

*Łukasz Mikula**

EUROPEJSKIE MODELE ZARZĄDZANIA OBSZARAMI METROPOLITALNYMI A PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ USTROJOWYCH W POLSCE

Z a r y s t r e ś c i. W artykule dokonano przeglądu doświadczeń krajów Europy Zachodniej w zakresie regulacji ustrojowej dla obszarów metropolitalnych. Przedstawiono również propozycje legislacyjne ukształtowania modelu zarządzania obszarami metropolitalnymi w Polsce oraz podstawowe problemy współpracy jednostek samorządu terytorialnego w ich obrębie.

S ł o w a k l u c z o w e: ustrój terytorialno-administracyjny, integracja metropolitalna, współpraca samorządowa.

K l a s y f i k a c j a J E L: O18.

WSTĘP

W większości europejskich obszarów metropolitalnych, współpraca jednostek lokalnych ma kilkudziesięcioletnie tradycje. Sięgają one lat 60. i 70. XX w., a więc czasów rozwoju i intensyfikacji procesów suburbanizacyjnych, szczególnie w takich krajach jak Wielka Brytania, Niemcy, Francja, Włochy, Holandia czy państwa skandynawskie. Niektóre z form współpracy (aglomeracja Londynu, Zagłębie Ruhry) mają swoje korzenie w czasach przedwo-

* Adres do korespondencji: Łukasz Mikula, Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, ul. Dziegielewa 27, 61-680, Poznań, e-mail: mikula@amu.edu.pl

jennych¹. W krajach o późniejszym rozwoju procesów urbanizacyjnych lub krótszych tradycjach rozwoju samorządności (np. Portugalia, Polska) pierwsze formy współpracy interkomunalnej wokół dużych miast pojawiły się w latach 90. XX w. i później. Wcześniejsze inicjatywy były związane z innymi, niesamorządowymi, systemami władzy terytorialnej.

1. PRZEGLĄD DOŚWIADCZEŃ EUROPEJSKICH

Obszary silnie zurbanizowane o typie aglomeracji i konurbacji najwcześniej zaczęły się tworzyć w **Wielkiej Brytanii** (szczególnie w Anglii). Tam rozpoczął się i najszybciej przebiegał proces industrializacji i związany z nim gwałtowny rozwój miast. Również tematyka zarządzania metropolitalnego stała się tam najwcześniej przedmiotem szerokiego zainteresowania. Szczególnie spektakularny jest przypadek Londynu, rdzenia polityczno-gospodarczego całego kraju. Stołeczny Londyn już na początku XIX w. stał się największym miastem Europy i świata, z liczbą mieszkańców sięgającą prawie miliona. W ciągu jednego stulecia zwiększył on swoje zaludnienie czterokrotnie, a u progu I wojny światowej osiągnął imponującą wówczas liczbę 6,5 mln mieszkańców. Równocześnie w środkowej części kraju kształtowały się nowe konurbacje przemysłowe wokół takich miast jak Birmingham, Manchester i Liverpool. Spektakularnym wydarzeniem w Wielkiej Brytanii było utworzenie w 1974 r. 6 hrabstw metropolitalnych (*metropolitan counties*), jako odrębnych jednostek administracyjnych, powstałych wokół największych miast angielskich (West Midlands, Greater Manchester, Mersyside, West Yorkshire, South Yorkshire, Tyne and Wear). Ich forma ustrojowa była zbliżona do modelu zintegrowanego zarządzania wokół Londynu (Greater London Council). Działania te umożliwiły skoordynowanie planowania przestrzennego i zarządzanie usługami publicznymi na poziomie metropolitalnym (m.in. transport publiczny, służba zdrowia, mieszkalnictwo, gospodarka odpadami, ratownictwo). Hrabstwa nie przetrwały próby czasu i zostały rozwiązane w 1985 r. przez rząd, jako nieefektywne, generujące koszty i dublujące funkcje samorządów miasta i jednostek lokalnych, a także politycznie coraz bardziej konkurencyjne w stosunku do władz centralnych. Na bazie hrabstw w każdym z obszarów metropolitalnych, obligatoryjne związki metropolitalne zajmujące się sprawami bezpieczeństwa, straży pożarnej, transportu publicznego i gospodarki odpadami. Był to jak dotąd jedyny przypadek w Europie, gdzie kompleksowy ustrój metropolitalny został

¹ Pierwsze formy współdziałania jednostek administracyjnych na obszarze aglomeracji Londynu datuje się na 1855 r. (*Metropolitan Board of Works*), a w konurbacji Zagłębia Ruhry na 1920 r. (*Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk*)

zastąpiony przez system mniej sformalizowanych jednostek kooperacji międzyterytorialnej.

Zgoda inne, ale równie bogate są doświadczenia **Francji** w dziedzinie regulacji ustrojowej aglomeracji miejskich. Są one przede wszystkim efektem rozwijanego przez dziesięciolecia systemu współpracy interkomunalnej. Wprowadzony w końcu XVIII w. podział administracyjny na szczeblu gmin i departamentów pozostał w dużej mierze niezmienny do chwili obecnej. Jego główną cechą jest silne rozdrobnienie gmin (ich liczba przekracza 36 tys.). Począwszy od końca lat 50. XX w., wraz z nasileniem procesów urbanizacyjnych, w celu osiągnięcia odpowiedniego stopnia integracji zarządzania aglomeracjami utworzono w całej Francji 2,5 tys. związków celowych jedno- i wielozadaniowych (tzw. SIVU i SIVOM, Kaczmarek, 2005). Wielozwiązkowe rozwiązania organizacyjne wprowadzone na przełomie lat 60. i 70. w niektórych wielkich aglomeracjach Francji funkcjonowały bez istotnych zakłóceń przez ponad 20 lat. Od tego czasu powstały *quasi-obligatoryjne*, wielozadaniowe związki typu *communautes urbaines* – wspólnoty miejskie – wokół 14 największych miast liczących powyżej 500 tys. mieszkańców. Nowy impet przemianom ustrojowym w najbardziej zurbanizowanych obszarach kraju nadały reformy instytucjonalne współpracy międzygminnej z lat 90., które znacząco zmodyfikowały dotychczasowe formy zarządzania metropolitalnego. Stały się one dla władz miejskich i otaczających je gmin bardzo atrakcyjne, gdyż otrzymały nowe wzmocnione kompetencje i własne źródła dochodów. Wyjątkowa pozycja Paryża w systemie osadniczym, politycznym i gospodarczym kraju sprawiła, iż ewolucja ustrojowa tego rozległego obszaru metropolitalnego przebiegała w sposób odmienny niż w pozostałej części Francji, przy znacznie większym zaangażowaniu administracji centralnej.

Jednym z najbardziej zurbanizowanych i najgęściej zaludnionych krajów Europy jest **Holandia**. Z tego względu kraj ten ma bardzo silne tradycje kompleksowego planowania przestrzennego regionów miejskich, których najbardziej znaczącym wyrazem jest konsekwentne kształtowanie od kilkudziesięciu lat policentrycznej konurbacji Randstad Holland. Pomimo kluczowego znaczenia wielkich miast i obszarów metropolitalnych, system zarządzania terytorialnego w Holandii w dużej mierze nie uwzględnia ich specyfiki, a podejmowane próby reform w tym zakresie nie zostały uwieńczone pełnym sukcesem. Próba ogólnego wprowadzenia w 1994 r. reformy metropolitalnej, zakładającej utworzenie 7 prowincji miejskich (*stadsprovincie*) wokół największych miast, zakończyła się fiaskiem (efekt przegranych referendum w Rotterdamie i Amsterdamie). Prace nad dalszą reformą terytorialną obszarów metropolitalnych w Holandii zostały zahamowane i przesta-

ły być istotnym elementem programów politycznych (Lefevre, 2001). Nadal aktualne pozostają przesłanki zaproponowanych w latach 90. koncepcji: chęć wzmocnienia konkurencyjności obszarów metropolitalnych i wyrównania dysproporcji między zamożniejszymi i biedniejszymi gminami. O ile jednak w pierwszej kwestii gminy wykazują wolę współpracy, to zdecydowanie bardziej niechętnie odnoszą się do pomysłów zmniejszania różnic dochodowych (Salet, Thornley, Kreukels, 2003). Istotnym czynnikiem utrudniającym wdrożenie koncepcji *stadsprovincie* okazał się nie tylko brak akceptacji gmin podmiejskich, ale także brak wsparcia i współdziałania ze strony administracji dotychczasowych prowincji. Najważniejszą słabością całego procesu reformy metropolitalnej w Holandii, mimo osiągnięcia daleko idącego kompromisu wśród polityków, był brak większego społecznego poparcia dla proponowanych zmian.

Szczególnie bogate są niemieckie doświadczenia związane z koordynacją planowania przestrzennego oraz zarządzania usługami publicznymi w obrębie regionów metropolitalnych. O specyfice Niemiec stanowi duża różnorodność stosowanych rozwiązań ustrojowych, co wynika z jednej strony ze zdecydowanie policentrycznej struktury osadniczej kraju, z drugiej zaś jest związane z federalnym ustrojem państwa (zob. Kaczmarek, Mikula, 2008). Regulacja ustroju samorządu terytorialnego należy do kompetencji władz krajów związkowych – landów, które mają również bardzo istotny wpływ na kluczową dla aglomeracji miejskich dziedzinę planowania przestrzennego. Regiony metropolitalne Niemiec nie są więc, jak ma to nieraz miejsce w przypadku krajów unitarnych, traktowane jednakowo w skali całego państwa, lecz z reguły zajmują wyjątkową i odrębną pozycję ustrojową w obrębie swojego landu. Aglomeracje te odgrywają bowiem najistotniejszą rolę w strukturze społeczno-gospodarczej i politycznej landu, pełniąc najczęściej, choć nie zawsze, również funkcje stołeczne. W dyskusji nad strukturą terytorialno-administracyjną aglomeracji miejskich Niemiec zaczyna przeważać pogląd, iż podział na powiaty miejskie i ziemskie jest coraz bardziej anachroniczny, a nowe propozycje idą w kierunku tworzenia dużych jednostek administracyjnych wokół wielkich miast. Do tej pory jednak rozwiązanie takie zostało wprowadzone tylko w jednym przypadku – aglomeracji Hanoweru. Jest ona przykładem sfinalizowanej reformy metropolitalnej. Jedyne w Niemczech i w Europie powiat metropolitalny powstał w wyniku likwidacji w 2002 r. aglomeracyjnego związku komunalnego i spłaszczenia struktury samorządu na tym poziomie – miasto centralne i 20 gmin ościennych zostały włączone do jednego regionu, z zachowaniem pewnej części autonomii (Priebes, 2008). Zintegrowane zarządzanie na poziomie metropolitalnym realizowane w postaci silnego związku gmin ma

miejsce w obszarze Stuttgartu. Rola i kompetencje przedstawicielskich władz metropolitalnych są tu jednak bardziej ograniczone niż w przypadku regionu Hanower, głównie do funkcji koordynacyjnych i promocyjnych. W wielu innych obszarach metropolitalnych Niemiec współpraca opiera się głównie na koordynacji planowania przestrzennego na szczeblu ponadlokalnym (silne związki planistyczne o kilkudziesięcioletnich tradycjach).

Struktura administracyjna **Włoch** jest oparta na trójszczeblowym zasadniczym podziale terytorialnym kraju, obejmującym 20 regionów, 90 prowincji i ponad 8 tys. gmin. Przemiany administracyjne we Włoszech po II wojnie światowej polegały przede wszystkim na wzroście znaczenia szczebla regionalnego. Regiony jako jednostki administracyjne wprowadzono w Konstytucji w 1949 r., ale postanowienia ustawy zasadniczej nie zostały w praktyce wdrożone aż do 1970 r., kiedy ustanowiono odrębne władze regionalne. Dopiero 7 lat później przejęły one znaczącą część kompetencji od państwa oraz, w mniejszym stopniu, od prowincji, uszczuplając ich skromne uprawnienia. Problemy zarządzania obszarami metropolitalnymi we Włoszech wynikają w dużej mierze z wysokiego stopnia urbanizacji tego kraju. Sieć osadnicza Włoch jest bardzo dobrze rozwinięta i charakteryzuje się wysokim stopniem policentryczności, co jest m.in. rezultatem wielowiekowego rozdrobnienia politycznego kraju. Rola największych miast, takich jak Mediolan, Turyn, Rzym, Neapol, Bolonia, Genua, Florencja, w życiu politycznym, gospodarczym i kulturalnym Włoch jest olbrzymia, jednak ich wyjątkowy status nie znajdował przez długi czas odzwierciedlenia w strukturze terytorialnej administracji publicznej. W celu integracji zarządzania największymi obszarami metropolitalnymi kraju, od początku lat 90. rozwijana jest koncepcja miasta metropolitalnego (*citta metropolitana*) jako nowego rodzaju regularnej jednostki samorządu terytorialnego. Wdrażanie tego projektu w życie przebiega jednak z dużymi oporami, a dotychczasowe jego rezultaty nie są szczególnie zadowalające. Głównym oponentem w stosunku do idei *citta metropolitana* są silne samorządowe regiony. Kooperacja metropolitalna jest zatem we Włoszech mozolnie budowana od dołu, co umożliwiły w 2000 r. odpowiednie zapisy konstytucyjne o miastach metropolitalnych (m.in. ograniczające rolę władz regionalnych przy ich konstruowaniu).

Podstawową cechą struktury terytorialno-administracyjnej **krajów skandynawskich** jest bardzo silna pozycja polityczna i finansowa samorządu gminnego, przy względnej słabości jednostek terytorialnych na wyższych szczeblach podziału terytorialnego. W krajach unitarnych, takich jak Dania, Szwecja czy Finlandia, pozbawionych tradycji regionalnych, powojenna decentralizacja administracji publicznej sprowadzała się tylko do jednego

poziomu – gminnego. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb stało się podstawowym zadaniem władzy lokalnej, której struktury terytorialne poddano zasadniczym fuzjom we wszystkich krajach skandynawskich już 40 lat temu (Kaczmarek, 2005). Model *municipal state* z reguły dobrze funkcjonuje na terenach słabiej zaludnionych, stanowiących zdecydowaną większość terytorium krajów skandynawskich. Nie zawsze natomiast sprawdza się na obszarach silnie zurbanizowanych, szczególnie w otoczeniu największych miast, takich jak Kopenhaga, Sztokholm i Helsinki. W każdym z państw skandynawskich problem zarządzania obszarami metropolitalnymi jest wyraźnie dostrzegany, natomiast proponowane rozwiązania znacząco się od siebie różnią (Kaczmarek, Mikula, 2007).

Najbardziej zaawansowanym działaniem integracyjnym w obszarach metropolitalnych jest dopasowanie struktur terytorialno-administracyjnych do zmieniających się w wyniku procesów urbanizacyjnych układów osadniczych (Keating, 1995; Benz, 2001). Zabiegi o spójną strukturę terytorialno-administracyjną dużych aglomeracji w krajach europejskich trwają od kilkudziesięciu lat, na ogół ze słabym już efektem. Projekty takie pojawiły się wraz z koncepcjami reform gminnych i regionalnych (np. Holandia, Włochy). Jak na razie idea jednej gminy metropolitalnej (*metropolitan municipality*) w żadnym z krajów europejskich nie została wprowadzona w życie. Stworzenie samorządu metropolitalnego na drugim szczeblu zarządzania terytorialnego stało się natomiast faktem w Niemczech, gdzie np. region Hanoweru uchodzi za rozwiązanie wzorcowe (*best practice model*, Fürst, 2005). Jako odpowiednik powiatu metropolitalnego (*metropolitan county*) posiada on wszystkie cechy niezależnego szczebla administracji, takie jak wybieralne władze regionu, własne kompetencje i źródła finansowania. Podobny model, z wyraźnie zarysowanymi elementami reformy metropolitalnej, reprezentują regiony: Stuttgartu i Frankfurtu nad Menem (Walter-Rogg, Sojer, 2006).

Odmienny typ regionu samorządowego, silnie zinstytucjonalizowanego, tworzą obszary metropolitalne wielkich miast europejskich o specjalnym statusie administracyjnym, takie jak Wspólnota Autonomiczna Madrytu (jako jeden z regionów hiszpańskich), Île de France, Wielki Londyn i funkcjonujący od niedawna region stołeczny Kopenhagi. Ten stopień samorządności został wykształcony nie w wyniku oddolnej integracji jednostek metropolitalnych, ale na drodze odgórnej konsolidacji zarządzania, możliwej do realizacji przez reformę regionalnego (Hiszpania, Francja, Wielka Brytania) lub subregionalnego (Dania) szczebla podziału terytorialno-administracyjnego kraju.

Przechodząc do oceny możliwości adaptacji w Polsce doświadczeń innych państw, należy zwrócić uwagę na ich dużą wartość poznawczą i praktyczną. Trzeba jednak zastrzec, iż wszystkie zagraniczne rozwiązania ustrojowe mogą być co najwyżej inspiracją, a nie gotową receptą dla polskich obszarów metropolitalnych. Jak wskazuje Brenner (2003), każdy projekt reformy musi być rozpatrywany w kontekście specyfiki narodowej i lokalnej, szczególnie jeśli chodzi o system konstytucyjno-administracyjny.

Odnosząc się do przykładu Wielkiej Brytanii, ważnym spostrzeżeniem może być pewne podobieństwo dawnego podziału administracyjnego obszarów metropolitalnych w tym państwie na hrabstwa (*counties*) i miasta-hrabstwa (*county-boroughs*) z obecnym rozgraniczeniem na powiaty ziemskie i miasta na prawach powiatu w Polsce. W Anglii podział ten wydał się anachroniczny i niefunkcjonalny w latach 60. XX w. Hrabstwa często blokowały dalszy rozwój przestrzenny wielkich miast, co szczególnie niekorzystnie odbijało się na gospodarce mieszkaniowej i utorowało drogę do wprowadzenia samorządu metropolitalnego. Należy jednak zwrócić uwagę na istotne różnice pomiędzy ówczesną sytuacją w Anglii i dzisiejszą w Polsce. Hrabstwa angielskie były jednostkami nieporównywalnie silniejszymi niż obecne powiaty ziemskie wokół wielkich miast w Polsce. Posiadały nie tylko większy potencjał demograficzny i gospodarczy oraz niezwykle bogate tradycje historyczne, ale także władztwo planistyczne. W Polsce spoczywa ono w rękach jednostek szczebla gminnego.

Krytycznie należy ocenić możliwości zastosowania w Polsce angielskich rozwiązań ustroju obszarów metropolitalnych z lat 1974–1986, czyli okresu istnienia hrabstw metropolitalnych (*metropolitan counties*). Obejmowały one stosunkowo niewielką liczbę dosyć dużych jednostek stopnia podstawowego (np. tylko 4 dystrykty w przypadku South Yorkshire). Taka struktura terytorialna zupełnie nie odpowiada realiom administracyjnym w Polsce (znacznie mniejsze i liczniejsze gminy), a radykalna reforma podziału na gminy w obrębie obszarów metropolitalnych wydaje się obecnie niemożliwa.

Stopniowy odwrót od dwuszczeblowej administracji lokalnej w obszarach zurbanizowanych Wielkiej Brytanii w latach 90. wskazuje na niezbyt dobre przystosowanie tego rodzaju struktury dla średnich i większych miast. Specyfika zarządzania takimi jednostkami oraz ich siła polityczna sprawiają, że władze miejskie są prawie zawsze negatywnie nastawione do jakiegokolwiek wyższego od nich szczebla administracji lokalnej. W tym przypadku doświadczenie angielskie należy uznać za argument przeciwko automatycznemu łączeniu miast na prawach powiatu i powiatów ziemskich. Przy obecnych regulacjach prawnych wielkie miasto stałoby się zwykłą gminą, nad którą rozciągałby się dodatkowy poziom administracji powiatowej.

Interesujące dla polskich realiów wydają się nieudane reformy metropolitalne, jakie próbowano przeprowadzić w latach 90. XX w. w Holandii i Włoszech. W obu przypadkach wprowadzenie dwuszczeblowego samorządu metropolitalnego miało być równocześnie połączone z reorganizacją podziału terytorialnego na szczeblu prowincji oraz gmin. Zasadniczą przyczyną niepowodzenia reformy we Włoszech była niechęć regionów do potencjalnego silnego konkurenta politycznego, jakim mogły stać się władze metropolitalne. W Holandii czynnik ten miał także pewne znaczenie, jednak podstawowym problemem stała się kwestia podziału wielkich miast na mniejsze gminy, będąca głównym postulatem samorządów podmiejskich. Doświadczenia obu krajów mają sporą wartość dla ewentualnych prób przekształcenia struktury terytorialno-administracyjnej obszarów metropolitalnych w Polsce. Przede wszystkim wskazują na potrzebę precyzyjnego określenia relacji pomiędzy regionem a władzami metropolitalnymi oraz zrównoważenia ich pozycji. Dodatkowo zaś przykład Holandii ukazuje problemy związane z próbami podziału dotychczasowych gmin miejskich na mniejsze jednostki. Można oczekiwać, że dążenie do jakiegokolwiek reorganizacji terytorialnej wielkich miast w Polsce przez wyodrębnienie nowych mniejszych gmin mogłoby spotkać się z podobną reakcją jak w Rotterdamie czy Amsterdamie.

Istniejące od lat 60. we Francji wspólnoty miejskie (*communautés urbaines*) dowodzą, że poprawnie funkcjonujące władze metropolitalne nie muszą koniecznie pochodzić z wyborów bezpośrednich. Skupienie funkcji mera wielkiego miasta oraz prezydenta wspólnoty miejskiej w ręku jednego wpływowego polityka często przynosiło wiele pozytywnych rezultatów przy jednoczesnym zachowaniu tożsamości i odrębności pozostałych, często wyjątkowo niewielkich jak na europejskie warunki, jednostek municypalnych. W polskich warunkach oznacza to konieczność rozważenia funkcji, jaką w obrębie obszaru metropolitalnego, szczególnie o strukturze monocentrycznej, mógłby pełnić prezydent miasta centralnego.

Największą wartość dla polskich obszarów metropolitalnych mają modele ustrojowe wypracowane od lat 60. XX w. w Niemczech. Można to przede wszystkim uzasadnić podobieństwem struktury terytorialno-administracyjnej na poziomie powiatowym. Podział na powiaty ziemskie i miasta wyłączone z powiatów występuje w obu krajach. Głównymi formami zarządzania i planowania metropolitalnego w Niemczech są związki samorządowe. Zwraca uwagę różnorodność rozwiązań organizacyjnych dotyczących ich składu, zasad powoływania władz oraz zakresu zadań. Znaczącą cechą niemieckich modeli ustrojowych jest istotna rola powiatów ziemskich w związkach metropolitalnych, także w sferze planowania przestrzennego.

W niektórych przypadkach są one jedynymi obok wielkich miast podmiotami takich związków, a ich rolą jest również reprezentacja interesów gmin, które wchodzi w ich skład. Przykład Niemiec pokazuje, że możliwe jest utworzenie jednostki metropolitalnej o charakterze związkowym, w skład której mogą wejść zarówno gminy, jak i powiaty. Taka forma może istotnie ułatwić powołanie władz metropolitalnych, gdyż nie wymaga zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju.

Najciekawszym niemieckim modelem ustrojowym wydaje się Region Hanower. W jego obrębie nie ma podziału na powiaty, a dodatkowo posiada on kompetencje wcześniej należące do wyższego szczebla administracji, tj. okręgu rządowego. Wielkość samego miasta Hanower (ok. 510 tys. mieszkańców) zbliżona jest do największych miast Polski (poza Warszawą), co sprawia, że rozwiązanie ustrojowe zastosowane w jego obszarze metropolitalnym jest tym bardziej interesujące. Z drugiej jednak strony potencjał demograficzny strefy podmiejskiej (i relacja tej wielkości do ludności miasta centralnego) jest tam znacznie większy niż w jakimkolwiek monocentrycznym obszarze w Polsce (udział ludności miasta centralnego w Regionie Hanower wynosi 46 %). Również struktura administracyjna obszaru metropolitalnego Hanoweru przed reformą (1 miasto na prawach powiatu + 1 powiat ziemski) pośród największych miast w Polsce ma swój odpowiednik jedynie w przypadku Poznańskiego Obszaru Metropolitalnego. Dodatkowo reforma hanowerska stanowiła ukoronowanie ponad czterdziestoletniej tradycji współpracy samorządowej. Wszystkie te czynniki powodują, iż mechaniczne przeniesienie wzorców z Hanoweru do Polski wydaje się w chwili obecnej niemożliwe, jednak wypracowany tam model ustrojowy może mieć dla polskich obszarów metropolitalnych duże znaczenie w nieco dłuższej perspektywie.

2. PROPOZYCJE LEGISLACYJNE DLA OBSZARÓW METROPOLITALNYCH W POLSCE

Od 1998 r. co najmniej kilka razy próbowano stworzyć prawne ramy dla zintegrowanego zarządzania obszarami silnie zurbanizowanymi, jednak żaden ze zgłoszonych do tej pory projektów tzw. ustawy metropolitalnej nie przeszedł pełnej drogi legislacyjnej. Na szczególną uwagę zasługują dwa ostatnie projekty z 2009 r.:

- a) projekt ustawy o polityce miejskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw, opracowany przez Konwent Marszałków Województw w styczniu 2009 r. – projekt „marszałkowski”,

b) projekt ustawy o polityce miejskiej państwa i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie (8 maja 2009 r.) – ostatni oficjalnie opublikowany projekt rządowy.

Promują one dwa zupełnie odmienne modele zarządzania metropolitalnego. Najważniejsze elementy obu projektów i zasadnicze różnice pomiędzy nimi zestawione zostały w tabeli 1.

Tabela 1. Zasadnicze różnice pomiędzy rządowym a „marszałkowskim” projektem tzw. ustawy metropolitalnej

Element ustawy	Projekt rządowy	Projekt „marszałkowski”
Forma prawna tworzenia obszaru metropolitalnego	Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów	Na podstawie uchwały sejmiku województwa
Kryteria tworzenia obszaru metropolitalnego	1) obligatoryjnie: a) min. 2 mln mieszkańców obszaru i gęstość zaludnienia – min. 200 os./km ² b) gdy co najmniej 3 miasta na prawach powiatu pozostają ze sobą w bezpośrednim związku funkcjonalno-przestrzennym 2) nieobligatoryjnie: min. 500 tys. mieszkańców obszaru i gęstość zaludnienia – min. 200 os./km ²	nieobligatoryjnie: co najmniej 1 miasto na prawach powiatu z siedzibą władz samorządu województwa, tylko kryterium gęstości zaludnienia – min. 100 os./km ²
Sposób ustanowienia zespołu metropolitalnego	Z mocy prawa przy utworzeniu obszaru metropolitalnego	Na podstawie dobrowolnego porozumienia miast i gmin, stanowiących łącznie co najmniej połowę gmin obszaru
Lider zespołu	Prezydent miasta centralnego (dopuszczalne inne warianty w obszarach policentrycznych)	Marszałek województwa (prezydent miasta centralnego jego zastępca)
Obsługa administracyjna zespołu	Biuro zespołu	Urząd marszałkowski

Źródło: opracowanie własne.

Jak widać z powyższego zestawienia, oba projekty zupełnie inaczej rozkładają akcenty polityczne w ramach modelu zarządzania obszarem metropolitalnym. Rząd promuje silną kooperację samorządów lokalnych, podczas gdy regiony dążą do luźniejszych form współpracy pod przewodnictwem marszałków województw. Jeszcze inną koncepcję przedstawia Unia Metropolii Polskich, która wyraźnie stawia na silną emancypację metropolii spod ewentualnej kurateli władz regionalnych (rysunek 1). Nie jest w tej chwili jasne, który projekt okaże się podstawą dla ostatecznej wersji ustawy metropolitalnej – o ile w ogóle zostanie ona w najbliższym czasie uchwalona.



Rysunek 1. Koncepcje reformy struktur terytorialno-administracyjnych w obszarach metropolitalnych w Polsce, przedstawione przez Unię Metropolii Polskich

Źródło: Unia Metropolii Polskich, 2008.

Polska znajduje się w sytuacji, która prowadzi do ukształtowania się konfliktogenego modelu relacji politycznych metropolia–region. Istnieją dwie konkurencyjne wizje mechanizmów zarządzania metropolitalnego: wielkich miast (zrzeszonych w Unii Metropolii Polskich) i regionów (Konwent Marszałków Województw). Słabo słyszalny na arenie ogólnopolskiej jest głos trzeciej zainteresowanej strony – samorządów gmin i powiatów podmiejskich. Władze centralne stoją przed wyborem, który określi przyszłe relacje polityczne metropolii i regionów w Polsce. Zadania publiczne, które powinny być koordynowane na szczeblu metropolitalnym, są obecnie rozproszone pomiędzy wszystkie 3 szczeble administracji samorządowej: gminy, powiaty i województwa. Usprawnienie mechanizmów zarządzania metropolitalnego musi więc w pewnym zakresie naruszyć istniejący *status quo*, co zawsze jest trudną i kontrowersyjną decyzją (Mikuła, 2010).

Istotnym stymulatorem dla powstania nowych metropolitalnych może stać się przyjęta pod koniec 2011 r. przez Radę Ministrów *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (M.P. z 2012, r. poz. 252). W przedstawionej w dokumencie wizji zagospodarowania Polski w 2030 r. obszary metropolitalne odgrywają kluczową rolę. Pierwszorzędnym celem polityki przestrzennego zagospodarowania kraju jest podwyższenie konkurencyjności głównych ośrodków miejskich Polski w przestrzeni europejskiej przez ich integrację funkcjonalną przy zachowaniu policentrycznej struktury

systemu osadniczego sprzyjającej spójności. Działania w zakresie integracji obszarów funkcjonalnych miast mają skupić się na opracowaniu i wdrożeniu regulacji umożliwiających prowadzenie zintegrowanej polityki przestrzennej w obszarach funkcjonalnych miast. Opracowane i wdrożone mają zostać regulacje dające podstawę do współpracy samorządów w obszarach funkcjonalnych miast (w tym obligatoryjnej współpracy na obszarach metropolitalnych). Realizacji celu służyć ma także doprowadzenie do obligatoryjnej współpracy gmin w obszarach funkcjonalnych w zakresie transportu miejskiego i podmiejskiego.

Kluczowym elementem we wdrażaniu polityki przestrzennego zagospodarowania kraju ma być planowanie dla obszarów funkcjonalnych, wśród których na pierwszym miejscu znajdują się obszary metropolitalne. W *Koncepcji* przyjęto, że obszar metropolitalny powstaje wokół ośrodka miejskiego spełniającego łącznie następujące kryteria:

1. liczba mieszkańców powyżej 300 tys.,
2. centrum zarządzania gospodarczego i potencjał gospodarczy (ponadkrajowa atrakcyjność inwestycyjna, dodatni bilans w wymianie handlowej),
3. globalny zasięg usług wyższego rzędu, w tym symbolicznych,
4. duże możliwości edukacyjne i innowacyjne (ośrodek szkolnictwa wyższego, obecność jednostek naukowych i badawczo-rozwojowych),
5. zdolność do utrzymywania relacji handlowych, naukowych, edukacyjnych, kulturowych z innymi międzynarodowymi metropoliami,
6. wewnętrzna i zewnętrzna dostępność transportowa,
7. wysoka zewnętrzna atrakcyjność turystyczna.

W *Koncepcji* wyróżniono grupę 10 polskich miast spełniających w mniejszym lub większym stopniu powyższe kryteria. Dokument nie określa granic obszarów metropolitalnych wokół największych miast, choć wskazuje, iż podstawowym ich wyznacznikiem powinny być codzienne dojazdy do pracy mieszkańców. Właściwa decyzja delimitacyjna zostaje przekazana do kompetencji powołanych przez Ministra Rozwoju Regionalnego zespołów złożonych z przedstawicieli ministerstw oraz samorządów terytorialnych. Delimitacja ma służyć opracowaniu planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego oraz strategii jego rozwoju.

3. ODDOLNA INTEGRACJA METROPOLITALNA W WYNIKU ZINTENSYFIKOWANIA WSPÓLPRACY SAMORZĄDÓW

Model oddolnej integracji metropolitalnej powinien wynikać z możliwie szerokiego konsensusu społecznego i politycznego. Dopuszczalnych jest kilka scenariuszy: od rozwijania sieci porozumień (łatwych do tworzenia

i elastycznych, ale łączących się z wieloma ograniczeniami), przez rozwiązania pośrednie – jak np. tworzenie nowych związków celowych – aż po powołanie silnej struktury wielofunkcyjnej, co jednak w aktualnym stanie prawnym może być stosunkowo trudne.

Aktualnie przewidziane w polskim prawie formy współpracy samorządowej mają charakter całkowicie dobrowolny i można postrzegać je jako potencjalnie mało stabilne. Mogą zapewnić sprawne wdrażanie strategii metropolitalnej tylko pod warunkiem dużej odpowiedzialności i dojrzałości politycznej liderów samorządowych oraz członków organów uchwałodawczych (Kaczmarek, Mikuła, 2011).

W większości obszarów metropolitalnych w Polsce nie zostały jeszcze wykorzystane wszystkie dostępne formy współpracy, przewidziane w ustawodawstwie samorządowym. W szczególności dotyczy to związków celowych, których tworzenie przebiega do tej pory w sposób względnie powolny.

Niezależnie od perspektywy ewentualnego uchwalenia ustawy metropolitalnej samorządu obszarów metropolitalnych powinny dążyć do wprowadzenia drobniejszych zmian w ustawodawstwie samorządowym. Dotyczą one m.in.: ustroju międzygminnych związków celowych (łatwiejsze procedury powoływania, większa elastyczność funkcjonowania), możliwości tworzenia struktur zarządzania o charakterze gminno-powiatowym (szczególnie o charakterze strategicznym i koordynacyjnym, poza ściśle pojmowaną sferą świadczenia usług publicznych) oraz prawnego umocowania metropolitalnych strategii rozwoju (jako komplementarnych i subsydiarnych w stosunku do strategii lokalnych, ale za to uwzględnianych w polityce rozwoju gmin).

Nie ma obecnie również przeciwwskazań dla utworzenia stałej komisji metropolitalnej samorządu regionalnego i lokalnego. W ten sposób, do czasu zmian ustrojowych, można byłoby do pewnego stopnia rozwiązać problemy spójności i koordynacji działań samorządu województwa oraz samorządów lokalnych obszaru metropolitalnego w zakresie m.in. planowania przestrzennego i polityki transportowej.

PODSUMOWANIE

W pesymistycznym scenariuszu dla polskich obszarów metropolitalnych, przy braku nowych rozwiązań w zakresie modelu zarządzania terytorialnego, pomiędzy silnymi finansowo i politycznie, lecz ograniczonymi terytorialnie, wielkimi miastami a pozbawionymi kompetencji w zakresie koordynacji spraw metropolitalnych władzami regionalnymi może pojawić się instytucjonalna i polityczna pustka – ze szkodą dla rozwoju całego kraju. Oddolna

integracja samorządów obszaru metropolitalnego wymaga większego zaangażowania i wysiłku niż w przypadku gotowych rozwiązań ustawowych, być może pozwala jednak stworzyć system lepiej przystosowany do lokalnej specyfiki. Przewodzące w zakresie podnoszenia spójności zarządzania obszary metropolitalne mogą osiągnąć istotną przewagę konkurencyjną w stosunku do innych obszarów zurbanizowanych w Polsce. Taki proces wzmocniłby pozycję metropolii i wygenerował impulsy rozwojowe w skali całego regionu.

LITERATURA

- Benz A. (2001), *From associations of local governments to regional governance in urban regions*, German Journal of Urban Studies, 40, 2.
- Brenner N. (2003), *Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary Western Europe*, „European Urban and Regional Studies”, 10 (4), 297–324.
- Fürst D. (2005), *Metropolitan governance in Germany*, [w:] Heinelt H., Kübler D. (ed.), *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*, Routledge, London.
- Kaczmarek T. (2005), *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Kaczmarek T., Mikula Ł. (2007), *Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Kaczmarek T., Mikula Ł. (2008), *Planowanie przestrzenne i zarządzanie w obszarach metropolitalnych Niemiec*, [w:] Kaczmarek T., Mizgajski A. (red.), *Powiat poznański. Jakość przestrzeni i jakość życia*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Kaczmarek T., Mikula Ł. (2011), *Spójność terytorialno-administracyjna aglomeracji poznańskiej*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Keating M. (1995), *Size, efficiency and democracy: Consolidation, fragmentation and public choice*, [w:] Judge D., Stoker G., Wolman H. (ed.), *Theories of urban politics*, London.
- Lefèvre C. (2001), *Metropolitan Government reform in Europe: Trends and challenges*, „Revue Suisse de Sciences Politiques”, 7, 3, 136–141.
- Mikula Ł. (2010), *Metropolia a region – problemy ustrojowe i polityczne*, „Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Oeconomica”, 245, 49–64.
- Priebs A. (2008), *Region Hanower – integracja administracji i planowania przestrzennego na poziomie regionalnym*, [w:] Kaczmarek T., Mizgajski A. (red.), *Powiat Poznański, jakość przestrzeni, jakość życia*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Salet W., Thornley A., Kreukels A., (2003), *Metropolitan governance and spatial planning, Comparative Case Studies of European City-Regions*, Spon Press, London.
- Walter-Rogg M., Sojer M. (2006), *Metropolitan Governance Reform In Germany*, Paper for the conference „Governance and spatial discontinuities: Reterritorialization or a new polarization of metropolitan spaces?”, Montreal, INRS-Urbanisation, 24–25 April 2006.

EUROPEAN MODELS OF GOVERNANCE IN METROPOLITAN
AREAS AND PROPOSALS FOR POLITICAL
TRANSFORMATION IN POLAND

A b s t r a c t. This paper reviews the experience of Western European countries in regulating the political and administrative models of metropolitan areas. It also presents some legislative proposals to create the management structure for metropolitan areas in Poland and problems of bottom-up cooperation of local governments within them.

K e y w o r d s: territorial-administrative structure, metropolitan integration, local government cooperation.

