



## KONCEPCJA KOLEGIÓW METROPOLITALNYCH

*załącznik do Deklaracji UMP w sprawie  
terytorialnego współdziałania władz*



W metropoliach koncentrują się środowiska kreujące gospodarkę opartą na wiedzy. Nowe ruchy obywatelskie, najwcześniej i najsilniej ujawniające się w metropoliach, zmuszają do przemyślenia tradycyjnych relacji władzy z obywatelami. Odpowiedzią na te wyzwania była „Deklaracja Prezydentów Miast Unii Metropolii Polskich w sprawie roli metropolii jako regionów innowacji i wiedzy”, przyjęta 7 kwietnia 2009 r. we Wrocławiu. Na podstawie tej deklaracji zaczęto tworzyć instytucje współpracy poszczególnych miast ze środowiskami wiedzy i innowacyjnego biznesu.

Idąc dalej w kierunku wyznaczonym „Deklaracją Wrocławską”, Prezydenci Miast UMP podejmą się zorganizowania Kolegium Metropolitalnych - forów regularnej współpracy (na całym obszarze metropolitalnym) lokalnej administracji samorządowej, środowisk wiedzy, biznesu i civitas (społeczności obywatelskich).

### **Skład Kolegium Metropolitalnego**

W Kolegium Metropolitalnym będą się regularnie spotykać przedstawiciele czterech środowisk z obszaru metropolitalnego: samorządów, biznesu, wiedzy i środowiska civitas. Każde z nich deleguje do Kolegium po trzech swoich przedstawicieli.

Ze strony samorządu lokalnego:

- prezydent głównego miasta - przewodniczący Kolegium,
- delegat konferencji innych miast obszaru,
- delegat konferencji gmin wiejskich obszaru.

Ze strony środowiska biznesu:

- delegat konferencji instytucji finansowych obszaru,
- delegat konferencji dużych przedsiębiorstw,
- delegat konferencji firm małych i średnich.

Ze strony środowiska wiedzy:

- delegat konferencji szkół wyższych obszaru,

- delegat konferencji szkół ponadgimnazjalnych,
- delegat konferencji instytucji badawczo-rozwojowych.

Ze strony środowiska civitas:

- delegat konferencji NGO's globalnych, działających lokalnie,
- delegat konferencji NGO's krajowych, działających lokalnie,
- delegat konferencji lokalnych inicjatyw sąsiedzkich.

Wymienione konferencje musiałyby się zebrać co najmniej raz, na początku kadencji samorządowej, aby wybrać swych delegatów. Konferencje zwoływałby prezydent głównego miasta. Konferencje mogłyby też działać systematycznie.

Kolegium metropolitalne będzie instytucją o charakterze opiniująco-inspirującym. Jego rola będzie zależeć od kontekstu instytucjonalnego.

**1. Od początku, i w swej głównej roli, Kolegium Metropolitalne będzie funkcjonować jako ciało doradcze Prezydenta Miasta,** który wystąpi z zaproszeniem do ww. środowisk. Tą metodą Prezydent mógłby prowadzić dialog z przedstawicielami środowisk bardzo ważnych dla funkcjonowania i przyszłości swego miasta. Słowo „dialog” jest tu istotne. Jest możliwy w gronie nielicznym, ale jednak w jakiś sposób reprezentatywnym. Zależnie od autorytetu, jaki Kolegium Metropolitalne sobie wypracuje, może być ono czynnikiem wprowadzania porządku i kierunku w skomplikowanym żywiole metropolitalnym. W szczególności odnosi się to do środowiska civitas, które najbardziej może być postrzegane jako żywiół. Kolegium działałoby według regulaminu ustalonego przez Prezydenta. Mogłoby np. opiniować projekty uchwał określonego typu. Mogłoby występować do o Prezydenta sporządzenie określonych analiz, prognoz itd.

**2.** Po utworzeniu Metropolitalnej Komisji Wspólnej, której współprzewodniczącym po stronie samorządowej będzie prezydent głównego miasta, **Kolegium Metropolitalne stanie się ciałem doradczym Metropolitalnej Komisji Wspólnej.** MKW będzie stanowić forum uzgodnieniowe w relacjach: administracja samorządowa - administracja rządowa na obszarze metropolitalnym. Współprzewodniczącym MKW po stronie rządowej będzie wojewoda. Pierwszym zadaniem MKW będzie opracowanie Syntezy Metropolitalnych Strategii (SMS) - wszystkich, jakie z danym obszarem wiąże administracja publiczna (od gmin po Komisję Europejską), biznes (od globalnego po lokalny), środowiska wiedzy i civitas. Udział Kolegium Metropolitalnego w opracowaniu SMS wydaje się wskazany. Koncepcja MKW jest szerzej opisana w oddzielnym materiale.

**3. Po utworzeniu powiatu metropolitalnego, Kolegium Metropolitalne formalnie przestanie być organem doradczym Prezydenta głównego miasta, a ustawowo stanie się jednym organów powiatu metropolitalnego.** Organem inspirująco-opiniująco-doradczym obok „klasycznych” organów JST - rady i organy wykonawczego. Kolegium będzie wyłaniane na dotychczasowych zasadach. Nadal jego przewodniczącym będzie Prezydent głównego miasta.

We wspomnianej „Deklaracji Prezydentów Miast Unii Metropolii Polskich w sprawie roli metropolii jako regionów innowacji i wiedzy” z 2009 r. prezydenci tworzący Radę UMP opowiedzieli się za utworzeniem regularnej jednostki samorządu metropolitalnego, poprzez konsolidację powiatów na tym obszarze. Ustrojowo byłby to typ powiatu, ale z kompetencjami głównie o charakterze regionalnych.

Jednym z najważniejszych zadań powiatu metropolitalnego byłoby wspieranie gospodarki opartej na wiedzy (GOW). Globalizująca się gospodarka oparta na wiedzy koncentruje się na obszarach metropolitalnych. Władze publiczne powinny ją wspierać i tworzyć warunki dla jej rozwoju. Jest to zadanie w zasadzie nowe. Akcentowane w dokumentach strategicznych Rządu (np. w uchwalonej 25 września 2012 r. Strategii Rozwoju Kraju 2020), jednak z charakterystyczną dla tych dokumentów życzeniowością.

Dotychczas elementy stymulowania GOW są przypisane bądź administracji rządowej (np. Ministerstwu Rozwoju Regionalnego, Ministerstwu Nauki i Szkolnictwa Wyższego, PARP), bądź samorządom województw. Patrząc jednak chociażby na geograficzny rozkład Programu Operacyjnego „Innowacyjna Gospodarka” należy stwierdzić, że dla stymulowania „biegunów wzrostu” najwłaściwszą jednostką administracyjną będzie powiat (region) metropolitalny. Natomiast duże województwa ziemskie ze swej natury jest właściwe do realizacji tego ważnego fragmentu polityki regionalnej, który polega na wyrównywaniu szans rozwojowych. Wynika to m.in. z faktu, że w sejmiku przedstawiciele mniejszych ośrodków przeważają liczebnie nad przedstawicielami metropolii.

Rada i organ wykonawczy powiatu metropolitalnego (najlepiej jednoosobowy Dyrektor) będą mieć charakter konstytucyjny - jak w każdej jednostce samorządu terytorialnego, także w jednej z kategorii powiatu, jaką formalnie będzie powiat (region) metropolitalny.

Trzeci, pomocniczy organ - Kolegium Metropolitalne - będzie wprowadzony ze względu na specjalny cel, jaki stawia się powiatowi (regionowi) metropolitalnemu, mianowicie partnerstwo w kształtowaniu środowisk innowacji i wiedzy. Innowacji szeroko rozumianych, także z uwzględnieniem civitas. To cel łatwy do zadeklarowania, ale w praktyce bardzo trudny do konsekwentnej realizacji. Efekty działania, nawet wzorowego, będą widoczne dopiero po latach i nie dla przeciętnego czytelnika tabloidów. Trudno więc przekuć sukces działania na sukces wyborczy.

Rada powiatu metropolitalnego, wybrana przez ogół mieszkańców, będzie przez nich, za pośrednictwem mediów, ściągana ku sprawom codziennym, przyziemnym, co będzie powodować kolizje z gminami, absorbować ogólną uwagę i odwoźić władze powiatu metropolitalnego od ich „abstrakcyjnego” celu, jakim jest stymulacja GOW.

Kolegium Metropolitalnego ma w tym kontekście pełnić rolę strażnika busoli.

Powszechnie i częściowo słusznie zarzuca się demokratycznie wybranym radnym, że są za mało profesjonalni. Jest to cena demokracji. Kolegium Metropolitalne ma osłabić tę wadę rady, a wzmocnić czynnik merytokratyczny, istotny ze względu na wskazane tu specjalne zadanie powiatu (regionu) metropolitalnego.

Projekty strategii, planu zagospodarowania przestrzennego, budżetu etc. będzie sporządzał Dyrektor powiatu metropolitalnego. Zawsze w formie wariantowej. Projekty przed skierowaniem do Rady są opiniowane przez Kolegium. Może ono nakazać Dyrektorowi przygotowanie jeszcze innego wariantu projektu. Jeśli w projekcie nie wskazano korzyści i zagrożeń społecznych i gospodarczych lub nie oszacowano kosztów finansowych, wówczas Kolegium zwraca Dyrektorowi taki projekt, jako niespełniający wymogów formalnych. Nie może on być przekazany Radzie. Statut regionu powinien doprecyzować, jakiego rodzaju dokumenty są, a jakie nie są opiniowane przez Kolegium. Przyspieszy procedurę i pozwoli, by Kolegium skupiało się na głównym celu.

Jednym z opiniowanych dokumentów powinien być program stałych badań (zleczanych na zewnątrz przez Dyrektora), czy powiat (region) metropolitalny właściwie realizuje swą główną misję, jaką jest wspieranie GOW.

Rada jest organem konstytucyjnym, a Kolegium - tylko pomocniczym. Dlatego ostatecznie decyduje Rada, która może postąpić wbrew opinii Kolegium.

Inspirująca rola Kolegium zależy od wiedzy i autorytetu jego członków oraz od inicjatywy w kontaktach z Dyrektorem, Radą i jej komisjami, z mediami, z innymi ciałami przedstawicielskimi w regionie. Kolegium może formułować rekomendacje; domagać się od Dyrektora pewnych badań, opracowań (np. strategii) zorganizowania konferencji. Nie miałyby jednak inicjatywy uchwałodawczej. Obsługę biurową Kolegium prowadziłyby Dyrektor Powiatu Metropolitalnego.

### **Kolegium Metropolitalne jako jedno z partnerstw**

Wielkie miasto to obszar funkcjonalny obejmujący wiele gmin. To zarazem węzeł w sieciach krajowych i międzynarodowych. Funkcjonowanie wielkiego miasta zależy od bardzo wielu podmiotów publicznych i prywatnych.

W demokratycznym państwie prawnym każdy działa według własnych planów. Sprawowanie władzy publicznej polega nie na ręcznym sterowaniu, lecz na stanowieniu prawa i na organizowaniu partnerstw. W demokratycznym państwie

prawnym nie ma i nie może być scentralizowanego, hierarchicznego planowania. Skoro każdy planuje tylko za siebie i nie może planować za kogoś innego, to znaczy, że wszyscy muszą nauczyć się współdziałać.

Kluczem do poprawy działania administracji publicznej, szczególnie w metropoliach, jest zrozumienie różnych form partnerstwa.

Można postawić tezę, że gospodarka rozwija się głównie dzięki partnerstwu prywatno-prywatnemu.

Na obszarze metropolitalnym działa wiele władz publicznych, które tylko wyjątkowo mogą coś narzucić jedna drugiej. Z tego wynika, że bardzo ważne jest rozwijanie partnerstwa publiczno-publicznego, w jego wielu możliwych formach.

Instytucjami partnerstwa publiczno-publicznego na obszarach metropolitalnych są bardzo liczne porozumienia, spółki, stowarzyszenia, związki międzygminne. Ich domeną są poszczególne aglomeracje infrastrukturalne. Powiat (region) metropolitalny, gdy powstanie, nie będzie zastępował tych partnerstw, ale - zgodnie z zasadą pomocniczości - może je stymulować. Na podobnej zasadzie, jak obecnie działają regionalne programy operacyjne w województwach (regionach poziomu NUTS-2).

W metropoliach potrzebna jest także głęboka refleksja nad partnerstwem publiczno-społecznym. Społeczeństwo w coraz większym stopniu porozumiewa się i organizuje przez Internet. Dla władz publicznych to wielkie wyzwanie i wielka niewiadoma. Zbiurokratyzowany system rady pożytku publicznego nie sprawdza się w tym kontekście. Jest zdominowany przez organizacje, które z kontaktów z JST chcą czerpać korzyści dla siebie. Nowym otwarciem może być udział przedstawicieli civitas w Kolegium Metropolitalnym.

Mamy wreszcie partnerstwo publiczno-prywatne. To znaczy mamy i nie mamy, bo jak wiadomo w Polsce wciąż jest to świat tak zwanych potencjalnych możliwości. Wynika to, mówiąc ogólnie, z deficytu zaufania.

W III RP nie potrafiliśmy stworzyć instytucji stałego i transparentnego dialogu między władzami publicznymi i przedsiębiorcami. Bez stałego dialogu nie ma zaufania, a bez zaufania nie ma biznesu publiczno-prywatnego.

Proponowane Kolegium Metropolitalne będzie taką brakującą instytucją partnerstwa publiczno-prywatnego.

### **Rola prezydenta miasta w instytucjach partnerstwa po utworzeniu powiatu (regionu) metropolitalnego**

Na obszarach metropolitalnych funkcjonują setki międzygminnych porozumień, spółek, stowarzyszeń, związków komunalnych. Są to jednak instytucje partnerstwa lokalnego, codziennego, usługowego. Polskim metropoliom brakuje instytucji partnerstwa strategicznego. Brak ten jest szczególnie widoczny wobec braku regularnej jednostki administracji metropolitalnej.

Nie należy jednak wyobrażać sobie, że utworzenie takiej regularnej jednostki zastąpi którekolwiek z zawiązanych wcześniej partnerstw, zarówno „codziennych”, jak i „strategicznych”. Przeciwnie, regularna jednostka potrzebna jest po to żeby wzmocnić podstawy funkcjonowania tych partnerstw. Mądrzejsi o dotychczasowe doświadczenia, tworząc wreszcie regularne jednostki administracji metropolitalnej nie powtórzymy błędu, jaki popełniono w stosunku do samorządów województw, przypisując im monopol na planowanie za innych, i sprowadzając tych innych do roli klientów.

Powiat (region) metropolitalny z pewnością będzie jednostką „pomocniczą” - w sensie zasady pomocniczości. Jeśli nawet Rada i Dyrektor powiatu metropolitalnego będą mieć ustrojową „przewagę” nad Kolegium Metropolitalnym, to już np. w Metropolitalnej Komisji Wspólnej przewodniczącym po stronie samorządowej pozostanie Prezydent głównego miasta. Zaś Dyrektor powiatu metropolitalnego (po konsolidacji - jedyne powiatu na obszarze metropolitalnym) wejdzie w skład MKW jako przedstawiciel ZPP.

Po utworzeniu powiatu (regionu) metropolitalnego Prezydent głównego miasta pozostanie przewodniczącym Kolegium Metropolitalnego oraz współprzewodniczącym MKW po stronie samorządowej. Będzie to istotnym czynnikiem równowagi władz na obszarze metropolitalnym. Bowiem Prezydent głównego miasta jest i pozostanie głównym politykiem na obszarze metropolitalnym. Decydują o tym dziesiątki (bądź nawet setki) tysięcy głosów, jakie otrzymał bezpośrednio od mieszkańców. Dyrektor powiatu metropolitalnego będzie wybierany nie przez mieszkańców, lecz przez Radę, najlepiej w drodze konkursu preferującego umiejętności menedżerskie. Polityczno-prestizżowe znaczenie Prezydenta jest też oparte na wielkości budżetu miasta. Budżet powiatu metropolitalnego będzie mniejszy, mimo że do zadań powiatu metropolitalnego przejdzie zarządzanie całą siecią dróg ponadgminnych na obszarze metropolitalnym.

Rozumiejąc tę polityczną pozycję Prezydenta głównego miasta, proponuje się, aby już teraz - niezależnie od losów koncepcji powiatu metropolitalnego - stanął on na czele Kolegium Metropolitalnego i Metropolitalnej Komisji Wspólnej - strategicznych instytucji partnerskich obejmujących cały obszar metropolitalny.

Po utworzeniu powiatu metropolitalnego, Kolegium Metropolitalne i MKW zyskają mocniejsze wsparcie biurowe. Jest to ważne, bo członkami tych partnerstw będą osoby na co dzień mocno zaangażowane innymi problemami niż strategiczne sprawy metropolii. Dyrektor i pracownicy powiatu metropolitalnego będą opłacani za zajmowanie się tymi sprawami na co dzień.