

KARTA ROZWIĄZANIA:

ID:	G.01a-2
Typ instrumentarium (a do f)	a) Rozwiązania w zakresie regulacji prawnych, administracyjnych.
Kategoria rozwiązania (A do C)	A – Regulacje prawne B – Mechanizmy finansowania
Data aktualizacji wpisu:	21.05.2021
ID i nazwa wyzwania, którego dotyczy proponowane rozwiązanie:	G01a Wzrost potencjału międzynarodowego polskich obszarów metropolitalnych
Autorzy:	Katarzyna GRUSZECKA-SPYCHAŁA – Wiceprezydent Gdyni ds. gospodarki
Grupa ekspercka:	Gospodarka i rynek pracy

1. Nazwa rozwiązania:**Ustawy metropolitalne dla stowarzyszeń/związków metropolitalnych**

Uchwalenie i wejście w życie ustaw metropolitalnych jako rozwiązania pomostowego do czasu zmian systemowych (patrz również rekomendacja podgrupy **Zarządzanie i finanse publiczne: Odrębne ustawy metropolitalne**)

2. Zwięzła charakterystyka proponowanego rozwiązania:

W Polsce powszechnie uważa się, że najbardziej udaną reformą, jaką wdrożono po roku 1989, była reforma samorządowa. Z tezą tą zasadniczo zgadzają się politycy niezależnie od barw partyjnych, naukowcy i eksperci a także po prostu obywatele. Potwierdzają ją zaś zarówno pobieżne, jak i dogłębne obserwacje przemian cywilizacyjnych, które przez 30 lat samorządności zdołały zmienić oblicze kraju i spektakularnie podnieść jakość życia Polaków.

U źródeł tego sukcesu leży przywrócenie sprawczości lokalnym wspólnotom, które umożliwiło bardzo dynamiczny rozwój gospodarczy, oraz intensywną budowę kapitałów ludzkiego i społecznego. Jednakże mimo gigantycznych postępów, dochody mieszkańców polskich miast, a co za tym idzie także samych miast, są nadal kilkakrotnie niższe od dochodów mieszkańców takich państw jak np. Francja, Niemcy czy innych krajów tzw. starej UE.

Dodatkowo dochody własne miast, zwłaszcza na prawach powiatu, uległy w ciągu ostatnich lat drastycznemu zmniejszeniu przede wszystkim w rezultacie strukturalnych zmian w finansowaniu wprowadzonych bez okresu przejściowego, a na to dodatkowo nałożyły się skutki pandemii Covid-19. Dotyczy to głównie pospiesznych i nieoczekiwanych zmian w podatku PIT, które gwałtownie obniżyły dynamikę wzrostu dochodów własnych gmin, a konsekwencje tej regulacji nie zostały w żaden sposób samorządom zrekompensowane. Tymczasem samorzady, często znacznie wcześniej, zaciągnęły liczne zobowiązania wieloletnie, w sposób uzasadniony oceniając możliwość ich spłaty wg szacunków sprzed wprowadzonych zmian. Aktualnie zobowiązania te, najczęściej związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków UE, stają się dużym wyzwaniem dla budżetów miast, nierzadko wpływając na konieczność drastycznego cięcia wydatków bieżących. Zarazem mieszkańcy oraz przedsiębiorcy nieustannie domagają się finansowania przedsięwzięć, zarówno inwestycyjnych jak i bieżących, które wpływają na ich jakość życia oraz stanowią warunek konieczny dalszego dynamicznego rozwoju.

Po 30 latach funkcjonowania (nawet uwzględniając reformy z roku 1998), ustrój samorządu terytorialnego stał się na tyle niedopasowany i nieodpowiadający potrzebom nowoczesnych miast, że wymaga pilnego wdrożenia rozwiązań pomostowych, które usuną bariery rozwojowe do czasu wprowadzenia zmian systemowych, których nie da się przeprowadzić szybko. Potrzeba ta dotyczy przede wszystkim obszarów metropolitalnych. W tym miejscu **należy jasno odróżnić obszary metropolitalne od aglomeracji, których w każdym obszarze metropolitalnym może być nawet kilka**

i dla potrzeb których obecnie istniejące instytucje prawa samorządu terytorialnego, jak związki i porozumienia, a w mniejszym stopniu także stowarzyszenia i spółki komunalne, byłyby prawdopodobnie wystarczające. **Natomiast w obszarach metropolitalnych brak podstawy ustrojowej do rozwoju wielkich miast stał się podstawową barierą rozwojową utrudniającą osiągnięcie poziomu tzw. miast zachodnich.** Dotyczy to zarówno wymiaru finansowego, jak i społecznego. Rosnące wyzwania, takie jak np. zagrożenie katastrofą klimatyczną, o pandemii nie wspominając, wymagają istnienia ustabilizowanej wspólnoty metropolitalnej, zdolnej koordynować działania i wyrównywać szanse, a także zapobiegać segregacji przestrzennej, konkurować na arenie międzynarodowej i sprzyjać internacjonalizacji. Samo istnienie wspólnoty metropolitalnej jest zjawiskiem naturalnym i niezależnym od legislacji. **Natomiast brak podstaw ustrojowych dla zorganizowanego funkcjonowania takich wspólnot dramatycznie obniża ich zdolność działania.** OECD raportuje, że utrzymywanie przestarzałych rozwiązań prawnych na obszarach wielkich miast automatycznie osłabia potencjał gospodarczy i polityczny państw, w których te metropolie funkcjonują. OECD rekomenduje w ramach rekomendacji dla polskiego rządu **elastyczny model zarządzania obszarami metropolitalnymi** (eksperymentowanie, środki finansowe). W Polsce szczególnie wskazane jest wprowadzenie tego typu rozwiązań dla metropolii policentrycznych, do których należy także metropolia Trójmiasta.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że integracja zarządzania na obszarze metropolitalnym przyjmuje cztery podstawowe formy: szczebel podziału administracyjnego, obligatoryjna korporacja terytorialna, oddolne fakultatywne porozumienia i związki oraz niesformalizowane i niezinstytucjonalizowane formy współpracy. Natomiast spójność terytorialna, w długotrwałym procesie osiągnięta jest zasadniczo na dwa sposoby – jako *top down integration* (impulsy od rządu) lub jako *bottom up integration* (impulsy oddolne), przy czym oczywiście podział ten rzadko jest całkowicie rozłączny. Wg OECD w ok. 70% OM posiada organy zarządzania na poziomie metropolitalnym. W Polsce jest to 53%, przy czym nigdzie nie wykracza się poza formuły zaliczane do tzw. *weak metropolitan management*. Wobec braku przejawów procesów typu *top down*, właściwe będzie pilne uwzględnienie i wsparcie istniejących, osadzonych w doświadczeniu, wiedzy i dogłębnej diagnozie procesów typu *bottom up*.

W Polsce, po uchyleniu ustawy metropolitalnej, tylko Metropolia Górnośląsko-Zagłębiowska cieszy się swoją „własną”, dedykowaną ustawą kreującą związek metropolitalny. Pozostałe obszary metropolitalne przygotowała własne, skrojone do potrzeb propozycje legislacyjne. W większości powstały one w partycypacyjny sposób i oparte są na dogłębnej diagnozie potrzeb oraz analizie prawidłowości rozwiązań. Zasadniczo jednak wszystkie nadają się do prędkiego uchwalenia i wejścia w życie. Warto zauważyć, że cieszą się wysokim poparciem różnych środowisk. Przykładem może być projekt ustawy sporządzony przez Obszar Metropolitalny Gdańsk–Gdynia–Sopot, który wypracowało zgodnie 59 zrzeszonych samorządów, angażując do prac lokalne wspólnoty ale i wysokiej klasy ekspertów. Projekt w głosowaniu w Senacie zyskał 86 głosów za, przy dwóch przeciwnych i jednym wstrzymującym oraz doczekał się listu otwartego ponad 30 naukowców, wyrażających swoje poparcie dla niego.

Ustawy metropolitalne niewątpliwie mogą być sprawnym i wydajnym narzędziem do szybkiej likwidacji barier rozwojowych. Usankcjonowana metropolia to nie tylko rozbudowany system transportu publicznego, ale i działania umożliwiające adaptację do zmian klimatycznych, skoordynowane planowanie przestrzenne, współpraca przy realizacji inwestycji, wspólne planowanie przebiegu dróg oraz rozwój zrównoważonej mobilności. Na Pomorzu dzięki ustawie mogłoby trafić do metropolii ponad 200 milionów złotych. Te pieniądze pozwoliłyby dostatecznie zadbać o mieszkańców najmniejszych miejscowości i walczyć z wykluczeniem komunikacyjnym, które jest jednym z największych wyzwań naszego kraju. **Dodatkowy budżet przełożyłby się również na wyrównanie standardu usług oświatowych i kulturalnych w małych i dużych gminach, zwiększenie dostępu do specjalistycznej opieki medycznej i rynku pracy oraz wspólną promocję regionu.** Tego wzrostu nie da się obecnie w żaden sposób wygenerować z dochodów własnych jst. Jak pokazują wszystkie badania – tam, gdzie została utworzona struktura metropolitalna, pojawiają się konkretne, codzienne korzyści dla mieszkańców. Finanse nie są jedynym atutem. Doświadczenie obowiązkowych związków ZIT, które nie wystarczyły do pożądanej integracji terytorialnej wskazuje jednoznacznie, że same fundusze nie rozwiązują problemu. Być może jeszcze bardziej potrzebna jest instytucjonalizacja, która usunie istniejące obecnie bariery prawne, które albo uniemożliwiają, albo skrajnie utrudniają pewne formy współpracy pomiędzy jst, narzucając im skostniałe formy związków międzygminnych i porozumień, w dodatku z ograniczeniami

przynależności jednostek różnego szczebla. Lata współpracy nieformalnej doprowadziły obecnie do etapu, w której więcej już nie da się działać samą tylko wolą integracji. Jest to zarazem miara sukcesu, jak i bariera dalszego rozwoju.

3. Działania szczegółowe, narzędzia interwencji:

- dokończenie procesu legislacyjnego ustawy metropolitalnej dla Obszaru Metropolitalnego Gdańsk–Gdynia–Sopot oraz Łódzkiej
- rozpoczęcie procesu legislacyjnego pozostałych przygotowanych ustaw metropolitalnych: warszawskiej, poznańskiej, wrocławskiej, krakowskiej
- ewaluacja funkcjonowania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, rekomendacje dla obszarów metropolitalnych w tym rozwiązania uniwersalne i dedykowane dla metropolii policentrycznych
- monitoring efektów funkcjonowania metropolii prowadzony przy współpracy instytucji publicznych i naukowych
- ewaluacja efektów ustaw metropolitalnych minimum po 5 latach

4. Podmioty odpowiedzialne za realizację:

/ Parlament/Rząd/ Gminy/ Związki Metropolitalne/ Stowarzyszenia Metropolitalne

5. Wstępny harmonogram:

2021 – analizy i przygotowanie procesu legislacyjnego

2022 – zmiana przepisów, wejście ustawy

6. Priorytet/istotność z punktu widzenia wpływu na wyzwanie/rozwiązanie problemu (oczekiwany efekt):

Priorytetowe

Umocnienie obszarów metropolitalnych/ poprawa systemu finansowania samorządów

7. Odniesienia do diagnoz, dodatkowe materiały źródłowe, literatura:

Ahrend R., Gamper C., Schumann A., 2014, *The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in Large Urban Agglomerations*, OECD Regional Working Papers, 04.

Izdebski H., 2010, *Dwadzieścia lat samorządu terytorialnego – potrzeba rozwiązania problemu metropolii*, [w:] *Metropolie. Wyzwania polskiej polityki miejskiej*. R. Lutrzykowski, R. Gawłowski (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń

Izdebski H., 2010, *Zadania metropolitalne i instytucjonalne sposoby ich realizacji*, *Samorząd Terytorialny*, 6: 62-68.

Kaczmarek T., 2018, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi – zagraniczne doświadczenia i ich polskie implikacje*, [w:] Chruski P. (red.), *Teoretyczne i aplikacyjne wyzwania współczesnej geografii społeczno-ekonomicznej*, *Studia KPZK PAN*, 183: 273-288.

Krukowska J., Lackowska M., 2016, *Metropolitalne kolory europeizacji. Instytucjonalizacja współpracy w metropolitalnych obszarach miejskich w Polsce w świetle nowych elementów polityki spójności UE*, *Studia Regionalne i Lokalne*, 1 (63): 83-107.

Smętkowski M., Celińska-Janowicz D., Romańczyk K., 2020, *Metropolitan areas in Poland as a challenge for urban agenda at different territorial levels*, [in:] S. Armondi, S. De Gregorio Hurtado (eds.): *Foregrounding Urban Agendas*, Cham: Springer, 139–163.

8. Powiązane akty prawne:

Nie dotyczy

9. Przykłady podobnych rozwiązań w innych krajach (jeśli znane)

Obszary metropolitalne miast w Europie Zachodniej

10. Uwagi

W jaki sposób dostosować inne akty prawne do ustaw metropolitalnych?

Odpowiedź autora:

Aby odpowiedzieć na to pytanie, musimy postawić kwestię w sposób następujący: czy działać punktowo, czy systemowo. Przy całej swojej woli doprowadzenia do uchwalenia regionalnych ustaw metropolitalnych uważam, że jest to rozwiązanie niedoskonałe i powinno być tymczasowe. Jako takie, nie powinno wpływać na niezłej jakości akt normatywny o wybitnie systemowym charakterze, jakim jest KPA. Czyli jestem zasadniczo zdania, że to w ustawach metropolitalnych powinno być *lex specialis*, które w częściowym zakresie modyfikuje KPA czy też pozostałe wskazane ustawy. W przeciwnym razie doprowadzimy do sytuacji, w której w wiodącym akcie prawnym jest odniesienie do struktury, która nie istnieje na obszarze całego kraju, a tylko miejscami, w dodatku nie mamy pewności, czy struktura organów w każdej wersji metropolii będzie tożsama, co może spowodować chaos w różnym wymiarze (np. czy to co do nazewnictwa, czy co do głębszych różnic). **Docelowo w moim przekonaniu powinna powstać jedna ustawa, coś na kształt tej o związkach metropolitalnych**, która obowiązywała przez niecałe półtora roku na i wówczas zmiany we wskazanych aktach będą zasadne i niezbędne.