

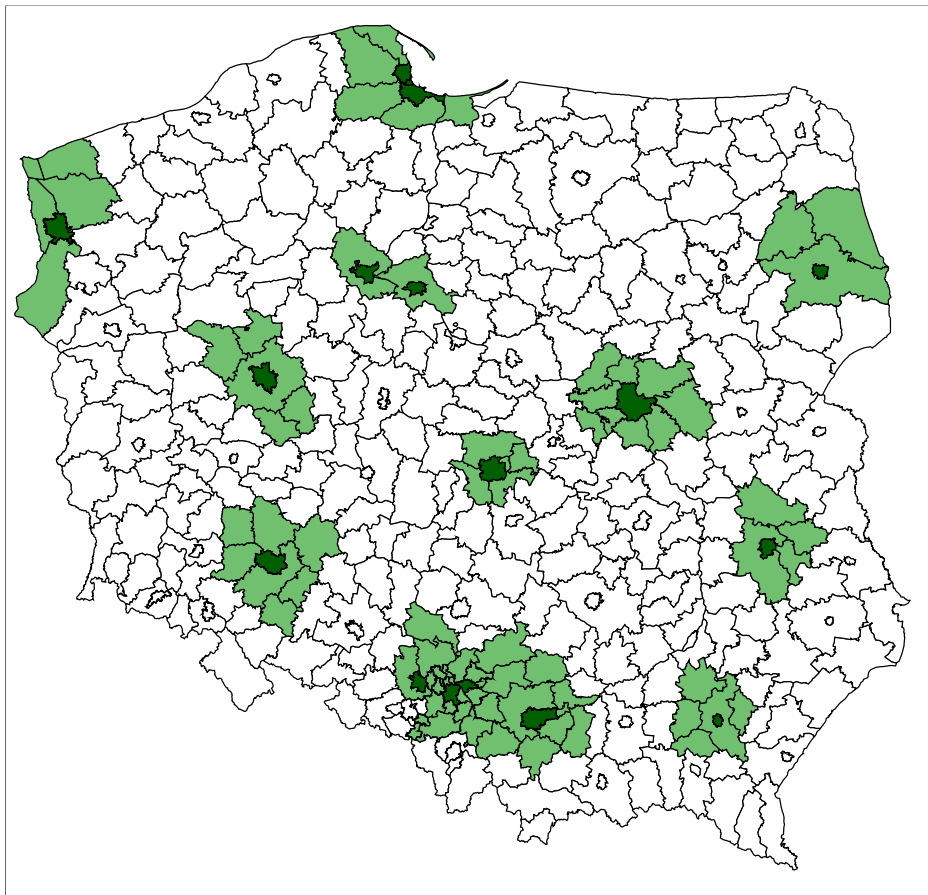
Potrzeba instytucjonalnych mechanizmów współpracy w Obszarze Metropolitalnym Warszawy¹

1. Delimitacja obszaru metropolitalnego

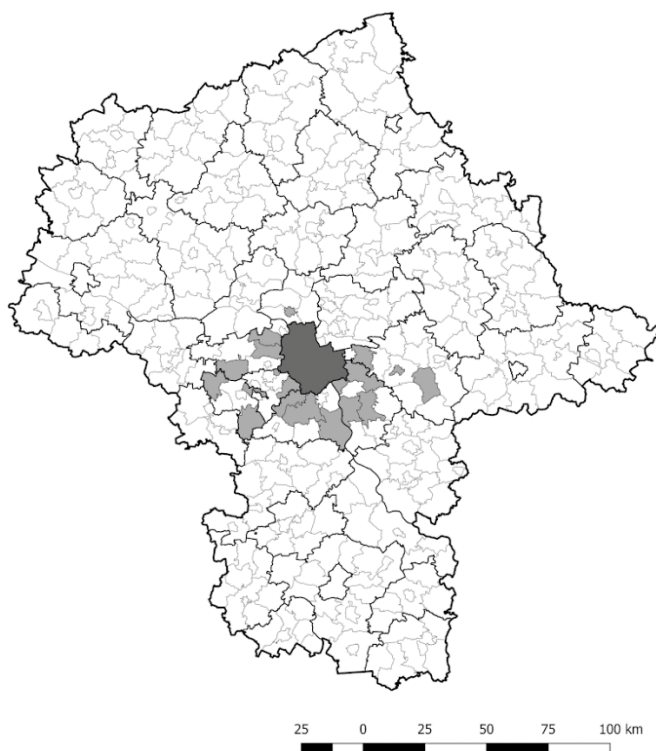
Granice obszaru metropolitalnego Warszawy (OMW) wyznaczone były wielokrotnie na różne sposoby tak w opracowaniach naukowych jak i samorządowych oraz planistycznych dokumentach rządowych. W zależności od przyjmowanych szczegółowych kryteriów (odwołujących się najczęściej do powiązań funkcjonalnych – np. dojazdów do pracy, ale także do formalnych, związanych z istniejącymi granicami administracyjnymi) zakres terytorialny definiowany był w różny sposób. Jedną z wcześniejszych, a stosowanych do dziś, delimitacji jest stworzona na przełomie XX i XXI w., poprowadzona granicami powiatów delimitacja Unii Metropolii Polskich (rys. 1). Nie jest ani możliwe ani celowe przytaczanie tu wszystkich alternatywnych podziałów, ale warto przypomnieć kilka stosunkowo najnowszych, mających chyba największe znaczenie praktyczne. Praktycznej delimitacji OMW możemy próbować przyglądając się samorządom, które wchodzi w skład Stowarzyszenia Metropolia Warszawska (rys. 2), ale dostajemy wtedy obszar nieciągły przestrzennie. Obraz ten jest zresztą dobrą ilustracją słabości wcześniejszych prób współpracy i koordynacji metropolitalnej. Rządowa koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju odwołuje się do delimitacji przygotowanej przez Śleszyńskiego (2013), poprowadzonej granicami gmin (a nie powiatów, jak to było w przypadku delimitacji UMP) (rys. 3). Bardzo ważnym momentem w historii współpracy metropolitalnej w Polsce było stworzenie Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) jako instrumentów polityki rozwojowej wspieranych przez fundusze europejskie. Wynegocjowany zasięg warszawskiego ZIT (rys. 4) to inny obraz praktycznej delimitacji OMW. W 2015 r. parlament przyjął, nie obowiązującą już, Ustawę o Związkach Metropolitalnych. Ówczesne Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji przygotowało projekt rozporządzenia określającego granice Związków (rys. 5). Rozporządzenie to nigdy nie weszło w życie, ale pokazuje ówczesny sposób myślenia o granicach OMW.

¹ Materiał przygotowany na konferencję „Metropolia – ale jaka? Dyskusji ciąg dalszy” organizowaną przez Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego, Warszawa 20.06.2018

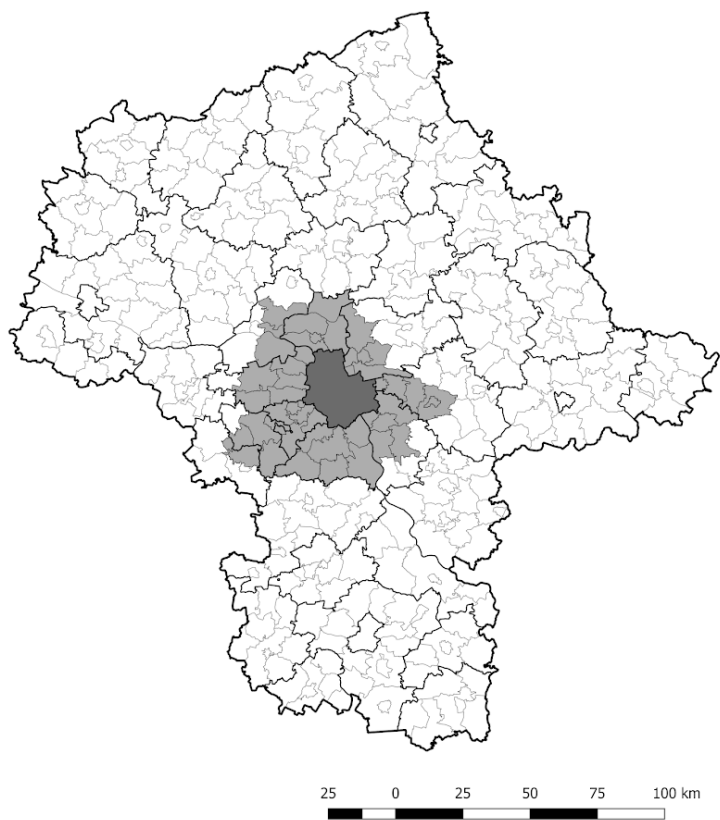
Rys. 1. Granice Obszarów Metropolitalnych wg Unii Metropolii Polskich



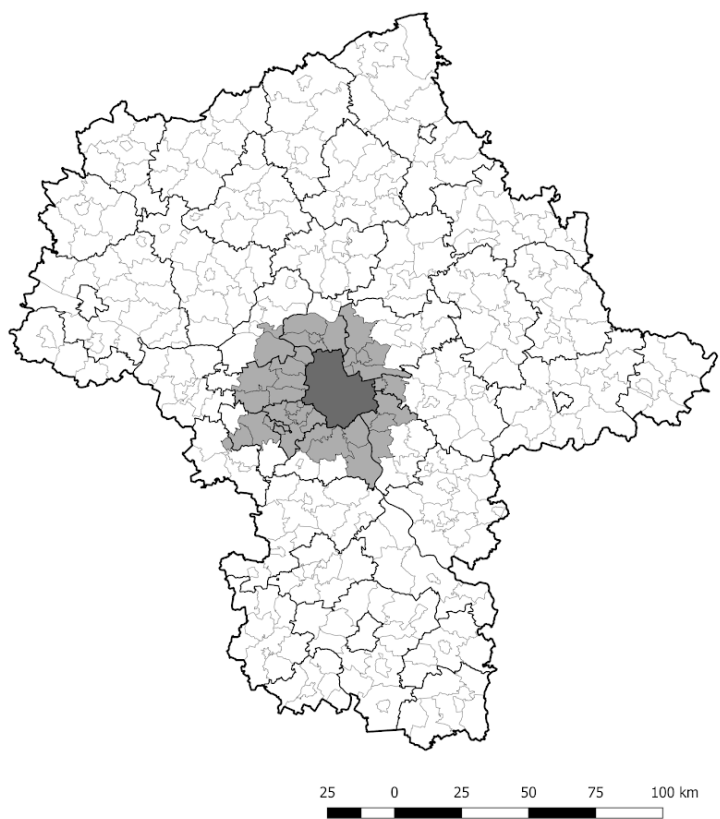
Rys. 2. Gminy wchodzące w skład Stowarzyszenia Metropolia Warszawska (wg stanu na 2018 r.)



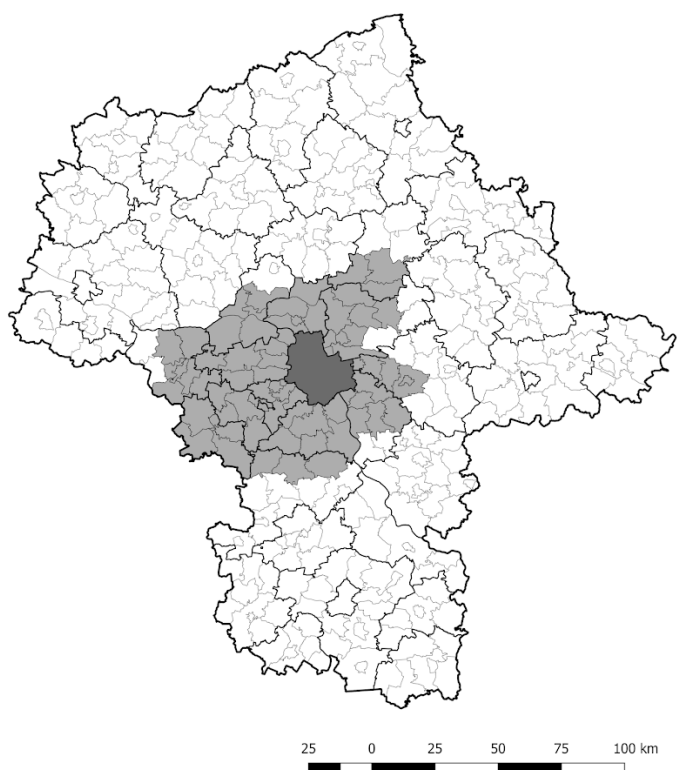
Rys. 3. OMW wg delimitacji Ślązyńskiego (2013) i KPZK



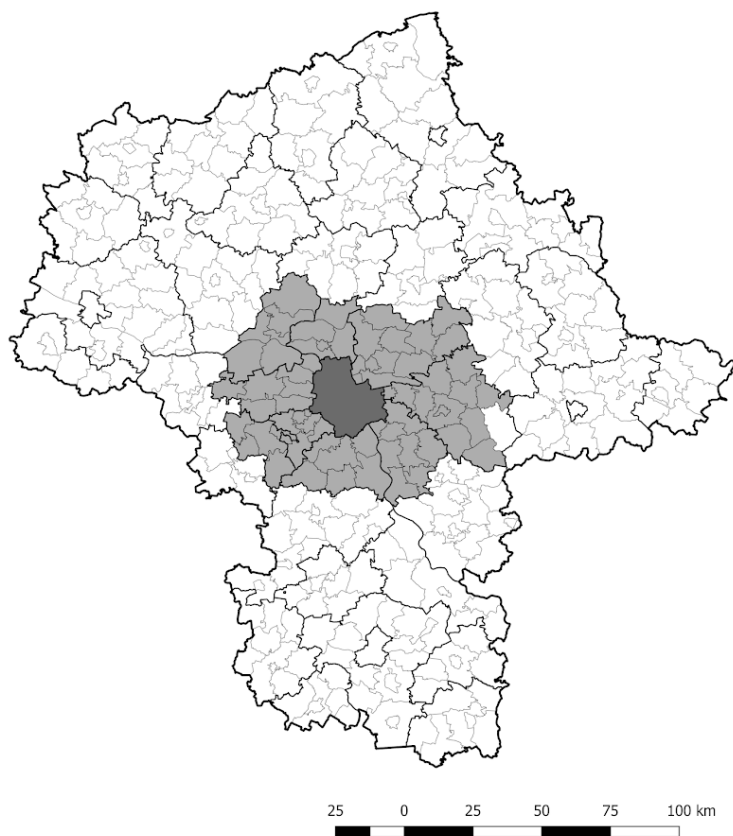
Rys. 4. Zasięg warszawskiego ZIT



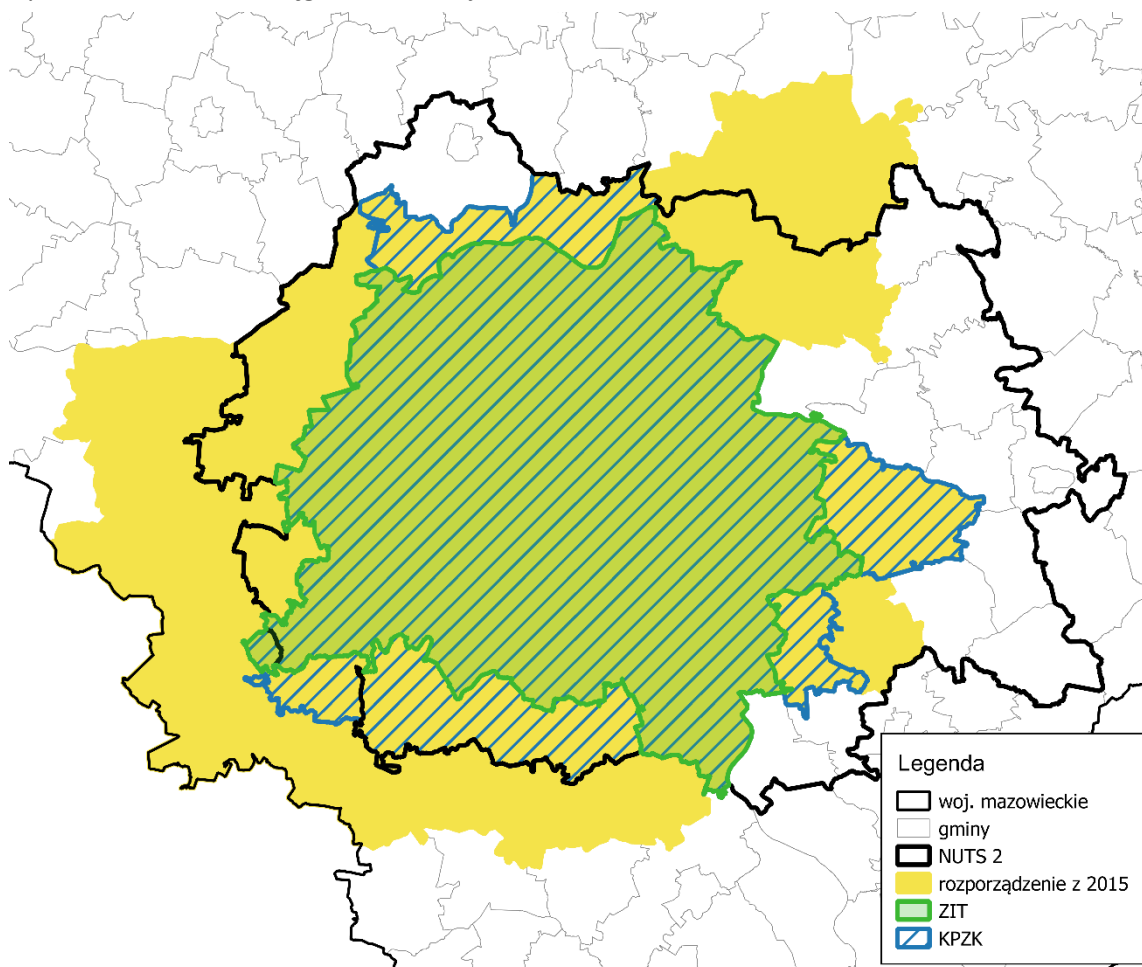
Rys. 5. OMW wg projektu rozporządzenia do Ustawy o Związkach Metropolitalnych (2015)



Rys. 6. OMW w granicach nowej jednostki NUTS-2



Rys. 7. Porównanie zasięgów delimitacji OMW



Wszystkie przytoczone tu podziały tworzone były w nieco innych celach, różny też był ich zasięg. Stosunkowo najwęższa jest lista jednostek samorządowych wchodzących w skład ZIT, a najszersza lista gmin należących do OMW wg projektu rozporządzenia do ustawy o związkach metropolitalnych. Ale przyjęcie przez Unię Europejską rozporządzenia wyznaczającego granice regionu statystycznego NUTS-2 obejmującego obszar metropolitalny Warszawy zmienia zasadniczo sytuację. Granice tak zdefiniowanego obszaru przedstawione są na rys. 6. Wobec zmian w podziałach statystycznych dyskusje na temat granic obszaru funkcjonalnego metropolii warszawskiej tracą na znaczeniu. Są ważne przyczyny by potraktować nową jednostkę NUTS-2 jako podstawowy obszar współpracy i koordynacji zadań metropolitalnych. To w tym obszarze prowadzona może być w kolejnych latach spójna polityka rozwojowa tworzona na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Przyjęcie takiego obszaru wiązać się będzie z pewnymi komplikacjami. Przykładowo, jednym z ważnych tematów dyskusji powinny być rozbieżności w kształcie terytorialnym jednostki NUTS-2 i obszaru objętego ZIT (porównanie zasięgów dotychczas omawianych delimitacji – patrz rys. 7). I tak np. miasto Żyrardów wchodzące w skład ZIT znalazło się poza granicami OMW

wyznaczonymi przez jednostkę NUTS-2). Należy zadbać o to by miasto nie poczuło się pokrzywdzone ani wykluczone przez nową delimitację. Ale jej nadrzędny charakter nie powinien podlegać dyskusji (taką definicję OMW przyjęło np. niedawno w swoim statucie Stowarzyszenie Metropolia Warszawska). Rzuca się w oczy, że tak zdefiniowany obszar przesuwają OMW na wschód, obejmując między innymi stosunkowo odległe od Warszawy fragmenty powiatów mińskiego i wołomińskiego, nie zaliczane do OMW we wcześniejszych delimitacjach. Korzyści i koszty wynikające z takiego przesunięcia nie są całkiem jednoznaczne. Z jednej strony trzeba pamiętać, że do głównych motywów stworzenia nowej jednostki NUTS-2 była chęć zapobieżenia odcięciu prowincji mazowieckiej od finansowania ze środków funduszy strukturalnych UE w kolejnej perspektywie finansowej. Włączenie do OMW gmin takich jak Mrozy, Kałuszyn czy Jadów może więc zmniejszyć dostępność tych środków na inwestycje realizowane w tych gminach. Z drugiej, umożliwi włączenie ich w programy realizowane na poziomie obszaru metropolitalnego i przyspieszyć ich integrację z resztą obszaru funkcjonalnego.

2. Potrzeba i możliwe formy koordynacji wykonywania zadań o znaczeniu metropolitalnym

Obszary metropolitalne stanowią motory wzrostu we współczesnej gospodarce, ale zarządzanie nimi stwarza szczególne wyzwania. Komplikacja w organizacji różnych zadań publicznych wiąże się z tym co jest zarazem ich siłą – mocnymi powiązaniem na całym zintegrowanym funkcjonalnie obszarze, który jest jednocześnie podzielony na mniejsze jednostki administracyjne. W przypadku wielu usług trudno jest mówić o ich zasięgu domykającym się w granicach administracyjnych. Ale powiązania funkcjonalne oddziałują także na postawy i świadomość mieszkańców. Mieszkaniec gminy podmiejskiej bardzo często pracuje w mieście centralnym, a swoje potrzeby związane z edukacją, kulturą, wypoczynkiem czy codziennymi funkcjami życiowymi zaspokaja w różnych gminach obszaru metropolitalnego. Przykładowo liczni mieszkańcy regionu metropolitalnego w jednej gminie śpią (mieszkają), w innej pracują, do innej zawożą dzieci do szkoły czy przedszkola w jeszcze innej robią zakupy, a w kolejnej wieczorem idą do kina czy odwiedzają znajomych. Przekłada się to także na ich świadomość i identyfikację przestrzenną. Często się zdarza, że w mniejszym (niż mieszkańcy pozostałych części kraju) stopniu czują się obywatelami własnej gminy, ale identyfikują się bardziej z całym obszarem metropolitalnym. Takim specyficznym powiązaniem funkcjonalnym, ale także identyfikacji obywatelskiej, muszą odpowiadać specyficzne formy organizacji terytorialnej samorządu i usług publicznych. W 2005 roku profesor Salford University Michael Goldsmith (2005) wskazał na pojawiające się w historii cztery podstawowe sposoby radzenia sobie z tą specyfiką:

1. **„nie robić nic”** – rozwiązanie często stosowane. Politycy zdają sobie sprawę z trudności związanych z próbami ewentualnych reform w związku z tym chowają głowę w piasek udając, że nie dostrzegają problemu. Jeżeli zmian nie da się uniknąć, można stworzyć agendę rządową (czy quasi rządową) zajmującą się problemem obszaru metropolitalnego;
2. **Przyłączenie okolicznych terenów do miasta będącego ośrodkiem rdzeniowym aglomeracji** (rozwiązanie określane czasem jako *aneksacja*) – było to rozwiązanie szeroko stosowane w XIX i pierwszej połowie XX wieku, ale później zrezygnowano z niego w większości krajów wysoko rozwiniętych. Goldsmith traktuje nieaktualność tego rozwiązania jako coś tak oczywistego, że nie przytacza argumentów na poparcie swojej tezy. Należy więc dodać, że argumenty takie odwołują się tak do wymiaru efektywności zarządzania (przekroczenie progu „niekorzyści skali” w przypadku niektórych funkcji) jak i do wymiaru demokracji (rosnąca w nieograniczony niemal sposób jednostka terytorialna jest nie do pogodzenia z demokracją lokalną, wzmacniając napięcia między zarządzaniem metropolitalnym i demokratyczną legitymizacją). Demokracja lokalna na obszarach metropolitalnych ma oczywiście inny charakter niż na terenach wiejskich czy w małych miasteczkach, ale nie musi przez to stawać się tylko pustym sloganem;
3. **Stworzenie instytucji samorządu metropolitalnego** (jedno lub dwu-stopniowego). Zdaniem Goldsmitha jest to rozwiązanie najczęściej stosowane, przynajmniej od lat sześćdziesiątych ubiegłego stulecia.
4. **Oparcie zarządzania metropolią na oddolnej, dobrowolnej współpracy mniejszych jednostek (gmin)**. Goldsmith zwraca uwagę, że współpraca ta na ogół jest wspierania (a nawet stymulowana) przez rząd.

Do dyskutowanych w Polsce i stosowanych w Europie rozwiązań instytucjonalnych wróć jeszcze w dalszej części opracowania. W tym miejscu warto natomiast przypomnieć jakie zadania wykonywane przez władze samorządowe wymagają w środowisku metropolitalnym szczególnej koordynacji. Z całą pewnością można tu wymienić:

- a. Transport publiczny – jest to chyba najczęściej przytaczany w tym kontekście przykład. Trudno sobie wyobrazić system transportu w aglomeracji, który zamykałby się w granicach poszczególnych gmin czy nawet powiatów. Zauważeniem tej potrzeby szerszej koordynacji jest rodzący się początkowo w bólach ale przybierający coraz bardziej dojrzałą formę bilet aglomeracyjny obowiązujący w aglomeracji warszawskiej. Warto zwrócić uwagę, że dojrzały system transportu publicznego w OMW wymaga uwzględnienia nie tylko autobusów, tramwajów czy metra, ale także kolei. Potrzebna przy tym jest koordynacja połączeń kolejowych i autobusowych (w bardziej odległych od

Warszawy częściach aglomeracji autobusy mogą odegrać ważną rolę polegającą na dowozie pasażerów do przystanków kolejowych). Takie spojrzenie na koordynację transportu publicznego wyraźnie wskazuje na istotną rolę samorządu wojewódzkiego w tym systemie – zadanie to nie może być wykonywane wyłącznie przez gminy i powiaty.

- b. System drogowy
- c. Gospodarka odpadami
- d. Promocja rozwoju gospodarczego
- e. Polityka w zakresie rynku pracy
- f. Polityka z zakresie planowania przestrzennego
- g. Polityka ochrony środowiska, w tym w szczególności łagodzenia i adaptacji do zmian klimatu oraz walka ze smogiem.

Właściwie we wszystkich wyżej wymienionych dziedzinach trudno sobie wyobrazić efektywne wykonywanie tych zadań w granicach pojedynczych jednostek administracyjnych. W szerszym ujęciu taka koordynacja byłaby też pożądana w jeszcze szerszym zakresie, odnoszącym się do niektórych usług społecznych. Dobrym przykładem może być edukacja na poziomie szkół średnich – bardzo znaczna część młodzieży zamieszkującej gminy podmiejskie wybiera szkoły średnie znajdujące się w Warszawie. W związku z tym zaspokajanie potrzeb w zakresie szkolnictwa średniego nie domyka się w granicach powiatów, które są formalnie odpowiedzialne za realizację tego zadania.

2. Koordynacja zadań metropolitalnych – brak rozwiązań polskich i doświadczenia europejskie

Z wielu powodów zarządzanie obszarami metropolitalnymi w Polsce zasługuje na regulacje ustawowe wspierające możliwość koordynacji różnych zadań. Ramy takie pozwoliłyby na współpracę jednostek samorządu terytorialnego wykraczającą poza możliwości stwarzane przez dzisiejsze prawo. Mogłyby też pomóc w stworzeniu mechanizmów finansowania zadań metropolitalnych.

Propozycje rozwiązań ustawowych w tym zakresie pojawiały się już od przynajmniej kilkunastu lat. Niektóre z nich donosiły się do ogółu największych aglomeracji miejskich w Polsce, a niektóre były tworzone specjalnie z myślą o Warszawie. Wśród tych pierwszych przypomnieć można mające już kilkanaście lat założenia ustawy o powiecie metropolitalnym przygotowane przez Unię Metropolii Polskich, rządowy projekt ustawy o rozwoju miast, centrach rozwoju regionalnego i obszarach metropolitalnych z 2008 roku, czy przygotowane w 2012 roku w Kancelarii Prezydenta Bronisława Komorowskiego założenia projektu ustawy o aglomeracyjnych związkach transportowych. Szczególne miejsce w tej historii ma oczywiście

Ustawa o Związkach Metropolitalnych przyjęta przez Sejm we wrześniu 2015 roku, podpisana kilka tygodni później przez Prezydenta Andrzeja Dudę, ale w praktyce zablokowana przez rząd PiS, a następnie na wniosek tego rządu uchylona przez Parlament następnej kadencji.

Rozwiązania ustawowe dotyczące aglomeracji warszawskiej koncentrowały się wyłącznie na mieście centralnym i nie zasługiwały na miano regulacji odnoszących się do całej metropolii. Pojawiały się także alternatywne propozycje. Już na początku XXI wieku rozpatrywany był projekt przygotowany przez Stowarzyszenie Metropolia Warszawska. Z kolei na początku 2017 roku pojawił się projekt poselski PiS ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy, który miał wprowadzać nową jednostkę samorządową, złożoną z Warszawy i 33 okolicznych gmin. Projekt de facto proponował rozwiązanie o charakterze aneksacji znaczącej liczby gmin podmiejskich.

Patrząc realistycznie, wprowadzenia zadowalających regulacji ustawowych dotyczących zarządzania obszarami metropolitalnymi, w dającej się przewidzieć przyszłości jest mało prawdopodobne (co nie znaczy, że można zrezygnować ze starań o takie rozwiązania, które mogłyby być wprowadzone w sprzyjających okolicznościach). Trzeba więc polegać na oddolnej koordynacji poprzez współpracę jednostek samorządu terytorialnego (i ewentualnie innych partnerów), przy całej świadomości ograniczeń takiego rozwiązania. Ograniczenia te wynikają tak z dostępnych ram prawnych współpracy, jak i z szeroko rozumianej kultury politycznej i administracyjnej. Niski poziom kapitału społecznego w Polsce nie sprzyja tworzeniu i skutecznemu działaniu rozwiązań opierających się na dobrowolnej współpracy. W dodatku, poza zasadami obowiązującymi w bieżącej perspektywie finansowej przy wykorzystywaniu funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, brak jest zewnętrznych, systemowych zachęt do takiej współpracy. A jak wiemy z doświadczeń innych krajów europejskich, powszechne i skuteczne rozwiązania oparte na dobrowolnej współpracy udają się niemal wyłącznie w warunkach silnych zachęt zewnętrznych, mających zazwyczaj charakter finansowy lub funkcjonalny.

Poszukując rozwiązań odpowiednich dla Polski warto przyglądać się (choć nie kopiować bezpośrednio) rozwiązaniom stosowanym w innych krajach europejskich. Trzeba przy tym pamiętać, że nie ma rozwiązania, które nie miałyby wad, byłoby powszechnie akceptowane i pozbawione uzasadnionej krytyki.

Nie ma tu miejsca na całościowe omawianie szerokiej gamy rozwiązań stosowanych w poszczególnych krajach². Skoncentruję się przede wszystkim na dwóch typach najczęściej

² Więcej na ten temat pisałem stosunkowo niedawno z M. Lackowską między innymi w: artykule „Dwuszczeblowe struktury zarządzania obszarami metropolitalnymi w Europie” (*Samorząd Terytorialny* nr 4/2013), a także w przygotowanym w 2017 r. na zlecenie samorządu województwa mazowieckiego opracowaniu: „Kwestia metropolitalna w kontekście zarządzania Obszarem

przywoływanych i pozostających na przeciwległych biegunach rozwiązań instytucjonalnych. Pierwszym z nich są „twarde” instytucje samorządu działającego na szczeblu metropolitalnym reprezentowane przez niektóre miasta niemieckie. Drugie to miększe (ale z czasem coraz bardziej utwardzane) rozwiązania oparte na dobrowolnej współpracy gmin francuskich.

2.1. Zarządzanie obszarami metropolitalnymi poprzez budowę instytucji samorządu metropolitalnego – przykład Niemiec

Dzięki federalnej strukturze kraju przyjęte tam rozwiązania są bardzo zróżnicowane – władze każdego landu są odpowiedzialne za legislację dla (najczęściej) jednej Metropolii. Łatwo zatem można wprowadzić rozwiązanie odpowiadające specyfice danego obszaru. Drugą cechą szczególną Niemiec to długa tradycja współpracy metropolitalnej. Sięga ona okresu przed II wojną światową, wzbogaciła się doświadczeniami lat 60. i 70. XX w., a od końca lat 1980. przeżywa renesans poprzez rozszerzenie zakresu współpracy o działania zmierzające do zapewnienia konkurencyjności gospodarki. Okres ten wiąże się także z modyfikacją struktur instytucjonalnych. Dwa najczęściej przywoływane przykłady udanej budowy instytucji samorządu metropolitalnego to Stuttgart i Hanower.

Stuttgart

Droga Stuttgartu do reformy metropolitalnej rozpoczęła się od pełnych napięć relacji między miastem a gminami podmiejskimi (co w pewnym stopniu przypomina historię warszawską). Do lat 30. ubiegłego wieku główna strategia zmian ograniczała się do aneksacji terenów podmiejskich przez miasto centralne. Próby współpracy w obszarze metropolitalnym sięgają lat 50. XX w., kiedy to powstały dwa związki międzygminne: luźne zrzeszenie Stuttgartu oraz okolicznych gmin i powiatów (*komunale Arbeitsgemeinschaft*) oraz silniej sformalizowany związek gmin podmiejskich mający stanowić „sojusz przeciwko «imperialistycznemu» miastu centralnemu”. Obie organizacje skupiały się przede wszystkim na tworzeniu podstaw wspólnego planowania przestrzennego, jednak nieufność między miastem i okolicznymi gminami stanowiła dużą przeszkodę dla współpracy. Sygnał pozytywnych zmian, pochodzący m.in. z rosnącej profesjonalizacji działań planistycznych obu organizacji, pojawił się dopiero w latach 60. XX w. Wówczas to luźne zrzeszenie samorządów regionu (*komunale Arbeitsgemeinschaft*) przekształcono w Związek Planistyczny Środkowego Neckaru (*Planungsverband Mittelerer Neckar*) i wyposażono w dodatkowe kompetencje. Niemniej instytucja ta nie była w stanie rozwiązać wszystkich problemów obszaru i lata 70. XX w. upłynęły na dyskutowaniu różnych opcji odnoszących się zarówno do stworzenia twardej struktur władzy metropolitalnej, jak i luźnych form współpracy między samorządami

Metropolitalnym Warszawy”. Poniższe opisy przykładów niemieckich i francuskich są oparte na skróconej wersji wspomnianego opracowania z 2017 roku.

lokalnymi. Impulsem do dalszych zmian był kryzys, który w latach 80. XX w. dotknął przemysł *high-tech* w regionie Stuttgartu i zwrócił uwagę na zagrożenie konkurencyjności regionu w skali międzynarodowej. Tak jak w Hanowerze (patrz dalsza część tego rozdziału) łączyło się to z dążeniem do minimalizacji konkurencji pomiędzy gminami obszaru metropolitalnego i wzmocnienia (czy też stworzenia) poczucia solidarności między nimi. Ważną rolę w tym procesie odegrało środowisko przedsiębiorców, któremu zależało na stworzeniu pozytywnego obrazu regionu i wzmocnieniu jego konkurencyjności. Przedsiębiorcy wraz z władzami miasta centralnego oczekiwali interwencji władz landu, zakładając, że będzie on partycypował w kosztach, które dotychczas ponosiło miasto Stuttgart świadczące usługi dla całego regionu³.

Biorąc pod uwagę konflikt między władzami lokalnymi w aglomeracji, bardzo ważne okazało się zaangażowanie landu. Istotne było także, że partie polityczne w parlamencie landu były coraz bardziej zgodne co do potrzeby reformy. Ale postęp hamowało oczekiwanie na wybory w 1992 r. Przyjęto, że zagrożenie reformy nie będzie przedmiotem dyskusji w kampanii wyborczej. Równie jasne było jednak, że nowe władze będą musiały znaleźć jakieś rozwiązanie sytuacji. Dalszego impetu dyskusje nabrały wskutek kryzysu lat 1992–1994, kiedy to potrzeba wzmocnienia międzynarodowej konkurencyjności Stuttgartu stała się jeszcze bardziej paląca. W rezultacie tych debat⁴ w latach 90. ubiegłego wieku pojawiło się kilka propozycji reform. Burmistrzowie Ludwigschafen i Stuttgartu wraz z politykami mniejszych gmin poparli model regionu miejskiego, ale ta propozycja została odrzucona przez zainteresowane powiaty. Alternatywny scenariusz obejmował obowiązkowy związek międzygminny posiadający szeroki zakres uprawnień, bezpośrednie wybory rady związku i izbę gminną będącą przeciwwagą polityczną dla rady.

Miasto Stuttgart, borykające się z problemami finansowymi, było żywo zainteresowane rozwiązaniem, które pozwoliłoby na dzielenie obciążeń finansowych z innymi władzami (szczególnie że przedmieścia wyrastały już wówczas na bardzo zamożne). Podkreślano, że nie do przyjęcia jest sytuacja, w której miasto ponosi większość wydatków na usługi społeczne, transport i instytucje kultury dla całego regionu. Większość powiatów natomiast, obawiając się likwidacji, bardzo silnie protestowała przeciwko propozycjom landu zmierzającym do utworzenia silnej instytucji na kształt regionalnego powiatu (które to pomysły wspierało wielu podstuttgarckich burmistrzów). Przedsiębiorcy z kolei promowali wprowadzenie współpracy

³ Wysokie wydatki na usługi społeczne i inwestycje infrastrukturalne często koncentrują się w mieście centralnym obszaru metropolitalnego, podczas gdy znaczna część dochodów podatkowych idzie do zamożnych przedmieść. Tendencja ta jest wzmocniana trendami migracji mieszkańców i decyzjami lokalizacyjnymi przedsiębiorców. W amerykańskiej literaturze akademickiej sytuacja ta jest często określana za pomocą archetypu *chocolate city – vanilla suburb* (czekoladowe miasto – waniliowe przedmieścia). Jak piszę w kolejnym rozdziale sytuacja aglomeracji warszawskiej jest pod tym względem inna, ale zachodzące obecnie zmiany zmierzają w kierunku przypominającym sytuację opisywaną w Stuttgartcie i wielu innych aglomeracjach amerykańskich czy zachodnioeuropejskich.

⁴ Obejmujących kilka konferencji z szerokim udziałem polityków i przedsiębiorców, a także utworzenie tematycznych grup roboczych.

międzygminną, ale głównie w obszarach dla nich istotnych (tzn. wspierania rozwoju gospodarczego), koncepcje dzielenia kosztów usług nie były dla nich interesujące. Co zatem pozwoliło przełamać polityczną blokadę? Zimmermann⁵ wymienia cztery czynniki, które pomogły w przewyciężeniu różnic interesów między poszczególnymi aktorami:

- 1) środowiska przedsiębiorców były aktywnie zaangażowane w poparcie dla kompleksowej reformy metropolitalnej (to właśnie przedsiębiorcy domagali się od powiatów wycofania się ze sprzeciwu wobec reform);
- 2) kluczowe znaczenie w poszukiwaniu konsensusu między władzami lokalnymi odegrały władze landu;
- 3) w 1992 r. na poziomie landu powstała koalicja SPD i CDU, co pozwoliło na uwolnienie dyskusji o bezpośrednich wyborach władz metropolitalnych od balastu sporów partyjnych. Premier rządu landu (CDU) przeforsował reformę z poparciem SPD, w opozycji zaś do znacznej części członków własnej partii; był przekonany, że bezpośrednie wybory wzmocnią poczucie tożsamości metropolitalnej, podczas gdy większość polityków lokalnych przeciwstawiała się zmianie, obawiając się utraty własnego znaczenia;
- 4) opinia publiczna była obszernie informowana przez media, co sprawiło, że zaniechanie reformy było bardzo niewygodne dla polityków.

Ostatecznie przyjęta wersja reformy obejmuje strukturę dwuszczeblową obejmującą miasto Stuttgart i pięć okolicznych powiatów⁶ i ich gminy. W odróżnieniu od dyskutowanego dalej przykładu Hanoweru powiaty nie zostały zlikwidowane. Rada regionalna ma 91 członków⁷ i jest wybierana w powszechnych, bezpośrednich wyborach przeprowadzanych według ordynacji proporcjonalnej. Rozwiązanie to wzmacnia polityczną legitymację szczebla metropolitalnego – sześć okręgów wyborczych odpowiada miastu centralnemu i pięciu powiatom⁸. Izba gminna, pojawiająca się w niektórych wcześniejszych propozycjach, nie została ostatecznie utworzona. Radzie regionalnej przewodniczy *Vorsitzende* wybierany przez radnych. Co osiem lat rada wybiera szefa administracji (*Regionaldirektor*), który sprawuje władzę wykonawczą. Związek odpowiada za planowanie regionalne i przestrzenne, planowanie transportu publicznego i utrzymanie parków krajobrazowych. Odpowiedzialność za część zadań, takich jak marketing terytorialny, turystyka, gospodarka odpadami czy regionalny transport kolejowy, jest dzielona z powiatami i podległymi im jednostkami. Próby

⁵ Zimmerman, K. (2011) Metropolitan governance in Stuttgart: New Regionalism par excellence?, w: H. Heinelt, E. Razin, K. Zimmermann (red.), Metropolitan Governance. Different Paths in Contrasting Contexts: Germany and Israel, Frankfurt 2011, s. 189–205.

⁶ Oznacza to, że faktycznie mamy do czynienia z trzema szczeblami (gminy, powiaty, obszar metropolitalny). Niemniej przykład Stuttgartu w literaturze jest zazwyczaj określany jako przykład struktury dwuszczeblowej.

⁷ Według przyjętej ustawy rada może liczyć od 80 do 96 członków.

⁸ Miasto Stuttgart ma 18 radnych, a każdy z okolicznych powiatów od 7 do 16.

przeniesienia na poziom Związku odpowiedzialności za usługi społeczne zakończyły się niepowodzeniem. Wynikało ono z oporu powiatów obawiających się utraty swego znaczenia. Dochody Związku pochodzą ze składek powiatów i gmin (ustalanych corocznie przez radę Związku) oraz z transferów z budżetu landu.

Hanower

Historia Regionu Metropolitalnego Hanower utworzonego w dzisiejszej formie w 2001 r. sięga roku 1963, kiedy to w wyniku dyskusji o dużym integracyjnym wydzwieku powstała w regionie pierwsza twarda instytucja metropolitalna – planistyczny Związek Aglomeracji Hanower (*Verband Grossraum Hannover*). Od tego momentu rozpoczął się długi proces modyfikacji struktur metropolitalnych. W 1974 r. związek przekształcono w Wielki Związek Hanower o mniejszym zasięgu terytorialnym, ale zwiększonych kompetencjach (planowanie przestrzenne, transport publiczny, system ratownictwa) oraz bezpośrednio wybieranej radzie. Warto zaznaczyć, że zmiana odbyła się niemal równolegle z szerszą reformą administracyjną, jaka objęła nie tylko Dolną Saksonię, lecz całą Republikę Federalną Niemiec. W jej ramach w Dolnej Saksonii przeprowadzono reformę polegającą na łączeniu wcześniej bardzo małych gmin. W obszarze okalającym miasto Hanower pozostało tylko 20 gmin i jeden powiat (co miało kluczowe znaczenie przy tworzeniu Regionu Hanower w 2001 r.). W 1980 r. związek zastąpiono Związkiem Celowym (*Zweckverband Grossraum Hannover*) o podobnych uprawnieniach, jednak już tylko pośredniej legitymacji⁹, który z kolei 12 lat później (głównie w wyniku zmiany ekipy politycznej w rządzie Dolnej Saksonii) przemianowano na Związek Komunalny (*Kommunalverband Grossraum Hannover*). Reformy nie przyczyniły się jednak do utworzenia satysfakcjonującej struktury organizacyjnej, Związek Komunalny nigdy nie zaskarbił sobie powszechnej sympatii, która utrudniłaby jego likwidację po niespełna 10 latach funkcjonowania. Efekt końcowy tej złożonej ścieżki przekształceń to bez wątpienia „najtwardsza” struktura samorządu metropolitalnego w Europie.

Region Hanower, powstały w 2001 r., obejmuje miasto i 20 gmin okalającego powiatu. W wyniku reformy samorząd powiatowy obejmujący terytorium wokół miasta został zlikwidowany. Pozwoliło to na uproszczenie struktur zarządzania, które składają się teraz z dwóch szczebli: gminnego i metropolitalnego. Miasto Hanower zachowało jednak specjalny status, który wyraża się m.in. w tym, że nadzór nad jego działalnością sprawuje nie region, a bezpośrednio Ministerstwo Spraw Wewnętrznych rządu Dolnej Saksonii.

⁹ wyjaśnieniem odejścia od wyborów bezpośrednich było oderwanie wybieranej spoza środowiska samorządowców rady od tychże samorządowców, koniec końców odpowiadających za wdrażanie jej postanowień.

Głównym organem Regionu Hanower jest Rada Regionu wybierana przez mieszkańców na 5-letnią kadencję. Składa się z 84 członków wybieranych za pomocą ordynacji proporcjonalnej. Rada wybiera zarząd, któremu przewodniczy prezydent wybierany w bezpośrednich wyborach przez wszystkich mieszkańców na 8-letnią kadencję. (Pierwsza kadencja prezydenta trwała pięć lat, ale potem została wydłużona, by zapewnić większą stabilność realizowanych wizji politycznych). Region jest podzielony na 12 okręgów wyborczych, z których pięć znajduje się w mieście centralnym, a siedem obejmuje obszary podmiejskie, przy czym każdy z okręgów podmiejskich obejmuje od dwóch do czterech gmin.

Po istniejącym wcześniej związku region odziedziczył odpowiedzialność za transport publiczny, planowanie regionalne, marketing terytorialny, lokalny rozwój gospodarczy i wspieranie regionalnej infrastruktury rekreacyjnej. Dodatkowo od likwidowanego powiatu i od miasta Hanower region przejął: pomoc społeczną, gospodarkę odpadami, szkolnictwo zawodowe, służbę zdrowia i nadzór nad gminnymi planami zagospodarowania przestrzennego. Reforma wzmocniła także gminy, przekazując im niektóre z zadań wcześniej działającego związku: szkolnictwo podstawowe, regulację ruchu drogowego i finansowanie (poprzez dotacje otrzymywane od landu) mieszkań komunalnych. Gminy mogą również przejmować dodatkowe zadania regionalne na podstawie dwustronnych porozumień.

Finanse regionu pochodzą z dwóch głównych źródeł: składek gmin (pokrywające prawie połowę dochodów budżetowych) i transferów z budżetu Dolnej Saksonii. Ustalenie składek członkowskich należy do kompetencji rady regionu i ma odzwierciedlać „zdolność do płacenia” (a zatem zamożność), co w praktyce oznacza, że głównym płatnikiem jest miasto Hanower wnoszące ponad połowę wszystkich wpłat. System składek jest tematem częstych sporów między gminami i regionem, w sumie jednak system finansowania jest uważany przez gminy członkowskie za lepszy od obowiązującego do 2001 r. – płacone teraz składki są niższe od obciążeń ponoszonych na rzecz istniejącego wcześniej powiatu. Ulga finansowa odczuwana przez gminy wiąże się też z przeniesieniem części kosztownych zadań społecznych na poziom regionu. Ten ostatni czynnik wpłynął przede wszystkim na poprawę sytuacji miasta Hanower, które ponosiło bardzo wysokie koszty pomocy społecznej. Obecny system wyrównawczy wewnątrz regionu (wypracowany przez region Hanower w uzupełnieniu do działającego w całej Dolnej Saksonii) pozwolił miastu na oszczędność 60 mln euro w latach 2002–2005.

Stworzenie sytuacji, w której poszczególne samorządy zyskiwały finansowo, niewątpliwie przyczyniło się do sukcesu reformy. Początkowo gminy obawiały się, że nowa struktura może oznaczać wyższe wydatki przy jednoczesnym zmniejszeniu ich autonomii. Przekazanie im nowych zadań zmieniło ten obraz, stwarzając wrażenie wzmocnienia szczebla lokalnego. Zwolennicy reformy mieli także nadzieję na efekt synergii i zmniejszenie wydatków administracyjnych (szacowano z tego tytułu oszczędność rzędu 20,8 mln euro). Badanie

przeprowadzone w latach 2008–2010 wskazuje, że większość polityków uważa szacunki oszczędności za przesadzone, ale nie podważa ich obecności.

W omawianym przypadku pojawił się jeszcze jeden specyficzny czynnik sukcesu. Rząd Dolnej Saksonii dał do zrozumienia, że wprowadzenie reformy wymaga zgody wszystkich zaangażowanych podmiotów. Osiągnięcie takiej zgody umożliwiła m.in. zmiana na stanowiskach trzech głównych polityków: burmistrza miasta oraz przywódców otaczającego powiatu i związku gminnego. W wyniku wyborów w 1996 r. wszystkie trzy stanowiska objęli politycy SPD¹⁰, co ułatwiło osiągnięcie porozumienia. Co więcej, na każdym z wymienionych stanowisk nastąpiła zmiana personalna. Odchodzący liderzy zdawali sobie sprawę, że ich kariera polityczna w regionie dobiega końca. Ta perspektywa ułatwiła im przygotowanie propozycji daleko idącej, odważnej reformy struktur regionalnych. Przygotowany przez nich dokument (tzw. „Niebieska księga”) został przedstawiony opinii publicznej wkrótce po wyborach. Podkreślał wyzwania stojące przed regionem, przede wszystkim związane z konkurencyjnością w skali międzynarodowej i dokumentował trudną sytuację finansową miasta. Opracowanie spotkało się z dużym zainteresowaniem. SPD zorganizowało konferencję na temat propozycji reformy, która doprowadziła do powszechnej akceptacji przedstawionej propozycji wewnątrz partii. W rezultacie opracowano szczegółowy plan, określany mianem „Żółtej księgi”. Udało się też przekonać do poparcia planu, początkowo sceptyczną, Chrześcijańską Demokrację (CDU). W rezultacie w 1998 r. zdominowany przez CDU powiat wyraził zgodę na utworzenie regionu Hanower. Oba wspomniane tu dokumenty zostały opracowane w procesie szerokich konsultacji, z odwołaniem do wielu źródeł wiedzy o charakterze eksperckim. Nie sposób przecenić też tego, że lokalne media szeroko informowały mieszkańców o dyskutowanych propozycjach, upublicznieniem dyskusji utrudniając politykom ewentualne zaniechanie reformy.

Przygotowane dokumenty omawiały wszystkie obawy związane z reformą, starały się je rozwiewać, zmniejszając w ten sposób opór sceptycznie nastawionych stron. Zwracały uwagę na nowy system regionalnej redystrybucji środków, który miał prowadzić do równiejszej alokacji zasobów (głównie poprzez zmniejszenie obciążeń miasta Hanower). Proponowały także rozwiązania finansowe dla regionu Hanower, które miały być zbliżone do obowiązujących dla innych powiatów Dolnej Saksonii (składki gmin i dotacje z budżetu landu). Wielkie znaczenie miał fakt, że składki do budżetu regionu miały być mniejsze niż do likwidowanego związku. Cały region miał otrzymać status powiatu, ale z przyczyn prestiżowych zaproponowano też specjalny status dla miasta centralnego. Wszystkie te czynniki przyczyniły się do stworzenia gry o sumie dodatniej, co pozwoliło na uzyskanie akceptacji wszystkich kluczowych podmiotów.

¹⁰ Przed 1996 r. Hanower był rządzony przez SPD, a CDU dominowało we władzach powiatu.

Działające współcześnie instytucje w obu omawianych tu przypadkach niemieckich obszarów metropolitalnych są efektem długotrwałej ewolucji i są często przywoływane jako najbardziej zaawansowane formy zarządzania metropolitalnego w Niemczech. W obu przypadkach warunki reformy były podobne: wsparcie i zaangażowanie władz landu, sprzyjająca sytuacja polityczna, reforma będąca „grą o dodatniej sumie zasobów” dla większości podmiotów lokalnych, szeroka debata publiczna, w wyniku której mieszkańcy byli poinformowani o problemach i proponowanych rozwiązaniach.

Oba przykłady reprezentują typ wysoce sformalizowanych rozwiązań instytucjonalnych powiązanych z bezpośrednią legitymacją wyborczą i szerokim zakresem zadań dla szczebla metropolitalnego. Ale formalne instytucje współwystępują z licznymi inicjatywami obejmującymi zarówno podmioty publiczne, jak i prywatne. Sieć takich inicjatyw jest gęstsza w przypadku Stuttgartu, ale istnieje także w Hanowerze. Te „dodatkowe”, nieformalne struktury starają się przede wszystkim odpowiadać na wyzwania związane z rozwojem gospodarczym, konkurencyjnością i podnoszeniem jakości życia w regionie. W ten sposób „tradycyjna” reforma regionalna jest uzupełniana mechanizmami współzrządzenia (rozumianego jako nieformalna współpraca publicznych i niepublicznych podmiotów w zakresie zarządzania ważnymi zadaniami publicznymi).

2.2. (Prawie) dobrowolna współpraca międzygminna wspierana silnymi zachętami – przykład Francji

Najczęściej przytaczanym przykładem sukcesu koordynacji metropolitalnej opartej na trwałych instytucjach stworzonych przez dobrowolną współpracę gmin jest **Francja**. Skrajna fragmentacja terytorialna (prawie 36 tysięcy gmin, ponad 70% z nich liczących mniej niż tysiąc mieszkańców) tworzy tam szczególną potrzebę koordynacji i poszukiwania rozwiązań pozwalających na wykorzystanie korzyści skali. Dwie formy struktur międzygminnych: syndykaty, a potem także wspólnoty samorządowe ewoluowały stopniowo w kierunku przypominającym oddzielny szczebel władzy samorządowej (łącznie z bezpośrednimi wyborami ich władz planowanymi od 2014 roku). Poszczególne obszary metropolitalne we Francji obejmują po kilkaset bardzo małych jednostek gminnych (w przypadku Paryża jest ich nawet ponad tysiąc). Można wyróżnić dwa podstawowe typy struktur współpracy międzygminnej w tym kraju:

- *Syndykaty* – przyjęte już w ustawie wprowadzonej pod koniec XIX w., wykonują zadania powierzone im przez samorządy gminne i są finansowane przez składki członkowskie. Od 1959 roku możliwe jest powoływanie syndykatów wielocelowych. W niektórych przypadkach ich tworzenie nie wymaga zgody wszystkich zaangażowanych samorządów.

Wystarczy, aby za powstaniem syndykatu opowiedziała się większość gmin zamieszkała przez większość mieszkańców danego terytorium (tzw. zasada podwójnej większości).

- *Communautés* (wspólnoty międzygminne) – po raz pierwszy wprowadzone w latach 1960. dla największych aglomeracji. W latach 1990. w wyniku reformy przeprowadzonej przez ministra Chevènement, system został rozszerzony także na pozostałe części kraju. Trzon funkcji wspólnot określona ustawa, ale gminy członkowskie mają prawo do przekazania wspólnotom także dodatkowych zadań. Wspólnoty mogą być finansowane przez własne podatki (określone w ustawie), a także przez bezpośrednie transfery z budżetu państwa. Podobnie jak w przypadku syndykatów, ich stworzenie wymaga osiągnięcia podwójnej większości, a niekoniecznie jednomyślności wszystkich zaangażowanych gmin.

W dużych aglomeracjach dominują dwa typy struktur współpracy międzygminnej:

- *Communautés urbaines* – utworzone w 16 największych metropoliach, z których każda zamieszkała jest przez ponad pół miliona mieszkańców (choć prawo dopuszcza też wyjątki, zezwalające na tworzenie tej formy także w mniejszych miastach). Pierwsza wspólnota tego typu powstała w roku 1966. Początkowo wspólnoty (Bordeaux, Lyon, Strasbourg, Lille) tworzone przez odrębne ustawy. Kolejne powstawały już na zasadzie oddolnej inicjatywy gmin.
- *Communautés d'agglomération* – ponad 120 aglomeracji obejmujących miasto centralne liczące ponad 15 tysięcy mieszkańców.

Po utworzeniu decyzje w ramach wspólnot zapadają zwykłą większością głosów i są podejmowane przez radę składającą się z przedstawicieli gmin. Liczbę miejsc w radzie przypadających poszczególnym gminom uzgadniają członkowie wspólnoty według ogólnej zasady mówiącej, że każda gmina musi mieć przynajmniej jednego przedstawiciela, a żadnej nie może przysługiwać więcej niż połowa miejsc w radzie. Z reguły mer miasta centralnego pełni także funkcję prezydenta całej wspólnoty.

Przypadek Paryża należy omówić oddzielnie. Jest to nie tylko największa francuska metropolia obejmująca region Île de France i *chaos związków szczebla międzygminnego: 1090 instytucji międzygminnych, na które składa się 28 communautés d'agglomération, 72 communautés des communes i ponad 900 syndykatów*. Paryż to także miasto, w którym pierwszy wybrany mer objął swój urząd dopiero w 1976 roku. Do tego czasu nominacja mera Paryża była ściśle kontrolowana przez administrację rządową.

Communautés urbaines różnią się od *communautés d'agglomération* zakresem zadań obowiązkowych przewidzianych przez ustawę. W mniejszych aglomeracjach lista tych zadań obejmuje: transport publiczny, rozwój gospodarczy, strategiczne planowanie przestrzenne i wybrane (przez zaangażowane gminy) zadania z listy dodatkowej (obejmującej na przykład mieszkalnictwo, transport dzieci do szkół, ochronę środowiska, niektóre usługi społeczne). W

przypadku *communautés urbaines* te dodatkowe zadania mają charakter obowiązkowy. Jedną z głównych różnic odnosi się do planowania przestrzennego. *Communautés urbaines* są odpowiedzialne zarówno za plany ogólne jak i szczegółowe, a *communautés d'agglomération* wyłącznie za planowanie na poziomie strategicznym. W obu przypadkach dodatkowe zadania mogą być przekazywane wspólnotom na podstawie dobrowolnych porozumień.

Jedną z najsilniejszych zachęt do tworzenia wspólnot było przyznanie im wyłącznego prawa do pobierania *taxe professionnelle*. Przed reformą podatek, pobierany od zasobów przedsiębiorstw lokalnych, stanowił największą część własnych dochodów podatkowych władz lokalnych. Przenosząc ten podatek na poziom wspólnot rząd z jednej strony stworzył silną zachętę do ich tworzenia, a z drugiej zredukował zakres (postrzeganej jako szkodliwa) konkurencji podatkowej wewnątrz aglomeracji. Innymi ważnymi źródłami dochodów wspólnot są podatek od płać (który w założeniu ma wspierać system transportu w aglomeracji) i podatek od odbieranych odpadów.

W 2010 roku *taxe professionnelle* został zlikwidowany. Był to element szerszej reformy skutkującej znaczącym ograniczeniem lokalnej autonomii podatkowej. Obecnie wspólnoty mogą w dalszym ciągu nakładać podatek na gospodarstwa domowe, oparty na wartości nieruchomości. Wcześniejsze dochody z *taxe professionnelle* mają zostać zrekompensowane podatkiem od nieruchomości przedsiębiorstw i podatkiem od wartości dodanej w przedsiębiorstwach (będącego odrębnym podatkiem w stosunku do VAT). Jednak w przypadku obu tych nowych podatków stawki określone są na poziomie krajowym, samorządy nie posiadają w tym zakresie żadnych uprawnień, a dochody są stosunkowo niskie.

W *communautés urbaines*, obowiązkowe jest tworzenie systemów wyrównywania poziomego ("dotacji solidarności"). Ogólne kryteria alokacji tych środków są określone w ustawie, ale szczegółowa interpretacja kryteriów i zastosowanie odpowiednich wag jest już decyzją wspólnoty.

Skomplikowany system francuski, postrzegany wprawdzie jako najbardziej udany w Europie przykład rozbudowanej współpracy międzygminnej, jest często krytykowany. Jeden z zarzutów to pośrednie wybory radnych wspólnot, które zmniejszają demokratyczną legitymację systemu. Także legitymacja prezydenta wspólnoty (którą to funkcję pełni zazwyczaj mer miasta centralnego) jest ograniczona przestrzennie i nie obejmuje całego terytorium wspólnoty. Drugi nurt krytyki odnosi się do skomplikowanej sieci instytucji, nakładania się kompetencji i „labiryntu instytucjonalnego”.

Próby odpowiedzi na tę krytykę podjęte zostały przez Komisję Balladura¹¹, której prace zaowocowały projektem ustawy przedstawionym w 2010 roku. Komisja stwierdziła w swoim

¹¹ Powołana przez Prezydenta Sarkozygo. Balladur był wcześniej premierem rządu i jest jednym z najbardziej wpływowych polityków francuskich.

raporcie, że „wspólnoty powinny zostać przekształcone w pełnoprawne jednostki samorządowe, które pozwoliłyby Francji na posiadanie rozsądnej liczby silnych gmin”. Raport postulował także bezpośrednie wybory do rad wspólnot i rozszerzenie zakresu ich kompetencji. Propozycja została jednak w znacznym stopniu rozmyta przez ustawę przyjętą 16 grudnia 2010 roku¹². Tworzenie zalecanej przez raport nowej formy integracji metropolitalnej – *métropole* – jest dobrowolne, a nie obowiązkowe jak chciał Balladur. Transferu dodatkowych zadań z departamentu można dokonać tylko na zasadzie dwustronnej umowy. W praktyce oznacza to blokadę przenoszenia dodatkowych kompetencji dla wspólnot. Przekazanie wspólnotom władztwa podatkowego zostało zablokowane przy użyciu konstytucyjnego argumentu ochrony gmin. W praktyce *métropole* w formie zaakceptowanej przez Parlament przypominały dotychczasowe *communautés urbaines*. Jak zauważa Proteire¹³: „tworzenie *métropoles* potwierdza jak trudne jest wprowadzenie nowych instytucji terytorialnych bez naruszenia dotychczas funkcjonujących struktur”. Uzgodnione zostało jednak wprowadzenie bezpośrednich wyborów władz wspólnot od 2014 roku (w wyborach gminnych mieszkańcy mogą oddać głos na osobę, która ma być przedstawicielem samorządu we wspólnocie metropolitalnej). W 2014 r. tworzenie *métropole* umożliwiono wszystkim aglomeracjom liczącym ponad 650 tysięcy mieszkańców, a miasto centralne liczy ponad 400 tysięcy, ale w 2017 r. pod pewnymi warunkami granicę tę ograniczono do 250 tys.

Zmiany wprowadzone w latach 2004 i 2016 nadały także odrębny status samorządom największych trzech obszarów metropolitalnych: Paryża, Lyonu i Marsylii. W przypadku Lyonu rada metropolii jest wybierana w bezpośrednich wyborach przez wszystkich mieszkańców, a w formie przyjętej w 2014 r. *metropole* ma nie tylko osobowość prawną, ale jest traktowana w sposób analogiczny jak jednostka samorządu terytorialnego. Przejęła także zadania dotychczas wykonywane na tym terenie przez *department* (drugi szczebel samorządu terytorialnego we Francji). W skomplikowanej strukturze metropolii paryskiej mieszczą się także mniejsze instytucje międzygminne (obejmujące fragmenty aglomeracji paryskiej) i odpowiadające za dostarczanie niektórych usług publicznych. Metropolia Marsylii połączyła na swoim terytorium 6 działających tu wcześniej wspólnot międzygminnych.

Reforma z 2010 r. umożliwiła także tworzenie syndykatów wspólnot¹⁴, co wydaje się atrakcyjną formą wspierania koordynacji zadań planistycznych i wspierania rozwoju

¹²Główną przyczyną był opór Senatu, który tradycyjnie jest zdominowany przez interesy polityków lokalnych zajmujących stanowiska tak we władzach lokalnych jak i w Paryżu. Ten system *cumul des mandats* polega na tym, że większość członków Parlamentu (a zwłaszcza Senatu) pełni także ważne funkcje samorządowe. W praktyce forsowanie interesów lokalnych na poziomie krajowym jest dla wielu posłów bardzo ważnym elementem ich pracy. W 2007 roku aż 380 członków izby niższej i 120 senatorów było równocześnie merami miast albo prezydentami departamentów. Ponad 200 posłów i 130 senatorów pełniło równocześnie funkcje radnych samorządowych.

¹³ Protiere, G. (2012) “The Status of Metropolises in France”, *Croatian and Comparative Public Administration*, No. 1, s. 143;

¹⁴ Wspólnoty będą mogły wchodzić w skład syndykatów na takiej samej zasadzie jak pojedyncze gminy.

gospodarczego na większych obszarach. Z drugiej strony, to nowe rozwiązanie jeszcze bardziej zwiększa komplikacje „labiryntu instytucjonalnego” Francji.

Podsumowując – w oparciu o omówione tu przykłady z dwóch krajów, ale także odwołując się do praktyki innych krajów europejskich – doświadczenia międzynarodowe w zakresie zarządzania metropolitalnego można podsumować w kilku punktach:

- Nie ma rozwiązań idealnych, pozbawionych wad. Trzeba wybierać możliwie jak najlepsze w naszych warunkach, ale pamiętając, że wszystkie dotychczas stosowane w Europie budzą kontrowersje.
- Znane rozwiązania należące do tych najlepiej ocenianych tworzyły się zazwyczaj w długim procesie prób i błędów na przestrzeni wielu lat. Wydaje się, że nie ma tu drogi „na skróty”
- Potrzebna jest zewnętrzna interwencja wspierająca współpracę lokalnych polityków i instytucji samorządowych za pomocą wspomagających regulacji prawnych o charakterze ustawowym. W żadnym znanym przypadku nie doszło do wypracowania modelu zadowalającego zarządzania metropolitalnego wyłącznie w oparciu o oddolną, dobrowolną współpracę samorządów.
- Rozwiązania niemieckie i francuskie w pierwszej chwili wydają się bardzo od siebie odległe, stojące niemal na przeciwległych biegunach dostępnych opcji (pierwsze to „twarde” instytucje samorządu regionalnego wprowadzane ustawowo, podczas gdy drugie opierają się na dobrowolnej współpracy międzygminnej). Ale bliższa analiza wskazuje na liczne podobieństwa. Z jednej strony wprowadzenie szczebla samorządu metropolitalnego nie byłoby możliwe gdyby nie wieloletnie ucieranie się stanowisk, prowadzące do kompromisu i gotowości współpracy poszczególnych aktorów sceny metropolitalnej. Z drugiej strony francuskie organizacje współpracy międzygminnej nie są w praktyce tak zupełnie dobrowolne (system zachęt jest tak silny, że często stanowi „propozycję nie do odrzucenia”), a wieloletnie ewolucja instytucji międzygminnych coraz bardziej upodabnia je do samodzielnego szczebla samorządu metropolitalnego. Wydaje się więc, że rozwiązanie leży w znalezieniu odpowiedniej syntezy oddolnego porozumiewania się samorządów i przymusu ustawowego. Pobudzanie dobrowolnej współpracy może być ważnym etapem tworzenia mającej sztywniejsze ramy prawne instytucji koordynującej wykonywanie usług publicznych w obszarach metropolitalnych.

3. Znaczenie zmian struktury przestrzennej OMW

Struktura przestrzenna wewnątrz aglomeracji warszawskiej podlega zmianom. Bardzo istotne wydają się tutaj dwa czynniki. Pierwszy z nich to zmiany demograficzne. Liczba mieszkańców miasta Warszawa systematycznie rośnie. Ale jest to wzrost stosunkowo powolny. Od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku liczba mieszkańców stolicy wzrosła o ok. 6%, a od roku 2002 o prawie 4%. W analogicznym okresie wzrost liczby mieszkańców strefy podmiejskiej wynosił odpowiednio 38% i 22%, był więc ponad pięciokrotnie szybszy. W przypadku powiatu

piaseczyńskiego wzrost liczby mieszkańców w tym okresie przekroczył 40%, a w rekordowej pod tym względem gminie Lesznów wyniósł ponad 80%. Dodajmy do tego, że bezwzględny wzrost liczby mieszkańców miasta stolica zawdzięczała głównie dzielnicom o charakterze podmiejskim – Wilanowowi (w okresie 2002-2016 ponad dwuipółkrotny wzrost liczby mieszkańców), Białołęce (wzrost prawie dwukrotny), Wesołej (wzrost o 39%) czy też Wawrowi (wzrost o 34%). Liczba stałych mieszkańców centralnych części miasta zmniejszała się. Najlepiej widać to na przykładzie dzielnicy Śródmieście. Jeszcze w latach siedemdziesiątych XX wieku liczyła ona ponad 200 tys. mieszkańców, w 1991 r. było to 156 tys., w 2002 – 138 tys. a w roku 2016 już tylko 118 tys. W nieco tylko mniejszej skali zjawisko wyludniania się dotyczyło też inne centralnie położone fragmenty dzielnic Mokotów, Ochotę, Pragę Południe, Pragę Północ czy Wolę.

Opisane tu procesy sprawiają, że powoli ale systematycznie zmniejsza się wielkościowa dominacja Warszawy nad gminami obszaru podmiejskiego. Jeszcze w 2002 roku strefa podmiejska (w granicach wyznaczonych nowym regionem NUTS-2) stanowiła 38% potencjału demograficznego OMW, podczas gdy w 2016 roku było to już 42%. Można oczekiwać, że demograficzna przewaga Warszawy będzie się nadal systematycznie zmniejszać.

Co być może jeszcze ważniejsze zmienia się także struktura społeczna poszczególnych części aglomeracji, co pociąga za sobą także zmianę rozkładu zamożności. Przyjrzyjmy się temu zjawisku na podstawie zmian wartości wskaźnika uciążliwości społecznej (por. wyjaśnienie metodyczne w ramce obok, obraz zróżnicowania wartości wskaźnika w 2016 r. – por. rys. 8).

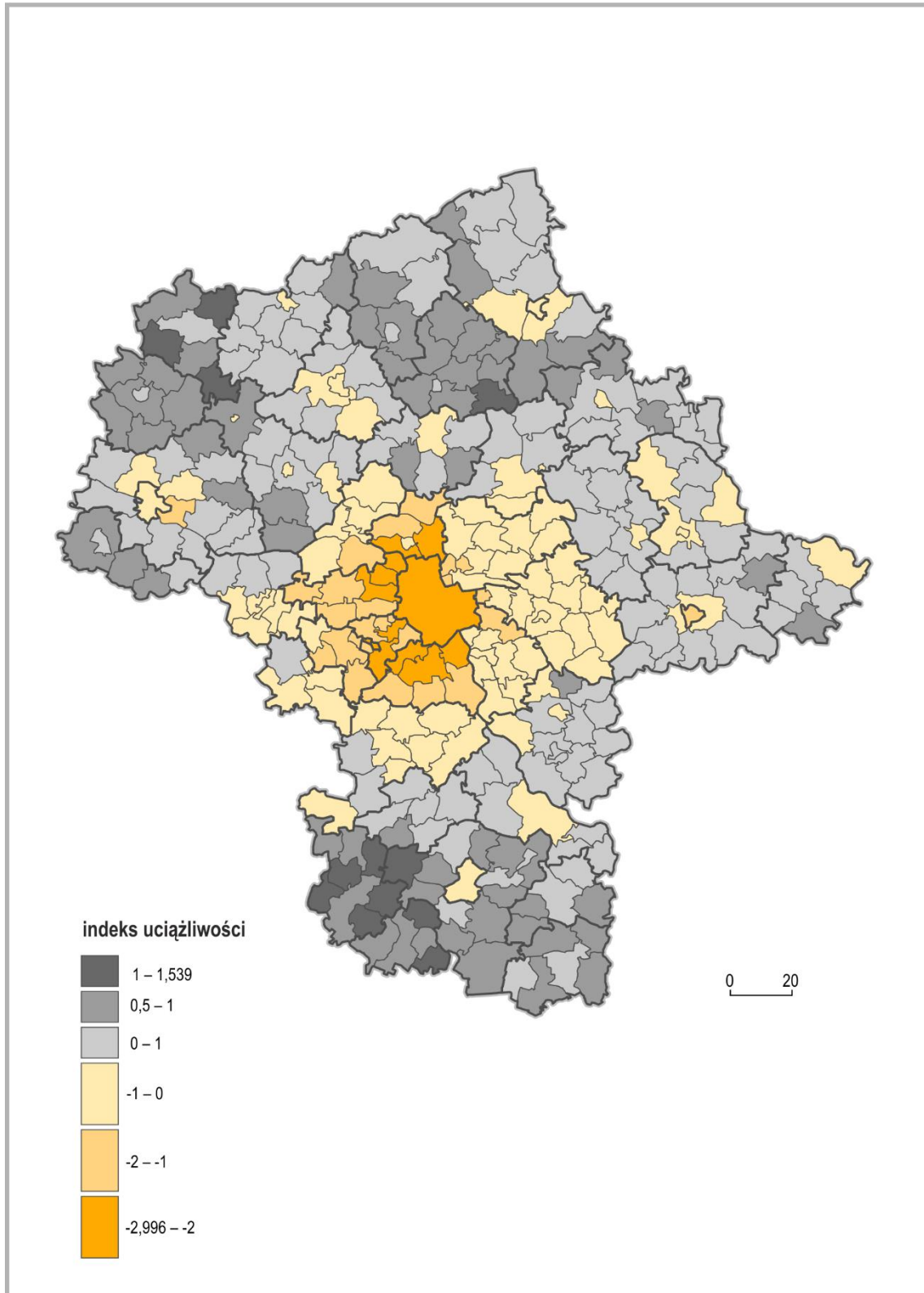
Wskaźnik uciążliwości (hardship index)

Wskaźnik uciążliwości społecznej, opracowany w latach osiemdziesiątych dwudziestego wieku przez naukowców amerykańskich – Nathana i Adamsa, bierze pod uwagę kilka wskaźników cząstkowych:

- dochody mieszkańców*
- poziom bezrobocia*
- poziom wykształcenia (udział osób z wykształceniem wyższym)*
- warunki mieszkaniowe (w naszym przypadku: liczbę izb na jednego mieszkańca)*
- wskaźnik obciążenia demograficznego (stosunek liczby ludności w wieku produkcyjnym do ludności w wieku przed- i po-produkcyjnym).*

W naszej prezentacji wartość 0 odnosi się do średniej dla całego kraju, wartości dodatnie oznaczają wyższą uciążliwość (tzn. gorszą sytuację społeczną), a wartości ujemne niższą wartość wskaźnika uciążliwości (czyli lepszą sytuację w danej gminie).

Rys. 8. Wartości wskaźnika uciążliwości w gminach Mazowsza (2016)



Wartość wskaźnika uciążliwości dla Warszawy była w 2016 roku w dalszym ciągu lepsza niż przeciętna dla całego obszaru podmiejskiego, ale różnica w porównaniu z rokiem 2002 zmniejszyła się prawie dwukrotnie. W roku 2002 tylko trzy gminy podmiejskie miały wartość wskaźnika lepszą niż miasto stołeczne (były to Konstancin-Jeziorna, Michałowice i Podkowa

Leśna). W roku 2016 liczba takich gmin wzrosła do siedmiu (Konstancin-Jeziorna, Lesznowola, Łomianki, Michałowice, Nadarzyn, Podkowa Leśna, Stare Babice), a w kolejnych dwóch (Izabelin, Piaseczno) miały wartość wskaźnika niemal identyczną jak Warszawa.

Zmiany te prowadzić będą do wyrównywania się nie tylko potencjału demograficznego ale również do zmniejszania się dysproporcji w potencjale finansowym między Warszawą i strefą podmiejską. To z kolei oznacza, że Warszawa w rosnącym stopniu będzie potrzebowała wsparcia innych samorządów w realizacji swoich funkcji wynikających z bycia ośrodkiem centralnym aglomeracji. Dla skuteczności realizacji zadań metropolitalnych coraz ważniejsze będzie się zatem stawało by współpraca była oparta na zasadach partnerstwa, a nie dominacji jednego z aktorów.

4. Finansowanie zadań metropolitalnych – opcje do dyskusji

Możliwe mechanizmy finansowania wspólnych działań metropolitalnych mogą potencjalnie obejmować trzy grupy dochodów:

1. Środki własne współpracujących samorządów.
2. Nowe dochody własne, w postaci np. nowego podatku lub opłaty pobieranej w OMW
3. Wsparcie w postaci transferów z budżetu państwa lub jakichś innych środków zewnętrznych (np. funduszy strukturalnych).

Przyjrzyjmy się po kolei tym opcjom. Rzecz jasna dostępność każdej z nich będzie zależeć między innymi od przyjętej formy organizacyjno-prawnej koordynacji zadań metropolitalnych.

Ad. 1. Środki własne współpracujących samorządów. Mogą być przekazywane albo w uzgodnionej formie ryczałtowej (np. w niektórych związkach komunalnych określa się wysokość składki w wysokości „na głowę jednego mieszkańca”). Alternatywnie mogą nawiązywać do wysokości któregoś z obecnych dochodów samorządów, nawiązując w ten sposób do możliwości finansowych poszczególnych samorządów (przykładowo może to być określony procent któregoś źródła dochodów, np. udziałów w podatku PIT albo CIT). Bez względu na uzgodnione szczegóły taki system składek powinien uwzględniać mechanizm solidarnościowy (uwzględniający zarówno możliwości budżetowe poszczególnych samorządów, jak i obciążenie kosztami zadań, z których wykonywania czerpie korzyści cała aglomeracja). Taki system solidarnościowy obowiązuje w rozwiązaniach przyjmowanych w niektórych innych krajach europejskich. Uwzględnienie tego mechanizmu solidarnościowego będzie miało coraz większe znaczenie ze względu na – wspomniane w poprzednim rozdziale – zmiany przestrzennego rozkładu zamożności samorządów w aglomeracji. Trudno np. oczekiwać by na dłuższą metę główny ciężar finansowania zadań metropolitalnych ponosiło wyłącznie miasto centralne.

Środki własne samorządów mogą być przekazywane na podstawie dobrowolnych uzgodnień (i odpowiedniej umowy) zainteresowanych jednostek lub też – w przypadku rozwiązania ustawowego tworzącego instytucję współpracy metropolitalnej – obowiązkowo, na podstawie ogólniejszych przepisów prawnych. Taka obowiązkowa składka była np. zapisana w przyjętej w 2015 roku Ustawie o Związkach Metropolitalnych.

Ad. 2. Przekazanie samorządowi metropolitalnemu jakichś nowych dochodów własnych wymagałoby rzecz jasna regulacji ustawowej. Przykłady takie znane są np. z Francji, gdzie wspólnoty metropolitalne dysponują wpływami z niektórych podatków i opłat, w tym z najbardziej wydajnego podatku obciążającego fundusz płac przedsiębiorstw i w założeniu przeznaczonego głównie na finansowanie transportu zbiorowego.

Podobne rozwiązanie przewidywał projekt ustawy przygotowanej w 2012 roku w Kancelarii Prezydenta Bronisława Komorowskiego. W projekcie zapisany był maksymalny wymiar podatku wynoszący 0,9% funduszu płac przedsiębiorstwa. Przeprowadzone wtedy dla danych za lata 2011-2012 symulacje wskazywały, że pozyskane w ten sposób w aglomeracji warszawskiej środki mogły wynosić ok. 850 mld złotych (można szacunkowo przyjąć, że w 2017 roku mogłoby to być prawie miliard złotych). Jest to kwota znacząco mniejsza niż środki faktycznie wydawane przez samorzady na dofinansowanie tylko jednego (najbardziej kosztownego) zadania – transportu zbiorowego w aglomeracji warszawskiej. W 2016 roku samorzady przeznaczyły na ten cel prawie 2 miliardy złotych. Trzeba jednak pamiętać, że środki z takiego podatku byłyby środkami dodatkowymi do tych, którymi już dysponują samorzady. Dawałyby więc istotne wsparcie w wykonywaniu zadań publicznych w aglomeracji. Oczywiście należy sobie zdawać sprawę z kontrowersyjności politycznej takiego rozwiązania. Należałoby też przeprowadzić dokładniejsze symulacje możliwego wpływu na sytuację ekonomiczną przedsiębiorstw. Realizacja pomysłu takiego podatku nie wydaje się obecnie prawdopodobna, niemniej jednak rozwiązanie takie pozostaje jednym z potencjalnie dostępnych.

Ad. 3. Wsparcie ze środków zewnętrznych dla wspólnych działań w aglomeracji warszawskiej pojawia się rzecz jasna już teraz i przyjmuje postać programu działań w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT). Nie ulega wątpliwości, że pojawienie się ZIT było – nie tylko w Warszawie, ale w całym kraju – bardzo silną zachętą do wzmocnienia współpracy jednostek samorządowych.

Wsparcie z budżetu państwa (bądź w postaci udziału we wpływach z któregoś z podatków krajowych bądź też dotacji czy subwencji wymagałoby rzecz jasna regulacji o charakterze ustawowym.

Możliwe (a nawet pożądane) jest rzecz jasna połączenie elementów pochodzących z różnych źródeł. Środki zewnętrzne mogą pochodzić z ZIT, a po powstaniu warszawskiego NUTS-2 być

może także z nowego Regionalnego Programu Operacyjnego¹⁵. Z kolei Ustawa o Związkach Metropolitalnych z 2015 roku zakładała finansowanie zadań metropolitalnych (głównie transportu zbiorowego) za pomocą środków pochodzących z dwóch źródeł: obowiązkowych składek gmin (zdefiniowanych w odniesieniu do ich obecnych wpływów z PIT) oraz dodatkowego wkładu pochodzącego z dotychczasowych dochodów budżetu państwa (także zdefiniowanego poprzez udział w PIT).

Warto przy tym zdać sobie sprawę, że jak dotychczas nie mamy wypracowanego mechanizmu, który zapewniałby wielkość środków wystarczającą do realizacji najważniejszych zadań metropolitalnych. Mechanizm zapisany w Ustawie z 2015 roku skutkowałby przekazywaniem środków dalece niewystarczających dla utrzymania dotychczasowego poziomu usług, nawet gdyby zadania metropolii warszawskiej ograniczyć wyłącznie do transportu publicznego. Ustawa przewidywała oparcie się na przekazaniu związkom metropolitalnym części wpływów z podatku PIT. Dochody te pochodziłyby z dwóch źródeł: (1) przekazywanej wg wyjątkowo niejasno zapisanego algorytmu części dotychczasowych wpływów samorządów gminnych. Udział ten wynosiłby ok. 4% podatku PIT, (ii) dodatkowego udziału związków w wysokości 5% PIT przekazanego z puli, która dotychczas stanowiła wpływy budżetu państwa. To ostatnie rozwiązanie było od początku kwestionowane przez rząd, Parlament przyjął je wbrew opinii Ministerstwa Finansów co prawdopodobnie było jedną z ważnych przyczyn wstrzymania implementacji ustawy. Przyjrzyjmy się symulacji tak określonych dochodów, w granicach OMW określonych przez nową jednostkę NUTS-2, dla danych z 2016 roku. Dla uproszczenia spodziewane wpływy porównujemy z wydatkami na dofinansowanie transportu zbiorowego poniesionymi przez samorzady lokalne w tym samym roku (trzeba jednak pamiętać, że transport zbiorowy będzie najbardziej kosztowną, ale nie jedyną częścią zadań, za które powinien odpowiadać samorząd metropolitalny. Tabela 1 pokazuje, że gdybyśmy posłużyli się wyłącznie wpływami z PIT zapisanymi w Ustawie z 2015 roku, deficyt wynosiłby ponad 450 mln złotych (jeszcze raz podkreślimy, że bierzemy pod uwagę wyłącznie wydatki na lokalny transport zbiorowy, ponoszone w tej samej wysokości co dotychczas). Równocześnie jednak, aż 24 gminy, które dotychczas nie miały wydatków na transport zbiorowy zmuszone byłyby do odprowadzania składek na ten cel. Można się spodziewać, że tak kalkulowana składka spotkałaby się z oporem znacznej części tych gmin. Co więcej, niemal wszystkie¹⁶ gminy podmiejskie wpłacałyby więcej niż wynosiły ich dotychczasowe wydatki na to zadanie. Oszczędności odnosiłyby się tylko do Warszawy. Dodajmy, że gdyby odjąć od tej symulacji

¹⁵ Ze względu na poziom zamożności OMW wielkość takiego RPO byłaby stosunkowo niewielka (w porównaniu z innymi polskimi regionami), ale to nie znaczy, że jego powstanie byłoby w ogóle niemożliwe. Oczywiście wszystko zależy od zasad jakie zostaną przyjęte w nowym budżecie Unii Europejskiej na lata 2021-2027. Zasady te są dopiero dyskutowane. Ale gdyby były choć trochę zbliżone do obowiązujących w poprzednich okresach programowania, niewielkie wsparcie z funduszy strukturalnych dla programu realizowanego w OMW byłoby prawdopodobne.

¹⁶ Oprócz Legionowa, Łomianek, Ożarowa Mazowieckiego, Wiązowny i Wieliszewa.

kwotę przekazywaną z budżetu państwa (nie ma obecnie regulacji ustawowej, która by taką pomoc przekazywała) deficyt urósłby o kolejne kilkaset milionów.

Tabela 1. Symulacja finansowania OMW w granicach NUTS-2 za pomocą środków z udziałów w PIT

Liczba gmin w OMW	80
Liczba gmin, które w 2016 nie ponosiły żadnych wydatków na lokalny transport zbiorowy	24
Suma dotacji gminnych faktycznie przekazanych na lokalny transport zbiorowy w 2016 (mln zł)	1651
Suma wpływów ze składki gmin i dodatkowego wpływu z PIT przekazanego z budżetu centralnego	1197
Suma udziałów samorządów gminnych i powiatowych w CIT (2016, mln zł)	705

Zaproponowany w ustawie z 2015 r. mechanizm jest zatem niewystarczający i źródła finansowania muszą być przemyślane na nowo. Nie może to być prosty algorytm obciążający poszczególne gminy wg tej samej reguły. Musi on uwzględniać np. fakt, że Warszawa korzysta z transportu zbiorowego w sposób bardziej intensywny niż okoliczne gminy podmiejskie.

Jednym z możliwych rozwiązań byłoby sięgnięcie po nowe środki, takie jak podatek od funduszu płac, proponowany w opisywanym wcześniej projekcie Kancelarii Prezydenta Komorowskiego. Ale takie rozwiązanie może być trudne do realizacji chociażby z przyczyn politycznych związanych z nowym obciążeniem fiskalnym. Możliwe jest też sięgnięcie do udziału w CIT, gdzie dochody Warszawy są nieproporcjonalnie większe od gmin okolicznych (ze względu na miejsce lokalizacji i rozliczania się z podatków większości największych przedsiębiorstw). Jak widać z tabeli 1 dodanie dochodów z CIT zbilansowałoby wydatki z wpływami. Ale przypomnijmy, że mówimy tu tylko o wydatkach na transport zbiorowy, a symulacja zakłada kilkusetmilionowe, obecnie nierealne, wsparcie z budżetu państwa. Potrzebna jest zatem dyskusja o jeszcze innych mechanizmach finansowania – np. dodatkowej składce „od głowy mieszkańca”.

Podsumowanie

Trudno precyzyjnie określić, w którym momencie rozpoczęły się próby współpracy i koordynacji wykonywania zadań w skali Warszawskiego Obszaru Metropolitalnego, ale na pewno trwają one już wiele lat i powoli przybierają coraz bardziej dojrzałe formy. Doświadczenia europejskie sugerują, że nie ma idealnych (pozbawionych wad) rozwiązań w tym zakresie, a także że dochodzenie do zadowalającego kształtu koordynacji jest zwykle wieloletnim procesem przebiegającym metodą prób i błędów. W warunkach polskich (a w szczególności: warszawskich) wciąż do wyboru jest wiele opcji wymagających dalszej dyskusji. Przykładem takiego zagadnienia wymagającego dalszych uzgodnień jest sposób finansowania

wspólnie wykonywanych zadań. Równocześnie jednak, zgromadzona już wiedza i doświadczenie pozwalają na podejmowanie decyzji pogłębiających formy koordynacji wykonywania zadań metropolitalnych. Dalsze działania mogą przebiegać dwutorowo. Z jednej strony trzeba kontynuować wysiłki zmierzające do przyjęcia rozwiązań ustawowych wspierających taką koordynację. Z drugiej strony, w oczekiwaniu na sprzyjające warunki dla podjęcia takich inicjatyw legislacyjnych na szczeblu centralnym, warto pogłębiać współpracę zainteresowanych samorządów wszystkich szczebli. Możliwe formy instytucjonalne takiej współpracy są przedmiotem odrębnej analizy prawnej prezentowanej na tej konferencji.