

Metropolia jak Unia

• TOMASZ BORKOWSKI

ROZMOWA Z JACKIEM SASINEM,
WOJEWODĄ MAZOWIECKIM

– **Jak zaawansowane są prace nad ustawą o obszarach metropolitalnych?**

– Projekt jeszcze nie jest gotowy. W styczniu powołany został przez ministra spraw wewnętrznych zespół, który miał przygotować założenia tej ustawy. Różnie bowiem można sobie wyobrazić to, co kryje się pod hasłem „metropolia” – czy jest to jakiś twór administracyjny, czy coś bardziej luźnego? Opracowane zostały założenia, które następnie opiniowały urzędy. Także mazowiecki Urząd Wojewódzki zgłosił swoje uwagi, które przekazano do ministra spraw wewnętrznych. Następnym etapem będzie przeanalizowanie tych uwag i stworzenie konkretnego projektu ustawy, nad którym będzie można pracować w trybie legislacyjnym. Kończyć tę procedurę będą uzgodnienia międzyresortowe, przyjęcie projektu przez Radę Ministrów, a następnie przez parlament.

– **Ustawą zajmuje się teraz MSWiA – czy oznacza to, że rola zespołu, który nad nią pracował, się skończyła?**

– W dalszym ciągu nad projektem będzie pracował ten sam zespół co wcześniej, tylko z możliwością zmiany jego składu. Tak się bowiem akurat złożyło, że w zespole pracował mój zastępca, teraz natomiast sam zgłosiłem się do prac, bo uważam że sprawa jest ważna i chciałbym się nią zająć osobiście. Nadal jednak w MSWiA będzie pracował zespół pod przewodnictwem pana ministra Jarosława Zielińskiego.

– **Kiedy byłaby szansa na uchwalenie tej ustawy?**

– Raczej nieprędko. Ustawa mogłaby pojawić się w parlamencie raczej bliżej końca roku, a Sejm mógłby się nią zająć na przełomie tego i kolejnego roku.

– **Czy zatem fakt, że minister Mariusz Błaszczak zadeklarował, że jest ona jed-**

nym z priorytetów rządu, ma jakieś znaczenie dla tempa prac?

– Niewątpliwie tak. Wiadomo, że jeśli ustawa będzie priorytetowa, to wszystko będzie się dziać szybciej. Choćby uzgodnienia międzyresortowe – ze strony rozmaitych podmiotów zgłaszane są liczne poprawki, ale teraz realnie oceniam, że w czwartym kwartale tego roku ustawa mogłaby znaleźć się w parlamencie.

– **Na ile ustawa ta zmieni pozycję gmin wchodzących w skład metropolii względem ich obecnej pozycji ustrojowej?**

– Wśród uwag, jakie zgłosiłem, był między innymi postulat przeanalizowania tego problemu. Metropolia nie likwiduje żadnych szczebli samorządu terytorialnego, to jest swego rodzaju „nakładka” – związek funkcjonalny, opierający się na wspólnym wykonywaniu pewnych funkcji.

– **Jakie zatem funkcje przypadną metropoliom, a jakie zostaną pozostawione swobodzie decyzyjnej mniejszych podmiotów administracyjnych?**

– Wspólne kwestie to polityka w zakresie komunikacji, utylizacji odpadów, zarządzania kryzysowego, przedsięwzięć infrastrukturalnych. W gminach pozostałyby natomiast wszelkiego rodzaju sprawy obywatelskie. Każda gmina prowadziła również samodzielną politykę finansową, miałyby swój budżet.

– **A zatem założenia projektu nie przewidują wspólnego budżetu dla metropolii? Mniejsze podmioty będą miały całkowitą odrębność w tym względzie?**

– Wspólny budżet metropolii będzie istniał. Powiem obrazowo, że pomysł tego budżetu podobny jest do budżetu Unii Europejskiej. W jej skład wchodzi niezależne podmioty – tam państwa, tu gminy – ale każdy z nich przekazuje część swoich kompetencji do wykonywania pewnym nadrzędnym jednostkom. Tak samo jest z budżetem – każda gmina zachowa własny budżet, ale jednocześnie będzie funkcjonował wspólny budżet, który będzie służył realizowaniu wspólnych celów. Tu nasuwa się podstawowe pytanie: skąd ten budżet? Przede wszystkim – znów trochę jak w Unii Europejskiej – gminy będą się musiały na niego złożyć.

Pozbawiają się części kompetencji, część zadań będą wykonywać wspólnie, w związku z czym składają się także na budżet metropolitalny. Oczywiście nie określono jeszcze mechanizmu, według którego będzie liczony wkład każdej gminy, jak miałyby wyglądać jej składka – czy ustawa przewidywałaby, że jakaś część budżetu gminy przekazywana będzie do metropolii, czy też następowałoby to np. w sposób bezpośredni, w postaci udziału metropolii w podatku PIT i CIT. Drugim natomiast składnikiem ogólnego budżetu byłaby dotacja metropolitalna z budżetu państwa. To byłby zastrzyk zachęcający do tego, by metropolia w ogóle powstała, taki dodatkowy bonus. Z założenia powstanie metropolii wygeneruje pewne nowe zadania, których gminy dotąd nie wykonywały, nie mają więc na to również pieniędzy. Takim nowym zadaniem jest np. tworzenie i realizacja wspólnej strategii transportowej – budżet państwa wciąż dołożyłby się do tego. Dochodzą jeszcze – jak do tej pory – zadania zlecane i opłacane przez administrację rządową, a wykonywane przez samorządy.

– **A jaki byłby ustrój metropolii, jak miałyby wyglądać sposób zarządzania nią?**

– Pomysł jest taki, że władze opierałyby się na trzech filarach. Pierwszym z nich byłaby rada metropolii, organ uchwałodawczy – w jego skład wchodziłoby urzędnicy pochodzący z wyborów bezpośrednich: wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast ze wszystkich gmin metropolii. Organ wykonawczy – nazwy są na razie umowne – miałby pochodzić spoza władz gminnych, miałby być wybierany w konkursie rozpisywanym przez radę i byłby to organ typowo menedżerski. Wybierano by więc menedżera, który na co dzień zarządzałby całym związkiem. Miałby on dwuletnią kadencję, pomyslaną tak, by była łącznikiem między poprzednią kadencją samorządu, a nową: zaczynałaby się zawsze rok przed końcem kadencji poprzedniej, a kończyła rok po rozpoczęciu nowej, żeby zachować ciągłość władzy. I wreszcie trzeci filar: coś w rodzaju sądu polubownego czy też rozjemczego, organ arbitrażowy, który miałby rozstrzygać spory między członkami

Koło zamachowe

metropolii. Wiadomo, że takie spory będą powstawać, a trudno z każdą taką sprawą iść do sądu. W tym wypadku do sądu trafiłyby tylko zakwestionowane rozstrzygnięcia tego organu. To wszystko jednak wstępne założenia, a o szczegółach będzie można mówić, kiedy gotowy będzie projekt ustawy.

– **To dość nowatorskie koncepcje, dotąd raczej niespotykane...**

– To prawda, ale będąc osobiście zainteresowany tymi sprawami, jako mieszkaniec podwarszawskiej miejscowości, widzę ile jest absurdów spowodowanych brakiem mechanizmów pozwalających podejmować wspólne przedsięwzięcia w Warszawie i okolicznych miejscowościach. Najbardziej widoczne są oczywiście sprawy komunikacyjne. Inny, bardziej obra-

• TOMASZ BORKOWSKI

**RZĄD UZNAŁ PRZYJĘCIE USTAWY
O OBSZARACH
METROPOLITALNYCH ZA JEDEN
ZE SWOICH PRIORYTETÓW.
MOŻE TO OZNACZAĆ
REWOLUCJĘ W ZARZĄDZANIU
WIELKIMI AGLOMERACJAMI**

łem zamachowym rozwoju kraju”. Według ministra Błaszczaka, funkcje które powinny przypaść metropolii, to przede wszystkim sprawy transportu – kolei i dróg o charakterze metropolitalnym – a także ochrony środowiska, gospodarki wodno-ściekowej oraz zagospodarowania przestrzennego. Szef Kancelarii Premiera stwierdził, że podźwignięcie tych zadań samodzielnie przez gminy jest często nierealne i dlatego zasadne jest stworzenie związku celowego gmin.

ZESPÓŁ SPECJALNY

Rząd włączył się w prace nad ustawą z początkiem tego roku – wcześniej konieczność uchwalenia takiej ustawy silnie promowała m.in. Unia Metropolii Polskich, skupiająca przedstawicieli władz największych aglomeracji w kraju. Partnerem samorządowców w pracach nad ustawą jest MSWiA. Przedstawiciele ministerstwa już wcześniej wskazywali, że w Polsce istnieją już rozwiązania prawne, które umożliwiają współpracę samorządów w oparciu o różne formy, jednak z praktycznych doświadczeń obszarów metropolitalnych wynika, że nie są one wykorzystywane. Choć w innych krajach współpraca podmiotów tworzących metropolie polega zwykle na ich inicjatywie i dobrowolności, jednak zdaniem MSWiA w Polsce należy precyzyjnie zdefiniować w prawie obszary metropolitalne oraz wprowadzić obligatoryjne rozwiązania, by należycie wykorzystać ich potencjał – choć obszary te nie powinny przejmować zadań samorządu terytorialnego.

Przy ministerstwie powołano w tym celu specjalny zespół. Być może bezpośrednim impulsem ku temu był zgłoszony w grudniu ubiegłego roku pomysł zniecierpliwionych brakiem ogólnopolskiej polityki metropolitalnej śląskich samorządowców, by formalnie ukonstytuować największą w Polsce metropolię, złożoną z 17 miast. Narodowe Strategiczne Ra- ➤



zowy przykład: mieszkam w miejscowości Ząbki, miasteczku z trzech stron wciśniętym w Warszawę – żeby odprowadzić ścieki z jednej z dzielnic Warszawy, konkretnie Rembertowa, trzeba je przepuścić przez sieć kanalizacyjną, której właścicielem są Ząbki, te zaś pobierają za to opłatę. Stąd w różnych dzielnicach Warszawy różna jest wysokość opłat za odprowadzanie ścieków. Tego typu absurdy zniknęłyby, gdyby zarządzanie było wspólne. •

O ustawie metropolitalnej jako rządowym priorytecie pierwszy zaczął mówić minister Mariusz Błaszczak, szef Kancelarii Premiera. Złożył tę deklarację podczas konwencji programowej warszawskiego PiS na początku czerwca. Sprawa ta – zdaniem uczestników konwencji – powinna zostać wyłączona z bieżących sporów politycznych i stać się przedmiotem konsultacji społecznych. W opinii Macieja Więckowskiego, prezesa warszawskiego PiS, metropolie będą „ko-

ROZMAWIŁ TOMASZ BORKOWSKI

my Odniesienia i Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego na lata 2007-2013 traktują bowiem funkcje metropolitalne priorytetowo, jednak do tej pory nie zdefiniowano polityki w tej dziedzinie.

– 3 stycznia, zarządzeniem ministra spraw wewnętrznych i administracji został powołany Zespół do Spraw Uregulowania Funkcjonowania Obszarów Metropolitalnych – poinformował „Gazetę Bankową” Michał Rachoń, rzecznik MSWiA. – Głównym zadaniem zespołu miało być wypracowanie jednolitych założeń, mogących być podstawą przyszłych prac legislacyjnych, dotyczących funkcjonowania obszarów metropolitalnych. Niezwłocznie po opracowaniu projektu ustawy zostanie przeprowadzony kompleksowy cykl konsultacji społecznych, w tym oczywiście z organizacjami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego, poddających przyjęte założenia ocenie zainteresowanych omawianą problematyką.

ZAŁOŻENIA USTAWY

Zespół pracował od stycznia do marca. W jego ramach utworzono dwie grupy robocze: do spraw ustalenia zasad finansowania i sposobu wykorzystania funduszy unijnych na obszarach metropolitalnych oraz do spraw określenia zasad współpracy w zakresie realizacji zadań infrastruktury na tych obszarach. W skład weszła część wojewodów, niektórzy prezesi Regionalnych Izb Obrachunkowych oraz osoby wyznaczone przez ministrów rozwoju regionalnego, transportu, gospodarki i środowiska. Na ostatnim posiedzeniu zespołu zatwierdzony został materiał końcowy, którego ustalenia są podstawą przygotowanego projektu ustawy metropolitalnej.

Ustawa ma określać zasięg terytorialny obszarów metropolii. Gminy miałyby możliwość zarówno przyłączania się, jak i występowania ze związków metropolitalnych. Tego rodzaju zmiany obwarowane byłyby jednak warunkami – np. gmina mogłaby się odłączyć od związku dopiero po pięciu latach, a na przyłączenie potrzebna byłaby zgoda szefa MSWiA.

W skład organu stanowiącego metropolii mają wchodzić wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast, którzy wybieraliby ze swego składu przewodniczącego. Decyzje podejmowałiby tzw. podwójną większością głosów, drogą równoległych głosowań – w pierwszym każdy z członków dysponowałby jednym głosem, a w drugim o wadze głosu decydowałaby liczba mieszkańców gminy. Dzięki temu zachowana zostałaby równowaga między mniejszymi i większymi członkami związku.

Organ wykonawczy ma być jednoosobowy – funkcję tę sprawowałby menedżer wybierany w drodze konkursu na dwuletnią kadencję (bez ograniczenia ich liczby). To on dysponowałby finansami związku, a do jego odwołania potrzebna byłaby większość 2/3 głosów w organie stanowiącym.

Trzecim organem metropolii byłaby instytucja arbitrażowa, powołana do rozwiązywania sporów między członkami związku.

KLUCZEM SĄ FINANSE

Konstrukcja metropolii może być różna – od lekkiej struktury, zapewniającej realizację strategicznych dla rozwoju aglomeracji zadań, po „supermiasto”, które zajmowałoby się całością zadań komunalnych. Wrocław już teraz stara się łączyć w jeden organizm stolicę województwa i okoliczne gminy. Model ten luźno wzorowany jest na Hanowerze (tamtejsza metropolia ma jednak wspólny budżet i demokratycznie wybierane władze metropolitalne), ale działa na innej zasadzie – niejako „oddolnie”.

– Model hanowerski na pewno jest dla nas wzorem, ale my działamy od jednego wspólnego projektu do drugiego – powiedział „Gazecie Bankowej” Tomasz Gondek z Agencji Rozwoju Aglomeracji Wrocławskiej. – Agencja nie jest ciałem, które ma „personifikować” całą aglomerację. Zasady współpracy są luźne, dla kolejnych projektów są zawierane osobne porozumienia. Tych projektów i porozumień jest coraz więcej, mamy wizję wspólnej struktury gospodarczej czy społecznej i docelowo wokół tego pewnie powstanie jakaś struktura

zarządzająca, ale te ustalenia należą do polityków.

Dla każdego z modeli kluczowe jest zapewnienie odpowiednich źródeł finansowania. Mogłaby to być składka gmin metropolitalnych na przejęte przez aglomerację zadania gminne – na Śląsku już teraz działa komunalny związek komunikacyjny, organizujący komunikację publiczną, finansowany ze składek miejskich oraz wpływu z biletów. Możliwe jest też subwencjonowanie przez państwo lub udział w podatkach. Samorządowcy, wyczuleni na kwestie podmiotowości własnych ośrodków, są natomiast zazwyczaj sceptyczni wobec koncepcji łączenia budżetów miast. W dzisiejszych warunkach jednostki samorządu terytorialnego wchodzące np. w skład Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego mają do dyspozycji osobne, wydzielone środki, z których nie mogą korzystać inne samorządy.

Nie należy zapominać o roli funduszy unijnych w finansowaniu projektów aglomeracyjnych – jak środki pochodzące z inicjatyw wspólnotowych (np. JESSICA), czy z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (np. na transport miejski na obszarach metropolitalnych). Ogólnoaglomeracyjne zadania, nastawione na działania o dużej skali i szerszym znaczeniu, mogą być finansowane również z wykorzystaniem Funduszu Spójności (zwłaszcza inwestycje w transport metropolitalny) oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Generalnie metropolia musi być podmiotem mającym osobowość prawną, zdolnym samodzielnie pozyskiwać środki unijne i być ich beneficjentem – upodmiotowienie całej aglomeracji przyspieszyłoby i poprawiłoby możliwość pozyskiwania przez nią środków z UE. Ustawa metropolitalna powinna określić źródła finansowania tego podmiotu i kompetencje, w jakich miałby działać, co ułatwiłoby wiele zadań inwestycyjnych, trudnych do zrealizowania w przypadku rozdrobnionego zarządu finansami. Tak czy owak jednak, rodzaj finansowania powinien być dopiero następstwem tego, czym aglomeracja będzie się zajmować. •