

Tomasz KACZMAREK

Prof. dr. hab., Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
tomkac@amu.edu.pl

OBSZARY METROPOLITALNE W ŚWIETLE PODZIAŁU ADMINISTRACYJNEGO POLSKI

Abstrakt: Podstawową tezę pracy jest stwierdzenie, że organizacja terytorialna administracji publicznej powinna zmieniać się w relacji do rozwoju procesów osadniczych. Ich duża dynamika w ostatnich latach skłania do refleksji nad przekształceniami podziału administracyjnego kraju. Na uwagę zasługują kwestie uregulowania statusu miejskich obszarów funkcjonalnych szczególnie dużych miast, określanych jako obszary metropolitalne. W wyniku procesu metropolizacji i suburbanizacji ich rola w systemie osadniczym Polski rośnie, czego jednak nie odzwierciedla ich pozycja w systemie zarządzania terytorialnego ani planowania przestrzennego. Od wielu lat trwają dyskusje nad upodmiotowieniem obszarów metropolitalnych, które integrują się poprzez współpracę samorządową oraz zewnętrzne środki wsparcia, takie jak zintegrowane inwestycje terytorialne.

Słowa kluczowe: obszar metropolitalny, podział administracyjny, reforma metropolitalna, współpraca międzygminna, zintegrowane inwestycje terytorialne.

METROPOLITAN AREAS IN THE LIGHT OF THE ADMINISTRATIVE DIVISION OF POLAND

Abstract: The basic thesis of the paper was that territorial organization of public administration should change in relation to the development of urbanization. Its high dynamics in recent years tends to reflect on the transformation of administrative division of the state. Especially noteworthy in this regard is metropolitan areas status. As a result of metropolisation and suburbanisation, their role in the settlement system of Poland rises, but is not reflected their position in the system of territorial management and planning. For many years, under discussion is an empowerment of the metropolitan areas, which are integrated themselves through cooperation of local government and external support measures, such as Integrated Territorial Investments.

Keywords: metropolitan area, administrative division, metropolitan reform, intercommunal cooperation, integrated territorial investment.

1. WPROWADZENIE

Wzrost wymagań wobec administracji publicznej rodzi konieczność stałego podnoszenia efektywności zarządzania publicznego, także poprzez racjonalizację struktur terytorialnych odpowiadających zmieniającym się układom przestrzenno-funkcjonalnym (Kaczmarek 2005). Na kształtowanie podziału administracyjnego kraju wpływ mają rozmaite czynniki, zarówno wewnętrzne związane z przekształceniami demograficznymi i osadniczymi (np. rozwój przestrzenny, głównie dużych miast), jak i zewnętrzne, takie jak globalizacja gospodarki. Ich efektem jest zróżnicowana dynamika rozwoju demograficznego i społeczno-gospodarczego jednostek terytorialnych i związane z tym procesy dywergencji oraz konwergencji regionalnej, wspierane funduszami strukturalnymi UE.

Zasadniczy podział terytorialny tworzony jest z zamiarem trwałości na potrzeby terytorialnych organów rządowych i samorządowych. Trwałość ta nie oznacza braku zmian, choćby ewolucyjnych, niezbędnych

w procesie adaptacji struktur zarządzania do zmieniających się warunków funkcjonalnych i przestrzennych. Jednym z przejawów tej adaptacji są działania mające na celu upodmiotowienie obszarów metropolitalnych w systemie zarządzania i planowania terytorialnego. Są one prowadzone poprzez rozwiązania płynące ze szczebla krajowego, a nawet europejskiego, oraz poprzez działania na szczeblu lokalnym, w postaci współpracy samorządowej na obszarach metropolitalnych.

W pierwszej części artykułu przedstawiono główne cechy zasadniczego podziału terytorialnego Polski w odniesieniu do procesu kształtowania się obszarów metropolitalnych, w granicach których (nie zawsze jednoznacznie ustalonych) zawierają się gminy i powiaty. W drugiej części ukazano próby odgórnych regulacji ustroju administracyjnego obszarów metropolitalnych oraz oddolne formy współpracy samorządowej na obszarach wielkomiejskich.

2. OBSZARY METROPOLITALNE A PODZIAŁ ADMINISTRACYJNY NA POWIATY

Podział administracyjny kraju doczekał się już wielu analiz i ocen, zarówno w momencie jego zmian (m.in. Karliński, Nelicki, Płoskonka 2000, Kaczmarek 2001, *Ocena nowego zasadniczego...* 2001), jak i po dłuższym okresie funkcjonowania (m.in. *Ustrój terytorialny państwa...* 2012, Walczak 2012, Kaczmarek 2016). Jedną z najbardziej kontrowersyjnych kwestii jest zagadnienie organizacji terytorialnej wokół największych miast Polski (obszary metropolitalne). Jak zauważa H. Izdebski (2010), reforma samorządu terytorialnego w 1990 r., jedna z kluczowych dla transformacji ustrojowej kraju, paradoksalnie przyczyniła się do zerwania wielu wcześniejszych więzi funkcjonalno-administracyjnych wielkich miast i ich najbliższego otoczenia. Mimo że nie były one oparte na zasadach samorządności lokalnej, zapewniały jednak minimum spójnego funkcjonowania miejskich obszarów funkcjonalnych (np. w ramach przedsiębiorstw państwowych gospodarki komunalnej, transportu publicznego). W kolejnej reformie powiatowej z 1998 r. nie rozważano rozwiązania statusu administracyjnego dużych miast i ich obszarów funkcjonalnych w postaci „powiatu metropolitalnego”. Restytucja drugiego szczebla samorządu administracyjnego *de facto* doprowadziła więc do dalszej fragmentacji administracyjnej obszarów funkcjonalnych, wprowadzając, obok podziału na gminy, także podział na miasta na prawach powiatu i otaczające je powiaty ziemskie.

W 2000 r. Rząd RP uznał potrzebę rozpoczęcia działań prowadzących do łączenia się miast na prawach powiatu i powiatów mających siedzibę swych władz w tych miastach, z uwagi na duże dysproporcje potencjału instytucjonalnego jednostek powiatowych. Analizy rządowe wskazywały na znacznie wyższy potencjał miast na prawach powiatu i szczególnie niski potencjał otaczających je powiatów ziemskich. Podkreślono, że powiaty ziemskie wokół dużych miast pozbawione są usług wyższego rzędu, skoncentrowanych w ośrodkach centralnych.

W 2001 r. na konieczność wspierania inicjatyw zmierzających do racjonalizacji podziału terytorialnego kraju na powiaty wskazał Senat RP¹. Stwierdził, że część powiatów jest zbyt słaba ekonomicznie i za korzystne dla wykonywania funkcji publicznych uznano by łączenie się miast na prawach powiatu i otaczających je powiatów mających siedziby w tych miastach.

Jak dotąd doszła do skutku tylko jedna fuzja – miasta na prawach powiatu z powiatem ziemskim (Wałbrzych i jego powiat). Eksperyment ten przetrwał zaledwie 10 lat (2003–2012). W wyniku badań i analiz finansowych uznano, że ponowne rozdzielanie wspólnego dotąd powiatu będzie ekonomicznie bardziej opłacalne.

Tak więc obszary metropolitalne w Polsce według modelu powiatowego zorganizowane są w ten sposób, że duże miasto jest miastem na prawach powiatu (np. Kraków, Poznań, Wrocław, Łódź) a wokół niego skupiają się powiaty ziemskie. Podział administracyjny wokół dużego miasta stanowi albo układ koncentryczny, czyli jeden powiat okalający miasto (np. powiat poznański) lub układ sektorowy, gdzie miasto graniczy z kilkoma powiatami (np. Warszawa z siedmioma, a także Gdańsk, Wrocław, Łódź, Kraków).

3. OBSZARY METROPOLITALNE A PODZIAŁ ADMINISTRACYJNY NA GMINY

Nie tylko rozdzielanie kompetencji powiatowych między dwie lub częściej więcej jednostek administracyjnych rodzi liczne problemy koordynacyjne na obszarach metropolitalnych. Z większym nasileniem występują one na poziomie gminnym. Wokół dużych miast znajdują się dziesiątki gmin o różnym potencjale ekonomicznym, położeniu transportowym czy atrakcyjności inwestycyjnej. Wzajemna ich konkurencja oraz odmienne interesy w relacjach z dużym miastem utrudniają (a czasami wręcz uniemożliwiają) ściślejszą współpracę w ramach całego obszaru metropolitalnego. Sąsiadujące ze sobą jednostki opracowują odrębne i słabo skoordynowane ze sobą działania polityki planistycznej, kierują się odmiennymi, a nawet sprzecznymi, antagonistycznymi strategiami rozwoju. Obecnie miasta i otaczające je gminy w Polsce tworzą nieliczne konstelacje związków i porozumień, często jednozadaniowych i o różnych zasięgach przestrzennych. Słabe kompetencje i tak już rozdrobnionych powiatów nie są tu czynnikiem integrującym.

W „Raporcie o stanie samorządności terytorialnej w Polsce” (2013) stwierdza się, że „Procesy demograficzne będą w coraz większym stopniu podważać finansowe podstawy funkcjonowania najmniejszych wspólnot samorządowych, zwiększać obciążenie budżetu państwa transferami do samorządów i osłabiać zdolność do świadczenia przez nie usług publicznych”.

W ostatnich latach pojawiły się propozycje, a nawet pierwsze próby realizacji poszerzania granic dużych miast o tereny położonych w ich sąsiedztwie gmin. Zjawisko to postrzegane jest nie tylko jako inkorporacja dużo mniejszych gmin podmiejskich przez wielokrotnie większe miasta, ale także jako swego rodzaju „interes ekonomiczny”. Kwestia łączenia samorządów i ich konsolidowania w silniejsze ekonomicznie jednostki ma bowiem od 2003 r. wsparcie ekonomiczne ze strony państwa. Dobrowolne fuzje gmin mają zagwarantowany zwiększony udział we wpływach podatkowych z PIT (podwyższony wskaźnik udziału o 5 punktów procentowych przez kolejne pięć lat). O możliwości uzyskania takiej premii mówi art. 41. pkt 1. *Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* z 2003 r. Ten mechanizm finansowy, przeznaczony dla szczególnie słabych ekonomicznie gmin, jak do tej pory nie zadziałał. W ostatnich latach w Polsce doszło tylko do jednego połączenia samorządów (na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 29 lipca 2014 r.), miasta na prawach powiatu Zielona Góra z gminą Zielona Góra w jednostkę samorządu terytorialnego miasta na prawach powiatu Zielona Góra. Dzięki fuzji samorządów Zielona Góra otrzymała tzw. ministerialny bonus – przez pierwsze pięć lat będą to zwiększone udziały w podatkach PIT i CIT (łącznie da to kwotę ok. 80 mln zł). W ślad za Zieloną Górą także inne samorządy rozważają fuzje miasta i gminy wiejskiej, m.in. Lubin, Gniezno, Elbląg i Opole.

Z inicjatywą włączenia gmin podmiejskich w granice miasta wystąpił na początku swojej kadencji w roku 2015 prezydent Poznania. W myśl tej koncepcji miasto miałoby inkorporować na początek trzy gminy podmiejskie, miasto Luboń oraz dwie gminy wiejskie: Suchy Las i Komorniki. Główną przesłanką dokonania tej fuzji miałyby być premia ministerialna, którą w czasie pięciu lat szacowano na około 400 mln zł. Ten niezbyt fortunny pomysł arbitralnego włączania gmin w granice Poznania nie spotkał się z dobrym przyjęciem zarówno przez władze, jak i przez mieszkańców gmin podpoznańskich. Podważył też wzajemne zaufanie samorządów, budujących mozolnie od 10 lat struktury współpracy w ramach aglomeracji poznańskiej. Rządowy bonus finansowy dla łączących się gmin pomyślany był głównie jako wsparcie dla fuzji słabych ekonomicznie gmin, aby zracjonalizować zarządzanie lokalne, czego gwarancji w przypadku powiększania granic dużych miast tak naprawdę nie można wykazać.

Ostatnim przypadkiem zmian granic gminnych w strefach oddziaływania dużych miast są inkorporacje części terenów gmin podmiejskich w granice miasta. Tu główną przesłanką jest chęć pozyskania nowych terenów inwestycyjnych, szczególnie pod rozwijane w wyniku suburbanizacji budownictwo mieszkaniowe. Opór gmin podmiejskich jest tu jednak znaczny. W ostatnich latach jedynym jak dotąd przykładem znacznego powiększenia terytorium miasta kosztem gmin ościennych był Rzeszów. W latach 2005–2010 władzom miejskim udało się powiększyć granice miasta niemal trzykrotnie o tereny należące do gmin Świlcza, Boguchwała, Krasne, Tyczyn i Głogów Małopolski. Tak więc dobrowolna fuzja gmin na obszarach metropolitalnych nie jest praktykowana, a próby inkorporowania przez duże miasta terenów podmiejskich nie spotykają się z aprobatą zarówno władz samorządowych gmin, jak i ich mieszkańców.

4. OBSZARY METROPOLITALNE – PRÓBY ROZWIĄZAŃ USTROJOWYCH

Jak zauważa H. Izdebski (2012), trójstopniowy podział terytorialno-administracyjny – istniejący w Polsce od 1998 r. – nie odpowiada rozwiązaniom przyjmowanym w krajach rozwiniętych opartych na polaryzacyjno-dyfuzyjnym modelu rozwoju. W modelu tym szczególną rolę rozwojową – jako miejsca koncentracji potencjału rozwojowego – przypisuje się terenom miejskim, w szczególności obszarom metropolitalnym, które z istoty swojej powinny pełnić wybrane funkcje o charakterze regionalnym.

Od około 10 lat dyskutuje się w Polsce nad wprowadzeniem rozwiązań ustrojowych, które sankcjonowałyby wyodrębnienie obszarów metropolitalnych w systemie administracji samorządowej. W latach 2007–2015 pojawiło się aż pięć propozycji ustaw regulujących status obszarów metropolitalnych. Ich zapisy generalnie zmierzały do ustanowienia quasi-szczebla samorządu metropolitalnego, a jego władzom przypisywano kompetencje i środki gmin oraz powiatów, a także niektóre kompetencje szczebla wojewódzkiego. Postulat ten jest zbliżony do zmian ustrojów administracyjnych w obrębie niektórych regionów miejskich w Niemczech.

Ponieważ obligatoryjne związki samorządowe jak dotąd nie były w Polsce praktykowane, w pojawiających się rozwiązaniach ustrojowych nacisk kładziono

na fakultatywne związki metropolitalne. We wrześniu 2015 r. Sejm RP uchwalił ustawę o związkach metropolitalnych, która obszarom metropolitalnym liczącym co najmniej 500 tys. mieszkańców przyznawała zadania samorządów lokalnych, np. organizację transportu publicznego, oraz wojewódzkich: tworzenie ponadlokalnych dokumentów planowania przestrzennego (studium metropolitalne). Ta ważna i oczekiwana przez samorządy ustawa nie została jednak wzmocniona przepisami wykonawczymi i w wyniku zmiany władz centralnych najprawdopodobniej będzie zaniechana. Jedną z propozycji legislacyjnych z 2016 r. zawęża zastosowanie ustawy metropolitalnej tylko do regionu miast konurbacji górnośląskiej. Mimo głosów, że duże miasta wraz z otaczającymi gminami powinny tworzyć wręcz kolejny szczebel samorządu terytorialnego (powiat metropolitalny), nawet wprowadzenie w życie fakultatywnych związków metropolitalnych na terenie całego kraju nie stało się przez prawie 10 lat priorytetem dla władz centralnych. Na pocieszenie pozostaje fakt, że w wielu krajach europejskich nie udało się jak dotąd wprowadzić ustroju metropolitalnego, zastępowanego jedynie dobrowolną współpracą gmin (zob. Heinelt, Kübler, eds. 2005, Kaczmarek, Mikuła 2007).

5. OBSZARY METROPOLITALNE – INSTRUMENTY WSPARCIA Z POZIOMU KRAJOWEGO I EUROPEJSKIEGO

W obliczu braku konsensusu politycznego i społecznego odnośnie do prawnego uregulowania statusu obszarów metropolitalnych, polityka rządu zaczęła zmierzać w kierunku technicznego i finansowego wzmocnienia oddolnych form integracji na obszarach funkcjonalnych miast. W kluczowych dokumentach strategicznych i planistycznych Polski (KSRR 2020 i KPZK 2030) zadeklarowano wspieranie rozwiązań integrujących funkcjonalne obszary miejskie w zakresie zagospodarowania przestrzennego, transportu zbiorowego, usług komunalnych i rynku pracy. Głównym źródłem finansowania krajowej polityki miejskiej, w tym metropolitalnej, mają być środki krajowych podmiotów uczestniczących w jej realizacji, uzupełniane przez dotacje strukturalne UE („Biała Księga Obszarów Metropolitalnych” 2013).

W celu przygotowania miejskich obszarów funkcjonalnych (w tym metropolitalnych) do absorpcji środków unijnych, a przede wszystkim promowania i programowania ich zintegrowanego rozwoju, Mini-

sterstwo Rozwoju Regionalnego w latach 2012–2013 przygotowało dla nich specjalny program pomocy technicznej. Obejmował on dotacje (przyznawane w procedurze konkursowej) na działania wspierające jednostki samorządu terytorialnego w zakresie planowania i rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych. Z programu skorzystały wszystkie obszary metropolitalne opracowujące rozmaite, wymagające współpracy i uzgodnień, dokumenty programowe, takie jak strategie rozwoju (np. obszary metropolitalne: Łodzi i Warszawy) czy koncepcje lub studia rozwoju przestrzennego (np. Metropolia Poznań, Wrocławski Obszar Funkcjonalny).

Problem integracji dużych miast i ich obszarów funkcjonalnych dostrzeżony został przez Unię Europejską. Wymiar terytorialny jest jedną z głównych zasad programowania w Unii Europejskiej na lata 2014–2020. W okresie tym miejskie obszary funkcjonalne staną się pełnoprawnym podmiotem polityki i beneficjentem środków UE w ramach nowego programu ZIT, czyli Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ang. Integrated Territorial Investments – ITI). Zakłada on odejście od postrzegania obszarów przez pryzmat granic administracyjnych, w tym indywidualnych potencjałów miast. Akcentowane są natomiast relacje między miastami i ich obszarami funkcjonalnymi, które mogą zachodzić zarówno na płaszczyźnie instytucjonalnej, programowej, jak i na poziomie konkretnych działań infrastrukturalnych, społecznych i edukacyjnych zwiększających wzajemne pozytywne oddziaływanie („Zasady uwzględniania wymiaru miejskiego polityki spójności UE...” 2013).

Wdrażanie instrumentu ZIT uznano za obowiązkowe na terenie miast wojewódzkich i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie. Zgodnie z zapisami dokumentu „Programowanie perspektywy finansowej na lata 2014–2020” (2013), finansowanie projektów ZIT dla 17 miejskich obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich ma łącznie wynosić 2 mld 385 mln euro. Warunkiem *sine qua non* realizacji ZIT jest zawiązanie zinstytucjonalizowanej formy partnerstwa tzw. Związku ZIT. Związki te mają pełnić funkcję wspólnej reprezentacji władz miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie wobec władz krajowych i regionalnych. Właściwymi formami prawnymi partnerstwa są związki komunalne oraz stowarzyszenia. Na obszarach metropolitalnych, na których działały one od lat, proces adaptacji do nowej polityki terytorialnej UE jest więc niewątpliwie łatwiejszy, choćby poprzez szybsze osiągnięcie konsensusu przy ustalaniu wspólnych projektów w ramach strategii ZIT.

6. ODDOLNA INTEGRACJA METROPOLITALNA

Współcześnie kooperację jednostek administracyjnych uważa się za niezbędny element ich sprawnego funkcjonowania, tak pod względem organizacyjnym, jak i gospodarczym oraz społecznym. Współdziałanie to stało się zadaniem administracji publicznej samym w sobie i choć w polskim ustawodawstwie ma charakter jedynie fakultatywny, w praktyce stało się koniecznością i normą. W tak złożonych strukturach osadniczych, jakimi są obszary metropolitalne, istnieje potrzeba współpracy w zakresie realizacji przede wszystkim zadań, które (Kaczmarek 2014):

- wymagają współdziałania z uwagi na sieciowy charakter zjawisk, np. integracja transportu publicznego;
- poprawiają rozmieszczenie sieci infrastruktury technicznej i społecznej oraz optymalizują lokalizację podstawowych elementów tej infrastruktury;
- mogą przyczynić się do lepszego, bardziej efektywnego świadczenia usług, np. wspólne zarządzanie szkołami;
- swoją skuteczność wzmacniają wraz z powiększeniem się terytorium (np. promocja turystyczna, inwestycyjna);
- ograniczają zjawisko niekontrolowanego rozlewania się zabudowy (*urban sprawl*) poprzez np. przyjęcie wspólnych planów zagospodarowania przestrzennego.

Z punktu widzenia integracji zarządzania i planowania wymienione wyżej zadania stają się coraz bardziej powszechne i nabierają znaczenia wraz z rozwojem obszarów metropolitalnych. Kooperacja (nie wyłączająca jednak naturalnej konkurencji) może prowadzić do przewagi w zakresie racjonalizacji zarządzania, koordynacji lokalizacji inwestycji, efektywniejszego świadczenia usług, a co za tym idzie podnoszenia jakości życia i gospodarowania na obszarach funkcjonalnych.

Pod względem prawno-administracyjnym korporacje terytorialne możliwe do wprowadzenia na obszarach metropolitalnych zasadniczo można podzielić na dwie grupy (Norris 2001):

- 1) korporacje terytorialne działające w związkach publiczno- lub cywilnoprawnych (związki komunalne, stowarzyszenia, spółki prawa handlowego);

- 2) korporacje pozbawione osobowości prawnej, działające na zasadzie nieformalnych porozumień, umów, spotkań (rady, partnerstwa itp.).

Od około 10 lat w Polsce obserwuje się oddolny proces budowania koalicji dużego miasta oraz otaczających je gmin i powiatów, które można określić jako początki procesu integracji zarządzania i planowania na obszarach metropolitalnych. W strefach oddziaływania dużych miast (metropolii) powstają różnorodne struktury; najważniejsze z nich przedstawiono w tab. 1.

Tab. 1. Obszary metropolitalne w Polsce – wybrane przykłady form współpracy

Forma współpracy	Nazwa	Rok powstania
Związek komunalny	Górnośląski Związek Metropolitalny – Silesia	2007
	Metropolitalny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej	2007
	Związek Międzygminny „Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej”	2010
Spółka prawa handlowego	Agencja Rozwoju Aglomeracji Wrocławskiej	2005
Stowarzyszenie	Stowarzyszenie Metropolia Warszawa	2000
	Stowarzyszenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego	2005/2009
	Stowarzyszenie Metropolia Poznań	2007
	Stowarzyszenie Metropolia Bydgoska	2010
	Gdański Obszar Metropolitalny	2011
Porozumienia partnerskie	Porozumienie Partnerskie Rzeszowskiego Obszaru Metropolitalnego	2005
	Porozumienie Partnerskie w sprawie Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Metropolitalnego	2005
	Porozumienie Partnerskie Białostockiego Obszaru Metropolitalnego	2005
	Porozumienie w sprawie Lubelskiego Obszaru Metropolitalnego	2005
Rada	Rada Metropolitalna Zatoki Gdańskiej	2007
	Rada Aglomeracji Poznańskiej	2007
	Rada Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego	2007
	Stała Rada Współpracy Aglomeracji Kalisko-Ostrowskiej	2008

Źródło: zestawienie własne.

Wymienione w tab. 1 liczne inicjatywy integracyjne wskazują, że w ostatnich kilku latach pojawiła się potrzeba współpracy na linii miasto i jego obszar funkcjonalny. Jest to w pierwszym rzędzie efekt nasilających się problemów związanych z intensywną suburbanizacją oraz ogólnie słabnącą (wskutek depopulacji) kondycją finansową największych miast. Część z wymienionych korporacji z biegiem lat zacieśnia współ-

pracę, wzmacniając także osobowość prawną. Na przykład powstała w 2007 r. Rada Aglomeracji Poznańskiej zmieniła w 2011 r. formułę działania na Stowarzyszenie Metropolia Poznań. W swoim statucie Stowarzyszenie to zawarło stwierdzenie o dążeniu do utworzenia metropolitalnego związku powiatowo-gminnego. Od kilku lat realizuje ono wspólną strategię rozwoju Metropolia Poznań 2020, stworzyło własną koncepcję kierunków rozwoju przestrzennego, a przede wszystkim, jako instytucja zarządzająca, jest beneficjentem europejskich środków wsparcia w ramach instrumentu ZIT.

7. PODSUMOWANIE

Zasadnicza konkluzja wynikająca z przedstawionych analiz jest następująca: administracja publiczna powinna zmieniać się w relacji do rozwoju procesów społeczno-gospodarczych i przestrzennych. Wzrost efektywności zarządzania publicznego rodzi konieczność racjonalizacji struktur terytorialnych, większej elastyczności przepisów prawnych (np. dotyczących współdziałania jednostek samorządowych) i tworzenia ram terytorialnych odpowiadających nowym układom przestrzenno-funkcjonalnym. Wymieniona racjonalizacja nie musi być związana z kolejną dużą reformą terytorialnoadministracyjną. Jednym z podstawowych warunków dobrego funkcjonowania układu terytorialnego jest jego stabilność, co nie wyklucza jednak korekt i modyfikacji. Pozytywne doświadczenia współpracy skłaniają do opinii, że odpowiednio realizowana kooperacja między gminami może stanowić nie tylko uzupełnienie, lecz także alternatywę dla reform administracyjno-terytorialnych i regulacji rządowych (Kaczmarek, Mikuła 2007). Ważną rolę w upodmiotowieniu obszarów metropolitalnych mogłyby odegrać propozycje zróżnicowanych legislacyjnie form związków komunalnych w postaci zespołów metropolitalnych. Instytucja współdziałania międzyterytorialnego jest współcześnie oceniana jako wyraz elastyczności funkcjonowania systemu administracji publicznej. Jak stwierdza A. Delcamp (1997, s. 91): „współpraca jest odpowiedzią, jaką stara się dać bądź państwo, bądź struktury pośrednie, albo też same społeczności lokalne na nieadekwatność instytucji do realiów ekonomicznych i społecznych”.

Według autorów Raportu OECD „Przegląd polityki miejskiej w Polsce” (2011), nawet w przypadku udanych wspólnych działań oddolnych na obszarach

metropolitalnych, konieczne jest wciąż wypracowanie w Polsce prawnych platform współpracy międzygminnej, dzięki którym miasta, gminy i powiaty mogłyby angażować się we wspólne rozwiązywanie problemów rozwoju społecznego, gospodarczego czy zagospodarowania przestrzennego. W tym kontekście należy w dalszym ciągu rozważać w Polsce koncepcję reformy metropolitalnej (być może etapowej), od związków metropolitalnych do powiatów metropolitalnych, zakładając dużą elastyczność rozwiązań terytorialnych i ustrojowych w skali kraju (aglomeracje mono- i policentryczne). Niezależnie od tak pomyślanej kompleksowej reformy, obszary metropolitalne powinny nabierać coraz większego znaczenia w systemie planowania i zarządzania terytorialnego Polski.

PRZYPIS

¹ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 11 stycznia 2001 r. w sprawie oceny nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa.

BIBLIOGRAFIA

- „Biała Księga Obszarów Metropolitalnych”, 2013, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.
- Delcamp A., 1997, *La cooperation intercommunale en Europe*, [w:] *L'intercommunalite – balance et perspectives*, PUF, Paris.
- Heinelt H., Kübler D. (eds.), 2005, *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*, Routledge, London.
- Izdebski H., 2010, *Dwadzieścia lat samorządu terytorialnego – potrzeba rozwiązania problemu Metropolii*, [w:] *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej*, R. Lutrzykowski, R. Gawłowski (red.), Wyd. Adam Marszałek, Toruń.
- Izdebski H., 2012, *Dylematy Ustawy Metropolitalnej. Referat wygłoszony na konferencji Polskie Metropolie, dokonania i kierunki rozwoju*, Poznań 19 kwietnia 2012.
- Kaczmarek T., 2001, *Reforma terytorialno-administracyjna Polski – porównanie z krajami Unii Europejskiej*, [w:] *Zróżnicowanie społeczno-gospodarcze w nowym układzie terytorialnym Polski*, T. Czyż (red.), Biuletyn KPZK PAN, 197.
- Kaczmarek T., 2005, *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Wyd. Naukowe UAM, Poznań.
- Kaczmarek T., 2014, *Ekspansja przestrzenna miast wyzwaniem dla zintegrowanego zarządzania*, [w:] M. Madurowicz (red.), *Kształtowanie współczesnej przestrzeni miejskiej*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Kaczmarek T., 2016, *Administrative division of Poland – 25 years of experience during the systemic transformation*, „Echogeo”, 35.
- Kaczmarek T., Mikuła Ł., 2007, *Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie*, Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.
- „Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju. 2030 (KPZK 2030)”, 2012, Monitor Polski (poz. 252).
- „Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010–2020 – regiony, miasta i obszary wiejskie”, 2010, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

- Norris D., 2001, *Whither metropolitan governance?*, „Urban Affairs Review”, 36.
- Ocena nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa, 2001, „Samorząd Terytorialny”, 4, *Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń*, G. Gorzelak, B. Jałowiecki, M. Stec (red.), Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- „Programowanie perspektywy finansowej na lata 2014–2020 – umowa partnerstw”, 2013, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju Regionalnego, 2013, Warszawa.
- „Przegląd polityki miejskiej OECD. Polska. Ocena i rekomendacje”, 2011, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, 2012, A. Lutrzykowski (red.), Wyd. Adam Marszałek, Toruń.
- Walczak D., 2012, *Konieczność zmian w podziale terytorialnym gmin*, Zeszyty Naukowe SGGW, „Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, Warszawa.
- „Zasady uwzględniania wymiaru miejskiego polityki spójności UE, w tym realizacja Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych”, 2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Artykuł wpłynął:
22 czerwca 2016
Zaakceptowano do druku:
8 września 2016