

ГЕНЕРАЛЬНИЙ СЕКРЕТАРІАТ

Генеральний директорат II з питань
демократії

Директорат з питань демократичного врядування

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Страсбург, 31 березня 2017 року
CELGR/LEX (2017)1

ОГЛЯД УРЯДУВАННЯ У МЕТРОПОЛІЯХ

**ДОКУМЕНТ ДЛЯ КОМІТЕТУ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОГО
БУДІВНИЦТВА, РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Цей документ було підготовлено Департаментом демократичних інститутів та врядування Генерального директорату II – з питань демократії у співпраці з Полом Хілдретом, експертом Ради Європи.

1. Вступ

Цей звіт містить огляд питань і викликів у сфері врядування у метрополійних територіях, передусім спираючись на дослідження та приклади метрополій у країнах Європи. **При цьому ключовим викликом для урядування у метрополійних територіях визнано забезпечення ефективної координації між муніципальними органами для зміцнення росту й добробуту міста** (ОЕСР, 2015а, b). Це вирішується за допомогою правових, інституційних, управлінських механізмів та шляхом співробітництва. Хоча використовується термін «муніципальне співробітництво», однак визнається, що, як це і в Україні, ці виклики можуть відтворюватися через відносини між органами державної влади регіонального рівня та міською владою.

Також прийняти вважати, що процеси урбанізації у Центральній/Східній та Західній Європі (Дейкстра та ін., 2013) відрізнялися. Урбанізація продовжує посилюватися на схід, у той час як у Західній Європі вона набуває завершеної («зрілої») форми. Для країн Центральної/Східної Європи це породжує особливі питання. По-перше, тиск з боку постійного припливу і концентрації населення в метрополійних територіях. По-друге, відносно надмірна концентрація економічної активності в столичних містах і декількох інших великих містах порівняно з рештою території країни. По-третє, розрив між найбагатшими і найбіднішими містами, що зростає, причому останні часто живуть в швидкозведених кварталах соціального житла, побудованих за радянських часів (Альтрок та ін., 2006).

Цей огляд побудований таким чином. У наступному розділі викладено виклики урядування у метрополійних територіях з метою координації між різними просторовими й управлінськими рівнями міста. У другому розділі описано можливі структури правових, інституційних та координаційних механізмів для метрополійного урядування. У третьому розділі узагальнено деякі дані про те, чому мають значення ефективні механізми метрополійного урядування. В останньому розділі розглянуто фактори успіху метрополійного урядування.

2. Виклики урядування у метрополійних територіях

Як проілюстровано на рис. 1, виклики метрополійного урядування проявляються на різних просторових рівнях, охоплюючи всю міську забудову, що базуються на поширених моделях в європейських містах. Нижній рівень – це численні мікрорайони, де люди живуть по всьому місту («де ми живемо»). «Де ми живемо» — це рівень, на якому надається багато послуг місцевого самоврядування окремим особам. Тут також очевидно є проблема нерівності в місті, яка часто локалізується в міських мікрорайонах. Нерівність у рівні доходів, зайнятості, стані здоров'я і навіть в очікуваній тривалості життя може бути настільки ж широкою в межах однієї метрополійної території, як і серед різних регіонів країни.

На наступному рівні розташовуються місцеві муніципалітети, які представляють питання «яке у нас урядування». Адміністративні кордони могли встановлюватися в той час, коли місто було фізично набагато менше, ніж сьогодні. З притоком міграції та фізичним розширенням назовні, можливо, що сьогоднішня міська рада безпосередньо управляє тільки тим, що історично було старим містом. Але рівень «яке у нас урядування» дуже важливий, бо він дає уявлення про громадянську, соціальну та історичну ідентичність міста. А також про те, як організовані служби місцевого самоврядування або місцеві органи державної влади, що можуть не повною мірою відповідати фізичній реальності міста станом на сьогодні.

Рис. 1. Просторові рівні міста-метрополії, що базуються на поширених європейських моделях (Хілдрет, 2007, 2015; Хілдрет і Бейлі, 2014)



Просторові рівні міста	Що вони собою становлять
А. «Хто я»	Персональні характеристики (напр., стать, вік, освіта, навички, зайнятість), які визначають потреби і прагнення окремих мешканців міста.
В. «Де ми живемо»	Мікрорайон, визначена частина міста, яку люди пов'язують з місцем свого проживання.
С. «Яке наше урядування» (Муниципалітети)	Визначається територією, якою керує кожен окремий муниципалітет. Це важливо, оскільки, зазвичай, пов'язане з громадянською та історичною ідентичністю місцевості. Це також місцевий рівень, на якому надається багато послуг місцевою владою. Утім, «яке наше урядування» дуже рідко відповідає тому, як міська економіка працює на практиці.
Д. «Як ми живемо і працюємо» (Метрополійна територія)	Ширша метрополійна територія і, можливо, виходячи за фізичні межі міста, закономірніше відображає те, як люди живуть і як міська економіка працює на практиці. Це — динамічна концепція міста, що відображається зв'язками й потоками «від дому - до роботи», «від дому - до магазину», «від дому - до дому у мікрорайоні», «від дому - до місця культурного дозвілля», а також ставленням підприємців до своїх клієнтів і постачальників. Просторово це може діяти як: <ul style="list-style-type: none"> • Моноцентрична агломерація — базується навколо одного центру. • Поліцентрична агломерація — діє навколо більш, ніж одного центру.

Метрополійна територія, що символізує рівень «як ми живемо і працюємо», відображається в ширшому урбаністичному просторі міста і, можливо, навіть за його межами в містечках, селах і сільській місцевості навколо. Це ілюструє, як місто розширювалося, охоплюючи території сусідніх муніципалітетів. Села, які колись були оточені відкритою сільською місцевістю, «обросли» міською забудовою. «Як ми живемо і працюємо» також вказує на те, як люди живуть повсякденним життям, переміщуючись по місту до роботи, покупок, житла, навчання і культурного дозвілля. Це також відображає економіку міста, його транспортні системи, міське планування та його вплив на довкілля — все те, що вимагає стратегічного реагування на цьому ширшому просторовому рівні метрополії.

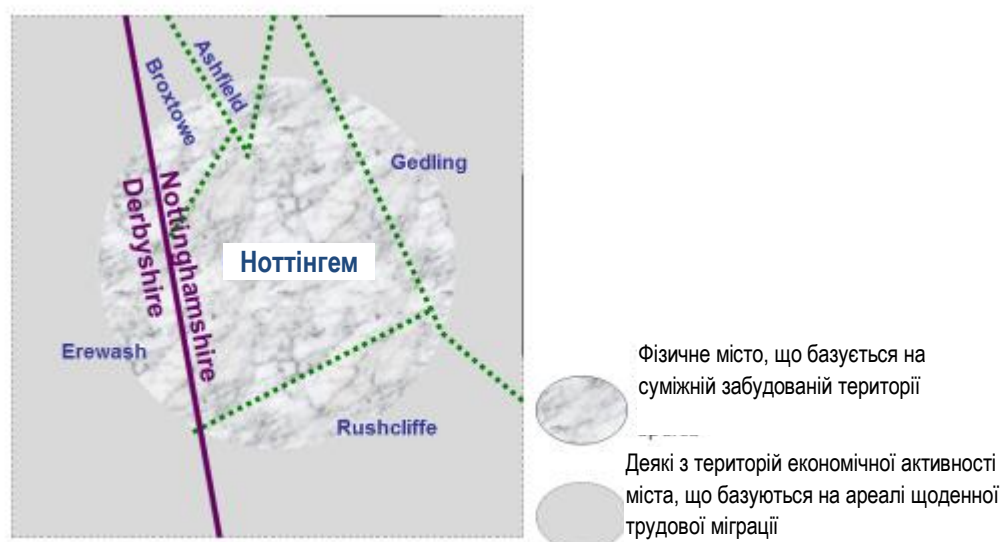
Відтак метрополійне урядування передбачає вирішення безлічі різних викликів, що існують на різних просторових рівнях та рівнях урядування:

- Муніципалітет — потреби окремих жителів мікрорайонів в обслуговуванні (напр., індивідуальні та експлуатаційні послуги у сферах від соціальної допомоги, освіти - до вивезення відходів).
- Метрополійна територія — координація стратегічного розвитку всієї метрополії (просторове планування, транспорт, інвестиції в інфраструктуру, стратегічне управління поводженням з відходами, економічний і сталий розвиток).
- Підтримка цілей національної і регіональної політики для сприяння економічному зростанню та сталому розвитку.

Для цього необхідна:

- «Робота через кордони» – для забезпечення співробітництва між сусідніми органами місцевої влади в метрополійній території, а також з державними та регіональними інституціями.
- «Міжсекторальна робота» — для ефективної роботи між державним, приватним і «третім» (неурядовим) секторами.
- «Робота між громадами» — для роботи разом з громадами, сусідами й зацікавленими сторонами, які разом становлять місто.

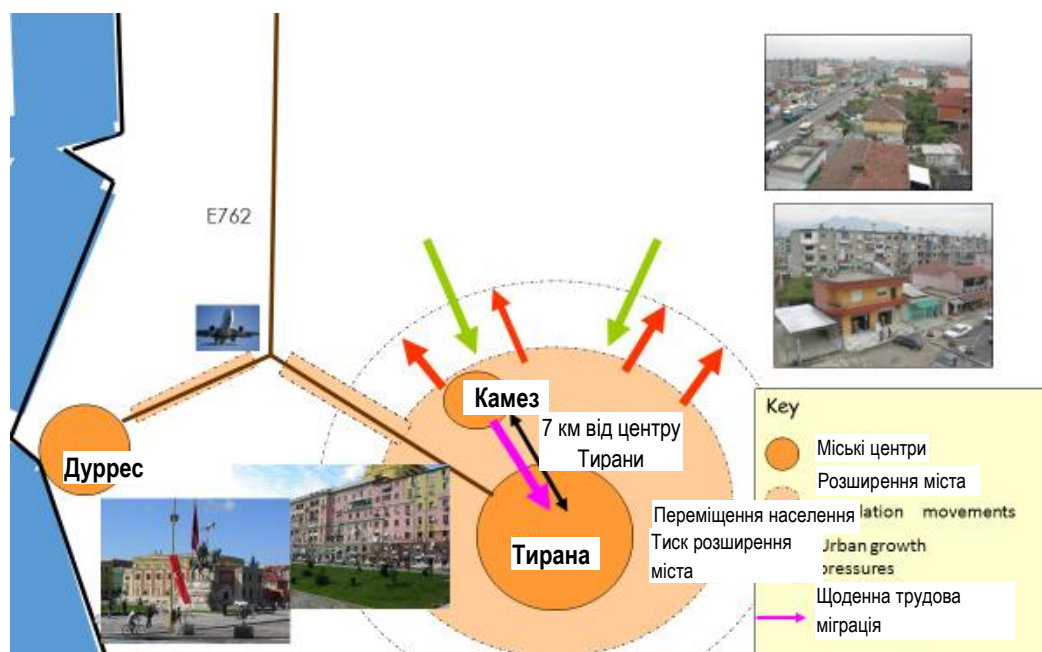
Рис. 2. Місто Ноттінгем, Велика Британія - класичний випадок «виходу за межі»



Ефективна відповідь передбачає врахування географічної, історичної та громадянської еволюції міста-метрополії. У деяких випадках місто може бути надто обмежене. На рис. 2 наведено приклад міста Ноттінгема, Велика Британія. Він є класичним прикладом міста, що «виходить за межі», де метрополійна територія включає Міську раду і сім інших муніципалітетів, що створює серйозні виклики для стратегічної співпраці по всьому місту. В інших випадках фізичний розвиток міг інкорпорувати колись окремі містечка або

села в прилеглу міську зону. На рис. 3 наведено приклад Тирани, одного з найбільш швидкозростаючих міст в Європі. Камез колись був просто селом за міськими межами, але зрештою був поглинений містом, що розширюється.

Рис. 3. Як розширення Тирани поглинуло Камез у міському просторі



Утворена у результаті агломерація може бути моно- або поліцентричного типу. Кожному типу притаманні різні політичні та стратегічні виклики з управління різними ідентичностями й прагненнями людей та локаціями на ширшій метрополійній території.

Ці різні проблеми можуть бути вирішені. Але вони вимагають ретельної розробки як формальної організації урядування на метрополійній території, так і більш неформальних механізмів, встановлених для забезпечення участі містян у прийнятті місцевих рішень (Рада Європи, 2012, 2013). У наступному розділі розглядаються варіанти організації формального метрополійного урядування.

3. Формальні структури для співпраці у межах метрополійної території

Понад дві третини метрополій у країнах-членах Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) створили окремий орган для координації обов'язків між органами публічної влади / муніципалітетами, які формують метрополійну територію. У 2014 році ОЕСР оприлюднила дослідження, проведене в 263 метрополіях у 21 країні з населенням понад 500 000 осіб (середнє значення менше 2 млн. осіб і медіанне - дещо вище 1 млн. осіб) (Ахренд та ін., 2014). Метою було визначити, які рішення використовувалися для організації урядування у метрополійних територіях. Публікація, що базується на результатах цього дослідження «Урядування у місті» (ОЕСР, 2015), виявила чотири широкі категорії органів урядування в метрополіях країн ОЕСР (див. рис. 4). На практиці, чим більша метрополійна територія, тим імовірніше, що механізми урядування будуть більш формальними. З точки зору фінансів, існує безліч різних механізмів фінансування, а дослідження ОЕСР висвітлює різноманітність і складність рішень. Однак, у звіті ОЕСР робиться висновок, що міжмуніципальні органи влади і міста-метрополіси з особливим статусом з більшою ймовірністю будуть фінансуватися краще, ніж неформальні координаційні механізми та утворені надмуніципальні органи.

Рис. 4. Чотири широкі категорії механізмів урядування у метрополіях країн ОЕСР.

4 альтернативні моделі метрополійного урядування



У підсумку, спираючись на дослідження ОЕСР (2015), чотири різні моделі з прикладами можна описати наведеним нижче чином. Слід зазначити, що приклади, в основному, походять із Західної Європи, де є більше відповідних кейсів, які можна використовувати для ілюстрації. Наприклад, в Огляді ОЕСР міської політики в Польщі в 2011 році (ОЕСР, 2011) зроблено висновок, що на цьому етапі в країні не існувало чіткої національної політики щодо міст.

а) Неформальна координація / самокоординація

Вступ	Неформальні угоди про співробітництво зустрічаються найчастіше - у 52% випадків метрополій ОЕСР. Вони часто зустрічаються у випадку поліцентричного міського розвитку.
Правова основа	Базується на місцевій угоді між муніципалітетами-учасниками та іншими місцевими партнерами.
Інституційні механізми	Неформальні механізми, які відносно легко встановити і скасувати.
Механізми співпраці	Встановлюються тільки для надання консультацій та обміну інформацією. Зазвичай не вистачає ресурсів для забезпечення виконання рішень і не забезпечено прямих відносин з містянами або з іншими рівнями влади.
Надання послуг	Ймовірно, немає.
Приклади	<p><u>Дельта-метрополіс (Нідерланди)</u> Див.: http://www.deltametropool.nl/nl/index</p> <p>Створено в 2000 році чотирма муніципалітетами (Амстердам, Гаага, Роттердам і Утрехт) з Торгово-промисловими палатами та іншими партнерами. Створено як неофіційну платформу для переосмислення поліцентричної метрополії у питаннях планування, житла і транспорту.</p> <p><u>Брістоль (Велика Британія)</u> Див.: http://bristolgreencapital.org/</p> <p>За підтримки міської ради громадська ініціатива «знизу», працює на метрополійній території з метою сприяння сталому розвитку. Метрополія досягла успіхів в галузі транспорту, охорони здоров'я, поводження з відходами, водо- та енергопостачання. Досягнення призвели до того, що Брістоль у 2015 році був визнаний «Зеленою столицею Європи».</p>

б) Міжмуніципальні органи влади

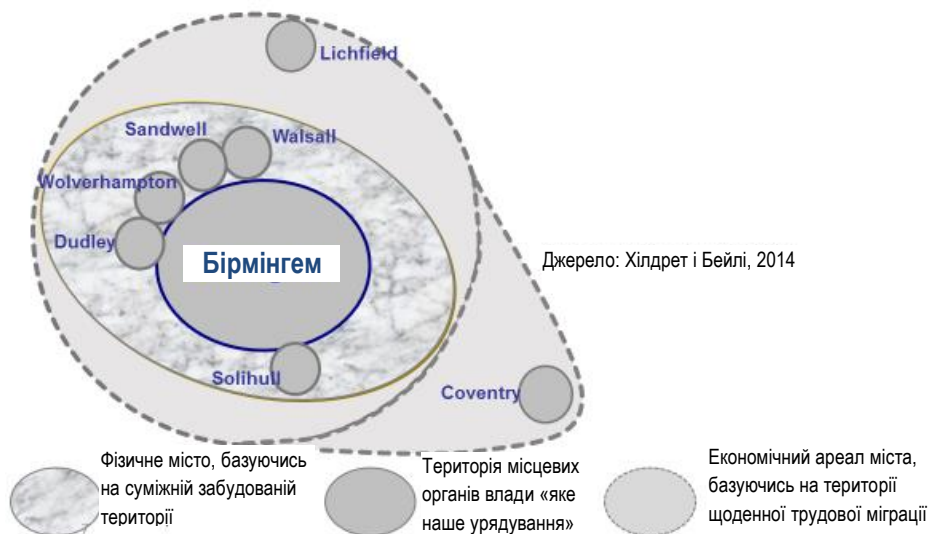
Вступ	Можуть створюватися для вирішення однієї проблеми, наприклад, просторового планування, транспорту, інвестицій в інфраструктуру, але є приклади більш широкого співробітництва. Виявлені в 24% випадків метрополій ОЕСР.
Правова основа	Як правило, наявна формальна правова база. Принаймні, буде передбачати угоду з центральним урядом або, швидше за все, законодавчі норми.
Інституційні механізми	Інституційна угода про розподіл обов'язків і витрат між муніципалітетами-учасниками. Можуть включати інші рівні органів влади і галузеві організації (наприклад, бізнес-сектор).
Механізми співробітництва	Створення спільного органу для управління співробітництвом, спільним прийняттям рішень і обов'язками. Підзвітний органам влади, які залучені.
Надання послуг	Як правило, визначили стратегічне планування, відповідальне за одну або декілька сфер, найбільш поширеними з яких є економічний розвиток, планування землекористування, управління відходами та транспорт.
Приклади	Метрополія д'Екс-Марсель-Прованс (Франція) Див.: http://www.marseille-provence.fr/
	Новий міжмуніципальний орган влади, що діє з 1 січня 2016 року і охоплює шість попередніх міжмуніципальних об'єднань у трьох наявних <i>департамент</i> ах (Буш-дю-Рон, Вар і Воклюз), де проживає близько 1,8 мільйона осіб в 93 муніципалітетах. Має повноваження у сферах економічного розвитку, транспорту, управління відходами та урбаністичному розвитку.
	Метрополія Рур (Регіональна асоціація Рур) (Німеччина) http://www.metropoluhr.de/en/start/
	Від імені незалежних муніципалітетів Рурського регіону відповідає за регіональне просторове планування території метрополії. Також спонсорує важливі інфраструктурні проекти, які сприяють поліпшенню життя цієї поліцентричної агломерації.
	Метрополійна територія Вест-Мідлендс (Велика Британія) (див. рис.5) https://westmidlandscmbinedauthority.org.uk/
	За підтримки уряду Великої Британії місто поступово працює над створенням структури управління метрополії. Це був складний процес з розбудови довіри. Хоча у міст і містечок цього регіону є спільні інтереси, також між ними існує суперництво, що бере свій початок з промислової революції 18-го сторіччя. Зрештою, у 2016 році було створено Об'єднаний орган влади для співпраці в галузі стратегічного планування транспорту, економічного розвитку та відродження. У травні 2017 року Вест-Мідлендс вперше матиме безпосередньо обраного мера.

с) Надмуніципальні органи влади

Вступ	Ситуація, за якої над існуючими муніципалітетами створюється додатковий рівень управління. Виявлено в 16% випадків метрополій ОЕСР.
Правова основа	Новий формальний рівень місцевого (метрополійного) уряду, встановлений рішенням центрального уряду.
Інституційні механізми	Певні повноваження й обов'язки, надані новому органу місцевого самоврядування, як правило, стратегічного характеру. Може мати безпосередньо виборного мера й асамблею або невиборний метрополійний рівень.
Механізми співпраці	Співпраця, посилена різними функціями й обов'язками нового вищого рівня та наявними органами влади нижнього рівня.

Надання послуг	З огляду на конкретні функції та обов'язки, зазвичай пов'язані з питаннями стратегічного планування (напр., міське планування, транспорт, економічний розвиток, управління поводження з відходами).
Приклади	<u>Адміністрація Великого Лондона і мер (Велика Британія)</u> https://www.london.gov.uk/
	Адміністрація Великого Лондона, заснована в 2000 році, є адміністративним органом верхнього рівня у Лондоні. Вона складається з безпосередньо виборної посади мера і виборної асамблеї. Їй надані стратегічні повноваження в галузі транспорту, охорони правопорядку, економічного розвитку і планування протипожежних заходів і дій на випадок надзвичайних ситуацій у Лондоні. Адміністрація тісно співпрацює з 33 лондонськими муніципалітетами.
	<u>Вербанд Регіон Штутгарт (Німеччина)</u> https://www.region-stuttgart.org/andere-laender/english/
	Політична одиниця, що представляє Штутгартську метрополійну територію. Делегати обираються на п'ять років місцевим населенням. Її роль полягає в сприянні сталому розвитку регіону. Вона несе відповідальність за політику регіонального розвитку, транспорт, політику просторового планування, економічний розвиток і стратегічне управління відходами.

Рис. 5. Метрополійна територія Вест-Мідлендс – довгий шлях зміцнення довіри і співробітництва (див. приклад вище)



d) Міста-метрополіси з «особливим статусом»

Вступ	У тих випадках, коли місто в межах ширшої метрополійної території підвищується у статусі шляхом отримання «особливого статусу» по відношенню до інших муніципалітетів у метрополійній території. Такі приклади в Західній, Центральній чи Східній Європі невідомі. Виявлено в 8% випадків.
Правова основа	Як правило, особливий статус надано центральним урядом.
Інституційні механізми	Муніципалітет з «особливим статусом» поставлений на вищий рівень з ширшими повноваженнями, порівняно з іншими муніципалітетами в цій території.
Механізми співпраці	Співпраця між муніципалітетами, але повноваженнями під керівництвом міста з «особливим статусом».
Надання послуг	Повноваження «особливого статусу» разом з відповідальністю за координацію.

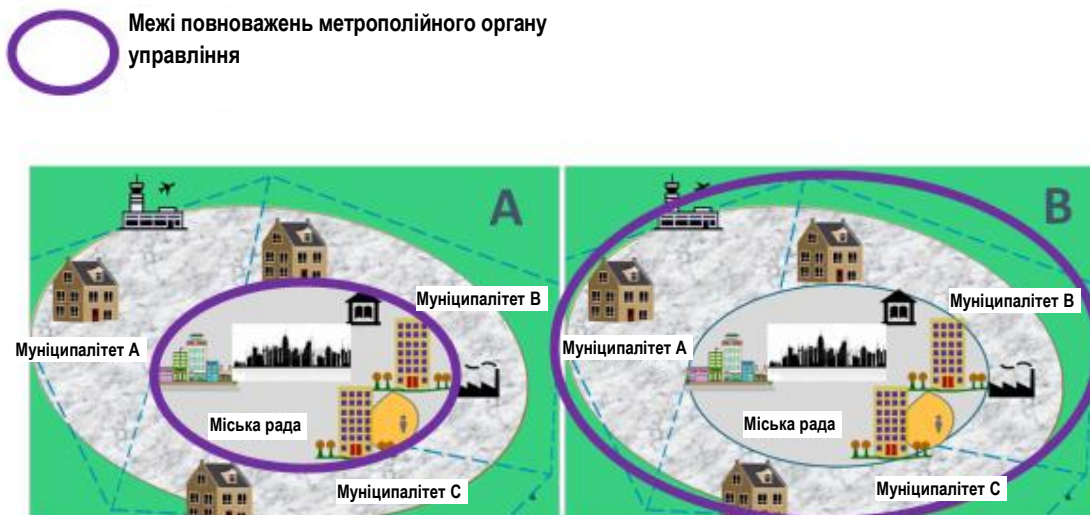
Приклад	Теджон (Корея)
	Теджон (Корея), відокремлений від провінції Південний Чхунчхон у 1989 році, був наділений статусом «місто-метрополіс» в 1995 році і з 1997 року є місцем розташування центрального уряду.

4. Чому ефективне метрополійне урядування є важливим

Існують докази того, що ефективне метрополійне урядування має значення як для метрополійної території та її жителів, так і для держави в цілому. По-перше, є докази того, що передача обов'язків та інвестування у метрополійні території за межами столиці приносять користь національній економіці. Утім, по всій Європі спостерігалася тенденція до того, що національні уряди надавали перевагу інвестиціям в столичні міста, а не в метрополії 2-го чи 3-го рівня (Паркінсон та ін., 2015).

По-друге, останнім часом з'являються докази того, що на регіональному рівні (метрополійної території) якість інститутів є важливішою, ніж географія, позаяк виступає фундаментальною рушійною силою економічного зростання в Європейському Союзі (ЄС) (Кеттерер і Родрігес-Позе, 2016). Особливо важливими факторами для якості інститутів були низька корупція, підзвітність і ефективність урядування.

Рис. 6. Масштаб метрополійного урядування має значення



* Чешир П. і Магріні С., 2009. Рушійні чинники зростання міст в Європі нерішучих («липких») людей і неявних кордонів. *Журнал економічної географії*, 9 (1), с. 85-115.

По-третє, Чешир і Магріні (2009) довели, що масштаб механізмів метрополійного урядування має значення для економічного розвитку. Найкращі результати будуть, коли механізми урядування відобразатимуть економічно автономне місто-регіон, як зазначено у варіанті В, а не А (див рис. 6). Причина цього обумовлена вигодами від ефективності публічного врядування, уникнення втрат і забезпечення ефективної координації.

5. Фактори успіху метрополійного урядування

Як впливає з цього звіту, немає простого або готового рішення для розробки моделі ефективного метрополійного урядування. Передовсім, будь-який підхід повинен розроблятися в географічному, історичному та громадянському контексті, щоб забезпечити його легітимність, доречність і залученість. Особливо слід враховувати три чинники (ОЕСР, 2015):

- Природу виклику координації політик як по горизонталі між муніципалітетами і між секторами політики, так і по вертикалі з інституціями державного і регіонального рівнів.
- Сильніша або слабша інституційна структура (див пункти a-d розділу 3 вище) з точки зору повноважень, джерел фінансування, бюджетів і кадрів

- c) Важливість визнання легітимності і формування довіри серед громадян та неурядових організацій, приватного сектору та інших рівнів влади.

Відтак, за допомогою таких завдань можна розробити і впровадити ефективне метрополійне урядування (ОЕСР, 2015):

- a) *Стимулювати співробітництво шляхом визначення конкретних проектів для метрополійної території* — Краще покладатися на угоду, якщо є і необхідність, і можливість сфокусувати зусилля на економічному, соціальному і політичному контексті території. Цього можна домогтися, зосередившись на реальних проектах та ініціативах, спрямованих на підтримку і створення «ширшої картини» для цієї території.
- b) *Створити відчуття причетності до метрополії серед ключових зацікавлених сторін* – Реформи з управління метрополійною територією потребують активних прихильників і лідерів. Політично це представлено і в метрополії, і в інших зацікавлених сторонах, таких як приватний сектор, неурядові організації (НУО), університети і центральний уряд. Відчуття причетності необхідно створювати за принципом як «зверху вниз», так і «знизу догори».
- c) *Забезпечити надійні джерела фінансування метрополії* — Необхідно розглянути питання про те, як будуть фінансуватися механізми метрополійного урядування. Будь-які структури й повноваження повинні відповідати фінансовим і кадровим ресурсам, які із великою ймовірністю будуть доступними.
- d) *Розробити стимули і компенсації за досягнення компромісу у метрополії* — Робота через кордони (див. стор. 2) є складним завданням. Співпраця між муніципалітетами та іншими зацікавленими сторонами найкраще працює на добровільній основі, коли місцева орієнтованість на успіх поєднується із заохочувальними стимулами з боку держави. Необхідно також розглянути питання про те, як найкраще заохочувати тих, хто може побоюватися брати участь в будь-якій реформі.
- e) *Впровадити довгостроковий процес моніторингу та оцінки метрополії* — Навіть в неформальному і добровільному режимі створення ефективного метрополійного урядування займає багато часу. Корисно підкріпити досягнутий прогрес відповідними незалежними дослідженнями для забезпечення моніторингу, оцінки та доказової бази.
- f) *Будь-яка ініціатива з метрополійного урядування повинна розглядатися як частина ширшого підходу до реформи багаторівневого урядування* — Держава є важливим партнером в еволюції метрополійного урядування. Реформа є сильнішою там, де вона є частиною національного підходу до побудови досконаліших інститутів і сильнішої та стійкішої економіки.

Бібліографія

Ахренд Р., Гампер К. і Шуман А., 2014. *Огляд метрополійного урядування в ОЕСР: кількісний опис структур урядування у великих міських агломераціях*. Робочі документи ОЕСР з регіонального розвитку, № 2014/04. Париж: публікація ОЕСР. Доступно за адресою: <http://dx.doi.org/10.1787/5jz43zldh08p-en>

Альтрок У., Гюнтнер С., Хунінг С. і Петерс Д., 2006. *Просторове планування і розвиток міст в нових державах-членах ЄС*. Абінгдон, Оксфорд: Рутледж.

Чешир П. і Магріні С., 2009. Рушійні чинники зростання міст в Європі нерішучих («липких») людей і неявних кордонів. *Журнал економічної географії*, 9 (1), с. 85-115.

Рада Європи, 2012. *Стратегічне муніципальне планування і управління продуктивністю на місцевому рівні*. Інструментарій ефективного управління Центру експертизи. Доступно за адресою: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1961909&Site=&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679&direct=true>

Дейкстра Л., Гарсіласо Е. і Маккан П., 2013. Економічні показники європейських міст і міських регіонів: міфи і реальність. *Європейські дослідження з планування*, 21 (3), с. 334-354.

Дональдсон Дж., 2013. *Ефективне урядування великими метрополісами*. Доповідь Парламентської Асамблеї Ради Європи, 4 листопада 2013 року, Док. 13350.

Хілдрет П., 2008. Динаміка «місцевизначення»: мінливе обґрунтування міського відродження. *Журнал міського відродження і оновлення*, 1 (3), с. 227-239.

Хілдрет П. і Бейлі Д., 2014. Стратегія економічного розвитку на місцях в Англії: заповнення прогалін. *Місцева економіка*, 29 (4-5), с. 363-377.

Хілдрет П., 2015. *Роздуми про управління метрополіями*. Презентація для Європейського комітету з питань демократії та врядування. Страсбург: Рада Європи.

Кеттерер Т.Д. і Родрігес-Позе А., 2016. Інститути проти географії «першого характеру»: що впливає на економічне зростання в регіонах Європи? *Документи в галузі регіональної науки*.

ОЕСР, 2011. *Огляд політики ОЕСР в області розвитку міст: Польща*. Париж: публікація ОЕСР. Доступно за адресою: <http://www.oecd.org/poland/oecdurbanpolicyreviewspoland.htm#policy>

ОЕСР, 2015а. *Урядування у місті*. Париж: публікація ОЕСР. Доступно за адресою: <http://www.oecd.org/publications/governing-the-city-9789264226500-en.htm>

ОЕСР, 2015b. *Сторіччя метрополій: розуміння урбанізації та її наслідків*. Париж: публікація ОЕСР. Доступно за адресою: <http://www.oecd.org/gov/the-metropolitan-century-9789264228733-en.htm>

Паркінсон М., Міган, Р. і Кареча Дж., 2015. Розмір міста й економічні показники: чи є більший розмір кращим, менший – красивішим або середній – чудовим? *Європейські дослідження з планування*, 23 (6), с. 1054-1068.

Додаток (1)

- (1) Даний додаток було сформовано внутрішніми зусиллями Ради Європи задля супроводу Огляду урядування у метрополіях, підготовленого у співпраці з Полом Хілдретом, експертом Ради Європи. Мета – детальніше пояснити результати роботи ОЕСР в сфері метрополійного урядування, частина якої згадується в Огляді. Додаток як такий не є вичерпним переліком минулих робіт та не містить рекомендації з питань політики. Рада Європи не несе відповідальність за достовірність наведених даних.

МОДЕЛІ МЕТРОПОЛІЙНОГО УРЯДУВАННЯ

ЦЕЙ ВИКЛАД ГРУНТУЄТЬСЯ НА ЗВІТАХ ТА ДОСЛІДЖЕННЯХ ОЕСР:

OECD (2015), *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264228733-en>

OECD (2013), *OECD Regions at a Glance 2013*: OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2013-en

OCDE (2014) *VERS UNE CROISSANCE PLUS INCLUSIVE DE LA METROPOLE AIX-MARSEILLE : UNE PERSPECTIVE INTERNATIONALE*

OECD (2016), *OECD TERRITORIAL REVIEWS: THE METROPOLITAN REGION OF ROTTERDAM-THE HAGUE, NETHERLANDS*, OECD PUBLISHING, PARIS. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249387-en>

OECD (2015), *Governing the City*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en>

OECD (2017), *MULTI-LEVEL GOVERNANCE REFORMS: OVERVIEW OF OECD COUNTRY EXPERIENCES*

Ahrend, R., C. Gamper and A. Schumann (2014), "The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations", OECD Regional Development Working Papers, 2014/04, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5jz43zldh08p-en>

ЗМІСТ

ТИПОЛОГІЯ МЕТРОПОЛІЙНОГО УРЯДУВАННЯ (ОРГАНИ УПРАВЛІННЯ, ЇХНІ МОДАЛЬНОСТІ ТА СТРУКТУРА).....	14
УПРАВЛІННЯ ТРАНСПОРТОМ ТА ПРОСТОРОВИМ ПЛАНУВАННЯМ НА МАТЕРІАЛІ ЗДІЙСНЕНОГО ОЕСР ДОСЛІДЖЕННЯ КОНКРЕТНИХ ПРИКЛАДІВ У РЕГІОНАХ.....	19
ПРИКЛАДИ: МЕТРОПОЛІЙНІ АРЕАЛИ.....	20
Огляд деяких моделей управління метрополій у країнах ОЕСР: метрополійні регіони Роттердам-Гаага (Metropolitan Region of Rotterdam-The Hague, MRDH), Барселона (Àrea Metropolitana de Barcelona, AMB), Монреаль (Montreal Metropolitan Community), Ванкувер (Metro Vancouver), Портленд (Portland Metro), Штутгарт (Verband Region Stuttgart, VRS), Лондон (Greater London Authority, GLA).....	20
МЕТРОПОЛІЙНИЙ РЕГІОН РОТТЕРДАМ-ГААГА (MRDH).....	21
ЕКС-МАРСЕЛЬ.....	24
ВЕЛИКИЙ ЛІОН.....	26
Структури урядування окремих метрополійних регіонів (країни ОЕСР), що включають два великих міста РОТТЕРДАМ-ГААГА, ЕКС-МАРСЕЛЬ, МІННЕАПОЛІС-СЕЙНТ-ПОЛ.....	27
ПОРІВНЯННЯ ДЖЕРЕЛ ФІНАНСУВАННЯ ТРЬОХ БЕЗПОСЕРЕДНЬО ОБРАНИХ МЕТРОПОЛІЙНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ: ПОРТЛЕНД, ШТУТГАРТ та ЛОНДОН.....	28
БАРСЕЛОНА.....	29
ПОРТУ.....	31
ОСЛО.....	34
Італія.....	37
Координація метрополійного та муніципального просторового планування: різні приклади механізмів..	38
Єдиний орган, який відповідає за координацію транспорту та просторове планування на рівні метрополії: окремі приклади з країн ОЕСР (прод.). Унітарні країни.....	39

Міста є ключовими чинниками національних соціально-економічних показників і рушійною силою росту. У всіх країнах-членах ОЕСР метрополійні території (міські агломерації з населенням понад 500 000 жителів) займають лише 4% площі, але налічують близько половини населення і формують майже 55% внутрішнього валового продукту (ВВП)¹; і приблизно дві третини проживає в міських агломераціях із населенням понад 50 000 жителів.

ДЕЯКІ СПІВВІДНОШЕННЯ / РЕЗУЛЬТАТИ

У метрополійних територіях, що мають свій орган урядування, показник ВВП на душу населення в середньому на 7% вищий, ніж у метрополіях без такого органу.

Метрополійні території з органами урядування є приблизно на третину більшими (а також чисельність їхнього населення впродовж 2000-2010 років зростала швидше), ніж метрополії без таких органів.

Наявність окремого органу управління громадським транспортом позитивно корелює з бажаними результатами: рівень забруднення повітря значно нижчий; частка задоволених громадян на 13% вища.

ТИПОЛОГІЯ МЕТРОПОЛІЙНОГО УРЯДУВАННЯ (ОРГАНИ УПРАВЛІННЯ, ЇХНІ МОДАЛЬНОСТІ ТА СТРУКТУРА)

ОЕСР визначає метрополійну територію як функціональну міську зону з населенням не менше 500 000 жителів. Функціональна зона є міською агломерацією з повністю забудованими ядром міста і прилеглими територіями. Межі функціональної зони обумовлені часткою жителів, які щоденно добираються на роботу з прилеглих територій у ядро міста. Хоча урбанізація в кожній країні має свої особливості, вона все ж таки формується за схожими тенденціями у всьому світі.

- **Мегаполіси** (загальна чисельність населення перевищує 10 мільйонів)
- **Метрополійні території** (принаймні 500 000 жителів)
- **Малі та середні міські агломерації** (50 000 – 500 000 жителів)

ОЕСР у своїй доповіді (OECD, 2015) запропонувала чотири широкі типології метрополійного урядування² (від «найлегшої» до найбільш «жорсткої» в організаційно-правовому сенсі):

- **Неформальна / «м'яка» координація.** Часто трапляється у випадках поліцентричного розвитку міста; дещо інституціоналізовані платформи для обміну інформацією та консультування є порівняно легкими як для запровадження, так і для скасування. Як правило, за такого типу управління відсутні інструменти примусу, а взаємозв'язок з громадянами та іншими рівнями влади зазвичай залишається мінімальними.
- **Міжмуниципальні органи.** Якщо їх створено задля реалізації однієї мети, то повноваження таких органів влади скеровані на розподіл коштів і обов'язків між муніципалітетами-учасниками – іноді за участю інших рівнів влади та галузевих організацій. Багатоцільові органи влади охоплюють певний діапазон ключових політик для розвитку міст, як-от: землекористування, транспорт та інфраструктура.
- **Надмуниципальні органи.** Додатковий рівень органів влади над муніципалітетами може бути введено або шляхом створення безпосередньо виборного органу, або через вищі органи влади, що встановлюють невиборну структуру урядування метрополії. Ступінь муніципальної залученості та фінансових можливостей часто визначає ефективність надмуниципального органу влади.

¹ ОЕСР (2015), «Століття метрополісів: Розуміння урбанізації та її наслідків», Видавництво ОЕСР, Париж.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264228733-en>

² У дослідженні ОЕСР про метрополійне урядування зібрано і проаналізовано структуру урядування 263 метрополій ОЕСР із населенням понад 500 000 жителів.

- **Спеціальний статус «міст-метрополісів».** Міста, які перевищують встановлений законом поріг чисельності населення, можуть набувати спеціального статусу «міст-метрополісів», який підносить їх в один ряд із наступним верхнім рівнем урядування і надає їм ширші повноваження.

Запропоновані категорії типології не є взаємовиключними: **в одній і тій же країні іноді співіснують два чи більше типи метрополій**, а іноді вони поєднуються в межах одної метрополійної території. Наприклад, метрополія може прийняти один механізм для конкретних публічних послуг та інший - для іншого типу послуг. На практиці деякі зразки виявляють змішаний тип, що поєднує характеристики двох або більше типів. Інші випадки іноді охоплюють партнерства між містами і селами в межах метрополійної території.

«Найлегші» механізми метрополійного урядування, як правило, переважають над більш «жорсткими». Серед метрополій з власними органами управління **більше половини використовує неформальні / «м'які» механізми координації**, у той час як майже **чверть запровадила міжмуниципальні органи влади. Надмуниципальні органи влади зустрічаються у 16% випадків, а «міста-метрополіси» є рідкісним механізмом і становлять лише 8% випадків.** Не дивно, що важливу роль відіграє фактор масштабу: що більшою є чисельність населення, то «жорсткішим» виявляється тип механізму метрополійного урядування.

Органи метрополійного урядування

Спектр організацій, які вважають органами урядування метрополійних територій, є широким: від виключно консультативних організацій - до тих, які мають широкі владні повноваження. Деякі типи органів, безумовно, зменшують ступінь адміністративного поліцентризму шляхом централізації багатьох повноважень у межах одного органу влади. Інші, однак, можуть посилювати адміністративний поліцентризм шляхом додавання центрів прийняття рішень без істотного зменшення впливу інших. У згаданій вище доповіді ОЕСР **178 із 263 проаналізованих метрополійних територій, тобто 68%, мають органи урядування.** 48 органів (27% від 178) мають право приймати рішення регуляторного характеру.

Обов'язки органів урядування залежать від інституційного контексту метрополії і відповідної країни. У багатьох випадках органи мають мало офіційних повноважень і в основному виконують функції інституціалізованих форумів для обміну інформацією та для пропонування необов'язкових для виконання ініціатив у різних сферах політик. Однак за рамками цих порівняно базових підходів існує велика кількість інших механізмів інституціалізованої співпраці.

Найбільш поширений наступний крок у напрямку подальшої інтеграції полягає в переданні окремих владних повноважень органу урядування. У деяких випадках йдеться про дуже конкретні повноваження, такі як розробка певного плану землекористування або визначення конкретних (вузьких) норм охорони навколишнього середовища. В інших випадках такі повноваження ширші і можуть містити безліч інструментів політики або охоплювати кілька галузей політики. Іноді органам урядування передають не лише повноваження з регулювання, але також і відповідальність за надання послуг. Знову ж таки обсяг може варіюватися від незначних завдань, таких як надання транспортних послуг для літніх людей, - до масштабних публічних послуг, таких як утилізація відходів та управління всім публічним житлом.

Більшість органів урядування об'єднує те, що їх не можна вважати повноправними органами місцевого самоврядування, оскільки вони де-юре не є рівнем публічної адміністрації в країні. Хоча органи урядування, як правило, інституціалізуються за допомогою національного законодавства (або законів суб'єктів федерації в разі федеративних держав), вони часто постають «знизу» як місцева ініціатива. Коли національні уряди запроваджували структури урядування в метрополійних територіях, це зазвичай робилося індивідуально в кожному окремому випадку, а не в контексті комплексної реформи місцевого урядування (винятками є, наприклад, міста-регіони в Нідерландах, які заплановано скасувати).

Понад 80% органів урядування метрополій працюють над завданнями у сфері регіонального розвитку, понад 70% – транспорту і понад 60% – просторового планування. Більше ніж половина органів урядування

метрополіями діє у всіх трьох галузях. Ймовірно, це пов'язано з тим, що в цих галузях попит з боку жителів на широкий метрополійний підхід є найвищим. Окрім того, у згаданих сферах найбільш очевидні позитивні наслідки спільної роботи, про що свідчить той факт, що понад половину всіх метрополійних територій також мають спеціалізоване транспортне управління. Це так само поширено в країнах, у яких немає або традиції галузевих органів управління, або районів спеціального призначення.

Органи урядування можуть бути ефективними інструментами для забезпечення координації в межах метрополійних територій. Там, де такі органи існують, результати за двома важливими напрямками є кращими, ніж там, де їх немає. Однією з найпоширеніших сфер діяльності для органів урядування метрополій є планування землекористування. Оскільки неконтрольоване розростання міст часто вважають одним із наслідків фрагментованого планування землекористування, то, мабуть, не дивно, що метрополійні території, на яких існують органи у цій сфері, зазнали сповільнення такого розростання в період між 2000 і 2006 роками. І навпаки, у тих метрополійних ареалах, де немає такого органу, можна було спостерігати збільшення розростання. У той же час метрополійні ареали з органами урядування виглядають привабливіше. У них середній темп зростання чисельності населення протягом 2000 - 2010 років був на 0,28 відсоткових пункти вищим, ніж у метрополійних ареалах без органів урядування.

У метрополійних територіях без органів урядування реєструється в середньому вищий рівень забруднення повітря, якщо визначати такий рівень через кількість твердих частинок у повітрі. Можливо, така ситуація є результатом більш ефективної транспортної політики в поєднанні із кращим плануванням землекористування, що є центральними сферами діяльності для більшості органів урядування. Наявність органів урядування метрополій може зменшити проблеми, пов'язані з адміністративною фрагментацією. Оцінки показують, що там, де такі органи існують, зникає близько половини кореляцій між фрагментацією і втратою продуктивності праці. Відтак цифри свідчать про ефективність органів урядування в координуванні фрагментованих органів місцевої влади. Кілька можливих каналів зв'язку можуть пояснити цей позитивний ефект. Взаємозв'язок між різними ділянками політики, зокрема тими, що пов'язані з територіальним плануванням, може з часом призвести до створення більш ефективної міської структури. Крім того, економія завдяки збільшенню масштабів у сфері надання деяких публічних послуг означає, що таку діяльність можна ефективніше провадити на рівні метрополій. Організація, яка координує надання цих послуг у метрополійному ареалі, здатна також покращити якість таких послуг або скоротити витрати, що своєю чергою має позитивно вплинути на продуктивність.

СТРУКТУРА ОРГАНІВ МЕТРОПОЛІЙ

Найчастіше органи складаються з виборних посадових осіб органів місцевого самоврядування, території яких вони охоплюють. Таких посадових осіб або призначають органи місцевого самоврядування, або ж вони призначаються «за посадою». Останній випадок є характерним для мерів муніципалітетів.

- Виборні посадові особи з органів місцевого самоврядування працюють в 55% всіх органів урядування.
- У 7% всіх випадків органи включають представників інших зацікавлених груп або приватних осіб, окрім призначених посадових осіб.
- Спеціальні вибори проводяться в 11% випадків.
- У 13% органів членів було обрано за іншими критеріями. У таких випадках представників, як правило, призначають національні уряди або органи субнаціональної влади вищого рівня.
- Щодо 14% органів немає даних.

БЮДЖЕТИ ТА ПЕРСОНАЛ

Найпоширенішими є щорічні бюджети у розмірі близько 10 доларів США на душу населення (після врахування паритету купівельної спроможності). Медіанне значення річного бюджету на душу становить 13,9 доларів США; у той час як максимум складає 3 800 доларів США на душу.

Органи урядування можуть бути згруповані на двох екстремумах такої шкали:

1. Бюджети, розміром менше ніж 30 доларів США на душу (це, як правило, добровільні об'єднання органів місцевої влади, які працюють шляхом координації).
2. Бюджети, розміром більше ніж 1 000 доларів США на душу (органи є або повноправними органами місцевої влади, або міжмуніципальними об'єднаннями із широким спектром повноважень).

Великі метрополійні ареали переважно багатші, ніж менші регіони; але вони також зіштовхуються із серйозними потребами у видатках, оскільки надають послуги більшому скупченню людей і фірм. Така обставина створює фінансовий тиск як горизонтально в межах метрополійного ареалу (оскільки центральному місту часто доводиться фінансувати публічну інфраструктуру для поїздок на роботу працівників, які фактично сплачують податки на периферії), так і вертикально щодо центрального уряду та іншої частини країни (коли національна система бюджетного вирівнювання вимагає внесків від метрополійних ареалів, у той час як багато з них домагаються коштів трансфертів, щоб задовольнити потреби метрополії).

Ступінь, за якого публічне фінансування метрополій може сприяти досягненню цілей зростання, залежить від цілої низки чинників, пов'язаних із фіскальною системою кожної країни: чи власні та/або спільні податкові надходження метрополійних ареалів призначені скоріше для стимулювання економічного розвитку, аніж спотворення ринку, чи вони достатньо диверсифіковані, щоб уникнути нестабільності; чи міжбюджетні трансферти сприяють як взаємодопомозі, так і активній фіскальній поведінці, а не надмірній залежності від таких трансфертів; чи застосовують платню за користування для усунення негативних зовнішніх факторів агломерації (скажімо, через «розумні податки», такі як «податок на автомобільні затори»); чи дозволено метрополійним ареалам відповідально позичати кошти, щоб здійснювати необхідні великомасштабні інвестиції.

Наштовхнувшись на такі складні фіскальні виклики, метрополійні ареали часто намагаються перевести іноді болісно досягнуту згоду щодо питань загальної координації в конкретні фіскальні механізми. Муніципалітети та навіть вищі рівні урядування можуть погоджуватися з необхідністю створення механізму координації на рівні метрополії, однак не схвалювати способів його фінансування. Тому навіть якщо орган урядування метрополії було створено із чітко визначеними повноваженнями щодо координації, він все одно може залишатися недостатньо фінансованим та/або недоукомплектованим персоналом.

Такі обставини частково пояснюються переважанням «м'яких» типів органів урядування метрополій, які передбачають лише мінімальне втручання у наявні установи і фінанси, також фокусуючись на запуску гнучкої платформи для міжмуніципального діалогу. Існують, звичайно, інші можливі причини, такі як небажання місцевих чиновників передати повноваження іншому органу, а також питання місцевої ідентичності та відсутність довіри, скажімо, з боку громадян дрібних муніципалітетів щодо того, що їхні інтереси будуть більш захищені більш централізованими органами влади, але їхній вплив важче визначити.

Скромний фінансовий фонд неформальних органів урядування метрополій є одною з найбільш привабливих, але й виснажливих прикмет. На практиці, неформальні / м'які координаційні органи і надмуніципальні органи влади – хоча і з великими розбіжностями поміж ними – як правило, мають річний бюджет, розміром близько 10 доларів США на душу населення або й менше (Рисунок 1.6). У міжмуніципальних органів влади бюджети зазвичай середнього розміру – близько декількох сотень доларів США на душу населення. Усі три бюджети є незначними порівняно з бюджетами міст-метрополісів, у яких переважно більш далекосяжні функції, такі як економічний розвиток. Чисельність персоналу приблизно відповідає бюджетам із дещо більшою варіацією.

СФЕРИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ УРЯДУВАННЯ

Організації, відповідальні за управління метрополіями, реалізують широке коло завдань. Проте наступні три сфери є значно поширеніші за інші, а саме:

- **Регіональний розвиток – 81% усіх органів охоплює цю галузь.** Таку діяльність можуть здійснювати через ініціативи для підтримки певних секторів, для залучення конкретних компаній або галузей, щоб вплинути на структуру ринку праці і сприяти підвищенню кваліфікації місцевого населення, а також через ініціативи, спрямовані на відновлення певних географічних територій.
- **78% органів метрополій працюють у сфері транспорту.** Існування організацій, діяльність яких зосереджено на забезпеченні громадського транспорту для всього метрополійного ареалу, корелює із вищим рівнем задоволеності населення послугами громадського транспорту і нижчим рівнем забруднення повітря³.
- **Просторове планування здійснюють 67% усіх органів урядування.**

Поєднання цих трьох сфер діяльності особливо поширене серед європейських і північноамериканських органів урядування.

Інші сфери діяльності: утилізація відходів (35%), водопостачання (35%), культура і дозвілля (29%), туризм (26%), каналізація (26%), енергетика (15%).

З огляду на те, що повноваження органів урядування суттєво відрізняються, існують великі відмінності в їхньому фактичному впливі на політику. У разі просторового планування, для прикладу, функції деяких органів полягають лише в інформуванні членів органів місцевого самоврядування щодо їхніх планів, у той час як інші здійснюють централізований контроль над усім процесом планування в метрополійному ареалі.

СЕКТОРАЛЬНІ ОРГАНИ УПРАВЛІННЯ / АГЕНЦІЇ

Секторальні органи влади та об'єднання спеціального призначення можуть відігравати важливу роль в управлінні метрополійним ареалом. На відміну від органів влади, секторальні органи влади є організаціями, які мають вузький мандат, що фокусується на наданні конкретної послуги. Вони можуть зосередитися на поводженні з відходами, забезпеченні водою або просуванні бізнесу.

Органи та об'єднання з питань громадського транспорту на сьогоднішній день є найпоширенішими галузевими органами, а також часто мають найбільші бюджети. **Вони існують у 56% усіх метрополійних ареалів.** Як і органам влади, транспортним органам притаманні найрізноманітніші форми організації. З одного боку, деякі організації несуть відповідальність тільки за стратегічне планування громадського транспорту і залучають невелику кількість (вимірюється двозначним числом) працівників. А з іншого, - певні організації планують та керують усією системою громадського транспорту в метрополійному ареалі самостійно і залучають кілька десятків тисяч працівників.

Організацію вважають **органом управління з питань транспорту**, якщо її діяльність зосереджено **виключно на питаннях громадського транспорту в метрополійному ареалі** і така організація **відповідає за стратегічне планування в цій сфері, незалежно від того, чи має вона право приймати стратегічні рішення.** Ця особливість відрізняє транспортні органи управління **від публічних організацій чи приватних компаній, які оперують системами громадського транспорту в метрополійних ареалах, але мають незначний вплив на їхню загальну будову.**

³ ОЕСР 2014. Дослідження ОЕСР про управління метрополісів. Робочі матеріали ОЕСР стосовно регіонального розвитку за квітень 2014 року.

УПРАВЛІННЯ ТРАНСПОРТОМ ТА ПРОСТОРОВИМ ПЛАНУВАННЯМ НА МАТЕРІАЛІ ЗДІЙСНЕНОГО ОЕСР ДОСЛІДЖЕННЯ КОНКРЕТНИХ ПРИКЛАДІВ У РЕГІОНАХ

	Дослідження конкретного прикладу	Управління транспортом	Узгодження тарифу	Управління просторовим плануванням
а) Неформальна/м'яка координація	Атени – Аттика (Греція)	Організація міського транспорту Атен (OASA) є єдиним координаційним органом для планування громадського транспорту	Відсутнє узгодження тарифу	Організація з планування та захисту середовища Атен (ORSA) була поглинута Міністерством охорони довкілля в 2014 році
б) Міжмуніципальні органи управління	Марсель (Франція)	Близько десяти органів в транспортній сфері на території метрополійного ареалу, у тому числі шість міжмуніципальних органів (<i>autorités organisatrices des transports</i> , AOT), один відомчий синдикат громадського транспорту (<i>Syndicat Mixte des Transports en Commun</i> , SMTC), регіональні органи, відповідальні за регіональні залізниці	Відсутнє узгодження тарифу	Шість міжмуніципальних органів (<i>établissements publics de coopération intercommunale</i> , EPCI)
	Франкфурт (Німеччина)	- <i>Транспортне об'єднання регіону Рейн-Майн</i> (Rhein-Main Verkehrsverbund, RMV, створено в 1995 році) є єдиним органом, який керує громадським транспортом на всій території Франкфурта (бл 5 млн мешканців). - RMV об'єднує 3 рівні управління: 11 муніципалітетів, 15 районів (<i>Kreise</i> , наступний вищий рівень) та <i>штат Гессен</i>	Тарифи узгоджено від 1995 року	- Регіональна асамблея Південного Гессену (<i>Землі</i>) - адміністративний округ (<i>Regierungsbezirk</i>), підрозділ адміністрації <i>Землі</i> - Регіональна рада RheinMain <i>Regionalverband</i> Франкфурта (обов'язкове об'єднання 75 муніципалітетів)
	Чикаго (Сполучені Штати)	- Чиказька метрополійна агенція з планування (Chicago Metropolitan Agency for Planning, CMAP) розробляє комплексний регіональний план, що інтегрує транспорт і використання земель для семи округів - Регіональне транспортне управління (Regional Transportation Authority, RTA) координує три сервісні ради громадського транспорту (Chicago Transit Authority [CTA], Metra і Pace)	Відсутнє узгодження тарифу	Чиказька метрополійна агенція з планування (CMAP)
с) Надмуніципальні органи влади	Пуебла-Тлашкала (Мексика)	- Метрополійна рада (Metropolitan Council) відповідає за розподіл коштів із Федерального метрополійного фонду для стратегічних міських проектів, у тому числі тих, що стосуються транспорту, але головним критерієм прийнятності є чисельність населення, також скромні кошти розподіляються на невеликі окремі проекти в муніципалітетах у кожному з двох штатів - Два штати (Пуебла і Тлашкала) відповідають за дороги і залізниці - Громадський транспорт представлено приватними операторами, які потребують концесії від державного управління та експлуатують транспортні засоби малої потужності	Відсутнє узгодження тарифу	Муніципалітети

d) «Міста-метрополіси»	Теджон (Південна Корея)	Управління метрополісу Теджон (Daejeon metropolitan government – департамент транспорту) відповідає за питання планування транспорту для всього метрополійного ареалу	Відсутнє узгодження тарифу	Управління метрополісу Теджон
------------------------	-------------------------	---	----------------------------	-------------------------------

ПРИКЛАДИ: МЕТРОПОЛІЙНІ АРЕАЛИ

Огляд деяких моделей управління метрополій у країнах ОЕСР: метрополійні регіони Роттердам-Гаага (Metropolitan Region of Rotterdam-The Hague, MRDH), Барселона (Àrea Metropolitana de Barcelona, AMB), Монреаль (Montreal Metropolitan Community), Ванкувер (Metro Vancouver), Портленд (Portland Metro), Штутгарт (Verband Region Stuttgart, VRS), Лондон (Greater London Authority, GLA)

Приклади ⁴	Структура урядування метрополій	Опис структури урядування метрополій	Сфери компетенцій
Невиборні міжмуниципальні органи влади			
Метрополійний регіон Роттердам-Гаага (MRDH)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Загальне керівництво складається з 27 членів ➤ Виконавча орган складається із 5 членів 	2,2 мільйони людей у 23 муніципалітетах	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Транспорт ➤ Економічний розвиток
Барселона (Àrea Metropolitana de Barcelona, AMB)	<p>Метрополійна рада складається з 90 членів (мери від усіх 36 муніципалітетів і міські депутати, призначені своїми муніципалітетами)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Президент AMB (мер Барселони) - 485 працівників (станом на 2014 рік) 	3,2 мільйони людей у 36 муніципалітетах	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Стратегічне планування ➤ Просторове планування ➤ Транспорт і мобільність ➤ Водопостачання ➤ Утилізація відходів ➤ Соціальна згуртованість ➤ Економічний розвиток
Монреаль (Спільнота метрополії Монреаля, СММ/Communauté métropolitaine de Montréal, СММ)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ рада спільноти складається з 28 членів (мерів і членів міської ради) ➤ Президент (мер Монреаля) 	4 мільйони людей у 82 муніципалітетах	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Просторове планування ➤ Транспорт ➤ Економічний розвиток ➤ Соціальне житло ➤ Інфраструктура та послуги метрополії ➤ Планування управління відходами ➤ Санітарна обробка стічних вод
Ванкувер (Metro Vancouver)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Рада складається із 38 членів, які представляють 23 органи місцевої влади ➤ Кількість працівників – 1500 	2,5 мільйони людей у 23 органах місцевої влади (21 муніципалітет, 1 виборча область, 1 договір з корінним населенням)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Регіональні служби, у тому числі три основні комунальні послуги (вода, рідкі відходи, тверді відходи) ➤ Регіональне планування (Регіональна стратегія зростання, RGS)

⁴ ОЕСР (2016), Територіальні огляди ОЕСР: Метрополісний регіон Роттердам-Гаага, Нідерланди, Видавництво ОЕСР, Париж.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264249387-en>

Виборні органи у метрополіях

Портленд (Portland Metro)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Метрополійна рада складається з шести членів (по одному в кожному районі), яких безпосередньо обирають кожні чотири роки ➤ Президент Ради, обраний безпосередньо кожні чотири роки 	1,5 мільйони людей у 25 муніципалітетах	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Планування землекористування (наприклад, межа розширення міста) ➤ Транспортне планування (як Організація планування метрополії, MPO) ➤ Управління кількома парковими об'єктами ➤ Управління утилізацією відходів ➤ Підтримка роботи сміттєзвалищ і станцій подальшої переробки ➤ Володіння деякими великими об'єктами та їх експлуатація (як-от: зоопарк, конференц-центр, виставковий центр)
Штутгарт (Verband Region Stuttgart, VRS)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Регіональні збори складаються із 93 членів, яких обирають безпосередньо кожні 5 років за пропорційною системою голосування ➤ Голову регіональних зборів і регіонального директора обирають члени регіональних зборів 	1,96 мільйони людей у м.Штутгарт і 5 прилеглих районах (усього 179 міст і муніципалітетів)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Регіональне просторове планування ➤ Транспортна інфраструктура і робота, у тому числі приміська залізниця S-Bahn) ➤ Регіональний економічний та і туристичний розвиток
Адміністрація Великого Лондона (Greater London Authority, GLA)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Лондонські збори включають 25 членів, яких обирають прямим голосуванням за системою пропорційного представництва ➤ Мер Лондона, якого обирають безпосередньо через кожні чотири роки 	8,2 мільйони в місті Лондоні та 32 боро («районах»)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Землекористування (План Лондона) ➤ Транспорт (Транспорт Лондона) ➤ Громадська безпека (Адміністрація мера з питань громадської безпеки та злочинів) ➤ Пожежі та порятунок (Лондонський орган влади з питань планування дій у разі пожеж та надзвичайних ситуацій) ➤ Розвиток (GLA Land and Property)

МЕТРОПОЛІЙНИЙ РЕГІОН РОТТЕРДАМ-ГААГА (MRDH)

MRDH складається із 23 муніципалітетів. Він поєднує в собі компетенції, що стосуються транспорту, передані з міст-регіонів центральним урядом (обидва міста мають статус міст-регіонів; у 2014 році

Нідерланди вирішили скасувати вісім обов'язкових механізмів координації на рівні метрополій, які раніше було встановлено під назвою «міста-регіони»), і компетенції економічного розвитку, добровільно делеговані муніципалітетами-членами.

Випадок MRDH демонструє добровільний вид співпраці «з низу - до верху»; політичну підтримку з боку не тільки двох мерів великих міст, а й 21 прилеглого муніципалітету.

Мери Роттердама і Гааги змінюють один одного кожні два роки, виконуючи почергово функції голови вищого органу прийняття рішень - «**Загального керівництва**» (*algemeen bestuur*), що збирається чотири або п'ять разів на рік.

Загальне керівництво складається з 27 осіб: представників із Роттердама і Гааги, відповідно, мера, 1 члена ради (alderman), що відповідає за транспорт, і 1 члена ради, відповідального за економічний розвиток; а також по 1 представникові від інших 21 муніципалітетів-членів. Рішення в рамках Загального керівництва вимагають абсолютної більшості голосів, яких не мають Роттердам і Гаага разом (представники в Загальному керівництві мають різну кількість голосів, залежно від чисельності населення муніципалітету, який вони представляють).

Муніципалітети-члени також представлені двома видами комітетів: i) транспорту і економічного розвитку (23 члена ради (alderman), кожного з яких призначає Загальне керівництво); ii) два консультативні комітети з питань транспорту та економічного розвитку відповідно (складаються із 46 муніципальних депутатів (2 депутати від муніципалітету), а також інших консультативних комітетів із різних питань.

Мери Роттердама і Гааги виступають як голова та заступник голови Виконавчої ради, до якої входять три представники від інших муніципалітетів та яка готує рішення для Загального керівництва.

Бюджет MRDH ділиться на дві частини за тематичними напрямками організації. Бюджет транспортного напрямку на даний час становить 475 млн євро в рік – приблизно 98% від цієї суми отримують у вигляді грантів від Міністерства інфраструктури та охорони навколишнього середовища, а решту 2% надходять завдяки трансфертам із муніципалітетів.

Сторона економічного розвитку MRDH фінансується за рахунок добровільних внесків, які платять муніципалітети-члени на основі розрахунку на душу населення. Кожен муніципалітет вносить 2,45 євро на одного жителя в рік, що складає загальний бюджет у розмірі близько 5,5 мільйонів євро. Поза тим, MRDH також мав можливість отримувати кошти від Європейської комісії (наприклад, грант у розмірі 300 000 євро).

MRDH має близько 100 постійних працівників, також розділених за тематичними напрямками. Транспортний напрямок обслуговують 80 працівників (у тому числі технічний і допоміжний персонал), у той час як напрямок економічного розвитку охоплює 15 працівників.

МЕТРОПОЛІЙНЕ УРЯДУВАННЯ В АМСТЕРДАМІ

Метрополійний ареал Амстердам має два механізми управління: невелике об'єднання партнерів (16 муніципалітетів) і більша структура, яку називають Metropoolregio Amsterdam, або MRA (36 муніципалітетів і 2 провінції).

Управління транспортом в Амстердамському регіоні

Управління транспортом в Амстердамському регіоні охоплює близько 1,3 млн людей у 16 муніципалітетах (включаючи найбільше місто Амстердам). Воно виконує функції з регулювання транспорту та дорожнього руху, які раніше поклалися на раду міста-регіону (Stadsregio Amsterdam), скасовану в січні 2015 року. Місто-регіон спланував свою роботу у документі під назвою «Регіональний порядок денний 2010 – 2030», який охопив такі завдання як впровадження регіональної стратегії економічного розвитку і регіональної

житлової політики, покращення транспортного забезпечення в регіоні, збереження ландшафту і організація підтримки молоді.

Амстердамська метрополійна територія

Метрополійний ареал Амстердам (Metropolregio Amsterdam, MRA) – це неофіційне добровільне об'єднання, яке складається з 36 муніципалітетів (у тому числі 16 муніципалітетів, які входять до складу згаданого вище управління транспорту) і 2 провінцій (Північна Голландія і Флеволанд). MRA сприяє розвитку співпраці у трьох сферах: транспорт, економічний розвиток і просторове планування. Для кожної сфери створено свою окрему платформу:

- Платформа доступності в Метрополійному ареалі Амстердам (Platform for the Accessibility of the Amsterdam Metropolitan Area, PBM): збирається в середньому шість разів на рік і координує усю діяльність, пов'язану з дорожнім рухом і транспортними проектами.
- Платформа регіональної економічної структури (Platform for the Regional Economic Structure, PRES).
- Платформа планування (Platform for Planning, PRO): збирається приблизно чотири рази на рік. Особливу увагу приділяють питанням сталого розвитку, ландшафту метрополії і урбанізації.

ПОРІВНЯЛЬНА ТАБЛИЦЯ ВЕЛИКОГО МЕТРОПОЛІЙНОГО АРЕАЛУ АМСТЕРДАМ ТА МЕТРОПОЛІЙНОГО РЕГІОНУ РОТТЕРДАМ-ГААГА

	МЕТРОПОЛІЙНИЙ РЕГІОН РОТТЕРДАМ-ГААГА (METROPOLREGIO ROTTERDAM-DEN HAAG, MRDN)	МЕТРОПОЛІЙНИЙ АРЕАЛ АМСТЕРДАМ (METROPOLREGIO AMSTERDAM, MRA)
Учасники	➤ 23 муніципалітети	➤ 36 муніципалітетів (у тому числі 16 муніципалітетів, які входять до складу управління транспорту) ➤ 2 провінції (Північна Голландія і Флеволанд) ➤ Управління транспорту Амстердама і прилеглих міських зон (об'єднання 16 муніципалітетів)
Населення	2,2 млн.	2,4 млн.
Частка населення великих міст у загальній кількості населення	➤ Муніципалітет Роттердама: 616 295 жителів (27,9% населення MRDH) ➤ Муніципалітет Гааги: 505 855 (22,9%)	➤ Муніципалітет Амстердама: 825 080 жителів (36% населення MRA) ➤ Муніципалітет Алмере: 196 290 жителів (8,5%)
Історія розвитку органів урядування (у тому числі попередні та сьогочасні структури)	У минулому два окремі міста-регіони – Роттердам (Stadsregio Rotterdam) і Гаага (Haaglanden) – об'єдналися в нову структурну одиницю метрополії (Metropolregio Rotterdam-Den Haag, MRDH), яка розпочала роботу в січні 2015 року.	Регіональний орган Амстердама (ROA) було створено в 1986 році за ініціативи 23 муніципалітетів (кількість яких згодом скоротилася до 16), міжмуніципальний орган, до складу якого входило 56 муніципальних представників (включаючи 21 представника від Амстердама) і який мав власні статутні повноваження. У 1990 році він підготував детальний звіт (<i>De grenzen verlegd</i>), у якому закликав регіональні органи з питань житлового господарства, економічного розвитку і транспорту до співпраці. У 2006 році був перейменований у «Stadsregio Amsterdam». У січні 2015 року його було скасовано та замінено на Управління транспорту в Амстердамському регіоні, до якого входять 16 муніципалітетів. Функції щодо вирішення питань житлового господарства і економічного розвитку планують передати іншому органу, якому саме – буде вирішено у 2016 році.

	<p>Адміністративну платформу South Wing (Bestuurlijk Platform Zuidvleugel, BPZ) було створено в 1997 році як тимчасове об'єднання керівників із різних рівнів врядування, як-от: провінція Південної Голландії (керівництво платформою); п'ять регіональних органів (включаючи місцеві ради Роттердама і Гааги), які співпрацювали між собою; Holland Rijnland (північна частина провінції разом із найбільшим містом Лейден); Дордрехт (місто Дордрехт і прилеглі муніципалітети); Центральна Голландія (місто Гауда і прилеглі міські зони), а також муніципалітети Роттердама і Гааги. У 2000 році об'єднання перетворилося на постійну структуру, а у 2011 році було перейменовано в Об'єднання South Wing (Samenwerkingsverband Zuidvleugel). Розробляє організаційні заходи для щорічного діалогу з центральним урядом відповідно до Багаторічного плану розвитку інфраструктури, просторового планування і транспорту (Meerjarenplan Infrastructuur, Ruimte en Transport, MIRT).</p>	<p>Орган Regionale Samenwerking Amsterdam (RSA) було створено в 1998 році. Це добровільне об'єднання для неофіційної співпраці в різних проектах, яке включає в себе більше учасників, ніж ROA, і підпорядковується мерові міста Амстердам і представникові Королеви. Були проведені «Конференції Northwing» (Noorvleugelconferenties), які створили можливість регіонального обговорення ключових стратегічних інвестиційних питань між муніципалітетами, провінцією Північної Голландії і відповідними міністерствами. Після 7-ої конференції Northwing (у 2007 році) прийнято одностайне рішення перейменувати RSA у Metropoolregio Amsterdam (MRA).</p>
	<p>Рада економічної програми South Wing (Economische Programmaraad Zuidvleugel, EPZ) – це співпраця за моделлю потрійної спіралі, організована у 2014 році.</p>	<p>Економічна рада Амстердама (Amsterdam Economic Board, AEB) – це мережа співпраці за моделлю потрійної спіралі, яку заснував і якою керує мер міста Амстердам, за участі провінції Північної Голландії, приватного сектору і галузевих установ. AEB виступає у ролі радника для MRA.</p>
	<p>До повноважень MRDH належать два основні напрямки роботи:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Транспорт ➤ Економічний розвиток 	<p>MRA має три основні напрямки роботи, які діють окремо:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Транспорт: у 2014 році муніципалітети Stadsregio Amsterdam підписали угоду про співробітництво у сфері транспорту і дорожнього руху, у 2015 та 2016 роках із двома іншими муніципалітетами (Алмере и Лелістад) і з двома провінціями (Північна Голландія і Флеволанд). ➤ Економічний розвиток: у цьому напрямку роботи AEB бере безпосередню участь. ➤ Просторове планування: низка проектів з декількома рівнями (олдермен, керівники, технічні секретаріати). Робота щодо різних питань, у тому числі щодо сталого розвитку, житлового господарства, ландшафту метрополії та ін.

ЕКС-МАРСЕЛЬ

Довга історія конкуренції між Ексем та Марселем

Історія конкуренції між Ексем і Марселем триває століттями, а на думку деяких дослідників, - навіть тисячоліттями. Між цими містами існують колосальні економічні, соціальні та культурні відмінності, хоча розташовані вони всього за 25 км одне від одного. У той час коли Марсель процвітав як велике портове і торгове місто, набагато менше за розмірами місто Екс традиційно вважали містом політики, юриспруденції

та університетів. Марсель притягує до себе такі масштабні проблеми, як безробіття, бідність і відсутність безпеки, тоді як Екс продовжує створювати робочі місця. Екс і Марсель становлять частину більш широкої території, що через адміністративну фрагментацію не тільки розмежувала міста, а й підпорядкувала їх різним міжмуніципальним органам із питань співпраці (Екс належить до об'єднання агломерацій «*communauté d'agglomération du Pays d'Aix-en-Provence*», у той час як Марсель є членом «*communauté urbaine Marseille Provence Métropole*»).

Ключова роль національного уряду

Французький уряд відіграв величезну роль у реформуванні управління метрополійними ареалами, прийнявши два послідовних закони. По-перше, закон від 16 грудня 2010 року надав можливість створювати метрополіси (метрополійні ареали із населенням більше ніж 500 000 осіб) і *rôles métropolitains* (метрополійні полюси з населенням більше ніж 300 000 осіб). У Марселі цей закон сприяв організації *conférences métropolitaines* («засідання метрополісу»). По-друге, закон від 27 січня 2014 року з модернізації територіальної публічної діяльності і затвердження метрополісів – *métropoles* (Закон про модернізацію територіальної діяльності публічного сектора і створення метрополісів, *Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, який зазвичай називають Законом МАРТАМ) підсилює управління *métropoles*, включаючи створення нового метрополісного органу Екс-Марсель-Прованс. Уряд також сформував спеціальну міжвідомчу робочу групу, яка повинна пом'якшити перехід до створення нового органу метрополійного управління (детальніше див. Табл. 3.17 у цьому розділі нижче).

Майбутні метрополійні органи управління

Метрополійні органи управління Екс-Марсель-Прованс почали діяльність із 1 січня 2016 року, замінивши шість міжмуніципальних органів (*communauté urbaine Marseille Provence Métropole*, *communauté d'agglomération du Pays d'Aix-en-Provence*, *communauté d'agglomération Salon Etang de Berre Durance*, *communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Etoile*, *syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence* and *communauté d'agglomération du Pays de Martigues*). Їхня мета полягає у прискоренні економічного розвитку, забезпеченні скоординованого транспорту та розробці узгодженої житлової політики.

Як і інші *métropoles*, Екс-Марсель-Прованс буде підпорядковуватися метрополійній раді, до якої входитимуть по одному члену від муніципалітету плюс ще один член від кожного муніципалітету на кожні 25 000 жителів. Для початкового створення метрополійної ради членів ради обиратимуть муніципальні ради муніципалітетів-учасників. Пізніше, починаючи з 2020, членів ради будуть обирати безпосередньо громадяни. Голову та заступника голови ради будуть обирати її члени.

29 травня 2015 року прем'єр-міністр Франції очолив міжвідомчий комітет Екс-Марсель-Прованс. Разом із дев'ятьма міністрами він виділив чотири пріоритети майбутнього *métropole*: «розворушити» республіку; скерувати зусилля на розвиток транспортної системи; підтримати середземноморський і міжнародний впливи; реалізувати економічний розвиток та інноваційний потенціал.

Визнаючи, що закон є лише першим кроком, реалізація якого визначатиме ефективність комітету, французький уряд призначив у метрополійний проект «*préfet délégué*» із завданням організувати тимчасову міжвідомчу робочу групу на підтримку майбутнього метрополісу (*Mission interministérielle pour le projet métropolitain Aix-Marseille-Provence*) (схожу робочу групу також було створено для метрополійного проекту Гран Париж). Робоча група націлена на забезпечення переходу та підвищення відповідальності різних зацікавлених сторін метрополісу (органи місцевого самоврядування, приватний сектор, громадянське суспільство).

При Міністрі з питань державних реформ, децентралізації та управління публічною адміністрацією робоча група налічує близько 15 осіб із різних установ (регіональна рада, торгова палата, префектура, порт, публічні компанії тощо). Робочу групу підтримують два органи: 1) «рада виборних посадових осіб» (*conseil des élus*),

що включає голів шести міжмуніципальних органів, які планують об'єднати, голову, призначеного останніми, голову міста Марсель, голів рад наступних двох верхніх рівнів врядування (the *département's* Conseil général des Bouches-du-Rhône та Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur); та 2) «рада партнерів» (*conseil des partenaires*), до якої входять представники профспілок, шкіл і університетів, фірм тощо.

ВЕЛИКИЙ ЛІОН⁵

З 1 січня 2015 року, після 45 років існування, міське співтовариство (*communauté urbaine*) Великого Ліону стало метрополісом Ліону (*Métropole de Lyon*). Ці нові органи метрополійного управління, що мають у Франції унікальний статус, поєднують у собі компетенції Великого Ліона *département of the Rhône* (Conseil Général du Rhône). Ліон охоплює географічний регіон із населенням близько 1,3 мільйона людей у 59 муніципалітетах. Ним керує Метрополійна рада, яка складається з 165 членів ради та яку очолює голова міста. Протягом перехідного періоду 2015 – 2020 років члени рад комун є водночас членами метрополійної ради. Починаючи з 2020 року, члени метрополійної ради обиратимуться безпосередньо.

Метрополіс Ліону (*Métropole de Lyon*) поєднує в собі три напрямки компетенцій, які було взято з різних рівнів управління:

- Компетенції попереднього Великого Ліону: містобудівне планування, житлове будівництво, сталий розвиток і енергетика, територіальне планування, мобільність і транспорт, економічний розвиток, управління відходами, водопостачання і каналізація, дороги, туризм, сільське господарство.
- Компетенції *département of the Rhône*: інтеграція, люди похилого віку, люди з інвалідністю, житлове будівництво, міський розвиток, мобільність, сім'я, освіта (середні школи), дитинство, культура і спорт, просторове планування, дороги, туризм, сільське господарство.
- Компетенції, що можуть бути перенесені з регіону і центрального уряду через «делегування повноважень»: створення і управління культурними об'єктами, будівництво та обслуговування гарячих і холодних мереж, а також широкосмугових мереж, концесія електроенергії і розподіл газу, управління акваторіями і запобігання повеням, запобігання правопорушенням, доступ до прав, участь в управлінні залізничними станціями, співуправління конкурентоспроможністю полюса (*rôles de compétitivité*), житлове будівництво, створення і забезпечення послуг для електричних транспортних засобів, зовнішній захист від пожеж, охорона здоров'я та гігієна.

Бюджет метрополісу надходить із трьох основних джерел доходів: 65% від податкових надходжень, 25% від трансфертів центрального уряду і 10% з інших джерел.

Метрополіс Ліон включає кілька партисипативних і консультативних органів: Рада з питань розвитку (Conseil de développement, створена у 2000 році); Консультативна комісія з питань місцевих публічних послуг (Commission consultative des services publics locaux, створена у 2003 році); і Міжмуніципальна комісія з питань доступності (Commission intercommunale d'accessibilité, створена у 2009 році) для людей з інвалідністю. Після реформи *département de Rhône* регулює тільки ті сфери, які не є частиною компетенцій *Métropole de Lyon*. Сюди входить близько 471 000 осіб, тобто близько чверті населення *département* до реформи.

⁵ ОЕСР (2016), ОЕСР Територіальний огляд: Метрополійний регіон Роттердам-Гаага, Нідерланди, OECD Publishing, Париж.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264249387-en>

Структури урядування окремих метрополійних регіонів (країни ОЕСР), що включають два великих міста РОТТЕРДАМ-ГААГА, ЕКС-МАРСЕЛЬ, МІННЕАПОЛІС-СЕЙНТ-ПОЛ⁶

	Роттердам-Гаага (Нідерланди)	Екс-Марсель (Франція)	Міннеаполіс-Сейнт-Пол (Сполучені Штати)
Чинна структура управління метрополісами	– Метрополійний регіон Роттердам-Гаага (Metropolitan Region of Rotterdam-The Hague, MRDH) – Функціонує з січня 2015 року	– Метрополія Екс-Марсель-Прованс (Métropole Aix-Marseille-Provence) – Функціонує з січня 2016 року	– Метрополійна рада (зазвичай називають Мет Рада) – Створено у 1967 році законодавчим органом штату Міннесота, повноваження було розширено в 1974, 1976 і 1994 роках
Населення, що підпорядковується структурі метрополійного управління	– 2,2 млн – 23 муніципалітети	– 1,8 млн – 93 муніципалітети	– 3 млн – 7 округів
Загальна частка метрополійного населення двох великих міст	– Роттердам: 616 295 жителів (27,9% населення MRDH) – Гаага: 505 855 (22,9%)	– Екс: 140 000 жителів (7,8% населення Екс-Марсель-Провансу) – Марсель: 850 636 жителів (47,2%)	– Міннеаполіс: 400 070 жителів (13,5% населення міст-побратимів) – Сейнт-Пол: 294 873 жителів (9,8%)
Внутрішня структура	– Загальне керівництво – Виконавча рада, яка складається з 5-ти членів	– Метрополійна рада, яку спочатку обирають муніципальні депутати, згодом обирають безпосередньо громадяни – Голову обирає Метрополійна рада – Поділена на “ <i>territoires</i> ” (суб-одиниці, що відповідають попереднім міжмуніципальним організаціям)	– Рада з 17 членів, яких призначає губернатор Міннесоти (16 представників географічних районів і 1 голова)
Структура попереднього управління (до реформи)	– Два окремих міста-регіони (Роттердам і Гаага)	– 6 міжмуніципальних органів влади	
Бюджет	98% складають гранти від центрального уряду (475 млн євро) – 2% становлять добровільні внески муніципалітетів (5,5 млн євро)	– За оцінками складає близько 524 млн євро – Після створення очікується отримання додаткового трансферу на 50 млн євро від центрального уряду	Операційний бюджет, розміром 936 млн дол США (у 2015 році): – 38% становить абонентська платня (наприклад, транзитні тарифи і збори для очищення стічних вод) – 50% складають надходження від державних, федеральних фондів і фондів місцевого самоврядування – 9% – від податку на загальнометрополійну нерухомість – 3% з інших джерел
Штат	95 працівників	9 000 працівників	3 700 працівників
Компетенція	– Транспорт – Економічний розвиток	– Транспорт – Економічний розвиток – Просторове планування – Житлове будівництво	– Транспорт (включно з Metro Transit, найбільшим оператором громадського транспорту) – Економічний розвиток

⁶ ОЕСР (2016), ОЕСР Територіальний огляд: Метрополійний регіон Роттердам-Гаага, Нідерланди, OECD Publishing, Париж.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264249387-en>

		<ul style="list-style-type: none"> – Охорона навколишнього середовища – Різні публічні послуги (наприклад вода, відходи) 	<ul style="list-style-type: none"> – Регіональне планування – Житлове будівництво – Охорона навколишнього середовища (наприклад стічні води) – Парки – Програма податків, які розподіляються
Наступний вищий рівень врядування	Провінція Південна Голландія	<ul style="list-style-type: none"> – Département des Bouches-du-Rhône – Région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) 	Штат Міннесота

ПОРІВНЯННЯ ДЖЕРЕЛ ФІНАНСУВАННЯ ТРЬОХ БЕЗПОСЕРЕДНЬО ОБРАНИХ МЕТРОПОЛІЙНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ: ПОРТЛЕНД, ШТУТГАРТ та ЛОНДОН⁷

	ПОРТЛЕНД	ШТУТГАРТ	ЛОНДОН
Назва метрополійних органів	Портленд Метро	Об'єднаний регіон Штутгарт (VRS)	Адміністрація Великого Лондона (GLA)
Рік створення	1979	1994	2000
Охоплення населення	1,5 млн у місті 25 муніципалітетів	1,96 млн, охоплюючи місто Штутгарт і 5 прилеглих районів (всього 179 міст і муніципалітетів)	8,2 млн у всьому місті Лондон та 32 районів
Склад	Метрополійна рада складається з 6 членів (по одному з кожного району), кожен голова Ради обирається безпосередньо, загальнорегіональний вибір відбувається кожні 4 роки	Регіональна асамблея складається з 93 членів, яких безпосередньо обирають кожні 5 років шляхом пропорційної системи виборів Голову регіональної асамблеї та регіонального директора, своєю чергою, обирають члени регіональної асамблеї	Лондонська асамблея складається з 25 членів, яких безпосередньо обирають шляхом пропорційної системи виборів Голову Лондона обирають безпосередньо кожні 4 роки
Компетенції	<ul style="list-style-type: none"> – Планування землекористування (наприклад межа зростання міст) – Транспортне планування (як МРО) – Управління об'єктами парку – Регулювання питань утилізації відходів – Утримання звалищ, а також переробних проміжних станцій – Володіння та експлуатування деяких великих об'єктів (як-от: зоопарк, конференц-центр, виставковий центр) 	<ul style="list-style-type: none"> – Регіональне просторове планування – транспортна інфраструктура та її експлуатація (у тому числі приміських залізничних доріг) – Регіональний економічний і туристичний розвиток 	<ul style="list-style-type: none"> – Землекористування (Лондонський план) – Транспорт (Транспорт для Лондона) – Поліція (Мерія поліцейської служби та злочинності) – Пожежа і порятунок (Лондонське управління з питань пожеж та аварій) – Розвиток (Земля АВЛ і нерухомість)

⁷ ОЕСР (2015), Управління містом, Видавництво ОЕСР. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en>

Фінансування	57% від зборів (55 млн дол у 2013-14), 18% від податків на нерухомість (39 млн дол) – Федеральні і муніципальні субсидії (13 млн дол)	– Не має податкових повноважень – Дуже скромний бюджет – Служба громадського транспорту на короткі відстані (91,1 млн євро у 2010 році) – Транспортні та мобільні субсидії з міста Штутгарт та районів (75 млн євро) – Субсидії з федеративної землі Баден-Вюртемберг (56,4 млн євро) – Федеральні державні субсидії (30,1 млн євро) – Збори від муніципалітетів (14,6 млн євро)	– Не має податкових повноважень – Більше ніж 80% від грантів центрального уряду – Залишок від податку на місцеву власність та абонентські збори
---------------------	--	--	---

БАРСЕЛОНА⁸

Функціональна зона метрополії (джерело: ОЕСР, база даних про метрополії)

- Населення (2012 рік): 3,76 мільйонів жителів або 7,6 % населення країни
- Загальна площа (функціональна зона) : 1 362 км²
- Щільність населення: 2 760 жителів на км²
- ВВП (2010): близько 117,7 мільярдів доларів, або 32 010 долари на душу
- Комуни в функціональній зоні : 75 муніципалітетів з населенням в середньому 50 123 жителів на муніципалітет
- Безробіття (2012 рік): 22,6 %
- 3 центральних зони
- Концентрація: 76 % населення проживає в центральній зоні
- Індекс фрагментації: 2 (кількість комун на 100 000 жителів в функціональній зоні)

Які є структури управління метрополії?

- Метрополійний Ареал Барселони (Àrea metropolitana de Barcelona (AMB) каталонською) виник у липні 2011 року шляхом об'єднання багатьох попередньо існуючих формувань метрополії (див. нижче), складає головну частку метрополійного регіону Барселони. Вона охоплює загалом 3,1 мільйонів жителів, простягається на 633 км², із щільністю 4 994 жителів/км². Її створено з 36 муніципалітетів, в тому числі з муніципалітету Барселони, який бере участь зокрема в галузях збору відходів, громадського транспорту, водопостачання, вуличного освітлення та благоустрою міста (Barcelona Activa та компанія 22@barcelona прикріплені до муніципалітету та становлять важелі для економічного розвитку).
- АМВ керується радою метрополії, яка представляє комуни, що входять до її складу. До АМВ входять багато організацій, зокрема орган управління транспортом метрополії (АТМ), який займається співпрацею, координацією та плануванням в галузі послуг та фінансування інфраструктур колективного громадського транспорту.
- Метрополійний ареал Барселони є складовою частиною інституційного середовища, до якого входять:
 - регіональний рівень разом з Generalitat de Catalunya: автономна спільнота, зокрема наділена повноваженнями в галузях благоустрою територій, містобудування, виконання держзамовлень на будівництво регіонального характеру, культури та наукових досліджень, народних ремесел та економічного розвитку.

⁸ OCDE (2014) VERS UNE CROISSANCE PLUS INCLUSIVE DE LA METROPOLE AIX-MARSEILLE : UNE PERSPECTIVE INTERNATIONALE

– провінційний рівень разом з Diputació de Barcelona: він грає важливу роль підтримки для малих комун, розташованих за межами метрополійного ареалу. Ним водночас керують мери та муніципальні депутати з 311 комун провінції Барселони.

Коротка хронологія реформ управління метрополією та нині діючих реформ

- 1975 рік: створення Метрополійної Корпорації Барселони (Corporacion Metropolitana de Barcelona - CMB), яка охоплює 27 комун.
- 1987 рік: CMB було розформовано через політичне напруження між містом Барселоною та Каталонією, яке загострилося, коли Барселону було обрано для проведення Олімпійських Ігор у 1992 році.
- З 1987 по 2010 рік були створені численні інституційні структури (транспорт, навколишнє середовище, урбаністичні служби) на рівні метрополії, з метою відновлення метрополійної співпраці, зокрема три органи територіального управління з гнучкою системою:
 - Міжкомунальний синдикат (Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona - ММАМВ) з 31 муніципалітету (3,1 мільйонів жителів), відповідальний за інфраструктури, громадські місця та містобудування.
 - Спільне формування управління громадським транспортом (l'Entitat Metropolitana del Transport - ЕМТ), яке об'єднує 18 суміжних комун з Барселоною (2,9 мільйонів жителів) і керує громадським транспортом.
 - Спільне формування політики навколишнього середовища (Entitat del Medi Ambient - ЕМА), яке охоплює 33 комуни (3,2 мільйонів мешканців) і керує гідравлічною мережею та переробкою відходів.Загалом периметр цих трьох структур метрополійного управління охоплює 36 муніципалітетів.
- 1992: Олімпійські Ігри 1992 року є відправною точкою для значних урбаністичних реформ, які заклали основи «Барселонської моделі», та базуються на втіленні стратегічного планування:
 - Місто Барселона в 1990 році публікує свій перший стратегічний план, в 1994 році – другий, а в 1999 році – третій.
 - Асоціація за Стратегічний План Барселони (Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona - РЕМВ) у 2003 році ініціює перший стратегічний метрополійний план, в якому базовою територією є метрополія з 36 комун. Опублікований у 2010 році, новий план стратегічного розвитку Барселони, Barcelona Visio 2020, продовжує напрямок розвитку метрополії, як безперервне втілення плану 2003 року.
- Липень 2011 року: створюється Метрополійний Ареал Барселони (Area Metropolitana de Barcelona) в результаті застосування закону 31/2010 від 2 серпня, за який проголосував парламент Каталонії; вона об'єднує відокремлені інституційні структури, створені з 1987 року по 2010 (ММАМВ, ЕМТ та ЕМА) та бере відповідальність за стратегічний розвиток нової метрополії. У 2011 році периметр включає місто Барселону та урбаністичні периферійні зони Барселони, тобто 36 комун.

Інформація про організацію метрополійної структури

- Орган управління метрополії Барселони (АМВ): 600 мільйонів євро (2013)
- Метрополійні органи управління транспортом (АМТ): 1 074 мільйонів євро (2013)

Спосіб фінансування метрополійної структури

- Бюджет АМВ: субсидії/дотації (56 %), періодичні платежі та тарифні доходи (стічні води, громадський транспорт, тощо.: 24 %), безпосередні податки (17 %), майнові доходи, тощо.

Повноваження метрополійної структури

- Починаючи з 2011 року, Метрополійне управління Барселони має повноваження в галузі міського благоустрою, соціальної консолідації та економічного розвитку.

- Починаючи з 2000 року, Асоціація Стратегічного Розвитку Барселони (PEMB), яка працює на благо метрополійної території Барселони, є відповідальною за стратегічний розвиток метрополії. PEMB є приватною некомерційною організацією, яка об'єднує близько 300 суб'єктів: політичні установи (la Generalitat de Catalunya, la Diputacion de Barcelone), економічні та соціальні суб'єкти, які діють на її території (la Chambre de Commerce, Університет Барселони, Fomento del Trabajo, la Fiera de Barcelona, порт, l'EMT et l'EMA). Очолює цю асоціацію мер Барселони.

<p>Консультативні структури з залученням підприємств/громадян</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Зі самого початку підприємства залучалися до участі в проєкті метрополії, зокрема в рамках агенції Barcelone Activa. • PEMB залучає так само до участі громадян ділової спільноти (див. вище).
<p>Приклади провідних/структурних проєктів, проваджених в масштабах метрополії, які сприяли посиленню метрополійної самобутності</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Було ініційовано безперервні інвестиції з метою підсилення структурної мережі транспорту в масштабах метрополії та розвитку залізничної (відкриття вокзалу для поїздів з високою швидкістю та нової лінії метро), портової, аеропортової (відкриття нового терміналу) та дорожньої інфраструктур. • Успіх Олімпійських Ігор дав змогу значно покращити репутацію метрополії. • Створення Економічного Трикутника Барселони, зосередженого навколо індустрії хайтек та індустрії знання (Барселону називають «містом знання» - проєкт 22@Barcelone є культовим проєктом цієї урбаністичної реконфігурації). • Створення певних структур таких, як агенція розвитку міста Barcelona Activa, або ще Агенція з інтернаціоналізації Каталонії (COPCA), які виявилися винятково активними при забезпеченні міжнародного авторитету та економічному розвитку метрополії.
<p>Фактори, які сприяють втіленню метрополійних реформ</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Модель оригінального правління, яка поєднує роль лідера міста-центру (Барселони) з іншими структурами, і такий склад гарантує вигідну презентацію основних економічних та соціальних сил, а також політично-інституційних суб'єктів. Така модель сприяє оптимальній збалансованості інтересів центру та метрополії. • Серія стратегічних планів щодо розвитку метрополії Барселони втілювалася починаючи з 1990х років, що дозволило створити спільне бачення самобутності метрополії. Асоціація Стратегічного Розвитку Барселони є головним суб'єктом у визначенні такого стратегічного розвитку, вона також змогла об'єднати величезну кількість суб'єктів (успішні моделі громадсько-приватного партнерства). • Сильна політична підтримка мерів Барселони в управлінні різноманітними стратегічними планами. • Ключова роль City Council / Міської ради, якій вдавалося постійно заохочувати співпрацю на рівні приватних та громадських суб'єктів. • Модель зростання, звернена до підприємств та ділового світу. • Більшість муніципалітетів метрополії носять однакове політичне забарвлення, що дає змогу кращої координації та комунікації між обранцями.
<p>Фактори, які обмежують або перешкоджають реформам</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Слабке сполучення між Містом та Автономною спільнотою Каталонії.

ПОРТУ⁹

<p>Функціональна зона метрополії</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Населення (2012 рік): 1,31 мільйонів жителів, тобто 12,2 % населення країни • Площа (функціональна зона): 935 км² • Щільність: 1 388 мешканців на км²
---	---

⁹ OCDE (2014) VERS UNE CROISSANCE PLUS INCLUSIVE DE LA METROPOLE AIX-MARSEILLE : UNE PERSPECTIVE INTERNATIONALE

(джерело: ОЕСР, база даних про метрополії)	<ul style="list-style-type: none"> • ВВП (2010): 27, 1 мільярдів доларів, тобто 20 840 доларів на жителя • Комуни на функціональній території: 150 муніципалітетів з населенням в середньому 8 712 мешканців на муніципалітет • Безробіття (2012рік): 16,1 % • 1 центральна зона • Концентрація: 81,6 % населення проживає в центральній зоні • Індекс фрагментації: 11,5 (кількість комун на 100 000 жителів функціональної зони)
Які є структури управління метрополії?	<ul style="list-style-type: none"> • Метрополійна Територія Великого Порту (Grande Área Metropolitana do Porto - GAMP) охоплює 17 муніципалітетів, серед яких Віла-Нова-ді-Гайя (понад 300 000 мешканців), Порту (238 000 мешканців), Матозиньюш, Гондомар, Санта-Марія-да-Фейра та Майа, з найбільших. • Junta Metropolitana, виконавча рада в GAMP, до складу якої входять 17 мерів муніципалітетів метрополії. На чолі Ради /Junta стоїть президент та два віце-президенти. • Два інших органи існують всередині адміністративної структури. З одного боку, Асамблея метрополії (Assembleia Metropolitana) складається з 55 членів, обраних на чотири роки депутатами муніципальних рад. З іншого боку, Рада метрополії (Conselho Metropolitano), яка задовольняється обмеженою консультативною роллю. Вона складається з членів Ради, Голови регіональної координації та розвитку (CCDR-N) та представників певних громадських організацій, діяльність яких є часто пов'язаною з GAMP. Останнього загалом безпосередньо обирає la Junta. • Слід зазначити, що Комісія Координації та Регіонального Розвитку Півночі (CCDR-N – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte) є деконцентрованим органом Центрального Управління, завданням якого є створення сприятливих умов для комплексного та безперервного розвитку Півночі Португалії (NUT II).
Коротка хронологія реформ управління метрополією та нині діючих реформ	<ul style="list-style-type: none"> • 1991 рік: закон засновує Метрополійні ареали Порту та Лісабону. Метрополія Порту нараховувала тоді 9 муніципалітетів. Проте у 1991 році створення метрополійних ареалів не супроводжувалося регламентацією щодо повноважень кожної з них. Для цього треба було чекати дванадцять років. • 2003 рік: закон установлює юридичний статус та повноваження португальських метрополійних ареалів. Метрополійний Ареал Порту (AMP) стає Метрополійним ареалом Великого Порту (GAMP), і до метрополійної структури приєднуються п'ять нових муніципалітетів. • 2008 рік: закон запроваджує нову законодавчу базу для метрополійних територій Порту та Лісабону. • 2010 рік: два нових муніципалітети приєднуються до GAMP. • 2013 (вересень): 17та комуна приєднується до GAMP (Paredes). • 2013 : новий закон (№75/2013) реформує метрополійні установи.
Інформації про організацію метрополійної структури	<ul style="list-style-type: none"> • La GAMP концентрується на багатьох напрямках: транспорт, туризм, культура та спадщина, музеї, навколишнє середовище, університети, вища освіта, освіта та навчання, професійні асоціації, спорт та соціальна консолідація.
Спосіб фінансування метрополійної структури	<ul style="list-style-type: none"> • Бюджет (2013 рік): 2 473 400 ЄВРО • Витрати (2013 рік): Витрати на персонал: 447 000 ЄВРО; Придбання майна та послуги на заміну: 1 654 354 ЄВРО; Придбання майна з капіталовкладенням: 46 700 ЄВРО; Субсидії: 160 001 ЄВРО; Поточні перерахування: 160 322 ЄВРО; Інше: 5003 ЄВРО • Доходи (2013 рік): Дотації держави та муніципалітетів: 2 432 717 ЄВРО (60 % бюджету GAMP походить від дотацій держави); Доходи з капіталу: 10 003 ЄВРО; Податки на нерухомість: 30 301 ЄВРО; Інше: 379 ЄВРО
Повноваження метрополійної структури	<ul style="list-style-type: none"> • Повноваження GAMP пов'язані з поєднанням муніципальних інвестицій заради над-муніципального інтересу та координацією послуг між муніципалітетами та службами центрального управління в різних галузях

(охорона здоров'я, освіта, інфраструктури транспорту, комунального господарства,...). GAMP також бере участь в стратегічному, економічному та соціальному управлінні, в територіальному управлінні всередині органів місцевого самоврядування, які входять до метрополійного простору. Насправді, GAMP не має власних повноважень, вона здійснює вищезазначені повноваження або спільно з муніципалітетами, або з центральною владою, що обмежує метрополійну структуру до проектів невеликого масштабу.

- Слід зазначити, що метрополійна територія не має жодних повноважень в житловій політиці: остання визначається на центральному рівні і втілюється органами місцевого самоврядування.

- Наразі не існує документу про стратегічне планування в масштабах метрополії. Ця відсутність стратегічного плану не стимулює до жодної стратегічної співпраці між муніципалітетами для забезпечення збалансованого розвитку території. І навпаки, муніципалітети є відповідальними за документи стратегічного планування в муніципальному масштабі. Слід зазначити, що на державному рівні існує державний стратегічний документ, le PNPOT (Plano Nacional da Política de Ordenamento di Território).

Консультативні структури з залученням підприємств/громадян?

- Дотепер консультативні структури, які об'єднують громадян, практично не існували.

- Беручи до уваги спад конкурентоспроможності Порту та його прилеглих муніципалітетів, GAMP нині збирається розробити технологічні та інноваційні кластери, в тісній співпраці з університетами метрополії. Готуються численні проекти.

- Нещодавно було створено Інноваційний соціальний центр метрополії (Centro de Inovação Social Metropolitano – CIS), який просуває та підтримує проекти, пов'язані з приватним підприємництвом та соціальною інновацією в масштабах метрополії.

- Також нещодавно створений (березень 2013 року), le CRE-Porto, є регіональним центром передових знань, завданням якого є підтримка та виявлення науково-дослідницьких проектів в галузі освіти для тривалого розвитку. Ця структура була визнана як така Університетом Об'єднаних Націй, який створив мережу CRE у всьому світі.

Приклади провідних/структурних проектів, проваджених в масштабах метрополії, які сприяли посиленню метрополійної самобутності

- Метро Порту є одним з провідних проектів метрополії. Однак, його критикують в багатьох відношеннях. З одного боку, після багатьох років суперечок перед початком його будівництва (з 1990 року по 2002), могло здатися, що деякі муніципалітети краще обслуговувалися, ніж інші під час будівництва цього метро через політичні сили на місцях на той час (наприклад, Валонгу відсунули на другий план, тоді як відбувався його демографічний зріст). З іншого боку, цей проект метро виявився дорогим (переплата на 1 500 мільйонів євро). Також, метро в Порту, насправді метрополійний проект сам по собі, зрештою, ослабив метрополійну самобутність. Сьогодні ним керує державне підприємство.

- Створення мережі метрополійних парків з метою збільшення ефективності навколишнього простору метрополійної території.

- Проект МАЙБУТНЄ (FUTURO) полягає в насадженні 100 000 дерев починаючи з 2015 року, щоб відновити насадження в деяких зонах метрополійної території. Цей проект проходить під патронатом Регіонального центру тривалого розвитку метрополійної території та Католицького університету Порту. Деревина посаджена добровільно самими мешканцями.

Фактори, які сприяють втіленню реформ метрополії

- Неможливо застосувати

Фактори, що обмежують або

- Фінансові засоби надто слабкі, щоб втілювати проекти об'єктів інфраструктури ;

- перешкоджають реформам**
- Протягом більше ніж десяти років метрополія Порту існувала, не здійснюючи жодних повноважень. Невпевненість по відношенню до цього керівного ешелону спричинила відсутність теперішньої метрополійної самобутності. Навіть тепер повноваження метрополії є нечітко визначеними і надають їй лише одне обмежене поле діяльності;
 - Відсутність чіткої стратегії щодо плану розвитку метрополійної території, без документу стратегічного планування;
 - Відсутність участі та інтересу громадян до проблем метрополії;
 - Адміністративний поділ, не адаптований до урбаністичних реалій метрополії;
 - Поліцентричний розвиток GAMP, згідно з яким сусідні території є настільки ж, і навіть більш привабливими, аніж місто-центр Порту (наприклад, Віла-Нова-ді-Гайя, більш населена ніж Порту). Таке «урбаністичне змагання» може сприяти затримці втілення стратегічного та привабливого образу метрополії.

ОСЛО¹⁰

<p>Функціональна зона метрополії (джерело: ОЕСР, база даних про метрополії)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Населення (2012 рік): 1,26 мільйона мешканців, тобто 25,3% населення країни. • Площа (функціональна зона): 7 099 км², урбанізована територія представляє 2,16% від загальної площі • Щільність: 178 мешканців на км² • ВВП (2010 рік): 59 мільярдів доларів, тобто 48 180 USD на мешканця • Комуни на функціональній території: 30 муніципалітетів з населенням в середньому 42 066 мешканців на муніципалітет • Безробіття (2012 рік): 3,2 %. • 1 центральна зона • Концентрація: 47 % населення проживає в центральній зоні • Індекс фрагментації: 2,4 (кількість комун на 100 000 жителів в функціональній зоні)
<p>Які є структури управління метрополії?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Традиційно Норвегія характеризується трьома рівнями управління: національний, регіони (фюльке) та комуни. Регіон Осло є особливою організацією через свій статус столиці (Осло має водночас статус комуни та регіону). • Метрополійний ареал Осло, який називають Регіональний Альянс Осло або ще Регіон Осло, є політичною співпрацею 67 місцевих органів, серед яких і місто Осло, а також регіони Бускеруд, Акерсхус та Естфол, та муніципалітети поблизу Осло. Це формування охоплює 2,3 мільйона мешканців, з постійним зростанням населення (38 000 жителів у 2011 році). • Цей альянс є організацією, яка базується на добровільному приєднанні адміністративно-територіальних одиниць, головною метою якої є підсилення метрополійного ареалу Осло як конкурентоспроможного та привабливого регіону в Європі. Така політична регіональна співпраця представлена в якості відповіді на зростаючу конкуренцію європейських сусідніх міст та регіонів.
<p>Коротка хронологія реформ управління метрополією та нині діючих реформ</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 2003 рік: запровадження «Реформи Відповідальності» після виходу Білої книги про місцеву демократію. • 17 грудня 2004: створення Регіонального Альянсу Осло • 2006: нова Біла книга про регіональну реформу, яка пропагує врядування на трьох рівнях: центральний, регіональний та рівень комун. • 2013 (1ше січня): приєднання муніципалітетів Конгсберг, Роллаг, Нутодден, Ярдал до Регіонального Альянсу Осло.
<p>Інформації про організацію метрополійної структури</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Рада є виконавчим органом Регіонального Альянсу Осло. Маючи 18 членів, вона складається з голів деяких муніципалітетів та регіонів, а також до неї входить мер міста Осло. Склад Ради є показовим добром муніципальних мерів регіону, зокрема з мерами комун Аскерсхус та Бускеруд та заступником

¹⁰ OCDE (2014) VERS UNE CROISSANCE PLUS INCLUSIVE DE LA METROPOLE AIX-MARSEILLE : UNE PERSPECTIVE INTERNATIONALE

голови регіону Естфол. Тепер мер Осло є також діючим головою Ради. Рада збирається принаймні один раз на рік, щоб визначити річну стратегію та загальну суму річного внеску. У 2012 році вона збиралася чотири рази.

- Жителі Регіонального Альянсу Осло платять річний внесок від 20 до 40 євроцентів (1.50-3 норвезьких крони).

- Підкоряючись політичним інстанціям метрополійного ареалу Осло, Секретаріат несе відповідальність за загальну координацію сукупності адміністративної роботи. Регіональний Альянс Осло має також у своєму розпорядженні філіал зв'язку та групу технічних експертів, створену з членів адміністрацій місцевих адміністративно-територіальних утворень.

- З метою розвитку конкурентоспроможності регіону, в Аскерсхус створили агенцію Осло Технопол, яка пропагує міжнародну привабливість регіону для підприємств, які базуються на знаннях на інноваціях.

Спосіб фінансування метрополійної структури

- Бюджет (2012 рік): 656 350 ЄВРО

- Прибутки (2012): податкові доходи (637 600 ЄВРО) та надзвичайні доходи та відшкодування ПДВ (19 050 ЄВРО)

- Експлуатаційні витрати (2012): внутрішня зарплата/витрати на діяльність (187 114 ЄВРО) ; проекти з розвитку (166 628 ЄВРО); ПДВ на витрати (112 535 євро) та інші експлуатаційні витрати (17 961 ЄВРО).

Повноваження метрополійної структури

- Регіональний Альянс Осло має повноваження в наступних сферах: координація служб, поділених між комунами, інновація та конкурентоспроможність; обладнання території та транспорту; соціальне житло та соціальні житлові послуги.

- На регіони покладаються вища освіта, регіональний розвиток, регіональна дорожня інфраструктура, навколишнє середовище і нарешті, торгівельна та промислова політика. Що стосується стратегічного планування, регіони відповідають за Плани регіонів та забезпечують наглядову роль за муніципальними планами.

- Комуни мають наступні повноваження: захист дітей, початкова та середня освіта, охорона здоров'я, соціальні служби, культура та дозвілля, технічні інфраструктури та благоустрій місцевої території. Таким чином, комуни грають головну роль в наданні послуг, а також сприяють місцевому економічному розвитку посередництвом муніципальних планів. Окрім того, ці плани їм дозволяють створювати можливості для економічного розвитку, покращувати структуру мережі громадського транспорту та покращити пропозицію житла.

- Уряд відіграє центральну роль в плані територіального розвитку. Міністерство місцевого управління та регіонального розвитку (Ministry of Local Government and Regional Development) визначає документ про планування та будівництво (Planning and Building Act – PBA) тоді як

Консультативні структури з залученням підприємств/громадян

- Агенція Осло Технопол об'єднує підприємства згідно своєму завданню, з метою посилити конкурентоспроможність регіону.

- Junior Achievement Young Enterprise/ Підприємство досягнень молоді (JA-YE) було створене з метою надання підтримки з роботою молоді та виявлення талантів. Йдеться про навчальний центр, звернений до світу підприємств. Щороку в рамках тижня інновацій проводиться JA-YE Innovation Camp, який об'єднує близько 70 учнів ліцеїв метрополійного регіону. Протягом дня учні працюють над проектом і представляють його на розгляд журі, до якого входять суб'єкти приватного сектору.

Приклади провідних/структурних проєктів, проваджених в масштабах метрополії, які сприяли посиленню метрополійної самобутності

- Метрополійне формування створило 5 кластерів конкурентоспроможності: один кластер для культури (музика, дизайн та архітектура), енергетики та навколишнього середовища, портова промисловість, інформаційні технології та біологічні науки. Кожен з цих кластерів розвинув власні проєкти для підсилення цілісності та самобутності метрополійного регіону.

- В галузі біологічних наук «Oslo Cancer Cluster» розвинув значний пошуковий центр в галузі охорони здоров'я (1 600 осіб персоналу та 30 підприємств та організацій). Цей Норвезький центр передових технологій має стати найбільшим в Європі центром досліджень проти раку починаючи з 2015 року.

– В рамках кластеру в сфері культури, метрополійний регіон приймає 5 000 музичних подій на рік (Live Music Capital of Scandinavia).

- Тиждень інновацій (Oslo Innovation Week - OIW) збирає на тиждень підприємців, академіків, інвесторів та науковців, які обмінюються думками щодо різних аспектів інновацій та промислової політики. В рамках цього тижня інновацій проводиться багато подій: Кампус для інновацій (Innovation Camp), форум по інвестиціям (Lab Investment Forum) та день «Business & Industry Day».

- Інший провідний проект, швидкісний поїзд, який об'єднає міста Осло, Гетеборг та Копенгаген за 2 год. 20 хвилин, на горизонті 2025 року в рамках Коридору інновації та співпраці (Corridor of Innovation and Cooperation - COINCO).

- В рамках скандинавської співпраці між Осло/Копенгагеном/Гетеборгом та Мальме є багато проектів вже втілених і в стадії розробки. В галузі охорони здоров'я було підписано угоду між MedCoast Scandinavia (регіон Осло-Гетеборг) та Medicion Valley Academia (Регіон Ересунд) з метою створення одного з найбільших європейських кластерів в сфері медичного обслуговування (база спільних даних, яка містить більш ніж 1500 активно діючих підприємств в галузі біологічних наук).

Фактори, які сприяють втіленню реформ метрополії

- Добровільне приєднання муніципалітетів та регіонів до Регіону Осло Альянс.
- Потужне економічне та демографічне зростання.

Фактори, що обмежують або перешкоджають реформам

- Територіальне планування, таке як визначене в регіоні Осло, передбачає сильну координацію між трьома адміністративними ешелонами. Отож, констатують відсутність координації та політичні суперечки між центральною владою та муніципалітетами, головним чином щодо транспортної політики та землекористування, а також між членами метрополійного ареалу. Це спричиняє відсутність територіальної єдності, з огляду на те, що розподіл ролей та сфери відповідальності у кожному територіальному рівні все ще не є точним.

- Компетенції Регіону Осло лишаються слабкими через вагу інших територіальних ешелонів.

- Надто велика кількість комун, які страждають від недостатньої критичної маси.

- Бюджет метрополійної структури є обмеженим

- Регіональний Альянс Осло страждає від обмеженого периметру повноважень та дій.

- Рада Регіонального Альянсу Осло не є репрезентативною з сукупності муніципалітетів, які її складають (часткове представництво).

До подій 2014 року процес метрополізації в Італії понад два десятиліття перебував у «глухому куті». Первісна нормативно-правова база (введена у 1990 році, Закон № 142/1990) надає можливість десяти найбільшим містам Італії (Рим, Турін, Мілан, Венеція, Генуя, Болонья, Флоренція, Барі, Неаполь і Реджо-ді-Калабрія) створити «міста-метрополії» (*città metropolitana*), що були б наділені низкою ключових компетенцій (скажімо, у сфері просторового планування, економічного розвитку тощо). Для створення цих нових інститутів існує потреба в застосуванні регіонального закону, за відсутності якого центральний уряд втручатиметься самостійно. Однак ні регіональний, ні центральний уряди не вдалися до будь-яких інституційних чи фінансових заходів. Декілька спроб встановити міста-метрополії (*città metropolitane*) на місцевому рівні залишилися безуспішними (наприклад, Болонья в 1990-х роках, Рим і Турін у 2000-х роках). Як виняток, Рим отримав різні повноваження від усіх інших італійських муніципалітетів Законом № 42/2009, ст. 24 (Roma capitale).

У 2012 році італійський уряд вирішив підійти до питання про інституалізацію італійських метрополійних ареалів більш дієво. У 2013 році він взяв зобов'язання представити новий проект закону про створення міст-метрополісів (*città metropolitane*), якому регіональний уряд не зміг би нічого протиставити. Крім того, уряд запропонував відкласти деякі фінансові стимули в структурних фондах ЄС програмного періоду 2014 – 2020 років із метою підтримати інвестиції на метрополійному рівні десяти згаданих вище міст та ще чотирьох міст із регіонів, що мають спеціальний статус (Палермо, Мессіна, Катанія в Сицилії, а також Кальярі на Сардинії). Після тривалого та важкого законодавчого процесу у квітні 2014 року італійський парламент прийняв закон № 56/2014, що визначив стратегію формування *città metropolitane* до 31 грудня 2014.

Намагаючись уникнути дискусійного питання про те, як визначити межі цих метрополійних ареалів – а це в минулому було основною перешкодою на шляху до виникнення метрополійних структур, – уряд вирішив прийняти території відповідних провінцій як території, які, відповідно до закону, набувають статусу міст-метрополісів (*città metropolitana*). Основними функціями, розробленими для *città metropolitane*, є: місцеве планування і зонування; надання послуг місцевої поліції; служби транспортного та міського регулювання. Однак кожній території уряд залишив свободу – та відповідальність – у вирішенні питань розмаху і масштабності міжмуніципальної координації. Закон так само передбачає можливість зміни провінційних кордонів, а також укладання певних угод між містами-метрополіями та окремими суміжними муніципальними утвореннями або групами муніципальних утворень. Проте необхідна для розширення кордонів міст-метрополій комплексна політико-адміністративна процедура може розглядатися як вагома перешкода.

Нові міста-метрополії почали функціонувати з 1 січня 2015 року. *Città metropolitana* складається з комун (*comuni*), що були частиною однієї і тієї ж провінції. Кожне місто-метрополію очолює сіндако метрополії (*sindaco metropolitano*), який є головою адміністративного центру (*capoluogo*). Голові метрополії допомагають два органи: законодавчий орган, Метрополійна рада (*Consiglio Metropolitano*), членів якої побічно обирають міські ради кожного муніципалітету в *città metropolitana*; та збори, конференція метрополії (*conferenza metropolitana*), що складається з найближчих до адміністративного центру голів муніципалітетів.

Закон, що трансформує провінції, випереджає їхню формальну ліквідацію, оскільки з метою зміни поточної двопалатної парламентської системи Конституція Італії потребує перегляду.

¹¹ ОЕСР (2016), ОЕСР Територіальний огляд: Метрополійний регіон Роттердам-Гаага, Нідерланди, OECD Publishing, Париж.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264249387-en>

Лондон: обов'язок мера консультивати та інформувати

В Адміністрації Великого Лондона (Greater London Authority, GLA) «Лондонський план», який розробив мер міста, є головною стратегією просторового розвитку ареалу Великого Лондона. Місцеві плани районів Лондона в цілому мають відповідати Лондонському плану, а його рекомендації щодо політик є обов'язковими при прийнятті рішень радами та мером. Водночас мер зобов'язаний консультиватися з прилеглими до Лондона округами та районами щодо будь-яких змін або доповнень у Лондонському плані, а також інформувати місцеві органи планування в околицях Лондона щодо його позиції з приводу будь-яких питань, які становлять спільний інтерес у плануванні або розвитку Лондона чи цих територій. Після останніх змін Плану в січні 2014 року мер Лондона провів два консультативні заходи, що стосувалися програми Розширення південного сходу міста у березні та червні 2014 року. У рамках програми Розширення південного сходу на ці два заходи було запрошено більше ніж 200 представників усіх місцевих органів влади, так само як і представників стратегічних партнерств та контактних груп, і кожен із цих заходів відвідало більше ніж 50 службових осіб та деяких обраних членів.

Чикаго: Програма технічної допомоги для місцевих громад

Хоча Чиказька метрополійна агенція з планування (Chicago Metropolitan Agency for Planning, CMAP) й не має офіційних повноважень щодо використання земель і зонування, які залишаються під муніципальною юрисдикцією, реалізація метрополійного генплану «GO TO 2040» на місцевому рівні полегшується завдяки програмі технічної допомоги, що фінансується через американський Департамент житлового будівництва і сталого міського розвитку громад Регіональної програми планування грантів. У 2010 році CMAP ініціював Програму місцевої технічної допомоги (Local Technical Assistance, LTA). Ця програма надає допомогу громадам на всій території метрополісу Чикаго для здійснення проектів планування, які просувають принципи «GO TO 2040». CMAP разом із місцевими органами влади, некомерційними та міжнародними організаціями ініціювали 160 локальних проектів для вирішення питань місцевого значення, таких як транспорт, землекористування та житлове будівництво, включаючи природне середовище, економічне зростання та розвиток громад. У жовтні 2014 року CMAP оголосив 25 нових проектів LTA. Ця четверта хвиля проектів підкреслює реалізацію минулих планів, таких як оновлення зонування і регулювання, створення планів капітального ремонту та аналіз процедур муніципального огляду.

Ванкувер: Декларація регіонального контексту від кожного місцевого органу

Регіональний округ Великого Ванкувера (Greater Vancouver Regional District, GVRD), перейменованій у Метро-Ванкувер у 2007 році, об'єднує 24 органи місцевої влади (22 муніципалітети, один «виборчий округ» і одну спільноту аборигенів під назвою «Договір першої нації»). Створивши Стратегію регіонального зростання (Regional Growth Strategy, RGS), Метро-Ванкувер координує регіональне планування. RGS вимагає узгодження територіальних планів членів місцевої влади, оскільки кожен із них зобов'язаний задля забезпечення Декларації регіонального контексту «продемонструвати раді Метро-Ванкувера, як його Офіційний план муніципалітету підтримує RGS».

Франкфурт: Юридичне зобов'язання забезпечувати координацію діяльності між міжмуніципальним об'єднанням та державою

У Франкфурті за територіальне планування відповідають два різні органи влади: на державному рівні Регіональна асамблея Південного Гессену (аналогічно до адміністративного округу Дармштадт), що обирається представницькими органами округів, міських округів, муніципалітетів, кількість населення яких перевищує 50 000; та на міжмуніципальному рівні, Регіональна рада регіональних органів влади Франкфурт-Рейн-Майн (*Regionalverband/Регіональна асоціація*), яка набула відповідних юридичних повноважень для

¹² ОЕСР (2015), Управління містом, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en>

регіонального планування землекористування, що охоплює територію своїх муніципалітетів. Закон вимагає погодження плану обома сторонами, що зазвичай досягається шляхом гармонізації регіонального/муніципального та державного планування, проте сам процес погодження може бути досить тривалим. Regionalverband підкреслює свою близькість до муніципалітетів і кращу територіальну обізнаність, підтримуючи пріоритет регіонального планування над державним. Із метою об'єднання різних точок зору було створено Посередницький комітет. Цей комітет складається з десяти членів, що призначаються у рівній кількості від Регіональної асамблеї та Regionalverband. Голову комітету і його заступника призначають щорічно, чергуючи між представниками двох установ. Посередницький комітет скликається лише в разі серйозних розбіжностей, яких досі намагалися уникати.

Муніципалітети відповідають за мікропланування, що, своєю чергою, також може конфліктувати з регіональним планом. Ці плани можуть викликати заперечення, що розглядаються так само, як і координація планування між державою та регіоном. Крім того, закон передбачає участь громадян, зацікавлених груп і спеціалізованих установ. Така обставина зумовлює необхідність організації координаційних нарад, які генерували близько 15 000 запитів модифікації поточного плану землекористування (що набрав чинності у жовтні 2011 року, замінивши плани землекористування для 75 міст і округів регіону).

Єдиний орган, який відповідає за координацію транспорту та просторове планування на рівні метрополії: окремі приклади з країн ОЕСР (прод.). Унітарні країни¹³

У Кореї міста, які мають статус «метрополісу», відповідають за планування як транспорту, так і землекористування. Наприклад, уряд метрополісу Теджон розробляє і План міського транспорту Теджона 2030, і Основний план містобудівної діяльності, однак цими планами займаються різні підрозділи всередині уряду метрополісу, які, як повідомляється, звітували про поодинокі випадки відсутності внутрішньої координації.

У Сполученому Королівстві Адміністрація Великого Лондона (Greater London Authority, GLA) відповідає за стратегічну інтеграцію ключових напрямків політики, таких як просторове планування і транспорт, і контролює своїх членів (у містах та містечках) у вирішенні цих питань. Що стосується просторового планування, мер Лондона розробляє «Лондонський план», а також статутну стратегію просторового розвитку для району Великого Лондона, яка визначає повністю інтегровану економічну, екологічну, транспортну і соціальну базу для розвитку столиці до 2031 року. Що стосується транспорту, то власне GLA не надає таких послуг, але призначає Раду транспорту для Лондона, що відповідає за наземний, підземний та залізничний транспорт. Однак, варто зазначити, що територіальне охоплення GLA є дещо обмеженим порівняно із визначеним ОЕСР функціональним міським районом (the functional urban area, FUA).

Федеральні країни

У Німеччині у 1994 році за допомогою законодавства Баден-Вюртемберг було створено Об'єднаний регіон Штутгарт (Verband Region Stuttgart, VRS) як добровільне об'єднання міста Штутгарта і п'яти прилеглих районів. VRS управляється безпосередньо обраним регіональним парламентом, що складається з 93 членів. Він відповідає за довготермінове комплексне регіональне планування, включаючи регіональне транспортне планування та планування землекористування. Що стосується транспортного планування, VRS є другим за величиною акціонером Штутгартської регіональної асоціації тарифів і громадського транспорту (Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart, VVS), яка керує регіональною системою громадського транспорту. Хоча загалом муніципалітети мають виняткові права планування на їхній території, їхні дії пов'язані з цілями і принципами територіального планування вищого рівня. VRS має право скасовувати місцеві плани землекористування і обмежити всі види діяльності, які суперечать регіональному плану. У крайньому разі він може подати до суду на муніципалітет, який порушує його правила планування.

¹³ OECD (2015), *Управління містом*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en>

У Сполучених Штатах Чиказька метрополійна агенція з планування (Chicago Metropolitan Agency for Planning, CMAP) несе відповідальність за план інтеграції транспорту та планування землекористування. Транспорт контролюється Регіональним транспортним управлінням (Regional Transit Authority, RTA), що наглядає за трьома радами надання послуг у метрополійному регіоні, у той час як муніципалітет відповідає за використання землі і зонування. У 2009 році CMAP опублікував довготерміновий всеосяжний регіональний план під назвою «GO TO 2040», який встановлює скоординовані стратегії, що допомагають 284 громадам регіону звернутися до відповідної установи для вирішення проблем транспорту, житлового будівництва, економічного розвитку, відкритого простору, довкілля та інших питань якості життя. Після широких консультацій, які привернули увагу інших організацій з питань планування метрополії (metropolitan planning organisations, MPOs) для використання MetroQuest та інтерактивного інструменту візуалізації сценарію, план було прийнято одностайно усіма членами CMAP. Стратегія Метрополії (громадська організація щодо поліпшення регіонального планування, діяльність якої було припинено в травні 2014 року після 15 років роботи) промтовувала консолідацію CMAP та RTA для надання CMAP повноважень і ресурсів для поліпшення координації послуг регіонального транспорту.