



Ewolucja statusu obszarów metropolitalnych we Francji i Kanadzie. Analiza przypadku dwóch metropolii: Montrealu i Lyonu.

Robert PYKA
Uniwersytet Śląski w Katowicach

(Gdańsk/Lyon – październik 2020)



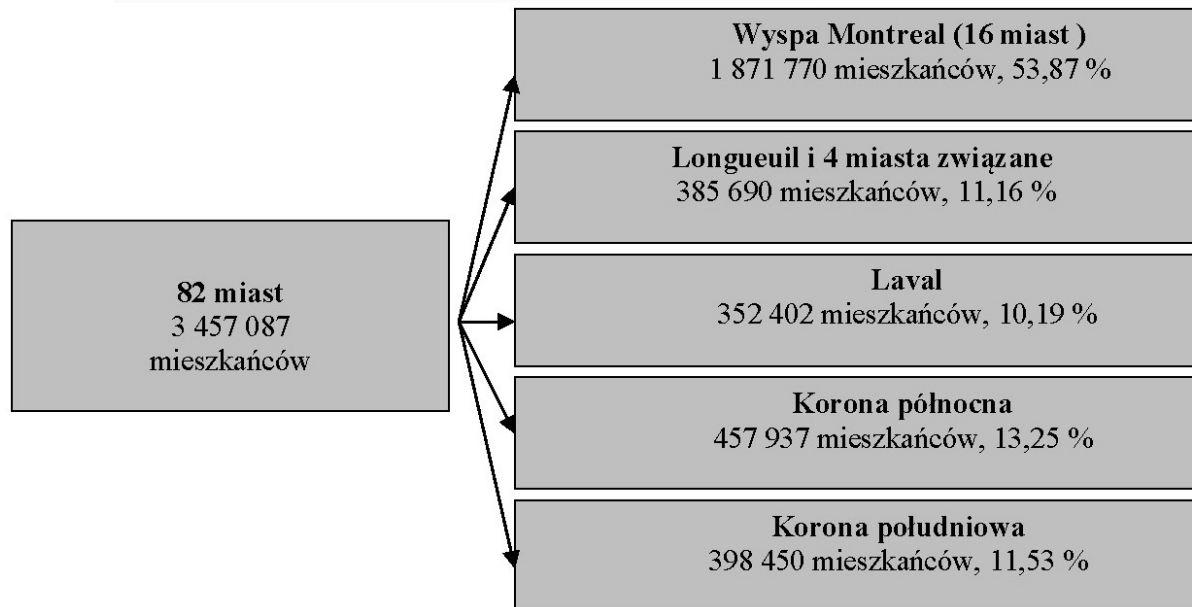
1. Metropolie a kanadyjski federalizm

- ✓ *Federalizm – terytoria (3), prowincje (10)*
- ✓ *Konstytucja z 1867 roku nie reguluje kompetencji miast – jest to prawo prowincji*
- ✓ *Ewolucyjny charakter kanadyjskiego federalizmu – (federalizm elastyczny)*
 - rząd federalny - prowincje
 - prowincje - największe miasta
- ✓ *Wzrost autonomii największych miast, jako efekt ich znaczenia gospodarczego.*
 - Toronto – 5,6 mln, Montreal – 3,9 mln, Vancouver – 2,3 mln, Ottawa – 1,2 mln
...to więcej niż ludność 4 najmniejszych prowincji, których ludność nie przekracza 1 mln
 - Umowy prowincji z metropoliami : Ontario – Toronto (2006), Quebec – Montreal (2016)

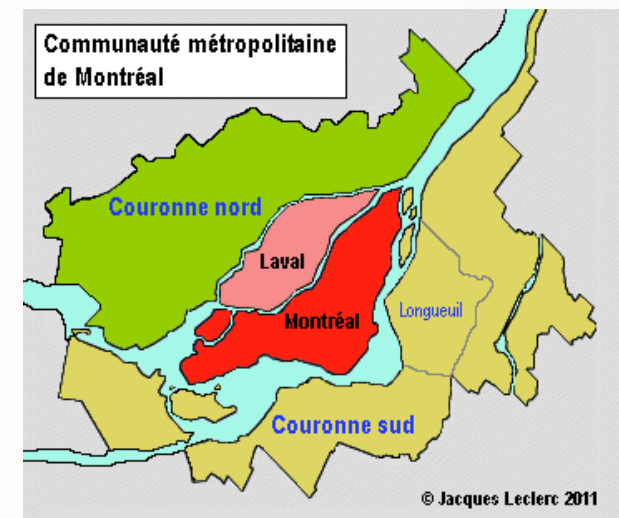


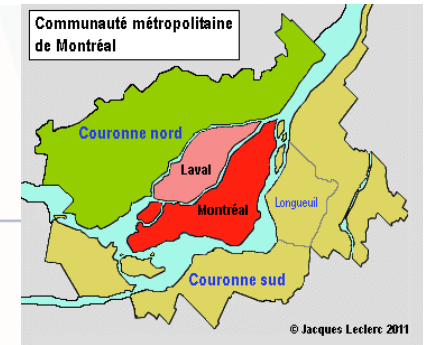
1.2. Integracja regionu metropolitalnego

- ✓ 2000 r. – Wspólnota Metropolitalna Montrealu
 - 5 stref; 82 jednostki samorządowe; 3,46 mln mieszkańców;
 - planowanie rozwoju gospodarczego, wspólne planowanie przestrzenne, harmonizacja polityk, metropolitalne opodatkowanie (...)



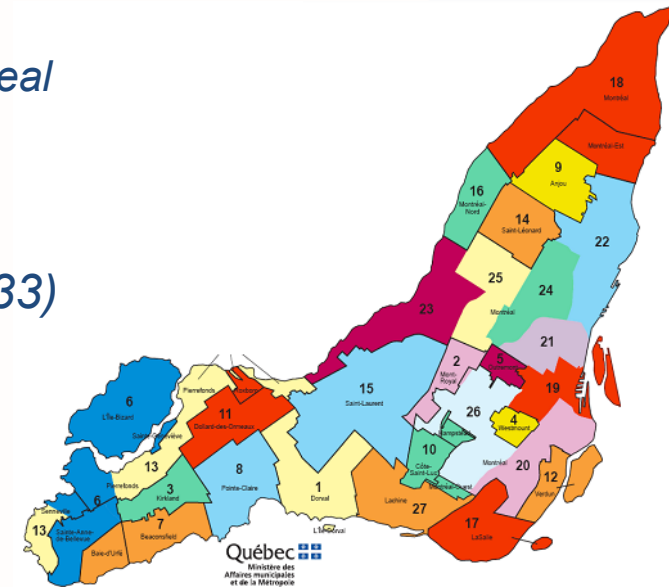
Communauté métropolitaine
de Montréal





1.3. Integracja i dezintegracja metropolii

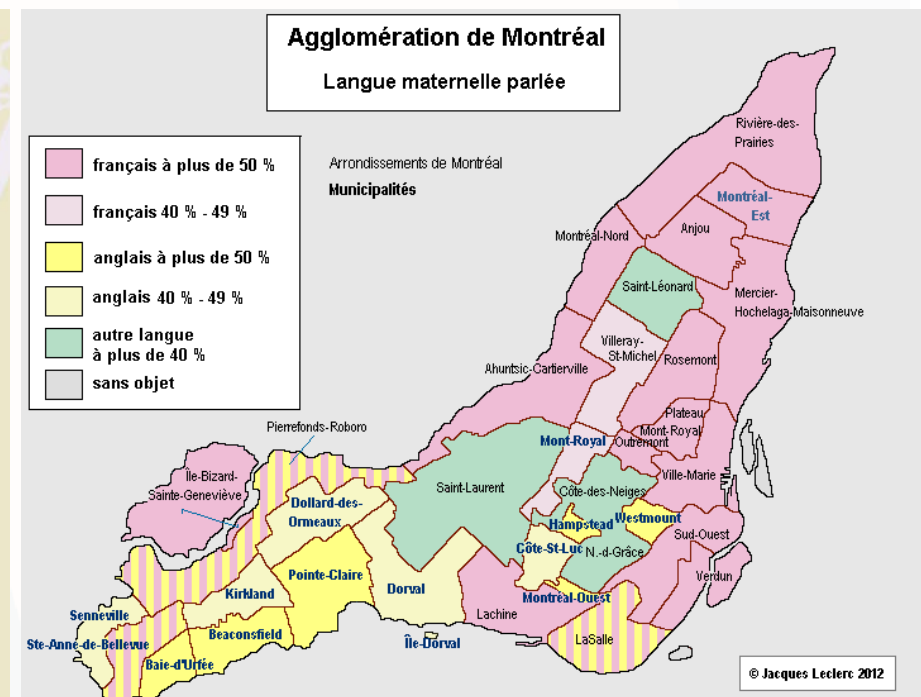
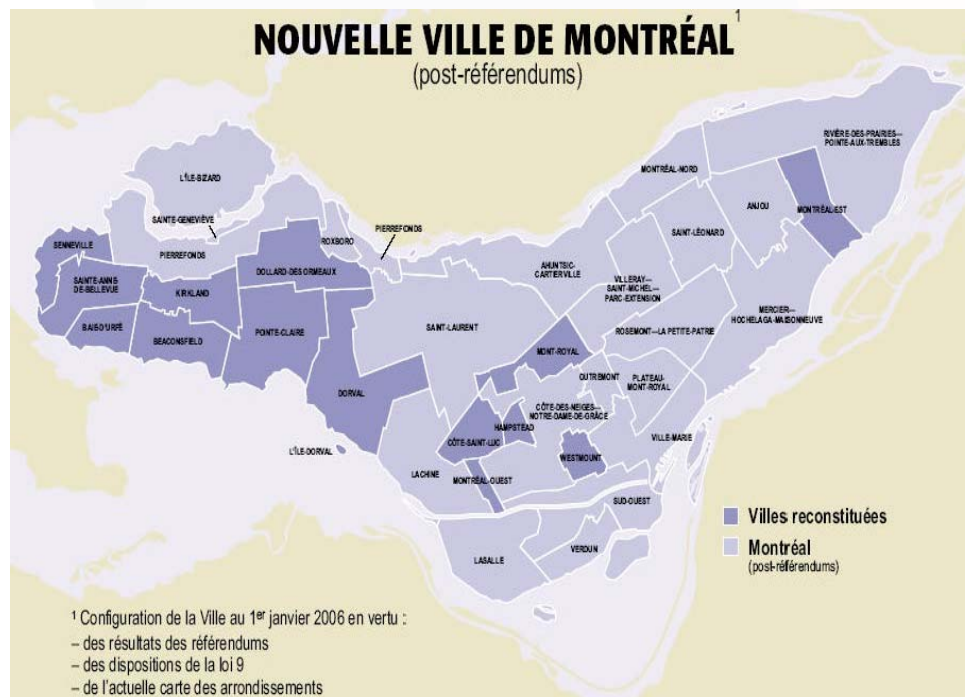
- ✓ 2000 r. – Nowy Montreal (ustawa 170)
 - przymusowe połączenie samorządów na wyspie Montreal (1,8 mln mieszkańców, podział na 27 dzielnic)
- ✓ 2003 r. – Nowy podział kompetencji (ustawa 33)
 - przeniesienie szerokich kompetencji i środków na dzielnice (mer dzielnicowy, możliwość wprowadzania dodatkowego opodatkowania)
- ✓ 2003 r. – Ustawa o referendum w Montrealu (ustawa 9)
 - możliwość wypowiedzenie się w zakresie statusu niektórych miast (22) włączonych do Montrealu na mocy ustawy 170





1.4. Integracja i dezintegracja metropolii

- ✓ **2004 – w wyniku referendum mieszkańcy 15 dzielnic opowiedzieli się za opuszczeniem Montrealu i odzyskaniem statusu niezależnego miasta z dniem 1 stycznia 2006 roku**

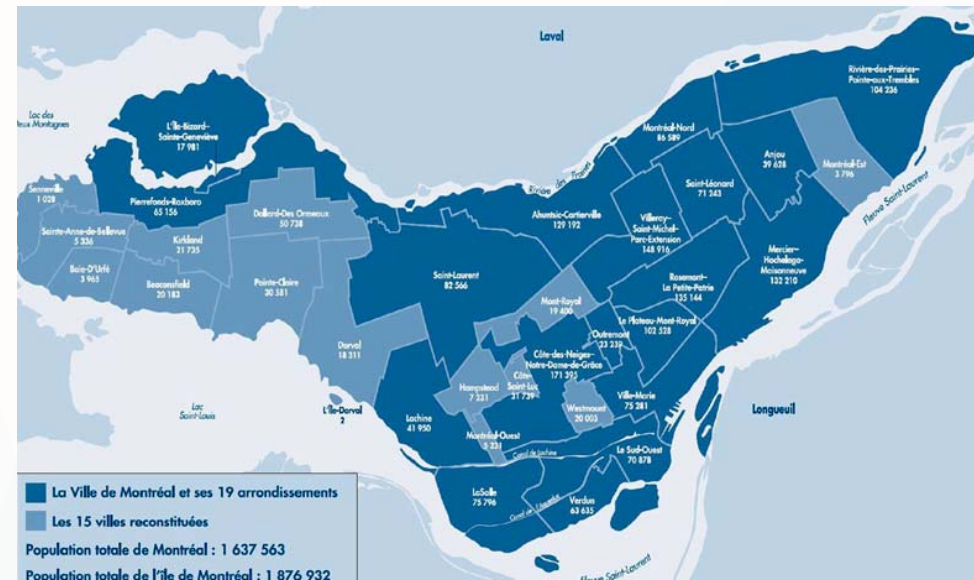




1.5. Integracja i dezintegracja metropolii

- ✓ **2005 – dekrety 1229, 1210 et 1213**
Ustanowienie Rady Aglomeracji
na obszarze Montrealu
sprzed referendum

- **nowy podział kompetencji między**
miastem Montreal, 15 odtworzonymi
miastami a Radą Aglomeracji



- **wprowadzenie dodatkowego**
opodatkowania na poziomie Aglomeracji Montrealu

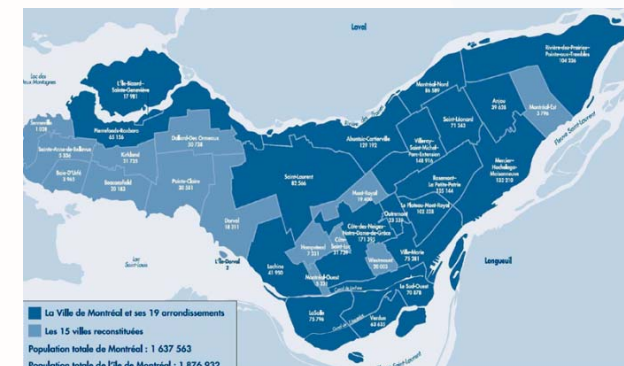
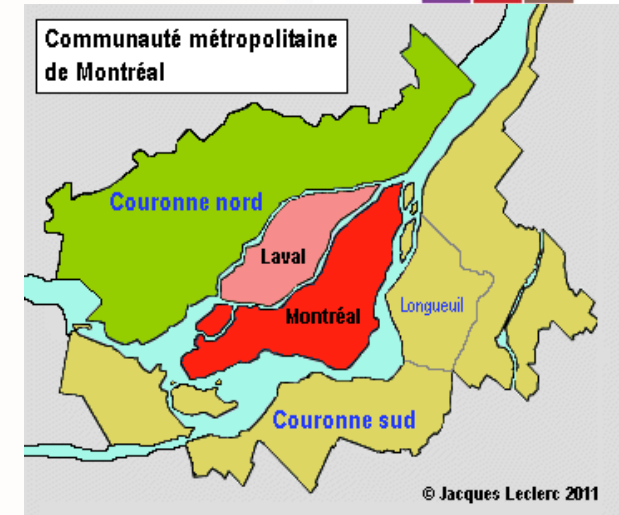


1.6. Wielopoziomowe metropolitalne współrządzanie

- ✓ Od 1 stycznia 2006 roku obszar metropolitalny Montrealu zarządzany jest na wielu poziomach:
 - Wspólnota Metropolii Montrealu
 - Rada Aglomeracji
 - Rada Miejska
 - Rady Dzielnicowe

Kompetencje Aglomeracji: bezpieczeństwo publiczne, straż pożarna, policja, mieszkania socjalne, pomoc bezdomnym, utylizacja odpadów, gospodarka wodno-ściekowa, transport zbiorowy, promocja gospodarcza, obiekty o znaczeniu ponadlokalnym, etc.

Kompetencje lokalne: urbanistyka, pozwolenia na budowę, lokalne wodociągi i kanalizacja, zbiórka i transport odpadów, biblioteki, parki, targowiska, lokalne obiekty kulturalne i sportowe.





1.7. Montreal jako Metropolia Quebec'u

- ✓ *Dalsze poszerzanie samodzielności Montrealu odbywa się na poziomie miasta i aglomeracji a nie regionu metropolitalnego*
- *2008 r. dwa porozumienia (z Aglomeracją oraz z Montrealem) m.in. o uznaniu Montrealu za Metropolię Quebec'u, dywersyfikacja przychodów, nowe uprawnienia fiskalne, subwencja roczna 25M\$ od 2009 r.*
- *2015, 3 raporty wskazujące na kierunki zmian i formułujące oczekiwania miasta w zakresie kompetencji i dodatkowych środków finansowych:*
 - *brak wskazań na konieczność zmiany struktury administracyjnej na poziomie obszaru metropolitalnego a nawet aglomeracji (ciężar przeszłości);*
 - *rekomendacje dotyczące zwiększenia kompetencji miasta centralnego w zakresie definiowania własnego modelu organizacyjnego.*



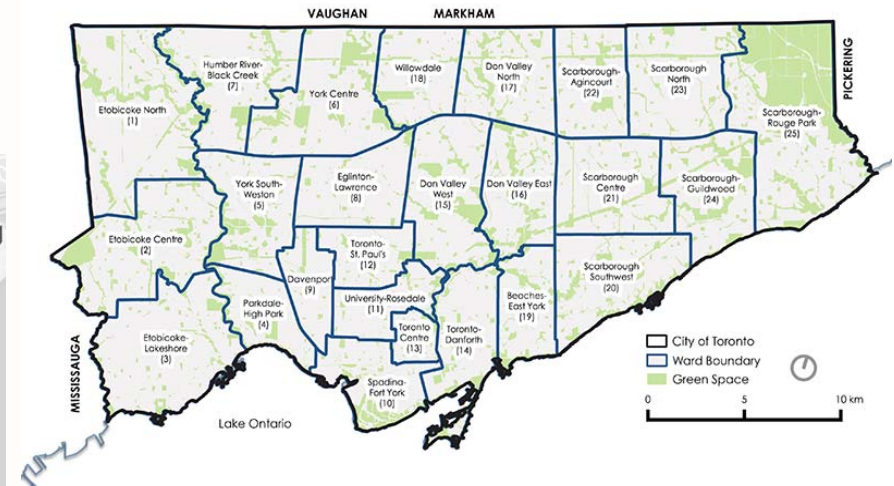
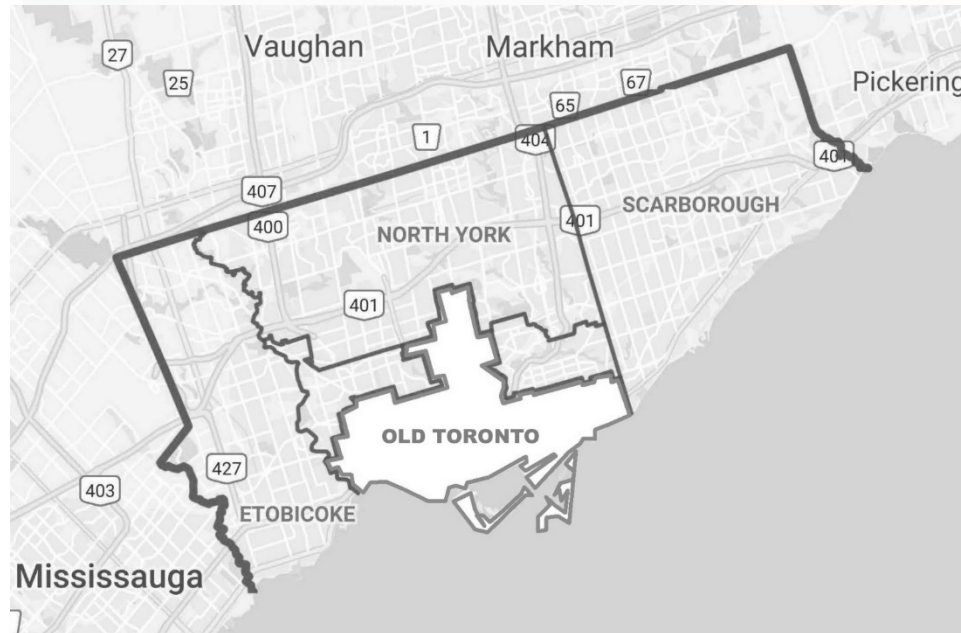


1.8. Montreal jako Metropolia Quebec'u

- ✓ *Ustawa 121 (2016) uznająca poszerzającą autonomię i prerogatywy Miasta Montreal, metropolii Quebec'u (przyjęta 21 września 2017);*
- ✓ *Porozumienie ramowe w sprawie zobowiązań rządu Quebec'u i Miasta Montreal w sprawie uznania statusu specjalnego metropolii („Reflexe Montreal” - 2016);*
- ✓ *Najważniejsze postanowienia:*
 - **Rozwijać Montreal** - dodatkowa pomoc roczna na poziomie 50 mln \$ w 2021 i 2022 na rozwój projektów gospodarczych, zniesienie granicy wsparcie dla firm, poszerzenie możliwości stosowania zwolnień podatkowych, swoboda określania godzin otwarcia punktów handlowych, wydawanie koncesji na alkohol;
 - **Żyć w Montrealu** - transfer kompetencji i środków rządowych w zakresie mieszkalnictwa na Montreal, nowe kompetencje pozwalające na przeciwdziałanie bezdomności oraz efektywniejszą integrację imigrantów (Montreal przyjmuje 70% imigrantów i liczy 120 wspólnot kulturowych);
 - **Decydować w Montrealu** - możliwość powoływania podmiotów publicznych świadczących usługi w ramach kompetencji miasta, tworzenie jednostek konsultacyjnych, zwoływanie sesji nadzwyczajnych drogą elektroniczną, poszerzenie kompetencji policji, dodanie do każdej ustawy wpływającej na sytuację społeczną i ekonomiczną miasta, rozdziału odnoszącego się do Montrealu.



1.9 Nowe Miasto Toronto (1998) City of Toronto Act (2006)





2. Zmiana statusu obszarów metropolitalnych we Francji

Nieadekwatność struktury administracyjnej wobec współczesnych procesów społeczno-gospodarczych

Gmina

- 36.000 gmin na obszarze ok. 550 tys. km² (90% gmin poniżej 2 tys. mieszkańców; powierzchnia średnio 1,4 km²)
- 40% wszystkich gmin 28 państw UE

Departament

- przejaw racjonalizmu republikańskiego
- 100 departamentów - kryterium podziału to jeden dzień jazdy konnej do stolicy departamentu

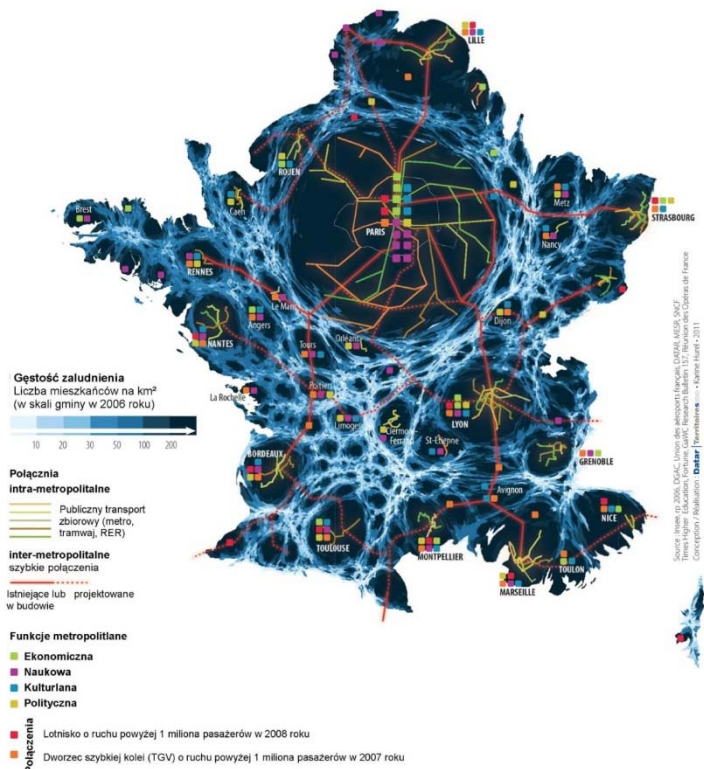


Pays	Nombre de communes en 1950	Nombre de communes en 2007	Diminution %
Allemagne	14 338	8 414	- 41
Autriche	4 039	2 357	- 42
Belgique	2 359	596	- 75
Bulgarie	1 389	264	- 81
Danemark	1 387	277	- 80
Espagne	9 214	8 111	- 12
Finlande	547	416	- 24
France	38 800	36 783	- 5
Hongrie	3 032	3 175	+ 5
Italie	7 781	8 101	+ 4
Norvège	744	431	- 42
République tchèque	11 459	6 244	- 46
Royaume-Uni ²⁷	1 118	238	- 79
Suède	2 281	290	- 87

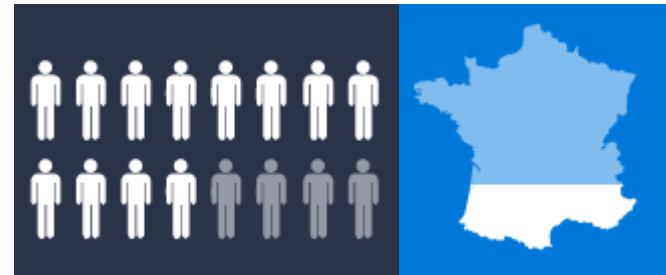


2.1. Organizacja terytorialna państwa wobec fenomenu miejskiego i metropolitalnego

- Wpływ globalizacji na sposób, w jaki ludzie użytkują i postrzegają przestrzeń: mobilność, przepływy, permanentne przekraczanie granic, terytorializacja rozwoju...



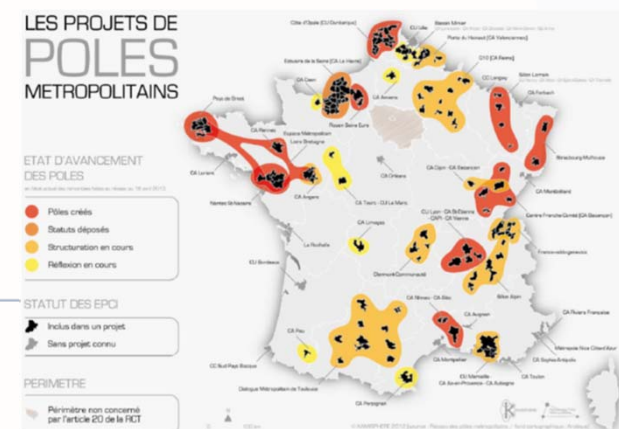
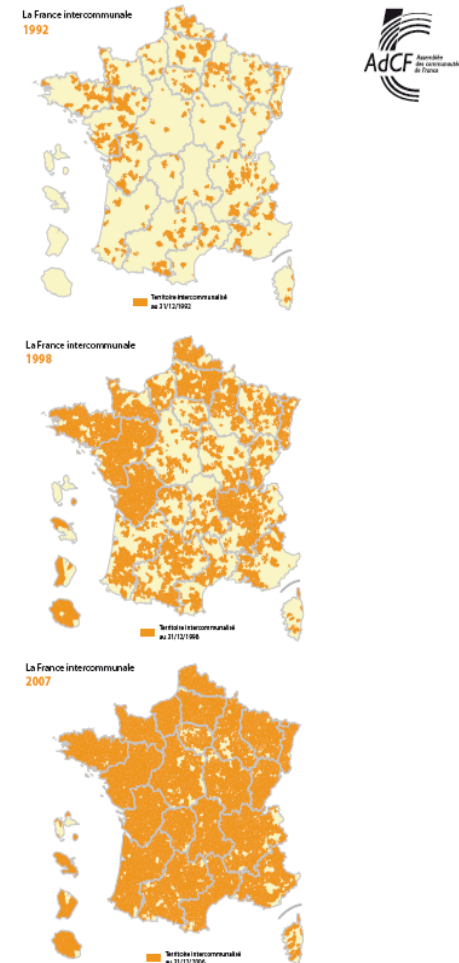
- w ciągu 50 lat populacja + 10 mln
- $\frac{3}{4}$ ludności żyje na 20% terytorium



- 15 największych obszarów miejskich to **68% metropolitalnych miejsc pracy**, (42,7% populacji i 43% ogółu miejsc pracy, 51% PKB, 70% wniosków patentowych)



- **1966** to także arbitralne ustanowienie pierwszych czterech „**wspólnot miejskich**” (Communauté urbaine): Bordeaux, Lille, Lyon i Strasbourg.
- **1992** – kolejne dwie formy prawne współpracy międzygminnej: „wspólnota gmin” (Communauté de commune) oraz „wspólnota miast” (Communauté de villes)
- **1999** – **ustawa Chevènement** – upraszcza reguły funkcjonowania EPCI i porządkuje ich struktury. „Wspólnoty miejskie” (pow. 500 tys.); „Wspólnota aglomeracji” (pow. 50 tys.), „Wspólnota gmin” .
- **Eksplozja liczebna współ. międzygminnej** > znaczenie zachęty finansowej (DGF – Dotation Générale de Fonctionnement) oraz swoboda tworzenia wspólnot – szansa na obronę przed wchłonięciem
- **Reforma z 16 grudnia 2010** – kolejna nieudana próba przekształcenia EPCI w JST i likwidacji klasycznych gmin. Kolejna forma współpracy: **Metropolia**
- Pójście w kierunku współpracy międzyterytorialnej:
Bieguny Metropolitalne





2.2. Dualizm i ścieranie się struktur I i II Nowoczesności

Struktury I Nowoczesności

- **Gmina**
 - **Departament**
 - **scentralizowane państwo**

- dominują w systemie
- dysponują legitymacją demokratyczną
- klauzula kompetencji generalnej
- po względem terytorialnym odpowiadają rzeczywistości XIX w.

Struktury II Nowoczesności

- **Wspólnoty miejskie**
 - **Wspólnoty aglomeracji**
 - **Metropolie**
 - **Bieguny metropolitalne**

- jednostki międzygminne przejęły ster nad aglomeracjami
- na poziomie legitymacji demokratycznej i hierarchii władzy są poniżej poziomu gminnego,
- są jednostkami publicznymi realizującymi pragmatyczne i techniczne zadania

Skutki: **Dominacja struktur I Nowoczesności nad strukturami II Nowoczesności**

- „tysiącu warstw instytucjonalnych” (*fr. mille feuilles institutionnelles*) - multiplikacja
- krzyżowanie się i dublowanie kompetencji (kwestia transferów, koszty, komp. gen.)
- brak przejrzystości i problem legitymacji demokratycznej
- dominacja gminy i mera deputowanego – rozdrobnienie EPCI, konsensualność i brak przymusu (władza transakcyjna)



2.3. Ustanowienie Metropolii i wzmocnienie ich statusu (MAPTAM z 16 stycznia 2014)

- Utworzenie trzynastu metropolii, z który trzy będą posiadały status specjalny (Paryż, Marsylia i Lyon)
 - EPCI powyżej 400.000 na obszarze miejskim powyżej 650.000
 - szerokie kompetencje
 - wybór bezpośrednich radnych metropolitalnych
- Bezprecedensowe rozwiązanie w zakresie Metropolii Lyonu (Métropole de Lyon)
 - nowa jednostka samorządu terytorialnego łącząca Grand Lyon (EPCI) oraz Departament Rodanu.
 - rzeczywiste wybory bezpośrednie





2.4. Ucieczka instytucjonalna Lyonu.

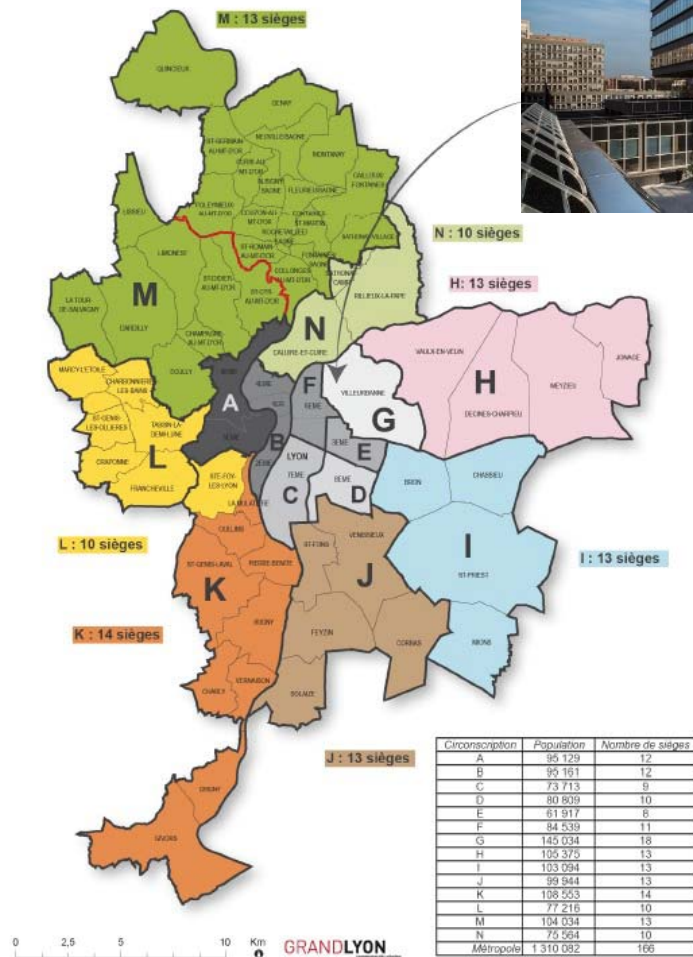
- **Metropolia Lyonu** - 1 stycznia 2015 roku, po 46 lat istnienia wspólnoty miejskiej Grand Lyon
 - jedyna metropolia jako jednostka samorządu terytorialnego
 - łącząca na swoim terenie Wielki Lyon (EPCI) oraz Departament Rodanu, czynniki miejski i ludzki (urbain et humain)
 - 7.800 pracowników, budżet 3,5 mld euro
- **Struktura instytucjonalna:**
 - Rada metropolii - 160 radnych wybieranych w okręgach metropolitalnych w wyborach powszechnych
 - Zarząd metropolii - Prezes metropolii oraz Stała komisja (25 wice-prezesów oraz 6 radnych oddelegowanych)
 - Konferencja metropolitalna merów - organ koordynujący - 59 merów gmin
 - Konferencje terytorialne merów - funkcja konsultacyjna
- **Domy Metropolii** (Maison de la Metropole) - skupienie w jednym miejscu obsługi mieszkańców w zakresie wszelkich zadań, świadczeń i usług publicznych realizowanych przez Metropolię

Le futur nouveau visage du Rhône

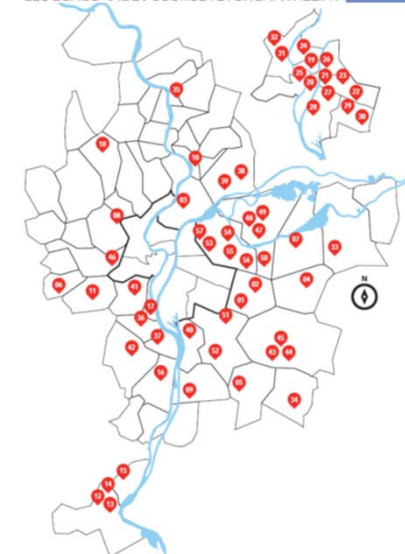




➤ Metropolia Grand Lyon



Le futur nouveau visage du Rhône





2.5. Pierwsze bezpośrednie wybory metropolitalne we Francji

Faktyczne narodziny nowej metropolii – przejście z EPCI do JST

- **Wybory (czerwiec 2020) : miasto Lyon – 52% Grégory Doucet**
metropolia Lyon – **Bruno Bernard**, wygrana w 9 z 14 okręgów (84 ze 150 mandatów)
 - * Wysoki poziom absencji wyborczej: powyżej 60% w obu turach.
- Specyficzna ordynacja wyborcza: **system propozycyjalny oparty na listach i dwóch turach z premią większościową.**
- **Porażka dotychczasowego obozu politycznego** oraz „ojca chrzestnego” Metropolii Lyonu, Gerarda Collomb’a
- **Przejęcie władzy przez Zielonych i Ekologów** w metropolii i mieście Lyon - osoby spoza dotychczasowego establishmentu i niewielkim doświadczeniu samorządowym
- **Nadchodząca rekonfiguracja systemu metropolitalnego współrządzenia**
- **Kres marzeń o dyfuzji modelu lionńskiego** na inne francuskie metropolie
- **Ponowne wzmocnienie departamentu** w czasie pandemii COVID-19



Dodatkowe źródła:

- ✓ Robert Pyka, *Ewolucja władzy miejskiej we Francji na początku XXI wieku. Nowe wymiary, nowe poziomy na przykładzie Metropolii Lyonu*. „Studia Regionalne i Lokalne”, 3(65)/2016
- ✓ Robert Pyka, *Ewolucja statusu metropolii w ramach systemu federalnego kanady na przykładzie Toronto i Montrealu*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3(77)/2019.

Dziękuję za uwagę

Robert Pyka

Uniwersytet Śląski w Katowicach

robert.pyka@us.edu.pl