

Wojciech Marchlewski

Ekspertyza

Analizy w zakresie przeglądu koncepcji oraz stanu wiedzy w Polsce na temat metropolizacji (w tym specjalnych rozwiązań dla wielkomiejskich aglomeracji – katowickiej, trójmiejskiej, warszawskiej) oraz kategoryzacji powiatów i gmin pod kątem modyfikacji modelu terytorialnej organizacji kraju

1. Narodowy Plan Rozwoju na lata 2007-2013 - zdaniem jego twórców - powinien być polskim wydaniem Strategii Lizbońskiej, opracowany ze zrozumieniem tego, w jaki sposób założenia, cele i narzędzia mają przystawać do polskich warunków i realiów. Z tej perspektywy NPR 2007 – 2013 powinien odzwierciedlać koncepcję modernizacji polskiej gospodarki, wdrażanej w warunkach członkostwa w UE, czyli kompleksowym programem rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, jak również podstawą negocjacji z Komisją Europejską w zakresie dostępu do środków funduszy strukturalnych. Przygotowanie i realizacja NPR ma spowodować faktyczne włączenie Polski w programowanie i kształtowanie Europy, której jednym z konstytucyjnych fundamentów jest zasada spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej.
2. Doświadczenia Europejskie wskazują, że podstawą konkurencyjności współczesnych gospodarek jest ich innowacyjność, generowana przede wszystkim w ośrodkach metropolitalnych. Są one węzłami w globalnej sieci wymiany informacji, służącymi rozwijaniu gospodarki bazującej na wiedzy. Stąd poważne potraktowanie Strategii Lizbońskiej implikuje koncentrację działań rozwojowych w wybranych centrach metropolitalnych.
3. Podsumowując proces dotychczasowych konsultacji propozycji NRP 2007 - 2013 należy stwierdzić, że dyskusje jakie toczą przedstawiciele metropolii i Rządu skupiają się na doraźnych problemach, nie mających charakteru strategicznego. Podstawowym problemem jaki próbują rozstrzygnąć przedstawiciele metropolii jest konieczności dokonania zmiany ustroju terytorialnego i związanych z nimi zmian legislacyjnych. Doraźne potrzeby i problemy metropolii w istotny sposób wpływają na dyskusję na temat roli jaką mają one odegrać w procesie realizacji celów NPR. Składane przez obecne miasta metropolie postulaty w większości przypadków odnoszą się do działań o doraźnym charakterze, w luźny sposób powiązanych z celami strategicznymi zakreślonymi w projekcie NPR 2007 - 2013.
4. W obecnie toczonych dyskusjach nad projektem NPR, również dotyczących spraw metropolii, przeważa widzenie problemów z punktu widzenia partykularnych potrzeb regionów, metropolii,¹ miast i gmin. Pojawiające się postulaty zgłaszane przez metropolie

¹ Uwagi M. st Warszawy dotyczące NPR 2007 – 2013 na bazie dotychczasowych doświadczeń pozyskiwania środków pomocowych UE (Sporządził Konstanty Donimirski 18.02.2005); Wstępna opinia o wstępnym projekcie Narodowego Planu Rozwoju z dnia 16.02.2005 opracowana przez Unię Metropolii Polskich; Stanowisko Rady Miasta Białegostoku z dnia 28.02.2005 w sprawie umieszczenia Białostockiego Obszaru Metropolitalnego w Koncepcji Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju; List Prezydenta Miasta Lublina do Dyrektora Biura Metropolii Polskich z dnia 17.03.2005; Stanowisko Prezydenta Miasta Rzeszowa w sprawie utrzymania w Koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego Kraju Rzeszowskiego Obszaru Metropolitalnego; Rezolucja Rady Miasta Rzeszowa z dnia 22.03.2005 stanowiąca opinię do wstępnego projektu Narodowego Planu Rozwoju 2007 – 2013;

dotyczą głównie realizacją aspiracji lokalnych elit, które nie zawsze wpisują się w mapę celów określonych przez Strategię Lizbońską, a związanych ze zwiększeniem konkurencyjności europejskiej gospodarki. W toczących się dyskusjach nad NPR 2007 – 2013 wyraźnie odzwierciedla się niezrozumienie zasady naczelne, przedstawionej w tym dokumencie. Podstawową bowiem rolą dokumentu nie jest zaprezentowanie programu wykorzystania środków strukturalnych z Unii Europejskiej, ale zaproponowanie działań, które przyczynią się do zrealizowania celów Strategii Lizbońskiej.

5. Kluczowym wyzwaniem dla Polski staje się przeprowadzanie takich zmian organizacyjnych i legislacyjnych, które przyczynią się do dostosowania polskich metropolii do odegrania roli, jaką przypisuje im Strategia Lizbońska. Dyskusja powinna ujawnić, w jaki sposób polskie metropolie zamierzają włączyć się w proces realizacji NPR i nadrzędnego celu, jakim jest zwiększenie konkurencyjności gospodarki Unii Europejskiej której Polska jest członkiem. W dyskusji tej należy potraktować administrację samorządową jako jeden element sprawnego zarządzania państwem a obszary metropolitalne jako obszary wzrostu w kategoriach planistycznych.
6. W Narodowym Planie Rozwoju na lata 2007-2013 zwraca się uwagę na rolę metropolii jaką mają odegrać w skutecznym realizowaniu wyznaczonych w NPR celów. Metropolie polskie powinny zatem przyjąć taką formę organizacyjną i prawną aby skutecznie mogły włączyć się w proces realizacji celów NPR 2007 – 2013. W planie tym metropolie stanowią kluczową kategorię obszarów wzrostu. Zmiany legislacyjne powinny rozwiązać problem tworzenia się nowych podmiotów władzy – metropolii i roli jaką mają odegrać wchodzące w jej skład gminy. Należy zatem rozstrzygnąć kwestie alokacji środków oraz tworzenie podmiotów władzy o charakterze metropolitalnym. Zmiany te spowodują napięcie pomiędzy miastami rdzeniowymi a gminami, które mają wejść w obręb obszaru metropolitalnego. Należy zatem rozstrzygnąć w jaki sposób dojdzie do połączenia tych dwóch niezależnych do tej pory organizmów. Może to nastąpić w wyniku ustawowego włączenia gmin do obszaru metropolitalnego z jednoczesnym przekazaniem ich kompetencji nowo utworzonej jednostce administracyjnej. Proces ten może nastąpić również na drodze przetargu, w którym ustawowo zagwarantuje się gminom korzyści, wynikające z przyłączenia się do obszaru metropolitalnego lub na zasadzie porozumienia, w którym gminy zrzekną się w części kompetencji na rzecz obszaru metropolitalnego w zamian za uzyskanie korzyści.
7. Obszary metropolitalne spełniają warunki by być liderem gospodarki, gdyż w przyszłej gospodarce najistotniejszą rolę odgrywać będą: kwalifikacje i motywacja siły roboczej, jakość administracji lokalnej, niezawodność infrastruktury transportowej i jej międzynarodowe powiązania, infrastruktura wspierania biznesu, zróżnicowane środowisko biznesowe, zaplecza naukowo-badawczej. Dobre warunki życia spowolnią efekt „wymywania” zasobów ludzkich z terenów położonych wokół obszarów metropolitalnych.
8. Obszar metropolitalny może stać się konkurencyjnym wobec innych podobnych jednostek organizacyjnych, jeżeli będzie w sobie łączył: popyt na wytwarzane produkty, lokalną dostępność czynników produkcji, dynamikę konkurencji lokalnej, istnienie branży

wspierających (infrastruktura biznesowa)². Czynnikiem, którym przypisuje się największą wagę w uzyskiwaniu konkurencyjności są lokalnie dostępne czynniki produkcji utożsamiane bardzo często z wysoko kwalifikowaną kadrą pracowników i bazą naukową. Innym istotnym elementem jest również dostęp do odpowiednich umiejętności, zasobów materialnych, środków finansowych, infrastruktury branż wspomagających³. W przypadku metropolii odnosi się to również nie tylko do sfery wsparcia biznesu ale przede wszystkim do administracji. O znaczeniu tego czynnika możemy przekonać się już obecnie w Polsce analizując liczbę podmiotów działających i zarejestrowanych w metropoliach polskich.

9. W Polsce widoczna jest skłonność znaczących gospodarczo przedsiębiorców, także krajowych, do lokalizowania działalności, siedziby głównej lub przynajmniej przedstawicielstwa w Warszawie. Czy zatem Warszawa oferuje najlepsze usługi w dziedzinie wsparcia biznesu i może się poszczycić największą konkurencyjnością? Te warunki są w Warszawie spełnione, jednak podstawowych przyczyn atrakcyjności tego miasta należy szukać gdzie indziej. Prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce wymaga uzyskiwania szeregu decyzji administracyjnych i, co najważniejsze, osobistego udziału przedsiębiorców lub ich pracowników w załatwianiu wielu spraw związanych z prowadzeniem przedsiębiorstwa. Nie mniej ważny jest profesjonalizm administracji fiskalnej. Wśród przedsiębiorców powszechna jest opinia, że Urzędy Skarbowe w Warszawie są bardziej elastyczne w stosowaniu prawa podatkowego a ponadto wydają decyzje o wyższym stopniu profesjonalizmu niż te działające na prowincji. W rezultacie bliskość urzędów administracji centralnej oraz elastyczna polityka administracji fiskalnej czyni Warszawę atrakcyjniejszą do innych metropolii. Wielość firm mających swoją siedzibę bądź filię w Warszawie wtórnie zwiększa atrakcyjność miasta dla usług bankowych, marketingowych itd., a ich rozwój i różnorodność czyni stolicę bardziej atrakcyjnym środowiskiem nie tylko dla gospodarki, ale także kultury i nauki. Ta z kolei przyciąga dalej wartościowe kadry.
10. W tworzeniu koncepcji metropolitalnych obszarów wzrostu za naczelną zasadę należy uznać zapisaną w propozycji misji NPR 2007 – 2013: Wzrost -Konkurencyjność - Spójność. Siłą napędową wzrostu jest konkurencyjność, która w sposób naturalny wyklucza spójność rozumianą, jako konieczność wyrównywania szans. Niezbędne jest więc wypracowanie w toku dyskusji koncepcji liczby obszarów metropolitalnych w Polsce, a szczególnie kwestia potencjalnego przyznania statusu metropolii takim miastom, położonym na Wschodzie jak: Białystok, Lublin, Rzeszów. Wyrównywanie szans poprzez skierowanie większej ilości środków finansowych do tych wolniej się rozwijających obszarów metropolitalnych , może skutkować efektem spowolnienia osiągania wzrostu przez całą polską gospodarkę. Zagrożeniem staje się również zwiększenie środków z funduszy strukturalnych przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich które w mogą zostać „przejezdzone ” i nie

² Michael E. Porter, Competitive Advantage of Nations, „Harvard Business Review”, March – April 1990 , s 73-93 w: Artur Nowak- Far. Globalna konkurencja. Warszawa 2000

³ Op.cit s. 69 -124

doprowadzą do stworzenia tzw wartości dodanej w postaci zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki.

11. Przystępując do wyznaczenia obszaru jaki będzie spełniał rolę obszaru metropolitalnego należy określić jego funkcje. Przyjmując za Bohdanem Jałowieckim za obszar metropolitalny możemy uznać jednostkę terytorialną charakteryzującą się następującymi cechami:
 - przyjmuje przychodzące z zagranicy czynniki produkcji, inwestycje, siłę roboczą oraz towary i usługi;
 - gości zagraniczne firmy, siedziby oraz filie międzynarodowych przedsiębiorstw, banków, instytucje pozarządowe, naukowe i oświatowe oraz uniwersytety o znacznym udziale studentów cudzoziemców a także placówki dyplomatyczne;
 - eksportuje czynniki produkcji: przedsiębiorstwa, banki i inne instytucje społeczno-gospodarcze, kulturalne i naukowe;
 - jest bezpośrednio połączone siecią transportu i komunikacji z zagranicą, systemem autostrad, szybkiej kolei, lotniska międzynarodowego;
 - ma rozbudowaną infrastrukturę i cechuje się intensywną komunikacją z zagranicą przez ruch pocztowy, telekomunikacyjny i turystyczny;
 - ma rozwinięty sektor usług nastawionych na zagranicznych klientów, centra kongresowe i wystawiennicze, luksusowe hotele, szkoły międzynarodowe, kancelarie prawnicze, międzynarodowe instytucje naukowe;
 - znajdują się na jego obszarze środki masowego przekazu o zasięgu międzynarodowym (gazety, magazyny, radio, telewizja);
 - organizowane są regularnie różnego rodzaju spotkania, kongresy, wystawy, festiwale, imprezy sportowe i artystyczne z udziałem zagranicznych zespołów teatralnych;
 - znajdują się instytucje krajowe i regionalne zajmujące się relacjami zagranicznymi i mające międzynarodową markę, jak np. stowarzyszenia, kluby sportowe itp.;
 - przez miejskie instytucje publiczne lub prywatne uprawiana jest za pośrednictwem własnych przedstawicielstw paradyplomacja, czemu służy także członkostwo w organizacjach międzynarodowych, jak np. stowarzyszenia miast bliźniaczych, metropolii itp.
12. Odwołując się do powyższych kryteriów, w których metropolia powinna się odznaczać doskonałością usług, instytucji i wyposażenia, potencjałem innowacyjnym oraz wyjątkowością i specyfiką miejsca, przyjmuje się także granicę wielkościową – co najmniej pół miliona mieszkańców⁴. Bohdan Jałowiecki stwierdza wręcz, że: biorąc pod uwagę kryteria zaliczania miast do metropolii, należy zauważyć, że właściwie żadne polskie miasto, włącznie z Warszawą, nie spełnia wszystkich tych warunków.
13. Według stanowiska Unii Metropolii Polskich, uchwalonego 24 czerwca 2003 roku, **obszar metropolitalny** to obszar wielkiego miasta oraz powiązanego funkcjonalnie bezpośredniego

⁴ W dalszej części badania Jałowiecki zdaje się utożsamiać metropolię wyłącznie z miastem centralnym, ignorując zjawiska mające miejsce w strefie podmiejskiej obszaru metropolitalnego.

otoczenia, ustalonego w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, zgodnie z zasadniczym podziałem terytorialnym państwa na powiaty, stanowiący kompleks osiedleńczy zamieszkały przez ponad 500 tys. osób, skupiający instytucje współpracy międzynarodowej.

Rysunek 1 Obszary metropolitalne Polskie według koncepcji Unii Metropolii Polskich

14. Wychodząc z definicji International Metropolitan Observatory obszary metropolitalne to zwarte obszary obejmujące miasto centralne i strefę podmiejską, zamieszkałe przez co najmniej 200 tys. osób i odznaczające się znaczną siłą wewnętrznych powiązań. Powiązania te wyrażają się przede wszystkim w dojazdach do pracy, a także w innego rodzaju związkach o charakterze ekonomicznym.⁵ W Polsce zidentyfikowanych zostało 27 obszarów, dla których liczba mieszkańców miasta centralnego wraz z przylegającym powiatem (powiatami) przekraczała (według danych na koniec roku 2002) 200 tysięcy. Obszary te zamieszkałe były łącznie przez ponad 20 milionów osób, a więc prawie 53% ludności Polski.

⁵ Program koordynowany przez Vincenta Hoffman-Martinot z Uniwersytetu w Bordeaux i Jeffrey'a Sellersa z Uniwersytetu Kalifornijskiego w Los Angeles, obejmuje 12 krajów w tym Polskę.

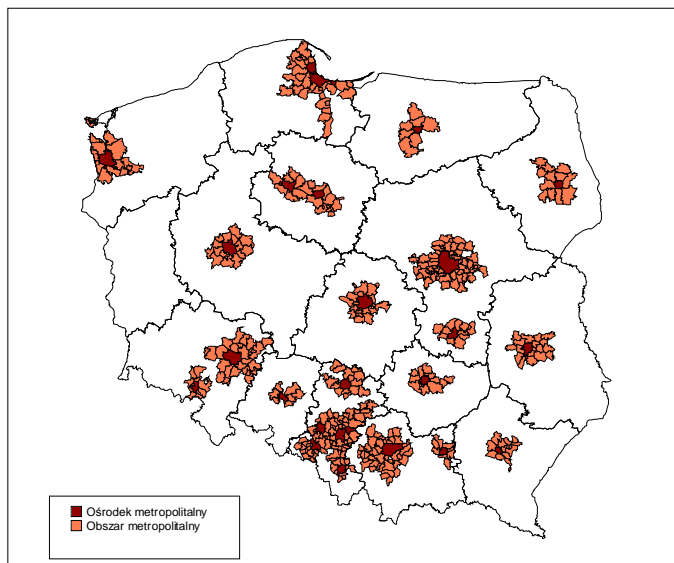
Tabela 1. Delimitacja obszarów metropolitalnych według kryteriów International Metropolitan Observatory ⁶

	Miasto centralne	„Punkty wyjściowe” definicji (całe powiaty przylegające do miasta)		Ostateczna delimitacja	
		Strefa podmiejska	Razem (miasto centralne + strefa podmiejska)	Strefa podmiejska	Razem (miasto centralne + strefa podmiejska)
Warszawa	1610	953	2563	894	2504
Łódź	785	373	1158	344	1129
Kraków	758	1102	1860	609	1367
Wrocław	639	481	1120	317	956
Poznań	577	269	846	269	846
Gdańsk(1)	752	579	1331	458	1210
Katowice(2)	786	2142	2928	1947	2733
Szczecin	415	430	845	259	674
Lublin	358	255	613	206	564
Bydgoszcz(3)	587	301	888	168	755
Białystok	292	185	477	135	427
Rzeszów	160	319	479	186	346
Częstochowa	251	219	470	142	393
Radom	229	143	372	117	346
Kielce	212	196	408	136	348
Bielsko Biała	178	317	495	147	325
Olsztyn	172	111	283	69	241
Rybnik	143	406	549	364	507
Wałbrzych	130	221	351	121	251
Opole	129	136	265	83	212
Płock	128	105	233	0	0
Włocławek	127	149	276	0	0
Tarnów	120	183	303	105	225
Zielona Góra	118	88	206	0	0
Kalisz	109	239	348	0	0
Nowy Sącz	84	194	278	0	0
Konin	82	122	204	0	0
Razem	9931	10218	20149	7016	16299

(1) – wraz z Gdynią i Sopotem, (2) wraz z Gliwicami i Sosnowcem, (3) wraz z Toruniem.

Uwaga: pogrubioną czcionką wyróżniono obszary ostatecznie uwzględnione w dalszych analizach.

⁶ Urszula Klimska, Paweł Swianiewicz: Społeczne i polityczne zróżnicowanie aglomeracji w Polsce – waniliowe centrum, mozaika przedmieść. Prace Geograficzne tom XX. Wydział Geografii i Studiów Regionalnych. Warszawa 2005

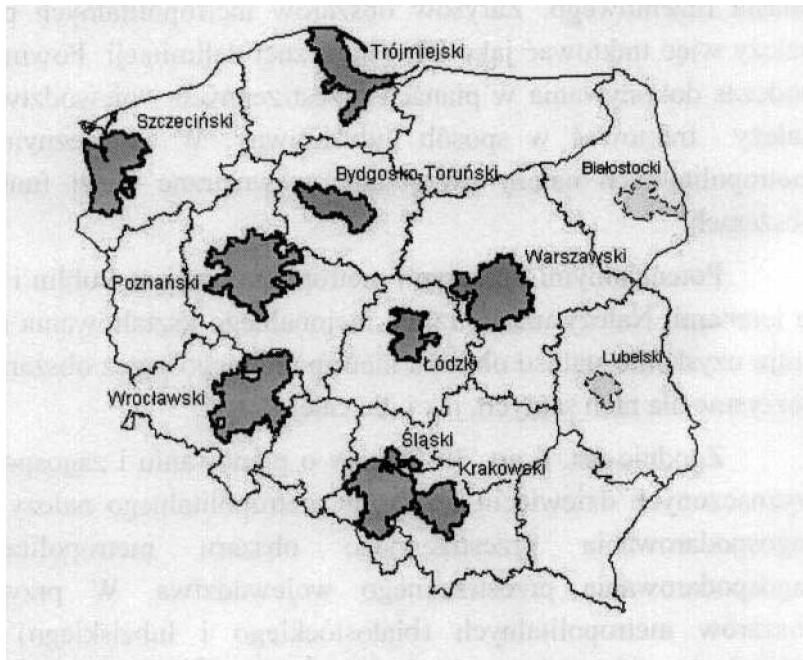


Rysunek 2. Obszary metropolitalne według koncepcji International Metropolitan Observatory⁷

15. Według koncepcji zaprezentowanej w aktualizacji koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju **obszar metropolitalny** charakteryzuje: wysoka jakość usług, instytucji i wyposażania materialnego; wysoki potencjał innowacyjny w zakresie technicznym, ekonomicznym, społecznym, politycznym i kulturowym; wysoka konkurencyjność produkcji wyspecjalizowanych usług (w tym naukowo-badawczych, kulturowych) w wymiarze krajowym i międzynarodowym; silne wewnętrzne więzy współpracy gospodarczej, społecznej i instytucjonalnej; efektywne połączenia z innymi metropoliami krajowymi i zagranicznymi - możliwe dzięki dobremu z nimi skomunikowaniu; wyjątkowość i specyfika miejsca, jego atrakcyjność w skali krajowej i międzynarodowej. Obszar metropolitalny w całości wypełnia przypisane jemu funkcje, pełnione zarówno przez miasto rdzeniowe jak i otaczające je jednostki samorządu terytorialnego – gminy. Obszar metropolitalny według tej koncepcji składa się z miasta rdzeniowego oraz bezpośrednio przylegających do niego gmin, charakteryzujących się wysokim poziomem rozwoju oraz wysoką jego dynamiką, którego liczba mieszkańców jest większa niż 500 tys. mieszkańców. Według tej koncepcji w obszarze metropolitalnym mieszkać będzie około 13 202 tys. osób, czyli około 33% mieszkańców Polski.⁸

⁷ Urszula Klimska, Paweł Swianiewicz: Społeczne i polityczne zróżnicowanie aglomeracji w Polsce – waniliowe centrum, mozaika przedmieść. Prace Geograficzne tom XX. Wydział Geografii i Studiów Regionalnych. Warszawa 2005

⁸ Obszary metropolitalne w aktualizacji przestrzennego zagospodarowania kraju w: Materiałach konferencji „Sieć metropolii spoiwem rozwoju Polski i Europy. Metropolie RP w Narodowym Planie Rozwoju. Warszawa 28-29.04.2005



Rysunek 3 Istniejące i potencjalne obszary metropolitalne

Źródło: opr M Smętowski

16. Analizując różne koncepcje obszarów metropolitalnych, a szczególnie kwestię, czy powinien on łączyć w jeden organizm miasto i otaczający powiat czy gminy, należy stwierdzić, że ze względu na szerokie granice administracyjne powiatu należy przyjąć stanowisko, że powinny to być gminy. Włączenie tak znacznego obszaru, okalającego miasta rdzeniowe jakim są powiaty, prowadzi do włączenia w obszar metropolitalny licznych terenów nie wykazujących żadnych cech podmiejskich i nie mających żadnych istotnych powiązań funkcjonalnych z miastem centralnym. Gminy otaczające metropole są lepiej związane z miastem rdzeniowym gospodarczo i komunikacyjnie.
17. Jednym z kryteriów decydującym o wyznaczeniu obszaru metropolitalnego jest intensywne połączenie z innymi metropoliami krajowymi i zagranicznymi, zapewnione dzięki dobremu skomunikowaniu. Takie możliwości daje budowa bezkolizyjnego, wydajnego systemu połączeń komunikacyjnych TEN pomiędzy metropoliami, które są jej węzłami. Budowa sieci TEN spełni istotną funkcję w rozwoju Polski, a także przyczyni się do zwiększenia konkurencyjności Unii Europejskiej. Z punktu widzenia systemu komunikacyjnego TEN w Polsce wyróżniono metropolie: warszawską, wrocławską, poznańską, łódzką, krakowską, śląską. Na peryferiach tego systemu pozostają metropolie trójmiejska i szczecińska. Z punktu widzenia budowy i utrzymania bezkolizyjnego systemu połączeń pomiędzy metropoliami, niezbędne jest stworzenie jednolitego systemu zarządzania, podporządkowanego jednemu ośrodkowi władzy – obszarowi metropolitalnemu. Cały system transportowy w ramach aglomeracji powinien należeć do kompetencji obszaru metropolitalnego. W ramach tych kompetencji wszelkie drogi, bez względu na ich obecny status a leżące w obszarze metropolitalnym, powinny być zarządzane przez metropolitalną jednostkę samorządową.

18. Według koncepcji zagospodarowania przestrzennego, kryteria ustalone w Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego spełnia 9 obszarów metropolitalnych
- Warszawski Obszar Metropolitalny,
 - Łódzki Obszar Metropolitalny,
 - Bydgosko-Toruński Obszar Metropolitalny,
 - Poznański Obszar Metropolitalny,
 - Śląski Obszar Metropolitalny,
 - Wrocławski Obszar Metropolitalny,
 - Szczeciński Obszar Metropolitalny,
 - Trójmiejski Obszar Metropolitalny,
 - Krakowski Obszar Metropolitalny.
19. Według tej koncepcji obszary te mają wypełniać rolę funkcjonalnych obszarów wzrostów. Poza nimi pozostają trzy miasta i otaczające je gminy nie spełniające kryteriów wyznaczonych dla obszarów metropolitalnych - Białystok, Lublin, Rzeszów.
20. Istnieje poważny problem dotyczący miast, które nie spełniają statusu obszarów metropolitalnych a aspirują do jego uzyskania. Miasta te leżą na tzw. ścianie wschodniej i leżą poza siecią TEN (Transport European Network). Zapóźnienie rozwojowe tych terenów jest wynikiem niezdolności polskich regionów wschodnich do sprostania wymogom współczesnej, opartej na wiedzy gospodarce. Dla wyrównania szans tych ośrodków należałoby stworzyć specjalny program rozwoju, który przyczyni się do zwiększenia potencjału intelektualnego, gospodarczego i społecznego tych środków. Należy dla tych miast opracować mechanizmy finansowania, zgodne z zasadą spójności, które doprowadzą do wyrównania szans. Dzięki temu w przyszłości ośrodki te, wraz z otaczającymi gminami będą mogły wypełniać funkcje obszaru metropolitalnego. Jako takie staną się atrakcyjne z punktu widzenia rozwoju ekonomicznego Unii Europejskiej i zostaną włączone do sieci TEN. Szansą rozwoju jest przede wszystkim wykorzystanie lokalnych dostępnych czynników produkcji – przypadku Rzeszowa jest to wiedza i umiejętności związane z przemysłem lotniczym. Niezbędne jest intensywne rozwijanie branż wspierających: administracja publiczna, sektor bankowy, edukacja kierowana na dziedziny związane z przemysłem lotniczym. Dla miast położonych na ścianie wschodniej szansą rozwoju może być otwarcie Unii Europejskiej na wschód. W chwili obecnej kraje Europy Wschodniej leżą poza sferą zainteresowań Unii Europejskiej.
21. Mechanizmy wsparcia powinny przede wszystkim dotyczyć wspierania działań innowacyjnych w technologii a w mniejszym stopniu finansowania infrastruktury. System ten powinien mieć charakter grantowy i opierać się na zasadzie finansowania 1+1. Wsparcie powinno dotyczyć rozwoju zasobów ludzkich poprzez wspieranie nowoczesnego, ponadgimnazjalnego szkolnictwa zawodowego, szkolnictwa wyższego, rozwoju badań naukowych nakierowanych na nowoczesne technologie. Działania te nie powinny ograniczać się jedynie do miasta rdzeniowego ale również wspierać otaczające gminy,

głównie w tworzeniu pozarolniczych miejsc pracy oraz w pracach na rzecz rozbudowy infrastruktury, służącej rozwojowi nowoczesnego przemysłu i usług.

22. Obszary metropolitalne według, koncepcji wdrażania NPR 2007 – 2013, mają istotną rolę w kategoriach przestrzennych. Rolę to należy rozpatrywać w dwóch wymiarach. Pierwszy - o charakterze regionalnym obszarów metropolitalnych, drugi - to charakter „ lokalny”, czyli kwestia połączenia w jeden organizm rdzeniowego miasta metropolitalnego i otaczających go gmin.
23. W ramach działań o charakterze regionalnym należy wyłączyć obszary metropolitalne z regionów i przyznać im status NUTS-3. Obserwacja procesów transformacji w Polsce pokazuje, że metropolie rozwijają się szybciej niż województwa (regiony), do których należą. Dotyczy to szczególnie Krakowa, Warszawy i Poznania. Powiększa się także dystans między miastami, a otaczającymi je obszarami. W zależności od wielkości miasta, jego promień oddziaływania sięga 20 – 50 km, zaś poza tym obszarem można obserwować stagnację, a nawet regres, który wynika z „wypłukiwania” z tego obszaru zasobów ludzkich i materialnych⁹. Przyznanie równego statusu obszarom metropolitalnym i regionom zwiększa szansę regionów na otrzymanie wyższego wsparcia z Unii Europejskiej. Dotyczy to szczególnie województwa Mazowieckiego, Małopolskiego, Wielkopolskiego. Taki postulat zgłaszają przedstawiciele Warszawy.
24. Analizując sytuację miast rdzeniowych i otaczających je gmin wiejskich należy za Urszulą Klimas i Pawłem Swianiewiczem zauważyć istotne różnice pomiędzy metropoliami polskimi a zachodnioeuropejskimi czy amerykańskimi. Analizując tzw. wskaźnik uciążliwości można stwierdzić, że w miastach rdzeniowych w Polsce żyje się lepiej niż w sąsiadujących z nimi gminach¹⁰.

⁹Por. G. Gorzelak, 2002: Polskie regiony w procesie integracji europejskiej, „Studia Regionalne i Lokalne nr 2-3, a także M.

Smetkowski, 2001: Nowe relacje między metropolią a regionem w gospodarce informacyjnej, „Studia regionalne i lokalne” nr 4.

¹⁰ Urszula Klimas i Paweł Swianiewicz do opisu polskich metropolii wykorzystali koncepcję *hardship index* rozwiniętą przez Nathana i Adamsa (1989), Do opracowania „indeksu trudności” zastosowali następujące wskaźniki: stopa bezrobocia (2002); poziom wykształcenia – mierzony jako udział mieszkańców z wyższym wykształceniem w ogólnej liczbie mieszkańców w wieku powyżej 15 lat (2002); warunki mieszkaniowe – mierzone liczbą izb mieszkalnych per capita (2002); zamożność mieszkańców – mierzona wysokością podatku dochodowego od osób fizycznych w przeliczeniu na mieszkańca (2002); wskaźnik zależności – definiowany jako udział ludności w wieku nieprodukcyjnym (przedprodukcyjnym lub poprodukcyjnym) w ogólnej liczbie ludności (2002). Indeks zdefiniowany w ten sposób przyjmuje wartości dodatnie dla obszarów o „większej uciążliwości” niż przeciętna w analizowanej próbie oraz wartości ujemne dla tych, które są bardziej niż przeciętnie zamożne. Wskaźnik obliczany był dla wszystkich gmin wchodzących w skład wyróżnionych obszarów, a w przypadku pięciu największych miast także dla dzielnic. w: Urszula Klimas, Paweł Swianiewicz: Społeczne i polityczne zróżnicowanie aglomeracji w Polsce – waniliowe centrum, mozaika przedmieść. Prace Geograficzne tom XX. Wydział Geografii i Studiów Regionalnych. Warszawa 2005

Tabela 2. Wartości wskaźnika uciążliwości w aglomeracjach polskich

	Wartość średnia		Średnia dla 15% najlepszych gmin (*) (1)	Średnia dla 15% najslabszych gmin (2)	Różnica (1) – (2)
	Miasto centralne	Gminy podmiejskie			
Warszawa	-2.02	-0.56	-2.65	+0.44	3.09
Łódź	-0.67	+0.10	-0.62	+0.48	1.10
Kraków	-1.03	+0.35	-0.88	+0.96	1.84
Wrocław	-1.17	+0.24	-1.20	+0.75	1.95
Poznań	-1.46	-0.49	-1.63	+0.12	1.75
Gdańsk	-1.36	+0.42	-1.04	+1.14	2.18
Katowice	-0.92	-0.33	-0.88	+0.18	1.06
Szczecin	-0.85	0.00	-1.13	+0.91	2.04
Lublin	-1.04	+0.42	-0.52	+0.85	1.37
Bydgoszcz	-0.73	+0.43	-0.60	+0.93	1.53
Białystok	-0.81	+0.36	-0.48	+0.78	1.26
Rzeszów	-0.92	+0.46	-0.40	+0.82	1.22

(*) dla Warszawy, Łodzi, Krakowa, Wrocławia i Poznania bierzemy pod uwagę także podział na dzielnice. Liczba dzielnic waha się od 4 w Krakowie do 18 w Warszawie.

25. Obserwacja ta jest niezwykle istotna jeżeli zważyć że w latach 90. w Polsce gwałtownie wzrosła liczba ludności w strefie podmiejskiej, podczas gdy miasta centralne przeszły okres stagnacji lub zmniejszenia populacji. Wielu zamożnych mieszkańców zdecydowało się przeprowadzić na przedmieścia. Jednak jak dotychczas zmiany te nie były na tyle silne, aby wpłynąć na ogólny obraz zróżnicowań przestrzennych. Wartości „wskaźnika uciążliwości” są ciągle niższe w centrach miast niż na przedmieściach. Z reguły są one także niższe w grupie największych miast (Warszawa, Poznań, Kraków, Wrocław, Gdańsk) niż w centrach mniejszych aglomeracji. Lecz obraz bogatych centrów i mniej zamożnych przedmieść byłby uproszczeniem. Zwiększa się bowiem udział klasy średniej mieszkającej poza ścisłym centrum. Z uwagi na to, że granice administracyjne największych polskich miast są relatywnie szerokie, proces ten nie łatwo wychwycić w analizach, w których podstawową jednostką przestrzenną jest cała gmin (a w takim układzie dostępnych jest większość danych). Powstają nowe, zamożne (często strzeżone) osiedla, zlokalizowane zazwyczaj z dala od centrum miasta, ale często w jego granicach administracyjnych¹¹.

¹¹ Urszula Klimska, Paweł Swianiewicz: Społeczne i polityczne zróżnicowanie aglomeracji w Polsce – waniliowe centrum, mozaika przedmieść. Prace Geograficzne tom XX. Wydział Geografii i Studiów Regionalnych. Warszawa 2005

26. W ramach działań o charakterze „lokalnym” należy dokonać połączenia w jeden organizm rdzeniowego miasta metropolitalnego i gmin wiejskich. Wymaga to pogodzenia funkcji mieszkaniowych, rekreacyjnych, transportowych, usługowych i gospodarczych. Dzięki stworzeniu jednego systemu zarządzania obszarem metropolitalnym możliwe będzie zrównoważenie ruchu ludności pomiędzy centrum a obszarami wiejskimi a także wprowadzanie ładu przestrzennego. Obszary położone wokół miasta rdzeniowego staną się obszarami zabudowy rezydencyjnej, mieszkaniowej oraz w części zostaną przeznaczone pod rozwój przemysłu i usług. Miasta rdzeniowe poprzez wdrożenie programu rewitalizacji uzyskają możliwość stworzenia konkurencyjnych, nowoczesnych centrów obsługi biznesu oraz podniesienia jakości substancji mieszkaniowej. Zrównoważony rozwój obszarów metropolitalnych doprowadzi do wzbogacenia miast rdzeniowych w zasoby takie jak tereny inwestycyjne, zaś mieszkańcom obszarów wokół miast ułatwi dostęp do wiedzy, usług, nowych technologii, oferowanych przez miasto rdzeniowe.
27. Pozyskiwanie nowych terenów inwestycyjnych dotyczyć będzie zagospodarowywania byłych terenów rolniczych oraz obszarów poprzemysłowych, leżących na obrzeżach aglomeracji, gdzie istotna staje się ich rekultywacja. Przykłady takich terenów dostarcza nam zarówno aglomeracja śląska jak i krakowska. Najbardziej istotnym z punktu widzenia aglomeracji staje się kwestia współistnienia terenów z intensywnie rozwijającym się przemysłem ciężkim wraz z centrami o walorach przyrodniczo-kulturowych - Kraków. Dla przykładu Huta Sendzimir, oraz niektóre inne tereny przemysłowe, powinny stać się przedmiotem polityki ukierunkowanej na wytworzenie przestrzeni będącej w dyspozycji lokalnych władz lub agencji w stopniu umożliwiającym ich natychmiastowe proponowanie na inwestycje typu "greenfield". Jak dotąd, raczej nie udało się rozwiązać problemów organizacyjnych i pozyskać środków na rewitalizację kilku kilometrów kwadratowych terenu, który jest zbędny dla hutnictwa, natomiast bez kolizji z wartościami historycznymi i ekologicznymi mógłby służyć inwestorom. Doświadczenie pokazuje, że wymaga to sporych nakładów. Jednak bez nich nowe inwestycje będą powstawały na terenach nieskażonych, a zdegradowany teren długo takim pozostanie.
28. W niektórych obszarach metropolitalnych należy zadbać o uregulowanie stosunków własnościowych odnoszących się do nieruchomości. Oznacza to zwłaszcza szybkie rozwiązanie kwestii roszczeń własnościowych oraz regulację gruntów (która już obecnie, przynajmniej na terenach wiejskich, możliwa jest przy wydatnym wsparciu z funduszy unijnych).
29. Jednym z podstawowych wyzwań jest ustalenie w jaki sposób zostanie dokonany proces konsolidacji miasta rdzeniowego i otaczającymi go gminami. Jest to swoisty konflikt, który dotyczy relacji miasto – wieś. Istnieją trzy pola potencjalnych konfliktów utrudniających połączenie obszarów metropolitalnych z otaczającymi je gminami wiejskimi. Są to: konflikt „korzyści”, konflikt „planowania przestrzennego” i konflikt „władzy”.
30. Obecnie obszary położone wokół metropolii korzystają, co na leży podkreślić - niesłusznie, z mechanizmu wyrównawczego w finansowaniu ich działalności. Przykładem jest subwencja

oświatowa, gdzie gminy z powodu posiadanego statusu "wiejskiego" otrzymują o 48% środków więcej niż miasta metropolitalne. W założeniu zwiększona subwencja oświatowa na terenach wiejskich miała wyrównywać koszty związane z realizowaniem zadań oświatowych na tych terenach a jednocześnie przyczyniać się do podnoszenia poziomu edukacji mieszkańców wsi. Gminy leżące w obszarach metropolitalnych mają podobne koszty jak i gminy miast rdzeniowych. Zatem mechanizm wyrównawczy nie ma racjonalnego uzasadnienia. Dla gmin wiejskich leżących w obszarze przyszłych metropolii jest to dodatkowy „bonus”, z którego skwapliwie korzystają. W przyszłości kiedy gminy te weszłyby do obszaru metropolitalnego utraciłyby status „wiejskości”, a co za tym idzie środki finansowe. Na połączeniu straciłaby również metropolia, gdyż dotychczasowe gminy wiejskie otrzymywałyby środki na finansowanie zadań oświatowych takie same jak miasto.

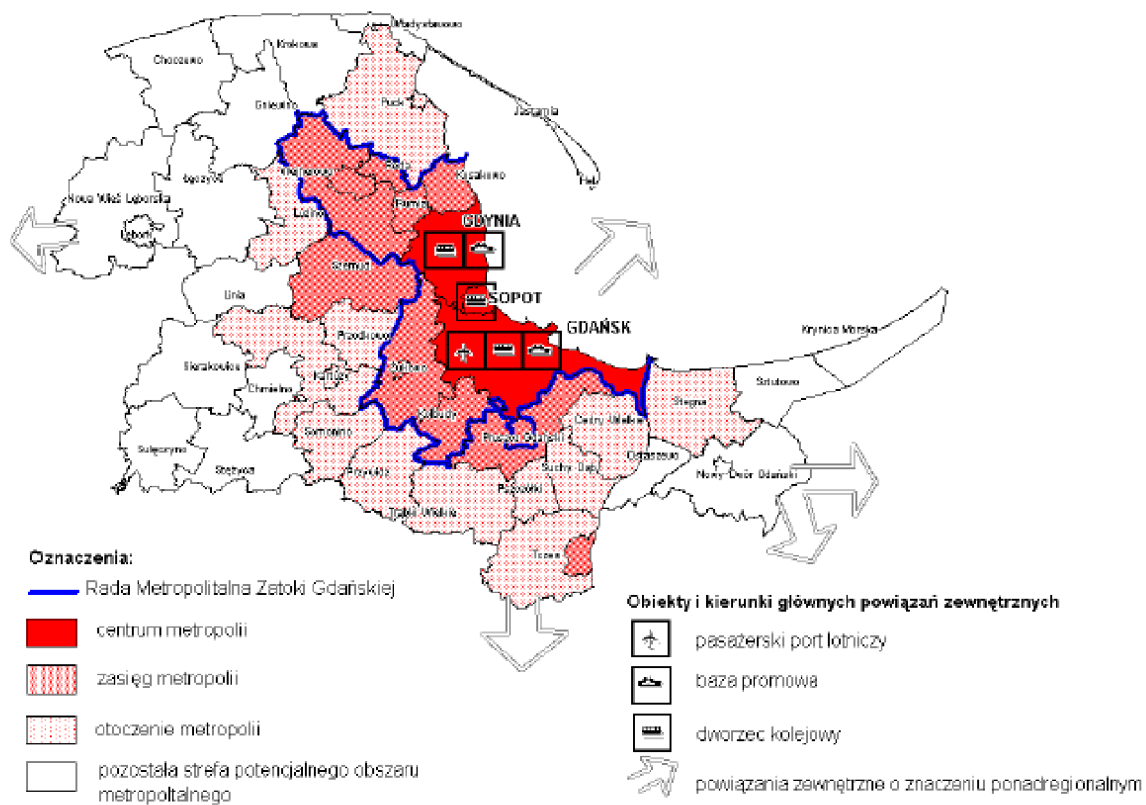
31. Gminy wiejskie położone wokół metropolii stanowią poważny rezerwar terenów budowlanych, które w przyszłości przeznaczone mogą być pod zabudowę mieszkaniową, usługi i przemysł. Gospodarka tymi terenami regulowana jest przez lokalne plany zagospodarowania. W planach tych odzwierciedlone są przede wszystkim interesy poszczególnych gmin. Gospodarka tymi terenami podporządkowana jest strategii rozwoju tychże jednostek i - jak się wydaje - w niewielkim stopniu nawiązuje do planowania miasta rdzeniowego. Włączenie gmin wiejskich w obszar metropolitalny w naturalny sposób spowoduje, że planowanie przestrzenne przejdzie z kompetencji gmin wiejskich, włączonych do władz metropolitalnych. Zmieni się zatem koncepcja zagospodarowania tych terenów, podporządkowanych przede wszystkim interesom obszaru metropolitalnego. Na takim rozwiązaniu z pewnością skorzysta obszar metropolitalny uzyskując możliwość rozwoju, stracą zaś lokalne władze i lokalne grupy interesu. Odebrane im zostanie prawo do swobodnego zarządzania gruntami, według lokalnych „partykularnych” interesów.
32. Kolejna kwestia sporna to samodzielność administracyjna gmin wiejskich w ramach obszaru metropolitalnego. Istnieją dwa możliwe rozwiązania: jedno - pozostawienie części kompetencji na rzecz obszaru metropolitalnego, drugie - całkowite przekazanie kompetencji obszarowi metropolitalnemu. W pierwszym przypadku gminy przekazałyby obszarowi metropolitalnemu kompetencje związane z transportem, planowaniem przestrzennym, zarządzaniem siecią dróg, strażą miejską, oświatą. W takiej sytuacji powinny uzyskać nowy status prawny gmin wiejskich obszaru metropolitalnego. W przypadku całkowitej konsolidacji, gminy stałyby się jednostkami pomocniczymi obszaru metropolitalnego i pełniłyby podobną rolę jak dzielnice w wielkich miastach.
33. Na terenie przyszłych obszarów metropolitalnych istnieje chaos komunikacyjny. Związany on jest z brakiem jednorodnego, skonsolidowanego programu budowy i utrzymania dróg oraz z podziałem dróg pomiędzy różne jednostki samorządu terytorialnego. Obecnie, zarówno miasto rdzeniowe jak i otaczające gminy wiejskie, w swój odpowiadający jej potrzebom a niekiedy naciskom o charakterze politycznym, tworzą własną sieć drogową. Sieci te nie współgrają ze sobą gdyż nie tworzą jednolitego systemu drożnego. Podobnie

jest z systemami komunikacyjnymi, skoncentrowanymi na obsłudze własnych mieszkańców metropolii jak i otaczającej je terenów wiejskich.

34. Rozważając sposoby połączenia miasta rdzeniowego i gmin wiejskich je otaczających, należy rozważyć dwie metody. Jedną to włączenie gmin wiejskich do obszarów metropolitalnych ustawą, która faktycznie powinna być ustawą o nowym podziale administracyjnym, druga - na zasadzie dobrowolności w formie porozumienia pomiędzy miastem rdzeniowym a otaczającymi je gminami. Pomimo tego, że znane są przykłady porozumień pomiędzy gminami otaczającym a metropoliami, to z punktu widzenia efektywności przeprowadzania scalenia lepszym wydaje się rozwiązanie ustawowe. Obecne porozumienia dotyczą wspólnych przedsięwzięć związanych przede wszystkim z komunikacją. Za przyjęciem wariantu ustawowego przemawia również fakt, że lokalne elity władzy w gminach wiejskich, otaczających miasto rdzeniowe, trudno zachęcić do współpracy, której wynikiem byłby przekazanie części kompetencji zarządowi miasta.
35. Ustanowienie obszarów metropolitalnych powinno być dokonane za pomocą ustawy. Ustawa ta powinna zmieniać podział administracyjny kraju i nadać nowe kompetencje obszarom metropolitalnym. Ustawa powinna powołać nową jednostkę administracyjną - obszar metropolitalny, lub jak wolą inni - powiat metropolitalny. Model funkcjonalny nowej jednostki powinien zostać przyporządkowany realizacji celów związanych z NPR 2007 – 2013. Obszary metropolitalne powinny, dla efektywnego wypełnienia swoich funkcji, realizować zarządzanie w zakresie: infrastruktury sieciowej wraz z drogami, ochrony środowiska, promocji, planowania na obszarze metropolitalnym.
36. Podstawowe rekomendacje jakie wynikają z przeglądu koncepcji wyznaczania obszarów metropolitalnych i ich roli w projektowanym Narodowym Planie Rozwoju 2007 – 2013 to: wyznaczenie obszarów metropolitalnych na podstawie kryteriów uwzględniających ich funkcje oraz wielkość; określenie funkcji i kompetencji obszarów metropolitalnych z punktu widzenia realizacji NPR; przeprowadzenie reformy administracyjnej, która wprowadzałaby nowy podział terytorialny oraz nowe jednostki administracyjne – obszar metropolitalny (powiat metropolitalny); opracowanie programu wsparcia dla obszarów metropolitalnych aby stały się konkurencyjne wobec innych metropolii europejskich; opracowanie i wdrożenie programu wsparcia dla miast, które nie spełniają kryteriów obszarów metropolitalnych.
37. Kolejna rekomendacja związana jest przede wszystkim z dokonaniem zmian związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej w Polsce. Wymaga to zupełnie innego niż do tej pory spojrzenia na rolę administracji publicznej i podział administracyjny w Polsce. Dotychczasowe widzenie administracji polskiej z punktu widzenia historycznego i lokalnego patriotyzmu musi zastąpić myślenie o niej jako o sile wspierającej rozwój gospodarczy, sprzyjającej podnoszeniu dobrobytu Polaków. Zmiany funkcjonalne powinny dotyczyć usprawnienia organizacji pracy urzędów, lepszej jakości świadczonych usług, przejrzystości procedur i regulacji, większego niż do tej pory wykorzystania e-government.
38. Oczywiście działania te muszą prowadzić do przestrzennej polaryzacji rozwoju. Jednak pod tym względem sytuacja Polski jest o wiele korzystniejsza niż innych nowych krajów

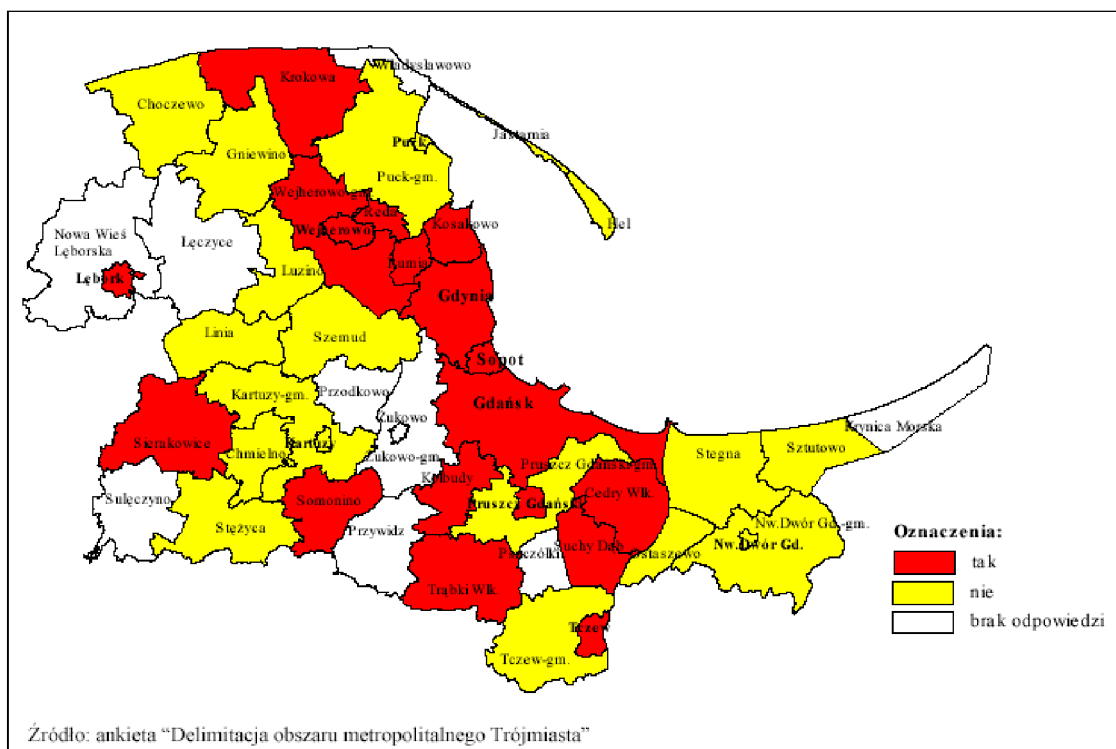
członkowskich UE. W odróżnieniu np. od Czech, Słowacji czy Węgier, w naszym kraju dynamika i rozwój gospodarczy nie koncentruje się w okręgu stołecznym, lecz dokonuje się w kilku ośrodkach, takich jak: Kraków, Poznań, Wrocław, Trójmiasto, Aglomeracja Katowicka, Szczecin czy Łódź. Jednocześnie kilka innych ośrodków wielkomiejskich ma pewne szanse na rozwinięcie się w nich funkcji metropolitalnych – Lublin, Rzeszów, Białystok i Olsztyn po wschodniej stronie linii Wisły oraz Bydgoszcz-Toruń po stronie zachodniej. Koncentracja przedsięwzięć rozwojowych w ośrodkach metropolitalnych nie musi więc w Polsce wywoływać takich efektów polaryzacyjnych, które oznaczałyby peryferyzację znacznych połaci kraju. Tym bardziej, jeśli podejmowane działania wspomagałyby w szczególności rozwój bipolarnych układów metropolitalnych, jak np. Warszawa-Łódź czy Kraków-Katowice. Bydgoszcz – Toruń

39. Akcentowanie roli ośrodków metropolitalnych wymusza refleksję na temat obowiązującej terytorialnej organizacji państwa. W szczególności rodzi problem kategoryzacji gmin i specjalnych rozwiązań dla wielkomiejskich aglomeracji – katowickiej, trójmiejskiej i warszawskiej.
40. W projekcie NPR zasygnalizowane zostały propozycje zmian w podziale administracyjnym kraju uwzględniające rolę metropolii oraz zmiany dotyczące II stopnia subregionalnego. Celem tych zmian jest przede wszystkim zwiększenie efektywności i skuteczności działań samorządowej administracji publicznej w realizacji celów NPR 2007 - 2013. Reforma administracji z uwzględnieniem obszarów metropolitalnych została omówiona w ekspertyzie „Przegląd koncepcji oraz stan wiedzy w Polsce na temat metropolizacji (w tym specjalnych rozwiązań dla wielkomiejskich aglomeracji – katowickiej, trójmiejskiej, warszawskiej)”.
41. W Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Pomorskiego zapisano, że Metropolia Trójmiejska jako jeden z potencjalnych biegunów rozwoju społeczno-gospodarczego o znaczeniu europejskim (tzw. europoli), które w procesie konkurencji międzynarodowej tworzyć będzie coraz silniejsze węzły przedsiębiorczości i innowacji. Za obszar metropolii uznano: obszar węzłowy aglomeracji (Gdańsk, Gdynia, Sopot, Rumia, Reda, Wejherowo, Pruszcz Gdański), w tym: –obszar centralny(Trójmiasto), strefa podmiejska (Kosakowo, Wejherowo, Luzino, Szemud, Żukowo, Kolbudy, Pruszcz Gdański), gminy urbanizujące się(Łęczycze, Puck, Trąbki Wielkie, Przywidz).



Źródło: Tomasz Parteka .Opracowanie planów zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych. Konferencja Kraków 2004

Rysunek 4 Wyrażenie woli przekazania części kompetencji na rzecz wspólnego dla metropolii organu administracyjnego/związku celowego



Źródło Tomasz Parteka .Opracowanie planów zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych. Konferencja Kraków 2004

42. Aglomeracja Krakowska. W delimitacji wyznaczonej przez K. Trafasa i A. Zborowskiego¹² na podstawie kryteriów demograficzno-strukturalnych (tabela nr 3) z uwzględnieniem niektórych parametrów kondycji finansowej i możliwości inwestycyjnych, do Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego zakwalifikowano 39 jednostek gminnych, w tym Kraków jako centralny ośrodek metropolitalny i 38 gmin tworzących zewnętrzną strefę otaczającą. W skład 38 gmin wchodzi: 14 gmin miejsko – wiejskich 1 gmina miejska, 23 gmin wiejskich.

Tabela 3. Kryteria demograficzno-osadnicze, społeczne, ekonomiczne i mieszkaniowo – infrastrukturalne

Miernik	Jednostka miary	Wartość miernika	Możliwość zastosowania jednostek podziału administracyjnego	
			Gmina	Powiat
Gęstość zaludnienia	osoby/km ²	110 i >	xa	X
Gęstość sieci miejskiej	liczba miastna/100 km ²	5 i >	-	Xb
Przyrost naturalny	‰	-2,0 do	xa	X

¹² K.Trafas, A.Zborowski *Krakowski Obszar Metropolitalny – Metropolitalne Funkcje Krakowa*. Opracowanie dla Urzędu Marszałkowskiego, Kraków 2003

		+4,0		
Saldo migracji ogółem	‰	1 i >	X	Xb
Udział kobiet w ludności ogółem	%	50,0 i >	xa	X
Udział osób w wieku produkcyjnym w ludności ogółem	%	57,0 i >	xa	X
Udział osób pozostających na długotrwałym bezrobociu wśród bezrobotnych ogółem	%	20 i >	X	Xb
Udział utrzymujących się ze źródeł pozarolniczych w ludności ogółem	%	60 i >	xa	X
Poziom przedsiębiorczości	jednostki w systemie REGON na 1000 mieszkańców	50,5	xa	X
Mieszkania oddane do użytku	na 1000 mieszkańców	1,3	xa	X
Dostępność do Liceum Ogólnokształcącego	km ² na miejscowość z LO	100 i >	-	Xb
Widownia w kinach na	na 1000 mieszkańców w	100 i >	-	Xb
Przyrost sieci wodociągów w latach 1989 – 98	w % stanu wyjściowego	160 i >	-	Xb

możliwość zastosowania miernika do delimitacji z uwzględnieniem jako jednostki podstawowej gminy i/lub powiatu

a – gmina jako podstawowa jednostka delimitacji

b – powiat jako jednostka weryfikacji delimitacji (z konieczności gdy brak danych do gmin)

Źródło: K.Trafas, A.Zborowski Krakowski Obszar Metropolitalny – Metropolitalne Funkcje Krakowa. Opracowanie dla Urzędu Marszałkowskiego, Kraków 2003

43. Przeglądając koncepcję Śląskiego Obszaru Metropolitalnego należy podkreślić, że sąsiadujące sobą aglomeracje Krakowa i Katowic (Górnego Śląska) traktowane są jako elementy potencjalnego układu bipolarnego rozumianego jako zintegrowane strefy rozwoju, wzmacniające konkurencyjność polskiej przestrzeni. Zintegrowany rozwój Obszaru Metropolitalnego łączący w sobie Krakowski i Śląski Obszar Metropolitalny poprawia konkurencyjność przestrzeni tworząc silne i atrakcyjne lokalizacyjnie bieguny wzrostu, a

także stymuluje rozwój większych obszarów wokół nich. W układzie bipolarnym aglomeracje uwzględnia się zarówno komplementarność jak i konkurencyjność tych dwóch obecnie obszarów metropolitalnych¹³.

44. W przypadku połączenia tych dwóch aglomeracji w jeden obszar metropolitalny w nieco odmienny sposób, niż do tej pory, należy spojrzeć na rozwiązania zakresie komunikacji i transportu, struktury przestrzennej, rozwoju w procesów inwestycyjnych oraz współpracy międzynarodowej. W przypadku Krakowa i Katowic jednym z głównych czynników sprzyjających wykreowaniu układu bipolarnego jest niewielka ich odległość oraz połączenia komunikacyjne zapewniające łatwe jej pokonanie (autostrada A-4) a zróżnicowany potencjały społeczny, gospodarczy czy kulturowe sprzyjający powstaniu największego w Polsce obszaru metropolitalnego skutecznie konkurujący z metropoliami europejskimi.
45. Konkurencyjność bipolarnego obszaru metropolitalnego, tworzonego przez aglomeracje: krakowską i katowicką zależy w dużym stopniu od sprawności ich systemu innowacyjnego tj. zbioru różnych instytucji wzajemnie powiązanych na wydzielonym terytorium i działających na rzecz innowacji w gospodarce. Wśród tych czynników należy wymienić: wysokie kwalifikacje ludności, różnorodność gospodarczą, akumulację kapitału, potencjał intelektualny wyższych uczelni i instytucji naukowo - badawczych, dobry klimat dla przedsiębiorczości, komunikację zarówno o charakterze lokalnym jak i międzynarodowym.
46. Kolejnym obszarem zmian powinna być dotychczasowa administracja subregionalna – powiaty. W projekcie Narodowego Planu Rozwoju 2007 – 2013 administracji samorządowej przypisuje się kluczową rolę w realizacji wielu zadań tego planu. Dla osiągnięcia celów, zakładanych w projekcie NPR, niezbędne jest zwiększenie skuteczności administracji publicznej, w tym także samorządowej. NPR oprócz zakreślenia strategicznych celów rozwoju, prezentuje również konieczne kompleksowe zmiany instytucjonalne, niezbędne do ich realizacji i wdrożenia. Osiągnięcie celów możliwe jest tylko i wyłącznie przy wyraźnym podniesieniu efektywności i sprawności działania sektora publicznego, w tym szczególnie administracji samorządowej.
47. Aktualnie w Polsce funkcjonuje 314 powiatów ziemskich i 65 miast na prawach powiatu, czyli 379 powiatów. Najmniejszy ma tylko 22 tysięcy mieszkańców, największy liczy 1 240 tys. mieszkańców. Zgodnie z założeniami reformy z 1998 r. powiat powinien liczyć, co najmniej 100 tys. mieszkańców. Dla porównania we Włoszech przeciętny powiat to 490 tys., w Niemczech - 200 tys., we Francji - 625 tys., a Irlandii 140 tys.
48. W ocenie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁴ przedstawionej Parlamentowi, za najpoważniejszą niedoskonałość obowiązującego od 1 stycznia 1999 r. zasadniczego podziału terytorialnego uznano utworzenie znaczącej liczby (46) powiatów pozbawionych większego ośrodka miejskiego i równocześnie posiadających w większości znacząco mniejszy potencjał instytucjonalny i funkcjonalny. Doprowadziło, wbrew zaleceniom ustawy

¹³ K.Trafas, A.Zborowski *Krakowski Obszar Metropolitalny – Metropolitalne Funkcje Krakowa*- opracowanie dla Urzędu Marszałkowskiego, Kraków 2003

¹⁴ Ocena nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa, MSWiA, Warszawa, grudzień 2000 r., - opublikowana w całości w: Samorząd terytorialny nr 4/2001 r.

o samorządzie powiatowym, do pogorszenia ich możliwości wykonywania zadań publicznych.

49. Niezależnych eksperci zwracają również uwagę na zbyt rozbudowaną sieć powiatową. Podkreślają, że liczba powiatów jest wyraźnie dysfunkcyjna, ponieważ są to jednostki zbyt małe, słabe gospodarczo oraz kadrowo. Podnosi się również kwestię, że w większości, nie są w stanie sprawnie wypełniać wszystkich nałożonych na nie zadań¹⁵. Nie najlepsze wyniki działania powiatowych struktur administracji potwierdzają kontrole NIK. Z raportu Izby wynika na przykład, że opracowane przez powiaty strategie rozwiązywania problemów społecznych to na ogół "papierowe" teorie, i że z powodu niewydolności finansowej, powiaty realizują zaledwie niewielką część zadań. Zwraca się również uwagę na zróżnicowanie w jakości i poziomie usług świadczonych mieszkańcom spowodowane wielkością i możliwościami kadrowymi poszczególnych powiatów¹⁶.
50. Przeprowadzanie reformy administracji publicznej stopnia subregionalnego jest niezbędne. Zmiany te powinny zostać dokonane, mając na uwadze nowe funkcje administracji samorządowej, która od 1 maja 2004 roku działa w europejskiej przestrzeni administracyjnej. Planując zmiany należy rozwijać w polskiej administracji terenowej takie cechy jak: *skuteczność, niezawodność, przejrzystość, przewidywalność, efektywność, zdolność adaptacyjna i efektywność*. Wartości te powinny być osadzone w instytucjach i procesach administracyjnych na wszystkich poziomach i muszą być chronione przez niezależne organy kontrolne, przez niezawisły wymiar sprawiedliwości, efektywny system egzekwowania prawa, oraz przez zapewnienie klientom administracji publicznej, a więc obywatelom i przedsiębiorcom, możliwości partnerskiego współuczestniczenia¹⁷.
51. Przed rozpoczęciem zmian w podziale administracyjnym kraju należy przede wszystkim przeprowadzić analizę struktur organizacyjnych, procedur zarządzania i podejmowania decyzji, narzędzi zarządzania. Należy również oceniać działanie samorządu terytorialnego w kwestii monitorowania i oceny jakości świadczonych usług.
52. Na podstawie dokonanych ocen należy opracować najbardziej efektywne z punktu widzenia zarządzania usługami, procedury oraz wprowadzić system monitorowania jakości usług, świadczonych przez jednostki samorządu terytorialnego. System oceny jakości usług powinien opierać się na standardach, które zapewnią wdrożenie jednakowych zasad i procedur w całej administracji samorządowej. Dzięki standardom będzie możliwe mierzenie efektywności, skuteczności i dostępności świadczonych przez samorządy usług. Niezbędnym elementem systemu jest opracowanie jednolitego systemu monitorowania usług. W latach 90. przewidywano, że wzorem Wielkiej Brytanii (Audit Commission)

¹⁵ Grzegorz Gorzelak, Bohdan Jałowiecki, M. Stec (red.): *Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2001 r.

¹⁶ Joachim Osipiński *Reforma administracji publicznej a ustrój faktyczny III Rzeczypospolitej Polskiej w: Reforma Administracji Publicznej w Polsce uwarunkowania społeczne, ekonomiczne i polityczne* Warszawa 2000

¹⁷ DIAGNOZA STANU TERYTORIALNEJ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W POLSCE Redakcja: prof. dr hab. Jacek Szlachta, prof. dr hab. Janusz Zaleski Autorzy: prof. dr hab. Dariusz Kijowski, prof. dr hab. Michał Kulesza, dr Wojciech Misiąg, prof. dr hab. Stanisław Prutis, prof. dr hab. Mirosław Stec, prof. dr hab. Jacek Szlachta, prof. dr hab. Janusz Zaleski Opracowanie wykonano w ramach projektu: *Budowanie potencjału instytucjonalnego administracji lokalnej i regionalnej oraz w ramach umowy świadczenia usług dla MSWiA: Capacity building and studies – technical assistance provided by the reference team* Warszawa, sierpień 2002

systemem monitorowania usług przez samorząd zajmować się będą Regionalne Izby Obrachunkowe. Obecnie należy rozważyć możliwość powrotu do tej koncepcji. Można wykorzystując wypracowane w ramach realizowanego przez MSWiA programu PAOW narzędzia i metody służące pomiarowi jakości usług realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. System wdrożonych narzędzi powinien umożliwić bieżącą analizę kosztów jednostkowych usług. Bazując na wynikach takiej analizy można wdrażać w jednostkach administracji samorządowej procedurę zwiększania efektywności świadczonych usług. W przypadku urzędów administracji samorządowej zmiany te powinny prowadzić do dostosowania struktury urzędu do skutecznego i efektywnego wykonywania swojej strategii oraz osiągnięcia jasno i jednoznacznie sprecyzowanych celów.¹⁸

53. W opracowaniu standardów świadczonych usług należy zwrócić uwagę na te zadania realizowane przez administrację samorządową które są istotne z punktu widzenia realizacji celów NPR 2007 – 2013.
54. W obecnym systemie samorząd powiatowy wykonuje zadania w obszarze rynku pracy. Do zadań o charakterze „administracyjnym” należy rejestrowanie bezrobotnych i innych osób poszukujących pracy, wypłacanie uprawnionym zasiłków i innych świadczeń pieniężnych, przyznawanie i wypłacanie osobom uprawnionym zasiłków przedemerytalnych i świadczeń przedemerytalnych, wydawanie różnego rodzaju świadczeń w naturze, wydawanie zezwoleń w sprawach dotyczących zatrudnienia lub wykonywania pracy zarobkowej przez cudzoziemców, wykonywanie kontroli w zakresie przestrzegania przepisów ustawy, finansowanie zadań związanych z przeciwdziałaniem bezrobociu. Do zadań związanych z czynnym działaniem na rynku pracy należy pośrednictwo pracy, doradztwo zawodowe, tworzenie partnerstwa na rzecz zatrudnienia, stymulowania rozwoju zatrudnienia w formach pozarynkowych, zapewnienie dostępu do publicznego systemu informacji i poradnictwa zawodowego na różnych etapach kariery zawodowej.
55. Jednym z kluczowych zadań realizowanych przez Powiatowe Urzędy Pracy jest pośrednictwo pracy. Umocnienie zdolności funkcji pośrednika pracy wymusza wdrożenie standardów na poziomie urzędu tak, aby efektywnie i skutecznie wykonywał zadania z tego zakresu. Wzmocnione tym samym będą zdolność publicznych służb zatrudnienia do skutecznego oddziaływania na rynek pracy oraz do pełnienia funkcji podstawowego pośrednika w stosunkach pomiędzy pracodawcą i poszukującymi zatrudnienia. Obowiązujące obecnie standardy nie zapewniają uzyskania efektywnego i skutecznego zatrudnienia osób pozostających bez pracy. Uniemożliwiają także w pełni wykorzystanie jako usługodawców firm komercyjnych oraz organizacji pozarządowych działających w tym sektorze. Brak standardów istniejących w obecnej formie nie daje możliwości kontraktowania usług.
56. Jednym z podstawowych problemów, z jakimi borykają się powiatowe urzędy pracy, szczególnie w małych powiatach, jest brak wysoko kwalifikowanej kadry osób zajmujących

¹⁸ Tomasz Potkański. Raport Końcowy Kierownika Projektu „Budowanie Potencjału Instytucjonalnego Administracji Lokalnej i Regionalnej” Komponent B-3 Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich Umowa 3/DWM/2001 z dnia 31.01.2001 Warszawa

się pośrednictwem pracy. Doświadczenia dowodzą również, że niska skuteczność pracy doradców zawodowych w obecnych powiatach wynika ze zbyt wąskiego rynku pracy. Na terenie wielu powiatów ziemskich brak jest na tyle dużych miast aby generowały one odpowiednią liczbę miejsc pracy. Kolejny problem to brak współdziałania pomiędzy gminami a powiatami w kreowaniu klimatu przedsiębiorczości i sprzyjaniu powstawania nowych miejsc pracy. Dobitnym tego przykładem była realizacja programu pożyczki Banku Światowego PAOW. Powiatowe Urzędy Pracy nie poinformowały gminy, że na ich terenie realizowany jest program pożyczkowy oraz szkolenia zawodowe dla bezrobotnych i dla rozpoczynających działalność gospodarczą.

57. Kolejnym zadaniem, które przyjdzie realizować Powiatowym Urzędem Pracy to zwiększenie roli partnerstwa dla zapewnienia równowagi na polskim rynku pracy. Dotyczy to poszerzania obszaru współdziałania partnerów społecznych na rynku pracy. Jednym z problemów, który pojawia się w tworzonych obecnie partnerstwach to brak zrozumienia dla działań podejmowanych przez Powiatowe Urzędy Pracy w zakresie współtworzenia partnerstw na rzecz zatrudnienia ze strony Starostw Powiatowych oraz administracji samorządowej stopnia podstawowego. Przykładem może być realizacja przez Powiatowe Urzędy Pracy Program PHARE i EFS. Władze samorządowe, szczególnie starostwa powiatowe nie uczestniczą w programach przeciwdziałania bezrobociu. Uważają bowiem, że jest to przede wszystkim zadanie Powiatowego Urzędu Pracy. Jeżeli są wpisani do partnerstw to nominalnie gdyż faktycznie nie wspierają finansowo tych projektów. Udział własny w projektach związanych z aktywnym przeciwdziałaniem bezrobociu pochodzi głównie z funduszu pracy, który znajduje się w dyspozycji Powiatowego Urzędu Pracy. W przypadku małych powiatów gdzie rynek pracy jest ograniczony partnerstwa takie nie zawiązują się a jeżeli już powstają to ich żywot jest bardzo krótki.
58. Ponownie pojawia się problem, w jakim zakresie zadania związane z aktywnym przeciwdziałaniem bezrobociu powinny być realizowane przez jednolity system administracji rządowej specjalnej. W nowym podziale administracyjnym programy realizowane przez Powiatowy Urząd Pracy ograniczają się do lokalnego - powiatowego rynku pracy. Przestało być możliwe realizowanie programów rynku pracy w skali ogólnokrajowej i regionalnej. Przejęcie zadań przez powiaty stworzyło barierę dla programów w skali makro. Realizacja programów rynku pracy koordynowana jest przez organy zatrudnienia stopnia wojewódzkiego. Oceniając obecne systemy monitorowania usług w sferze rynku pracy można stwierdzić, że nie jest możliwa kontrola efektywności programów aktywnego przeciwdziałania bezrobociu realizowanych przez Powiatowy Urząd Pracy lub przez Wojewódzki Urząd Pracy na terenie powiatu – PHARE Rozwój Zasobów Ludzkich, Pożyczka Banku Światowego PAOW.
59. Powiat odpowiedzialny jest za rehabilitację osób niepełnosprawnych, podejmowanie działań zmierzających do ograniczania skutków niepełnosprawności i likwidacji barier utrudniających osobom niepełnosprawnym funkcjonowanie w społeczeństwie, opracowywanie i przedstawianie planów zadań i informacji z prowadzonej działalności oraz

udostępnianie ich na potrzeby samorządu województwa. Problemem jest właściwe zdefiniowanie świadczeń, tak aby możliwe było ocenianie ich jakości, efektywności i skuteczności. Takiej standaryzacji usług powinny podlegać zadania związane z organizowaniem i prowadzeniem: domów pomocy społecznej, specjalistycznego poradnictwa, powiatowych ośrodków wsparcia, ośrodków interwencji kryzysowych, placówek opiekuńczo- wychowawczych.

60. Kolejnym problemem jest brak współpracy pomiędzy PCPR (Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie) wypełniającymi zadania pomocy społecznej w powiecie, a OPS (Ośrodkiem Pomocy Społecznej) w gminie. Istniejący aparat urzędniczy na poziomie powiatu jest niewydolny, jeżeli chodzi o precyzyjne rozpoznawanie obiektywnych sfer ubóstwa i wyboru najlepszych środków jego aktywnego zwalczania. Należy tak przemodelować system pierwszego kontaktu z podopiecznymi opieki społecznej, aby działania pracownika OPS w terenie były wspierane przez PCPR szczególnie w zakresie usług leżących w sferze kompetencji powiatu. W realizacji zadań pomocy społecznej niezbędne jest współdziałanie OPS z PCPR. Próba zbudowania takiej współpracy na kanwie Strategicznego Planu Rozwiązywania Problemów Społecznych nie powiodła się. Opracowane plany miały formalny charakter, i nie uwzględniały w pełni aspiracji oraz potrzeb gmin i prezentowały jedynie zadania powiatów w zakresie pomocy społecznej. To doświadczenie źle rokuje na przyszłość, kiedy to do zadań powiatów i gmin będzie należało budowanie środowiskowego systemu wsparcia dla osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem, w tym niepełnosprawnych.
61. Standaryzację usług należy rozważać również w kontekście przekazywania coraz większej liczby zadań z tego zakresu organizacjom pozarządowym i sektorowi komercyjnemu. Kontraktowanie usług poza podwyższeniem ich skuteczności i efektywności pozwala na wprowadzenie elementów inicjowania nowych rozwiązań w świadczeniu usług pomocy społecznej.
62. Kolejne zadanie spośród mieszczących się pomiędzy usługami rynku pracy a pomocą społeczną to stymulowanie rozwoju zatrudnienia w formach pozarynkowych, które nie mają ściśle ekonomicznego celu i nie są nastawione na osiągnięcie zysku. Takie programy mają przyczynić się do powrotu na rynek pracy osób wykluczonych społecznie. W ramach nich mają powstawać spółdzielnie socjalne, centra integracji społecznej oraz tworzone mają być różnorakie formy zatrudnienia w ramach ekonomii społecznej. Realizacja tego działania podobnie jak w przypadku partnerstw na rzecz zatrudnienia wymaga zaangażowania zarówno administracji starostwa powiatowego i gminy oraz organizacji pozarządowych. Obecny system współdziałania jednostek samorządowych podporządkowanych decyzji „politycznej” rady powiatu z jednej strony i wójtów i burmistrzów z drugiej nie prowadzi do zadowalających rezultatów.
63. Jednym z istotniejszych celów z punktu widzenia rozwoju Polski jest edukacja. Podobnie jak i w przypadku usług rynku pracy również w przypadku oświaty ponadgimnazjalnej powiaty nie radzą sobie z kwestią dostosowania szkolnictwa ponadgimnazjalnego do wymagań

współczesnego rynku pracy. Do chwili obecnej powiaty w większości nie opracowały strategii rozwoju szkolnictwa ponadgimnazjalnego. Brak takiej strategii uniemożliwia efektywne planowanie niezbędnej sieci szkół oraz rodzajów kształcenia, niezbędnych z punktu widzenia rynku pracy. Jednym z powodów na jaki wskazują starostowie to brak kadrowe wysokokwalifikowanych nauczycieli. Innym, który wiąże się bezpośrednio z wielkością powiatów brak możliwości zatrudnienia na lokalnym rynku pracy. Większe powiaty zwiększają szansę zatrudnienia lub kontynuowania nauki w większych powiatach.

64. Powiaty nie prowadzą również działań zmierzających do wyrównywania szans uczniów z terenów wiejskich lub tych ze zdiagnozowanym deficytem rozwojowym. Podobnie jak w poprzednich omawianych przypadkach powodem jest brak nauczycieli legitymujących się specjalistycznym wykształceniem.
65. Reasumując, najistotniejszymi problemami jakie pojawiają się w realizacji zadań publicznych przez administrację samorządową są: zbyt duże rozdrobnienie sieci powiatów, niski poziom usług oferowanych mieszkańcom spowodowany niedoborem kwalifikowanej kadry urzędników i specjalistów, brak standardów usług uniemożliwiający właściwą ocenę efektywności usług, konflikty pomiędzy powiatem a gminą wynikające z odmiennego postrzegania swojej roli, brak zrozumienia dla programów skierowanych na podnoszenie poziomu edukacji czy też ograniczania wykluczenia społecznego i ubóstwa.
66. Zakreślone problemy jakie pojawiają się w wykonywaniu zadań publicznych wynikają z niedostosowania dotychczasowej sieci jednostek samorządu terytorialnego do wykonywanych przez nie zadań. Przystępując do realizacji NPR, należy optymalnie zrationalizować obecną sieć JST tworząc cztery typy funkcjonalne jednostek samorządu terytorialnego obszary metropolitalne, miasta subregionalne pełniące jednocześnie funkcje powiatu, miasta, gminy wiejskie. Dla dwóch pierwszych kategorii powinien zostać dokonany powtórnie przegląd kompetencji pozostałe powinny utrzymać swój dotychczasowy status.
67. Aby zwiększyć efektywność dotychczasowych powiatów proponuje się aby ich funkcje przejęły miasta pełniące rolę centrów subregionalnych. Współtworzyłyby one, wraz z metropoliami sieć administracji samorządowej II szczebla - NUTS 3 (według koncepcji zaproponowanej przez Międzyresortowy Zespół ds. Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych). Administracja miast subregionalnych wypełniała by jednocześnie kompetencje obecnych powiatów oraz wykonywałaby zadania związane z kompetencjami I szczebla administracji samorządowej – gmin. Kryteriami wyznaczenia delimitacji obszarów subregionach NUTS-3 jest wielkość jednostki, w której zamieszkuje od 150 do 800 tys. mieszkańców. W przypadku Polski wielkość ta powinna wynosić od 150 do 500 tys. mieszkańców. Jednostki o większej liczbie mieszkańców powinny uzyskać status obszaru metropolitalnego.
68. Podstawą podziału administracyjnego krajów członków Unii Europejskiej jest regulacja Parlamentu Europejskiego z dnia 26 maja 2003 roku w sprawie ustalenia wspólnej Klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS). Prace nad nowym podziałem Polski na podregiony statystyczne NUTS 3 prowadzone były przez

Międzyresortowy Zespół ds. Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych. Rozpatrywał on możliwości wyznaczenia w Polsce od 45 do 66 subregionów. Zespół ten przyjął 7 kryteriów delimitacji obszarów subregionalnych: wielkość demograficzna-w granicach od 150 tys. do 800 tys. mieszkańców, subregion jest grupa powiatów lub duże miasta na prawach powiatu. Jeżeli dochodzi do łączenia powiatów w jeden subregion to należy brać pod uwagę względy historyczne, społeczno- ekonomiczne, kulturowe i przyrodnicze. Podział ten powinien sprzyjać planowaniu zagospodarowania przestrzennego kraju, każda metropolia powinna zostać wyróżniona jako NUTS-3, granice subregionów nie mogą dzielić powiatów i województw, liczba subregionów powinna być ograniczona do niezbędnego minimum¹⁹.

69. W założeniu twórców reformy 1999 roku wielkość powiatu miała być pochodną jego roli, potencjału instytucjonalnego i kadrowego powiatu, a przez to warunkiem wypełnienia nałożonej misji publicznej. Realizacja zadań publicznych o charakterze lokalnym przez samorządny powiat i wspomniane zespolenie organizacyjne administracji również w tej skali terytorialnej miało przynieść lepsze zarządzanie środkami publicznymi, znajdującymi się pod bezpośrednią kontrolą reprezentantów wspólnot lokalnych. Cele reformy nie zostały osiągnięte, gdyż zawiodły mechanizmy demokratyczne, a rozdrobnienie powiatów negatywnie wpłynęło na jakości świadczonych przez nie usług.
70. Problem rozdrobnienia powiatów wskazywano również w ocenie dokonanej przez MSWiA. Uznano za zasadne, przyjęcie rozwiązań które, ułatwiałyby łączenie się miast na prawach powiatu oraz powiatów mających w tych miastach siedzibę władz w jednolite jednostki powiatowe. Według przeprowadzonych analiz, połączenie takie prowadziłoby do utworzenia powiatów, wyższym od średniego i wyrównanym potencjale instytucjonalnym i funkcjonalnym, odpowiadałoby więc w pełni zaleceniom ustawy o samorządzie powiatowym w sprawie nadawania miastom praw powiatu.
71. Również wśród polityków dojrzeła przekonanie, że obecny podział administracyjny nie jest dostosowany do efektywnego wypełniania zadań. Wśród możliwych scenariuszy pojawia się koncepcja utworzenia 8-9 dużych makroregionów w miejsce obecnych 16 województw. Wymienia się również propozycję powrotu do 49 województw, likwidację powiatów z wydzieleniem niektórych dziedzin na wzór dawnych rejonów i wzmocnienie roli gmin.
72. Centrum obsługi powiatu będzie miasto o znaczeniu subregionalnym. Uznaje się, że przyspieszanie rozwoju i zwiększenie konkurencyjności danego subregionu może odbywać się jedynie za pośrednictwem miast. Miasto poprzez efekt dyfuzji innowacyjności na przylegające do niego gminy staje się ośrodkiem wzrostu co prowadzi do podniesienia jakości życia dla całego subregionu. Miasto stanie się miejscem pracy dla mieszkańców wsi odchodzących z rolnictwa. Wydają się niczym nieuzasadnione twierdzenie jakoby to obszary wiejskie miały stanowić miejsce gdzie mieliby się zatrzymywać odchodzący z rolnictwa. W myśl tego twierdzenia zatrzymanie potencjalnych pracowników na wsi, w produkcji rolnej, zajęciach wspomagających rolnictwo i szeroko pojętym wielofunkcyjnym

¹⁹ Polskie obszary metropolitalne podregionami NUTS-3 w : Materiały na konferencję Sieć metropolii spoiwem rozwoju Polski i Europy. Metropolie RP w NPR Warszawa 28-29.04.2005

rozwoju obszarów wiejskich będzie łagodziło napięcia społeczne i trudności ekonomiczne związane z deficytem miejsc pracy w miastach. Wydaje się, że bardziej prawdopodobny jest scenariusz, w którym mieszkańcy wsi będą wyjeżdżać ze wsi w poszukiwaniu pracy w miastach - centrach wzrostu. Wiadomym jest przecież, że obszary wiejskie nie generują innowacyjnych technologii, a ze względu na duże zapóźnienie rozwojowe i niewystarczający kapitał intelektualny, zbyt wąski rynek klientów usług nie są atrakcyjnym terenem inwestycyjnym. Z punktu widzenia inwestorów tworzenie nowych miejsc pracy na terenach wiejskich jest zbyt kosztowne, a o wiele korzystniejsze są tereny leżące na obrzeżach miast.

73. Rozważając relacje pomiędzy miastem a wsią należy przyjąć model, w którym miasto będzie generowało usługi również dla mieszkańców terenów wiejskich. Będą to usługi o charakterze społecznym, kulturalnym i edukacyjnym. Również usługi specjalistyczne związane z obsługą rolnictwa, ze względu na postęp technologiczny, zaspakajane będą przez miasta i w tylko niewielkim zakresie samodzielnie przez mieszkańców wsi. Na obszarach wiejskich o niskiej produktywności rolnej możliwe jest stworzenie terenów rekreacyjnych i wypoczynkowych dla mieszkańców miast. W tym przypadku tereny wiejskie mają szansę stać się rynkiem usług dla mieszkańców miast.
74. W przypadku utworzenia 66 jednostek II szczebla w wersji Międzyresortowego Zespołu ds. Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych zachodzi obawa, że jednostki nie będą w stanie właściwie wykonywać swoich zadań. Funkcje obecnego starosty spełniałby prezydent miasta, przejmującego kompetencje powiatu. W skład rady powiatów będą wchodzić reprezentanci lokalnych społeczności – burmistrzowie i wójtowie – wybrani w bezpośrednich wyborach. Z pewnością będą oni lepiej reprezentowali interesy lokalnych społeczności niż czynią to obecnie pochodzący z politycznego klucza wyborczego radni powiatowi. Doświadczenia wielu powiatów wskazują, że bardzo często dochodzi do konfliktów pomiędzy starostą powiatowy pochodzącym z wyborów pośrednich a wójtami i burmistrzami - reprezentantami społeczności lokalnych. Nie są oni w stanie współpracować ze sobą co w istotny sposób wpływa na realizowanie inwestycji o charakterze powiatowym. O wielu z nich przesądza bowiem interes polityczny trzymającej władzy partii, a nie interes lokalnej społeczności. Przykładami konfliktów może być powiat Gryfino, gdzie połowa wójtów wystąpiła do Rady Powiatu o odwołanie obecnego starosty. Mapa konfliktów władz gminnych i powiatowych jest o wiele o wiele szersza i dotyczy terenu całego kraju.
75. Dla niektórych usług, wymagających kontaktu z klientem powinny powstać delegatury jednostek organizacyjnych powiatu w terenie. W sytuacji kiedy w większym zakresie wprowadzania będą usługi świadczonych przez Internet w ramach e-urząd rola delegatur ulegałaby stopniowemu ograniczeniu, aż do ich całkowitej w likwidacji. Taka organizacja administracji powiatowej w terenie oddała obawy wyrażone przez ZPP a dotyczące między innymi kwestii prowadzenia szkół ponadpodstawowych (blisko 9 tys.), szpitali (ponad 600) i domów opieki społecznej (ok. 1100), zarządzanie 126,6 tys. km powiatowych dróg, rejestrowania pojazdów, wydawania praw jazdy czy sprawowania nadzoru budowlanego.

76. Można spotkać się z zarzutem, że przyjęty system sprawowania władzy w powiatach jest niedemokratyczny. Konkuruje on z przyjętym przez twórców reformy administracji samorządowej z 1998r. modelem, w którym radni byli wybierani przez mieszkańców powiatów a rada wybierała starostę. Ten system miał służyć wzmocnieniu integracji społecznej poprzez odbudowę wspólnot lokalnych i przekazanie im kompetencji w zakresie zaspokajania potrzeb zbiorowych na szczeblu lokalnym. Priorytetem reformy powiatowej było więc wzmocnienie identyfikacji obywateli ze wspólnotą lokalną, a poprzez to również ze wspólnotą narodową oraz wzmocnienie udziału obywateli w życiu publicznym na poziomie lokalnym („być u siebie”). W tym samym czasie doszło do upartyjnienia władz nawet tych na poziomie lokalnym. Doszło do sytuacji, że lokalne koalicje zawiązywane są decyzjami podejmowanymi na szczeblu centralnym. Dla władz centralnych przestają być istotne lokalne ineteresy na najważniejszym staje się utrzymanie władzy. Zdaniem Joachima Osińskiego w ten sposób dochodzi do że, :lokalne samorzady zamiast stawać się elementami społeczeństwa obywatelskiego stają się częścią oligarchicznej, hierarchicznej struktury nienowoczesnych biurokratycznych ugrupowań partyjnych”²⁰ To co przez lata była symbolem polskiej demokracji - samorząd - teraz staje się ciężarem. Polska samorządność sprzyja jednak rozwojowi korupcji i nie wpływa jak zakładano na wzrost efektywności świadczenia usług.
77. Dyskusyjna jest również kwestia demokratycznego wpływu lokalnych społeczności na sposób i jakość realizowanych przez tą administrację usług. Obecny system „demokracji powiatowej” nie sprzyja podnoszeniu jakości świadczonych przez powiaty usług. Wszelkie działania Rady Powiatów i wybranych przez nich starostów ukierunkowane są na utrzymanie władzy. Zdominowanie powiatów przez układ polityczny prowadzi do nepotyzmu w obsadzaniu kluczowych stanowisk w starostwie powiatowym i podległych jemu jednostkach. Zdominowane przez układy polityczne rady powiatów nie są w stanie właściwie i efektywnie realizować swoich usług względem mieszkańców, a także względem gmin. Powiaty, w założeniu, w myśl zasady subsydiarności, miały świadczyć te usługi jednostkom samorządu terytorialnego – gminom, które z powodów wielkości, zasobów, nie mogły świadczyć ich swoim mieszkańcom. W obecnej formule gminy nie mają narzędzi ani mechanizmu, dzięki któremu mogłyby wpływać na jakość, efektywność świadczonych przez powiaty usług.
78. Zmiana na mapie powiatowej i oddanie funkcji lidera przodującemu ośrodkowi miejskiemu w regionie przyczyni się do lepszego zagospodarowania środków Unii Europejskiej. Zarówno miasto jak i otaczające je gminy są dysponentami zasobów w postaci terenów oraz środków finansowych. Są zatem równoprawnymi partnerami, którzy z łatwością mogą ustalić wspólne priorytety związane z budową infrastruktury niezbędnej dla rozwoju gospodarczego jak i podniesienia jakości życia mieszkańców. Wydaje się również, że system partycypacji

²⁰ ²⁰ Joachim Osiński Reforma administracji publicznej a ustrój faktyczny III Rzeczypospolitej Polskiej w: Reforma Administracji Publicznej w Polsce uwarunkowania społeczne, ekonomiczne i polityczne Warszawa 2000. s.70

finansowej poszczególnych partnerów inwestycji z funduszy strukturalnych może być efektywniejszy niż w przypadku powiatów i gmin.

79. Analizując kilka przykładów współpracy powiatów i gmin opracowujących wspólne projekty w ramach ZPORR można stwierdzić, że udział partnerów w tych przedsięwzięciach był asymetryczny. Udział powiatu ograniczał się jedynie do opracowania wniosku lub przygotowania projektu inwestycyjnego. Ze względu na szczupłość własnych środków finansowych nie gwarantował wkładu w realizację inwestycji. Zwykle w projektach tych powiaty chciały odegrać rolę koordynatora działań. Gminy zgadzały się na taki układ, gdyż przy ograniczonych środkach przeznaczonych na realizację inwestycji z ZPORR, ich zdaniem, szanse na zakwalifikowanie inwestycji do realizacji rosły. Decydenci w gminach wierzyli także, że na wsparcie wniosku będzie miał także wpływ układ polityczny – w przypadku kiedy w starostwie i w urzędzie marszałkowskim rządziła ta sama opcja polityczna. Oponenti wskazują, że likwidacja powiatów jako szczebla administracji samorządowej w obecnym kształcie byłaby złym posunięciem. Uważają oni, że aby dobrze wykorzystać pomoc z UE, musimy mieć rozbudowaną administrację lokalną. Doświadczenia ostatnich miesięcy dowodzą, że polska administracja szczególnie stopnia podstawowego jest bardzo dobrze przygotowana do absorpcji środków z funduszy strukturalnych i była w stanie przygotować o wiele więcej wniosków, niż wskazywały na to możliwości finansowe Unii Europejskiej.
80. Jednym z aspektów reformy terytorialnej powinno być zwiększenie innowacyjności usług świadczonych przez administrację publiczną, w tym samorządową. Dla zwiększenia innowacyjności należy zadbać aby jak najwięcej działań dotyczących usług rynku pracy, pomocy społecznej świadczonych było przez firmy komercyjne oraz organizacje pozarządowe. W tym celu należy wykorzystać osiągnięcia programów PHARE RZL oraz Equal które dają szansę wdrożenia najlepszych z punktu widzenia efektywności i skuteczności rozwiązań.
81. Wpisanie Powiatowych Urzędów Pracy jako jednego z realizatorów programów Europejskiego Funduszu Społecznego jest - jak się wydaje- błędem. Administracja Publiczna jaką są Powiatowe Urzędy Pracy nie daje gwarancji na efektywne wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych. Ze względu na innowacyjność i efektywności podejścia należy zrezygnować z powierzania administracji powiatowej wykonania zadań o charakterze projektowym. Administracja ze swojej natury nie jest innowacyjna i nie jest nastawiona na tworzenie bardziej skutecznych czy efektywniejszych narzędzi świadczenia usług. Zwraca uwagę fakt, że w projektach Powiatowych Urzędów Pracy nie współuczestniczą partnerstwa organizacji pozarządowych, działających na rzecz rynku pracy, organizacje przedsiębiorców, gminy. Zwykle wykorzystywane są tradycyjne nieefektywne i nie innowacyjnie formy aktywnego przeciwdziałania bezrobociu. Ta kwestia powinna zostać rozstrzygnięta w momencie tworzenia katalogu zadań wynikających z kompetencji powiatów i opisu standardów. Należy wzorem innych państw Unii Europejskiej, wprowadzić przepis o konieczności kontraktowania usług przez jednostki samorządu terytorialnego w sytuacji

kiedy chęć ich świadczenia zgłosi dowolny podmiot prywatny – firma komercyjna czy organizacja pozarządowa.

82. Decyzja o zmianie mapy administracyjnej kraju powinna zostać podjęta jak najszybciej, ponieważ obecna sieć jednostek o charakterze subregionalnym nie ma wystarczającego potencjału ekonomicznego i administracyjnego by efektywnie wypełniać swe zadania. Problemem jest natomiast to jak przeprowadzić proponowane zmiany. Wiele lokalnych społeczności postrzega powiat jako symbol swego prestiżu i warunek spełnienia aspiracji rozwojowych. Będą oni przeciwni likwidacji powiatów w ich mieście, co stanie zarzewiem protestów i spotka się z oporem społeczności lokalnych. Należy przy tym zaznaczyć że główną siłą negatywnie nastawioną do reformy terytorialnej kraju będzie – z naturalnych powodów - administracja starostw powiatowych.
83. Należy rozważyć dwa warianty zmiany sieci powiatów. Jeden polegający na ustawowej zmianie sieci instytucji administracji powiatowej, drugi - na przyjęciu wariantu dobrowolnego łączenia się powiatów w większe jednostki. Zarówno w pierwszym jak i drugim wariacie należałoby przyjąć system zachęt, które rekompensowałyby poniesione straty wynikające z likwidacji części administracji. Zmieniając sieć powiatową należy być konsekwentnym i dążyć do tego aby o zostawieniu powiatów w obecnym kształcie czy połączeniu go w jeden większy decydowały względy związane z podwyższeniem jakości usług nie zaś powody o charakterze politycznym.
84. W pierwszym wariacie, w którym zmiany byłyby wprowadzane ustawowo, należy je argumentować przede wszystkim koniecznością podwyższenia jakości usług oraz dostosowaniem do wymagań jakie narzuca wdrażanie NPR 2007 – 2013. Sojusznikami wprowadzanych zmian będą organizacje skupiające JST – Unia Metropolii Polskich która uzyska dla swoich miast status obszaru metropolitalnego, Związek Miast Polskich gdyż wielu członków – miast uzyska status subregionalnych ośrodków wzrostu, Związek Gmin Wiejskich RP, który od dawna niezadowolony z usług świadczonych przez powiaty domaga się ich likwidacji.
85. Rozważając drugi wariant, polegający na dobrowolnym łączeniu się powiatów należy zauważyć, że ze względu na kalendarz wyborczy zmianę sieci powiatów można będzie przeprowadzić w 2009 lub 2013 roku. Proponując rozwiązania wariantowe powinno się w pierwszej wersji dać powiatom 4 lata na dostosowanie się do ustawowych standardów, w drugiej wersji 8 lat, przy założeniu, że odpowiednia ustawa zostanie uchwalona najpóźniej z początkiem 2006 roku. Zarówno w pierwszym jak i drugim wariacie należy liczyć się protestami powiatów i dążeniem do zmian w finansowaniu celem sprostania narzuconym ustawowo standardom.
86. Podstawową impulsem do zmian może być tzw. kontekst europejski. Reforma terytorialna równoznaczna bowiem jest ze zmianami o charakterze funkcjonalnym które spowodują dokonywanie zmian ilościowych i jakościowych w urzędach. Jakość administracji dotyczy w znacznej mierze ludzi. Mimo istnienia w polskim prawie ustawy o służbie cywilnej, praktyczne doświadczenia z jej wdrażania nie są tylko pozytywne. Rozwiązania nastawione

na "odnowę wewnętrzną" powinny obejmować wprowadzenie stałych ścieżek kariery zawodowej dla wykwalifikowanych urzędników publicznych na wszystkich poziomach administracji publicznej w tym też samorządowej co wymagałoby poważnego inwestowania w kształcenie oraz otworzenia się na "najlepsze praktyki" europejskie²¹.

²¹ ²¹ Diagnoza stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce, pod red. Jacka Szlachta i Janusza Zaleskiego. Opracowanie wykonano w ramach projektu: *Budowanie potencjału instytucjonalnego administracji lokalnej i regionalnej* oraz w ramach umowy świadczenia usług dla MSWiA: *Capacity building and studies – technical assistance provided by the reference team* Warszawa, sierpień 2002.