

FLORIAN KUŹNIK

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

ZARZĄDZANIE PROCESEM METROPOLIZACJI AGLOMERACJI GÓRNOŚLĄSKIEJ

Abstract: Management of the Metropolisation Process in the Upper Silesian Agglomeration. Upper Silesian Agglomeration is an example of polycentric urban setting characterized by high demographic and economic potential as well as on-going structural changes, both functional and spatial. Step by step new structures of agglomeration-level management emerge. Selected development and regulatory processes can be considered to constitute a metropolisation process. The paper reflects upon the patterns of territorial management, related to this territory, aimed at increasing its metropolitan position. Problems and challenges of metropolitan management in the Upper Silesian Agglomeration are presented, accompanied by selection of framework rules and assumptions concerning metropolitan policy. The leading role of regional government is pinpointed, whereas an approach based upon establishing separate administration structures of the metropolitan area has been criticized.

Keywords: Metropolitan management, metropolitan development, strategic management of city agglomeration.

1. Charakterystyka Aglomeracji Górnośląskiej

Aglomeracja Górnośląska jest policentrycznym zespołem miejskim. Jej podstawowy trzon tworzy 14 miast na prawach powiatu, które razem liczą ok. 2,1 mln mieszkańców. Uzupełnia je 10 mniejszych miast położonych w bezpośrednim sąsiedztwie miast dużych. Razem tworzą one jedną zwartą strukturę urbanistyczną. Aglomeracja Górnośląska jest centralnie położona w przestrzeni woj. śląskiego. Integruje przestrzeń tego województwa, w ramach którego funkcjonują jeszcze trzy kolejne aglomeracje miejskie, a mianowicie Aglomeracja Częstochowska, Aglomeracja Bielsko-Bialska i Aglomeracja Rybnicka. Województwo śląskie jest klasycznym regionem miejskim. Rozwój

aglomeracji regionu i dostosowania strukturalne, jakie zachodzą w przestrzeniach poszczególnych aglomeracji decydują w podstawowym zakresie o rozwoju regionu jako całości. Obszary i tereny wiejskie województwa podlegają silnym procesom urbanizacji, stają się w coraz większym zakresie obszarami podmiejskimi.

Wszystkie cztery aglomeracje miejskie województwa rozwijały się w przeszłości jako okręgi przemysłowe. Przemysł pozostaje ciągle ważnym sektorem ich gospodarek. Aglomeracja Górnośląska (dawniej Górnośląski Okręg Przemysłowy – GOP) była przez długi czas klasyczną konurbacją przemysłową opartą na rozwoju górnictwa i hutnictwa oraz sektorów towarzyszących górnictwu i hutnictwu. Procesy integracji przestrzennej, wyrażające się m.in. zlewaniem się blisko siebie położonych jednostek osadniczych, spowodowały powstanie złożonego, policentrycznego układu osadniczego. Dwie aglomeracje województwa, tj. Bielsko-Bialska i Częstochowska mają monocentryczny charakter. Rozwijają się wokół swoich centralnych miast; Bielska-Białej i Częstochowy. Policentryczny charakter zachowuje nadal Aglomeracja Rybnicka, wyrosła ok. 50 lat temu jako Rybnicki Okręg Węglowy – ROW. Jej główne miasta; Rybnik, Jastrzębie Zdrój, Wodzisław Śląski pozostają względem siebie bardziej ośrodkami konkurującymi niż kooperującymi.

Przemysłowy charakter aglomeracji miejskich woj. śląskiego ulega swoistej erozji. Przemysł już zasadniczo utracił w nich swoją pozycję dominującą. Nie jest także przez władze miast postrzegany jako główny, przyszłościowy czynnik rozwoju. Wynika to z kilku powodów. Dla wielu miast górnictwo węgla kamiennego jest sektorem schyłkowym ze względu na wyczerpywanie się złóż węgla. Podobna sytuacja ma miejsce w górnictwie cynku i ołowiu. Hutnictwo przechodzi obecnie okres zmian technologicznych. Możliwe są nadal negatywne dostosowania strukturalne, które w sumie nie zwiększają zatrudnienia, a za to zwiększają areal terenów poprzemysłowych. Dla śląskich miast i regionu jako całości otwartą kartą pozostaje energetyka zawodowa, w tym lokalizacje wielkich elektrowni i elektrociepłowni. Tutaj prawdopodobny jest rozrost dużych jednostek energetycznych – modernizacja i rozbudowa istniejących elektrowni, budowa nowych jednostek. Dla miast województwa wielkim wyzwaniem stanie się ich efektywność energetyczna, w tym rozwój energetyki z urządzeń rozproszonej energetyki jako istotne uzupełnienie energetyki korporacyjnej.

Miasta województwa nie są negatywnie nastawione do rozwoju przemysłu. Po prostu przyjmują do wiadomości, że dotychczasowy przemysł może zmniejszać zakres swojej działalności lub już to uczynił pozostawiając w prze-

strzeni miast wiele problemów przemysłowych. Tam gdzie pojawia się „nowy” przemysł, jest on szybko włączany w struktury gospodarki lokalnej. Bardzo pozytywny wpływ na to ma funkcjonowanie Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej. Wiele miast województwa zaczyna mieć stopniowo charakter miast przemysłowych.

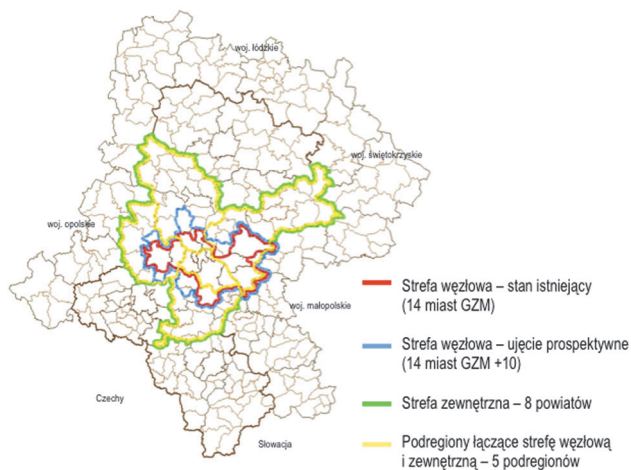
Dla miast aglomeracji i regionu jako całości podstawowe znaczenie już ma i będzie miał w przyszłości rozwój usług. Skala i znaczenie gospodarcze regionu powoduje, że woj. śląskie jest miejscem rozwoju specjalistycznych usług wyższego rzędu. Te właśnie usługi wyznaczają charakter i tempo rozwoju aglomeracji miejskich województwa. Rozwój aglomeracji miejskich nabiera stopniowo cech rozwoju metropolitalnego. Tym samym, metropolizacja aglomeracji miejskich regionu, w tym wypromowanie Aglomeracji Górnośląskiej jako liczącego się w Europie Środkowej obszaru metropolitalnego pozostaje wyzwaniem dla jej miast i polityki miejskiej regionu.

Spośród czterech aglomeracji miejskich województwa centralną pozycję zajmuje aglomeracja (konurbacja) górnośląska. Aglomeracja ta ma już pewne, istotne cechy obszaru metropolitalnego. Zarówno infrastruktura metropolitalna typu lotnisko międzynarodowe, infrastruktura kolejowa czy węzły autostrad, jak również funkcje metropolitalne związane z zarządzaniem korporacyjnym i usługami z zakresu szkolnictwa wyższego, kultury wysokiej, medycyny klinicznej plasują ten obszar w pierwszej grupie obszarów metropolitalnych Polski, w ramach tzw. centralnego sześciokąta jako polskiej metropolii sieciowej (według *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przyjętej w 2011r.*) [KPZK 2011]. Aglomeracja (konurbacja) górnośląska ma również swoje wewnętrzne słabości i problemy strukturalne. W części dotyczą one „starej” gospodarki regionu, a także zarządzania tym obszarem. Pozostałe aglomeracje województwa także podlegają procesom metropolizacji, rozwijają swoje funkcje metropolitalne. Wszystkie cztery aglomeracje miejskie województwa podlegają procesom integracji przestrzennej w ramach regionu. W planie zagospodarowania przestrzennego woj. śląskiego cztery jego metropolizujące się aglomeracje miejskie zostały określone wspólnym mianem skonsolidowanego śląskiego obszaru metropolitalnego [*Plan... 2004*]. Zlewanie się aglomeracji widać wyraźnie na styku aglomeracji górnośląskiej z aglomeracją rybnicką, a także z aglomeracją bielsko-bialską. Nowe ciągi autostradowe (A1, A4, S1, S69) z pewnością ten proces przyspieszą. Słabsze procesy integracji przestrzennej między aglomeracją górnośląską i aglomeracją częstochowską są wynikiem większych dystansów przestrzennych. Nasilenia procesów

integracyjnych można się spodziewać wraz z rozbudową szybkich połączeń drogowych i kolejowych na osi północ – południe.

W Aglomeracji Górnośląskiej można wyróżnić dwie strefy: strefę węzłową i strefę zewnętrzną [Klasik, Kuźnik 2008, s.152-179]. Strefa węzłowa obejmuje obecnie 14 miast na prawach powiatu. Są to, w grupie miast powyżej 100 tys. mieszkańców, miasta: Katowice, Sosnowiec, Gliwice, Zabrze, Bytom, Ruda Śląska, Tychy, Dąbrowa Górnicza, Chorzów oraz pięć miast pozostałych, tj.: Jaworzno, Mysłowice, Piekary Śląskie, Siemianowice Śląskie, Świętochłowice.

Miasta o największej randze demograficznej i usługowej, tj. Katowice, Gliwice, Sosnowiec, Zabrze i Bytom tworzą grupę miast rdzeniowych Aglomeracji Górnośląskiej. Skupiają 56% potencjału demograficznego aglomeracji, tj. 1,1 mln ludności oraz 211 tys. pracujących w usługach, co stanowi 67% miejsc pracy w usługach w aglomeracji. Tychy i Chorzów jako miasta powyżej 100 tys. ludności uzupełniają grupę miast rdzeniowych ze względu na potencjał budowania nowej gospodarki. W całości ta grupa miast może być traktowana jako metropolia w warunkach policentrycznej struktury aglomeracji.



Ryc. 1. Aglomeracja Górnośląska jako obszar metropolitalny – delimitacja

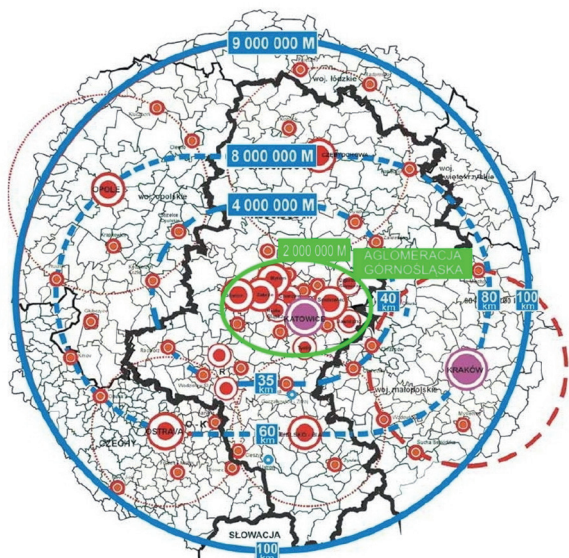
Źródło: A. Klasik, F. Kuźnik z zespołem, prace studialne w ramach projektu *Foresight technologiczny rozwoju sektora usług publicznych w Górnośląskim Obszarze Metropolitalnym* (ryc. 1; ryc. 4-6).

Wielkość i ranga miast Aglomeracji Górnośląskiej w 2005 r.

	Miasta według liczby ludności (tys. osób)	Demograficzna Ranga miast Li/L1		Miasta według pracujących w usługach (tys. osób)	Usługowa ranga miasta Ui/U1
	Katowice (317,2)	1,00	1	Katowice (101,7)	1,00
	Sosnowiec (226,0)	0,71	2	Gliwice (34,7)	0,34
	Gliwice (199,4)	0,63	3	Sosnowiec (29,3)	0,29
	Zabrze (191,2)	0,60	4	Zabrze (23,3)	0,23
	Bytom (187,9)	0,59	5	Bytom (22,4)	0,22
	Ruda Śląska (146,6)	0,46	6	Tychy (18,9)	0,19
	Tychy (131,1)	0,41	7	Dąbrowa Górnicza (17,5)	0,17
	Dąbrowa Górnicza (130,1)	0,41	8	Chorzów (16,4)	0,16
	Chorzów (114,1)	0,36	9	Ruda Śląska (15,1)	0,15
	Jaworzno (96,2)	0,30	10	Jaworzno (9,5)	0,09
	Mysłowice (75,2)	0,24	11	Mysłowice (8,7)	0,08
	Siemianowice Śląskie (72,7)	0,23	12	Siemianowice Śląskie. (7,0)	0,07
	Piekary Śląskie (59,7)	0,19	13	Piekary Śląskie (5,7)	0,06
	Świętochłowice (55,3)	0,17	14	Świętochłowice (4,7)	0,06

Źródło: [Klasik, Kuźnik 2008, s. 152-179].

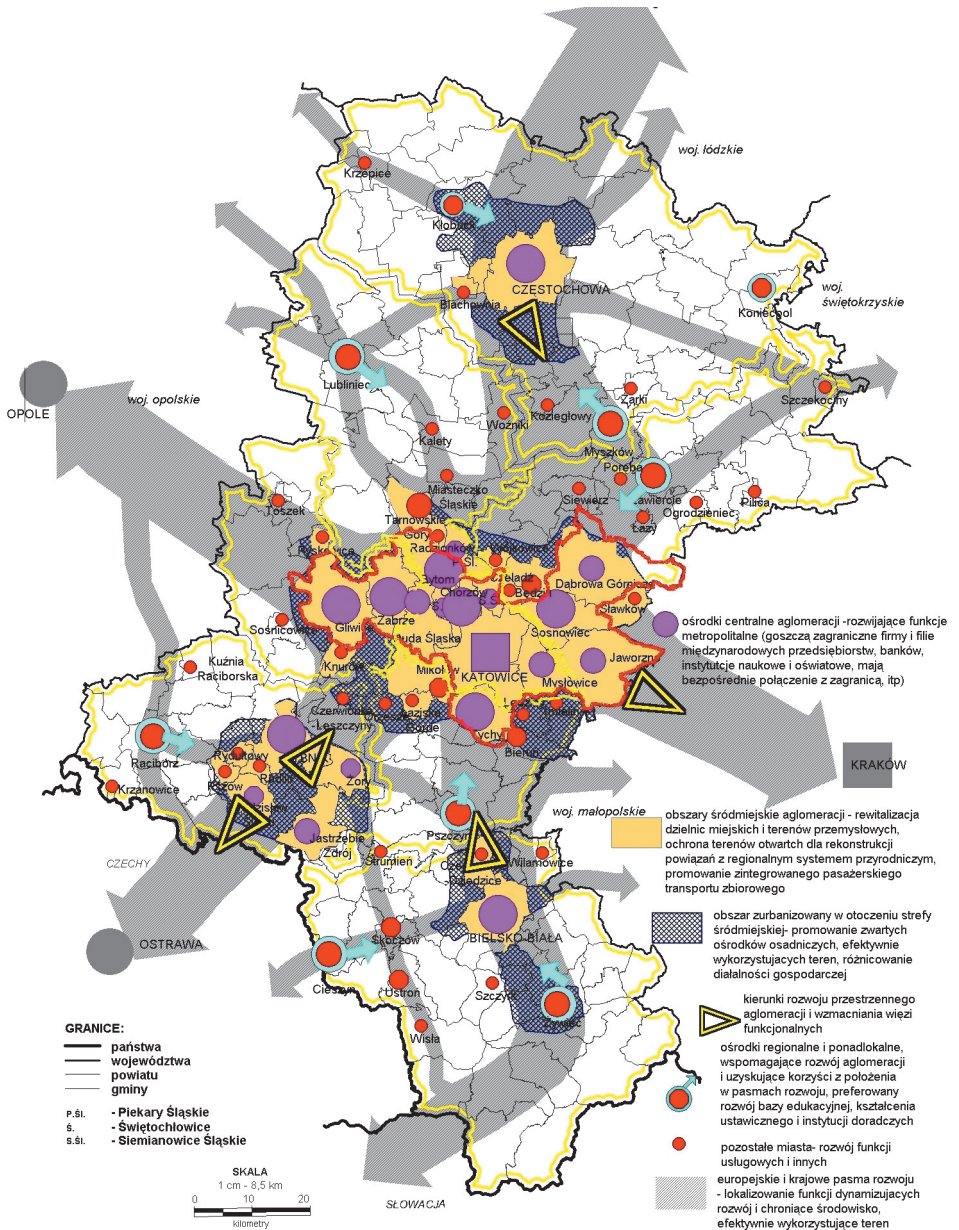
Strefa zewnętrzna Aglomeracji Górnośląskiej, obejmuje osiem powiatów: będziński, bieruńsko-łędziński, gliwicki, lubliniecki, mikołowski, pszczyński, tarnogórski i zawierciański. Wymienione powiaty ciężą funkcjonalnie do strefy węzłowej aglomeracji i pozostają z tą strefą w wielorakich połączeniach i powiązaniach. Dziesięć miast położonych w strefie zewnętrznej aglomeracji, tj. Będzin, Czeladź, Knurów, Łaziska Górne, Mikołów, Pyskowice, Radzionków, Sławków, Tarnowskie Góry i Wojkowice potencjalnie poszerza zasięg przestrzenny strefy węzłowej aglomeracji. Strefa węzłowa Aglomeracji Górnośląskiej poszerzona o nowych 10 miast tworzy już obecnie spójny przestrzennie i funkcjonalnie organizm miejski. Dlatego też miasta te powinny być traktowane jako integralna część strefy węzłowej Aglomeracji Górnośląskiej. Uzasadniają to pogłębione studia delimitacyjne wykonane w 2000 r. [Koncepcja... 2000].



Ryc. 2. Aglomeracja Górnośląska na tle otoczenia – koncentracja przestrzenna ludności

Źródło: M. Dołhun z zespołem, *Koncepcja funkcjonowania Aglomeracji Górnośląskiej jako obszaru metropolitalnego*.

Aglomeracja Górnośląska wspólnie z Wrocławiem i Krakowem tworzą najsilniej zainwestowany i zagospodarowany obszar kraju. Warszawa z Łodzią i Kraków z Aglomeracją Górnośląską pozycjonują się w przestrzeni europejskiej w sieci europolii. Jednocześnie, Aglomeracja Górnośląska i Aglomeracja Ostrawska postrzegane są w Europie jako tzw. Śląsko-Morawski Zespół Metropolitalny stanowiący obszar rdzeniowy regionu transgranicznego Górnego Śląska i Północnych Moraw. Jest to szóste co do wielkości skupisko miejsko-przemysłowe zjednoczonej Europy [Klasik, Kuźnik 2008].



Ryc. 3. Aglomeracja Górnśląska w układzie powiązań krajowych

Źródło: [Plan... 2004].

2. Zarządzanie i polityka rozwoju w Aglomeracji Górnośląskiej – układ problemowy

Aglomeracja Górnośląska to obszar, w którym wyraźnie odczuwa się potrzebę posiadania dodatkowych, ponadgminnych struktur zarządzania, w tym aglomeracyjnego poziomu administracji publicznej. W warunkach dużego policentrycznego zespołu miejskiego, gdzie każde z 14 tworzących go miast posiada status miasta na prawach powiatu instytucja samorządu powiatowego w formie, w jakiej ten samorząd funkcjonuje w Polsce nie pasuje do rozwiązywania kwestii zarządzania całą aglomeracją, czyli zarządzania metropolitalnego. Pojawiają się jednak różnego rodzaju obawy i opory przed tworzeniem „twardych” konstrukcji prawnych znamionujących wydzielenie takiego obszaru jako samorządowej jednostki administracyjnej. Obawy mają charakter zewnętrzny i wewnętrzny. Obawy zewnętrzne pochodzące z innych regionów i/lub środowisk innych niż reprezentowane przez duże miasta dotyczą głównie kwestii finansowych. Nowe samorządowe konstrukcje metropolitalne mogłyby bowiem przechwycić część publicznych środków finansowych przeznaczanych dotychczas do podziału między wszystkie jednostki samorządu terytorialnego. Ważniejsze wydają się być obawy i opory wewnętrzne. Miasta Aglomeracji Górnośląskiej mają świadomość potrzeby współdziałania w przestrzeni swojej aglomeracji. Nie oznacza to jednak, że są skłonne oddać część swoich uprawnień decyzyjnych i środków finansowych na rzecz nowej jednostki aglomeracyjnej. Poza tym, wyczucie potrzeby i wola współdziałania aglomeracyjnego nie zmienia tego, że miasta Aglomeracji Górnośląskiej konkurują ze sobą. Co więcej, trzeba chyba przyjąć założenie, że konkurowanie jest ważniejsze niż współdziałanie. Miasta Aglomeracji Górnośląskiej najpierw konkurują między sobą, a potem dopiero współdziałają. Taki stan rzeczy trzeba potraktować jako normalny, występujący w każdym zespole miejskim. W przypadku Aglomeracji Górnośląskiej to liczba miast potencjalnie konkurujących i współdziałających jest tak duża, że w konsekwencji wywołuje zjawisko swoistego nawisu konkurencyjnego – skutki konkurowania, a nawet nadmiernej rywalizacji są większe niż realne efekty współdziałania.

Dla zrozumienia logiki tworzenia się struktur i metod zarządzania metropolitalnego, w tym ewentualnych struktur administracyjnych warto na przykładzie Aglomeracji Górnośląskiej prześledzić następujące kwestie:

- zakresu zarządzania metropolitalnego, jako poziomu zarządzania odrębnego od standardowych jednostek samorządu terytorialnego;

- programowania rozwoju i zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego;
- polityki metropolitalnej na rzecz wspierania procesów metropolizacji;
- ustroju metropolitalnego i organizacji wewnętrznej obszaru metropolitalnego.

Zarządzanie metropolitalne (aglomeracyjne) może odnosić się do takich dziedzin – obszarów funkcjonalnych, jak:

- zarządzanie usługami metropolitalnymi;
- zarządzanie projektami rozwojowymi, w tym inwestycyjnymi;
- zarządzanie wydarzeniami metropolitalnymi;
- zarządzanie organizacjami.

Spośród ww. pozycji zarządzanie usługami metropolitalnymi trzeba potraktować jako rzecz o szczególnej istotności. Usługi metropolitalne definiują w podstawowym zakresie skalę działania i siłę oddziaływania obszaru metropolitalnego, definiują funkcje metropolitalne i metropolitalność jako taką. Świadczone usługi pokazują efekty funkcjonowania obszaru metropolitalnego, jego zdolności i pozycję w otoczeniu. Są to specjalistyczne usługi wyższego rzędu, z pewnością ponadlokalne, a często także ponadregionalne. Struktury organizacyjne, które je świadczą plasują się w różnych sektorach, nie tylko w publicznym, nie domykają się w skalach lokalnych, a czasami także regionalnych. Usługi metropolitalne są najczęściej usługami infrastrukturalnymi. Operatorzy tych usług nie muszą być właścicielami infrastruktury, na podstawie której świadczą usługi. Infrastruktura ma często charakter publiczny, jest własnością publiczną, w tym samorządową. Infrastruktura staje się odrębnym przedmiotem zarządzania. W procesie zarządzania może się autonomizować, tak że często rozbudowa infrastruktury jest traktowana jako cel sam w sobie i oddzielana od jej funkcjonowania w procesie świadczenia usług. Zarządzanie usługami metropolitalnymi odbywa się w sposób rozproszony, daleki od klarownej hierarchii struktur zarządczych i domykania się w skali obszaru metropolitalnego. Struktury zarządcze mieszczą się w sektorze publicznym, prywatnym i obywatelskim. Jedynie część kwestii zarządzania usługami metropolitalnymi można domknąć w ramach obszaru metropolitalnego i ewentualnie podmiotu metropolitalnego. Punktem odniesienia jest infrastruktura metropolitalna. Infrastruktura metropolitalna; jej rozbudowa i lokalizacja może być kluczem do budowania „władzy metropolitalnej”.

Zarządzanie projektami metropolitalnymi można traktować jako podstawową metodę zarządzania procesami metropolizacji. Projekty metropolitalne, najczęściej infrastrukturalne są często definiowane poza lub ponad

strukturami i podziałami administracyjnymi. Idea rozbudowy lub budowy nowych urządzeń infrastruktury metropolitalnej – szkolnictwa wyższego, badań naukowych, kultury, medycyny klinicznej, transportu itp. może zrodzić się w wielu miejscach i środowiskach profesjonalnych. Może zostać ukonkretniona w strategiach rozwoju gmin, regionu i różnych związków komunalnych. Ważne jest to, że projekt metropolitalny łączy i nakłania do współdziałania wiele podmiotów, które dostrzegają swoje korzyści z jego realizacji. Projekty rozwoju metropolitalnego stają się przedsięwzięciami partnerskimi, wymagają wspólnego zarządzania – od przygotowania dokumentacji projektowej do finansowania i realizacji inwestycji oraz „wpisania” jej w proces świadczenia usług metropolitalnych. Zarządzanie projektami rozwoju metropolitalnego łączy w sobie różne podmioty obszaru metropolitalnego i jednocześnie umożliwia wspólne, zgodne z logiką funkcjonowania różnych programów i funduszy celowych, pozyskiwanie środków finansowych.

Aglomeracja Górnośląska jest przykładem obszaru, w którym widać trudności generowania dużych, wspólnych dla wielu podmiotów projektów rozwoju metropolitalnego. Diagnoza realizacji polityki spójności w woj. śląskim wskazuje, że w pierwszym rzucie – ZPORR i pierwsze projekty RPO woj. śląskiego zdecydowanie przeważały projekty lokalne zgłaszane pojedynczo przez gminy [Kuźnik 2012, s. 11-21]. Część tych projektów dużych gmin miejskich województwa można by uznać za budujące pozycję miasta w aglomeracji/obszarze metropolitalnym. Brakuje jednak wyraźnie projektów koalicyjnych – wielu gmin i innych podmiotów metropolitalnych realizujących wspólne przedsięwzięcie. W przypadku zgłaszania i realizacji projektów przez podmioty metropolitalne, np. szkoły wyższe istotne było wsparcie lokalizacji danego projektu, także finansowe ze strony gminy.

Zarządzanie wydarzeniami metropolitalnymi ma wiele cech wspólnych z zarządzaniem projektami. Duże imprezy – wydarzenia kulturalne, naukowe, sportowe wymagają specjalistycznej infrastruktury oraz profesjonalnych organizacji, które potrafią takie wydarzenia wykreować i z sukcesem prowadzić. Strona infrastrukturalna została już wcześniej zasygnalizowana. Aspekt organizacyjny wydarzeń metropolitalnych ma z kolei wiele wspólnego z zarządzaniem usługami – publicznymi i komercyjnymi. Tutaj ważna jest dojrzałość instytucjonalna aglomeracji/obszaru metropolitalnego, na którą składają się i miejscowe organizacje typu impresaryjnego, organizacje spędzania czasu wolnego oraz skłonność środowisk twórczych do aktywnego uczestnictwa w przedsięwzięciach komercyjnych i nastawienie władz publicznych do wspierania wydarzeń metropolitalnych. Jest to w sumie duże pole współ-

działania samorządowego i różnych form partnerstwa, w tym partnerstwa publiczno-prywatnego.

Wyznacznikiem zarządzania metropolitalnego są nie tylko metropolitalne struktury administracji publicznej, ale również metropolitalne organizacje świadczące metropolitalne usługi. Część organizacji i usług metropolitalnych ma charakter rynkowy, jest częścią wielkiego biznesu zlokalizowanego w obszarze metropolitalnym. W części jednak metropolitalne organizacje mają charakter publiczny, występują jako operatorzy metropolitalnych usług publicznych. Tego typu organizacje mogą kreować i prowadzić współdziałające ze sobą gminy lub władze samorządowe województwa. W przypadku Aglomeracji Górnośląskiej przykładem operatora komunalnego organizującego transport publiczny w aglomeracji jest Komunalny Związek Komunikacyjny GOP. Przykładem operatora wojewódzkiego w gospodarce wodnej aglomeracji jest Wojewódzkie Przedsiębiorstwo Wodociągowe zarządzające magistralami wodociągowymi w aglomeracji. Nowe inicjatywy przewozów kolejowych (kolej śląska) także wychodzą od samorządu województwa. Tutaj struktury administracji aglomeracyjnej mogłyby być istotnym czynnikiem inicjatyw organizujących publiczne usługi metropolitalne.

Podstawą myślenia o przyszłości obszaru metropolitalnego jest uruchomienie prac studialno–projektowych dla tego obszaru jako całości. Chodzi nie o pojedyncze, oderwane od siebie akcje projektowe czy studia foresightowe, ale o zbudowanie stabilnych podstaw instytucjonalnych i struktur organizacyjnych prowadzących regularne studia programowo–projektowe dla aglomeracji/obszaru metropolitalnego. W obszarach metropolitalnych o charakterze monocentrycznym kwestia ta wydaje się prostsza. Już samo regularne programowanie rozwoju i zagospodarowania przestrzennego miasta – metropolii staje się dobrą podstawą do myślenia o przyszłości całego zespołu miejskiego. W przypadku takich struktur policentrycznych, jak Aglomeracja Górnośląska brak regularnego programowania rozwoju i zagospodarowania przestrzeni aglomeracji jest wręcz strukturalną słabością w budowaniu metropolitalności i zarządzaniu procesami metropolizacji. Brak studiów diagnostycznych i foresightowych, a w dalszej kolejności planów przestrzennych aglomeracji znacznie wydłuża w czasie kreowanie dużych liniowych projektów infrastrukturalnych.

Zarządzanie procesem metropolizacji wymaga polityki metropolitalnej. Programowanie rozwoju i zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego może i powinno być narzędziem polityki metropolitalnej. Bez polityki metropolitalnej planowanie przestrzenne obszaru metropolitalnego

traci wyraźnie na znaczeniu. Podstawowym podmiotem polityki metropolitalnej wydaje się być samorząd województwa. Potrzebna jest także narodowa polityka miejska, w tym metropolitalna. W przypadku woj. śląskiego, gdzie cztery aglomeracje tworzą jedną całość regionu miejskiego, polityka wspierania procesu metropolizacji w regionie jest wręcz koniecznością. W rzeczywistości, występuje ona w polityce rozwoju województwa, która po prostu musi zajmować się rozwojem miejskim w warunkach funkcjonowania struktur aglomeracyjnych. Polityka metropolitalna jako swoista nadbudowa koncepcyjna zarządzania metropolitalnego przynależy do władz metropolitalnych. W przypadku braku struktur administracji aglomeracyjnej/metropolitalnej politykę metropolitalną może prowadzić jedynie samorząd województwa. Przy złożoności samorządowych struktur administracji lokalnej w Aglomeracji Górnośląskiej współdziałanie gmin żadnej polityki metropolitalnej nie uruchomi. Polityka metropolitalna woj. śląskiego powinna orientować się na budowanie pozycji Aglomeracji Górnośląskiej w otoczeniu krajowym i europejskim oraz na wzmacnianie funkcji metropolitalnych w pozostałych aglomeracjach.

Kwestia ustroju metropolitalnego jest w woj. śląskim dyskutowana od dawna [Kuźnik 2004, s. 61-70]. W 1996 r., w polskich dyskusjach nad dalszymi etapami reformy administracji publicznej i nowym podziałem terytorialnym kraju, Kulesza sformułował ją jako pytanie o to czy ustrój metropolitalny jest zagadnieniem samorządu lokalnego czy samorządu regionalnego [Kulesza 1996, s. 8-15]. Stał na stanowisku, że ustrój metropolitalny to kwestia pewnych szczegółowych rozwiązań w ramach samorządu lokalnego, które to rozwiązania powinny mieć swoją konstrukcję prawną. W polskich dyskusjach połowy lat 90. pojawiły się również stanowiska, że sprawa samorządu metropolitalnego to sprawa regionalna, w postaci np. woj. metropolitalnego¹. Za utworzeniem samorządowych regionów metropolitalnych w ramach województw opowiadała się Unia Metropolii Polskich [Szymt 1999, s. 68-78]. Nie brakowało również głosów, że dla rozpoczynającego funkcjonowanie polskiego samorządu terytorialnego kwestia metropolitalna to problem przedwczesny. Z rozwiązaniami ustrojowymi można jeszcze poczekać².

W 1996 r. został opracowany materiał studialny dla Górnośląskiego Zespołu Metropolitalnego (GZM) [GZM 1996]. Kwestia ustroju metropolitalnego

¹ Na przykład dla specjalistów skupionych w Instytucie Konserwatywnym im. E. Burke'a [Mażewski, Turek 1993].

² Takie stanowisko reprezentowała m.in. [Lipowicz 1996].

talnego Aglomeracji Górnośląskiej (wtedy nazywanego GZM) sformułowana została w postaci następujących dylematów:

- Czy GZM ma mieć kompetencje samorządu lokalnego czy regionalnego?
- Jeśli GZM będzie miał kompetencje regionalne, to czy ma być jednostką zasadniczą, czy pomocniczą samorządu wojewódzkiego?
- Jeśli GZM będzie zasadniczą jednostką samorządu regionalnego, czyli województwem metropolitalnym w województwie regionalnym, to czy partnerem Rady Metropolitalnej będzie odrębny wojewoda metropolitalny, czy wspólny dla obydwu województw górnośląski wojewoda – minister?

Reforma administracyjna z 1998 r. nie podjęła kwestii ustroju metropolitalnego ani na poziomie lokalnym ani na wojewódzkim. Można nawet odnieść wrażenie, że sytuacja obszarów metropolitalnych w pewnym sensie uległa pogorszeniu po likwidacji dawnych, małych województw miejskich³. W pracach nad pierwszą strategią rozwoju woj. śląskiego *Aglomeracja Górnośląska* została zdefiniowana jako odrębny obszar interwencji polityki rozwoju woj. śląskiego. W ramach tej aglomeracji wydzielono wtedy Katowicki Zespół Miejski jako metropolię regionu. W planie zagospodarowania przestrzennego woj. śląskiego pojawił się Górnośląski Obszar Metropolitalny, który razem z pozostałymi trzema aglomeracjami regionu zapisano jako skonsolidowany śląski obszar metropolitalny. Tego typu zabiegi programowo–projektowe pokazują, że dla władz samorządowych woj. śląskiego Aglomeracja Górnośląska stanowi wyzwanie rozwoju metropolitalnego.

Dyskusje nad ustrojem metropolitalnym Aglomeracji Górnośląskiej zostały wznowione w 2006 r. Z inicjatywy ówczesnego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zostały uruchomione prace nad odrębną ustawą dla Aglomeracji Górnośląskiej. W latach 2008–2012 pojawiło się na Śląsku kilka projektów takiej ustawy uzupełnionych inicjatywami ogólnopolskich ustaw metropolitalnych. Pomysły koncentrowały się alternatywnie wokół odrębnego poziomu jednostki samorządu terytorialnego, obligatoryjnego związku komunalnego lub powiatu metropolitalnego. Od dłuższego czasu trwają również w Polsce dyskusje i prace nad polityką miejską rządu [Markowski *et al.* 2009] i odpowiednim ustawodawstwem w tym względzie⁴.

³ Stanowisko w tym względzie prezentuje [Szymt 1999].

⁴ Chodzi o projekty ustaw: *o rozwoju miast i obszarów metropolitalnych*. Projekt z 28.05.2008 oraz *o polityce miejskiej państwa i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie*. Projekt z 08.05.2009.

Aglomeracja Górnośląska jest obszarem, w którym wyraźnie widać oczekiwania i dążenia do wprowadzania różnych, nawet fragmentarycznych rozwiązań instytucjonalnych zarządzania metropolitalnego. Pojawiają się jednak obawy i opory przed tworzeniem konstrukcji metropolitalnych, które mogą prowadzić do ograniczania statutowych uprawnień gmin i powiatów lub przerzucać na budżety tych jednostek samorządowych różne obowiązki metropolitalne. Niepokój wyrażają również obszary i środowiska wiejskie w całej Polsce, które z kolei obawiają się, że ustrojowe konstrukcje metropolitalne posłużą jako metoda przesuwania środków publicznych do dużych metropolii i aglomeracji miejskich.

3. Zarządzanie procesem metropolizacji Agglomeracji Górnośląskiej – wyzwania systemowe

Proces metropolizacji Agglomeracji Górnośląskiej jest faktem. Dokonuje się w warunkach pewnego dryfu strategicznego. Działania wielu podmiotów publicznych i zachowania lokalizacyjne biznesu, w tym międzynarodowego powodują, że Agglomeracja Górnośląska zmienia swój charakter gospodarczy, wzmacniają się jej funkcje metropolitalne, rośnie jej pozycja w otoczeniu, zaczynają tworzyć się alianse w przestrzeni makroregionalnej. Można różnie oceniać proces metropolizacji Agglomeracji Górnośląskiej. Wewnątrz samej aglomeracji, wśród elit gospodarczych i samorządowych ocena taka z pewnością nie jest najwyższa. Przeważa pogląd, że aglomeracja raczej źle wykorzystuje swoje możliwości i potencjały. Myślenie w kategoriach zarządzania metropolitalnego ma na celu wzmocnienie istniejących procesów metropolizacyjnych.

Na zarządzanie procesem metropolizacji można patrzeć z wielu punktów widzenia i w różnych aspektach, co zostało skrótowo przedstawione w części drugiej opracowania. Aby w Agglomeracji Górnośląskiej można było uruchomić w miarę spójny i w minimalnym stopniu skuteczny system zarządzania procesem jej metropolizacji powinny być spełnione pewne warunki systemowe. Mają one jednocześnie charakter wyzwań, przed którymi stoją władze województwa, główne miasta aglomeracji oraz elity gospodarcze, naukowe, kulturalne regionu. Warunki te bowiem mają głównie charakter wewnętrzny i polityczny. Można je spełnić, ale przede wszystkim trzeba chcieć je podjąć jako wyzwania. Do wyzwań warunkujących pojawienie się systemu zarządzania procesem metropolizacji Agglomeracji Górnośląskiej, zwanych dalej wyzwaniami systemowymi można zaliczyć:

- przyjęcie własnej, regionalnej ścieżki budowania ustroju metropolitalnego aglomeracji w warunkach wyznaczonych (dopuszczonych) przez władze państwowe;
- przyjęcie kompromisu w sprawie wizji przestrzennej aglomeracji;
- uruchomienie w regionie polityki metropolitalnej odnoszącej się do wszystkich aglomeracji regionu jako składowej polityki miejskiej regionu.

Dyskusje i prace koncepcyjno-projektowe nad ustrojem metropolitalnym Aglomeracji Górnośląskiej trwają stanowczo za długo. Pokazują niezdecydowanie władz rządowych, które nie są w stanie uruchomić procesu legislacyjnego dotyczącego polskich obszarów metropolitalnych. Pokazują także niezdecydowanie i grę interesów w środowiskach samorządowych regionu i samej aglomeracji. Nadmiar lokalnych pomysłów legislacyjnych wytworzył jedynie dodatkowe szумы informacyjne. Prawdopodobnie trzeba przyjąć do wiadomości, że w Polsce nie pojawi się w najbliższych latach żadne „twarde” ustawodawstwo metropolitalne, którego wyrazem byłyby metropolitalne jednostki samorządu terytorialnego. Aglomeracja Górnośląska skazana jest na „miękkie” regulacje, na coś w rodzaju utworzenia wielkiego powiatu aglomeracyjnego czy superzwiązku komunalnego w granicach obowiązującego ustawodawstwa. Wyzwaniem systemowym dla Aglomeracji Górnośląskiej jest w tym przypadku przerwanie jałowych dyskusji, zrezygnowanie z nierealnych oczekiwań. Budowanie ustroju metropolitalnego Aglomeracji Górnośląskiej trzeba nie tyle odłożyć co rozłożyć na etapy. Pierwszy etap już został z powodzeniem zrealizowany. Powstał Górnośląski Związek Metropolitalny i udaje się powoli promować markę Śląsko-Zagłębiowskiej Metropolii SILESIA. Następny krok należy do samorządu województwa, który na rzecz wzmocnienia procesu metropolizacji swojej „centralnej” aglomeracji może wykorzystać już posiadane uprawnienia. Chodzi przede wszystkim o rozpoczęcie studiów do planu przestrzennego Aglomeracji Górnośląskiej jako obszaru metropolitalnego, a następnie przygotowanie dużych projektów budujących metropolitalność aglomeracji. Tego typu działania wymuszą zmianę zachowań miast aglomeracji i ułatwią budowanie struktur organizacyjnych i ewentualnie administracyjnych zarządzania metropolitalnego.

Aglomeracja Górnośląska składa się z 14 miast na prawach powiatu. Jej układ urbanistyczny uzupełnia 10 mniejszych miast. Aglomeracja ma charakter policentryczny, co wcale nie oznacza, że wszystkie miasta są jednakowo ważne i zajmują równą sobie pozycję strategiczną. Znajdują się w tej strukturze miasta większe i ważniejsze oraz mniejsze i wspomagające te pierwsze w przestrzeni metropolitalnej. Wyzwaniem dla zarządzania i podmiotów zarzą-

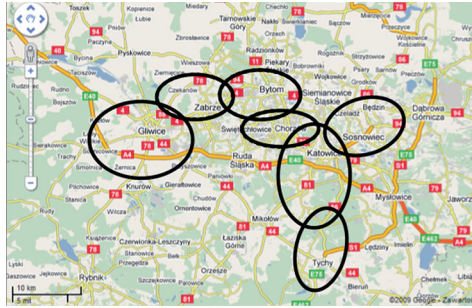
dzających procesem metropolizacji Aglomeracji Górnośląskiej jest przyjęcie pewnego perspektywnego układu hierarchicznego aglomeracji. Politycznie rzecz ujmując to bardzo trudne zadanie – wyzwanie. Nie da się go jednak uniknąć. Korzystając z dorobku projektu foresightowego dotyczącego rozwoju usług publicznych w Górnośląskim Obszarze Metropolitalnym [*Foresight...* 2011] można, jako propozycję badawczą, przyjąć następujące warianty wizji przestrzennej Aglomeracji Górnośląskiej (GOM):

Tabela 3

Wizja AG/GOM – ujęcie przestrzenne

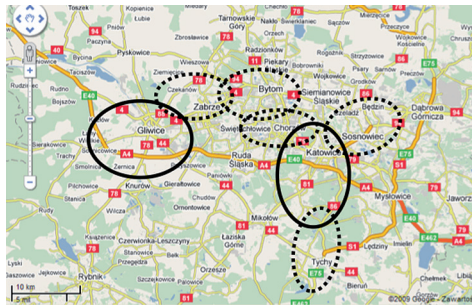
Modele organizacji przestrzeni publicznej	Lokalizacja funkcji i usług metropolitalnych	Wizja przestrzeni publicznej GOM	Modele organizacji przestrzeni publicznej
Model policentryczny organizacji przestrzennej	<ul style="list-style-type: none"> Konkurencyjny rozwój funkcji i usług metropolitalnych w ośrodkach rdzeniowych i wspierających ośrodki rdzeniowe GOM 	Współpraca konkurencyjna ośrodków rdzeniowych GOM	Model policentryczny organizacji przestrzennej
Model bipolarny organizacji przestrzennej	<ul style="list-style-type: none"> Komplementarny rozwój funkcji metropolitalnych o znaczeniu krajowym i międzynarodowym w Katowicach i Gliwicach 	Rozmieszczanie się funkcji i usług metropolitalnych w dwóch ośrodkach centralnych GOM występujących w konstelacji z innymi ośrodkami rdzeniowymi i wspomagającymi rdzeniowe	Model bipolarny organizacji przestrzennej
Model monocentryczny organizacji przestrzennej	<ul style="list-style-type: none"> Koncentracja funkcji i usług metropolitalnych o znaczeniu krajowym i międzynarodowym w Katowicach Uzupełniający rozwój funkcji metropolitalnych we wszystkich ośrodkach GOM, według ich potencjałów endogenicznych 	Integracja zagospodarowania przestrzennego Chorzowa, Sosnowca, Tychów z Katowicami	Model monocentryczny organizacji przestrzennej

Źródło: A. Klasik, F. Kuźnik z zespołem, prace studialne w ramach projektu *Foresight technologiczny rozwoju sektora usług publicznych w Górnośląskim Obszarze Metropolitalnym*.

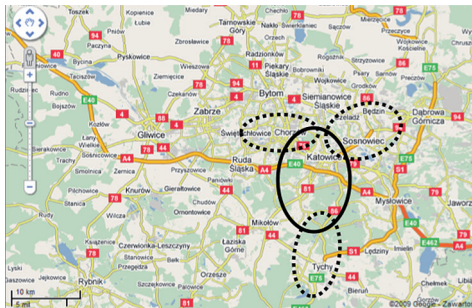


Ryc. 4. Wizja AG/GOM – model policentryczny

Źródło podkładu: [www.maps.google.pl].



Ryc. 5. Wizja GOM – model bipolarny



Ryc. 6. Wizja GOM – model monocentryczny

Obecnie, myślenie podmiotów prowadzących politykę i zarządzania w/dla Aglomeracji Górnośląskiej plasuje się w ramach wariantu policentrycznego. Policentryczność aglomeracji nadal jest jej cechą wyróżniającą. Niewykluczone, że w przyszłości struktura przestrzenna aglomeracji będzie ewoluować w kierunku struktury bipolarnej (Katowice i Gliwice) lub monocentrycznej

z Katowicami na czele. Ewentualna bipolarność lub monocentryczność Aglomeracji Górnośląskiej nie oznacza degradacji pozostałych miast. Oznacza jedynie wzmożone procesy polaryzacyjno–koncentracyjne wokół Katowic lub Katowic i Gliwic. Wizja przestrzenna Aglomeracji Górnośląskiej jako wyzwanie oznacza, że podmiot lub podmioty polityki i zarządzania będą zmuszone zdecydować się gdzie lokalizować i wzmacniać funkcje metropolitalne – w wielu miastach, w kilku, w jednym centralnym? Jest to dla Aglomeracji Górnośląskiej ważne, strategiczne pytanie, gdyż rozpraszanie funkcji metropolitalnych może oznaczać brak efektów metropolitalności. Do tego dochodzi następne pytanie – co zrobić z rzadkimi urządzeniami metropolitalnymi, których nie może być wiele w jednej aglomeracji? Konkurencja „doskonała” wszystkich miast o wszystko i tak doprowadzi do przewagi konkurencyjnej tych najsilniejszych.

Wyzwanie dotyczące wizji przestrzennej aglomeracji jest związane z następnym dotyczącym polityki metropolitalnej w regionie, w tym dla Aglomeracji Górnośląskiej. Jest to wyzwanie dla władz regionu. Politykę metropolitalną regionu należy traktować jako impuls, swoiste wielkie pchnięcie dla zarządzania procesem metropolizacji aglomeracji. Dobrym wsparciem dla polityki metropolitalnej regionu będzie polityka miejska, w tym metropolitalna państwa. Skuteczna polityka metropolitalna regionu wzmocni organizacyjnie i metodycznie struktury zarządcze związane z zarządzaniem usługami metropolitalnymi, w tym publicznymi, zarządzaniem projektami czy organizacjami metropolitalnymi. Głównym obszarem problemowym polityki metropolitalnej regionu powinny stać się infrastruktura i usługi publiczne. Nadmierna policentryczność w polityce rozwoju powoduje segregację przestrzenną infrastruktur i nadmierną lokalność specjalistycznych usług wyższego rzędu. W dodatku, lokalny charakter projektów rozwojowych odbija się niekorzystnie na ich zaawansowaniu technologicznym. W rekomendacjach strategicznych do polityki rozwoju usług publicznych w projekcie FORGOM [*Foresight...* 2011] przyjęto, że politykę tego rodzaju należy rozumieć jako:

- politykę metropolizacji usług publicznych,
- politykę technologizacji usług publicznych.

Polityka metropolizacji usług publicznych oznacza przede wszystkim rozstrzygnięcie o sprawach wybranych, ważnych lokalnych usług publicznych w wymiarze metropolitalnym. Nie można dopuścić do sytuacji, w której poszczególne gminy decydują indywidualnie, w oderwaniu od gmin sąsiedzkich o sprawach mających istotne znaczenie dla tych gmin i reszty obszaru metropolitalnego. Dotyczy to w szczególności usług publicznych ważnych

dla zapewnienia sprawności funkcjonowania i jakości przestrzeni obszaru metropolitalnego – usługi związane z kształtowaniem środowiska i zrównoważonego rozwoju, usługi w dziedzinie transportu. W tym rozumieniu polityka metropolizacji usług publicznych oznacza awansowanie tych usług do rangi metropolitalnej. Polityka metropolizacji usług publicznych dotyczy również kreowania w Górnośląskim Obszarze Metropolitalnym usług publicznych rangi metropolitalnej, których dotychczas na tym obszarze nie było lub które mogą nie rozwinąć się ze względu na różne bariery miejscowe. Są to usługi związane z nowym popytem mieszkańców i gospodarki, z nowymi możliwościami rozwojowymi wynikającymi z atutów położenia i kontaktami zewnętrznymi podmiotów metropolitalnych GOM. Polityka metropolizacji usług publicznych w tym wymiarze dotyczy m.in. usług z dziedziny kultury, medycyny klinicznej, transportu zapewniającego łączalność zewnętrzną GOM.

Polityka określona jako technologizacja usług publicznych w GOM wskazuje na konieczność asystencji władz publicznych na rzecz przyspieszenia technologicznego rozwoju usług publicznych rangi metropolitalnej. W GOM, przy jego złożonej strukturze urbanistycznej, konieczności rewitalizacji wielu przestrzeni miejskich i przemysłowych nie można już efektywnie rozwiązywać wielu kwestii środowiskowych, transportowych, lokalizacji nowych, przyszłościowych aktywności gospodarczych metodą małych działań zaradczych i rozwiązań prowizorycznych. GOM potrzebuje skoku technologicznego i śmiałych rozwiązań przyszłościowych otwierających możliwości rozwojowe w perspektywie pokoleń i z uwzględnieniem radykalnych zmian w gospodarce regionu. Skok technologiczny GOM nie może ominąć sfery usług publicznych. Jest to tym bardziej pilne, gdyż na tym obszarze chronicznie brakuje nowoczesnych obiektów i urządzeń z zakresu kultury wysokiej, szpitalnictwa klinicznego, szkolnictwa wyższego i badań naukowych. Nie funkcjonuje kolej regionalna czy metropolitalna, sieć kolejowa i tramwajowa ulega dekapitalizacji i dekompozycji przestrzennej. Nie ma nowoczesnych urządzeń parkingowych. Ciągłe niekompletna jest infrastruktura ochrony środowiska. Technologizacja usług publicznych każe kłaść akcent na infrastrukturę usług publicznych i metropolitalne zarządzanie usługami infrastrukturalnymi.

Literatura

Foresight technologiczny rozwoju sektora usług publicznych w Górnośląskim Obszarze Metropolitalnym FORGOM, Projekt badawczy PO Innowacyjna Gospodarka,

- Raport zbiorczy z realizacji zadania IV: Rekomendacje strategiczne, Główny Instytut Górnictwa, Politechnika Śląska, UE, Katowice, sierpień, 2011.
- Górnośląski Zespół Metropolitalny. Materiały do debaty*, Instytut Miasta Sp. z o.o., Warszawa, Katowice, 1996.
- Klasik A., Kuźnik F., 2008, *Aglomeracja Górnośląska wobec wyzwań przyszłości*, [w:] *Rola polskich aglomeracji wobec wyzwań Strategii Lizbońskiej*, T. Marszał (red.). Studia KPZK PAN, t. CXX, Warszawa, s. 152-179.
- Koncepcja funkcjonowania Aglomeracji Górnośląskiej jako obszaru metropolitalnego. Projekt Phare-INRED:PL9706*, Katowice, listopad, 2000.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, MRR, 2011.
- Kulesza M., 1996, *Zagadnienie ustroju metropolitalnego. Kilka uwag wprowadzających*, [w:] *Zarządzanie rozwojem gminy w zespołach miejsko-przemysłowych*, F. Kuźnik (red.). Materiały konferencyjne, Katowice, s. 8-15.
- Kuźnik F., 2004, *Problemy zarządzania Katowickim Zespołem Metropolitalnym*, [w:] *Obszary metropolitalne a rozwój regionalny i lokalny*, K. Szolek, A. Zakrzewska-Półtorak (red.). Wyd. Katedry Polityki Ekonomicznej i Europejskich Studiów Regionalnych AE, Wrocław, s. 61-70.
- Kuźnik F., 2012, *Diagnoza doświadczeń historycznych województwa Śląskiego widziana z perspektywy rozwoju regionalnego*. Śląskie Studia Regionalne, nr 3, Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, s. 11-21.
- Lipowicz I., 1996, *Województwo katowickie jako region samorządowy*. Referat na konferencję „Polityka rozwoju województwa katowickiego”, Katowice, 10-11.12.1996.
- Markowski T. *et al.*, 2009, *Polityka miejska państwa. Cele, priorytety, instrumenty*. Warszawa, masz. powielany.
- Mażewski L., Turek W. (red.), 1993, *Zespół metropolitalny – zarys koncepcji*. Seria: Ustrój terytorialny, z. 2, Gdańsk.
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego*, Katowice, 2004.
- Szmytt A., 1999, *Miejsce polskich metropolii w planowaniu regionalnym – zadania samorządu województwa*. Samorząd Terytorialny, 7-8, s. 68-78.