



dr hab. Łukasz Miłucha

**Wydział Geografii Społeczno-Ekonomicznej
i Gospodarki Przestrzennej UAM**

Angielskie i niemieckie inspiracje – doświadczenia Manchesteru i Hanoweru a budowanie struktur zarządzania metropolitalnego w Polsce

Konferencja Metropolitalna – Instytut Metropolitalny, 15-16.10.2020



Anglia i Greater Manchester





Geneza zarządzania metropolitalnego w Anglii

- Od I poł. XIX w. – nieadekwatność zastanych struktur terytorialno-administracyjnych z czasów feudalnych do dynamiki procesów urbanizacji i industrializacji
- Reforma z **1888** r.:
 - Londyn: utworzenie nowego Hrabstwa Londynu (*County of London*), podzielonego na 28 dzielnic (dwuszczeblowy model samorządu metropolitalnego)
 - inne wielkie miasta, w tym Manchester: status *county-boroughs* czyli miast wydzielonych z hrabstw
 - pozostała część kraju: *municipal boroughs*, *urban districts* i *rural districts* w ramach tradycyjnych hrabstw „ziemskich”
- Postępująca suburbanizacja i deficyt terenów mieszkaniowych w obrębie dużych miast - konflikty pomiędzy samorządami miast i hrabstw
- Wprowadzenie po II WŚ rozwiniętego **systemu planowania przestrzennego** - potrzeba dostosowania podziału administracyjnego do powiązań funkcjonalnych



Ewolucja rozwiązań ustrojowych w Anglii

- 1963: Integracja Wielkiego Londynu (*Greater London Council*)
- 1974: Wprowadzenie dwuszczeblowego podziału administracyjnego w całej Anglii:
 - utworzenie 6 nowych hrabstw metropolitalnych, w tym Greater Manchester
 - szeroki zakres kompetencji hrabstw (planowanie, transport, służby)
 - konsolidacja jednostek poziomu lokalnego (*metropolitan boroughs, districts*)
- 1986: Likwidacja hrabstw metropolitalnych – przekazanie kompetencji samorządom lokalnym (jeden poziom samorządu – *unitary districts*) i wspólnym zarządom (*joint boards*)
- 1999: Wprowadzenie nowego modelu zarządzania i planowania w Londynie – bezpośrednio wybierany burmistrz (*Mayor of London*)
- Po reformie londyńskiej coraz silniejsza presja (polityka regionalna) na ponowne upodmiotowienie obszarów metropolitalnych pod szerszym hasłem regionów miejskich (*city-regions*)



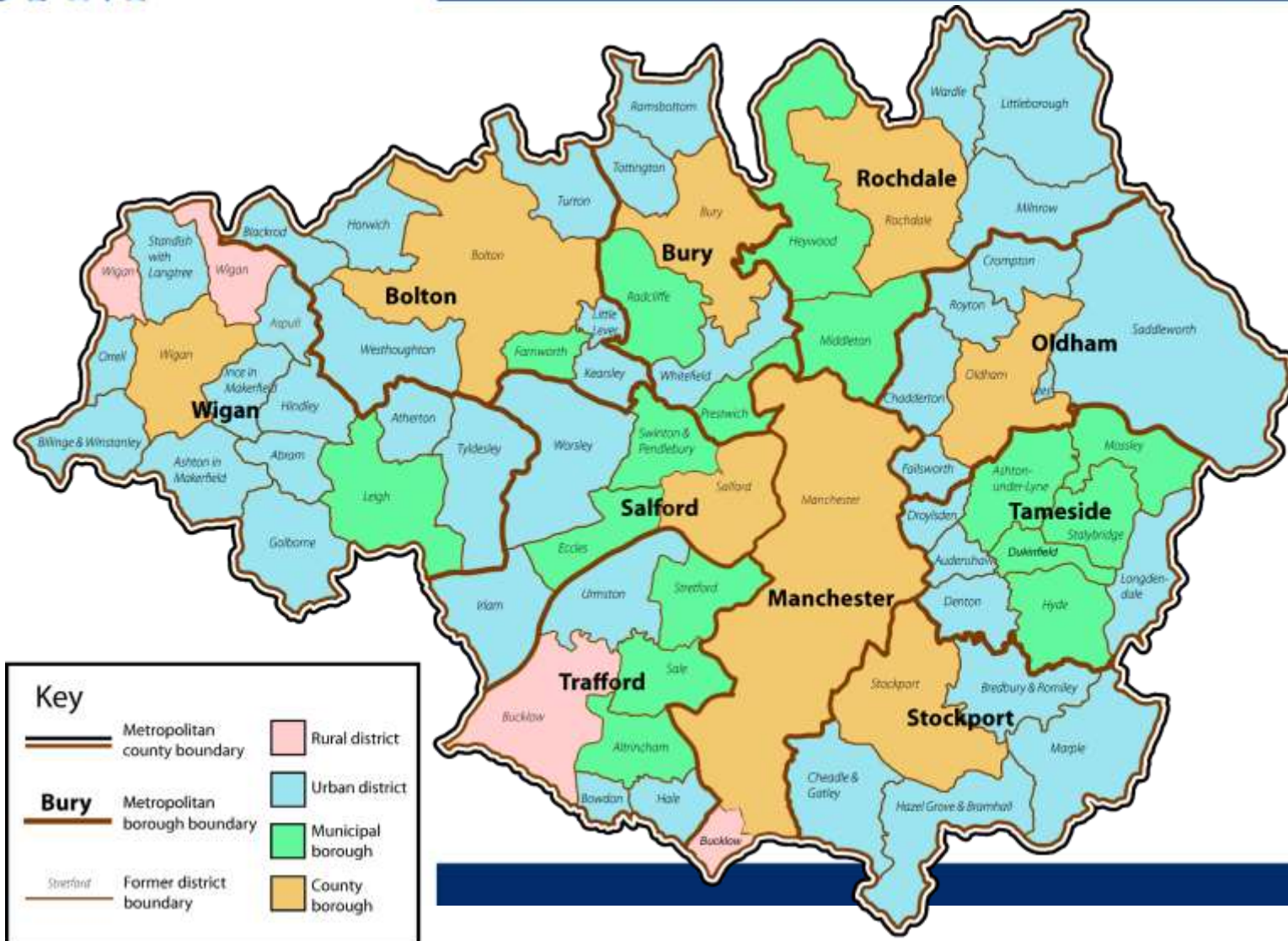
Podział administracyjny Wielkiej Brytanii po zmianach na przełomie lat 80. i 90.





Struktura terytorialna Wielkiego Manchesteru

Gmina (metropolitan borough)	Ludność (tys.)	Powierzchnia (km ²)	Gęstość zaludnienia (os/km ²)
Manchester	552 858	116	4778
Wigan	328 662	188	1746
Stockport	293 423	126	2327
Bolton	287 550	140	2057
Salford	258 834	97	2663
Trafford	237 354	106	2239
Oldham	237 110	142	1665
Tameside	226 493	103	2195
Rochdale	222 412	158	1407
Bury	190 990	100	1919
Greater Manchester	2 835 686	1276	2222





Od dezintegracji do nowego modelu metropolitalnego

- 1986: po likwidacji hrabstwa metropolitalnego przekazanie „twardych” kompetencji (transport, policja, straż pożarna, gospodarka odpadami) do obligatoryjnych „wspólnych zarządów” (*joint boards*)
- Dodatkowy mechanizm koordynacyjny – AGMA (*Association of Greater Manchester Authorities*), luźna struktura organizacyjna skupiająca 10 gmin Metropolii i ich liderów
- Rozwój instytucjonalny AGMA (jednostki, komisje)
- Manchester i Leeds wybrane w 2009 r. jako pilotażowe ustawowe regiony miejskie (*statutory city regions*)



Od dezintegracji do nowego modelu metropolitalnego

- 2009-2011: dopracowanie nowego modelu ustrojowego, dyskusje nad kształtem terytorialnym, nazwą (Greater Manchester/City Region) i sposobem głosowania
- 2011: powołanie *Greater Manchester Combined Authority* jako pierwszej jednostki tego typu w Anglii (potem jeszcze 9 kolejnych)
- Stale poszerzany zakres zadań: planowanie, transport, mieszkalnictwo, zdrowie, służby, szkolnictwo
- Członkowie GMCA – delegaci 10 gmin (przeważnie liderzy)
- 2017: bezpośrednio wybierany Burmistrz Wielkiego Manchesteru jako lider i 11. członek GMCA
- Hybrydowy charakter GMCA: bezpośredni i pośredni mandat demokratyczny, brak ścisłego rozgraniczenia funkcji stanowiących i wykonawczych, każdy członek GMCA ma swoje sektorowe portfolio kompetencji (model „gabinetowy”)



Czego możemy nauczyć się z modelu manchesterskiego?

- „Nakładka” zarządzania metropolitalnego zamiast pełnej metropolitalnej jednostki podziału terytorialno-administracyjnego państwa – możliwość bardziej elastycznego kształtowania rozwiązań instytucjonalnych
- Innowacja ustrojowa: bezpośrednio wybierany „burmistrz” metropolitalny jako uzupełnienie modelu związkowego
- Poszerzenie demokratycznej legitymacji dla struktury zarządzania metropolitalnego, personifikacja poziomu metropolitalnego
- Ewolucyjne przejmowanie zadań, kompetencji i finansów z poziomu centralnego
- Duża rola wyspecjalizowanych jednostek/komisji z udziałem radnych lokalnych, ekspertów danej dziedziny, przedstawicieli otoczenia społeczno-gospodarczego



Niemcy i Region Hanower





Uwarunkowania zarządzania metropolitalnego w Niemczech

- Struktura terytorialna samorządu lokalnego zbliżona do Polski (powiaty ziemskie i miasta wyłączone z powiatów)
- Geneza zarządzania metropolitalnego: wprowadzenie obligatoryjnego poziomu regionalnego w planowaniu przestrzennym w latach 60. XX w.
- Duża różnorodność rozwiązań ustrojowych obszarów metropolitalnych z uwagi na federalny charakter państwa i duży stopień samodzielności landów w tym zakresie
- Dominującymi formami zarządzania i planowania dla obszarów metropolitalnych są związki samorządowe, ale istnieją również przykłady samorządu metropolitalnego (m.in. Stuttgart, Hanower)

Regiony metropolitalne w Niemczech





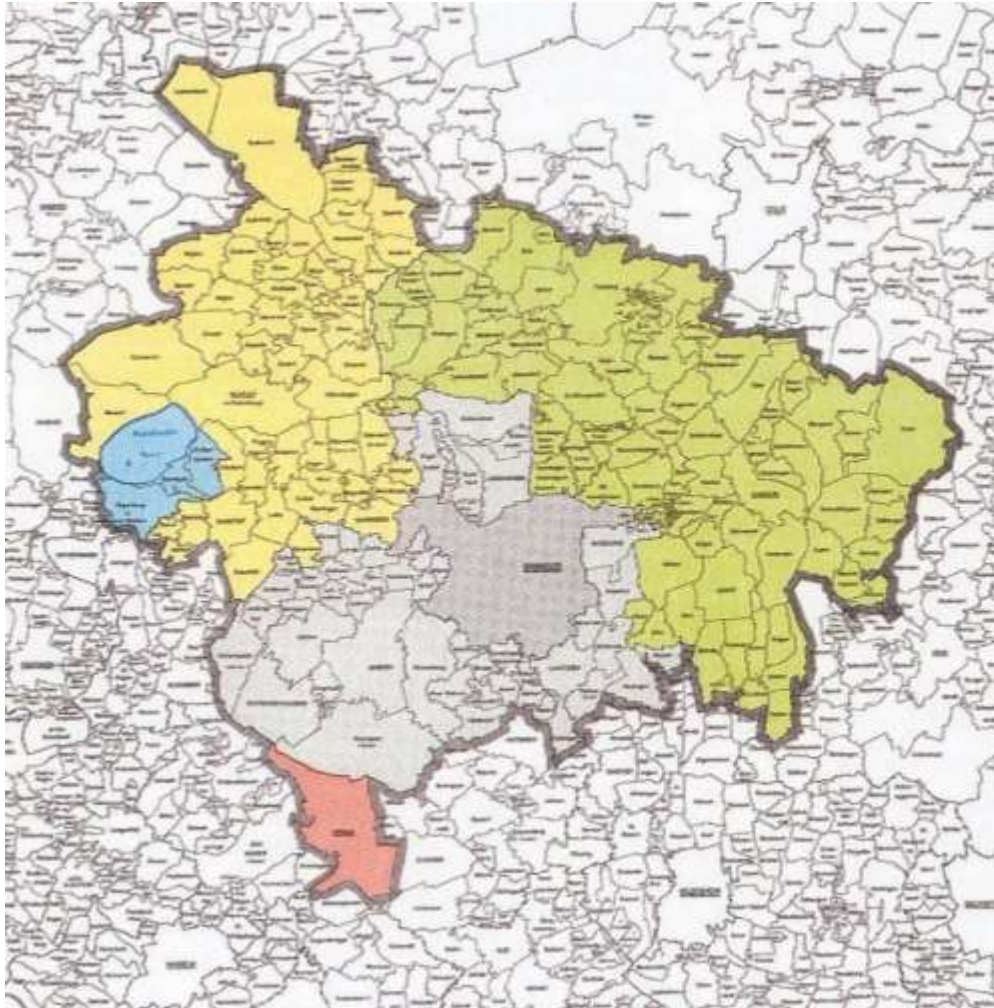
Aglomeracja Hanoweru – ewolucja form ustrojowych

- Punkt wyjścia na początku lat 60. XX. – dynamiczne procesy suburbanizacji, rozdrobniona struktura terytorialna (Hanower jako m.p.p. oraz 209 gmin w 4 powiatach ziemskich)
- Powołanie w 1962 r. *Verband Grossraum Hannover* jako związku gmin i powiatów ds. planowania przestrzennego
- Reforma terytorialno-administracyjna w 1974 r. – konsolidacja poziomu gminnego (20 gmin zbiorczych i powiatowego (jeden powiat ziemski), wprowadzenie quasi-parlamentarnego ustroju związku
- Krok wstecz – rozwiązanie dotychczasowych struktur w 1980 r., pozostawienie związku celowego (Zweckverband) miasta i powiatu
- Pomimo zmian instytucjonalnych - trwałość modelu rozwoju przestrzennego i relacji współpracy

Verband Großraum Hannover w latach 1963-1974



Verband Großraum Hannover w latach 1963-1974



Aglomeracja Hanoweru po reformie terytorialnej z 1974 r.





Region Hanower – pełny samorząd metropolitalny

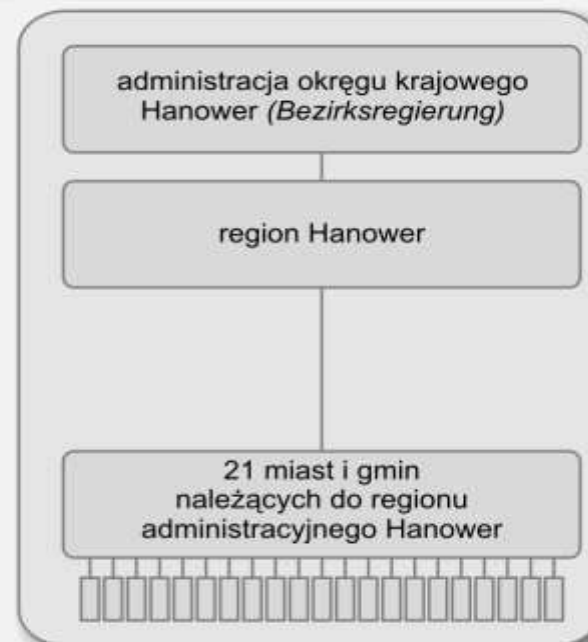
- Inicjatywa reformy – dyrektorzy administracji miasta, powiatu i związku aglomeracyjnego
- Powołanie z końcem 2001 r. nowej jednostki terytorialno-administracyjnej sui generis – Regionu Hanower
- Powierzchnia 2.291 km kw., ludność 1.157.000 mieszkańców (w tym 46% Hanower)
- Funkcjonalnie „powiat metropolitalny”, szeroki zakres zadań: planowanie przestrzenne, transport publiczny, opieka społeczna i zdrowotna, szkolnictwo zawodowe, środowisko, służby ratunkowe, gospodarka, marketing, rekreacja,
- Część dotychczasowych kompetencji powiatowych przekazana gminom (szkolnictwo, drogi, mieszkalnictwo)
- Organy Regionu wybierane w wyborach powszechnych: Zgromadzenie (84 członków) i Prezydent Regionu



STAN DO 2002 ROKU



STAN OD 2002 ROKU





Region Hanower – pełny samorząd metropolitalny

- Inicjatywa reformy – dyrektorzy administracji miasta, powiatu i związku aglomeracyjnego
- Powołanie z końcem 2001 r. nowej jednostki terytorialno-administracyjnej *sui generis* – Regionu Hanower
- Powierzchnia 2.291 km kw., ludność 1.157.000 mieszkańców (w tym 46% Hanower)
- Funkcjonalnie „powiat metropolitalny”, szeroki zakres zadań: planowanie przestrzenne, transport publiczny, opieka społeczna i zdrowotna, szkolnictwo zawodowe, środowisko, służby ratunkowe, gospodarka, marketing, rekreacja,
- Część dotychczasowych kompetencji powiatowych przekazana gminom (szkolnictwo, drogi, mieszkalnictwo)
- Organy Regionu wybierane w wyborach powszechnych: Zgromadzenie (84 członków) i Prezydent Regionu



Czy model hanowerski można zastosować w Polsce?

- Reforma metropolitalna jako uwieńczenie wcześniejszej 40-letniej współpracy w różnych formach instytucjonalnych
 - Miasto centralne < 50% populacji obszaru metropolitalnego
 - 1 miasto, 1 powiat ziemski
 - Nazewnictwo powiat/region
 - Kluczowe wyzwanie polityczne i administracyjne - „odpowiatowienie” miasta centralnego
 - Argumenty ekonomiczne za reformą
 - Rozwiązanie „szyte na miarę”
-

Dziękuję za uwagę