



Ministerstwo
Administracji
i Cyfryzacji

ZIELONA KSIĘGA

DOT. OBSZARÓW METROPOLITALNYCH

Dokument do konsultacji

Kwiecień 2012



Ministerstwo
Administracji
i Cyfryzacji

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

Ul. Batorego 5

02-591 Warszawa

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

Warszawa 2012



Spis treści:

Rozdział 1

Znaczenie obszarów metropolitalnych – na czym polega problem metropolitalny?

Rozdział 2

Zadania wykonywane w obszarach metropolitalnych

Rozdział 3

Struktura organizacyjna obszarów metropolitalnych/ ustrój obszarów metropolitalnych

Rozdział 4

Demokracja miejska – nowe narzędzia komunikacji i partycypacji społecznej

Rozdział 5

Obszary metropolitalne a jednostki samorządu terytorialnego

Rozdział 6

Finansowanie obszarów metropolitalnych

Rozdział 7

Wyznaczenie obszarów metropolitalnych

Rozdział 8

Konkluzje

Aneks 1

Lista pytań, które zostały zadane w zielonej księdze



Szanowni Państwo,

Problematyka metropolitalna stanowi jedno z kluczowych wyzwań Polski w kontekście długookresowych strategii rozwoju kraju. Jeśli zależy nam na dalszym rozwoju kraju, musimy podjąć decyzję dotyczącą współpracy ośrodków miejskich w Polsce. Dotyczy to nie tylko największych miast, ale także mniejszych ośrodków.

Trwająca od wielu lat w kraju debata metropolitalna nie przyniosła oczekiwanego efektu. Przygotowane do tej pory projekty aktów prawnych zostały skrytykowane bądź przez jednostki samorządu lokalnego, bądź regionalnego. W związku z powyższym oddajemy do Państwa rąk zieloną księgę dotyczącą obszarów metropolitalnych. Jest to dokument, który stanowi podsumowanie dotychczasowych doświadczeń metropolitalnych. Zwracamy w nim także uwagę na bogate, długotrwałe doświadczenia różnych krajów europejskich, co rozszerza nieco perspektywę dyskusji. Dokument kierujemy w szczególności do przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, ale także ekspertów, naukowców, organizacji pozarządowych. Zależy nam bowiem na uspołecznieniu procesu reformy metropolitalnej, które na podstawie doświadczeń europejskich, jest ważna.

Głównym celem dokumentu jest uporządkowanie wiedzy na temat reformy oraz przeprowadzenie konsultacji na temat istniejących dylematów. Zostały one przedstawione w ramach 17 pytań. Będziemy bardzo wdzięczni za nadesłanie odpowiedzi oraz sugestii do końca maja za pośrednictwem formularza dostępnego na stronie internetowej www.mac.gov.pl. Na podstawie otrzymanych odpowiedzi zostanie przygotowana biała księga, która będzie zawierała propozycje konkretnych rozwiązań prawnych.

Z wyrazami szacunku

Michał Boni

Minister Administracji i Cyfryzacji



Rozdział 1

Znaczenie obszarów metropolitalnych

Obszary metropolitalne są jednocześnie najważniejszymi ośrodkami gospodarczymi, naukowymi, kulturalnymi, administracyjnymi i politycznymi na świecie. To właśnie w ich obrębie dokonuje się największy rozwój innowacyjności i kreatywności. Widoczne jest to na podstawie takich wskaźników jak wysokość PKB na mieszkańca, liczby rejestrowanych na tychże obszarach patentów, czy pracujących w ośrodkach naukowych laureatów najważniejszych konkursów naukowych. Nie bez przesady więc wielu naukowców uznaje, że XXI wiek będzie należał do metropolii. Pozycja gospodarcza oraz polityczna państwa będzie zatem zależała od tego, na jakim etapie rozwoju będą jego obszary metropolitalne, jaka będzie ich pozycja w priorytetach rozwojowych kraju, a także czy zostaną stworzone efektywne narzędzia zarządzania publicznego.

Nie zmienia to jednak faktu, że podstawowym modelem jest zrównoważony rozwój. Jego najważniejszym założeniem jest zapobieganie powiększaniu się różnic ekonomicznych i społecznych pomiędzy najszybciej i najwolniej rozwijającymi się częściami kraju.

Mieszkańców największych miast charakteryzuje szczególna tożsamość metropolitalna, nowa kultura polityczna, szeroki udział partycypacji i komunikacji społecznej w procesie wykonywania władzy. Skuteczność procesu metropolitalizacji zależy od uspołecznienia tego procesu. Przeprowadzenie zatem reformy nie powinno polegać wyłącznie na wprowadzeniu technokratycznych narzędzi sprawowania władzy i nowych procedur decyzyjnych, ale także na uspołecznieniu metropolii, co będzie ważnym elementem stymulującym dobrowolną współpracę pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego.

Problematyka metropolitalna została dostrzeżona i podkreślona w najważniejszych dokumentach strategicznych kraju. Jedną ze strategicznych decyzji, która została określona w *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*, jest rozwój sieci metropolitalnej sprowadzający się do wprowadzenia rozwiązań prawnych i organizacyjnych, które przyspieszą integrację sieci metropolitalnej i wzrost potencjału rozwojowego, kreatywnego i innowacyjnego metropolii.



Znaczenie metropolii zostało również dostrzeżone w *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* oraz w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie*. Oba dokumenty strategiczne podkreślają znaczenie największych ośrodków miejskich dla rozwoju kraju. „Podwyższenie konkurencyjności głównych ośrodków miejskich” jest pierwszym z sześciu celów strategicznych *KPZK 2030*. Natomiast w *KSRR 2010-2020* do rozwoju ośrodków miejskich odnoszą się nie tylko poszczególne cele ale słowo „miasta” pojawia się już w samej nazwie dokumentu. Co więcej, zgodnie z zapisami powyższych dokumentów, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego pracuje nad *Krajową Polityką Miejską* w celu poprawy efektywności interwencji publicznej, koordynacji polityk sektorowych na obszarach miejskich oraz rozwiązania kluczowych problemów miast, dla realizacji celów rozwojowych kraju.

Zainteresowanie problematyką największych miast możemy także zaobserwować w działaniach Unii Europejskiej. Do tej pory kwestie polityki miejskiej były przedmiotem przede wszystkim współpracy międzyrządowej, w ramach której przygotowano takie dokumenty jak: Karta Lipska, Deklaracja z Marsylii czy Deklaracja z Toledo¹. Obecnie przyglądając się pracom nad nowym okresem programowania polityki regionalnej UE 2014-2020 można zauważyć wyraźne odejście od modelu zarządzania sektorowego na rzecz podejścia zintegrowanego i terytorialnego. Wyrazem tego może być dostrzeżenie znaczenia obszarów miejskich dla rozwoju Europy i wzmocnienie wymiaru miejskiego przyszłej polityki spójności.

W związku z powyższym czas rozpocząć w Polsce debatę dotyczącą obszarów metropolitalnych, tak aby umożliwić największym miastom optymalny rozwój, wzmocnić ich pozycję konkurencyjną w stosunku do miast europejskich i poprawić na ich obszarze jakość usług publicznych świadczonych dla ich mieszkańców.

¹ Karta Lipska (ang. *Leipzig Charter on Sustainable European Cities*), przyjęta w Lipsku, w dniach 24-25 maja 2007, z okazji nieformalnego spotkania ministrów z państw Unii Europejskiej w sprawie rozwoju miast i ich spójności terytorialnej;

Deklaracje z Marsylii i Toledo zostały przyjęte podczas prezydencji francuskiej i hiszpańskiej w Marsylii w 2008 roku oraz Toledo w 2010 roku w ramach nieformalnych spotkań ministrów w sprawie rozwoju obszarów miejskich.



Uwzględniając fakt, że debata metropolitalna w Polsce nie ma długich tradycji, warto uwzględnić doświadczenia krajów Europy Zachodniej. Pierwotnie najczęściej stosowanym rozwiązaniem było administracyjne rozszerzenie granic miasta centralnego. Rozwiązanie to w naturalny sposób miało na celu skupić zarządzanie w jednym ośrodku decyzyjnym. Obecnie to rozwiązanie nie jest już stosowane, ponadto także w Polsce przez wielu naukowców oraz samorządowców uznawane jest za nieprzystające do skali problemu, jaki wiąże się ze zjawiskiem metropolizacji. Problematyka ta jest przedmiotem debaty publicznej w krajach Europy Zachodniej od wielu dziesięcioleci. Metropolie europejskie charakteryzuje bardzo duże zróżnicowanie pod względem sposobu zarządzania jako całością, strukturą wewnętrzną oraz relacjami pomiędzy władzami centralnymi, a samą metropolią. Na podstawie tychże doświadczeń możemy wskazać dwa obecnie dominujące nurty reform metropolitalnych na świecie dotyczące sposobu organizacji struktur administracyjnych.

Tradycyjna reforma obszarów metropolitalnych (nazywana także modelem zarządu metropolitalnego) – polega na wprowadzeniu jednolitej władzy ogólnometropolitalnej, która posiada status, albo podstawowej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego kraju (gminy), albo powiatu. Pomijając kwestie korzyści i zagrożeń, jakie wiążą się z powołaniem takiej jednostki – istotą jej funkcjonowania jest koncentracja zadań metropolitalnych w jednym ośrodku przy zachowaniu relacji hierarchicznych. Europejskimi przykładami takich rozwiązań może być metropolia regionu Hanoweru czy Kopenhaga.

Modele kooperacyjne współpracy metropolitalnej – oparte są one na modelu *metropolitan governance*, co można przetłumaczyć na język polski jako metropolitalne współzarządzanie. Jest to obecnie najbardziej popularny kierunek zmian ustrojowych metropolii zachodnioeuropejskich. Charakteryzuje się współpracą jednostek samorządu terytorialnego w obszarze metropolitalnym w ramach określonych struktur administracyjnych, którymi mogą być związki, zrzeszenia, czy stowarzyszenia metropolitalne. Ich funkcjonowanie może być pozostawione oddolnej inicjatywie, bądź obligatoryjnej w drodze ustawy. Jak zauważają badacze ustrojów metropolitalnych – funkcjonowanie tej formy organizacyjnej jest możliwe w przypadku istnienia odpowiedniego zaplecza instytucjonalnego, chęci współpracy pomiędzy liderami samorządów lokalnych, zrozumienia korzyści jakie daje współpraca, czyli



pewnego rodzaju „solidarności metropolitalnej”. Przykłady takich form ustrojowych możemy znaleźć w przypadku: Francji, Wielkiej Brytanii (Londyn), Niemczech (Drezno).

W ramach badań międzynarodowych OECD (OECD, *Metropolitan governance: a goal to search of model*, Paryż 2010) wskazało następujące rozwiązania organizacyjne w obszarach metropolitalnych:

Relatywnie proste rozwiązania do wprowadzenia:

1. Nieformalna współpraca jednostek samorządu terytorialnego (jst) w ramach niewielkich projektów
2. Wykonywanie zadań publicznych w ramach porozumień jst
3. Powoływanie wspólnych podmiotów
4. Organizacje składające się z kilkunastu gmin
5. Związki celowe powoływane do zarządzania określonymi zadaniami publicznymi
6. Współpraca z podmiotami zewnętrznymi

Zróżnicowany stopień trudności:

7. Powoływanie jednostek pomocniczych
8. Przekazywanie zadań publicznych innym podmiotom
9. Metropolitalne związki celowe powoływane w celu zarządzania jedną usługą publiczną
10. Metropolitalne związki celowe zarządzające kilkoma usługami
11. Podmioty funkcjonujące na podstawie własnego wkładu finansowego

Najtrudniejsze rozwiązania do wprowadzenia:

12. Konsolidacja obszaru metropolitalnego w ramach jednej gminy
13. Konsolidacja terytorialna na drugim szczeblu terytorialnym

Na podstawie doświadczeń międzynarodowych trudno jednoznacznie wskazać, który rodzaj rozwiązań metropolitalnych jest najlepszy. Za każdym razem należy bowiem mieć na uwadze specyfikę obszaru metropolitalnego przejawiającą się w powiązaniach funkcjonalnych, a także tym czy analizowana metropolia jest ośrodkiem policentryczny charakteryzujący się brakiem wyraźnego lidera, czy monocentrycznym. W związku z tym ustrój metropolitalny musi być „szyty na miarę”. Dobrym przykładem świadczącym o dużym zróżnicowaniu



ustrojów metropolitalnych w jednym kraju są Niemcy, gdzie występuje 9 różnych form organizacyjnych obszarów metropolitalnych. Należy zastanowić, się czy również w Polsce nie należy zastosować takiego podejścia.

Polska sieć miast charakteryzuje się dużą policentrycznością systemu osadniczego, co uznawane jest za pozytywny czynnik (OECD: *Przegląd Krajowej Polityki Miejskiej. Polska 2011*). Powoduje to bowiem, że nie występuje jeden dominujący ośrodek miejski, który marginalizuje inne. Zgodnie z *Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* w Polsce można wyodrębnić 10 ośrodków metropolitalnych: Warszawę, Aglomerację Górnośląską, Kraków, Łódź, Trójmiasto, Poznań, Wrocław, duopol Bydgoszczy z Toruniem, Szczecin oraz Lublin. Należy jednak zauważyć, że w ramach KPZK 2030 ośrodki te zostały wyznaczone na podstawie kryteriów odnoszących się głównie do funkcji w systemie osadniczym kraju, gdyż przy uwzględnieniu kryteriów europejskich/światowych, liczba ośrodków metropolitalnych spadłaby do jednego.

Jednakże nie oznacza to, że nie należy szukać rozwiązań, które usprawniłyby współpracę w obszarach funkcjonalnych szczególnie największych polskich miast.

Zagadnieniem, które ma podstawowe znaczenie dla reformy metropolitalnej jest zdefiniowanie na czym polega problem metropolitalny. W zależności od tego jak zostanie on ostatecznie określony – należy przygotować rozwiązania ustrojowe. W związku z powyższym najważniejszymi pytaniami, które należy w obecnej sytuacji zadać są następujące:

Pytanie 1: Jakie są najważniejsze problemy związane z funkcjonowaniem obszarów metropolitalnych?

Pytanie 2: Które z zaproponowanych 13 rozwiązań jest najlepsze w polskich warunkach?

Pytanie 3: Czy potrzebne są rozwiązania uniwersalne określające sposób funkcjonowania wszystkich obszarów metropolitalnych w kraju, czy rozwiązania dopasowane do określonej metropolii?



Ministerstwo
Administracji
i Cyfryzacji



Rozdział 2

Zadania publiczne realizowane w ramach obszarów metropolitalnych

Zagadnieniem bezpośrednio związanym z problematyką metropolitalną jest kwestia podziału kompetencji pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego oraz ewentualną jednostką metropolitalną. Precyzyjne ich określenie nie jest łatwe, jednak konieczne w celu uniknięcia ewentualnych konfliktów kompetencyjnych. Mimo że ustroje metropolitalne w Europie są bardzo zróżnicowane, to lista zadań publicznych przez nie wykonywanych jest w zasadzie niezmienna.

Kompetencje realizowane przez jednostki metropolitalne można podzielić na następujące grupy zadań:

1. **Zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców**, w ramach których realizowane są takie zadania jak: transport publiczny, porządek i bezpieczeństwo publiczne, służba zdrowia, kultura, edukacja;
2. **Planowanie strategiczne** realizowane za pomocą: wspólnej strategii obszaru metropolitalnego, zarządzanie drogami publicznymi, planowanie przestrzenne, strategia promocji;
3. **Ochrona środowiska** związane z zadaniami dotyczącymi gospodarki wodno-ściekowej, polityka proekologiczna, rekultywacja terenów zdegradowanych.

Na podstawie ewolucji ustrojów metropolitalnych można zauważyć, że są to tzw. instytucje uczące się, które co jakiś czas podlegają reformie kompetencyjnej. W związku z tym można założyć okresową ewaluację wykonywanych przez nie zadań i w razie potrzeby przeprowadzenie zmian. Przyjęcie założenia o konieczności systematycznej ewaluacji zadań metropolitalnych może być atutem nowych podmiotów administracyjnych.

Na podstawie powyższych informacji powstają następujące pytania:



Pytanie 4: Jakie zadania publiczne powinny być realizowane przez jednostki metropolitalne, które powstałyby na podstawie ustawy metropolitalnej?

- a. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców
- b. Planowanie strategiczne
- c. Ochrona środowiska

Pytanie 5: Jakie narzędzia koordynacji powinny zostać wprowadzone w zakresie planowania przestrzennego?



Rozdział 3

Struktura organizacyjna obszarów metropolitalnych/ ustrojów obszarów metropolitalnych

Każdy z obszarów metropolitalnych posiada własną specyfikę. Trudno jest wskazać uniwersalne rozwiązanie ustrojowe, które będzie z powodzeniem funkcjonowało w każdej metropolii. Ustroje metropolitalne charakteryzują się dużą elastycznością i częstymi zmianami. Korekty ustrojowe wynikają z dynamiki rozwojowej obszarów metropolitalnych. W związku z powyższym przyjętych rozwiązań nie należy traktować jako ostatecznych i warto już na etapie prac nad ustawą ustalić czas po jakim zostanie dokonany przegląd ustrojowy. Na jego podstawie będzie można dokonać kolejnych zmian.

W przypadku rozwiązań ustrojowych najważniejszą dylematem jest wybór pomiędzy „twardymi” rozwiązaniami instytucjonalnymi, a „miękkimi” formami współpracy. W polskiej debacie metropolitalnej, która toczy się od zaledwie kilku lat wymieniane są następujące rozwiązania ustrojowe:

1. *Powiat metropolitalny* – na podstawie przedstawionych do tej pory projektów ustaw można zauważyć, że on obejmuje obszar kilku powiatów (lub miast na prawach powiatu). Jego organami jest rada powiatu metropolitalnego wybierana w drodze bezpośrednich wyborów oraz organ wykonawczy, którym może być wybierany polityk, bądź menadżer. Jednostka metropolitalna ma być trzecim rodzajem powiatu (obok tzw. grodzkich i ziemskich). Najważniejsze zadania publiczne jakie mogłyby być wykonywane na poziomie wskazanej jednostki to planowanie przestrzenne, transport zbiorowy, gospodarka wodno-ściekowa, strategia gospodarcza.
2. *Zrzeszenia jednostek samorządu terytorialnego* – to forma współpracy gmin lub/ bądź powiatów znajdujących się na obszarze metropolitalnym, które wspólnie wykonują zadania o charakterze metropolitalnym. Zrzeszenia mogą powstać w drodze oddolnej inicjatywy władz lokalnych (*bottom up*), bądź mogą być narzucone odgórnie (*top down*). Sposób ich powołania ma duże znaczenie dla ich dalszej działalności. Za bardziej pożądane należy wskazać formy dobrowolnej współpracy, które są lepiej



dopasowane do realiów. Jednakże ich powstanie wiąże się z wieloma problemami – poczynając od sporu o nazwę obszaru metropolitalnego, a kończąc na kwestiach związanych z wspólnym ponoszeniem ciężarów związanych z wykonywanymi usługami publicznymi. Dlatego formy zrzeszeń jednostek samorządu terytorialnego w ramach obszarów metropolitalnych wymagają występowania silnego przywództwa politycznego, jasno określonych korzyści oraz narzędzi wsparcia (np. finansowanych), które będą wspierały współpracę. Takie formy ustrojowe istnieją w przypadku Rotterdamu, Amsterdamu, czy Barcelony.

Na podstawie doświadczeń europejskich warto zauważyć, że nie są to jedyne możliwe rozwiązania ustrojowe. Innymi możliwymi rozwiązaniami, które ułatwiają wykonanie zadań o charakterze metropolitalnym są:

1. *Zorganizowanie władz metropolitalnych na poziomie władz regionalnych* – przykładem takiej organizacji może być metropolia madrycka, która zorganizowana jest na jako region autonomiczny. W przypadku stolicy Hiszpanii zdecydowano się wprowadzić szczególne rozwiązania w zakresie zasadniczego podziału terytorialnego państwa i zamiast standardowych szczebli (gmina prowincja, region autonomiczny) przyjęć rozwiązanie dwuszczeblowe tj. gmina i region autonomiczny. Kompetencjami władz metropolitalnych są w tym przypadku zadania samorządu regionalnego oraz prowincji.
2. *Powołanie specjalnej instytucji w ramach obszaru metropolitalnego w celu realizacji określonego zadania publicznego*, np. planowania przestrzennego – taka forma organizacyjna występuje w przypadku Drezna. Jej najważniejszą zaletą jest skoncentrowanie się na jednym zadaniu, włączenie w proces podejmowania decyzji także przedstawicieli spoza sektora publicznego. Słabością z kolei są ograniczone możliwości oraz niewielkie zasoby finansowe. Innym przykładem mogą być funkcjonujące we Francji dystrykty miejskie, których głównym zadaniem jest także

planowanie przestrzenne. Skorzystanie z tej formy współpracy wiąże się z możliwością pobierania podatku.

Przykłady te dowodzą, że obszary metropolitalne nie muszą być jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Ich sposób zorganizowania może być bardzo zróżnicowany pod względem stopnia instytucjonalizacji, wykonywanych zadań, sposobu finansowania. Odmienności ustrojowe widoczne są nawet w ramach poszczególnych krajów, co najlepiej widać na przykładzie Niemiec czy Hiszpanii. Niekoniecznie jest więc wskazane jedno rozwiązanie, które będzie występowało w całym kraju. Rozstrzygnięcie o formie ustrojowej może należeć do jednostek należących do określonego obszaru metropolitalnego. Zapewnia to wówczas dostosowanie ich poziomu instytucjonalizacji oraz zadań, które mogą być realizowane, do możliwości oraz zainteresowań bezpośrednio zainteresowanych. Jednocześnie rozwiązanie takie minimalizuje możliwość wystąpienia konfliktu pomiędzy ustawodawcą, a jednostkami samorządu terytorialnego.

Dotychczasowe doświadczenia związane z funkcjonowaniem obszarów metropolitalnych wskazują, że trudno oczekiwać oddolnych rozwiązań, które usprawnią zarządzanie obszarami metropolitalnymi. Istniejące formy kolegiów metropolitalnych, komitetów i związków nie są w stanie wyjść poza wykonywanie podstawowych usług. Realizacja strategicznych zadań pozostaje ich istotną słabością. Wynika to z pewnością z istniejącego deficytu współpracy jednostek samorządowych oraz braku postrzegania współpracy w kategoriach ogólnolnometropolitalnych. Jak można to często zauważyć na podstawie polskich doświadczeń – dominuje tzw. „żabia perspektywa gmin”, czyli kierowanie się partykularnym interesem danej jednostki, a nie potencjalnymi korzyściami, które mogą osiągnąć wszyscy. Zasadnym wydaje się więc stwierdzenie, że konieczna jest przemyślana interwencja publiczna. Może ona przybrać formę działania ze strony władz krajowych, które stworzą ramy prawne funkcjonowania obszarów metropolitalnych bądź wprowadzenie nowych narzędzi kreujących współpracę. Jak wynika to z doświadczeń europejskich najskuteczniejszym stymulatorem takiej współpracy, są specjalne narzędzia finansowe.



Na podstawie przedstawionych form organizacyjnych obszarów metropolitalnych oraz problemów współpracy jednostek samorządu terytorialnego należy zadać następujące pytania:

Pytanie 6: Które z zaprezentowanych rozwiązań jest najbardziej przystające do polskich realiów metropolitalnych?

Pytanie 7: Po jakim czasie należy dokonać ewaluacji wprowadzonych rozwiązań metropolitalnych?

Pytanie 8: Jakie powinny być wskaźniki, za pomocą których oceniana będzie skuteczność przeprowadzonych zmian?

Pytanie 9: Jakie są możliwe zachęty dotyczące dobrowolnej współpracy jednostek samorządu terytorialnego (finansowe i pozafinansowe)?



Rozdział 4

Demokracja miejska – nowe narzędzia komunikacji i partycypacji społecznej

Współczesne modele zarządzania obszarami metropolitalnymi oparte są na paradygmacie *metropolitan governance*. Jego podstawowym założeniem jest stwierdzenie, że instytucje publiczne nigdy nie będą już pełniły monopolistycznej pozycji w sferze publicznej. Budowanie instytucji responsywnych wymaga włączenia do procesu decyzyjnego nowych podmiotów oraz grup społecznych. Osiągnąć to można wyłącznie dzięki wykorzystaniu narzędzi komunikacji i partycypacji społecznej, które będą sprzyjały budowie kapitału społecznego mieszkańców miast, pozwolą stworzyć poczucie wpływu oraz odpowiedzialności za istniejące otoczenie. Przedstawiony powyżej proces budowania nowych instytucji publicznych jest obecnie powszechny w krajach Europy Zachodniej. Wydaje się, że wprowadzenie nowych rozwiązań prawnych dotyczących współzarządzania jest już nie tyle koniecznością, co oczywistością.

Rozważając stworzenie nowych rozwiązań prawnych, które będą służyły usprawnieniu funkcjonowania miasta należy rozważyć wykorzystanie następujących narzędzi:

1. *Budżetu partycypacyjnego* – po pozytywnych doświadczeniach związanych z funduszem sołeckim, który skutecznie zaktywizował mieszkańców małych miejscowości warto rozważyć możliwość wprowadzenia takiego rozwiązania także na terenie miast. Udział społeczności lokalnych w uchwalaniu budżetu daje bowiem możliwość zdobycia wiedzy na temat realiów finansowych gmin, a także poczucie wpływu na to co dzieje się w najbliższej okolicy. Można rozważyć wykorzystanie doświadczeń rządowego programu dotyczącego budżetu partycypacyjnego, który został wprowadzony w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii, bądź zaadoptować rozwiązania związane z funkcjonowaniem funduszu sołeckiego.
2. *Określenie standardu konsultacji społecznych*, które są przeprowadzane w miastach – konsultacje społeczne powinny stanowić jeden z ważniejszych elementów



przygotowywania aktów prawnych oraz decyzji inwestycyjnych w miastach. W związku z tym, że ich kształt nie jest określony prawnie – odbywają się one w różnej formie. W celu podniesienia standardu przeprowadzanych konsultacji warto rozważyć możliwość wprowadzenia pewnego minimalnego standardu, który z jednej strony będzie wygodną formą dla mieszkańców chcących uczestniczyć w procesie decyzyjnym i jednocześnie okaże się przydatny dla osób podejmujących decyzje.

3. *Promocje nowych instytucji publicznych budowanych na zasadzie Town Centre Management²* – jednym z największych problemów polskich miast, który został przedstawiony w Przeglądzie Krajowej Polityki Miejskiej przygotowanym przez OECD jest kwestia rewitalizacji centrów miasta oraz dzielnic przemysłowych. Przy czym nie sprowadza się ona wyłącznie do remontu elewacji budynków, a zawiera również takie zagadnienia jak przywrócenie w tych miejscach aktywności społecznej. Rozwiązanie tego problemu wymaga skorzystania ze szczególnych rozwiązań współudziału mieszkańców.

Dlatego zasadnym wydaje się rozważenie promocji wprowadzenia takich rozwiązań i wsparcie gmin, które zamierzają z nich skorzystać.

Pytanie 10: Jakie rozwiązania prawne są istotne z punktu widzenia jednostek samorządu terytorialnego oraz przedstawicieli innych sektorów w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie sprawowania władzy?

Pytanie 11: Czy rozszerzenia działania funduszu sołeckiego na tereny miejskie, bądź wprowadzenie budżetu partycypacyjnego może istotnie pomóc w zwiększeniu partycypacji mieszkańców dot. funkcjonowania miast?

² Town Centre Management to metoda zarządzania centrami miast, która realizowana jest poprzez formalne lub/i nieformalne partnerstwo publiczno-prywatne, skoncentrowane na wizji i strategii, promujące aktywne uczestnictwo różnych partnerów w zarządzaniu, marketingu, dostarczaniu zasobów. TCM to metoda zarządzania centrami miast wdrażana w krajach europejskich od ok. 20 lat.



Ministerstwo
Administracji
i Cyfryzacji

Pytanie 12: Czy idea Town Centre Management ma szansę na wykorzystanie w polskich miastach?

Rozdział 5

Obszary metropolitalne a jednostki samorządu terytorialnego

Najważniejszym celem powołania jednostek metropolitalnych jest koordynacja zadań publicznych wykonywanych na terenie całego obszaru. Taka konieczność wynika między innymi z faktu nieadekwatności zasadniczego podziału terytorialnego państwa do spontanicznego procesu rozwoju miast. Powiązania funkcjonalne w obszarach funkcjonalnych miast mogą być na tyle duże, że mogą obejmować swoim zasięgiem nawet kilkadziesiąt jednostek samorządu terytorialnego. *Greater London Authority* składa się z 32 gmin oraz *City of London*. Koordynację zadań publicznych można przeprowadzić na kilka sposobów:

1. Wprowadzając jednostkę nadrzędną w stosunku do podstawowych jednostek jakim są gminy. W polskim przypadku taką rolę mógłby odgrywać powiat metropolitalny, który terytorialnie oraz pod względem zakresy wykonywanych funkcji obejmowałby cały obszar metropolitalny;
2. Koordynacja zadań publicznych poprzez wprowadzenie specjalnych narzędzi pomiędzy jednostką metropolitalną a gminami polegające na: (1) konieczności konsultowania strategii rozwoju gmin ze strategią obszaru metropolitalnego na poziomie wójt (burmistrz, prezydent) - władze metropolitalne; (2) konieczność uwzględnienie założeń planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego w gminnych dokumentach planistycznych; (3) możliwość opiniowania działań jednostek samorządu terytorialnego przez władze metropolitalne; (4) ustalenie wymagań i standardów sprawozdawczych i przyjmowanie od jednostek samorządu terytorialnego sprawozdań i informacji o zrealizowanych działaniach.

Na podstawie powyższych przedstawionych możliwości zasadnym wydaje się uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania:

Pytanie 13: Czy co do zasady sposób koordynacji powinien polegać na konsultacjach przygotowywanych dokumentów, czy konieczne jest zastosowanie procedury uzgodnieniowej?



Pytanie 14: Jakie powinny być narzędzia koordynacji zadań w przypadku ewentualnego wprowadzenia jednostek ogólnometropolitalnych?

Pytanie 15: Jakie są obecnie problemy związane z koordynacją zadań o charakterze metropolitalnym w ramach istniejących obecnie możliwości dobrowolnej współpracy (tj. zrzeszeń, stowarzyszeń lub porozumień)?



Rozdział 6

Finansowanie obszarów metropolitalnych

Finansowanie miast stanowi jeden z największych problemów związanych z zarządzaniem obszarami metropolitalnymi. Jest to problem powszechny wśród wszystkich dużych jednostek samorządu terytorialnego w Europie Zachodniej. Wynika on między innymi z efektu pasażera na gapę, który polega na korzystaniu z usług publicznych przez osoby, które nie są płać za nie podatków. W ciągu dnia liczba, takich osób w obszarach metropolitalnych może wynosić kilkaset tysięcy. Znalezienie odpowiednich mechanizmów finansowych z pewnością nie jest zadaniem łatwym. Należy bowiem uwzględnić napiętą sytuację finansów samorządowych i konieczność szukania elastycznych rozwiązań prawnych, które pozwoliłyby na uzyskanie oszczędności z realizowanych obecnie zadań publicznych.

Na podstawie dotychczas wymienianych narzędzi w ramach debaty metropolitalnej można wskazać:

1. Przekazanie jednostkom metropolitalnym specjalnego udziału w podatku dochodowym, który stanowiłby jej dochód własny. To rozwiązanie, które z pewnością dałoby nowy impuls finansowy obszarom metropolitalnym, jednakże w obecnej sytuacji finansów publicznych oraz ryzyku kryzysu gospodarczego trudne w rzeczywistości do realizacji.
2. Zbudowanie budżetu jednostki metropolitalnej na zasadzie składek jednostek samorządu terytorialnego, które znajdują się na terenie obszaru metropolitalnego. Jest to rozwiązanie, które z pewnością sprzyjałoby budowaniu solidarności metropolitalnej jej członków, jednakże zmniejszałoby i tak już ograniczoną swobodę finansową.
3. Zmiana formuły obecnie istniejących narzędzi rozwojowych, np. kontraktu wojewódzkiego i ukierunkowanie go bardziej na obszary metropolitalne. Rozwiązanie to pozwoliłoby powiązać kwestię rozwoju regionalnego z polityką miejską.



Pytanie 16: Które z wyżej wymienionych narzędzi finansowych byłoby najlepszym wsparciem dla obszarów metropolitalnych? Czy istnieją jeszcze jakieś inne możliwości?



Rozdział 7

Wyznaczenie obszarów metropolitalnych

Delimitacja obszarów metropolitalnych oraz określenie, które z nich należy uwzględnić w ramach prac nad tzw. ustawą metropolitalną jest zadaniem wywołującym sporo kontrowersji. Wynika to chęci większości miast wojewódzkich uzyskania miana metropolitalnego, mimo że nie wiadomo jeszcze dokładnie z czym miałyby się to wiązać.

W Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 zostało wyznaczonych 10 ośrodków metropolitalnych: Warszawa, Aglomeracja Górnośląska, Kraków, Łódź, Trójmiasto, Poznań, Wrocław, duopol Bydgoszcz i Toruń, Szczecin oraz Lublin. Ośrodki te zostały wybrane za pomocą następujących kryteriów (dane za rok 2009): liczba ludności w ośrodku metropolitalnym powyżej 300 tys. mieszkańców, zatrudnienie w sektorze usług rynkowych powyżej 40 tys. mieszkańców, liczba studentów kształcących się w danym mieście w roku akademickim 2007/2008 powyżej 60 tys., współpraca instytucji naukowych w 5. i 6 Programie Ramowym UE, lokalizacja pasażerskiego portu lotniczego, lokalizacja hoteli cztero i pięciogwiazdkowych, międzynarodowe wystaw w obiektach działalności wystawienniczej w latach 2006-2008.

Zgodnie z KPZK 2030 wszystkie miasta wojewódzkie (ośrodki metropolitalne oraz pozostałe ośrodki wojewódzkie) zobligowane są do delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych oraz do przygotowania strategii i planów zagospodarowania dla całego obszaru funkcjonalnego ośrodka miejskiego. Ponadto Ministerstwo Rozwoju Regionalnego wraz z zespołem, w którego skład wchodzi jednostki samorządu terytorialnego i resorty przygotowuje listę podstawowych kryteriów, na podstawie której regiony będą mogły dokonać delimitacji tych obszarów. Kryteria brzegowe będą stanowiły obiektywną podstawę do realizacji polityki przestrzennej na poziomie regionu w tym krajowej polityki miejskiej wobec metropolii i miast wojewódzkich, stanowiąc obiektywne narzędzie dialogu z gminami w kierunku odejścia od „perspektywy żaby”.

W związku z powyższym najważniejsze znaczenie obecnie ma określenie sposobu przeprowadzenia delimitacji obszarów metropolitalnych oraz określenie sposobu, w jaki będą one wyznaczone.

W ramach przygotowanych do tej pory projektów ustaw metropolitalnych zaproponowano następujące rozwiązania:

1. Propozycje delimitacji obszaru metropolitalnego określają jednostki samorządu terytorialnego, a Prezes Rady Ministrów w drodze rozporządzenia, po przeanalizowaniu wniosku, podejmuje decyzje o wpisaniu nowej metropolii.
2. Obowiązującą delimitacją obszarów metropolitalnych jest propozycja przygotowana w ramach koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego Kraju 2030, a powołanie metropolii następuje na wniosek jednostek samorządu terytorialnego.
3. Obowiązującą delimitacją obszarów metropolitalnych jest propozycja przygotowana w ramach koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego Kraju 2030 a listę obszarów metropolitalnych w formie enumeratywnej listy określone są w ustawie.

Jednak w związku z ustaleniami zawartymi w KPZK regiony zostają zobligowane do delimitacji obszaru metropolitalnego na podstawie opracowanych kryteriów. Możliwe są więc jedynie następujące rozwiązania:

1. Delimitacji obszaru metropolitalnego na podstawie kryteriów, wynikających z KPZK dokonują regiony, a Prezes Rady Ministrów w drodze rozporządzenia po przeanalizowaniu wniosku podejmuje decyzje o wpisaniu nowej metropolii.
2. Delimitacji obszaru metropolitalnego na podstawie kryteriów, wynikających z KPZK dokonują regiony, a powołanie metropolii następuje na wniosek jednostek samorządu terytorialnego.



3. Delimitacji obszaru metropolitalnego na podstawie kryteriów, wynikających z KPZK dokonują regiony, a lista obszarów metropolitalnych określona jest w ustawie.

Pytanie 17: Które z zaproponowanych rozwiązań jest najlepsze uwzględniając specyfikę polskiej sieci miast?

Rozdział 8

Konkluzje

Przedstawiony materiał zawiera zagadnienia, które były przedmiotem debaty nad ustawą metropolitalną w Polsce. Ich rozpiętość wskazuje na duże zróżnicowanie poglądów oraz możliwych scenariuszy rozwoju. Zamiarem przygotowania zielonej księgi było podsumowanie wątków, które pojawiły się do tej pory w ramach debaty metropolitalnej. Na podstawie zebranych opinii przygotowany będzie kolejny dokument (biała księga) zawierający propozycję konkretnych rozwiązań prawnych, które będą przedmiotem dalszych prac. Debatę metropolitalną w Polsce warto kontynuować, gdyż problem musi znaleźć swoje rozwiązanie, w celu realizacji zadań strategicznych kraju zapisanych w dokumencie *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*. Podjęcie świadomej decyzji o braku wprowadzania rozwiązań prawnych ze względu na zbyt duży poziom konfliktów z nimi związanych może zaprzepaścić szansę na szybki rozwój kraju. Zależy nam na wypowiedziach wszystkich zainteresowanych podmiotów: miast centralnych, ale także gmin wchodzących w skład obszaru metropolitalnego. Nie bez znaczenia będą także opinie organizacji pozarządowych, ekspertów, liderów opinii, przedsiębiorców, a także pojedynczych osób. Uspołecznienie procesu reformy metropolitalnej jest ważnym elementem kształtowania tożsamości metropolitalnej oraz edukacji publicznej na ten temat.

Czekamy na Państwa opinie za pośrednictwem internetowego formularza dostępnego na stronie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji.



Aneks 1

Lista pytań, które zostały zadane w zielonej księdze

Pytanie 1: Jakie są najważniejsze problemy związane z funkcjonowaniem obszarów metropolitalnych?

Pytanie 2: Które z zaproponowanych 13 rozwiązań jest najlepsze w polskich warunkach?

Pytanie 3: Czy potrzebne są rozwiązania uniwersalne określające sposób funkcjonowania wszystkich obszarów metropolitalnych w kraju, czy rozwiązania dopasowane do określonej metropolii?

Pytanie 4: Jakie zadania publiczne powinny być realizowane przez jednostki metropolitalne, które powstałyby na podstawie ustawy metropolitalnej?

- a. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców
- b. Planowanie strategiczne
- c. Ochrona środowiska

Pytanie 5: Jakie narzędzia koordynacji powinny zostać wprowadzone w zakresie planowania przestrzennego?

Pytanie 6: Które z zaprezentowanych rozwiązań jest najbardziej przystające do polskich realiów metropolitalnych?

Pytanie 7: Po jakim czasie należy dokonać ewaluacji wprowadzonych rozwiązań metropolitalnych?

Pytanie 8: Jakie powinny być wskaźniki, za pomocą których oceniana będzie skuteczność przeprowadzonych zmian?

Pytanie 9: Jakie są możliwe zachęty dotyczące dobrowolnej współpracy jednostek samorządu terytorialnego (finansowe i pozafinansowe)?



Pytanie 10: Jakie rozwiązania prawne są istotne z punktu widzenia jednostek samorządu terytorialnego oraz przedstawicieli innych sektorów w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie sprawowania władzy?

Pytanie 11: Czy rozszerzenia działania funduszu sołectkiego na tereny miejskie, bądź wprowadzenie budżetu partycypacyjnego może istotnie pomóc w zwiększeniu partycypacji mieszkańców w funkcjonowanie miast?

Pytanie 12: Czy idea Town Centre Management ma szansę na wykorzystanie w polskich miastach?

Pytanie 13: Czy co do zasady sposób koordynacji powinien polegać na konsultacjach przygotowywanych dokumentów, czy konieczne jest zastosowanie procedury uzgodnieniowej?

Pytanie 14: Jakie powinny być narzędzia koordynacji zadań w przypadku ewentualnego wprowadzenia jednostek ogólnometropolitalnych?

Pytanie 15: Jakie są obecnie problemy związane z koordynacją zadań o charakterze metropolitalnym w ramach istniejących obecnie możliwości dobrowolnej współpracy (tj. zrzeszeń, stowarzyszeń lub porozumień)?

Pytanie 16: Które z wyżej wymienionych narzędzi finansowych byłoby najlepszym wsparciem dla obszarów metropolitalnych? Czy istnieją jeszcze jakieś inne możliwości?

Pytanie 17: Które z zaproponowanych rozwiązań jest najlepsze uwzględniając specyfikę polskiej sieci miast?