

Robert Pyka

Instytut Socjologii, Uniwersytet Śląski, ul. Bankowa 12, 40-007 Katowice;
e-mail: robert.pyka@us.edu.pl

**BIEGUNY METROPOLITALNE WE FRANCJI.
W POSZUKIWANIU NARZĘDZI WZMACNIANIA
WSPÓŁPRACY I ROZWIJANIA POWIĄZAŃ
FUNKCJONALNYCH MIĘDZY
FRANCUSKIMI OBSZARAMI METROPOLITALNYMI**

Streszczenie: Francuska reforma terytorialna z grudnia 2010 r. miała – wedle zapowiedzi – gwałtownie zmienić strukturę francuskiego lokalnego systemu polityczno-administracyjnego poprzez przyjęcie rozwiązań instytucjonalnych pozwalających na silne upodmiotowienie największych aglomeracji oraz uwzględnienie postępujących procesów metropolizacji. Zapowiedziane zmiany miały dostosować model organizacji terytorialnej do wymogów współczesnej gospodarki, dynamizując wzrost gospodarczy kraju ogarniętego stagnacją. Ustanowienie usankcjonowanych ustawowo metropolii, jako nowych jednostek samorządu terytorialnego przejmujących najważniejsze kompetencje gmin i departamentów, miało być „terytorialną rewolucją”, która ostatecznie zakończyła się jednak niepowodzeniem. Tymczasem „dopisane” do projektu ustawy w ostatnim momencie regulacje przewidujące możliwość tworzenia stosunkowo luźnych form współpracy międzyterytorialnej w postaci „biegunów metropolitalnych” odegrały rolę, której ustawodawca zapewne się nie spodziewał. Sytuacja ta pokazuje rosnące znaczenie elastycznych pod względem kompetencyjnym oraz terytorialnym rozwiązań, wykorzystujących wielopłaszczyznowe współrzędzenie (*multi-level governance*), jako efektywnego narzędzia zarządzania międzyterytorialnego w sytuacji inercji klasycznej struktury terytorialnej i blokady jej reform.

Słowa kluczowe: metropolie, metropolie sieciowe, metropolizacja, obszary miejskie, współpraca międzygminna, reforma terytorialna, Francja.

**METROPOLITAN POLES IN FRANCE. IN SEARCH OF TOOLS
TO ENHANCE COOPERATION AND DEVELOP FUNCTIONAL
RELATIONSHIPS BETWEEN FRENCH METROPOLITAN REGIONS**

Abstract: The aim of the French territorial reform from December 2010 was to change the structure of the French local political and administrative system thanks to institutional solutions that would strengthen the biggest agglomerations and lead to their progressive metropolization.

The announced changes were meant to adjust the model of territorial organization to the requirements of contemporary economy and to enhance national economic growth of the country in stagnation. The introduction in the law of metropolises as new local-government territorial units that took over the most important competences of municipalities and departments was meant as a “territorial revolution”. Unfortunately, it failed.

Meanwhile, the regulations that would make it possible to create a rather loose form of inter-territorial cooperation, a so-called Metropolitan Pole, that were inserted into the project at the last

moment, gave results unexpected by the legislator. This situation shows the growing importance of flexible solutions regarding competences and territory, solutions that use multilevel governance as an effective tool for inter-territorial management in the situation of inertia of the classical territorial structure and obstacles to its reform.

Keywords: metropolis, metropolization, network metropolis, urban area, intercommunal cooperation, territorial reform, France.

Koniec drugiej połowy XX w. to dla społeczeństw europejskich czas gwałtownych przemian podyktowanych zmianami politycznymi oraz przekształcaniem się narodowych gospodarek przemysłowych w globalny system gospodarczy oparty na nowym, poprzemysłowym paradygmacie. Transformacja systemu gospodarczego oraz nowy kontekst polityczny, związany m.in. z procesem integracji europejskiej, spowodowały przemiany w strukturze społecznej i przestrzennej państw europejskich, wpłynęły na wzrost znaczenia strategicznego regionów i obszarów miejskich, które w okresie westfalskim funkcjonowały w cieniu państwa narodowego, a teraz zaczęły stanowić nowe centra grawitacyjne. Istotnym wyzwaniem stającym przed państwami europejskimi w ostatnich dekadach XX w. stała się w związku z tym akomodacja ich struktur i instytucji, które wykształciły się w czasach dominacji społeczeństwa agrarnego, do zachodzących przemian, w tym tzw. fenomenu miejskiego oraz procesów metropolizacji. Ta adaptacja stanowi jeden z czynników mogących decydować o przewadze konkurencyjnej nowych obszarów wzrostu w skali globalnej, a jej przebieg i przyjęte rozwiązania są czynnikami istotnie różnicującymi państwa europejskie. Ciekawym polem badawczym jest w tym względzie społeczeństwo francuskie.

Jeszcze w połowie XX w. Francja była krajem, w którym dominowała ludność zamieszkująca obszary wiejskie. Organizacja terytorialna państwa przetrwała w formie ukształtowanej w czasach rewolucji francuskiej i charakteryzowała się centralizmem związanym z dominacją Paryża oraz przywiązaniem do niewielkich rozmiarów gminy, stanowiącej materializację aktu założycielskiego społeczeństwa republikańskiego. Trwałości struktury terytorialnej jednostek samorządowych towarzyszyła we Francji niezwykła kreatywność instytucjonalna związana z przekonaniem, że najlepszym sposobem rozwiązywania zbiorowych problemów jest tworzenie kolejnych instytucji publicznych. Mnożenie terytorialnych struktur instytucjonalnych wynikało także z konieczności przystosowania się do zachodzących przemian przy jednoczesnej nienaruszalności struktur stanowiących fundament zbiorowej świadomości republikańskiej Francuzów, tj. gminy i departamentu. Paradoksalnie nakładanie coraz to nowych warstw instytucjonalnych na dominujące klasyczne jednostki terytorialne było kluczowym mechanizmem pozwalającym na zachowanie integralności i pozycji tych ostatnich.

Przedstawione wyżej kwestie stanowią szerszy kontekst podejmowanej w niniejszym artykule problematyki. Zasadniczym celem analiz autora jest po pierwsze ukazanie postępującego we Francji w drugiej połowie XX w. procesu wykształcania się dużych obszarów miejskich podlegających metropolizacji. Autor wysuwa hipotezę dotyczącą rosnącej nieadekwatności struktury terytorialnej

klasycznych jednostek samorządowych do procesów funkcjonalnych wykraczających poza ich granice administracyjne. Drugim podstawowym celem tekstu jest refleksja nad najnowszymi rozwiązaniami instytucjonalnymi wprowadzonymi we Francji ustawą z 16 grudnia 2010 r., mającymi w zamyśle autorów ustawy stanowić właściwą odpowiedź na zjawisko metropolizacji poprzez dostosowanie struktury terytorialnej państwa do wykształcających się metropolii i rozwijających się między nimi powiązań sieciowych. Uwaga skupiona zostanie zatem na „biegunach metropolitalnych” (*Pôle métropolitain*), wprowadzonych reformą terytorialną z 2010 r., jako jednym z nowych rozwiązań instytucjonalnych. Wybór ten spowodowany jest kolejną hipotezą autora dotyczącą wagi biegunów metropolitalnych w stosunku do innych wprowadzonych regulacji. Choć zapisy odnoszące się do biegunów metropolitalnych pojawiły się w ustawie z 2010 r. w zasadzie w ostatnim momencie, ze względu na swoją elastyczność spotkały się ze sporym zainteresowaniem samorządów i jednostek współpracy międzygminnej, przyćmiewając flagowy element reformy, jakim miało być ustanowienie we Francji metropolii.

Uwarunkowania rozwoju francuskich obszarów miejskich i procesów metropolizacji

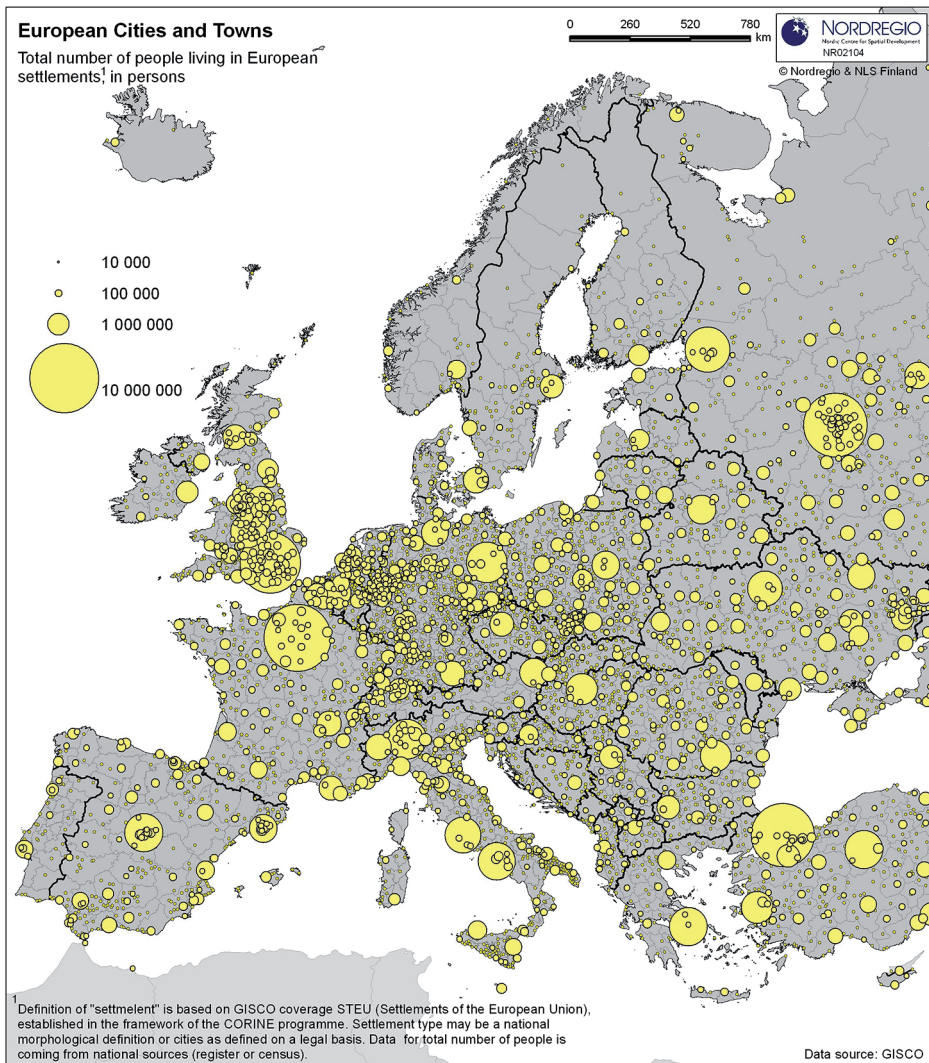
W ciągu ostatnich sześćdziesięciu lat struktura francuskiego społeczeństwa uległa gwałtownym przemianom. O ile bowiem jeszcze w roku 1946 ludność miejska we Francji stanowiła około 50% (22 mln), o tyle w 2011 r. już ponad 85% Francuzów (56 mln) zamieszkiwało obszary miejskie (Belliot 2011, s. 13). Cechą charakterystyczną Francji, wpisującą się w centralistyczny model zarządzania państwem, była absolutna dominacja Paryża, który niemal całkowicie absorbował przyrost ludności miejskiej, w związku z czym ukute zostało metaforyczne porównanie prowincji do swoistej „francuskiej pustyni”¹ (Gravier 1947).

Tymczasem druga połowa XX w. to proces stopniowego przekształcania się Francji z kraju monocentrycznego i przede wszystkim rolniczego, w kraj o przewadze ludności miejskiej, w którym szeroko pojęty monopol Paryża jest przełamywany m.in. za sprawą wykształcania się coraz silniejszych regionalnych ośrodków miejskich podlegających procesom metropolizacji. W roku 1999 dwóch na trzech Francuzów (38 mln) zamieszkiwało jeden ze stu obszarów miejskich, które tylko w ciągu ostatniego dziesięciolecia XX w. poszerzyły swój zasięg terytorialny o 35%, wpisując się w zjawisko powszechnego „rozlewania się miast” (Balladur 2009).

Mimo przyspieszonej i bardziej zrównoważonej terytorialnie urbanizacji przypadającej na drugą połowę XX w., wcześniejszy centralizm i rozwijanie funkcji miejskich wyłącznie w stolicy przełożyły się na relatywną słabość sieci aglomeracji we Francji na tle innych państw europejskich. Odzwierciedla to fakt,

¹ *Paris et le désert français (Paryż i francuska pustynia)* to tytuł książki Jeana François Gravier’a opublikowanej w 1947 r., w której autor udowadnia tezę sformułowaną w tytule, wskazując na dominację Paryża nad pozbawioną silnych ośrodków miejskich prowincją.

że chociaż w tzw. pierwszej klasie miast europejskich mieszczą się wyłącznie Londyn i Paryż, a ten ostatni pod wieloma względami góruje nad stolicą Wielkiej Brytanii, to jednocześnie próżno szukać francuskich aglomeracji w klasie drugiej, skupiającej miasta od 3 do 5 mln mieszkańców, czy w klasie trzeciej, gromadzącej miasta o populacji powyżej 1,5 mln mieszkańców, choć pojawiają się tam miasta włoskie, niemieckie, brytyjskie i hiszpańskie niebędące wyłącznie stolicami. Aglomeracje francuskie można napotkać dopiero w klasie czwartej w postaci Lyonu, Marsylii i Tuluzy oraz w klasie piątej ze Strasbourgiem, Bordeaux, Lille, Niceą, Montpellier, Nantes i Grenoble (Perben 2008, s. 25).



Ryc. 1. Populacja europejskich miast i aglomeracji

Źródło: Roto 2011.

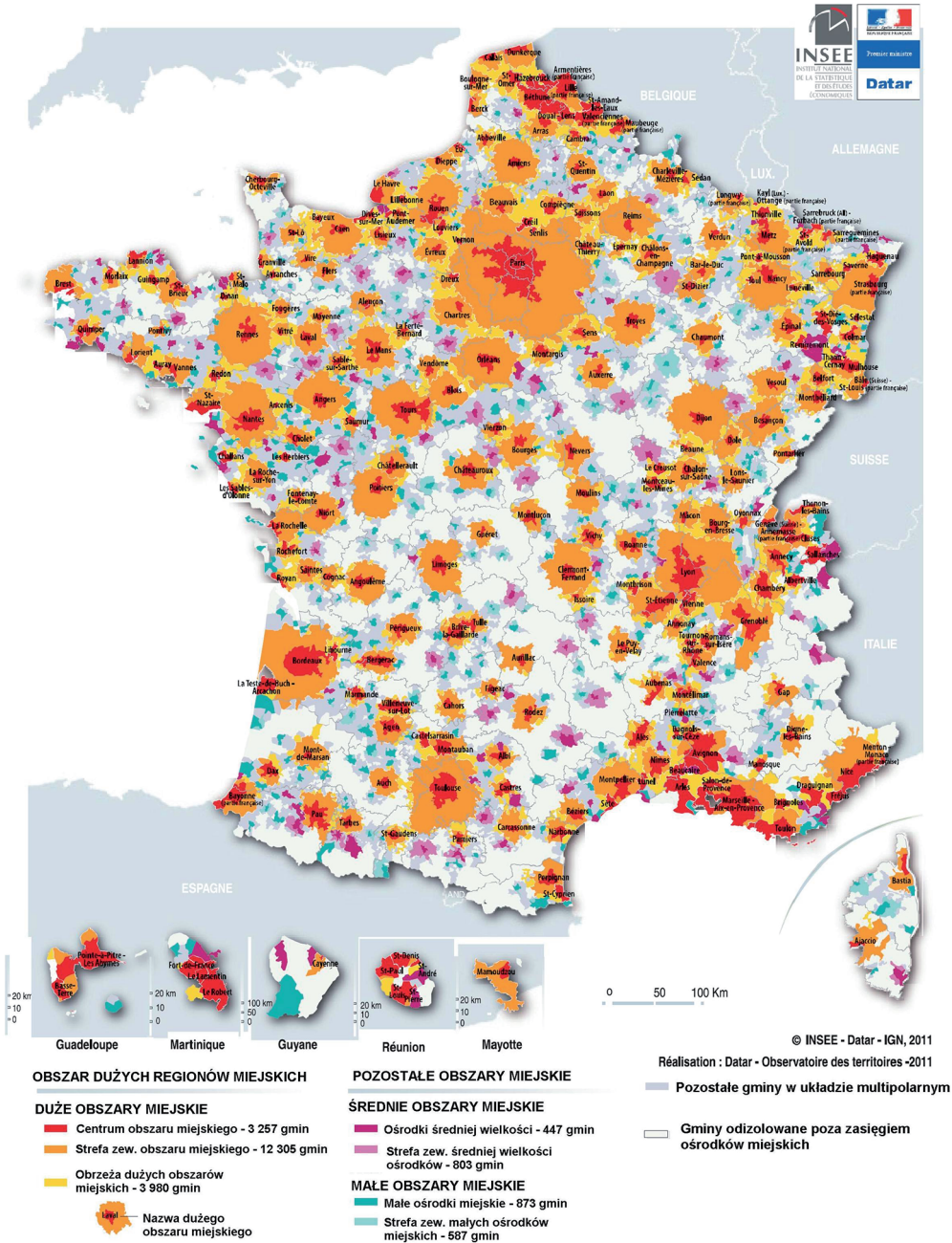
Przeprowadzone przez DATAR (*Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale*) w 2003 r. badania porównawcze w zakresie międzynarodowego oddziaływania europejskich aglomeracji wykazały, że potencjał francuskich aglomeracji jest większy niż wskazywałaby na to ich siła demograficzna. Nie zmienia to jednak faktu, że poza sklasyfikowanym na pierwszym miejscu Paryżem, który zgromadził 81 punktów, francuskie aglomeracje pojawiają się dopiero w klasie czwartej i są odpowiednio, w rankingu ogólnym, na pozycji 17 – Lyon (47 punktów) oraz na pozycjach 23 i 28 – Marsylia (44 punkty) i Tuluza (42 punkty). Autorzy badań dokonali zbiorczego porównania potencjału oddziaływania sieci aglomeracji poszczególnych państw europejskich. Po przeanalizowaniu 15 czynników wskaźnikowych stwierdzili, że całościowy potencjał międzynarodowego oddziaływania aglomeracji francuskich ustępuje miejscą potencjałowi, jakim dysponują aglomeracje brytyjskie oraz niemieckie, ale przewyższa siłę oddziaływania aglomeracji hiszpańskich i włoskich (Rozenblat, Cicille 2003, s. 52).

Przytoczone europejskie badania porównawcze potwierdziły wskazywaną wcześniej i utrzymującą się supremację francuskiej stolicy na tle pozostałych francuskich obszarów miejskich. Liczący ponad 11 mln mieszkańców Paryż skupia 18% społeczeństwa Francji, mając tym samym populację, która siedmiokrotnie przewyższa liczbę mieszkańców Lyonu, drugiego pod względem zaludnienia francuskiego obszaru miejskiego (Bury 2003, s. 33). Populacja francuskiej stolicy jest także większa od rozpatrywanej łącznie populacji czternastu największych francuskich obszarów miejskich (patrz tabela 1).

Tab. 1. Liczba mieszkańców największych francuskich obszarów miejskich w 2010 r.

Lp.	Obszar miejski	Liczba mieszkańców
1	Paryż	10 460 118
2	Marsylia-Aix-en-Provence	1 559 789
3	Lyon	1 551 108
4	Lille (część francuska)	1 018 356
5	Nicea	941 777
6	Tuluza	879 683
7	Bordeaux	843 425
8	Nantes	591 461
9	Toulon	557 802
10	Douai-Lens	508 206
11	Grenoble	496 951
12	Rouen	463 748
13	Strasbourg (część francuska)	449 931
14	Avignon	442 377
Suma populacji obszarów miejskich od Marsylia-Aix-en-Provence do Avignon		10 304 614

Źródło: opracowanie własne na podstawie „INSEE, recensements de la population 2010”, www.insee.fr.



Ryc. 2. Francuskie obszary miejskie z uwzględnieniem wielkości ich populacji w 2010 r.
 Źródło: Brutel, Levy 2011.

Średnia gęstość zaludnienia obszarów miejskich wynosi 317 osób/km², podczas gdy w Paryżu osiąga 20 tys. osób/km². Lista wskaźników potwierdzających

miażdżącą przewagę stolicy nad regionalnymi ośrodkami miejskimi we Francji jest bardzo duża. Można jeszcze wspomnieć, że Paryż kumuluje ponad milion metropolitalnych miejsc pracy, podczas gdy drugi pod tym względem Lyon posiada ich około 98 tys. (Van Puymbroeck, Reynard 2010, s. 2). Paryż jest także jedynym obszarem miejskim we Francji, który w pełni rozwinął najważniejsze funkcje metropolitalne.

Utrzymująca się przewaga Paryża na tle miast francuskich i europejskich jest następstwem trwającego od ponad dwóch wieków francuskiego centralizmu. Niemniej jednak odtworzenie współczesnych procesów metropolizacji przebiegających w warunkach francuskich wymaga także uwzględnienia pozostałych obszarów miejskich i choć pozycja Paryża pozostanie dla nich nieosiągalna przez kilka kolejnych dziesięcioleci, to jednak notują one silną dynamikę wzrostu, która stanowi istotną zmianę jakościową. Identyfikacja tego procesu spowodowała wprowadzenie do francuskiej nomenklatury statystycznej pojęcia „obszaru miejskiego” (*aire urbaine*). Wedle definicji INSEE (*L’Institut national de la statistique et des études économiques*) obszar miejski to „zbiór ciągłych terytorialnie i przyległych gmin, składający się z okręgu miejskiego i gmin wiejskich (tzw. korony peryurbanistycznej), w których przynajmniej 40% mieszkańców jest zatrudnionych w centralnym obszarze miejskim lub gminie będącej z nim w ścisłym związku” (Van Puymbroeck, Reynard 2010, s. 4).

Obserwując dynamikę rozwoju francuskich obszarów miejskich wyrażoną w wartościach względnych, można dostrzec przewagę ośrodków regionalnych, choć liczby bezwzględne potwierdzają prymat stolicy. W ciągu ostatniej dekady XX w. ludność Paryża rosła o 0,32% rocznie, podczas gdy w tym samym okresie wartości rocznego przyrostu wynosiły: w Tuluzie – 1,66%, w Montpellier – 2,14%, w Rennes – 1,16%, w Nicei – 1,25% oraz w Lyonie – 0,85% (Bury 2003, s. 39). Oczywiście, biorąc pod uwagę dysproporcje w liczbie populacji, słabszy

Tab. 2. Najbardziej dynamiczne pod względem wzrostu demograficznego obszary miejskie we Francji

Obszar	Udział we wzroście demograficznym w %	Dane za lata 1990–1999	
		Liczba mieszkańców	Zmiana roczna w %
Paryż	16,6	315 084	+ 0,32
Tuluza	6,5	123 645	+ 1,53
Lyon	5,1	97 083	+ 0,68
Montpellier	3,7	71 169	+ 1,88
Nantes	3,5	66 803	+ 1,10
Marsylia-Aix	3,2	61 218	+ 0,46
Rennes	3,0	57 822	+ 1,31
Bordeaux	2,8	54 019	+ 0,67
Strasbourg	2,3	43 140	+ 0,81
Nicea	2,2	41 761	+ 0,51

Źródło: Bury 2003, s. 39.

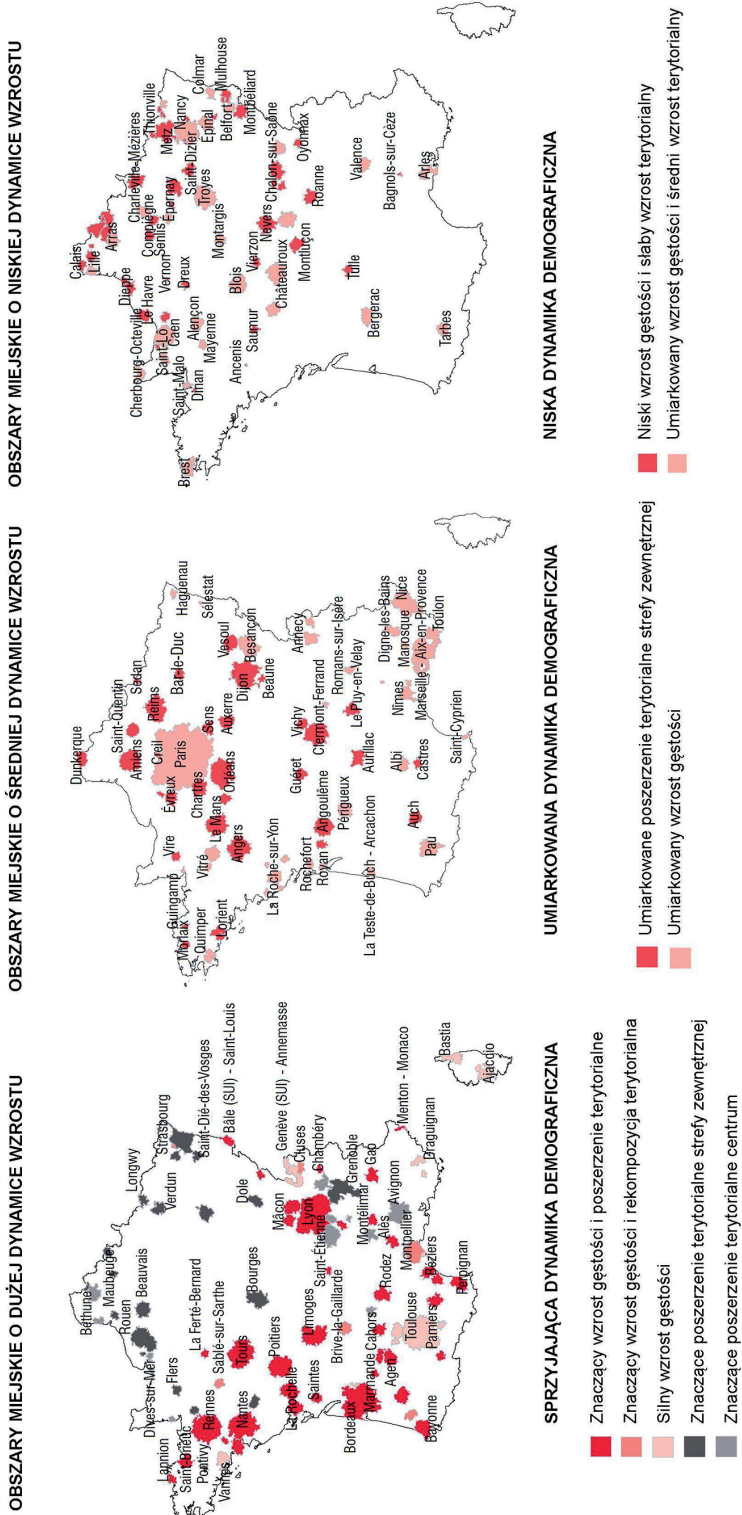
przyrost procentowy w stolicy oznacza mimo wszystko największy bezwzględny przyrost liczby mieszkańców.

Do podobnych wniosków można dojść na podstawie przyrostu miejsc pracy związanych z realizacją funkcji metropolitalnych. W przypadku Paryża w latach 1990–1999 ogólnemu spadkowi liczby miejsc pracy o 0,6% towarzyszył przyrost „metropolitalnych miejsc pracy” na poziomie 11,7%. Niemniej jednak w przypadku pozostałych dużych obszarów miejskich przyrost miejsc pracy związanych z realizacją funkcji metropolitalnych wyniósł znacznie więcej, bo 20,4%. W 1999 r. 15 największych francuskich obszarów miejskich skupiało 68% wszystkich przypadających na Francję „metropolitalnych miejsc pracy”, choć obszary te stanowiły 38% populacji ogólnej i gromadziły 42% ogółu miejsc pracy (Bury 2003, s. 113).

Rozwojowi demograficznemu francuskich obszarów miejskich towarzyszyła ekspansja przestrzenna. Tylko w ciągu ostatniego dziesięciolecia XX w. obszary miejskie poszerzyły się o 31 tys. km² (35%), co oznacza 2,5 tys. nowych gmin znajdujących się w odległości około 30 km od miasta centralnego i prawie 2,5 mln nowych mieszkańców (FNAU 2001, s. 8).

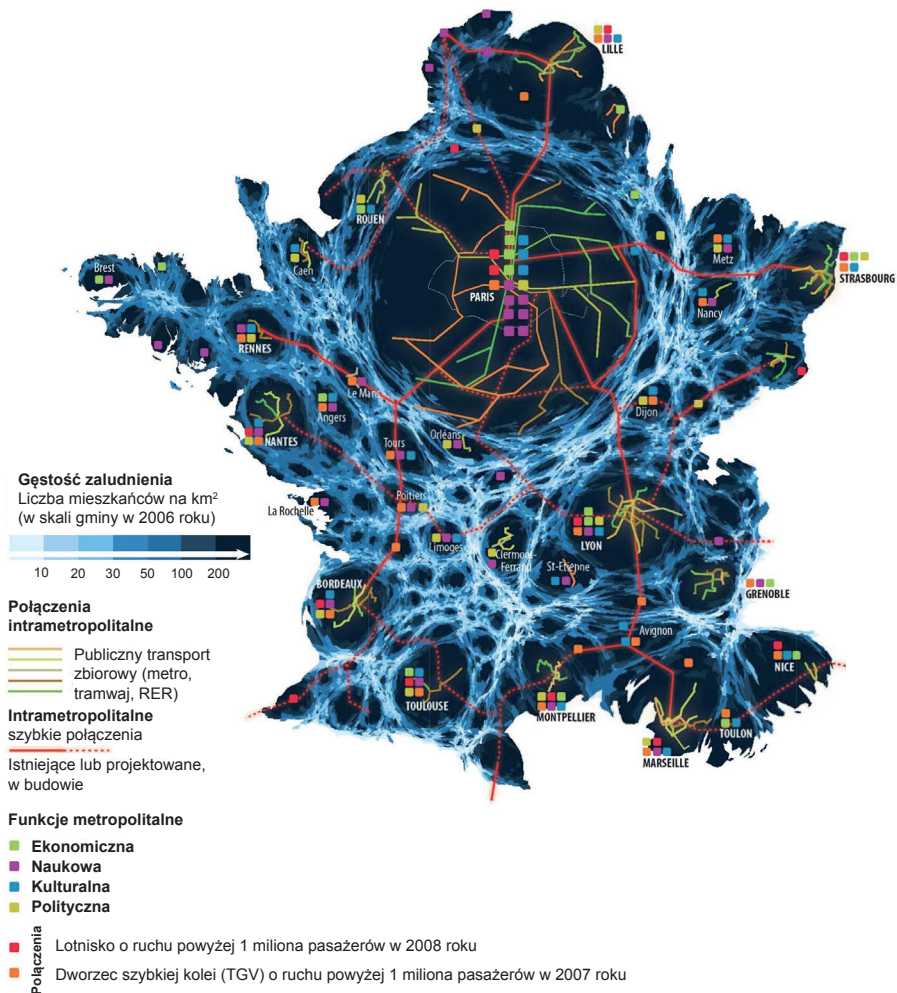
Nakreślone tu tendencje wzrostowe francuskich obszarów miejskich utrzymały swoją dynamikę w pierwszej dekadzie XXI w. Tylko w latach 1999–2008 przestrzeń dużych obszarów miejskich poszerzyła się o 39,2%, zajmując już blisko połowę terytorium Francji (46,1%), w porównaniu do jednej trzeciej 10 lat wcześniej. Obszary te zamieszkane są przez większość obywateli Francji (58,8%) i kumulują przeważającą część miejsc pracy (70%). Największa dynamika wzrostu obserwowana jest w Lyonie, Bordeaux, Nantes i Rennes, których terytorium poszerzyło się w ciągu 10 lat o 50%, podczas gdy w tym samym czasie obszar miejski Paryża wzrósł o 20% (Floch, Levy 2011, s. 1–2). W rezultacie 95% populacji Francji żyje w zasięgu oddziaływania obszarów miejskich (Brutel, Levy 2010) (patrz rycina 3).

Pod względem rozwoju funkcji metropolitalnych można we Francji wyróżnić grupę 14 obszarów miejskich, które wyraźnie przodują. Skład tej grupy nie uległ większym modyfikacjom w ciągu ostatnich 20 lat, a na czołowych miejscach plasują się niezmiennie Paryż, Grenoble i Tuluza, które mają największy procentowy udział metropolitalnych miejsc pracy. Lyon, z blisko 100 tys. miejsc pracy związanych z realizacją funkcji metropolitalnych, ustępuje jedynie stolicy, jednak pod względem ich udziału procentowego w ogólnej liczbie miejsc pracy obszaru miejskiego znajduje się na czwartej pozycji, za Grenoble i Tulużą (Van Puymbroeck, Reynard 2010, s. 2).



Ryc. 3. Rozwój największych francuskich obszarów miejskich w latach 1999–2008

Źródło: Floch, Levy 2011, s. 3.



Ryc. 4. Potencjał funkcjonalny i demograficzny francuskich obszarów metropolitalnych

Źródło: DATAR 2011, nr 3, s. 17.

Na podstawie analizy rozwoju potencjału metropolitalnego poszczególnych obszarów miejskich można stwierdzić, że poza Paryżem, który rozwinął wszystkie podstawowe funkcje metropolitalne, pozostałe obszary miejskie wykazują określone inklinacje (patrz rycina 4 i tabela 3). Rozwój badań naukowych i szkolnictwa wyższego jest charakterystyczny dla Grenoble, Montpellier i Tuluzi. Branża telekomunikacyjna notuje najlepszą dynamikę rozwojową w Rennes, Montpellier i Bordeaux. Kultura i sztuka to aktywności rozwijane głównie w stolicy oraz w Montpellier. Paryż koncentruje 31% miejsc pracy w firmach świadczących usługi dla przedsiębiorstw, choć są one także licznie reprezentowane w Lyonie, Grenoble i Tuluzie. Funkcje finansowe realizowane przez firmy

Tab. 3. Funkcje metropolitalne i ich dynamika na terenie największych francuskich obszarów miejskich w latach 1982–2006

Lp.	Obszar miejski	Metropolitalne miej- sca pracy w 2006 r.	Udział metropolitalnych miejsc pracy				Najsilniej obecne funkcje metropolitalne	
			2006 r. (%)	1999 r. (%)	ranking 1999 r.	1990 r. (%)		1982 r. (%)
1	Paryż	1 019 219	18,3	16,0	1	14,3	10,7	Wszystkie funkcje w rozumieniu INSEE
2	Grenoble	35 186	14,0	12,7	2	10,8	7,3	Zarządzanie, informatyka, badania, usługi, informacja, handel w przemyśle
3	Tuluza	69 151	13,7	12,0	3	10,4	6,0	Zarządzanie, informatyka, sztuka, badania, usługi, telekomunikacja, transport, handel w przemyśle
4	Lyon	98 024	12,1	10,6	5	9,6	6,5	Zarządzanie, handel, usługi, telekomunikacja, transport, handel w przemyśle
5	Montpellier	23 374	11,0	11,4	4	9,9	6,1	Informatyka, sztuka, badania, usługi, telekomunikacja, informacja
6	Nantes	36 770	10,5	8,7	8	7,7	5,4	Informatyka, handel w przemyśle, bankowość – ubezpieczenia, handel, telekomunikacja
7	Strasbourg	29 660	10,1	9,5	6	8,8	6,0	Bankowość – ubezpieczenia, badania, handel, informacja
8	Rennes	27 558	10,0	8,7	7	7,1	4,3	Telekomunikacja, informacja
9	Lille	49 547	9,9	8,3	13	7,1	5,2	Bankowość – ubezpieczenia, usługi
10	Nicea	37 489	9,7	8,5	11	7,8	5,8	Informatyka, sztuka, handel, usługi
11	Marsyllia-Aix	59 137	9,5	8,6	10	7,7	5,7	Sztuka, transport
12	Bordeaux	42 559	9,5	8,7	9	7,9	5,5	Telekomunikacja
13	Rouen	15 222	6,9	6,5	24	6,1	4,3	Transport
14	Tulon	11 663	5,6	4,8	41	4,1	3,3	Kultura, usługi

Źródło: kompilacja tabel z dwóch źródeł: Van Puymbroeck, Reynard 2010, nr 1278, s. 2 ; Julien 2002, nr 840, s. 3.

z sektora bankowo-ubezpieczeniowego poza stolicą dynamicznie rozwijają się w Strasbourgu i Lille (Bury 2003, s. 114).

Na podstawie przedstawionych wyników badań i analiz można stwierdzić, że metropolizacja terytorium współczesnej Francji to proces, który nie dotyczy już tylko i wyłącznie stolicy, ponieważ krystalizują się regionalne obszary metropolitalne notujące w przypadku niektórych parametrów silniejszą dynamikę wzrostu niż Paryż. Potwierdza się zatem teza o dokonującej się we Francji od kilku dekad transformacji, która polega na stopniowym odchodzeniu od monocentrycznego modelu organizacji terytorialnej na rzecz zrównoważonego terytorialnie rozwoju kilkunastu obszarów miejskich realizujących funkcje metropolitalne.

Bieguny metropolitalne a metropolizacja terytorium Francji

Rozwój francuskich obszarów miejskich i ich ekspansja demograficzna, przestrzenna oraz funkcjonalna doprowadziły do głębokich przekształceń morfologicznych oraz zmian w przebiegu procesów społecznych w obrębie francuskiego społeczeństwa. Jednym z istotnych problemów stała się rosnąca nieadekwatność klasycznych jednostek samorządowych w postaci niewielkich gmin oraz departamentów, których zasięg terytorialny i kompetencyjny nie odpowiadały procesom przebiegającym na poszerzających swój zasięg obszarach miejskich, rozwijających sieciowe powiązania z innymi ośrodkami miejskimi w skali krajowej i międzynarodowej.

Od połowy lat sześćdziesiątych podejmowane były próby przeprowadzenia reform mających na celu dostosowanie lokalnego systemu polityczno-administracyjnego oraz kształtu jednostek samorządowych do wyzwań współczesności. Jednak w związku z inercją i silnym przywiązaniem do klasycznych jednostek samorządowych, nie udało się dokonać gruntownych zmian.

Istotną próbą dopasowania struktury terytorialnej francuskiego państwa do wyzwań miejskich i metropolitalnych było odgórne utworzenie w 1966 r. pierwszych „wspólnot miejskich” (*Communauté urbaine*) w Bordeaux, Lille, Lyonie i Strasbourgu. Działające w formie „publicznych jednostek współpracy międzygminnej” wspólnoty miały po pewnym czasie przekształcić się w nowe pełnoprawne jednostki samorządowe, co do dnia dzisiejszego nie nastąpiło (Pyka 2012, s. 12).

Niepowodzeniem zakończyły się także próby zmniejszenia liczebności, a tym samym zwiększenia obszaru francuskich gmin. Choć w większości państw europejskich w drugiej połowie XX w. udało się zmniejszyć liczbę gmin (np. w Danii, Szwecji czy Bułgarii, gdzie redukcja wyniosła ponad 80%), w tym samym czasie we Francji spadek tej liczby wyniósł tylko 5%, co oznacza, że kraj ten ma wciąż ponad 36 tys. gmin i jest pod tym względem absolutnym europejskim rekordzistą (patrz tabela 4).

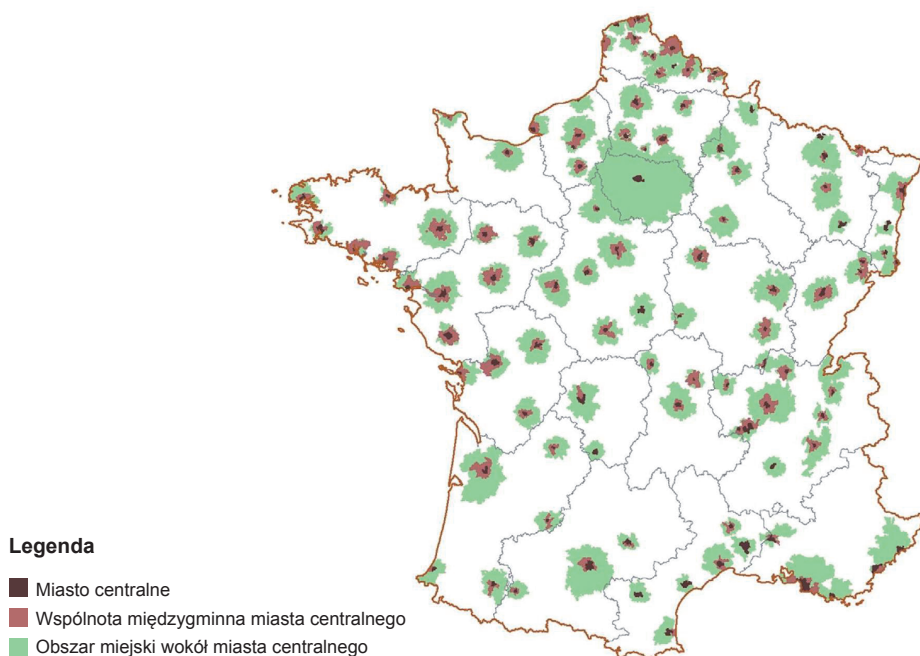
Tab. 4. Zmiana liczby gmin w latach 1950–2007 w wybranych państwach europejskich

Państwo	Liczba gmin w 1950 r.	Liczba gmin w 2007 r.	Zmiana w %
Niemcy	14 338	8 414	–41
Austria	4 039	2 357	–42
Belgia	2 359	596	–75
Bułgaria	1 389	264	–81
Dania	1 387	277	–80
Hiszpania	9 214	8 111	–12
Finlandia	547	416	–24
Francja	38 800	36 783	–5
Węgry	3 032	3 175	+5
Norwegia	744	431	–42
Czechy	11 459	6 244	–46
Wielka Brytania	1 118	238	–79
Szwecja	2 281	290	–87

Źródło: Perben 2008, s. 40.

Przeprowadzone we Francji na początku lat osiemdziesiątych reformy decentralizacyjne także nie uwzględniały w istotny sposób wyzwań związanych z wykształcaniem się dużych ośrodków miejskich. Chociaż w następstwie decentralizacji poziom lokalny zyskał dużą autonomię kompetencyjną i finansową, to odbyło się to przede wszystkim z korzyścią dla klasycznych jednostek samorządowych na czele z gminą, niezdolnych do operowania na obszarze oddziaływania procesów metropolizacji.

Swoistym funkcjonalnym substytutem reformy struktury jednostek samorządowych mogła być współpraca międzygminna rozwijająca się dynamicznie od czasów przyjęcia „ustawy Chevènement” w 1999 r. Ustawa ta sformułowała bowiem dodatkowe zinstytucjonalizowane formy współpracy międzygminnej, mogące sprzyjać konsolidacji dużych obszarów miejskich, w postaci „wspólnot aglomeracji” (*Communauté d'agglomération*) i wzmocnionych „wspólnot miejskich” (*Communauté urbaine*) dysponujących ustawowo zagwarantowanymi obligatoryjnymi kompetencjami oraz własnymi fiskalnymi źródłami dochodów. Ustawa wprowadziła dodatkowo interesujące zachęty finansowe dla samorządów decydujących się na współpracę, pozostawiając jednocześnie dużą swobodę w zakresie formy i konfiguracji przestrzennej powstających jednostek współpracy międzygminnej (Pyka 2011, s. 163–166). Chociaż ustawa Chevènement okazała się dużym sukcesem, o czym może świadczyć fakt, że ponad 90% Francuzów żyje obecnie na terenie wspólnot międzygminnych, które pokryły niemal cały kraj, to w obecnym kształcie okazały się one w większym stopniu narzędziem pozwalającym na przewyciężenie rozdrobnienia gminnego, niż instrumentem mogącym stanowić odpowiedź na procesy metropolizacji.



Ryc. 5. Zasięg jednostek współpracy międzygminnej względem obszarów miejskich
Źródło: FNAU 2001, s. 7.

Relatywnie niska ocena francuskiej „międzygminności” (*intercommunalité*) związana jest z faktem, że tuż po przyjęciu reformy z 1999 r. na francuskich obszarach miejskich funkcjonowało średnio osiem jednostek współpracy międzygminnej. Ekstremalnym przypadkiem jest francuska stolica, ponieważ na jej obszarze miejskim działa aż 70 takich jednostek. Sytuacja ta jest podyktowana tym, że powstające jednostki międzygminne swym zasięgiem terytorialnym w większym stopniu odtwarzają podziały historyczne i polityczne, stanowiące strefy wpływów samorządowych notabli, niż realnie przebiegające na obszarach miejskich procesy funkcjonalne. W związku z tym zasięg terytorialny „wspólnot miejskich” i „wspólnot aglomeracji” nie odpowiada znacznie szerszym obszarom miejskim i metropolitalnym, co z całą pewnością utrudnia właściwe nimi zarządzanie (patrz rycina 5). Należy zauważyć, że w 1999 r. 40% gmin znajdujących się na obszarach miejskich nie należało do wspólnoty międzygminnej miasta centralnego (FNAU 2001, s. 6).

W następstwie przyjęcia ustawy Chevènement w latach 2001–2009 liczba „wspólnot miejskich” wzrosła z 14 do 16, natomiast niemalże podwojeniu uległa liczba „wspólnot aglomeracji” – o ile w 2001 r. było ich 90, o tyle w 2009 r. odnotowano ich już 174. Wzrostowi liczebnemu jednostek współpracy międzygminnej towarzyszył relatywnie słaby proces ich konsolidacji w obszarach miejskich, których fragmentaryzacja stanowiła wciąż istotne wyzwanie (FNAU 2009).

Świadomość słabości francuskich jednostek terytorialnych i utrzymujący się dualizm między dominującymi, klasycznymi jednostkami samorządowymi ukształtowanymi w ramach „pierwszej nowoczesności” a jednostkami współpracy międzygminnej odpowiadającymi rzeczywistości społeczeństwa „drugiej nowoczesności”, motywowały do poszukiwania bardziej adekwatnych rozwiązań instytucjonalnych. Pierwsza dekada XXI w. to we Francji okres ożywionej debaty, obfitującej w liczne raporty i ekspertyzy orbitujące wokół prac nad kolejną, przełomową w zamyśle jej autorów, reformą terytorialną.

Jednym z najważniejszych dokumentów nakreślających kształt przyszłej reformy był raport byłego premiera Eduarda Balladura. W dokumencie tym wskazano na konieczność dopasowania obszarów miejskich do zasięgu jednostek współpracy międzygminnej, które miały się stać pełnoprawnymi jednostkami samorządowymi, a ich władze miały być wyłaniane w wyborach powszechnych. Raport przewidywał także utworzenie nowych, większych gmin oraz jedenastu określonych ustawą metropolii, substytuujących działające dotąd na ich obszarach jednostki samorządowe (Balladur 2009).

Ustawa stanowiąca zapowiadaną „wielką reformę terytorialną” została ostatecznie przyjęta 16 grudnia 2010 r. i z całą pewnością była źródłem rozczarowania dla wszystkich tych, którzy spodziewali się przełomu. W toku prac parlamentarnych projekt ustawy został w zasadzie pozbawiony najbardziej innowacyjnych rozwiązań, co było związane z wpływami lobby samorządu lokalnego, mającego silną parlamentarną reprezentację wynikającą z powszechnej we Francji praktyki łączenia lokalnych i centralnych mandatów przedstawicielskich (Pyka 2010).

Przewidziane w ustawie metropolie okazały się kolejną formą dobrowolnej współpracy międzygminnej; określano je najczęściej jako „wzmocnione wspólnoty miejskie”, nieposiadające statusu jednostki samorządowej i dysponujące niektórymi – najczęściej mało znaczącymi – kompetencjami gmin, departamentów i regionów. O niskiej atrakcyjności statusu metropolii może świadczyć fakt, że do końca maja 2013 r. powstała we Francji tylko jedna, tj. Metropolia Nicei i Lazurwego Wybrzeża (*Métropole de Nice Côte d’Azur*).

Postulat wyborów powszechnych do władz jednostek współpracy międzygminnej został zrealizowany częściowo – poprzez połączenie wyborów radnych międzygminnych z wyborami gminnymi, co podtrzymało subordynację jednostek międzygminnych w stosunku do szczebla gminnego (Pyka 2012, s. 19–21).

W ustawie z 2010 r. pojawiło się dodatkowe rozwiązanie instytucjonalne, które wprowadzono w ostatniej fazie prac parlamentarnych, biorąc pod uwagę długą debatę, która poprzedzała reformę. Rozwiązaniem tym były tzw. bieguny metropolitalne (*Pôles métropolitains*), które stanowiły jeszcze jedną formę zinstytucjonalizowanej współpracy, skierowaną tym razem do istniejących już jednostek współpracy międzygminnej.

Można wskazać na kilka prawdopodobnych motywów wprowadzenia tego rozwiązania do bogatego już zbioru form instytucjonalnych regulujących współpracę jednostek terytorialnych. Po pierwsze mogło to być związane ze świadomością słabości metropolii w stosunku do początkowych przewidywań ich statusu i możliwego braku większego zainteresowania nimi pośród jednostek

samorządowych. Zdawano sobie także sprawę, że w związku z dobrowolnością tworzenia metropolii i swobodą wyznaczania ich zasięgu terytorialnego, nie będą one stanowiły efektywnego narzędzia poszerzania i konsolidacji współpracy oraz współrzędzenia (*governance*) w skali całego obszaru miejskiego. Tymczasem, jak wskazywano, jednym z istotnych wyzwań w zarządzaniu obszarami miejskimi było funkcjonowanie na ich terenie wielu jednostek współpracy międzygminnej, z czego niektóre miały charakter defensywny wobec wspólnoty wykształcającej się wokół miasta centralnego. Taka sytuacja występuje m.in. w przypadku Wspólnoty Miejskiej Wielkiego Lyonu (*Grand Lyon*), która obejmuje tylko pewien fragment obszaru miejskiego i nie ma możliwości objęcia swoim zasięgiem lotniska, które jest częścią defensywnej wspólnoty międzygminnej. Nie powinno więc dziwić, że inicjatywa utworzenia biegunów metropolitalnych wyszła właśnie od prezesa Wspólnoty Miejskiej Wielkiego Lyonu, Gérarda Collomba, jednocześnie senatora, który miał przeforsować ten pomysł podczas prac komisji parlamentarnej.

Bieguny metropolitalne wpisują się także w rozwijaną od początku 2010 r. współpracę metropolitalną między Wielkim Lyonem, Wspólnotą Aglomeracji Saint-Etienne Métropole, Wspólnotą Aglomeracji Portes de l'Isère (CAPI) oraz Pays viennois (ViennAgglo), dając możliwość jej prawnego usankcjonowania. W ten bowiem sposób władze Wielkiego Lyonu, zdając sobie sprawę z braku możliwości poszerzenia terytorium wspólnoty miejskiej, torowały sobie drogę do realizacji europejskich i światowych ambicji metropolitalnych miasta.

Samo pojęcie „biegun metropolitalny” jest do pewnego stopnia mylące, ponieważ odnosi się w gruncie rzeczy do koncepcji metropolii sieciowych, które dzięki rezygnacji z wymogu spójności terytorialnej mogą nawiązywać współpracę międzygminną.

Funkcjonowanie biegunów metropolitalnych zostało uregulowane w art. 20 ustawy z 2010 r. Zostały one określone jako związki mieszane składające się wyłącznie z już istniejących i posiadających własne opodatkowanie jednostek współpracy międzygminnej. Utworzenie bieguna metropolitalnego nie musi wynikać wprost z Departamentalnego Schematu Współpracy Międzygminnej, ale powinno wpisywać się w jego założenia. Przyjęte kryterium demograficzne zakłada wymagany do osiągnięcia przez biegun metropolitalny pułap 300 tys. mieszkańców, przy założeniu, że populacja centralnej jednostki międzygminnej będzie na poziomie przynajmniej 150 tys. Istotną kwestią jest rezygnacja z obowiązującego inne wspólnoty międzygminne wymogu ciągłości terytorialnej integrujących się jednostek międzygminnych, co otwiera drogę do konsolidacji formujących się metropolii sieciowych.

Kolejnym innowacyjnym rozwiązaniem jest przewidziane w ustawie tworzenie transgranicznych biegunów metropolitalnych. Również te związki powinny objąć co najmniej 300 tys. mieszkańców, ale obniżono wymogi wobec centralnej jednostki międzygminnej do 50 tys. mieszkańców, przy zastrzeżeniu, że jeśli będzie się ona znajdowała na terytorium sąsiedniego państwa, musi zostać dodatkowo spełniony warunek ciągłości terytorialnej.

Warto także zauważyć, że inicjatywa utworzenia bieguna metropolitalnego należy wyłącznie do radnych wspólnotowych zasiadających w organach deliberacyjnych jednostek międzygminnych, co jest jednoznaczne z pozbawieniem prawa inicjatywy gmin oraz prefekta, których rola w tworzeniu innych jednostek międzygminnych jest determinująca.

Aby powstał biegun, konieczna jest jednomyślność wszystkich zainteresowanych jednostek międzygminnych, których decyzja jest w ciągu trzech miesięcy opiniowana przez władze departamentalne i regionalne, po czym związek uzyskuje osobowość prawną na podstawie decyzji prefekta urzędującego w największej jednostce międzygminnej przyszłego bieguna metropolitalnego. Procedura przyjmowania nowych członków przewiduje wymóg jednomyślności wśród członkowskich jednostek międzygminnych, obowiązujący także w przypadku występowania jednostek międzygminnych z bieguna metropolitalnego, który może również podjąć decyzję o samorozwiązaniu (Ustawa z 2010 r., art. 20).

Zamysłem twórców zapisów ustawy odnoszących się do biegunów metropolitalnych było stworzenie narzędzia elastycznej współpracy, bez określania jego obligatoryjnych kompetencji. Chodziło bowiem o przekroczenie barier i oporów wśród tych wspólnot międzygminnych, które obawiały się uzależnienia od silniejszych jednostek rozwijających się pod egidą miasta centralnego bądź stanowiących trzon większego obszaru miejskiego. W związku z tym ustawodawca w sposób bardzo ogólny i niewyczerpujący określił zadania, jakie mogą być realizowane przez bieguny. W obrębie tych zadań mieści się wspieranie rozwoju ekonomicznego czy promocja innowacyjności oraz aktywności badawczo-rozwojowej. Bieguny metropolitalne mogą ponadto realizować działania w zakresie promocji szkolnictwa wyższego oraz kultury. Aktywność tych struktur może się także odnosić do zagospodarowania przestrzennego poprzez koordynowanie działalności „Planów spójności terytorialnej”, tzw. SCOT-ów (*Schéma de cohérence territoriale*), które skupiają się na uzgadnianiu dokumentów planistycznych w przestrzeni międzygminnej, pod warunkiem jednak, że obszar SCOT-u pokrywa się z granicami jednostek międzygminnych należących do bieguna metropolitalnego. Te ostatnie mogą także podejmować działania w zakresie rozwoju infrastruktury i usług transportowych oraz inne, wchodzące w zakres tzw. interesu metropolitalnego (*intérêt métropolitain*), zdefiniowanego przez należące do bieguna jednostki międzygminne (Ustawa z 2010 r., art. 20).

Ustawodawca pozostawił także dużo swobody w zakresie organizacji struktur zarządczych bieguna metropolitalnego – które każdorazowo są określane w statucie przyjętym przez członkowskie jednostki międzygminne – wprowadził wszakże dwa istotne warunki odnoszące się do składu organu deliberacyjnego. Po pierwsze rozkład miejsc w „zgrupowaniu metropolitalnym” musi uwzględniać ciężar demograficzny poszczególnych jednostek międzygminnych przy założeniu, że każda jednostka będzie dysponowała przynajmniej jednym miejscem, ale żadna nie może ich mieć więcej niż połowę. Po drugie członkowie „zgrupowania metropolitalnego” są wybierani przez organy deliberacyjne członkowskich jednostek międzygminnych. Ustawodawca wskazał także na potencjalne źródła dochodów biegunów metropolitalnych, którymi mogą być składki jednostek

Métropole, Wspólnotę Aglomeracji Portes de l'Isère (CAPI) oraz Pays viennois (ViennAgglo). Powstał on w ramach rozwijanej między tymi podmiotami od 2010 r. współpracy metropolitalnej.

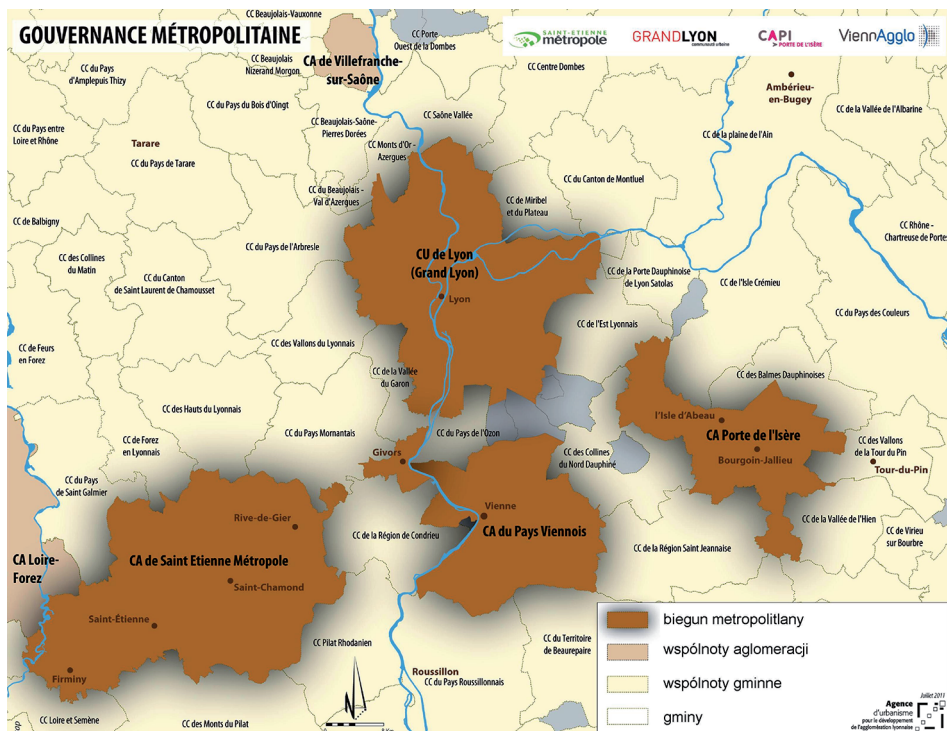
Biegun Metropolitalny G4 został zarejestrowany 16 kwietnia 2012 r. Składa się z czterech jednostek międzygminnych skupiających 140 gmin o łącznej powierzchni ponad 1600 km² i z 1,8 miliona mieszkańców. Jest to obszar o dużym potencjale, ponieważ obejmuje około miliona miejsc pracy (z których 30% związanych jest z realizacją funkcji metropolitalnych), 120 tys. studentów i 11,5 tys. naukowców, lotnisko międzynarodowe obsługujące rocznie około 8 mln pasażerów oraz cztery dworce szybkiej kolei (TGV). Wszystkie cztery jednostki międzygminne składające się na biegun metropolitalny są ze sobą silnie funkcjonalnie powiązane, o czym może świadczyć fakt, że krąży między nimi około 40 tys. osób przemieszczających się między swoim miejscem zamieszkania a miejscem pracy (www.polemetropolitain.fr, dostęp: 06.06.2013).

Tab. 5. Biegun Metropolitalny G4 – struktura i podstawowe dane

Nazwa	Liczba gmin	Powierzchnia	Ludność
Saint-Etienne Métropole	43	570 km ²	374 680
Grand Lyon	58	521 km ²	1 269 257
CAPI	21	240 km ²	95 952
ViennAgglo	18	275 km ²	67 879

Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.polemetropolitain.fr [dostęp: 06.06.2013].

Z punktu widzenia zasobów organizacyjnych biegun metropolitalny G4 ma cztery etatowych pracowników oraz dodatkowe cztery etaty wyodrębnione w strukturach członkowskich jednostek międzygminnych. Biegun metropolitalny może także korzystać z potencjału merytorycznego agencji urbanistycznych działających zarówno w Lyonie, jak i w Saint-Etienne, a jego działalność opiera się na ścisłej współpracy ze Stowarzyszeniem Regionu Miejskiego Lyonu (RUL). Biegun zarządzany jest przez Radę Metropolitalną, która składa się z 64 radnych wybieranych przez radnych wspólnotowych członkowskich struktur międzygminnych. Największą reprezentację w Radzie Metropolitalnej ma Wielki Lyon, tj. 31 miejsc, następnie Saint-Etienne Métropole – 15 miejsc oraz dwie pozostałe jednostki – po dziewięć miejsc. Zarząd bieguna metropolitalnego składa się z prezesa (aktualnie Gérard Collomb reprezentujący Wielki Lyon), trzech wiceprezów (z pozostałych jednostek członkowskich) oraz 13 radnych metropolitalnych. Biegun ma także cztery komisje tematyczne i dwa organy doradcze w postaci Metropolitalnej Konferencji Ekonomicznej (skupiającej głównie przedsiębiorców) oraz Konferencji Metropolitalnej Rad ds. Rozwoju (skupiającej członków ciał doradczych członkowskich jednostek międzygminnych). Ważnym organem jest wreszcie Walne Zgromadzenie Merów, które przynajmniej raz w roku gromadzi przewodniczących wszystkich 140 gmin członkowskich (www.polemetropolitain.fr, dostęp: 06.06.2013).



Ryc. 7. Biegun Metropolitalny G4 (Grand Lyon, Saint-Etienne Métropole, Vienne Agglo, CAPI)

Źródło: Sieć biegunów metropolitalnych, www.poles-metropolitains.fr [dostęp: 06.06.2013].

Biegun Metropolitalny G4 realizuje szereg konkretnych działań i projektów wpisujących się w podstawowe domeny określone przez ustawodawcę. W obszarze promocji rozwoju gospodarczego i innowacji inicjatywy biegunu dotyczą stworzenia „Metropolitalnej konferencji gospodarczej” (*Conférence économique métropolitaine*) skupiającej przedstawicieli przedsiębiorstw oraz organizacji wsparcia biznesu, której celem jest wypracowanie metropolitalnej strategii rozwoju gospodarczego oraz wspólnej dla całego obszaru oferty dla inwestorów. W dziedzinie transportu działania podejmowane przez członków biegunu zmierzają do stworzenia metropolitalnego związku komunikacyjnego, który opierałby się na metropolitalnym schemacie transportu publicznego oraz wspólnej, strefowej taryfikacji metropolitalnej. Działania biegunu metropolitalnego w tej dziedzinie dotyczą także budowy systemu punktów przesiadkowych, a nawet promocji i współpracy w zakresie tzw. *covoiturage*³.

W dziedzinie planowania przestrzennego zasadniczym celem pozostaje spójny i zrównoważony rozwój terytorialny w skali biegunu z zachowaniem obszarów

³ Rozwijamy we Francji przy użyciu platform internetowych system pozwalający na współdzielenie prywatnych środków lokomocji z innymi osobami podróżującymi w tym samym kierunku, dzięki koordynacji i wymianie informacji między zarejestrowanymi użytkownikami.

naturalnych i rolniczych, podlegających presji procesów suburbanizacji. W zakresie kultury i turystyki podejmowane są natomiast działania zmierzające do zbudowania wspólnej oferty oraz tworzenia i promowania metropolitalnych wydarzeń kulturalnych, takich jak Międzynarodowe Biennale Design w Saint-Etienne czy Biennale Sztuki Współczesnej w Lyonie (www.polemetropolitain.fr 07.06.2013).

Wnioski

Chociaż Paryż pozostaje w warunkach francuskich jedyną światową metropolią, procesy metropolizacji nie są udziałem wyłącznie stolicy, lecz modyfikują także przestrzeń największych ośrodków miejskich, przekształcając je w obszary, które notują wysoką dynamikę wzrostu. Mimo że francuskie obszary metropolitalne istotnie odstają od swoich europejskich odpowiedników pod względem czynników ilościowych, ich potencjał oddziaływania plasuje je w europejskiej czołówce.

Istotną barierą na drodze do konsolidacji obszarów miejskich we Francji było utrzymujące się rozdrobnienie poziomu gminnego, które udało się pokonać poprzez rozwijaną od połowy lat sześćdziesiątych współpracę międzygminną w ramach największych wspólnot miejskich, która pod koniec lat dziewięćdziesiątych uległa upowszechnieniu za sprawą reformy Chevènement. Jak się jednak okazało, powstające masowo struktury międzygminne stosunkowo rzadko obejmowały swoim zasięgiem funkcjonalne obszary metropolitalne, odzwierciedlając częściej podziały historyczne i polityczne, co ukazało ich słabość jako efektywnego narzędzia kształtowania procesów metropolizacji w szerszej skali. Potwierdzona została zatem hipoteza wskazująca na nieadekwatność zasięgu jednostek terytorialnych w stosunku do postępujących procesów metropolizacji i poszerzania się funkcjonalnych obszarów miejskich.

Brak możliwości dalszego rozwoju terytorialnego jednostek współpracy międzygminnej mających rozwinięte zaplecze instytucjonalne oraz własne fiskalne źródła finansowania, a także brak politycznej woli przekształcenia ich w pełnoprawne jednostki samorządu terytorialnego, spowodowały konieczność poszukiwania nowych rozwiązań. W tych właśnie warunkach obok pojęcia „międzygminności” (*intercommunalité*) zaczęło upowszechniać się pojęcie „międzyterytorialności” (*interterritorialité*), które może się odnosić do współpracy międzymiędzygminnej (*inter-intercommunale*), czego odzwierciedleniem są wprowadzone ustawą z 2010 r. bieguny metropolitalne. Kolejny wniosek z przeprowadzonych analiz wskazuje, że o ile współpraca międzygminna pozwoliła na rozwiązanie problemu rozdrobnienia gminnego we Francji, o tyle współpraca międzyterytorialna może okazać się sposobem na pokonanie rozdrobnienia struktur międzygminnych na obszarach metropolitalnych.

Przechodząc do drugiego zasadniczego zagadnienia badawczego i hipotezy wskazującej na wyższość biegunów metropolitalnych w stosunku do innych rozwiązań instytucjonalnych wprowadzonych ustawą z 2010 r., należy stwierdzić, że hipotezy tej nie udało się jednoznacznie zweryfikować. Za jej potwierdzeniem

przemawiają analizy odnoszące się do liczby powstałych biegunów metropolitalnych w stosunku do niewielkiego po stronie samorządów zainteresowania metropoliami – kluczowym instrumentem reformy. Może to oznaczać, że regulacje odnoszące się do biegunów metropolitalnych w bardziej adekwatny sposób odpowiadają na potrzeby i oczekiwania aktorów samorządu terytorialnego we Francji. Niemniej jednak oceny biegunów metropolitalnych jako narzędzia konsolidacji obszarów metropolitalnych pozostają zróżnicowane⁴. Zwolennicy tego rodzaju rozwiązań wskazywali na możliwości przekroczenia bariery zasięgu terytorialnego jednostek współpracy międzygminnej i koordynowania ich działań oraz rozwijania współpracy na poziomie obszarów metropolitalnych, w tym obszarów transgranicznych. Pośród zalet wskazywano także na fakt, że jest to narzędzie luźnej współpracy, dające autonomię i suwerenność uczestnikom, którzy nie muszą rezygnować ze swoich prerogatyw i źródeł finansowania. Za istotną innowację uznano odejście od wymogu ciągłości terytorialnej, co może stanowić krok w kierunku rozwijania metropolii sieciowych.

Jednocześnie pojawiają się głosy krytyczne, podnoszące, że bieguny metropolitalne to rozwiązanie niewnoszące nic nowego i powielające istniejące regulacje. Krytycy tego rozwiązania uznali je za krok wstecz w stosunku do bardziej zaawansowanej, zinstytucjonalizowanej i wyposażonej we własne źródła finansowania współpracy. Można więc stwierdzić, że to, co dla jednych stanowi słabość biegunów metropolitalnych, tj. brak kompetencji obligatoryjnych i własnego opodatkowania, dla innych jest źródłem ich przewagi i powodzenia wśród samorządów, gdyż nie budzi oporów i lęków „lokalnych notabli”, że strefy ich wpływów zostaną naruszone.

Literatura

- Atlas des aires urbaines en France*, Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU), décembre 2001, s. 8, www.fnau.org [dostęp: 09.05.2013].
- Balladur E., 2009, *Il est temps de décider, Rapport au Président de la République*, Comité pour la réforme des collectivités locales, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr> [dostęp: 13.10.2012].
- Belliot M., 2011, „Les agences d'urbanisme, ferments de métropoles”, w: R. Pyka (red.), *Entre la coopération et la concurrence. La gouvernance et le développement équilibré des espaces métropolitains français – conclusions pour la Pologne*, Katowice: Rada Samorządu Studenckiego Międzynarodowej Szkoły Nauk Politycznych Uniwersytetu Śląskiego.
- Biegun metropolitalny G4 (Lyon, Saint-Etienne, Vienne, CAPI), www.polemetropolitain.fr.
- Brutel C., Levy D., 2011, „Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010 – 95 % de la population vit sous l'influence des villes”, *Insee Première*, nr 1374.
- Bury J.C., 2003, *Métropole et structuration du territoire, Conseil économique et social*, www.ladocumentationfrancaise.fr [dostęp: 11.10.2012].

⁴ Autor prowadził w tym zakresie badania we Francji w 2010 r. w ramach projektu badawczego finansowanego przez Ambasadę Francuską w Warszawie.

- Etat de l'intercommunalité 2009*, Note de l'AdCF, mars 2009, www.adcf.org [dostęp: 25.11.2013]
- Floch J.M., Levy D., 2011, „Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010 – Poursuite de la périurbanisation et croissance des grandes aires urbaines”, *Insee Première*, nr 1375.
- Gravier J.F., 1958, *Paris et le désert français en 1972*, Paris: Editions Flammarion.
- Julien P., 2002, „Onze fonctions pour qualifier les grandes villes”, *Insee Première*, nr 840, s. 3.
- Perben D., 2008, „Imaginer les métropoles de l'avenir”, *Rapport de mission*, Assemblée Nationale, s. 25, 40, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr> [dostęp: 11.10.2012].
- Pyka R., 2010, „Kumulowanie mandatów przedstawicielskich jako specyfika francuskiego systemu politycznego”, *Prawo i Polityka*, nr 1 (2), s. 134–136.
- Pyka R., 2011, „L'intercommunalité et la métropolisation en France et en Pologne”, w: R. Pyka (red.), *Entre la coopération et la concurrence. La gouvernance et le développement équilibré des espaces métropolitains français – conclusions pour la Pologne*, Katowice: RSS MSNP UŚ, s. 163–166.
- Pyka R., 2012, „Zarządzanie obszarami metropolitalnymi na przykładzie francuskich rozwiązań instytucjonalnych – między inercją a zmianą”, *Przestrzeń Społeczna (Social Space)*, nr 4, s. 12–21.
- Roto J., 2011, *Nordregio*, www.nordregio.se [dostęp: 03.12.2013].
- Rozenblat C., Cicille P., 2003, *Les villes européennes. Analyse comparative*, DATAR, s. 52.
- Sieć begunów metropolitalnych, www.poles-metropolitains.fr [dostęp: 06.06.2013].
- Ustawa o reformie jednostek terytorialnych z 16 grudnia 2010, art. 20 (Réforme des collectivités territoriales, LOI nr 2010-1563, 16 décembre 2010).
- Van Puymbroeck C., Reynard R., 2010, „Répartition géographique des emplois. Les grandes villes concentrent les fonctions intellectuelles, de gestion et de décision”, *Insee Première*, nr 1278, s. 2–4.