

Robert Gawłowski

Polityczne bariery rozwoju obszarów metropolitalnych

Przypadająca w 2010 roku 20. rocznica samorządu lokalnego¹ skłania do refleksji na temat bilansu odrodzonej w Polsce samorządności. Niezaprzeczalne sukcesy, jakie przyniosła reforma samorządowa w postaci: demonopolizacji władzy i administracji publicznej, sposobu podejmowania decyzji, partycypacji społecznej są dzisiaj niezaprzeczalne i powszechnie wskazywane w literaturze przedmiotu. Ratyfikowanie Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, poświęcenie osobnego rozdziału problematyce samorządu terytorialnego w ustawie zasadniczej, to elementy, które pozwalają na stwierdzenie, że samorząd na trwałe wpisał się w polski system polityczny. Tym nie mniej debata nad dysfunkcjonalnymi rozwiązaniami prawnymi², a także koniecznością wprowadzania nowych narzędzi zarządzania, pozostaje otwarta. Z pewnością jedną z najbardziej oczekiwanych reform jest wprowadzenie ustawy o obszarach metropolitalnych. Pomimo zgodności co do konieczności wprowadzenia takich rozwiązań w środowiskach samorządowych, organizacji Unii Metropolii

¹ Uhonorowana Uchwałą Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 listopada 2010 roku o ogłoszeniu roku 2010 Rokiem Demokracji Lokalnej.

² Więcej zob. L. Rajca, *Dysfunkcjonalne rozwiązania prawne w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] *Samorząd terytorialny. Ale jaki?*, red. A. Lutrzykowski, Toruń 2009.

Polskich, która lobbuje nad wprowadzeniem tzw. ustawy metropolitalnej, a także zgodności elit rządowych, w Polsce nie wypracowano dotąd stosownych rozwiązań. Żaden z czterech projektów ustaw³ związanych z ustrojem największych miast w Polsce nie został przyjęty przez polski parlament⁴. Na podstawie tych doświadczeń oraz wniosków, jakie można wysnuć z zachodnich reform metropolitalnych, warto zastanowić się, jakie są bariery polityczne w rozwoju obszarów metropolitalnych? Z punktu widzenia teorii decydowania politycznego pytaniem badawczym postawionym w niniejszym artykule jest: jakie konflikty powodują podjęcie nie-decyzji politycznej, skutkującej brakiem rozwiązań metropolitalnych? Odpowiedź na powyższe pytanie umożliwi zidentyfikowanie barier, które powodują brak rozwiązań metropolitalnych.

Konflikt: miasto centralne vs. gminy otaczające

Obszary metropolitalne to skomplikowana struktura pod względem administracyjnym oraz morfologicznym. W pierwszym przypadku chodzi o administrowanie rozległym terenem, powiązany funkcjonalnie przez kilkanaście, a czasami nawet kilkadziesiąt jednostek administracyjnych. Jednym z najbardziej skrajnych przypadków może być stolica Grecji. Obszar metropolitalny Aten zamieszkuje ok. 3,7 mln osób, a zarządzany jest przez 38 jednostek administracyjnych. W przypadku struktury morfologicznej obszar metropolitalny składa się z trzech komplementarnych obszarów: jądra miasta, przedmieść i strefy podmiejskiej. W przypadku tej ostatniej nie istnieje ścisła delimitacja, toteż w zależności od wielkości obszaru zurbanizowanego strefa podmiejska może się rozciągać w promieniu

³ Do tej pory były to projekty: ustawa o rozwoju miast, centrach rozwoju regionalnego i obszarach metropolitalnych; ustawa o polityce miejskiej i współpracy jednostek samorządu terytorialnego; ustawa o ustroju obszarów metropolitalnych; ustawa o obszarach metropolitalnych.

⁴ Wyjątkiem pozostaje oczywiście ustawa dotycząca ustroju miasta stołecznego Warszawy.

od kilkunastu do kilkudziesięciu kilometrów⁵. W związku z powyższym można zauważyć, że jednostki te posiadają różną wielkość, potencjał społeczny, gospodarczy i finansowy. Tym samym skala problemów występująca w poszczególnych gminach jest zróżnicowana. Zdecydowanie dominujące swoim potencjałem miasto centralne posiada zupełnie inne problemy niż otaczające je mniejsze gminy. Wskazane powyżej czynniki strukturalne mają niebagatelny wpływ na rozwój obszarów metropolitalnych. Przy czym warto zauważyć, że nie ma znaczenia z punktu widzenia jakiej koncepcji teoretycznej będziemy rozumieli ów rozwój. Analizując funkcjonowanie obszarów metropolitalnych z perspektywy zwolenników tzw. tradycyjnej reformy obszarów metropolitalnych, miasto centralne będzie dążyło do aneksji otaczających go gmin. Administracyjne włączenie mniejszych jednostek do miasta centralnego w oczywisty sposób powoduje konflikt pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, narusza autonomię społeczności lokalnych, powoduje instrumentalne traktowanie zasadniczego terytorialnego podziału państwa. Rozwiązanie, które z założenia ma poprzez efekt skali ułatwić zarządzanie obszarem metropolitalnych, w rezultacie powoduje wzrost biurokracji i niezadowolenie społeczności lokalnych. Krytycznie do pomysłu włączania mniejszych jednostek samorządu terytorialnego odniósł się prof. Michał Kulesza, który stwierdził, że „stabilność terytorialna to fundament lokalnej demokracji i sprawnego zarządzania. Jak gmina ma inwestować, planować rozwój, jeśli nie wie, czy wybudowana przez nią szkoła, droga czy dom kultury nie zostaną za parę lat przejęte przez rozrastające się miasto? Zmiana granic gminy niszczy życie społeczne na przejętych terenach. Zazwyczaj w przekazywanym skrawku gminy jest sołtys, jakaś wspólnota. Z dnia na dzień stają się mieszkańcami peryferiów miast”⁶. W związku z po-

⁵ *Obszar metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja*, red. M. Smętkowski, B. Jałowiecki, G. Gorzelak, „Raporty i Analizy Euroreg” 2009, nr 1, s. 4.

⁶ Miasta trzeba zatrzymać, wywiad z prof. M. Kuleszą w: „Gazeta Wyborcza” 27 lipca 2007, dostępny pod adresem http://wyborcza.pl/1,75478,6861219,Miasta_trzeba_zatrzymac.html?utm_source=RSS&utm_medium=RSS&utm_campaign=4809345, 3 czerwca 2010.

wyższym alternatywą wobec aneksji terenów przyległych do miasta centralnego gmin powinna być współpraca międzygminna, która miałaby zniwelować słabości podziału terytorialnego⁷.

Analizując kwestię konfliktu miasta centralnego z otaczającymi gminami z perspektywy teorii wyboru publicznego⁸, podstawową kwestią sporu jest efekt pasażera na gapę. Muncypaliści, z założenia przeciwni ingerencji w strukturę podziału kraju, zakładali, że w ramach występujących obszarów metropolitalnych to mieszkańcy gmin poprzez „głosowanie nogami” powinni zdecydować, w której jednostce samorządu terytorialnego chcą mieszkać. W rozumieniu zwolenników teorii Tiebouta czynnikami decydującymi o miejscu zamieszkania powinny być podatki i opłaty lokalne, a także komfort życia. Ten właśnie element decyduje o konflikcie pomiędzy miastem centralnym, a gminami otaczającymi. Wynika to z faktu, że bogatsi mieszkańcy przenoszą się na tereny podmiejskie, które pełnią dla nich funkcję sypialni, gdyż większość swojego zawodowego oraz prywatnego czasu spędzają w mieście centralnym. Podatki opłacają jednak w mieście, w którym mają swój dom, tym samym nie płacą za usługi publiczne, z których korzystają. W efekcie prezydenci miast centralnych upominają się o koszty, jakie ponoszą z tego tytułu, a gminy otaczające nie widzą potrzeby partycypowania w wydatkach miast centralnych, np. dotyczących transportu podmiejskiego. Przykładów tego typu zachowań można odnaleźć w prasie lokalnej z całego kraju⁹.

Z kolei z punktu widzenia *metropolitan governnce* największym problemem we współpracy miasta centralnego z otaczającymi gmi-

⁷ H. Maier, *Conflict in Metropolitan Areas*, „The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science 1974”, s. 416–41.

⁸ Najważniejszą pracą wprowadzającą do debaty o reformie metropolitalnej wątki teorii wyboru publicznego była praca V. Ostrom, Ch.M. Tiebout, R. Warren, *The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry*, „The American Political Science Review”, s. 831–842, a także: Ch.M. Tiebout, *A Pure Theory of Local Expenditures*, „The Journal of Political Economy”, Vol. 64, No. 5, s. 416–424.

⁹ Dobrym przykładem może być artykuł: W. Giedrys, *Prezydent Zaleski nie pogada z wójtem*, <http://www.pomorska.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20091228/TORUN01/154787388>, 1 stycznia 2010.

nami jest problem zaufania. Paradygmat dobrowolnej współpracy jednostek samorządu terytorialnego w obszarach metropolitalnych, które poprzez swobodne kształtowanie elastycznych instytucji mają skutecznie konkurować z innymi metropoliami, zdominował dyskurs metropolitalny, trwający od lat 90. XX wieku. To właśnie we współzarządzaniu, a nie hierarchicznym podporządkowaniu upatruje się obecnie szanse na osiągnięcie sukcesu. Przy czym warto zauważyć, że w nowy kształt instytucji publicznych powinny być zaangażowane podmioty z wielu sektorów, tj. przedstawiciele organizacji pozarządowych, przedsiębiorcy etc. W Polsce obecnie wobec braku rozwiązań prawnych organizacji obszarów metropolitalnych jest to jedyna metoda koordynowania rozwoju metropolii. Jednakże w związku z brakiem zachęt np. podatkowych lub finansowych współpraca taka napotyka na duże problemy. Pierwszy z konfliktów dotyczy tego, kto najbardziej zyska na takiej współpracy. Czy partykularne interesy gminy przewyższą interes ogólnometropolitalny? Na to pytanie trudno z pewnością znaleźć jednoznaczną odpowiedź. Jednak jak wskazują badania jest to bardzo duży problem. Jak zauważa M. Lackowska: „Mimo wspomnianych wysiłków Wrocławia, zmierzających do podkreślania partnerstwa, nie udało się wyeliminować atmosfery wzajemnych roszczeń, oskarżeń i podejrzeń. Wśród samorządowców podwrocławskich powszechnie pojawiał się zarzut, że »Wrocław kieruje się własnym interesem«, »skupia się na własnych problemach, nie jest zainteresowany innymi«, »jest wyrachowany« – dąży do współpracy jedynie wówczas, gdy widzi w niej korzyści dla siebie. Dotyczy to także oceny utworzenia KPSAW. Według części samorządowców: »Widocznie wówczas miasto miało interes w utworzeniu takiego ciała. I ambicje«”¹⁰. Występowanie dobrowolnej współpracy pomiędzy podmiotami z różnych sektorów w ramach obszaru metropolitalnego wymaga dużego potencjału zgromadzonego w kapitale społecznym. Szczególne znaczenie mu tutaj kapitał łączący, nazywany przez R. Putnama *bridging*, który ma charakter inkluzyj-

¹⁰ M. Lackowska, *Dlaczego w Polsce potrzebna jest ustawa metropolitalna?*, artykuł dostępny na stronie internetowej <http://www.lex.com.pl/samorzad/artykul-dodano/102>, 3 czerwca 2010.

ny, tworzy więzi pomiędzy różnymi grupami i ich członkami. Jest on niezbędnym warunkiem występowania stałej współpracy, wymiany dóbr, informacji. Niestety proces niekontrolowanego rozrastania się miast, wydłużający się czas dojazdu do pracy utrudniają ten proces. Jak zauważa R. Putnam w swojej pracy: „W porównaniu z innymi Amerykanami mieszkańcy największych obszarów metropolitalnych w kraju (zarówno centrów miast, jak i ich przedmieść) o 10–15% rzadziej zostają członkami grup, 10–15% rzadziej uczęszczają na spotkania klubowe, z częstotliwością niższą o około 10–20% chodzą do kościoła i z mniejszym o 30–40% prawdopodobieństwem sprawują funkcje lub są członkami ciał statutowych w organizacjach lokalnych, lub uczęszczają na spotkania publiczne dotyczące spraw lokalnych”¹¹. Problematyka kapitału społecznego i opartego na nim społeczeństwa obywatelskiego jest z kolei wymieniana jako jeden z warunków skutecznej reformy metropolitalnej. Jak zauważa Tomasz Kaczmarek i Łukasz Mięka „Jest ewidentne, że budowa nowego ustroju terytorialno-administracyjnego obszaru metropolitalnego musi korelować ze stopniem wykształcenia społeczeństwa obywatelskiego, a także z tworzeniem i, co ważniejsze, powszechnym uznaniem przez to społeczeństwo reguł gospodarki rynkowej oraz demokratycznych norm życia politycznego i społecznego”¹².

Konflikt: region vs. metropolia

Drugi niezwykle ważny konflikt występujący w kontekście debaty metropolitalnej powstaje na linii samorządu województwa i miasta centralnego. Rywalizacja ma na celu uzyskanie lub utrzymanie wykonywania określonych zadań publicznych. W przypadku obszarów metropolitalnych bez względu na ich wielkość jest to: planowanie przestrzenne, zarządzanie strategiczne (poprzez formułowanie strategii rozwoju), gospodarka wodno-ściekowa, ochrona środowiska,

¹¹ R.D. Putnam, *Samotna gra w kręgle*, przeł. P. i S. Szymańscy, Warszawa 2008, s. 346.

¹² T. Kaczmarek, Ł. Mięka, *Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie*, Poznań 2007, s. 145.

transport publiczny, a także czasami uwzględniana promocja takiego obszaru. Jak nietrudno zauważyć, wiele z tych zadań bezpośrednio wykonywanych jest przez samorząd województwa. W związku z powyższym powstają pytania: Jak będzie wyglądała relacja pomiędzy ewentualną strukturą metropolitalną a samorządem województwa? Jakie kompetencje będą wykonywane przez marszałka województwa? Jak podzielone zostaną fundusze na wykonywanie tych zadań ze środków europejskich? Rozważania na ten temat stanowią niezwykle ważne zagadnienie także pod względem ustrojowym, szczególnie jeśli struktury metropolitalne miałyby stanowić element zasadniczego terytorialnego podziału kraju¹³.

Specyficzny przejaw takiego konfliktu możemy obserwować od dłuższego czasu w Berlinie. Stolica Niemiec na podstawie Traktatu pomiędzy RFN i NRD o przywróceniu jedności Niemiec z 31 sierpnia 1990 roku jest oddzielnym krajem związkowym. Sytuacja ta według początkowych zamierzeń miała być przejściowa, ale trwa już 20 lat. Jednym z pomysłów na zmianę jest połączenie Berlina z Brandenburgią. Stolicą kraju miałyby zostać Poczdam, a Berlin byłby gminą samorządową w granicach kraju powierzchniowego. Problem polega jednak na dużym oporze ze strony mieszkańców Brandenburgii, którzy w referendum z 5 maja 1996 roku zdecydowanie opowiedzieli się przeciw takim zmianom. Najczęściej wymienianymi powodami takiej sytuacji są:

- obawa przed zdominowaniem Brandenburgii przez Berlin;
- ujawniający się już w połowie lat 90. znaczny deficyt budżetowy Berlina;
- przenoszenie negatywnych emocji i doświadczeń związanych ze zjednoczeniem NRD i RFN na zjednoczenie Berlina i Brandenburgii.

Tymczasem dla samorządu Berlina doprowadzenie do fuzji ma charakter priorytetowy. Argumentem, który miałyby przekonać Brandenburgię o konieczności i celowości fuzji jest to, że Niemcy Wschodnie potrzebują siły promieniującego regionu gospodarczego. Tym

¹³ Ideę taką popiera Unia Metropolii Polskich w apelu do rządu polskiego w sprawie utworzenia metropolii.

regionem może stać się tylko Brandenburgia z aglomeracją berlińską¹⁴. Na podstawie doświadczeń europejskich można powiedzieć, że to dosyć specyficzna sytuacja. Stolica kraju jako miejsce, które odgrywa znaczącą rolę międzynarodową o skali kontynentalnej, podejmuje przez wiele lat działania w celu połączenia się z sąsiednim landem.

Konflikt: region vs. władze centralne

Wprowadzenie rozwiązań ustawowych dotyczących obszarów metropolitalnych za każdym razem wiąże się z koniecznością zmiany zadań i kompetencji wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Na podstawie doświadczeń europejskich można wskazać następujące dziedziny integracji metropolitalnej: planowanie przestrzenne, zarządzanie usługami publicznymi (transport publiczny, budowa i utrzymanie infrastruktury drogowej, gospodarka odpadami, gospodarka wodno-kanalizacyjna), tworzenie i utrzymywanie placówek, instytucji obsługujących obszar metropolitalny, marketing terytorialny, polityka społeczna¹⁵. W związku z powyższym powstaje pytanie, które jednostki samorządu terytorialnego w ramach obszarów metropolitalnych powinny utracić możliwość wykonywania wskazanych powyżej zadań. Uwzględniając podział zadań i kompetencji występujący w polskim samorządzie, najbardziej poszkodowanym podmiotem są województwa samorządowe. Oznacza to zatem odebranie polskim regionom możliwości decydowania w ramach planu zagospodarowania przestrzennego, transportu publicznego itd. Przykładem zabiegania o zachowanie swoich kompetencji samorządu województwa może być praca nad ostatecznym projektem ustawy o polityce miejskiej i współpracy jednostek samorządu terytorialnego. Jak zauważył podczas przedstawiania informacji na temat polityki rozwoju w czasie 59. posiedzenia Sejmu VI kadencji minister

¹⁴ Więcej zob. A. Mirska, *Berlin, ustrój i rola w systemie politycznym RFN po 1989 roku*, Warszawa 2007, s. 170–184.

¹⁵ T. Kaczmarek, Ł. Mikuła, *Ustroje terytorialno-administracyjne...*, s. 26–28.

Tomasz Siemoniak, projekt ten został poddany konsultacjom z organizacjami samorządowymi. Wszystkie organizacje, w tym Unia Metropolii Polskich, o którą pytała pani poseł, poparły ten projekt, z wyjątkiem Związku Województw RP, który zrzesza samorządy wojewódzkie. W związku z tym, że projekt ten był zbudowany na założeniu, że aby były tworzone zespoły metropolitalne, potrzebna jest zgoda wszystkich rodzajów samorządu, brak zgody te prace przedłużył. Związek Województw RP przygotował własny projekt, zakładający, że sprawami metropolitalnymi będą zajmowały się samorządy wojewódzkie. Taki projekt był oczywiście nie do przyjęcia dla samorządów miejskich i z tego powodu rząd uznał, że żaden bieg temu projektowi nie zostanie nadany, przynajmniej w drodze projektu rządowego¹⁶. Uwagi kierowane pod projektem ustawy można odnaleźć w stanowisku przygotowanym przez Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej, wypracowany podczas obrad zespołu ds. metropolitalnych Konwentu Marszałków RP, który odbył się w październiku 2008 roku w Krakowie. W końcowym dokumencie można odnaleźć następujące stwierdzenia: „Związek Województw RP stoi na stanowisku, że »W projekcie ustawy pominięto rolę samorządu województwa jako organu kształtującego i prowadzącego politykę regionalną w województwie. Województwa oczekują na zakończenie prac nad Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, w tym sformułowania polityki miejskiej i określenia obszarów metropolitalnych. Zgodnie z projektem ustawy inicjatywa powołania obszaru metropolitalnego ma pochodzić od zainteresowanych gmin, przy czym w procesie weryfikacji przed ustanowieniem przez Radę Ministrów nie przewiduje się udziału samorządu województwa, który prowadzi politykę przestrzenną na szczeblu regionalnym«, »Ustawa przewiduje udział marszałka województwa w składzie zarządu zespołu metropolitalnego, będącego organem wykonawczym zespołu metropolitalnego. W sytuacji, kiedy w samym zgromadzeniu zespołu (organ stanowiący i kontrolny) brak przedstawicieli województwa, trudnym do uzasadnienia jest angażowanie marszałka w prace zarządu i tym

¹⁶ Sprawozdanie stenograficzne z 59 posiedzenia Sejmu VI kadencji z dnia 21 stycznia 2010 roku (drugi dzień obrad), s. 153.

samym zobowiązanie go do wykonywania uchwał zgromadzenia czy budżetu zespołu oraz gospodarowanie jego mieniem»¹⁷. W związku z powyższym przedstawionym stanowiskiem Zarząd Województw RP zaproponował, aby:

- ustanowić samorząd województwa jako ustawowy podmiot współodpowiedzialny za prowadzenie polityki miejskiej i metropolitalnej państwa;
- samorzady województw opracowały plany zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych. Zapisy dotyczące ich uzgodnień należy włączyć do nowelizowanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wskazując samorząd województwa jako odpowiedzialny za takie opracowania;
- ustanowić samorząd województwa odpowiedzialnym za określenie przestrzennego zasięgu tych obszarów;
- w samorządzie województwa należy określić struktury odpowiedzialne za realizację działań publicznych na obszarach miejskich i metropolitalnych¹⁸.

Konkretne rozwiązania, które zostały tylko zasygnalizowane w przedstawionym powyżej stanowisku, Związek Województw RP zawarł w przygotowanym przez siebie projekcie *Ustawy o polityce miejskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw*¹⁹. Podstawowymi podmiotami realizującymi założenia polityki miejskiej miałyby być zespoły miejskie i zespoły wielkomiejskie. Jednak ośrodkiem decyzyjnym odpowiedzialnym za koordynację działań związanych z polityką miejską w skali województwa nie miało być miasto centralne,²⁰ lecz zarząd województwa. Taka propozycja wyraźnie wzmocniałaby pozycję samorządu województwa. Dodatkowo pozycja samorządu regionalnego zostałaby wzmocniona poprzez utworzenie: Komisji

¹⁷ Stanowisko Związku Województw RP dostępne na stronie internetowej <http://www.malopolskie.pl/Wydarzenia/index.aspx?id=4070>.

¹⁸ Tamże.

¹⁹ Projekt ustawy o polityce miejskiej oraz zmianie niektórych innych ustaw opracował Konwent Marszałków w dniu 15 stycznia 2009 roku.

²⁰ Propozycja taka została przedstawiona w ustawie przygotowanej przez rząd, tzn. w projekcie ustawy o polityce miejskiej i współpracy jednostek samorządu terytorialnego.

Wojewódzkiej do Spraw Polityki Miejskiej oraz Rady do Spraw Polityki Miejskiej, działającej przy Prezesie Rady Ministrów. Ponadto przewodniczącym „zespołu wielkomiejskiego” miałby zostać marszałek województwa. Przygotowany przez Związek Województw RP projekt ustawy nie został zaakceptowany przez rząd²¹. Jak zauważył wiceminister: „w najbliższym czasie rząd »będzie się musiał zmierzyć« z koncepcją zawartą w projekcie marszałków, dotyczącą tego, kto stoi na czele »zespołów wielkomiejskich«. W propozycji rządowej na czele obszarów metropolitalnych stali prezydenci największych miast, natomiast marszałkowie wskazują siebie, jako pełniących takie funkcje”²².

Przedstawiony powyżej konflikt dotyczy w istocie kontroli ośrodka decyzyjnego (prezydent największego miasta, czy marszałek województwa). Ma to olbrzymi wpływ na możliwość kierowania procesami rozwojowymi poprzez takie instrumenty prawne, jak: plan zagospodarowania przestrzennego, możliwość realizacji strategii rozwoju, koordynacji wykonywania usług publicznych. W przypadku marszałków województw zgoda na projekt rządowy zakładający możliwość przewodniczenia takim podmiotom przez prezydentów największych miast, jest równoznaczna z powstaniem konkurencyjnego ośrodka decyzyjnego w ramach regionu. W związku z tym, podejmowane przez Związek Województw RP działania mają na celu zablokowanie takich rozwiązań i przedstawienie kontrpropozycji, które wzmacniają pozycję marszałków województw.

Analizując zagadnienie z punktu widzenia administracji rządowej należy zauważyć, że ministrowie odpowiedzialni za przygotowanie projektu tzw. ustawy metropolitalnej stoją przez następującym wyborem: przyjęcie ustawy, która jest krytykowana przez Związek Województw RP, bądź podjęcie wysiłku w celu przygotowania kompromisowej wersji. Ponad półtoraroczne wydarzenia wskazują, że doszło do sytuacji pata decyzyjnego. Obie ze stron nie są w stanie

²¹ Siemoniak: rząd nie zgodzi się na część propozycji marszałków województw, „Gazeta Prawna” 18 stycznia 2009, artykuł dostępny na stronie internetowej http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/107753,siemoniak_rzad_nie_zgodzi_sie_na_czesc_propozycji_marszalkow_dot_metropolii.html

²² Tamże.

porozumieć się i ustalić wspólnego projektu. Jak zauważył podczas debaty prof. Michał Kulesza: „Przykład prac nad ustawą metropolitalną jest najlepszym przykładem braku genu współpracy wśród polskich samorządowców”²³. Zaistniałej sytuacji nie należy oczywiście rozumieć w kategoriach wyboru rozwiązania proponowanego przez municypalistów, lecz „nierobienia niczego”. Jak zauważyła Marta Lackowska: „Czasem jednak pozostawienie sprawy własnemu biegowi wynika z unikania konfrontacji z trudnym (również politycznie) tematem. Wobec komplikacji, jakie wiążą się z najmniej nawet inwazyjną reformą metropolitalną, decydenci wybierają wariant „nierobienia niczego” (*do nothing option*)”²⁴, co najlepiej oddaje polskie realia prac nad ustawą metropolitalną.

Konflikt: władze centralne vs. metropolie

Przeprowadzenie reformy metropolitalnej wiąże się także z kolejnym konfliktem, tym razem na linii władze centralne a władze metropolitalne. Szczególnie można to zauważyć analizując przypadki zachodnich prób reform. Charakter tego konfliktu w znacznej mierze zależy od wielkości metropolii i skali oddziaływania międzynarodowego takiego miasta, a także systemu politycznego państwa. Miasta pełniące funkcje metropolii o znaczeniu światowym lub kontynentalnym, tzn. takie, które mają szczególną siłę oddziaływania na procesy gospodarcze, polityczne, kulturowe, są najbardziej narażone na takie konflikty. Z inną sytuacją mamy do czynienia w przypadku miast posiadających potencjał do oddziaływania na poziomie regionalnym. W takim przypadku potencjał takich miast i jednocześnie konflikt z władzami centralnymi jest nieporównywalnie mniejszy.

Charakter systemu politycznego wpływa z kolei na to, czy konflikt będzie przebiegał na linii metropolii i bezpośrednio władzy centralnej,

²³ Debata w ramach konferencji naukowej *20 lat doświadczeń samorządu gminnego w III RP. Sukcesy, porażki i wnioski na przyszłość*, która odbyła się w dniach 1–2 czerwca 2010 roku. Organizatorem konferencji był Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM oraz Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej.

²⁴ M. Lackowska, *Dlaczego w Polsce...*

czy będzie można go zaobserwować na poziomie metropolii i władzy regionalnej. Z pierwszą sytuacją mamy do czynienia w przypadku państw unitarnych, a z drugą – w przypadku państw federalnych. Doskonałym przykładem mogą być Niemcy, w których ustroj regionów metropolitalnych uzależniony jest od władz w poszczególnych landach. Nie ma jednolitej koncepcji w ramach całego państwa.

Przedmiotem konfliktu, podobnie jak w przypadku konfliktu władze centralne vs. regiony, jest podział kompetencji. Dodatkowym przedmiotem sporu jest sposób finansowania metropolii. Przykładem może tu być debata metropolitalna we Francji. Jak zauważył Tomasz Kaczmarek i Łukasz Mikula: „Jacques Chirac, jako minister spraw wewnętrznych Francji w latach 70., opowiadał się za silną kontrolą państwa nad miastem. Naturalnie, kiedy sam później został merem Paryża, zdanie to diametralnie zmienił. Z kolei w latach 80. ówczesny prezydent Francji Mitterand próbował osłabić pozycję Chiraca jako mera poprzez stworzenie nowych szczebli zarządzania w postaci samorządowego regionu oraz dzielnic Paryża”²⁵.

Kolejnym przykładem konfliktu, obrazującym rywalizację pomiędzy władzą centralną a metropolią, może być Londyn. Rywalizacja polityczna w stolicy Królestwa Wielkiej Brytanii miała wymiar sporu ogólnokrajowego. Wynikało to z faktu, że w okresie rządów konserwatystów władzę nad Londynem posiadali przedstawiciele Partii Pracy lub na odwrót. Rywalizacja miała charakter strategiczny dla obu partii, ponieważ niemalże 50% wyborców uprawnionych do głosowania zamieszkiwało w Londynie. W związku z tym częste zmiany okręgów wyborczych, które przybierały postać typowego *gerrymanderingu*, były na porządku dziennym²⁶. Największe znaczenie dla funkcjonowania władz metropolitalnych Londynu miał spór pomiędzy premier Margaret Thatcher, a burmistrzem miasta Kenem Livingstonem. Przedmiotem sporu był zakres posiadanych kompetencji oraz sposób finansowania władz. De facto spór trwał jednak od wielu lat i prowadził do systematycznego ograniczania kompetencji. Najpierw

²⁵ T. Kaczmarek, Ł. Mikula, *Ustroje terytorialno-administracyjne...*, s. 52.

²⁶ Więcej zob. G. Rowley, *The Greater London Council elections of 1964 to 1967: a study in electoral geography*, „Transactions of the Institute of British Geographers” 1971, No. 53, s. 117–131.

w 1973 roku odebrano władzom metropolitalnym uprawnienia do zajmowania się gospodarką wodną, a następnie *London Ambulance Service*. Sytuacja ta doprowadziła do coraz częściej pojawiających się pytań o sens istnienia władz metropolitalnych. Pierwszą oznaką wskazującą na pojawiający się zamiar ich rozwiązania był program przedstawiony przez G. Finsberga, polityka Partii Konserwatywnej, który w *A policy for London* postulował rozdzielenie zadań między samorządem, a specjalnym ministrem ds. Londynu. Na realizację powyższego programu nie trzeba było długo czekać. Pretekstem do rozwiązania władz metropolitalnych Londynu była sprawa *fares fires*. Dotyczyła ona problemu cen biletów oraz zarządzania transportem publicznym w Londynie. *Greater London Council* został zlikwidowany na podstawie *Local Government Act* z 1985 roku. Jednocześnie zrezygnowano z mających się odbyć w maju 1985 roku kolejnych wyborów do GLC. Decyzja M. Thatcher wywołała bardzo duże oburzenie opinii publicznej. Prasa lokalna popierała polityka Partii Pracy K. Livingstona. Mimo trwających protestów władzę nad Londynem objął specjalnie powołany minister ds. Londynu funkcjonujący w ramach administracji rządowej. Pozostałe zadania zostały przekazane lokalnym jednostkom *boroughs*. Problematyka zarządzania obszarem metropolitalnym Londynu ponownie stała się przedmiotem debaty publicznej w ramach kampanii wyborczej w 1997 roku. Partia Pracy w swoim programie wyborczym jeden z dokumentów: *A Voice of London*, poświęciła przywróceniu specjalnej struktury organizacyjnej stolicy. Swoje zamierzenia zrealizowała po wygranych wyborach, ustanawiając *Greater London Authority*.

Ordynacja wyborcza powodująca konflikty

Ostatnim czynnikiem analizowanym w artykule, który ma znaczący wpływ na powstanie konfliktu w ramach funkcjonujących struktur metropolitalnych, jest ordynacja wyborcza. Jej znaczenie wynika z faktu, że obszary metropolitalne posiadają bardzo skomplikowaną strukturę administracyjną. Występowanie od kilku do kilkudziesięciu jednostek samorządu terytorialnego, a co się z tym wiąże takiej samej

liczby przedstawicieli społeczności lokalnych odpowiedzialnych przed swoimi wyborcami, powoduje wzrost partykularyzmów. Szczególnie jest on widoczny w przypadku powstania metropolitalnych forów konsultacyjnych, np. kolegów metropolitalnych. Podczas prac w takich instytucjach interes ogólnometropolitalny wymaga podjęcia wydatków na inwestycje, które nie będą miały bezpośredniego przełożenia dla każdej gminy, ale będą doskonale służyły metropolii jako całości. Przykładem tego typu problemu może być zaangażowanie środków finansowych w transport publiczny obsługujący cały obszar. Dla gmin podmiejskich, zamieszkanych najczęściej przez bogatych mieszkańców, posiadających samochód, taki wydatek może nie mieć znaczenia. Dużo ważniejsze z ich perspektywy byłoby wyremontowanie lokalnej drogi, którą poruszają się na co dzień. Ewentualne profity wynikające z organizacji transportu ogólnometropolitalnego nie są bezpośrednio przez nich zauważone. Powyższe rozważania w kontekście ordynacji wyborczej, a w szczególności okręgów wyborczych, mają takie znaczenie, że wójt, burmistrz lub prezydent miasta ponosi odpowiedzialność polityczną przed mieszkańcami, którzy niekoniecznie muszą rozumieć interes ogólnometropolitalny. Kierowanie się w podejmowaniu decyzji abstrakcyjną solidarnością metropolii nie istnieje. W związku z powyższym dochodzi do sytuacji opisanej w literaturze przedmiotu jak *two – lewel games*²⁷. Osoby pracujące w instytucjach ogólnometropolitalnych ponoszą odpowiedzialność polityczną wobec wyborców oceniających ich z perspektywy określonej gminy. Taka sytuacja jest barierą w rozwoju solidarności ogólnometropolitalnej i jednocześnie jest czynnikiem wspierającym partykularyzmy.

Problematyka ordynacji wyborczej może mieć także inny wymiar w kontekście analizowanego problemu. W przypadku występowania obszarów metropolitalnych policentrycznych, tzn. takich, w których nie ma jednego miasta centralnego, ale kilka o porównywalnej wielkości, ordynacja może być czynnikiem kreującym przedstawicielstwo związane terytorialnie²⁸. W praktyce może się to przejawiać w wy-

²⁷ M. Lackowska, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi w Polsce. Między dobrowolnością a imperatywem*, Warszawa 2009, s. 61.

²⁸ Więcej na temat kategorii przedstawicielstwa zob. Z. Balicki, *Parlamentaryzm*.

korzystywaniu rywalizacji pomiędzy miastami przez kandydatów na posłów lub senatorów z różnych okręgów wyborczych poprzez nawoływanie do lokalnych interesów, niedocenianiu lokalnego potencjału, odbieraniu zasłużonej pozycji etc. Rozwiązaniem tego typu problemów mogłoby być wprowadzenie jednego okręgu wyborczego, w ramach którego posłowie i senatorowie byłiby rozliczani przez ogół mieszkańców obszaru metropolitalnego.

Uwagi końcowe

Charles Merriam w *Metropolitan Government* napisał: „modelowe rozwiązanie obszarów metropolitalnych pozostaje jednym z nierozwiązanych problemów nauk politycznych”²⁹. Jest to zagadnienie niezwykle skomplikowane i, jak widać na powyżej przedstawionych przykładach, powodujące wiele konfliktów na wielu poziomach władzy, poczynając od poziomu gminy znajdującej się w obszarze metropolitalnym, a kończąc na poziomie władzy centralnej. Przedmiotem wspomnianych konfliktów jest podział kompetencji pomiędzy poszczególne szczeble samorządu terytorialnego. Podmiotem najbardziej aktywnym w debacie dotyczącej kształtu kompetencji jest poziom regionalny, który jest potencjalnie największym przegrany, gdyż traci istotną część swoich wpływów. Ponadto w przypadku powstania instytucji metropolitalnych zarządza rozwojem regionalnym mniej zasobnych jednostek. Ze szczególnym rodzajem konfliktu mamy do czynienia na poziomie metropolii i władzy centralnej. Ma on wyjątkowo destrukcyjny charakter i może doprowadzić do gry zerojedynkowej, w której uprzywilejowaną pozycję ma administracja rządowa, mogąca rozwiązać struktury metropolitalne, co dało się zauważyć na przykładzie Londynu.

Zarys socjologiczny, Lwów 1900, cyt. za: K. Dzieniszewska-Naroska, *Radny – sąsiad i polityk. Reprezentacja polityczna na szczeblu lokalnym*, Warszawa 2004, s. 13–15.

²⁹ Ch.E. Merriam, *Metropolitan Government*, Chicago 1944, cyt. za: G. Stephens, N. Wikstrom, *Metropolitan Government and Governance. Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*, New York 2000, s. 167.

W związku z tym, że instytucje polityczne wyznaczają ramy polityki³⁰, proces wprowadzenia nowych instytucji metropolitalnych musi być szczegółowo zaplanowany. Wprowadzenie rozwiązań wymaga konsultacji i precyzyjnie określonego podziału kompetencji.

W literaturze przedmiotu można także znaleźć inne czynniki, które wpływają na sukces reformy metropolitalnej. Jest to konieczność wykreowania się elity regionalnej, wparcie organizacji pozarządowych i gospodarczych, poparcie społeczne, a także elementy związane z tożsamością metropolitalną, które umożliwiają wyznaczenie celów ogólnometropolitalnych oraz ich realizację³¹. Nie były one jednak przedmiotem niniejszego artykułu.

Robert Gawłowski

The political barriers to the development of metropolitan areas

The author tries to answer the question what are the political barriers to the development of metropolitan areas? He concludes that it is incredibly complicated and it causes many conflicts at many levels of authority. Therefore he examines several types of conflicts: conflict central city versus surrounding municipalities, the region vs. metropolis, the region vs. the central authorities, the central authorities vs. Metropolis. The subject of conflict is the division of powers between different tiers of local government. The entity most active in the debate on the shape of jurisdiction is the regional level, which is potentially the biggest loser, because losing a significant portion of its proceeds. Furthermore, in the case of a metropolitan institution manages the development of regional less wealthy individuals. The particular type of conflict we are dealing at the level of the metropolis and the central government. It is extremely destructive and can lead to ones-zero game, which has the privileged position of the government, which could solve the structure of the Metropolitan (for example of London).

In view of the fact that political institutions determine the policy framework, the process of introduction of new metropolitan institutions must be carefully planned. Introduction solutions require consultation and a precise division of powers.

³⁰ J.G. March, J.P. Olsen, *Instytucje. Organizacyjne ramy polityki*, Warszawa 2005, s. 30.

³¹ M. Lackowska, *Zarządzanie...*, s. 80–85.