

Małgorzata Pięta-Kanurska

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

METROPOLITAN GOVERNANCE **– WYZWANIE DLA POLSKICH SAMORZĄDÓW**

Streszczenie: Zmiany o charakterze administracyjnym w niewielu przypadkach nadążają za postępem procesów urbanizacyjnych, stąd formalne granice miast rzadko pokrywają się z granicami demograficznymi czy fizjonomicznymi obszarów miejskich. Dlatego niezwykle aktualne, również na początku XXI wieku, jest spójne zarządzanie obszarem metropolitalnym. W artykule opisano najnowsze koncepcje zarządzania obszarami metropolitalnymi, a w szczególności scharakteryzowano *metropolitan governance*. Ponadto celem artykułu było także wskazanie możliwości wpływania na rozwój lokalny i regionalny przez polskie samorządy terytorialne, właśnie na skutek zarządzania w jednostkach terytorialnych przez pryzmat *metropolitan governance*.

Słowa kluczowe: *metropolitan governance*, obszar metropolitalny, samorząd terytorialny.

1. Wstęp

Współcześnie problemy związane z funkcjonowaniem dużych miast stały się przedmiotem ożywionej dyskusji zarówno na świecie, jak i w Polsce. Jest to na tyle ważna sprawa, że została wpisana w ogólnoeuropejską debatę na temat zarządzania obszarami metropolitalnymi. Sprawne zarządzanie rozrastającym się wciąż obszarem miejskim staje się nie lada wyzwaniem dla władz lokalnych i regionalnych.

Już w latach 60. XX wieku P. Korcelli zauważał – aktualny również na początku XXI wieku – problem rosnącej fragmentaryzacji terytorialnej funkcjonalnie powiązanego obszaru¹. Nadal obserwuje się, iż powstają różnego rodzaju niezgodności między zasięgami formalnych i rzeczywistych zjawisk występujących w agregacjach miejskich. Niezbędna zatem staje się koordynacja działań, które w funkcjonalnym regionie wykraczają poza granice administracyjne jednostek. Potrzebę specyficznych działań potęguje fakt, że dotyczy to obszaru, gdzie skutek wyjątkowej koncentracji ludzi i ich działalności występuje szczególne natężenie różnego rodzaju

¹ Por.: P. Korcelli, *Problematyka regionów metropolitalnych w Stanach Zjednoczonych i w Wielkiej Brytanii*, „Przegląd Geograficzny” 1967, t. XXXIX, z. 2.

problemów (np.: negatywne efekty zewnętrzne, spory między gminami podmiejskimi i miastami o transport publiczny, wywóz i składowanie odpadów czy planowanie terenów pod inwestycje). W związku z tym niezbędna jest koordynacja działań wykraczająca poza jednostkę administracyjną, a dotycząca kierunków rozwoju całego obszaru metropolitalnego. W zarządzaniu obszarem metropolitalnym powinno się dążyć do zapewnienia spójnego funkcjonowania regionu miejskiego na najniższych szczeblach (np. na poziomie gmin), dzięki czemu będzie on mógł skutecznie konkurować na arenie krajowej i międzynarodowej².

Warto także podkreślić, iż w dorobku nauki o mieście istnieje wiele koncepcji dotyczących zarządzania obszarami metropolitalnymi³. Pośród nich warto wyróżnić *metropolitan governance*. Jest to koncepcja najnowsza, która w dobie gospodarki ustawicznie uczącej się i charakteryzującej się ogromną złożonością zachodzących w niej procesów może stanowić cenny instrument rozwoju i planowania obszarów metropolitalnych.

2. Zarządzanie obszarami metropolitalnymi – możliwe rozwiązania

Jak wspomniano, jest duża liczba przesłanek dotyczących konieczności koordynacji działań jednostek samorządowych w obszarze metropolitalnym. Można stwierdzić, iż najważniejszą z nich jest zjawisko fragmentacji terytorialnej (między jednostkami samorządu terytorialnego, często różnych szczebli), a także nasilanie się fragmentacji instytucjonalnej (potęgowanej przez globalizację). Fragmentacja instytucjonalna polega na występowaniu wielu instytucji zaangażowanych w proces zarządzania publicznego⁴.

Sytuacja taka zadecydowała, iż badacze procesów przestrzennych podejmują rozważania na temat sposobów organizacji zarządzania obszarów metropolitalnych. Zaczęły się one równoległe z nasileniem urbanizacji, tj. pod koniec XIX wieku. Jednocześnie zauważa się, iż trwająca już ponad wiek dyskusja nie przyniosła uniwersalnego rozwiązania, niemniej jednak uporządkowała różne podejścia do problemu.

² Por.: P. Swianiewicz, *Nowe interpretacje teoretyczne polityki miejskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005 nr 4, s. 5-25.

³ Obszar metropolitalny jest głównym, wielofunkcyjnym ośrodkiem danego regionu, w którym skupiają się funkcje wyższego rzędu: ekonomiczne, naukowe i kulturalne. Granice obszaru metropolitalnego mogą przekraczać granice jednostek administracyjnych czy państw. We współczesnym świecie, w krajach rozwiniętych, kontakty między regionami następują właśnie przez ich obszary metropolitalne pozostające ze sobą w powiązaniach komunikacyjnych i instytucjonalnych. Por.: B. Malisz, *Uwagi na temat aglomeracji miejskich*, [w:] *Agglomeracje miejskie w Polsce – pojęcie i terminologia*, Biuletyn KPZK nr 79, Warszawa 1973.

⁴ Zob. szerzej P. Swianiewicz, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi – doświadczenia międzynarodowe a rzeczywistość polska*, „Samorząd Terytorialny” 2006 nr 1-2, s. 29-43.

Głównymi nurtami dyskursu są tradycje zakorzenione w starym regionalizmie: reforma metropolitalna i teoria wyboru publicznego, oraz koncepcje wywodzące się z nowego regionalizmu (utrzymującego, że zarządzanie metropolią nie wymaga konsolidacji administracyjnej czy ram instytucjonalnych opartych na aparacie władzy samorządowej, ale luźnej współpracy prywatnych i publicznych aktorów).

Tradycja reformy metropolitalnej zakłada, że istnienie na obszarach metropolitalnych wielu niezależnych jednostek administracyjnych to poważne utrudnienie administracyjne i funkcjonalne dla całego regionu. Koordynacja działań o zasięgu ogólnometropolitalnym jest niemożliwa, a wypracowanie systemu wspólnego zarządzania metropolią wymaga podjęcia dodatkowych działań. Natomiast w teorii wyboru publicznego wskazuje się, iż równoległe istnienie wielu jurysdykcji na obszarach metropolitalnych jest pozytywne, ponieważ przyczynia się do zdrowej konkurencji między jednostkami, a mieszkańcom daje możliwość wyboru, w której gminie chcą mieszkać.

Możliwe rozwiązania, nawiązujące do obu teorii, bardzo przejrzyście przedstawia M. Goldsmith⁵. Pierwszą z nich jest aneksacja (utworzenie jednostki metropolitalnej – *metropolitan government*). W praktyce takie rozwiązanie oznacza inkorporację (aneksację) przez miasto centralne okolicznych gmin, czego efektem jest powstanie dużej obszarowo i bardzo zróżnicowanej społecznie i gospodarczo jednostki (za teorią reformy metropolitalnej). Spotyka się wiele zarzutów wobec tego podejścia. Po pierwsze aneksacja powoduje tworzenie rozległych i bardzo zróżnicowanych, a zarazem trudnych do zarządzania jednostek. Po drugie jest to „barbarzyństwo” z punktu widzenia podmiotowości społecznych, którym zabiera się małą ojczyznę. Przykładem takiego rozwiązania były jednostki metropolitalne utworzone w Barcelonie (1974-1987) czy w Kanadzie, w Montrealu (1970 r.). Obie zostały zlikwidowane jako rozwiązania nieefektywne. Cechami charakterystycznymi jednostki metropolitalnej są silny formalizm i utrata autonomii przez samorządy lokalne. Doświadczenia wymienionych państw pokazały, iż takie rozwiązanie budziło różnorakie konflikty. Od połowy XX wieku zaprzestano zatem stosowania tej metody.

Następną propozycją jest współpraca międzygminna (tworzenie związków). Polega ona na dobrowolnej współpracy jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład obszaru metropolitalnego – według teorii wyboru publicznego luźna współpraca jednostek samorządu terytorialnego lepiej niż sformalizowana struktura organizacyjna odpowiada na pojawiające się wyzwania.

Inne koncepcje to amalgamacja (czy konsolidacja), tworzenie wieloszczeblowych struktur metropolitalnych, ustanowienie dwuszczeblowej struktury władz na obszarze metropolitalnym (za teorią reformy metropolitalnej). Ostatnią opcją przytaczaną w typologii jest niepodejmowanie żadnych działań (silnymi argumentami za

⁵ M. Goldsmith, *The experience of metropolitan government in England*, [w:] *Metropolitan governance. Capacity, democracy and the dynamic of place*, red. H. Heinelt, D. Kuebler, Routledge, Oxon, 2007 s. 81-99.

obronieniem tej linii są względy polityczne: bezpieczniej jest zaniechać niepopularnych politycznie działań i zostawić problem metropolitalny samemu sobie).

Przy wyborze tych koncepcji ścierają się dwa podejścia: szkoła reformy metropolitalnej kontra teoria wyboru publicznego (obie wywodzą się z tradycji amerykańskiej). Ponadto każde z przytoczonych rozwiązań wywołuje wątpliwości czy wręcz krytykę, dlatego wciąż poszukuje się nowych sposobów organizacji obszarów metropolitalnych. Pamiętać jednak należy, że „czyste” modele teoretyczne w praktyce nie istnieją, często występują równoległe lub tworzą różne kombinacje⁶.

3. *Metropolitan governance* – charakterystyka głównych założeń koncepcji

W literaturze przedmiotu występuje takie pojęcie, jak „problem metropolitalny”. Przez pojęcie to rozumiemy trudności w spójnym funkcjonowaniu obszaru metropolitalnego powodowane funkcjonowaniem w nim wielu instytucji publicznych i prywatnych. Dlatego zarówno w Polsce, jak i za granicą toczy się spór nad kształtem prawnym obszarów metropolitalnych oraz nad tym, w jaki sposób powinny być skoordynowane działania gmin budujących obszar metropolitalny. W Polsce przykładami takich działań jest debata w ramach Unii Metropolii Polskich, natomiast za granicą D. Kuebler i B. Schab jako propozycję rozwiązania tego problemu, lansują pojęcie *metropolitan governance* (2007)⁷. Należy zauważyć, iż w nauce o mieście jest to podejście najnowsze (powyżej zasygnalizowano istniejące wcześniej inne propozycje rozwiązań problemu niedopasowania struktur administracyjnych do powiązań funkcjonalnych obszaru metropolitalnego).

Metropolitan governance to otwarty system zarządzania publicznego dopuszczający szeroką partycypację bardzo różnych (nie tylko publicznych) aktorów. Do podmiotów (aktorów) mogących uczestniczyć w tym procesie, a co więcej – aktywnie go kreować, zaliczamy przede wszystkim samorządy, ośrodki naukowo-badawcze, firmy prywatne i organizacje pozarządowe. Aktorzy ci funkcjonują w sieci różnorodnych powiązań, kontaktów; są to sieci stabilne, choć często dobrowolne i nieformalne (to odróżnia właśnie *governance* od *government*, który tworzą struktury formalne). Ponadto kluczowy w *governance* (więc również w *metropolitan governance*) jest nacisk na odejście w zarządzaniu publicznym od hierarchicznych struktur polityczno-terytorialnych i dążenie do budowania sieci opartych na relacjach poziomych. Współpraca i wypracowanie modelu zarządzania publicznego następuje przez negocjacje, argumentację i wzajemne ścieranie się poglądów. Potrzebne są więc tu takie czynniki, jak: zaufanie, kultura polityczna czy silne przywództwo⁸.

⁶ Zob. szerzej: tamże, s. 81-99.

⁷ D. Kuebler, B. Schwab, *New regionalism in five Swiss metropolitan areas: an assessment of inclusiveness, deliberation and democratic accountability*, “European Journal of Political Research” 2007, vol. 46/4, s. 473-502.

⁸ Tamże, s. 473.

Niezmiernie istotne jest jednocześnie zrozumienie, iż koncepcja *metropolitan governance* nawiązuje do przejścia od perspektywy, w której samorząd terytorialny jest postrzegany jako narzędzie wytwarzania i dostarczania wielu usług publicznych, do perspektywy, w której najważniejsze jest przywództwo potrzebne do rozwoju społeczności lokalnej. W związku z tym pojawił się nacisk na podnoszenie kwalifikacji pracowników samorządu i poprawę warunków pracy w nim⁹.

4. *Metropolitan governance* na przykładzie regionu Frankfurt-Ren-Men¹⁰

Rozwiązania ustrojowe w aglomeracjach miejskich Niemiec stanowią stosunkowo często przedmiot znacznych reform. Przykładem obszaru metropolitalnego, w którym niedawno dość radykalnie zmodyfikowano model zarządzania w kierunku *metropolitan governance*, jest region Frankfurt-Ren-Men.

Pomimo zdecydowanej dominacji Frankfurtu region ma charakter policentryczny, obejmuje nie tylko inne duże miasta Hesji, takie jak m.in. Darmstadt i Wiesbaden, ale także ważne ośrodki miejskie Nadrenii, Palastynatu (Moguncja) i Bawarii (Aschaffenburg). Od południa graniczy on z rozległym regionem metropolitalnym Ren-Necker.

Problemy koordynacji rozwoju regionu metropolitalnego Ren-Men, przede wszystkim w najbliższym sąsiedztwie Frankfurtu, dostrzeżono wcześniej. Już w roku 1965 powołano pierwszą jednostkę planistyczną – Regionale Planungsgemeinschaft Untermain (RPU). Z jednej strony zasięg działania RPU nie pokrywał się z całym funkcjonalnym obszarem metropolitalnym, z drugiej zaś miasto Frankfurt sprzeciwiało się zbyt silnej pozycji gmin podmiejskich. Następnie, w 1975 r., powstał obligatoryjny związek wielozadaniowy Umlandverband Frankfurt, zrzeszający 43 gminy o łącznej liczbie 1,5 mln mieszkańców. Rząd krajowy nie był szczególnie zainteresowany utworzeniem i wspieraniem silnego związku samorządowego w najważniejszym regionie landu, gdyż ten mógłby się stać zbyt dużym konkurentem politycznym. W sferze zarządzania metropolitalnego coraz bardziej widoczne stawały się również inicjatywy sektora prywatnego zmierzające do wzmocnienia gospodarki regionu i jego konkurencyjności. Pojawiały się także nowe propozycje ustrojowe. Zasadnicze zmiany ustroju aglomeracji Frankfurtu wprowadzone zostały ustawą o wzmocnieniu współpracy komunalnej i planowania w regionie Ren-Men z dnia 19 grudnia 2000 r. uchwaloną początkowo na 5 lat. Reforma ta oznacza przejście od dotychczasowego tradycyjnego modelu *metropolitan government* do bardziej

⁹ Por.: A. Lipska-Sondecka, A. Frydrysiak, *Uwagi na temat administracji rządowej i samorządowej w Polsce – głos do dyskusji*, „Samorząd Terytorialny” 2008 nr 12, s. 7-13.

¹⁰ T. Kaczmarek, Ł. Mięka, *Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2007, s. 55-67.

elastycznej koncepcji *metropolitan governance*. Na mocy ustawy rozwiązany został Umlandverband Frankfurt, a nowy model zarządzania metropolitalnego oparto na trzech filarach: jednozadaniowym związku planistycznym Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/RheinMain, Radzie Regionu (Rat der Region) oraz dobrowolnej współpracy samorządów. Planungsverband jest formalnie prawnym następcą dotychczasowego Związku, jednak większość zadań Umlandverband przeszła w ręce nowych podmiotów, takich jak jednozadaniowe związki samorządowe i spółki prawa prywatnego. W skład Związku wchodzi 75 gmin zamieszkałych łącznie przez 2,2 mln osób. Każda gmina deleguje do Izby Związku jednego reprezentanta, który dysponuje liczbą głosów zależną od liczby mieszkańców gminy. Przedstawiciele miast powyżej 50 tys. mieszkańców mają więcej niż jeden głos (najwięcej Frankfurt – 12), co daje łącznie 93 głosy w Izbie. Drugą instytucją działającą w skali obszaru metropolitalnego jest Rada Regionu, w której skład wchodzi reprezentanci powiatów ziemskich i miast powyżej 50 tys. mieszkańców: starostowie i burmistrzowie oraz delegaci rad powiatów i rad miast. Mniejsze gminy nie mają więc indywidualnych przedstawicieli w tym gremium. Rada pełni funkcję komitetu koordynacyjnego, działając raczej w formach „miękkich”. Do jej zadań należy m.in. ustalanie ogólnych zasad zarządzania wspólnymi sprawami w obrębie regionu, zwoływanie konferencji regionalnych i organizowanie współpracy z obszarami sąsiednimi. Na uwagę zasługuje zmniejszenie demokratycznej legitymacji władz metropolitalnych poprzez wycofanie się z formuły bezpośrednich wyborów organów przedstawicielskich. Nowy model zarządzania metropolitalnego w regionie Ren-Men wydaje się jednak uzyskiwać coraz większą stabilność. W roku 2006 jego obowiązywanie zostało przedłużone na kolejne 5 lat, do roku 2011. Problemy związane z określeniem charakteru władz metropolitalnych stanowią być może część zagadnienia, jakim jest konfrontacja tradycyjnego modelu *metropolitan government* z nowszymi trendami określanymi często jako *metropolitan governance*. W Niemczech nadal istnieje spore przywiązanie do pierwszego modelu, gdyż – według rozpowszechnionego w administracji poglądu – efektywne zarządzanie metropolitalne może być wykonywane tylko przez silne struktury zdolne do podejmowania legalnie wiążących decyzji.

Odpowiedzią na tak postawiony problem może być, jak sugerują D. Furt i A. Rudolph, swoista kombinacja obu koncepcji zakładająca istnienie silnego centrum organizacyjnego oraz bardziej elastycznych form współdziałania w poszczególnych dziedzinach. Od pewnego czasu bowiem coraz ważniejszą rolę w poszczególnych aglomeracjach odgrywa zdolność administracji do włączania w swoją działalność jak najszerszej grupy podmiotów, nie tylko z tradycyjnej sfery publicznej. Zauważa się, iż dopiero w latach 90. XX wieku większego znaczenia nabrały nowe formy zintegrowanego planowania przestrzennego, takie jak fora dyskusyjne czy warsztaty planistyczne. W wielu przypadkach wyraźniejsze stają się również partycypacja i zaangażowanie środowisk lokalnych przedsiębiorców zainteresowanych przede wszystkim rozwojem gospodarczym danego regionu metropolitalnego¹¹.

Sklania to do postawienia zasadniczego pytania: czy dominującym w przyszłości rozwiązaniem problemu zarządzania aglomeracjami w Niemczech będzie silny i zintegrowany, ale nieco zamknięty na współpracę z sektorem prywatnym, tradycyjny samorząd metropolitalny, czy też raczej luźniejsza, ale otwarta i elastyczna, sieć wzajemnych interakcji pomiędzy najważniejszymi podmiotami publicznymi i prywatnymi? Najciekawsze niemieckie modele ustrojowe (Stuttgart, Hanower, Frankfurt) funkcjonują wciąż jeszcze zbyt krótko, aby przesądzić o tym, która z zaproponowanych formuł organizacyjnych w najlepszym stopniu odpowiada nowym wyzwaniom XXI wieku.

5. Podsumowanie

Spójne zarządzanie obszarem metropolitalnym staje się coraz istotniejszym warunkiem rozwoju społeczno-gospodarczego, szczególnie w obliczu rosnącej konkurencji międzynarodowej. Ze współdziałaniem różnorodnych aktorów na tym obszarze wiążą się korzyści skali, efekty aglomeracji i synergii. Kooperacja daje na ogół przewagę w zakresie racjonalizacji zarządzania, koordynacji planowania przestrzennego, efektywniejszego świadczenia usług, a w konsekwencji polepszania jakości życia i gospodarowania w obszarach metropolitalnych. Dlatego też współdziałanie terytorialne w europejskich obszarach metropolitalnych, mimo istnienia wielu barier, wciąż się rozwija, przybierając coraz nowsze, często eksperymentalne formy. Współczesna Europa stanowi prawdziwą mozaikę ustrojów metropolitalnych, co jest wynikiem jej zróżnicowanej historii, stopnia rozwoju procesów urbanizacyjnych, ewolucji różnych rozwiązań politycznych i administracyjnych. Różnorodność form zarządzania terytorialnego jest także pochodną systemów politycznych, poziomu decentralizacji władzy i tendencji reformatorskich w administracji zarówno rządowej, jak i samorządowej¹².

Jednakże należy podkreślić, że wdrażanie nowych, skuteczniejszych metod zarządzania, chociażby takich jak *metropolitan governance*, to współcześnie pożądanym instrumentem konkurencyjności jednostek terytorialnych. W gospodarce opartej na wiedzy jednostki terytorialne powinny być aktywnymi liderami w procesie zarządzania i rozwoju lokalnego (regionalnego); powinny uwzględniać zasady demokratycznego rządzenia, partycypacji wielu różnorodnych podmiotów, jak również starać się zainteresować mieszkańców sprawami publicznymi. W ten sposób mają szansę osiągnięcia przewagi konkurencyjnej i podniesienia poziomu życia swoich społeczności terytorialnych.

Warto również dodać, iż pomimo mnogości rozwiązań dotyczących organizacji obszarów metropolitalnych i tego, że każdy obszar metropolitalny może wypracować własne rozwiązanie najbardziej odpowiadające warunkom lokalnym, to jednak przy

¹² Zob. szerzej: T. Herrschel, P. Newman, *Governance of Europe's city regions. Planning, policy and politics*, Routledge, London 2002.

wyborze sposobu zarządzania dobrze jest korzystać z doświadczeń innych państw europejskich. Ponadto jest to także o tyle istotne, że uważa się, iż bez efektywnego zarządzania obszarem metropolitalnym na poziomie lokalnym nie jest możliwe sprawne działanie metropolii w wymiarze międzynarodowym.

Literatura

- Goldsmith M., *The experience of metropolitan government in England*, [w:] *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamic of place*, red. H. Heinelt, D. Kuebler, Routledge, Oxon, 2007 s. 81-99.
- Herschel T., Newman P., *Governance of Europe's city regions. Planning, policy and politics*, Routledge, London 2002.
- Kaczmarek T., Mikuła Ł., *Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2007.
- Korcelli P., *Problematyka regionów metropolitalnych w Stanach Zjednoczonych i w Wielkiej Brytanii*, „Przegląd Geograficzny” 1967, t. XXXIX, z. 2.
- Kuebler D., Schwab B., *New regionalism in five Swiss metropolitan areas: an assessment of inclusiveness, deliberation and democratic accountability*, “European Journal of Political Research” 2007, vol. 46/4, s. 473-502.
- Lipska-Sondecka A., Frydrysiak A., *Uwagi na temat administracji rządowej i samorządowej w Polsce – głos do dyskusji*, „Samorząd Terytorialny” 2008 nr 12, s. 7-13.
- Malisz B., *Uwagi na temat aglomeracji miejskich*, [w:] *Agglomeracje miejskie w Polsce – pojęcie i terminologia*, Biuletyn KPZK nr 79, Warszawa 1973.
- Swianiewicz P., *Nowe interpretacje teoretyczne polityki miejskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005 nr 4/, s. 5-25.
- Swianiewicz P., *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi – doświadczenia międzynarodowe a rzeczywistość polska*, „Samorząd Terytorialny” 2006 nr 1-2, s. 29-43.

METROPOLITAN GOVERNANCE – CHALLENGE FOR POLISH LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS

Summary: The article describes the newest conceptions of metropolitan areas management. Especially the metropolitan governance conception is discussed. The aim of this paper is also to show the possibilities for Polish local and regional governments in gaining the competition advantages during their cooperation in metropolitan areas by using metropolitan governance conception.