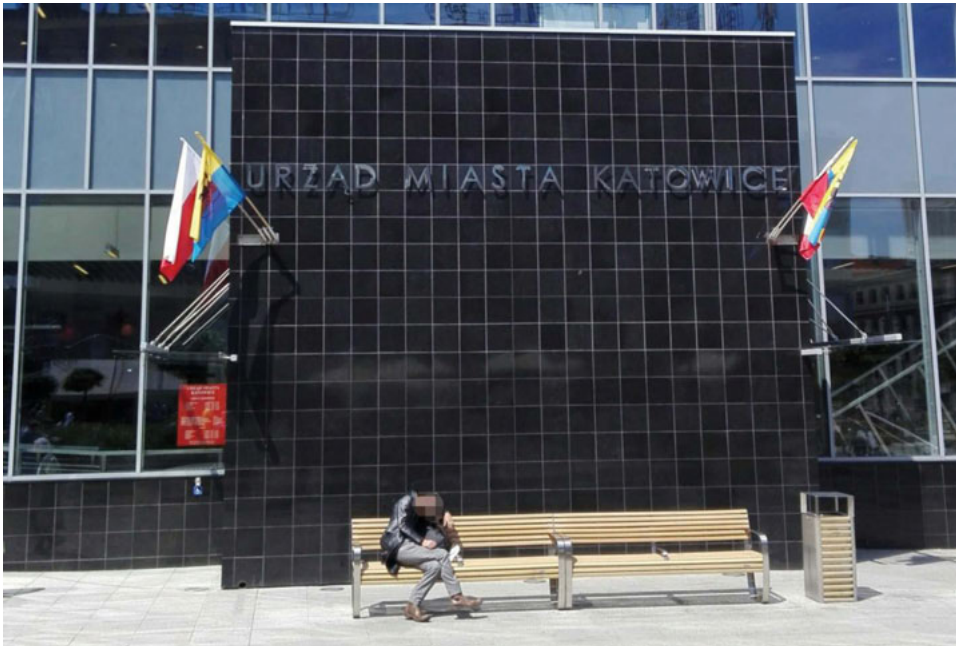
Fot. 3. Współdzielenie przestrzeni

Źródło: Archiwum autora

Jest i „obcy” Georga Simmla — „jednocześnie daleki i bliski [...]. Między tymi obydwooma elementami — bliskością i dystansem — utrzymuje się szczególne napięcie” (2005, s. 304). To bliskość fizyczna w porównaniu z dystansem kulturowym, w kontekście naszych rozważań polegającym na niemożności uczestnictwa w konsumpcji. Tenże obcy, jeśli odwiedza galerię handlową, to nie po to, by zrobić zakupy w butik, nie przesiaduje też z laptopem w bistro, potwierdzającym tożsamość uczestnika miejskiego stylu życia — „miejskość” jest obok, on jest zaledwie widzem. Z jego punktu widzenia publiczny wymiar przestrzeni raczej doskwiera, niż służy — sam wygląd czy zapach „czynią go wiadomym” innym użytkownikom i jeśli chce przebywać w centrum miasta, musi się z tym liczyć (fot. 4).

Według Zygmunta Baumana (1995) w „obcym” dokonuje się przełamanie wygodnej opozycji przyjaciel—wróg binarnego, idealnie jednoznacznego obrazu świata. Baumanowski obcy jest „tym trzecim”, uświadamiającym, że rzeczywistość nie wyczerpuje się w dualizmach. Nie wiadomo, kim obcy jest, nie można go zdefiniować: „Ich niedookreślenie jest ich siłą: ponieważ są niczym, mogą być wszystkim. Zadają kres porządkującej mocy opozycji” (Bauman, 1995, s. 83). Burzą beztrzęsą popołudniowego spaceru w centrum: złapało się kontakt wzrokowy i trzeba będzie zaraz kłamać, że nie ma się „dwóch złotych”. Przypomina to figurę „innego” z pism Józefa Tischnera (2017) — uruchamiającego swą obecnością relację odpowiedzialności:

„Wtargnął w świat życia *nie zaproszony*, samowolnie czyniąc mnie adresatem swojej inicjatywy, przekształcając mnie w przedmiot działania, którego sam jest podmiotem: [...] Co gorsza, rości sobie prawo do naszej za niego *odpowiedzialności* [...]” (Bauman, 1995, s. 87—88).



**Fot. 4.** Wykluczony „wiadomy innym”

Źródło: Archiwum autora

Jak u Simmla, obcy jest nosicielem niespójności: „[...] wszak fizycznie w zasięgu dłoni, choć pozostaje nieskończenie odległy duchowo [...]” (Bauman, 1995, s. 88—89). Sam decyduje, kiedy ze swą fasadą zejść z oczu pozostałym użytkownikom centrum: „[...] zachowuje on (przynajmniej teoretycznie) wolność ruchów, prawo do odejścia — a więc stać go na to, by przyglądać się warunkom »tubylczym« z olimpijskim niemal spokojem, na jaki nie stać »stałych« mieszkańców” (Bauman, 1995, s. 89).

Jak więc postąpić z jego niepokojącą obecnością?

„Wyborem preferowanym jest [...] zmuszenie obcego do odejścia; odtworzenie pierwotnego ładu, który przyjście obcego zakłóciło [...]. Obcy, który jest *nie na miejscu w miejscu, w jakim jest*, a w dodatku *nie posiada miejsca, w jakim byłby na miejscu* [...], zaprasza niejako do rozwiązań radykalnych [...]” (1995, s. 97).

Cytat oddaje stanowisko respondentki, oczekującej, by „*coś z nimi zrobić, gdzieś ich umieścić*”. Nieumiejętność określenia istoty problemu, a jednocześnie propozycja gotowego rozwiązania, zdradza specyficzną postawę, przyjmowaną nie tylko wobec bezdomnych, ale też wobec innych problematycznych kwestii: „*ktos powinien zareagować*”<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Autor odwołuje się do pytań sprawdzających stopień identyfikacji respondentów badania kwestionariuszowego z centrum. Badani nieodczuwający potrzeby działania odpowiadali, że „od tego są inni” — pracownicy magistratu, „młodzi”, „kompetentni”.

## Podsumowanie

W artykule starano się naszkicować sytuację osób w rozmaity sposób wykluczonych z miejskiego życia w wymiarze korzystania z oferty rozrywkowej i handlowej przestrzeni publicznych. W świetle przyjętej koncepcji *public realm* centrum Katowic jest dla bezdomnych przestrzenią społeczną jedynie potencjalnie. Choć bezdomni przebywają tu także we własnym towarzystwie, to istotą *public realm* jest możliwość napotkania kategorialnego „innego” i nawiązania różnego rodzaju interakcji. Tymczasem, jeśli już mają one miejsce, to najczęściej z inicjatywą wychodzą wykluczeni i ma to formę prośby o wsparcie finansowe. Zaledwie jeden z bezdomnych wskazał na życzliwość, z jaką spotyka się w miejscu prawdziwie „własnym” — na placu Kwiatowym. Generalnie nie można jednak mówić o swobodnym współuczestniczeniu w jednej przestrzeni.

Wykluczeni jedynie w ograniczonym zakresie korzystają z przestrzeni publicznych w ich społecznym sensie, określonym w powstającej pracy prawami, potrzebami, funkcjami społecznymi i gratyfikacjami. Niemniej, podstawowa cecha — dostępność fizyczna — zostaje zachowana. Poza tym realizują się tu głównie: potrzeba biernego zaangażowania, relaksu i odpoczynku, a także prawo do posiadania miejsca „własnego”. Jednakże z punktu widzenia pozostałych użytkowników, interakcje w przestrzeni oznaczają naruszenie spokoju. Prowadzi to do wrogości i relegowania „obcych” w niewidoczne rejony miasta. Praktyka ta bywa też sposobem przedstawicieli służb na radzenie sobie z bezdomnością. Rodzi to pytanie o kondycję „człowieka publicznego” (Sennett, 2009), jeśli w przestrzeni publicznej miasta, „kluczowego społecznie terytorium”, jak chciała L.H. Lofland (1998), czujemy się zagrożeni samą tylko obecnością „innego”.

## Literatura

- Bauman Z., 1995: *Wieloznaczność nowoczesna, nowoczesność wieloznaczna*. Warszawa: PWN.
- Carr S., Mark F., Rivlin L.G., Stone A.M., 2009: *Public space*. Cambridge: University Press.
- Czy kultura i sztuka zmieniają Górny Śląsk?*, 2015, „Fabryka Silesia”, nr 2 (9), s. 36—42.
- Galor Z., 2014: *Margines społeczny a margines socjalny i margines strukturalny. U podstaw socjologii marginalizacji w świetle badań poznańskich (2012—2013)*. W: Z. Galor, B. Goryńska-Bittner, S. Kalinowski, red.: *Życie na skraju — marginesy społeczne wielkiego miasta*. Bielefeld: Societas Pars Mundi Publishing, s. 21—46.
- Goffman E., 2012: *Zachowanie w miejscach publicznych. O społecznej organizacji zgromadzeń*. Warszawa: PWN.
- Górnica K., 2014: *Biedny w przestrzeni publicznej — praktyki nakazane, praktyki zakazane*. „Folia Sociologica”, nr 50, s. 27—41.



- Lofland L.H., 1998: *The Public Realm. Exploring the City's Quintessential Social Territory*. New York: Aldine de Gruyter.
- Marody M., Giza-Poleszczuk A., 2004: *Przemiany więzi społecznych. Zarys teorii zmiany społecznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Nawrocki T., 2011: *Przestrzeń publiczna w krajobrazie śląskich miast*. „Przegląd Socjologiczny”, nr 2—3 (60), s. 229—254.
- Nawrocki T., 2015: *Katowice i nowi mieszczenie. Kilka socjologicznych refleksji katowiczanki*. „Opcje”, nr 3 (100), s. 54—60.
- Nóžka M., 2016: *Społeczne zamykanie (się) przestrzeni. O wykluczeniu, waloryzacji miejsca zamieszkania i jego mentalnej reprezentacji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Oliwa-Ciesielska M., 2004: *Piętno nieprzypisania: studium o wyizolowaniu społecznym bezdomnych*. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.
- Sennett R., 2009: *Upadek człowieka publicznego*. Warszawa: Muza S.A.
- Simmel G., 2005: *Socjologia*. Warszawa: PWN.
- Tischner J., 2017: *Inny. Eseje o spotkaniu*. Kraków: Znak.
- Wallis A., 1977: *Miasto i przestrzeń*. Warszawa: PWN.
- Wallis A., 1990: *Socjologia przestrzeni*. Warszawa: Niezależna Oficyna Wydawnicza Nowa.
- Znaniecki F., 1990: *Współczesne narody*. Warszawa: PWN.

WZMOCNIENIE  
STATUSU METROPOLII —  
SPOJRZENIE MIĘDZYNARODOWE /  
RENFORCEMENT  
DU STATUT DES MÉTROPOLLES —  
REGARD INTERNATIONAL  
CROISÉ





Christelle Morel Journel, Georges Gay

Université de Lyon

## Du district à la métropole : la construction en tension d'une capacité d'action métropolitaine en région stéphanoise

**Abstract:** The “communautéurbaine” of Saint-Etienne Métropole reaches the status of Metropolis in 2018. This paper aims at showing that the intermunicipal cooperation in Saint-Etienne metropolitan area is the result of a relatively recent and conflicting process, in particular for the recognition of the structuring role of the main city. The metropolitan frame of reference remains dependent on the municipal one, and still represents a major challenge to “speak with a single voice” in the context of the rescaling of public policies in France.

**Key words:** public policies, territory, intermunicipal cooperation, metropolis, process, conflict, Saint-Etienne

En France, comme dans d'autres pays européens, la recherche d'une forme de pilotage de l'action publique territoriale adaptée aux nouvelles configurations de l'urbain et aux logiques des processus socio-économiques dominants, rapidement englobés sous le terme de « mondialisation », constitue un enjeu majeur depuis quelques décennies. Énoncée dès les années 1960 avec les « métropoles d'équilibre », la proposition métropolitaine entend faire face au développement de l'urbain généralisé et aux dynamiques capitalistiques sélectives qui le soutiennent (Harvey, 2004, p. 41—70). Au fond, il s'agit de trouver un instrument d'action publique pour tenter de réguler le phénomène géo-économique métropolitain voire de le gouverner en tentant de concevoir et de mettre en œuvre un « nouveau périmètre [d'action] publique de nature supra-locale » (Messer *et al.*, 2017, p. 4). La recherche de ce nouveau territoire d'action apparaît d'autant plus justifiée que l'assise métropolitaine de l'économie ne cesse de se renforcer, les grandes agglomérations résistant mieux que le reste du territoire national à la crise de la fin des années 2000 (Davezies, 2012).

Les incitations législatives à la coopération intercommunale se sont singulièrement intensifiées en France depuis la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Malgré la dynamique intercommunale qui en découle, notamment en milieu urbain, la question du pilotage des espaces métropolisés continue à préoccuper les gouvernements comme en témoignent le rapport *Refonder l'action publique locale* rendu par l'ancien Premier ministre Pierre Mauroy en décembre 2000 ou le rapport *Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité*, dirigé par Michel Mercier de juin 2000, l'un et l'autre évoquant l'élection au suffrage universel direct des conseillers. En 2005, un rapport de la Cour des comptes dénonce vigoureusement un certain nombre d'insuffisances de la loi de 1999 et notamment ses coûts tant pour ce qui est de dotations étatiques que d'augmentation de la pression fiscale. Une fois passées les élections présidentielles de 2007, les travaux du comité Balladur, restitués fin 2008, développent particulièrement la question de l'intercommunalité urbaine, en constatant un décalage important entre les besoins des populations urbaines et les modes courants d'administration du territoire et en appelant à une véritable supra-communalité métropolitaine par la création d'une nouvelle catégorie de collectivités territoriales à statut particulier, proche du modèle de la ville-département de Paris : la métropole<sup>1</sup>. Onze métropoles réunissant 7,5 millions d'habitants sont alors anticipées. Nourrie de ces travaux, la loi du 16 décembre 2010 met en place de nouvelles règles relatives au gouvernement des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) existants — les communautés d'agglomération (CA) et les communautés urbaines (CU) — et installe deux nouvelles formules de coopération à l'échelle métropolitaine : la métropole comme nouvel EPCI à fiscalité propre, qui a vocation à se substituer aux CU de plus de 500 000 habitants ou à celles créées par l'article 3 de la loi de 1966 (soit Bordeaux, Lille, Lyon, Strasbourg), et le pôle métropolitain comme instrument d'une coopération souple à l'initiative et par accord entre EPCI à fiscalité propre, autour d'actions d'intérêt métropolitain de développement économique, de promotion de l'innovation ou d'aménagement de l'espace. La loi du 27 janvier 2014, dite « de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » (MAPTAM) consolide les EPCI métropolitains créés par la loi de 2010 en renforçant leurs compétences et porte création des métropoles du Grand Paris et d'Aix-Marseille Provence qui s'ajoutent à celle de Nice mise en place fin 2011. Les débats autour du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) relancent la « course à la métropole », même si la loi, finalement promulguée en août 2015, se concentre principalement sur l'accroissement des compétences et du rôle des régions et sur le renforcement de l'intercommunalité en général. Les acteurs de cette « course » prennent argument des nouveaux découpages régionaux — certaines régions comme Bourgogne-Franche-Comté ou Centre ne comportant alors aucune métropole —

<sup>1</sup> Cf. Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>ème</sup> République [dit comité Balladur], *Une V<sup>ème</sup> République plus démocratique*, 2007. Disponible sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/074000697.pdf> [dernière consultation : le 19 septembre 2017].

et aussi des capacités d'action et des ressources renforcées des EPCI sous ce régime. En mars 2015, une proposition de loi initiée par les maires et présidents des grandes agglomérations qui, devenues CU, ne pouvaient prétendre au statut de métropole en raison du seuil retenu de 400 000 habitants, n'aboutit pas. Mais, l'été suivant, le projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain fournit une nouvelle opportunité pour assouplir les conditions d'entrée dans un « club » envié qui comprend alors quinze métropoles. Avec la refonte en cours de la carte des intercommunalités et un assouplissement des positions gouvernementales, ce sont sept nouvelles « métropoles », dont Saint-Étienne, qui rejoignent les premières consolidant ainsi le « tropisme métropolitain » (Veltz, 2014, p. 10) des réformes territoriales conduites depuis 2010.

Le décret publié le 3 septembre 2017 le confirme : la CU de Saint-Étienne Métropole, qui a succédé le 1<sup>er</sup> janvier 2016 à la CA du même nom créée en 2001, accédera au statut de métropole au 1<sup>er</sup> janvier 2018. L'adoption successive et resserrée dans le temps de statuts puissants de coopération intercommunale pourrait être analysée comme une forme de maturité de la coopération intercommunale en région stéphanoise. L'objectif de cet article est de montrer que ce résultat est le fruit d'un processus de coopération intercommunale relativement récent et plutôt conflictuel, notamment en ce qui concerne la reconnaissance du rôle structurant de la ville-centre. Le cas stéphanois contraste ainsi avec d'autres processus de construction intercommunale plus apaisés, où les fonctions métropolitaines de la ville-centre ne posent que peu de questions et se traduisent par la délégation de compétences plus nombreuses et plus stratégiques à l'EPCI. Les cas de Nantes où les inquiétudes des communes périphériques ne parviennent pas à contester le rôle de la ville-centre dans le pilotage métropolitain (Messer *et al.*, 2017, p. 5), de Rennes où le rôle central de cette dernière dans le fonctionnement de l'agglomération semble acquis de longue date<sup>2</sup>, ou même de Grenoble où l'EPCI constitue un « espace inter-local de régulation visant à la recherche constante de l'équilibre » (Messer *et al.*, 2017, p. 7), en témoignent bien.

Dans l'agglomération stéphanoise, l'institutionnalisation de la métropole constitue une étape importante pour les acteurs locaux dans un espace national et régional largement recomposé. En replaçant la mise en œuvre de ce pilotage métropolitain dans le long terme, nous interrogeons les capacités de ces acteurs à « reterritorialiser » les enjeux à cette échelle et partant à « fabriquer la métropole » par un « processus collectif qui capte les mutations, saisit les opportunités et s'impose comme vecteur de reconfiguration des échelles, des pouvoirs et des instruments de planification urbaine » (Lefevre, Roseau, Vitale, 2013, p. 26).

---

<sup>2</sup> Voir les travaux de Rémi Dormois et notamment R. Dormois (2006, p. 837—867).

## **Saint-Étienne et son agglomération : récurrence des tensions sur le rôle de la ville-centre**

La vocation de la ville-centre à peser sur le développement de son agglomération et, en conséquence, à jouer un rôle de « métropole », n'a rien d'évident en région stéphanoise. Ce rôle de chef de file est fragile car Saint-Étienne constitue une « centralité molle » tant à l'échelle nationale — la ville est relativement méconnue sinon au travers d'« objets » qui appartiennent aujourd'hui à l'histoire : quelques grandes entreprises comme Manufrance, le charbon extrait dans ses périphéries ou son équipe de football —, régionale — la proximité de Lyon a inhibé le développement de fonctions métropolitaines en adéquation avec la taille démographique de la ville — que locale où elle doit faire face à de multiples centralités secondaires aux identités affirmées. Ce rôle de chef de file a ainsi fait l'objet, au cours du XX<sup>e</sup> siècle et aujourd'hui encore, de nombreuses négociations et de contestations récurrentes fragilisant le développement territorial et la coopération intercommunale.

### **Des réticences historiques à une planification stratégique autour de la ville-centre**

Dans une région industrielle souvent réifiée (Gay, Morel Journal, 2000, p. 119—137), le problème des relations entre la ville-centre et les communes périphériques est posé dès le plan d'aménagement et d'extension élaboré en 1924 par l'ingénieur en chef de la ville pour mettre en œuvre les dispositions de la loi dite Cornudet qui oblige certaines villes françaises à se doter d'un plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension. A Saint-Étienne, le plan comporte le projet du développement d'une ville nouvelle, « solution hygiéniste de desserrement [et] de dédensification » (Vant, 1981), au nord de la ville existante sur les territoires des communes de Saint-Priest, L'Etrat, Villars et La Fouillouse. Novateur, ce projet, sous-tendu par l'idée que Saint-Étienne dispose des pouvoirs de commandement principaux, semble de même ne pas faire l'objet de discussion. Dans les années 1930, la création d'un « grand Saint-Étienne » est également envisagée dans le cadre d'un projet régional d'urbanisme mais balayée par les réticences du maire de Saint-Chamond qui défend des regroupements partiels autour des communes de Firminy, Saint-Étienne, Saint-Chamond et Rive-de-Gier. Les différents projets de planification régionale des décennies 1930 et 1940 continuent à se préoccuper de l'extension de la ville sur les communes périphériques mais « dans l'indifférence du niveau d'agglomération » (Gay, 2003). Il faut attendre les années 1960 et la politique des métropoles d'équilibre pour que s'impose réellement un changement d'échelle de la réflexion : au sein du plan d'aménagement et d'organisation générale (PADOG) de la région lyonnaise, la « métropole » stéphanoise tente d'affirmer son rôle en choisissant de maintenir une coupure urbaine avec Lyon et en assumant une extension urbaine volontariste dans la plaine du Forez au Nord. Ce schéma de

développement métropolitain de Saint-Étienne tente, à l'instigation de l'État et des techniciens de la nouvelle agence d'urbanisme (Epures), de se traduire dans un premier document de planification stratégique : un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU, issu de la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967) dont les travaux sont lancés au début des années 1970. Ce premier document de planification d'agglomération n'aboutit pas pour des raisons multiples dont la confirmation de la crise économique et industrielle qui affecte la région. Parmi ces raisons, il faut également faire place à la forte opposition de certaines communes de la plaine du Forez qui élaborent, en 1972, un « contre-livre blanc » pour s'opposer à la mise en œuvre de la ville nouvelle du Bois du Roi. Les édiles reprochent aux propositions d'Epures, perçue comme l'outil de la ville-centre, de nier l'histoire de communes « de toute éternité réservées à l'agriculture, à l'habitation individuelle, à la vie calme, aux loisirs champêtres, à la villégiature populaire »<sup>3</sup>. Ce faisant, ils affirment refuser de financer l'extension de Saint-Étienne, strictement contraire à leurs intérêts et à leurs « valeurs ».

Au début des années 1990, une nouvelle tentative de planification large est conduite par le syndicat d'études pour l'agglomération stéphanoise (SEPAS, 1991—1995) dans un contexte conflictuel entre Saint-Étienne et les communes périphériques après l'échec du « district » sur lequel nous reviendrons plus loin. En novembre 1989, la création du SEPAS est le résultat d'une impulsion donnée par les services de la préfecture avec la publication d'un document intitulé *L'agglomération de Saint-Étienne, une ambition en Rhône-Alpes*, dans la situation où Lyon élabore un schéma directeur ambitieux (Padioleau, Demesteere, 1991, p. 29—40), et d'un contexte politique local favorable. Malgré cela, les travaux du SEPAS sont perturbés par des conflits entre la direction d'Epures qui souhaite lancer une démarche prospective avec un cabinet parisien reconnu et le chef de projet du Schéma directeur étroitement allié avec un élu local. Ce conflit et la faiblesse des enjeux territoriaux retenus — A. Vant parle de « consensus du vide » (Vant, 1995, p. 118) — discréditent cette tentative de planification, d'autant que le périmètre d'études, étroit notamment au nord, ne permettait pas d'embrasser tous les enjeux en matière de périurbanisation et de zone d'influence de Saint-Étienne.

Dans la deuxième moitié des années 2000, une nouvelle démarche aboutit cette fois et un premier schéma de cohérence territoriale (SCOT) est approuvé en 2010. Très vite cependant dix-huit recours contentieux lui sont opposés dont celui d'un promoteur qui projette la construction d'un centre commercial de nouvelle génération — dit *retail park* — au nord de Saint-Étienne, prenant ainsi au sérieux la « ville émergente » (Chalas, Dubois-Taine, 1997) qui s'étoffe dans ce secteur. Après jugements et actualisation, le SCOT Sud-Loire est définitivement approuvé en décembre 2013 : il reconnaissait la nécessité de « structurer le développement autour des centralités [existantes] ».

---

<sup>3</sup> *Les villes du Forez vers un avenir possible. Le contre-livre blanc de la région stéphanoise*, non daté, cité par André Vant et Georges Gay (1997, p. 178).



Avec ce récent succès, dans une agglomération dotée d'une ville-centre — de taille encore importante malgré une baisse démographique d'environ 23% entre 1968 et 2013 — et de centralités secondaires incontestées, les acteurs politiques locaux apprennent à structurer leurs réflexions à une échelle « pertinente » que l'État et les techniciens appellent régulièrement — avec plus ou moins d'insistance — de leurs vœux depuis les années 1960.

## Une agglomération marquée par un morcellement socio-politique

La longue absence de planification dans l'agglomération stéphanoise, singulière à l'échelle de la France, montre les difficultés d'affirmation du rôle de la ville-centre sur son territoire d'influence, d'ailleurs souvent sous-estimé par les périmètres d'études retenus, notamment en raison de l'omission récurrente des périphéries qui se développent dans le département proche de Haute-Loire. Parmi les raisons avancées par A. Vant (Vant, Gay, 1997) et Georges Gay (2003) pour expliquer cette singulière carence de stratégie collective<sup>4</sup>, le morcellement historique de la dite « région industrielle » stéphanoise en systèmes productifs relativement étanches et en concurrence, notamment pour la main d'œuvre, tient une grande place. Si l'on suit G. Gay, « [la] vallée du Gier où les héritages proto-industriels se sont combinés avec les entreprises lyonnaises pour structurer un espace complexe diffère [ainsi] de celle de l'Ondaine marquée par les grandes compagnies minières ou métallurgiques et de la ville de Saint-Étienne toujours réticente à accueillir la grande industrie » (2003, p. 6). En ajoutant à ces configurations des histoires communales originales, parfois produites par les logiques socio-politiques de grandes entreprises industrielles, l'hétérogénéité du bassin industriel semble difficilement réductible. En 1843, le conseil général de la Loire reconnaît l'existence de la nouvelle commune de La Ricamarie que « l'industrie a créée »<sup>5</sup> au détriment de Valbenoîte, de Saint-Genest-Malifaux, du Chambon-Feugerolles et de Montaud. De fait, les acteurs qui portent la demande de création de la commune sont, pour la majorité, des exploitants de mines qui expriment la nécessité d'une maîtrise administrative et sociale d'un espace dédié à l'exploitation du charbon. En 1847, la création de la commune de Lorette répond aux intérêts du patronat de la métallurgie et notamment des établissements Jackson frères, créés en 1830 à Assailly pour produire de l'acier fondu au creuset, et des établissements Neyrand, Thiollière, Bergeron et Cie.

A ce morcellement, les deux chercheurs ajoutent des jeux d'acteurs plus contemporains comme celui du conseil général de la Loire (CG42), peu favorable à l'affirmation du rôle de pilotage des deux grandes villes du département, Roanne et Saint-Étienne. Au début des années 1990, la Région Rhône-Alpes est également ambivalente par rapport aux dynamiques métropolitaines : la création et la mise en œuvre des contrats globaux de développement (CGD) conduisent clairement

<sup>4</sup> Voir les travaux de Patrick Le Galès (2002) et de Gilles Pinson (2002, p. 477—493).

<sup>5</sup> Conseil général de la Loire, *Session de 1843*, Montbrison, Impr. de Bernard, 1843, p. 54.

à tempérer les polarisations urbaines au profit de territoires peu métropolisés comme le Forez.

Produit de logiques socio-économiques et politiques anciennes, la configuration territoriale complexe de la région stéphanoise entraîne une survalorisation de la commune comme espace de la régulation politique (Gay, 2003, p. 7—8) au profit, d'une part, de couches sociales intermédiaires (petit patronat, propriétaires rentiers) enracinées qui ont intérêt au maintien du *statu quo*, et, d'autre part, d'une classe de notables locaux qui tiennent à la conservation de leurs places. La renvoyer à une forme d'« irrationalité » face à des territoires plus fonctionnels et réputés plus compétitifs empêche de dépasser en connaissance de cause une histoire trop souvent mythifiée tant de la ville de Saint-Étienne que de la région industrielle dans son ensemble et partant les difficultés d'une coopération intercommunale sous l'égide de Saint-Étienne, comme l'illustre l'expérience avortée du district.

### L'échec du district et la faillite d'un leadership stéphanois (1989—1990)

Initiée à la fin des années 1980, la démarche de construction d'un « district » en région stéphanoise est emblématique des oppositions des communes périphériques au leadership de la ville-centre et des difficultés du gouvernement municipal stéphanois à s'imposer. L'impulsion pour le lancement de cette démarche est donnée par l'État local — préfet et direction départementale de l'Équipement — et aussi par Epures. Ces acteurs partagent alors l'idée d'une inadéquation entre les découpages politiques et les fonctionnements socio-économiques qui se traduisent notamment par des enjeux de coûts pour la ville-centre et donc de partage de ces coûts tout à fait cruciaux<sup>6</sup>. Ces réflexions trouvent écho auprès de trois élus, le maire de centre-droit de Saint-Étienne (F. Dubanchet, maire de 1983 à 1994), le maire socialiste de Saint-Priest-en-Jarez (Chaboissier, 1975—2001) et le maire de centre-droit d'Andrézieux-Bouthéon (Mazoyer, 1983—1995) qui forment une alliance inédite dans l'histoire politique régionale, tentant de « lutter contre les féodalités qui empoisonnent le département »<sup>7</sup>. Le rôle de F. Mazoyer, à la tête de la commune de la plaine du Forez qui a sans doute le plus bénéficié du desserrement industriel stéphanois, et alors président d'Epures, est crucial. Malgré cette alliance, les premières rencontres des représentants des 58 communes rassemblées pour la construction d'une structure de coopération montrent les réticences des élus du Parti communiste (PCF), qui jugent la forme « district » trop intégrée<sup>8</sup>, et des

<sup>6</sup> Entre 1981 et 1984, les dépenses d'investissement par habitant s'élèvent à 1 317 francs (200 euros environ) par an à Saint-Étienne contre 817 (125) en moyenne dans les communes de première couronne. Dans la même période, les dépenses de fonctionnement s'élèvent respectivement à 3 974 et 1 784 francs (cf. Vant, 1995, p. 115).

<sup>7</sup> F. Mazoyer, *Lyon Figaro Economie*, 25 septembre 1989 (cité par Vant, 1995, p. 116).

<sup>8</sup> Cette position du PCF n'est pas spécifique à la région stéphanoise : ayant développé un dispositif socio-politique à l'échelle communale, il apparaît « structurellement » contre l'intercommunalité.

municipalités de première couronne qui, diverses dans leurs couleurs politiques, se dotent d'une Conférence intercommunale en février 1990, pour contenir les risques d'hégémonie de Saint-Étienne. Deux mois plus tard, après le retrait de communes qui pensent pouvoir jouer leur propre carte dans la compétition territoriale<sup>9</sup>, et malgré les pressions de la préfecture et du maire de Saint-Étienne, le projet de district est abandonné et celui de l'intercommunalité est dans l'espace... si ce n'est sous forme strictement défensive. La création du syndicat intercommunal de la Couronne stéphanoise (SICOS) en juillet 1991 rallie onze communes dont les édiles sont assez satisfaits d'avoir échappé au district et qui refusent que « [leur] argent serve à renforcer le budget général de la ville-centre »<sup>10</sup>. De manière analogue, le rassemblement des communes du sud de la plaine du Forez pour constituer le SIFORS (syndicat intercommunal du Forez Sud) est clairement destiné à s'opposer à l'influence stéphanoise et à la tentation du maire d'Andrézieux-Bouthéon de coopérer plus étroitement avec Saint-Étienne.

## **Faire de Saint-Étienne Métropole une raison : émergence d'une structure de coopération intercommunale**

L'arrêté préfectoral du 21 décembre 1995 crée la communauté de communes (CC) de Saint-Étienne Métropole qui rassemble alors vingt-deux communes : le périmètre est modeste, le projet de coopération également comme le soulignent les organisations patronales locales qui y voient « une intercommunalité au rabais » (Vant, Gay, 1997, p. 180) en érigeant le district de Roanne comme exemple à suivre pour lutter contre la crise industrielle. Malgré ce caractère « minime », la mise en place de Saint-Étienne Métropole ne fait pas taire les réticences et la construction d'intercommunalités défensives se poursuit dans la plaine du Forez dans laquelle certains maires défendent le modèle de développement urbain de la « ville émergente » appelé à se substituer à la ville dense et populaire de Saint-Étienne.

<sup>9</sup> La commune du Chambon-Feugerolles située dans la vallée de l'Ondaine est alors largement occupée dans des opérations de reconversion industrielle et économique en mobilisant des instruments d'action publique et en usant de relations bilatérales avec les financeurs de la reconversion et notamment les Houillères du Bassin de Centre-Midi (voir Morel Journal, dir., 2017, p. 132—143).

<sup>10</sup> Cité par Vant, 1995, p. 122.

## Des débuts timides : une organisation intercommunale relativement faible en moyens et en ingénierie

Après l'échec du district, Michel Thiollière, maire de Saint-Étienne depuis 1994 et premier président de Saint-Étienne Métropole, défend la méthode des « petits pas » comme s'il avait été fait preuve de brutalité dans la période précédente. Selon ses propres termes, il prend son « bâton de pèlerin » pour tenter de construire un nouveau territoire de gestion de dynamiques socio-démographiques contrastées marquées par la décroissance démographique de Saint-Étienne qui accentue les problèmes de ressources financières face aux charges de centralité :

J'ai pris mon bâton de pèlerin pour aller convaincre les maires que l'on ne pouvait pas travailler tous seuls chacun de notre côté. Si la ville-centre dépérit, leurs populations « plus aisées » vont souffrir aussi parce qu'il n'y aura plus d'emplois [...] Et si le moteur s'arrête, toute l'agglomération en pâtit. Je ne peux pas dire que c'était largement partagé. Mais peu à peu, ils se sont [ralliés]. [...] Il y a eu quand même un réflexe de survie de l'agglomération et des communes périphériques [...] Avec, à Saint-Étienne, une sorte de suspicion des communes périphériques [à l'égard de la ville-centre] : « ils veulent nous faire payer leurs charges, ils veulent nous faire payer leur dette »<sup>11</sup>.

Le soupçon porté sur la ville-centre se renforce dans un contexte d'affaiblissement démographique et d'appauvrissement de la population stéphanoise. Pour autant, la modération du projet initial de Saint-Étienne Métropole, tant du point de vue fiscal<sup>12</sup> que des compétences incorporées — deux compétences obligatoires, celles de l'aménagement de l'espace et du développement économique, et une compétence optionnelle avec la protection et la mise en valeur de l'environnement —, permet de maintenir les accords politiques. Les premières actions en matière d'aménagement de l'espace sont peu structurantes et les commandes adressées à Epures peu stratégiques. Les acteurs économiques maintiennent leurs critiques tandis que de nouvelles tentatives de structuration intercommunale sont engagées dans la vallée du Gier (autour du maire de Rive-de-Gier) et surtout dans le secteur sud-ouest de la plaine du Forez, autour du maire de Saint-Just-Saint-Rambert qui souhaite renforcer sa coopération avec Montbrison, préfecture de la Loire jusqu'en 1855 avant d'être supplantée par Saint-Étienne alors en plein développement. La création de la CC Forez-Sud en janvier 1996 répond, de nouveau, aux représentations dévalorisées de la ville-centre — euphémisées dans l'obsession des édiles à ne pas devenir la « cité-dortoir de Saint-Étienne » — et à la volonté de conserver les populations

<sup>11</sup> Entretien avec Michel Thiollière, maire de Saint-Étienne de 1994 à 2008, président de Saint-Étienne Métropole de 1995 à 2008, réalisé en octobre 2015 par Christelle Morel Journal dans le cadre de ses recherches.

<sup>12</sup> Le système de fiscalité additionnelle est préféré au système de la taxe professionnelle d'agglomération et conduit à une première année budgétaire relativement confortable sans perturber les fiscalités communales. L'année suivante, le budget de Saint-Étienne Métropole est divisé par 7 et s'établit à 3 millions de francs environ.

favorisées que ces anciens espaces d'élection de la bourgeoisie stéphanoise ont peu à peu accueillies.

Malgré des débuts timides, la présidence de Saint-Étienne Métropole engrange la confirmation de l'adhésion de Saint-Chamond et des communes environnantes à la coopération intercommunale. L'État appuie à sa manière l'installation de l'EPCI en en faisant un acteur majeur du *Plan stratégique pour le développement de l'Ouest Rhône-Alpes* élaboré en 1996. Quant à Epures, son rôle de production de données et d'observation territoriale constitue un instrument majeur de l'élaboration des politiques communautaires même si tout rôle prospectif lui est dénié. L'expérimentation minimale d'une coopération intercommunale est donc lancée au milieu des années 1990. Si le maire de Saint-Étienne est devenu le président de l'EPCI sans contestation, la distribution des vice-présidences de l'exécutif communautaire montre la vigilance des maires des communes de centralité secondaire sur le fonctionnement de ce nouvel instrument d'action territoriale.

### **Un renforcement de la coopération accéléré depuis les années 2010 : vers un épuisement progressif du fait communal ?**

Au cours des années 2000 et 2010, les élus de l'agglomération stéphanoise se rendent peu à peu au « fait » intercommunal : les enjeux de développement sont de plus en plus appréhendés à cette échelle dans un contexte d'atonie territoriale globale. Les dynamiques démographiques du département de la Loire et notamment des espaces urbanisés sont plus faibles que celles enregistrées à l'échelle de la Région Rhône-Alpes et de la région lyonnaise. A l'échelle locale, les disparités de dynamisme et d'attractivité s'accroissent entre les communes des vallées industrielles et Saint-Étienne, et les communes de la plaine du Forez et de la proche Haute-Loire qui accueillent le desserrement résidentiel de la ville-centre. Les enjeux de déplacement à l'échelle de l'agglomération et plus largement à l'échelle de l'aire métropolitaine lyonnaise jouent également leur rôle dans la prise de conscience des interdépendances communautaires : le projet d'autoroute A45 constitue ainsi un sujet de consensus global parmi les élus de Saint-Étienne Métropole comme vecteur de développement pour l'est et le nord de la ville. En 2001, l'assemblée communautaire et les communes associées adoptent le nouveau statut de CA issu de la loi de 1999 évoquée en introduction. Trente-quatre communes rejoignent alors le nouvel EPCI avant que, deux ans plus tard, le périmètre ne s'étende à quarante-trois communes et la collecte des déchets ne devienne une nouvelle compétence. En 2004, la carte de la coopération intercommunale est de nouveau questionnée par l'État notamment pour un éventuel rattachement à Saint-Étienne Métropole de Saint-Just-Saint-Rambert et de la CC Forez-Sud. Le président du CG42 s'oppose alors fortement, maintenant la position de cette institution au renforcement des positions métropolitaines. Saint-Étienne Métropole ne peut qu'entériner le développement d'une CC autour de Montbrison, alors renommée en Loire-Forez.

Sous le même statut de CA, une extension plus stratégique de périmètre est opérée en 2013 avec l'intégration d'Andrézieux-Bouthéon et de La Fouillouse, deux communes issues de la CC de Saint-Galmier. Dans les années suivantes, les élus de Saint-Étienne Métropole parviennent à saisir les opportunités offertes par la législation de renforcement métropolitain. Le passage en CU, dans la formule issue de la loi MAPTAM, permet de doper les compétences obligatoires de l'EPCI dans des secteurs stratégiques : aménagement et développement économique, social et culturel de l'espace communautaire ; équilibre social de l'habitat ; politique de la ville ; protection et mise en valeur de l'environnement ; politique du cadre de vie et gestion des services d'intérêt collectif<sup>13</sup>. Ce passage, initié sous la présidence socialiste de Maurice Vincent (2008—2014), est confirmé par Gaël Perdriau (Les Républicains), élu maire de Saint-Étienne en mars 2014. Les réflexions engagées sur l'intégration progressive des services communautaires et municipaux — sous l'égide du directeur général des services (DGS) venu de Nantes dont les capacités métropolitaines sont bien documentées<sup>14</sup> — sont cependant suspendues avant de reprendre dans une configuration remaniée de l'administration de Saint-Étienne Métropole sous la houlette d'un nouveau DGS fort d'une expérience convaincante dans l'agglomération de Valenciennes.

La montée en compétences de l'EPCI stéphanois s'opère avec des ressources financières augmentées par l'obtention du statut de CU. Les inquiétudes sur les capacités « réelles » de Saint-Étienne Métropole, notamment pour ce qui est du personnel et des ressources en ingénierie, à entrer dans son nouveau statut sont laissées de côté au profit d'une mobilisation — transpartisane — pour l'obtention du nouveau statut de métropole.

## Des dimensions plus stratégiques intégrées peu à peu

Pour apprécier les apprentissages et les capacités développées dans la courte histoire de Saint-Étienne Métropole, nous pouvons examiner les modalités de la coopération avec l'agglomération lyonnaise structurée en CU dès 1966. Malgré la caricature qui en est parfois faite lorsque le paradigme du derby footballistique prend le dessus, les relations entre les deux administrations municipales et métropolitaines sont sous-tendues par la recherche de relations de complémentarité et / ou de coopération, sans éviter les conflits ponctuels et l'asymétrie des ressources.

Dès la fin des années 1980, la signature d'un protocole de concertation et de coopération Lyon et Saint-Étienne marque une volonté de dialogue des élus et des techniciens, qui se traduit, dès 1991, par l'adhésion de la commune de Saint-Étienne et du CG42 à l'association Région urbaine de Lyon (RUL) qui devient, sous les municipalités de Michel Noir (1989—1995) puis de Raymond Barre (1995—2001) une scène de large coopération métropolitaine pour traiter de logistique (schéma

<sup>13</sup> Le Grand Lyon constitue un cas emblématique du rôle structurant des services urbains pour la coopération intercommunale (voir Scherrer, 1995, p. 105—114).

<sup>14</sup> Voir les références mobilisées plus haut en ajoutant Laurent Devisme (dir., 2009).

directeur Logistique, 1987), de développement durable (1999) et de transports (2000). En 2002, l'adhésion de Saint-Étienne Métropole à la RUL constitue un signe positif d'émancipation des réticences du CG42 — et de celui du Rhône — au dialogue métropolitain. Le rapprochement entre les administrations et les leaders politiques du Grand Lyon et de Saint-Étienne Métropole conduit à la rédaction de l'*Abécédaire Lyon — Saint-Étienne*, sorte de « livre blanc » d'une coopération créative entre les deux métropoles. L'alternance politique inattendue à Saint-Étienne met (presque paradoxalement, puisque les deux villes et les deux EPCI sont alors présidées par des socialistes) en sommeil ce travail symbolique commun. Mais l'outil de pôle métropolitain, créé par la loi de décembre 2010, est saisi par Lyon, Saint-Étienne et aussi les agglomérations de Vienne et Porte de l'Isère, pour mettre en œuvre une coopération souple interterritoriale dès 2012 (Galimberti, Morel *Journal*, 2014, p. 106—113). Le pôle constitue indéniablement une scène stratégique, moins pour les réalisations effectives que pour les apprentissages et les interconnaissances développées entre élus et directeurs des services des EPCI adhérents avec un effet induit non négligeable de donner à voir, sans les durcir, les identités qui composent l'aire métropolitaine lyonnaise.

## **S'affirmer comme métropole dans un espace régional et national recomposé**

En 2017, la CU de Saint-Étienne Métropole a intégré huit nouvelles communes dans le cadre de la refonte de la carte intercommunale du département de la Loire sous l'égide du préfet. Cette énième extension du périmètre de l'EPCI stéphanois n'est pas anodine puisqu'elle amène le démantèlement d'une des intercommunalités défensives de la plaine du Forez, le Pays de Saint-Galmier auquel sont soustraites les communes de Chamboeuf, Saint-Bonnet-les-Oules et Saint-Galmier elle-même, et associe des communes des monts du Forez dont les dynamiques socio-économiques sont bien liées à l'agglomération stéphanoise. En ajoutant une huitième commune soustraite à la CC de Forez-en-Lyonnais, Saint-Étienne Métropole atteint la taille critique de 400 000 habitants, nécessaire à la collectivité pour prétendre s'ériger en métropole.

### **Retour sur la bataille de la métropole stéphanoise et ses défis**

Pour Saint-Étienne comme pour Dijon, Toulon ou Tours, la possibilité d'accéder au statut de métropole a été ouverte par un amendement du sénateur Maurice Vincent, maire de Saint-Étienne entre 2008 et 2014, inséré dans la loi promulguée le 27 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain. Confirmé par le vote de l'assemblée communautaire, le nouveau statut de Saint-

Étienne Métropole, qui n'en avait jusqu'alors que le nom<sup>15</sup>, est confirmé par le décret du 1<sup>er</sup> septembre 2016. Des compétences, nouvelles ou renforcées, deviennent ainsi accessibles en matière de politiques de santé, d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation. La possibilité de prendre des compétences dévolues jusqu'ici à l'institution départementale par convention est également ouverte. L'objectif, selon Gaël Perdriau, est de « renforcer chacune des collectivités sur ses compétences fortes pour les rendre plus efficaces, notamment en termes de service à la population » (Rouarch, 2017). Fin 2016, l'hypothèse de prise de compétence reste prudente et concerne simplement la prévention de la délinquance, les aides aux personnes âgées ou aux personnes en situation de handicap devraient, quant à elles, rester du domaine du conseil départemental de la Loire.

La mise en métropoles du territoire national suppose une forme de sélectivité des territoires bien présente dans l'esprit des projets gouvernementaux depuis les années 2000. Les travaux du comité Balladur limitait ainsi à onze le nombre de métropoles à créer. Les luttes sur les seuils de population des aires urbaines ou des bassins de vie ont été intenses entre le gouvernement, les « grands maires » — également députés ou sénateurs avant les mesures de limitation de cumul des mandats entrées en vigueur en 2017 — assurés d'obtenir le statut de métropole, et les représentants de collectivités de taille moyenne. Elles ont abouti à la reconnaissance de vingt-deux métropoles. En avril 2015, la visite du Premier ministre, Manuel Valls, dans la région stéphanoise, avait pourtant fermé la porte à un abaissement des seuils démographiques et maintenu la métropole de Lyon comme la seule métropole régionale. Les efforts des maires-sénateurs des villes moyennes, avec quelques personnalités de poids comme le maire de Dijon et des affinités partisans avec le gouvernement Valls, ont fini par ébranler les premiers choix gouvernementaux. L'amendement élaboré par M. Vincent a donc bénéficié de la bienveillance gouvernementale et ouvert la voie à sept nouvelles métropoles, dont deux en Auvergne Rhône-Alpes qui en compte quatre au final. Mise en adéquation avec le nouveau découpage régional, la « métropolisation » impose de fait des recompositions au découpage départemental : la métropole de Lyon, créée par la loi MAPTAM est ainsi une collectivité territoriale à statut particulier qui, sur le territoire du Grand Lyon, cumule depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015 les compétences de l'ancienne CU et du département du Rhône ; au-delà, l'éventualité de suppression d'une vingtaine de départements dans les espaces métropolisés est régulièrement évoquée depuis l'élection d'E. Macron à la présidence de la République en mai 2017.

Dans la quête du statut métropolitain, les élus de Saint-Étienne Métropole ont poursuivi plusieurs objectifs : renforcer leurs capacités d'action sur le territoire communautaire, trouver sa juste place dans l'aire métropolitaine lyonnaise et dans la nouvelle Région Auvergne-Rhône-Alpes qui, englobant le département de Haute-Loire, offre des possibilités inédites de mise en cohérence territoriale, et peser dans les dispositifs de coopération (pôle métropolitain voire réseaux de ville).

<sup>15</sup> Dans le contexte de l'obtention du statut, un élu communautaire a témoigné de son incompréhension puisque, pour lui, Saint-Étienne « était déjà métropole », anecdote rapportée lors d'un entretien avec un technicien de la planification territoriale.



## Un enjeu encore à relever : la politique de logement et d'habitat dans un projet affirmé d'aménagement du territoire communautaire

Dans le contexte décrit dans cet article, il est évident que les politiques de logement et d'habitat constituent des enjeux cruciaux pour la métropole stéphanoise. Jusqu'ici, c'est le « retard » de construction d'une politique intercommunale de logement qui a plutôt retenu l'attention des chercheurs, visible notamment dans la faiblesse relative du programme local de l'habitat (PLH ; Morel Journal, Sala Pala, 2013, p. 111—133). Le premier PLH est élaboré en 2002. Souvent qualifié de « minimal » dans les entretiens conduits en 2015—2016 auprès des acteurs locaux du logement et de l'habitat, il constitue un instrument d'acculturation aux enjeux du logement social. Les tensions autour de l'implantation des logements sociaux sont sensibles, Saint-Étienne étant soupçonnée d'exporter ses « problèmes » et en l'occurrence ses populations pauvres et ethnicisées. En 2011, le deuxième PLH affiche des objectifs de construction sociale dans toutes les communes de Saint-Étienne Métropole. Au bilan, les objectifs ne sont atteints que dans les secteurs les plus attractifs sans améliorer la situation dans les secteurs détendus et en difficulté de Saint-Étienne et des communes des vallées industrielles. À l'échelle du territoire communautaire, il y a un risque réel de renforcer les inégalités socio-spatiales entre centre et périphérie. Les objectifs et les moyens du troisième PLH sont donc cruciaux pour doter la métropole d'un véritable outil d'orientation de la production résidentielle articulée, à l'amont, à une stratégie foncière et, à l'aval, aux enjeux de mobilité à l'échelle métropolitaine.

Pour la métropole de Saint-Étienne en devenir, l'enjeu consiste aussi en l'affirmation de capacités d'animation technique et politique en matière d'habitat. En 2016, la direction de l'Habitat de Saint-Étienne Métropole ne comporte que quatre personnes : le directeur et trois chargés de mission : « parc privé », « parc public » et « gens du voyage ». A cette faiblesse en ingénierie s'ajoute une faiblesse des moyens financiers comme en témoigne un ancien vice-président de Saint-Étienne Métropole en charge de l'Habitat (2008—2014) :

8 millions par an [de budget], ce n'est pas suffisant. Il faudrait pratiquement 20 millions d'euros. Des collectivités comme Rennes [ou Lille] qui ont des politiques de l'habitat qui durent depuis 40 ans, mettent 30 ou 40 millions par an. Donc on est loin du compte<sup>16</sup>.

Cette question des ressources est bien entendu centrale : Saint-Étienne Métropole dispose d'un certain nombre d'instruments d'action publique pertinents — SCOT, PLH, observatoires, etc. — qui ne peuvent rester seulement des outils techniques mais dont les acteurs de l'urbain attendent qu'ils incorporent un projet de territoire, qu'ils aient les intentions de le mener à bien et les capacités à le faire.

<sup>16</sup> Entretien avec Gérard Manet, maire de Tartaras depuis 2001 et ancien vice-président de Saint-Étienne Métropole en charge de l'Habitat (2008—2014), réalisé par Christelle Morel Journal et Valérie Sala Pala, dans le cadre de recherches.

Les outils de connaissance et de pilotage global se sont améliorés tant en substance qu'en procédure : l'observatoire de l'habitat, créé en 1998, ou l'observatoire des mobilités résidentielles créé en 2009 à l'initiative de l'État local constituent des scènes appropriées pour travailler à une politique globale de l'habitat prenant en compte les enjeux intercommunaux de mobilités, d'équipements culturels et scolaires, cruciaux dans les choix résidentiels des ménages. Dans le cadre actuel de la CU, Saint-Étienne Métropole dispose de la compétence de plein droit pour les plans locaux d'urbanisme (PLU) au titre de l'aménagement de l'espace communautaire. Si le PLU-intercommunal (PLUI) est bien affirmé comme horizon, les services communautaires se contentent pour l'instant de mettre en conformité les PLU communaux avec le SCOT approuvé en décembre 2013<sup>17</sup>. Au fond, c'est bien la question du portage politique qui est ici posée et de l'échelle de référence des élus. Les entretiens conduits ont montré, tant dans leur contenu que, parfois, dans leurs « conditions » de passage, que les élus restent avant tout « municipaux » — y compris au niveau des vice-présidences — et que leur rôle et leur identité d'élus intercommunaux sont rarement mis en avant en premier.

Le passage en métropole constitue un véritable défi pour les politiques de logement et d'habitat du territoire communautaire, confronté à des dynamiques globales plutôt faibles par rapport aux territoires environnants et à des asymétries sociodémographiques criantes au sein même du territoire communautaire. La perspective d'un rattachement des offices publics de l'habitat (OPH) à la métropole, la délégation des aides à la pierre voire le conventionnement avec le département de la Loire pour reprendre la politique sociale — l'expérience de la métropole de Lyon en la matière a montré la pertinence de cet assemblage — constituent des objectifs raisonnables qui contribueraient à dépasser le traitement quantitatif des questions de logement et d'habitat pour une approche assumée en termes de peuplement. Ces mesures prendraient plus de sens encore avec l'engagement dans la préparation d'un futur PLUI Habitat Déplacement pour améliorer la « condition métropolitaine » stéphanoise.

## Conclusion

La construction de la coopération intercommunale en région stéphanoise est complexe et marquée, dans le temps long, par la contestation ou la minoration récurrentes du rôle de la ville-centre. Malgré l'affaiblissement de son poids démographique, Saint-Étienne reste la locomotive d'une agglomération à la configuration singulière, inscrite dans l'aire métropolitaine lyonnaise et qui l'assume aujourd'hui<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Entretien avec des techniciens de la direction de l'Habitat de Saint-Étienne Métropole et de la direction du syndicat mixte du SCOT Sud-Loire, réalisé en juillet 2016 par Christelle Morel Journal et Valérie Sala Pala dans le cadre de recherches.

<sup>18</sup> Les coopérations en matière économique se sont renforcées comme en témoigne la chambre de commerce et d'industrie Lyon Métropole Saint-Étienne Roanne ou l'adhésion de Saint-Étienne

Longtemps réticents à l'institutionnalisation des formes de coopération, les acteurs politiques locaux ont saisi les opportunités ouvertes par les récentes réformes territoriales métropolitaines. Pour autant, si le *Pacte métropolitain stéphanois* voté en juin 2015 confirme que la construction métropolitaine « permet à Saint-Étienne Métropole d'asseoir son positionnement dans la dynamique territoriale de la nouvelle Région Rhône-Alpes Auvergne et de jouer un rôle moteur sur la scène régionale, nationale et internationale », il « place la commune au cœur du dispositif métropolitain » et « les élus locaux comme point d'ancrage de la proximité et de la stratégie métropolitaine »<sup>19</sup>. Le référentiel métropolitain, encore dépendant du référentiel communal, ne devrait-il pas être affirmé de manière plus forte pour « parler d'une seule voix »<sup>20</sup>, trouver une juste place dans l'aire métropolitaine lyonnaise et dans la région et montrer sa capacité à animer des projets en leader ? Cela suppose sans doute de passer de logiques d'action jacobino-fordistes où le maire notable est l'intermédiaire avec l'État à des logiques postfordistes décentralisées où les coalitions d'acteurs jouent un rôle de premier plan. Si tout n'est pas enviable dans cette nouvelle géo-économie politique d'inspiration néolibérale (cf. PInson, Morel Journal, 2017), l'enjeu est bien d'en comprendre voire instrumentaliser les logiques pour ne plus être un territoire qui perd.

## Bibliographie

- Chalas Y., Dubois-Taine G., 1997 : *La Ville émergente*. La Tour d'Aigues: Éditions de l'Aube.
- Davezies L., 2012 : *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*. Paris : Seuil.
- Devisme L., dir., 2009 : *Nantes. Petite et grande fabrique urbaine*. Marseille : Éditions Parenthèses.
- Dormois R., 2006 : *Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977—2001)*. « Revue française de science politique », vol. 56 (5), p. 837—867.
- Galimberti D., Morel Journal Ch., 2014 : *Le politiche di coordinamento su scala metropolitana in Francia: il caso della regione urbana di Lione / Coordination Policies at the Metropolitan Level in France: the Case of Lyon Urban Region*. « Urbanistica », n° 153, p. 106—113.
- Gay G., 2003 : *Sauve qui peut dans une région qui perd : territoires politiques contre territoire pertinent en région stéphanoise*. Colloque Territoires institutionnels, terri-

---

Métropole à l'agence pour le développement économique de la région lyonnaise (Aderly) en mars 2015.

<sup>19</sup> Saint-Étienne Métropole, *Penser et construire ensemble notre métropole. Le Pacte métropolitain stéphanois 2015—2020*. Disponible sur : <http://cusem.fr/wp-content/uploads/2013/12/PACTE-METROPOLITAIN-STEPHANOIS.pdf> [dernière consultation : le 10 octobre 2017].

<sup>20</sup> Entretien avec le DGS de Saint-Étienne Métropole, réalisé par C. Morel Journal et G. Gay en juillet 2016 pour les besoins de cet article.

- toires fonctionnels, Macon, Institut de recherche du Val de Saône-Mâconnais, 25—26 septembre 2003.
- Gay G., Morel Journal Ch., 2000 : *La vraie fausse identité du bassin houiller de la Loire. Pour comprendre les insuffisances de la mobilisation autour d'une destinée industrielle*. In : J.-C. Rabier, dir. : *Formes de mobilisation dans les régions d'activités minières*. Actes du Colloque international de Béthune, 24—25 et 26 mai 2000. Lille, p. 119—137.
- Harvey D., 2004 : *L'urbanisation du capital*. « Actuel Marx », n° 35 (1), p. 41—70.
- Lefevre C., Roseau N., Vitale T., 2013 : *Introduction. Les défis de la gouvernance métropolitaine*. In : T. Vitale et al. : *De la Ville à la Métropole. Les défis de la gouvernance*. Paris : Éditions L'œil d'or.
- Le Galès P., 2002 : *European Cities, Social Conflicts and Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Messer M.-A., Kaufmann V., Ravalet E., Vincent S., 2017 : *Piloter la métropole, une histoire de valeurs : régulation métropolitaine en France et en Suisse*. Réponse à l'appel à candidatures du programme Popsu 2, 2017, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01593287/document> [dernière consultation: le 15 octobre 2017].
- Morel Journal Ch., dir., 2017 : *Elision mais inexorabilité du risque : quelle résilience face à la pollution des sols dans les territoires industriels ?* Rapport pour le ministère de la Transition écologique et solidaire, novembre 2017.
- Morel Journal Ch., Sala Pala V., 2013 : *Agir sur les mobilités résidentielles en situation urbaine incertaine. Réflexions à partir de l'exemple stéphanois*. « Regards sociologiques », n° 45—46, p. 111—133.
- Padioleau J.-G., Demesteere R., 1991 : *Les démarches stratégiques de planification des villes. Origines, exemples et questions*. « Les Annales de la recherche urbaine », n° 51, p. 29—40.
- Pinson G., 2002 : *Political Government and Governance: Strategic Planning and the Reshaping of Political Capacity in Turin*. « International Journal of Urban and Regional Research », Vol. 26, n° 3, p. 477—493.
- Pinson G., Morel Journal Ch., 2017 : *Debating the Neoliberal City*. London: Routledge.
- Rouarch M., 2017 : *La communauté urbaine de Saint-Étienne deviendra métropole au 1<sup>er</sup> janvier 2018*. « France bleu » le 4 septembre, <https://www.francebleu.fr/deviendra-metropole-au-1er-janvier-2018-1504538786> [dernière consultation : le 15 octobre 2017].
- Scherrer F., 1995 : *Genèse et métamorphose d'un territoire d'agglomération urbaine : de Lyon au Grand Lyon*. « Revue de géographie de Lyon », Vol. 70, n° 2, p. 105—114.
- Vant A., 1981 : *Imagerie et urbanisation. Recherches sur l'exemple stéphanois*. Saint-Étienne : Centre d'études forésiennes.
- Vant A., 1995 : *L'agglomération stéphanoise en quête de territoire*. « Revue de géographie de Lyon », Vol. 70, n° 2, p. 115—124.
- Vant A., Gay G., 1997 : „*Saint-Étienne Métropole“ ou le découpage du territoire minime*. « Revue de géographie de Lyon », Vol. 72, n° 3, p. 177—190.
- Veltz P., 2014 : *La métropole, oui mais...* « Urbanisme », hors-série n° 50, novembre, p. 10—12.



Emmanuel Thimonier-Rouzet, Lisa Rolland

Université de Lyon

## Les agences d'urbanisme françaises et la réforme territoriale de 2015 Étude de cas à Lyon

**Abstract:** This article specifies the outlines of the French territorial reform (2015) in the light of the case study of Lyon metropolitan area. Within this context, the “Decision Support” of urban planning agencies has to be reconsidered especially with the focus on territorial representations. The paper highlights how urban planning agencies, especially UrbaLyon, deal with the issue of the representations of new territorial configurations, as well as their role in regional planning.

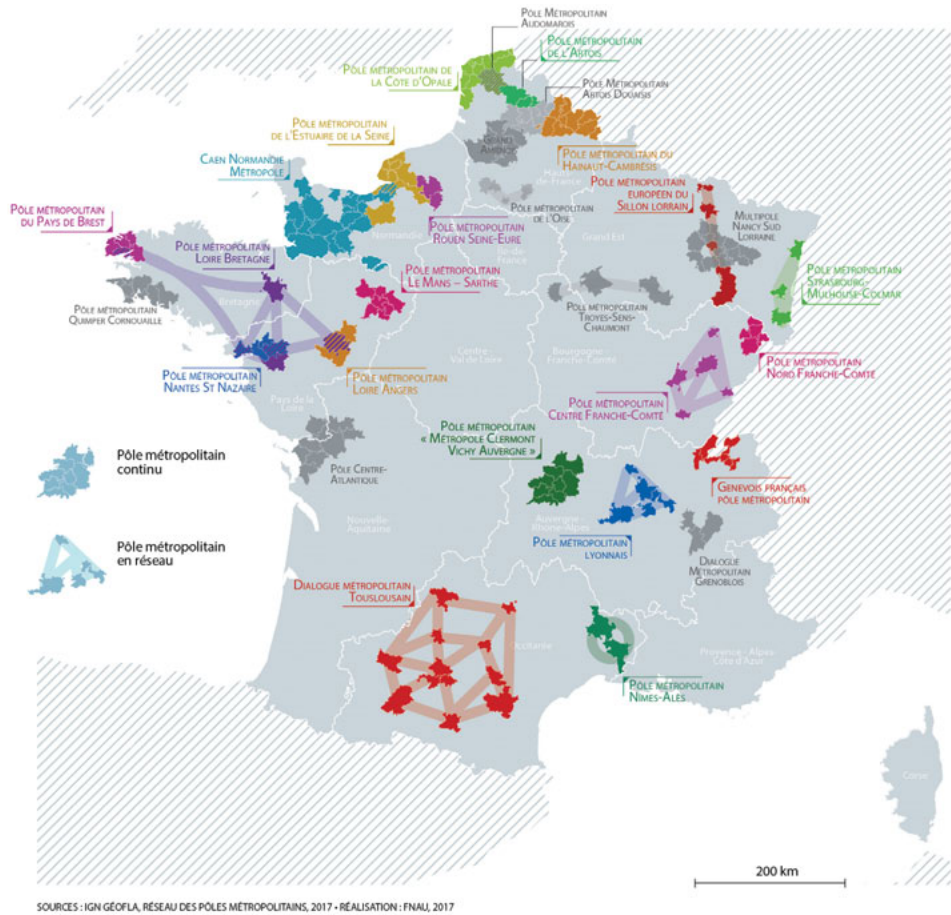
**Key words:** urban planning agency, regional planning, territorial configurations, metropolization, Lyon

Sur le plan réglementaire français, le « fait métropolitain », reconnu par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), encadre le phénomène de métropolisation<sup>1</sup> à l'œuvre depuis cinq décennies (cf. Olive, 2015, p. 135—151). Le « fait régional », quant à lui reconnu par la loi du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), élargit les compétences et les périmètres des régions françaises afin de mieux positionner ces dernières sur l'échiquier européen et ce, dans un cadre de compétition des territoires (Baudelle, Elissade, 2007, p. 43—67 ; Perrin, 2017, p. 5—20).

Aujourd'hui, le dialogue du couple métropole/région est un vecteur majeur des dynamiques des territoires, alors que les logiques d'interterritorialité (Vanier, 2008 ; Marcou, 2009, p. 21—79) imposent des outils ou des scènes de gouvernance

<sup>1</sup> On entend par métropolisation le processus de transformation qualitative, à la fois fonctionnel et morphologique, des grandes villes (voir : Leroy, 2000, p. 78—86).

à géométrie variable, tels que les schémas de cohérence territoriale (SCOT) ou les pôles métropolitains (carte n° 1). En parallèle, des acteurs économiques s'organisent selon des logiques de coopérations ou de partenariats, autorisant un dialogue plus souple avec les collectivités territoriales, à l'image des pôles de compétitivité (Delaplace, 2013, p. 255—271) et des communautés d'universités et d'établissements (COMUE ; Musselin, dir., 2017).



Carte n° 1. Les pôles métropolitains, juin 2017

Ces changements réglementaires profonds influent sur la mission d'aide à la décision des agences d'urbanisme, les obligeant, notamment, à se réinterroger sur leurs (nouveaux) modes de représentations des territoires. Certains peuvent rester classiques tels que les représentations en surfaces ou en aires. D'autres peuvent être plus dynamiques, tels que les systèmes territoriaux pour lesquels les relations et les complémentarités invitent à dépasser les logiques de classement (*ranking*) ou de hiérarchie territoriale. Dans ce second cas, divers types de flux et de coopérations entre acteurs structurent des systèmes territoriaux, selon différentes échelles. Pour

E. Thimonnier-Rouzet, L. Rolland : Les agences d'urbanisme françaises et la réforme territoriale de 2015...

exemples, les systèmes urbains dits de « proximité »<sup>2</sup> sont aussi connectés — et impactés — par des flux plus « transversaux » de coopération entre grandes métropoles (Bourdeau-Lepage, Huriot, 2009, p. 233—249; Halbert, Cicille, Rozenblat, 2012). Ces représentations en systèmes territoriaux mettent en perspective un certain nombre d'enjeux avec lesquels les agences d'urbanisme doivent, aujourd'hui, composer et les invitent à se repositionner dans le jeu d'acteurs de l'aménagement du territoire.

Cet article découle de deux interventions lors de conférences internationales relatives aux enjeux de gouvernance urbaine<sup>3</sup>. Il revient, d'abord, sur le rôle singulier et les missions interdisciplinaires des agences d'urbanisme en matière d'ingénierie territoriale. Il rend ensuite compte, de manière didactique, des impacts territoriaux de la récente réforme du cadre réglementaire, qui correspond à une nouvelle grande étape de la décentralisation française et modifie la donne de l'agencement territorial. *In fine*, le propos est de démontrer que les processus de la métropolisation invitent à réinterroger les représentations classiques des territoires ; c'est à cela qu'œuvrent, notamment, aujourd'hui, les agences d'urbanisme, à l'instar d'UrbaLyon.

## Les agences d'urbanisme, des outils d'ingénierie territoriale interdisciplinaires au service des pouvoirs publics

Instituées par la loi d'orientation foncière (LOF) de 1967 pour élaborer les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) — devenus SCOT avec la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) de 2000, et les plans d'occupation des sols (POS) — devenus plans locaux d'urbanisme (PLU) avec la loi SRU, les agences d'urbanisme<sup>4</sup> ont pour vocation d'assister les collectivités territoriales dans la conception et la mise en œuvre de leurs politiques d'aménagement.

Créées à l'initiative de communes, d'intercommunalités (ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)), de collectivités territoriales en concertation avec l'État, ou encore de syndicats mixtes contribuant à l'aménagement et au développement territorial, les agences d'urbanisme interviennent en matière de planification et d'ingénierie des projets urbains.

Les agences d'urbanisme relèvent du droit privé — association sans but lucratif régie par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 — mais elles sont financées par leurs membres publics ou parapublics selon le principe d'adhésions cumulées. Peuvent être

<sup>2</sup> Liens préférentiels développés entre les villes configurant des systèmes urbains multipolaires : voir Berroir *et al.* (2017).

<sup>3</sup> „Gouvernance urbaine dans la société en réseaux : France, Thaïlande et Japon“ Lyon, 19—20 janvier 2017; „Métropole sous tension“, Katowice, 29 septembre 2017.

<sup>4</sup> Les agences d'urbanisme sont les héritières des « ateliers d'urbanisme » ou des « sociétés d'études urbaines ».

membres d'une agence, l'État, les collectivités territoriales, les intercommunalités, et toutes autres personnes morales de droit public contribuant à l'aménagement et au développement des territoires locaux. Par exemple, les membres de l'agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise (UrbaLyon) sont regroupés selon trois collèges : le premier collège, qui réunit ses membres de droit, sont les partenaires qui versent les plus importantes cotisations annuelles, tandis que les deuxième et troisième collèges réunissent des membres aux niveaux de cotisations moins élevés et, pour la plupart, entrés plus tardivement dans le partenariat de l'agence (cf. Annexe). Chaque membre verse une cotisation annuelle et dispose du droit de participation et de vote aux instances. Ainsi, chaque agence fonctionne selon une assemblée générale et un conseil d'administration dont sont issus leur président et les administrateurs du bureau. Des personnes morales de droit public ou de droit privé, en charge d'une mission d'intérêt général, en lien avec l'aménagement et le développement territorial, peuvent bénéficier du statut de "personne associée" au sein d'un quatrième collège<sup>5</sup>.

C'est en partenariat avec leurs membres que les agences définissent leurs activités annuelles, appelées "programme partenarial". Néanmoins, elles peuvent répondre à des appels d'offres émanant des marchés publics (bien que ce ne soit pas leur objectif) : le cas échéant, ces contrats constituent des "contrats spécifiques", c'est-à-dire passés hors partenariat.

## Éclairer et aider la décision des élus

Les études et analyses réalisées par les agences d'urbanisme apportent une expertise technique pour la décision de leurs partenaires — les élus, y compris sur la dimension internationale des projets. Ainsi, les agences assurent :

- le suivi des évolutions urbaines et l'observation territoriale ;
- la participation à la définition de politiques d'aménagement et de développement, et à l'élaboration de documents d'urbanisme et de planification qui leur sont liés tels les SCOT et les PLU ;
- la préparation des projets territoriaux selon une approche intégrée et harmonieuse des politiques publiques ;
- la contribution à l'innovation, aux démarches et aux outils du développement territorial durable et de la qualité paysagère ;
- l'accompagnement de coopérations internationales liées aux stratégies urbaines.

Par leur statut associatif (droit privé), les agences d'urbanisme disposent d'une souplesse d'action leur permettant d'intervenir sur la quasi-totalité des thématiques que recouvrent l'urbanisme et l'aménagement du territoire : foncier, habitat,

<sup>5</sup> UrbaLyon, *Rapport d'activité 2016. Zoom sur 32 projets*, Lyon, 2017, p. 8—9. Document téléchargeable via le lien : [http://www.urbalyon.org/Document/Zoom\\_sur\\_32\\_projets\\_-\\_Rapport\\_d\\_activite\\_2016\\_de\\_l-Agence\\_d-urbanisme\\_de\\_l-aire\\_metropolitaine\\_lyonnaise\\_-28218](http://www.urbalyon.org/Document/Zoom_sur_32_projets_-_Rapport_d_activite_2016_de_l-Agence_d-urbanisme_de_l-aire_metropolitaine_lyonnaise_-28218) [dernière consultation: le 18 octobre 2017].



politique de la ville<sup>6</sup>, transports, environnement, architecture, patrimoine, commerce, agriculture, etc.

Disposant de participations annuelles de la part de leurs partenaires, les agences peuvent aussi répondre aux marchés publics, et se positionner comme associées ou alternatives aux cabinets-conseils.

Les agences d'urbanisme constituent des interlocuteurs privilégiés des pouvoirs publics en matière d'études et de conseils, souvent qualifiées « d'outils d'ingénierie » ou, plus trivialement, de « boîtes à outils des collectivités territoriales (Caudron, 2014, p. 231—240).

### **L'Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise (UrbaLyon), à la croisée des connaissances et des représentations métropolitaines**

UrbaLyon est une association créée en 1978, après avoir été « l'atelier d'urbanisme » de la communauté urbaine de Lyon, au cours des années 1970. Élargissant, régulièrement, son partenariat, UrbaLyon regroupe, aujourd'hui, 40 adhérents issus de l'État, des collectivités territoriales et des intercommunalités, des syndicats mixtes porteurs de SCOT, des établissements publics et des établissements publics fonciers, des chambres consulaires. Le champ partisan est totalement indépendant de ce processus d'élargissement partenarial : en effet, la « couleur politique » n'entre pas en ligne de compte dans l'évolution du partenariat de l'agence.

À l'instar des quarante-neuf autres agences d'urbanisme françaises, UrbaLyon est membre de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU), instance nationale de représentation desdites agences. Dotée d'un budget de 7,3 M€, UrbaLyon emploie, en 2017, quatre-vingt-onze salariés issus de formations initiales diverses — géographie, économie, sociologie, architecture, histoire, droit, science politique, communication — invitant à exercer des métiers complémentaires — urbaniste, aménageur, statisticien, cartographe, infographe, etc.

L'une des forces de l'agence est de travailler selon une articulation de ces échelles de territoires permettant d'alimenter les connaissances locales et métropolitaines, et ce, d'autant plus dans un contexte de profonde mutation de l'organisation territoriale française.

---

<sup>6</sup> « La politique de la ville est une politique de cohésion urbaine et de solidarité envers les quartiers les plus défavorisés. Elle vise à restaurer l'égalité républicaine et à améliorer les conditions de vie de leurs habitants » Voir site internet du ministère de la Cohésion des territoires : <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/politique-de-la-ville> [dernière consultation: le 4 septembre 2018].

## Nouvelle étape de décentralisation, nouvelle architecture du territoire français : vers un nouveau positionnement des agences d'urbanisme

La France vit, depuis plusieurs années, une nouvelle grande étape de décentralisation qui s'articule, principalement, autour de quatre textes :

- la loi du 16 décembre 2010, dite de réforme des collectivités territoriales (RCT) ;
- la loi du 27 janvier 2014, dite MAPTAM ;
- la loi du 16 janvier 2015, relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales, et modifiant le calendrier électoral ;
- la loi du 7 août 2015, dite NOTRe, confiant de nouvelles compétences aux régions et définissant les compétences attribuées à chaque collectivité territoriale.

Cette réforme d'ensemble de l'organisation territoriale française souhaite répondre à deux grands objectifs :

- clarifier *qui fait quoi* en matière de compétences dévolues pour harmoniser les politiques publiques entre les différents échelons de territoires ;
- diminuer les dépenses publiques lorsque plusieurs niveaux de collectivités pouvaient, auparavant, se concurrencer sur un même domaine d'action.

Il convient de signaler que les agences d'urbanisme n'ont pas été consultées pour l'élaboration et la mise en place de cette nouvelle grande étape de décentralisation française. Tributaires du jeu des pouvoirs publics, elles doivent, aujourd'hui et de manière prospective, trouver une posture efficiente dans ce contexte de mutations. Toutefois, à ce stade de la démonstration, il apparaît important de mettre en perspective les enjeux institutionnels et territoriaux de ces mutations à l'aune du cas lyonnais.

### Les régions confortées, renforcées et, pour la plupart, élargies : Lyon à la tête d'une très vaste région Auvergne-Rhône-Alpes

Les régions sont des circonscriptions administratives découpées, pour la première fois, en 1956. Elles correspondaient, alors, à des « régions de programme » ou « programmes d'action régionale » visant à promouvoir l'expansion économique et sociale de leur territoire. Ces découpages servaient, aussi, de cadres et de références aux subdivisions des différentes administrations déconcentrées.

En 1972 (Loi du 5 juillet<sup>7</sup>), vingt-deux régions sont créées sous la forme d'établissements publics régionaux dotés de compétences réduites.

En 1982 (Loi du 2 mars<sup>8</sup>), les régions deviennent des collectivités territoriales à part entière dotées de pleines compétences.

<sup>7</sup> Loi du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions.

<sup>8</sup> Loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Le 1<sup>er</sup> janvier 2016 (effets de la loi du 16 janvier 2015), le nombre des régions métropolitaines est passé de vingt-deux à treize (tableau 1) : l'objectif annoncé est de donner, à ces treize régions, davantage de visibilité et une taille équivalente à la plupart des régions des autres pays européens afin de les rendre plus compétitives.

Tableau 1  
Nouveaux périmètres des régions françaises selon la réforme territoriale mise en application en 2016 (Thimonier-Rouzet, Rolland, 2018)

Régions ayant conservé leur périmètre ( <i>chefs-lieux</i> )	Regroupements régionaux opérés ( <i>chefs-lieux</i> )
Bretagne ( <i>Rennes</i> )	Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine, devenues Grand-Est ( <i>Strasbourg</i> )
Centre, devenue Centre-Val-de-Loire ( <i>Orléans</i> )	Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes, devenues Nouvelle Aquitaine ( <i>Bordeaux</i> )
Pays-de-la-Loire ( <i>Nantes</i> )	Auvergne et Rhône-Alpes, devenues Auvergne-Rhône-Alpes ( <i>Lyon</i> )
Provence-Alpes-Côte-d'Azur ( <i>Marseille</i> )	Bourgogne et Franche-Comté, devenues Bourgogne-Franche-Comté ( <i>Dijon</i> )
collectivité territoriale de Corse ( <i>Ajaccio</i> )	Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, devenues Occitanie ( <i>Toulouse</i> )
	Nord-Pas-de-Calais et Picardie, devenues Hauts-de-France ( <i>Lille</i> )
	Basse-Normandie et Haute-Normandie, devenues Normandie ( <i>Rouen</i> )

Il ressort donc, de cette dernière loi, une part importante de regroupements. Ces regroupements concernent, pour la plupart, des régions très dynamiques sur le plan économique avec, à leur tête, de grandes métropoles (Lyon, Bordeaux, Nantes, Toulouse, Strasbourg, etc.) ; ils renforcent les polarités existantes. Ces regroupements concernent, pour de nombreux cas, des régions qui étaient déjà dotées d'un large périmètre (Rhône-Alpes, Aquitaine, Pays-de-la-Loire, etc.) : on assiste donc à un processus d'extension spatiale de la région comme entité administrative.

La loi NOTRe conforte les régions en leur confiant des compétences élargies en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace et de mobilité. Cependant, elles sont autorisées à déléguer la mise en œuvre d'une partie de leurs compétences aux intercommunalités ou aux départements. Au-delà de ces évolutions réglementaires, l'enjeu prioritaire est de créer une culture commune entre les anciennes régions fusionnées (Lefèvre, 2015).

La loi NOTRe a également doté les régions de deux schémas structurants visant à simplifier les anciens schémas thématiques, dans une perspective plus transversale :

- le schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) ;

— le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), intégrant les anciens schémas régionaux de cohérence écologique, climat-air-énergie, d'intermodalité, des déchets. Les orientations du SRADDET sont prescriptives pour les SCOT et les PLU qui doivent les prendre en compte.

A travers cette loi, l'État souhaite développer le dialogue, la concertation ou la négociation entre ces régions et les institutions locales, notamment les intercommunalités, et les réseaux urbains et territoriaux qui les composent.

## **Le gouvernement intercommunal et le « fait métropolitain » réaffirmés : Lyon, seule collectivité territoriale**

En 1994, avec près de 37 000 communes, la France comptait près de la moitié du nombre total des communes des douze pays alors membres de l'Union européenne. En 2016, au sein d'une Union européenne composée de vingt-huit états, 40% des communes européennes sont des communes françaises ; parmi elles, plus de 30 000 comptent moins de 2 000 habitants. Face à cet « émiettement territorial », une structuration intercommunale s'est construite depuis la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle avec la création des premiers syndicats intercommunaux dotés de compétences spécifiques, plus particulièrement en matière de services urbains (alimentation en eau, électricité, assainissement, etc.).

Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, 40% des EPCI disparaissent dans le but de réaliser des économies de gestion et de proposer davantage de services. L'objectif est de faire coïncider le périmètre des (nouvelles) communautés gestionnaires de ces services avec les bassins de vie. En effet, la loi NOTRe a imposé, parfois à marche forcée, 450 fusions d'intercommunalités ; ces dernières doivent réunir un minimum de 15 000 habitants.

Par ailleurs, en 2014, la loi MAPTAM a mis en place le statut de « métropole ». Une métropole dite de « droit commun » correspond à un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine<sup>9</sup> de plus de 650 000 habitants. Toutefois, certaines grandes agglomérations — communautés urbaines ou communautés d'agglomérations —, de taille moindre, peuvent se transformer en métropoles sous certaines conditions ; il peut s'agir :

- d'EPCI à fiscalité propre, formant un ensemble de plus de 400 000 habitants, dans le périmètre desquels se trouve le chef-lieu de région ;
- d'EPCI centres d'une zone d'emplois<sup>10</sup> de plus de 400 000 habitants exerçant, en lieu et place des communes, certaines compétences.

<sup>9</sup> Au sens de la définition de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) : « Ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (ou unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40% de la population résidente occupe un emploi dans le pôle ou dans les communes attirées par celui-ci » (INSEE, 2011, définition simplifiée).

<sup>10</sup> Au sens de la définition INSEE : « Espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent, et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts » (INSEE, 2011, définition simplifiée).

Pour répondre à ces contraintes quantitatives d'habitants, certains EPCI ont intégré de nouvelles communes à l'image de la communauté urbaine de Saint-Étienne qui a obtenu, au 1<sup>er</sup> janvier 2018, le statut de métropole.

Ainsi, en janvier 2018, on dénombre vingt-deux métropoles : Aix-Marseille, Bordeaux, Brest, Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble, Lille, Lyon, Metz, Montpellier, Nancy, Nantes, Nice, Orléans, Grand-Paris, Rennes, Rouen, Saint-Étienne, Strasbourg, Toulon, Toulouse, Tours.

### **La métropole de Lyon : une collectivité territoriale**

La métropole de Lyon est la seule métropole française à bénéficier du statut de collectivité territoriale. Résultant de la fusion des compétences de l'ex-communauté urbaine de Lyon et du département du Rhône sur le territoire de l'agglomération, la métropole de Lyon est dotée de la clause de compétence générale, gérant, ainsi, toute affaire d'intérêt communautaire, dans les domaines de l'aménagement, du développement économique, de l'habitat, des relations internationales, de la famille, de l'enfance, de l'éducation, de l'insertion, des personnes handicapées et des personnes âgées. Cependant, l'État et la Région Auvergne-Rhône-Alpes peuvent lui déléguer des compétences.

La communauté urbaine de Lyon et le département n'existent plus sur ce territoire depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015. « Outre la législation, la métropole de Lyon résulte de l'accord politique des présidents de l'ex-communauté urbaine de Lyon et du conseil départemental du Rhône. L'amputation de 59 communes (1,3 million d'habitants) d'un déjà "petit" département du Rhône, l'entente politique entre deux édiles locaux, de bords politiques différents, singularisent la création de la métropole de Lyon, invitant certains analystes à la considérer comme exemplaire » (Thimonier-Rouzé, 2014, p. 46).

### **Nouveaux pôles métropolitains et nouveaux SCOT, redessiner un cadre de gouvernance au-delà des territoires institutionnels**

Issus de la loi RCT et révisés par la loi MAPTAM, les pôles métropolitains sont des établissements publics constitués, par accord — c'est-à-dire selon des ententes politiques d'élus — entre EPCI à fiscalité propre. Outil partenarial de réflexion entre les membres, le pôle métropolitain regroupe des fonctions métropolitaines, conforte l'intercommunalité et s'inscrit dans des territoires aux enjeux différents. Les actions menées portent sur la prospective et la promotion territoriale, l'aménagement, le développement économique, l'innovation, l'enseignement supérieur et la recherche, l'organisation des déplacements, la culture, etc.

Les pôles métropolitains permettent de conduire des projets communs et de mettre en réseau des acteurs de l'ingénierie territoriale tels les agences d'urbanisme.

Sur le plan territorial, un pôle métropolitain peut dépasser le cadre départemental ;

cependant, il doit dénombrer 300 000 habitants dont 100 000 issus d'un même EPCI à fiscalité propre. Le pôle peut regrouper, sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave, des intercommunalités à fiscalité propre dont au moins l'un d'entre eux de plus de 50 000 habitants est limitrophe d'un pays étranger.

Ainsi, deux grands types de pôles métropolitains ont été créés :

- les pôles aréolaires ou surfaciques, composés d'intercommunalités formant une aire continue, cadres d'une coopération de proximité (pôle métropolitain Grand Paris Seine Aval) ;
- les pôles réticulaires, composés d'intercommunalités sans continuité géographique, cadres de fonctions métropolitaines (pôle métropolitain lyonnais).

Les pôles métropolitains constituent des outils souples de gouvernance urbaine ; ils autorisent des intercommunalités qui n'ont pas le seuil de population ou la continuité territoriale pour se transformer en communautés urbaines, à avoir plus de poids dans la négociation avec les nouvelles grandes régions.

### **Le pôle métropolitain lyonnais**

« Si le fait métropolitain lyonnais est incontestable au point de créer une collectivité territoriale à part entière [...], la métropolisation lyonnaise l'a, depuis longtemps, dépassée, au regard de la croissance démographique, de la périurbanisation et des pratiques quotidiennes des habitants. C'est dans l'esprit de répondre aux aspirations des habitants d'un même bassin de vie et d'emplois très élargi qu'une scène de coopération d'intérêt métropolitain a récemment émergé en région lyonnaise : le pôle métropolitain lyonnais » (2014, p. 47).

En effet, en mai 2012, les présidents de la communauté urbaine de Lyon, des communautés d'agglomérations de Saint-Étienne, de la Porte de l'Isère et du Pays Viennois, se sont associés pour créer le pôle métropolitain lyonnais, officialisant l'aboutissement institutionnel d'une coopération, avant tout politique, engagée depuis plusieurs années.

En 2015, le pôle métropolitain lyonnais s'est élargi avec l'intégration de la communauté de communes de l'Est Lyonnais et la communauté d'agglomération Villefranche-Beaujolais-Saône.

Le pôle métropolitain lyonnais autorise la mise en commun d'importants moyens techniques issus de ses membres afin de mener des actions de promotion, de développement et d'aménagement, d'attractivité et de compétitivité de son territoire. Il réunit, aujourd'hui, cent-quatre-vingt-douze communes, sur une superficie de plus de 2 000 km<sup>2</sup>, et compte plus de 2 millions d'habitants.

Défini par la loi SRU, le SCOT est un document public de planification intercommunale de référence fixant, pour une durée de dix ans, les grandes orientations de l'organisation du territoire et la mise en cohérence des politiques publiques. Il est révisé ou confirmé tous les dix ans (au minimum).

Le périmètre du SCOT, d'un seul tenant et sans enclave, est défini par une majorité de communes ou d'intercommunalités concernées par des enjeux ou intérêts

communs. Les principaux éléments déterminant le périmètre du SCOT sont, principalement, les groupements de communes, les parcs naturels, les plans de déplacements urbains (PDU), les schémas de développement commercial, les programmes locaux de l'habitat (PLH) et les périmètres des SCOT voisins. Sont donc pris, notamment, en considération les déplacements (domicile-travail, domicile-zones de chalandise des commerces) et les déplacements vers les équipements sociaux, culturels, sportifs et de loisirs. Le SCOT a donc pour principal objectif de faire coopérer, au mieux, les communes regroupées. Le territoire du SCOT de l'agglomération lyonnaise regroupe soixante-quatorze communes (756 km<sup>2</sup>) et compte 1,4 million d'habitants.

Face à ces grandes mutations réglementaires et institutionnelles, les travaux des agences d'urbanisme, à l'image d'UrbaLyon, doivent être novateurs. Par leur fonction d'observation et d'aide à la décision, elles doivent réfléchir à de nouveaux modèles d'analyse des grands territoires ; c'est ainsi qu'elles contribuent aujourd'hui à la rédaction d'ouvrages collectifs. Ces ouvrages sont de plus en plus souvent cités dans les travaux de recherche et sont également devenus, au fil du temps, des références en matière de conseils, démontrant le rôle incontournable des agences d'urbanisme en fait de construction de la connaissance et d'ingénierie complexe. Le dernier d'entre eux (FNAU, 2016b), notamment, fait la démonstration du dépassement des représentations traditionnelles entre territoires urbains, périurbains et ruraux, tous marqués par des flux et des interrelations. Il met en évidence la coopération entre systèmes urbains et métropolitains. Cet ouvrage a été rédigé selon une approche interdisciplinaire, en partenariat avec de nombreux partenaires — chercheurs, collectivités, services de l'État, etc. La troisième section de cet article se propose d'en délivrer quelques éléments afin de mettre en perspective des types de représentations des territoires français selon plusieurs explorations géographiques et échelles de territoires.

## **Des dynamiques territoriales organisées en réseaux ou systèmes urbains**

En ce qui concerne les observations socio-économiques des concentrations urbaines, l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) a mis au point, dès 1996, le concept « d'aire urbaine » (Lefèvre, 2015) : il permet d'établir des périmètres d'étude pour les agglomérations françaises, indépendamment des limites administratives de l'intercommunalité. L'aire urbaine permet d'appréhender des liens d'interdépendances d'un territoire avec sa ville-centre ainsi que le territoire « pratiqué » par ses habitants, notamment au travers des mobilités domicile-travail. C'est pourquoi le périmètre des aires urbaines dépasse, souvent, les limites institutionnelles des intercommunalités.

La cartographie du territoire français en aires urbaines reflète l'armature urbaine des régions françaises. Ces aires urbaines entretiennent, entre elles, des

liens à différentes échelles qui organisent des systèmes urbains plus complexes, fonctionnant selon une logique de réseau (Lefèvre, 2015). Ainsi, de nouvelles représentations des territoires voient le jour : en témoignent les systèmes urbains dits “de proximité” ou encore des réflexions en cours sur des relations inter-aires urbaines ou inter-métropolitaines.

## Des systèmes urbains de « proximité »...

Les systèmes urbains de proximité mettent en avant une approche relationnelle du fonctionnement territorial, considérant conjointement plusieurs types de liens face à l'accroissement de la mobilité des personnes et des biens. Ainsi, vingt-six systèmes urbains de proximité, hors Paris, ont été déterminés. La majorité des liens met en réseau des aires urbaines d'une même région (Berroir *et al.*, 2017). Sept indicateurs ont permis d'identifier ces types de liens : les mobilités domicile-travail, les migrations résidentielles, les systèmes à grande vitesse (offre aérienne et TGV), les liens établissement(s)-siège social dans tous les secteurs d'activités, les liens établissement(s)-siège social dans les secteurs technologiquement innovants, les partenariats scientifiques européens, les liens résidences principales-résidences secondaires. Pour déterminer l'intensité de ces liens, une note cumulée de ces sept indicateurs a été calculée (Berroir *et al.*, 2017).

Le plus petit système regroupe cinq aires urbaines (Auxerre, 200 000 habitants), alors que le plus grand en compte trente (Lyon — Grenoble — Saint-Étienne, 4 millions d'habitants). Le degré de métropolisation des systèmes urbains s'appuie, selon la littérature, sur quatre dimensions du développement territorial : l'accumulation, l'attractivité, l'innovation et l'interconnexion (Berroir *et al.*, 2017). Ainsi, les huit systèmes urbains les plus métropolisés montrent que le poids démographique ne suffit pas pour « faire métropole » : Lille (3,3 millions d'habitants) a un degré de métropolisation équivalent à celui de Bordeaux et Nantes-Saint-Nazaire, pourtant plus petits. À l'inverse, toujours selon les mêmes critères, les systèmes urbains de Nice, de Toulouse et de Strasbourg se distinguent par un fort degré de métropolisation par rapport à d'autres de taille identique tels ceux de Rouen, de Bordeaux et de Metz-Nancy. Le facteur explicatif tient dans la spécialisation : Nice par son ouverture internationale liée au tourisme, Toulouse par son profil technopolitain (aéronautique), et Strasbourg par son profil institutionnel *via* la présence d'organisations internationales.

Selon cette approche, parmi les systèmes urbains de “proximité”, c'est le système Lyon — Grenoble — Saint-Étienne qui présente le plus fort degré de métropolisation (Berroir *et al.*, 2017). En effet, les relations y sont très denses, qu'elles concernent des mobilités domicile-travail, des migrations résidentielles, des mobilités de loisirs, ou encore les liens sièges-établissements. Dans ce mode de représentation réticulaire des territoires, Lyon garde, toutefois, la part belle en polarisant les échanges de par son statut de « ville-mère ».



## ... et des relations inter-aires urbaines comme nouveau maillage du territoire français

Les relations entre les grandes aires urbaines constituent une dimension majeure des systèmes territoriaux : ils indiquent comment une aire urbaine donnée peut mobiliser, à distance, les ressources du territoire national. Les aires urbaines du Sud de la France sont des pivots majeurs de ces relations transversales alors que celles du Nord sont moins interconnectées : le positionnement transfrontalier avec l'Espagne, l'Italie et la Suisse, pour les premières, et l'effet polarisant de l'Île-de-France, pour les secondes, peuvent être une explication.

Ces liens connectent les systèmes urbains selon deux modalités. Une première modalité est de proche en proche, dessinant les contours de réseaux transversaux étoffés et équilibrés tels que les liens entre Strasbourg et Nancy-Metz, entre Lyon et Clermont-Ferrand, entre Lille et Amiens, et préfigurent, quelque peu, le découpage en treize régions. Ces réseaux de proche en proche concernent aussi des villes non intégrées dans une même région telles Bordeaux et Toulouse, Nantes et Rennes, pour lesquelles les liaisons inter-aires urbaines sont parmi les plus diversifiées et les plus robustes à l'échelle nationale. La seconde modalité se déploie à plus grande distance : elle souligne que la coopération entre les territoires se joue à plusieurs échelles, tant avec les territoires les plus proches qu'avec les territoires lointains. Ainsi, le système bordelais est connecté à vingt-et-une autres aires urbaines de la façade atlantique, du sud-est et du centre de la France. Bordeaux polarise les deux-tiers de ces liens transversaux suivie par deux relais régionaux : Angoulême avec Poitiers et La Rochelle, et Saintes avec Rochefort et La Rochelle (Berroir *et al.*, 2017, p. 18).

Ces représentations en systèmes urbains invitent à mettre en perspective un certain nombre d'enjeux et de nouvelles problématiques pour les territoires urbains. À cet effet, plusieurs agences d'urbanisme se sont approprié ces modes de réflexion, à l'image de celles de Strasbourg, de Bordeaux ou de Lyon. Aussi, l'agence d'urbanisme de Bordeaux, dans son *Atlas de l'espace métropolitain de Bordeaux* (A-urba, 2016), dresse un bilan quant aux méthodes de production de ces représentations.

Tout d'abord, l'accès et l'analyse des données bilocalisées<sup>11</sup> ne sont pas toujours aisés, notamment en ce qui concerne le temps de traitement des bases et de construction de séries statistiques, bien plus chronophages que les analyses en stocks<sup>12</sup>. D'autant que les données sont très régulièrement réactualisées, et un temps de travail trop long sur leur accès et leur traitement peut rapidement rendre caduques les représentations liées. Des difficultés à déterminer les indicateurs pertinents sont souvent rencontrées en matière de statistiques appliquées à la géographie. Ainsi, de nouveaux modes de calculs sont à tester tels que les flux dominants, l'intensité des flux ou le sens des flux.

<sup>11</sup> Un enregistrement pour une unité territoriale (aire urbaine, commune, etc.).

<sup>12</sup> Analyses en volumes localisés sur une seule unité territoriale (aire urbaine, commune, etc.).

Si les chercheurs semblent avoir un temps d'avance sur les praticiens de l'aménagement — d'où la nécessité, pour les seconds, d'avoir recours aux premiers —, ce mode d'exploration géographique fait écho à une demande des partenaires des agences d'urbanisme; mais cette demande reste, parfois, trop conceptuelle ou théorique et ne débouche pas suffisamment sur des projets concrets.

Ces approches selon les systèmes urbains et les réseaux à différentes échelles répondent à plusieurs objectifs pour UrbaLyon ainsi que pour les agences d'urbanisme en règle générale :

- i) combler un besoin de données, d'outils et de clés de lecture pour regarder autrement les grands territoires, afin de disposer d'un fonds de connaissances en prise avec des réflexions scientifiques reconnues : même si ces besoins ne font pas toujours l'objet de lignes d'études dédiées, UrbaLyon et ses agences partenaires doivent être en anticipation sur des sujets à enjeux ;
- ii) répondre à des demandes croissantes des partenaires d'UrbaLyon en matière de connaissance des flux, des relations entre les territoires. Demain, des besoins d'expertises pourraient émerger dans le cadre du SRADDET Auvergne-Rhône-Alpes ;
- iii) tendre vers des approches, non pas comparatives avec d'autres métropoles — ou aires urbaines — françaises ou européennes, mais qui appréhendent les complémentarités entre ces territoires. *In fine*, il s'agit d'objectiver, par exemple, les relations entre l'aire métropolitaine lyonnaise et d'autres grandes concentrations françaises et européennes ;
- iv) relancer l'animation du partenariat métropolitain, à travers des débats et événements, invitant aux échanges entre partenaires de l'agence et experts extérieurs (chercheurs, consultants, etc.).

## **L'aire métropolitaine multipolaire, entre représentation surfacique et représentation réticulaire : étude du cas lyonnais**

Une aire métropolitaine<sup>13</sup> est un large territoire sur lequel s'exerce, de façon privilégiée, l'influence d'une métropole (au sens étymologique « ville-mère » ; cf. UrbaLyon, 2014). A Lyon, ce concept d'aire métropolitaine n'est pas nouveau et se décline selon différentes échelles de gouvernance. Il permet aussi de décrire une vaste région lyonnaise visible et rayonnante à l'échelle internationale.

Cette appellation « aire métropolitaine lyonnaise » se retrouve ainsi dans la dénomination de la directive territoriale d'aménagement et de développement durables (DTADD) lyonnaise<sup>14</sup>, document de référence issu de la loi du 4 février 1995<sup>15</sup>,

---

<sup>13</sup> Le concept d'aire métropolitaine lyonnaise se décline aussi dans l'appellation de la démarche « inter-SCOT ».

<sup>14</sup> La DTADD de l'aire métropolitaine lyonnaise regroupe 379 communes sur 4 454 km<sup>2</sup> et concerne 2,5 millions d'habitants.

<sup>15</sup> Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

dotant le territoire concerné d'une vision prospective et d'un projet solidaire partagé, coproduit et porté par l'État.

Elle se retrouve aussi dans l'inter-SCOT. En effet, certains territoires français, dotés d'une grande métropole, ont engagé des démarches « d'inter-SCOT », à l'image de Toulouse ou de la région bordelaise. Souvent organisées dans un cadre informel, ces démarches réunissent différents acteurs : par exemples, l'inter-SCOT de l'aire urbaine de Toulouse associe l'État, tandis que celui de Gironde (région bordelaise) associe le département ; l'inter-SCOT de l'aire métropolitaine lyonnaise rassemble, quant à lui, des syndicats mixtes porteurs de SCOT (FNAU, 2016b, p. 26). Devenu trop étroit avec le développement lyonnais hors de son périmètre, le territoire du SCOT de l'agglomération lyonnaise ne permettait plus de prendre en compte toutes les grandes problématiques d'aménagement et d'urbanisme, c'est pourquoi les élus et les partenaires d'UrbaLyon ont initié, dès 2003, l'inter-SCOT de l'aire métropolitaine lyonnaise ; il s'agit d'une démarche de coopération entre treize syndicats mixtes porteurs des SCOT<sup>16</sup>.

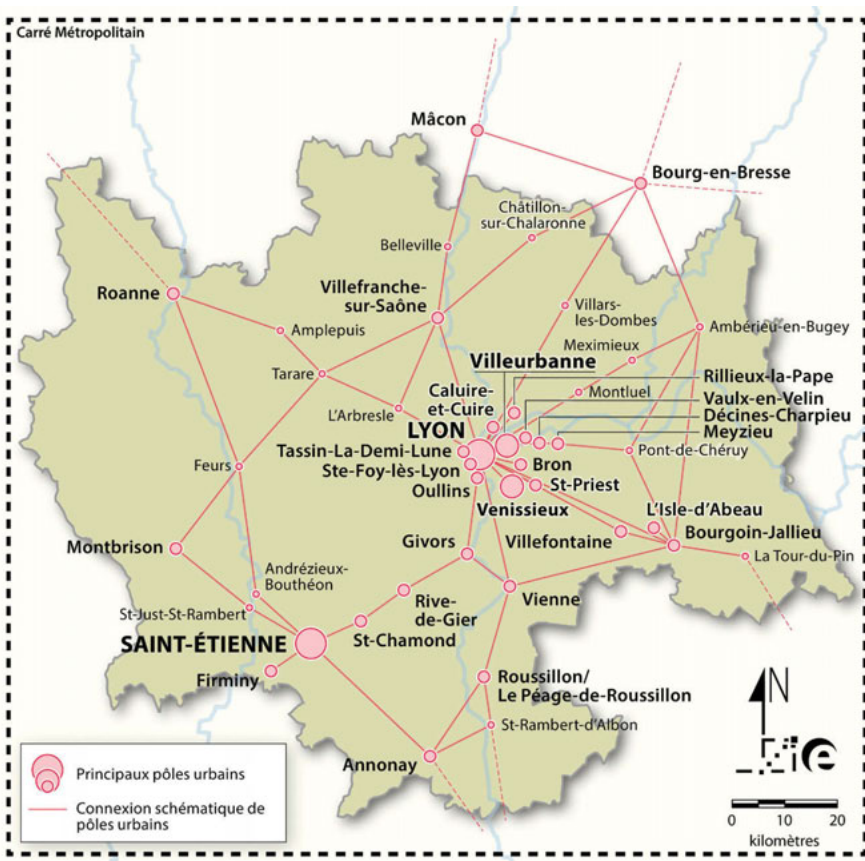
Le territoire de l'inter-SCOT de l'aire métropolitaine lyonnaise rassemble neuf-cent-quatre-vingt-deux communes sur environ 13 000 km<sup>2</sup>, et compte 3,3 millions d'habitants. L'inter-SCOT permet d'orienter l'aménagement et la cohérence des politiques publiques sur ce vaste espace. L'inter-SCOT de l'aire métropolitaine lyonnaise réunit également les territoires sous l'influence lyonnaise, soit tout ou partie des départements du Rhône, de la Loire, de l'Ain, de l'Isère, de l'Ardèche et de la Drôme. Intégrant des villes moyennes distantes de 30 à 100 km de Lyon telles que Villefranche-sur-Saône, Bourgoin-Jallieu, Vienne, Annonay, ou Roanne, l'inter-SCOT de l'aire métropolitaine lyonnaise est l'espace privilégié d'études et d'aide à la décision commun aux agences d'urbanisme de Lyon et de Saint-Étienne. Ce territoire d'organisation multipolaire, bien que ne disposant pas de représentation institutionnelle, fait consensus chez les élus, mettant en exergue les grandes problématiques d'aménagement et de planification stratégique d'un large territoire lyonnais y compris, par exemple, en matière d'agriculture (voir : UrbaLyon, 2015).

L'inter-SCOT de l'aire métropolitaine lyonnaise s'inscrit, lui-même, dans le « carré métropolitain » : notion convenue par les deux agences mentionnées plus haut, celui-ci regroupe plus de 2 300 communes dont certaines sont situées hors de la région Auvergne-Rhône-Alpes, dans les départements de la Saône-et-Loire, du Jura ou de la Savoie. Ce carré ne constitue pas seulement un cadre géométrique — et cartographique — de 160 km de côté : il permet aussi d'élargir les analyses socio-économiques, ouvrant l'inter-SCOT sur ses proches territoires voisins impactant son développement. Parmi ces territoires, citons le Mâconnais, prolongement du val de Saône au nord ; la vallée du Rhône, en direction de Valence, prolongement du Roussillonnais au sud ; le pays de la Jeune Loire, prolongement de l'agglomération stéphanoise au sud-ouest.

<sup>16</sup> Les treize SCOT membres de l'inter-SCOT de l'aire métropolitaine lyonnaise sont : Agglomération lyonnaise, Beaujolais, Boucle du Rhône en Dauphiné, Bugey-Côtière-Plaine de l'Ain, La Dombes, Loire Centre, Monts du Lyonnais, Nord-Isère, Ouest lyonnais, Rives du Rhône, Roannais, Sud Loire, Val de Saône-Dombes.

L'étude de cas de l'aire métropolitaine lyonnaise démontre que l'obstacle des partitions institutionnelles du territoire français, telles l'intercommunalité ou le département, peut être dépassé grâce à un dialogue réussi entre décideurs. Selon les élus des territoires de l'aire métropolitaine lyonnaise, le dialogue autorise la mise en place d'un projet d'aménagement partagé et respectueux des spécificités locales.

C'est pourquoi, même si l'on parle "d'aire" métropolitaine et d'interface entre les agglomérations constitutives de l'aire métropolitaine lyonnaise, lesdites agglomérations sont tributaires de leur développement, au sein de leur propre bassin. En matière de développement économique, par exemple, chacune de ces agglomérations peut constituer une alternative d'implantation d'entreprises à la métropole de Lyon. En effet, ces agglomérations disposent, la plupart du temps, de foncier disponible moins onéreux, tout en proposant des externalités positives (clientèle, accessibilité, qualité de vie, etc.), pour des porteurs de projets ou investisseurs extérieurs français ou internationaux. Cette complémentarité entre le territoire de l'agglomération lyonnaise et les agglomérations proches implique donc aussi une analyse et des représentations spatiales réticulaires qui mettent en exergue un véritable « système urbain de proximité » entre ces pôles (carte n° 2).



Carte n° 2. Carré Métropolitain. Source : UrbaLyon, 2014.

## Mise en perspective

En 2014, l'agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise est devenue l'agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise, témoignant du changement d'échelles territoriales à l'œuvre en France, pour ses expertises « grands territoires ». En effet, dans un contexte où l'État français envoie un message fort en donnant davantage de poids au *couple* métropole-région, UrbaLyon a dû anticiper — puis satisfaire — les besoins en matière d'ingénierie des territoires lyonnais et d'Auvergne-Rhône-Alpes. Pour cela, elle a dû réfléchir à la mutualisation de ses compétences, savoir-faire et moyens avec ses voisines sur les préoccupations de ses partenaires. C'est pourquoi, à l'échelle de ces grands territoires (région, inter-SCOT, pôle métropolitain, etc.), UrbaLyon travaille en réseau avec l'agence d'urbanisme de Saint-Étienne, dans le cadre du réseau A2, mais aussi avec les agences de Saint-Étienne, de Grenoble, et de Clermont-Ferrand, dans le cadre du réseau Urba4. Ainsi, les quatre agences se positionnent sur l'expertise des très grands territoires, dans une logique d'indépendance croissante de ceux-ci et, plus particulièrement, du *couple* région-métropoles. Plus précisément, elles deviennent des outils d'ingénierie à même de :

- décrypter les dynamiques interterritoriales à l'échelle de la région Auvergne-Rhône-Alpes, ainsi que les évolutions en cours, en lien avec les métropoles ;
- conduire une analyse des systèmes territoriaux régionaux ;
- lier les problématiques d'aménagement et les questions de planification ;
- éclairer la nouvelle donne territoriale en mettant en perspective les logiques d'échanges et de flux.

UrbaLyon travaille aussi en collaboration avec d'autres agences françaises d'urbanisme, dans le cadre des Rencontres nationales des agences d'urbanisme, ou encore de publications pilotées par la FNAU (voir : FNAU, 2016a), à l'instar de la démarche *SYTERE* (*Systèmes territoriaux régionaux*), ayant donné lieu à la publication *Les territoires des nouvelles régions*, citée, à plusieurs reprises, dans le présent article.

Si les agences d'urbanisme fonctionnent, depuis longtemps, en réseaux, nous assistons aujourd'hui au développement de réseaux ou de systèmes géographiques d'agences, à l'image de leurs territoires. Ces réseaux ou systèmes d'agences répondent à une nouvelle demande politique leur permettant de « se constituer en interlocuteurs solides de communautés XXL et de régions plus grandes ou, pour le moins, aux pouvoirs accrus » (AMF, 2017, p. 30). De la même manière, la FNAU a annoncé la création d'un Réseau mondial des agences métropolitaines d'urbanisme afin de répondre à deux objectifs : « faciliter les échanges entre les agences et permettre un partage d'expériences ; développer les coopérations et accompagner la création d'agences urbaines dans le monde » (AMF, 2017, p. 31).

## Bibliographie

- A-urba, 2016 : *Atlas de l'espace métropolitain de Bordeaux*. Bordeaux : Mollat.
- AMF, 2017 — Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités, « Maires de France » [Paris], janvier, p. 30—31.
- Baudelle G., Elissalde B., 2007 : *L'aménagement à l'heure de l'Europe : une construction territoriale imparfaitement partagée*. « L'information géographique », Vol. 71 [Paris: Armand Colin], p. 43—67.
- Berroy S. et al., 2017 : *Les systèmes urbains français : une approche relationnelle*. « Cybergeo — european journal of geography ». Disponible sur : <https://journals.openedition.org/cybergeo/27945> [dernière consultation : le 18 octobre 2017].
- Bourdeau-Lepage L., Huriot J.-M., 2009 : *Proximité et interactions : une reformulation*. « Géographie, Économie, Société », Vol. 11 [Lavoisier], p. 233—249.
- Caudron D., 2014 : *Agences d'urbanisme : la boîte à outils des collectivités territoriales*. In : J.-I. Chapis, dir. : *Profession urbaniste*. La Tour d'Aigues : Éditions de l'Aube, p. 231—240.
- Delaplace M., 2013 : *La politique des pôles de compétitivité : la question de l'articulation entre compétitivité des entreprises et compétitivité des territoires*. « Géographie, Économie, Société », Vol. 13 [Lavoisier], p. 255—271.
- FNAU, 2015 — Fédération nationale des agences d'urbanisme : *L'expérience métropolitaine lyonnaise*. Paris : Éditions Gallimard, Points Fnau n° 4, collection Alternatives.
- FNAU, 2016a — Fédération nationale des agences d'urbanisme : *Abécédaire : systèmes territoriaux régionaux*. Paris : FNAU [janvier].
- FNAU, 2016b — Fédération nationale des agences d'urbanisme : *Les territoires des nouvelles régions*. Paris : Éditions Gallimard, Points Fnau n° 6, collection Alternatives.
- Halbert L., Cicille P., Rozenblat C., 2012 : *Quelles métropoles en Europe : Des villes en réseaux*, La documentation française, Travaux, n° 16, Paris.
- INSEE Auvergne-Rhône-Alpes, réseau Urba4, *Auvergne-Rhône-Alpes. Nouvel espace régional et dynamiques métropolitaines*, T. 1 et 2, INSEE Auvergne-Rhône-Alpes, Lyon, 2015—2016.
- Lefèvre J., 2015 : *Super-régions : relever le défi de l'intégration culturelle*. « Les Echos » [Paris], édition du 17 décembre.
- Leroy S., 2000 : *Sémantiques de la métropolisation*. « L'espace géographique », T. 29, n° 1, [Paris : Humensis, Belin], p. 78—86.
- Marcou G., 2009 : *La réforme territoriale. Analyse du nouveau projet de réforme des collectivités territoriales*. In : J.-C. Nemery, dir. : *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises ?*. Paris : L'Harmattan, p. 21—79.
- Musselin Ch., dir., 2017 : *La grande course des universités*. Paris : Presses de Sciences Po.
- Olive M., 2015 : *Métropoles en tension, la construction heurtée des espaces politiques métropolitains*. « Espaces et sociétés », n° 160—161 [Nanterre], p. 135—151.
- Perrin T., 2017 : *L'Europe des régions : quel retour*. « Pôle Sud », n° 46 [Montpellier : Arpos], p. 5—20.
- Saez G., Lacheret A., dir., 2001 : *L'action culturelle de la région Rhône-Alpes sur la voie de l'autonomie*. In : *La région, laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône-Alpes*. Paris : Recherches, La Découverte, p. 295—318.

- Thimonier-Rouzet E., 2014 : *La recette lyonnaise de l'aire métropolitaine*. In : *Atlas de la France et des Français*. Paris : La Vie—Le Monde, p. 46—48.
- UrbaLyon, 2014 : *Lexique métropolitain. Les territoires lyonnais*, Lyon.
- UrbaLyon, 2015 : *L'agriculture dans le Rhône et la Métropole de Lyon. Mutations et enjeux*. Lyon.
- UrbaLyon, 2016 : *Metropoles factfile : Amsterdam, Barcelona, Birmingham, Brussels, Copenhagen, Gothenburg, Hamburg, Leipzig, Lyon, Manchester, Munich, Stockholm, Stuttgart, Turin*. Vol. 14. Lyon.
- UrbaLyon, 2017 : *Rapport d'activité 2016. Zoom sur 32 projets*. Lyon, p. 8—9.
- Vanier M., 2008 : *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*. Paris : Economica Anthropos.

**La gouvernance partenariale  
de l'Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise  
(UrbaLyon)**

**1<sup>er</sup> collège. Membres de droit :**

- Métropole de Lyon
- État
- Département du Rhône
- Syndicat d'étude et de programmation de l'agglomération lyonnaise (Sépal)
- Syndicat mixte des transports de l'agglomération lyonnaise (Sytral)
- Établissement public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes (Epora)
- Pôle Métropolitain lyonnais

**2<sup>ème</sup> collège. Adhérents communes, communautés de communes, communautés d'agglomération, syndicats mixtes de Scot (hors agglomération lyonnaise) :**

- Communauté d'agglomération de la Porte de l'Isère
- Communauté d'agglomération Annonay Rhône Agglo
- Communauté d'agglomération du Pays Viennois
- Communauté de communes de la Vallée du Garon
- Communauté de communes des Vallons du Lyonnais
- Communauté de communes du Pays de l'Arbresle
- Communauté de communes du Pays Mornantais
- Commune de Bourgoin-Jallieu
- Commune de Romans-sur-Isère
- Commune de Tarare
- Syndicat mixte du Scot de l'Ouest Lyonnais
- Syndicat mixte du Scot de la Boucle du Rhône en Dauphiné
- Syndicat mixte du Scot de la Dombes
- Syndicat mixte du Scot du Beaujolais
- Syndicat mixte du Scot des Monts du Lyonnais
- Syndicat mixte du Scot du Nord-Isère
- Syndicat mixte du Scot des Rives du Rhône
- Syndicat mixte du Scot du Val de Saône-Dombes

**3<sup>ème</sup> collège. Adhérents communes et communautés de communes, syndicats mixtes (hors Scot), établissements publics spécialisés, chambres consulaires et autres personnes morales de droit public :**

- Communauté de communes de l'Est lyonnais
- Communauté de communes du Pays de l'Ozon
- Commune de Lyon
- Commune de Vaulx-en-Velin
- Commune de Vénissieux



- Commune de Villeurbanne
- Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)
- Chambre de commerce et d'industrie de Lyon Métropole
- Chambre de métiers et d'artisanat du Rhône
- Caisse des dépôts et consignations
- Grand Lyon Habitat
- Lyon Métropole Habitat
- Office public d'aménagement et de construction (Opac) du Rhône
- Syndicat mixte de transports pour l'aire métropolitaine lyonnaise
- Syndicat mixte du Grand Parc Miribel Jonage

Source : UrbaLyon, *Rapport d'activité 2016. Zoom sur 32 projets*, Lyon, 2017, 64 p., p. 10



Sébastien Bauvet

## La construction sociale de la métropole sécuritaire

**Abstract:** This article deals with social construction of metropolises through the security issues related to them. Big cities concentrate the main part of the contemporary security attention, which are mainly based on an expert approach and functionalist principles. Therefore, certain stakes remain set back from the public debate: social relations within the security policy, increase of the new places of consumption or culture specific to the metropolitan identity and the practical devices of safety that they involve, but also the limits of the full political involvement in the political construction of the metropolitan democracy. The reinstatement of the social dimensions of the security in the new policy of intercommunality seems nevertheless essential to the civic legitimization of a metropolitan identity.

**Key words:** Recognition, security, metropolization, territories, social inequality, identity, social representations, political involvement

### Introduction

D'un point de vue sociologique, les métropoles peuvent être définies comme des « îles » caractérisées par « l'accumulation du capital, la globalisation des marchés et la spécialisation technique ou sociale du travail [...] reliées entre elles par d'importants réseaux de communication et de télécommunication, [et qui] contribuent à la direction du monde à travers leur engagement dans des flux économiques et financiers, culturels et politiques » (Marchal, Stebe, 2011, p. 286). La dynamique de la métropolisation, en accélération depuis les années 1990, combine de multiples processus (concentration entrepreneuriale, concurrence entre les territoires, articulation des politiques publiques nationales et locales, processus d'innovation dans des pôles d'attractivité, etc.) caractérisés par les « actions volontaires entreprises par

les acteurs métropolitains » (Pyka, 2011, p. 138). On peut parler d'une construction sociale des métropoles, à entendre comme un processus qui va au-delà du seul changement d'architecture juridique, et qui les constitue comme des entités faisant l'objet d'une attention spécifique dans les champs politique, économique ou même académique. Comme dans tout processus de construction sociale d'une réalité, certains enjeux sociaux demeurent en retrait dans les représentations publiques et collectives des métropoles, à l'instar de la question de l'espace, obliérée par les enjeux économiques au début des années 2000 (Leroy, 2000, p. 78—86). Cet article fait l'hypothèse que les questions de sécurité sont caractéristiques de cette construction, et qu'elles peuvent donc permettre de mieux appréhender ce qui se joue dans le processus de métropolisation.

Suite à près de deux décennies marquées par des attentats dans plusieurs grandes villes d'Europe occidentale — dont deux dernières années particulièrement meurtrières —, les enjeux de la sécurité dans les métropoles paraissent désormais liés à la menace du terrorisme bien plus qu'à celle du conflit militaire, qui ne cesse de reculer depuis la fin du XX<sup>e</sup> siècle. Or, d'autres « questions de sécurité » existent, évoquées depuis le début du XXI<sup>e</sup> siècle sans faire l'objet d'un approfondissement suffisant (Roché, 2001, p. 87—98). Robert Castel a pourtant insisté sur la différence entre « insécurité civile » et « insécurité sociale » (Castel, 2003) : si l'insécurité civile renvoie au danger physique de l'agression, l'insécurité sociale concerne les effets de la précarisation (contrats de travail précaire, chômage, endettement, fragilité socioéconomique, etc.). Cette distinction permettrait logiquement d'articuler les dimensions visibles (faits saillants médiatiquement) et moins visibles (inégalités sociales) de l'insécurité, et par ricochet de conserver toute l'épaisseur de la notion de sécurité dans l'analyse, en particulier les dimensions socioéconomiques souvent abandonnées aux réflexions politiques, juridiques et stratégiques. Dans un ouvrage récent, le politiste belge Thierry Balzacq affirme aussi l'utilité de « débusquer une certaine continuité dans la signification de la sécurité » (2016, p. 53).

Or, en parallèle d'une définition de plus en plus technique, le périmètre de la représentation sociale de la sécurité se restreint le plus souvent à une vision fonctionnaliste ne rendant pas toujours compte des processus sociaux de production d'une société sécuritaire. De ce point de vue, il apparaît important, d'une part, de ne pas se laisser enfermer dans des expressions toutes faites (comme, par exemple, la notion de « sécurité nationale ») afin d'éviter le risque du nominalisme, et, d'autre part, de rester attentif au bien-être de l'individu et des groupes sociaux, pour ne pas tomber dans le fonctionnalisme d'État incarné dans les politiques urbaines au cœur du XX<sup>e</sup> siècle (Lefebvre, 2009 [1968]). L'intégration des dimensions sociales comme des acteurs privés à la construction des problématiques de sécurité fait pourtant déjà l'objet d'un travail important au niveau des organisations internationales qui promeuvent notamment, depuis 1999, la notion de « sécurité humaine » (Gros, 2012, p. 185—189) qui a « pour fondement et pour objectif la protection des individus et le renforcement de leurs capacités d'action » (Organisation des nations unies, 2010, p. 6). Cette approche ne connaît pas encore le même succès pour les nouveaux acteurs internationaux que sont les métropoles.

S'appuyant sur certains résultats d'une recherche en sociologie sur la construction du champ professionnel de la sécurité privée en France (Bauvet, 2015) et sur une revue de littérature de travaux abordant les questions de sécurité dans les métropoles françaises, cet article cherche à éclairer différentes facettes de la construction métropolitaine, en montrant pourquoi l'expression d'une sécurité métropolitaine doit tenir compte des processus et des rapports sociaux, et dans quelle mesure la question de la reconnaissance semble essentielle à l'élargissement de la réflexion sécuritaire. Dans une première partie, on s'attachera à définir la sécurité (au sens large) à l'échelle métropolitaine à partir des dispositifs existants et des impensés actuels. Dans un second temps, on analysera les enjeux de construction d'une métropole sécuritaire par le prisme de la question de la reconnaissance sociale de ses acteurs.

## La sécurité à l'échelle de la métropole

### Une concentration sélective des questions de sécurité

Alors que la relation entre sécurité et insécurité faisait à l'origine l'objet de réflexions complexes allant de la sociologie à la psychiatrie, à partir des années 1950 (voir Bauvet, 2014, p. 381—396), la sécurité comme objet d'études se développe dans le champ restreint des relations internationales, au profit d'approches peu sociologiques, et généralement focalisées sur le rôle de l'État, qui demeure le point de repère normatif en matière de réflexions sécuritaires. En France, spécifiquement, la question de la sécurité (et de l'insécurité) restera longtemps le monopole des politistes et des juristes. Thierry Balzacq montre pourtant que les théories de la sécurité font l'objet de débats dans le champ académique international. Il opère une distinction entre approches traditionnelles et approches critiques, dont l'une des principales caractéristiques est de remettre en question la centralité de l'État et de repenser la relation entre les groupes sociaux impliqués dans les « problèmes sécuritaires ». Les approches critiques ont une affinité avec la théorie de la « sécuritisation », qui implique une « construction intersubjective, non exclusivement linguistique, des problèmes de sécurité » (Balzacq, 2016, p. 132). Ceci rappelle qu'il n'y a pas une force intrinsèque du fait brut, de l'événement sécuritaire : celui-ci fait l'objet d'une construction, d'un discours public, d'une mise en image(s), et surtout, d'une articulation avec les représentations sociales des groupes impliqués.

La métropole, par la force centripète qu'elle exerce, concentre de nombreuses questions de sécurité. Dans une synthèse de plusieurs travaux au niveau de la région toulousaine, Igor Lefèvre (2014) identifie trois principaux facteurs expliquant les différences d'implication des acteurs locaux et de leur mobilisation de ressources face aux problèmes de sécurité : l'adéquation entre le territoire et le problème à trai-

ter, la capacité de compréhension du problème en question et la volonté d'intégrer un système local pour résoudre le problème.

Pour lui, l'efficacité dépend du degré d'hétérogénéité des acteurs impliqués et, en conséquence, de l'effet de leurs cultures professionnelles et des possibles stratégies personnelles exercées. Le travail de ce politiste se situe dans une perspective essentiellement urbanistique, mais il a le mérite de poser la question de l'influence des groupes sociaux engagés et des conséquences sur la sécurité (objective ou subjective) des habitants :

- d'abord, le territoire métropolitain concentre tout type de problèmes à traiter, du terrorisme aux inégalités sociales complexes, mêlant tout type de rapport social, en passant par les fameuses « incivilités » dont la présence dans l'agenda politique alterne régulièrement avec celle du terrorisme ;
- ensuite, il dispose directement de moyens multiples pour comprendre les problèmes, depuis la concentration des forces de police (nationale et municipale) jusqu'au monde scientifique censé, dans une vision intégrée de la sécurité, proposer des contributions de plus long terme ;
- enfin, il doit intégrer un système local de sécurité à la hauteur de la complexité des espaces et des problèmes.

Ceci implique de nombreux efforts des acteurs sécuritaires, depuis l'impératif de réactivité jusqu'à la gestion d'injonctions paradoxales, que l'on peut illustrer à travers deux exemples : dans le cas d'une attaque terroriste, l'intervention doit tenir compte des risques de mouvements de foule pouvant provoquer des « suraccidents » ; dans le cadre de la sécurité ordinaire dans des espaces commerciaux, le dispositif de surveillance doit concilier sécurité et tranquillité, c'est-à-dire perturber le moins possible le processus de consommation ; c'est une injonction importante dans les pratiques des agents de sécurité privée travaillant dans les espaces à usage public (Bauvet, 2017, p. 131—143).

Il semble nécessaire d'approfondir cette question en intégrant des dimensions sociohistoriques de la vie urbaine, de manière à dépasser les seules lectures technicistes et organisationnelles qui prévalent souvent dans la littérature grise autour des questions de sécurité, afin de cerner les « lieux » de réalisation de la construction sociale de la métropole sécuritaire.

## Une surveillance urbaine des groupes et des individus

De nombreux auteurs ont pu montrer, à l'échelle de la ville, comment avait été fractionné le corps urbain : le processus d'haussmannisation de Paris au cœur du XIX<sup>e</sup> siècle a entraîné la relégation des classes populaires à la périphérie de la ville, tandis qu'une population plus aisée prenait place, avec plus d'espace, en son cœur (Chevalier, 2002 [1958] ; Harvey, 2003). La capitale française apparaît comme un modèle normatif de rapport instrumental du gouvernement à la ville : les espaces doivent être militairement maîtrisables mais socialement différenciés. Depuis, l'implantation en banlieue des populations ouvrières issues

des colonies — puis des anciennes colonies à partir des années 1960 — présente le même mouvement : la métropole est extérieurement centripète et intérieurement centrifuge : il faut un certain niveau de capital économique et social pour réussir à s'implanter durablement dans son centre. Cette logique socioéconomique a été soutenue par des dispositifs sécuritaires. Michel Foucault (2004 [1978]) liait fortement l'existence de la ville à celle de la police. Il insistait sur le « quadrillage disciplinaire » caractérisant les institutions modernes, produisant à terme une discipline des corps à travers des dispositifs de contrôle social. Selon le philosophe et historien, les individus se socialisent au contact de ces dispositifs sécuritaires, même si, au fond, cette conception disciplinaire classique s'adresse moins à des individus qu'à des groupes ; pour le dire autrement, si la norme est bien incorporée individuellement (la prison, l'hôpital ou l'atelier engageant des individus dans des espaces et sur des postes particuliers), les personnes demeurent interchangeable et ce sont bien les propriétés des groupes qui intéressent les dispositifs disciplinaires. On peut noter que la contradiction classique entre prévention et répression dans le cadre des politiques liées à la police urbaine n'échappe pas à cette vision commune des « nouvelles classes dangereuses » (Beaud, Pialoux, 2007 [2003]).

Toutefois, cette conception a évolué dans le dernier quart du XX<sup>e</sup> siècle. Les enjeux autour du réseau et des flux est au cœur des réflexions du philosophe Gilles Deleuze (2003 [1990]), pour qui l'on assiste à une mutation de la société disciplinaire en une « société de contrôle ». Elle implique notamment un Changement de représentation des personnes qui deviennent des « données ». Dans le cadre spécifique des métropoles, cette transformation implique une tension entre :

- d'un côté, l'impératif de rationalisation de l'organisation d'une métropole (la connaissance des flux) au regard de sa complexité. Prenons quelques exemples : l'événement national ou international qui multiplie la population présente sur une certaine période ; les volumes et les transferts de capitaux qui, sur un territoire métropolitain, peuvent rivaliser avec ceux de certains pays ; la constante activité culturelle qui construit l'identité métropolitaine ; ou encore, les enjeux de sécurité spécifique liés à la concentration des lieux et des individus de pouvoir ;
- de l'autre côté, l'inclusion d'identités plurielles nécessitant de « faire de la place », et donc de prévoir des « marges » qui n'ont pas vocation à s'en tenir à des approches nécessairement économiques, mais également à penser la présence d'une hétérogénéité socioculturelle.

Par ailleurs, la « société de contrôle » s'appuie sur un processus paradoxal en apparence :

- d'un côté, une individualisation sécuritaire (on pense à l'inflation de la traçabilité dans les opérations de la vie quotidienne, via le paiement en carte bancaire, les billets électroniques de transport, les badges d'accès en entreprise) et socioéconomique (dans la sociologie du travail comme dans la sociologie de l'éducation, on souligne la prééminence actuelle de la logique de compétence, dont l'une des caractéristiques est de centrer l'évaluation et les progressions au niveau individuel et non plus collectif) ;

— de l'autre, une dépersonnalisation également sécuritaire (si la technologie en lien avec la biométrie est bien individuelle, où se situe la « personnalité » de ces individus dans les nouvelles formes de contrôle social ?) et socioéconomique (les individus font l'objet de calculs à partir des données recueillies, utilisés dans la gestion des flux, comme par exemple dans la rationalisation du travail et des marchandises).

Le commerce de masse, précisément, se présente comme l'un des objets concrets de définition de l'identité métropolitaine. Dans les grandes villes, on retrouve des entités de consommation de masse communes, telles les boutiques ou chaînes de restaurant standardisées (le « Silesia City Center » ou la « Galeria Katowicka » à Katowice ressemblent assez fortement aux centres commerciaux « La Part-Dieu » à Lyon ou « Italie 2 » à Paris). Au-delà du modèle économique proposé, il est important d'accorder de la place aux significations sociologiques de ces établissements incontournables des métropoles. Espaces mixtes rassurants tant pour les populations habitant à la périphérie des métropoles que pour les populations mobiles internationalement qui retrouvent des repères, les magasins de consommation standardisés comportent des enjeux de sécurité sur les plans civil et social.

## L'enrichissement des métropoles

Les sociologues Luc Boltanski et Arnaud Esquerre ont récemment développé une théorie de l'« économie de l'enrichissement » montrant le travail spécifique de valorisation des patrimoines dans les pays d'Europe de l'Ouest. Outre le fait que « les choses » matérielles et meubles concernées « sont particulièrement destinées aux riches », l'économie de l'enrichissement désigne « les opérations dont les choses font l'objet en vue d'en accroître la valeur et d'en augmenter le prix ». Pour les auteurs, elle correspond « à une spécialisation croissante dans le domaine de la culture et à la symbiose de plus en plus évidente entre ce domaine et celui du commerce [et] à un mode original de création de richesse reposant sur une exploitation beaucoup plus intensive que cela n'avait été jusque-là le cas de gisements spécifiques formés de dépôts accumulés au cours du temps et dont la narrativité constitue un mode privilégié de valorisation » (Boltanski, Esquerre, 2017, p. 70—73).

Il n'est pas possible dans le cadre de cet article de développer toutes les implications de cette approche heuristique. Toutefois, elle éclaire plusieurs aspects du questionnement :

— d'abord, au niveau général de l'identité métropolitaine, elle permet de rendre possible des comparaisons entre différentes villes marquées par le processus de métropolisation : la transformation du site minier devenu le « Muzeum Śląskie » à Katowice semble ainsi un exemple comparable à la réhabilitation des anciens abattoirs de la Villette à Paris (le parc a été rénové dans les années 1980, et la Grande Halle a rouvert ses portes en 2007). La Villette est devenue un lieu de science, de culture et de loisirs essentiel de la vie parisienne. Ces grandes actions accompagnent le processus d'éloignement de l'industrie des villes-

centres, remplacée par ce qu'il est possible d'appeler une industrie du tertiaire, dans le sens où l'intensité du travail dans la production de services n'a pas véritablement rompu avec le taylorisme malgré le changement de nature des « produits ».

- ensuite, au niveau des flux métropolitains, on peut s'appuyer sur la place donnée par les auteurs à la question des touristes qui sont une « population » caractéristique des métropoles et dont la présence peut être influencée par son niveau de sécurité. Luc Boltanski et Arnaud Esquerre (2017, p. 47) remarquent que la « peur » des touristes, dans un contexte d'attentats, comporte deux dimensions : d'une part, le décalage entre la recherche de plaisir propre à la démarche touristique et le danger et, d'autre part, la faiblesse (voire l'absence) des liens sociaux dans un nouveau lieu qui augmente la vulnérabilité (« ils sont facilement désorientés et égarés »). On peut « monter en généralité » cette remarque et penser que le sentiment de sécurité correspond, d'une part, à une réalité conforme à une représentation et, d'autre part, à une intégration dans une structure qui donne de la force et de la souplesse à l'expérience individuelle (qui, justement, n'est plus aussi individuelle que cela). Par la bande, il est permis de penser que la construction d'un flux sécuritaire repose donc sur la construction d'une représentation sociale et sur un processus d'intégration sociale, qu'il soit temporaire pour les touristes ou permanent pour les populations locales. Il y a ainsi un enjeu fort à la favorisation, dans les métropoles, de l'« adhérence » des touristes — au sens de l'intensité de l'interaction entre le mouvement (transports) et le cadre (activités) permettant un élargissement de l'accessibilité à la ville, en particulier sur un mode déambulatoire (voir Simon, 2012, p. 25—32) — et, par extension, d'une consommation qui va au-delà des circuits touristiques commerciaux consacrés.
- enfin, en ce qui concerne la sécurité des « lieux » métropolitains, cette théorie permet de soutenir l'idée que la valeur financière et symbolique des biens marchands est « enrichie » par les coûts de sécurité qu'ils impliquent, et en particulier par les caractéristiques sociales des travailleurs de la sécurité privée. Ici, le centre commercial et le grand musée d'une métropole adoptent le même schéma : le service de sécurité, très présent, est régulateur de l'ouverture horaire et sociale des lieux (on peut écarter des personnes jugées « indésirables ») et des comportements en leur sein. À des niveaux très fins tels que le processus de recrutement et d'affectation des agents de sécurité, on peut observer l'utilisation de « capitaux » linguistiques et corporels (non seulement la stature, mais également l'esthétique) : la valeur des lieux et des produits est augmentée via le corps des agents de sécurité privée, qui demeurent pourtant un groupe professionnel dans l'ensemble précaire, peu connu et socialement dévalorisé, notamment parce qu'il est constitué de personnes immigrées de différentes générations (voir Bauvet, 2015). Largement dépossédée de cette plus-value, la réalité de ce groupe professionnel aux fonctions de plus en plus importantes mais à l'expérience de plus en plus difficile peut illustrer l'impératif de développement d'une politique de la reconnaissance sociale dans les métropoles.



## La reconnaissance sociale comme enjeu de sécurité métropolitaine

### Les réseaux sécuritaires ou l'impossible neutralité sociale des dispositifs

Une identité métropolitaine sécuritaire au sens large pourrait considérer la ville non seulement sur le plan fonctionnel, mais également sur le plan affectif, prise dans une forme de « géographie sentimentale » (voir Sansot, 2004 [1971]). Les attachements territoriaux, propres aux usages et aux réappropriations, rendent la métropole « vivante », incarnée par ses quartiers et leur transformation au fil du jour et de la nuit ou du rythme des événements autant issus des politiques publiques que de l'initiative populaire. Traditionnellement décrite comme un organisme vivant (voir Chevalier, 2002 [1958]), la ville s'est progressivement détachée de la « métaphore biologique » pour au moins deux raisons opposées :

- d'un côté, par la critique convaincante de la métaphore médicale qui présente une vision naturalisante des phénomènes sociaux et que l'on trouve par exemple dans l'usage de l'expression « quartier sensible » (voir Tissot, 2007) ;
- de l'autre côté, au plus proche du sujet, par l'avènement d'une expertise juridico-économique dans les politiques publiques, qui a resserré la représentation de la ville et ses dispositifs sur leur zonage (Zones urbaines sensibles, Zones d'éducation prioritaire, Zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, et, bien sûr, les Zones de sécurité prioritaire depuis 2012). Même l'expression populaire française « la zone », évoquant les quartiers pauvres situés à la périphérie des grandes villes, est aujourd'hui assortie d'une connotation juridique : on parle des « zones de non-droit » pour désigner les quartiers où les forces de l'ordre rencontrent des difficultés — les mêmes quartiers que l'on qualifie de « sensibles ».

De fait, l'espace a fait l'objet de réflexions sur le plan de l'insécurité civile, qui ont largement influencé les politiques publiques de sécurité. On peut notamment évoquer la doctrine de prévention situationnelle, forgée dans les années 1970 aux États-Unis, et qui apparaît officiellement en France avec la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS) de janvier 1995 sur les obligations architecturales. Celle-ci se connecte avec l'industrie de la sécurité privée avant les années 2000, désignant, par les constructions ou réaménagements urbains, et par l'implantation de nouveaux dispositifs de surveillance, les mesures non-pénales destinées à réduire des chances de passage à l'acte délinquant. La question du rapport entre sécurité et territoires est au cœur des politiques de rénovation urbaine (Gosselin, 2015), où la mixité fonctionnelle doit aboutir à une forme de « surveillance naturelle ». C'est un argument largement utilisé par les promoteurs de la sécurité : la neutralité des dispositifs doit assurer leur légitimité, les rendre non-critiquables.

Dans ces espaces nouveaux ou renouvelés, tout doit être fluide (et propre). Marc Dumont offre, à propos d'un programme de requalification des espaces publics

à Orléans au milieu des années 2000, un exemple particulièrement éclairant : il s'agissait, à partir d'un « Plan Lumière », de redonner de la cohérence et de la continuité à une partie de la ville en processus de gentrification ; mais, en parallèle de la progression esthétique, un autre enjeu était de « sécuriser les secteurs » (Dumont, 2005, p. 153). En pratique, la municipalité installait de nouveaux lampadaires tout en retirant des bancs susceptibles de servir de points de rassemblement pour des populations perçues comme dangereuses. Le géographe notait aussi, dans l'esprit de ces dispositifs, « l'omniprésence du 'retour' à un hypothétique état originel qui s'exprime à travers une série de termes ('réaménagement', 'redynamisation', etc.) en particulier au cours des opérations visant les centres urbains » (2005, p. 156). Ce « retour » passait donc, dans la perception des décideurs publics, par l'effacement de groupes marginaux constituant pourtant des figures identitaires historiques de la ville.

De façon plus générale, les dispositifs contemporains apparaissent moins directement répressifs qu'exclusifs, consistant essentiellement à contenir l'acte de déviance dans le temps ou l'espace (via les caméras de vidéosurveillance, les radars routiers, etc.). Or l'affirmation de neutralité sécuritaire par l'objectivité technique, qui rendrait aveugle à l'identité sociale de la personne qui commet l'acte de déviance, n'évacue pas le fait que les emplacements des dispositifs sont situés sur des territoires différenciés socialement. Il existe une inégalité de l'équipement, redoublée par le fait que les conséquences de la sanction de la déviance n'ont pas la même portée selon la situation socioéconomique de l'individu pris dans des rapports sociaux qui influencent la manière dont celui-ci est catégorisé.

Cet impensé est central dans les « nouvelles rationalités » (Milburn, 2007, p. 159—182) sécuritaires, qui transforment par ailleurs de nombreuses déviations en illégalismes : on passe de la disqualification sociale à la procédure pénale vis-à-vis de certains comportements qui ne sont plus contenus et régulés par le groupe social au sein duquel il se produisent. La représentation de la petite délinquance reposerait désormais sur le couple rationalité utilitariste/mauvaise éducation, oblitérant les mécanismes d'intériorisation de la norme sociale. Selon Philip Milburn, « les techniques de sécurité publique et de protection contre les risques de déviance comportementale qui ont été développées au cours des dernières années constituent, à l'inverse, des dispositifs d'extériorisation de la norme [...]. La condition de son efficacité réside dans une structure en réseaux » (2007, p. 163) qui comportent des réseaux d'information (par exemple, la multiplication des collectes de données personnelles (voir Bardet, Purenne (2010)), des réseaux d'objets (badges électroniques, codes et mots de passe, etc.) et des réseaux d'acteurs (agents de sécurité privée, « voisins vigilants », médiateurs sociaux). Pourtant, cette synergie sécuritaire demeure limitée dans la pratique par les conditions sociales de réalisation des missions par les acteurs concernés.

## Les limites de l'intégration sociale des acteurs de la sécurité

Dans ses analyses de la sécurité urbaine, la sociologue et juriste Anne Wyvekens pointe un double discours de l'État, déléguant des fonctions aux territoires tout en limitant les capacités des acteurs, rendant donc parfois la production d'une sécurité policière impossible juridiquement mais aussi socialement (multiplication des dispositifs, inflation du pénal, limitation de l'information aux élus, priorité sur la vidéosurveillance, etc. — voir Wyvekens (2012)). Du côté des acteurs de la sécurité, on peut constater deux séries de tensions professionnelles qui limitent leur intégration dans la sécurité métropolitaine.

D'une part, la territorialisation de la sécurité génère différents dispositifs, et la disparition de la « police de proximité » dans les années 2000 a produit une série de changements :

- une favorisation globale, bien que limitée, des polices municipales, qui pose la question de l'hétérogénéité des moyens et des cultures policières locales ;
- une délégalation des missions de tranquillisation de certains espaces à deux groupes professionnels particuliers : les agents de sécurité privée et, de façon plus implicite, les médiateurs sociaux (voir De Maillard, 2013) ;
- une reconfiguration de dispositifs liés à la police nationale : les unités territoriales de quartier (UTeQ) mises en place en 2008, en réaction aux émeutes de 2006, sont remplacées par les brigades spéciales de terrain (BST) dès 2011. Ces dernières reçoivent des consignes de dissuasion plus importantes, mais rencontrent les mêmes problèmes d'inexpérience professionnelle et de méconnaissance du territoire que les policiers classiques lors de leurs premières affectations dans des villes et des quartiers populaires.

Du point de vue de l'intégration fonctionnelle des forces de police, la limitation des contacts avec la population réduit la reconnaissance du rôle des agents dans la vie de la Cité. Christian Mouhanna a identifié les limites du modèle de la « police d'intervention » dont la prescription du travail de terrain relève du maintien de l'ordre plus que du service public (voir Mouhanna, 2011). Les récentes manifestations policières — en particulier depuis octobre 2016, suite à l'incendie d'un véhicule de fonction — où la question des conditions de travail et des mauvaises relations avec la population ressortent plus fortement dans les discours publics, sont peut-être un exemple des limites atteintes par la rationalisation des moyens sans concertation des pouvoirs publics avec les professionnels et les citoyens. L'impératif local des métropoles devrait pouvoir favoriser ce type de dialogue.

D'autre part, une tension concerne les acteurs de la sécurité privée, et ce malgré l'affichage d'une « co-production » de la sécurité depuis une vingtaine d'années. Cela peut se traduire en termes de défiances ou de blocages dans la coopération. Un rapport récent du Sénat, redéfinissant les missions du service de sécurité de la S.N.C.F. (la SUGE), listait ainsi : « lutter contre les incivilités [...], contre la fraude, contre le vol [...] protéger les personnels du groupe public ferroviaire, [...] contrôler la qualité des prestations des sociétés de sécurité privée déployées dans les gares, et [...] contribuer à la lutte contre le terrorisme » (Fouché, Bonhomme, 2016,

p. 18) Coïncée entre les incivilités, la fraude et le terrorisme, l'une des missions de ce service de sécurité spécifique montre la limitation de la confiance à l'égard d'un partenaire privé. L'année suivante, un guide interministériel des « bonnes pratiques » de vigilance face aux attentats rappelait le cantonnement des agents de sécurité privée aux « abords immédiats [des bâtiments] uniquement », sans possibilité de partage des plans des bâtiments municipaux et intercommunaux (cette opération n'étant possible qu'avec la police et la gendarmerie — voir Service d'information du Gouvernement (2016, p. 4)).

Si l'on peut trouver de « bonnes raisons » à ces précautions, elles n'en signifient pas moins socialement une mise en incapacité d'individus et de corps professionnels pourtant considérés comme les nouveaux acteurs de la sécurité du quotidien. Ce déficit de reconnaissance professionnelle semble contradictoire avec la contribution des agents de sécurité privée au fonctionnement métropolitain. Dans leur pratique, ils procèdent à de nombreux ajustements infra-juridiques et infra-policiers, prenant une responsabilité sans garantie juridique pour assurer l'ordre social, faisant face à l'injonction paradoxale centrale dans la vie des espaces privés accueillant du public : assurer la sécurité sans nuire à la consommation. Ceci passe par une atténuation de l'ordre sécuritaire qui se « négocie », pour reprendre l'expression d'Anselm Strauss (1991 [1978]), et surtout par une adaptation à différents publics et à leurs comportements, y compris ceux des « bons » consommateurs qui adoptent des attitudes méprisantes vis-à-vis des agents de sécurité. Ces derniers, dans leur pratique quotidienne, doivent « absorber » ces attitudes, dans une forme de « prise de responsabilité morale » pour pouvoir conserver leur emploi et la tranquillité de l'espace de travail.

## **Les enjeux sociaux de la reconnaissance et de la participation dans la métropole**

Cette construction intégrée de la sécurité et des rôles des différents acteurs peut conduire à une réflexion plus large sur les mécanismes de reconnaissance et de participation dans la métropole. L'impératif participatif à l'œuvre dans la doctrine politique contemporaine a vu ses limites d'effectivité observées pour différentes raisons (stratégies de conservation des mandats électoraux, montée en puissance de l'expertise, catégories de la population dotées de dispositions sociales différenciant les possibilités de contribution — voir Blondiaux (2008); Blatrix (2009, p. 97—119)). La participation n'en demeure pas moins un enjeu fort pour la construction de la légitimité métropolitaine.

Anne Wyvekens note ainsi que la « participation des habitants » à la sécurité demeure un « impensé », et rappelle que « redonner confiance aux habitants, savoir leur répondre, suppose aussi de leur faire confiance, de les traiter en interlocuteurs, c'est-à-dire de leur rendre des comptes » (Wyvekens, 2012). Les chances d'une véritable participation citoyenne à la construction des métropoles semblent reposer sur le renouvellement des conditions de possibilités de leur reconnaissance. Dans sa théorie désormais classique, Axel Honneth établit trois niveaux de reconnaissance,

qui vont du plus « intime » (« la sollicitude personnelle ») au plus social (« l'estime sociale »), en passant par la considération cognitive située sur les plans juridique et économique (Honnet, 2002 [1992]). La sécurisation des métropoles passe par un impératif d'imbrication de ces trois niveaux, depuis la protection personnelle des individus jusqu'à la reconnaissance de leur rôle social dans la cité, en passant par l'assurance que les politiques publiques mises en œuvre assurent une égalité des chances de participation à la vie de la métropole. Or la persistance de rapports sociaux restreignant l'accès aux richesses issues de la dynamique de la métropolisation limite l'implication identitaire.

Les théories critiques de la sécurité évoquent ainsi comme problème central la « restriction des compétences » d'individus classés dans des « catégories immorales » liées à la question du genre ou de l'ethnicité (Balzacq, 2016, p. 108). Ce constat se retrouve au niveau des acteurs institutionnels engagés dans les nouveaux dispositifs sécuritaires. On peut évoquer les dispositifs publics, au premier rang desquels les « contrats locaux de sécurité et de prévention de la délinquance » (CLSPD), qui joignent les acteurs de la sécurité et des « partenaires non spécialisés dans la sécurité ». L'Éducation nationale fait partie des acteurs engagés dans ce processus, par l'octroi de nouvelles procédures liées à la justice et à la police. Plusieurs problèmes se posent :

- d'abord, la participation aux comités liés à ces contrats reste limitée : les acteurs les plus éloignés des professions sécuritaires n'ont pas assez de temps pour s'investir dans des dispositifs supposés « locaux », mais qui, justement, s'articulent mal aux spécificités locales ;
- surtout, de nombreux acteurs ne voient pas leurs compétences initiales reconnues dans ce schéma où prédomine, d'après de récentes enquêtes, une logique policière qui va dans le sens de la pénalisation au détriment de la prévention (voir Vacher, 2017). Les acteurs de l'Éducation nationale, qui sont au cœur des tensions locales et qui ont bien conscience de l'hétérogénéité territoriale, ne se reconnaissent pas dans ces injonctions nationales.

Le positionnement répressif du corps policier, et les injonctions policières aux acteurs de terrain non-dévolus aux fonctions policières, peuvent mettre nombre d'agents en tension avec des franges de population des quartiers populaires.

L'implication des individus dans la construction d'une métropole sécuritaire passe aussi par une confiance vis-à-vis de leur sens pratique et de leurs possibilités de développement et d'innovation, au-delà des pôles et espaces économiques consacrés. Les capacités d'adaptation à la dynamique de la métropolisation ne sont pas seulement observables au niveau institutionnel, comme par exemple avec le « Cities Climate Leadership Group » (C40) désormais établi à Paris. Elles existent également en tant qu'initiatives collectives plus situées, propres au milieu associatif, dont les moyens demeurent beaucoup plus limités. Il faut rappeler que ce niveau local est originellement pourvoyeur de contrôle social et de sécurité. Cette dernière, par l'extension de sa définition, peut embrasser les questions environnementales, comme le prônent aujourd'hui les théories de la sécurité œuvrant au niveau des industries.

À un niveau plus fin, les capacités de résistance et d'adaptation au travail — dans le « réel » du travail pour reprendre une expression classique des ergonomes, sociologues et psychologues du travail —, mais aussi les aptitudes à la solidarité et les réflexes humains face à l'imprévu (voir Molotch, 2012), constituent des garants forts de sécurité, qui ne sont possibles que lorsqu'il reste encore de la « marge » aux individus et aux groupes face aux situations exceptionnelles. Ainsi, la sécurisation des métropoles doit moins reposer sur l'infinie sophistication de ces dispositifs techniques — qui peuvent devenir contre-productifs — que sur le renforcement des capacités socioéconomiques et culturelles des individus qui pourront alors pleinement jouer leur rôle de premier garant de la sécurité locale.

## Conclusion

L'évolution de l'intercommunalité et la construction des métropoles — dont l'un des enjeux reste le développement d'une identité politique et du sentiment d'appartenance de leurs populations — font face au défi de la démocratisation (voir Desage, Gueranger, 2010, p. 19—27). La métropole où cohabitent et se développent une multitude de groupes sociaux ne peut se bâtir de façon durable qu'en s'assurant de la vivacité de son processus social de reconnaissance. Au-delà des expressions « vivre ensemble » et « diversité » qui, parfois, ne revoient qu'à des postures moralisatrices, il s'agit bien de penser un processus d'intégration sociale soutenable à l'échelle de la métropole, et qui accorde une place importante à la bienveillance dans les processus de décisions publiques locales.

Le déplacement des enjeux sécuritaires à l'échelle métropolitaine invite à actualiser ce questionnement en fonction des nouvelles réalités sociales, politiques, économiques, etc., identifiées et dépliées dans le cadre de débats évacuant pourtant encore trop souvent les difficultés rencontrées par les populations. Il est important d'avoir à l'esprit qu'un fonctionnement politique plus inclusif et plus paritaire socialement constitue une source de sécurité importante. Ainsi, la lutte pour l'égalité des chances et pour la réduction des rapports sociaux de domination ne repose pas seulement sur une éthique de l'égalité (on peut bien sûr penser à l'égalité de naissance et en droit au fondement de la République française), mais elle s'avère également, au sens large du terme, une stratégie de sécurité. Cette dernière, au-delà des choix techniques relatifs au niveau de coproduction de sûreté entre les acteurs publics et privés et à la gestion de l'emploi sécuritaire (moins de fonctionnaires policiers, plus de contractuels ? pour ou contre une « police de proximité » ?), sera tributaire de l'efficacité de nouveaux mécanismes de reconnaissance sociale de l'ensemble de la population métropolitaine.

## Bibliographie

- Balzacq T., 2016 : *Théories de la sécurité. Les approches critiques*. Paris : Presses de Sciences Po.
- Bardet F., Purenne A., 2010 : *Surveiller et classer : deux chantiers pour une recherche urbaine critique*. « Métropoles » 7, <http://metropoles.revues.org/4302> [dernière consultation : 5 novembre 2018].
- Bauvet S., 2014 : *Politiques sécuritaires et liens sociaux. Les implications d'un modèle contemporain de 'participation citoyenne'*. In: S. Paugam, dir. : *L'intégration inégale. Force, fragilité et rupture des liens sociaux*. Paris : Presses universitaires de France, p. 381—396.
- Bauvet S., 2015 : *L'emploi de l'insécurité. Fonctions sociales et expériences professionnelles des travailleurs de la sécurité privée en France*. [Thèse de doctorat en sociologie]. Paris : EHESS.
- Bauvet S., 2017 : *Les implications socialement anxiogènes du travail de la sécurité privée*. « Nouvelle revue de psychosociologie », n° 24(2), p. 131—143.
- Beaud S., Pialoux M., 2007 [2003] : *Violences urbaines, violence sociale. Genèse des nouvelles classes dangereuses*. Paris : Fayard.
- Blatrix C., 2009 : *La démocratie participative en représentation*. « Sociétés contemporaines », n° 74(2), p. 97—119.
- Blondiaux L., 2008 : *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*. Paris : Seuil.
- Boltanski L., Esquerre A., 2017 : *Enrichissement. Une critique de la marchandise*. Paris : Gallimard.
- Castel R., 2003 : *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*. Paris : Seuil.
- Chevalier L., 2002 [1958] : *Classes laborieuses et classes dangereuses à Paris pendant la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle*. Paris : Perrin.
- Deleuze G., 2003 [1990] : *Pourparlers (1972—1990)*. Paris : Minit.
- Desage F., Guéranger D., 2010 : *La démocratisation de l'intercommunalité n'aura pas lieu*. « Savoir/Agir », 11(1), p. 19—27.
- Dumont M., 2005 : *Le développement urbain dans les villes intermédiaires : pratiques métropolitaines ou nouveau modèle spécifique ? Le cas d'Orléans et Tours*. « Annales de géographie », Vol. 2, n° 642, p. 141—162.
- Foucault M., 2004 [1978] : *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France (1977—78)*. Paris : Gallimard/Seuil.
- Fouché A., Bonhomme F., 2016 : *Rapport d'information sur la sécurité dans les gares*. N° 291. Paris : Sénat.
- Gosselin C., 2015 : *La rénovation urbaine et le modèle de "l'espace défendable" : la montée en puissance des enjeux sécuritaires dans l'aménagement*. « Métropolitiques », 4 novembre. URL : <http://www.metropolitiques.eu/La-renovation-urbaine-et-le-modele.html> [dernière consultation : 5 novembre 2018].
- Gros F., 2012 : *Le Principe sécurité*. Paris : Gallimard.
- Harvey D., 2003 : *Paris, Capital of Modernity*. New York/London: Routledge.
- Honneth A., 2002 [1992] : *La lutte pour la reconnaissance*. Paris : Cerf.
- Lefebvre H., 2009 [1968] : *Le droit à la ville*. Paris : Economica.

- Lefèvre I., 2014 : *Espaces de l'insécurité : réalités territoriales et réponses locales à la délinquance. Le cas de la région Midi-Pyrénées*. « EchoGéo », n° 28.
- Leroy S., 2000 : *Sémantiques de la métropolisation*. « L'Espace géographique », n° 1, p. 78—86.
- Maillard J. de, 2013 : *Réguler les espaces publics : le rôle ambivalent des nouveaux métiers*. « Métropolitiques » 16 janvier. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Reguler-les-espacespublics-le.html> [dernière consultation : 5 novembre 2018].
- Marchal H., Stébé J.-M., 2011 : *Les grandes questions sur la ville et l'urbain*. Paris : Presses universitaires de France.
- Milburn Ph., 2007 : *Surveiller et punir au XXI<sup>e</sup> siècle. Les nouvelles technologies du contrôle social en France*. « Journal des anthropologues », n° 108—109, p. 159—182.
- Molotch H., 2012 : *Against Security: How We Go Wrong at Airports, Subways, and Other Sites of Ambiguous Danger*. Princeton : Princeton University Press.
- Mouhanna Ch., 2011 : *La police contre les citoyens ?*. Paris : Champ social éditions.
- Organisation des Nations unies, 2010 : *La sécurité humaine*. Rapport du Secrétaire général, A/64/701, 8 mars.
- Pyka R., 2011 : *L'intercommunalité et la métropolisation en France et en Pologne*. In: R. Pyka, dir. : *Entre la coopération et la concurrence. La gouvernance et le développement équilibré des espaces métropolitains français — conclusions pour la Pologne*. Katowice: RSS MSNP UŚ, p. 138.
- Pyka R., dir., 2011 : *Entre la coopération et la concurrence. La gouvernance et le développement équilibré des espaces métropolitains français — conclusions pour la Pologne*. Katowice, RSS MSNP UŚ.
- Roché S., 2001 : *Sécurité publique, marché, État. Vers la métropolisation de la sécurité*. « Le Débat », n° 115(3), p. 87—98.
- Sansot P., 2004 [1971]: *Poétique de la ville*. Paris : Payot.
- Service d'information du Gouvernement (2016). *Vigilance attentats : les bons réflexes. Guide à destination des maires et des présidents d'intercommunalité*. Paris, avril.
- Simon G., 2012 : *Entre marche et métro, les mouvements intra-urbains des touristes sous le prisme de l'adhérence à Paris et en Île-de-France*. « Recherche Transports Sécurité », n° 1, p. 25—32.
- Strauss A., 1991 [1978]: *La trame de la négociation. Sociologie qualitative et interactionnisme*. Paris : L'Harmattan.
- Tissot S., 2007 : *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*. Paris : Seuil.
- Vacher K., 2017 : *Quand les politiques sécuritaires se veulent participatives*. « Métropolitiques », 9 février. URL : <https://www.metropolitiques.eu/Quand-les-politiques-securitaires.html> [dernière consultation : 5 novembre 2018].
- Wyvekens A., 2012 : *La sécurité urbaine, affaire d'État ou problème local ?*. « Métropolitiques », 13 février. URL : <http://www.metropolitiques.eu/La-securite-urbaine-affaire-d-Etat.html> [dernière consultation : 5 novembre 2018].





Eric Champagne, Charles-Étienne Beaudry

École d'études politiques Université d'Ottawa

## Les statuts particuliers des grandes villes au Canada : promesses et limites

**Abstract:** In 2006 and 2016, Canada's two largest cities, Toronto and Montreal, have received a special status in their respective provinces (Ontario and Quebec). This paper proposes to analyze and compare the legislative and administrative frameworks behind these new statutes (City of Toronto Act, 2006 and the Bill to increase the autonomy and powers of the City of Montreal, a metropolis of Quebec with an intergovernmental agreement called RéflexeMontréal). The paper analyzes the legal framework of metropolitan construction in order to understand the possibilities and the limits of the new powers acquired under these new statutes. The article concludes that these new statutes allow to reorganize relations between municipal and provincial governments differently but not necessarily significantly. The article also reveals how these differences have their origins in the English and French legal traditions.

**Key words:** local autonomy, intergovernmental relations, decentralization, legal framework, local and regional authorities, municipalities, provinces, Canada

### Introduction

Depuis la création de la Confédération canadienne en 1867, le rôle des villes n'a jamais été très bien défini dans le cadre constitutionnel et n'a jamais été au cœur de débats sérieux pour l'obtention d'un statut constitutionnel. Pourtant, les rapports intergouvernementaux incluant les municipalités ont beaucoup évolué depuis 1867. Dans les faits, les grandes villes canadiennes ont vu leurs responsabilités s'accroître considérablement. En plus de leurs responsabilités traditionnelles (les rues, les aqueducs, les ponts, les parcs), elles ont vu choir dans leur cour une multitude de responsabilités socioéconomiques nouvelles. Elles sont surtout

issues de la modernité, de la mondialisation et de l'urbanisation. C'est ainsi que les municipalités interviennent désormais dans le développement économique régional, dans la sphère culturelle, dans les questions de logement, de lutte à la pauvreté, d'itinérance, etc. Aussi, elles assument désormais une grande place sur la scène internationale, et ce, avec des objectifs également très variés : lutte aux changements climatiques, échanges économiques, innovation, etc.

Le statut formel des villes par rapport aux gouvernements supérieurs est demeuré relativement inchangé et, en réalité, il n'existe que peu de distinctions administratives entre les grandes municipalités urbaines et les municipalités rurales. Mais depuis quelques années, les grandes villes canadiennes revendiquent un statut particulier leur permettant d'acquérir plus d'autonomie administrative et financière. Et ces pressions ont parfois porté fruit. C'est le cas de Toronto, qui a obtenu un statut particulier en Ontario en 2006, et celui de Montréal, qui a reçu, en 2016, un statut particulier de métropole à l'intérieur de la province de Québec.

Cet article a pour objectif de comparer les statuts particuliers qui ont été accordés à Toronto et à Montréal afin de faire ressortir leurs similitudes et leurs différences et d'évaluer les retombées potentielles et les limites de ces ententes du point de vue de l'autonomie administrative et financière. Notre question de recherche est la suivante : Quelles sont les promesses et les limites des lois et des ententes intergouvernementales que les provinces de l'Ontario et du Québec ont octroyées aux deux plus grandes villes du Canada, soit Toronto et Montréal ? Nous cherchons plus précisément à comprendre la nature des promesses qui ont été faites aux villes par rapport à leurs aspirations et les limites de telles ententes dans le contexte hautement complexe du fédéralisme canadien.

Notre analyse des textes législatifs et administratifs révèle une différence importante dans l'approche qu'adopte la province de l'Ontario par rapport à la province de Québec. En effet, la province à majorité anglophone (l'Ontario) a adopté une loi beaucoup plus générale laissant davantage libre cours à l'interprétation des tribunaux. Une approche législative d'inspiration anglaise de type « Common Law ». La province à majorité francophone (le Québec), de son côté, a adopté une loi en termes beaucoup plus précis et l'a accompagnée d'une entente intergouvernementale. Une approche législative d'inspiration française de type civiliste (Mévellec *et al.*, 2017).

Dans la première partie, nous étudions la place traditionnellement occupée par les municipalités (toutes tailles confondues) dans le fédéralisme canadien et les visées autonomistes des grandes villes. Nous présentons ensuite notre cadre d'analyse centré autour des enjeux de l'autonomie administrative et financière des municipalités canadiennes ainsi que la méthodologie utilisée. Puis, nous procédons à l'étude détaillée du contenu des ententes et documents législatifs qui mettent en œuvre les statuts particuliers pour Toronto et Montréal. Nous présentons dans un premier temps la situation torontoise et dans un deuxième temps la situation montréalaise. Ce qui nous permet de faire la comparaison entre les deux situations. Enfin, nous discutons des impacts des statuts particuliers, de leurs promesses et de leurs limites et présentons nos conclusions.

## Cadre d'analyse et méthodologie

### La place des municipalités dans le fédéralisme canadien

Selon la constitution canadienne, les municipalités sont des créations des provinces et des territoires. En fait, la constitution ne fait que très peu de cas du secteur municipal. La constitution donne simplement aux provinces le droit exclusif de faire des lois relatives aux institutions municipales sur leurs territoires. C'est pourquoi les responsabilités municipales peuvent varier d'une province à l'autre (Sancton, Young, 2009 ; Collin *et al.*, 2003).

Les pouvoirs des municipalités sont ainsi encadrés par des lois provinciales. Les provinces ont accordé aux municipalités canadiennes plusieurs responsabilités normalement liées à la fourniture des services de proximité ou régionaux. Dans la plupart des provinces, les services suivants sont transférés aux municipalités : les transports locaux et régionaux (y compris transports en commun), la construction et l'entretien des routes locales (voirie), la sécurité publique locale (polices et services des incendies), les loisirs, les parcs, le développement économique local et régional. Mais aussi : la planification du territoire, le zonage et l'urbanisme, la collecte des ordures et des matières recyclables, le traitement des lois et la gestion de la justice municipale, les systèmes de traitement des eaux, d'aqueduc et d'égouts, les bibliothèques municipales (Champagne, 2012).

Outre les secteurs traditionnels, les grandes villes ont dû répondre à d'autres besoins les touchant tout particulièrement. C'est le cas de certains secteurs sociaux liés au développement urbain comme la pauvreté, l'itinérance, le logement, l'environnement, la vitalité urbaine (arts et spectacles) pour ne nommer que ceux-là (Young, MacCarthy, 2009 ; Horak, Young, 2012). Dans le contexte du fédéralisme fiscal canadien, le pouvoir des municipalités est très encadré par les lois provinciales et elles ont par conséquent un pouvoir restreint de taxation et d'emprunt (Champagne, Tellier, 2017).

Elles bénéficient de transferts provinciaux et de quelques transferts fédéraux dont elles dépendent en bonne partie pour leur financement. Elles n'ont généralement pas accès, comme les gouvernements fédéral et provinciaux au Canada, aux impôts sur le revenu des particuliers ni aux impôts sur les profits des entreprises. Elles s'appuient donc principalement sur la taxe foncière, les frais d'usagers, la perception de droits (permis), les amendes et pénalités (contraventions de lois municipales, stationnements), etc. (Champagne, Choinière, 2016 ; Desjardins, 2005). Ces conditions et ces contraintes de la base fiscale des municipalités sont d'ailleurs de plus en plus contestées par les associations municipales qui dénoncent le fait que les municipalités (surtout les plus grandes) héritent de plus en plus de responsabilités sans avoir de contrôle sur l'évolution des revenus municipaux (Tellier, 2015).

Cela étant dit, la gouvernance municipale au Canada s'opère sur la base de structures démocratiques et les élus municipaux ont beaucoup de pouvoirs sur les champs de compétences et la collecte des revenus propres (principalement

la taxe foncière, les frais d'usagers et l'émission de permis) qui sont mis à leur disposition. Normalement, les maires sont élus au suffrage universel et représentent l'ensemble de la population d'une municipalité alors que les conseillers municipaux représentent des districts électoraux. Ainsi, la dynamique municipale au Canada s'articule autour d'institutions démocratiques.

## Évolution du rôle des municipalités canadiennes

Le rôle des municipalités canadiennes a beaucoup évolué au cours des dernières décennies. La mondialisation a notamment donné aux villes un nouveau rôle économique et social dans l'économie mondiale. Le boom de l'immigration au Canada et la croissance démographique qui se produisent principalement dans les grands centres canadiens ont changé le visage du pays à la fois géographiquement et sociologiquement. La nature des problèmes économiques et sociaux a aussi changé. Les municipalités font maintenant face à des défis sociaux importants en matière de santé, de logement, de sécurité publique, de changements climatiques et d'environnement, de transports en commun, ainsi qu'à l'adaptation à l'ère numérique pour ne nommer que ceux-ci. La division des responsabilités pour la livraison des services publics et des dépenses entre chaque niveau de gouvernement a donc évolué considérablement. De telle sorte que depuis quelques décennies, le rôle des municipalités est devenu une question d'intérêt national et a même provoqué une redéfinition des relations fédérales-provinciales-municipales (Graham, Andrew, 2013).

La pression accrue exercée sur les administrations municipales résultant du déchargement des responsabilités provinciales dans leur juridiction exige une plus grande reconnaissance de leur rôle politique. C'est que depuis les années 1980, les municipalités ont multiplié leurs démarches auprès des gouvernements provinciaux et du fédéral afin de faire augmenter leurs revenus et leur autonomie. La Fédération canadienne des municipalités (FCM) ainsi que les associations municipales provinciales ont largement contribué à remettre cet agenda sur la place publique au Canada. Pour les associations municipales, les municipalités sont pressées entre les responsabilités croissantes d'une part et la stagnation des ressources fiscales pour répondre aux besoins de la population canadienne d'autre part. Elles plaident plutôt pour une approche ascendante, basée sur le « principe de subsidiarité » (Côté, 2011) pour résoudre les problèmes socio-économiques des villes. Les associations jouent donc un rôle important de lobbying auprès des gouvernements supérieurs visant une plus grande autonomie administrative et financière (FCM, 2006).

## Les enjeux de l'autonomie municipale des grandes villes canadiennes

La notion d'autonomie municipale se retrouve ainsi au cœur de notre problématique de recherche. Les grandes villes canadiennes possèdent-elles l'autonomie

administrative et financière nécessaire afin de répondre aux besoins croissants de leurs populations ? Comment tenir compte des spécificités des grandes villes par rapport aux municipalités de moins grande taille ? Dans le cadre de cette recherche, nous définissons l'autonomie municipale en fonction de deux éléments, selon la conception classique de Clark (1984). Le premier élément concerne les arrangements institutionnels formels entre les différents niveaux de gouvernements. Normalement, les pouvoirs attribués aux gouvernements locaux sont tributaires des décisions des gouvernements supérieurs et évoluent dans une perspective historique dépendamment des dynamiques de centralisation et de décentralisation (Rocher, Smith, 2003). Cela a comme résultat de circonscrire formellement les responsabilités administratives, démocratiques et financières des municipalités dans le cadre des lois adoptées par les gouvernements supérieurs. Le deuxième élément réfère plutôt à la légitimité démocratique des gouvernements locaux. Ce que Clark (1984) appelle le pouvoir d'immunité et qui réfère à une marge de manœuvre informelle pour les élus et gestionnaires locaux d'agir au nom de leurs concitoyens pour défendre les intérêts des citoyens qu'ils représentent. Par exemple, les municipalités peuvent utiliser leur pouvoir démocratique pour s'opposer à des décisions externes ou revendiquer de nouveaux pouvoirs. Dans le cadre de notre recherche, nous tenons surtout compte des arrangements institutionnels et des enjeux législatifs.

## Méthodologie

La méthodologie utilisée pour répondre à notre question de recherche consiste en une analyse de la documentation gouvernementale disponible concernant les documents législatifs provinciaux et les ententes contractées entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Dans cette recherche, par modèle fédéral canadien, nous entendons tout d'abord la division constitutionnelle des compétences, mais également, l'absence de statut constitutionnel pour les municipalités et le partage des pouvoirs de taxation. Par gestion municipale, nous entendons l'administration, par les mairies, les conseils municipaux et les appareils administratifs locaux, des affaires courantes relevant des municipalités.

Nous avons procédé à une analyse documentaire du contenu des lois et ententes intergouvernementales. Afin d'en analyser le contenu, il faut considérer qu'elles sont une « production langagière » (Sabourin, 2015, p. 418), et ainsi, nous avons retenu l'approche de l'analyse de contenu strictement informative, c'est-à-dire que nous étudions et comparons les termes et les définitions qui y sont contenues. Une méthode qualitative assimilable à la « grounded theory » qui s'inscrit notamment dans « une perspective qui vise à saisir les régularités sociales dans les contenus textuels » (2015, p. 425).

## Analyse des documents législatifs et de l'entente intergouvernementale

Dans cette partie, nous présentons et analysons le contenu des documents législatifs qui ont été rédigés puis adoptés par les gouvernements provinciaux de l'Ontario et du Québec. Nous présentons également le contenu de l'entente intergouvernementale qui a été signée entre le gouvernement provincial du Québec et la Ville de Montréal en 2016. Cette analyse de contenu vise à interpréter l'intention du législateur. C'est-à-dire, nous cherchons à décrypter le sens que les législateurs qui ont adopté ces lois ont voulu donner. Nous allons d'abord faire l'analyse du contenu de la loi ontarienne qui a accordé un statut particulier à Toronto en 2006, puis nous faisons de même pour le projet de loi québécois de 2016 qui entend accorder un statut particulier à Montréal et nous terminons par l'analyse de l'entente « Réflexe Montréal » qui a accompagné ce projet de loi québécois.

### La Loi de 2006 sur la cité de Toronto

D'abord, il est important de comprendre que cette loi ontarienne de 2006 est la toute dernière en date d'une série de lois concernant Toronto qui ont été adoptées depuis 1834, année de l'incorporation de la Ville de Toronto (City of Toronto, 2017). Il y a eu d'abord la « Metropolitan Toronto Act » de 1953, la « City of Toronto Act » de 1997, et enfin, la loi qui est en vigueur encore aujourd'hui et qui a accordé à Toronto un statut particulier : La « Stronger City of Toronto for a Stronger Ontario Act », qui a été adoptée par la législature provinciale ontarienne le 12 juin 2006 et qui est traduite en français par la « Loi de 2006 sur la cité de Toronto » (Province de l'Ontario, 2006). Ce qui caractérise cette loi de 2006 par rapport à celles qui l'ont précédée est justement le fait qu'elle a accordé à Toronto un statut particulier que l'Ontario ne lui accordait pas auparavant et que cette dernière n'accorde pas non plus aux autres municipalités de son territoire.

La partie de cette loi qui est pertinente à notre question de recherche est la partie 2, puisque c'est dans cette partie que sont explicités les « pouvoirs généraux de la cité ». En effet, c'est dans les articles 6 à 11 de la Loi de 2006 sur la cité de Toronto que cette ville est devenue la première ville canadienne à obtenir un statut particulier de la part de sa province, en l'occurrence, l'Ontario. Voici comment.

D'abord, l'article 6(1) précise que cette loi doit recevoir une interprétation large, l'article ajoute même que l'idée d'accorder à Toronto des pouvoirs étendus est au centre de l'adoption de cette loi, que l'idée en est d'« améliorer sa capacité de traiter les questions d'intérêt municipal ». Puis, son article 6(2) ajoute que dans les cas d'ambiguïté, « il faut inclure plutôt qu'exclure les pouvoirs que la cité possédait avant cette loi ». Ce premier article a un caractère général qui dénote l'intention du parlement ontarien d'accroître considérablement les pouvoirs de la Ville de Toronto.

L'article 8(1) précise que la cité « peut fournir tout service ou toute chose qu'elle estime nécessaire ou souhaitable pour le public ». Encore une fois, cet article est

rédigé en des termes si généraux qu'il pourrait nous sembler que Toronto s'est vue octroyer une autonomie totale et complète sur son territoire. Toutefois, nous verrons plus loin comment la province de l'Ontario va s'assurer de limiter quelque peu ces pouvoirs. Cet article est plutôt cosmétique, il sert à inclure le public dans l'équation, à donner une image démocratique au libellé de la loi. L'article 8(2) délimite plus spécifiquement les pouvoirs de la Ville de Toronto : la gouvernance, les opérations des conseils locaux, les finances, les actifs publics, l'économie, l'économie sociale, l'environnement, la santé, la sécurité et le bien-être des personnes, les services, la protection des consommateurs, les animaux, les constructions, les clôtures et les panneaux, et enfin, les permis aux entreprises.

Cet article, en les listant plus spécialement, octroie dans certains domaines un pouvoir incontestable à la Ville de Toronto sur son territoire. C'est ici le cœur de cette loi, car plusieurs de ces domaines, notamment les permis aux entreprises ou la protection des consommateurs, relevaient avant 2006 de la compétence provinciale ontarienne. Avec cette loi, l'Ontario délègue beaucoup d'autorité à la Ville de Toronto.

L'article 8(3) encadre de son côté l'exercice de ces pouvoirs. En effet, il stipule que les règlements municipaux ne peuvent que : « réglementer ou interdire, exiger des actes ou prévoir un régime de permis ». Déjà, avec cet article, l'Ontario s'assure de limiter quelque peu la capacité de la Ville de Toronto à faire ce qu'elle veut dans ces domaines. Cet article pourrait permettre à une cour de justice d'invalider un règlement de la Ville de Toronto qui ferait autre chose que « réglementer ou interdire, exiger des actes ou prévoir un régime de permis ».

L'article 9(1) concerne l'expropriation. L'exercice d'un tel pouvoir peut avoir un impact important sur la vie des citoyens, ainsi la Ville de Toronto a-t-elle un droit d'expropriation, mais celui-ci est encadré par la loi ontarienne sur l'expropriation qui a été adoptée la même année, soit en 2006. Cette loi prévoit que Toronto doit obtenir à chaque occasion l'approbation de la Commission des affaires municipales de l'Ontario.

Enfin, l'article 11 de la Loi de 2006 sur la cité de Toronto est crucial. Cet article crée réellement un équilibre de pouvoir entre la province de l'Ontario et Toronto, sa métropole, à qui elle a accordé un statut particulier. L'article s'intitule « Incompatibilité » et il énonce « qu'un règlement municipal est sans effet s'il est incompatible avec une loi provinciale ou un décret, arrêté, ordonnance, permis ou approbation pris en application d'une loi ou d'un règlement provincial ou fédéral ». Cet article démontre que nonobstant les pouvoirs très généraux et élargis accordés à Toronto par cette loi de 2006, la Ville de Toronto doit toujours se conformer rigoureusement aux lois ontariennes et canadiennes. Encore une fois, dans le cas contraire, un règlement municipal émanant de Toronto qui entrerait en contradiction avec une loi ontarienne ou fédérale serait automatiquement invalidé par une cour de justice. Nous verrons plus loin que nulle part dans la loi québécoise équivalente, le gouvernement fédéral n'est mentionné.

Les dispositions de la Loi de 2006 sur la cité de Toronto sont intéressantes, à la fois très générales et cherchant à accorder des pouvoirs très étendus à la Ville de

Toronto, notamment dans le commerce, la construction et même l'environnement. Mais d'un autre côté, ces nouveaux pouvoirs élargis sont toujours encadrés par les documents législatifs émanant des paliers supérieurs. On a donc accordé un statut particulier, certes, mais sans perdre le contrôle final sur la destinée de la Ville de Toronto.

Nous allons maintenant analyser le projet de loi sur la métropole de 2016, par laquelle la province de Québec entend accorder à Montréal un statut particulier à l'instar de Toronto dix ans plus tôt.

### **Le projet de loi 121 : « Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec » de 2017 et l'entente « Réflexe Montréal »**

L'approche législative des lois provinciales québécoises est différente de celle des lois ontariennes. Ceci peut s'expliquer par le fait que la province de Québec a conservé la tradition législative civiliste qui se distingue assez de la tradition anglaise de type Common Law. Cette dernière, nous l'avons vu dans la Loi de 2006 sur la cité de Toronto, conserve une approche très générale dans les termes des articles qui la composent, ce qui permet une plus grande interprétation de la part des tribunaux. La Common Law anglaise a une très longue histoire datant de la Magna Carta de 1215 et s'enregistre dans une relation de confiance entre la Couronne britannique et les juges anglais (Bélanger et Grenon, 1997).

Évidemment, cette approche est celle qui prédomine dans tout le Canada, sauf au Québec, où le droit civil a été conservé jusqu'à aujourd'hui dans les matières privées suite à l'Acte de Québec de 1774 puis à l'Acte constitutionnel de 1791 (des lois britanniques qui ont cherché à calmer les tensions avec les Canadiens-français après la conquête et dans le contexte de la Déclaration d'indépendance des États-Unis) (Bélanger et Grenon, 1997). C'est ainsi que la tradition civiliste, même si elle n'est pas formellement applicable en droit public, semble influencer encore de nos jours la rédaction des lois émanant de la législature provinciale québécoise. Cette dernière est différente de la Common Law en ce qu'elle cherche à prévoir comment régler les situations à venir dans le détail afin de laisser moins de marge de manœuvre à l'interprétation judiciaire (Bélanger et Grenon, 1997).

Nous arrivons à constater cela à la lecture du projet de loi 121 présenté à l'Assemblée nationale du Québec le 8 décembre 2016 et adopté le 21 septembre 2017. Ce projet de loi s'intitule dans sa version longue la « Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec » (Assemblée nationale du Québec, 2017). Ce projet de loi a un très long préambule, caractéristique non présente dans la loi équivalente ontarienne de 2006. Ce préambule nous fait comprendre que le projet de loi 121 modifie le nom de la Charte de la Ville de Montréal, celle-ci s'appelle désormais la Loi sur la métropole. En effet, ce projet de loi modifie plusieurs lois québécoises existantes, mais c'est surtout la Charte de la Ville de Montréal qui en est modifiée, à commencer par son nom. Fait à noter,



la Charte de la Ville de Montréal est le document par lequel Montréal fut d'abord incorporée comme ville le 3 juin 1833 (Ville de Montréal, 2017). Elle fut ensuite modifiée à de nombreuses reprises, notamment en 1959 et surtout en 2000, lorsque le gouvernement québécois a fusionné de nombreuses municipalités avoisinantes avec la Ville de Montréal (id.).

Les autres lois modifiées par ce projet de loi sont la Loi sur les compétences municipales, la Loi sur les heures et les jours d'admission dans les établissements commerciaux, la Loi sur le ministère de la Culture et des communications, la Loi sur le patrimoine culturel et la Loi sur les permis d'alcool. Ensuite, le préambule du projet de loi 121 nous indique assez clairement comment ces lois sont modifiées, enfin, les libellés mêmes des 32 articles du projet de Loi 121 détaillent avec précision ces changements.

Ainsi, la Loi sur la métropole est modifiée par les articles 1 à 19 du projet de loi 121. Ces articles accordent incidemment plusieurs nouveaux pouvoirs à la Ville de Montréal, à son maire et à son comité exécutif. D'abord, l'article 10.1 précise que la Ville de Montréal peut : « constituer tout organisme à but non lucratif ayant pour objet de fournir des services, avis, matières, matériaux et équipements, ou d'administrer des programmes ». Cet article, par son caractère général, n'est pas sans rappeler l'article 8(1) de la Loi de 2006 sur la cité de Toronto.

Ensuite, est inséré l'article 10.2, qui, de son côté prévoit que la ville peut « par règlement, adopter tout programme d'aide à l'entreprise ». Cet article précise toutefois que ces programmes devront découler « d'une planification intégrée entre la ville et le ministre du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation ». Nous constatons ici comment le projet de loi québécois prévoit davantage une collaboration entre la province et sa métropole, alors que la loi ontarienne semble plutôt donner une latitude plus grande à la Ville de Toronto dans la mesure où les règlements de cette dernière ne contreviennent pas aux lois ontariennes. Nous dénotons là une différence d'approche dans la gouvernance des deux provinces.

L'article 12.2 du projet de loi 121 prévoit que « la ville contribue, par son offre de service d'accompagnement des personnes immigrantes sur son territoire, à leur pleine participation, en français, à la vie collective de la métropole ». Ici, nous constatons une différence importante parce que la Loi de 2006 sur la cité de Toronto ne prévoit aucune disposition de la sorte concernant l'immigration. Il semble ici que la province de Québec ait ouvert une grande porte afin d'obtenir une collaboration plus active de la Ville de Montréal à l'intégration des nouveaux arrivants. Ces derniers se retrouvant, nous le savons, plus souvent qu'autrement dans les grands centres urbains. Ce nouvel article précise également l'importance de faire la promotion de la langue française chez les immigrants.

L'article 18 du projet de loi 121, de son côté, vient modifier l'article 177 de la Charte de la Ville de Montréal pour permettre des « mesures visant à favoriser la construction de logements abordables ou familiaux » ainsi que « l'intervention concernant l'entretien des immeubles détériorés ». Encore une fois, il n'y a pas, dans la Loi de 2006 sur la cité de Toronto, de telles dispositions qui semblent vouloir s'attaquer au problème de l'itinérance. Il va sans dire que ce problème s'est

fortement accentué entre 2006 et 2016, à la fois à Montréal et à Toronto, ce qui peut expliquer l'emphase mise par la province de Québec dans sa loi accordant un statut particulier à Montréal. Mais, encore une fois, la loi ontarienne a été rédigée en termes si généraux, qu'il est possible à la Ville de Toronto de s'attaquer à ce problème de la même façon.

Les autres articles (20 à 32) du projet de loi 121 modifient d'autres lois que la Charte de la Ville de Montréal appelée désormais, rappelons-le, Loi sur la métropole. Les articles 21, 28 et 29 modifient la Loi sur les heures et les jours d'admission dans les établissements commerciaux et la Loi sur les permis d'alcool, accordant le pouvoir complet à la ville de déterminer les heures d'ouverture des commerces. Ce pouvoir est plutôt marginal puisque les bars ferment déjà à 3 heures du matin dans toute la province de Québec, nous doutons de l'utilité de les garder ouverts encore plus tard. Mais il sera sans doute possible d'exiger des heures d'opérations un peu moins tardives dans certains secteurs de la ville. Il est difficile de comprendre ce qui a motivé le gouvernement du Québec à accorder une telle importance à cela, et évidemment la loi ontarienne ne comporte pas un tel article, et la Ville de Toronto ne peut donc pas enfreindre la loi ontarienne prévoyant la fermeture de bars à 2 heures du matin sur tout le territoire de la province.

Les articles 23 à 27 du projet de loi 121 viennent modifier la Loi sur le ministère de la Culture et des Communications ainsi que la Loi sur le patrimoine culturel afin de « prévoir l'exercice par la Ville de Montréal de certains pouvoirs d'autorisation du ministre de la Culture et des Communications ». Il est spécifié que l'exercice de tels pouvoirs devra faire l'objet d'une « entente entre le ministre et la Ville de Montréal ». Nous verrons plus loin que l'entente « Réflexe Montréal » vient promettre qu'une telle entente au sujet du patrimoine sera conclue dès que possible. Encore une fois, la Loi de 2006 sur la cité de Toronto ne comporte pas de disposition équivalente. Il nous apparaît que le fait que Montréal ait un caractère distinctif culturel unique en Amérique du Nord explique ces articles et la promesse d'autonomie dans ce domaine qui est faite par la province de Québec à sa métropole. Aussi, ces dispositions seront beaucoup plus utiles pour Montréal que celles concernant les heures de fermetures des bars.

Quoiqu'il en soit, le projet de loi québécois et la Loi de 2006 sur la cité de Toronto sont différents sous beaucoup d'aspects. D'autant plus que le projet de loi 121 est assorti d'une entente intergouvernementale intervenue en même temps que l'adoption de ce projet de loi, cette entente est appelée « Réflexe Montréal » et donne plus de détails sur les arrangements de mise en œuvre du projet de loi 121. La Loi de 2006 sur la cité de Toronto ne fut pas de son côté, assortie d'une entente intergouvernementale. Il s'agit là de la différence la plus marquante entre les deux processus de délégation d'autonomie municipale associés à ces deux grandes villes canadiennes.

Dans sa version longue, cette entente intergouvernementale entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal, se nomme « Entente-cadre sur les engagements du gouvernement du Québec et de la Ville de Montréal pour la reconnaissance du statut particulier de la métropole ». Cette entente a été signée le 8 décembre

2016, le même jour que la présentation du projet de loi 121 à l'Assemblée nationale de la province de Québec. Tout comme le projet de loi 121, le texte de cette entente débute par un long préambule. Contrairement toutefois à celui du projet de loi 121, le préambule de l'entente est très cosmétique, il se compose d'une série de « attendu que » qui font l'éloge des forces de la Ville de Montréal, tels que ses centres de recherche universitaire, son patrimoine culturel unique, sa position géographique, son statut de grande ville du monde et de ville olympique, ainsi que le fait qu'elle accueille les sièges sociaux de nombreuses organisations internationales.

L'entente est un document somme toute assez court, ne comportant que deux articles. L'article 1 liste les engagements du gouvernement du Québec, et l'article 2 — les engagements de la Ville de Montréal. L'article 1.1 indique que le Québec s'engage à instituer ce qui y est qualifié de « Réflexe Montréal ». C'est-à-dire « la prise en compte par le gouvernement du Québec des spécificités de la Ville de Montréal relativement à son statut particulier de métropole ». Ce qui doit se concrétiser par « l'ajout d'un “Chapitre Montréal” dans toutes les politiques économiques et sociales identifiant clairement les impacts socio-économiques et financiers sur la métropole ». Mais aussi : « la consultation de la Ville par le gouvernement [...] sur les lois, les règlements, les politiques ou les directives qui la concernent ».

Ensuite, les articles 1.2.1 à 1.2.5 prévoient que le gouvernement du Québec s'engage à signer des ententes futures avec la Ville de Montréal concernant certains domaines d'attribution d'autonomie précisés par le projet de loi 121. Il s'agit des mesures en matière d'habitation, de lutte contre l'itinérance, d'immigration, de culture et de patrimoine et en matière d'infrastructures et d'équipements scolaires. C'est ensuite, à l'article 1.3, qu'est précisée la façon avec laquelle le gouvernement du Québec aidera la Ville de Montréal à mettre en œuvre une stratégie lui permettant d'acquérir davantage d'autonomie au niveau du développement économique. Cet engagement est chiffré. Ainsi, le Québec s'engage à transférer à la Ville de Montréal des ressources financières pour l'exercice d'une telle autonomie : 10 millions CAD la première année, 20 millions CAD la deuxième année, 30 millions CAD la troisième année, 40 millions CAD la quatrième année, pour enfin atteindre une aide financière de 50 millions CAD annuellement à partir de 2021—2022.

En contrepartie, il est étonnant de voir comment l'entente « Réflexe Montréal » est laconique dans son article 2 intitulé « Engagements de la Ville ». En effet, cet article se résume à ce que la Ville s'engage à « prendre acte des engagements du gouvernement » et des limites de ces engagements » et à « fournir une assistance et une collaboration soutenues au gouvernement dans la mise en œuvre du “Réflexe Montréal” ». Les ententes ultérieures que cette entente prévoit et qui sont énoncées aux articles 1.2.1 à 1.2.5 comporteront probablement davantage de précisions. Il n'en demeure pas moins vrai que cette entente intergouvernementale reste plutôt courte et ne nous donne que très peu d'informations sur la mise en œuvre du projet de loi 121. À ce titre, dans la prochaine partie, nous analysons les impacts des statuts particuliers accordés à Toronto et à Montréal et nous cherchons à identifier plus spécifiquement leurs promesses et leurs limites.

## Les impacts des statuts particuliers, leurs promesses et leurs limites

Contrairement aux ententes intergouvernementales, les lois ne sont pas simples à déchiffrer ni à comprendre. D'abord, elles sont rédigées dans un langage beaucoup plus juridique que les ententes intergouvernementales. Ensuite, alors que les ententes sont des textes ponctuels qui permettent aux gouvernements de se promettre mutuellement des choses selon les circonstances, les documents législatifs sont bâtis les uns sur les autres, tels les couches sédimentaires du sol. Les lois sont aussi incroyablement entrelacées entre elles comme les branches des arbres.

Néanmoins, à la lumière de l'analyse des deux lois et de l'entente « Réflexe Montréal », nous pouvons formuler des observations sur les promesses et les limites des statuts que ces documents accordent à Toronto et à Montréal. Ainsi, dans cette section nous analysons les incidences des documents que nous avons décrits dans la section 3. Ce qui nous amène à en apprécier la nature, tout en nous assurant de comparer la situation de Toronto à celle de Montréal.

Il va sans dire que l'obtention par ces deux métropoles de tels statuts particuliers est un pas dans la bonne direction pour l'obtention d'une plus grande autonomie municipale au Canada. Par cette délégation de pouvoirs, les gouvernements provinciaux de l'Ontario et du Québec reconnaissent l'importance de rendre les municipalités plus autonomes. Cela participerait à une vague de fond au Canada et ces initiatives prendraient part à un mouvement de reconnaissance d'un troisième palier de gouvernement au sein du fédéralisme canadien. Néanmoins, nous demeurons préoccupés par le caractère symbolique ou cosmétique de ces réformes. Le tableau 1 tâche d'analyser concrètement les nouveaux pouvoirs qui sont consentis aux grandes villes tant du point de vue de la nature de l'étendue des pouvoirs que par la comparaison entre les nouveaux statuts et pouvoirs des deux métropoles canadiennes. Ce tableau présente une synthèse du contenu des deux documents législatifs et de l'entente que nous avons analysés précédemment. Nous y présentons les grands pouvoirs qui ont fait l'objet d'une délégation d'autonomie. Pour chacun d'entre eux, nous avons évalué si les statuts particuliers qui ont été accordés ont élargi (« élargi ») ce pouvoir pour Toronto et Montréal ou si la situation est restée la même (« statu quo »).

Parmi les comparaisons, nous observons une grande différence dans le style législatif des deux lois. La loi ontarienne est rédigée d'une façon beaucoup plus large et libérale, ce qui de prime abord semble donner une plus grande latitude à la Ville de Toronto dans la mise en place de ses programmes et l'adoption de ses règlements. Toutefois, cela pourrait s'avérer un couteau à double tranchant puisque cette façon de faire dans la délégation de pouvoir laisse également beaucoup de place à l'interprétation juridique. Le projet de loi québécois est plus précis, il est également assorti d'une entente intergouvernementale. Ainsi, cette loi devrait accorder des pouvoirs à la Ville de Montréal dont l'exercice ne pourra pas être remis en question sur le plan juridique.

Comparaison des pouvoirs délégués à Toronto et à Montréal selon les ententes sur les statuts particuliers

Pouvoirs délégués	Toronto	Montréal
Services généraux au public	Élargi	Élargi
Aide aux entreprises	Élargi	Élargi
Environnement	Élargi	Statu quo
Protection des consommateurs	Élargi	Statu quo
Animaux	Élargi	Statu quo
Expropriation	Statu quo	Statu quo
Patrimoine culturel	Statu quo	Élargi
Heures d'ouverture des commerces	Statu quo	Élargi
Immigration	Statu quo	Élargi
Logement abordable	Statu quo	Élargi

Nous observons aussi que les ententes sur les statuts particuliers des grandes villes tendent à élargir l'autonomie de Toronto et de Montréal dans la fourniture des services à la population et dans le domaine de l'aide aux entreprises. Nous constatons que Toronto s'est vue accorder plus d'autonomie dans les domaines de l'environnement, de la protection des consommateurs et de la réglementation des animaux. Tandis que Montréal a reçu plus d'autonomie dans les domaines du patrimoine culturel, des heures d'ouvertures des commerces, de l'immigration et du logement abordable. En conclusion, nous revenons sur notre question de recherche, faisons une synthèse des grandes lignes de notre analyse et présentons nos réponses à cette question de recherche.

Ce qui saute aux yeux est le fait que le Québec ait octroyé à Montréal des pouvoirs en matière d'immigration, et qu'il y est mis l'emphase sur l'intégration en français. Aussi le projet de loi 121 accorde à Montréal des pouvoirs en matière de protection du patrimoine culturel. Aucune disposition de la sorte ne se trouve dans la loi ontarienne. Nous comprenons de cela que le Québec accorde beaucoup d'importance au caractère culturel distinctif unique en Amérique du Nord de la Ville de Montréal.

De son côté, l'Ontario, avec sa Loi de 2006 sur la cité de Toronto, au-delà des pouvoirs généraux qu'elle accorde à Toronto, a mis une certaine emphase sur l'environnement et sur la protection des consommateurs. Emphase que nous ne retrouvons pas dans le projet de loi québécois. Si ces questions sont déjà amplement régies au Québec par la Loi sur la protection des consommateurs, il demeure surprenant que le Québec n'ait pas profité de l'occasion pour accorder des pouvoirs spécifiques à Montréal en matière d'environnement.

Enfin, pour ce qui est de la question épineuse des finances. Nous notons que la loi ontarienne n'y fait pas directement référence. L'Ontario évite ainsi de

s'engager directement envers Toronto. Le Québec promet de nouvelles ressources financières à la ville de Montréal, jusqu'à 50 millions CAD annuellement à partir de 2021—2022. Cela dit, cette aide financière est plutôt limitée par rapport aux besoins et nous doutons que cela rencontre les demandes répétées d'autonomie financière de la Fédération canadienne des municipalités (FCM) et des associations municipales provinciales.

En ce qui concerne la mise à disposition de nouveaux véhicules fiscaux permettant aux deux grandes villes de diversifier leurs sources de revenus propres par le biais de la taxation ou d'autres sources de revenus, les statuts particuliers consentis à ces deux métropoles sont loin de répondre aux attentes vis à vis l'autonomie municipale. Il faudra sans doute attendre la prochaine génération d'ententes municipales-provinciales au Canada pour espérer voir des progrès significatifs dans ce secteur.

## Conclusion

Notre question de recherche vise à comprendre quelles sont les promesses et les limites des lois et des ententes intergouvernementales que les provinces de l'Ontario et du Québec ont octroyées aux deux plus grandes villes du Canada, soit Toronto et Montréal. Les deux cas présentent des contraintes temporelles car les deux initiatives ont été prise à dix années d'intervalles. À priori, cette contrainte temporelle pourrait être problématique puisque l'environnement global a sans aucun doute changé entre 2006 et 2016. Mais malgré les changements globaux et urbains, il semble que les tendances vers une plus grande autonomie municipale suivent des parcours similaires. Les deux provinces (Ontario et Québec) semblent juger qu'il est temps d'effectuer des changements dans les statuts particuliers des grandes villes canadiennes et l'on observe que cette tendance ne semble pas remise en question. Cela étant dit, il est aussi possible qu'un écart de dix années séparant la formulation de ces ententes identifie des problématiques sociales différentes. C'est sans doute le cas pour les nouveaux pouvoirs délégués à Montréal en matière d'immigration et de logement abordable notamment. En spéculant un peu, on pourrait légitimement s'attendre à ce que la province de l'Ontario aurait pu aborder ces enjeux qui ont évolué ces dernières années, si cette nouvelle entente avait eu lieu une dizaine d'années plus tard.

Nous avons compris que le projet de loi québécois et son entente intergouvernementale assortie prévoient davantage une collaboration entre la province et sa métropole, alors que la loi ontarienne semble plutôt donner une latitude plus grande dans la mesure où les règlements de la Ville de Toronto ne contreviennent pas aux lois ontariennes. Nous dénotons là une différence d'approche dans la gouvernance des deux provinces. Cette différence peut s'expliquer par la tradition de Common Law du Canada anglais qui diffère de la tradition civiliste du Québec. En procédant

à la comparaison entre ces deux documents législatifs, nous pouvons constater, de visu, l'édifice complexe que constitue le fédéralisme canadien. Il est non seulement bâti sur deux langues officielles, mais également sur des traditions anglaises et françaises très distinctes.

## Bibliographie

- Andrew C., Graham K., eds., 2013: *Canada in Cities: The Politics and Policy of Federal-Local Governance*. Montreal, Canada: McGill-Queens, p. 164—192.
- Assemblée Nationale du Québec, 2016 : *Projet de loi n° 121 : Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec*. Disponible sur: [http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/PRT\\_VDM\\_FR/MEDIA/DOCUMENTS/PL-121.PDF](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/PRT_VDM_FR/MEDIA/DOCUMENTS/PL-121.PDF) [dernière consultation: le 9 novembre 2017].
- Bélanger-Hardy L., Grenon A., 1997 : *Éléments de common law et aperçu comparatif du droit civil québécois*. Montréal: Carswell.
- Champagne E., 2012 : *L'organisation et les structures gouvernementales dans le contexte canadien : fédéralisme, centralisation et décentralisation*. In: Tremblay P., éd. : *L'administration contemporaine de l'État: une perspective canadienne et québécoise*. Presses de l'Université du Québec, p. 17—39.
- Champagne E., Choinière O., 2016 : *Le financement des infrastructures municipales et les défis du fédéralisme fiscal canadien*. « Revue Gestion et Management Public », 1, Vol. 4, No. 3, p. 25—36.
- Champagne E., Tellier G., 2017 : *La longue marche vers l'autonomie financière des municipalités canadiennes : l'exemple des transferts fédéraux en infrastructures municipales*. In: M. Leroy, dir. : *L'autonomie financière des collectivités territoriales*. Toronto : Economica.
- City of Toronto Act S.O. 2006, c.11, Sched, A, <https://www.ontario.ca/laws/statute/06c11> [dernière consultation: le 10 septembre 2017].
- City of Toronto, 2017 : *Toronto History*, <https://www1.toronto.ca/wps/portal/contentonly?vgnextoid=4284ba2ae8b1e310VgnVCM10000071d60f89RCRD> [dernière consultation : le 15 novembre 2017].
- Collin J.-P., Léveillé J., Rivard M., Robertson M., 2003 : *L'organisation municipale au Canada : un régime à géométrie variable, entre tradition et transformation*. Montréal: INRS Urbanisation, culture et société, Groupe de recherche sur l'innovation municipale.
- Côté L., 2011 : *L'État démocratique*. Québec : Presse de l'Université du Québec.
- Desjardins P.-M., 2005 : *Chapitre 4. Le fédéralisme fiscal au Canada : fragile équilibre entre concurrence et coopération*. In: M. Mignolet: *Le fédéralisme fiscal*. Bruxelles: De Boeck Supérieur «Économie, Société, Région», p. 95—117.
- Entente "Réflexe Montréal", 2016 : *Entente-cadre sur les engagements du gouvernement du Québec et de la Ville de Montréal pour la reconnaissance du statut particulier de la métropole*. Signée le 8 décembre 2016. Disponible sur: [http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/PRT\\_VDM\\_FR/MEDIA/DOCUMENTS/ENTENTE\\_CADRE\\_REFLEXE\\_MONTREAL.PDF](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/PRT_VDM_FR/MEDIA/DOCUMENTS/ENTENTE_CADRE_REFLEXE_MONTREAL.PDF) [dernière consultation: le 15 novembre 2017].

- Federation of Canadian Municipalities (FCM), 2006: *Building Prosperity from the Ground Up: Restoring Municipal Fiscal Balance*. Ottawa: FCM, 96 p.
- Government of Canada, 2009: *Canada's Economic Action Plan: A First Report to Canadians*. Available from: [http://www.actionplan.gc.ca/grfx/docs/ecoplan\\_e.pdf](http://www.actionplan.gc.ca/grfx/docs/ecoplan_e.pdf) [dernière consultation: le 20 septembre 2017].
- Horak M., Young R.A., 2012: *Sites of Governance: Multilevel Governance and Policy Making in Canada's Big Cities*. Montréal: McGill-Queen's University Press.
- Loi 121, 2016: Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec. Première session, 41<sup>ème</sup> législature. 8 décembre 2016, <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-121-41-1.html> [dernière consultation: le 5 octobre 2017].
- Mévellec A., Chiasson G., Fournis Y., 2017: *De "créatures du gouvernement" à "gouvernements de proximité": la trajectoire sinueuse des municipalités québécoises*. «Revue française d'administration publique», Vol. 2, N° 162, p. 339—352.
- Rocher F., Smith M., 2003: *New Trends in Canadian federalism*. Toronto: University of Toronto Press, Higher Education Division.
- Sabourin P., 2015: *L'analyse de contenu*. In: B. Gauthier: *Recherche sociale: de la problématique à la collecte des données*. Québec: Presses de l'Université du Québec, p. 415—444.
- Sancton A., Young R., eds., 2009: *Foundations of Governance: Municipal Government in Canada's Provinces*, University of Toronto Press.
- Tellier G., 2015: *Les finances publiques au Canada*. Bruylant.
- Ville de Montréal, 2017: *La Charte de la Ville de Montréal*, [http://www2.ville.montreal.qc.ca/archives/democratie/democratie\\_fr/expo/incorporation/premiere-charte/index.shtm](http://www2.ville.montreal.qc.ca/archives/democratie/democratie_fr/expo/incorporation/premiere-charte/index.shtm) [dernière consultation: le 14 novembre 2017].
- Young R., McCarthy K., 2009: *Why do municipal issues rise on the federal policy agenda in Canada?*. "Canadian Public Administration", Sept, Vol. 52(3), p. 347(24).





Frédéric Delaneuville

Université Comenius de Bratislava Slovaquie

## Bratislava face aux enjeux de la métropolisation

**Abstract:** Bratislava is a capital with very rich history that has gone through empires and regimes until becoming the center of the emancipation efforts of the Slovak nation. A historical and political recontextualization of Bratislava's development makes it possible to understand the functioning of the governance of this capital in Central Europe. Inspired by the dominant models of Western Europe, the decentralizing wave that followed authoritarian centralism has had consequences for the political organization of the city of Bratislava, which today has heterogeneous districts with wide autonomy. In the context of growing competition between metropolises as a result of globalization, an ambitious administrative reform could allow Bratislava to acquire governance tools that could enable an achievement of increased cohesion.

**Key words:** Bratislava, Metropolization, Governance, Višegrad, Decentralization

### Introduction

La mondialisation a exacerbé la concurrence entre les continents, les régions ou les grandes villes européennes. Dans ce contexte, les capitales d'Europe centrale tentent de mettre en place des stratégies et de faire face à des contraintes nouvelles souvent liées à l'accroissement rapide de leur densité de population. L'exode rural vers ces grandes villes a créé des problèmes de saturation des transports, d'accès aux services publics, ou encore de pollution de l'air. Les capitales des pays du groupe de Višegrad comme Bratislava ont connu un développement économique nettement supérieur à la moyenne des pays auxquels elles appartiennent. Aujourd'hui, la région de Bratislava est la 6<sup>ème</sup> région la plus riche d'Europe si l'on prend en considération la production de richesse par habitant. Pourtant, cette croissance fulgurante a

provoqué un certain nombre d'externalités que le mode de gestion trop décentralisé de la ville ne permet pas d'endiguer efficacement. Les capitales européennes se livrent à une véritable concurrence et, notamment du fait de la proximité de Vienne et de Budapest, une réforme en profondeur de l'organisation de la ville de Bratislava et de son mode de gouvernance semble nécessaire.

La compréhension du phénomène de métropolisation en Europe centrale ne peut faire l'économie d'une rétrospective historique et Bratislava constitue un exemple particulièrement intéressant. L'importation de réformes décentralisatrices depuis les pays d'Europe de l'Ouest a eu des résultats mitigés en matière de développement territorial. Ces réformes avaient pour objectif de mettre en place une gouvernance territoriale moderne correspondant aux standards occidentaux (cf. Saxunová, Nízka, 2011, p. 39—50). En adoptant le modèle dominant qui faisait office de référence en matière de gestion des territoires, la Slovaquie démontrait qu'elle agissait de manière adéquate pour atteindre un objectif socialement valorisé. En l'espèce, la nécessité de l'adhésion à l'Union européenne bénéficiait d'un large consensus politique après la chute du Mur de Berlin et elle devint rapidement un des objectifs prioritaires quitte à faire d'énormes sacrifices. Il s'agissait également pour la Slovaquie d'attirer les investisseurs étrangers potentiels (cf. Lacová, 2016, p. 58). Le pari semble réussi pour la capitale slovaque dont le succès économique fait des envieux dans les régions périphériques.

Une analyse socio-historique permet de comprendre le processus d'évolution de la gouvernance de la ville dotée actuellement de dix-sept arrondissements bénéficiant d'une large autonomie et de s'interroger sur l'opportunité de son évolution dans le contexte de la concurrence accrue entre les capitales européennes du fait de la mondialisation.

L'analyse du « temps long » permet de comprendre le processus historique qui a permis à Bratislava de devenir cette riche métropole d'Europe centrale. Bratislava est une jeune capitale européenne à l'histoire mouvementée qui fut le centre de nombreux efforts d'émancipation de la nation slovaque. L'évolution de sa gouvernance vers un modèle très décentralisé après la chute du Mur est séduisante d'un point de vue démocratique, mais le bilan de l'importation de ce modèle décentralisé semble mitigé. Aujourd'hui, la capitale slovaque souffre de son incapacité à imposer une stratégie globale de développement aux différents arrondissements qui bénéficient d'une large autonomie, et une modification en profondeur de son mode de gouvernance semble nécessaire.

## Bratislava, une jeune capitale européenne à l'histoire mouvementée

La Slovaquie est avec la République tchèque le plus jeune État de l'Union européenne. Depuis la scission de la Tchécoslovaquie en 1992<sup>1</sup>, c'est un État indépendant qui s'est doté de structures politico-administratives et Bratislava est redevenue une véritable capitale européenne. « Redevenue une capitale », car elle a eu ce statut à plusieurs reprises durant son histoire. Cette ville au très riche passé a changé plusieurs fois de nom et elle est encore parfois désignée par le nom germanique de « Presbourg » ou par le nom hongrois de « Pozsony ». Le fait qu'elle ait porté des noms empruntés aux langues de trois peuples d'Europe centrale prouve son caractère à la fois cosmopolite et profondément européen. « Au cours de l'histoire Bratislava a vu déferler sur son territoire d'innombrables mouvements de peuples. Cette région a été le champ clos où des empires se sont disputés l'hégémonie de l'Europe centrale : Romains et Quades, Magyars et Francs orientaux, Empire hongrois d'Arpad et Autriche médiévale, Empire français et Empires de l'Europe centrale s'y sont affrontés ou s'y sont réconciliés après de rudes batailles » (Fichelle, 1937, p. 189—194). Le statut de Bratislava a évolué au cours des siècles jusqu'à ce que la Constitution de 1992<sup>2</sup>, portant sur la création de la République slovaque, la reconnaisse définitivement comme la capitale de ce nouvel État-nation désormais indépendant. Ce statut particulier et son organisation en arrondissements est le fruit d'un long processus historique qu'il convient d'analyser pour comprendre son évolution et les enjeux de la métropolisation.

La première référence écrite à Bratislava, alors connue sous le nom Brezalauspurc, se trouve dans les annales de Salzbourg où est décrite une bataille entre les troupes hongroises et bavaroises ayant eu lieu en l'an 907<sup>3</sup>. Suite à leur victoire, les Hongrois occupèrent la partie orientale de la Grande Moravie, qui fut ensuite intégrée au royaume de Hongrie lors de sa création en l'an 1000. Bratislava fut toujours un centre économique et administratif important. Lors de la conquête de Budapest par l'Empire ottoman, la noblesse hongroise se réfugia à Bratislava. Elle devient la capitale de la Hongrie en 1536. De 1563 à 1860, onze rois hongrois furent couronnés à Pozsony. Il s'en suivra un processus de magyarisation. Jusqu'en 1919, Pozsony, également connu sous le nom allemand de Presbourg, mais aussi sous l'appellation slovaque de Presporok, est alors un lieu de coopération et de conflits entre les élites essentiellement germanophones et magyarophones<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Loi constitutionnelle n° 542/1992 sur « la dissolution de la République fédérative tchèque et slovaque ».

<sup>2</sup> Voir article 10 de la Constitution slovaque du 1<sup>er</sup> septembre 1992.

<sup>3</sup> Cf. site officiel de la mairie de Bratislava <http://www.bratislava.sk/> [dernière consultation : le 18 octobre 2017].

<sup>4</sup> Le caractère cosmopolite de la ville est très bien décrit dans le livre d'E. Babejová : *Fin-de-siècle Pressburg : Conflict and cultural coexistence in Bratislava 1897—1914* (2003).

Au lendemain de la Première Guerre mondiale, la Tchécoslovaquie est créée<sup>5</sup> et Bratislava devient de fait la capitale de la partie slovaque. Le 27 mars 1919, le conseil municipal adopte une résolution qui donnera à Bratislava son nom actuel combinant les mots slovaques « brat » qui signifie « frère » et « sláva » qui signifie « gloire ». Cette résolution fut entérinée par un décret du 4 octobre 1919, mais cette nouvelle appellation ne fut pas sans susciter de contestation de la part des pays voisins et les noms de Presbourg et de Pozsony continuèrent à être utilisés. La ville connaîtra durant cette période un processus de « slovaquisation » (modification des noms des rues et des monuments, création d'une université en vue de la formation des futures élites... cf. Engemann (2008)). Le 14 mars 1939, le gouvernement slovaque choisit de devenir un État « indépendant » allié à Adolphe Hitler plutôt que de tenter de faire face à l'invasion nazie. C'est la première fois qu'un État slovaque indépendant voit le jour. Il s'en suivra un soulèvement populaire contre les nazis, le bombardement de Bratislava par les troupes américaines et la libération par l'armée rouge le 4 avril 1945.

Après 1945, mais surtout dans les années 1960, Bratislava devient le centre de nombreux efforts d'émancipation de la nation slovaque. Le 25 février 1948, les communistes assurent le contrôle du gouvernement tchécoslovaque et une nouvelle constitution est proclamée le 9 mai 1948. Cette constitution consacre Prague comme capitale de la Tchécoslovaquie<sup>6</sup> et ne fait référence à Bratislava que comme siège de l'Assemblée nationale<sup>7</sup>. En 1968 la Loi constitutionnelle sur la Fédération tchécoslovaque lui reconnaît son statut de capitale de l'État fédéré slovaque<sup>8</sup>, mais ce fédéralisme « fut vidée de son contenu par la logique centraliste inhérente au système communiste » (Rupnik, 1999, p. 91—115). Le régime soviétique, méfiant par rapport à toute idée d'auto-administration, n'a donc laissé à Bratislava que très peu de marge de manœuvre politique et toutes les décisions importantes étaient de fait prises à Prague.

Après la chute du Mur de Berlin et la partition de la Tchécoslovaquie, Bratislava a retrouvé son statut de capitale européenne. Ce jeune État-nation a mis en valeur certains symboles fédérateurs. Avoir une capitale digne de ce nom avec des monuments historiques symbolisant la gloire passée ou la souffrance d'une nation désormais souveraine, contribue à la diffusion d'une mythologie unificatrice qui semble être un des points communs à beaucoup d'États-nations<sup>9</sup>. Bratislava est une capitale européenne de taille moyenne de par sa population d'environ 430 000 habi-

<sup>5</sup> Constitution du 13 novembre 1918.

<sup>6</sup> Voir article 168 de la Constitution du 9 mai 1948 : « La capitale de la Tchécoslovaquie est Prague ».

<sup>7</sup> Voir article 97 de la Constitution du 9 mai 1948 : « Bratislava est le siège de l'Assemblée nationale slovaque ».

<sup>8</sup> Voir article 141 alinéa 3 de la loi constitutionnelle n° 143/1968 sur la Fédération tchécoslovaque.

<sup>9</sup> Par exemple une statue controversée représentant Svätopluk, défenseur de la souveraineté et de l'indépendance de la Grande-Moravie contre les attaques des Francs en 871, a été inaugurée devant le château de Bratislava, le 6 juin 2010.

tants<sup>10</sup>, mais elle représente 8% de la population slovaque. Elle est le plus important pôle urbain et centre névralgique de la Slovaquie. Elle s'est dotée de symboles à la hauteur de son statut de capitale européenne comme le château récemment rénové qui domine la ville. Bratislava a retrouvé son statut de véritable capitale européenne et bénéficie d'un statut juridique particulier qui déroge au régime de droit commun.

Depuis 1993, la Slovaquie est un État indépendant ; ce qui est perçu comme l'aboutissement naturel d'une longue lutte d'émancipation de la nation slovaque. La chute du Mur a entraîné un processus de décentralisation qui a commencé en 1990 par la renaissance des communes en tant que collectivités territoriales autonomes. Il s'agissait à travers ce mouvement de décentralisation d'envoyer un signal politique fort en mettant fin à la gestion centralisée et autoritaire des territoires par le Parti. Il est important de rappeler le contexte et les fondements idéologiques de ce mouvement de décentralisation. En juin 1990, les communes sont refondées comme collectivités territoriales auto-administrées décentralisées et indépendantes de l'État. Les premières élections communales ont lieu le 24 novembre 1990. La commune devient l'unité territoriale et administrative de base dotée d'une personnalité juridique. La loi de 1990<sup>11</sup> redonne une autonomie politique à toutes les communes, même les plus petites, ce qui explique la fragmentation au niveau local<sup>12</sup>. Le nombre de communes a augmenté après 1989, passant de 2 694 à 2891<sup>13</sup>. La fragmentation au niveau local est un sérieux problème pour la Slovaquie, car un peu plus de 87% des communes ont moins de 2 000 habitants et souvent elles n'ont pas les ressources nécessaires pour exercer correctement leurs compétences. Par exemple, la gestion de l'aménagement des territoires, le traitement de l'eau, l'entretien des routes ou encore la collecte et le recyclage des déchets nécessitent des compétences techniques que souvent les villages n'ont pas. Cependant, après la chute du Mur, proposer des collectivités territoriales plus grandes regroupant plusieurs communes aurait alors pu être perçu comme une atteinte au principe de la libre administration et il fallait défaire les réformes autoritaires du précédent régime.

## L'évolution de la gouvernance de Bratislava depuis la chute du Mur

La nouvelle constitution slovaque et la loi du 6 septembre 1990 font une distinction entre les villages (Obci) et les villes (Mesto). Cette loi prévoit que l'Assemblée

<sup>10</sup> Bratislava comptait 431 061 habitants au 31 décembre 2009 selon le site officiel de la mairie : [http://www.bratislava.sk/vismo/dokumenty2.asp?id\\_org=700000&id=78458&p1=11041617](http://www.bratislava.sk/vismo/dokumenty2.asp?id_org=700000&id=78458&p1=11041617) [dernière consultation : le 19 septembre 2017].

<sup>11</sup> Loi n° 369/1990 du 6 septembre 1990.

<sup>12</sup> La Slovaquie, la République tchèque et la France sont les 3 pays de l'UE qui comptent le plus grand nombre de communes par rapport à leur population.

<sup>13</sup> Données de 2011.

nationale de la République slovaque peut, sur proposition du gouvernement, donner le statut de ville à une municipalité, si les cinq critères ci-dessous sont remplis :

- la commune doit être un centre économique, administratif et culturel ou un centre touristique,
- elle doit également fournir des services aux habitants des municipalités environnantes,
- elle doit assurer un lien de transport sécurisé avec les communes environnantes,
- au moins une partie de son territoire a un caractère urbain,
- elle doit compter au moins 5 000 habitants.

Toutefois, une municipalité dont la population est inférieure à 5 000 habitants peut être déclarée ville, si cela est justifié aux regards des autres conditions. Parmi les 2 891 communes slovaques, 138 bénéficient aujourd’hui du statut de ville. La principale différence entre le village et la ville est que la loi de 1990 accorde aux villes le droit d’organiser elles-mêmes leurs statuts. Au demeurant, leurs organes portent d’autres noms. Les maires administrant les villes sont appelés « primator » et ceux qui administrent les villages sont des « starosta ». Les villes peuvent aussi constituer des comités de quartier composés de tous les représentants élus dans un quartier. Ces dispositions sont applicables à 136 des 138 villes.

Depuis les lois n° 377 et n° 401<sup>14</sup> adoptées par l’Assemblée nationale en 1990, Bratislava et Kosice qui est la deuxième ville la plus importante du pays avec près de 240 000 habitants<sup>15</sup> bénéficient d’un statut juridique particulier. À l’échelle de la ville, Bratislava et Kosice sont dirigées par un maire (primator) élu au suffrage universel direct, et par une assemblée générale (mestské zastupiteľstvo) qui constitue l’organe délibérant. La capitale Bratislava et la ville de Kosice connaissent une double structure d’organes. Aux organes du niveau urbain s’ajoutent, en effet, les organes du niveau infra-urbain des arrondissements (17 à Bratislava, 22 à Kosice). La structure de l’ensemble ressemble à l’image d’une ville regroupant des communes. Au niveau urbain, les dispositions régissant les organes des villes sont généralement applicables. La représentation urbaine décide des questions les plus importantes concernant la ville dans son ensemble. Le maire est élu directement par les citoyens. Son mandat est incompatible avec d’autres mandats (conseiller municipal, certains emplois publics<sup>16</sup>). A Bratislava et à Kosice, les élections se déroulent d’une manière assez particulière. Chaque électeur doit déposer 4 bulletins dans chacune des urnes lors du scrutin pour désigner tour à tour le maire de la ville, le maire d’arrondissement, les conseillers municipaux et les conseillers d’arrondissement. L’assemblée délibérante de la ville de Bratislava est composée de 45 conseillers municipaux. Le nombre de conseillers de chaque arrondissement siégeant au conseil municipal est proportionnel à la population, cependant chaque arrondissement a au moins un conseiller.

Dans le système de partage des compétences avec les conseils d’arrondissement, le Conseil municipal décide dans toutes les matières relevant de la compétence du

<sup>14</sup> Loi n° 377/1990 relative au statut de Bratislava et Loi n° 401/1990 relative au statut de Kosice.

<sup>15</sup> Kosice comptait 238 725 habitants selon le recensement du 1 août 2010.

<sup>16</sup> Cf. loi n° 369/1990.

niveau urbain. L'article 28 énumère ses compétences : développement économique, culturel et social, aménagement du territoire (élaboration du plan local d'urbanisme), transports publics urbains, construction et entretien des routes locales, approvisionnement en eau et l'assainissement, collecte, transport, élimination des déchets et éclairage public. A ces compétences viennent s'ajouter les compétences déléguées par l'État pour lesquelles il est alloué une dotation financière en fonction du nombre d'habitants. Le Conseil municipal arrête le budget de la ville et règle toutes les modalités des taxes locales de sa compétence.

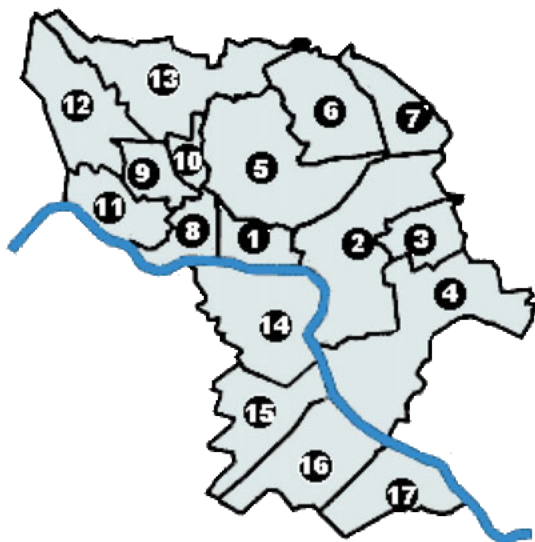
La tendance à l'octroi d'une large autonomie aux collectivités territoriales durant la transition démocratique a eu également des conséquences sur l'organisation et les compétences des arrondissements de Bratislava. La capitale slovaque, comme beaucoup de capitales et plus généralement d'agglomérations, s'est développée progressivement en intégrant les communes avoisinantes. Cette fusion, parfois autoritaire, a pu être perçue comme un excès du précédant régime. En effet, des municipalités avoisinantes comme Petržalka, Raca ou Dubravka ont été intégrées dès 1946, mais d'autres communes (Podunajské Biskupice, Vrakuňa, Zahorska Bystrica, Devínska Nova Ves, Jarovce, Rusovce, Čunovo et Prievoz) ont été intégrées plus tard durant la période dite de « normalisation » qui a suivi le Printemps de Prague de 1968<sup>17</sup>. Le sentiment d'appartenance à l'arrondissement a pu alors devenir dans l'inconscient collectif une sorte de contestation et de résistance au centralisme autoritaire du régime. Il apparut donc logique, après 1990, que ces communes retrouvent une certaine autonomie politique en tant qu'arrondissement. Cela peut être une explication à l'organisation très décentralisée de Bratislava qui n'est pas sans poser des difficultés dans la mise en place de politiques cohérentes de développement.

La Ville de Bratislava est divisée en dix-sept arrondissements (fig. 1). Au niveau des arrondissements, le chef de l'exécutif est le maire d'arrondissement (*starosta*). Le nombre de conseillers qui forment l'assemblée délibérante diffère selon les arrondissements. Il y avait 391 conseillers d'arrondissement avant les élections de novembre 2010, ce qui était coûteux et alourdissait inutilement le processus décisionnel. Depuis l'entrée en vigueur de la réforme, lors des dernières élections, le nombre de conseillers municipaux a été réduit à 266. Les arrondissements les plus peuplés comme ceux de Petržalka, Devin ou Dubravka comptent 25 conseillers et l'arrondissement le moins peuplé en compte seulement 7. Il existe 17 arrondissements qui varient en surface et en population. Par exemple, l'arrondissement le plus peuplé est celui de Petržalka qui compte plus de 112 545 habitants, alors que celui de Devin n'en compte que 10 999<sup>18</sup>. Du fait de l'hétérogénéité des arrondissements, les politiques publiques qui apparaissent prioritaires diffèrent d'un arrondissement à l'autre. Dans les arrondissements telles que le centre historique (*stare mesto*) ou Petržalka, les problèmes liés à la densité de la population et à l'urbanisation intensive font du stationnement, des transports ou encore de la pollution des thématiques prioritaires. Dans des arrondissements comme Devin, la densité de population est

<sup>17</sup> La loi n° 63/1971 modifiant la loi n° 43/1968 a intégré ces communes à Bratislava à partir du 1<sup>er</sup> Janvier 1972.

<sup>18</sup> Selon l'Office national de statistique de la République slovaque, au 31 décembre 2015.

beaucoup plus faible et certaines problématiques s'apparentent à celle de certaines communes rurales.



**Fig. 1.** 1. Staré Mesto; 2. Ružinov; 3. Vrakuňa; 4. Podunajské Biskupice; 5. Nové Mesto; 6. Rača; 7. Vajnory; 8. Karlova Ves; 9. Dúbravka; 10. Lamač; 11. Devín; 12. Devínska Nová Ves; 13. Záhorská Bystrica; 14. Petržalka; 15. Jarovce; 16. Rusovce; 17. Čunovo

Les arrondissements de Bratislava ont le statut de personne morale, et ils détiennent leurs propres assemblées et exécutifs élus. Les compétences autonomes et l'exercice des compétences déléguées de l'État sont au niveau de ces deux villes partagées entre la ville et les arrondissements. Les arrondissements disposent donc de leurs propres compétences et de leur propre fiscalité. Cette large autonomie peut poser un problème de cohérence dans le développement de la ville et il existe parfois une concurrence fiscale entre les arrondissements.

Les conseillers d'arrondissement sont élus par tous les habitants ayant leur résidence principale dans le quartier en question, pour un mandat de quatre ans. Les conseils d'arrondissement fonctionnent selon les règles de droit commun des conseils municipaux.

Les élections locales ont généralement lieu en même temps que les élections au niveau urbain. Pendant ces élections, le maire d'arrondissement est élu. L'organe exécutif du maire d'arrondissement et de la représentation locale est le bureau d'arrondissement. La représentation locale règle de manière indépendante les questions les plus importantes au niveau des arrondissements, notamment le budget et les modalités des impôts locaux relevant du quartier. L'article 29 du statut de Bratislava<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Voir article 29 du statut de Bratislava adopté le 3 juillet 2008, entré en vigueur le 1er septembre 2008, disponible en ligne sur le site internet de la ville de Bratislava. [http://www.bratislava.sk/vismo/dokumenty2.asp?id\\_org=700000&id=11018373&p1=51337](http://www.bratislava.sk/vismo/dokumenty2.asp?id_org=700000&id=11018373&p1=51337) [dernière consultation : le 19 septembre 2017].



énonce les compétences des conseils d'arrondissement : la gestion du budget de l'arrondissement, de ses biens mobiliers et immobiliers, et des taxes locales sont de la compétence de l'arrondissement, tout comme la gestion, l'entretien et la construction des routes locales, la gestion et l'entretien des monuments historiques d'importance locale. À ces compétences propres s'ajoutent les compétences déléguées par l'État pour lesquelles les arrondissements perçoivent des dotations. C'est le cas, par exemple de l'aide sociale, des soins aux habitants gravement handicapés et de la gestion des permis de pêche et de chasse.

Quand la représentation urbaine délibère sur les questions de caractère urbain (touchant les intérêts d'un arrondissement), elle n'adopte sa résolution qu'après la prise de position de la représentation locale concernée (dans un délai d'un mois). Si la volonté locale est contraire ou différente de la position prise par la ville, l'assemblée de la ville ne peut adopter sa décision qu'en statuant à une majorité des 3/5 des conseillers municipaux présents. Le conseil d'arrondissement dispose d'un droit d'initiative pour proposer à la représentation urbaine d'adopter une résolution pour les questions de caractère urbain qui concernent les intérêts de l'arrondissement. Le conseil municipal urbain ne pourra adopter une résolution différente qu'à une majorité des 3/5. Concernant les décisions portant sur leurs propres compétences, les représentations locales statuent sans qu'interfère le niveau urbain. Toutefois, les arrêtés locaux ne peuvent être pris en contradiction avec les résolutions urbaines et ne peuvent limiter leur champ d'application. Il existe souvent des tensions entre les conseils d'arrondissement et le conseil municipal. Cette organisation décentralisée et ce système d'adoption complexe alourdit la prise de décision et cela semble parfois nuire à la mise en place d'une politique cohérente. Les arrondissements bénéficient de larges compétences et de ressources fiscales propres, ce qui peut conduire à des rivalités entre arrondissements parfois au détriment de la cohésion au niveau municipal. Chaque arrondissement dispose d'impôts propres dont il détermine le taux. Il existe également un système de répartition des ressources fiscales entre le niveau urbain et les arrondissements (fig. 2); il est fixé par l'article 91 du statut de Bratislava<sup>20</sup>.

	Niveau urbain	Arrondissements
Impôts fonciers	50%	50%
Impôts sur les revenus	68%	32%
Vente de biens immobiliers appartenant à la ville	90%	10%
Vente de biens immobiliers appartenant aux arrondissements	10%	90%

**Fig. 2.** Répartition des ressources fiscales entre le niveau urbain et les arrondissements (Article 91 du statut de Bratislava adopté le 3 juillet 2008 par le Conseil municipal)

## Vers une véritable métropolisation : la nécessaire modification de la gouvernance de Bratislava

Bratislava bénéficie donc d'un statut particulier qui déroge au régime de droit commun applicable aux communes. Son organisation est très décentralisée et chacun des arrondissements apparaît comme une collectivité dotée d'une personnalité juridique et d'une large autonomie (en ce qui concerne les compétences, mais aussi les ressources). Cette organisation qui peut permettre une gestion plus efficace par une prise de décision au plus proche du citoyen, conformément à la philosophie du principe de subsidiarité, est séduisante d'un point de vue démocratique, mais peut poser des problèmes pour la cohérence des stratégies de développement. En effet, il existe à Bratislava une très grande hétérogénéité entre les arrondissements en matière de population, de surface ou de logique de développement. Par exemple, l'arrondissement de Devín, de par sa densité de population très faible (79 hab/km<sup>2</sup>) et ses caractéristiques géographiques, pourrait être apparenté à une commune rurale, alors que Petržalka, qui possède une densité de 3924 habitants au km<sup>2</sup>, a une logique de développement très urbaine et doit gérer des problématiques liées à la surpopulation et à l'engorgement des infrastructures de transport. Les enjeux sont parfois différents et cela explique que les rapports entre le niveau municipal et les arrondissements ont pendant longtemps été conflictuels. Les différentes réformes qui ont été engagées devraient permettre de trouver un équilibre entre le besoin de gestion des problèmes de proximité et l'impératif de cohérence. Une réforme de l'organisation administrative de Bratislava n'a pu être menée à terme pour apporter une solution au nombre élevés et à l'hétérogénéité de ses arrondissements. Une démarche volontariste a peu de chances d'aboutir vu l'attachement des Bratislaviens à l'autonomie de leur arrondissement regagnée après la chute du Mur. Une approche coercitive, qui rappellerait les pratiques de l'ancien régime, est donc difficilement envisageable.

Cependant, un certain nombre de réformes sont venues moderniser le statut de Bratislava. Avant les élections de novembre 2010, Bratislava comptait 80 conseillers municipaux et 391 conseillers d'arrondissement, ce qui représentait 471 conseillers en tout. Ce système coûteux ralentissait la prise de décision. La loi de 2008<sup>21</sup> a réduit le nombre de conseillers municipaux et a imposé une fourchette pour le nombre de conseillers pour chaque arrondissement. Cette loi est entrée en vigueur depuis les dernières élections municipales de novembre 2010 et l'on compte actuellement 45 conseillers municipaux et 266 conseillers d'arrondissement. Outre la réduction du nombre élevé de conseillers, une réforme des ressources a été entreprise en 2006, afin de mettre fin à la concurrence fiscale entre les arrondissements par la modification du mode de prélèvement des impôts locaux. En outre, même si le nombre d'arrondissements parfois jugé excessif n'a pas changé, la dernière réforme

<sup>21</sup> Loi n° 535/2008.

importante en 2008 a permis de réduire le nombre exorbitant de conseillers municipaux et d'arrondissement.

Ces réformes sont encourageantes, mais certains analystes considèrent que d'autres réformes devront être envisagées, afin de pouvoir mettre une gouvernance plus cohérente. L'enchevêtrement des compétences entre le niveau municipal et le niveau des arrondissements pose le problème de la visibilité des actions, d'autant plus qu'un citoyen slovaque qui habite à Bratislava dépend de 3 niveaux de collectivité décentralisée : la région de Bratislava (dont la population est composée de plus de 75% de Bratislaviens), le niveau municipal et les arrondissements. La possibilité d'octroyer à la mairie de la capitale slovaque les compétences de la région (comme c'est le cas pour le Conseil de Paris qui est à la fois l'organe délibérant de la commune et du département) est une option qui a été discutée, car elle permettrait de réaliser des économies et de lutter contre le phénomène de « passager clandestin », c'est-à-dire l'utilisation par des administrés d'autres communes de services publics financés par la municipalité. Un autre point susceptible d'être modifié concerne l'établissement d'un chapitre budgétaire dans la loi de finances visant à couvrir certains frais liés à son statut de capitale européenne. La loi de finance ne possède pas de chapitre particulier concernant les activités de Bratislava liées à son statut de capitale. Par exemple, l'accueil du sommet européen informel de Bratislava le 16 septembre 2016 a entraîné des dépenses pour la ville de Bratislava, qui ont donc été partiellement financées par les impôts locaux, alors que ces événements avaient manifestement un intérêt national. Or, l'adoption d'une telle ligne budgétaire dans le budget de l'État serait très mal perçue par l'opinion publique dans un pays où les écarts de richesses entre la capitale et le reste du pays sont sujets à de nombreuses polémiques.

Malgré les incohérences liées à l'insuffisance des mécanismes juridiques et politiques qui permettraient au maire d'imposer au maire d'arrondissements un développement plus harmonieux de la ville, la capitale slovaque reste très attractive même pour les familles pour lesquelles la localisation métropolitaine résidentielle à Bratislava est souvent liée à l'emploi. Bratislava présente beaucoup d'attrait : marché du travail large et diversifié favorisant la mobilité professionnelle, emploi des femmes, éducation des enfants, activités culturelles etc... Du fait de l'atrophie des réseaux routiers reliant la capitale aux villes avoisinantes, beaucoup de Slovaques font le choix de s'installer à Bratislava malgré les prix prohibitifs de l'immobilier dont l'inflation est amplifiée par les spéculations et l'absence de réel plan de construction de logements qui seraient gérés par des organismes publics. Les écarts en matière de production de richesses sont tels qu'ils poussent les jeunes à venir s'installer dans la capitale slovaque. L'écart avec les autres grandes villes et régions slovaques s'est accru de manière très importante ces deux dernières décennies. Dans le classement d'Eurostat des régions NUTS2 au regard du PIB par habitant réalisée en 2014<sup>22</sup>, la région de Bratislava était classée en 6<sup>ème</sup> position avec un PIB par habitant qui représente 186% de la moyenne de l'UE. En revanche, les trois autres régions slovaques de niveau NUTS 2 ont un PIB par habitant très largement

inférieur à la moyenne de l'Union européenne (Slovaquie de l'Ouest 72%, Slovaquie centrale 61%, Slovaquie de l'Est 53%).

Le PIB par habitant de la région de Bratislava est donc en moyenne 3,5 fois supérieur à celui de la région de la Slovaquie de l'Est (51 200 euros par habitant en standards de pouvoirs d'achat /14 600 euros/hab.)<sup>23</sup>. La Slovaquie est alors un des pays de l'Union européenne où les inégalités régionales sont des plus importantes et la différence de développement entre Bratislava et le reste du pays génère des clivages politiques qui ne facilitent pas l'émergence d'un consensus qui permettrait le vote d'une réforme de fond à l'Assemblée nationale. Une telle réforme pourrait être interprétée comme l'octroi de nouveaux avantages à Bratislava dont le succès économique suscite déjà des jalousies et des convoitises.

## Conclusion

Bratislava a retrouvé depuis peu son statut de capitale européenne, et son essor économique fait des envieux. Le clivage opposant Bratislava aux zones périphériques s'est cristallisé après une longue période de recomposition économique du territoire slovaque qui a créé des zones de fragilité économique et sociale dans ce que l'on pourrait appeler « l'autre Slovaquie » où le développement économique s'opère à un rythme beaucoup moins soutenu. Une analyse historique permet de mieux comprendre l'organisation de Bratislava et la large autonomie accordée aux arrondissements. L'autonomie des arrondissements vis-à-vis du niveau urbain, comme celle des communes slovaques vis-à-vis de l'État, s'explique par le choix d'un modèle très décentralisée prenant le contre-pied parfait du système qui existait avant la chute du Mur. Cette organisation, qui s'inspire du principe de subsidiarité, est séduisante d'un point de vue de la démocratie locale, mais elle a eu des effets négatifs pour la cohérence de l'action publique. Les rapports entre le niveau municipal et les arrondissements ont pendant longtemps été conflictuels et des réformes s'avèrent nécessaires pour que Bratislava puisse faire face à la concurrence des grandes métropoles voisines. Un débat de fond sur la modification du statut de Bratislava s'impose, mais il est dangereux politiquement dans un pays où les inégalités territoriales croissent de manière exponentielle. Pour être accepté par l'opinion publique, il devra s'accompagner d'une discussion plus large sur la mise en place d'une politique cohérente de développement du territoire visant à endiguer le fossé existant entre Bratislava et le reste du pays. Cependant, le manque de légitimité de la coalition gouvernementale actuellement au pouvoir minée par les scandales de corruption et la recomposition du paysage politique liée à une défiance grandissante vis-à-vis des partis traditionnels ne sont pas favorables à l'ouverture d'un débat de fond sur l'organisation territoriale de la Slovaquie et donc sur la modification du

<sup>23</sup> Statistiques d'Eurostat, disponibles sur : <http://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/products-press-releases/-/1-26022016-AP> [dernière consultation : le 19 septembre 2017].

statut de Bratislava. Pourtant, la capitale slovaque ne pourra faire l'économie d'une réforme profonde de son mode de fonctionnement, si elle veut tirer son épingle du jeu dans la compétition que se livrent désormais les métropoles européennes.

## Bibliographie

- Babejová E., 2003: *Fin-de-siècle Pressburg: Conflict and cultural coexistence in Bratislava 1897—1914*. New York: East European monographs, Boulder, Columbia University Press.
- Engemann I., 2008: *The Slovakization of Bratislava 1918—1948. Processes of nationale appropriation in the interwar-period*. Frankfurt/Oder: European University Viadrina.
- Fichelle A., 1937: *Bratislava, étude de ville d'après un ouvrage récent*. « Annales de Géographie », T. 46, n° 260 [Paris], p. 189—194.
- Joris P., 2007: *Le divorce tchécoslovaque*. « Nouvelle Europe », Mercredi, 26 septembre, <http://www.nouvelle-europe.eu/node/282>, consulté le 1 octobre 2017.
- Lacová Ž., 2016: *Politique monétaire et investissements des entreprises en Slovaquie*. Saarbrücken : Editions universitaires européennes.
- Rupnik J., 1999: *Un bilan du divorce tchécoslovaque (Transition démocratique et construction d'États-nations)*. « Critique internationale », Vol. 2, n° 1, p. 91—115.
- Saxunová D., Nízka H., 2011: *Slovak businesses dealing with social services and inspiration for Slovakia from abroad*. In : *Proceedings of the 5th international conference of management and industrial engineering — “Change management in a dynamic environment”*. Bucharest: NICULESCU, p. 39—50.

### Sources Internet

- Statistiques d'Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/products-press-releases/-/1-26022016-AP> [dernière consultation : le 19 septembre 2017].
- Site officiel de la mairie de Bratislava <http://www.bratislava.sk/> [dernière consultation : le 19 septembre 2017].

### Documents

- Loi constitutionnelle n° 542/1992 sur « la dissolution de la République fédérative tchèque et slovaque ».
- Constitution slovaque du 1<sup>er</sup> septembre 1992.
- Constitution tchécoslovaque du 13 novembre 1918.
- Constitution tchécoslovaque du 9 mai 1948.
- Loi constitutionnelle n° 143/1968 sur la Fédération tchécoslovaque.
- Loi n° 369/1990 du 06 septembre 1990.
- Loi n° 377/1990 relative au statut de Bratislava.
- Loi n° 401/1990 relative au statut de Kosice.
- Loi n° 63/1971 modifiant la loi n°43/1968.
- Loi n° 535/2008.
- Loi du 3 juillet 2010 relative au Grand Paris.
- Loi de 1999 « *Greater London Authority Act* » créant le Grand Londres.

Z ŻYCIA  
INSTYTUTU SOCJOLOGII UŚ





Robert Pyka

Uniwersytet Śląski w Katowicach

## Działalność Instytutu Socjologii u progu głębokich przemian w polskiej nauce

Miniony rok 2017, choć naznaczony burzliwą dyskusją wokół przyszłości szkolnictwa wyższego w Polsce oraz intensywnymi pracami nad tzw. konstytucją dla nauki, w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Śląskiego upłynął pod znakiem relatywnej stabilności i ciągłości. Jest to zapewne efekt oswojenia się pracowników nauki z pewnym modelem rządzenia państwem, który można by określić jako zarządzanie przez reformy, stające się immanentną częścią życia codziennego pracowników naukowych (oraz wielu innych grup zawodowych) i tylko częściowo wynikające z niestabilności oraz narastającej złożoności współczesnych zjawisk społecznych ery globalnej.

Prowadzenie badań naukowych i upowszechnianie ich wyników w okolicznościach nieustannie zmieniających się reguł gry nie tworzy dogodnych warunków do podejmowania efektywnej pracy intelektualnej. Modyfikowane raz po raz kryteria oceny dokonań naukowych zmuszają pracowników nauki do permanentnego redefiniowania indywidualnych strategii tworzenia wiedzy i generowania dorobku naukowego oraz ciągłego balansowania między nauką i pragmatyką, wynikającego z konieczności utrzymania się w strukturach instytucjonalnych uczelni. Instytut Socjologii jest już jednak instytucją dojrzałą, która przetrwała z powodzeniem transformację systemu polityczno-gospodarczego Polski z przełomu lat 80. i 90. XX wieku. W roku 2017 minęło bowiem 70 lat od momentu powstania Śląskiego Instytutu Naukowego w Katowicach, z którego Instytut Socjologii się wywodzi. Zgromadzony przez lata kapitał doświadczeń pozwala żywić nadzieję, że zapowiadane obecnie głębokie przemiany w organizacji polskiej nauki nie zatrzymają rozwoju Instytutu, a być może uda się je przekuć w nową dynamikę. Odwołując się do wymiaru długiego trwania Instytutu, warto nadmienić przy tej okazji,



że w minionym roku rozstał się z nim, przechodząc na zasłużoną emeryturę, dr Stanisław Nurek, depozytariusz pamięci zbiorowej tej organizacji, uczestniczący niemal od początku w jej budowie i służący jej jako wieloletni dyrektor ds. nauki. Uroczyste pożegnanie zasłużonego dla Instytutu pracownika nauki i serdecznego kolegi odbyło się podczas dorocznej konferencji naukowej organizowanej przez Instytut w Ustroniu w czerwcu 2017 roku. Mimo postępującej zmiany pokoleniowej liczba pracowników Instytutu od kilku już lat oscyluje w granicach 50 osób, a miejsca odchodzących na emeryturę zajmują młodzi pracownicy nauki, uzyskujący kolejne stopnie naukowe, jak dr Krzysztof Bierwiazonek, który w 2017 roku zdobył tytuł doktora habilitowanego, dołączając do grona samodzielnych pracowników naukowych.

Przechodząc do omówienia najważniejszych osiągnięć pracowników Instytutu Socjologii Uniwersytetu Śląskiego w 2017 roku, należy rozpocząć od podkreślenia utrzymującego się szerokiego spektrum podejmowanych prac naukowych. Mieszczą się one bowiem w 32 dyscyplinach badawczych, obejmujących zakres od socjologii teoretycznej, socjologii polityki, kultury, religii i rodziny, organizacji, przez socjologię rozwoju, miasta i regionu, do socjologii komunikacji międzyludzkiej, medycyny oraz pracy socjalnej. Podejmowane w Instytucie statutowe badania naukowe realizowane są w siedmiu zakładach w ramach zdefiniowanych przez kierowników zadań badawczych. Niezależnie od badań statutowych w Instytucie realizowanych jest sześć projektów badawczych kierowanych przez młodych pracowników nauki, dysponujących odrębnym źródłem finansowania w postaci dotacji dla „młodych naukowców”. Niemniej jednak badania prowadzone w ramach środków pochodzących z ministerialnych dotacji statutowych stanowią tylko niewielki wycinek aktywności badawczej Instytutu, którego pracownicy pozyskują środki na badania w ramach krajowych i europejskich postępowań konkursowych. Dobrym przykładem może być w tym zakresie kontynuowany w roku 2017 międzynarodowy projekt badawczy finansowany przez Komisję Europejską w ramach 7PR pt. „Patterns of Resilience during Socioeconomic Crises among Households in Europe (RESCuE)”. Projektem kieruje prof. zw. dr hab. Kazimiera Wódz, a w jego realizację zaangażowanych jest 11 pracowników Instytutu. „Tożsamość miasta i jego mieszkańców a przestrzeń publiczna. Studium trzech miast” to projekt kierowany z kolei przez dyrektora Instytutu Socjologii dra hab. Tomasza Nawrockiego, który uzyskał na ten cel grant Narodowego Centrum Nauki. O uznaniu dla pracowników naukowych Instytutu może świadczyć fakt, że są oni zapraszani do projektów realizowanych w innych ośrodkach badawczych, jak miało to miejsce w przypadku projektu realizowanego na Uniwersytecie Jagiellońskim pt. „Różnice i granice w procesie tworzenia wielkomiejskich społeczności sąsiedzkich. Studium społeczno-przestrzenne”, w którym bierze udział dr hab. Krzysztof Bierwiazonek. Już od wielu lat wyróżnikiem Instytutu Socjologii w Katowicach jest jego ścisła współpraca z władzami szczebla regionalnego i lokalnego, którym pracownicy Instytutu służą wsparciem eksperckim. Tylko w roku 2017 pracownicy Instytutu zrealizowali siedem prac zleconych, w formie ekspertyz, badań czy analiz na rzecz jednostek samorządowych województwa śląskiego oraz ich podmiotów zależnych.

Zaangażowanie na poziomie lokalnym idzie w parze z obecnością pracowników Instytutu Socjologii w międzynarodowej przestrzeni badawczej, o czym świadczy ich udział w międzynarodowych sieciach badawczych, takich jak Observatory on Local Autonomy (OLA), Social Work and Social Economy (SOWOSEC), CEEPUS Network oraz N-CORP. Umieźdzyarodowienie Instytutu Socjologii związane jest nie tylko z wspomnianymi sieciami naukowymi czy szeroką współpracą zagraniczną w ramach programu Erasmus oraz coraz liczniejszą grupą zagranicznych studentów, ale także z zatrudnianiem w Instytucie zagranicznych naukowców uczestniczących w projektach. Jednym z nich jest dr Valentin Behr ze Strasburga, wykładający na studiach drugiego stopnia w ramach specjalności „kariery europejskie w administracji i biznesie”, którego stanowisko powstało dzięki współpracy Uniwersytetu Śląskiego z Ambasadą Francji w Warszawie oraz Agencją Uniwersytecką ds. Frankofonii.

Efektom prowadzonych w Instytucie Socjologii prac badawczych są publikacje jego pracowników, które w obecnych uwarunkowaniach formalnych stanowią jeden z podstawowych wskaźników oceny ośrodków naukowych. Rok 2017 należy uznać w tym kontekście za udany, wzrosła bowiem w Instytucie liczba publikacji, w tym tych w wysoko punktowanych czasopismach naukowych z list ministerialnych. Warto wspomnieć o ciekawym artykule dra Pawła Ćwikły na temat odradzania się tożsamości regionalnych, który ukazał się w „Studiach Socjologicznych”, czy o uwzględnionym w bazie SCOPUS artykule prof. dr hab. Urszuli Swadźby na temat praktyk ekonomicznych młodego pokolenia Polaków. Blisko 50 bardzo wartościowych artykułów naukowych autorstwa pracowników Instytutu ukazało się drukiem w takich renomowanych czasopismach, jak: „Humanizacja Pracy”, „Folia Sociologica”, „Studia Regionalia”, „Kultura i Społeczeństwo”, „Studia Humanistyczne AGH”, „Samorząd Terytorialny” (Wolters Kluwer), „Roczniki Nauk Społecznych” czy „Migration Studies — Review of Polish Diaspora”. Niezależnie od pokaźnej liczby publikacji zbiorowych pod redakcją pracowników Instytutu oraz rozdziałów w monografiach w Instytucie wydanych zostało sześć monografii, z których jedna w języku angielskim. Są to: *Nekropolie. Socjologiczne studium cmentarzy Katowic* autorstwa dr Barbary Lewickiej; *Praca i konsumpcja w perspektywie tworzenia ładu aksjonormatywnego* autorstwa między innymi prof. dr hab. Urszuli Swadźby; *Szkice z teorii i historii socjologii. Durkheim, Aron, Bourdieu*, wydane przez dra Marcina Gacka oraz dra hab. Andrzeja Niesporaka; „*Poznaj Żyda*” — *Antysemityzm wg Teodora Jeske-Choińskiego* opracowana przez dra Pawła Ćwikłę; *Miasto — Przestrzeń — Tożsamość. Studium trzech miast Gdańsk — Gliwice — Wrocław* autorstwa dr. hab. Krzysztofa Bierwiazonka, dr hab. prof. nadzw. PG Małgorzaty Dymnickiej, dr hab. prof. UW r Katarzyny Kajdanek oraz dra hab. Tomasza Nawrockiego. W języku angielskim ukazała się książka prof. zw. dra hab. Wojciecha Świątkiewicza, dra Andrzeja Górnego, dr Katarzyny Juszczyk-Frelkiewicz *Religiousness and Lifestyles. A Sociological Study of Slovak Families*.

Pracownicy Instytutu Socjologii wspierali również procesy wydawnicze prowadzone w innych ośrodkach badawczych, przygotowując kilkadziesiąt recenzji

wydawniczych, ale także tych awansowych, z czego osiem w postępowaniach habilitacyjnych, a siedem w przewodach doktorskich.

Istotnym elementem rozwoju naukowego oraz propagowania i weryfikacji wyników badań naukowych pracowników Instytutu Socjologii jest uczestnictwo w konferencjach naukowych w kraju i za granicą. W roku 2017 pracownicy Instytutu wzięli udział w 111 konferencjach, na których wygłosili łącznie 142 referaty, z których 17 zostało zaprezentowanych w języku obcym podczas konferencji zagranicznych między innymi we Francji, Grecji, Niemczech, Wielkiej Brytanii, Słowacji, Ukrainie, a nawet w Japonii. Rok 2017 był także wyjątkowy ze względu na aż 14 zorganizowanych w Instytucie Socjologii konferencji, z których dwie miały charakter międzynarodowy. Pierwszą z międzynarodowych była zorganizowana przez dr hab. Sławomirę Kamińską-Berezowską oraz dra hab. Rafała Mustera konferencja „Social Boundaries of Work”, która odbyła się w dniach 27—28 października 2017 roku. Stanowiła ona efekt współpracy Instytutu z ośmioma ośrodkami badawczymi w Europie, między innymi z takich państw, jak Szwecja, Wielka Brytania, Belgia, Irlandia, Holandia. „Metropolia pod napięciem” to tytuł drugiej konferencji międzynarodowej, będącej efektem inicjatywy dra hab. Roberta Pyki. Odbyła się ona 29 września 2017 roku na Uniwersytecie Śląskim z udziałem gości z Francji i Niemiec oraz z transmisją online wystąpień z Australii. Konferencja tematycznie wpisywała się w kontekst utworzenia w 2017 roku związku metropolitalnego w województwie śląskim i była ściśle związana z odbywającą się w tym samym czasie w Instytucie konferencją krajową „Miasto pod napięciem”, której inicjatorem był dr hab. Tomasz Nawrocki. Z pozostałych konferencji warto wymienić: „Przyszłość śląskich miast. Kluczowe koncepty kształtujące miasto” (22 lutego 2017 roku), zorganizowaną przez dra hab. Rafała Mustera we współpracy z Uniwersytetem Ekonomicznym w Katowicach; „Krajobrazy pamięci w kontekstach społecznych i kulturowych” (23—24 listopada 2017 roku), zorganizowaną przez dr Bożenę Pactwę, dra hab. Marka Dziewierskiego; „Lokalne, niepozorne, niewidoczne — na marginaliach społecznych światów”, zorganizowaną przez dra Rafała Cekierę, a także całą serię konferencji zorganizowanych przez dra Grzegorza Libora i dr Dorotę Nowalską-Kapuścik, z których można wskazać konferencję pt. „Design i new art w przestrzeni publicznej” (15—17 maja 2017 roku).

Z pozostałych inicjatyw podejmowanych w Instytucie Socjologii nie można pominąć działalności Katowickiego Oddziału Polskiego Towarzystwa Socjologicznego, którego przewodniczący dr hab. Adam Bartoszek zainicjował regularne spotkania i debaty pod hasłem „Socjo-Kato”. Na comiesięczne spotkania zapraszani są ciekawi goście, nie tylko socjologowie, prezentujący wyniki swoich badań i refleksji, wokół których prowadzona jest szeroka dyskusja z publicznością.

Kolejną inicjatywą podjętą w Instytucie Socjologii jest Obserwatorium Procesów Miejskich i Metropolitalnych (OPMiM), które rozpoczęło oficjalnie swoją działalność podczas konferencji „Nauka dla samorządu — wiedzieć, żeby działać” 4 kwietnia 2017 roku, tj. w dniu podpisania w Katowicach przez Prezydenta RP ustawy o utworzeniu związku metropolitalnego w województwie śląskim. Obserwatorium, kierowane przez piszącego te słowa, jest platformą badawczą skupiającą

siedem największych śląskich uczelni wyższych i ośrodków badawczych oraz blisko 90 reprezentujących je naukowców i ekspertów, których łączy zainteresowanie szeroko pojętą problematyką rozwoju miasta i metropolii. Choć jest to relatywnie młoda inicjatywa, Obserwatorium ma już swoje sukcesy, w tym przygotowanie wkładu merytorycznego do wniosku o rejestrację związku metropolitalnego oraz sześć projektów badawczych, z których dwa zostały już zakończone, a cztery kolejne są w trakcie realizacji. Także tematyka bieżącego numeru „Górnośląskich Studiów Socjologicznych” jest podyktowana aktywnością Obserwatorium, które było współorganizatorem wspomianej wcześniej konferencji „Metropolia pod napięciem”. W związku z tym większość artykułów zamieszczonych w niniejszym numerze powstała na podstawie referatów wygłoszonych podczas konferencji metropolitalnej, co tłumaczy także dużą liczbę tekstów opublikowanych w języku francuskim.



## Noty o Autorach

**Sebastien Bauvet** — docteur en sociologie de l'EHESS, responsable de recherche au sein de l'association Article 1/Frateli Lab et chercheur associé au Centre Maurice Halbwachs. Après avoir consacré sa thèse au monde professionnel de la sécurité privée, il travaille actuellement sur la reconnaissance et le développement des soft skills/compétences transversales chez les jeunes, et leur place dans le processus d'intégration socioprofessionnelle et les rapports sociaux. Publications récentes : „The Private Side of a New Security Identity in French Cities”, *Political Preferences* 2018, n° 18, vol. 1, p. 75—90 ; „Les implications socialement anxiogènes du travail de la sécurité privée”, *Nouvelle Revue de Psychosociologie* 2017, n° 24, vol. 2, p. 131—143 ; „Le genre au travail dans la sécurité privée”, *Nouvelle Revue du Travail* 2017, n° 10, <https://nrt.revues.org/3051>.  
sebastien.bauvet@gmail.com

**Charles-Étienne Beaudry** — doctorant en science politique à l'École d'études politiques de l'Université d'Ottawa. Ses champs d'intérêt couvrent la mécanique de l'administration publique et les principes de la science politique. Son mémoire de maîtrise se penchait sur les ententes entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et municipaux dans le domaine des investissements en infrastructures publiques au Canada.  
cbeau159@uottawa.ca

**Krzysztof Bierwiazonek** — doktor, socjolog, adiunkt w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Zainteresowania naukowe związane z tematyką miejską ze szczególnym uwzględnieniem społecznych uwarunkowań funkcjonowania przestrzeni publicznych. Autor trzech książek (m.in. *Spoleczne znaczenie miejskich przestrzeni publicznych*, Katowice 2016, a wspólnie z Barbarą Lewicką i Tomaszem Nawrockim *Rynki, malle i cmentarze. Przestrzeń publiczna miast śląskich w perspektywie socjologicznej*, Kraków 2012) oraz kilkudziesięciu artykułów, głównie z dziedziny socjologii miasta i studiów miejskich.  
krzysztof.bierwiazonek@us.edu.pl

**Eric Champagne** — professeur agrégé en administration publique à l'École d'études politiques de la Faculté des sciences sociales de l'Université d'Ottawa. Ses axes d'enseignement portent sur la gestion publique, la gouvernance démocratique, l'évaluation de programme, la formulation des politiques publiques ainsi que sur la mondialisation et l'intégration continentale. Ses quatre axes de recherche actuels portent sur : la gouvernance multinationale au Canada (les rapports entre le fédéral, les provinces et les municipalités) dans le secteur du financement des infrastructures et du transport ; les réformes du secteur public dans les pays en développement (décentralisation, finances publiques, mise en œuvre des politiques) ; sur la gouvernance et les instruments de finances publique ; ainsi que sur l'influence de la nouvelle gouvernance publique sur l'innovation sociale en milieu minoritaire francophone.

Parmi ses autres engagements universitaires et professionnelles, il est professeur associé au Collège des Administrateurs de société de l'Université Laval où il enseigne la gouvernance corporative. Il siège sur plusieurs conseils d'administration. Il est aussi professeur associé à l'École nationale d'administration du Sénégal où il enseigne la méthodologie de recherche et la gestion publique. Il est notamment, membre du CA du Forum sur le Rendement et la Planification (PPX) ; membre du CA de l'Institut d'administration publique du Canada (chapitre de la capitale nationale) ; et membre du CA du Canadian Urban Institute.

[echampagne@uottawa.ca](mailto:echampagne@uottawa.ca)

**Frédéric Delaneuille** est responsable du programme de français de la faculté de management de l'Université Comenius de Bratislava. Il est diplômé en droit et en sciences politiques de l'Université Jules Verne en Picardie, où il a également soutenu une thèse portant sur le management des administrations publiques en Europe qui se focalise sur la France et les pays du groupe de Visegrad. Il a complété sa formation en management par un diplôme de troisième cycle spécialisé en management de projets à l'École Nationale Supérieure des Arts et Métiers de Cluny. Il a dirigé un projet visant à promouvoir les investissements français en Pologne puis il a travaillé en tant que Chargé de mission pour la coopération universitaire à l'Ambassade de France au Monténégro. En tant que responsable du programme français de la Faculté de management de l'Université Comenius, il participe activement à diverses activités visant à soutenir le développement de la coopération entre les universités françaises et slovaques. Dans le cadre de son activité pédagogique, il enseigne des matières liées au droit européen, au droit commercial et à la politique régionale de l'UE. [frederic.delaneuille@fm.uniba.sk](mailto:frederic.delaneuille@fm.uniba.sk)

**Georges Gay** — emeritus professor in Geography and Planning at the University Jean Monnet Saint-Etienne and former Dean of the Faculty of Humanities and Social Sciences. As a researcher he is part of EVS (UMR CNRS 5600). His main research topics concern history and policy of redevelopment of cities and territories of former industrialization. [georges.gay@univ-st-etienne.fr](mailto:georges.gay@univ-st-etienne.fr)

**Krzysztof Gwosdz** — doktor habilitowany, pracuje w Zakładzie Rozwoju Regionalnego w Instytucie Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego. Jego zainteresowania badawcze obejmują problematykę rozwoju lokalnego i regionalnego oraz geografie ekonomiczną miast. Jest autorem blisko 100 publikacji akademickich i ekspertyz dotyczących m.in. funkcjonowania i restrukturyzacji miast i okręgów przemysłowych, efektów specjalnych stref ekonomicznych, relokacji działalności gospodarczej, bezpo-

średnich inwestycji zagranicznych, społecznych i kulturowych uwarunkowań lokalnego i regionalnego rozwoju społeczno-gospodarczego oraz rewitalizacji miast.  
krzysztof.gwosdz@uj.edu.pl

**Katarzyna Kajdanek** — socjolog, doktor habilitowany, profesor nadzwyczajny w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Wrocławskiego. Zainteresowania naukowe: socjologia miasta i wsi, proces suburbanizacji, ekonomia miasta ponowoczesnego, miejski system konsumpcji. Wybrane publikacje: *Bieganie — nowy przejaw miejskiego systemu konsumpcji we Wrocławiu*. W: M. Błaszczyk, J. Pluta, red.: *Uczestnicy, konsumenci, mieszkańcy* (Warszawa 2015, s. 141—168); *Dom na suburbiach. Brak ideału podmiejskiego zamieszkiwania a strategie udomowienia*. W: M. Łukasiuk, Ł. Jewdokimow, red.: *Socjologia zamieszkiwania* (Warszawa 2014, s. 181—215); *Newcomers vs. Old-timers? Community, Co-operation and Conflict in the Suburbs of a Post-socialist City: the Case of Wrocław, Poland*. In: P. Watt, P. Smeets, eds.: *Neighbourhoods, Belonging and Mobilities in the City and Suburb* (London 2014, s. 182—201); *Suburbanizacja po polsku* (Kraków 2012).  
katarzyna.kajdanek@uwr.edu.pl

**Alicja Kosterska** — doktorantka w Zakładzie Filmu i Kultury Wizualnej Instytutu Kultury Polskiej Uniwersytetu Warszawskiego. Absolwentka MISH i kultury współczesnej (Uniwersytet Jagielloński). Interesuje się politycznością literatury i kultury wizualnej, a także przemianami tożsamości górnośląskiej.  
a.kosterska@gmail.com

**Tomasz Kwiatkowski** — socjolog, doktorant w Zakładzie Rozwoju Regionalnego w Instytucie Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego. Jego zainteresowania badawcze obejmują problematykę rozwoju lokalnego i regionalnego oraz geografie przemysłu. Jest autorem ok. 10 publikacji akademickich i popularnonaukowych dotyczących klastrów, gospodarki opartej na wiedzy, polityki innowacyjności oraz migracji.  
tomasz.kwiatkowski@doctoral.uj.edu.pl

**Christelle Morel Journal** — maîtresse de conférences à l'université Jean-Monnet Saint-Étienne et chercheuse au sein du laboratoire Environnement, ville, société (UMR CNRS 5600). Ses recherches portent sur les stratégies de (re)développement des villes industrielles, les transformations des outils et politiques d'aménagement urbain et les processus de dévalorisation territoriale. Elle a récemment coordonné, avec Fabien Desage et Valérie Sala Pala, l'ouvrage *Le Peuplement comme politique(s)* (Presses universitaires de Rennes, 2014) et, avec Gilles Pinson, un numéro spécial de la revue *Territory, Politics, Governance* (vol. 4, n° 2, 2016) et, chez Routledge (2017), *Debating the Neoliberal City*.  
christelle.morel.journal@univ-st-etienne.fr

**Rafał Muster** — doktor habilitowany nauk społecznych, socjolog, od 2005 roku adiunkt w Zakładzie Socjologii Organizacji, Gospodarki i Metodologii Badań Społecznych w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Śląskiego. W latach 2000—2004 pracownik Powiatowego Urzędu Pracy w Tychach. Habilitację uzyskał w 2016 roku na podstawie monograficznego cyklu publikacji *Procesy zachodzące na rynku pracy — ze szczególnym uwzględnieniem województwa śląskiego. Diagnoza kategorii defaworyzowanych na rynku pracy*. Koordynator merytoryczny i uczestnik licznych projektów badawczych — także współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego — związanych



z analizami procesów zachodzących na lokalnych i regionalnych rynkach pracy. W latach 2009—2010 ekspert Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Katowicach w projekcie monitorowania regionalnego rynku pracy. Autor siedmiu opublikowanych raportów z badań rynku pracy oraz ponad stu artykułów z problematyki rynku pracy oraz zarządzania zasobami ludzkimi. Uczestnik licznych konferencji o zasięgu zarówno ogólnopolskim, jak i międzynarodowym. Prowadzi zajęcia dydaktyczne m.in. z zakresu socjologii bezrobocia i rynku pracy, metodologii badań społecznych, badań ewaluacyjnych.

Od 2011 roku sekretarz Komisji Studiów nad Przyszłością Górnego Śląska Polskiej Akademii Nauk. Przewodniczący Rady Programowo-Biznesowej funkcjonującej przy Instytucie Socjologii Uniwersytetu Śląskiego, członek Polskiego Towarzystwa Socjologicznego.

rafal.muster@us.edu.pl

**Tomasz Nawrocki** — socjolog, profesor w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Od lat prowadzi badania nad śląskimi miastami, ostatnio zainteresowania naukowe koncentruje na problematyce funkcjonowania przestrzeni publicznych. Autor lub współautor kilku książek oraz kilkudziesięciu artykułów poświęconych przede wszystkim tematyce miejskiej i regionalnej.

tomasz.nawrocki@us.edu.pl

**Paweł Pistelok** — doktorant na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego, gdzie ukończył socjologię ze specjalnością komunikacja społeczna (2013). Jego naukowe zainteresowania koncentrują się wokół socjologii religii i socjologii miasta, obecnie przygotowuje rozprawę poświęconą kondycji przestrzeni publicznych w centrum Katowic. Pracuje w zespole Obserwatorium Polityki Miejskiej Krajowego Instytutu Polityki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, gdzie odpowiada za koordynację prac nad raportem poświęconym partycypacji publicznej. Współpracował z Wydziałem Zamiejscowym Nauk Humanistycznych i Społecznych w Mysłowicach Akademii Ignatianum w Krakowie.

ppistelok@irm.krakow.pl

**Robert Pyka** — doktor habilitowany, adiunkt w zakładzie Socjologii polityki, od 2012 roku dyrektor ds. nauki w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Śląskiego, założyciel i przewodniczący Obserwatorium Procesów Miejskich i Metropolitalnych (<http://www.obserwatorium-miasto.us.edu.pl>). W swoich badaniach mieszczących się w obrębie socjologii i antropologii polityki skupia się głównie na problematyce związanej z kondycją i przyszłością państwa oraz ewolucji jego struktur terytorialnych w perspektywie globalizacji oraz metropolizacji. W ostatnich latach skoncentrował badania przede wszystkim na funkcjonowaniu obszarów metropolitalnych w Polsce, we Francji oraz w Kanadzie. Uczestniczył w kilkunastu projektach badawczych, w siedmiu pełniąc funkcję kierownika. W swoim dorobku posiada kilkadziesiąt artykułów w polskich i zagranicznych czasopismach naukowych. Jest autorem dwóch monografii: *Metropolizacja a lokalne governance. Globalne wyzwania państwa narodowego na przykładzie V Republiki Francuskiej* (Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego 2014) oraz *Globalizacja — sprawiedliwość społeczna — efektywność ekonomiczna* (Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego 2008).

Jest członkiem Polskiego Towarzystwa Socjologicznego (PTS), Regional Studies Association (RSA), Międzynarodowego Stowarzyszenia Socjologów Języka Francuskiego (AISLF), Komisji Studiów nad Przyszłością Górnego Śląska Polskiej Akademii Nauk oraz ekspertem Komitetu Gospodarki Miejskiej przy Krajowej Izbie Gospodarczej. Od 2003

roku jest dyrektorem Domu Miasta Saint-Etienne w Katowicach, rozwijającego międzynarodową współpracę i wymianę doświadczeń.

robert.pyka@us.edu.pl

**Lisa Rolland** — docteure en géographie-aménagement (Université Paris Ouest Nanterre La Défense) et enseignante contractuelle à l'École nationale supérieure d'architecture de Lyon (ENSAL), membre associée de l'UMR 5600 EVS (Environnement, ville, société) CNRS. Ses travaux portent particulièrement sur la circulation du modèle du commerce équitable, le renouveau de ses espaces et de ses acteurs, des „Suds” vers les „Nords”, ainsi que les imaginaires et symboles associés. Elle est qualifiée, depuis 2016, aux sections 23 (géographie) et 24 (aménagement, urbanisme) du Conseil National des Universités.  
lisa.rolland@lyon.archi.fr

**Sławomir Sitek** — doktor habilitowany nauk o Ziemi w zakresie geografii oraz magister ekonomii. Pracownik naukowo-dydaktyczny Katedry Geografii Ekonomicznej na Wydziale Nauk o Ziemi Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się wokół procesu rozwoju lokalnego i regionalnego, głównie w zakresie obszarów przygranicznych. Współautor pięciu kompleksowych monografii dotyczących rynku pracy województwa śląskiego. Ma wieloletnie doświadczenie w pracy w samorządzie terytorialnym, z którym aktualnie aktywnie współpracuje m.in. w zakresie programowania procesów rewitalizacji. Ekspert i wykonawca badań dla Najwyższej Izby Kontroli, Urzędu Marszałkowskiego oraz Górnośląskiego Związku Metropolitalnego. Autor lub współautor 8 książek oraz przeszło 40 artykułów naukowych.

Ważniejsze publikacje: *Uwarunkowania rozwoju lokalnego na obszarach przygranicznych* (Katowice, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego 2016), *Stykowość obszaru i jej wpływ na przebieg procesów społeczno-ekonomicznych na przykładzie południowej części województwa śląskiego* (Katowice, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego 2010), współautor: *Spoleczno-gospodarcze i przestrzenne kierunki zmian regionalnego oraz lokalnych rynków pracy województwa śląskiego* (2013), A. Szajnowska-Wysocka, S. Sitek: *Koncepcje teoretyczne rozwoju regionalnego* (Katowice, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego 2015).

slawomir.sitek@us.edu.pl

**Agnieszka Sobala-Gwosdz** — doktor nauk o Ziemi, pracuje w Instytucie Inżynierii Technicznej w Państwowej Wyższej Szkole Techniczno-Ekonomicznej w Jarosławiu. Jej zainteresowania badawcze obejmują problematykę rozwoju lokalnego i regionalnego oraz geografie ekonomiczną miast. Jest autorem blisko 50 publikacji akademickich i ekspertyz dotyczących m.in. funkcjonowania i rozwoju obszarów peryferyjnych szczególnie w południowo-wschodniej Polsce. Specjalizuje się w teorii biegunów wzrostu, problematyce bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz rewitalizacji miast.

asobala@poczta.fm

**Małgorzata Suchacka** — doktor habilitowany, socjolog rozwoju i organizacji, adiunkt w Zakładzie Socjologii Rozwoju Instytutu Socjologii Uniwersytetu Śląskiego, od 2015 roku prodziekan ds. kształcenia na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego. Zainteresowania naukowe i badawcze: regiony i organizacje uczące się, gospodarka oparta na wiedzy, teorie rozwoju społecznego, zarządzanie wiedzą, społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw, elity gospodarcze i polityczne. Autorka książki *Transformacja regionu*

*przemysłowego w kierunku regionu wiedzy. Studium socjologiczne województwa śląskiego* (Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego 2014) oraz współautorka 5 kolejnych książek. Autorka lub współautorka ponad 100 artykułów naukowych w czasopismach krajowych i zagranicznych. Autorka kilkudziesięciu wystąpień naukowych na zjazdach i konferencjach krajowych, międzynarodowych i zagranicznych. Była kierownikiem grantu „Region przemysłowy jako region »uczący się«. Socjologiczne uwarunkowania przekształceń na przykładzie województwa śląskiego” (2010—2012) oraz członkiem zespołu badawczego w granicie „Networking a produktywność badawcza pracownika naukowego w naukach o zarządzaniu” (2013—2016). Uczestniczka krajowych programów badawczych realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki finansowanego ze środków Unii Europejskiej, członkini Polskiego Towarzystwa Socjologicznego, Komisji Studiów nad Przyszłością Górnego Śląska Polskiej Akademii Nauk.  
malgorzata.suchacka@us.edu.pl

**Emmanuel Thimonier-Rouzet** — docteur en géographie-aménagement, professeur des universités associé en aménagement à l’université Lyon 3 et chercheur associé à l’UMR 5600 EVS (Environnement, ville, société) CNRS. Il est également chargé d’études à l’agence d’urbanisme de l’aire métropolitaine lyonnaise (UrbaLyon). Thèmes de recherche : aménagement du territoire, métropolisation, réseaux de territoires, grands territoires, urbanisme, géographie urbaine, géographie économique, Lyon, France, Europe.  
emmanuel.thimonier@univ-lyon3.fr

**Elżbieta Zuzańska-Żyśko** — geograf społeczno-ekonomiczny, doktor habilitowany, od 2003 roku adiunkt w Katedrze Geografii Ekonomicznej Wydziału Nauk o Ziemi Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Obszar zainteresowań naukowych: miasto, procesy metropolizacji, rozwój lokalny i regionalny, gospodarka przestrzenna. Autorka ponad 70 publikacji naukowych, w tym trzech książek i współautorka pięciu monografii. Najważniejsze publikacje: *Procesy metropolizacji. Teoria i praktyka* (Warszawa: PWN 2016), *Male miasta w okresie transformacji. Studium w regionie śląskim* (Katowice: Wydawnictwo „Śląsk” 2006).  
elzbieta.zuzanska-zysko@us.edu.pl

**Agata Zygmunt** — socjolog, adiunkt w Zakładzie Socjologii Polityki Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, absolwentka Międzywydziałowych Indywidualnych Studiów Humanistycznych Uniwersytetu Śląskiego. W centrum jej zainteresowań naukowo-badawczych leżą zagadnienia z obszaru demografii społecznej, polityki społecznej, socjologii problemów społecznych, a także problematyka płci kulturowej. Jest autorką wielu artykułów naukowych, opublikowanych w pracach zbiorowych i w periodykach naukowych, jak również uczestniczką oraz prelegentką konferencji i sympozjów krajowych i zagranicznych.  
agata.zygmunt@us.edu.pl



Redakcja: Barbara Malska (teksty polskie), Aleksandra Mańka-Chmura (teksty francuskie)

Projekt okładki: Justyna Kijonka

Opracowanie graficzne okładki: Paulina Dubiel

Korekta: Marzena Marczyk

Łamanie: Alicja Załęcka

Copyright © 2018 by  
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego  
Wszelkie prawa zastrzeżone

**ISSN 2353-9658**  
(wersja elektroniczna)

Wersją pierwotną (referencyjną) pisma jest wersja elektroniczna

**ISSN 0072-5013**  
(wersja drukowana)



Uznanie autorstwa — Użycie niekomercyjne —  
Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe  
Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International

Czasopismo dystrybuowane bezpłatnie

Wydawca  
**Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego**  
**ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice**  
[www.wydawnictwo.us.edu.pl](http://www.wydawnictwo.us.edu.pl)  
email: [wydawus@us.edu.pl](mailto:wydawus@us.edu.pl)

---

Ark. druk. 18,75. Ark. wyd. 25,5.

Volumina.pl Daniel Krzanowski  
ul. Księcia Witolda 7–9, 71-063 Szczecin

ISSN 2353-9658  
9 772353 965800 8 4

Więcej o książce

