

Wywiad z Prof. Tomaszem Parteką o związkach metropolitalnych

Rozmawiał Tomasz Sokołów[■]

Po co Pomorzu Gdańskiemu związek metropolitalny?

Trzeba by zacząć od tego, że związek metropolitalny jest tylko jedną z form organizacyjnych i zarządzania obszarem metropolitalnym. Istnieją bowiem różne inne rozwiązania w tym zakresie, jak chociażby powiat metropolitalny. Wydaje się jednak, że związek metropolitalny jako koncept jest dziś ciekawszy i bardziej nośny, gdyż opiera się o dobrowolne lub częściowo dobrowolne członkostwo (przystąpienie zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego.)

I w końcu – po co nam ten związek? Po to by móc zarządzać określoną strukturą. Mamy już w różny sposób wydzielony odpowiedni obszar funkcjonalny, który mógłby być przedmiotem tego zarządzania. I niekoniecznie odpowiada on terytorium objętym przez stowarzyszenie [OMG-G-S: Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot; stowarzyszenie gmin i powiatów mające na celu zacieśnienie współpracy i doprowadzenie do harmonijnego rozwoju całego obszaru metropolitalnego wokół Gdańska – TS], które niewiele ma wspólnego z racjonalną delimitacją powiązań funkcjonalnych obszaru metropolitalnego.

Czemu to ma być związek, a nie współdziałanie w formie stowarzyszenia – konstrukcji prawnej, która teraz istnieje?

Związki metropolitalne stanowią niejako naturalne przedłużenie i rozwinięcie konstrukcji związków międzygminnych, stąd silniejsze zakorzenienie się tej instytucji w debacie publicznej niż zwykłych stowarzyszeń. Co więcej, stowarzyszenie to jest masa – np. stowarzyszenie obrońców zwierząt, stowarzyszenie metropolitalne, stowarzyszenie obrońców praw człowieka... Taka forma, wydaje mi się po prostu mniej mocna, mniej elegancka.

Można więc powiedzieć, że zarządzanie z perspektywy metropolitalnej byłoby po prostu skuteczniejsze?

Oczywiście. Ta sprawność w działaniu będzie jednak zależała od struktury bezpośrednio zarządzającej. Czyli od tego, jaka będzie rola poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w danym związku. I tu jest problem polegający na dominacji wielkich miast rdzeniowych. W naszym przypadku mamy do czynienia z układem bipolarnym – czyli Gdańska i Gdyni, które ze sobą rywalizują, i w środku Sopotu.

Ponadto chodzi też o to, żeby sam związek metropolitalny nie spuchł za bardzo. Bo jak słyszę, że już Powiśle ma być częścią metropolii, to sądzę, że coś tutaj nie gra – taka struktura może być zbyt trudna do zarządzania. Albo jeżeli Lębork też miałby być z związku, to zapewne wtedy Słupsk także zażądałby aneksu – i wtedy powstałby już cały region metropolitalny. A to co innego niż związek.

Z drugiej strony istotne jest też zachęcenie potencjalnych jednostek samorządu terytorialnego do współpracy w ramach związku. A to odbywać się może poprzez zapewnienie udziału w podatkach, który to udział mógłby być na przykład spożytkowany na transport zbiorowy. Oczywiście, prócz samego transportu, obszarów współdziałania jest o wiele więcej – obejmują one np. zadania z zakresu planowania przestrzennego, ochrony środowiska czy wspólny marketing w celu przyciągnięcia inwestorów.

A właśnie w kwestii planowania przestrzennego czy urbanistycznego – czy zarządzanie tymi materiałami z poziomu metropolitalnego to krok do przodu?

Absolutnie krok do przodu i to krok niezbędny. A to dlatego, że miasta się rozlewają. A rozlewają się dlatego, że mieszkańcy realizują swoje cele mieszkaniowe poza ich granicami administracyjnymi. Wylewając się, tworzą pewną tkankę regionu metropolitalnego. Teraz chodzi o to, żeby to rozlewanie – które można określić też mianem suburbanizacji – nie nabierało cech żywiołowych, spontanicznych, a było ułożone. Celowo używam słowa „ułożone”, gdyż

■ Profesor zw. dr hab. inż. Tomasz Parteka, pracownik Katedry Urbanistyki i Planowania Regionalnego na Wydziale Architektury Politechniki Gdańskiej, Doradca Marszałka Województwa Pomorskiego ds. Rozwoju Regionalnego, wieloletni Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego Urzędu Marszałkowskiego

■ Tomasz Sokołów – radca prawny, członek Komitetu Doradczego Zarządu Instytutu Metropolitalnego.

chodzi o zgodność z ładem przestrzennym. Można tu podać przykład Pomorskiej Kolei Metropolitalnej, która nie jest jedynie położeniem szyny kolejowej, po której ma jeździć ileś tam pociągów, ale docelowe pasmo rozwojowe metropolii w kierunku Kartuz i Kościerzyny, i które ma obrastać różnymi funkcjami. Przy przystankach mają lokalizować się, i lokalizują już teraz, osiedla mieszkaniowe, inwestorzy umieszczają tam różne inne funkcje, na przykład usługowe czy produkcyjne. Tak tworzy się nowe, pożądane pasmo rozwojowe. Dlaczego pożądane? Ponieważ oparte o transport kolejowy, który jest przyjazny dla środowiska. Teoretycznie takie pasmo mogłoby powstać przecież wzdłuż autostrady A1.

A ruch przy paśmie kolejowym już się zaczął – to co się dzieje przy przystanku Rembiechowo-Port Lotniczy to formowanie fragmentu miasta. Wiele funkcji miejskich się tam rozwija, kiełkuje: mamy tam oczywiście węzeł transportowy w postaci lotniska, w otoczeniu budownictwo mieszkaniowe, funkcję hotelową i wreszcie firmy innowacyjne, które chętnie się tam sadowią i rozwijają. To że zainstalował się tam Intel, nie jest zbiegiem przypadku. Wielka korporacja międzynarodowa nie wybiera przypadkowych lokalizacji.

Pan Profesor napomknął o – kolokwialnie mówiąc – naszych lokalnych przywarach, okolicznościach hamulcowych, które negatywnie wpływają na rozwój szeroko pojętego obszaru funkcjonalnego. Wskazywał tutaj na dominujące podmioty, jak miasta Gdańsk, Gdynia, a także problemy delimitacyjne. Czy są jeszcze jakieś inne, charakterystyczne dla Pomorza, czynniki „hamulcowe”, które wpływałyby na spowolnienie rozwoju lub w ogóle blokowały możliwość utworzenia związku metropolitalnego?

Nie zakładam blokowania, gdyż to byłoby kompletnie nieracjonalne. Natomiast mamy do czynienia z kwestią dojrzenia struktur i przywódców do wspólnego działania, dbania o wspólne interesy. Takim moderatorem tego wspólnego interesu są regulacje prawno-podatkowe – jeżeli na stole leży pięć procent z podatku

CIT i można je spożytkować na transport zbiorowy, to lepiej schować do kieszeni animozje, które latami narastały między sąsiadami i się dogadywać. Takich „obszarów łatwiejszego dogadywania się” jest sporo, chociażby, w kwestii zaopatrzenia w wodę, odprowadzania ścieków, gospodarki odpadami, które już są polem współpracy. W kwestii kooperacji kamieniem milowym była też wspomniana Pomorska Kolej Metropolitalna, jako działanie wspólne marszałka województwa, prezydentów miast i innych władz lokalnych. To są ci aktorzy, którzy będą już pilnowali, by ich inwestycje przy PKM się zwróciły.

Wracając do zadań, które mogą być wykonywane z perspektywy zarządzania metropolitalnego w naszym regionie – czy zarządzanie infrastrukturą portową też się mieści w zakresie takiego zarządzania?

Metropolia pomorska jest metropolią bramową – otwartą na świat, na handel międzynarodowy, na wymianę, na morze. Jest to więc inny typ metropolii niż, przykładowo, metropolia poznańska, typowo lądowa.

W kwestii zarządzania portami, wskazać należy, że jest to struktura, która nie ma jednego podmiotu zarządzającego: występują zarządy poszczególnych portów, których relacje z miastami, gdzie są położone, różnią się od tych zaobserwowanych chociażby w Hamburgu, w kwestiach przede wszystkim struktury właścicielskiej czy zarządzania. Czyli o wpływie samego zarządzania na port można mówić raczej hipotetycznie. Natomiast istnieje też istotny problem transportu zaplecza – czyli dowozu i wywozu towarów z portów, który i tak jest w zasadzie w gestii ministra transportu odpowiadającego za koleje i główne trasy drogowe. Miasta mają jednak pewien udział w tej materii, ze względu na układ uliczny, który jest w kontakcie z obszarami portowymi. Wyprowadzanie masy ładunkowej obciąża też sieć uliczną gmin i miast. Ostatnią kwestią jest siła robocza, która korzysta z transportu zbiorowego, chociaż generalnie zatrudnienie w portach w stosunku do lat sześćdziesiątych, u prognozy automatyzacji, jest o wiele mniejsze.

Zarządzanie metropolitalne miałyby więc mieć charakter raczej „około portowy”.

W rozmowie podkreślano były pozytywne zarządzania metropolitalnego – w związku z tym pojawia się pytanie: czy jest jakieś zagrożenie dla obszarów funkcjonalnych, które wiązałyby się z metropolitalnym systemem zarządzania?

Zagrożeniem może być to, że związki metropolitalne to połączenie wielkich ośrodków miejskich z mniejszymi. Wójt Kolbud w stosunku do prezydenta Gdańska to daleki kuzyn, a powinien być hołubionym bratem, z którym trzeba się w wielu kwestiach dogadywać. Są w tej sferze jeszcze pewne deficyty, chociaż jest i tak o wiele lepiej niż na początku lat dwutysięcznych, kiedy Gdańsk i Gdynia traktowały otaczające ich miasta jako pociotków, których najlepiej wchłonąć – jak chociażby w Gdyni próbowano zrobić z Kosakowem. To był kolosalny błąd.

Na początku lat dwutysięcznych występowały szczelniejsze kontakty eksperckie między Hamburgiem a Gdańskiem. Kiedy do Polski przyjeżdżał hamburski nadburmistrz, wskazywał, że niezwykle istotne jest to, by rozmawiać, na zasadach partnerskich, także z małymi podmiotami. Nie czekać na nich, aż się zgłoszą, ale wychodzić z inicjatywą. No i szczęśliwie doczekałem się momentu, kiedy prezydent Gdańska pojechał do Kolbud, gdzie nie był dwanaście lat.

Poważną przeszkodą jest więc tutaj pewien próg mentalny. Mniejsze podmioty obawiają się przegłosowania, zmarginalizowania, narażenia ich interesów. Należałoby więc sprowadzić takie rozwiązania, które zapewniłyby wszystkim równe prawa.

Gdyby Pan Profesor był doradcą ustawodawcy, który miałby przez specustawę utworzyć związek metropolitalny na Pomorzu, to co by Pan Profesor temu ustawodawcy podpowiedział?

To trudne pytanie – można mówić o pewnych generaliach takiej regulacji ustawowej. Po pierwsze, należałoby określić cele takiego związku, wskazać, co chcemy osiągnąć przez tę strukturę. Po drugie, ustalić zasady partnerstwa. Dalej, określić środki wsparcia – klarowne i jasne – dla rozwoju takiego związku, i to nie na zasadzie dotacyjnej czy delegowania uprawnień, ale udziału w podatkach wypracowanych w tymże związku. W ten sposób pojawi się także motywacja dla aktywności gospodarczej, lokalnych firm. Bolączką naszych regionów jest słabość podstaw ekonomicznych i stąd są one skazane na kaprys władzy centralnej.

Chodzi więc o uniezależnienie regionów od władzy centralnej?

Uniezależnienie to może zbyt mocne słowo, chodzi mi raczej o wyższy poziom odpowiedzialności za realizację celów, czy rozdysponowane środki, ale też odpowiedzialności za wypracowanie tych środków. A także za to, by środki te w regionie pozostały.

Nie chodzi więc o to, by każdemu skapnęło, ale by każdy zaangażował się w wytwarzanie dobrobytu ekonomicznego regionu.

Właśnie. Lokalne władze muszą widzieć konkretny sens i cel we współdziałaniu, nie wystarczą już ogólne hasła o wspólnym planowaniu i prowadzeniu marketingu. A więc należy się skupić na strukturze celów i hierarchii priorytetów.