

Robert Pyka

Uniwersytet Śląski w Katowicach, Instytut Socjologii, ul. Bankowa 12,
40-007 Katowice, robert.pyka@us.edu.pl; ORCID: 0000-0001-6690-9207

EWOLUCJA STATUSU METROPOLII W RAMACH SYSTEMU FEDERALNEGO KANADY NA PRZYKŁADZIE TORONTO I MONTREALU

Streszczenie: Autor podejmuje kwestię reorganizacji terytorialnej obszarów metropolitalnych w warunkach kanadyjskiego federalizmu na przykładzie Toronto i Montrealu. Wyniki badań autora wskazują, że realizowane strategie adaptacyjne państw zmierzające do upodmiotowienia metropolii są uzależnione m.in. od generalnej autonomii samorządu terytorialnego w danym systemie politycznym. Funkcjonowanie silnego samorządu terytorialnego może sprzyjać tworzeniu jednostek współpracy międzygminnej przy zachowaniu szczebla lokalnego. Reorganizacja terytorialna obszarów miejskich w państwach o niskim poziomie samodzielności samorządu lokalnego może natomiast spowodować likwidację dotychczasowych jednostek samorządowych przez łączenie ich w nowe samorządy o szerszym, „metropolitalnym” zasięgu terytorialnym (*amalgamation*). Kanada jest w tym kontekście bardzo ciekawym obiektem badań. Z uwagi na jej ewolucyjny federalizm, ograniczoną samodzielność szczebla lokalnego, w tym miast, oraz krzyżowanie się tradycji europejskich i amerykańskich można tam odnaleźć niemal wszystkie wspomniane wyżej wymiary reform i strategie adaptacyjne. Rozwijana w przypadku Toronto i Montrealu zaawansowana współpraca międzygminna sięgająca połowy XX w. została poddana rewizji przez fuzję współpracujących gmin w nowe, poszerzone terytorialnie metropolie Toronto w 1998 r. i Montrealu w 2002 r., co w obu wypadkach spotkało się z silnym sprzeciwem części mieszkańców i wywołało destabilizację współpracy w obszarze metropolitalnym. Trudne doświadczenia związane z procesem fuzji jednostek samorządowych spowodowały i w Toronto, i w Montrealu rezygnację z dalszych reform strukturalno-terytorialnych na rzecz reform funkcjonalnych, przybierających postać umów na linii prowincja – metropolie, mających na celu poszerzenie autonomii finansowej i kompetencyjnej tych ostatnich. Opisywane trudności w poszukiwaniu właściwego reżimu metropolitalnego i optymalnego ulokowania metropolii w strukturze systemu politycznego i terytorialnego państwa w przypadku analizowanych miast kanadyjskich idą w parze z osiąganymi przez nie pozytywnymi efektami gospodarczymi oraz wysoką jakością życia.

Słowa kluczowe: metropolia, Kanada, metropolitalne współrzędzenie, reformy terytorialne, globalizacja

THE EVOLUTION OF THE METROPOLIS STATUS WITHIN THE CANADIAN FEDERAL SYSTEM ON THE EXAMPLE OF TORONTO AND MONTREAL

Abstract: The author explores the problem of territorial reorganization of the metropolitan area within the Canadian evolutionary federal system, taking as an example the cities of Toronto and Montreal. The results of the research indicate that adaptation strategies, applied by states aiming at empowering the metropolis, depend on the general level of the territorial units' autonomy.

The existence of strong local self-government favours creation of intercommunal cooperation structures without dissolution of current local territorial units. Territorial reorganization in the case of states with a low level of local autonomy may facilitate elimination of former local units by their amalgamation in new, larger metropolitan self-government structures. As far as this context is concerned, Canada constitutes a very interesting study case. Taking into consideration Canadian evolutionary federal system, highly limited local autonomy of the cities, and its mix of European and American traditions, one can observe almost all the above-mentioned dimensions of reform and adaptation strategies. Advanced and institutionalized intercommunal cooperation, developed in Toronto and Montreal in the middle of the 20th century, was interrupted by amalgamation imposed by provincial government, which resulted in creation of new, enlarged metropolitan cities of Toronto in 1998 and Montreal in 2002. In both cases the amalgamation has not been accepted by a part of the population and destabilized cooperation in these metropolitan areas. The trouble with amalgamation led to abandonment of further structural and territorial reforms, which were replaced by functional ones, taking the form of special agreements between Toronto and Montreal and their respective provinces (Ontario and Quebec), giving them both new competences and financial resources. Regardless of any difficulties in pursuing an appropriate metropolitan regime and the suitable position for the metropolis in the structure of a political and territorial system, both cities have achieved strong economic performance and high quality of life.

Keywords: metropolis, Canada, metropolitan governance, territorial reforms, globalization

Wstęp

Współzależność procesów społeczno-gospodarczych w skali globalnej, a w konsekwencji ich niezwykle złożoność, wywołała wiele działań adaptacyjnych po stronie władzy publicznej, które mogą być odczytywane jako próba akomodacji i odzyskania sterowności systemów społecznych w warunkach globalnej konkurencji i narastającego poczucia niestabilności.

Jednym z przejawów przedstawionej tendencji jest próba dostosowywania organizacji terytorialnej państw do zjawiska koncentracji ludności i ogniskowania się czynników wzrostu gospodarczego w największych obszarach miejskich i metropolitalnych. Choć procesy metropolizacji są relatywnie dobrze rozpoznane, podobnie jak katalog możliwych do zastosowania rozwiązań instytucjonalnych, okazuje się, że realizowane w praktyce strategie dostosowawcze są niezwykle zróżnicowane na poziomie poszczególnych państw, a nawet obszarów miejskich i stanowią wypadkową nie tylko systemu politycznego czy układu terytorialno-administracyjnego oraz procesów ich historycznego kształtowania się, lecz także uwarunkowań lokalnych, specyficznych dla danego reżimu miejskiego.

Nakreślając ogólny obraz procesów reorganizacji terytorialnej państw w aspekcie wielkomiejskim, należy zauważyć, że sięgają one najczęściej lat 60. XX w. W Europie przejawem tej tendencji może być ustanowienie przez rząd francuski w 1966 r. pierwszych wspólnot miejskich (*communautés urbaines*) w Bordeaux, Lille, Lyonie i Strasbourgu. Na kontynencie amerykańskim odzwierciedleniem tego procesu są powstające w latach 60. stowarzyszenia jednostek samorządowych w obszarach metropolitalnych. Wśród nich można wymienić Association of Bay Area Governments w San Francisco (1961), Metropolitan Area Planning Council w Bostonie (1963), Southern California Association of Governments w Los Angeles (1965) czy kanadyjskie Metro Vancouver utworzone w 1967 r.

(„Portrait du Grand Montréal” 2016, s. 22). Warto jednak podkreślić, że w omawianym okresie podstawowym motywem tworzenia struktur współpracy i koordynacji w obszarach metropolitalnych były względy techniczne i pragmatyczne związane z notowanym, gwałtownym rozrostem obszarów miejskich w kierunku przylegających do nich przedmieść, które nie były w stanie samodzielnie zapewnić mieszkańcom odpowiedniego poziomu usług publicznych oraz właściwej infrastruktury w kontekście powiązań funkcjonalnych z miastem centralnym.

Koniec XX w. i początek XXI w. to nowa i zdecydowanie silniejsza fala tworzenia metropolitalnych jednostek zarządczych, podyktowana jednak tym razem narastającym dyskursem globalizacyjnym, według którego budowanie przewagi konkurencyjnej na globalnym rynku wymaga posiadania efektywnie zarządzanych i oddziałujących w skali międzynarodowej metropolii. Metropolie zaczęły zatem być traktowane jako nowy i bardziej adekwatny poziom zarządzania strategicznego oraz generowania rozwoju, co oznaczało stopniowy wzrost ich znaczenia politycznego, a nierzadko także dyskusję wokół legitymacji demokratycznej ich władz.

Spoglądając na proces adaptacji władzy publicznej i jej struktur do rosnącej roli obszarów miejskich i metropolitalnych, można wyróżnić jego podstawowe wymiary, a w nich wariantowe strategie. Należy w tym kontekście odróżnić reformy w wymiarze funkcjonalnym od reform mających wymiar terytorialny (Pyka 2014, s. 166). Te pierwsze wiążą się najczęściej z procesem decentralizacji funkcjonalnej (delegacji) lub decentralizacji politycznej (dewolucji), czyli wzmocnienia samodzielności decyzyjnej istniejących jednostek samorządowych przez przenoszenie na nie kompetencji dotąd realizowanych na wyższych poziomach organizacji terytorialnej. Natomiast reformy terytorialne zakładają zmiany w strukturze podziału terytorialno-administracyjnego państwa w celu efektywniejszego zarządzania rozwojem przez dostosowanie delimitacji jednostek samorządowych do zasięgu obszarów metropolitalnych. Przedstawione strategie mają jednak charakter typów idealnych, które można traktować jako przeciwległe punkty pewnego *kontinuum*, na którym plasują się realnie stosowane rozwiązania, zawierające obie strategie krzyżujące się w różnych proporcjach.

Pierwszym założeniem autora, które znajdzie swoją argumentację w tekście, jest istnienie zależności między wyborem strategii adaptacyjnej na wskazany wyżej *kontinuum* a poziomem upodmiotowienia i niezależności jednostek samorządowych względem władzy centralnej. Dotychczasowe badania autora pokazują, że w zależności od pozycji i siły oddziaływania samorządu lokalnego w systemie politycznym reorganizacja terytorialna może oznaczać tworzenie międzygminnych struktur federacyjnych przy zachowaniu szczybla lokalnego. Dzieje się tak najczęściej wówczas, gdy samorząd lokalny i jego aktorzy mają realny wpływ na kształt reform realizowanych na poziomie centralnym. Sytuacja taka występuje we Francji, gdzie w następstwie powszechnego zjawiska łączenia mandatów przedstawicielskich różnego szczybla parlament jest zdominowany przez elity samorządowe hamujące reformy systemu organizacji terytorialnej państwa (Pyka 2010). Wskazane uwarunkowania mogą wyglądać zdecydowanie inaczej w państwach o niskim poziomie upodmiotowienia samorządu lokalnego. Niezależność

władzy centralnej od elit samorządowych może oznaczać większą swobodę w realizacji głębokich reform terytorialnych, jeśli kwestie miejskie czy metropolitalne stanowią element agendy politycznej. W rezultacie może to prowadzić do szerokiej reorganizacji terytorialnej obszarów miejskich, a nawet likwidacji dotychczasowych jednostek samorządowych przez łączenie ich w nowe samorządy o szerszym zasięgu terytorialnym (*amalgamation*). Hipoteza ta zostanie poddana weryfikacji na przykładzie Kanady, która jest w tym kontekście bardzo ciekawym obiektem badań.

Drugie założenie dotyczy skutków przyjęcia jednej z wymienionych strategii, tj. reorganizacji terytorialnej ze zmianą granic dotychczasowych jednostek terytorialnych albo reform funkcjonalnych oznaczających zmiany w podziale kompetencji i tworzenie struktur międzygminnych bez ingerencji w zasadniczy podział administracyjny. Założenie to wskazywałoby na wyższą efektywność strategii likwidacji dotychczasowych i kreowania nowych, najczęściej większych jednostek samorządowych wobec strategii tworzenia paralelnych struktur substytuujących reformy terytorialne. Za taką hipotezą mogą przemawiać przytaczane badania autora prowadzone we Francji, gdzie blokada reform terytorialnych na szczeblu gminnym spowodowała dualizm systemu organizacji terytorialnej i powstanie niejako obok klasycznych jednostek samorządowych dodatkowych struktur współpracy międzygminnej różnego szczebla stanowiących odpowiedź na wyłanianie się aglomeracji i obszarów metropolitalnych. Multiplikacja poziomów zarządzania terytorialnego i nakładanie się ich kompetencji spowodowało w przypadku Francji poważne koszty finansowe i niezwykle skomplikowanie procesów decyzyjnych. Analiza przypadków, gdzie zastosowano odmienne rozwiązanie polegające na zastąpieniu dawnych jednostek terytorialnych nowymi o zasięgu zbliżonym do obszaru metropolitalnego, pozwoliłaby na weryfikację założenia o wyższości tej strategii.

Kanada jest w tym względzie doskonałym polem badawczym z uwagi na jej ewolucyjny federalizm, ograniczoną samodzielność szczebla lokalnego, w tym miast, oraz krzyżowanie się tradycji europejskich i amerykańskich. Analizie poddane zostaną dwie główne kanadyjskie metropolie, tj. Toronto bliższe tradycji amerykańskiej oraz Montreal zachowujący wpływy europejskie. Celem autora jest zatem zweryfikowanie powyższych założeń przez odtworzenie trajektorii procesów reorganizacji i adaptacji obu wspomnianych obszarów wielkomiejskich w kontekście ich dostosowania do procesów metropolizacji, jakim podlegają.

Najpierw zostanie przedstawiona charakterystyka kanadyjskiego federalizmu, a następnie pozycja jednostek samorządu terytorialnego względem władz centralnych. W dalszej części zostanie odtworzony przebieg i charakter reform zmierzających do dostosowania organizacji terytorialnej do procesów metropolizacji ze szczególnym uwzględnieniem zaistniałych fuzji i powstania „nowych miast” Toronto i Montreal. Tekst kończy refleksja nad skutkami przyjęcia strategii „amalgamacji” w obszarach metropolitalnych z uwzględnieniem długofalowych kosztów społecznych i politycznych realizacji tej strategii, która ostatecznie pozwoli na potwierdzenie lub odrzucenie przyjętych założeń.

1. Kanadyjski federalizm i jego specyfika w kontekście funkcjonowania miast i obszarów metropolitalnych

Kanadyjski system federalny ukształtował się w następstwie europejskiej ekspansji kolonialnej i rozpiętości terytorialnej obszarów, które zdołali sobie porządkować Europejczycy w tej części kontynentu północnoamerykańskiego. U źródeł federalizmu kanadyjskiego znajduje się konstytucja z 1867 roku, która zjednoczyła ówczesne kolonie brytyjskie, tj. Ontario, Québec, Nową Szkocję i Nowy Brunswik w jeden organizm państwowy, do którego dołączane były kolejne terytoria (Bernard 2005, s. 230). Obecnie Kanada składa się z trzech terytoriów i dziesięciu prowincji oraz 5 253 jednostek miejskich. Chociaż suwerenem pozostaje królowa brytyjska, rzeczywistą władzę sprawują demokratycznie wybierane władze na poziomie federacji, terytoriów, prowincji oraz miast. Bardzo istotne w kontekście omawianych zagadnień jest to, że wspomniana konstytucja z 1867 r. (poddana nowelizacji w 1982 r.) przewiduje podział kompetencji między rząd federalny i prowincje, przyznając tym ostatnim możliwość tworzenia miast (*municipalités*), jednak nie określając, jakie zadania mają one realizować. Konstytucja nie reguluje zatem bezpośrednio zasad funkcjonowania miast, a przywilej nadawania praw miejskich, określania ich kompetencji oraz zakresu ich autonomii spoczywa w rękach władz poszczególnych prowincji. W konstytucji władzom federalnym przyznano kompetencje w dziedzinach dotyczących całego terytorium, tj. w zakresie opodatkowania federalnego, obronności, relacji międzynarodowych, handlu międzynarodowego, systemu monetarnego, bankowego, obywatelstwa czy praw autorskich. Prowincje dzielą z federacją kompetencje w takich obszarach, jak rolnictwo, system emerytalny, imigracja oraz mają własne kompetencje w zakresie opodatkowania na poziomie prowincji, zarządzania i eksploatacji zasobów naturalnych, służby zdrowia, edukacji, kultury, prawa własności, prawa cywilnego i wielu innych (Champagne 2012, s. 28–30).

Mimo skomplikowanej procedury zmiany konstytucji Kanady i licznych niepowodzeń jej nowelizacji kanadyjski federalizm ewoluuje i może być uznany za elastyczny. Proces dostosowywania tego modelu do złożoności współczesnych procesów społeczno-gospodarczych i ich wielopoziomowości przebiega przez negocjowanie porozumień na linii rząd federalny–prowincje, w których uzgadniano podział zadań i środków finansowych w obszarach wymagających współdziałania obu poziomów federacji lub przekazania określonych zadań na poziom niższy zgodnie z zasadą subsydiarności (Joanis 2011). Najlepszym tego przykładem mogą być relacje rządu federalnego z Québeciem, będącym z całą pewnością tą prowincją Kanady, która najsilniej oddziałuje na ewolucję kanadyjskiego federalizmu z racji swojej odrębności kulturowej i językowej związanej z wpływami francuskimi. W rezultacie prowincja ta uzyskała kompetencje i poziom autonomii niespotykany nigdzie indziej w Kanadzie.

Przejawem ewolucji kanadyjskiego federalizmu jest zatem z jednej strony dewolucja kompetencji federalnych na poziomie prowincji, ale jednocześnie ogromną rolę w tym procesie od początku lat 90. XX w. odgrywa rosnące znaczenie największych miast i obszarów metropolitalnych, przekładające się na wzrost poziomu autonomii.

Zgodnie z wcześniejszymi wskazaniem konstytucja federalna nie reguluje statusu miast, przyznając w tym zakresie kompetencje prowincji, co oznacza, że pozycja tych jednostek terytorialnych w poszczególnych prowincjach może być różna, a jak się później okaże, różnice mogą występować także w obrębie jednej prowincji. Prowincje dysponują swobodą nie tylko w zakresie tworzenia miejskich jednostek terytorialnych, lecz także istotnie ingerują w ich funkcjonowanie, mając wyłączne kompetencje np. w dziedzinie edukacji i zdrowia. Zatem także decyzje w zakresie tworzenia szkół czy ośrodków służby zdrowia w największych kanadyjskich metropoliach zapadają na poziomie prowincji (Sancton 2008, s. 221–336). O relatywnie słabej pozycji miast w obrębie kanadyjskiego federalizmu mogą świadczyć ograniczenia fiskalne i dochodowe, jakim podlegają. Głównymi źródłami ich finansowania są sięgające 50% przychodów podatki od nieruchomości¹, a w dalszej kolejności transfery z prowincji i od rządu federalnego oraz przychody z wydawanych pozwoleń czy mandatów. Miasta są pozbawione udziału w podatkach od osób fizycznych czy przedsiębiorstw (Champagne 2012, s. 31–32). Przekłada się to na słabość miejskiej sceny politycznej i dominację wymiaru pragmatycznego w ich funkcjonowaniu, związanego z dostarczaniem określonych dóbr i usług komunalnych. Pozycja wyłanianych najczęściej w wyborach powszechnych prezydentów miast (merów) nieznacznie różni się od słabej pozycji radnych miejskich. Miasta kanadyjskie, w odróżnieniu od gmin wielu europejskich państw, nie dysponują klauzulą generalnej kompetencji i mogą działać wyłącznie w zakresie nadanych im praw i w celu wprowadzania nowych regulacji (np. zmiany ograniczeń prędkości) muszą dysponować zgodą prowincji. Zadziwiać może fakt, że mająca status prowincji Wyspa Księcia Edwarda, licząca ok. 140 tys. mieszkańców, dysponuje dalece większą niezależnością niż liczące prawie 3 mln mieszkańców Toronto (Broadbent 2005).

Uwidacznia się zatem głęboka dysproporcja między pozycją miast i metropolii w kanadyjskim systemie politycznym a rosnącym realnym ich znaczeniem we współczesnej, globalnej gospodarce. Największe kanadyjskie regiony metropolitalne, jak Toronto (5,6 mln), Montreal (3,8 mln), Vancouver (2,3 mln), Ottawa (1,2 mln) czy Calgary (1 mln) – liczące łącznie ok. 14 mln mieszkańców – znacząco przewyższają pod względem ludnościowym cztery najmniejsze prowincje federacji: Wyspę Księcia Edwarda, Nową Szkocję, Nowy Brunswik, Nową Fundlandię i Labrador, z których każda liczy poniżej 1 mln mieszkańców. Nie powinno w tym kontekście dziwić, że chociaż głównymi aktorami kanadyjskiego federalizmu pozostają rząd federalny i prowincje, pozycja miast i obszarów metropolitalnych ulega stopniowemu wzmocnieniu, a system polityczny ewoluuje w kierunku współrzędzenia na trzech poziomach federacji z uwzględnieniem metropolii (Champagne 2012, s. 38–39). Niemniej jednak w związku z podporządkowaniem statusu miast rządowi prowincji te ostatnie decydują o ostatecznym kształcie przyjmowanych rozwiązań adaptacyjnych w obszarach metropolitalnych. Dokonywane przez władze prowincji rozstrzygnięcia mogą pozostawać w

¹ W przypadku miast w Stanach Zjednoczonych udział ten wynosi ok. 15%, natomiast w przypadku miast europejskich – 5%.

sprzeczności z oczekiwaniami jednostek terytorialnych, co można było zaobserwować w Toronto i Montrealu. Przypadek obu miast potwierdza przyjęte pierwsze założenie mówiące o zależności między pozycją samorządu terytorialnego w systemie politycznym a skalą ingerencji państwa w podział terytorialno-administracyjny. Toronto przez długi czas było przedstawiane jako wzorcowy przykład reorganizacji obszaru metropolitalnego (Sancton 1999, s. 191). Niespodziewana fuzja w 1998 r. samorządów w rdzeniu tego obszaru metropolitalnego zahamowała proces dalszej adaptacji. W rezultacie Toronto jest obecnie jedyną kanadyjską metropolią, która nie posiada zinstytucjonalizowanej jednostki zarządzania na poziomie obszaru metropolitalnego. Chociaż Montreal ma taką jednostkę, to nieudana w jego przypadku i częściowo cofnięta fuzja samorządów rdzenia metropolitalnego przyniosła bardzo skomplikowany i wielopoziomowy system metropolitalnego współrzędzenia.

2. Reorganizacja terytorialna wobec fenomenu metropolitalnego

Przyjmując kryteria identyfikacji obszarów metropolitalnych stosowane przez OECD, Kanada posiada dziewięć obszarów miejskich kwalifikujących się do tej kategorii. Według metodologii OECD obszarem metropolitalnym jest ciągły miejski obszar funkcjonalny o liczbie przynajmniej 500 tys. mieszkańców wyznaczony przez codzienne dojazdy do pracy (Ahrend, Gamper, Schumann 2014). W kanadyjskiej nomenklaturze statystycznej funkcjonuje pojęcie *census metropolitan area* (CMA), składającego się z rdzenia w postaci jednego lub kilku miast (o populacji przynajmniej 50 tys. mieszkańców) funkcjonalnie powiązanych z jednostkami z otoczenia rdzenia, wyznaczonego przez dojazdy do pracy, które łącznie z rdzeniem liczą przynajmniej 100 tys. mieszkańców (*Population and Dwelling...* 2016).

Tab. 1. Kanadyjskie obszary metropolitalne powyżej 500 tys. mieszkańców w 2016 r.

<i>Census metropolitan area</i> (CMA)	Populacja w 2016 r.	Populacja w 2011 r.	Wzrost populacji w stosunku do 2011 r. (w %)	Gęstość zaludnienia (na km ²)
Toronto	5 928 040	5 583 064	6,2	1003,8
Montreal	4 098 927	3 934 078	4,2	890,2
Vancouver	2 463 431	2 313 328	6,5	854,6
Calgary	1 392 609	1 214 839	14,6	272,5
Ottawa-Gatineau	1 323 783	1 254 919	5,5	195,6
Edmonton	1 321 426	1 159 869	13,9	140,0
Quebec	800 296	767 310	4,3	234,8
Winnipeg	778 489	730 018	6,6	146,7
Hamilton	747 545	721 053	3,7	544,9
KANADA	35 151 728	33 476 688	5,0	3,9

Źródło: *Population and Dwelling...* 2016.

Mimo ogromnego terytorium Kanady jej ludność koncentruje się w największych obszarach miejskich znajdujących się w większości w relatywnej bliskości granicy ze Stanami Zjednoczonymi. Wzrost liczby ludności Kanady jest także głównie udziałem wskazanych obszarów metropolitalnych, z których sześć notuje wzrost populacji większy od średniego wzrostu populacji Kanady wynoszącego 5% w latach 2011 i 2016. Toronto i Vancouver są zdecydowanie bardziej od pozostałych kanadyjskich metropolii zintegrowane z siecią globalnych przepływów. Oba obszary notują wysoką dynamikę wzrostu ludności (6,2% – Toronto, 6,5% – Vancouver), która jest związana przede wszystkim z silnym przyciąganiem obcokrajowców i napływem imigrantów z niemal wszystkich kierunków geograficznych. Już w 2006 r. liczba obcokrajowców mieszkających w tych metropoliach wynosiła odpowiednio dla Toronto 45,7%, a dla Vancouver 41,7% (*Population and Dwelling...* 2016).

Montreal, dawniej pierwsza metropolia Kanady, nie notuje obecnie tak dużej dynamiki wzrostu populacji (4,2%), stając się przede wszystkim miejscem napływu imigrantów francuskojęzycznych z takich kierunków, jak Haiti, Wietnam czy Afryka Północna. Spektakularny wzrost populacji w przypadku Calgary (14,6%) oraz Edmonton (13,9%) jest związany głównie ze wzrostem ceny ropy naftowej. Na tej koniunkturze skorzystało przede wszystkim Calgary będące centrum finansowym i korporacyjnym kanadyjskiego przemysłu naftowego. Nie przekłada się to jednak na wzrost międzynarodowego czy globalnego oddziaływania tych dwóch miast, które pod tym względem ustępują pozostałym wymienionym obszarom metropolitalnym (Sancton 2008, s. 9).

Z uwagi na wskazywaną wcześniej wyłączną kompetencję prowincji względem statusu miast i obszarów metropolitalnych brak w Kanadzie zuniformalizowanych w tym względzie rozwiązań na poziomie federacji, a nawet w obrębie tej samej prowincji. Dokonując klasyfikacji obszarów metropolitalnych z uwagi na poziom ich instytucjonalizacji i upodmiotowienia, można wyróżnić cztery kategorie. Pierwszą stanowią obszary metropolitalne nieposiadające instytucji metropolitalnego współzrządzenia (*metropolitan area governance bodies*), do których można zaliczyć Toronto i Hamilton. Kolejną grupę tworzą obszary posiadające stowarzyszenia jednostek samorządowych oparte na międzygminnych porozumieniach. W przypadku Winnipeg jest to Partnership for the Manitoba Capital Region, stanowiące głównie forum współpracy politycznej. Partnerstwo Regionalne Calgary (Calgary Regional Partnership) rozwija dodatkowo dobrowolną współpracę w zakresie planowania przestrzennego. Natomiast Edmonton Capital Region Board ma prawo zatwierdzania miejskich planów zagospodarowania terenu oraz sporządzania własnych dokumentów planistycznych. Specyficzne miejsce w tej grupie zajmuje stowarzyszenie obszaru metropolitalnego Vancouver, Metro Vancouver, które w ostatnim czasie znacznie poszerzyło swoje kompetencje, odpowiadając za dostarczanie wody, odprowadzanie ścieków, gospodarkę odpadami oraz za politykę mieszkaniową, planowanie przestrzenne i rozwój regionalny. Jest to jedna z największych tego rodzaju organizacji w krajach OECD zatrudniająca ok. 1300 osób z budżetem na poziomie 600 mln dolarów kanadyjskich. Kolejną grupę obszarów metropolitalnych stanowią

te znajdujące się w francuskojęzycznej części Kanady, dysponujące strukturami zarządzania metropolitalnego utworzonymi na mocy prawodawstwa prowincji Quebecu. Jest to obszar metropolitalny Montrealu z *Communauté métropolitaine de Montréal* oraz obszar metropolitalny miasta Québec z *Communauté métropolitaine de Québec*, które dysponują relatywnie szerokimi kompetencjami. Specyficznym przypadkiem będącym kategorią samą w sobie jest stolica Kanady, tworząca obszar metropolitalny Ottawa-Gatineau posiadający własną strukturę metropolitalnego współrzędzenia (National Capital Commission) podlegającą bezpośrednio kanadyjskiemu parlamentowi federalnemu (Ahrend i Schumann 2014, s. 9). W dalszej części artykułu pogłębionej analizie procesów metropolitalnej reorganizacji terytorialnej zostaną poddane obszary metropolitalne Montrealu i Toronto, które – przynależąc do odrębnych prowincji – reprezentują także różne podejścia i tradycje, wynikające z wpływów europejskich i francuskich w Montrealu oraz amerykańskich w Toronto.

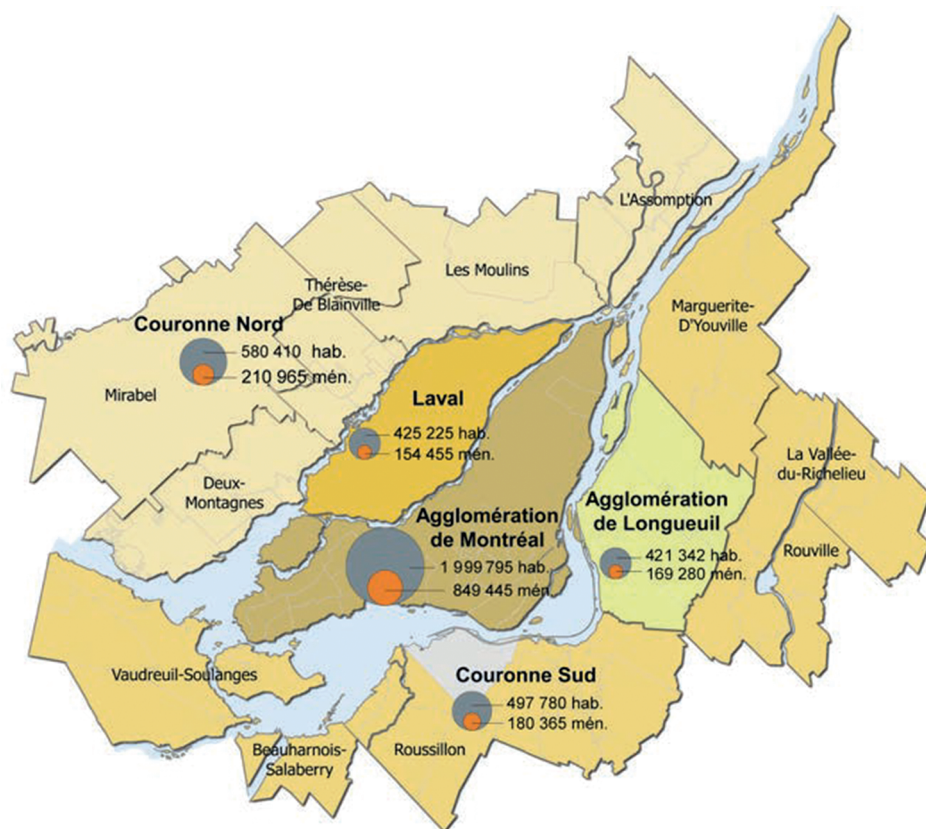
Rozwój obszaru miejskiego w Toronto i Montrealu na początku XX w. przejawiał się głównie w systematycznym włączaniu w obszar administracyjny tych miast znajdujących się w bardzo trudnej sytuacji finansowej i infrastrukturalnej przedmieść. Proces ten trwał w zasadzie tak długo, jak długo oba miasta były w stanie udźwignąć ciężar związany także z oddłużaniem wchłanianych jednostek osadniczych. W konsekwencji w 1921 r. rząd prowincji Quebec utworzył Komisję Metropolitalną Montrealu (*Commission métropolitaine de Montréal*), pierwszą tego rodzaju metropolitalną strukturę w Kanadzie. Koncentrowała się jednak ona głównie na rozkładaniu obciążeń finansowych i kosztów zadłużenia jednostek terytorialnych leżących w obszarze metropolitalnym Montrealu, ale także na kontrolowaniu procesu zaciągania nowych pożyczek na obszarze suburbiów (Sancton 1999, s. 188). W 1959 r. rząd Québecu ustanowił Współpracę Metropolitalnego Montrealu (*Coopération de Montréal Métropolitain*), ale zdecydowanie większe znaczenie miało powołanie do życia w 1969 r. Wspólnoty Miejskiej Montrealu (*Communauté Urbaine de Montréal, CUM*), która w myśl ustawy parlamentu prowincji miała kompetencje w obszarze transportu zbiorowego, zdrowia, bezpieczeństwa, policji, rekreacji i parków, oczyszczania wody i powietrza oraz odbioru i recyklingu odpadów komunalnych, a także zagospodarowania terenu i urbanistyki (*Loi sur la Communauté urbaine de Montréal* 1969).

W przypadku Toronto kluczowym momentem był 1953 r., kiedy rząd prowincji Ontario ustanowił tzw. Metro, czyli Municipality of Metropolitan Toronto, jako przykład typowego dwupoziomowego systemu zarządzania w obszarze metropolitalnym (*two-tier system*). Działając nieprzerwanie do 1997 r., jednostka ta pozwoliła na relatywne uporządkowanie rozwoju obszaru metropolitalnego, przyczyniając się do rozwiązania sytuacji kryzysowych w gwałtownie rozwijających się po II wojnie światowej przedmieściach mających problemy z dostępem do mediów czy ze słabo rozwiniętą infrastrukturą komunikacyjną. Wraz ze wzrostem znaczenia Metro oraz budżetu pozostającego w jego dyspozycji władze Ontario zdecydowały się na wprowadzenie w 1988 r. wyborów bezpośrednich radnych metropolitalnych Municipality of Metropolitan Toronto. Niemniej jednak żadna z tych struktur nie wytrzymała próby czasu i nie zdołała przystosować się

do zmieniających się uwarunkowań, w tym dalszego rozrostu terytorialnego obu obszarów metropolitalnych. W efekcie zarówno Wspólnota Miejska Montrealu, jak i Metro przestały w ostatnich dekadach XX w. obejmować swoim zasięgiem obszary funkcjonalne, a największa dynamika wzrostu demograficznego przeniosła się poza ich granice. W schyłkowym momencie Metro obejmowało już tylko 51% ludności obszaru metropolitalnego, natomiast w przypadku Wspólnoty Miejskiej Montrealu odsetek ten wynosił 53,4% (Sancton 1999, s. 188).

Świadomość narastającej nieadekwatności terytorialnej struktur zarządzania metropolitalnego względem poszerzających swój zasięg funkcjonalnych obszarów metropolitalnych Toronto i Montrealu zainicjowała okres refleksji nad ewentualnymi reformami, które wyposażyłyby oba obszary metropolitalne w efektywny system zarządzania.

Utworzona w 1992 r. komisja Claude'a Pichette'a (1992) opowiedziała się za utworzeniem Regionu Metropolitalnego Montrealu (*Montreal Metropolitan Region*), w którego skład miały wejść 102 jednostki samorządu terytorialnego



Ryc. 1. Wspólnota Metropolitalna Montrealu i jej struktura terytorialna

Źródło: Instytut Statystyczny Quebecu (Statistique Canada, ENM 2011) za: „Portrait du Grand Montreal” 2016.

znajdujące się w zasięgu obszaru funkcjonalnego *Census Metropolitan Area*. Kompetencje Regionu Metropolitalnego Montrealu miały dotyczyć planowania terytorialnego, rozwoju ekonomicznego, środowiska, kultury i sztuki, transportu oraz bezpieczeństwa publicznego (Groupe de travail... 1993). W takich okolicznościach po 8 latach dyskusji i kolejnych raportach (m.in. autorstwa Denisa Bédarta) na temat właściwej strategii zarządzania obszarem metropolitalnym Montrealu w grudniu 2000 r. parlament prowincji Québec podjął budzącą ogromne kontrowersje decyzję o połączeniu wszystkich 28 jednostek samorządowych znajdujących się na wyspie Montreal stanowiących rdzeń obszaru metropolitalnego w jedno nowe miasto Montreal (*Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais* 2000).

Kilka miesięcy wcześniej, w czerwcu 2000 r., parlament prowincji zdecydował o utworzeniu Wspólnoty Metropolitalnej Montrealu (*Communauté métropolitaine de Montréal*, CMM) obejmującej większość jednostek samorządowych regionu metropolitalnego tego miasta (*Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal* 2000). Oczywiście największym zaskoczeniem było połączenie (amalgamacja) istniejących dotąd na wyspie Montreal 28 niezależnych miast w nową jednostkę samorządową, nowe miasto Montreal, liczące po fuzji 1,8 mln mieszkańców. Decyzja podjęta przez rząd prowincji odbiegała znacząco od konkluzji raportów analizujących pożądane kierunki reform i nie była poprzedzona konsultacjami społecznymi. Nowe miasto Montreal zostało podzielone na 27 dzielnic, z których 18 odzwierciedlało terytorialnie wcześniej istniejące miasta, a 9 stanowiło dzielnice „dawnego” Montrealu. Aby złagodzić konsekwencje tak arbitralnej i gwałtownej zmiany, rząd prowincji Québec przyjął w 2003 r. kolejną ustawę przewidującą daleko posuniętą decentralizację w obrębie „nowego” Montrealu, przenosząc wiele kompetencji i zasobów z miasta na poziom rad dzielnicowych, które zyskały tym samym na znaczeniu. Wspólnota Metropolitalna Montrealu składa się natomiast z 82 jednostek samorządu terytorialnego o łącznej populacji 3,8 mln mieszkańców pochodzących z pięciu obszarów, tj. nowego miasta Montreal, miasta Laval, Longueuil oraz jednostek terytorialnych północnej i południowej strefy podmiejskiej. Jej kompetencje dotyczą: harmonizacji działania samorządów na poziomie regionu metropolitalnego w zakresie podatkowym, zagospodarowania przestrzennego, rozwoju gospodarczego, mieszkalnictwa socjalnego, infrastruktury i obiektów o znaczeniu metropolitalnym, transportu i metropolitalnych arterii drogowych, a także zarządzania odpadami oraz oczyszczania wody i atmosfery. Wspólnota Metropolitalna Montrealu jest finansowana ze składek miast członkowskich, a zarządzana przez radę składającą się z 28 członków, na której czele stoi mer miasta Montreal. Reprezentacja samorządów w radzie odzwierciedla ich potencjał ludnościowy, a zatem miasto Montreal posiada 14 przedstawicieli, Laval i Longueuil po trzech, natomiast północna i południowa strefa podmiejska delegują odpowiednio po czterech reprezentantów (*La gouvernance municipale et métropolitaine* 2006).

Tab. 2. Ewolucja organizacji terytorialnej w obszarach metropolitalnych Toronto i Montrealu

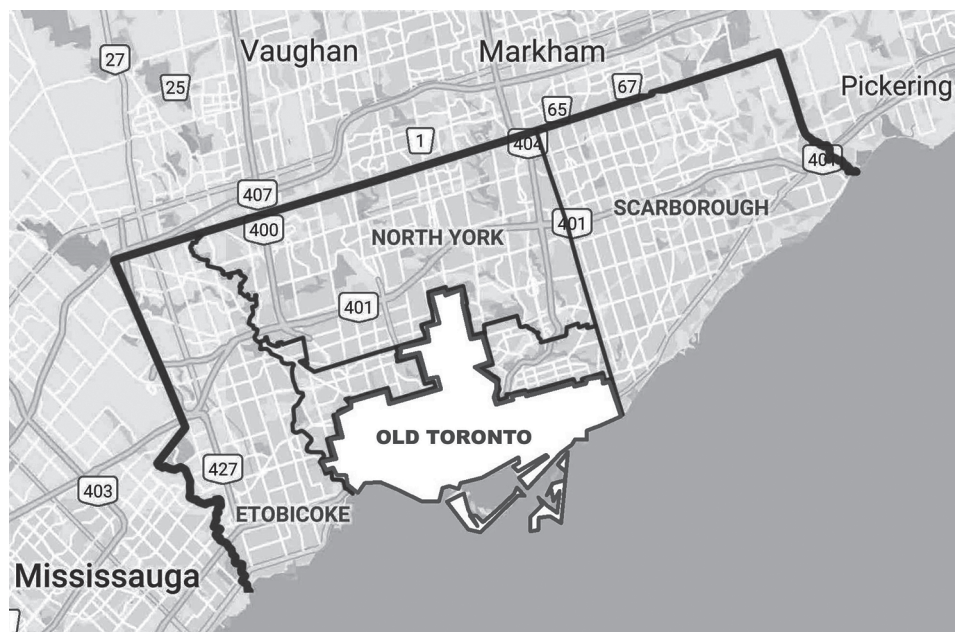
Etapy	Toronto	Montreal
Etap 1 Powstawanie jednostek współpracy międzygminnej	1953 – Municipality of Metropolitan Toronto (Metro)	1921 – Komisja Metropolitalna Montrealu (Commission métropolitaine de Montréal) 1959 – Współpraca Metropolitalna Montrealu (Coopération de Montréal Métropolitain) 1969 – Wspólnota Miejska Montrealu (Communauté Urbaine de Montréal) 2000 – Wspólnota Metropolitalna Montrealu (Communauté métropolitaine de Montréal)
Etap 2 Amalgamacja jednostek terytorialnych w rdzeniu obszaru metropolitalnego	1998 – powstanie „nowego” Toronto (fuzja 13 miast należących do Metro)	2000 – Powstanie „nowego” Montrealu (fuzja 28 samorządów na wyspie Montreal) 2005 – Referenda w 22 gminach „starego” Montrealu 2006 – przywrócenie statusu miasta 15 samorządom „nowego” Montrealu
Etap 3 Powrót do reform funkcjonalno-kompetencyjnych (kontraktualizacja)	1998 – powstanie GTSB (Greater Toronto Services Board) i jego rozwiązanie w 2001 r. 2006 – nowy statut miasta Toronto (<i>City of Toronto Act</i>)	2005 – Rada Aglomeracji Montrealu (Conseil d'agglomération Montréal) 2017 – Ustawa zwiększająca autonomię i kompetencje miasta Montreal, metropolii Québecu 2017 – „Réflexe Montréal”

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *La gouvernance municipale et métropolitaine* 2006.

W przypadku Toronto reformy obszaru metropolitalnego miały zdecydowanie gwałtowniejszy przebieg. Trzy lata po powołaniu komisji Pichette’a w Montrealu w 1995 r. rząd prowincji Ontario ustanowił pięcioosobową komisję ds. Wielkiego Toronto (Task Force on Greater Toronto) pod przewodnictwem Anne Golden. Komisja opublikowała swój raport w styczniu 1996 r., a jego wnioski korespondowały z konkluzjami komisji Pichette’a. Wskazywano na konieczność stworzenia nowej struktury zarządczej na poziomie obszaru metropolitalnego obejmującego działające już Metro oraz m.in. miasta Halton, Peel, York i Durham. Rada tej jednostki miała być zarządzana przez delegatów miast, a zatem nie brano pod uwagę wyborów bezpośrednich ani łączenia w krótkiej perspektywie jednostek samorządu terytorialnego. Jednak rządzący w prowincji Ontario od 1995 r. neo-liberałowie pod wodzą Mike’a Harrisa zignorowali konkluzje raportu Golden,

sprzeciwiając się tworzeniu wielopoziomowych, skomplikowanych i kosztownych jednostek międzygminnych, opowiadając się raczej za uproszczeniem struktur terytorialnych, co miało sprzyjać efektywności ekonomicznej i korzyściom skali. W ten sposób, wbrew rekomendacjom raportu Anne Golden, 1 stycznia 1998 r. połączono 13 miast istniejącego Metro w jedno nowe miasto Toronto liczące 2,8 mln mieszkańców (patrz ryc. 2). Tworzeniu wielkiego Toronto towarzyszyły masowe protesty organizowane przez różne grupy aktorów. Po pierwsze sprzeciw swój wyrażały miasta, zarówno te mające zostać wchłonięte, jak i miasta poza nowym Toronto, obawiające się jeszcze silniejszej polaryzacji terytorialnej. Głosy protestu pochodziły także z opozycyjnych ugrupowań w parlamencie prowincji Ontario, organizacji obywatelskich, a nawet z wnętrza rządzącej partii. Chociaż w zorganizowanych referendach poprzedzających amalgamację wzięło udział tylko 36% uprawnionych do głosowania mieszkańców, to odsetek sprzeciwiających się utworzeniu „dużego” Toronto oscylował w przedziale między 71 a 81%. Zaskarżenie decyzji o fuzji miast do sądu administracyjnego także nie przyniosło rezultatów, gdyż sąd przychylił się do decyzji rządu Ontario i wskazał, odwołując się do konstytucji, na wyłączną kompetencję prowincji w kwestii statusu miast (Slack i Bird 2013, s. 10; Boudreau i Keil 2006, s. 83–98).

Sprzeciwu nie przyniosły zatem rezultatu, a nowe Toronto stało się w 1998 r. faktem. Należy jednak podkreślić, że o ile przekształcenie Metro w jedno miasto z pewnością uprościło współrzędzenie w rdzeniu metropolii, to nie stanowiło w żadnym stopniu rozwiązania dla zarządzania w obszarze metropolitalnym liczącym ponad 6 mln mieszkańców, z których ponad połowa znalazła się



Ryc. 2. Toronto po poszerzeniu obszaru w wyniku amalgamacji w 1998 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie google maps.

poza granicami nowego miasta. Próba uzupełnienia tego deficytu było zapewne utworzenie w 1998 r. GTSB (Greater Toronto Services Board). Było to gremium 40 przedstawicieli jednostek terytorialnych z obszaru metropolitalnego. Jego rola polegała głównie na koordynacji i uzgadnianiu wspólnej strategii rozwoju. Jedynie w zakresie transportu w obrębie regionu metropolitalnego jednostka ta dysponowała szerszymi kompetencjami. Audyt działalności GTSB przeprowadzony w 2001 r. wykazał słabość tej jednostki, która w myśl rekomendacji powinna zostać wzmocniona przez odpowiednie regulacje legislacyjne przyjęte na poziomie prowincji. Jednak i tym razem rząd prowincji nie zastosował się do rekomendacji z raportu pokontrolnego, rozwiązując ostatecznie GTSB w 2001 r. (Slack i Bird 2013, s. 11).

W ten sposób Toronto, uchodzące za pioniera w rozwiązaniach dotyczących zarządzania metropolitalnego, stało się jedną z nielicznych kanadyjskich metropolii pozbawioną zinstytucjonalizowanej struktury zarządzania w obszarze metropolitalnym. Spoglądając na przykład Montrealu i Toronto, zadziwia, że w obu przypadkach trwająca kilka lat dyskusja wzbogacona o raporty grup eksperckich w swych konkluzjach nie wpłynęła na kierunek podjętych działań rządu. Obrany ostatecznie kierunek reform okazało się łączenie (amalgamacja) jednostek samorządowych w rdzeniu obszaru metropolitalnego, najczęściej wbrew woli władz zainteresowanych miast i ich mieszkańców. Nie byłoby to z pewnością możliwe, gdyby nie relatywnie ograniczona autonomia miast w kanadyjskim systemie politycznym i prymat prowincji. Stanowi to potwierdzenie przyjętej w tekście tezy, według której słabość samorządu terytorialnego w zakresie definiowania własnego statusu i struktur organizacyjnych może sprzyjać odgórnie wprowadzanym, głębokim reformom terytorialnym zmierzającym do likwidacji dotychczasowych jednostek samorządowych i tworzenia nowych. W przypadku Toronto integracja centrum obszaru metropolitalnego przełożyła się jednak na brak instytucji zarządczej w tym obszarze, natomiast w Montrealu powstanie Wspólnoty Metropolitalnej Montrealu w regionie metropolitalnym poprzedziło amalgamację w rdzeniu metropolii, której odgórne narzucenie miało swój burzliwy ciąg dalszy, o czym będzie mowa niżej.

3. Społeczne i polityczne brzemie amalgamacji

Największe metropolie Ontario i Québecu w ostatniej dekadzie XX w. podlegały dynamicznym zmianom, a w konsekwencji ich struktura instytucjonalna i zasięg terytorialny zostały zrewidowane. Zarówno w przypadku Toronto, jak i Montrealu fuzje gmin w rdzeniu obszaru metropolitalnego zostały przeprowadzone odgórnie bez uwzględnienia woli mieszkańców i władz sporej części zainteresowanych miast. Patrząc z perspektywy rezultatów burzliwych przemian w obu tych metropoliach, można by odnieść wrażenie, że Montreal wyszedł z całej operacji korzystniej, dysponując skonsolidowanym w jedno miasto rdzeniem oraz wspólnotą metropolitalną, regulującą relacje rdzenia z jednostkami podmiejskimi. Nie jest to jednak do końca prawdą. Okazało się, że kontynuowanie reform terytorialnych w obszarach metropolitalnych, przesuwanie

granic i łączenie samorządów jest politycznie i społecznie bardzo kosztowne i budzi poważne sprzeciwy mieszkańców. Dlatego w pierwszej dekadzie XXI w. powrócono w obu omawianych prowincjach na ścieżkę reform funkcjonalnych, tj. poszerzania kompetencji i autonomii już istniejących struktur metropolitalnych, rezygnując z dalszego eksperymentowania z ich konfiguracją i zasięgiem terytorialnym.

Opozycja wobec arbitralności decyzji o połączeniu jednostek terytorialnych leżących na wyspie Montreal w jedno miasto nie słabła także po przeprowadzeniu reformy. Zarzucano rządowi prowincji i merowi miasta Montreal „fobię wielkości” (*folie des grandeurs*). Przeciwnicy reformy wytykali jej autorom uleganie mediom i lobby gospodarczemu, opowiadającym się za stworzeniem „megamiasta” (*mégaville*), które zaistniałoby na mapie świata. Odrzucali także argumentację wskazującą na racjonalizację organizacji władzy publicznej, spadek jej kosztów czy uniformizację obciążeń fiskalnych między miastem centralnym a jego otoczeniem, które nie przyniosły oczekiwanych rezultatów (Trent 2012, s. 18–20). Ważną rolę w kwestionowaniu, a następnie dekonstrukcji nowego miasta Montreal odegrała także społeczność anglojęzyczna zamieszkująca jego obszar. Z chwilą ogłoszenia reformy terytorialnej wystąpiła ona bowiem w obronie swoich interesów pragmatycznych (niższych podatków), ale także usług publicznych świadczonych w języku angielskim, będących istotnym elementem podtrzymywania wspólnoty i tożsamości kulturowej. Wprowadzona w 2003 r. reforma decentralizacji w obrębie nowego Montrealu, poszerzająca autonomię dzielnic, które pokrywały się w większości z dawnymi miastami, była ukłonem m.in. w kierunku mniejszości anglofońskiej. Ostatecznie jednak okazało się, że poszerzenie samodzielności dzielnic zainicjowało dalsze rewindykacje, które znalazły odzwierciedlenie w ustawie z 18 grudnia 2003 r. (*Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités* 2003), przewidującej referenda w niektórych jednostkach terytorialnych w sprawie przeprowadzonej przymusowej reorganizacji terytorialnej. W wyniku referendum z 20 czerwca 2004 r., które odbyło się w 22 byłych miastach wcielonych do nowego Montrealu, mieszkańcy 15 z nich zdecydowali o secesji i opuszczeniu nowego miasta Montreal 1 stycznia 2006 r. Interesujące wnioski można wyciągnąć, zestawiając wyniki referendum z danymi dotyczącymi rozkładu terytorialnego ludności ze względu na język macierzysty (patrz ryc. 3). Okazuje się, że jednostki terytorialne, które opuściły Montreal, to te, w których język angielski jest językiem macierzystym dla co najmniej 40% ludności (*La gouvernance municipale et métropolitaine* 2006). Odzwierciedla to poziom mobilizacji ludności anglojęzycznej, dominującej szczególnie we wschodniej części wyspy Montreal (*West Island*), która nie mogąc powstrzymać fuzji z 2002 r. kontynuowała walkę o swoją odrębność, doprowadzając do referendum. Przykład Montrealu pokazuje, że metropolitalne współzrządzenie (*metropolitan governance*) to skomplikowany proces, którego aktorami są nie tylko politycy i struktury instytucjonalne różnego szczebla, lecz także organizacje lokalne i mieszkańcy (Tomàs 2013), których rozbieżne interesy muszą być brane pod uwagę przy wypracowywaniu rozwiązań kompromisowych.

Ewolucja struktur i mechanizmów zarządzania obszarem metropolitalnym Montrealu, której krytycznym etapem była fuzja gmin w rdzeniu tej metropolii, doprowadziła do wykształcenia bardzo złożonego, wielopłaszczyznowego systemu zarządzania. System ten obejmuje bowiem cztery poziomy władzy, tj.: Wspólnotę Metropolitalną Montrealu (81 jednostek samorządowych), Radę Aglomeracji Montrealu (16 jednostek samorządowych), miasto Montreal wraz z 15 przywróconymi na jego obszarze niezależnymi samorządami miejskim oraz rady dzielnic miasta Montreal (19 dzielnic). Funkcjonowanie tego systemu w praktyce jest trudne i kosztowne, na co zwracają uwagę liczne raporty, jakie opracowano w drugiej dekadzie XXI w. W jednym z nich można przeczytać, że po ok. 10 latach, jakie minęły od powstania nowego miasta Montreal, jego późniejszej dekompozycji oraz narastającej świadomości mankamentów obecnego, skomplikowanego systemu współrzędzenia w obszarze metropolitalnym, ostatnią rzeczą, jakiej w tej chwili potrzeba tej metropolii i jej mieszkańcom, są kolejne reformy terytorialne, pochłaniające ogromną ilość energii i zasobów (Leroux i in. 2015, s. 31–32). Rząd prowincji zmienił zatem taktykę i wycofał się z kolejnych reform strukturalno-terytorialnych na rzecz reform funkcjonalnych, skupiających się na wzmacnianiu autonomii i potencjału metropolii w jej obecnym kształcie.

Podobną trajektorię można zaobserwować w przypadku metropolii Toronto. Zasadnicza różnica polega jednak na tym, że o ile w Montrealu fuzja miast w obrębie wyspy Montreal została częściowo poddana rewizji, o tyle w Toronto mimo sprzeciwów mieszkańców wyrażonych w referendum nie udało się zatrzymać fuzji 13 miast należących wcześniej do Metro. Chociaż utworzenie w 1998 r. nowego miasta Toronto rozwiązało problem spójnego zarządzania ścisłym rdzeniem obszaru metropolitalnego, to jednak napięcia społeczne i polityczne towarzyszące temu procesowi pośrednio zahamowały rozwój współpracy w obrębie obszaru metropolitalnego Toronto. Przejawem pewnej blokady współpracy jednostek samorządowych tego obszaru było niespełna trzyletnie istnienie i ostateczna likwidacja w 2001 r. GTSB (Greater Toronto Services Board), które stanowiło próbę przeniesienia modelu współpracy rozwijanego przez 45 lat w ramach Metro (Municipality of Metropolitan Toronto) na nowe miasto Toronto i jego region metropolitalny, w nowej, poszerzonej konfiguracji terytorialnej. Zahamowaniu współpracy w obszarze metropolitalnym towarzyszyła jednoczesna krytyka wyników amalgamacji związana z brakiem spodziewanych korzyści. Do takich właśnie wniosków dochodzą autorzy jednej z analiz poświęconych temu zagadnieniu pt. *Does municipal amalgamation strengthen the financial viability of local government? A Canadian example*. Amalgamacja miała przynieść miastu większą wiarygodność finansową, podnieść i zrównoważyć jakość świadczonych usług publicznych, dając także możliwość ograniczenia kosztów i zrealizowania oszczędności. Niemniej jednak zdaniem autorów fuzja miast nie rozwiązała problemów Toronto sprzed amalgamacji, gdyż nie poprawiła się płynność finansowa miasta, podobnie jak jego odporność na kryzysy. Przeprowadzone analizy nie wykazały także spodziewanych oszczędności w wydatkach publicznych. W podsumowaniu autorzy stwierdzają zatem, że nowe Toronto jest zbyt małe i zbyt duże jednocześnie. Zbyt małe, aby rozwiązać problemy z poziomu regionu

metropolitalnego Toronto (*Greater Toronto Region*) odnoszące się do transportu, planowania przestrzennego czy stymulowania wzrostu gospodarczego, a jednocześnie zbyt duże, aby sprzyjać partycypacji obywateli w oddalających się od nich procesach decyzyjnych. Konkluzja raportu zmierza w stronę stwierdzenia, że gdyby znano skromne pozytywne rezultaty oraz skutki uboczne niezwykle kosztownego i bolesnego społecznie procesu amalgamacji, prawdopodobnie decyzja o fuzji miast w obrębie nowego Toronto nie zostałaby podjęta (Slack i Bird 2013).

W przypadku obydwu omawianych metropolii próby dostosowania terytorialnego i administracyjnego okazały się społecznie i politycznie na tyle kosztowne, że kolejne reformy zostały zatrzymane. Pozwala to odnieść się do przyjętego na początku założenia wskazującego na większą efektywność strategii fuzji (amalgamacji) w obszarach metropolitalnych względem taktyki tworzenia paralelnych struktur współpracy międzygminnej. Przypadki Toronto i Montrealu nie pozwalają na jednoznaczne potwierdzenie tej tezy. Procesy fuzji i zmiany granic tych metropolii okazały się na tyle traumatycznym doświadczeniem, że dalsze zmiany idą raczej w kierunku wymiaru funkcjonalnego i oznaczają wzmacnianie samodzielności kompetencyjnej metropolii przy jednoczesnym zaprzestaniu prób ich reorganizacji terytorialnej.

4. Umowy „metropolia – prowincja”, czyli powrót do reform funkcjonalnych

Trudne doświadczenia związane z procesem fuzji jednostek samorządowych w Toronto i Montrealu wpłynęły na zmianę strategii działania władz obu prowincji. Zdano sobie sprawę, że nie ma sensu na tym etapie kontynuować kolejnych reform strukturalno-terytorialnych, które choć mogłyby uporządkować częściowo tylko kontrolowane rezultaty amalgamacji, to z pewnością nie znalazłyby akceptacji ani mieszkańców, ani miejskich decydentów. Zmiana strategii oznacza zatem koncentrację na podnoszeniu potencjału konkurencyjnego nowych miast – metropolii po fuzji, kosztem równoważenia rozwoju i inicjowania współpracy w ich obszarach metropolitalnych.

Przykładem tej tendencji jest prowincja Ontario, gdzie pojawiło się przekonanie o konieczności wypracowania zróżnicowanego podejścia do wzmacniania pozycji miast w Kanadzie. To podejście miało oznaczać rozwiązania dostosowane do specyfiki poszczególnych miast i metropolii, ale także odrębne potraktowanie obszaru metropolitalnego względem jego miasta rdzeniowego, którego pozycja w pierwszej kolejności powinna zostać zdecydowanie wzmocniona. W rezultacie w 2006 r. władze prowincji Ontario przyjęły nowy statut miasta Toronto (*City of Toronto Act* 2006), stanowiący historycznie czwarty akt regulujący działanie miast po jego akcie założycielskim z 1834 r., *Metropolitan Toronto Act* z 1953 r. oraz *City of Toronto Act* z 1997 r. związanym z kontrowersyjnym poszerzeniem jego zasięgu terytorialnego. Ustawa z 2006 r. oznacza w praktyce przyznanie miastu Toronto specyficznego statusu i kompetencji, którymi nie dysponowały inne miasta nie tylko tej prowincji, ale także Kanady. Nowy statut Toronto

z 2006 r. miał zatem charakter pionierski w skali federacji, a jego wprowadzenie zapoczątkowało pewien trend.

Ustawa o nowym statucie Toronto sprawia wrażenie nadania miastu szerokiej autonomii. Świadczyć o tym może treść paragrafu 7 w brzmieniu: „*The City may provide any service or thing that the City considers necessary or desirable for the public*” (*City of Toronto Act* 2006). Chociaż zapis ten nosi znamiona zgeneralizowanej kompetencji, jego wyraźnym ograniczeniem jest kolejny artykuł, który w sposób enumeratywny precyzuje kompetencje miasta obejmujące: współzarządzanie, działania rad lokalnych, finanse, aktywa publiczne, gospodarkę, ekonomię społeczną, ochronę środowiska, opiekę zdrowotną, bezpieczeństwo mieszkańców, usługi publiczne, budownictwo, ochronę konsumentów oraz pozwolenia dla przedsiębiorstw. Warto podkreślić, że dwie wymienione jako ostatnie kompetencje stanowiły dotąd ścisłą domenę działania prowincji. Znaczące poszerzenie kompetencji Toronto, szczególnie w zakresie gospodarki, budownictwa czy ochrony środowiska, zostało zrównoważone przez kontrolę legalności działań miasta w odniesieniu do aktów prawa wydawanych na wyższych poziomach federacji. Artykuł 11 ustawy precyzuje bowiem, że określone regulacje miasta Toronto pozostają nieważne, jeśli będą w sprzeczności z prawem prowincji Ontario lub ustawodawstwem federalnym Kanady (Champagne i Beaudry 2018). Można zatem stwierdzić, że autonomia przyznana Toronto nie jest autonomią całkowitą, gdyż jest ona realizowana pod nadzorem władz prowincji, które mogą każdorazowo swoim ustawodawstwem wyznaczać jej faktyczne granice.

Idąc śladami Ontario, prowincja Québec przyjęła podobną strategię. Podobnie jak w przypadku Toronto, lecz prawie 10 lat później, zdecydowano się na wzmocnienie rdzenia największej metropolii Québecu, tj. miasta Montreal, po okresie destabilizacji związanym z terytorialną integracją i dezintegracją jego struktury, odsuwając jednocześnie na dalszy plan kwestię zarządzania w regionie metropolitalnym.

W rezultacie w grudniu 2016 r. rozpoczęto w parlamencie prowincji Québecu deliberację nad „Ustawą zwiększającą autonomię i kompetencje miasta Montreal, metropolii Québecu” (*Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec* 2016), która ostatecznie została przyjęta 21 września 2017 r. Z chwilą złożenia projektu wskazanej ustawy jednocześnie zostało podpisane „Ramowe porozumienie w sprawie zobowiązań rządu Québecu i miasta Montreal w celu uznania statusu specjalnego metropolii”, nazywane w skrócie „Réflexe Montréal”. Nie bez znaczenia dla pozostałych miast tej prowincji jest rozpoczęcie w tym samym czasie prac nad projektem „Ustawy zmierzającej do uznania miast za władzę najbliższą obywatelowi i zwiększającą na tej podstawie ich autonomię i kompetencje” (*Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs* 2016), która weszła w życie 16 czerwca 2017 r. Z uwagi na zakres przedmiotowy niniejszego artykułu i jego objętość najistotniejsze są oczywiście postanowienia nadające nowe uprawnienia i kompetencje miastu Montreal.

Pierwsza z wymienionych ustaw zmienia nazwę miasta, zastępując Montreal pojęciem Metropolia Montreal. Nowe kompetencje metropolii dotyczą handlu, kultury i komunikacji, dziedzictwa kulturalnego, a nawet koncesji na sprzedaż alkoholu. Warto zwrócić uwagę, że podobnie jak w przypadku Toronto, nowe regulacje pozwalają miastu tworzyć podmioty publiczne, których działania będą odpowiadały na potrzeby mieszkańców³. Kolejnym uprawnieniem, jakie otrzymał Montreal, ważnym z perspektywy funkcjonowania metropolii, jest możliwość tworzenia programów wsparcia dla przedsiębiorstw, które powinny być efektem współpracy władz miasta i ministerstwa rozwoju gospodarczego, innowacji i eksportu. Kolejną prerogatywą ściśle związaną z metropolitalnym charakterem miasta jest kompetencja w zakresie wsparcia imigrantów, umożliwiającego ich pełne włączenie we wspólnotę z naciskiem na jej frankofoński charakter. Montreal uzyskał także nowe kompetencje w zakresie wspierania budownictwa społecznego i rodzinnego oraz renowacji budynków zdegradowanych. Uwagę przyciąga przyznanie miastu swobody w określaniu dni tygodnia oraz godzin otwarcia placówek handlowych, a także w przyznawaniu koncesji na sprzedaż alkoholu. Zdziwienie może wywoływać przyznanie tym ostatnim kwestiom wagi ustawowej, może to jednak być związane z historią miasta, które w czasach prohibicji w Stanach Zjednoczonych uchodziło za miasto wolności, rozrywki i było porównywane do Paryża. Ustawa przyznaje wreszcie miastu, biorąc pod uwagę zapewne jego specyfikę, określone uprawnienia w zakresie kultury, które także mają być realizowane na podstawie porozumienia z rządem prowincji (*Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec* 2016).

Przyjęciu przez parlament prowincji Québec omówionej ustawy towarzyszyło równoczesne podpisanie porozumienia „Réflexe Montréal”, które w pewnych aspektach konkretyzuje i operacjonalizuje jej postanowienia. Dokument ten rozpoczyna się od wskazania czynników składających się na wyjątkowość Montrealu, które każą uznać to miasto za metropolię pobudzającą rozwój Québecu. Porozumienie precyzuje także, w jaki sposób rząd prowincji będzie wspierał autonomię i rozwój gospodarczy Montrealu. Dokument określa w konsekwencji wielkość rocznych transferów finansowych dla miasta, które przyjmując początkowo kwotę 10 mln CAD, w latach 2021–2022 mają osiągnąć 50 mln CAD rocznie. Montreal zobowiązuje się natomiast do wsparcia realizacji założeń porozumienia oraz uznania ograniczeń w zobowiązaniach, jakie przyjął na siebie rząd prowincji (komunikat prasowy miasta Montreal 2016).

Ocena regulacji przyjętych przez rządy Ontario i Québecu wobec swoich największych metropolii, Toronto i Montrealu, nie jest łatwa szczególnie w kontekście 10 lat, jakie je dzielą. Ciekawą analizę w tym zakresie zaproponowali Eric Champagne i Charles-Étienne Beaudry z Uniwersytetu w Ottawie. Po pierwsze

³ Dokładne brzmienie paragrafu 10.1 jest następujące: *La ville peut, relativement à tout domaine relevant de sa compétence, constituer tout organisme à but non lucratif ayant pour objet de fournir des services, avis, matières, matériaux et équipements, ou d'administrer des programmes.* loi no 121. *Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, Assemblée National du Québec, Éditeur officiel du Québec 2016.

zwrócili oni uwagę na odmienny charakter regulacji, wynikający z różnych tradycji prawnych, w jakich funkcjonują obie prowincje. Lapidarność i ogólnikowość regulacji przyjętych względem Toronto wpisuje się w anglosaską tradycję *Common Law*, charakteryzującą się oparciem norm prawnych i rozstrzygnięć sądowych na wcześniejszych precedensach. Dążenie do tworzenia szczegółowych regulacji, uwidaczniające się w ustawie dedykowanej Montrealowi, dodatkowo opatrzonej ramowym porozumieniem, wpisuje się w tradycję cywilnoprawną właściwą Europie kontynentalnej oraz Francji, z którą historycznie i kulturowo jest związany Québec. Zasygnalizowane różnicowanie może istotnie wpływać na sposób realizacji, skądinąd relatywnie organicznych, nowych prerogatyw obu metropolii. Dotyczy to głównie Toronto, gdzie ogólnie sformułowane regulacje mogą być dodatkowo zawężane przez powściągliwą wykładnię sądów. Zagrożenie to nie występuje w przypadku Montrealu, gdzie regulacje mają zdecydowanie bardziej szczegółowy i aplikacyjny charakter. Pod względem zawartości obu ustaw w Montrealu duży nacisk położono na kwestię integracji imigrantów oraz na aspekt kultury, w tym poszanowania języka, co wynika ze specyfiki Québecu w ramach federacji kanadyjskiej i chęci zachowania odrębności kulturowej. W przypadku ustawy dedykowanej Toronto miasto uzyskało kompetencje w zakresie ochrony środowiska i ochrony konsumentów, które nie występują w ustawie dotyczącej Montrealu. Natomiast pod względem finansowym i zapowiadanej autonomii fiskalnej É. Champagne i Ch.-É. Beaudry oceniają obie ustawy jako bardzo ograniczone, przyjmując raczej optykę zawiedzionych obietnic. W przypadku Toronto ustawa z 2006 r. w zasadzie w ogóle nie odnosi się do kwestii finansów. Chociaż w przypadku Montrealu ustawodawca wymienia konkretne kwoty wsparcia, jakie miasto ma otrzymywać od rządu prowincji, to wartość 50 mln CAD jest raczej skromna w stosunku do potrzeb i możliwości uzyskania autonomii finansowej. Żadna z omawianych ustaw nie poszerza fiskalnych dochodów własnych metropolii, co było pierwotnie postulowane (Champagne i Beaudry 2018). Nowe regulacje i status Toronto i Montrealu zmierzają zatem do upodmiotowienia metropolii i wyznaczają w tym zakresie pewien kierunek, jednak nie gwarantują zapowiadanej autonomii. Jednocześnie należy podkreślić wyjątkowość statusu obu metropolii, które uzyskały wyłącznie im dedykowane nowe ramy instytucjonalne i kompetencje potwierdzające ewolucyjny charakter kanadyjskiego federalizmu.

Wnioski

Analiza ewolucji statusu kanadyjskich obszarów metropolitalnych potwierdza założenie zależności między pozycją i siłą oddziaływania samorządu lokalnego w systemie politycznym a przebiegiem reorganizacji terytorialnej i formą przyjmowanych rozwiązań instytucjonalnych w tych obszarach. Paradoksalnie, niski poziom upodmiotowienia miast oraz całkowite uzależnienie ich pozycji i kompetencji od władz prowincji otworzyły drogę do eksperymentowania i wdrażania śmiałych i jednocześnie kontrowersyjnych rozwiązań adaptacyjnych. Nie było to możliwe np. we Francji, gdzie mocna pozycja gminy i obecność samorządowców

w strukturach władzy centralnej jako efekt możliwości łączenia mandatów przedstawicielskich różnego szczebla skutkują silną inercją struktury organizacji terytorialnej (Pyka 2016). W Kanadzie tego rodzaju ograniczenia nie występują, co czyni to państwo ciekawym przedmiotem badań, ze względu na wielość wdrażanych strategii adaptacyjnych w stosunku do metropolizacji oraz krzyżowanie się różnych tradycji i kultur prawno-organizacyjnych. Wymienione czynniki przesądziły o przeprowadzeniu analiz porównawczych w Montrealu i Toronto.

W przypadku obu wskazanych miast pierwsze dojrzałe struktury koordynacji i zarządzania w obszarze metropolitalnym pojawiły się już po II wojnie światowej. Funkcjonujące z powodzeniem Wspólnota Miejska Montrealu (Communauté Urbaine de Montréal, CUM) oraz Metro, czyli Municipality of Metropolitan Toronto, nie wytrzymały jednak próby czasu. Mimo relatywnie szerokich kompetencji struktury te nie nadążały za rozrostem terytorialnym obszarów metropolitalnych, których rozwój powinny modelować. Dlatego władze prowincji Ontario i Québecu w sytuacji narastających ograniczeń finansowych, dążenia do redukcji kosztów i upraszczania organizacji terytorialnej skorzystały z dominującej pozycji względem władz miejskich i przesądziły o fuzji Toronto i Montrealu, z jednostkami z ich otoczenia w obszarze metropolitalnym, tworząc nowe i powiększone miasta Toronto w 1998 r. oraz Montreal w 2000 r. W obu wypadkach proces ten dokonał się wbrew woli większości władz inkorporowanych jednostek terytorialnych oraz dużej części ich mieszkańców.

Tego rodzaju strategia działania wynikała ze wspomianej wielokrotnie dominującej pozycji władz prowincji i przyjęcia przez nie jako nadrzędnych imperatywów racjonalno-pragmatycznych względem czynników społeczno-historycznych i tożsamościowych. Związane jest to z drugą zasadniczą tezą zaproponowaną w artykule, wskazującą na większą efektywność adiustacji terytorialnych jednostek samorządowych (np. ich fuzji) w porównaniu z reformami funkcjonalnymi, oznaczającymi tworzenie równoległych do tych jednostek struktur współpracy międzygminnej, mających stanowić odpowiedź na wyłanianie się zyskujących na znaczeniu obszarów metropolitalnych. Obserwacja wybranych metropolii kanadyjskich, w których zastosowano strategię fuzji jednostek terytorialnych, nie pozwala na potwierdzenie tego założenia. Zarówno w przypadku Toronto, jak i Montrealu strategia amalgamacji rdzenia obszaru metropolitalnego okazała się niezwykle kosztowna społecznie i politycznie, destabilizując dalszą współpracę w tym obszarze. W przypadku Toronto współpraca ta została wręcz wstrzymana po rozwiązaniu GTSB w 2001 r. W Montrealu przyjęta strategia wydawała się początkowo bardziej efektywna, tuż bowiem przed wspomnianą fuzją na wyspie Montreal utworzono Wspólnotę Metropolitalną Montrealu obejmującą większość jednostek samorządowych regionu metropolitalnego. Jednostka ta przetrwała przeprowadzoną prawie półtora roku później amalgamację w obrębie nowego Montrealu i z powodzeniem działa do dzisiaj. Niemniej jednak rozpadowi uległ sam nowy i powiększony Montreal, w wyniku restytucji 15 dawnych miast z terenu wyspy, którą z tego powodu trzeba było objąć kolejną jednostką koordynacji w rdzeniu metropolii, jaką jest działająca od 2006 r. Rada Aglomeracji Montrealu. Destabilizacja społeczno-polityczna spowodowana odgórną fuzją

miast rdzeniowych w obszarach metropolitalnych Toronto i Montrealu wykluczyła najprawdopodobniej na kilka, jeśli nie na kilkanaście, lat możliwość przeprowadzenia dalszych adiustacji strukturalno-terytorialnych, co w przypadku Toronto oznacza dodatkowo oderwanie powiększonego miasta od jego regionu metropolitalnego. Wyjaśnia to realizowaną obecnie przez rządy obu prowincji strategię wzmacniania obu miast z pominięciem ich metropolitalnego zaplecza w drodze kontraktualizacji nowych kompetencji dla Toronto i Montrealu oraz formalnego uznania ich specyficznego, metropolitalnego statusu. Chociaż trudno jeszcze mówić o autonomii politycznej i finansowej obu metropolii, to dedykowane im regulacje mają w Kanadzie charakter bezprecedensowy i wyznaczają kierunki dalszej ewolucji kanadyjskiego federalizmu.

Analizy i obserwacje poczynione wobec Toronto i Montrealu są bardzo pouczające. Jeśliby przyjąć, że kolejnym stadium rozwoju i upodmiotowienia metropolii jest amalgamacja rdzenia metropolii przekształcającego się w jedno miasto, to proces ten po pierwsze powinien być poprzedzony rozwiniętą i mającą oparcie w strukturach współpracą w szerszym obszarze metropolitalnym, a po drugie – fuzja samorządów powinna odbywać się z uwzględnieniem woli mieszkańców. Blokada współpracy w obszarze metropolitalnym Toronto oraz rozpad „nowego” Montrealu ukazują skutki uboczne zbyt gwałtownie i odgórnie realizowanych reform metropolitalnych.

Na sam koniec należałoby zrelatywizować interpretację powyższych wniosków. Opisywane trudności w poszukiwaniu właściwego reżimu metropolitalnego i optymalnego ulokowania metropolii w strukturze systemu politycznego i terytorialnego państwa w przypadku miast kanadyjskich idą w parze z osiąganymi przez nie wysokimi efektami gospodarczymi oraz jakością życia. Świadczyć o tym może fakt, że metropolie Kanady, w tym Montreal i Toronto, od wielu już lat znajdują się w czołówkach rankingów miast oferujących najwyższą jakość życia. Można zatem stwierdzić, że choć przyjęte w Kanadzie rozwiązania wobec metropolii nie są pozbawione wad, to sam proces poszukiwania optymalnych rozwiązań, eksperymentowanie i adiustacje wydają się sprzyjać utrzymaniu ogólnie wzrostowej ich tendencji.

Jednocześnie należy pamiętać, że rozwój metropolii jest w dużym stopniu efektem globalnych procesów gospodarczych. Właściwa architektura instytucjonalna metropolii powinna optymalizować wykorzystanie potencjału, jakim ten obszar dysponuje z racji jego ulokowania w globalnych sieciach przepływu, oraz minimalizować skutki uboczne metropolizacji. To jednak nie instytucje tworzą metropolie. Potwierdzeniem tej tezy jest właśnie porównanie Montrealu, niegdyś pierwszej metropolii Kanady, i Toronto, jej obecnego lidera. Wybicie się Toronto na pierwszą pozycję, mimo likwidacji jednostki zarządzania i koordynacji w obszarze metropolitalnym, jest emblematiczne. Przewaga Toronto, którego PKB jest o 40% większy od tego generowanego w Montrealu, wynika m.in. ze znaczenia relacji gospodarczych Kanady ze Stanami Zjednoczonymi, których ważnym ogniwem jest właśnie Toronto (Lefèvre, Aldhuy i Terral 2016, s. 83). Nie bez znaczenia jest także nasilenie tendencji suwerenistycznych we francuskojęzycznej prowincji Québec, co przełożyło się na odpływ części anglojęzycznego

kapitału właśnie do Toronto, korzystającego z bliskości granicy ze Stanami Zjednoczonymi.

Literatura

- Ahrend R., Gamper C., Schumann A., 2014, *The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations*, OECD Regional Development Working Papers, nr 4, Paris: OECD Publishing.
- Ahrend R., Schumann A., 2014, *Approaches to Metropolitan Area Governance: A Country Overview*, OECD Regional Development Working Papers, nr 3, Paris: OECD Publishing.
- Bélanger R., Jones R., Vallières M., 1994, *Les grands débats parlementaires, 1792-1992*, Quebec: Les presses de l'Université Laval.
- Bernard A., 2005, *Vie politique au Canada*, Quebec: Presses de l'Université du Québec.
- Boudreau J.A., Keil R., 2006, „La réconciliation de la démocratie locale et de la compétitivité internationale dans le discours réformiste à Toronto: Essai d'interprétation sur le néolibéralisme normalisé”, *Politique et Sociétés*, t. 25, nr 1, s. 83–98.
- Champagne É., 2012, „L'Organisation et les structures gouvernementales dans le contexte canadien. Fédéralisme, centralisation et décentralisation”, w: P.P. Tremblay (red.), *L'administration contemporaine de l'État. Une perspective canadienne et québécoise*, Quebec: Presses de l'Université du Québec, s. 19–40.
- Champagne É., Beaudry Ch.-É., 2018, „Les statuts particuliers des grandes villes au Canada: promesses et limites”, w: R. Pyka (red.), *Metropolie jako przedmiot badań — zagraniczne doświadczenia, polskie oczekiwania*, „Górnośląskie Studia Socjologiczne. Seria Nowa”, t. 9, nr 2, s. 256–271.
- Fischler R., Wolfe J.M., 2000, „Regional restructuring in Montreal: An historical analysis”, *Canadian Journal of Regional Science*, nr 23, s. 89–116.
- Groupe de travail sur Montréal et sa région (Pichette Task Force), 1993, *Rapport d'étape*, Montréal.
- Joanis M., 2011, „Les politiques publiques à l'ère du »fédéralisme flexible«”, w: S. Paquin, L. Bernier, G. Lachapelle (red.), *L'analyse des politiques publiques*, Montréal: Presses de l'Université de Montréal.
- Komunikat prasowy z 8 grudnia 2016 r. znajdujący się na oficjalnej stronie Montrealu. *Loi sur la métropole et entente «Réflexe Montréal» - «Une nouvelle ère de collaboration entre le gouvernement et sa métropole, basée sur la confiance mutuelle»*, <http://ville.montreal.qc.ca> (dostęp: 25.05.2018).
- La gouvernance municipale et métropolitaine*, 2006, Ville de Montreal. Oficjalna strona miasta Montreal, <http://ville.montreal.qc.ca> (dostęp: 04.03.2018).
- Lefèvre Ch., Aldhuy J., Terral L., 2016, *Stratégies des grandes métropoles mondiales – Stratégem*, Rapport final, Région Île-de-France.
- Leroux M.F. i in., 2015, *Une métropole prospère et inclusive pour un développement durable*, Comité de travail sur le statut de métropole, Rapport présenté au maire de Montréal dans le cadre des négociations sur le statut de métropole, octobre, www.ville.montreal.qc.ca (dostęp: 11.03.2018).
- Population and Dwelling Count Highlight Tables*, 2016, Census, Statistics Canada, <http://www12.statcan.gc.ca> (dostęp: 18.02.2018).
- Portrait du Grand Montréal*, 2016, *Cahiers Métropolitains*, nr 5.
- Pyka R., 2010, „Kumulowanie mandatów przedstawicielskich jako specyfika francuskiego systemu politycznego”, *Prawo i Polityka*, t. 2, nr 1, 75–95.

- Pyka R., 2014, *Metropolizacja a lokalne governance. Globalne wyzwania państwa narodowego na przykładzie V Republiki Francuskiej*, Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Pyka R., 2016, „Ewolucja władzy miejskiej we Francji na początku XXI wieku. Nowe wymiary, nowe poziomy na przykładzie Metropolii Lyonu”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3, s. 31–49.
- Rose A., 1972, *Governing Metropolitan Toronto: A Social and Political Analysis, 1953–1971*, Los Angeles: University of California Press.
- Sancton A., 1999, „Differing approaches to municipal restructuring in Montreal and Toronto: From the Pichette Report to the Greater Toronto Services Board”, *Canadian Journal of Regional Science*, t. 22, nr 1–2, s. 187–199.
- Sancton A., 2008, „A review of Canadian Metropolitan Regions: Governance and government”, w: D. Phares (red.), *Governing Metropolitan Regions in the 21st Century*, Armonk NY: M.E. Sharpe, s. 221–336.
- Slack E., Bird R., 2013, *Does Municipal Amalgamation Strengthen the Financial Viability of Local Government? A Canadian Example*, International Center for Public Policy, Georgia State University, Working Paper 13–05.
- Tomàs M., 2013, „Montréal : une histoire de réformes territoriales”, *Métropolitiques* www.metropolitiques.eu (dostęp: 11.03.2018).
- Broadbent A., 2005, „Introduction”, w: A. Broadbent i in., *Towards a New City of Toronto Act*, Toronto: Zephyr Press, s. 5–9.
- Trent P.F., 2012, *La Folie des grandeurs. Fusion et défusions sur l'île de Montréal*, Québec: Septentrion.

Akty prawne

- Loi sur la Communauté urbaine de Montréal*, 1969, <http://legisquebec.gouv.qc.ca> (dostęp: 22.02.2018).
- Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*, 2000 (loi 170), <http://legisquebec.gouv.qc.ca> (dostęp: 22.02.2018).
- Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités, Projet de loi n 9*, 2003, chapitre 14, <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca> (dostęp: 11.03.2018).
- Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*, 2000 (loi 134), <http://legisquebec.gouv.qc.ca> (dostęp: 22.02.2018).
- City of Toronto Act*, 2006, S.O. 2006, c. 11, Sched. A, <https://www.ontario.ca> (dostęp: 24.05.2018).
- Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, (loi 121). Assemblée National du Québec, Éditeur officiel du Québec 2016, <http://legisquebec.gouv.qc.ca> (dostęp: 22.02.2018).
- „Réflexe Montréal”, *Entente-cadre sur les engagements du Gouvernement du Québec et de la Ville de Montréal pour la reconnaissance du statut particulier de la métropole*, Québec, 8 décembre 2016, s. 2-3, <http://ville.montreal.qc.ca> (dostęp: 25.05.2018).
- Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs* (loi 122), Assemblée National du Québec, Éditeur officiel du Québec 2016, <http://legisquebec.gouv.qc.ca> (dostęp: 22.02.2018).