

**DOROTA KAMROWSKA-ZAŁUSKA**

Politechnika Gdańska

## **ZARZĄDZANIE ROZWOJEM W OBSZARZE FUNKCJONALNYM GDAŃSK-GDYNIA-SOPOT – PODEJŚCIE TERYTORIALNE**

**Abstract: Governance of Urban Functional Area of Gdańsk-Gdynia-Sopot – Territorial Approach.** In the current programming period 2014-2020 steps were taken to strengthen territorial dimension Cohesion Policy as important condition of effectiveness of its implementation. This include introduction of the new instruments such as Integrated Territorial Investments. The objective of the paper is to outline how those changes influence governance of urban functional area of Gdańsk-Gdynia-Sopot by examining the relationship between long term strategic planning and project-oriented approach.

The paper presents analyzes strategic development policies, regulations and instruments as well as their role in further shaping both competitive position and quality of life in urban functional area of Gdańsk-Gdynia-Sopot. Existing policies on regional and metropolitan planning and management (*e.g.* Regional Development Strategy) work as a framework for spatial and economic development though their influence on ongoing spatial processes is limited. The same applies to governance of the urban functional area. At the same time, rooted in EU Cohesion Policy, regional funding schemes strongly determine the shape of new investments within the region.

**Keywords:** Pomorskie Voivodeship, strategic planning, urban functional areas.

### **Wprowadzenie**

Odejście od programowania, planowania i zarządzania rozwojem w administracyjnych granicach jednostek samorządowych na rzecz planowania w spójnych, opartych na powiązaniach społeczno-ekonomiczno-przestrzennych obszarach funkcjonalnych, stanowi ważny temat w dyskursie dotyczącym polityki rozwoju w Polsce. Jest to szczególnie istotne w kontekście zmian, jakie wprowadzono wraz z nową perspektywą finansową Unii Europejskiej na lata 2014-2020, a w szczególności nowych instrumentów sterowania rozwojem w obszarach funkcjonalnych, takich jak Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) [Kamrowska-Załuska, Obracht-Prondzyńska 2017].

Celem opracowania jest przedstawienie, jak te zmiany wpływają na zarządzanie miejskim obszarem funkcjonalnym Gdańsk-Gdynia-Sopot (MOF G-G-S), badając relacje między długoterminowym planowaniem strategicznym i dokumentami operacyjnymi, opartymi na podejściu projektowym (*project-oriented approach*, szerzej w: Healey *et al.* 2015). W pracy przedstawiono analizę polityki rozwojowej, jak również relację dokumentów strategicznych i programów przygotowywanych na poziomie regionalnym i ponadlokalnym oraz ich rolę w kształtowaniu zarówno pozycji konkurencyjnej i jakości życia w MOF G-G-S.

Obowiązujące strategie i programy dotyczące planowania i zarządzania na poziomie regionalnym i metropolitalnym (np. strategia rozwoju regionalnego) działają jako ramy dla rozwoju przestrzennego i społeczno-gospodarczego, choć ich wpływ na trwające procesy przestrzenne jest w wielu dziedzinach ograniczony ze względu na ich zakres problemowy. To samo odnosi się do zarządzania obszarem metropolitalnym. Jednocześnie, wynikające z polityki spójności UE, regionalne instrumenty finansowe, a w szczególności RPO Województwa Pomorskiego, w dużym stopniu determinują kształt nowych inwestycji w regionie, ponieważ większość działań inwestycyjnych wspierana jest przez instrumenty Polityki Spójności UE.

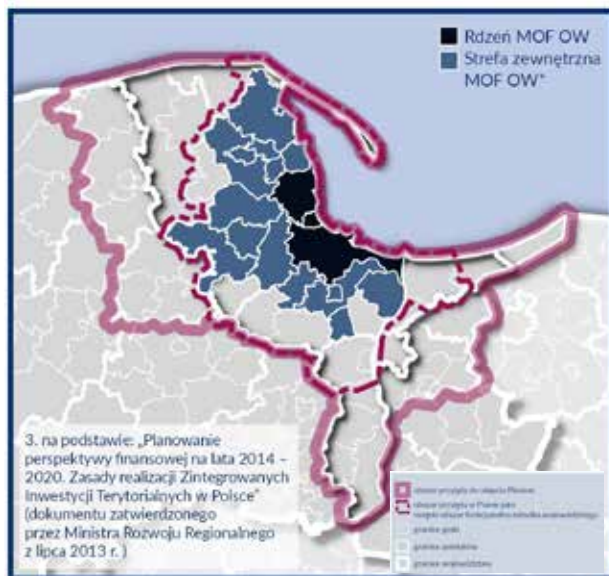
## **1. Miejskie obszary funkcjonalne w badaniach i praktyce wdrożeniowej w Polsce**

Problem delimitacji [Smętkowski 2007; Śleszyński 2013; Heffner 2013] i funkcjonowania [Smętkowski *et al.* 2008; Parteka, Gołędzinowska 2012; Lorens 2015a, 2015b] miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce jest badany i opisywany w literaturze przez liczne zespoły naukowe jako kluczowy trend w rozwoju ważnych ośrodków miejskich w Polsce. Jednocześnie, mimo że obszary funkcjonalne pojawiają się już w przyjętej w marcu 2003 r. *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, a przyjęta w 2011 r. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* wskazuje potrzebę delimitacji i ustalenia kierunków ich rozwoju, w celu wzmocnienia polityki spójności i utworzenia trwałych partnerstw, to nowe narzędzia polityki przestrzennej, takie jak ZIT istotnie wpływają na planowanie i zarządzanie w obszarach funkcjonalnych miast wojewódzkich w Polsce [szerzej Kamrowska-Załużska, Obracht-Prondzyńska 2017].

## **2. Specyfika miejskiego obszaru funkcjonalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot**

Policentryczny miejski region funkcjonalny składa się z trzech nadmorskich miast tworzących jego trzon, czyli Gdańska, Sopotu i Gdyni, jak również z dalszych pięciu

ośrodków miejskich. Chociaż pozycja Gdańska, jako stolicy regionu jest najsilniejsza, drugie co do wielkości miasto – Gdynia – jest również aktywnym ośrodkiem rozwoju, który świadomie kształtuje swoją pozycję konkurencyjną w regionie. Trzon metropolii ma strukturę liniową z nanizanymi na główną oś komunikacyjną węzłami struktury osadniczej, z których każdy ma inny rozmiar i specjalizację funkcjonalną [Kamrowska-Załużska 2015].



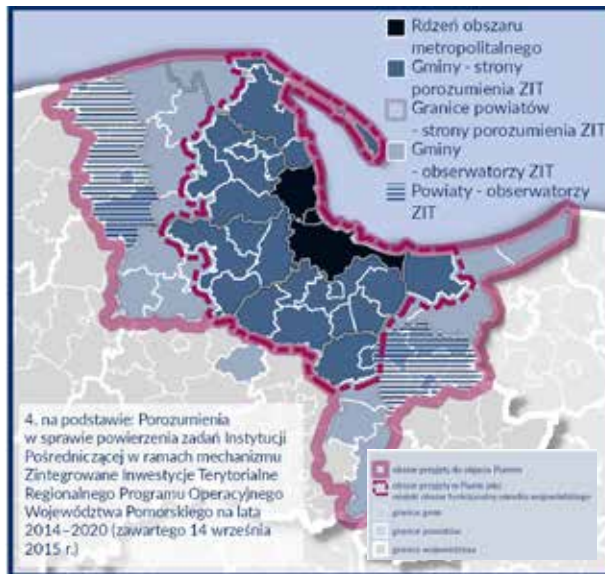
Ryc. 1. Różne ujęcia delimitacji miejskiego obszaru funkcjonalnego G-G-S

Źródło: [Plan zagospodarowania przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot 2030, 2016, s. 10].

Podczas kształtowania się MOF G-G-S można zauważyć różne możliwe podejścia do terytorium i jego delimitacji zaczynając do podejścia administracyjnego przez strukturalne, aż po funkcjonalne. Następną niezwykle ważną kwestią jest model zarządzania obszarem metropolitalnym. W przypadku MOF G-G-S rozważane były zarówno „twarde” rozwiązania instytucjonalne, jak też „miękkie” formy współpracy. Pierwszy model mający formę odgórną i obligatoryjną preferowany był przez Gdańsk jako stolicę województwa, podczas gdy Gdynia skłania się bardziej w kierunku oddolnego, woluntarystycznego modelu. Co więcej, dwubiegunowy ukształtowany już w okresie dwudziestolecia międzywojennego układ obszaru oraz najważniejsze decyzje dotyczące lokalizacji kluczowych inwestycji sprawiały, że przez cały czas swojego rozwoju Gdynia i Gdańsk zawsze pozostawały względem siebie w układach konkurencyjnych [Sagan, Canowiecki 2011]. Obecnie konkurencja międzygminna wynika w głównej mierze z neoliberalnej rzeczywistości, w jakiej funkcjonują polskie

miasta [Szymtkowska 2014]. Jej przejawy są widoczne poczynając od sporu o nazwę obszaru metropolitalnego, a kończąc na dublowaniu kolejnych funkcji i inwestycji przez najważniejsze trójmiejskie ośrodki tworzące metropolię. Jednocześnie należy podkreślić przykłady kooperacji, takie jak wspólny bilet metropolitalny, wprowadzenie Zintegrowanego Systemu Zarządzania Ruchem „Tristar”, czy też powstanie Pomorskiej Kolei Metropolitalnej.

Trzy miasta mają oddzielne aspiracje rozwojowe i jak wskazano powyżej często inaczej widzą zarządzanie obszarem funkcjonalnym. Choć w ciągu ostatnich dziesięciu lat istniała tendencja do zrzeszania się w ramach tworzonych struktur metropolitalnych, polityka poszczególnych miast, szczególnie Gdyni i Gdańska, doprowadziła do sytuacji, w której powstały dwa oddzielne fora metropolitalne, zrzeszające gminy i powiaty [Lorens *et al.* 2014]. W perspektywie finansowej 2014-2020, w kontekście ZIT, rozpoczęto długotrwały proces delimitacji obszaru, podpisania porozumienia oraz przygotowania strategii ZIT. Powołano też związek ZIT, który jako struktura zarządczo-kooperacyjna zawiązana w ramach wdrażania Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych odgrywa ważną rolę w planowaniu i zarządzaniu w MOF G-G-S.



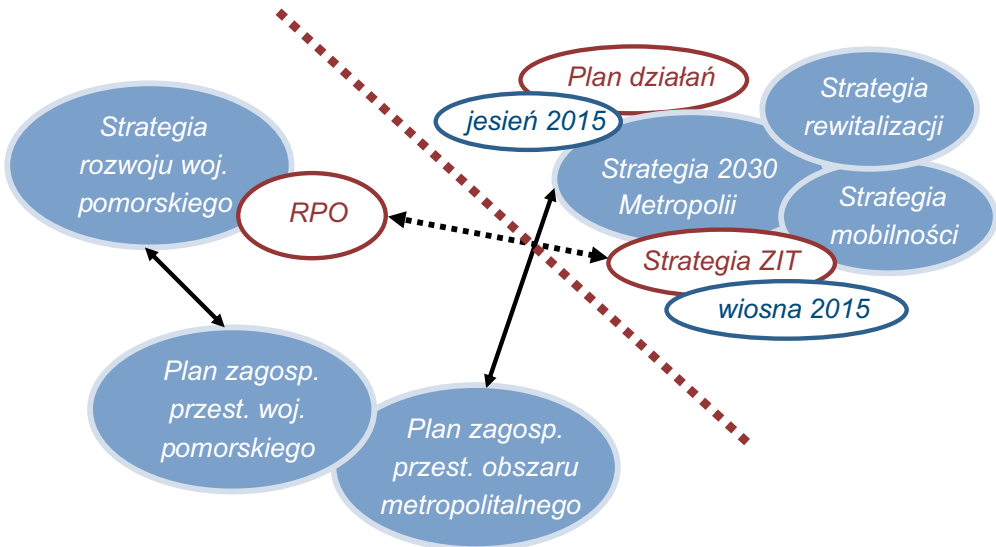
Ryc. 2. Zasięg porozumienia ZIT

Źródło: [Plan zagospodarowania przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot 2030, 2016, s. 10].

Pozytywnym aspektem tego procesu jest powstanie w maju 2015 r. wspólnego forum metropolitalnego G-G-S. Jest to bardzo ważny i symboliczny krok, ale w tym samym czasie, to dopiero jeden z etapów na drodze do głębszej współpracy w obszarze funkcjonalnym G-G-S. Następnym ważnym etapem jest podjęta w czerwcu 2016 r. uchwała w sprawie poparcia koncepcji utworzenia związku metropolitalnego w granicach OM G-G-S w ramach *Ustawy o związkach metropolitalnych*, która weszła w życie 1 stycznia 2016 r.

### 3. Analiza powiązań dokumentów strategicznych planistycznych i operacyjnych

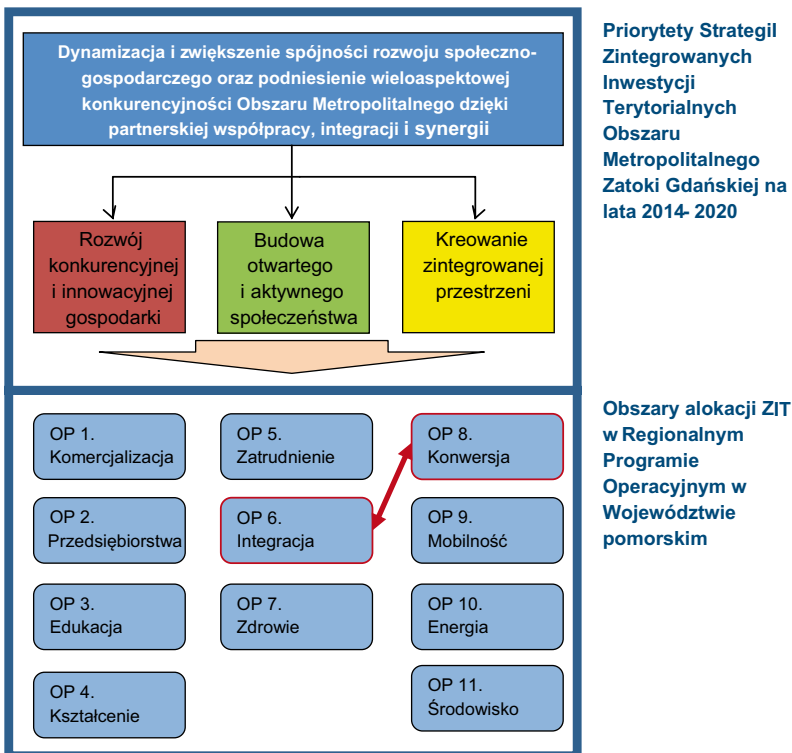
Analizując powiązania między dokumentami strategicznymi i operacyjnymi tworzącymi ramy dla rozwoju i funkcjonowania miejskiego obszaru funkcjonalnego G-G-S można wyróżnić dwie kategorie dokumentów: te sporządzone przez Marszałka Województwa Pomorskiego, takie jak przyjęta w 2012 r. *Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020*, *RPO Województwa Pomorskiego*, czy procedowany *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego* oraz dokumenty sporządzone przez stowarzyszenie OM G-G-S i związki ZIT. Koordynację działań utrudnia to, że sporządzane są one przez różne podmioty zarządzające, a co więcej ramy czasowe ich powstania często nie są spójne. Jednocześnie należy podkreślić współpracę wszystkich podmiotów przy pracach nad planem zagospodarowania obszaru metropolitalnego.



Ryc. 3. Analiza powiązań dokumentów strategicznych planistycznych i operacyjnych

Źródło: Opracowanie własne.

Analizując cel i priorytety Strategii ZIT na lata 2014–2020 możemy wskazać cele umocowane w trzech sferach: gospodarczej (*Rozwój konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki*), społecznej (*Budowa aktywnego i otwartego społeczeństwa*) i przestrzennej (*Kreowanie zintegrowanej przestrzeni*, z którego to celu w późniejszym etapie wydzielony został cel *Wzrost efektywności energetycznej i wdrożenie strategii niskoemisyjnej oraz efektywniejsze zagospodarowanie wód opadowych i roztopowych*). W samej *Strategii ZIT Obszaru Metropolitalnego Zatoki Gdańskiej na lata 2014–2020* wskazane są powiązania między celami strategicznymi a obszarami alokacji ZIT w *RPO Województwa Pomorskiego* odpowiadające osiom priorytetowym *RPO WP 2014-2020*.



Ryc. 4. Analiza zależności między celami i priorytetami *Strategii ZIT OMZG* i osiami priorytetowymi *RPO WP 2014-2020*

Źródło: *Strategia ZIT Obszaru Metropolitalnego Zatoki Gdańskiej na lata 2014–2020*, Gdańsk, wersja z 2014 [www.metropoliagdansk.pl, dostęp: 15.08.2015].

Jednak jeżeli nałożymy na ten obraz obszary o zerowej alokacji przewidzianej na ZIT w *RPO Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020* pokazane na ryc. 5, na które składają się *komercjalizacja wiedzy, edukacja, zawodowe kształcenie zawodowe*

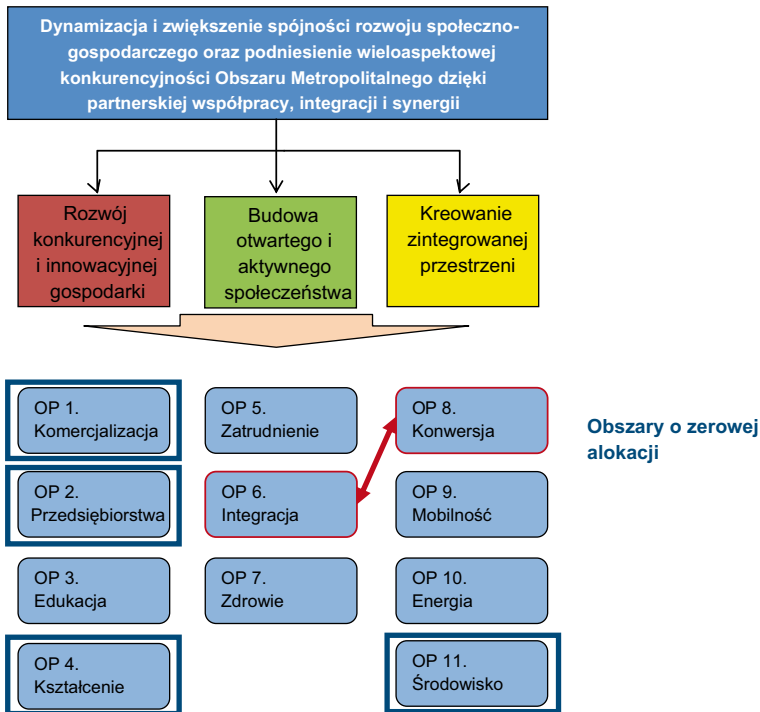
i *środowisko* możemy zauważyć, że aż w trzech z czterech obszarów przyporządkowanych do celu związanego z rozwojem gospodarczym nie będą realizowane żadne projekty (ryc. 6). Ponieważ obszary metropolitalne pełnią funkcję motorów rozwoju gospodarczego i innowacji tym bardziej zwraca uwagę brak projektów w trzech obszarach alokacji związanych z rozwojem gospodarczym.

| Oś priorytetowa        | Fundusz | Alokacja ZIT (EUR) | Alokacja ZIT (PLN) |
|------------------------|---------|--------------------|--------------------|
| Komercjalizacja wiedzy | EFRR    | 0                  | 0                  |
| Przedsiębiorstwa       | EFRR    | 7 859 146          | 33 008 413         |
| Edukacja               | EFS     | 0                  | 0                  |
| Kształcenie zawodowe   | EFRR    | 0                  | 0                  |
| Zatrudnienie           | EFS     | 41 486 263         | 174 242 304        |
| Integracja             | EFS     | 24 347 380         | 102 258 996        |
| Zdrowie                | EFRR    | 6 928 383          | 29 099 208         |
| Konwersja              | EFRR    | 41 343 445         | 173 642 469        |
| Mobilność              | EFRR    | 74 443 254         | 312 661 666        |
| Energia                | EFRR    | 62 873 168         | 264 067 305        |
| Środowisko             | EFRR    | 0                  | 0                  |
| Pomoc techniczna       | EFS     | 0                  | 0                  |

Ryc. 5. Obszary o zerowej alokacji przewidzianej na ZIT w RPO Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [www.metropoliagdansk.pl/fundusze-europejskie/zit-w-województwie-pomorskim] za RPO Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020, s. 139.

Oczywiście możliwe jest, aby w miejskim obszarze funkcjonalnym G-G-S przedsięwzięcia ze sfery gospodarczej były finansowane z innych źródeł, w tym też z RPO Województwa Pomorskiego, oraz z programów krajowych, takich jak *PO Inteligentny Rozwój*, *PO Wiedza Edukacja Rozwój*, czy *PO Infrastruktura i Środowisko*, ponieważ projekty wzmacniające rolę Trójmiasta jako rdzenia obszaru metropolitalnego pełniącego szczególne funkcje w skali kraju, zwłaszcza w kontekście gospodarki morskiej, mogą zostać zakwalifikowane do wsparcia również w ramach programów krajowych. Mimo że ww. programy częściowo mogłyby uzupełnić ten nierównomierny rozkład środków i działań, struktura Strategii ZIT wskazuje to, że jest bliższa dokumentowi operacyjnemu opartemu na podejściu projektowym niż długofalowej strategii zapewniającej zintegrowany rozwój obszarów miejskich.



Ryc. 6. Analiza zależności pomiędzy celami i priorytetami *Strategii ZIT OMZG* i osiami priorytetowymi *RPO WP 2014-2020* z zaznaczonymi obszarami o zerowej alokacji przewidzianej na ZIT w *RPO Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020*

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Strategia ZIT OMZG na lata 2014–2020, Gdańsk, wersja z 2014 [www.metropoliagdansk.pl, dostęp: 15.08.2015].

## Uwagi końcowe

Aby zapewnić efektywność procesu integracji planowania strategicznego i podejścia projektowego we wdrażaniu podejścia terytorialnego do zarządzania rozwojem kluczowa pozostaje kwestia zarządzania miejskim obszarem funkcjonalnym, a także potrzeba wyłonienia lidera tego procesu. Analizując proces kształtowania się struktur metropolitalnych w MOF G-G-S należy podkreślić wieloletnie próby koordynacji działań i strategii zwieńczone pewnymi sukcesami, takimi jak powstanie Rady Metropolitalnej Zatoki Gdańskiej, integracja dwóch konkurencyjnych Forów Metropolitalnych, czy też wypracowanie uchwały w sprawie poparcia koncepcji utworzenia związku metropolitalnego w granicach OM G-G-S, w ramach *Ustawy o związkach metropolitalnych*, która weszła w życie 1 stycznia 2016 r. Co więcej, istotne jest również powstanie wielu wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych, takich jak Pomorska



Kolej Metropolitalna, czy też system kierowania ruchem Tristar. Jednak istnieje jeszcze szerokie pole wymagające głębszej współpracy, zarówno w dziedzinie wspólnej koordynacji działań z zakresu planowania strategicznego i przestrzennego, jak i ograniczenia konkurencji oraz realizacji inwestycji, które powinny wpływać na rozwój całego obszaru funkcjonalnego, a nie tylko jego poszczególnych aktorów.

W dzisiejszym planowaniu na poziomie miejskim i regionalnym, obecne są kwestie, które mimo że odpowiadają na wyzwania w skali globalnej i europejskiej i dlatego są wskazywane jako zasady horyzontalne polityki spójności UE, mogą jednocześnie być rozwiązane jedynie w obszarach funkcjonalnych. Należą do nich takie zagadnienia, jak rozwój osadnictwa i ochrona krajobrazu, zrównoważona mobilność, czy też realizacja i wykorzystanie infrastruktury zarówno technicznej, jak i społecznej o znaczeniu ponadlokalnym. Opracowanie wpisuje się w ideę planowania prowadzonego jednocześnie w dwóch skalach [*two-scale urbanism* – Reicher *et al.* 2011], oznacza to, że strategiczne ramy na poziomie regionalnym zostały wypracowane i są przestrzegane, ale także, że, konkretne projekty, które są realizowane lokalnie lub w ramach współpracy między samorządami, wpływają istotnie na kształt procesów rozwojowych w danym regionie.

W najbliższych latach po 2020 r. rola obszarów funkcjonalnych w polityce regionalnej będzie wzrastać, jednak próbując wskazać warunki efektywności procesu integracji planowania strategicznego i podejścia projektowego we wdrażaniu podejścia terytorialnego do zarządzania rozwojem trzeba poszukać odpowiedzi na następujące pytania: Jaka będzie rola *Ustawy o związkach metropolitalnych*, która weszła w życie 1 stycznia 2016 r. oraz czy powstaną związki metropolitalne w innych obszarach metropolitalnych poza województwem śląskim, np. w OM G-G-S. Jednocześnie, w nowej perspektywie finansowej można spodziewać się istotnego obniżenia skali interwencji finansowanych w ramach Polityki Spójności UE lub przynajmniej zmiany ich struktury – priorytetów i obszarów wsparcia, jeżeli niektóre z regionów Polski, prawdopodobnie łącznie z woj. pomorskim, zmienią kategorię i z grupy regionów słabiej rozwiniętych przejdą do grupy regionów w fazie przejściowej. Istnieje potrzeba stworzenia systemu finansowania procesów rozwojowych w mniejszym stopniu zależnego od instrumentów finansowych UE, który wspierać będzie instytucjonalnie, organizacyjnie i finansowo przeprowadzanie procesów rozwojowych.

## Literatura

- Healey P., Silva E., A., Harris N., Van den Broeck P., 2015, *The Routledge Handbook of Planning Research Methods*. Routledge, Nowy York.
- Heffner K., 2013, *Wykorzystanie powiązań funkcjonalnych obszarów miejskich jako potencjalów rozwojowych regionów Polski Zachodniej*, [w:] *Badania miejskie i regionalne. Doświadczenia i perspektywy*, F. Kuźnik (red.). PAN, Warszawa.

- Kamrowska-Załużska D., 2015, *Fundusze UE w Gdańsku w latach 2004–2013 i ich wpływ na rozwój funkcji metropolitalnych*, [w:] *Poszukiwanie modelu inteligentnego miasta. Przegląd Gdańska i Glasgow*, J. Bach- Głowińska (red.). Wolters Kluwer SA.
- Kamrowska-Załużska D., Kostrzewska M., Gołędzinowska A., 2015, *Wpływ wydarzeń masowych i związanych z nimi programów przekształceń na potencjał rozwojowy europejskich metropolii nadmorskich*. Biuletyn KPZK PAN, z. 259, Warszawa.
- Kamrowska-Załużska D., Obracht- Prondzyńska H., 2017, *Implementing Integrated Territorial Investments*, [w:] *Uncovering the Territorial Dimension of European Union Cohesion Policy Cohesion, Development, Impact Assessment and Cooperation* E. Medeiros (red.). Routledge, [<https://www.routledge.com/Uncovering-the-Territorial-Dimension-of-European-Union-Cohesion-Policy/Medeiros/p/book/9781138049178>].
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z 13 grudnia 2011 r.
- Lorens P., 2015a, *Współczesne procesy rozwoju miast i obszarów miejskich*. Studia KPZK PAN, t. CLXIV, Warszawa.
- Lorens P., 2015b, *Scenariusze rozwoju przestrzennego obszaru metropolitalnego Trójmiasta*. Biuletyn Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM, Seria Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna, nr 29.
- Lorens P., Kamrowska-Załużska D., Kostrzewska M., 2014, *Urban Transformations of Gdańsk Bay Metropolitan Area*. Urban Design.
- Pankau F., Markešić I., Pietruszewski J., 2005, *Planowanie i zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego Trójmiasta*, [w:] *Integracja i dezintegracje obszarów metropolitalnych*, P. Lorens (red.). Biblioteka Urbanisty, Warszawa.
- Parteka T., Gołędzinowska A., 2012, *Funkcjonalny obszar Delt Wisły w terytorializacji Polski*, [w:] *Obszar funkcjonalny Żuław w polityce rozwoju przestrzennego Kraju*. Studia KPZK PAN, t. CXLVI, Warszawa.
- Plan zagospodarowania przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot 2030*, przyjęty Nr 318/XXX/16 Sejmiku Województwa Pomorskiego z 29 grudnia 2016 r.
- Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Pomorskiego na lata 2014–2020*, przyjęty uchwałą nr 196/20/15 Zarządu Województwa Pomorskiego z 3 marca, 2015.
- Reicher C., Kunzmann K. R., Polivka J., Roost F., Utku Y., Wegener M., 2011, *Schichten einer Region – Kartenstücke zur räumlichen Struktur des Ruhrgebiets*. JOVIS Verlag, Berlin.
- Sagan I., Canowiecki Z., 2011, *Między integracją a konkurencją. Gdańsko-Gdyński Obszar Metropolitalny*. Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Smętkowski M., 2007, *Delimitacja obszarów metropolitalnych – nowe spojrzenie*, [w:] *Rozwój, region, przestrzeń*, G. Gorzelak, A. Tucholska (red.). MRR, EUROREG, Warszawa.
- Smętkowski M., Jałowicki B., Gorzelak G., 2008, *Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja*. Raport EUROREG, UW, Warszawa.

- Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Obszaru Metropolitalnego Zatoki Gdańskiej na lata 2014–2020*, Gdańsk, wersja z 2014 [[www.metropoliagdansk.pl](http://www.metropoliagdansk.pl),dostęp: 15.08.2015].
- Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Obszaru Metropolitalnego Zatoki Gdańskiej na lata 2020*, Gdańsk, 2014-2016, Załącznik nr 1 do Uchwały 42/2016 Walnego Zebrania Członków Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot z 15 lutego 2016 r. [[www.metropoliagdansk.pl](http://www.metropoliagdansk.pl), dostęp: 15.10.2016]
- Szmytkowska M., 2014, *Top-down czy bottom-up? Dylematy kształtowania policentrycznych obszarów metropolitalnych na przykładzie Trójmiasta*. Studia Regionalne i Lokalne, Nr 3(57).
- Śleszyński P. 2013, *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw*. Przegląd Geograficzny, t. 85, z. 2 , IGiPZ PAN, Warszawa.