



Gdańsk 9 czerwca 2011 r.

Stanowisko Unii Metropolii Polskich w sprawie w projekcie Strategii „Sprawne Państwo 2011-2020”

Projekt Strategii „Sprawne Państwo 2011-2020” (zwany dalej Strategią) na tle innych rządowych dokumentów o charakterze strategicznym ma cechy pozytywne: przejrzystą konstrukcję, trafny układ celów (choć opis sposobów ich osiągnięcia jest często niejasny i dyskusyjny), zwrócenie uwagi na metodologię i monitoring oparty na obiektywnych wskaźnikach. Wartością Strategii jest też nastawienie na obywatela.

Aby jednak nasze państwo miało środki do dbania o obywateli, najpierw musi zadbać o przedsiębiorców. W Strategii z trudem odnajdujemy ślady tej myśli. Co prawda tworzenie środowiska biznesu jest przedmiotem także innych dokumentów strategicznych, muszą być one jednak ściśle powiązane ze strategią sprawnego funkcjonowania struktur i instytucji państwa. Takie powiązania są anonsowane, ale nie widać konkretów. Apelujemy o przejrzenie treści Strategii pod tym kątem.

Problem jest głębszy: w Polsce nie ma tradycji, aby ludzie odpowiedzialni za struktury i instytucje państwa nieustannie zadawali sobie pytanie, czy są one dopasowane do potrzeb gospodarki. Nie jest przypadkiem, że w rankingu World Bank's Doing Business 2010 Polska zajmuje niechlubne 70. miejsce (w UE gorzej wypada tylko Grecja).

1. Uwarunkowania Strategii

Każdy, kto troszczy się o przyszłość Polski, musi z całą powagą traktować prognozę, że światowy kryzys bynajmniej się nie skończył, że czekają nas trudne lata. To nie tyle kryzys, co przemiana cywilizacyjna - koniec finansowania „kreatywnego”, konieczność powrotu do zasady, że można wydać tylko tyle, ile się zarobiło. W Polsce dodatkowym kontekstem tej przemiany są złe prognozy demograficzne oraz emigracja ludzi młodych i wykształconych. A także konieczność drastycznej redukcji deficytu i długu publicznego.

Wybuch kryzysu dotknął nas stosunkowo mało m.in. dzięki temu, że zbiegł się ze szczytem pomocy unijnej. Strategia na lata 2011-2020 musi stworzyć warunki, aby nasze państwo sprawnie przyjęło pomoc unijną także w okresie 2014-2020. Musi jednak zarazem stworzyć warunki do rozwoju już tylko na własny rachunek. Co w istocie jest tożsame z imperatywem robienia wszystkiego co w naszej mocy, aby Polska stała się wreszcie państwem przyjaznym dla przedsiębiorców.

Przede wszystkim chodzi o stworzenie kompleksowego, spójnego systemu, który lepiej zwiąże z Polską globalny biznes oparty na wiedzy. Koncentruje się on w sieci metropolii. Dlatego podstawową skalą terytorialną takiego systemu powinien być obszar metropolitalny. Nie tylko centralne miasto, gdzie mieszczą się zarządy firm, banki, uczelnie i jednostki naukowe. Produkcja, centra handlowe i magazyny lokują się na obrzeżach metropolii - podobnie jak obszary osiedleńcze i rekreacyjne - zaś małe innowacyjne firmy, które kooperują z większymi, są rozrzucone na całym obszarze metropolitalnym.

2. Metropolie jednostkami samorządu terytorialnego

Projekt Strategii „Sprawne Państwo 2011-2020” zawiera zapowiedź dokonania oceny dotychczasowego podziału terytorialnego kraju. Nie czekając na tę wielokrotnie zapowiadaną ocenę, można z całą pewnością stwierdzić, że reformą z 1998 r. nie kierował imperatyw, aby podział terytorialny najlepiej sprzyjał gospodarce. Ważniejsze było budowanie więzi społecznych według idei „małych ojczyzn” i „Europy regionów”. Nie przyjęto przy tym do wiadomości, że

najważniejsze regiony Europy mają charakter metropolitalny i zlikwidowano w Polsce jednostki administracyjne o takim zasięgu.

Obecnie jest oczywiste, że polskim metropoliom czegoś brakuje w układzie instytucjonalnym. Mimo funkcjonowania dziesiątków spółek, porozumień czy związków międzygminnych, nastawionych na zarządzanie poszczególnymi aglomeracjami infrastrukturalnymi. Mimo działań Rządu, województwa i ich agend na obszarach tak ważnych dla państwa i województwa. Różnorodność działań jest konieczna, ze względu na złożoność i „wielowarstwowość” problemów metropolitalnych. Brakuje jednak instytucji ogniskującej te różne działania, głównie w celu tworzenia środowiska biznesu, zwłaszcza tego globalnego, opartego na wiedzy. Chcemy, żeby wybierał on właśnie nasz kraj.

Po wielu latach dyskusji nad modelem władzy metropolitalnej, prezydenci wszystkich 12 miast Unii Metropolii Polskich w Deklaracji w sprawie roli metropolii jako regionów innowacji i wiedzy, przyjętej 7 kwietnia 2009 r. we Wrocławiu, stwierdzili konieczność utworzenia jednostek samorządu terytorialnego, które zastąpią powiaty z obszaru metropolitalnego, a których organy będą obdarzone mandatem demokratycznym. Jednostki te powinny być zdolne do wypracowania, we współpracy ze środowiskami naukowymi i gospodarczymi, strategicznych programów rozwoju opartych na wiedzy i innowacyjności. Władze metropolitalne powinny kształtować infrastrukturalne i społeczne środowisko gospodarki opartej na wiedzy. Obejmuje to takie zadania, jak stanowienie długofalowej strategii rozwoju obszaru metropolitalnego uwzględniającej spójność społeczną i środowiskową, określanie planu zagospodarowania przestrzennego spójnego ze strategią, kształtowanie węzła europejskiej sieci transportowej, w tym transportu publicznego, i innych elementów infrastruktury (liniowej i wiedzy), niezbędnych dla funkcjonowania gospodarki opartej na wiedzy.

3. Korekta podziału terytorialnego pod kątem zdolności wykonywania zadań

Art. 15 ust. 2 Konstytucji wymaga, aby zasadniczy podział terytorialny państwa zapewniał jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych. Dotychczasowy podział terytorialny na obszarach metropolitalnych nie zapewnia rzetelnego i sprawnego wykonywania wyżej wskazanych zadań.

Powiat metropolitalny jest niezbędny, by zrealizować zadanie postawione w dokumencie „Polska 2030” i w projekcie koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Według nich Polska musi zbudować sieć swoich metropolii, jako podstawę krajowej sieci osadniczej, a zarazem podstawę rozwoju i konkurencyjności państwa. Wykonania tego zadania nie zagwarantuje duże, niejednorodne województwo, w którym przewagę mają przedstawiciele obszarów niem Metropolitalnych. Wskazane wyżej zadania metropolitalne nie są zadaniami gminy ani zwykłego powiatu. Tak więc władza metropolitalna nie może być związkiem komunalnym, który czerpie kompetencje od swych członków.

Ustalenia ww. strategicznych dokumentów powinny odpowiednio wpływać na treść Strategii „Sprawne Państwo 2011-2020”. Utworzenie powiatów metropolitalnych będzie ważnym sposobem realizowania nie tylko celu 1 Strategii „Funkcjonalna struktura organizacyjna państwa”, ale także celu 2 „Skuteczne zarządzanie i koordynacja” oraz celu 6 „Poprawa bezpieczeństwa i porządku publicznego” (dzięki konsolidacji służb na wzór ustanowionej w 2001 r. Komendy Stołecznej Policji).

Wraz z metropolitalną kategorią powiatów - i związaną z tym transformacją zadań lokalnych - musi powstać także nowa kategoria gmin: gminy metropolitalne, obejmująca w większości gminy dotychczas klasyfikowane jako wiejskie. Urealni to tradycyjny podział „wieś - miasto” i pozwoli państwu skuteczniej zarządzać pomocą dla wsi i rolnictwa.

4. Integracja metropolii warunkiem absorpcji pomocy unijnej po 2013 r.

Dotyczy to m.in. budowy węzłów transeuropejskiej sieci TEN-TRANSPORT, będących zarazem metropolitalnymi systemami transportowymi. Obecne kuriozalne rozproszenie zarządzania drogami ponadgminnymi na obszarach metropolitalnych (24 zarządców w katowickim, 13 w warszawskim) uniemożliwi sprawne przyjęcie pomocy unijnej na to zadanie - bardziej złożone niż budowa autostrad na terenach mało zurbanizowanych.

Instytucjonalizacja współpracy środowisk władzy, wiedzy i biznesu w powiecie metropolitalnym pozwoli lepiej koordynować pomoc na badania i innowacje.

Dla absorpcji pomocy unijnej po 2013 r. niezwykle istotne jest opanowanie problemu zadłużenia wielkich gmin, wynikającego w dużym stopniu z realizowania inwestycji ponadlokalnych. Co więcej, rywalizacja gmin prowadzi nieraz do dublowania czy „przewymiarowania” takich projektów jak lotniska, centra kongresowe i targowe, stadiony, hale, aquaparki. Powiat metropolitalny pomoże optymalizować inwestycje.

5. Powiaty metropolitalne powinny powstać w roku 2014

Zdajemy sobie sprawę, że końcówka kadencji parlamentu nie jest dobrym momentem do wnoszenia postulatów, które mogą być potraktowane jako daleko idące (choć w istocie przestały takimi być w świetle dokumentu „Polska 2030” i projektu KPZK). Jednak nowy Rząd powinien dostosowywać administrację publiczną do gospodarki z taką determinacją, jaka dotyczy spełnienia kryteriów z Maastricht. Są to zresztą sprawy mocno powiązane. Powyższe kwestie powinny być podjęte przez nowy Rząd z takim harmonogramem, aby powiaty metropolitalne zaczęły działać - z odpowiednim *vacatio legis* - od nowej kadencji samorządowej w roku 2014. Powinny też zostać uwzględnione w planie absorpcji pomocy unijnej na okres 2014-2020.

**Prezes Zarządu Fundacji
Unia Metropolii Polskich**

*Paweł Adamowicz
Prezydent Miasta Gdańska*

W załączeniu:

Uwagi Miast UMP do projektu Strategii „Sprawne Państwo 2011-2020”.