

# Robert Pyka

---

## Zarządzanie obszarami metropolitalnymi na przykładzie francuskich rozwiązań instytucjonalnych - między inercją a zmianą

---

Przestrzeń Społeczna (Social Space) 2/2 (4), 88-111

---

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Zarządzanie obszarami metropolitalnymi  
na przykładzie francuskich rozwiązań instytucjonalnych  
- między inercją a zmianą

Robert Pyka

Zakład Socjologii Polityki, Instytut Socjologii,

Uniwersytet Śląski w Katowicach

[robert.pyka@us.edu.pl](mailto:robert.pyka@us.edu.pl)

---

**Abstract**

**The management of metropolitan areas on the example of French institutional solutions:  
between inertia and change**

The metropolisation phenomenon is one of the globalisation's result that transform urban areas and their social relations. In the process of globalisation some of the largest metropolitan areas become a plot where global nets cross, concentrating decision making, capital, and innovation that propel the global economic system. Intensification of flows and multiplication of interactive systems in some urban areas is one outcome of metropolisation. New interactive systems appear in yet unknown spatial configurations connecting the most remote placed on the Earth. Those systems also create new schemes in objective and subjective dimension linking actors functioning so far at a great distance in the spheres that were not subjected to exchange.

The multiplication of interactive systems in the metropolitan area produces both positive and negative results of the metropolisation. According to Raymond Boudon's conception of *action's systems*, the positive consequences of the metropolisation might be referred to as functional interactive systems where spatial coexistence of actors leads to information exchange, learning processes, and cooperation. The metropolisation has, however, also its negative side effects having the Boudon's system of interdependence. These are different kinds of unintended and dysfunctional aggregation effects of individual's activities that cause specific ecological, financial, and political. Suburbanisation and cities shrinking as well as waste management, public transport and social pathology can be mentioned.

The awareness of dualism of the metropolisation consequences and the will to limit its side effects lead to a search for proper institutional solutions. These institutions form metropolitan area management structures that are to transform coexistent interactive systems into functional systems, minimising at the same time the negative consequences of the metropolisation.

France is a state where these kind of institutional structures take the form of public units of inter-communal cooperation (EPCI). Although there are many drawbacks concerning its territorial inadequacy to functional metropolitan areas, they play an important role in its management fostering its development. The territorial reform prepared in 2010 in France was to create another generation of such an institutional structure leading to the empowerment of metropolitan area providing its sustainable development. Many factors made the reform much less ambitious than its initial projects.

**Key words:** metropolisation, metropolitan governance, inter-communal cooperation, France

**Słowa kluczowe:** metropolizacja, metropolitalne współrzędzenie, współpraca międzygminna, Francja

## 1. Wstęp

Zarządzanie dużymi obszarami zurbanizowanymi jest jednym z podstawowych wyzwań dla współczesnych władz publicznych. Wynika to, po pierwsze, z faktu, że o ile na początku XX wieku większość ludzi żyła na obszarach wiejskich, o tyle w ciągu najbliższych 20 lat przeciętni mieszkańcy Ziemi będą mieszkańcami miast i największych metropolii (Giddens 2004: 595). Zmienia się zatem naturalne środowisko życia człowieka i wyzwania, jakie towarzyszą mu w życiu codziennym. Za wspomnianymi zmianami powinna podążać władza publiczna, przekształcając swoje struktury instytucjonalne pod względem kompetencyjnym i terytorialnym, w sposób umożliwiający najefektywniejsze rozwiązywanie problemów, jakie napotyka współczesny człowiek. Jest to zadanie trudne, z którym w zasadzie żadne ze współczesnych państw w pełni sobie nie poradziło. Jest to związane z dwoma zasadniczymi czynnikami. Pierwszy z nich odnosi się do inercji, ale także oporu funkcjonujących dotychczas jednostek władzy terytorialnej. Niefunkcjonalność i nieodpowiednie przypisanie tych jednostek do danego terytorium jest zauważalne w coraz większym stopniu. Wymienione cechy tych jednostek obserwuje się zwłaszcza na obszarach dużych aglomeracji. Naruszenie tradycyjnej struktury terytorialnej, stanowiącej jednocześnie strukturę polityczną opartą na właściwych jej grupach interesu, a także strukturę społeczną odzwierciedlającą się w świadomości mieszkańców, jest zabiegiem bardzo trudnym, do którego z nieufnością podchodzą także przedstawiciele władzy państwowej, podejrzliwie spoglądający na wzrost znaczenia i wpływów współczesnych metropolii.

Drugim kluczowym czynnikiem utrudniającym zarządzanie dużymi aglomeracjami jest zmiana jakościowa procesów decyzyjnych w nich zachodzących, determinujących działania zbiorowe kształtujące współczesne aglomeracje. Zmianę tę można odczytywać jako syndrom spadku sterowności dużych aglomeracji miejskich w następstwie oddziaływania globalnego kapitalizmu. Aglomeracje podlegające wpływowi globalizacji stają się węzłami, w których krzyżują się i ulegają zwielokrotnieniu sieci relacji aktorów, którzy do niedawna funkcjonowali na ograniczonych terytoriach wyznaczonych między innymi przez granice państw narodowych. Multiplikacja systemów interakcyjnych oraz wszelkiego rodzaju przepływów, w tym inwestycyjnych i finansowych, zmienia oblicza aglomeracji, stawiając przed nimi poważne wyzwania w zakresie zarządzania ich przestrzenią. Potwierdza to tezę o determinującym wpływie globalizacji na funkcjonowanie dużych ośrodków miejskich. Ujęcie czynnika globalizacji staje się tym samym niezbędne do zrozumienia procesów zachodzących w największych aglomeracjach miejskich, które za sprawą zmian funkcjonalnych przekształcają się w obszary metropolitalne.

Chociaż pojęcia aglomeracji i obszaru metropolitalnego bywają używane zamiennie, to pierwsze odnosi się w większym stopniu do cech strukturalnych obszaru, podczas gdy drugie jest oparte na powiązaniach strukturalnych tych obszarów (Rykiel 2012) oraz wskazuje na zachodzące w nim zmiany funkcjonalne (Smętkowski 2001: 83) spowodowane oddziaływaniem globalizacji i rozwojem nowoczesnej gospodarki opartej na usługach wywołujących istotne zmiany jakościowe, a nie tylko ilościowe donoszące się do liczby ludności (Lackowska 2009: 27).

Wyłaniająca się globalna rzeczywistość, stanowi przestrzeń niematerialną, Castellowską przestrzeń przepływów (*space of flow*) (Castells 2010). Poszukując jednak przejawów globalizacji w tradycyjnej przestrzeni materialnej, w przestrzeni miejsc, które w sposób istotny byłyby naznaczone procesami globalnymi, należy wskazać w pierwszej kolejności na obszary metropolitalne, gdzie globalizacja modyfikuje otoczenie człowieka, jego warunki życia i stosunki społeczne, w których uczestniczy, w sposób zarówno pożądany i niepożądany, jak również przewidywalny i nieprzewidywalny.

## **2. Raymonda Boudona koncepcja nieoczekiwanych skutków jako jedno z narzędzi analizy procesów metropolizacji**

Chociaż zjawisko metropolizacji istnieje od dawna, to globalizacja nadała mu nową skalę. „Metropolizacja stanowi [...] odpowiedź systemu osadniczego na zjawisko globalizacji” (Markowski, Marszał, 2006: 10). Proces ten dotyczy powstawania nowej struktury przestrzennej i ogniskowania się rozwoju w pewnych fragmentach przestrzeni skupiających potencjał gospodarczy, finansowy, naukowy itp. Metropolizacja to proces zmieniający formę i siłę powiązań między ośrodkiem centralnym a otaczającym go regionem, prowadzący do zmian sposobu zagospodarowywania przestrzeni i przejawiający się w rozwijaniu się przestrzeni zurbanizowanej (tamże). Innymi słowy, metropolizacja oznacza „proces przejmowania przez niektóre wielkie miasta funkcji kierowniczych w zarządzaniu gospodarką postindustrialną w skali ponadnarodowej” (Jałowiecki 2000: 17). Nie oznacza to jednak, że tylko największe miasta o znaczeniu globalnym zasługują na miano metropolii, te mogą być bowiem także krajowe i regionalne, i w różnym stopniu spełniać wymogi ilościowe i jakościowe stawiane metropoliom (Jałowiecki 2000: 18).

Biorąc pod uwagę złożoność, liczebność oraz wzajemne powiązania i kolizje procesów determinujących współczesną rzeczywistość społeczną w skali globalnej, można stwierdzić, że teorie bazujące na prostych układach hierarchicznych, właściwe dla epoki westfalskiej, tracą swoją moc wyjaśniającą. Dla właściwego zrozumienia współczesnych zjawisk, które w swej strukturze zbliżają się do koncepcji poliarхии Roberta Dahla, niezbędne jest sięgnięcie do teorii, które dysponują heurystyczną zdolnością do ogarnięcia tego, co w ujęciu klasycznym można określić jedynie jako chaos lub nieporządek (Ascher 1998). Wydaje się, że cechy takiej teorii ma koncepcja systemów funkcjonalnych i współzależnych oraz efektów agregacji, autorstwa Raymonda Boudona (2009).

Metropolizację można rozpatrywać dwojako. Najczęściej traktuje się ją jako żywiołowy proces będący następstwem zjawisk globalnych przenoszonych na poziom aglomeracji miejskich. Stanowi ona w tym ujęciu rezultat złożenia (agregacji) rozmaitych procesów globalnych, znajdujących spontaniczne i często niekontrolowane odzwierciedlenie w przestrzeni miejskiej, gdzie oznacza wyłanianie się zarów-

no nowych systemów funkcjonalnych, jaki i systemów współzależnych, generujących wiele kosztownych społecznie skutków ubocznych.

Metropolizację można także rozpatrywać w ujęciu instytucjonalnym, jako wynik zamierzonego działania aktorów społecznych dążących do opanowania i kontroli procesów metropolizacji w ujęciu pierwszym. Dokonuje się to przez próby tworzenia na obszarach metropolitalnych różnego rodzaju struktur polityczno-instytucjonalnych, które w zamierzeniu mają determinować przebieg procesów metropolizacyjnych. Tak rozumiana metropolizacja instytucjonalna, oznaczająca tworzenie narzędzi zarządzania metropolitalnego, w perspektywie koncepcji R. Boudona stanowi dążenie do przekształcania systemów współzależności i negatywnych zjawisk agregacji, w systemy funkcjonalne, których rezultaty są przewidywalne i w większym stopniu poddają się modelowaniu.

Metropolizację w pierwszym rozumieniu, jako fenomen będący samorzutnym rezultatem procesów globalnych oddziałujących na przestrzeń miejską, można rozpatrywać z punktu widzenia multiplikacji systemów interakcyjnych. Przestrzeń oddziaływania metropolii charakteryzuje się dużą gęstością wszelkiego rodzaju interakcji i przepływów sieciowych. Za R. Boudonem, interakcje te można podzielić na dwie zasadnicze odmiany, tj. interakcje powstające jako następstwo funkcjonalnych powiązań aktorów (*systeme fonctionnel*) występujących w określonych i często komplementarnych względem siebie rolach społecznych, co może prowadzić do ich współpracy, a nawet generować zjawisko synergii. „Okazuje się jednak, że nie wszystkie relacje, w jakie wchodzi jednostki, wynikają z interakcji między rolami społecznymi. W stosunku do tych zjawisk społecznych, które nie mają cech systemu funkcjonalnego, R. Boudon używa pojęcia ‘systemu współzależności’ (*systeme d’interdependance*), gdyż działania jednostek nie krzyżują się w wyniku funkcjonalnego powiązania pełnionych przez nie ról społecznych, ale w wyniku ogólnej współzależności (współwystępowania) zjawisk społecznych” (Pyka, Wódz, 2009: 15).

Spoglądając na metropolizację jako generatora nowych systemów i powiązań funkcjonalnych, uwaga koncentrowana jest na jej rezultatach powszechnie uznawanych za pozytywne. Z tej perspektywy metropolie, dzięki kumulacji różnych form kapitału, z którego wytwarza się bogactwo i dobrobyt, są czynnikami rozwoju okre-

ślonego obszaru. Współwystępowanie przestrzenne usług, instytucji oraz zaawansowanych technicznie urządzeń i infrastruktury, a także koncentracja wielu aktorów z dziedziny nauki, biznesu i władzy, wytwarza potencjał innowacyjny, stwarzając warunki do współpracy i wymiany. Na pozytywne zjawiska koncentracji przestrzennej zwrócił uwagę już Alfred Marshall w swojej koncepcji *okręgów przemysłowych* wytwarzających formalne i nieformalne zwyczaje, etos pracy i przedsiębiorczość. W okręgach przemysłowych można zaobserwować efekty promieniowania wiedzy i upowszechniania umiejętności w środowisku lokalnych przedsiębiorstw, rozwój wspomagających i pokrewnych gałęzi przemysłu, łatwiejszy dostęp i możliwość nabywania specjalistycznego sprzętu oraz koncentrację wyspecjalizowanej i wysoko wykwalifikowanej siły roboczej (Marshall 1920: 221–231). Powstawanie wielorakich powiązań funkcjonalnych na obszarach aglomeracji sprzyja szybkiemu obiegowi informacji i wiedzy między współpracującymi aktorami, co może sprzyjać wytwarzaniu nowej wiedzy zgodnie z modelem *spirali obiegu wiedzy* (Nonaka, Takeuchi, 2000: 96). Organizacyjnym lub instytucjonalnym przejawem powstających na obszarach aglomeracji systemów funkcjonalnych, opartych na powiązaniach sieciowych między działającymi na danym obszarze partnerami, są parki naukowo-technologiczne, inkubatory i klastry, których funkcjonowanie można odnieść do koncepcji gron.

Grona (*clusters*) to, według koncepcji Michaela E. Portera, przestrzenne „skupiska wzajemnie powiązanych firm, wyspecjalizowanych dostawców, jednostek świadczących usługi, firm działających w pokrewnych sektorach i związanych z nimi instytucji (np. uniwersytetów, jednostek normalizacyjnych i stowarzyszeń branżowych) w poszczególnych dziedzinach, konkurujących między sobą, ale także współpracujących” (Porter 2001: 246). Grona są więc systemem wzajemnie powiązanych firm i instytucji. Wartość grona jako całości jest większa niż suma wartości poszczególnych jego części. To dopiero ta *wartość dodana*, jaką wytwarza grono, uwalnia pozytywne procesy, wzmacniając konkurencyjność danej lokalizacji (Porter 2001: 265–281).

Efekt synergii, który może towarzyszyć procesom metropolizacji, można odnieść do Boudonowskiego efektu agregacji przejawiającego się w postaci amplifikacji, tj. wzmocnieniu działań poszczególnych aktorów, których wektor jest zwrócony

w tę samą stronę. Do pozytywnych efektów powstających na obszarach aglomeracji funkcjonalnych układów interakcyjnych można zaliczyć między innymi zwiększenie wydajności należących do nich firm lub sektorów, podniesienie zdolności do wytwarzania innowacji oraz powstawanie warunków sprzyjających tworzeniu nowych podmiotów gospodarczych (tamże). Na obszarach aglomeracji działają funkcjonalne systemy interakcji, charakteryzujące się intensywnymi przepływami informacji, wiedzy i kompetencji między aktorami, którzy w innych uwarunkowaniach przestrzennych nie mieliby możliwości rozwinięcia ścisłej współpracy. Zwieńczeniem procesów zachodzących w ramach tych systemów może być powstanie czegoś, co w odniesieniu do koncepcji *regionu uczącego się* (Boekema, Morgan, 2000), można byłoby nazwać *uczącym się obszarem metropolitalnym*. Ten ostatni można by rozumieć jako rezultat synergicznej współpracy i wymian zachodzących między aktorami działającymi na obszarze metropolitalnym, zdolnymi do autorefleksji nad własnym działaniem i projektowania optymalnych dla siebie sieci współpracy.

Procesy metropolizacyjne przekształcają aglomeracje w obszary metropolitalne, na których może dojść do wykształcenia się metropolii. Zjawisko metropolizacji zwiększa więc szanse na szybki rozwój określonych obszarów, wzrost ich konkurencyjności i potencjału innowacyjnego, ale jest także źródłem wielu wyzwań, przyjmujących także formę zjawisk dysfunkcyjnych, którym muszą stawiać czoła mieszkańcy oraz decydenci współczesnych aglomeracji (Le Galès 1995: 71-73).

Chodzi o różnego rodzaju skutki uboczne procesu metropolizacji, które wiążą się z poważnymi kosztami społecznymi, stanowiącymi wynik skupienia się wielu systemów interakcyjnych na ograniczonej przestrzeni. Tylko pewna część opisywanych wyżej systemów stanowi systemy funkcjonalne, których działanie jest normowane systemem ról mogących prowadzić do kooperacji. Wielość interakcji odpowiada Boudonowskiemu *systemowi współzależności*, w którym może dochodzić do kolizji między jednostkami kierującymi się własnymi indywidualnymi strategiami działania, co prowadzi do różnego rodzaju efektów agregacji, odwrócenia lub skutków ubocznych, mogących pozostawać w sprzeczności z pierwotnymi założeniami poszczególnych jednostek. R. Boudon wymienia kilka kategorii skutków ubocznych



właściwych dla systemów współzależności, z których można wymienić *efekt amplifikacji, efekt sprzeczności, innowacji, a także stabilizacji* (Pyka, Wódz, 2009: 18).

Aplikując przedstawione wyżej Boudonowskie narzędzia poznawcze do rozważań nad funkcjonowaniem aglomeracji, można wskazać rozbudowaną listę niezamierzonych i często dysfunkcyjnych skutków procesów metropolizacyjnych. Jednym z najczęściej podawanym w literaturze przykładów jest niekontrolowane rozlewanie się miast na obszary przyległe.

Zjawisko to oznacza z kolei konieczność podjęcia działań w zakresie ekologii, zachowania równowagi między terenami zurbanizowanymi a terenami niezurbanizowanymi, a tym samym zarządzania przestrzenią, która jest przekształcana w sposób niekontrolowany przez jednostki i podmioty gospodarcze (Jałowiecki 2000: 43; Lackowska 2009: 23-12; Ładysz 2009: 67-68). Niekontrolowane zjawisko suburbanizacji powoduje także nierówności w zakresie ponoszonych kosztów finansowych związanych z utrzymaniem infrastruktury o znaczeniu metropolitalnym, skoncentrowanej w centrum obszaru metropolitalnego, z którego masowo odpływają mieszkańcy-podatnicy odprowadzający podatki w miejscu zamieszkania oraz prowadzenia aktywności gospodarczej, a tym samym zasilający budżety gmin przyległych.

Proces suburbanizacji to nie tylko wynik ucieczki przed uciążliwościami życia w centrum miasta, ale w pewnym stopniu także skutek uboczny gwałtownego wzrostu cen nieruchomości w centrum obszaru metropolitalnego, spowodowanego napływającymi z całego świata inwestycjami, dla których poszukuje się dogodnych lokalizacji. Wzrost popytu na nieruchomości odbija się na wzroście ich cen, ograniczając możliwość nabywania lokali mieszkaniowych przez część rdzennych mieszkańców tych obszarów, poszukujących lepszych warunków za niższą ceną poza centrami miast, należącymi do obszaru metropolitalnego.

Zjawisko agregacji indywidualnych strategii poszczególnych jednostek, aktorów zbiorowych oraz podmiotów publicznych i prywatnych, prowadzi do występowania na obszarze podlegającym procesom metropolizacji, konkurencji, w wyniku której realizuje się wzajemnie osłabiające się, a czasem wręcz znoszące się, projekty. Chodzi o zjawisko dublowania inwestycji w zakresie infrastruktury lub obiektów

użyteczności publicznej, np. sal kongresowych i centrów wystawienniczych (Lefèvre 2009: 28).

Metropolizacja, przejawiająca się w intensyfikacji procesów społecznych i gospodarczych w ograniczonej przestrzeni fizycznej, powoduje także problemy związane z systemem transportowym. Pojawienie się korków ulicznych i zmniejszenie przepustowości metropolitalnej infrastruktury drogowej oraz szukanie właściwych rozwiązań w zakresie publicznego transportu zbiorowego, jako sposobu uniknięcia blokady komunikacyjnej, stanowi bezpośrednie następstwo metropolizacji. Skutkiem ubocznym intensywności i gęstości aktywności społeczno-gospodarczej na obszarach metropolitalnych jest również problem produkowanych masowo odpadów komunalnych.

Do niepożądanych skutków funkcjonowania obszarów metropolitalnych można zaliczyć także patologię społeczną, wzrastającą wraz z liczbą mieszkańców i dynamiką rynku lokalnego. Z jednej strony, może to być związane ze wzrostem przestępczości i nielegalnej działalności (narkotyków, prostytucji itp.), z drugiej zaś z narastającym zjawiskiem wykluczenia społecznego, dotyczącego tych grup społecznych, które metropolizacja pozostawia na marginesie.

Występowanie niezamierzonych rezultatów zjawiska metropolizacji będących następstwem gęstej sieci funkcjonalnych i współzależnych systemów interakcyjnych, doprowadziło do pojawienia się też o generalnym kryzysie wielkich aglomeracji i braku ich sterowności (*ingouvernabilité*) (Jouve, Lefèvre, 2000). Wskazywano w związku z tym na pogorszenie się warunków życia i środowiska na tych obszarach oraz na zanik miasta jako przestrzeni grup społecznych w wyniku oddziaływania kapitalizmu globalnego.

### **3. Metropolia w ujęciu instytucjonalnym jako potencjalne remedium na niepożądane następstwa zjawiska metropolizacji**

Świadomość złożoności i wielokierunkowości procesów metropolizacji, a przede wszystkim towarzyszącego im zjawiska agregacji, prowadzącego do mnożenia się różnego rodzaju niezamierzonych oraz często niepożądanych skutków ubocznych, powodują poszukiwanie instytucjonalnych i zarządczych narzędzi, które

pozwołą na minimalizację zjawisk dysfunkcyjnych i amplifikację tych sprzyjających zrównoważonemu rozwojowi obszarów metropolitalnych. Chodzi tu o metropolizację w perspektywie instytucjonalnej, która generuje instrumenty tworzące warunki sprzyjające przekształcaniu niekontrolowanych i żywiołowych współzależnych systemów interakcji, obfitujących w kolizje i sprzeczności, w systemy, które opierają się na rozwiniętych kanałach informacyjnych oraz przejawiają się w przewadze stosunków współpracy. Celem instytucjonalnego systemu zarządzania obszarami metropolitalnymi jest więc podjęcie próby ujarzmienia procesu metropolizacji do stopnia, w jakim jest to w ogóle możliwe, i wyciągnięcia z tego procesu możliwie dużych korzyści rozumianych jako zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy obszaru poddanego metropolizacji oraz wzrost jego konkurencyjności w skali międzyregionalnej i międzynarodowej (Markowski, Marszał, 2006: 23).

W tym kontekście przywoływane wcześniej koncepcje, wskazujące na chaos, kryzys, brak sterowności i wręcz eksplozję współczesnych miast, są fatalistyczne i nie dostarczają narzędzi poznawczych umożliwiających operowanie procesami społecznymi w nowych warunkach. Właściwym punktem widzenia wydaje się założenie, iż metropolizacja niesie zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki społeczne. Procesy metropolizacji stanowią potencjalne źródło dynamicznego rozwoju, ale jednocześnie wywołują nieoczekiwane skutki uboczne, które można do pewnego stopnia kontrolować, a w niektórych sytuacjach przekształcać w Boudonowskie systemy funkcjonalne, którym może towarzyszyć zjawisko synergii.

Podstawowym pytaniem pozostaje, w jaki sposób zarządzać tak rozumianą złożonością i współzależnością zjawisk społecznych, jak operować w tym, co powszechnie określa się mianem chaosu. Jest pewne, że tradycyjne formy rządzenia, właściwe dla pionowych struktur zhierarchizowanych, oparte na relacjach jednokierunkowej podległości wynikających z koncentracji niezbędnych do zarządzania zasobów w ośrodku decyzyjnym, nie odpowiadają współczesnej rzeczywistości obszarów metropolitalnych. Obszary te charakteryzują się bowiem wielkim wzrostem liczby niezależnych aktorów biorących udział w procesach kształtujących procesy metropolizacji. Pomiędzy tymi wieloma aktorami zostały rozproszone zasoby niezbędne obecnie do kontrolowania przestrzeni metropolizacji. Administracja publicz-

na nie jest już wyłącznym miejscem koncentracji zasobów, spośród których wiedza, kapitał, kreatywność i innowacyjność lub realna władza nad przestrzenią miejską są rozproszone między podmiotami funkcjonującymi w dużym stopniu autonomicznie. Swoboda i autonomia aktorów wyzwala ich kreatywność, ale może powodować także niepożądane zjawiska agregacji, których można uniknąć, tworząc właściwe warunki dla przepływu informacji, platformy i fora wymiany informacji i wiedzy, które pozwalają na koordynację działań, dzięki którym poszczególni aktorzy zyskują świadomość swoich indywidualnych strategii w przestrzeni metropolizacji.

W ten sposób od zjawiska władzy i administracji w klasycznym ujęciu Weberowskim przechodzi się do rzeczywistości poliarchicznej, opartej na współrządzeniu, a więc tym, co w literaturze przedmiotu funkcjonuje jako *metropolitan governance*. *Governance* oznacza elastyczne rozdzielenie władzy między jednostkami instytucjonalnymi a różnymi grupami społecznymi, których dotyczy dane zadanie lub projekt. *Governance* może oznaczać w praktyce negocjowanie polityk publicznych w warunkach zwielokrotnienia aktorów i poziomów decyzji oraz konieczności ich koordynowania i utrzymania spójności w sytuacji, kiedy państwo nie ma już monopolu na definiowanie dobra wspólnego, a równocześnie wykształca się pojęcie lokalnego dobra wspólnego. Pojęcie to wskazuje na zmiany w zakresie procesów wypracowywania decyzji przez zmniejszenie znaczenia przynależności instytucjonalnej i tradycyjnej hierarchii politycznych i administracyjnych na rzecz relacji bardziej elastycznych i nieformalnych, w których władza, inicjatywy i przywództwo są lepiej rozdzielone. Wskazuje ono wreszcie także na zacieranie się granic między państwem, społeczeństwem obywatelskim, jednostkami samorządowymi i rynkiem (Pyka 2011: 58-75). *Governance* to „elastyczny wzorzec publicznego procesu decyzyjnego oparty na luźnych sieciach poszczególnych aktorów” (Lackowska 2009: 7-70).

Pojęcie *governance* nie oznacza określonego stanu ani systemu procedur. Jest to proces będący, w perspektywie socjologii Raymonda Boudona, rezultatem dążenia do nadania funkcjonalności tym nowym i nadzwyczaj skomplikowanym stosunkom społecznym, które wyłaniają się na obszarach oddziaływania zjawiska metropolizacji warunkowanego przez globalizację, w celu uniknięcia albo minimalizacji zjawiska kolizji i niepożądanych rezultatów agregacji.

Przykładem tak rozumianego kierowania obszarami metropolitalnymi jest zarządzanie przez realizację wspólnych projektów (Pinson 2006: 619-651). Ideą projektu jest bowiem to, że każdorazowo tworzy on sieć aktorów dysponujących niezbędnymi zasobami i narzędziami jego realizacji. Konfiguracje aktorów mogą się zmieniać na różnych etapach projektu, a także wraz z modyfikacjami jego założeń, na które z kolei mogą mieć wpływ przekształcenia otoczenia politycznego i finansowego.

W Europie Zachodniej świadomość wyzwań niesionych przez zjawisko metropolizacji wpływa na poszukiwanie różnego rodzaju rozwiązań instytucjonalnych mających na celu ograniczenie negatywnych skutków tego procesu, przy jednoczesnym wykorzystaniu jego potencjału rozwojowego. Zasadniczą trudnością w zarządzaniu obszarami metropolitalnymi było niedostosowanie do nich pod względem zasięgu terytorialnego oraz kompetencji istniejących jednostek samorządu terytorialnego.

We Francji odpowiedzią na przedstawione wyżej wyzwania wyłaniających się obszarów metropolitalnych jest rozwijająca się współpraca międzygminna, która stwarza dogodne warunki dla rozwoju procesów współrzędzenia (*governance*). Przejawiająca się w różnych instytucjonalnych odmianach współpraca międzygminna na obszarach oddziaływania procesu metropolizacji zmierza do uczynienia z nich przestrzeni zdominowanej przez układy funkcjonalne, minimalizujące negatywne skutki występujących równocześnie zjawisk agregacji. Pierwsze formy współpracy międzygminnej, w warunkach francuskich oznaczające jedno- bądź wielofunkcyjne związki gmin, sięgają końca XIX wieku. Nie stanowiły one jednak odpowiedzi na zjawisko metropolizacji, lecz raczej były związane z rozwojem dostępności sieci publicznych, do których można zaliczyć wodociągi i linie energetyczne. W latach 60. XX wieku największe francuskie miasta znalazły się już jednak pod wpływem daleko posuniętych procesów metropolizacyjnych, których skutki społeczne i gospodarcze zaczęły być dostrzegalne także w przestrzeni politycznej. W ten sposób w 1966 roku zdecydowano się na odgórne utworzenie pierwszych „wspólnot miejskich” (*Communautés Urbaines*), które stanowiły obligatoryjną formę współpracy międzygminnej dla największych francuskich ośrodków miejskich, tj. Bordeaux, Lyonu, Lille oraz Strasburga. Powstałe w ten sposób struktury zarządzające obszarami metropolital-

nymi, wyposażone w istotne kompetencje obligatoryjne i fakultatywne, między innymi w zakresie zagospodarowania przestrzennego, odpadów i transportu, mające możliwość ustanawiania własnego opodatkowania, miały towarzyszyć harmonijnemu rozwojowi francuskich ośrodków metropolitalnych. Chociaż fakt odgórnego narzucenia współpracy największym ośrodkom miejskim był przyjęty przez lokalnych decydentów z rezerwą, to wprowadzone rozwiązania instytucjonalne szybko się przyjęły, a z możliwości utworzenia wspólnot miejskich w ośrodkach miejskich o wielkości przekraczającej 500 000 mieszkańców skorzystały kolejne duże aglomeracje. Obecnie we Francji funkcjonuje łącznie 16 wspólnot miejskich, które stanowią przestrzeń oddziaływania procesów metropolizacji. Dzięki metropolitalnym strukturom zarządczym ośrodki te starają się kontrolować procesy urbanizacji, prowadząc spójną dla całego obszaru metropolitalnego politykę zagospodarowania przestrzennego oraz rozwinęły skoordynowane systemy komunikacji i transportu, a także zarządzania odpadami. Interesującym aspektem przeciwdziałania negatywnym skutkom metropolizacji było wprowadzenie wspólnej stawki podatkowej dla przedsiębiorstw w celu uniknięcia niezdrowej konkurencji między gminami składającymi się na obszar metropolitalny.

Powstanie jednostek współpracy międzygminnej jako sposobu rozwiązania problemu miejskiego na obszarach francuskich aglomeracji było podyktowane kilkoma zasadniczymi czynnikami. Pierwszy z nich dotyczy znaczenia historycznego podziału gminnego we Francji, który pochodzi z czasów Rewolucji Francuskiej i odpowiada w dużym stopniu wcześniejszemu podziałowi na parafie w czasach dawnego ustroju. W rezultacie we współczesnej Francji jest widoczne silne rozdrobnienie gminne, na powierzchni dwukrotnie przekraczającej terytorium Polski funkcjonuje bowiem ponad 36 000 gmin, z których zdecydowana większość liczy mniej niż 2000 mieszkańców. Niewielkich rozmiarów gmina nie jest jednostką terytorialną mającą właściwy zasięg terytorialny oraz brak jej odpowiedniego potencjału technicznego i finansowego aby efektywnie zarządzać miastem. Jednakże historyczny rodowód gminy, jej silne zakorzenienie w świadomości mieszkańców, ale nade wszystko jej kluczowe znaczenie w procesie generowania demokratycznej reprezentacji i budowy lokalnych politycznych stref wpływów, powodują, że instytucja ta jest niemalże nie-

naruszalna, a wszelkie próby dokonania fuzji gmin, lub zastąpienia ich nowymi strukturami, kończyły się każdorazowo niepowodzeniem (Mabileau 1994).

Drugim istotnym czynnikiem rzutującym na przyjęte we Francji rozwiązania instytucjonalne dotyczące obszarów metropolitalnych jest praktyka łączenia mandatów przedstawicielskich różnych poziomów szczebla lokalnego z mandatem ogólnonarodowym deputowanego lub senatora. Jest to fenomen specyficznie francuski, nie spotykany na taką skalę w żadnym innym państwie europejskim. We Francji ponad 80% parlamentarzystów posiada przynajmniej jeden dodatkowy mandat lokalny (Pyka 2010). Zjawisko kumulowania mandatów ma poważne reperkusje w zakresie funkcjonowania francuskiego systemu polityczno-administracyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem relacji władza centralna – samorząd terytorialny. Jest to czynnik, który – z jednej strony – umożliwił stopniowe umacnianie się samorządu terytorialnego oraz wprowadzenie decentralizacji, z drugiej jednak strony zjawisko łączenia mandatów przedstawicielskich stanowi element hamujący wszelkie próby reformowania klasycznej struktury samorządu terytorialnego na czele z gminą.

Kolejnym czynnikiem, który zaważył na wyborze kierunku współpracy międzygminnej jako specyficznej formy zarządzania na obszarach metropolitalnych, była utrzymująca się długo w warunkach francuskich asymetria między władzą centralną a władzą lokalną. Przez zdecydowanie większą część XX wieku we Francji to władza centralna, działając bezpośrednio lub za pośrednictwem swoich zdekoncentrowanych struktur lokalnych, determinowała funkcjonowanie przestrzeni miejskiej, realizując swoje założenia planistyczne i inwestycyjne (Epstein 2005: 96-115). Władza lokalna i samorządowa była w tym okresie głównie wykonawcą definiowanej i aplikowanej centralnie polityki przestrzennej i miejskiej, i nie miała własnej wyspecjalizowanej administracji ani kompetencji technicznych, co powodowało, że samorząd zajmował się przede wszystkim sprawami cywilnymi obywateli.

Sytuacja ta zaczęła się zmieniać stopniowo w drugiej połowie XX wieku wraz z rozwinięciem się fenomenu miejskiego. Jeszcze po zakończeniu drugiej wojny światowej we Francji dominowała ludność wiejska, już jednak na początku XXI wieku 80% ludności Francji stanowili mieszkańcy miast i obszarów zurbanizowanych. Procesowi temu towarzyszyło poszerzanie się przestrzeni miejskiej poza granice

administracyjne gmin. Zaczęto używać pojęcia *aire urbaine* (obszar miejski) dla uchwycenia zjawisk funkcjonalnych umykających dotychczasowym strukturom administracyjnym (Belliot 2011:13). Na stopniowy wzrost znaczenia samorządu terytorialnego, ze szczególnym uwzględnieniem przestrzeni miejskiej, miały wpływ także inne czynniki, pośród których można wymienić pojawienie się nowej generacji lokalnych radnych i merów, którzy dążyli do przejęcia od państwa choćby części narzędzi umożliwiających kształtowanie przestrzeni lokalnej. Nie bez znaczenia było także rozpowszechnienie się idei demokracji lokalnej i pojawienie się zapotrzebowania na poszerzenie uczestnictwa obywateli. Dodatkowym czynnikiem był narastający kryzys finansowy państwa, którego zasoby zaczęły się kurczyć i które dla realizacji swoich polityk musiało coraz częściej sięgać do budżetów jednostek samorządowych. W rezultacie miejsce centralizmu państwowego zajął system oparty na współzależności poziomu władzy centralnej i władzy lokalnej, opierający się na kontraktach miejskich i negocjacjach obu poziomów władzy dotyczących publicznych polityk lokalnych.

Usankcjonowaniem zaistniałych zmian były reformy decentralizacji przeprowadzone we Francji za prezydentury François Mitterranda w latach 1982 i 1983. W tym okresie państwo stopniowo ograniczało swoją administrację lokalną i dokonywało transferu kompetencji na struktury władzy lokalnej, które zaczęły rozwijać własną administrację zdolną do przejęcia części funkcji realizowanych dotąd na szczeblu centralnym. Procesowi decentralizacji towarzyszył także transfer środków finansowych za szczebla centralnego oraz transfer personelu ze struktur zdekoncentrowanych państwa do jednostek samorządu terytorialnego. Doszło więc do istotnego wzmocnienia samorządu terytorialnego, który w coraz większym stopniu był gotowy do przejęcia odpowiedzialności za poziom lokalny, mając jednocześnie coraz większą legitymację do tego, żeby z roli wykonawcy polityk centralnych państwa stać się aktywnym kreatorem strategii rozwoju lokalnego. Zwieńczeniem tego procesu był *Akt II decentralizacji*, który wprowadziła ustawa z 2003 roku, oznaczająca ostateczne wycofanie się państwa z poziomu lokalnego i wejście w fazę, którą Epstein Renaud (2005) nazywa *rządzeniem na dystans*. Ustawa z 2003 roku wprowadziła bowiem *Politykę renowacji miejskiej* i ustanawiała odpowiedzialną za jej realizację cen-



tralną agencję *Agence Nationale pour la Renovation Urbaine* (ANRU). Oznaczało to dalsze osłabianie zdekoncentrowanych władz centralnych na rzecz samorządu i władzy centralnej. ANRU scentralizowała środki na zagospodarowanie i projekty miejskie, wprowadzając konkurencję między jednostkami samorządowymi biorącymi udział w konkursach o środki publiczne z przygotowywanymi samodzielnie projektami inwestycji i rozwoju lokalnego. Państwo nie potrzebuje już struktur lokalnych, aby rządzić, gdyż robi to na dystans, ustalając normy i reguły gry, pozostawiając zaś autonomię samorządom na etapie tworzenia polityk i projektów, które dla zdobycia finansowania centralnego powinny wpisywać się w ogólne ramy zdefiniowane na tym szczeblu (Epstein 2005: 96-115).

W rezultacie zaistniałych zmian doszło do istotnego wzmocnienia władzy lokalnej, która z pozycji biernego wykonawcy przeszła na pozycję aktywnego kreatora przestrzeni lokalnej i regionalnej, przejmując kontrolę nad ponad 70% inwestycji realizowanych ze środków publicznych. Istotne znaczenie w opisanym tu procesie miało zjawisko łączenia lokalnych mandatów przedstawicielskich (mera, radnego gminnego, departamentalnego lub regionalnego) z mandatami parlamentarnymi. Pozwoliło to bowiem przedstawicielom władzy lokalnej bezpośrednio oddziaływać na proces legislacyjny na poziomie krajowym, a przez to z powodzeniem wzmacniać kompetencje samorządów, jednocześnie umacniając własną pozycję na szczeblu lokalnym, który stanowi bazę ich kapitału politycznego.

Należy jednak pamiętać, że przedstawiony proces wzmacniania władzy lokalnej dotyczył niemal wyłącznie klasycznych jednostek samorządowej administracji terytorialnej, ze szczególnym uwzględnieniem samorządu gminnego w jego dotychczasowym kształcie terytorialnym. Oznacza to, że proces decentralizacji i wzmocnienia samorządu w niewielkim stopniu uwzględniał procesy urbanizacji, w wyniku których przestrzeń miejska poszerzyła się daleko poza granice klasycznych jednostek samorządowych o dziewiętnastowiecznym rodowodzie. Jest to spowodowane faktem, że czynniki decentralizacji odegrały rolę hamującą wobec wszelkich prób przeprowadzenia reform instytucjonalnych samorządu terytorialnego, dzięki którym w swej strukturze terytorialnej i kompetencyjnej uwzględniałby on wyzwania miejskie i metropolitalne największych francuskich aglomeracji. Wobec inercji klasycz-

nych jednostek administracji samorządowej konieczne okazało się poszukiwanie innych rozwiązań, które pozwoliłyby na sprawne zarządzanie przestrzenią miejską w aglomeracjach, wykraczającą terytorialnie daleko poza granice administracyjne jednostek samorządowych. W ten sposób należy rozumieć przyczyny pojawienia się we Francji wspólnot międzygminnych, które w przestrzeni miejskiej stanowią substytut dla nieprzeprowadzonych reform terytorialnych i jednocześnie odpowiedź na procesy metropolizacji, wobec inercji lokalnego systemu polityczno-administracyjnego.

Kluczowym rozwiązaniem prawnym w warunkach francuskich okazała się ustawa Chevènement z 1999 roku, która otworzyła drogę do rozwinięcia się współpracy międzygminnej na niespotykaną dotąd skalę, przede wszystkim w aglomeracjach miejskich poniżej 500 000 mieszkańców, przez wprowadzenie zachęt finansowych dla tych ośrodków miejskich, które zdecydują się na współpracę. Ustawa z roku 1999 przewidywała trzy możliwe poziomy współpracy międzygminnej, tj. wspólnoty miejskie dla obszarów powyżej 500 000 mieszkańców, wspólnoty aglomeracji powyżej 50 000 mieszkańców oraz wspólnoty gmin dla pozostałych obszarów, stawiając przed tymi jednostkami między innymi warunek spójności terytorialnej. Ustawa przewidywała liczne kompetencje z podziałem na obligatoryjne i fakultatywne, które w zależności od poziomu współpracy międzygminnej byłyby przekazywane tym jednostkom przez samorząd lokalny. W przypadku dużych aglomeracji transfer obejmował najczęściej kompetencje w zakresie rozwoju ekonomicznego, zagospodarowania przestrzennego oraz transportu, zarządzania odpadami komunalnymi i zarządzania infrastrukturą o znaczeniu metropolitalnym (Pyka 2010: 134-136). Wprowadzenie ustawy spowodowało gwałtowny wzrost liczby jednostek współpracy międzygminnej we Francji, co było spowodowane – z jednej strony – zachętami finansowymi, z drugiej zaś swobodą wyboru formy i zasięgu współpracy. Wskutek tego obecnie we Francji ponad 80% społeczeństwa żyje na obszarze funkcjonowania jednostek międzygminnych. Chociaż ustawa Chevènement oznaczała sukces ilościowy, biorąc pod uwagę liczebność wspólnot międzygminnych powstałych na jej podstawie, to jednocześnie pod względem jakościowym jej rezultaty należy ocenić krytycznie. Tym bowiem, co zadecydowało o jej sukcesie ilościowym, a więc swobo-

da wyboru formy i zasięgu terytorialnego, przesądziło jednocześnie o podporządkowaniu powstających jednostek współpracy międzygminnej logice czysto politycznej i podziałom na lokalne strefy wpływów. Stosunkowo rzadko powstające wspólnoty międzygminne obejmowały swoim zasięgiem rzeczywisty obszar oddziaływania procesów miejskich lub metropolitalnych. Częściej dzieliły go na wspólnotę obejmującą centralną część tego obszaru i dużą ilość wspólnot mniejszych, defensywnych, których powstanie stanowiło zabezpieczenie przed wchłonięciem przez ośrodek centralny.

Spoglądając z pewnego dystansu na funkcjonowanie systemu władzy lokalnej we Francji, ze szczególnym uwzględnieniem aglomeracji, należy stwierdzić istnienie dualizmu. Obszary te są bowiem zarządzane – z jednej strony – przez funkcjonujące tam klasyczne jednostki samorządu terytorialnego na czele z gminą, z drugiej zaś wiele kompetencji związanych z funkcjonowaniem aglomeracji – począwszy od transportu, przez zagospodarowanie przestrzenne, po promocję ekonomiczną, są realizowane przez wspólnoty międzygminne, tj. wspólnoty aglomeracji lub wspólnoty miejskie. Choć te ostatnie przejęły niemalże kontrolę nad aglomeracjami we Francji, to z punktu widzenia legitymacji demokratycznej i hierarchii władzy pozostają wyłącznie jednostkami publicznymi realizującymi zadania pragmatyczne i techniczne, pozostając w ścisłej zależności względem poziomu gminnego. Wskaźnikiem niesamodzielności politycznej tych jednostek jest chociażby fakt, że członkowie organów deliberacyjnych wspólnot międzygminnych nie są wybierani w wyborach powszechnych, będąc wyłącznie delegatami gminnymi.

Wspomniany wyżej dualizm, wynikający z poszukiwania pragmatycznych rozwiązań umożliwiających rozwiązanie najważniejszych problemów aglomeracji bez naruszania struktury instytucjonalnej jednostek samorządowych, skutkuje skomplikowaną, nieprzejrzystą dla obywatela, strukturą instytucjonalną, charakteryzującą się brakiem legitymacji demokratycznej.

Sytuację tą miała zmienić reforma terytorialna, nad którą prace rozpoczęto w pierwszej dekadzie XXI wieku. Od 2000 roku ukazało się we Francji wiele dokumentów: Raport Mauroy (2000), Raport Lamberta (2007) oraz Raport Perbena (2008), które wskazywały na konieczność zerwania ze wspomnianym dualizmem między

strukturą samorządową a wspólnotami międzygminnymi, na rzecz uproszczenia organizacji terytorialnej i lepszego jej dostosowania do potrzeb terytorialnych i kompetencyjnych w stosunku do realnych procesów zachodzących w przestrzeni miejskiej. Dokumentem, który odegrał istotną rolę w toku prac nad przygotowaniem projektu ustawy, był opublikowany w 2009 roku raport przygotowany przez komisję Eduarda Balladura. W dokumencie tym jego autorzy opowiedzieli się za konsolidacją terytorialną związków międzygminnych oraz utworzeniem nowych, większych gmin adekwatnych w stosunku do wyzwań XXI wieku. W raporcie wskazywano także na zasadność odgórnego ustanowienia na obszarach powyżej 400 000 mieszkańców jedynastu metropolii w formie jednostek samorządowych przejmujących w całości kompetencje departamentu i dysponujących „klauzulą generalnej kompetencji”, która zostałaby odebrana gminom, podobnie jak jej dochody fiskalne.

Ostatecznie reformę terytorialną przeprowadzono we Francji na podstawie ustawy z 16 grudnia 2010 roku. Ustawa ta miała w zamyśle jej twórców w jeszcze większym stopniu stanowić odpowiedź na wyzwania metropolizacji. Dokument ten bowiem przewiduje utworzenie *Metropolii* jako jednostki współpracy międzygminnej, która może przejmować istotne kompetencje departamentu i regionu, aby jeszcze efektywniej zarządzać obszarem metropolitalnym. Ustawa przewiduje także utworzenie *biegunów metropolitalnych* (*pôles métropolitains*), które miałyby stanowić sieciowe połączenie przynajmniej dwóch pozostających w bliskości przestrzennej ośrodków metropolitalnych. Prace nad najnowszą reformą terytorialną we Francji trwały od kilku lat, a przyjęty ostatecznie tekst ustawy okazał się zdecydowanie mniej ambitny niż pierwotne założenia, przewidujące między innymi funkcjonowanie *metropolii* jako odrębnych jednostek samorządu terytorialnego, zarządzanych przez gremia wyłaniane w wyborach powszechnych i bezpośrednich. Stanowisko to potwierdził Dominique Perben, wielokrotny minister w rządach V Republiki, autor raportu przygotowanego na zlecenie Prezydenta Republiki Francuskiej pt. *Imaginer les métropoles d'avenir* oraz sprawozdawca ustawy o reformie terytorialnej z końca 2010 roku. W wywiadzie stwierdził on, co następuje: „Mówiąc szczerze, szczególnie w zakresie metropolii, tekst ustawy jest jedynie namiastką ambicji, jakie mi towarzyszyły. Jest to następstwem mobilizacji wszystkich konserwatywnych *lobbies*, które spowodowały,

że projekt ustawy w części dotyczącej metropolii jest bardzo ubogi. W rzeczywistości, w świetle ustawy, metropolią będziemy nazywać wspólnoty miejskie podobne do Lyonu, dysponujące dodatkową możliwością przejmowania kompetencji departamentów i regionów, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień gospodarczych. Nie będzie to jednak nic ponad to. Idee wyjściowe, jakie mi przyświecały, były znacznie ambitniejsze, chciałem bowiem, żeby metropolie dysponowały specyficznym statusem i kumulowały w sposób całkowity, jak w przypadku Paryża, kompetencje miejskie i kompetencje departamentalne oraz niektóre kompetencje regionu”<sup>1</sup>.

Reforma terytorialna przeprowadzona we Francji w roku 2010 potwierdza dotychczasowe tendencje związane z inercją klasycznej struktury terytorialnej opierającej się na znaczeniu francuskiej gminy, której pozycja, mimo wcześniejszych zapowiedzi, po raz kolejny pozostała nienaruszona. Przyjęte rozwiązania nie zlikwidowały dualizmu struktury funkcjonowania i zarządzania aglomeracjami, lecz umocniły go, dodając kolejne poziomy instytucjonalne w postaci *metropolii* i *biegunów metropolitalnych*, będących nowymi formami współpracy międzygminnej. Ustanowione przez ustawę *Metropolie* nie stały się jednak jednostkami samorządowymi, a na ich obszarze nie zlikwidowano ani gminy, ani departamentu. Jest to więc kolejna postać współpracy międzygminnej, wzmocniona o nieliczne, nowe kompetencje i dodatkową legitymację demokratyczną, wynikającą z wprowadzonych wyborów powszechnych radnych międzygminnych, wybieranych przy okazji wyborów gminnych i pozostających w związku z tym *de facto* reprezentantami gminnymi (Marcou 2011). Tym, co jest ponadto istotne w przeprowadzonej we Francji reformie terytorialnej, to wzmocnienie pozycji prefekta, a więc przedstawiciela władzy centralnej w terenie, w zakresie definiowania przestrzennej struktury jednostek współpracy międzygminnej. W następstwie reformy prefekci zyskali formalne narzędzia, dzięki którym mają do pewnego stopnia możliwość forsowania bardziej zintegrowanej struktury terytorialnej jednostek współpracy międzygminnej, osłabiając dominującą dotąd logikę terytorialnych podziałów politycznych. Pytaniem pozostaje, na ile prefekci będą chcieli korzystać z tego rodzaju uprawnień, sprzeciwiając się woli przedstawicieli

---

<sup>1</sup> Fragment wywiadu, jaki autor niniejszego tekstu przeprowadził w Paryżu z Dominique’iem Perbenem w siedzibie Zgromadzenia Narodowego w dniu 6 października 2010 roku.

władz lokalnych. Ciekawym rozwiązaniem wprowadzonym przez ustawę z 2010 roku jest możliwość tworzenia przez funkcjonujące już wspólnoty międzygminne wspólnot „interterytorialnych” (*międzygminnych*) w postaci biegunów metropolitalnych, co stanowi odpowiedź na wyzwania *metropolii sieciowych*. Zasadne jest stwierdzenie, że o ile jednostki współpracy międzygminnej pozwoliły pragmatycznie przewyciężyć kwestię rozdrobnienia gminnego we Francji, o tyle struktury „interterytorialne” w postaci biegunów metropolitalnych i innych związków mieszanych opartych na luźnej współpracy i *governance* mogą stanowić odpowiedź na często spotkaną nieadekwatność terytorialną wspólnot międzygminnych w stosunku do obszarów metropolitalnych.

Chociaż przeprowadzona we Francji reforma terytorialna z 2010 roku nie stała się przełomem, w wyniku którego doszłoby do upodmiotowienia metropolii, to jednak funkcjonujące we Francji międzygminne jednostki zarządzania obszarami metropolitalnymi stanowią ważne narzędzia harmonijnego rozwoju tych ośrodków w procesie *metropolitalnego governance*. W tym kontekście należy wspomnieć o bardzo istotnym organie jednostek międzygminnych, jakim są funkcjonujące przy wspólnotach miejskich i wspólnotach aglomeracji, Rady Rozwoju (*Conseils de développement*), które, skupiając aktorów lokalnych reprezentujących środowiska naukowe, gospodarcze, kulturalne i inne, tworzoną platformę do dyskusji i konfrontowania interesów aktorów biorących udział w procesie współrzędzenia obszarem oddziaływania zjawiska metropolizacji. Dzięki tego rodzaju zabiegom dąży się do ograniczania żywiołowości i niekontrolowanego przebiegu procesu metropolizacji. Trzeba jednak mieć także świadomość ograniczeń tego rodzaju mechanizmów, które często pozwalają jedynie znacznie zmniejszyć, lecz nie wykluczyć, zjawiska ujemne.

#### 4. Zakończenie

Należy mieć świadomość tego, że rozwiązania prawne i powstające na ich podstawie instytucje stanowią wyłącznie pewne ramy i narzędzia, których funkcjonowanie jest w dużej mierze uzależnione od ludzi oraz ich wzajemnych interakcji. Chodzi tu więc o specyficzny metropolitalny kapitał społeczny, oznaczający świadomość aktorów metropolitalnej gry interesów ich wspólnego losu i faktu, że jest on

zdeteminowany przez ich zdolność współpracy i osiągnięcia kompromisów. Doświadczenia Europy Zachodniej pokazują, że wyłanianie się obszarów metropolitalnych, spójnie zarządzanych przez – świadomych wspólnych interesów – aktorów, jest wynikiem długotrwałego społecznego procesu zbiorowego uczenia się. W procesie tym znaczną rolę odegrały i odgrywają instytucje generujące wiedzę i specyficzny dyskurs na poziomie metropolitalnym, podnoszące świadomości mieszkańców, ale przede wszystkim lokalnych decydentów w zakresie przebiegających procesów metropolizacji i wyzwań, jakie są z nimi związane. We Francji rolę tę pełnią agencje urbanistyczne funkcjonujące przy największych aglomeracjach, zatrudniające architektów, urbanistów, socjologów i innych specjalistów pracujących nad zrównoważonym rozwojem danego obszaru metropolitalnego.

Zjawisko metropolizacji, jako jeden z rezultatów globalizacji, oznacza intensyfikację interakcji zachodzących między aktorami i podmiotami lokalnymi i globalnymi, którzy dotąd funkcjonowali w obrębie względnie zamkniętych i ograniczonych przestrzennie systemów. Właściwa globalizacji kompresja czasu i przestrzeni oznacza więc powstawanie bardzo złożonych, sieciowych i zróżnicowanych pod względem podmiotowymi i przedmiotowym systemów interakcji, które mogą przyjmować formę systemów funkcjonalnych, wzmacniających dynamikę rozwojową obszarów metropolitalnych, ale które przejawiają się także w negatywnych i niechcianych skutkach ubocznych zjawiska agregacji. W tym kontekście koncepcja niezamierzonych skutków działania społecznego Raymonda Boudona dostarcza istotnych narzędzi analitycznych, za pomocą których można badać zjawisko metropolizacji, diagnozować jego przebieg oraz możliwe rozwiązania instytucjonalne sprzyjające zrównoważonemu rozwojowi. Sprawy te stanowią jedno z ważniejszych wyzwań stających przed największymi ośrodkami miejskimi Europy i Polski.

## 5. Literatura

Ascher F., 1998: *Quelques grandes tendances urbaines*; w: Jean-Claude Driant (red.):

*Habitat et villes. L'avenir en jeu*. Paris: Editions L'Harmattan;

<http://www2.cdu.urbanisme.developpement-durable.gouv.fr/cdu/DATAS/DOCS/OUVR8/sommaire.htm#sommaire>.

- Belliot M., 2011: *Les agences d'urbanisme, ferments des métropoles*; w: R. Pyka. (red.): *Entre la coopération et la concurrence. La gouvernance et le développement équilibré des espaces métropolitains français – conclusions pour la Pologne*. Katowice: RSS MSNP UŚ ; 13-22.
- Bernard J., Lefèvre Ch. (red.), 2002: *Des métropoles ingouvernables*. Paris: Elsevier.
- Boekema F. W. M., Morgan K., 2000: *Knowledge, innovation and economic growth: the theory and practice of learning regions*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Castells M., 2010: *Spółczesność sieci*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Epstein R., 2005: *Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires*. „Esprit”, novembre, 96-115.
- Giddens A., 2004: *Socjologia*. Warszawa: PWN.
- Jałowiecki B., 2000: *Spółczesna przestrzeń metropolii*. Warszawa: Scholar.
- Lackowska M., 2009: *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi w Polsce. Między dobrowolnością a imperatywem*. Warszawa: Uniwersytet Warszawski.
- Ładysz I., 2009: *Konkurencyjność obszarów metropolitalnych w Polsce*. Warszawa: CeDeWu.
- Le Galès P., 1995: *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*. „Revue française de science politique”, 45, 71-73.
- Lefèvre Ch., 2009: *Gouverner les métropoles*. Paryż: Lextensoeditions.
- Mabileau A., 1994: *Le système local en France*. Paris: L.G.D.J.
- Marcou G., 2010: *Les métropoles ont-elles une chance?* „La Semaine juridique” Administration et collectivités territoriales, 26 juillet, n° 30-34 ; [www.lexisnexis.fr](http://www.lexisnexis.fr).
- Markowski T., Marszał T., 2006: *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja*. Warszawa: KPZK PAN, Biuletyn wydany poza serią; [http://www.kpzk.pan.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=62&Itemid=47](http://www.kpzk.pan.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=62&Itemid=47).
- Marshall A., 1920: *Principles of economics. An Introductory introductory volume*. London: The MacMillan Press.
- Nonaka I., Takeuchi H., 2000: *Kreowanie wiedzy w organizacji*. Warszawa: Poltext.



- Pinson G., 2006: *Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes*. „Revue française de science politique”, 56, 619-651.
- Porter E. M., 2001: *Porter o konkurencji*. Warszawa: PWE.
- Pyka R., 2010: *Kumulowanie mandatów przedstawicielskich jako specyfika francuskiego systemu politycznego*. „Prawo i Polityka”, 1 (2), 134-136.
- Pyka R., 2011: *Lokalne “gouvernance” jako przejaw dehierarchizacji procesów decyzyjnych oraz nowa forma dialogu społecznego*. „Studia Regionalne i Lokalne”, 2, 58-75.
- Pyka R., Wódcz J., 2009, *Raymond Boudon we współczesnej socjologii francuskiej*, w: R. Boudon, *Logika działania społecznego*. Kraków: NOMOS, s. 15-18.
- Rykiel Z., 2012: *Concepts of the metropolis as a form of the city and region: inspirations for sociology*. „Przestrzeń Społeczna (Social Space)”, 3, 23-50.
- Smętkowski M., 2001: *Nowe relacje między metropolią i regionem w gospodarce informacyjnej*. „Studia Regionalne i Lokalne”. 4(7), 83.

wpłynęło/received 11.06.2012; poprawiono/revised 15.11.2012