



STANOWISKO UNII METROPOLII POLSKICH
w sprawie kontraktów terytorialnych na funkcjonalnych
obszarach metropolitalnych i miejskich

1. Uwarunkowania pomocy unijnej na lata 2014-2020 stają się znacznie trudniejsze i będą ściśle egzekwowane, bez taryfy ulgowej dla nowych państw członkowskich, z jakiej Polska korzystała dotychczas. Będą to częściej pieniądze pożyczone niż darowane. Kryzys finansowy ma charakter trwały. Będzie wpływał na możliwości budżetu UE, a z drugiej strony zmniejszał możliwości przyjęcia pomocy unijnej przez Polskę. Sytuacja finansowa naszych wielkich miast jest znacznie trudniejsza niż na progu perspektywy 2007-2013. Zarówno państwo, jak i samorzady muszą redukować deficyt i dług, co jest niezbędne, by Polska weszła do strefy euro.

2. Nowym uwarunkowaniom nie sprostą system zarządzania rozwojem regionalnym, wprowadzony przez koalicję PiS, LPR i Samoobrony w 2006 r. ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. System ten w praktyce daje zarządowi województwa, stającemu się terenową delegaturą Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, monopol na prowadzenie polityki rozwoju regionalnego. Inne podmioty, w tym duże miasta, zostały sprowadzone do roli klientów. Także wojewódzka administracja rządowa jest w polityce rozwoju marginalizowana. Być może jest to system wygodny, gdyby celem było sprawne wydanie pieniędzy. Ale system ten nie wykorzystuje wielu szans tworzenia pozytywnych synergii, które są niezbędne, by rozwijać Polskę w warunkach wskazanych na wstępie.

3. Rozwój regionalny to całokształt wysiłku publicznego na jakimś obszarze kraju. Region nie jest tylko jedną z jednostek samorządu. Jest to jednostka pomocnicza zarówno według konstytucyjnej zasady pomocniczości, jak i według swego faktycznego potencjału. Przykładowo - jeśli za miarę wpływu jednostek samorządu na funkcjonowanie i rozwój regionu wziąć wielkość ich wydatków budżetowych - to w województwie mazowieckim 42% przypada na miasto Warszawę, a tylko 10% na samorząd województwa (wliczając w to transfer środków unijnych). W wydatkach samorządowych w województwie łódzkim na samorząd województwa przypada tylko 4%.

4. Rozwój - rozumiany nie magicznie, lecz realnie - to zaplanowana zmiana. Można zmieniać tylko to, czym się realnie zarządza. Samorząd województwa jest zobowiązany planować aglomeracje wodno-ściekowe, odpadowe, transportowe, sieć szpitali, sieć parków krajobrazowych. Te własne - jakże ważne - obowiązki planistyczne samorząd województwa zaniedbuje. Skupia się na planowaniu za innych. Wykonuje strategie całościowe, dotyczące w większości spraw, na które sam nie ma wpływu. Taką rolę przypisano mu w systemie zarządzania rozwojem.

5. Reformatorzy z 1998 roku zbyt wyidealizowali rozwojową rolę samorządów dużych województw ziemskich. Przypisanie im monopolu na planowanie za innych było pomyłką, którą koniecznie trzeba skorygować, jeśli poważnie traktujemy uwarunkowania wskazane na wstępie. W warunkach demokracji i gospodarki rynkowej nie da się efektywnie planować za innych. Każdy planuje za siebie, zgodnie ze swymi zadaniami i zasobami. Kluczem do pozytywnej synergii jest tworzenie partnerstw, dzięki którym różne plany będą się układać w spójną całość.

6. Unia Metropolii Polskich domaga się od Rządu RP, aby faktycznie wdrażał zasady Unii Europejskiej dotyczące partnerstwa, zarządzania wielopoziomowego, podejścia terytorialnego i funkcjonalnego. Wymaga tego także Konstytucja RP, mówiąca w preambule o „współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz o zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot.” Rządowe dokumenty strategiczne deklarują wdrażanie powyższych zasad. Praktyka jest jednak inna.

7. Aktualny projekt nowelizacji ww. ustawy z 2006 roku umacnia monopol MRR i zarządów województw, przy zachowaniu pozorów partnerstwa w formie niezliczonych konsultacji, które o niczym nie decydują. Innym fundamentalnym błędem tego projektu jest brak związku między pojęciami: „obszar funkcjonalny”, „obszar strategicznej interwencji” i „terytorium kontraktu terytorialnego”. Sugerujemy wyraźne stwierdzenie, że strategiczne interwencje państwa powinny w pierwszym rzędzie następować na najważniejszych obszarach funkcjonalnych i być koordynowane w formule kontaktu terytorialnego. Do projektu tej nowelizacji UMP szerzej odniosła się w stanowisku z 6 marca 2013 i opinii z 4 kwietnia 2013, które załączamy.

8. Unia Metropolii Polskich uważa za niezbędne wprowadzenie kontraktów terytorialnych dla funkcjonalnych obszarów metropolitalnych i miejskich. Kontrakt terytorialny to umowa nie na przekazanie pieniędzy (jak kontrakt wojewódzki), ale na koordynowanie programów unijnych, lokowanych na danym obszarze w okresie 2014-2020. A tego polskim obszarom metropolitalnym niezwykle brakuje - zwłaszcza wobec niezrozumiałego dla nas oporu obecnego rządu przeciwko utworzeniu regularnej jednostki samorządu metropolitalnego.

9. Najbardziej oczywistym i zasadnym powodem stanowienia kontraktów terytorialnych dla funkcjonalnych obszarów metropolitalnych jest fakt, że stanowią one węzły sieci TEN-T, a zarządzanie drogami, kolejami i transportem publicznym w tym węzle jest w sposób skomplikowany podzielone pomiędzy jednostki administracji rządowej i samorządowej.

10. Kontrakt terytorialny to umowa partnerska. Po jednej stronie są reprezentanci rządu, po drugiej - samorządów. Nie może to być jednak „zgromadzenie ogólne”. Przedstawicielstwa Rządu i samorządów trzeba tak ustrukturyzować, aby były z jednej strony reprezentatywne, a z drugiej zdolne do efektywnego uzgadniania. Wypróbowanego wzoru dostarcza Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego, działająca od 20 lat na poziomie krajowym.

11. UMP uważa za najwłaściwsze, aby planowaniem i realizacją kontraktu terytorialnego na funkcjonalnym obszarze metropolitalnym (miejskim) zajmowała się metropolitalna (miejska) komisja wspólna - np. Łódzka Komisja Wspólna, Poznańska Komisja Wspólna itd. - jako zespół doraźnych KWRiST, przewidziany w ustawie z 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 90, poz. 759). Koncepcję metropolitalnych (miejskich) komisji wspólnych wstępnie zaakceptowali ją przedstawiciele Związku Miast Polskich, Związku Gmin Wiejskich RP, Unii Miasteczek Polskich i Związku Powiatów Polskich.

12. Stworzenie metropolitalnych (miejskich) komisji wspólnych - zinstytucjonalizowanego forum dialogu władz samorządowych i rządowych na obszarze metropolitalnym - jest niezbędne z wielu powodów. Kontrakt terytorialny może stać się bardzo ważnym impulsem, aby takie forum powstało, i aby zajmowało się także kwestiami strategicznymi, a nie tylko doraźnymi. Byłby to modelowy przykład tego, że pomoc unijna odgrywa rolę katalityczną i tworzy wartości dodane.

13. Warunkiem wstępnym zaplanowania kontraktu terytorialnego jest dokonanie syntezy wszelkich strategii, jakie najrozmaitsze podmioty publiczne i prywatne wiążą z konkretną metropolią, traktowaną zarazem jako węzeł sieci krajowych i europejskich. Taka Synteza

Metropolitalnych Strategii (SMS) powinna być wykonywana stale i od dawna, tyle że nikt jej nie wykonuje, zwłaszcza wobec zaniku instytucji planowania strategicznego w centrum państwa i wobec braku regularnych jednostek administracji metropolitalnej. Opracowanie i wdrażanie SMS byłoby kolejną wartością dodaną dzięki pomocy unijnej.

14. Wnosimy o zmiany niewielkie, ale dające duży efekt. To co proponujemy zmienić w zasadach sterowania programami operacyjnymi, zmierza do wprowadzenia autentycznego partnerstwa, którego wymaga Komisja Europejska (już w samej nazwie „umowy partnerskiej”). Nie wprowadzamy żadnej rewolucji, czy anarchizacji. W kontrakcie terytorialnym dla obszaru metropolitalnego (miejskiego), ostateczny głos będą miały instytucje zarządzające programami operacyjnymi. W tym zarząd województwa, którego roli w regionalnych programach operacyjnych absolutnie nie kwestionujemy.

15. Prowadzenie polityki rozwoju na poziomie województwa (w tym zarządzania RPO), i tak w praktyce wymaga podzielenia terytorium województwa na obszary funkcjonalne. My oczekujemy jedynie, aby sterowanie rozwojem najważniejszego obszaru funkcjonalnego odbywało się na zasadzie autentycznego partnerstwa, a nie klientyzmu, wprowadzonego ustawą z 2006 roku. Pomijając to, że źle się czujemy w roli klientów, autentyczne partnerstwo jest warunkiem prawidłowego podziału pracy, który - jak uczył już Adam Smith - jest źródłem rozwoju.

16. W perspektywie 2007-2013 na obszarach metropolitalnych alokowano 55% pomocy unijnej dla Polski. W perspektywie 2014-20 należy się spodziewać wzrostu tego wskaźnika. Nie ze względu na inicjatywy typu ZIT; tak po prostu wynika z celów Strategii Europa 2020. W takiej sytuacji skoncentrowanie się na dobrym podziale pracy w funkcjonalnych obszarach metropolitalnych (miejskich) jest niezbędne, aby sprostać uwarunkowaniom wskazanym na wstępie.

17. Zwracamy uwagę, że od 2012 roku na poziomie krajowym przy KWRiST funkcjonuje stały Zespół ds. Funkcjonalnych Obszarów Metropolitalnych i Miejskich, który także może służyć pomocą w omawianych tu zagadnieniach.


18. W istotnej kwestii określenia terytorium kontraktu terytorialnego, UMP w pełni popiera stanowisko Zgromadzenia Związku Powiatów Polskich z 9 kwietnia 2013 r. w sprawie wyznaczania obszarów funkcjonalnych, w którym stwierdzono: „Oczywiście w niektórych przypadkach powiat jako całość może stanowić część większego obszaru funkcjonalnego, np. obszaru metropolitalnego. Kategorycznie sprzeciwiamy się natomiast temu, aby przy wyznaczaniu obszarów funkcjonalnych wyróżnianych ze względu na kryterium urbanizacji przecinać granice powiatów. Prowadzi to bowiem do dezintegracji społeczności lokalnej.”

**Prezes Zarządu
Unii Metropolii Polskich**



**Paweł Adamowicz
Prezydent Miasta Gdańska**

**Przewodnicząca Rady
Unii Metropolii Polskich**



**Hanna Gronkiewicz-Waltz
Prezydent M.St. Warszawy**

w załączeniu:

- 1) stanowisko UMP z 6 marca 2013;
- 2) opinia UMP z 4 kwietnia 2013, odnoszące się do projektu zmian w ustawie o zasadach projektu ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw