



dr Łukasz Mikuła

Europejskie modele zarządzania obszarami metropolitalnymi a propozycje rozwiązań ustrojowych w Polsce

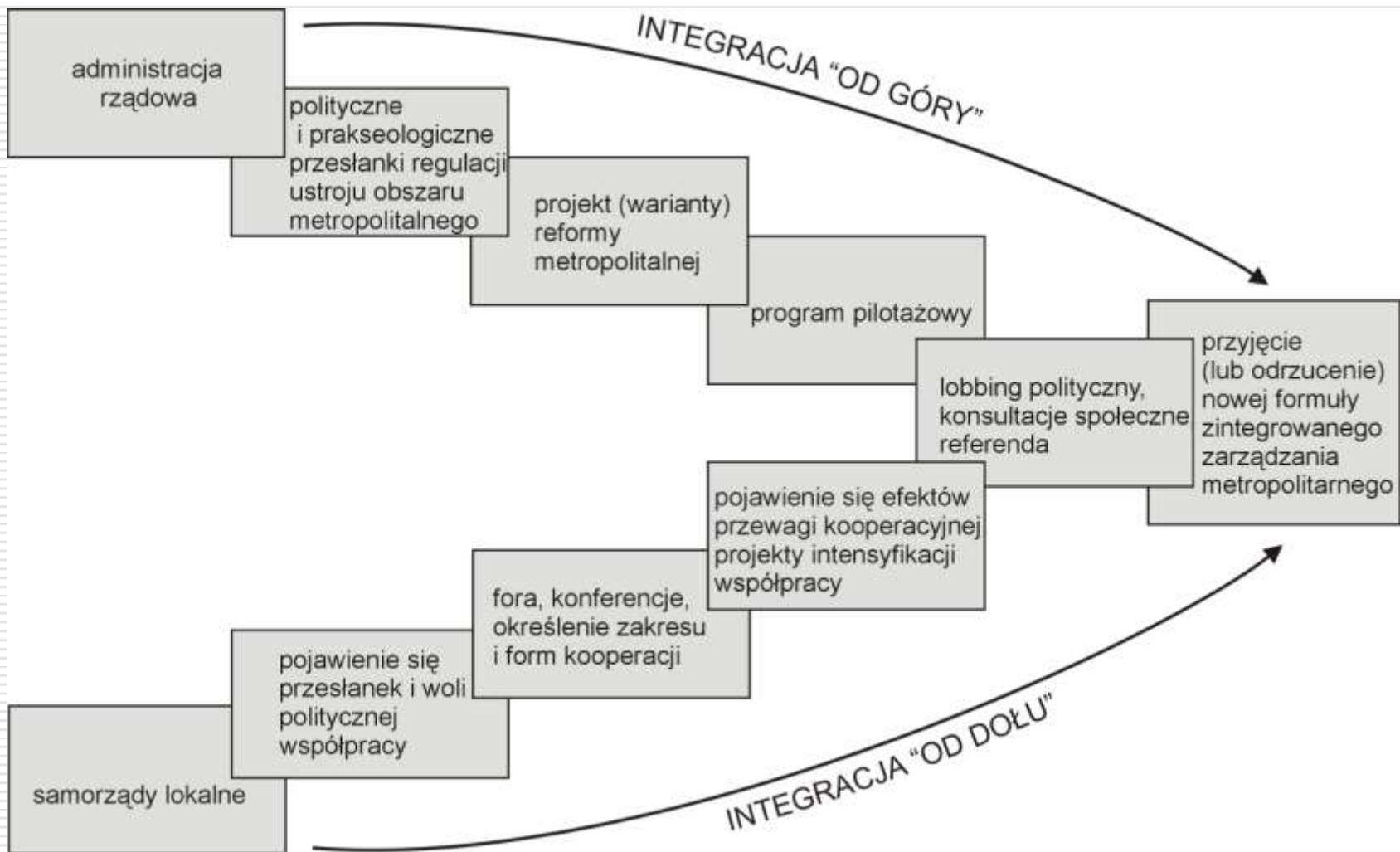
Statystyczny obraz metropolii – stan obecny i perspektywy rozwoju.
Toruń, 15-16 listopada 2012 r.

Zagadnienia

- ❑ Reformy metropolitalne – zagadnienia ogólne
- ❑ Wybrane formy zarządzania obszarami metropolitalnymi w krajach Europy Zachodniej
- ❑ Propozycje rozwiązań ustrojowych dla obszarów metropolitalnych w Polsce
- ❑ Współpraca samorządów lokalnych w obszarach metropolitalnych w Polsce

Geneza problemów planowania i zarządzania metropolitalnego

- Do pierwszej połowy XX w.: sukcesywne **dostosowywanie granic administracyjnych** miast do ich postępującego **rozwoju przestrzennego**
- Po II wojnie światowej: **zahamowanie aneksji** nowych obszarów w granice wielkich miast
- Zamrożenie granic administracyjnych + silna suburbanizacja = **brak korelacji** między relacjami funkcjonalnymi a administracyjnymi
- Problemy wielkich miast stają się problemami obszarów metropolitalnych – potrzeba wypracowania **nowych mechanizmów koordynacji i zintegrowanego zarządzania**



Modele integracji metropolitalnej

(źródło: Kaczmarek, Mikuła 2007)

Koncepcja reformy metropolitalnej (1)

- Zasadnicze cele:
 - dopasowanie struktur administracji do powiązań funkcjonalnych
 - konsolidacja zarządzania poprzez utworzenie silnych instytucji metropolitalnych

- Możliwe formy wprowadzenia reformy:
 - przyłączenie terenów podmiejskich do miasta centralnego (w praktyce nierealne z przyczyn politycznych),
 - wprowadzenie systemu dwuszczeblowego: samorząd lokalny i metropolitalny

Koncepcja reformy metropolitalnej (2)

- Argumenty za reformą:
 - większa **efektywność usług publicznych** poprzez osiągnięcie korzyści skali i lepsze planowanie
 - **sprawiedliwość społeczna** – wyrównywanie poziomu usług publicznych w obrębie obszaru metropolitalnego, likwidacja nierówności fiskalnych i dochodowych (zjawisko *free-riding*)
 - **odpowiedzialność polityczna**: utworzenie podmiotu zarządzania jednoznacznie i bezpośrednio odpowiadającego za sprawy publiczne o charakterze ogólnometropolitalnym, uniezależnienie od lokalnych grup interesu

Koncepcja reformy metropolitalnej (3)

- „Modelowy” samorząd metropolitalny (Sharpe 1995):
 - odpowiedni **zasięg terytorialny**, pokrywający się z obszarem metropolitalnym w znaczeniu funkcjonalnym
 - silna **legitymacja demokratyczna** samorządu, wynikająca z bezpośredniego wyboru jego władz przez mieszkańców
 - szeroki zakres **kompetencji**
 - **samodzielność** działania, **autonomia finansowa** i niezależność zarówno od samorządu lokalnego, jak i jednostek administracyjnych wyższego szczebla
- W praktyce wykształciły się dwie kategorie samorządu metropolitalnego:
 - **supramunicipalny**: klasyczny model metropolitalny
 - **intermunicipalny**: podobny obszar działania, lecz władze złożone z delegatów samorządów lokalnych

Reformy terytorialno-administracyjne w Europie

- I fala reform metropolitalnych (lata 60., pierwsza połowa lat 70.) – Wielka Brytania, Francja, Niemcy, Holandia, Skandynawia, Hiszpania
- Fala reform regionalnych (lata 80. i 90.) – Hiszpania, Włochy, Francja, Polska
- II fala reform metropolitalnych (od początku lat 90.) – Wielka Brytania, Niemcy, Francja, Włochy, Holandia

Koncepcja „współzarządzania” metropolitalnego (*metropolitan governance*)

- ❑ **Wielość** podmiotów uczestniczących w procesie zarządzania obszarem metropolitalnym
- ❑ Tworzenie formalnych i nieformalnych **koalicji** na rzecz rozwoju obszaru metropolitalnego
- ❑ Oparcie **współpracy** na zasadach dobrowolności, elastyczności, partnerstwa, negocjacji, braku hierarchicznych powiązań
- ❑ **Zacieranie granic** między sektorem publicznym, prywatnym i pozarządowym
- ❑ Tworzenie bardziej sformalizowanych instytucji metropolitalnych z **inicjatywy oddolnej** (*bottom-up*)

Wielka Brytania

- 1974: utworzenie 6 nowych hrabstw metropolitalnych
- 1986/1987: likwidacja hrabstw metropolitalnych
- konieczność powrotu do idei zintegrowanego zarządzania – reforma Wielkiego Londynu (1999), program pilotażowy ustawowych regionów miejskich (m.in. Manchester City Region - 2009)

Podział administracyjny Wielkiej Brytanii 1974 - 1986



Wielka Brytania

- 1974: utworzenie 6 nowych hrabstw metropolitalnych
- 1986/1987: likwidacja hrabstw metropolitalnych
- konieczność powrotu do idei zintegrowanego zarządzania – reforma Wielkiego Londynu (1999), program pilotażowy ustawowych regionów miejskich (m.in. Manchester City Region - 2009)

Aktualny podział administracyjny Wielkiej Brytanii



Wielka Brytania

- 1974: utworzenie 6 nowych hrabstw metropolitalnych
- 1986/1987: likwidacja hrabstw metropolitalnych
- konieczność powrotu do idei zintegrowanego zarządzania – reforma Wielkiego Londynu (1999), program pilotażowy ustawowych regionów miejskich (m.in. Manchester City Region - 2009)

Niemcy

- ❑ Bardzo silny ustrojowo i politycznie szczebel krajów związkowych – landów
- ❑ Legislacja samorządowa na poziomie landów
- ❑ Geneza zarządzania metropolitalnego: wprowadzenie w latach 60. ustawą federalną regionalnego szczebla planowania przestrzennego
- ❑ Regiony (subregiony) planistyczne uzyskały reprezentację polityczną w formie związków samorządowych
- ❑ Szczególne problemy koordynacji rozwoju obszarów metropolitalnych, położonych na terytorium różnych landów



Regiony metropolitalne w Niemczech





Regionalverband Ruhr



-  Miasta wyłączone z powiatów
-  Powiaty

Niemcy

- ❑ Bardzo silny ustrojowo i politycznie szczebel krajów związkowych – landów
- ❑ Legislacja samorządowa na poziomie landów
- ❑ Geneza zarządzania metropolitalnego: wprowadzenie w latach 60. ustawą federalną regionalnego szczebla planowania przestrzennego
- ❑ Regiony (subregiony) planistyczne uzyskały reprezentację polityczną w formie związków samorządowych
- ❑ Szczególne problemy koordynacji rozwoju obszarów metropolitalnych, położonych na terytorium różnych landów

Region Ren-Neckar



Berlin-Brandenburgia



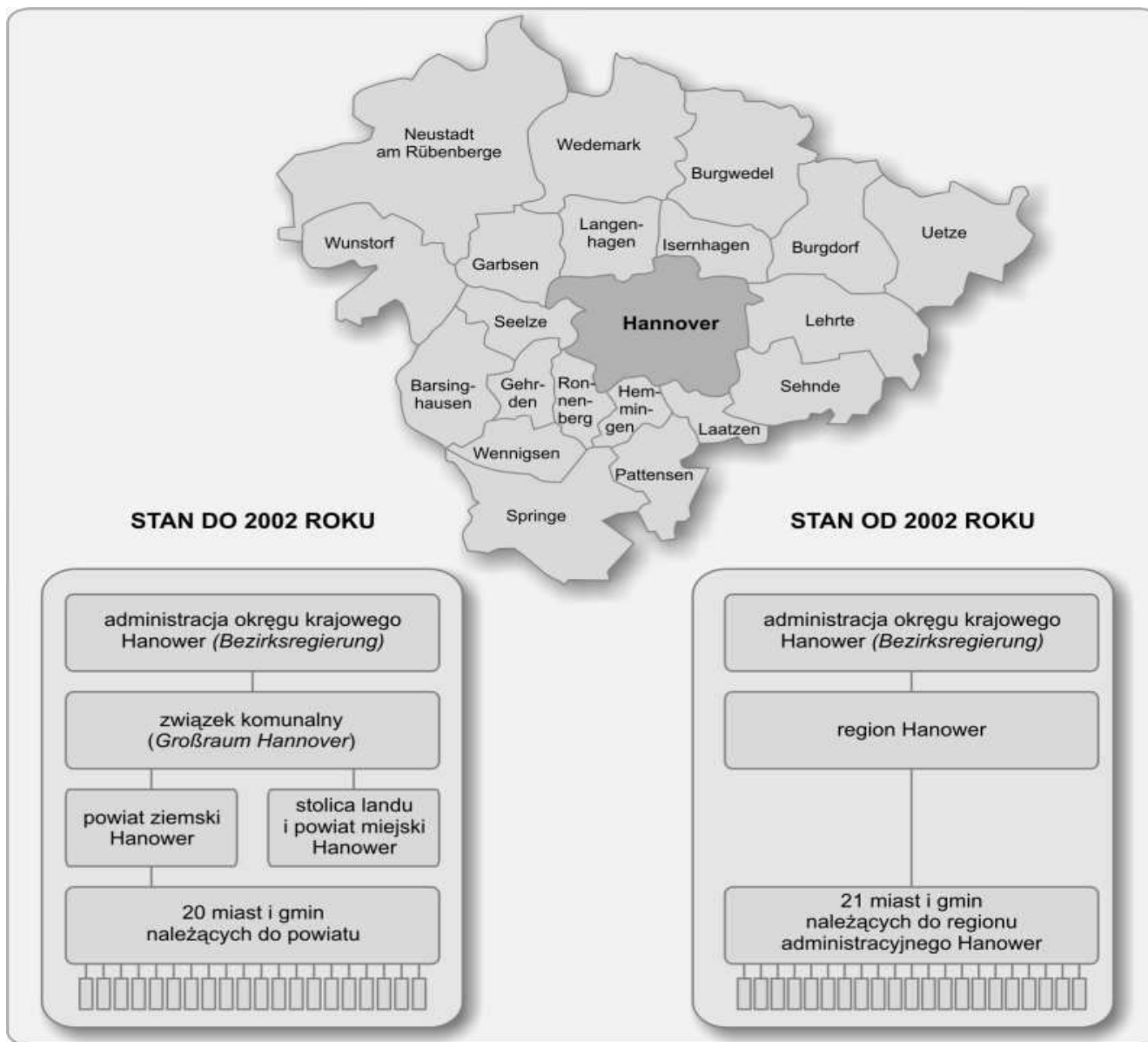
Niemcy

- Najbardziej rozwinięte modele planowania i zarządzania metropolitalnego:
 - **Stuttgart**: utworzenie związku regionalnego (*Verband Region Stuttgart*) w 1994 r.
 - **Hanower**: radykalna reforma w roku 2001 – utworzenie Regionu Hanower („super-powiatu”)

Verband Region Stuttgart



Region Hanower – reforma metropolitalna 2002



Holandia

- ❑ Kompleksowy i rozwinięty system planowania przestrzennego, policentryczna struktura osadnicza
- ❑ 1989: Raport Montijna – konieczność wprowadzenia nowych jednostek administracyjnych na poziomie aglomeracji
- ❑ 1991 i 1994: ustawy ramowe – procedury tworzenia prowincji miejskich (*stadsprovincie*)
- ❑ 1995: nieudane referenda w sprawie reformy w Rotterdamie i Amsterdamie – odrzucenie idei podziału miast na mniejsze gminy w ramach prowincji miejskiej
- ❑ Porzucenie projektu reformy – wprowadzenie bardziej sformalizowanych form współpracy międzygminnej

Projekt utworzenia prowincji miejskich (*stadsprovincie*) w Holandii (1991)



Holandia

- ❑ Kompleksowy i rozwinięty system planowania przestrzennego, policentryczna struktura osadnicza
- ❑ 1989: Raport Montijna – konieczność wprowadzenia nowych jednostek administracyjnych na poziomie aglomeracji
- ❑ 1991 i 1994: ustawy ramowe – procedury tworzenia prowincji miejskich (*stadsprovincie*)
- ❑ 1995: nieudane referenda w sprawie reformy w Rotterdamie i Amsterdamie – odrzucenie idei podziału miast na mniejsze gminy w ramach prowincji miejskiej
- ❑ Porzucenie projektu reformy – wprowadzenie bardziej sformalizowanych form współpracy międzygminnej

Włochy

- ❑ 1990: projekt utworzenia nowych jednostek metropolitalnych w 11 aglomeracjach (*citta metropolitana*)
- ❑ Próba wykreowania podmiotów planowania metropolitalnego, które mogłyby również przejąć zadania administracyjne dotychczasowych prowincji
- ❑ Rywalizacja polityczna wielkich miast i regionów
- ❑ Brak większych efektów po ponad 20 latach od rozpoczęcia reformy

Projekt utworzenia obszarów metropolitalnych we Włoszech



Włochy

- ❑ 1990: projekt utworzenia nowych jednostek metropolitalnych w 11 aglomeracjach (*citta metropolitana*)
- ❑ Próba wykreowania podmiotów planowania metropolitalnego, które mogłyby również przejąć zadania administracyjne dotychczasowych prowincji
- ❑ Rywalizacja polityczna wielkich miast i regionów
- ❑ Brak większych efektów po ponad 20 latach od rozpoczęcia reformy

Formy ustrojowe metropolii w Europie

Zasięg metropolii Forma ustrojowa	Metropolia = obszar metropolitalny	Metropolia = miasto centralne
Metropolia jako jednostka wyodrębniona na najwyższym poziomie podziału terytorialnego (kraj związkowy, region administracyjny)	Paryż, Madryt	Londyn, Berlin, Wiedeń, Hamburg, Praga
Metropolia jako jednostka zasadniczego podziału terytorialnego szczebla pośredniego	Hanower, hrabstwa metropolitalne w Anglii (1974-1987)	powiaty grodzkie w Polsce
Metropolia jako obligatoryjny związek gmin	wspólnoty miejskie we Francji, związki regionalne w Niemczech	Warszawa (1990-2002)
Metropolia jako dobrowolny związek gmin	Manchester, Birmingham, Silesia	-

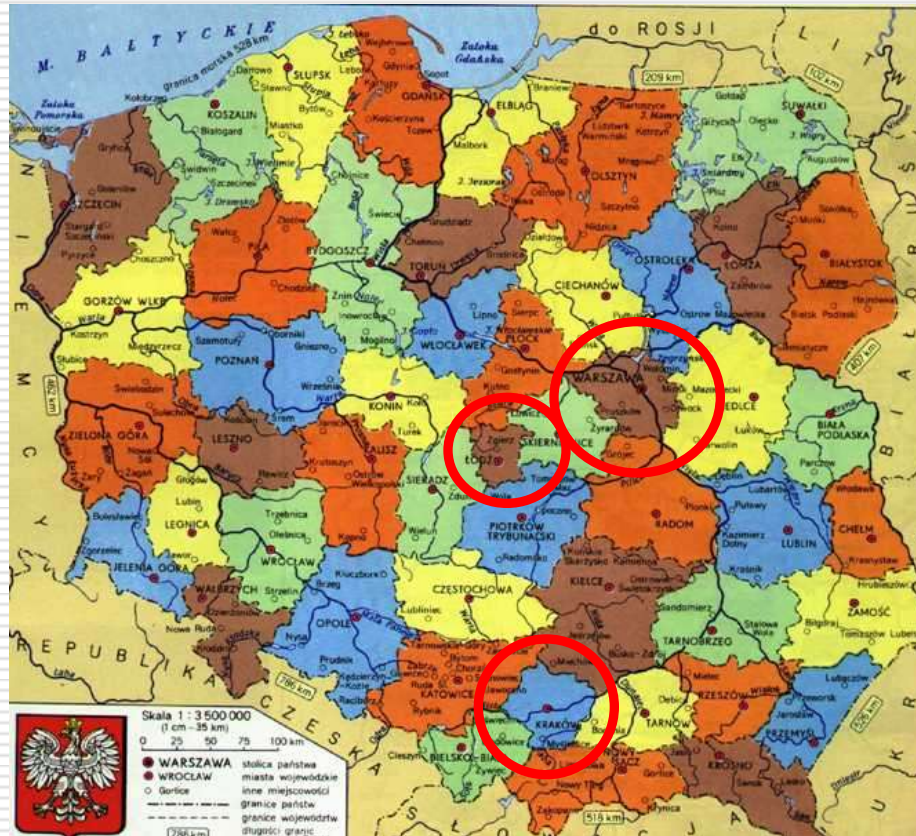
Główne współczesne problemy ustrojowe obszarów metropolitalnych

1. Kompleksowa reforma? Korekty podziału terytorialnego? Ewolucja struktur współpracy?
2. Odgórna czy oddolna inicjatywa zmian?
3. Standaryzacja czy elastyczność rozwiązań organizacyjnych?
4. Dobrowolność czy obligatoryjność współpracy samorządowej?
5. Co należy przesądzić wcześniej: wymiar przestrzenny czy funkcjonalno-ustrojowy?
6. Jak unikać permanentnych konfliktów instytucjonalnych i politycznych?
7. Jakie są najważniejsze bariery integracji zarządzania? Prawne? Polityczne? Psychologiczne?
8. Jak przekonywać społeczeństwo do idei integracji metropolitalnej?

Polskie doświadczenia ustrojowe w zakresie obszarów metropolitalnych

- okres międzywojenny: specjalny status Warszawy, projekty stworzenia województwa stołecznego
- 1945 – 1975: miasta wydzielone z województw
- 1975: reforma metropolitalna w wymiarze terytorialnym, lecz nie ustrojowym
- 1990: fragmentacja administracyjna, przywrócenie samorządu wyłącznie na poziomie gmin
- 1998: zignorowanie problemu obszarów metropolitalnych, pomimo głosów za ich wydzieleniem na poziomie regionalnym, podział obszarów metropolitalnych na powiaty grodzkie i ziemskie

Reforma terytorialno-administracyjna 1975



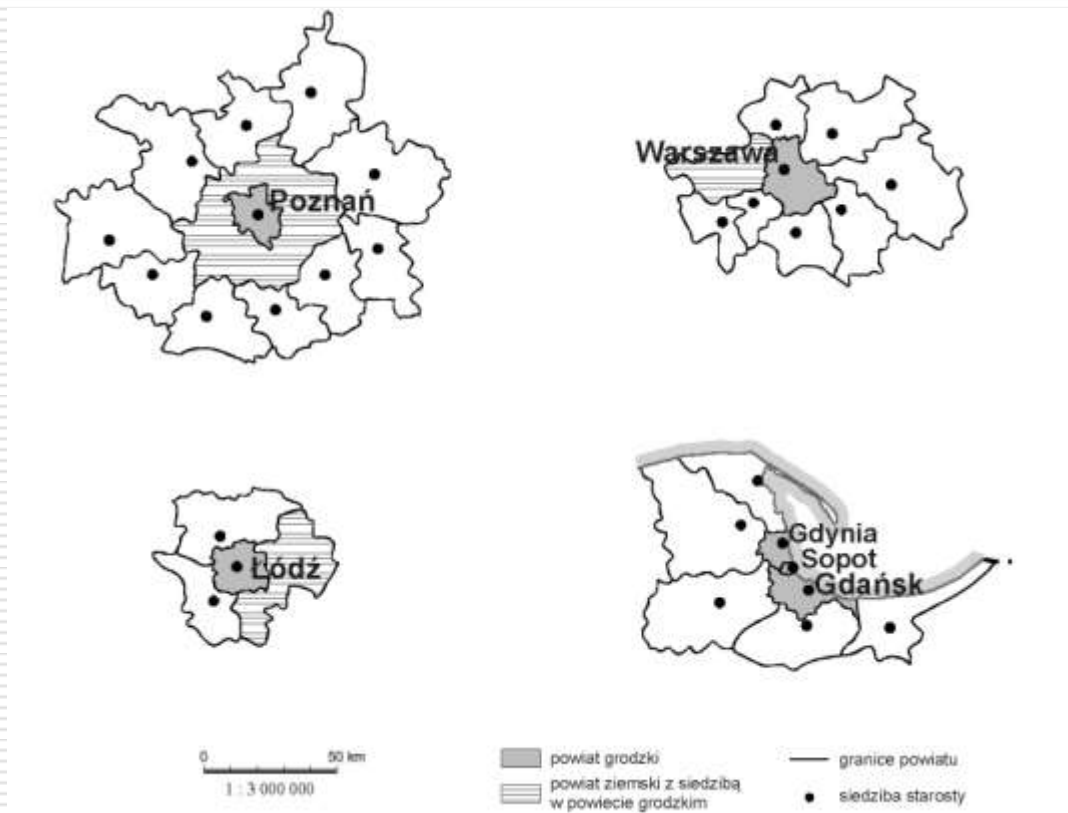
Polskie doświadczenia ustrojowe w zakresie obszarów metropolitalnych

- okres międzywojenny: specjalny status Warszawy, projekty stworzenia województwa stołecznego
- 1945 – 1975: miasta wydzielone z województw
- 1975: reforma metropolitalna w wymiarze terytorialnym, lecz nie ustrojowym
- 1990: fragmentacja administracyjna, przywrócenie samorządu wyłącznie na poziomie gmin
- 1998: zignorowanie problemu obszarów metropolitalnych, pomimo głosów za ich wydzieleniem na poziomie regionalnym, podział obszarów metropolitalnych na powiaty grodzkie i ziemskie

Reforma terytorialno-administracyjna 1998



Reforma terytorialno-administracyjna 1998



Tendencje po 2000 r.

- ❑ Projekty tzw. ustawy „metropolitalnej”
- ❑ Aktywność Unii Metropolii Polskich
- ❑ Dostrzeżenie problemu planowania i zarządzania obszarami metropolitalnymi na szczeblu centralnym (ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r., dokumenty strategiczne państwa: Polska 2030, KSRR, KPZK)
- ❑ Inicjatywy oddolne: związki międzygminne i nieformalne porozumienia samorządowe

Projekty ustaw metropolitalnych

- ❑ o Warszawskim Okręgu Stołecznym (2000)
- ❑ o zmianie ustawy o ustroju m. st. Warszawy (2001) – Warszawski Zespół Miejski
- ❑ o zmianie ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw dotyczących samorządu terytorialnego (2005) –w ramach pakietu propozycji legislacyjnych związanych z realizacją NPR na lata 2007-2013
- ❑ o związkach aglomeracyjnych (2007) – projekt „wrocławski”
- ❑ o metropoliach (2008) – projekt „śląski”
- ❑ o rozwoju miast i obszarach metropolitalnych (maj 2008 r.) - przedstawiony na Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego
- ❑ o rozwoju miast, centrach rozwoju regionalnego i obszarach metropolitalnych (MSWiA, czerwiec 2008 r.)
- ❑ o polityce miejskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (styczeń 2009 r.) - opracowany przez Konwent Marszałków Województw
- ❑ o polityce miejskiej i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (ostatni oficjalnie opublikowany projekt rządowy, maj 2009 r.)
- ❑ propozycje zapisów w projekcie „prezydenckim” (zespół miejski)

Główne różnice między projektami ustawy „metropolitalnej” (1)

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	<p>obligatoryjnie:</p> <ol style="list-style-type: none">1) min. 2 mln mieszkańców obszaru i gęstość zaludnienia - min. 200 os./km²2) gdy co najmniej trzy miasta na prawach powiatu pozostają ze sobą w bezpośrednim związku funkcjonalno – przestrzennym <p>nieobligatoryjnie: min. 500 tys. mieszkańców obszaru i gęstość zaludnienia - min. 200 os./km²</p>	<p>nieobligatoryjnie:</p> <p>co najmniej jedno miasto na prawach powiatu z siedzibą władz samorządu województwa (!)</p> <p>tylko kryterium gęstości zaludnienia - min. 100 os./km²</p>

Główne różnice między projektami ustawy „metropolitalnej” (2)

Element ustawy	Projekt rządowy	Projekt „marszałkowski”
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 zastępcą)
Obsługa administracyjna zespołu	Biuro zespołu	Urząd marszałkowski

Forma ustrojowa obszarów metropolitalnych w Polsce

Stan obecny



Na obszarze metropolitalnym samorząd jest 3 i 2 szczeblowy

Propozycja MSWiA (2009)



Na obszarze metropolitalnym samorząd jest 4 i 3 szczeblowy

Propozycje Unii Metropolii Polskich (2008)



Na obszarze metropolitalnym samorząd jest 3 szczeblowy

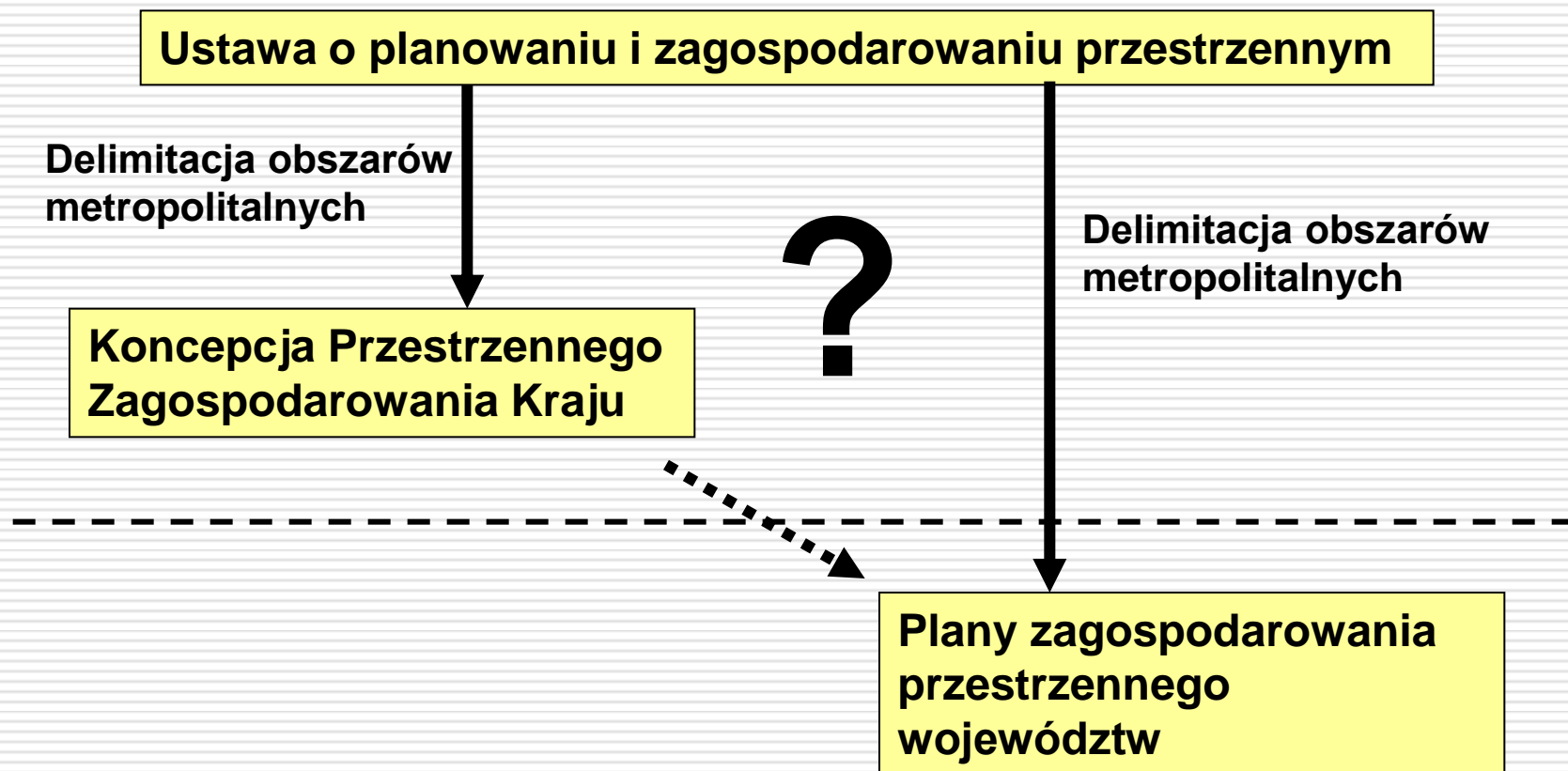


Na obszarze metropolitalnym samorząd jest 2 szczeblowy

Planowanie przestrzenne dla obszarów metropolitalnych w Polsce

- ❑ Cała regulacja ustawowa sprowadza się do jednego przepisu: „Dla obszaru metropolitalnego uchwała się plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego jako część planu zagospodarowania przestrzennego województwa” (art. 39 ust. 6 UPZP)
- ❑ Niejasne kryteria delimitacji obszarów metropolitalnych
- ❑ Ograniczony zakres przedmiotowy planów
- ❑ Brak możliwości realnego wpływu na politykę przestrzenną gmin
- ❑ Instrument bez żadnego praktycznego znaczenia

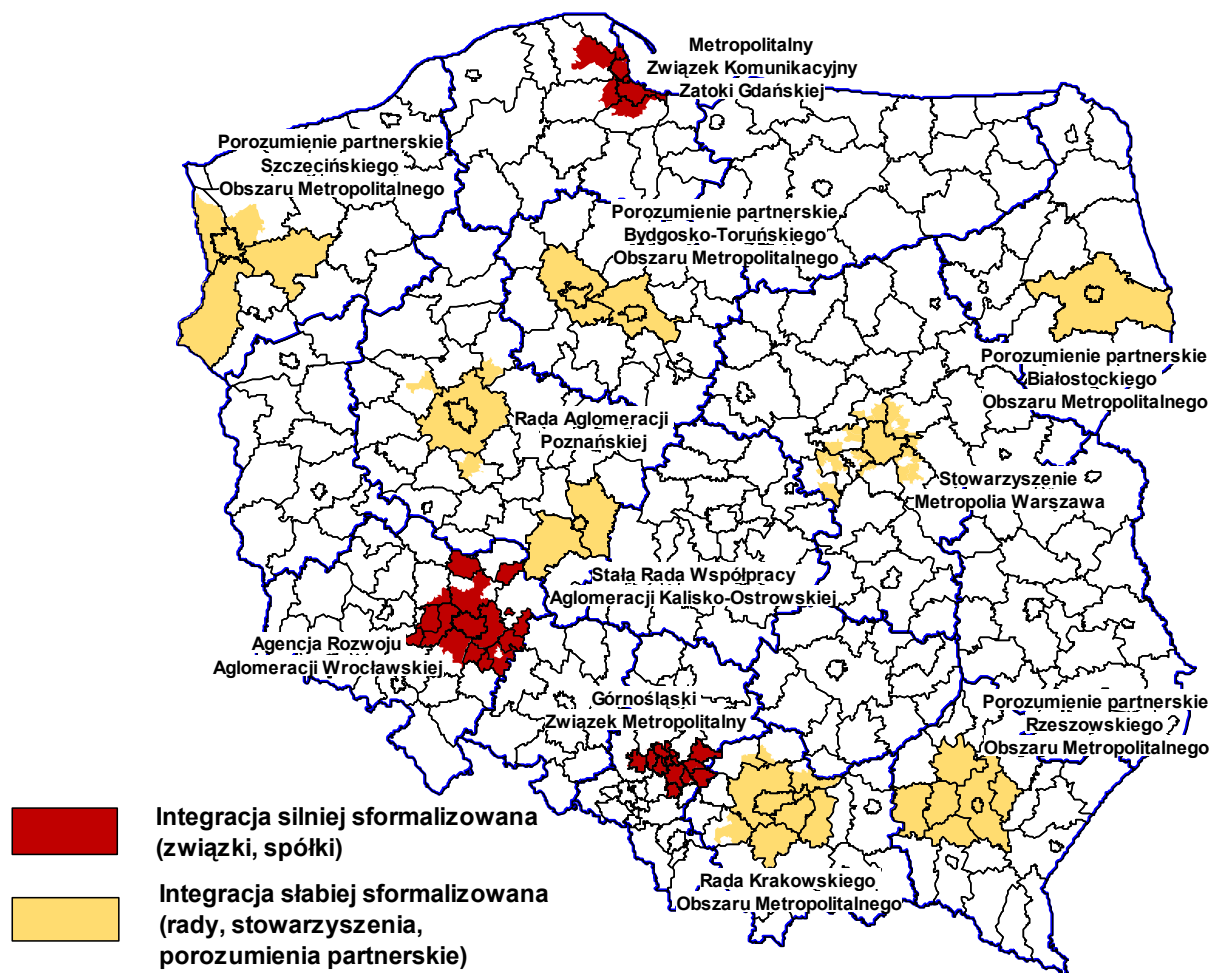
Delimitacja obszarów metropolitalnych w świetle ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym



Formy współpracy metropolitalnej



Formy współpracy samorządowej w największych obszarach metropolitalnych Polski (2011)



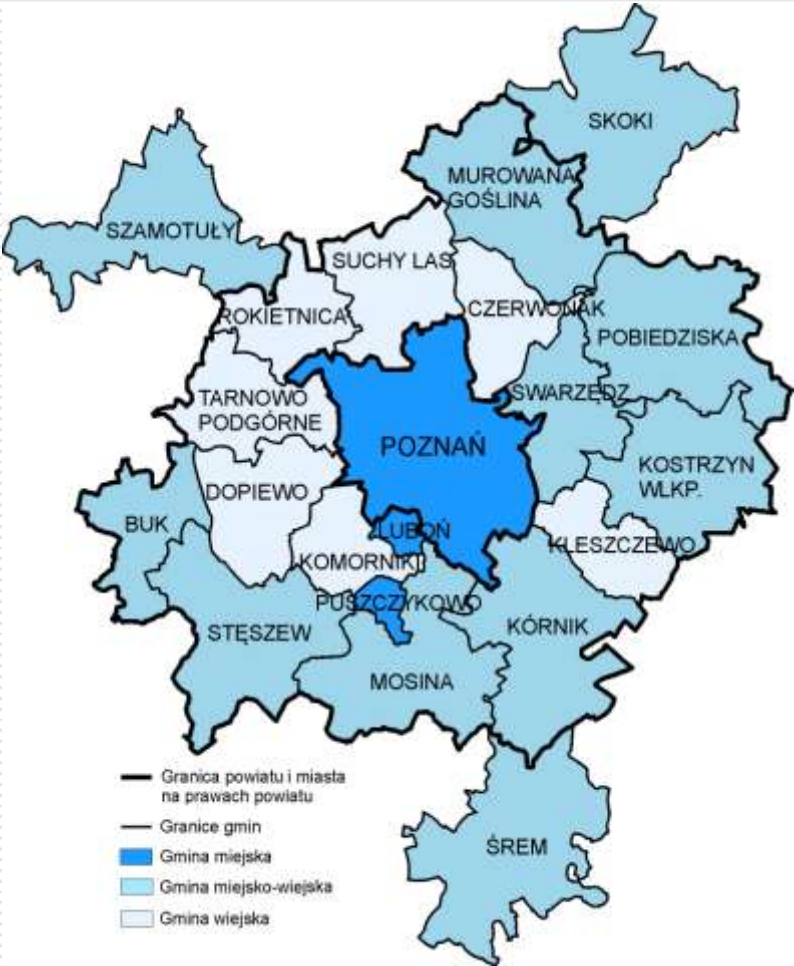
Współpraca samorządowa w polskich obszarach metropolitalnych

- ❑ Górnośląski Związek Metropolitalny (2007)
- ❑ Poznań: Rada Aglomeracji Poznańskiej (2007) → Stowarzyszenie Metropolia Poznań (2011)
- ❑ Wrocław – Spółka ARAW (od 2005; 8 → 28 gmin);
- ❑ Trójmiasto (Rada Metropolitalna, Metropolitalny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej)
- ❑ Kraków (Forum Gmin Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego, OM priorytetem w RPO)
- ❑ Szczecin (30.10.2006 – porozumienie: woj., 11 miast i gmin, 3 powiaty; Stowarzyszenie SOM: 12 miast i gmin; 1 powiat, województwo; OM priorytetem w RPO)

Górnośląski Związek Metropolitalny – Metropolia „Silesia”



Stowarzyszenie Metropolia Poznań



Agencja Rozwoju Aglomeracji Wrocławskiej



Metropolitalny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej



Główne bariery współpracy samorządowej w opinii polityków lokalnych

- Ograniczenia prawne (zewnętrzne):
 - ograniczona możliwość elastycznego kształtowania siły głosów w zgromadzeniu związku
 - brak możliwości przekazania związkom zadań w zakresie planowania metropolitalnego (ustawowo zastrzeżone dla samorządu województwa)
 - długotrwała procedura powoływania związków – konieczność podjęcia uchwał przez rady wszystkich zainteresowanych gmin
 - brak możliwości tworzenia sformalizowanych struktur gminno-powiatowych (związki, spółki)

(na podstawie wywiadów bezpośrednich z politykami lokalnymi aglomeracji poznańskiej, Mikuła 2010)

Główne bariery współpracy samorządowej w opinii polityków lokalnych

- Ograniczenia praktyczne (wewnętrzne):
 - zróżnicowanie dotychczasowych modeli organizacyjnych w zakresie gospodarki komunalnej i transportu publicznego
 - negatywne doświadczenia dotychczasowej współpracy (gospodarka odpadami, transport publiczny, gospodarka wodno-ściekowa)
 - niska sprawność organizacyjna – mała aktywność współpracy w okresach pomiędzy spotkaniami liderów samorządowych
 - aspekty psychologiczne (tryb i formy komunikacji i konsultacji, ambicje poszczególnych polityków, względy autopromocyjne)

(na podstawie wywiadów bezpośrednich z politykami lokalnymi aglomeracji poznańskiej, Mięka 2010)

Wnioski końcowe

1. Brak jednoznacznych instrumentów prawnych narzucających określoną formułę integracji metropolitalnej
2. Duże zróżnicowanie strukturalne obszarów metropolitalnych uniemożliwia standaryzację rozwiązań ustrojowych – ustawa metropolitalna powinna zostawić dużą swobodę kształtowania konkretnych modeli ustrojowych
3. Dotychczasowy przebieg prac nad ustawą metropolitalną wskazuje na zróżnicowanie interesów wielkich miast i samorządów województw.

Wnioski końcowe

4. Oddolna integracja metropolitalna znajduje się w fazie początkowej, co odpowiada etapowi rozwoju zarządzania w krajach zachodnich z początku lat 60.
5. Z punktu widzenia przyspieszenia procesu integracji metropolitalnej konieczne jest tworzenie środowiska na rzecz integracji metropolitalnej (samorząd-nauka-biznes-społeczeństwo) i wypracowanie modeli zarządzania metropolitalnego adekwatnych do realiów lokalnych (specyfika systemu osadniczego, dynamika przemian)

Dziękuję za uwagę !