

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji zaprezentowało *"Białą księgę obszarów metropolitalnych"*. Jest to raport przygotowany w oparciu o konsultacje z samorządami. Po jego lekturze najważniejszymi problemami zarządzania obszarami metropolitalnymi w Polsce jawią się: nadmierna konkurencja pomiędzy gminami i brak instytucjonalnego mechanizmu zarządzania tymi obszarami.

Niezdrowa konkurencja?

Dotychczas obowiązujące rozwiązania (umożliwiające tworzenie stowarzyszeń, bądź związków międzygminnych) zdaniem uczestników konsultacji powodowały niewielką skuteczność inicjatyw współpracy jednostek samorządu terytorialnego w ramach obszarów metropolitalnych. Brak jest wymiany wiedzy na temat podejmowanych działań i dominuje lokalna perspektywa interesów własnej gminy. Jak czytamy w raporcie, konkurencja pomiędzy gminami obszaru metropolitalnego przejawia się w rywalizacji o przyciągnięcie na teren gminy jak największej liczby mieszkańców, by pozyskać nowe źródła dochodów. Rezultatem ubocznym jest występowanie tzw. efektu pasażera na gapę, który polega na korzystaniu z usług publicznych przez osoby, które nie partycypują w ich sfinansowaniu, gdyż zamieszkują inną gminę. Z perspektywy miast centralnych powoduje to konieczność ponoszenia dodatkowych wydatków z budżetu gminy na realizację usług publicznych, bądź utrzymanie infrastruktury, które wykorzystywane są przez mieszkańców sąsiednich jednostek.

Kolejnymi wskazywanymi przez ankietowanych problemami było zarządzanie przestrzenne oraz transport publiczny. Często wskazywaną odpowiedzią w ramach ankiety był także brak świadomości metropolitalnej wśród mieszkańców, którzy przejawia się w braku zrozumienia dla działań, które mogą nie mieć bezpośredniego znaczenia dla funkcjonowania zamieszkiwanej przez nich gminy, a z perspektywy całego obszaru metropolitalnego mogą przynosić korzyści.

Póki co związek gminno-powiatowy, docelowo powiat metropolitalny?

Najczęściej wskazywaną przez respondentów odpowiedzią dotyczącą formy zarządzania obszarem metropolitalnym były związki celowe międzygminne (ewentualnie gminno-powiatowe), które miałyby zajmować się realizacją jednej lub kilku usług publicznych. Jednak docelową formą organizacyjną powinien być, zdaniem uczestników konsultacji, powiat metropolitalny. Utworzenie w drodze ustawy specjalnych instytucji zajmujących się wykonywaniem usług w ramach obszarów metropolitalnych miałyby rozwiązać problem związany z nadmierną konkurencją oraz rywalizacją gmin, która powoduje, że oddolne inicjatywy nie są skuteczne.

Raczej nie narzucać z góry, pozostawić samorządom wolną rękę

Jednak, jak czytamy w raporcie, wprowadzenie ustawowe powiatu metropolitalnego pomimo kilku prób legislacyjnych kończyło się dotychczas niepowodzeniem. Zdaniem autorów, narzucenie z góry nie uwzględniałoby lokalnej specyfiki. Raport podkreśla, że obszary metropolitalne w Polsce są bardzo zróżnicowane i trudno zastosować jeden model organizacyjny zarządzania wspólnymi sprawami. W kraju występują bowiem obszary, które posiadają zdecydowanego lidera, który dominuje na danym obszarze: Warszawa, Poznań, Kraków, ale inną specyfikę posiada z kolei śląski obszar metropolitalny, składający się z kilkunastu jednostek o zbliżonej wielkości. Odmienny charakter ma natomiast obszar bydgosko-toruński, czy trójmiejski. Poza tym zmiany w funkcjonowaniu metropolii mają znaczną dynamiką, za którą wprowadzony odgórnie mechanizm może nie nadążać, może być mało elastyczny. Ponadto autorzy raportu podkreślają, iż odgórne rozwiązanie wiąże się z szerokim zakresem zmian zasadniczego podziału

terytorialnego kraju. A zmiany te, jak pokazują doświadczenia reformy terytorialnej kraju, wywołują duży opór społeczny.

Opcją alternatywną jest pozostawienie samorządom wolnej ręki w ukształtowaniu modelu zarządzania lokalnym obszarem metropolitalnym. To podejście oznacza ewolucyjne wypracowywanie rozwiązań organizacyjnych oraz systematyczne dostosowywanie realizowanych zadań do potrzeb obszaru. Autorzy raportu zauważają, że ta opcja nie jest łatwa do zastosowania, ponieważ zależy od poziomu wzajemnego zaufania członków metropolii oraz od umiejętności negocjacyjnych lokalnych liderów. Czytając raport widać jednak, że druga opcja, tzw. oddolna, znajduje u jego autorów zdecydowanie większe poparcie, niż odgórne wprowadzenie mechanizmu powiatu metropolitalnego, i jako taka jest przez resort rekomendowana.

Co dalej?

Z raportu dowiadujemy się, że resort administracji pracuje nad nową ustawą, która ma ułatwić współpracę pomiędzy samorządami, m.in. wprowadzić możliwość powoływania związków gminno-powiatowych oraz zwiększać swobodę JST w świadczeniu lokalnych usług publicznych. Wspólnie z resortem rozwoju regionalnego ministerstwo administracji zamierza także pracować nad wdrażaniem w obszarach metropolitalnych polityki spójności. Poświęcimy temu zagadnieniu w DWW osobny artykuł.

Źródło: materiał MAiC dla KWRiST