

Paweł Adamowicz

Prezydent Miasta Gdańska, prezes Zarządu Unii Metropolii Polskich

Metropolie w polaryzacyjno-dyfuzyjnym modelu rozwoju Polski i Europy

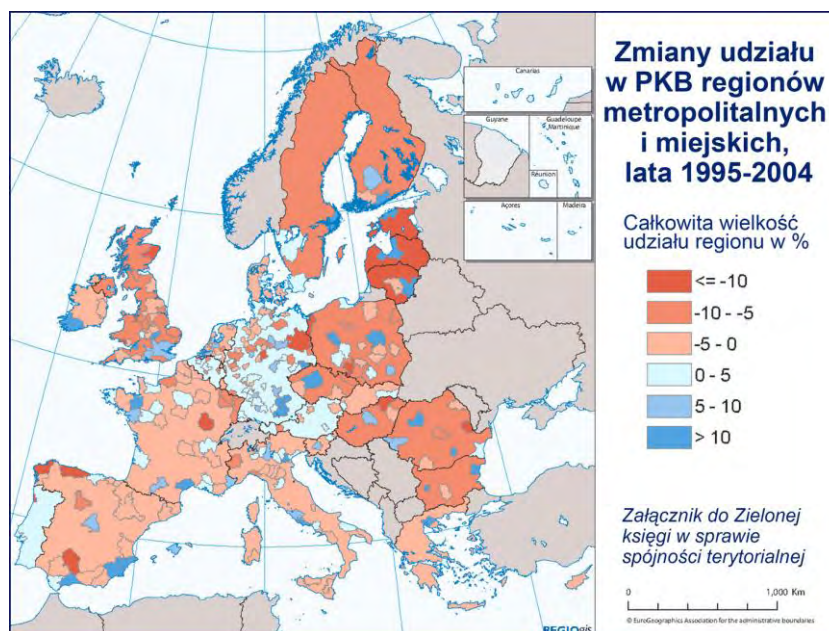
W zaproszeniu do debaty zadano mi pytanie o relacje region – metropolia. O to mianowicie, jak spowodować, aby region i metropolia wzajemnie się wzmacniały. Przy czym zadający to pytanie wydawali się utożsamiać region z województwem. Ten sposób myślenia odpowiada paradygmatowi, jaki na początku lat dziewięćdziesiątych przyjmowano w trakcie przygotowań do reformy powiatowo-wojewódzkiej. Mianowicie wierzyliśmy – ja też – że kluczem do rozwoju kraju jest jego regionalizacja. „Motorem” rozwoju miało stać się województwo jako region „powierzchniowy”, wsparty na swojej metropolii, usytuowany ustrojowo ponad nią - w tym sensie, że to właśnie samorząd województwa ma ustawowo zapisane zadania innowacyjno-rozwojowe i dysponuje środkami na ten cel, zarówno z pomocy rządowej i zagranicznej, jak i z udziału w podatkach, ściąganych głównie na obszarze metropolitalnym. To, że nie we wszystkich województwach istnieją dostatecznie silne ośrodki wielkomiejskie traktowano jako koszt demokracji, która spowodowała, że województw jest „aż” 16.

Dziś tamten paradygmat regionu utożsamianego z województwem i ściśle związanego ze swoją metropolią (wspierany przez nią, ale w zamian dbający o nią) wydaje mi się dość utopijny. Skłonny jestem traktować pojęcia „województwa” i „metropolia” w znacznym stopniu niezależnie.

REGIONY W UNII EUROPEJSKIEJ

Słowo „region” ma wiele praktycznych zastosowań. W polityce zagranicznej mówi się np. o regionie Europy Środkowo-Wschodniej, albo regionie Pacyfiku. W polityce regionalnej Unii Europejskiej wyróżniono 97 makroregionów na poziomie NUTS-1, w tym 6 w Polsce; 254 regiony na poziomie NUTS-2 w tym 16 w Polsce (województwa) oraz 1310 regionów na poziomie NUTS-3, w tym 66 podregionów statystycznych w Polsce.

Ten trzeci poziom zaczyna odgrywać w analizach coraz większą rolę. Bowiem dopiero na nim widać sieć regionów metropolitalnych i miejskich. W Brukseli wiedzą, że gospodarka światowa się metropolizuje, i że o sukcesie konkurencyjnym Europy zdecyduje sieć metropolii, a nie wyrównywanie *in minus* między prowincjami powierzchniowymi (NUTS-2). Nawiasem mówiąc, proszę zauważyć, jak ciekawie na mapce nr 1 wypada lekceważony przez niektórych rzeszowski region metropolitalny.

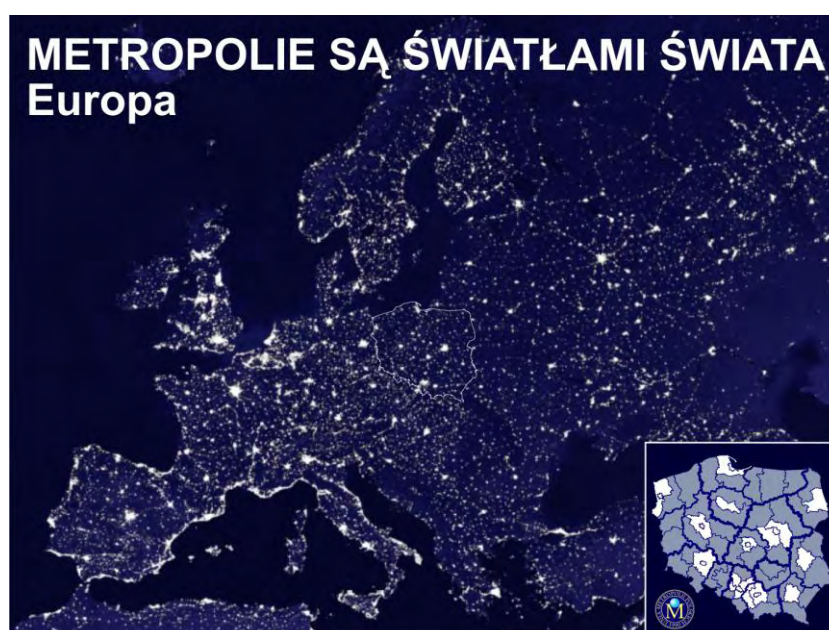


Podobnie myślał zespół doradców strategicznych premiera tworząc pod kierunkiem ministra Michała Boniego Raport „Polska 2030”. Jego podstawą jest polaryzacyjno-dyfuzyjny model rozwoju, a nie tylko wyrównywanie różnic, czyli sama dyfuzja. Różnice (polaryzacja) prowadzą w konsekwencji do rozwoju, są przyczyną jego dynamiki. Takie myślenie w pełni koresponduje z tegorocznym raportem Banku Światowego, który w sekwencji „polaryzacja i dyfuzja” dopatruje się stałego wzorca dla rozwoju poszczególnych krajów świata.

Warto też zacytować jedną z tez „Założeń systemu zarządzania rozwojem Polski”, które rząd przyjął w kwietniu 2009 r.: „niezbędne jest (...) określenie możliwości i warunków prowadzenia polityki regionalnej w innych układach niż wojewódzki (makroregiony, obszary metropolitalne, subregiony, obszary międzywojewódzkie)”.

METROPOLIE A AGLOMERACJE

Nocne zdjęcie Europy najprościej wyjaśnia, czym są metropolie. Są jej światłami.



Istnieje hierarchia metropolii. Globalne to np. Londyn czy Paryż, kontynentalne to np. Bruksela, a subkontynentalne to np. Berlin. Są metropolie narodowe (stolice państw - np. Warszawa)) i stolice makroregionów np. Gdańsk.

W Unii Metropolii Polskich przyjmujemy definicję, że w naszych warunkach metropolia to kompleks osiedleńczy miast lub miasta wiedzy, w którym żyje ponad 500 tys. mieszkańców, a uczy się ponad 50 tys. studentów, stanowiący europejski (ponadnarodowy) węzeł transportowy.

Metropolia to zatem nie tylko mury i rury, banki czy ponadnarodowe firmy. To także pola, drzewa i ptaki. Lecz przede wszystkim - ludzie, laboratoria, uniwersytety, czyli to wszystko, co decyduje o rozwoju gospodarczym i cywilizacyjnym kraju. Metropolie są bowiem głównymi w państwie regionami kapitału intelektualnego i finansowego, natomiast ich sieć stanowi międzynarodowe środowisko imigracji, innowacji i wiedzy.



W mowie potocznej używa się czasem wymiennie pojęć metropolia i aglomeracja, jednak gdy zmierzamy do projektowania poprawek ustrojowych, trzeba zdawać sobie sprawę z różnicy.

Agglomeracje to sieci, przede wszystkim techniczne, zaspokajania określonych prawem lokalnych potrzeb zbiorowych, zarządzane przez gminy albo ich porozumienia, spółki lub celowe związki komunalne. Istnieją aglomeracje ściekowe, wodociągowe, śmieciowe, ciepłownicze, komunikacyjne, internetowe, ekologiczne, planistyczne, handlowe itd.

METROPOLIE A WOJEWÓDZTWA

Metropolie, podobnie jak parki narodowe, są dobrem wspólnym wszystkich mieszkańców kraju, a nie tylko osób żyjących tam, lub w województwie, na terenie którego „przypadkowo” leży dana metropolia czy park narodowy.

W dyfuzyjno-polaryzacyjnej koncepcji rozwoju kraju, przyjętej w dokumencie „Polska 2030”, wyróżnia się 5-7 metropolii jako bieguny wzrostu (polaryzacji) i źródła dyfuzji. Unia Metropolii Polskich na podstawie dwudziestoletnich studiów i doświadczeń proponuje rozwijać Polskę w oparciu o sieć 12 metropolii. Województw w Polsce mamy 16. Nie w każdym województwie jest metropolia (podobnie jak park narodowy; też znajdują się one tylko w 12 województwach, choć w innej konfiguracji).

Nie inaczej jest we Francji, która ma (na kontynencie) 22 regiony (będące odpowiednikami naszych województw) a wyróżnia 9-18 metropolii. Podobnie dzieje się w Hiszpanii (17 regionów na kontynencie, 11 metropolii), czy w Niemczech (16 landów, 11 metropolii).

Wynika stąd konkluzja, że związek między województwem a metropolią jest kontekstowy, sytuacyjny. Dla spełniania zadań publicznych nałożonych na województwo nie musi być tam metropolii. Tak więc absolutnie nie chodzi o to, aby w Polsce zwiększyć liczbę metropolii, czy zmniejszyć liczbę województw. Rolą województwa nie powinno być wspieranie metropolii (choć nie powinno jej przeszkadzać), ale pomoc w świadczeniu usług dla prowincji i w dyfuzji rozwoju na obszary peryferyjne.

Metropolie to kwestia europejska, narodowa, a nie wojewódzko-regionalna. Dlatego słusznie (acz dalece niewystarczająco) zapisano w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, że sieć metropolii określa Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, a nie dokumenty wojewódzkie. Oczywiście razem z innymi głównymi sieciami kraju: drogami, kolejami, światłowodami, liniami energetycznymi etc.

Prawdą jest, że nie ma państwa bez metropolii. Ale to nie oznacza, że każda jego dzielnica administracyjna musi mieć swoją metropolię. Z zasady metropolie oddziałują na cały kraj (być może selektywnie) lub na część Europy. Gdańsk na Europę bałtycką, Rzeszów i Lublin na Ukrainę, Białystok na Białoruś; w większej lub mniejszej skali. W każdym przypadku metropolia oddziałuje szerzej niż największe województwo, a granice tego oddziaływania nie dają się łatwo określić. Związek z metropolią oczywiście sprzyja rozwojowi województwa, niemniej trzeba podkreślić, że intensywność wymiany między metropoliami jest narastająco większa niż między metropolią a jej prowincją.

W modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnym istotne są także małe metropolie, ponieważ zagospodarowują one „puste” obszary kraju.

SIEĆ METROPOLII

Mam nadzieję, że przekonująco wyjaśniłem, skąd bierze się mój dzisiejszy sceptycyzm wobec zastosowanego 10 lat temu paradygmatu regionu utożsamianego z województwem i mającego monopol na „swoją” metropolię. Na początku lat dziewięćdziesiątych też byłem zwolennikiem Europy regionów. Od tamtego czasu zrozumiałem, że regiony są ważne, ale dla kreowania rozwoju ważniejsze są metropolie. To od nich zależy konkurencyjność nie tylko Polski, ale i całej Unii Europejskiej.

Także w dokumencie „Polska 2030” widzę próbę zmiany paradygmatu regionalnego na rzecz sieci metropolii. Takie myślenie, inspirowane rozwiązaniami amerykańskimi czy azjatyckimi (doskonałym przykładem rozwoju opartego na sieci metropolii są Chiny, rozpowszechnia się niemal we wszystkich krajach członkowskich Unii Europejskiej. Można tu wymienić choćby francuski raport „Wyobraźmy sobie metropolie przyszłości” ze stycznia 2008 r., którego przygotowanie zlecił prezydent Nicolas Sarkozy i premier François Fillon. Raport kończy się rekomendacją: „Najbliższa prezydencja francuska w Europie powinna być okazją, aby przekonać Unię Europejską do bardziej ofensywnej strategii na rzecz swoich metropolii.” A zaczyna się ten raport od stwierdzenia, że Francja ma za mało metropolii i to jest jej duży problem. Można to skomentować w ten sposób, że Francja ma przynajmniej Paryż...

Znaczenie sieci metropolii coraz wyraźniej jest widoczne także w dokumentach UE. Szczególnie bogaty dorobek ma tu Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, który jest przedstawicielstwem środowisk gospodarczych i pozarządowych.

RZĄDZENIE NA WIELU POZIOMACH

Nowe myślenie, acz z pewnym opóźnieniem, dotarło także do Komitetu Regionów UE, który reprezentuje środowiska terytorialnej administracji publicznej. Przewodniczący polskiej delegacji do Komitetu Regionów, marszałek województwa wielkopolskiego Marek Woźniak zwrócił się niedawno do polskich organizacji samorządowych, aby zainteresowały się koncepcją wielopoziomowego sprawowania rządów w UE, zarysowaną przez szefów państw w Deklaracji Berlińskiej z 23 marca 2007 r., a rozwiniętą w „Białej księdze” Komitetu Regionów z 16 czerwca 2009 r.

Mówiąc o wielopoziomowym sprawowaniu rządów, Polska powinna być dumna ze swej unikatowej w Europie instytucji – funkcjonującej już od 1993 r. Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Każdy z zespołów Komisji Wspólnej działa pod patronatem jednej z sześciu ustawowo uznanych krajowych organizacji samorządu terytorialnego. W wyniku uzgodnień między nimi, zespół ds. polityki europejskiej, którego celem jest uzgadnianie stanowisk, opcji i innych dokumentów wynikających z obowiązków i kompetencji Polski jako członka UE, oddano w pieczę Związkowi Województw RP. Współprzewodniczącym tego zespołu po stronie rządowej jest wiceminister rozwoju regionalnego Krzysztof Hetman, a po stronie samorządowej - wspomniany marszałek Marek Woźniak. Znamienne jest, że ten tak ważny Zespół w ciągu ostatnich sześciu lat został zwołany zaledwie trzykrotnie (w styczniu 2004 oraz w marcu i kwietniu rok później), choć inne zespoły Komisji Wspólnej w tym czasie spotykały się po kilkadziesiąt, a niektóre nawet i 60 razy.

To tylko jeden z sygnałów, że samorząd wojewódzki nie wypełnia dzisiaj tej misji rozwojowej, z jaką chcieliśmy go niegdyś utożsamiać. Szuka on bezpośrednich kontaktów z rządem i Unią Europejską, natomiast lekceważy partnerstwo i wartość współdziałania z samorządami lokalnymi.

METROPOLIE W RAPORCIE „POLSKA 2030”

Zespołowi pod kierunkiem ministra Michała Boniego należą się słowa uznania. Raport „Polska 2030” stanowi wszechstronną diagnozę kraju po dwudziestu latach przemian, ale też wskazuje na kierunki interwencji państwa potrzebnej do podtrzymania rozwoju Polski w kolejnym dwudziestoleciu. Dla Unii Metropolii Polskich najważniejsze jest to, że w samym centrum nowego projektu cywilizacyjnego dla Polski została ulokowana kwestia metropolii. Polaryzację można utożsamiać wprost z metropolizacją, a dyfuzję - z szeroko pojętą komunikacją.

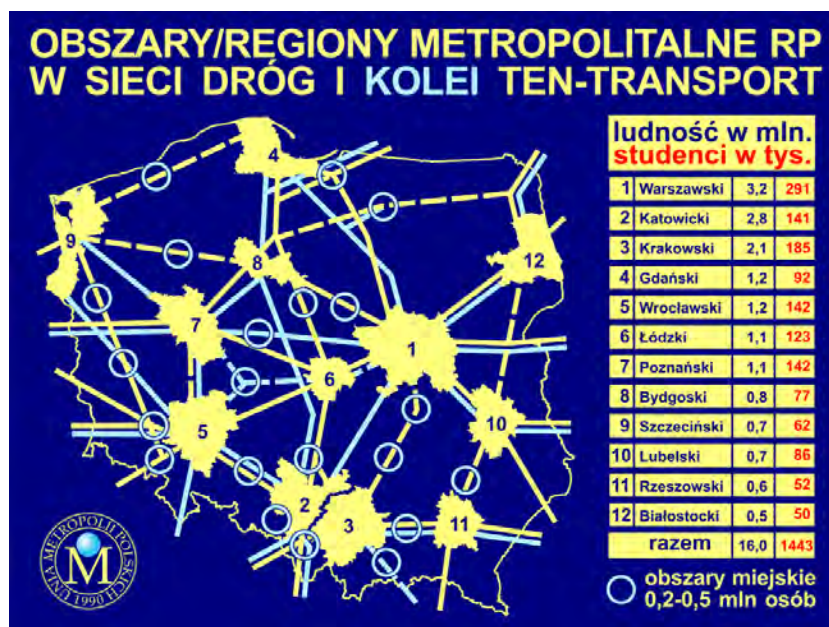
Powstaje fundamentalne pytanie, ile ma być biegunów wzrostu, a zarazem źródeł dyfuzji? Czy tylko 5 lub 7 ośrodków ponadmilionowych, jak sugerują autorzy Raportu, albo co najwyżej 9, jak dopuszczają inni eksperci, także selekcjonujący zbiór polskich metropolii wyłącznie w sposób faktograficzny, z pominięciem celów planistycznych?

Według UMP do planu budowy sieci metropolii należy bezwzględnie włączyć obszary metropolitalne: białostocki, lubelski oraz rzeszowski. One też są węzłami z wielkim mozołem budowanej transeuropejskiej sieci TEN-T. Mieszka w nich po ponad 500 tys. ludzi. Są coraz silniejszymi ośrodkami akademickimi i gospodarczymi. Podziwiamy np. rozwój „Doliny Lotniczej” w Rzeszowie.

Nie mam wątpliwości, że szkieletem struktury polaryzacyjno-dyfuzyjnej kraju powinna być sieć 12 regionów metropolitalnych. Ale, czy tylko? Czy można zrezygnować z potencjału mniejszych obszarów miejskich, liczących od 200 do 500 tysięcy mieszkańców? Jest ich w Polsce 21. One też są ośrodkami akademickimi i choć nie są węzłami na transeuropejskiej sieci TEN-T, to leżą „po drodze” lub w jej pobliżu. Czy

w grze o lepszą Polskę można pominąć takie obszary miejskie, jak: nowosądecki, kaliski, legnicki i oczywiście kielecki, olsztyński, opolski, albo bliski Gdańska - region elbląski? Moim zdaniem, zdecydowanie - nie.

Dlatego do dalszych rozważań proponuję koncepcję rozwoju sieci 12 regionów metropolitalnych - jako ośrodków głównych polaryzacji oraz rozwój 21 regionów miejskich niemetalitalnych - jako ośrodków pomocniczych, swoistych *off biegunów* - łącznie 33 ośrodki wzrostu.

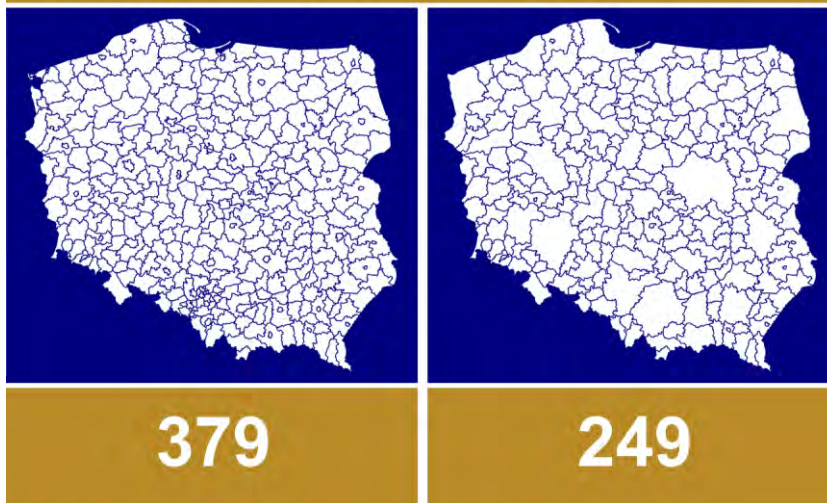


DEKLARACJA 12 PREZYDENTÓW

Jaki ma być status postulowanego nowego podmiotu administracji samorządowej obszaru metropolitalnego? Czy powinien to być metropolitalny lub miejski zespół czyli wielocelowy związek komunalny, czy zwyczajny powiat, czy też powiat szczególnie o charakterze małego regionu na poziomie statystycznych podregionów NUTS-3? Po 10 latach dyskusji oraz na podstawie praktycznych prób podejmowanych nie tylko na Śląsku, dylemat ten wstępnie rozstrzygnęła Rada Unii Metropolii Polskich 7 kwietnia 2009 r. w deklaracji wrocławskiej pod tytułem „Rozwijajmy kapitał intelektualny Polski”. Prezydenci 12 miast uznali, że regiony miejskie, w tym metropolitalne, powinny być szczególną kategorią powiatu, a każdy z tych regionów powinien zastąpić powiaty znajdujące się dzisiaj w obszarze metropolitalnym lub miejskim.

Po wprowadzeniu 12 regionów metropolitalnych i 21 miejskich w Polsce mielibyśmy 130 powiatów mniej. Zamiast 379 - byłoby ich 249.

Po wprowadzeniu regionów miejskich i metropolitalnych - 130 powiatów mniej



Mapka z prawej strony wydaje się bardziej naturalna niż mapka ze strony lewej. Lepiej rozpoznaje rzeczywistość.

W raporcie „Polska 2030” napisano, że „istotą nowoczesnej polityki powinno być wydobycie (...) potencjałów dzięki likwidacji instytucjonalnych, strukturalnych i infrastrukturalnych barier ograniczających rozwój polskich metropolii” (str. 374). O to samo chodzi Unii Metropolii Polskich.

Administrację terytorialną trzeba dostosować do gospodarki. Konieczna jest korekta podziału zadań, kompetencji i finansów samorządowych. Obecnie zadania metropolitalne są wykonywane (w sposób nie do końca uświadomiony) zarówno przez administrację rządową (np. GDDKiA), samorząd województwa, miasto główne obszaru metropolitalnego i liczne powiaty, na które dziś obszar ten jest rozparcelowany.

Najpoważniejszy w skutkach jest brak możliwości dobrej współpracy przy budowie i zarządzaniu drogami w ich skomplikowanych węzłach, jakimi są obszary metropolitalne. Np. w Warszawie ten węzeł jest zarządzany jednocześnie przez GDDKiA, województwo, miasto stołeczne i 12 powiatów, nie licząc dróg gminnych. Gdyby nawet te liczne podmioty miały wielką wolę koordynacji, to nie może to dobrze działać. Tu powinien być jeden zarząd – przedstawicielstwo wspólnoty obszaru metropolitalnego. Jeżeli go nie powołamy nadal będziemy tracili czas i pieniądze.

Ponieważ zatem dotychczasowy zasadniczy podział terytorialny państwa nie zapewnia skutecznego wykonywania zadań publicznych na obszarach metropolitalnych i miejskich, należy go zmodyfikować. Jeżeli ma się udać **dyfuzja** to najpierw musimy dokonać **fuzji** skrajnie dziś rozproszonych zadań metropolii. Kluczem do rozwoju i samych metropolii, i całego kraju, jest więc dzisiaj utworzenie silnych podmiotów metropolitalnych.