



## Artur Ochojski

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach  
Wydział Ekonomii  
Katedra Badań Strategicznych i Regionalnych  
artur.ochojski@ue.katowice.pl

# GOVERNANCE W MIEJSKICH OBSZARACH FUNKCJONALNYCH

**Streszczenie:** Artykuł jest próbą identyfikacji specyfiki i znaczenia governance w obszarach miejskich. Przyjęto, że wciąż mało wykorzystywaną kategorią analizy ekonomicznej zjawisk i procesów zachodzących na terytoriach są przepływy dóbr i informacji, szczególnie w perspektywie polityki rozwoju i zarządzania usługami publicznymi. Przepływy te, ale także i ich efekty koncentrują się w czasie na określonych obszarach. Ma to niemałe znaczenie dla uruchamiania i realizacji działań z zakresu interwencji publicznej, w tym w szczególności interwencji samorządu terytorialnego. W konkluzji artykułu zwrócono uwagę na znaczenie procesu współzrządzenia i współzarządzania w obszarach miejskich, traktowanego jako fundament refleksji strategicznej dla wzmacniania efektywności świadczenia usług publicznych.

**Słowa kluczowe:** governance, obszar miejski, usługi publiczne.

## Wprowadzenie

W artykule została podjęta próba zarysowania uwarunkowań aktywności władz samorządowych ukierunkowanej na „obsługę” i rozwój obszarów miejskich, która jest i będzie niezmiennie potrzebna w takim samym stopniu, jak aktywność planistyczna czy polityczno-strategiczna stricte realizowana w ramach konkretnych gmin miejskich, wiejskich czy miejsko-wiejskich.

Jako pierwsze założenie przyjęto, że interwencja, która dotyczy obszarów miejskich, może być traktowana jako szczególna forma polityki rozwoju i zarządzania usługami publicznymi integrująca wielu aktorów, a także wymagająca uwzględnienia wielu poziomów [Kuźnik, 2012; Ochojski, 2013; 2014]. Zatem

sferę instytucjonalną polityki w różnym stopniu współtworzą nie tylko podmioty publiczne, ale i prywatne, włączając biznes, deweloperów, środowiska twórcze czy grupy społeczne. Wielopoziomowość jest odnoszona zarówno do samorządu lokalnego czy regionalnego, jak i do władz rządowych czy międzynarodowych. Szczególną formę governance w miejskich obszarach funkcjonalnych stanowi tzw. governance metropolitalny [zob. Klasik i in., 2014; Salet i in., 2005].

Poziom koncentracji zjawisk i procesów w obszarach miejskich podlega zmianie w czasie. Dlatego też drugim założeniem, jakie przyjęto, jest możliwość bezpośredniego powiązania wiedzy o przepływach dóbr i informacji [Domański, 2012] w obszarach miejskich z procesami rozwoju terytorialnego [Noworól, 2012] i wzmacniania efektywności świadczenia wybranych usług publicznych [Kuznik i in., 2014]. Zadanie to obejmuje niewykluczające się trzy płaszczyzny:

- opisowo-wyjaśniającą, dla której podstawą jest dobry system gromadzenia danych i wykorzystywania ich w bieżącym monitoringu zmian na obszarach miejskich, który umożliwi ogląd danych także o charakterze niehistorycznym,
- prognostyczną, dla której istotą jest wczesna identyfikacja przyszłych, prawdopodobnych zmian o charakterze krytycznym,
- normatywną, w której kładzie się nacisk na kreowanie zmian<sup>1</sup>.

Ponieważ obszary miejskie nie są odseparowane od otoczenia, wpływa ono na ich ewoluowanie co najmniej tak samo, jak zmiany wywoływane: a) poprawą/degradacją wewnętrznej funkcjonalności oraz b) siłą/deficytem wewnętrznych potencjałów. Tym samym w każdej z wymienionych powyżej płaszczyzn ważne są trzy kwestie. Po pierwsze, podejście do obszarów miejskich musi mieć charakter dynamiczny, uwzględniający pewien przedział czasu<sup>2</sup>. Po drugie, powinno uwzględniać zarówno zmiany jakościowe, jak i pewną masę krytyczną zmian<sup>3</sup>. Po trzecie, wydaje się, że musi mieć ono charakter relatywny, ponieważ rozpoznawanie zmian w kategoriach jedynie absolutnych (wewnątrz obszaru) może skutkować częściowo poprawnym opisem, subiektywną oceną czy też

<sup>1</sup> Podejście to jest zbieżne z poglądem, jaki głosi J. O'Shaughnessy, twierdząc, że podstawą decyzji i dociekania jest opis, wyjaśnienie, przewidywanie, ocena i zalecenie. Zob. O'Shaughnessy [1975].

<sup>2</sup> Przykładowo wskazanie na nagły wzrost nakładów inwestycyjnych w danym roku nie jest informacją przesądzającą o potrzebie interwencji. Dynamika zmian nakładów jest zdecydowanie lepszą informacją.

<sup>3</sup> Na przykład powstanie sieci inteligentnych sygnalizacji świetlnych na obszarze kilku miast jest bez wątpienia działaniem determinującym poprawę bezpieczeństwa obszaru miejskiego. Niemniej masa krytyczna tej zmiany pojawia się w sytuacji terytorialnej ciągłości wdrożonego rozwiązania czy też maksymalnego „obłożenia” ilością rozwiązań technologicznych w obszarze największej koncentracji ruchu.

ryzykiem wskazania nie do końca zasadnych aktywności dla danego obszaru miejskiego<sup>4</sup>.

Przyjęte warunki brzegowe nakazują postawić co najmniej dwa pytania: jaka kategoria poznawcza pozwala na ekonomiczne osadzenie wielopodmiotowych działań w obszarach miejskich (kontekst ekonomiczny governance) oraz czy jest istotna – a jeśli tak, to jaka – formuła prowadzenia wskazanych powyżej działań (kontekst instytucjonalny governance).

W pierwszej części opracowania znalazły się przeglądowe podstawy definicyjne dla kategorii: obszary miejskie i governance, zaś w drugiej części studium empiryczne tworzące swego rodzaju szkic do dyskusji i dalszych szczegółowych analiz.

## 1. Istota obszarów miejskich

Obszar miejski może być definiowany w sposób bardzo pragmatyczny. Identyfikując codzienny ruch ludności związany z miejscem pracy i zamieszkania, jesteśmy w stanie wykazać dominujące (rdzeniowe) obszary oraz peryferie. Podejście to w dużym uproszczeniu i bez zagłębiania się w aspekty metodologiczne można uznać za charakterystyczne dla prac, które w skali europejskiej przechodzą swego rodzaju renesans [por. OECD, 2012]. Polskie doświadczenia w tym zakresie, jak twierdzi słusznie jeden z najczęściej przywoływanych w tym kontekście autorów, P. Śleszyński [2013], są niezwykle bogate i sięgają co najmniej końca lat 60. XX wieku. Podobnie wskazuje E. Korcelli-Olejniczak [2012], przywołując prace Czyż, Dziewońskiego, Chojnickiego i innych. Zwracają oni uwagę m.in. na tzw. codzienne systemy miast [za: Bourne, 1975], choć same koncepcje obszarów miejskich są raczej traktowane jako adaptacja tradycyjnych teorii, takich jak choćby teoria miejsc centralnych W. Christallera. Czy zatem można mówić o nowym podejściu łączącym terytoria miast i jego przedmieść? Wydaje się, że tak. Novum, zdaniem Autora, może stanowić próba połączenia trzech elementów, tj. obszaru miejskiego, inteligentnego rozwoju oraz procesów, które warunkują wartości (czy może mniej aksjologicznie – czynniki) utożsamiane z tą cechą rozwoju. Wobec powszechności nadawania licznym obszarom i działaniom w miastach i metropoliach przymiotnika inteligentny, czego

---

<sup>4</sup> Innymi słowy, powstanie nowego, wysokiej klasy obiektu użyteczności publicznej wydaje się wpływać pozytywnie na ocenę obszaru. Niemniej ostateczna i postrzegana w dłuższym okresie ocena tego przedsięwzięcia i jego użyteczności będzie zależeć od jego zestawienia z ofertą konkurencyjną w innych, referencyjnych obszarach miejskich, a z pewnością także i od jego wewnętrznej atrakcyjności.

przejawem jest popularność literatury lansującej tzw. *smart city*, warto zastanowić się nad osią podstawowych kategorii opisujących ten fenomen miast. Wciąż zbyt rzadko idea miasta inteligentnego, a taka nazwa w opinii Autora lepiej oddaje sens anglojęzycznego *smart city*, jest silnie osadzona na kanwie teoretycznej<sup>5</sup>. Mimo że R. Hollands [2008] wskazuje na wyższość *smart* nad *intelligent*, która jego zdaniem wynika z łącznego ujmowania wymiaru technologicznego (wymiar technologiczny = *intelligent*) i społecznego aplikowanego na rzecz trwałych rozwiązań w miastach, w artykule przyjmuje się tę właśnie nazwę<sup>6</sup>. Tym samym proponuje się, by rozwój inteligentny traktować jako trwałe pozytywne zmiany postrzegane łącznie w przestrzeniach życia i wypoczynku, kontaktów, przemieszczania się i prowadzenia działań gospodarczych. Zmiany, które są wynikiem aplikowania rozwiązań technologicznych dedykowanych człowiekowi, a nie rozwiązań technologicznych, których wartość wynika jedynie z ich zaawansowania czy innowacyjnego charakteru. Definiowanie inteligentnego obszaru miejskiego może przybierać formę bardziej dyskusyjną, jak można by to czynić za G. Briggsem [2005], dla którego inteligencja obszaru (miasta) jest jego cechą wynikającą ze zdolności powiązanych systemów do skutecznego i niosącego sukces działania w dłuższym czasie. W definicji tej kładzie się nacisk na aspekty organizacyjne. Innym podejściem może być to, które wprowadza G. Duche [2001, s. 9 i nast.], dla której rozwój terytorium może mieć miejsce jedynie w warunkach dobrej konfiguracji jego wewnętrznych składowych, dyfuzji wiedzy, wspólnego uczenia się po to, by wyprzedzać procesy, jakie obserwujemy lokalnie czy w skali międzynarodowej. Mimo iż nie jest to definicja, w której pojawiałyby się „z nazwy” koncepcja miasta/obszaru inteligentnego, można zaryzykować twierdzenie, że idea terytorium, które opisuje jako miejsce o pewnej dojrzałości decyzyjnej, miejsce bogate w wiedzę, a przede wszystkim miejsce,

<sup>5</sup> Co więcej, choć autor nie podziela tego poglądu, wydaje się, że dla literatury naukowej wystarczające jest, by uzasadnić ważkość tej tematyki posiłkowaniem się cytowaniami dokumentów europejskich czy też analizowaniem dedykowanego mu rynku usług biznesowych. Być może też dlatego interpretując pojęcie *smart city*, nadal głównie sięga się do programowych dokumentów europejskich czy też prac eksperckich powstających na kanwie modeli biznesowych takich podmiotów, jak IBM, CISCO czy SIEMENS.

<sup>6</sup> Pojęcia zaczerpnięte z języka angielskiego mają swoją specyfikę, którą często gubi się w świetle pojawiających się tłumaczeń. Tak wydaje się dziać z pojęciem *governance*, które jest często zastępowane hasłem *współrządzenie* czy też określane po prostu jako *zarządzanie*. Podobnie dzieje się z modną kategorią opisującą współcześnie miasta, tj. *smart city*, rozumianą często jako *miasto mądre*, *miasto inteligentne* czy nawet *miasto sprytne*. Pozostawienie obcej wersji językowej nie jest samo w sobie niczym złym, ponieważ znane są przykłady okrzepłych terminów dobrze funkcjonujących w literaturze czy w codziennym użyciu, takich jak *factoring* czy *outsourcing*. Wydaje się, że funkcją czasu i dyskusji publicznej jest zakorzenienie słów obcego pochodzenia.

gdzie wartością jest trwałość w dążeniu do mądrej zmiany będącej wynikiem uczenia się, wyprzedza Holandesa i innych. Byłby w błędzie ten, który myśląc o kategorii obszarów miejskich, stawiałby w opozycji obszary inteligentne i nieinteligentne. Należy raczej mówić o obszarach o wyższym poziomie rozwoju i obszarach, gdzie ta kategoria rozwoju ma wciąż relatywnie skromniejsze podstawy (ponieważ przykładowo zachodzą tylko niektóre podstawowe procesy), czy też mniej zaawansowane są jeszcze efekty (np. trwałość rozwiązań nie osiągnęła swojego pełnego wymiaru).

Zdaniem autora zarysowane powyżej ramy definicyjne miast inteligentnych w coraz większym stopniu będą obejmować obszary miejskie jako specyficzne terytoria, w których m.in.:

- dzięki mobilności ludzi i transferowi ich wiedzy są rozwijane rynki pracy,
- dzięki dostępności infrastruktury (przede wszystkim transportowej) powstają nowe lokalizacje biznesowe,
- aktywność deweloperska poszukująca nowych lokalizacji rezydencjalnych „otwiera” nowe miejsca w przestrzeniach podmiejskich,
- wybory dotyczące oferty usług (np. kultury) są realizowane w dłuższym czasie nie tyle w kontekście pojedynczego miasta, co raczej „zdywersyfikowanej” grupy wydarzeń i infrastruktury dostępnych w wielu miejscach,
- korzysta się z dostępnych w konkretnym miejscu usług specjalistycznych, usług rzadkich, pomimo powszechnego trendu ich digitalizacji (np. telemedycyna).

Charakterystyka ta może się odnosić w szczególności do obszarów metropolitalnych, których relatywny poziom rozwoju terytorialnego jest wyższy, ale także do ośrodków lokalnych. Obszary miejskie wydają się więc naturalnym obiektem opisu, diagnozy, modelowania czy zmian strategicznych i polityki.

## 2. Governance

Od początku lat 80. ubiegłego wieku, po znaczącym wzroście popularności koncepcji governance w krajach anglosaskich, liczba publikacji i wielość podejść rośnie. Przy czym można zauważyć dwie tendencje. Pierwszą, która wynika ze specyfiki pojęć osadzonych w różnych dziedzinach nauki. Drugą, która łączy się – podobnie jak wspomniany wcześniej termin smart city – z wyzwaniem, które wywołuje konieczność tłumaczenia słowa governance. W opracowaniach naukowych problematyka governance znajduje zainteresowanie wśród socjologów i politologów. Jest także bez wątpienia pojęciem używanym w naukach o zarzą-

dzaniu, geografii i ekonomii. Ze względu na swój interdyscyplinarny charakter wiele spośród istniejących definicji przybrało kształt udanych połączeń.

W opracowaniu tym governance jest prezentowany jedynie w kontekście rozwoju terytorialnego i zarządzania procesami rozwoju, w tym zarządzania usługami publicznymi<sup>7</sup>. Wydaje się tym samym, że warto się skoncentrować szczególnie na dwóch podejściach: instytucjonalnym i ekonomicznym. O ile to pierwsze wyrosło w kontekście propozycji uzupełnienia mechanizmów demokracji bezpośredniej i włączania wielu podmiotów w procesy decyzyjne i implementacyjne, a przede wszystkim transparentność działań, o tyle w podejściu ekonomicznym literatura najczęściej odwołuje się do kategorii kosztów transakcyjnych. Ekonomiczne korzyści współpracy rosną wraz z redukowaniem kosztów transakcyjnych dotyczących przedmiotu współpracy. Jednak warto zwrócić uwagę, że wartość dodana współpracy może się ujawniać nie tylko w momencie uruchomienia wspólnych działań, ale często jest odroczone w czasie, obejmując potencjalne działania i korzyści z nich płynące.

Definiowanie pojęcia governance jest zadaniem wymagającym koncentracji na sferze podmiotowej, procesowej i przedmiotowej. Podmiotem governance są ludzie i organizacje posiadające określone zasoby. Procesem immanentnie wpisany w system relacji definiowany jako governance jest współdziałanie. Warto postawić w tym miejscu tezę, że równoległy do procesu współdziałania (zarówno w sensie poznawczym, jak i normatywnym) jest proces uczenia się [Kitchin i in., 2015]. Przedmiotem governance mogą być kwestie poszukiwania nowych zasobów lub ich rekombinacji, uzgodnień w zakresie podstaw podejmowania decyzji strategicznych czy ustaleń fundamentalnych dla prowadzenia polityk rozwoju, identyfikacja rozwiązań dla konkretnych wdrożeń, realizacja inicjatyw czy też monitorowanie zmian.

Dla R.A.W. Rhodesa [1996] governance oznacza złożony zbiór organizacji i podmiotów, które są powiązane stałymi relacjami, u podstaw których znalazły się dwie kwestie: potrzeba wymiany zasobów oraz proces ustalania wspólnych celów. Definicja ta jest bardzo dobrym syntetycznym ujęciem wartym rozwinięcia kategorii governance na gruncie ekonomii czy gospodarki przestrzennej. Co ważne, daje ona wprost podstawę do łącznego interpretowania rozwoju inteligentnego i idei governance. Z jednej strony trwałość (relacji i efektów) jest kategorią wiodącą dla obu, z drugiej strony wiedza jest tym kapitałem, który decyduje o jakości współpracy i efektach rozwojowych danego terytorium. Na kanwie

---

<sup>7</sup> Pojęcie to jest więc analizowane w niniejszym opracowaniu na styku dwóch podejść – governance w systemach społeczno-ekonomicznych oraz governance w systemach społeczno-technologicznych i innowacyjnych. Więcej zob. Borrás, Edler (ed.) [2014].

podstaw teoretycznych gospodarki wiedzy zasadne jest więc twierdzenie, że informacja oraz wiedza są fundamentalnymi zasobami w rozwoju miasta i regionów [Gaczek, 2009; Korenik, 2011]. Dostępność wiedzy w obszarach miejskich jest warunkowana przez:

- atrakcyjne i dostępne publiczne miejsca interakcji wielu podmiotów,
- bliskość w wymiarze organizacyjnym, społecznym i instytucjonalnym gwarantującą pewną masę krytyczną interakcji między ludźmi,
- międzynarodowe powiązania sieciowe zapewniające otwartość obszaru miejskiego na otoczenie i budowanie relacji z otoczeniem,
- infrastrukturę mieszkaniową i towarzyszącą jej infrastrukturę publiczną sprzyjającą powstawaniu korzyści urbanizacji.

Wydaje się więc, że ciężar poznawczy istoty governance w ekonomii terytorialnej ulega przesunięciu. Camagni [2002] i Capello [2006] twierdzą że poziom i skuteczność współpracy są zdeterminowane przede wszystkim wiedzą, jaka jest akumulowana na danym terytorium. Perspektywa synergii wiedzy jest zatem centralną kategorią dla rozwoju terytorialnego.

Odrębną kwestią jest instytucjonalne postrzeganie procesów współrzędzenia i współzarządzania. Posiłkuje się ono najczęściej kategoriami: norm, reguł i zasad określających sposób sprawowania władzy w samorządowym segmencie sektora publicznego. Jeśli traktować governance jako włączanie się w politykę i zarządzanie sprawami publicznymi na określonym obszarze miejskim wielu interesariuszy lokalnych, to w praktyce są możliwe różne modele.

Pierwszy model governance tworzą obecne w sposób ciągły procesy ujawniające i angażujące działania opiniotwórcze różnych środowisk, których konsekwencją jest lobbowanie za pewnymi rozwiązaniami. Należy być ostrożnym w przypadku mówienia o konsultacjach jako governance. Musi zaistnieć pewien wysoki, powtarzalny poziom uczestnictwa w procesie współtworzenia zmian, dialogu na rzecz polityki czy przyczynku do formułowania idei polityki. Istotą governance jest więc trwałość, a nie 'okazjonalny' charakter współdziałania. Siła governance przejawia się uzyskiwaniem rozwiązań w ramach wspólnego poszukiwania wiedzy i umiejętności oraz wspólnego wykorzystywania nabytych w ten sposób kompetencji. Finalnie mówimy o procesie uczenia się.

Drugi model można sprowadzić do aktywnego uczestnictwa różnych środowisk w fazie działań analitycznych i formułowania sądów prospektywnych. Oznacza to coś więcej – współtworzenie zmian w ścisłym związku z wymianą wiedzy i odpowiedzialność z tytułu współdecydowania. Formuła takiego zaangażowania wielu interesariuszy, rozumiana jako współrzędzenie, ujawnia się wolą zmiany zawartą w dokumentach strategicznych.

Kolejny model można opisać jako stałe uzgadnianie partnerskich działań, których wynikiem jest świadczenie oferty lokalnej, usług, zapewnienie infrastruktury. Są to już konkretne wdrożenia zawierające elementarne uzgodnienia i ich współrealizacja – stąd też można określić governance mianem współzarządzania.

Czwarty model łączy idee zawarte w modelu drugim i trzecim – współdecydowanie i współrealizację przekładające się na wspólne przygotowanie polityki i konsekwentne procesy zarządzania.

Mimo że współzrządzenie i współzarządzanie wyrosło na idei oddolnych działań i aspiracji podmiotów społecznych i biznesowych działających w skali lokalnej, bez wątplenia governance w Polsce jest najczęściej osadzany w kontekście instrumentów, jakie są wykorzystywane przez władze publiczne. Wśród nich można znaleźć zarówno te silnie powiązane z kształtowaniem przestrzeni i stanowiące akty prawa miejscowego, jak choćby miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, jak i instrumenty fakultatywne, np. strategie miejskie czy programy rewitalizacyjne. Współzrządzenie i współzarządzanie jest w przeważającym stopniu widoczne w postaci konsultacji społecznych lub pewnego poziomu zaangażowania eksperckiego. Nowe wytyczne dla procesów rewitalizacji mogą, choć nie muszą, odwrócić ten spłaszczający w warunkach polskich ideę governance trend.

W specyficznym miejscu znalazły się stosunkowo nowe instrumenty, jakimi są inwestycje terytorialne, dedykowane w tej perspektywie finansowej Unii Europejskiej obszarom miejskim. Intencją autora nie jest próba oceny popularnych ZITów, RITów czy też ich efektywności ekonomicznej. Ciekawe może być w tym świetle pytanie o efekty tak rozumianego instytucjonalnego współdziałania czy też przyszłość tego typu interwencji. Z punktu widzenia władz samorządowych procesy współzrządzenia i współzarządzania mogą oznaczać dwie skrajne sytuacje. Pierwsza, gdzie obszary miejskie mogą się stać miejscami upolitycznionej „walki konkurencyjnej” o przestrzeń, o korzyści, w której „wypada” na bieżąco mieć swój udział. Sytuacja ta jest niepożądana, bo w dłuższej perspektywie są wytracane efekty trwałego, inteligentnego rozwoju. Drugą sytuacją jest utożsamianie procesów współdziałania z tradycją przedsiębiorczych władz samorządowych [Barczyk, 2010], dla których poszukiwanie nowych ofert jest rozumiane jako szansa dla obszaru miejskiego. Ta idea jest „kluczem” do otwierania się na mądrą zmiany w obszarach miejskich i miastach je tworzących. Rzecz bowiem idzie nie tyle o bieżący zasób, jaki chcemy stworzyć dla miasta (np. ważne z punktu widzenia władzy samorządowej i użytkowników nowe usługi przedszkolne dla mieszkańca mojego miasta i mojego wyborcy), ile raczej o strategiczny poten-



cjał, który mamy dla takiego obszaru miejskiego pozyskać czy też wykreować. Jest to kwestia kluczowa dla prowadzenia polityki samorządowej właśnie w jej strategicznym wymiarze – obszaru miejskiego czy w danych warunkach obszaru metropolitalnego.

### 3. Wstępne refleksje studialne

Intencją tego opracowania nie jest dostarczenie szczegółowych wyników badań, a raczej w zamyśle jest to praktyczny szkic służący dyskusji nad nową specyfiką governance. Przyjęto tym samym, że w perspektywie refleksji studialnych należy odsunąć szczegółowe rozważania, skupiając uwagę na aspektach przekrojowych. Autor ma świadomość, że studium to musi być przedmiotem dalszej analizy naświetlającej rdzeń ekonomicznego i instytucjonalnego wymiaru governance na obszarach miejskich.

Z badań prowadzonych w regionie<sup>8</sup> można wnioskować, że przepływy ludzi koncentrują się w czterech głównych ośrodkach miejskich, tj. na obszarze metropolitalnym Katowic, w aglomeracji bielskiej, rybnickiej i częstochowskiej. Obraz ten ma jednak charakter cząstkowy, ponieważ trudność identyfikacji relacji miejsce zamieszkania – usługi związane z wypoczynkiem, usługi specjalistyczne znacznie redukuje jego wartość poznawczą. O ile znane są opracowania pokazujące dojazdy do pracy uzyskane na różnych zasobach (GUS, urzędy skarbowe) i dla różnych lat oraz dojazdy uczniów do szkół ponadgimnazjalnych, o tyle trudno jest traktować je jako jedyne i wystarczające źródło informacji o przepływach w obszarach miejskich i poza nimi. Pewną wartość mogą mieć opracowania rejestrujące potoki samochodów, a także opracowania powstające jako wynik prac przygotowawczych dla delimitacji obszarów rewitalizacji w poszczególnych miastach. Obraz ten niewątpliwie jest mocno fragmentaryczny.

Generalnie może nasuwać się wniosek, iż w obszarach miejskich województwa śląskiego koncentrują się w sposób szczególnie widoczny efekty niemal trzech dekad zmian kształtowanych przez mechanizm interwencji publicznej, mechanizm rynkowy, a także mechanizm społeczny.

O efektach mechanizmu publicznego w obszarach miejskich zdecydowało przede wszystkim instrumentarium polityki rządowej i samorządowej, które to w okresie ostatniej dekady niewątpliwie jest kształtowane w znacznym stopniu

---

<sup>8</sup> Na które składają się zarówno opracowania towarzyszące programowaniu rozwiązań regionalnych nowej perspektywy finansowej, jak i prace akademickie, m.in. zespołu Katedry Badań Strategicznych i Regionalnych Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.

w ramach relacji wspólnotowych, unijnej polityki regionalnej. Polityka regionalna prowadzona w regionach, ale też i polityki miejskie są wzmacniane i inspirowane wspólnotowymi dokumentami strategicznymi, zaś ilość środków skierowanych na konkurencyjność i spójność jest nie do przecenienia. W województwie śląskim dotyczy to szczególnie rozwoju systemu infrastruktury drogowej, infrastruktury edukacyjnej, usług medycznych czy kultury. Na nowej (ale i odnowionej) infrastrukturze rozwijają się i odtwarzają usługi specjalistyczne. Zyskały przede wszystkim ośrodki miejskie: obszar metropolitalny Katowic, aglomeracja bielska, rybnicka i częstochowska, generując impulsy dla przestrzennego rozsiewu efektów tej zmiany.

Mechanizm rynkowy ma swoje odzwierciedlenie w globalnych przepływach kapitałów, ale przede wszystkim w presji poszukiwania nowych, lepszych lokalizacji biznesu dla działalności gospodarczej. Jest pewnym truizmem stwierdzenie, że nowe inicjatywy gospodarcze, nowe lokalizacje, nowe usługi mają się dobrze, gdy przynoszą korzyści biznesowi. Dlatego być może bliska autorowi idea terytorializacji firm [zob. Jewtuchowicz, 2013] jest jednak wciąż bardziej marzeniem dla województwa śląskiego, gdyż chyba jeszcze mniej możemy mówić o województwie śląskim jako zapleczu badawczo-rozwojowym dużych graczy globalnych, a bardziej o byciu częścią jego sfery produkcyjnej. Można zaryzykować twierdzenie, że kapitał wiedzy globalnej nie zakorzenia się w naszych ośrodkach miejskich i strefach gospodarczych w takim stopniu, by stale dzięki niemu była rozwijana rodzima nowa myśl technologiczna.

Mechanizm społeczny, uruchamiany w różnych formach aktywności obywatelskiej, wzmacniany wymiarem parafialnym, środowiskowym jest ważny i w wielu miejscach tego regionu decyduje o jakości życia mieszkańców. Ma on wymiar nie tylko lokalny, ale i diecezjalny/metropolitalny.

Z powyższego opisu można sądzić, że obraz zmian dotyczy raczej sfery infrastrukturalnej i przebudowy województwa. Bez wątpienia tak nie jest. Aktywność wielu środowisk czy też nowej klasy miejskiej i metropolitalnej koncentruje się w ośrodkach miejskich, ale jej efekty mają wymiar globalny. Środowiska medyczne, kultury, nauki i inne są częścią światowej elity, ale też ich oferta jest dostępna w obszarach miejskich, szczególnie w obszarze metropolitalnym.

Teza tego artykułu o istotności obszarów miejskich jako miejsc szczególnie ważnych dla decyzji o przyszłości miast i obszarów podmiejskich województwa śląskiego nie jest próbą podważenia istoty samorządności. Można przyjąć, że jeśli użytkownicy są częścią obszaru miejskiego, to obszar miejski musi szukać i oferować korzyści ze współdziałania w takim czy innym kształcie instrumentarium. Jeśli obszar miejski ma odnaleźć korzyści strategiczne, to nie może być to

proste zabieganie o zasoby, ale powinno to być poszukiwanie takich potencjałów, które są w stanie generować trwałe i nieobciążające budżetów rozwiązania. Technologiczne rozwiązania zapisane dzisiaj dla obszarów miejskich województwa śląskiego w dokumentach ZIT/RIT mają sens, pod warunkiem że nie będziemy z nich czynić „sztuki dla sztuki”. Inteligentne formy infrastruktury, oszczędne rozwiązania muszą być początkiem efektu kuli śniegowej, a nie rezultatem samym w sobie.

Należy ufać, że taka czy inna instytucjonalna forma interwencji publicznej wykorzysta wiedzę i umiejętności będące wynikiem aktywności biznesowej i społecznej, a efekty te są i będą podstawą inteligentnego rozwoju obszarów miejskich województwa śląskiego.

## Literatura

- Barczyk S. (2010), *Przedsiębiorczy samorząd lokalny i jego instytucje*, Akademia Ekonomiczna im. K. Adamieckiego, Katowice.
- Barczyk S., Baron M., Biniński J., Kuźnik F., Ochojski A., Szczupak B. (2013), *Efektywne świadczenie miejskich usług publicznych. Analiza – zarządzanie – polityka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Katowice.
- Barczyk S., Ochojski A. (2014), *Nowe ujęcie modelu governance* [w:] H. Brandenburg, P. Sekuła (red.), *Projekty lokalne i regionalne – najlepsze praktyki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Katowice.
- Borras S., Edelman J. (2014), *The Governance of Socio-Technical Systems*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK.
- Domański R. (2012), *Ewolucyjna gospodarka przestrzenna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Poznań.
- Duche G. (2001), *W poszukiwaniu lokalności w rozwoju lokalnym* [w:] A. Jewtuchowicz (red.), *Strategiczne problemy rozwoju regionów w procesie integracji europejskiej*, Zakład Ekonomiki Regionalnej i Ochrony Środowiska Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 9-16.
- Gaczek W. (2009), *Gospodarka oparta na wiedzy w regionach europejskich*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, Studia CXVIII.
- Hollands R. (2008), *Will the Real Smart City Stand Up? Creative, Progressive, or Just Entrepreneurial?* „City”, 12, 3, s. 302-320.
- Jewtuchowicz A. (2013), *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kitchin R., Lauriault T.P., McArdle G. (2015), *Knowing and Governing Cities through Urban Indicators, City Benchmarking and Real-time Dashboards*, „Regional Studies”, Vol. 2, No 1, s. 6-28.

- Klasik A., Biniński J., Ochojski A. (2014), *Metropolitalny foresight strategiczny: metodologia i studium przypadku*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Studia KPZK PAN, Warszawa.
- Korcelli-Olejniczak E. (2012), *Region metropolitalny – pojęcie, struktura przestrzenna, dynamika*, Prace Geograficzne nr 235, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, Polska Akademia Nauk, Warszawa.
- Korenik S. (2011), *Region ekonomiczny w nowych realiach społeczno-ekonomicznych*, CeDeWu, Warszawa.
- Kuźnik F. (2012), *Polityka rozwoju i zarządzanie usługami publicznymi w strukturach samorządowych*, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Studia CXLIII, Warszawa.
- Noworól A. (2013), *Ku nowemu paradygmatowi planowania terytorialnego*, CeDeWu, Warszawa.
- Ochojski A. (2013), *Edukacja, umiejętności i uczenie się przez całe życie jako wyzwanie województwa śląskiego. Refleksje wobec procesu governance w świetle polityki regionu na lata 2014-2020* [w:] M. Sokołowicz, W. Kina (red.), *Oblicza innowacyjności w regionie*, Folia Oeconomica 290, Acta Universitatis Lodzianis, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Ochojski A. (2014), *Współzrządzenie i współzarządzanie w rozwoju lokalnym* [w:] *Miasta – metropolie – regiony. Nowe orientacje rozwojowe*, A. Klasik, F. Kuźnik (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Katowice, s. 219-236.
- OECD (2012), *Redefining “Urban”: A New Way to Measure Metropolitan Areas*, OECD Publishing.
- Rhodes R.A.W. (1996), *The New Governance. Governing without Government*, “Political Studies”, 44, s. 652-667.
- Śleszyński P. (2013), *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw*, „Przegląd Geograficzny”, 85, 2.

#### THE LOGIC OF GOVERNANCE IN FUNCTIONAL URBAN AREAS

**Summary:** The article attempts to identify the logic of governance in territorial development of urban areas. It has been assumed that the analysis of economic processes of territories needs more attention that is devoted to flows of goods and information. It is argued that the flows, but also their effects concentrate across functional urban areas and therefore challenge the actors of development policy and managerial practices within public services. The article highlights the importance of various models of governance in urban areas.

**Keywords:** governance, urban area, territorial development, local public services.