

**Waldemar Siemiński**

## **SPOŁECZNE ASPEKTY PROCESU METROPOLIZACJI W POLSCE W LITERATURZE NAUKOWEJ**

**Słowa kluczowe:** proces metropolizacji, społeczna akceptacja, partnerstwo, integracja zarządzania „od dołu” i „od góry”.

### **Wstęp**

Literatura naukowa poświęcona metropoliom, nawet ta ukierunkowana przede wszystkim na aspekty społeczne, jest bardzo obszerna. Tu dokonamy krótkiego przeglądu literatury poświęconej wyłącznie społecznym aspektom procesów metropolizacji zachodzących obecnie w Polsce. Postaramy się omówić te publikacje naukowe poświęcone zjawisku powstawania obszarów metropolitalnych w Polsce współczesnej, które analizują społeczne aspekty procesu metropolizacji. Wśród socjologicznych wątków badawczych w tym zakresie tematycznym dominują dwa: wątek formowania się społecznej świadomości metropolitalnej wśród mieszkańców obszarów objętych procesami metropolizacji oraz wątek zdolności do współpracy we wspólnym zarządzaniu metropolizującymi się obszarami ze strony ważnych aktorów tych obszarów – przede wszystkim władz lokalnych. Ten drugi wątek badawczy bywa określany jako partnerstwo. Pierwszemu tematowi przypisuje się kluczową rolę w powstawaniu metropolii. To w oparciu o rozbudzoną świadomość społeczną co do potrzeby integracji działań w skali ponadlokalnej politycy mogą skutecznie integrować zarządzanie w tej skali.

## Główne mechanizmy procesu metropolizacji

W wydanej w 1999 r. książce *Metropolie* Bohdan Jałowiecki właściwie nie zajmuje się zjawiskiem (procesem) metropolizacji<sup>1</sup>. Opisuje ukształtowane, już dojrzałe metropolie świata zachodniego, jako socjolog charakteryzując przede wszystkim ich społeczne mechanizmy funkcjonowania. Tworzy nawet na określenie najbardziej ruchliwej, zamożnej i posiadającej duży zasób tzw. kapitału kulturowego części mieszkańców metropolii pojęcie klasy metropolitalnej. Z miast polskich analizuje tylko Warszawę, porównując ją z metropoliami zachodnimi pod względem wybranych wskaźników charakteryzujących zachodnie metropolie. Stwierdza duże opóźnienie czy też zacofanie Warszawy pod tym względem. W podsumowaniu książki stwierdza jednak, że: „Mimo braku tradycji mieszczańskich w zbiorowości mieszkańców Warszawy kształtuje się nowa kategoria społeczna – klasa metropolitalna”<sup>2</sup>. Jałowieckiego interesuje więc dynamika przekształcania się Warszawy w metropolię, trudno jednak uznać jego statystyczno-porównawcze podejście do Warszawy za analizę mechanizmów procesu metropolizacji.

Metropolizacji wprost poświęcony jest artykuł Tomasza Kaczmarka *Proces integracji metropolitalnej – od dołu i od góry*<sup>3</sup>. „Artykuł przedstawia stopień zaawansowania procesu integracji zarządzania w obszarach metropolitalnych w Polsce”<sup>4</sup>. Integrację zarządzania (przynajmniej w niektórych dziedzinach tego zarządzania) gminami położonymi na terenach wielkich aglomeracji miejskich w Polsce autor ten zdaje się uważać za najważniejszy składnik procesu metropolizacji. Wyróżnia on dwa sposoby osiągania spójności terytorialno-administracyjnej na obszarach metropolitalnych: 1) tzw. integrację metropolitalną „od góry” (wyływa ona z dążeń państwa i jest wynikiem decentralizacji kompetencji najczęściej regionalnych na poziom metropolitalny) i 2) integrację metropolitalną „od dołu”, wyływającą z działań samorządów lokalnych, z oddolnych inicjatyw kooperacyjnych i determinacji w ich urzeczywistnianiu”<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> B. Jałowiecki, (1999), *Metropolie*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok.

<sup>2</sup> B. Jałowiecki, dz. cyt., s. 163.

<sup>3</sup> T. Kaczmarek, (2017), *Proces integracji metropolitalnej – od dołu i od góry*, w: A. Lutrzykowski, R. Gawłowski (red.), *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.

<sup>4</sup> Tamże, s. 46.

<sup>5</sup> Tamże.

„Za najpowszechniejszą i jak na razie najbardziej skuteczną metodę dochodzenia do zintegrowanego zarządzania na obszarze metropolitalnym [uważa on jednak – przyp. autora] działania inicjowane przez podmioty lokalne. Punktem wyjścia jest tu... pojawienie się politycznej woli wśród liderów władz lokalnych”<sup>6</sup>. Uważa on, że proces oddolnej integracji metropolitalnej jest w Polsce najbardziej zaawansowany w policentrycznym regionie górnośląskim, widoczny w przypadku wrocławskiego i szczecińskiego obszaru metropolitalnego, słabszy jest w aglomeracji poznańskiej czy krakowskiej<sup>7</sup>. O integracji zarządzania w Okręgu Metropolitalnym Warszawy autor ten – chyba dla jej słabości – w ogóle nie wspomina.

Autor zwraca również uwagę, że „u źródeł powodzenia wdrażania każdej wyższej formy integracji metropolitalnej, podobnie jak w przypadku odgórnej reformy metropolitalnej, leży uzyskanie poparcia społecznego, poprzedzone akcją uświadamiającą”<sup>8</sup>.

## **Stopień akceptacji mieszkańców dla procesów metropolizacji. Opinie polityków lokalnych na ten temat**

Określenie stopnia orientacji i akceptacji mieszkańców w kwestii potrzeby i aktualnego stanu procesu metropolizacji zamieszkiwanego przez nich obszaru miasta centralnego i jego gmin podmiejskich jest stałym elementem relacjonowanych tu badań. Drugą częścią składową tych badań jest z reguły sondaż wśród polityków lokalnych na temat stanu i potrzeby metropolizacji centralnego miasta ich województwa i otaczających gmin podmiejskich.

W pracy na ten temat Łukasz Mikuła<sup>9</sup> charakteryzuje stan procesu metropolizacji w aglomeracji poznańskiej (który Tomasz Kaczmarek określił – patrz wyżej – jako słabszy niż np. w regionie górnośląskim, wrocławskim czy szczecińskim). Mikuła badał postawy społeczne wobec kluczowych aspektów integracji zarządzania w aglomeracji poznańskiej poprzez ankietę, która objęła w 2009 r. 1147 mieszkańców Poznania i gmin wchodzących w skład utworzonej w 2007 r. Rady Aglomeracji Poznańskiej (20 gmin). Dystrybucja ankiet (określenie autora badań bliżej

---

<sup>6</sup> Tamże, s. 60.

<sup>7</sup> Tamże, s. 60–61.

<sup>8</sup> Tamże, s. 61.

<sup>9</sup> Ł. Mikuła, (2011), *Funkcjonowanie i integracja aglomeracji poznańskiej w opinii mieszkańców i polityków*, Bugucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.

niewyjaśnione w opisie metody badania) „była odwrotna, niż wynikałoby z proporcji ludności. Na strefę podmiejską przypadło 69% ankiet, a na miasto Poznań – 31%. Przyjęto zasadę, że na każdą gminę musi przypaść co najmniej 10 ankiet na 10 000 mieszkańców i nie mniej niż 15 ankiet w każdej gminie”<sup>10</sup>. Technika pogłębionego wywiadu przeprowadzono też 24 rozmowy z najbardziej zaangażowanymi w zarządzanie terytorialne w aglomeracji politykami lokalnymi.

Mikuła poprzedza raport ze swoich badań cytatem z D.K. Hamiltona (2000), według którego „wszelkie studia i raporty eksperckie będą ignorowane dopóki nie zaistnieje prawdziwie uświadomiona potrzeba działań na rzecz integracji powodująca realne zainteresowanie opinii publicznej, a w konsekwencji liderów politycznych”<sup>11</sup>. Badanie Mikuły wykazało, że „inicjatywy na rzecz pogłębienia współpracy w ramach aglomeracji poznańskiej podejmowane zarówno odgórnie (projekt ustawy metropolitalnej), jak i oddolnie przez samorządy lokalne (Rada Aglomeracji Poznańskiej) pozostają w dużej mierze nieznane mieszkańcom. Brak jest orientacji w sprawach aktualnych wydarzeń w zakresie integracji zarządzania w aglomeracji zarówno wśród mieszkańców Poznania, jak i strefy podmiejskiej”<sup>12</sup>. Wyniki badania „wskazują na generalnie sceptyczny stosunek ankietowanych mieszkańców strefy podmiejskiej do idei włączania ich miejscowości w granice Poznania. [...] Zdziwienie musi budzić wysoki odsetek wskazań na starostę poznańskiego jako lidera aglomeracji [...]”<sup>13</sup>. Ten ostatni wynik może sugerować, że odpowiadający na pytania ankiety respondenci byli po prostu niezbyt zorientowani co do zasadniczego tematu przedmiotu badania.

Mimo to ankieta wykazała, że „mieszkańcy aglomeracji poznańskiej mają stosunkowo wysoko rozwiniętą świadomość wspólnych dla miasta [Poznania – przyp. autora] i gmin podmiejskich problemów, wśród których priorytet ma komunikacja publiczna i infrastruktura drogowa”<sup>14</sup>. Jednak „ich opinie na temat wprowadzenia nowych form instytucjonalnych zarządzania aglomeracją [...] są mocno zróżnicowane”<sup>15</sup>.

W przeprowadzonym sondażu wśród znaczących polityków lokalnych z terenu aglomeracji poznańskiej (eksperci) istotne jest stwierdzenie jed-

---

<sup>10</sup> Tamże, s. 8.

<sup>11</sup> Tamże, s. 7.

<sup>12</sup> Tamże, s. 47.

<sup>13</sup> Tamże, s. 44 i 46.

<sup>14</sup> Tamże, s. 48.

<sup>15</sup> Tamże, s. 15.

nego z nich, że w obecnym stanie prawnym „niemożliwe jest przekazanie związkowi międzygminnemu kluczowej dziedziny o charakterze metropolitalnym – planowania przestrzennego, bo ta należy obecnie albo do gmin, albo do województwa”<sup>16</sup> (a nie do powiatu i starosty).

W podsumowaniu badań Mikuła podkreśla za innymi badaczami, że „wszelkie przedsięwzięcia metropolizacyjne powinny być znacznie silniej promowane” oraz że o „przyszłości integracji zarządzania aglomeracją zadecyduje chęć współpracy polityków – lokalnych (liderów) i ich determinacja w tej dziedzinie”<sup>17</sup>.

Stosunkowo najmocniej przebadanym pod względem stosunku mieszkańców do metropolizacji regionem jest region górnośląski. Przedstawię teraz dwie następne publikacje naukowe prezentujące wyniki badań socjologicznych przeprowadzonych na ten temat w tym regionie. Krzysztof Bierwiczonek w artykule *Między entuzjazmem a sceptycyzmem. Metropolia śląsko-zagłębiowska w świetle badań socjologicznych z lat 2006–2008*<sup>18</sup> omawia wyniki badań przeprowadzonych przez Zakład Socjologii Rozwoju Instytutu Socjologii Uniwersytetu Śląskiego w latach 2007–2008 z użyciem 1297 standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wśród mieszkańców gmin województwa śląskiego. Nie podaje, jaki był sposób doboru respondentów do badań. W badaniu tym przeprowadzono również 55 swobodnych wywiadów z ekspertami społecznymi rekrutującymi się spośród regionalnych polityków, przedstawicieli środowisk gospodarczych, kulturalnych i organizacji pozarządowych.

Autor z rezerwą odnosi się do zebranych w badaniu opinii ekspertów. Cechuje je – według niego – prawie powszechny entuzjazm co do idei metropolii i sceptycyzm co do możliwości jej efektywnego funkcjonowania. Eksperti zwracali uwagę przede wszystkim na cechy ilościowe zbiorowości przyszłej metropolii (liczbę mieszkańców), a nie na możliwości rozwoju jakościowego związane m.in. z innowacyjnością i konkurencyjnością metropolii<sup>19</sup>.

Badanie opinii mieszkańców przyszłej metropolii górnośląskiej powtarzane dwukrotnie w tych samych miastach pokazało, że w 2006 r. ideę

---

<sup>16</sup> Tamże, s. 55.

<sup>17</sup> Tamże, s. 65.

<sup>18</sup> K. Bierwiczonek, (2010), *Między entuzjazmem a sceptycyzmem. „Metropolia śląsko-zagłębiowska” w świetle badań socjologicznych z lat 2006–2008*, (w:) *Sposób na Metropolię. Idee społeczne a oczekiwania wobec projektu utworzenia śląsko-zagłębiowskiej metropolii*; Katowice.

<sup>19</sup> Tamże, s. 93–94.

utworzenia związku metropolitalnego poparło większość badanych (49,5%), ale w 2007 większość ta wynosiła 43,4%<sup>20</sup>.

Bierwiczonek, komentując wynik badania stopnia poparcia mieszkańców dla idei metropolizacji na Górnym Śląsku, czyni istotną uwagę. Pisze on: „Interesujące jest to, że poparcie dla idei metropolii było podobne we wszystkich miejscowościach – zarówno tych, które znalazły się na terenie projektowanej metropolii, jak i tych, które znalazły się poza jej projektowanymi granicami. Wydaje się więc, że pytanie o metropolię [...] jest pytaniem o nieznaną respondentom problem”<sup>21</sup>. Autor ten zauważa również, że zarówno wśród badanych mieszkańców, jak i wśród ekspertów „można zauważyć rozbieżność pomiędzy teoretyczną definicją metropolii a jej społecznym postrzeganiem”<sup>22</sup>. W postępującym na Śląsku procesie metropolizacji Bierwiczonek dostrzega jednak, że „prezydenci 14 miast tworzących Górnośląski Związek Metropolitalny nauczyli się dochodzić do kompromisów, o czym świadczy to, że uzgodnili wspólnie nazwę metropolii [GZM – przyp. autora]. GZM inspirowuje i koordynuje coraz więcej inicjatyw metropolitalnych, czego przykładem jest opracowanie Strategii Rozwoju GZM »Silesia«”<sup>23</sup>.

W tym samym tomie śląskich studiów metropolitalnych (*Sposób na Metropolię...*, 2010) Grzegorz Gawroński, Małgorzata Kłoskiewicz, Anna Stawowa, Aleksandra Wycisk i Agata Zygmunt opublikowali artykuł: *Metropolia w świetle opinii mieszkańców Górnośląskiego Związku Metropolitalnego. Raport z badań*<sup>24</sup>.

Artykuł jest raportem z badań socjologicznych zleconych w 2009 r. Kołu Naukowemu przy Instytucie Socjologii Uniwersytetu Śląskiego na temat opinii mieszkańców 14 miast (tworzących Górnośląski Związek Metropolitalny) co do idei powołania do życia metropolii górnośląskiej. W ramach badania przeprowadzono 600 wywiadów standaryzowanych z mieszkańcami 14 miast i 15 wywiadów z ekspertami (przedsiębiorcy, dziennikarze, samorządowcy, politycy, naukowcy). Wywiady z mieszkańcami przeprowadzono na dobranej kwotowo z każdego miasta próbie,

---

<sup>20</sup> Tamże, s. 100.

<sup>21</sup> Tamże, s. 101.

<sup>22</sup> Tamże, s. 102.

<sup>23</sup> Tamże.

<sup>24</sup> G. Gawroński, M. Kłoskiewicz, A. Stawowa, A. Wycisk, A. Zygmunt, (2010), *Metropolia w świetle opinii mieszkańców Górnośląskiego Związku Metropolitalnego. Raport z badań*, w: *Sposób na Metropolię. Idee społeczne a oczekiwania wobec projektu utworzenia śląsko-zagłębiowskiej metropolii*, Katowice.

proporcjonalnie do udziału danego miasta w ogólnej liczbie mieszkańców 14 miast. W przeciwieństwie do innych badań socjologicznych procesów metropolizacji, w tym badaniu sondowano poszerzony zakres zagadnień społecznych, m.in. identyfikację regionalną mieszkańców, stopień ich integracji społecznej wewnątrz zbiorowości regionalnej, powstawanie nowej tożsamości metropolitalnej itp.

Badanie to pokazało, że 66% mieszkańców 14 miast (respondentów) posiadało jakąś informację o projekcie utworzenia śląskiej metropolii. Informację czerpano głównie z prasy<sup>25</sup>.

Wśród badanych przeważało pozytywne nastawienie do projektu metropolitalnego. Zdecydowanie podobał się on 27,5% badanych, a „raczej” się podobał 34% respondentów (mieszkańców)<sup>26</sup>.

70% badanych mieszkańców chciałoby wziąć udział w bezpośrednim głosowaniu dotyczącym włączaniu ich miasta do związku metropolitalnego. W każdej kategorii wykształcenia przeważał pogląd, że decyzję o przystąpieniu danego miasta do związku metropolitalnego należy powierzyć mieszkańcom tego miasta, a więc podejmować ją w drodze referendum lokalnego<sup>27</sup>. Autorzy artykułu interpretują ten ostatni wynik badania jako wskaźnik „umacniania się postaw obywatelskich w społeczeństwie”.

W policentrycznej konurbacji śląskiej problemem jest, czy nowy twór metropolitalny powinien mieć swoje geograficzne centrum. Aż 72,1% badanych mieszkańców odpowiedziało, że takie centrum jest konieczne, a stosunkowo największa liczba badanych (45,8%) najsilniej z górnośląskich miast identyfikuje się z Katowicami. Ten splot opinii mieszkańców trzeba uznać (co robią autorzy badań) za korzystny dla procesu metropolizacji na Górnym Śląsku<sup>28</sup>.

Liczba wymienionych przez respondentów ewentualnych negatywnych skutków utworzenia metropolii górnośląskiej była o połowę mniejsza od liczby dostrzeganych przez nich skutków pozytywnych, co również trzeba uznać za zjawisko korzystne dla przebiegu procesu metropolizacji na Górnym Śląsku<sup>29</sup>.

W trakcie relacjonowanego tu badania stwierdzono istnienie wśród mieszkańców badanych miast znacznego zróżnicowania w ich identyfikacji

---

<sup>25</sup> Tamże, s. 27.

<sup>26</sup> Tamże, s. 31.

<sup>27</sup> Tamże, s. 44.

<sup>28</sup> Tamże, s. 64–65.

<sup>29</sup> Tamże, s. 68.

terytorialnej. Na tradycyjnym obszarze Śląska mało kto z respondentów identyfikował się z Zagłębiem, a na obszarze Zagłębia w najmniejszym stopniu identyfikowano się ze Śląskiem<sup>30</sup>.

W funkcjonowaniu dojrzałej, rozwiniętej metropolii różnice pomiędzy jej mieszkańcami (i konflikty) mogą stanowić czynnik dynamizujący rozwój metropolii. W trakcie jednak tworzenia się metropolii (w procesie metropolizacji) stanowić mogą one raczej czynnik hamujący integrację zarządzania metropolitalnego i tworzenia się nowej tożsamości metropolitalnej mieszkańców regionu.

Omawiane tu teraz badanie ujawnia jeszcze kilka innych zjawisk, które mogą odegrać rolę czynników hamujących proces metropolizacji na Górnym Śląsku. I tak w związku z projektem utworzenia metropolii mieszkańcy GZM obawiali się nadmiernej rozbudowy biurokracji i wzrostu utrudnień administracyjnych (24,1%). Obawiano się również utraty znaczenia (pozycji) i autonomii rodzimych miast respondentów (40% respondentów). Ten ostatni wynik badania jego autorzy interpretują jako wskaźnik ambiwalencji postaw mieszkańców, którzy będąc – w większości – pozytywnie nastawieni do łączenia ich miast w związek metropolitalny, jednocześnie obawiali się utraty autonomii swoich miast<sup>31</sup>.

Obawiano się również „wykreowania nowego pola konfliktów politycznych [...] tego, że politycy będą walczyć ze sobą o władzę i wpływy w nowej instytucji” (14% badanych)<sup>32</sup>. Zdaniem 22,3% respondentów powstanie metropolii może spowodować, że obszary województwa nie-wchodzące w skład metropolii będą pomijane w polityce regionalnej i niedoinwestowane<sup>33</sup>.

Na pytanie, czyja działalność może wpłynąć najsilniej na integrację społeczną i dobre zarządzanie powstającą metropolią, 47,5% respondentów odpowiedziało, że samorządowców, 47,2% – że przedsiębiorców, 27,1% – że polityków a 19,7% – że dziennikarzy. To, że wśród wpływowych aktorów zarządzania respondenci nie wymienili siebie – czyli mieszkańców, autorzy badań uznali za objaw słabości górnośląskich lokalnych społeczności obywatelskich<sup>34</sup>.

Próbując zidentyfikować czynniki łączące (a nie dzielące) mieszkańców projektowanej metropolii górnośląskiej, autorzy omawianego tu

---

Tamże, s. 63.

<sup>31</sup> Tamże, s. 76–77.

<sup>32</sup> Tamże, s. 78.

<sup>33</sup> Tamże, s. 77.

<sup>34</sup> Tamże, s. 82.



badania stwierdzili, że mieszkańcy regionu uważają za takie czynniki: tradycje przemysłowe (68% badanych), historię (34%), etos pracy (26%) i jeszcze kilka innych (rzadziej wymienianych) czynników. Prowadzi to autorów raportu z badań do wniosku, że „różnice w kwestii elementarnych spoiw społeczeństwa metropolitalnego [...] są [na Górnym Śląsku – przyp. autora] na tyle małe, że zintegrowanie ludzi nie będzie stanowiło problemu, ponieważ tak naprawdę już się dokonało”<sup>35</sup>.

W przeglądzie literatury poświęconej społecznym aspektom zachodzących obecnie w Polsce procesów metropolizacji trzeba poświęcić również uwagę Warszawie i otaczającym ją gminom. W świetle wielu ocen proces metropolizacji w tym regionie jest słabo zaawansowany. Mimo to właśnie tutaj w 2007 r. przeprowadzono najbardziej systematyczne badania ankietowe opinii publicznej na temat problemów metropolizacji.

Na zlecenie nieistniejącego już dzisiaj Stowarzyszenia Metropolia Warszawa badanie wykonało Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) na liczącej 1900 osób losowej, reprezentatywnej próbie mieszkańców Warszawy i gmin leżących na warszawskim obszarze metropolitalnym (gminy na terenie 17 powiatów). Respondentami były osoby w wieku 15 lat i więcej, z którymi ankietę przeprowadzali ankieterzy metodą „face to face” (wywiad bezpośredni)<sup>36</sup>.

Badanie opinii o metropoliach i metropolizacji młodzieży szkolnej przez CBOS jest szczególnie interesujące. Badanie to wykazało bowiem, że „najmłodszy respondenci (15–17 lat) w mniejszym stopniu niż starsi czują się mieszkańcami metropolii warszawskiej”<sup>37</sup>. Badanie to ujawniło więc, że tak zalecane przez wszystkich autorów powyżej relacjonowanych publikacji uświadomienie i promowanie idei metropolizacji jest wśród młodych (15–17 lat) mieszkańców metropolizujących się obszarów aglomeracji najsłabsze.

W badaniu CBOS poczucie przynależności do metropolii warszawskiej stwierdzono u 77,7% mieszkańców Warszawy i u 55,1% mieszkańców gmin leżących na obszarze metropolitalnym. „W opinii zdecydowanej większości badanych najważniejszym spoiwem są wspólne interesy gospodarcze, rynek pracy oraz połączenia komunikacyjne”<sup>38</sup>. „W opinii zdecydowanej większości obszar metropolii powinien być ograniczony do

---

<sup>35</sup> Tamże, s. 81.

<sup>36</sup> *Warszawa metropolii. Wyniki badania opinii publicznej*, (2007), CBOS, Warszawa, październik.

<sup>37</sup> Tamże, s. 10.

<sup>38</sup> Tamże, s. 5.

miejsowości leżących w bliskiej odległości od Warszawy. Inaczej sądzi tylko 2,9% warszawiaków i 20,2% osób spoza stolicy<sup>39</sup>. „Ponad połowa badanych (58,9%) nie widzi potrzeby powoływania [...] wspólnych władz dla zarządzania regionem metropolitalnym”<sup>40</sup>.

O wpływie wieku na opinie mieszkańców Warszawy i okolic o metropolizacji pisaliśmy już wyżej. Jeśli chodzi o wpływ wykształcenia respondentów na ich poglądy w sprawie metropolizacji, to „Poczuciu przynależności [do metropolii – przyp. autora] wykształcenie sprzyja. W grupie osób z wykształceniem podstawowym było najmniej osób identyfikujących się z metropolią warszawską (51,0%), a w grupie z wykształceniem wyższym najwięcej (75,9%)<sup>41</sup>.

W badaniu CBOS z 2007 r. bardzo dużo miejsca poświęcono poglądom respondentów na sprawy, które według nich powinny być rozwiązywane (zarządzane) wspólnie dla całego regionu metropolitalnego. Autorzy tego, jak i wcześniej zrelacjonowanych badań, uważają tego typu poglądy mieszkańców za jeden z elementów integrujących społeczeństwo obszarów przyszłej metropolii i uzasadniających w oczach mieszkańców potrzebę powołania metropolii do życia. We wszystkich relacjonowanych badaniach listy spraw, które według mieszkańców powinny być rozwiązywane w aglomeracji się metropolizującej wspólnie, wyglądają (z drobnymi modyfikacjami) podobnie. W 2007 r. badani przez CBOS mieszkańcy Warszawy i okolic zaliczyli do nich:

1. sieć kolejową (86,5% ogółu respondentów),
2. koordynację transportu kolejowego z komunikacją publiczną (84,3%),
3. komunikację publiczną na całym obszarze (83,1%),
4. bilety komunikacji publicznej (81,6%),
5. informowanie o możliwościach rozwoju gospodarczego (68,9%),
6. zarządzanie drogami (czyszczenie, remonty, system sygnalizacji).

Za najważniejsze do zrobienia w ciągu najbliższych lat uznano: 1) wśród warszawiaków – rozwój obwodnic, 2) dla osób spoza Warszawy – budowę dróg lokalnych, dla obu kategorii – wprowadzenie wspólnego dla całej metropolii transportu publicznego z jednym biletem<sup>42</sup>.

Wydaje się, że zrelacjonowane wyżej badania na temat społecznych aspektów metropolizacji wyczerpały już wszystkie możliwości poznawcze, jakie daje stosowanie techniki kwestionariusza ankietowego do badania

---

<sup>39</sup> Tamże, s. 6.

<sup>40</sup> Tamże, s. 7.

<sup>41</sup> Tamże, s. 10.

<sup>42</sup> Tamże, s. 30.

opinii mieszkańców na temat powstawania metropolii. Wykazały one, że mieszkańcy obszarów metropolizujących się słabo, na ogół, orientujący się w mechanizmach zachodzących procesów metropolizacji, aprobuja jednak idee tworzenia metropolii czy integracji zarządzania na jej przyszłym obszarze. Aprobata ta jest wyrażana mimo częstych obaw badanych mieszkańców przed osłabieniem dotychczasowej autonomii poszczególnych gmin na obszarze się metropolizującym. Mieszkańcy potrafią wskazać konkretne dziedziny zarządzania sprawami publicznymi, które przede wszystkim – według nich – powinny ulegać integracji zarządzania. Dziedziny te są wskazywane podobnie we wszystkich badanych regionach metropolizujących się. Mieszkańcy wyrażają obawy przed mogącą nastąpić w wyniku metropolizacji „biurokratyzacją” zarządzania nową (metropolitalną) jednostką administracyjną. Na ogół chcieliby mieć oni wpływ (przez udział w referendum) w tworzeniu tych nowych jednostek administracyjnych.

Po zapoznaniu się z wynikami zrelacjonowanych badań można postawić pytanie, dlaczego procesy metropolizacji w badanych regionach zachodzą bardzo powoli? Eksperci, których opinie sondowano w badaniach, nie udzielają na to pytanie jednoznacznych odpowiedzi. Zamiast ich opinii przytoczę na zakończenie tej części artykułu opinię na temat przebiegu i wyników procesu metropolizacji Trójmiasta, którą w książce *Przestrzeń publiczna a przemiany miasta* sformułowała Małgorzata Dymnicka<sup>43</sup>. Piszze ona: „Problem integracji obszaru trójmiejskiego został poddany społecznej debacie [...] w 2007 roku. Debata pokazała, jak silnie w społecznej świadomości mieszkańców Gdańska, Sopotu i Gdyni zakodowana jest potrzeba integracji aglomeracji pomorskiej. Potwierdziły ją jednoznacznie wyniki sondażu pt. »Jakiej chcemy metropolii«, przeprowadzonego przez PBS DGA (2007) [...] Na podstawie wyników sondaży została opracowana Karta Trójmiasta, definiująca zasady współpracy Gdańska, Sopotu i Gdyni. W treści deklaracji podpisanej przez trzech prezydentów zawierała się obietnica realizacji wspólnych zadań. Tego chcieli mieszkańcy i do tego zobowiązali się – podpisując ten dokument – lokalni samorządowcy. Czas pokazał jednak, że »psychologia wypiera politykę«, gdyż bariery we współpracy między trzema miastami nie tylko nie zanikają, lecz się pogłębiają”<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> M. Dymnicka, (2013), *Przestrzeń publiczna a przemiany miasta*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa.

<sup>44</sup> Tamże, s. 239.

## Partnerska współpraca władz lokalnych na miejskich obszarach funkcjonalnych miast wojewódzkich

Uznawszy wątek badań ankietowych nad świadomością metropolitalną mieszkańców obszarów metropolizujących się za „wyczerpany” (wyczerpany w kilku znaczeniach tego słowa), zapoznajmy się z wynikami badań prowadzonych innymi metodami, nad innymi społecznymi aspektami procesów metropolizacji zachodzącymi obecnie w Polsce.

Badając w 2012 r. przebieg społecznych konsultacji projektów strategii i programów rozwoju polskich regionów, zwracałem szczególną uwagę na miejsce problematyki miast w tych konsultacjach, wyróżniając w tym zakresie miejsce poświęcone w opiniach i postulatach konsultacyjnych tworzącym się wokół centralnych miast wojewódzkich obszarom metropolitalnym<sup>45</sup>. Analizowałem konsultacje projektów strategii i regionalnych programów operacyjnych 7 województw. W analizie konsultacji zwracałem uwagę na skłonność podmiotów konsultujących do współpracy, na częstotliwość występowania w materiale (zwykle bardzo obszernym) konsultacji wniosków na rzecz przedsięwzięć o znaczeniu ponadlokalnym, w tym wniosków pozytywnie lub negatywnie odnoszących się do procesów metropolizacji na terenie danego województwa. Analizowane województwa można podzielić pod względem ich „kultury konsultacyjnej”. Kultura konsultacyjna województw Polski wschodniej zaczyna się dopiero kształtować. Inne analizowane województwa mają zwyczaje i procedury konsultacyjne o wiele bogatsze. Przoduje pod tym względem Śląsk, a zwłaszcza Małopolska. Raporty z konsultacji regionalnych znacznie różnią się formą opracowania. Opracowania procesu konsultacji w województwach małopolskim i śląskim są obszernymi dokumentami. Raport małopolski sporządzony jest z dużym wyrafinowaniem warsztatowym. W innych województwach poziom opracowania raportów jest niekiedy objawem rutyny urzędniczej. Różnice w sposobach konsultowania między województwami widać nie tylko w formie sprawozdań z konsultacji. W śląskim i małopolskim dokumencie konsultacyjnym widoczna jest świadomość organizatorów konsultacji, że przez konsultacje tworzą płaszczyznę porozumienia na rzecz rozwoju województwa, co znacznie słabiej się zaznacza w pozostałych województwach<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> W. Siemiński, (2012), *Spoleczne konsultacje regionalnych strategii i programów rozwoju. Miejsce problematyki miast w konsultacjach*, „Człowiek i Środowisko” nr 4.

<sup>46</sup> Tamże, s. 61.

Co jednak ciekawe z punktu widzenia przedmiotu niniejszego artykułu „Lektura sprawozdań z przebiegu konsultacji i wniosków z konsultacji rzuca pewne światło na różnice interesów pomiędzy aktorami scen rozwoju regionalnego i na różnice w ich priorytetach [...] Zróżnicowanie (konfliktowe) interesów poszczególnych aktorów jest bardzo widoczne np. w województwach pomorskim i kujawsko-pomorskim, gdzie przedstawiciele mniejszych i peryferyjnych środowisk wyraźnie obawiają się marginalizacji ze strony aktorów z obszaru metropolizującego się centrum województwa. W województwie śląskim, gdzie również wypłynął w konsultacjach problem »centrum – peryferie«, dyskutanci widzą jednak – w znacznie większym stopniu niż gdzie indziej – swoje miejsce w zarysowującym się nowym ładzie metropolitalnym”<sup>47</sup>.

Materiały regionalnych konsultacji wojewódzkich dokumentów strategicznych zawierają zwykle około tysiąca wniosków i postulatów. Ta liczba pozwala na ich analizę statystyczną m.in. pod kątem aprobaty (lub dezaprobaty) podmiotów dla idei metropolizacji ośrodka wojewódzkiego czy skłonności do wysuwania ponadlokalnych inicjatyw kooperacyjnych przez te podmioty. Niestety, nie udało się w ten sposób opracować materiałów wojewódzkich konsultacji projektów dokumentów strategicznych.

Próbę oszacowania rozmiarów i natężenia partnerskiej współpracy (partnerstw) samorządowych i innych podmiotów (jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków i stowarzyszeń, a także organizacji pozarządowych) na miejskich obszarach funkcjonalnych (MOF) miast wojewódzkich przeprowadzono w tomie *Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych* zredagowanym przez Karola Janasa i Wojciecha Jarczewskiego z krakowskiego Instytutu Rozwoju Miast (IRM)<sup>48</sup>.

Koordinatory badań relacjonowanych w tym tomie (i jednocześnie autorzy większości z nich) w czterech przedsięwzięciach badawczych oszacowali zasięg, natężenie i rezultaty podejmowanej przez wyżej wymienione podmioty współpracy (partnerstwa) wymaganej w MOF przy wykorzystaniu środków unijnych i środków Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) w ramach konkursów JUP, MOF I i MOF II oraz EOG. W jednym przypadku wykorzystano badania zrealizowane na zlecenie Związku Miast Polskich (ZMP) przez Fundację Pracowni Badań i Innowacji Społecznych

---

<sup>47</sup> Tamże.

<sup>48</sup> K. Janas, W. Jarczewski, (2017), *Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych. Raport o stanie polskich miast*, Obserwatorium Polityki Miejskiej, IRM, Kraków.

„Stocznia”, których wyniki opracowali Jan Herbst, Mateusz Olechowski i Katarzyna Starzyk.

Autorzy (i koordynatorzy) wyżej wymienionych przedsięwzięć badawczych przyjęli szereg wstępnych założeń o dużej doniosłości socjologicznej, starając się je – przez swe badania – zweryfikować. Do założeń tych należały tezy, że:

- zbyt daleko posunięta centralizacja zarządzania dużych i złożonych organizmów miejskich może prowadzić do ich nie zrównoważonego rozwoju w oderwaniu od realnych potrzeb mieszkańców oraz kształtować coraz większe nierówności wewnątrz miejskich obszarów aglomeracyjnych (w ślad za: Sellers; Hofmann-Martinot 2008)<sup>49</sup>;
- zbyt daleko posunięta centralizacja zarządzania dużymi i złożonymi organizmami miejskimi negatywnie wpływa na samorządność i ogranicza realny wpływ mieszkańców na to, w jaki sposób miasto jest zarządzane (za: Devas 2005)<sup>50</sup>;
- do poprawy jakości zarządzania MOF należy dążyć przez tworzenie odpowiednich warunków i wspieranie dobrowolnych form współpracy między jednostkami administracji terytorialnej tworzącymi dany MOF, jak i współpracy pionowej – między różnymi szczeblami administracji terytorialnej, co jest zgodne z Krajową Polityką Miejską<sup>51</sup>;
- sama idea partnerskiego podejścia do planowania inwestycji [i do innych składników zarządzania na obszarach MOF – przyp. autora] ma za zadanie wspierać rozwój kapitału społecznego, który w Polsce nie jest zbyt rozwinięty, a Polacy na podstawie badań socjologów (Czapiński, Panek 2015) są uznawani za społeczeństwo raczej nieufne względem swoich rodaków<sup>52</sup>.

W intencji autorów i koordynatorów omawianych tu badań leżało wykazanie, że brak (deficyt) kapitału społecznego w Polsce (brak otwartości i zaufania do współpracy z innymi) stanowi istotną barierę w nawiązywaniu partnerstw przez władze lokalne na obszarach metropolizujących się, co bardzo spowalnia ruch tworzenia się metropolii na drodze nazwanej przez T. Kaczmarka drogą integracji zarządzania metropolitalnego „od dołu”.

Nie będziemy tu przytaczać wyników wszystkich 4 przedsięwzięć badawczych zainicjowanych przez IRM i jego Obserwatorium Polityki

---

<sup>49</sup> Tamże, s. 8.

<sup>50</sup> Tamże.

<sup>51</sup> Tamże.

<sup>52</sup> Tamże, s. 70.

Miejskiej. Wskażmy te konkluzje badań, które powtarzają się i potwierdzają się w kolejnych badaniach, zyskując przez to walor ogólności.

Bardzo ważne wydaje się tu więc stwierdzenie, że: „Analiza współpracy międzygminnej w MOF-ach ośrodków wojewódzkich z perspektywy transferów finansowych między samorządami wykazuje jednoznacznie na bardziej intensywny charakter współpracy w ramach obszarów funkcjonalnych niż poza nimi, ale jedynie w zakresie współpracy na rzecz zaspokojenia bieżących potrzeb mieszkańców. Powiązania te nie przekładają się na skłonność do wspólnego wysiłku inwestycyjnego. Gminy podpisują porozumienia, kupują od siebie usługi, głównie transportowe, ale tylko sporadycznie podejmują wspólne inwestycje. Skłonność samorządów do współpracy inwestycyjnej jest bardzo niska”<sup>53</sup>. Jak można domniemywać większość partnerstw – piszą dalej cytowani tu autorzy – miała raczej zadaniowo-projektowy charakter nastawiony na absorpcję i wykorzystanie funduszy zewnętrznych [czyli unijnych – przyp. autora]<sup>54</sup>.

„Przeprowadzona analiza jasno wykazała, że współczynnik współpracy dla 6 z 17 rdzeni [analiza współpracy miast wojewódzkich z otaczającymi gminami – przyp. autora] jest na poziomie zerowym [...] W kolejnych ośmiu kształtuje się na niskim poziomie [...] Średni współczynnik współpracy odnotowano dla projektów z poznańskiego i olsztyńskiego MOF-u. Najwyższy [...] wskaźnik współpracy osiągnięto w trójmiejskim MOF-ie”<sup>55</sup>.

Analiza partnerstw samorządów z 2015 r. wykazała, że „przeciętnie liczą one 16 podmiotów, choć są wśród nich i takie, w których uczestniczyło 87, jak i takie, które mają ich zaledwie trzy. Zdecydowaną większością członków partnerstw są samorzady gminne, choć w ponad 40% z nich uczestniczą też inni partnerzy, w tym reprezentujący sektor pozarządowy oraz komercyjny (są to niemal wyłącznie partnerstwa związane wokół projektów EOG). W skład 24 partnerstw (2/3 badanej populacji) nie zabrakło samorządów powiatowych [...], a w dwóch uczestniczą również samorzady wojewódzkie. Liderami partnerstw były najczęściej miasta na prawach powiatu (35%) oraz gminy miejskie (24%), bardzo rzadko powiaty ziemskie (5%) i związki międzygminne”<sup>56</sup>.

Kolejnym wskaźnikiem zastosowanym w badaniu była stopa wpływu projektów realizowanych w Zintegrowanych Inwestycjach Terytorialnych (ZIT, powołane po 2013 partnerstwa gmin w ramach MOF wykorzystujące

---

<sup>53</sup> Tamże, s. 49–50.

<sup>54</sup> Tamże, s. 102.

<sup>55</sup> Tamże, s. 71.

<sup>56</sup> Tamże, s. 81.

środki unijne do celów inwestycyjnych na terenie MOF). „Zamysłem tego badania było oszacowanie, czy projekt będzie wpływał tylko na lokalną społeczność w gminie realizującej w ramach ZIT projekt czy też jego rezultaty będą miały szansę na rozprzestrzenienie się na okoliczne gminy lub cały MOF. Najsilniejsze oddziaływanie na cały MOF realizowanych w ZIT-ach projektów stwierdzono w MOF-ach trójmiejskim, lubelskim i opolskim”. Projekty realizowane w MOF kieleckim, olsztyńskim i rzeszowskim wykazały najniższe współczynniki wpływu (odpowiednio 34, 32,5, 31,7%)<sup>57</sup>.

„Absolutna większość proponowanych w ZIT-ach projektów jest realizowana bez współpracy z innymi samorządami [...] W przypadku współczynnika wpływu projektu, czyli oceny potencjalnego wpływu planowanych w ramach ZIT-ów projektów ma obszar większy niż jednostka, w ramach której projekt jest realizowany, sytuacja wygląda nieco lepiej” – oceniają autorzy krakowskich badań<sup>58</sup>.

## Zakończenie

Wyniki wyżej wymienionych badań są fundamentalne dla oceny szans na poszerzenie i zacieśnianie integracji zarządzania na obszarach, które mają szansę ewaluować w stronę metropolii. Wyniki te pokazują, że droga integracji zarządzania prowadząca do metropolizacji uważana za najbardziej skuteczną i naturalną – integracja zarządzania od „dołu” napotyka na poważną przeszkodę w postaci nieumiejętności (czy niechęci) do nawiązywania współpracy partnerskiej między znaczącymi aktorami sceny zarządzania publicznego na obszarach typowanych do stania się metropoliami. Współpraca partnerska jest zawiązywana głównie w sferze świadczenia usług transportowych. Wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne gmin z obszaru potencjalnych metropolii należą do rzadkości. Bardzo niepokojące jest to, że gminy „rdzeniowe” (gminy miast wojewódzkich) w 6 przypadkach (na 17 województw) w ogóle nie wykazują inicjatyw kooperacyjnych w zakresie wspólnych inwestycji z gminami sąsiedzkimi, a w dalszych 8 przypadkach ich partnerskie więzi z sąsiadami kształtują się na niskim poziomie. Socjologiczna koncepcja kapitału społecznego odnosi się do jednostek, a nie do instytucji np. takich jak samorządy gminne, ale instytucje tworzą przecież ludzie i trudno oprzeć się wrażeniu, że niski

---

<sup>57</sup> Tamże, s. 72–73.

<sup>58</sup> Tamże, s. 78.



poziom partnerstwa we współpracy gmin w ramach MOF bierze się m.in. z braku kapitału społecznego.

Tym cenniejsza jest ta część konstatacji z badań IRM, która mówi o tym, jak funkcjonują partnerstwa – analizująca mechanizmy działania partnerstw.

„Większość podmiotów w sieci [wewnątrz partnerstw – przyp. autora] traktuje je przede wszystkim jako przestrzeń lokalnej interakcji z podmiotami, z którymi wiążą je bezpośrednie interesy i zadania. Wykazuje małe zaangażowanie w pracę całego partnerstwa i dużą aktywność w wybranych relacjach bilateralnych. Na drugim biegunie mamy mniejszość złożoną przede wszystkim z dużych ośrodków miejskich i powiatów (w tym liderów partnerstwa), która patrzy na partnerstwo jako pewną całość, co wiąże się z potrzebą kontaktów ze wszystkimi lub prawie wszystkimi członkami”<sup>59</sup>. Analiza kontaktów wewnątrz partnerstw prowadzi do wniosku, że są one z reguły „dość dobrze skomunikowane ze sobą (w kategoriach natężenia relacji pomiędzy poszczególnymi podmiotami) i mocno skoncentrowane wokół instytucji – liderów”<sup>60</sup>. Te konstatacje mogą być bardzo cenne przy próbach wzmacniania partnerstwa aktorów lokalnych na obszarach tych aglomeracji, na których mogą przebiegać procesy metropolizacji.

Wyniki omawianych w pierwszej części artykułu badań wyraźnie sugerują zaś, że dla tworzenia metropolii „od dołu” bardzo potrzebna jest intensyfikacja działań popularyzujących tę ideę wśród mieszkańców.

## **Bibliografia**

Bierwiczonek K., (2010), *Między entuzjazmem a sceptycyzmem. „Metropolia Śląsko-Zagłębiowska” w świetle badań socjologicznych z lat 2006–2008*, w: *Sposób na Metropolie. Idee społeczne a oczekiwania wobec projektu utworzenia śląsko-zagłębiowskiej metropolii*, Katowice.

Dymnicka M., (2013), *Przestrzeń publiczna a przemiany miasta*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa.

Gawroński G., Kłoskiewicz M., Stawowa A., Wycisk A., Zygmunt A., (2010), *Raport z badań*, w: *Sposób na Metropolie. Idee społeczne a oczekiwania wobec projektu utworzenia śląsko-zagłębiowskiej metropolii*, Katowice.

Jałowicki B., (1999), *Metropolie*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok.

---

<sup>59</sup> Tamże, s. 81.

<sup>60</sup> Tamże.

Janas K., Jarczewski W., (2017), *Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych. Raport o stanie polskich miast*, Obserwatorium Polityki Miejskiej, IRM, Kraków.

Kaczmarek T., (2017), *Procesy integracji metropolitalnej – od dołu i od góry*, w: A. Lutrzykowski, R. Gawłowski (red.), *Wyzwania polskiej polityki miejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.

Mikuła Ł., (2011), *Funkcjonowanie i integracja aglomeracji poznańskiej w opinii mieszkańców i polityków*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.

Siemiński W., (2012), *Społeczne konsultacje regionalnych strategii i programów rozwoju. Miejsce miast w konsultacjach*, „Człowiek i Środowisko” nr 4.

*Warszawa metropolia. Wynik badania opinii publicznej*, (2007), CBOS, Warszawa.

*Adres Autora:*

*dr Waldemar Siemiński*

*Krajowy Instytut Polityki Przestrzennej i Mieszkalnictwa*

*03–728 Warszawa, ul. Targowa 45*

## **Social aspects of the metropolisation process in Poland in scientific literature**

### **Abstract**

The article discusses the results of sociological empirical research on the social aspects of contemporary metropolisation processes in Poland. Following the research themes, the article focuses on the phenomenon of metropolitan awareness among residents of metropolitan areas (including the degree of residents' acceptance for metropolisation) and on the cooperation of major metropolitan actors in managing common issues (partnership). Based on the reported research, the article assesses the stage of the discussed phenomena and processes.