

Bo do tanga trzeba dwojga – rzecz o współpracy metropolitalnej na przykładzie sporządzania Planu zagospodarowania przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Gdańsk – Gdynia – Sopot 2030

Because it takes two to Tango – an item about metropolitan cooperation on the example of drawing up the Spatial Development Plan of Metropolitan Area of Gdansk – Gdynia – Sopot 2030

The aims of article is to draw attention to the need to undertake activities which improve and strengthen metropolitan areas development. One of the key actions is a common and partnership spatial planning of metropolitan area. Examples of such activities is the cooperation between the Pomorskie regional self-government and local authorities of the metropolitan area, which results is the first in Poland The Spatial Development Plan of Metropolitan Area of Gdansk – Gdynia – Sopot 2030.

Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na potrzebę podjęcia działań mających na celu poprawę i wzmocnienie rozwoju obszarów metropolitalnych. Jednym z kluczowych działań jest wspólne i partnerskie planowanie przestrzenne obszaru metropolitalnego. Przykładami takich działań jest współpraca samorządu województwa pomorskiego z lokalnymi władzami obszaru metropolitalnego, czego rezultatem jest pierwszy w Polsce Plan Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Gdańska – Gdyni – Sopotu 2030.

Słowa kluczowe: plan zagospodarowania przestrzennego, obszar metropolitalny, rozwój miast, współpraca, samorząd województwa, polityka regionalna

Keywords: spatial development plan, obszar metropolitalny, urban development, cooperation, regional selfgovernment, regional policy

[■] Jakub Pietruszewski – Dyrektor Pomorskiego Biura Planowania Regionalnego, absolwent Uniwersytetu Gdańskiego i Politechniki Gdańskiej, z wykształcenia geograf i urbanista, kierujący pracami planistycznymi i opracowaniami tematycznymi realizowanymi na rzecz Samorządu Województwa Pomorskiego.

WPROWADZENIE

Reforma administracyjna rządu Premiera Jerzego Buzka uchwalona przez polski parlament w 1998 roku, wprowadziła od 1 stycznia 1999 roku nowy podział terytorialny państwa, którego zasadniczym elementem stało 16 nowych województw. Jedną z idei utworzenia 16 samorządowych wspólnot regionalnych była potrzeba utworzenia silnego, reprezentującego region partnera rządu, odpowiedzialnego za prowadzenie polityki regionalnej, w tym wyrównywanie szans rozwojowych poszczególnych części nowych województw, ale także tworzenie warunków rozwoju gospodarczego.

Niewątpliwie samorządowe województwa okazały się sukcesem, który wymaga dalszych działań decentralizacyjnych, wzmacniających kompetencje organów samorządu województwa oraz stronę dochodową ich budżetów np. poprzez partycypacje w podziale dochodów budżetu państwa z podatku Vat. Z całą pewnością można stwierdzić, że prowadzona przez władze województw polityka regionalna jest efektywna i skuteczna, ale jej skuteczność jest tym większa im poziom przedsiębiorczości mieszkańców regionów jest większy. Wynika to z tego, że województwo jest największym beneficjentem podatku CIT wśród jednostek samorządu terytorialnego. Polityka regionalna jest czynnikiem wzmacniającym spójność regionów i podnoszącą ich konkurencyjność, ale jej skuteczność wymaga podejścia zintegrowanego, opartego na uwzględnianiu w jej prowadzeniu wymiaru terytorialnego, jako instrumentu zarządzania rozwojem przestrzennym. Ważnym elementem zarządzania przestrzenią regionu jest planowanie przestrzenne – w tym plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego. W 2016 r. powstał pierwszy plan dla obszaru

metropolitalnego, tym razem w znacznym stopniu uspołeczniony i szeroko konsultowany z władzami samorządowymi gmin metropolitalnych.

UWARUNKOWANIA ROZWOJU METROPOLII

Analiza przestrzenna dochodów województw z tytułu podatku CIT wyraźnie wskazuje, że efektywność polityki regionalnej prowadzonej przez samorządy województw jest możliwa przede wszystkim dzięki obszarom metropolitalnym. To one były i w dalszym ciągu będą lokomotywami wzrostu polskich regionów, w tym ich konkurencyjności. Wynika to z tego, że poziom przedsiębiorczości i atrakcyjności inwestycyjnej obszarów metropolitalnych jest największy. Mimo tego, że elity polityczne kraju w wielu dyskusjach publicznych stawiają obszary metropolitalne w kontrze do obszarów wiejskich, zwłaszcza peryferyjnych, to tylko poprzez wzmacnianie konkretności tych pierwszych i odpowiednie mechanizmy dystrybucji dóbr i usług publicznych np. zintegrowany system transportu zbiorowego, mogą generować pozytywne przekształcenia w tych drugich.

W Agencji Terytorialnej Unii Europejskiej stwierdza się konieczność rozwoju policentrycznego i zrównoważonego układu urbanistycznego oraz wzmocnienie partnerstwa między obszarami miejskimi a wiejskimi. Obierając za kierunek rozwoju przestrzennego wzmacnianie układów policentrycznych, Unia kieruje się przede wszystkim zasadą zrównoważonego rozwoju, gdyż tylko wzmacniając takie struktury sama staje się w pełni zintegrowana i konkurencyjna w ramach globalnej gospodarki. Wdrażanie takiej koncepcji rozwojowej powinno przyczynić się do dekoncentracji pozytywnych przekształceń, w tym ma pozwolić uniknąć dalszej nadmiernej ekonomicznej i demograficznej koncentracji w centralnym obszarze

¹ W chwili obecnej jest tylko jeden wyraźny i duży geograficzny obszar o cesze globalnej integracji ekonomicznej: centralna strefa (rdzeń) Europy w postaci pięcioboku definiowana przez metropolie Londynu, Paryża, Mediolanu, Monachium i Hamburga. Ta strefa charakteryzuje się silnymi globalnymi funkcjami gospodarczymi i usługowymi, stwarzającymi wysoki poziom dochodów oraz doskonale rozwiniętą infrastrukturę.

Unii Europejskiej¹. Tworzenie i poszerzenie stref dynamicznego rozwoju na terenie całej Unii Europejskiej poprzez wzmacnianie policentrycznego układu osadniczego, w dłuższej perspektywie powinno przyspieszyć wzrost gospodarczy i dać nowe impulsy rozwojowe na tych obszarach, których peryferyjne położenie nie dawało dotychczas nowych impulsów rozwojowych.

OBSZAR METROPOLITALNY G-G-S

Myślenie o Pomorzu i Trójmieście w kategoriach metropolizacji nie jest nowe. Już od początku funkcjonowania samorządowego województwa definiowano cele rozwojowe regionu w tym zakresie. Jednym z przykładów takiego postrzegania szans rozwojowych Pomorza jest rozwój funkcji metropolitalnych w Trójmieście, czy licznych strategicznych inwestycji transportowych wzmacniających bazę podatkową nie tylko poszczególnych miast, ale także województwa. Przykładów w tym zakresie jest wiele – od adaptacji na Centrum Muzyczno-Kongresowe i siedzibę Filharmonii Bałtyckiej obiektów byłej elektrociepłowni Ołowianka w sercu starego Gdańska, przez szereg innych inwestycji kulturotwórczych, jak budowa Europejskiego Centrum Solidarności w Gdańsku, Muzeum Emigracji w Gdyni, Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku, czy Teatru Szekspirowskiego w Gdańsku. Znaczące są też inwestycje w infrastrukturę uczelni wyższych, rozwój usług komercyjnych, w tym handlu i rynku powierzchni biurowych, czy w rozbudowę podstawowego szkieletu transportowego Trójmiasta. Dalsze inwestycje w tym zakresie są konieczne i możliwe, ale ich powodzenie zależy w znacznej mierze od sytuacji gospodarczej kraju, w tym możliwości inwestycyjnych samorządów. Ważna w tym zakresie, oprócz możliwości finansowych, jest także współpraca między poszczególnymi samorządami, widziana nie tylko w układzie horyzontalnym – gmin między sobą, ale także gmin z powiatami i województwem. Takie modele współpracy widoczne są w wielu państwach europejskich i są

jednym z istotnych warunków prowadzenia polityki metropolitalnej.

W województwie pomorskim ten rodzaj współpracy został zapoczątkowany już w roku 2003, kiedy ówczesny Marszałek Województwa Pomorskiego Jan Kozłowski z Prezydentem Miasta Gdańska Pawłem Adamowiczem zaproponowali powołanie Rady Metropolitalnej Zatoki Gdańskiej, jako forum współpracy metropolitalnej. Co prawda nie było jeszcze podstawy prawnej dla funkcjonowania takiego bytu jako ciała zarządzającego, jednak zainicjowana wówczas formuła nieformalnego dialogu między samorządami terytorialnymi zwróciła uwagę na potrzebę wieloaspektowej współpracy służącej budowanie pozycji metropolii i całego regionu. W tym miejscu warto wspomnieć, że początki zrealizowanej przez Samorząd Województwa Pomorskiego w 2015 roku Pomorskiej Kolei Metropolitalnej są związane z pomysłem rewitalizacji tzw. kolei kokoszkowskiej, jaki został zaprezentowany na jednym z posiedzeń Rady Metropolitalnej.

Z perspektywy dzisiejszej należy stwierdzić, że Rada Metropolitalna uświadomiła wielu samorządom z naszego regionu, że proces metropolizacji jest faktem i tylko współpraca między zainteresowanymi podmiotami pozwala rozwiązywać szereg problemów i wyzwań, przed którymi stoją współczesne metropolie. Jednym z kluczowych działań, aby je skutecznie podejmować i rozwiązywać jest wspólne, partnerskie planowanie rozwoju obszaru metropolitalnego.

Potrzeba planowania w kategorii szerszej niż granice administracyjne miasta – planowanie rozwoju obszarów metropolitalnych – zostało formalnie uwzględnione w polskim systemie planowania przestrzennego w 2003 r. Niestety przez wiele lat przepis ten pozostawał martwy, gdyż obowiązująca wówczas koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju nie identyfikowała tego typu obszarów, a był to wymóg ustawowy. Prace nad nową koncepcją rozpoczęły się w 2004 r., jednak zdecydowanego przyspieszenia na-

brały w roku 2010 i zakończyły się w roku 2011 przyjęciem przez Radę Ministrów nowej koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030.

Model rozwoju przestrzennego zaproponowany w KPZK 2030, określany jako „metropolia sieciowa” – wyraźnie podkreśla rolę obszarów metropolitalnych w rozwoju całego kraju, ale jednocześnie wskazuje na istotną rolę obszarów poza metropolitalnych dla rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i współzależność między tymi obszarami a metropoliami. Dokument zasadniczo zmienił podejście do definiowania polityki rozwoju przez określenie podstaw jej terytorializacji. KPZK określa więc obok obszarów metropolitalnych inne obszary funkcjonalne wyróżniające się występowaniem specyficznych zjawisk przestrzennych, w których i dla których należy identyfikować wspólne wyzwania rozwojowe, definiować przedsięwzięcia i prowadzić spójną politykę przestrzenną.

Powyższe uwarunkowania umożliwiły rzeczywiste rozpoczęcie planowania obszarów metropolitalnych – zarówno w aspekcie perspektywy finansowej 2014–2020, jak również określania ram kształtowania polityki przestrzennej dla obszarów metropolitalnych.

W tym celu w dniu 28 lipca 2014 r. Sejmik Województwa Pomorskiego podjął uchwałę nr 894/XLII/14 w sprawie przystąpienia do sporządzenia nowego planu zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego oraz sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego Trójmiasta, stanowiącego część planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Równocześnie, w wyniku inicjatyw oddolnych w ramach Obszaru Metropolitalnego Trójmiasta, koordynowanych w szczególności poprzez Stowarzyszenie Gdański Obszar Metropolitalny (GOM) oraz Forum Prezydentów, Wójtów i Burmistrzów NORDA, które zrzeszały szerokie grono interesariuszy rozwoju tego obszaru, podjęte zostały prace nad tworzeniem wspólnych ram strategicznych i planistycznych, mających stanowić podstawę do planowania i realizacji wspólnych, kluczo-

wych dla tego obszaru przedsięwzięć rozwojowych. Ich podstawowym efektem miało być przygotowanie Strategii Rozwoju Obszaru Metropolitalnego 2030 oraz koncepcja Planu zagospodarowania obszaru metropolitalnego.

WSPÓŁPRACA METROPOLITALNA

W związku z faktem, iż założenia dotyczące zakresu i harmonogramu prac nad sporządzeniem projektu Planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego Trójmiasta, prowadzone przez Pomorskie Biuro Planowania Regionalnego, były zbieżne z działaniami podejmowanymi przez ww. podmioty, optymalnym rozwiązaniem było zaproponowanie przez Marszałka Województwa Pomorskiego współpracy przy opracowaniu projektu Planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego Trójmiasta, stanowiącego część Planu zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego.

Podstawowym założeniem wspólnego przygotowania projektu Planu w partnerstwie ze stowarzyszeniami metropolitalnymi, zrzeszającym jednostki samorządu terytorialnego i inne podmioty z obszaru metropolitalnego było wypracowanie rozwiązań bazujących na szerokim dialogu i odpowiadających na faktyczne potrzeby i problemy interesariuszy tego obszaru oraz osiągnięcie kompromisów, wynikających z konieczności pogodzenia istniejących i potencjalnych konfliktów przestrzennych. Tym sposobem przygotowany i uchwalony Plan miał stać się faktycznym instrumentem koordynacji polityki przestrzennej, za którego wdrażanie odpowiedzialne miały być zarówno samorząd województwa, ale także podmioty współpracy samorządowej w obszarze metropolitalnym.

W tym celu Marszałek Województwa Pomorskiego Mieczysław Struk wystąpił do Prezydenta Miasta Gdańska, jednocześnie przewodniczącego Stowarzyszenia Gdański Obszar Metropolitalny oraz Prezydenta Miasta Gdyni z propozycją podjęcia wspólnych

prac na sporządzeniu projektu Planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego. Propozycja ta została podjęta, czego efektem było podpisanie *Porozumienia w sprawie współpracy przy sporządzaniu projektu Planu Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego*. W prace nad sporządzeniem projektu Planu zaangażowane zostały oprócz prowadzącego zadanie Pomorskiego Biura Planowania Regionalnego, także jednostki planistyczne miast metropolii – Biuro Rozwoju Gdańska i Biuro Planowania Przestrzennego Miasta Gdyni.

Szeroka debata o kierunkach rozwoju przestrzeni województwa pomorskiego, w tym obszaru metropolitalnego, w perspektywie roku 2030 rozpoczęła się już w lipcu 2014 r., ale swój finał miała w trakcie szerokiego procesu konsultacji społecznych trwającego w kwietniu i maju 2016 roku. Także formuła współpracy między regionalną jednostką planistyczną a miejskimi pracownikami urbanistycznymi okazała się właściwa. Nawiązana współpraca pozwoliła wymienić się doświadczeniami i podejściami do planowania przestrzennego w skali lokalnej i regionalnej. Dzięki temu, w listopadzie 2016 roku Zarząd Województwa Pomorskiego przyjął formalnie pierwszy w Polsce projekt Planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego, kierując go pod obrady Sejmiku Województwa Pomorskiego celem uchwalenia.

Plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot 2030, gdyż taką ostateczną nazwę przyjął dokument, odnosi się do zagadnień kluczowych z punktu widzenia zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego oraz właściwego funkcjonowania przestrzeni całego województwa. Do najważniejszych zagadnień, których rozstrzygnięcia zaproponowano w Planie należą:

- zasady rozwoju zabudowy mające na celu porządkowanie struktur przestrzennych zgodnie z wymogami ładu przestrzennego,
- standardy dostępności do usług publicznych określające minimalny program funkcjonalno-użytko-

wy w dostosowaniu do rangi oraz obszaru obsługi poszczególnych ośrodków miejskich,

- zasady rozwoju funkcji metropolitalnych określające m.in. strategiczne obszary ich rozwoju oraz zasady zagospodarowania przestrzennego,
- struktura przestrzenna i hierarchia sieci dróg i linii kolejowych – ważnych dla dostępności i spójności przestrzennej regionu,
- działania w zakresie kształtowania węzła transportowo-logistycznego,
- kierunki rozwoju systemów zaopatrzenia w energię elektryczną, gaz i paliwa płynne, w tym działania związane z kształtowaniem pomorskiego hubu paliwowo-energetycznego,
- struktura powiązań ekologicznych regionu, jako właściwych dla zapewnienia jakości i warunków ochrony różnorodności biologicznej,
- zasady rozwoju sieciowych produktów turystycznych, w tym tras rowerowych, szlaków kajakowych i żeglarskich eksponujących najważniejsze walory województwa,
- kierunki ochrony zasobów środowiska kulturowego.

Przedstawiona w Planie wizja rozwoju przestrzennego obszaru metropolitalnego jest ambitna, ale dzięki współpracy samorządów na etapie sporządzania projektu Planu i zaangażowaniu w ten proces gmin i powiatów, dokument pozwala skuteczniej koordynować polityki rozwoju przestrzennego obszaru metropolitalnego, a zarazem efektywniej wydatkować ograniczone fundusze publiczne wpływające na pozytywne zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym metropolii.

ZAKOŃCZENIE

Proces budowy pomorskiej metropolii nie kończy się jednak na Planie zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego. Wymaga on dalszych skoordynowanych działań na polu wielu wyzwań, przed którymi stoją polskie metropolie. Zahamowany w ostatnich dwóch latach proces wdrażania rozwią-

zań w zakresie zarządzania obszarami metropolitalnymi, nie powstrzyma jednak dalszych procesów metropolizacji polskiej przestrzeni. Krótko obowiązująca ustawa metropolitalna z 2015 roku okazała się być prawem martwym. Brak woli politycznej i zrozumienia dla idei metropolitalnej oraz potrzeb szerokiej współpracy między samorządami kształtujących się metropolii, nie ułatwia rozwoju metropolii.

Doświadczenie tworzenia Planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego pokazuje, że współpraca metropolitalna jest nie tylko konieczna, ale przede wszystkim jest możliwa. Wymaga ona jednak zdecydowanych działań nie tylko strony samorządowej, ale także strony rządowej. Dialog ten wymaga odejścia od błędnych założeń i tez oraz za-

stąpienia ich właściwym rozumieniem interesu publicznego, który niestety często jest sprzeczny z tzw. interesem politycznym. Należy jednoznacznie wskazać, że powracające w dyskusji publicznej tezy, że rozwój metropolii ogranicza rozwój pozostałych obszarów, są błędne i nie są w interesie rozwojowym całego kraju, a zwłaszcza obszarów wiejskich położonych z dala od ośrodków miejskich.

Prawna formuła zarządzania obszarem metropolitalnym jest warunkiem koniecznym skutecznego prowadzenia metropolitalnej polityki przestrzennej, wymaga zinstytucjonalizowanej formuły metropolitalnej, która zapewnić miała uchylona ustawa metropolitalna. Pozostaje więc postawić pytanie – *Quo vadis metropolia in Polonia?*