

*Łukasz Mikula**

METROPOLIA A REGION – PROBLEMY USTROJOWE I POLITYCZNE

1. WSTĘP

Problemy zintegrowanego i skutecznego zarządzania metropoliami są od dłuższego czasu przedmiotem zainteresowania zarówno naukowców, jak i szerokiego grona praktyków – polityków, planistów i urzędników. W kontekście zarządzania terytorialnego metropolię należy rozumieć nie tylko jako jedno konkretne miasto w ściśle określonych granicach administracyjnych, lecz jako szerszy obszar funkcjonalny (aglomeracja, obszar metropolitalny), składający się w niektórych przypadkach z kilkudziesięciu lub nawet kilkuset jednostek terytorialnych szczebla lokalnego. Wszelkie próby tworzenia zinstytucjonalizowanych organów zarządzania dla całości takiego obszaru bardzo często prowadzą do kontrowersji związanych z ustaleniem relacji ustrojowych i politycznych pomiędzy władzami metropolitalnymi i regionalnymi. W wielu krajach europejskich wzmacnianie i konsolidacja samorządów metropolitalnych przebiega często równolegle, choć rzadko w sposób skoordynowany, ze wzrostem znaczenia samorządów regionalnych. Stworzenie w takich warunkach zrównoważonej konstrukcji ustrojowej nie jest łatwe. W licznych przypadkach jest to ponadto utrudnione przez rywalizację polityczną, często o charakterze wyłącznie partyjnym lub personalnym, pomiędzy władzami metropolitalnymi a regionalnymi. Problem wzajemnego stosunku tych dwóch szczebli zarządzania terytorialnego wymaga więc głębszej analizy. W artykule przedstawiono przegląd doświadczeń europejskich i krajowych w tej dziedzinie oraz krótką dyskusję na temat ostatnich propozycji ustawowego upodmiotowienia obszarów metropolitalnych w Polsce.

* Dr, adiunkt w Instytucie Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM w Poznaniu.

2. USTALENIA TERMINOLOGICZNE

Przy próbach analizy tytułowego zagadnienia pewną dezorientację mogą z pewnością powodować niektóre kwestie terminologiczne. Jednym z kluczowych kierunków ideowych we współczesnym zarządzaniu metropolitalnym jest koncepcja nowego regionalizmu (*new regionalism*). Według N. Brennera (2003), pojęcie to może mieć zarówno znaczenie ekonomiczne (podkreślenie kluczowej roli wielkich aglomeracji regionalnych jako głównych elementów rozwoju gospodarczego w globalnym kapitalizmie), jak i polityczne – jako wzrost znaczenia trzeciego, pośredniego pomiędzy rządem centralnym a samorządami lokalnymi, szczebla zarządzania (*mezo-government*), który pojawił się w ciągu ostatnich dekad w krajach Unii Europejskiej. Dla M. Keatinga (1998) termin „regionalizm” oznacza pojawienie się regionów jako realnej siły politycznej, a nie tylko jednostek administracyjnych czy planistycznych. Olbrzymie zróżnicowanie ustrojowe państw europejskich utrudnia jednak wspólne rozumienie tego terminu. Istotnym problemem jest fakt, iż w polskiej praktyce nazewnictwa pojęcie regionu jako jednostki zarządzania terytorialnego odnosi się najczęściej do dużych obszarów o silnej odrębności historycznej i wysokim poziomie samodzielności decyzyjnej (np. Bawaria, Katalonia, Lombardia). Tymczasem w Europie termin ten stosowany jest także do jednostek administracyjnych znacznie mniejszych, skupionych wokół wielkiego miasta (np. Region Hannover, Region Stuttgart, Stadsregio Rotterdam), które w języku polskim z punktu widzenia geograficznego nazywane są najczęściej aglomeracją lub obszarem metropolitalnym, a z perspektywy administracyjnej byłyby swoistym „super-powiatem” lub „multi-związkiem” komunalnym.

Dodatkowym problemem jest fakt, iż szczególnie w nauce amerykańskiej istnieje tendencja do utożsamiania szczebla regionalnego i metropolitalnego. D. Norris (2001b) stwierdza wprost, iż terminy *regionalism*, *regional governance* i *metropolitan governance* oznaczają w zasadzie to samo. Tego rodzaju praktyka nazewnictwa ma związek z federalnym charakterem państwa USA, w którym poszczególne stany (inaczej niż podmioty tworzące federacje w Europie, np. w Niemczech czy Belgii) w żadnym przypadku nie są określane jako regiony. Z punktu widzenia metropolii amerykańskich władze stanowe są w dużej mierze odpowiednikiem europejskich rządów centralnych (co zresztą wyraźnie przejawia się w dwuznaczności tłumaczenia pojęcia *state government* na język polski). Dodatkowo, w Stanach Zjednoczonych pojęcie *new regionalism* nie odnosi się tylko i wyłącznie do warstwy teoretycznej, lecz nazwą tą określa się także całokształt praktycznych działań aktywnych burmistrzów metropolii, którzy dążą do ożywionej współpracy miast centralnych i przedmieść (Herschel, Newman 2002). Tego rodzaju tendencje przebijają się również do nauki europejskiej. Dla przykładu A. Benz (2001) proponuje, żeby

także w Niemczech dotychczasowe modele związków samorządowych w aglomeracjach miejskich zastąpić koncepcją *regional governance*.

Na potrzeby artykułu przyjęto tradycyjne i bardziej zakorzenione w Polsce rozumienie regionu. Termin władze regionalne lub samorząd regionalny odnosi się więc do stosunkowo rozległych jednostek terytorialnych wyodrębnionych na najwyższym poziomie podziału administracyjnego danego państwa i mających określoną tożsamość historyczną i kulturową.

3. RELACJE MIĘDZY METROPOLIAMI A REGIONAMI – DOŚWIADCZENIA EUROPEJSKIE

Relacje ustrojowe i polityczne pomiędzy metropoliami a regionami są silnie powiązane z zagadnieniem pozycji metropolii w podziale terytorialnym państwa. Zależy ona przede wszystkim od dwóch kwestii:

1) formy ustrojowej metropolii (samodzielna jednostka terytorialna szczebla regionalnego lub lokalnego drugiego stopnia albo podmiot o charakterze obligatoryjnego lub dobrowolnego związku samorządowego),

2) zasięgu metropolii (specjalny status ustrojowy dotyczy albo tylko miasta centralnego albo całego obszaru metropolitalnego).

Możliwe warianty wynikające z kombinacji obu wyżej przedstawionych czynników zaprezentowane zostały, wraz z niektórymi przykładami, w tabeli 1.

Relacje pomiędzy władzami metropolitalnymi a regionalnymi w krajach europejskich ukształtowały się w sposób bardzo różny. Poniżej przedstawione zostały doświadczenia wybranych państw europejskich, które pozwalają ukazać charakterystyczne problemy związane z podjętą tematyką (szerzej o poszczególnych przypadkach – por. K a c z m a r e k, M i k u ł a 2007).

W Wielkiej Brytanii regionalny szczebel zarządzania był w zasadzie przez długi czas w ogóle nieobecny. Największe obszary zurbanizowane Anglii (poza posiadającym odrębny status Londynem) zostały zinstytucjonalizowane w 1974 r. jako „hrabstwa metropolitalne” – jednostki samorządu lokalnego drugiego szczebla. Zrezygnowano w tym przypadku z koncepcji dostosowania podziału terytorialnego do regionów miejskich, a granice hrabstw metropolitalnych określono dość zachowawczo (H a l l 2002). Nawiązywały one bowiem głównie do zasięgu występowania terenów zabudowanych, nie odzwierciedlając w pełni całego obszaru oddziaływania metropolii. Odmienne rozwiązanie niż w Anglii zastosowano w tym samym czasie w Szkocji (P a d d i s o n 2002). Wprowadzono tam dość konsekwentnie zupełnie nowe jednostki administracyjne – regiony, których granice w dużym stopniu ignorowały stare podziały historyczne i nawiązywały do koncepcji regionów miejskich (np. Strathclyde – region miejski Glasgow, Lothian – Edynburg, Grampian – Aberdeen czy Tayside – Dundee). Silne umocowanie prawne i polityczne pozwalało władzom regional-

nym nie tylko na prowadzenie szeroko zakreślonej strategicznej polityki rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego, ale także zapewniało duże możliwości wdrażania proponowanych rozwiązań. Model ustrojowy wprowadzony w 1975 r. w Szkocji stanowił jeden z najbardziej rozwiniętych systemów zarządzania metropolitalnego w Europie (Carmichael, Midwinter 2000).

Tabela 1

Podstawowe formy ustrojowe metropolii europejskich

Forma ustrojowa	Zasięg metropolii	
	Metropolia = obszar metropolitalny	Metropolia = miasto centralne
Metropolia jako jednostka wyodrębniona na najwyższym poziomie podziału terytorialnego (kraj związkowy, region administracyjny)	Paryż (Île-de France), Madryt (Comunidad de Madrid), Greater London	Berlin, Wiedeń, Hamburg, Praga, Bruksela
Metropolia jako jednostka zasadniczego podziału terytorialnego szczebla pośredniego (powiat, hrabstwo)	Region Hanower, hrabstwa metropolitalne w Anglii (1974–1987)	powiaty grodzkie w Polsce, miasta wydzielone z powiatów w Niemczech
Metropolia jako obligatoryjny związek gmin (i/lub powiatów)	wspólnoty miejskie we Francji, związki regionalne w Niemczech (m.in. Ruhra, Stuttgart), Helsinki	m. st. Warszawa (1990–2002)
Metropolia jako dobrowolny związek gmin (i/lub powiatów)	Greater Manchester, West Midlands (Birmingham), Barcelona, Silesia (Górnośląski Związek Metropolitalny)	-

Źródło: opracowanie własne.

Hrabstwa metropolitalne w Anglii rozstały rozwiązane w 1987 r. przez rząd Margaret Thatcher, głównie z przyczyn politycznych. Nie przeprowadzono w tym zakresie żadnych poważnych analiz ani nie uwzględniono specyfiki poszczególnych obszarów (Barlow 1995). Na miejsce hrabstw powstały dość skomplikowane sieci obligatoryjnych i dobrowolnych związków samorządowych. Z kolei w 1995 r. dokonano nowego podziału administracyjnego Szkocji, likwidując regiony i wprowadzając jednostopniowy samorząd lokalny na całym jej obszarze. Jak zauważa jednak R. Paddison (2002), likwidacja najwię-

kszego regionu – Strathclyde, byłaby i tak przesądzona w obliczu wprowadzonej kilka lat później autonomii Szkocji. Skupiając prawie połowę ludności kraju, region Strathclyde stanowiłby bowiem zbyt silny alternatywny ośrodek władzy.

Na poziomie regionalnym w Anglii funkcjonują w chwili obecnej w praktyce wyłącznie agendy rządowe. Jedynym regionem samorządowym jest Wielki Londyn, obejmujący 32 gminy (*boroughs*) i City of London. Nie jest to jednak typowy region jak w większości innych dużych krajów europejskich (nie obejmuje m.in. rozległej strefy podmiejskiej Londynu), lecz raczej specyficzna forma ustrojowa dla jednego wielkiego miasta. Utworzenie samorządów regionalnych obejmujących inne obszary metropolitalne Anglii jest kwestią wątpliwą. Reforma mająca na celu stworzenie samorządowego regionu North-East zakończyła się niepowodzeniem w listopadzie 2004 r., po odrzuceniu projektu w referendum przez mieszkańców. Jak wynika z badań przeprowadzonych przez D. Norrisa (2001), lokalne elity polityczne byłyby w stanie zaakceptować samorządy regionalne tylko pod warunkiem, iż przejęłyby one kompetencje wyłącznie od rządu centralnego, nie naruszając żadnych dotychczasowych uprawnień jednostek lokalnych.

W przypadku Francji pierwsza fala reformy metropolitalnej rozpoczęła się od końca lat pięćdziesiątych XX w., wraz z nasileniem procesów urbanizacyjnych. Jednym z zasadniczych czynników przyspieszających rozwój nowych form zarządzania metropolitalnego we Francji były decyzje planistyczne podjęte na szczeblu centralnym. W 1965 r. wyznaczono 8 tzw. metropolii równowagi – *métropoles d'équilibre* (Bordeaux, Lyon, Marsylia, Tuluza, Strasburg, Rennes, Lille, Nancy-Metz) przede wszystkim w celu zrównoważenia struktury ekonomicznej kraju i przeciwdziałania olbrzymiej dominacji Paryża w życiu gospodarczym Francji. Brak struktur zarządzania i planowania na poziomie metropolitalnym stał się istotną barierą dla rozwoju koncepcji *métropoles d'équilibre* (Benz, Frenzel 2002). W celu osiągnięcia odpowiedniego stopnia integracji zarządzania aglomeracjami zaczęto wdrażać nowe rozwiązania organizacyjne oparte przede wszystkim na kooperacji gmin. W drugiej połowie lat sześćdziesiątych XX w. wprowadzono instytucję *communautés urbaines* (CU) – wspólnot miejskich – obdarzonych szerokim zakresem zadań i władztwem podatkowym. Wprowadzenie w latach osiemdziesiątych XX w. kolejnego szczebla administracji samorządowej w postaci regionów uczyniło złożony model zarządzania terytorialnego we Francji jeszcze bardziej skomplikowany. Jednocześnie osłabiło to nieco pozycję polityczną wspólnot miejskich.

Specyficznym charakterem odznacza się system zarządzania największą francuską metropolią – Paryżem. W 1966 r. utworzono formalnie region Île-de-France, nawiązujący granicami do zasięgu obszaru metropolitalnego stolicy, który pierwotnie jednak miał charakter wyłącznie planistyczny, a nie samorządowy (uzyskał go dopiero w latach osiemdziesiątych XX w.). Rada regionu stołecznego ma mniejsze kompetencje niż jej odpowiedniki w innych częściach

kraju, przede wszystkim w zakresie zarządzania transportem publicznym. W tej dziedzinie nadal utrzymuje się bardzo istotna rola agend rządu centralnego. Podobna sytuacja dotyczy sfery planowania przestrzennego. Proces decentralizacji zarządzania terytorialnego we Francji obejmuje jednak w coraz większym stopniu również region stołeczny. W aglomeracji Paryża rośnie znaczenie rady regionu (L e f è v r e 2003).

W przypadku metropolii Niemiec istnieje duża różnorodność stosowanych rozwiązań ustrojowych, co związane jest przede wszystkim z federalnym ustrojem państwa (K a c z m a r e k, M i k u ł a 2008). Regulacja ustroju samorządu terytorialnego należy do kompetencji władz krajów związkowych – landów, które mają również bardzo istotny wpływ na kluczową dla obszarów metropolitalnych dziedzinę planowania przestrzennego. Metropolie niemieckie nie są więc, jak ma to nieraz miejsce w przypadku krajów unitarnych, traktowane jednakowo w skali całego państwa, lecz z reguły zajmują wyjątkową i odrębną pozycję ustrojową w obrębie swojego landu.

Geneza zarządzania metropolitalnego w Niemczech jest zasadniczo związana z dziedzina planowania przestrzennego (F ü r s t 2005). W obliczu intensywnej powojennej suburbanizacji fragmentacja administracyjna na szczeblu gminnym uniemożliwiła prowadzenie spójnej polityki przestrzennej w skali metropolitalnej. Formalnemu wyodrębnieniu obszarów metropolitalnych sprzyjała ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym (*Raumordnungsgesetz*) z 1964 r., która wprowadziła obowiązek ustanowienia przez poszczególne kraje związkowe regionów (lub, używając polskiej terminologii, subregionów) planistycznych jako wewnętrznego podziału pomocniczego (H e r r s c h e l, N e w m a n 2002). Subregiony obejmujące największe miasta nawiązywały najczęściej do zasięgu obszaru metropolitalnego, tworząc tym samym swego rodzaju strukturę pośrednią pomiędzy landem a wielkimi miastami i powiatami ziemskimi. Mimo iż regiony planistyczne nie stały się elementem zasadniczego podziału terytorialnego, na poziomie tym stworzone zostały pewne struktury organizacyjne, najczęściej w formie regionalnych związków planistycznych składających się z przedstawicieli władz lokalnych. Regulacja ustrojowa tego rodzaju instytucji jest zróżnicowana w poszczególnych landach. Przyjęty model funkcjonowania przesądza o tym, czy w związku reprezentowane są wszystkie samorządy danego regionu czy też w imieniu mniejszych gmin występują przedstawiciele odpowiednich powiatów ziemskich. W zależności od stopnia autonomii związków ich aparat wykonawczy (np. biura planistyczne) umiejscowiony jest albo przy regionalnych przedstawicielstwach władz kraju związkowego (*Regierungsbezirke*) albo funkcjonuje jako samodzielna instytucja administracji samorządowej.

W wielu przypadkach samorządowe związki planistyczne są nadal podstawowymi instytucjami zapewniającymi koordynację rozwoju całego regionu metropolitalnego. Ich zakres działania był z czasem często rozszerzany również na

inne dziedziny. Związki funkcjonują przede wszystkim na podstawie ustawy parlamentów poszczególnych krajów związkowych.

W Holandii w latach 1991 i 1994 uchwalono ustawy ramowe, które określały procedury tworzenia samorządów metropolitalnych jako nowego szczebla samorządu terytorialnego – prowincji miejskich (*stadsprovincie*). Istotnym czynnikiem utrudniającym wdrożenie koncepcji *stadsprovincie* okazał się brak wsparcia i współdziałania ze strony administracji dotychczasowych prowincji (o granicach historycznych). Jednostki metropolitalne miały zastąpić na swoim obszarze dotychczasowe władze prowincji, jednak problem stanowił zróżnicowany zakres kompetencji. Prowincje pełniły do tej pory przede wszystkim funkcje nadzorcze, tymczasem władze metropolitalne miały mieć charakter wykonawczy (Dijkink 1995). Stąd też już w 1992 r. pojawiła się propozycja, aby reformę terytorialną docelowo rozszerzyć na obszar całego kraju. Jeżeli jej początkowy etap powiodłby się we wszystkich wyznaczonych pierwotnie obszarach metropolitalnych, miała być ona kontynuowana w kolejnych regionach miejskich. W końcowym rezultacie miało powstać ok. 25 prowincji „nowego typu”. Taki rozwój wydarzeń nie do końca odpowiadał przedstawicielom administracji „starych” prowincji (Toonen 1998). Warunkiem utworzenia silnego metropolitalnego szczebla administracji miał być także podział miast centralnych na mniejsze jednostki. Po nieudanych referendum w sprawie reformy w Rotterdamie i Amsterdamie w 1995 r. projekt porzucono i zdecydowano się na wprowadzenie bardziej sformalizowanych form współpracy międzygminnej. Radykalna reforma podziału regionalnego Holandii i próba dostosowania go do zasięgu oddziaływania metropolii nie doszła więc ostatecznie do skutku.

We Włoszech próbę kompleksowego uregulowania statusu obszarów metropolitalnych podjęto w 1990 r. Na mocy ustawy *Ordinamento delle autonomie locali* (tzw. ustawa 142) postanowiono utworzyć nowy szczebel samorządowy, określany jako *citta metropolitana* („miasto metropolitalne”), analogiczny do istniejącego szczebla prowincji, z wybieranymi bezpośrednio władzami. Miały one nie tylko przejąć kompetencje zwykłych prowincji, ale także wiele dotychczasowych zadań gmin, przede wszystkim takich, które ze względu na swoją naturę wymagały koordynacji w skali całego obszaru metropolitalnego. Reforma postrzegana była jako próba ominięcia przez rząd regionalnego szczebla zarządzania, gdzie więcej uwagi poświęcano ogólnym programom rozwoju społeczno-gospodarczego, nieco zaniedbując kluczową dla obszarów metropolitalnych problematykę planowania przestrzennego (Newman, Thornley 1996). Z drugiej jednak strony to właśnie regionom przyznano kluczową rolę w procesie wdrażania reformy. Doszło więc do stworzenia specyficznej konstrukcji prawnej i politycznej, w której regionom powierzono zadanie powołania nowego szczebla zarządzania terytorialnego. Konsekwencją tego był sprzeciw regionów wobec silnych władz metropolitalnych i ich obawa przed ingerencją państwa w wytyczanie granic nowych jednostek (Gualini 2003). Wdrażanie reformy

przebiegało w sposób zróżnicowany w poszczególnych regionach, aczkolwiek najczęściej po początkowym okresie bardziej intensywnych prac były one z reguły zawieszane i porzucane. Zdaniem C. L e f è v r e 'a (2001), wielkie miasta i obszary metropolitalne przegrały rywalizację polityczną z rosnącymi w siłę regionami. W toku procesu decentralizacji ustroju Włoch, to regiony, a nie samorządy metropolitalne stały się najważniejszym szczeblem administracji pomiędzy rządem a gminami. Przykład Włoch, jak żaden inny w Europie, pokazuje, iż istnienie silnych władz na poziomie regionalnym znacząco utrudnia wykształcenie się równie znaczących struktur zarządzania na szczeblu metropolitalnym. Po 20 latach od rozpoczęcia procesu reformy we Włoszech brak jest jej wyraźnych efektów.

Po upadku frankistowskiego reżimu nowa konstytucja Hiszpanii z 1978 r. otworzyła drogę do utworzenia samorządnych, a nawet autonomicznych, regionów (*Comunidades Autonomas*). Mając istotne kompetencje legislacyjne i wykonawcze, regiony zdołały osiągnąć ważną pozycję polityczną. Również odpowiedzialność za zarządzanie metropolitalne została przekazana władzom regionalnym, co w dużej mierze wyjaśnia różne strategie w odniesieniu do poszczególnych obszarów metropolitalnych (T o m à s 2005). W większości przypadków władze regionalne rozwiązały utworzone za czasów dyktatury dotychczasowe formy zarządzania metropolitalnego (Bilbao 1980, Madryt 1983, Valencia 1986, Barcelona 1987). Model relacji metropolitalno-regionalnych ukształtował się jednak w bardzo odmienny sposób w dwóch największych obszarach metropolitalnych Hiszpanii: Barcelony i Madrytu.

Na funkcjonowaniu obszaru metropolitalnego Barcelony niekorzystnie odbijały się, szczególnie w latach osiemdziesiątych XX w., dwa podstawowe konflikty polityczne: pomiędzy rządzoną przez socjalistów Barceloną a gminami podmiejskimi, w których przewagę miała partia komunistyczna, oraz pomiędzy obiema partiami lewicowymi a przeważającymi w rządzie Katalonii narodowcami z partii *Convergencia i Unio* (T o m à s 2005). Dwaj najważniejsi liderzy polityczni: burmistrz Barcelony Pascual Maragall oraz premier Katalonii Jordi Pujol mieli dwie przeciwstawne wizje modelu zarządzania metropolitalnego. Dla Maragalla właściwą Barceloną stanowił cały obszar metropolitalny, który w związku z tym powinien być sformalizowany, a wiodącą rolę w zarządzaniu nim odgrywałoby miasto centralne. Z kolei według Pujola należało promować mniejsze gminy, tak aby zrównoważyć dominację Barcelony. W związku z tym opowiadał się za zdecentralizowanym systemem zarządzania, funkcjonującym pod nadzorem rządu regionalnego, bez formalnych władz metropolitalnych (G a r c í a 2003). Możliwość powstania silnie wyemancypowanego organizmu politycznego, obejmującego połowę ludności regionu zawsze budziła niepokój rządu Katalonii.

Z kolei obszar metropolitalny Madrytu został formalnie wyodrębniony i zinstytucjonalizowany na szczeblu regionalnym oraz posiada bezpośrednio

wybieralne władze o szerokich kompetencjach (Tomàs 2005). Utworzenie odrębnego regionu Madrytu było początkowo kwestionowane, jako że obszar ten nie miał swojej odrębnej tożsamości historycznej, będąc tradycyjnie częścią Kastylii – La Manchy. Jednakże liderzy tego w dużej mierze wiejskiego i słabo zaludnionego regionu pragnęli oddzielić się od problemów stolicy i jej strefy podmiejskiej (Maldonado 2003). Odrzucona została także koncepcja wydzielenia Madrytu jako dystryktu federalnego (Tomàs 2005).

Upodmiotowienie obszaru metropolitalnego na poziomie regionalnym – Wspólnoty Autonomicznej – znacząco uprościło i usprawniło proces zarządzania tym skomplikowanym układem osadniczym. Problemy koordynacji współpracy międzygminnej nie są szczególnie uciążliwe, jako że większość zadań ponadlokalnych przejmują władze regionalne (Maldonado 2003). Niemniej jednak widoczne są spory kompetencyjne oraz rywalizacja polityczna pomiędzy władzami regionu a liderami miasta Madrytu, którzy domagają się większych uprawnień dla gminy centralnej (Tomàs 2005). Pomimo iż rząd centralny próbuje wzmocnić gminy w celu zrównoważenia wpływu władz regionalnych, to jednak region Madrytu pozostaje jednym z wyjątkowych w skali Europy przykładów bardzo silnego zinstytucjonalizowania struktur zarządzania metropolitalnego na poziomie regionalnym.

Podsumowując powyższy przegląd, należy podkreślić, iż wielu badaczy (m.in. Heinz 2000, Brenner 2003) dochodzi do wniosku, iż samorządy regionalne i agendy rządowe średniego szczebla (*mezo-government*) są generalnie sceptyczne wobec reform metropolitalnych, obawiając się utraty kompetencji w razie powstania silnych instytucji metropolitalnych. Co więcej, w praktyce mogą nawet utrudniać wykształcenie się tego typu jednostek, jak np. miało to miejsce we Włoszech (Lefèvre 2001). Wydaje się jednak, iż tego rodzaju interpretacja jest zbyt jednostronna, gdyż w praktyce można wyróżnić co najmniej kilka typów relacji metropolia-region. Zaproponować można ich następującą klasyfikację:

- relacje nieistotne (Anglia, kraje skandynawskie) – słaby politycznie i ustrojowo szczebel regionalny nie stanowi realnej przeciwwagi dla metropolii;
- relacje opiekuńcze (Niemcy) – silne władze regionalne, posiadające kompetencje prawodawcze, są akuszerem, stymulatorem i regulatorem integracji metropolitalnej;
- relacje konfliktogenne (Włochy, Hiszpania, Holandia, Francja) – równoległe lub prowadzone w niewielkim odstępie czasu wzmocnianie szczebla regionalnego i metropolitalnego skutkuje ich wzajemną rywalizacją o zdobycie jak najlepszej pozycji w systemie zarządzania terytorialnego w państwie;
- relacje zinternalizowane (Paryż, Madryt) – metropolia (w granicach obszaru metropolitalnego) zostaje wyodrębniona na poziomie regionu administracyjnego, a ewentualne konflikty miasta centralnego z władzami regionalnymi zyskują tym samym charakter „wewnątrzmetropolitalny”.

Ostatnie rozwiązanie wydaje się szczególnie interesujące, jednak w praktyce występuje stosunkowo rzadko. Jak wskazuje A. Norton (1994), aby utworzyć regiony administracyjne o charakterze typowo metropolitalnym wymagana jest nieraz zmiana głęboko zakorzenionych granic historycznych. Pogodzenie sprzecznych postulatów: z jednej strony poszanowania tożsamości kulturowej i historycznej regionu oraz wyrównywania dysproporcji między jego centrum a peryferiami, z drugiej natomiast potrzeby sprawnego zarządzania metropoliami i konsolidacji kompetencji władz publicznych w ich obrębie, często okazuje się zadaniem nie do wykonania.

4. DOŚWIADCZENIA POLSKIE I DYSKUSJA NAD USTAWĄ METROPOLITALNĄ

W przypadku Polski trudno w ogóle w odniesieniu do okresu przed 1998 r. mówić o problemie relacji politycznych i ustrojowych między metropoliami a regionami. W opinii A. Smytt (1999) aglomeracje miejskie były wówczas w stosunkowo korzystnej sytuacji terytorialno-administracyjnej. Małe województwa (m.in. warszawskie, łódzkie, krakowskie) pokrywały się z obszarami metropolitalnymi największych miast. Mimo braku samorządu na tym szczeblu wojewodowie posiadali pewne kompetencje służące spójności zarządzania i koordynacji rozwoju, a dodatkowo małe województwa były odpowiednimi obszarami statystycznymi dla monitorowania sytuacji społeczno-gospodarczej wielkich miast w powiązaniu z ich najbliższym otoczeniem. Odmiennie zdanie prezentowali m.in. J. Purchla i J. Sepioł (1997), którzy stwierdzili, że małe województwa odcięły największe miasta od ich dużych regionów funkcjonalnych, będących naturalnym zapleczem metropolii.

W toku prac nad reformą część środowisk samorządowych postulowała utworzenie samorządowych regionów metropolitalnych w obrębie dużych województw, które przejęłyby część zadań samorządu wojewódzkiego (m.in. planowanie przestrzenne, drogi), ale przekazywałyby także część pieniędzy do budżetu całego województwa (Mażewski 1997, Smytt 1999). Głównym argumentem na rzecz takiego rozwiązania była kwestia słabej reprezentacji metropolii w samorządzie regionalnym w porównaniu z resztą ludności województwa (szczególnie przy planowanym podziale na 12 dużych regionów). Jednak w 1998 r. żadna z koncepcji umieszczenia obszarów metropolitalnych na szczeblu samorządu regionalnego nie została wprowadzona w życie. Wielkie miasta stały się ośrodkami dużych regionów administracyjnych, nawiązujących do ich szerszych zasięgów oddziaływania oraz granic historycznych. Po likwidacji małych województw miejskich i włączeniu ich do dużych regionów, obszary metropolitalne uległy dezintegracji administracyjnej (Smytt 1999).

Jedynymi więziami jakie pozostały są dobrowolna współpraca gmin oraz współdziałanie powiatów i miast na prawach powiatu. Istnieje co prawda teoretyczna prawna możliwość koordynacji rozwoju przestrzennego obszarów metropolitalnych przez samorząd województwa (art. 39 ust. 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), jednak z uwagi na wady legislacyjne instrument ten nie jest w zasadzie do chwili obecnej w ogóle wykorzystywany.

Tabela 2

Zasadnicze różnice pomiędzy rządowym a „marszałkowskim” projektem
tzw. ustawy metropolitalnej

Element ustawy	Projekt rządowy	Projekt „marszałkowski”
Forma prawna tworzenia obszaru metropolitalnego	Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów	Na podstawie uchwały sejmiku województwa
Kryteria tworzenia obszaru metropolitalnego	Obligatoryjnie: 1) min. 2 mln mieszkańców obszaru i gęstość zaludnienia – min. 200 os./km ² 2) gdy co najmniej trzy miasta na prawach powiatu pozostają ze sobą w bezpośrednim związku funkcjonalno-przestrzennym nieobligatoryjnie: min. 500 tys. mieszkańców obszaru i gęstość zaludnienia – min. 200 os./km ²	Nieobligatoryjnie: co najmniej jedno miasto na prawach powiatu z siedzibą władz samorządu województwa, tylko kryterium gęstości zaludnienia – min. 100 os./km ²
Sposób ustanowienia zespołu metropolitalnego	Z mocy prawa przy utworzeniu obszaru metropolitalnego	Na podstawie dobrowolnego porozumienia miast i gmin, stanowiących łącznie co najmniej połowę gmin obszaru
Lider zespołu	Prezydent miasta centralnego (dopuszczalne inne warianty w obszarach policentrycznych)	Marszałek województwa (prezydent miasta centralnego jego zastępcą)
Obsługa administracyjna zespołu	Biuro zespołu	Urząd Marszałkowski

Źródło: opracowanie własne.

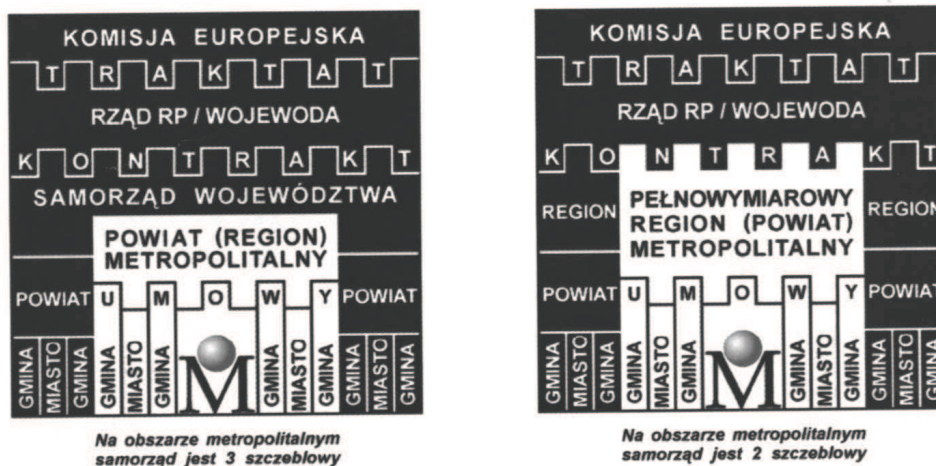
Od 1998 r. co najmniej kilka razy próbowano stworzyć prawne ramy dla zintegrowanego zarządzania obszarami silnie zurbanizowanymi, jednak żaden ze zgłoszonych do tej pory projektów tzw. ustawy metropolitalnej nie przeszedł pełnej drogi legislacyjnej. Na szczególną uwagę zasługują dwa ostatnie projekty z 2009 r.:

1) projekt ustawy o polityce miejskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw, opracowany przez Konwent Marszałków Województw w styczniu 2009 r. – projekt „marszałkowski”,

2) projekt ustawy o polityce miejskiej państwa i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie (8 maja 2009 r.) – ostatni oficjalnie opublikowany projekt rządowy.

Promują one dwa zupełnie odmienne modele zarządzania metropolitalnego. Najważniejsze elementy obu projektów i zasadnicze różnice pomiędzy nimi zestawione zostały w tabeli 2.

Jak widać z powyższego zestawienia, oba projekty zupełnie inaczej rozkładają akcenty polityczne w ramach modelu zarządzania obszarem metropolitalnym. Rząd promuje silną kooperację samorządów lokalnych, podczas gdy regiony dążą do luźniejszych form współpracy pod przewodnictwem marszałków województw. Jeszcze inną koncepcję przedstawia Unia Metropolii Polskich, która wyraźnie stawia na silną emancypację metropolii spod ewentualnej kurateli władz regionalnych (rys. 1). Nie jest w tej chwili jasne, który projekt okaże się podstawą dla ostatecznej wersji ustawy metropolitalnej – o ile w ogóle zostanie ona w najbliższym czasie uchwalona.



Rys. 1. Koncepcje reformy struktur terytorialno-administracyjnych na obszarach metropolitalnych w Polsce, przedstawione przez Unię Metropolii Polskich

Źródło: Unia Metropolii Polskich (2008)

5. PODSUMOWANIE

Relacje ustrojowe i polityczne pomiędzy metropolią a regionem kształtują się w krajach europejskich w sposób bardzo zróżnicowany, przy czym kluczową rolę odgrywa pozycja szczebla regionalnego w systemie zarządzania państwem oraz determinacja władz centralnych w dążeniu do usprawnienia mechanizmów zarządzania metropolitalnego. Jednoczesne wzmocnienie instytucji regionalnych i metropolitalnych często prowokuje potencjalne i rzeczywiste konflikty kompetencyjne i polityczne, szczególnie w sytuacji, kiedy w danym państwie zarówno metropolie, jak i regiony nie czują się jeszcze dostatecznie umocowane kompetencyjnie i finansowo. Samorządy regionalne stają się najczęściej jednocześnie „za słabe i za silne”. Czują zagrożenie dla swojej z trudem wywalczonej pozycji ze strony ewentualnych nowych władz metropolitalnych, a jednocześnie ich uprawnienia są na tyle silne, że pozwalają torpedować forsowane przez szczebel centralny reformy metropolitalne. Tylko tam, gdzie rola władz regionalnych jest w ogóle niekwestionowana (Niemcy), mają one komfort bycia stymulatorem procesów usprawniania mechanizmów zarządzania metropolitalnego.

Polska znajduje się w sytuacji, która prowadzi do ukształtowania się konfliktownego modelu relacji politycznych metropolia-region. Istnieją dwie konkurencyjne wizje mechanizmów zarządzania metropolitalnego: wielkich miast (zrzeszonych w Unii Metropolii Polskich) i regionów (Konwent Marszałków Województw). Słabo słyszalny na arenie ogólnopolskiej jest głos trzeciej zainteresowanej strony – samorządów gmin i powiatów podmiejskich. Władze centralne stoją przed wyborem, który określi przyszłe relacje polityczne metropolii i regionów w Polsce. Zadania publiczne, które powinny być koordynowane na szczeblu metropolitalnym, są obecnie rozproszone pomiędzy wszystkie trzy szczeble administracji samorządowej: gminy, powiaty i województwa. Usprawnienie mechanizmów zarządzania metropolitalnego musi więc w pewnym zakresie naruszyć istniejący *status quo*, co zawsze jest trudną i kontrowersyjną decyzją. Znacznie gorszy jest jednak inny scenariusz. Pomiędzy silnymi finansowo i politycznie, lecz ograniczonymi terytorialnie, wielkimi miastami a pozbawionymi kompetencji w zakresie koordynacji spraw metropolitalnych władzami regionalnymi może pojawić się instytucjonalna i polityczna pustka – ze szkodą dla rozwoju całego kraju.”

LITERATURA

- Barlow M., 1995, *Greater Manchester: conurbation complexity and local government structure*, „Political Geography”, 14 (4), s. 379–400.
- Benz A., 2001, *From Associations of Local Governments to Regional Governance in Urban Regions*, „German Journal of Urban Studies”, 40 (2).

- Benz A., Frenzel A., 2002, *The Institutional Dynamics of the Urban Region of Bordeaux: from the 'Chaban System' to Alain Juppé*, [w:] Jouve B., Lefevre C. (eds.), *Local Power, Territory and Institutions in European Metropolitan Regions*, Frank Cass, London, s. 57–81.
- Brenner N., 2003, *Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe*, „European Urban and Regional Studies”, 10 (4), s. 297–324.
- Carmichael P., Midwinter A., 2000, *Metropolitan Government in Decline: Lessons from Scotland*, „The American Review of Public Administration”, 30, s. 161–184.
- Dijkink G., 1995, *Metropolitan Government as a Political Pet? Realism and Tradition in Administrative Reform in the Netherlands*, „Political Geography”, 14 (4), s. 329–341.
- Fürst D., 2005, *Metropolitan Governance in Germany*, [w:] Heinelt H., Kübler D. (red.), *Metropolitan Governance. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*, Routledge, London, s. 151–168.
- García M., 2003, *The Case of Barcelona*, [w:] Salet W., Thornley A., Kreukels A. (red.), *Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of European City-Regions*, Spon Press, London, s. 337–358.
- Gualini E., 2003, *The Region of Milan*, [w:] Salet W., Thornley A., Kreukels A. (red.), *Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of European City-Regions*, Spon Press, London, s. 264–283.
- Hall P., 2002, *Urban and Regional Planning*, Routledge, London.
- Heinz W. (red.), 2000, *Stadt & Region – Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich*, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, vol. 93, Stuttgart.
- Herschel T., Newman P., 2002, *Governance of Europe's City Regions. Planning, policy and politics*, Routledge, London.
- Kaczmarek T., Mikuła Ł., 2007, *Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Kaczmarek T., Mikuła Ł., 2008, *Planowanie przestrzenne i zarządzanie w obszarach metropolitalnych Niemiec*, [w:] Kaczmarek T., Mizgajski A. (red.), *Powiat poznański. Jakość przestrzeni i jakość życia*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 371–384.
- Keating M., 1998, *The New Regionalism in Western Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Lefèvre C., 2001, *Metropolitan Government Reform in Europe: Trends and Challenges*, „Revue Suisse de Sciences Politiques”, 7 (3), s. 136–141.
- Lefèvre C., 2003, *Paris – Île-de-France Region*, [w:] Salet W., Thornley A., Kreukels A. (eds.), *Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of European City-Regions*, Spon Press, London, s. 297–300.
- Maldonado J.L., 2003, *Metropolitan Government and Development Strategies in Madrid*, [w:] Salet W., Thornley A., Kreukels A. (red.), *Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of European City-Regions*, Spon Press, London, s. 359–374.
- Mażewski L., 1997, *Samorządowy region Gdańska*, „Samorząd Terytorialny”, 11, s. 20–31.

- Norris D., 2001a, *Whither Metropolitan Governance?*, „Urban Affairs Review”, 36, s. 532–550.
- Norris D., 2001b, *Prospects for Regional Governance under the New Regionalism: Economic Imperatives Versus Political Impediments*, „Journal of Urban Affairs”, 23 (5), s. 557–571.
- Norton A., 1994, *International Handbook of Local and Regional Government*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Paddison R., 2002, *From Unified Local Government to Decentred Local Governance: The ‘Institutional Turn’ in Glasgow*, „GeoJournal”, 58, s. 11–21.
- Purchla J., Sepioł J., 1997, *Metropolie a rozwój regionalny Polski*, „Samorząd Terytorialny”, 11, s. 3–19.
- Schaap L., 2005, *Reform and Democracy in the Rotterdam Region: an Evaluation of the Attempt to create a Regional Government*, [w:] Heinelt H., Kübler D. (red.), *Metropolitan Governance. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*, Routledge, London, s. 133–150.
- Szmytt A., 1999, *Miejsce polskich metropolii w planowaniu regionalnym – zadania samorządu województwa*, „Samorząd Terytorialny”, 7–8, s. 68–78.
- Tomàs M., 2005, *Building Metropolitan Governance in Spain*, [w:] Heinelt H., Kübler D. (red.), *Metropolitan Governance. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*, Routledge, London, s. 47–62.
- Toonen T.A.J., 1998, *Provinces Versus Urban Centres: Current Developments, Background and evaluation of regionalization in the Netherlands*, [w:] Jones B., Keating M. (red.), *The European Union and the Regions*, Clarendon Press, Oxford, s. 130–149.
- Vergès V., 2002, *Greater Rotterdam: Between Local Territoriality and National Uniformity*, [w:] Jouve B., Lefèvre C. (red.), *Local Power, Territory and Institutions in European Metropolitan Regions*, Frank Cass, London, s. 196–221.

Lukasz Mikula

THE METROPOLIS AND THE REGION: INSTITUTIONAL AND POLITICAL PROBLEMS

(Summary)

In the context of territorial governance, a metropolis is not a single city within its administrative boundaries but a wider functional area comprising several municipal units. All attempts to create formalized institutions for such areas lead to the problem of establishing political and organizational relations between the metropolitan and the regional authorities. Achieving a balance of power between them is not an easy task and is sometimes even more difficult due to the political and partisan rivalry between the opposing sides.

In this paper experiences of West European countries are presented and confronted with the recent discussion about statutory metropolitan areas in Poland. Four types of

relations between the metropolitan and the regional level are distinguished: patronage, insignificant, conflict-provoking, and internalized. The essential conclusion of the paper is that strengthening the regional and metropolitan governments at the same time inevitably leads to institutional and political conflicts. This is especially true when both the regional and metropolitan authorities feel that their position is not fixed and grounded within the administrative system of the state.

The latest draft of the so-called Metropolitan Act in Poland is most likely to lead to the conflict-provoking model of political relations between the metropolitan and regional governments. Introducing a strong metropolitan level of territorial governance seems to be very controversial because it breaks the current *status quo*. However, another scenario – an institutional void between the local and the regional government – is much worse for the development of Poland's largest metropolitan areas.