



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

Warszawa, marzec 2017

Grzechy metropolitalne (nie tylko) PiS

Marta Lackowska

Zarządzanie metropolitalne jest zagadnieniem wielowątkowym i skomplikowanym. Debata akademików i praktyków na temat optymalnego rozwiązania problemów organizacyjnych w regionach miejskich trwa już bez mała 100 lat i nie osiągnęła ostatecznej konkluzji. Nawet ogólny kierunek postępowania nie jest jednoznaczny, bo od końca lat 50. XX wieku ścierają się zwolennicy dwóch podejść do tzw. problemu metropolitalnego. Jedni sprzeciwiają się ingerencjom w podział administracyjny, a problemy z koordynacją chcą rozwiązywać na drodze dobrowolnej współpracy międzygminnej, a drudzy przeciwnie – uważają, że bez reformy metropolitalnej ani rusz, choć jej szczegóły mogą prowadzić do rozmaitych rozwiązań instytucjonalnych. Praktyka pokazuje, że wobec trudności z zainicjowaniem i utrzymaniem współpracy dobrowolnej potrzebne jest jej umocnienie ogólnymi regulacjami. Sankcjonują one zasady współpracy (m.in. wprowadzają prawne zobowiązania gmin partnerskich wobec siebie), określają kompetencje instytucji współpracy i źródła jej finansowania. Bez tych elementów współpraca prędzej czy później się wypala, zatem można powiedzieć, że uregulowanie prawne zwiększa szanse na trwałość i stabilność współpracy.

W Europie odnajdujemy kilka wzorców radzenia sobie z zarządzaniem metropolitalnym. Francja od lat 60. ubiegłego wieku postawiła na silne stymulowanie dobrowolnej współpracy gmin położonych w aglomeracjach miejskich – w literaturze często mówi się, że wobec intensywności zachęt (także „negatywnych”, czyli np. finansowania dostępnego tylko dla związków metropolitalnych) dobrowolność jest dalece złudna. Niemcy jako federacja mają zadanie o tyle ułatwione, że władze landowe odpowiedzialne za regulacje metropolitalne muszą zwykle opracować ustawę tylko dla jednego obszaru. Od lat 30. w różnych aglomeracjach niemieckich pojawiały się próby instytucjonalizacji współpracy, które wreszcie na przełomie XX i XXI wieku doprowadziły do wykształcenia w kilku regionach miejskich rozwiązań obecnie przytaczanych jako wzorce ustaw metropolitalnych (chodzi przede wszystkim o Hanower i Stuttgart – jedyne w Europie przykłady jednostek metropolitalnych z władzami wybieranymi bezpośrednio według ordynacji proporcjonalnej: w Stuttgarcie wybierana jest rada regionalna, która wyłania przewodniczącego, a w Hanowerze bezpośrednie wybory dotyczą zarówno rady, jak i prezydenta regionu). Niedawno przetoczyła się przez kilka krajów europejskich fala reform metropolitalnych – nową ustawę przyjęto w Holandii w 2007 roku, w Katalonii w 2010 roku i we Włoszech w 2014 roku. We wszystkich tych przypadkach mamy do czynienia z instytucjami wypracowanymi w toku dziesięcioletnich procesów prób i błędów, a i te rozwiązania niekoniecznie będą ostateczne.

Gdy przyglądamy się krytycznie założeniom projektu ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy z 2017 roku, powinniśmy pamiętać, że nie jest to pierwsze przewinienie wobec zarządzania metropolitalnego w Polsce. Właściwie do 2014 roku współpraca metropolitalna była zostawiona sama sobie (choć pojawiały się oddolne i centralne pomysły rozwiązań prawnych). Samorządy położone w obszarach metropolitalnych mogły albo zawiązywać współpracę w ramach form przewidzianych w ustawie o samorządzie gminnym (związek, spółka, stowarzyszenie, porozumienie), albo poprzestać na nieformalnych gremiach. Specjalnych regulacji odpowiadających na specyficzne problemy koordynacyjne tych obszarów nie było. Prowadziło to do rozmaitych sytuacji w różnych aglomeracjach – od braku współpracy metropolitalnej (czyli dotyczącej szerszego obszaru niż np. dwie gminy i niebędącej wąską jednozadaniową instytucją), jak chociażby w Lublinie czy Gorzowie Wielkopolskim, poprzez próby nieudane, bardzo mało aktywne i szybko zaniechane, m.in. w Warszawie, Bydgoszczy i Toruniu, aż do mniej (Olsztyn, Kielce) lub bardziej (Katowice, Poznań, Szczecin) aktywnych form. Duża zmiana dokonała się w 2014 roku, kiedy to na szeroką skalę Polska skorzystała z instrumentu finansowego zaproponowanego przez Komisję Europejską – Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. Dla stolic wojewódzkich i ich otoczenia wprowadzono obowiązek zarządzania częścią funduszy polityki spójności nowej perspektywy finansowej na lata 2014–2020 właśnie poprzez związki ZIT, co de facto wymusiło współpracę metropolitalną. Była to pierwsza tak silna finansowo i spójna prawnie zachęta rządu polskiego do podjęcia takiej współpracy. Samorządy musiały ugodzić się na formę realizacji ZIT (znów: wybierając spośród form współpracy międzygminnej), wynegocjować z Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju zasięg przestrzenny, a także rozpocząć wdrażanie mechanizmu finansowego (czyli w praktyce realizować projekty dotyczące całych aglomeracji). W efekcie wokół wszystkich stolic wojewódzkich powstały formy współpracy (tzw. związki ZIT) obejmujące stolicę regionu i okoliczne gminy, a zajmujące się wdrażaniem środków finansowych wkomponowanych w instrument ZIT. Niestety, opracowane od tego czasu projekty ustaw metropolitalnych – zarówno propozycja PO z 2015 roku, jak i projekt PiS z 2017 roku – nie uwzględniają tych działających instytucji, dlatego niejako wyważają otwarte już (a przynajmniej mocno uchylone) drzwi.

Zastrzeżenia do projektu ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy z 2017

Projekt PiS budzi poważne wątpliwości w kilku kwestiach.

1. Ustawa zawieszona w próżni.

Przede wszystkim projekt pomija wszystko, co do tej pory działo się w warszawskim zarządzaniu metropolitalnym. Nie odnosi się ani do poprzednich propozycji wyznaczania granic (delimitacji) obszaru metropolitalnego (opartych na ekspertyzach uwzględniających wskaźniki tempa rozwoju społeczno-gospodarczego i powiązania funkcjonalne gmin z miastem centralnym), takich jak delimitacje wykonane w ramach: projektu PROM – Programowanie Rozwoju Obszaru Metropolitalnego Warszawy 2014, Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego 2014, wyznaczenia Warszawskiego Obszaru Funkcjonalnego (ZIT), czy wreszcie podziału Mazowsza na dwa NUTS 2 (jednostki statystyczne UE, które stanowią podstawę polityki regionalnej UE).

Dotychczasowa współpraca w Obszarze Metropolitalnym Warszawskim (OMW)

- Do 2014 roku OMW stanowił raczej przykład nieudanej i trudnej współpracy. Od roku 2000 istnieje (bo trudno powiedzieć, że działa) Stowarzyszenie Metropolia Warszawa, założone przez gminy podmiejskie jako forum oporu przeciwko stolicy. Warszawa wstąpiła do stowarzyszenia dopiero w 2006 roku, ale potem kilkakrotnie z niego występowała, jasno pokazując swój stosunek do współpracy z sąsiadami (według informacji ze strony internetowej stowarzyszenia obecnie Warszawa nie jest jego członkiem). W międzyczasie koordynacja ponadgminna np. transportu publicznego była rozwiązywana na drodze dwustronnych porozumień Warszawy z poszczególnymi gminami (co zresztą często prowadziło

do konfliktów, które nieraz odbijały się echem w prasie lokalnej). Nic dziwnego, że wobec wymogu ustanowienia formy współpracy dla wdrażania ZIT postanowiono napisać zupełnie nowy rozdział relacji międzygminnych w OMW, bez nawiązywania do którejkolwiek z poprzednio istniejących form współdziałania. Wybrano jednak (podobnie jak w około połowie stolic wojewódzkich) możliwie najmniej zinstytucjonalizowaną formę związku ZIT (porozumienie), jakby obawiano się zbyt daleko posuniętej integracji. Wydaje się, że współpraca w ramach ZIT przebiega sprawnie i jest przez zaangażowane samorządy chwalona. A zatem odgórne narzucenie konieczności współpracy wraz z zagwarantowaniem oddolnej możliwości decydowania o jej formie, zakresie przestrzennym i szczegółach dało dobry efekt. Nie można się jednak łudzić, że ZIT trwale rozwiąże wszystkie problemy metropolitalne – jest to wszak instrument wdrażania funduszy, które skończą się za trzy lata. Z perspektywy zapewnienia trwałości współpracy bardzo ważne jest zatem, by umocnić struktury ZIT przepisami o współpracy niezależnej od funduszy EU, tak aby po ich wygaśnięciu współdziałanie nie ustało. Oczywiście kilka lat funkcjonowania ZIT daje szansę wytworzenia zwyczaju współpracy, ale trzeba pamiętać, że kilka lat w rozumieniu rozwoju instytucji to bardzo mało (przypomnijmy choćby przykłady zagraniczne, gdzie zwyczaj i forma współdziałania były wypracowywane przez dziesięciolecia).

- Podsumowując: ustawowe umocnienie współpracy metropolitalnej, poprzedzone wiążącymi konsultacjami z zainteresowanymi gminami, pomogłoby określić zasady współdziałania tak, by żaden z partnerów nie czuł się zdominowany czy wykorzystany (co jest szczególnie ważne przy relacjach wielkiego miasta i okolicznych gmin). Bez obowiązku ustawowego trudno wyobrazić sobie dobrowolne współfinansowanie przez gminy podmiejskie różnych usług i kosztów ponoszonych przez Warszawę z uwagi na jej funkcje centralne. Ustawa umożliwiłaby wprowadzenie wewnętrznego finansowego wyrównywania poziomego, tak by gminy podmiejskie przestały być „pasażerami na gapę”, a stolica nie musiała płacić za swoją „centralność” (zanieczyszczenie powietrza, hałas, korki, brak miejsc postojowych, zużycie nawierzchni dróg w mieście, etc.). Jednocześnie dzięki prawnemu zdefiniowaniu wzajemnych relacji partnerów można wyrównać ich pozycje negocjacyjne (czyli wobec stanu obecnego wzmocnić pozycję gmin podwarszawskich). Wreszcie ustawa pomoże jasno zdefiniować podział zadań między gminy a jednostkę metropolitalną (i ewentualnie powiaty) oraz zapewnić finansowanie tych kompetencji.

Skrytykować trzeba również całkowicie odgórny charakter wyznaczania granic „wielkiej Warszawy”, który nie zapewnił konsultacji z samorządami ani mieszkańcami (co wprawdzie po macoszemu, ale jednak robiła ustawa metropolitalna z 2015 roku). Zresztą cały **projekt nie był dyskutowany z zainteresowanymi stronami**. Tymczasem debata publiczna, która poprzedziła reformy metropolitalne Stuttgartu i Hanoweru, była powszechnie oceniana jako niezbędna do przeprowadzenia.

2. „Likwidacja” miasta centralnego.

Z proponowanej nazwy nowej „Wielkiej Warszawy” i z jej opisu prześwieca silny charakter konsolidacyjny reformy. Ma powstać jednostka, w nazwie zapominająca o podmiejskich gminach, a w praktyce likwidująca miasto centralne. Traci ono połowę radnych, własny urząd (następuje scalenie urzędu gminy Warszawa i m.st. Warszawy) i autonomię w wyborze swojego lidera. Włączone do megapowiatu gminy będą mogły wybierać burmistrza miasta centralnego (ok. 1/3 uprawnionych do głosowania na prezydenta metropolii, czyli również burmistrza Warszawy, to mieszkańcy podmiejskich gmin) – rozwiązanie o tyle śmiałe i bezprecedensowe, co sprzeczne z zasadami demokracji. A przecież w europejskich reformach metropolitalnych dba się o zachowanie autonomii gmin, a nawet się ją wzmacnia (np. w reformie Regionu Hanower gminom okolicznym przyznano nowe zadania).

3. „Rozbicie dzielnicowe” Warszawy.

Szeroko krytykowanym punktem projektu ustawy jest wzmocnienie dzielnic przy ewidentnym osłabianiu miasta jako całości. Samo wzmocnienie dzielnic może okazać się dobrym pomysłem, wymaga jednak dopracowania. W obecnej wersji wzmacnianie dzielnic kłóci się miejscami z ich osłabieniem (burmistrz Warszawy może dzielnicę zlikwidować). Trafność pomysłu polega na tym, że (zgodnie z teoriami współpracy) podobieństwo partnerów sprzyja współpracy. I na odwrót, duże różnice – takie jak w monocentrycznych aglomeracjach – zwykle powodują tarcia między okolicznymi gminami a miastem centralnym. Gdyby partnerami gmin podwarszawskich były dzielnice, a nie całe miasto centralne, dysproporcje między partnerami uległyby zmniejszeniu, co rokuje lepszą

współpracę. Peryferyjne dzielnice Berlina silnie współpracują z sąsiednimi gminami (z innego landu!), ale robią to bez likwidacji całości Berlina jako miasta i landu.

4. **Nieprzemysłana ingerencja w podział powiatowy na Mazowszu.**

Ustawa oznacza zarówno likwidację powiatów wewnątrz nowej jednostki (co jest zasadnym uproszczeniem struktury), jak i konieczność zmian granic podwarszawskich powiatów uszczuplonych reformą. Zmiany te wołają o dokładne **analizy** finansowych, społecznych i gospodarczych **skutków zmian**, nie tylko dla okalających stolicę powiatów. Niestety takich opracowań nie przedstawiono (podobnie zresztą jak było w przypadku propozycji wyborczej PiS z 2015r. wydzielenia Warszawy z Mazowsza). Tymczasem np. wprowadzenie Regionu Hanower poprzedziły bardzo liczne analizy eksperckie, głównie finansowe, pokazujące gminom korzyści wynikające z reformy. Był to jeden z elementów przekonania samorządów do reformy.

Uwaga ta prowadzi do zarzutu braku przemyślanej strategii budowy politycznego i społecznego poparcia ustawy. A przecież z historii przekształceń metropolitalnych w Europie i USA wynika, że reforma metropolitalna budzi zwykle duży opór – gminy boją się ograniczenia ich autonomii i dominacji miasta centralnego, powiaty likwidacji, region utworzenia w swoich granicach silnego demograficznie, gospodarczo i politycznie gracza, a mieszkańcy wzrostu biurokracji. W związku z tym reforma musi być poddana dialogowi, wyjaśnieniom i wspólnemu dopracowywaniu szczegółów. W 2017r. nie zadbano ani o przekonanie samorządowców (przeciwnie, projekt wydaje się mieć świetne działanie scalające ich przed wspólnych wrogiem!), ani mieszkańców, ani przedsiębiorców aglomeracji warszawskiej. Ku przestrodze można przytoczyć referendum w Holandii w 1995r., w wyniku którego odrzucone zostały długo przygotowywane rządowe propozycje reformy metropolitalnej dla Rotterdamu i Amsterdamu.

5. **Zasady reprezentacji gmin w radzie metropolitalnej.**

Konstrukcja polityczna nowej jednostki jest kontrowersyjna. Z jednej strony, idea bezpośrednich wyborów rady metropolitalnej jest słuszna z perspektywy legitymacji demokratycznej. Oderwanie reprezentantów gmin od władz gminnych daje szansę zastąpienia partykularyzmów lokalnych wspólnotą metropolitalną (jeśli gminę reprezentuje burmistrz lub radny, interes tej gminy, czyli elektorального podwórka, jest przedkładany nad wspólne dobro metropolii). Ale bezpośrednie wybory mają też wady. Jeśli ciało wybrane bezpośrednio i niezależne od władz lokalnych (rozłączność stanowisk) nie jest uzupełnione przez gremium złożone z włodarzy lokalnych, pojawia się niebezpieczeństwo braku zrozumienia i powiązania między radą metropolitalną a władzami lokalnymi, które koniec końców są wykonawcami polityki metropolitalnej. Właśnie z powodu takich problemów w 1980r. zrezygnowano z bezpośrednio wybieranej rady metropolitalnej w Hanowerze. Musiało minąć kolejne 20 lat tworzenia kultury współpracy, żeby lokalni gracze dojrzeliby do bezpośrednio wybieranej rady i prezydenta metropolitalnego.

6. **Mechanizmy podejmowania decyzji.**

Procedura podejmowania decyzji z radzie metropolitalnej podwójną większością głosów (większość liczby głosów oraz liczby ludności reprezentowanej przez głosujących radnych) ma swoje zalety ale i wady. Z jednej strony równoważy dysproporcję liczby ludności między dzielnicami Warszawy a okolicznymi gminami i zmusza do szukania koalicjantów, a z drugiej utrudnia, a czasem wręcz hamuje proces decyzyjny, może prowadzić do zawiązania koalicji blokujących i do zaostrzenia i tak już problemowej relacji miasto centralne – okoliczne gminy. Pojawiają się też słuszne zarzuty związane z bardzo dużą liczbą ludności przypadającą na 1 radnego metropolitalnego (aż 218 000 mieszkańców na Mokotowie) – trudno argumentować, że jeden reprezentant odpowiednio odda zróżnicowanie tak dużej, miejskiej społeczności. Nonszalancko traktowane są nie tylko mechanizmy reprezentacji, ale i zapewniania demokracji uczestniczącej – ustawa nie przewiduje wymogu konsultowania z mieszkańcami żadnych decyzji zapadających w radzie metropolitalnej (podobnie zresztą jak zaniedbywała to ustawa z 2015r.).

7. **Kompetencje „Wielkiej Warszawy”.**

Przy całej śmiałości projektu w wymiarze zmian polityczno-administracyjnych, jest on bardzo zachowawczy jeśli chodzi o kompetencje nowej jednostki (w czym naśladuje ustawę z 2015r.). Wymienione są właściwie tylko trzy konkretne zadania: planowanie przestrzenne, transport zbiorowy (ale bez wskazania kolejowego) i infrastruktura

drogowa (określenie „rozwój społeczno-gospodarczy” nie precyzuje, czy chodzi o jakieś konkretne polityki lokalne). Enigmatyczny jest zapis o koordynacji metropolitalnej innych zadań (art. 15), co w praktyce może doprowadzić albo do przejścia przez nową jednostkę większości zadań gminnych (czyli do ogromnego ograniczenia ich kompetencji i autonomii), albo (w drugiej, bardziej prawdopodobnej wg mnie, skrajności) do zatrzymania się na ustawowym katalogu. Tymczasem zestaw usług, które wymagają koordynacji ogólnometropolitalnej jest znacznie szerszy i obejmuje m.in. gospodarkę śmieciową, gospodarkę wodno-kanalizacyjną, energetykę, edukację przedszkolną i szkolną (szczególnie ponadpodstawową), politykę klimatyczną (choćby walka ze smogiem), a także ofertę kulturalną i rekreacyjno-sportową.

8. Pominięty aspekt finansowania „Wielkiej Warszawy”.

Projekt pozostawia zasady finansowania m.st. Warszawy domysłem. Jacek Sasin, odpowiadając na łamach GW na zarzuty w tej sprawie, dopowiadał treści, które w projekcie się nie znalazły: finansowanie z udziałów w PIT i CIT, które obecnie trafiają do powiatów, dodatkowe 2% udziału w podatku PIT, a także środki przekazane przez gminy na transport publiczny. Zatem nowa jednostka nie cieszyłaby się samorządnością finansową – kształtowanie żadnego ze źródeł nie leżałoby w gestii władz metropolitalnych (jak ma to miejsce w przypadku podatków lokalnych). Tu projekty z 2017 i 2015r. są podobne.

9. Trudny do ukrycia cel polityczny reformy.

Wyjaśniając pośpiech i sugerowaną datę wprowadzenia ustawy w życie, powszechnie mówi się o celu politycznym związanym z wyborami samorządowymi – odsunięciu PO od władzy w stolicy. Wg wyliczeń cel jest dość niepewny. Najpewniejsze szacunki wyników wyborów samorządowych w „Wielkiej Warszawie”, czyli te oparte na wynikach wyborów samorządowych na burmistrza, wskazują że większość w radzie metropolitalnej zyskałyby komitety lokalne (por. ramka). Szacunek oparty na wyborach do sejmików wojewódzkich (ramka) lub wyborach parlamentarnych (wg którego w radzie zostają tylko dwie partie: PiS i PO) nie oddaje specyfiki wyborów lokalnych i może być daleki od rzeczywistości.

Symulacja oparta na bezpośrednich wyborach burmistrza w 2014 roku (dla dzielnic – wybory do rad dzielnic)			Symulacja oparta na wynikach wyborów do sejmików województw w 2014 roku		
Partia	Liczba mandatów	Uzyskany procent głosów	Partia	Liczba mandatów	Uzyskany procent głosów
PiS	8	18,56	PiS	16	22,59
PO	13	54,29	PO	28	72,6
Komitety lokalne	29	27,16	PSL	6	4,81

Sama świadomość społeczna celu politycznego, skutecznie podważa wiarę w intencje ustawodawcy zmierzające ku rozwiązaniu metropolitalnych problemów. Porównując **kulturę polityczną** warto znów przywołać reformę Stuttgartu, którą wprowadzono zaraz po wyborach w Badenii-Wirtembergii w 1992r. Przed wyborami wszystkie strony polityczne zgodziły się, żeby planowana od kilku lat reforma nie była przedmiotem kampanii wyborczej, bo jest zbyt ważna i potrzebna, żeby robić z niej rozgrywkę polityczną. Wygrana partia i tak będzie musiała kontynuować temat w duchu szerokiego dialogu ze wszystkim stronami.

10. Ustawa metropolitalna tylko dla Warszawy?

Opracowanie osobnych ustaw dla poszczególnych metropolii budzi wątpliwości. Przecież problemy spójnego zarządzania regionami miejskimi dotyczą nie tylko stolicy i konurbacji śląskiej. Od dawna spory o to, ile mamy metropolii w Polsce, hamują ustawę metropolitalną. Nie sprzyjają jej też zawłości takiego uniwersalnego prawa (np. monocentryczne i policentryczne aglomeracje wymagają nieco innych regulacji), ale jedną i drugą przeszkodę można przecież pokonać.

Propozycja PiS a ustawa o związkach metropolitalnych z 2015 rok

Ustawa z 2015 roku (uchwalona przez poprzedni Sejm, podpisana przez prezydenta Dudę) wprowadzała związki metropolitalne dla wszystkich obszarów metropolitalnych skupiających powyżej 500 000 mieszkańców (czyli, w zależności od ostatecznego wyznaczenia granic, powstałoby 10–11 związków). Przy wszystkich swoich kontrowersyjnych elementach propozycja ta stanowiła ciekawy punkt do dyskusji.

Przed wszystkim proponowała rozwiązanie mniej ingerujące w istniejący podział administracyjny niż projekt dla Warszawy (współpraca w ramach istniejących już w prawie polskim związków międzygminnych), co wobec częstych oporów samorządów mogło być dużą zaletą. Nawet w sytuacji, gdyby do związku weszła tylko część gmin z danego powiatu, nie byłoby konieczności zmian powiatowych granic (wszak część powiatu może i dziś uczestniczyć w związku czy spółce międzygminnej). Poza tym rozwiązanie to mogło być zastosowane w wielu aglomeracjach, a nie tylko w jednej. Kolejną znaczną różnicą wobec projektu PiS były zasady reprezentacji – związki metropolitalne miały posiadać tylko legitymację pośrednią, czyli byłyby to zgromadzenia złożone z delegatów wszystkich samorządów (gmin i powiatów) wchodzących w ich skład (po dwóch na samorząd). Wśród wad rozwiązania trzeba wymienić zbyt silne powiązanie reprezentantów gmin z ich władzami (reprezentantami gmin są zawsze wójtowie i jeden radny), co może prowadzić do wzmocnienia lokalnych interesów zamiast solidarności metropolitalnej oraz do tzw. „rządów wójtów”. Co więcej, związki międzygminne są zwykle ciałami czysto technokratycznymi (rozwiązują ponadlokalne problemy w dostarczaniu usług lub realizacji dużych inwestycji), niekorzystającymi z mechanizmów demokracji uczestniczącej (ustawa z 2015 roku też ich nie gwarantowała, a wobec braku wyborów bezpośrednich mogłyby one stanowić dobre wzmocnienie mechanizmów demokratycznych). Ale wady te nie zaprzeczają, że proponowane rozwiązanie było łatwiejsze do wprowadzenia niż system bezpośrednich wyborów metropolitalnych. Dużym (i kontrowersyjnym) uproszczeniem zasad reprezentacji była zasada równości głosów wszystkich samorządów członkowskich, niezależnie od ich wielkości i wkładu do wspólnego budżetu. Obecny rząd z jednej strony odżegnuje się od tej ustawy (choćby torpedując ją brakiem rozporządzeń), a z drugiej czerpie z niej garściami przy opracowywaniu projektu ustawy metropolitalnej dla Górnego Śląska. Gdy porównuje się obie ustawy, trudno nie dojść do wniosku, że głównym powodem wycofania się z ustawy z 2015 roku i „zastąpienia” jej ustawą dla Silesii jest ograniczenie w ten sposób środków, które rząd centralny musiałby przekazać metropoliom (mechanizm finansowania z udziału w PIT pozostaje taki sam, ale trzeba go zastosować już tylko wobec jednej metropolii).

Wyśmiany projekt i co dalej?

Można mówić z pewnym przekąsem, że projekt PiS ma pewne zalety – rozbudził debatę publiczną, ujawnił potrzebę szeroko zakrojonych rozmów o kształcie ustawy, pokazał, że można tę ustawę projektować ze śmiałym rozmachem. Opór przeciwko projektowi wynika raczej z jego dużego niedopracowania i braku dyskusji, a nie ze sprzeciwu wobec regulacji metropolitalnych w ogóle. Przeciwnie, samorządowcy z różnych metropolii upominali się o nie, najdobitniej pokazując, że współpraca metropolitalna w ramach istniejących form prawnych nie wystarcza. Umocnienie dobrowolnej współpracy odgórnymi regulacjami pozwala jej rozwijać się i stabilizować. Nie warto jednak wprowadzać ustawowych regulacji na siłę, bez akceptacji instytucji lokalnych, które będą musiały te regulacje realizować. Tam, gdzie udało się wprowadzić reformę metropolitalną (Niemcy, Włochy, Barcelona), była ona poprzedzona dekadami (!) wypróbowywania coraz to nowych rozwiązań. Czas ten dał lokalnym partnerom szansę, by przyzwyczaić się do samej idei współpracy, wypracować własne kanały interakcji i zorientować się, jakiego wsparcia prawnego potrzebują. Nagłe narzucanie konieczności współpracy, szczególnie bez konsultowania jej formy z zainteresowanymi, siłą rzeczy nie daje tych możliwości. Przeciwnie – jak zaobserwowaliśmy w ostatnich tygodniach – budzi opór i to niezależnie od jakości propozycji.

Dobrze by zatem było, gdyby rozpętana przez projekt PiS burza nie doprowadziła (znowu) do zaniechania tematu, tylko do wypracowania wreszcie **wystarczająco dobrego rozwiązania**. Jego szczegóły mogą być skrajnie różne – mogą ustanawiać jednostkę metropolitalną o charakterze silniejszym lub słabszym finansowo, kompetencyjnie czy demokratycznie. Ważne, by reformę kreślić w istniejącej przestrzeni politycznej, a nie w fikcyjnej próżni.

Niepowiązanie ustaw z 2015 i 2017 roku ze związkami ZIT było błędem obu dokumentów. Z perspektywy trwałości instytucji opieranie zarządzania metropolitalnego tylko na funduszach UE jest ryzykowne i nieprzemyślane. Wzmocnienie współpracy „ZIT-owej” przez uwzględniającą to rozwiązanie ustawę metropolitalną dałoby szansę utworzenia silnych, stabilnych i zakorzenionych już lokalnie struktur współpracy.

Marta Lackowska – doktor habilitowana nauk o Ziemi (2015); adiunkt na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 2008–2010 pracowała w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Technicznego w Darmstadt. Od 2016 roku zasiada w zarządzie European Urban Research Association. Specjalistka w zakresie samorządu terytorialnego.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępnione na licencji
Creative Commons. Uznanie
autorstwa na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



ISBN 978-83-62338-98-6