



Ministerstwo  
Administracji  
i Cyfryzacji

# BIAŁA KSIĘGA OBSZARÓW METROPOLITALNYCH

WARSZAWA 2013

Niniejsza publikacja została przygotowana w ramach prac: Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji.

Ul. Królewska 27

00-060 Warszawa

e-mail: **mac@mac.gov.pl**

## **SPIS TREŚCI**

WSTĘP	3
1. PODSUMOWANIE ZIELONEJ KSIĘGI OBSZARÓW METROPOLITALNYCH	4
2. KIERUNKI DZIAŁAŃ W SPRAWIE OBSZARÓW METROPOLITALNYCH	11
3. PLAN NAJBLIŻSZYCH DZIAŁAŃ	19
ZAKOŃCZENIE	21

## Wstęp

Proces metropolizacji stanowi jeden z ważniejszych gospodarczych czynników rozwojowych. Zjawisko to podkreślane jest w raportach wielu organizacji oraz instytucji międzynarodowych, a także krajowych. Wymienić tu można opracowania OECD, czy Unii Europejskiej. Dynamiczny proces rozwoju obszarów metropolitalnych został także podkreślony w polskich dokumentach strategicznych, tj. Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju Polska 2030, a także koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Jesteśmy głęboko przekonani, że usprawnienie zarządzania obszarami metropolitalnymi jest ważnym wyzwaniem w kontekście długookresowego rozwoju kraju. Nie może ono pozostać bez odpowiedzi ze względu na znaczenie jakie mają miasta w ekonomicznym, naukowym, czy kulturalnym rozwoju kraju.

Prezentowana Państwu biała księga obszarów metropolitalnych to kontynuacja procesu przygotowywania zmian prawnych i organizacyjnych mających na celu usprawnienie funkcjonowania aglomeracji miejskich. Uważamy, że konsultacje spełniły pokładane w nich nadzieje i pozwoliły uporządkować debatę publiczną w tej sprawie.

Przedstawiany dokument zawiera podsumowanie najważniejszych wniosków, jakie wynikają z debaty nad zieloną księgą obszarów metropolitalnych, a także wskazanie kierunków przyszłych działań Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji oraz Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Warto w tym miejscu podkreślić, że nie zależy nam na narzucaniu rozwiązań drogą odgórnych reform. Jesteśmy zwolennikami oddolnych działań jednostek samorządu terytorialnego, które będą dostosowane do lokalnych realiów i systematycznie będą rozwijały integrację zarządzania metropolitalnego. Wyrażam nadzieję, że ułatwienia w funkcjonowaniu związków międzygminnych oraz nowe narzędzia finansowe w formie Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych będą skutecznymi rozwiązaniami w zakresie funkcjonowania obszarów metropolitalnych. Przedstawione propozycje stanowią próbę dostosowania rozwiązań instytucjonalnych do dynamicznie zmieniającego się otoczenia największych miast w Polsce.

*Michał Boni*

Minister Administracji i Cyfryzacji

## Podsumowanie zielonej księgi obszarów metropolitalnych

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji przeprowadziło konsultacje w ramach zielonej księgi obszarów metropolitalnych, w ramach których otrzymaliśmy 158 odpowiedzi. Wzięło w nich udział 78 instytucji publicznych, a także 34 podmioty pozarządowe oraz 46 osób fizycznych i firm prywatnych. Nadesłane opinie stanowiły łącznie 734 stron odpowiedzi. Dziękujemy Państwu bardzo za ich nadesłane. W dokumencie przedstawione zostały dylematy, jakie są związane z przeprowadzeniem reformy obszarów metropolitalnych, na które należy odpowiedzieć wprowadzając zmiany w zarządzaniu obszarami metropolitalnymi, a także możliwe rozwiązania wprowadzone w różnych krajach europejskich. Przygotowanie dokumentu miało na celu uporządkowanie debaty na temat tzw. ustawy metropolitalnej oraz wskazanie międzynarodowych doświadczeń, które mogą bardzo przydatne w pracach nad polskimi rozwiązaniami. Nadesłane odpowiedzi nie są jednoznaczne. Większość zagadnień przedstawionych w zielonej księdze posiadało zwolenników wprowadzania rozwiązań na poziomie centralnym przez administrację rządową oraz przeciwników takiego podejścia, którzy w swoich odpowiedziach wskazywali na pozostawienie możliwości wyboru formy organizacyjnej oraz rodzaju wykonywanych zadań na poziomie lokalnym. Drugie z przedstawionych rozwiązań zyskało ostatecznie więcej zwolenników. **Na podstawie nadesłanych odpowiedzi** można sformułować następujące wnioski:

- najważniejszym problemem dotyczącym zarządzania obszarami metropolitalnymi w Polsce jest nadmierna konkurencja gmin. Przejawia się ona w rywalizacji o „przyciągnięcie” na teren gminy jak największej liczby mieszkańców, co z kolei wiąże się z pozyskaniem nowego źródła dochodów JST. Rezultatem wskazanej sytuacji jest także występowanie efektu pasażera na gapę, który polega na korzystaniu z usług publicznych przez osoby, które nie partycypują w ich sfinansowaniu, gdyż zamieszkują inną gminę. Z perspektywy miast centralnych powoduje to konieczność poniesienia dodatkowych wydatków z budżetu gminy na realizację usług publicznych, bądź utrzymanie infrastruktury, które wykorzystywane są przez mieszkańców sąsiednich jednostek administracyjnych. Kolejnymi wskazywanymi problemami było zarządzanie przestrzenne oraz transport publiczny. Często wskazywaną odpowiedzią w ramach ankiety był także brak świadomości metropolitalnej wśród mieszkańców, którzy przejawia się w braku zrozumienia dla

działań, czy inwestycji, które mogą nie mieć bezpośredniego znaczenia dla funkcjonowania zamieszkiwanej przez nich jednostki samorządowej, jednak z perspektywy całego obszaru metropolitalnego mogą przynosić korzyści;

- kolejnym najczęściej wskazywanym problemem w ramach konsultacji zielonej księgi był brak instytucji metropolitalnej, która posiadałaby jasno określone kompetencje i zakres zadań. Powołanie jej spowodowałoby zdaniem uczestników konsultacji, że realizacja zadań, które są istotne z punktu widzenia obszaru metropolitalnego, nie zależałaby od dobrowolnej współpracy JST;
- dotychczas obowiązujące rozwiązania (umożliwiające tworzenie stowarzyszeń, bądź związków międzygminnych) zdaniem uczestników konsultacji powodowały niewielką skuteczność inicjatyw współpracy jednostek samorządu terytorialnego w ramach obszarów metropolitalnych. Powoduje to brak wymiany wiedzy na temat podejmowanych działań i postrzeganie zarządzania administracją lokalną z perspektywy interesów gminy. Konieczne zatem są zmiany, które ułatwiłyby współpracę;
- najczęściej wskazywaną odpowiedzią dotyczącą formy zarządzania obszarem metropolitalnym były związki celowe międzygminne (ewentualnie gminno-powiatowe), które miałyby zajmować się realizacją jednej lub kilku usług publicznych. Proces ich powoływania powinien być mieć charakter „oddolny”, tzn. należeć do inicjatywy władz lokalnych. Skutecznym narzędziem mobilizującym do tej formy współpracy powinny być zachęty finansowe, które stanowiłyby wymierną korzyść dla podmiotów, które się zaangażują we współpracę. Docelową jednak formą organizacyjną w przyszłości, do której należałoby dążyć powinien być zdaniem uczestników konsultacji powiat metropolitalny, czyli „najtwardsze” rozwiązanie instytucjonalne. Utworzenie w drodze ustawy specjalnych instytucji zajmujących się wykonywaniem usług w ramach obszarów metropolitalnych miałoby rozwiązać problem związany z nadmierną konkurencją oraz rywalizacją gmin, która powoduje, że „oddolne” inicjatywy nie są zbyt skuteczne. Należy jednak pamiętać, że rozwiązanie to pomimo kilku prób legislacyjnych kończyło się niepowodzeniem.
- co do zasady przyjęte rozwiązania powinny być uniwersalne i stwarzać jednakowe możliwości powoływania „oddolnych” instytucji metropolitalnych wszystkim zainteresowanym JST. Najczęściej wskazywaną korzyścią duża elastyczność rozwiązań, brak ingerencji w strukturę zasadniczego podziału terytorialnego kraju,

czy stosunkowo prosty sposób wprowadzenia ewentualnych zmian, czego nie można powiedzieć o projektach dotyczących tzw. powiatu metropolitalnego.

Na podstawie doświadczeń europejskich związanych z procesem integracji metropolitalnej można powiedzieć, że istnieją dwa podstawowe kierunki działań. Pierwszym z nich jest integracja narzucana „odgórnie” (*top down*). Charakteryzuje się ona przyjęciem na poziomie krajowym rozwiązań, które najczęściej są uniwersalne dla całego kraju. Podmiotem inicjującym takie rozwiązania jest administracja rządowa, z której inicjatywy przygotowujący jest projekt ustawy wprowadzający nowy sposób zarządzania w ramach obszarów metropolitalnych<sup>1</sup>. Przykładem takiego rozwiązania w polskich warunkach mogłaby być koncepcja powiatu metropolitalnego. Jest to z pewnością „najtwardsze” rozwiązanie instytucjonalne, może jednak ono być problematyczne. W ramach przygotowywania takich rozwiązań konieczne jest przyjęcie pewnych uogólnień dla całego kraju, które nie uwzględniają lokalnej specyfiki funkcjonowania. Warto w tym miejscu podkreślić, że obszary metropolitalne w Polsce są bardzo zróżnicowane i trudno zastosować jeden model organizacyjny we wszystkich miastach. W kraju występują bowiem obszary metropolitalne, które posiadają zdecydowanego lidera, tj. miasto centralne, które dominuje na danym obszarze. Można tu wskazać takie przykłady jak: Warszawę, Poznań, czy Kraków. Inną specyfikę posiada z kolei śląski obszar metropolitalny, który składa się z kilkunastu jednostek samorządowych zbliżonej wielkości. Na koniec można wskazać odmienną specyfikę bydgosko-toruńskiego, czy trójmiejskiego obszaru metropolitalnego.

Drugim możliwym kierunkiem integracji metropolitalnej jest metoda „oddolna” Charakteryzuje się ona stopniowym rozwijaniem współpracy przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach obszaru metropolitalnego. Jej zasadniczą cechą jest pozostawienie inicjatywy sposobu zarządzania obszarem metropolitalnym władzom lokalnym. Wiąże się to z ewolucyjnym wypracowywaniem rozwiązań organizacyjnych oraz systematycznym dostosowywaniem realizowanych zadań do potrzeb metropolitalnych. Nie jest to z pewnością rozwiązanie proste do zastosowania. Jej sukces zależy bowiem od występowania zaufania pomiędzy stronami, które mają ze sobą współpracować. Konieczne są także kompetencje negocjacyjne, przywództwo lokalne. Przydatne może okazać się także wsparcie ze strony partnerów niepublicznych tj. organizacji pozarządowych, czy podmiotów prywatnych.

---

<sup>1</sup> Do tej pory można wskazać kilka takich prób wprowadzenia zmian prawnych, tj.: projekt ustawy o metropoliach; projekt ustawy o polityce miejskiej i i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie oraz o zmianie niektórych innych ustaw; projekt ustawy o rozwoju miast, centrach rozwoju regionalnego i obszarach metropolitalnych.

Szczególne znaczenie mają tu środowiska eksperckie, które wspierają taką współpracę niezbędnymi informacjami, czy analizami. „Oddolna” reforma metropolitalna ma kilka zalet.

Po pierwsze, nie narzuca ona odgórnie żadnych rozwiązań. To od inicjatywy władz lokalnych, zaangażowania środowisk opiniotwórczych, naukowych oraz przedsiębiorców będzie zależał kształt rozwiązań organizacyjnych oraz zakres wykonywanych zadań. Tym samym powstające inicjatywy będą „szyte na miarę”, co według zaleceń OECD stanowi jeden z warunków sukcesu integracji metropolitalnej. Warto także podkreślić, że poszukiwanie rozwiązania problemu metropolitalnego we współpracy jednostek samorządu terytorialnego wynikają z wcześniejszych niepowodzeń konsolidacji terytorialnej, która miała miejsce w latach 50. i 60. w Europie, a wcześniej w Stanach Zjednoczonych. Struktury administracyjne, które obowiązują w ramach zasadniczego podziału terytorialnego kraju są bowiem niewystarczające do zarządzania obszarami metropolitalnymi. Dynamika rozwoju miast, szczególnie tych największych, jest na tyle duża, że podział terytorialny trudno dostosować do potrzeb rozwoju.

Po drugie, na przykładzie reform metropolitalnych z innych krajów można powiedzieć, że rozwiązania odgórne wiążą się z szerokim zakresem zmian dotyczącym zasadniczego podziału terytorialnego kraju, a jak pokazują doświadczenia ostatniej reformy terytorialnej kraju, jest to rozwiązanie, które wywołuje duży opór społeczny.

Po trzecie, jak wskazują doświadczenia reform w innych krajach europejskich, ustroje metropolitalne przechodzą dosyć często ewolucję i korekty organizacyjne. Dynamika rozwoju gospodarczego miast jest tak duża, że konieczne są co kilka lat zmiany. Rozważając zarządzanie organizacyjne z tej perspektywy dużo prościej przeprowadzić taką korektę w ramach „oddolnej” ścieżki współpracy metropolitalnej, niż odgórnie narzuconej ze strony administracji rządowej struktury organizacyjnej. W związku z powyższym należy zauważyć, że współpraca pomiędzy JST jest rozwiązaniem prostszym, które będzie służyło:

- systematycznej debacie na temat kierunków rozwoju obszaru metropolitalnego, który obecnie występuje tylko w niektórych obszarach metropolitalnych,
- wprowadzi płaszczyznę debaty o problemach i wyzwaniach całego obszaru, a nie tylko interesu partykularnej gminy. Obszary metropolitalne to bowiem nie tylko miasto(a) centralne ale także gminy je otaczające,
- przyczyni się do uspołecznienia procesu metropolizacji i zaangażowania społeczności lokalnych. Jak wskazują przykłady międzynarodowe – zaangażowanie społeczne jest ważnym czynnikiem, który mobilizuje przedstawicieli władz samorządowych do współpracy i realizacji projektów ważnych dla obszaru metropolitalnego ważnych



z perspektywy codziennego funkcjonowania. Z kolei brak elementu uspołecznienia kwestii metropolitalnych powoduje często odkładanie problemu na późniejszy czas;

- to dobra formuła, która pozwala na połączenie zarządzania strategicznego (poprzez wspólną debatę na temat strategii rozwoju obszaru metropolitalnego) oraz realizacji konkretnych projektów w otoczeniu lokalnym;
- pozwala wykorzystać w procesie zarządzania wiedzę oraz potencjał wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, a nie głównie miasta centralnego. Tym samym umożliwia ograniczenia negatywnego efektu wielkiego brata, czyli strachu mniejszych jednostek terytorialnego przed dominacją miasta centralnego;
- będzie elastycznym narzędziem zarządzania obszarem metropolitalnym, który w zależności od potrzeb będzie mógł w prosty sposób być poprawiony, czy zmieniony.

Na podstawie doświadczeń międzynarodowych można stwierdzić, że ta forma zarządzania obszarem metropolitalnym wymaga zaangażowania ze strony przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych, czy przedsiębiorców. Konieczne jest bowiem przygotowanie programu współpracy, politycznych liderów, którzy wezmą odpowiedzialność za prowadzenie integracji. Istotna będzie także działalność podmiotów, które będą promowały współpracy i przedstawiali perspektywę szerszą niż tylko interes konkretnej gminy. Cechą charakterystyczną projektów metropolitalnych jest bowiem to, że pomimo tego, że mogą być wykonywane w jednej gminie, mają znacznie szersze konsekwencje.

Ciekawym przykładem metropolii europejskiej, która ewolucyjnie wypracowywała rozwiązania instytucjonalne rozpoczynając od „oddolnych” form współpracy był Hannover. Po początkowo funkcjonujących „twardych” rozwiązaniach instytucjonalnych w 1974 roku, kiedy to utworzono Związek Obszaru Wielkiego Hanoweru władze miasta utworzyły w 1982 roku Związek Celowy Wielkiego Hanoweru, a następnie w 1990 roku gminno-powiatowy Związek Komunalny Wielkiego Hanoweru. Ostatnie rozwiązania z 2001 roku zmierzały do utworzenia korporacji terytorialnej z bezpośrednio wybieranymi władzami. Wskazany przykład pokazuje częste zmiany form organizacyjnych i ich dużą elastyczność związaną z często zmieniającym się otoczeniem. Podobne przykłady można także wskazać w przypadku innych miast niemieckich, które formę związków celowych wykorzystują do koordynowania usług publicznych na terenach silnie zurbanizowanych.

Innym przykładem obszaru metropolitalnego, w których także oddolnie wprowadzano rozwiązania koordynujące zarządzenie jest włoska Wenecja. W ramach horyzontalnej współpracy jednostek samorządu terytorialnego wypracowano rozwiązania dotyczące gospodarki wodno-ściekowej. Powołany w 2007 roku VERITAS (*Veneziana Energia Risorse Idriche Territorio Ambiente Servizi*) jest obecnie przykładem swego rodzaju centrum usług wspólnych dla 25 gmin północnych Włoch, dzięki któremu samorządowe administracje lokalne odnoszą wymierne korzyści finansowe. Funkcjonowanie wskazane rozwiązania było jednak możliwe wraz z wypracowaniem porozumienia co do wspólnych celów JST oraz uspołecznienia problematyki metropolitalnej<sup>2</sup>.

Bardzo często wymienianym przykładem kraju, w którym problemy związane z zarządzaniem w JST są rozwiązywane w drodze zróżnicowanej palety rozwiązań współpracy jest także Francja. Można bowiem wspomnieć w tym miejscu o występowaniu takich typów związków jak: (1) związek gmin; (2) dystrykt miejski; (3) wspólnota miejska, czy (4) związek aglomeracji itd. W każdym z tych rodzajów wiąże się możliwość wspólnego wykonywania różnych zadań, zachęt finansowanych, czy możliwych narzędzi prawnych.

Kolejnym ciekawym przykładem współpracy gmin w ramach obszaru metropolitalnego może być Londyn. Przedstawiciele gmin oraz burmistrz Londynu podpisali *London City Charter* – dokument określający zasady oraz formy współpracy pomiędzy jednostkami<sup>3</sup>. Jak zauważyli sygnatariusze asumptem do zacieśnienia współpracy był kryzys gospodarczy oraz wynikająca z niego koniecznością poszukiwania oszczędności w sferze usług publicznych. Celem podpisania dokumentu było podniesienie efektywności wykonywania usług w zakresie transportu publicznego, planowania przestrzennego, polityki społecznej, rozwoju gospodarczego, ochrony zdrowia, bezpieczeństwa oraz kultury. Sposobem na osiągnięcie wskazanego zamierzenia były systematyczne konsultacje w ramach dwóch podmiotów: (1) *Congress of Leaders* – który składa się z liderów wszystkich gmin, burmistrza Londynu. Do zadań Kongresu należy wyznaczanie celów współpracy, podejmowanie wspólnych działań. Zgodnie z Kartą, członkowie mają spotykać się co najmniej 2 razy w roku; (2) *The London Charter Board* –składa się z przedstawicieli pracowników administracyjnych każdej z jednostek funkcjonujących w ramach obszaru metropolitalnego. Spotkania odbywają się 4 razy w roku, w ramach których dokonywana jest kontrola wykonywania wspólnych zadań i przygotowywanie materiałów dla Kongresu.

---

<sup>2</sup> OECD, *Territorial Reviews: Venice, Italy*, Paris 2010.

<sup>3</sup> Dokument *London City Charter* dostępny jest na stronie internetowej <http://legacy.london.gov.uk/mayor/publications/2009/docs/london-city-charter.pdf>.

Przykłady oddolnej integracji zarządzania w obszarach metropolitalnych można wskazać także w innych krajach<sup>4</sup>. Każdy z nich charakteryzuje się oczywiście inną specyfiką, jednakże warto uwzględniać te doświadczenia budując polskie rozwiązania instytucjonalne. Żaden bowiem ustrój metropolitalny nie jest idealny i za każdym razem trzeba go dopasowywać do lokalnych problemów i celów jakie zostały wyznaczone przez władze samorządowe. Wskazane przykłady wskazują jednak, że nawet w przypadku zdecydowania się na powołanie specjalnej instytucji metropolitalnej, np. powiatu metropolitalnego, ważnym elementem jest wcześniejsze wypracowanie płaszczyzny porozumienia pomiędzy przedstawicielami jednostkami samorządu terytorialnego. Przejawiać się ona może w wszelkich formach współpracy, negocjacji, wspólnych planach działań, czy inwestycji w skali ponadlokalnej. „Oddolne” formy współpracy pozwalają bowiem zbudować pewien kapitał doświadczeń oraz zrozumienia po stronie władz samorządowych, społeczności lokalnych, czy przedsiębiorców, który minimalizuje często występujące w ramach obszarów metropolitalnych obawy na przykład dotyczące dominacji jednego miasta nad drugim, na co zwracali uwagę uczestnicy konsultacji.

---

<sup>4</sup> W europejskiej literaturze przedmiotu bardzo często podawanym przykładem z pewnością jest obszar metropolitalny Barcelony, w którym w ramach przygotowań do Igrzysk Olimpijskich wszystkie JST dostrzegły możliwość osiągnięcia korzyści.

## **Kierunki działań w sprawie obszarów metropolitalnych**

Uwzględniając wnioski powstałe na podstawie konsultacji zielonej księgi obszarów metropolitalnych skłaniamy się do wprowadzeniem rozwiązań, które ułatwią współpracę jednostkom samorządu terytorialnego w ramach obszarów metropolitalnych i jednocześnie będą stanowiły zachęty do jej podjęcia. Jak pokazała bowiem praktyka funkcjonowania takiego modelu integracji metropolitalnej w innych krajach europejskich występowanie samych narzędzi prawnych nie gwarantuje jeszcze sukcesu. Zbliżająca się nowa perspektywa finansowa Unii Europejskiej oraz podkreślenie z dokumentach strategicznych roli, jaką pełnią metropolie we współczesnej gospodarce, nauce oraz kulturze umożliwia zbudowanie systemu zachęt finansowych. Jasno określone korzyści finansowe w postaci wsparcia wspólnie realizowanych projektów stanowić będą zachętą, która zminimalizuje funkcjonujący obecnie syndrom patrzenia z „żabiej perspektywy gminy”, czyli perspektywy partykularnych interesów JST. Jednocześnie, ich wprowadzenie będzie stanowiło w naszym przekonaniu istotny element kreujący budowanie świadomości metropolitalnej zarówno wśród władz samorządowych, jak i mieszkańców. Wskazanie nadmiernej konkurencji pomiędzy gminami stanowi dla nas punkt wyjścia do przygotowywania działań mających na celu zwiększenie integracji metropolitalnej. Uważamy, że systematyczne rozwijanie inicjatyw oddolnych, zaangażowanie społeczności lokalnych, a także wykorzystanie zachęt finansowanych będzie lepszą metodą poprawy zarządzania w ramach obszarów metropolitalnych niż narzucanie ich „odgórnie”. Powołanie bowiem specjalnej instytucji zajmującej się zarządzaniem w ramach obszarów metropolitalnych jest problematyczne, gdyż wymagałoby zmian w wielu dziedzinach zarządzania publicznego, nie rozwiązywałoby problemów i konfliktów występujących w wielu obszarach metropolitalnych, a jedynie narzucało nowy sposób funkcjonowania władz samorządowych.

Na podstawie nadesłanych odpowiedzi oraz propozycji przedstawionych przez uczestników debaty zielonej księgi obszarów metropolitalnych można wskazać następujące narzędzia, które mają szansę na realizację:

- wprowadzenie możliwości powoływania związków gminno-powiatowych. Obecnie można tworzyć takie podmioty wyłącznie na poziomie gminnym lub powiatowym. Takie rozwiązanie umożliwi zróżnicowanie współpracy jednostek samorządu terytorialnego z jednowymiarowego wymiaru wertykalnego w kierunku rozwiązań

horyzontalnych. Dotychczasowe inicjatywy współpracy w ramach obszarów metropolitalnych w związku z obowiązującym prawem wyłączały możliwość udziału ważnego partnera jakim jest samorząd powiatowy. Uwzględniając fakt rozwoju nowego sposobu zarządzania publicznego tj. sieciowego, należy ocenić obowiązujące uregulowania prawne jako niewystarczające. Władzom powiatowym, które w ramach swoich obowiązków zarządzają jednostkami z zakresu ochrony zdrowia oraz koordynują wykonywanie niektórych usług na poziomie lokalnym należy umożliwić włączenie się w „oddolne” inicjatywy metropolitalne związane z powoływaniem związków komunalnych;

- usprawnienie procedury podejmowania decyzji przez związki komunalne. W tym celu decyzje, które obecnie muszą być potwierdzone przez rady wszystkich JST (np. zmiana statutu) podejmowane byłyby przez zgromadzenie związku i jeśli członkowie związku nie wnieśliby protestu w określonym terminie, zmiana ta wchodziłaby w życie. To techniczna zmiana, która usprawni proces decyzyjny i jednocześnie umożliwi oszczędność czasu. Kwestia ta była bardzo często zgłaszana w ramach konsultacji zielonej księgi, w związku z tym jej wprowadzenie wydaje się ważnym elementem zwiększającym szybkość procesu decyzyjnego w ramach związku komunalnego;
- zmiana procedury rejestracji zmiany statutu związku komunalnego poprzez wprowadzenie zmiany w myśl której jeśli wojewoda w ciągu 30 dni nie przedstawiłby negatywnego stanowiska w sprawie zgłoszonej zmiany, projekt byłby uważany za uzgodniony. Dotychczasowa procedura rejestracyjna oceniana jest przez przedstawicieli JST jako zbyt długotrwała jednak nie skomplikowana. W związku z tym przedstawiona powyżej propozycja zmiany ma charakter stricte techniczny;
- podobna procedura zostałaby wprowadzona w przypadku tworzenia nowego związku międzygminnego. 30 dniowy okres rejestracji związków umożliwiłby precyzyjne określenie terminu rozpoczęcia jego pracy.

Ważnym elementem funkcjonowania związków gminno-powiatowych w ramach obszarów metropolitalnych będą zachęty finansowe. Możliwość uzyskania wsparcia finansowego na realizowane projekty, bądź potencjalna strata dodatkowych funduszy, ma być elementem zachęcającym do współpracy. Konkretna korzyść, na której brak wskazywali uczestnicy konsultacji w ramach zielonej księgi, powinna przyczynić się do wspólnego realizowania projektów o charakterze metropolitalnym.

Istotną z tego punktu widzenia jest przygotowane w ramach nowo projektowanej polityki spójności Unii Europejskiej na lata 2014-2020 narzędzie - Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT). Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, zgodnie z zapisami Założeń Umowy Partnerstwa, proponuje wykorzystanie Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w pierwszym rzędzie na obszarach funkcjonalnych 18 miast wojewódzkich (uwzględniając pary miast Bydgoszcz i Toruń oraz Gorzów i Zielona Góra). Jest to zgodne z zapisami Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020, która określa *Wzmacnianie funkcji metropolitalnych ośrodków wojewódzkich oraz integracja ich obszarów funkcjonalnych* jako jeden z celów nowej polityki regionalnej do roku 2020. Ponadto, ZIT (Zintegrowane Inwestycje Terytorialne) będą mogły być wykorzystane na innych obszarach wymagających zintegrowanego podejścia i potrzebujących zachęt do współpracy w tym m.in. na obszarach funkcjonalnych innych miast o charakterze regionalnym i subregionalnym.

Celem realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce jest:

- sprzyjanie rozwojowi współpracy i integracji na obszarach funkcjonalnych największych polskich miast, przede wszystkim tam gdzie skala problemów związanych z brakiem współpracy i komplementarności działań różnych jednostek administracyjnych jest największa;
- realizacja zintegrowanych projektów odpowiadających w sposób kompleksowy na potrzeby i problemy miast i ich obszarów funkcjonalnych;
- zwiększanie udziału miast i ich obszarów funkcjonalnych w zarządzaniu programami operacyjnymi.

Aby otrzymać fundusze na realizację ZIT zarówno na obszarach funkcjonalnych miast wojewódzkich, jak i miast regionalnych lub subregionalnych konieczne będzie spełnienie określonych warunków, do których należą: (1) przygotowanie Programu działań ZIT; (2) zawiązanie zinstytucjonalizowanej formy partnerstwa; (3) posiadanie odpowiedniej zdolności instytucjonalnej; (4) podpisanie porozumienia do realizacji ZIT w województwie z Instytucją Zarządzającą Regionalnym Programem Operacyjnym. Dodatkowo pożądane będzie przygotowanie strategii rozwoju obszaru funkcjonalnego miasta.

Z punktu widzenia niniejszego dokumentu najważniejszym warunkiem realizacji ZIT jest udokumentowanie chęci jednostek samorządu terytorialnego do współpracy, które będzie wyrażać się zawiązaniem zinstytucjonalizowanej formy partnerstwa – zwanej Związkiem ZIT.

Zgodnie z propozycją MRR możliwe są następujące formy partnerstw:

- Związek międzygminny lub powiatowy;
- Stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego;
- Porozumienie międzygminne;
- Spółka założona wspólnie przez jednostki samorządu terytorialnego.

W skład Związku ZIT mogą wejść samorzady gminne, powiaty, jak i samorząd wojewódzki - w zależności od zakresu jego działania. Koszty operacyjne funkcjonowania ZIT (w przypadku funkcjonalnych obszarów miast wojewódzkich) mogą być współfinansowane ze środków PO PT). Związki ZIT, niezależnie od wyboru ich formy, będą pełniły funkcję wspólnej reprezentacji obszarów funkcjonalnych miast wobec władz krajowych i regionalnych, a także zostaną powołane w celu uzgadniania i rozstrzygania spraw rozwojowych oraz administrowania wspólną infrastrukturą. W przypadku województw z dwoma miastami wojewódzkimi (Zielona Góra i Gorzów Wielkopolski; Bydgoszcz i Toruń) powoływane będą partnerstwa po jednym na parę stolic.

Zakłada się, że ciałem wykonawczym Związku ZIT jest Zarząd Związku ZIT, którego przewodniczącym jest prezydent miasta wojewódzkiego, realizującego konkretny ZIT, który również zapewnia obsługę administracyjną Związku. W przypadku województw z dwoma miastami wojewódzkimi (Zielona Góra i Gorzów Wielkopolski; Bydgoszcz i Toruń) przewodnictwo będzie pełnione rotacyjnie.

Zadania jakie będzie pełnił Związek ZIT, jak też jego forma prawna uzależnione będą od stopnia powierzenia zadań w zarządzaniu RPO (pełne, częściowe, minimalne – wybór projektów). W przypadku powierzenia pełnej delegacji zadań instytucja reprezentująca ZIT powinna mieć silne umocowanie prawne. W przypadku natomiast minimalnej delegacji zadań prowadzącej się do wpływu na wybór projektów do dofinansowania forma instytucjonalna może dotyczyć różnych form partnerstwa dopuszczonych prawem o mniej sformalizowanej formule takich jak np.: stowarzyszenie, porozumienie administracyjne lub inne rozwiązania .

Wybór formy organizacyjno-prawnej ZIT powinien być dokonany w taki sposób, aby forma prawna odpowiadała rekomendowanemu zakresowi przekazywanych zadań i nie budziła wątpliwości w kontekście ewentualnych audytów i akredytacji.

Jednym z celów realizacji ZIT na obszarze miast wojewódzkich jest sprzyjanie rozwojowi współpracy i integracji ich obszarów funkcjonalnych. Aby zachęcić JST tych obszarów do współpracy, na realizację ZIT przewidziana została dodatkowa alokacja RPO. Alokacja ta przekazana zostanie województwom pod warunkiem wypełnienia warunków dotyczących zorganizowania sprawnego i efektywnego systemu realizacji ZIT w poszczególnych

obszarach funkcjonalnych miast wojewódzkich. Tylko te województwa, które wykażą przygotowanie do ZIT otrzymają dodatkową alokację na RPO, która zostanie rozdysponowana na końcowym etapie programowania UP i programów operacyjnych. W przypadku, gdy któreś z województw nie spełni ww. warunków środki rezerwy przeznaczone na ZIT zostaną rozdysponowane na RPO województw, które te warunki spełniły.

Szczegółowe zasady realizacji instrumentu ZIT opisane są w dokumencie „Zasady uwzględniania wymiaru miejskiego polityki spójności UE, w tym realizacja Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych”, przygotowanym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Wyrażamy także nadzieję, że zapowiadana przez rząd znaczna decentralizacja środków finansowych w nowej perspektywie finansowej UE, która przejawiać ma się w zwiększeniu udziału RPO w ogólnej puli środków przekazanych Polsce w latach 2013-2020 spowoduje, że samorząd województwa zdecyduje się na dodatkowe wsparcie finansowe inicjatyw międzygminnych w obszarach metropolitalnych, które w perspektywie rozwoju gospodarczego regionów są kluczowe.

W związku z tzw. deficytem współpracy, który występuje pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego oraz administracją rządową ciekawą inicjatywę zgłosili przedstawiciele Unii Metropolii Polskich, którzy zaproponowali powołanie w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego doraźnych zespołów terytorialnych – Miejskich Komisji Wspólnych (MKW). Celem ich utworzenia ma być optymalizacja współdziałania i koordynacja terenowych organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego na terenie obszarów metropolitalnych. Wskazana propozycja wynika z doświadczeń współpracy Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. W skład terenowych MKW miałyby wchodzić po 6 przedstawicieli strony samorządowej i rządowej. Stronę samorządową reprezentowałiby przedstawiciele ogólnopolskiej organizacji jednostek samorządu terytorialnego pochodzących z właściwego regionu<sup>5</sup>, a stronę rządową przedstawiciele Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, dyrektora Izby Skarbowej Komendanta Wojewódzkiego Policji, a także Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej. Na kształt funkcjonującej KWRiST pracom MKW przewodniczyli współprzewodniczący reprezentują obie strony. Zostaliby nimi: wojewoda oraz prezydent największego miasta. Proponujemy,

---

<sup>5</sup> W chwili obecnej stroną samorządową w KWRiST tworzą przedstawiciele JST działający w ramach następujących organizacji: Związku Województw RP, Związku Powiatów Polskich, Unii Metropolii Polskich, Związku Miast Polskich, Unii Miasteczek, Związku Gmin Wiejskich RP.



aby w związku z propozycją przygotowaną przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego powołania 16 ZIT funkcjonowało taka sama liczba MKW. Cel MKW była optymalizacja współdziałania terenowych organów administracji rządowej i samorządowej w ramach obszarów funkcjonalnych. Do najważniejszych zadań wskazanych zespołów terytorialnych należałoby: (1) koordynowanie działań podejmowanych przez różne podmioty w ramach obszaru funkcjonalnego; (2) prowadzenie analiz i diagnoz finansowych oraz zadaniowych, a także (3) inicjowanie działań, które przyczynią się do zintegrowania zarządzania w ramach obszaru funkcjonalnego. MKW, podobnie jak posiedzenie KWRiST zbierałyby się systematycznie raz w miesiącu zgodnie z przyjętym przez siebie planem i harmonogramem pracy. Obsługę logistyczną komisji zapewniłby urząd największego miasta.

Warto w tym miejscu podkreślić, że konieczność szczególnego wyodrębnienia problematyki obszarów metropolitalnych w ramach prac Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego została już dostrzeżona po konsultacjach zielonej księgi dot. obszarów metropolitalnych. 18 lipca br. rozpoczęła pracę grupa robocza ds. funkcjonowania obszarów metropolitalnych, której celem jest analizowanie zagadnień związanych *stricto* z problematyką miejską. Obecnie wskazana grupa pracuje w formie stałego zespołu ds. funkcjonalnych obszarów metropolitalnych i miejskich. Przedmiotem jej prac do tej pory były założenia do Krajowej Polityki Miejskiej przygotowywana przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, a także ewentualna koncepcja przygotowania priorytetu miejskiego w ramach przygotowanych programach operacyjnych na lata 2013-2020. Rozszerzenie działań działającego obecnie zespołu ds. funkcjonalnych obszarów metropolitalnych i miejskich o terenowe MKW usprawni przepływ informacji pomiędzy działaniami podejmowanymi na szczeblu rządowym oraz samorządowym, a także poprawi koordynację wspólnych przedsięwzięć. Z punktu widzenia Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji poprawa współpracy pomiędzy stroną rządową i samorządową stanowiącymi wspólnie administrację publiczną jest istotna z punktu widzenia poprawy obsługi jakości świadczonych usług dla obywatela. Dlatego propozycja utworzenia MKW należy ocenić pozytywnie, ponieważ umożliwia ono dalszy rozwój współpracy podmiotów ramach administracji publicznej i jednocześnie nie pociąga za sobą dużych kosztów finansowych, ani obciążeń administracyjnych.

Zagadnienie tzw. deficytu współpracy jest z pewnością problemem znacznie szerszym i wykraczającym ponad problematykę obszarów metropolitalnych. Patrzenie z „żabiej perspektywy konkretnej jednostki samorządowej”, czyli wyłącznie z perspektywy własnych korzyści, jest zjawiskiem, które powoduje ponoszenie większych wydatków na realizację

zadań publicznych, realizowanie inwestycji, które już na początkowym etapie są wątpliwe pod względem ekonomicznym. Warto jednak zauważyć, że problematyka współpracy jednostek administracji lokalnej nie jest jedynie problemem charakterystycznym dla Polski. Kwestię tę zauważyła także Rada Europy publikując raport *Intermunicipal co-operation* w 2008 roku<sup>6</sup>, w której przedstawione są przykładowe modele oraz zasady współpracy międzygminnej. Dokument ten może stanowić inspirację dla polskich JST, które borykają się z problemem zarządzania współpracą i poszukują zasad, modelu oraz form takiej współpracy.

Istotnym zagadnieniem warunkującym sukces współpracy jest systematyczne usuwanie barier związanych z funkcjonowaniem stowarzyszeń oraz związków jednostek samorządu terytorialnego. Dobrowolna współpraca jednostek samorządu terytorialnego pomimo zachęt finansowych oraz elastycznych form organizacyjnych oparta być powinna na wspólnej realizacji zadań publicznych, które są uzasadnione pod względem ekonomicznym. W chwili obecnej napotykają one na bariery prawne. Polegają one zazwyczaj na zbyt szczegółowym uregulowaniu sposobu wykonywania zadań publicznych, które nie pozostawia możliwości swobodnego zarządzania. Innym ograniczeniem prawnym jest na przykład konieczność powoływania określonych w ustawie instytucji, których funkcjonowanie wyklucza możliwość przekazania zadań innemu podmiotowi (organizacji pozarządowej, czy związkowi międzygminnemu), bądź wykonania zadania w formie porozumienia z inną gminą. Przykładem takiej instytucji są np. instytucje zajmujące się polityką społeczną. Dzięki projektowi *Sprawne państwo – sprawny samorząd* terytorialny na podstawie nadesłanych ankiet do Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji zidentyfikowaliśmy przepisy utrudniające wykonywanie zadań publicznych. Obecnie trwają prace nad przygotowaniem założeń do ustawy, której celem będzie zwiększenie swobody jednostek samorządu terytorialnego. Systematycznie przekazywane zadania publiczne od początku powołania samorządu terytorialnego z jednej strony zwiększyły jego rolę w zarządzaniu publicznym jednak z drugiej ograniczyły swobodę ich wykonywania. Z tego powodu przygotowywany projekt ustawy usuwającej opisane bariery ma na celu poszerzenie możliwości zarządzania władz samorządowych zarówno pod względem organizacyjnym, dotyczącym wyboru podmiotu, który będzie najefektywniej świadczył usługi, jak i dostosowania zadań publicznych do potrzeb społeczności lokalnej i regionalnej.

Innym przykładem inicjatywy, która od pewnego czasu jest przedmiotem debaty i analiz są Centra Usług Wspólnych na poziomie jednostek samorządu terytorialnego.

---

<sup>6</sup> *Intermunicipal co-operation*, Council of Europe, 2008.

Skoncentrowanie w jednym miejscu procesu zakupu usług, zakupów i materiałów dla JST stanowić może źródło wielu oszczędności, optymalizacją cen nabywanych produktów oraz specjalizacją personelu odpowiedzialnego za zakupy, a także wyeliminowanie powtarzania tych samych działań, ujednoczenie procedur obowiązujących w urzędzie. Inicjatywa ta jest stosowana przez coraz większą liczbę jednostek administracyjnych, ale także organizacje komercyjne. W kontekście wdrożenia tego narzędzia na poziomie samorządowym jest to z pewnością spore wyzwanie, które wymaga odpowiednich zmian prawnych, a także rozwoju odpowiednich kompetencji przez kadre administracji. Jednakże trudna sytuacja finansowa sektora samorządowego oraz możliwe korzyści powodują, że warto podjąć działania w celu jego realizacji.

Obowiązujący bowiem obecnie paradygmat zarządzania sieciowego, włączanie kolejnych interesariuszy w proces współdecydowania publicznego stanowi priorytet zwiększenia sprawności instytucjonalnej jednostek samorządu terytorialnego. Wprowadzenie elastycznych narzędzi współpracy jednostek samorządu terytorialnego ułatwi rozwiązanie problemów, które wykraczają poza sztywne struktury zasadniczego podziału terytorialnego kraju. Do takich z pewnością należą sprawy związane z zarządzaniem obszarem metropolitalnym oraz innych gmin, które są funkcjonalnie ze sobą związane. Dotyczyć to może także mniejszych obszarów funkcjonalnych, które istnieją wokół mniejszych miast na poziomie NUTS 4.

## **Plan najbliższych działań**

Uwzględniając powyższej przedstawione informacje zamierzamy podjąć następujące działania:

1. Działania na rzecz przygotowania zmian prawnych ułatwiających współpracę JST w ramach obszarów metropolitalnych:

Przedstawione w powyższym rozdziale propozycje zmian dotyczące funkcjonowania zrzeszeń międzygminnych zostaną w ciągu najbliższych dwóch miesięcy przedstawione w formie projektu założeń do zmiany ustawy o samorządzie gminnym oraz powiatowym. Dotyczyć one będą w pierwszej kolejności zmian dotyczących możliwości powoływania związków gminno-powiatowych, ułatwień w procedurze głosowania, a także zakładanie związków. Po konsultacjach zamierzamy przedstawić projekt zmian przepisów prawnych dotyczących wskazanych powyżej ustaw i złożyć do Sejmu RP.

Osobnym zagadnieniem jest kwestia rozszerzenia zakresu działania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego o powołanie Miejskich Komisji Wspólnych. Stosowne działania zostaną podjęte w ramach prac KWRiST w najbliższym czasie.

2. Prace wspólnie z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego na rzecz przygotowania narzędzi finansowanych w nowej perspektywie unijnej:

Przyszła perspektywa unijna będzie miała szczególne znaczenie dla obszarów metropolitalnych. Na podstawie dotychczasowych projektów aktów prawnych można stwierdzić, że przewidywane jest specjalne wsparcie finansowe dla tychże podmiotów. Uwzględniając kierunek oddolnej integracji metropolitalnej, który został przyjęty na podstawie konsultacji zielonej księgi, zachęty finansowe będą ważnym elementem mobilizującym do współpracy. Biorąc powyższe pod uwagę Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji zamierza aktywnie włączyć się w prace na rzecz przyszłej perspektywy unijnej. Zależy nam, aby przygotowywane narzędzie Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych spełniło rolę zachęty finansowej na rzecz współpracy. Ponadto wyrażamy nadzieję, że wskazane narzędzie pozwoli na stworzenie płaszczyzny stałej debaty pomiędzy JST w ramach obszarów metropolitalnych.

### 3. Zwiększenie swobody jednostek samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych oraz wyboru ich formy organizacyjnej.

Jednostki samorządu terytorialnego, aby efektywnie wykonywać zadania publiczne potrzebują samodzielności. Przejawia się ona w wyborze formy organizacyjnej wykonywanego zadania, a także wyborze sposobu jej realizacji. Niestety w ciągu ostatnich lat wiele przepisów oraz zadań przekazanych JST wprowadzało dodatkowe doprecyzowania i uszczegółowienia. W rezultacie można odnieść wrażenie, że zasada swobody działalności JST została ograniczona. Dlatego na podstawie zgłoszonych propozycji zmian prawnych przygotowujemy projekt ustawy zwiększającej swobodę JST w zakresie realizowanych zadań i wyboru odpowiedniej formy organizacyjnej. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego znajdujących się w ramach obszarów metropolitalnych wskazana propozycja umożliwić ma wspólne wykonywanie zadań, bądź zwiększenie możliwości wyboru ich formy organizacyjnej.

## ZAKOŃCZENIE

Proponowany w dokumencie sposób integracji metropolitalnej jest efektem przeprowadzonych konsultacji w ramach publikacji zielonej księgi obszarów metropolitalnych. Oddolna integracja zarządzania wsparta zachętami finansowymi będzie początkiem wypracowywania rozwiązań, których dynamika oraz kierunek będzie zależał od władz samorządowych znajdujących się w ramach obszarów metropolitalnych. Narzucanie rozwiązania dla całego kraju w drodze odgórnej reformy nie byłoby skutecznym rozwiązaniem, gdyż oparte byłoby na uogólnieniach, które mogłyby nie odzwierciedlać realnych potrzeb polskich miast. Co więcej, za przyjętym rozwiązaniem przemawia także możliwość skorzystania z nowych form współpracy także w innych częściach kraju, które niekoniecznie posiadają potencjał porównywalny z największymi miastami.

Wprowadzanie kolejnych instytucji, które zdaniem także niektórych uczestników konsultacji zielonej księgi obszarów metropolitalnych, miały rozstrzygnąć konflikty regionalne nie jest zasadne. Instytucje w naszym przekonaniu są bowiem pewnym środkiem do osiągnięcia celu, a celem samym w sobie. W związku z powyższym uwzględniają fakt, że jednym z największych problemów związanym z zarządzaniem w ramach obszarów metropolitalnych jest nadmierna konkurencja gmin – koniecznym wydaje się wypracowanie wspólnego kompromisu oraz agendy najważniejszych celów, które będą służyły wszystkim podmiotom. Narzucanie rozwiązania instytucjonalnego odgórnie nie rozwiązuje bowiem wskazanego powyżej problemu.

Połączenie zmian organizacyjnych dotyczących współpracy JST z ułatwieniami dotyczącymi sposobu wykonywania zadań publicznych zwiększy elastyczność funkcjonowania oraz efektywność realizowanych zadań. Jest to szczególnie istotne w okresie, w którym widoczna jest odejście od hierarchicznego zarządzania publicznego. Po wprowadzeniu zaprezentowanych powyżej rozwiązań będziemy z ciekawością przyglądali się rozwojowi inicjatyw metropolitalnych i promowali dobre praktyki, które mogą stać się przykładem dla innych miast.

