



Gdańsk, 11 marca 2013 r.

Formularz uwag

Delimitacja Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Trójmiasta

Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich

1. Czy zaproponowane przez MRR wyniki delimitacji Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Trójmiasta faktycznie odzwierciedlają granice tego obszaru?

Biorąc pod uwagę szereg wątpliwości przedstawionych w odpowiedzi na pyt. 2 oraz w części III **brak jest przesłanek do tego, aby uznać, iż zaproponowana delimitacja faktycznie odzwierciedla granice Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego (MOF).**

Jeszcze bardziej właściwym w tym kontekście jest stwierdzenie, że przedstawiona delimitacja nie odzwierciedla celów, jakie stawiała przed nią Koncepcja Zagospodarowania Przestrzennego Kraju 2030 (KPZK 2030), na podstawie której kryteria delimitacji dla MOF miasta wojewódzkiego (tj. Miasta Gdańska) miały zostać opracowane.

2. Jakie inne, niż określone przez MRR, przesłanki o charakterze funkcjonalnym uzasadniają korektę zaproponowanych granic Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Trójmiasta?

Dla odpowiedzi na to pytanie ważne jest przypomnienie głównych aspektów związanych z celem delimitacji MOF.

Kryteria delimitacji tzw. „miejskich obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich (w tym metropolitalnych)”, które wedle KPZK 2030 miały zostać opracowane przez Zespół złożony z przedstawicieli ministrów właściwych ds. rozwoju regionalnego, transportu, budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, łączności i samorządów terytorialnych miały być fundamentem wprowadzenia **zintegrowanego podejścia do prowadzenia polityki rozwoju** i polityki przestrzennej. Jako podstawowy wyznacznik zintegrowanego podejścia do zagadnień rozwoju wskazane zostało **„zindywidualizowane podejście do różnych terytoriów wyznaczanych na podstawie cech społeczno-gospodarczych i przestrzennych w ujęciu dynamicznym”** (KPZK, s. 5). Podejście to stanowić ma odpowiedź na wyzwania polityki przestrzennej, które mają charakter polityczny, gospodarczy (budowa konkurencyjności, zapewnienie energii), środowiskowy



(zachowanie bioróżnorodności), demograficzny (depopulacja, migracje, starzenie się społeczeństwa), społeczny (budowa kapitału społecznego) i kulturowy (zmiana wzorców zachowań)¹.

Kolejnym fundamentalnym aspektem przeprowadzenia delimitacji MOF jest rola, jaką wskazano obszarom metropolitalnym w zakresie realizacji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. W tym kontekście jako pierwsze działanie służące rozwojowi kraju wskazane zostało „tworzenie warunków do dalszego rozwoju sieci największych miast – **motorów wzrostu i procesów rozwojowych w skali kraju**”². Zgodnie z wizją przedstawioną w KPZK „rozwój koncentruje się w węzłach sieci, którymi są główne miasta”.

Warto też przypomnieć, że zgodnie z Koncepcją zasięg geograficzny obszarów funkcjonalnych zależy ma od celu, jakiemu delimitacja ma służyć, oraz iż **metody konsultacji zasięgu obszarów funkcjonalnych służyć mają zapewnieniu partnerstwa i współpracy**.³

Biorąc pod uwagę powyższe kwestie, **nie jest możliwe podjęcie subiektywnej decyzji nt. korekty zaproponowanych granic „MOF miasta wojewódzkiego (obszaru metropolitalnego)”**. Bez wątplenia natomiast koniecznym jest uzupełnienie zaproponowanych kryteriów delimitacji, tj.:

- siedmiu wskaźników obliczanych na podstawie badań i danych statystycznych (spośród których S2 i S3 są tożsame, co zapewne jest błędem redakcyjnym, ale uniemożliwia pełną ich ocenę) oraz
- trzech zasad merytorycznych (administracyjnej; typologicznej; spełniania min. I. kryteriów)

o szereg innych wskaźników obrazujących charakter i natężenie powiązań funkcjonalnych, w tym o charakterze:

- 1) **transportowym** (zachowania i preferencje transportowe mieszkańców z otoczenia obszaru centralnego);
- 2) **tożsamościowym** (poczucie więzi mieszkańców samorządów z metropolią)
- 3) **kulturowym** (m.in. zasięg spełniania potrzeb wyższego rzędu przez centrum MOF);
- 4) **edukacyjnym** (np. udział absolwentów szkół średnich z danej JST wybierających studia w ośrodku centralnym);
- 5) **politycznym** (istniejący zakres współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego);
- 6) **energetycznym** (istniejące i potencjalne źródła energii o znaczeniu ponadlokalnym);
- 7) **społecznym** (zasięg funkcji kapitałotwórczej - w zakresie tworzenia i pomnażania kapitału społecznego);

¹ KPZK 2030, s. 6

² KPZK 2030, s. 7

³ KPZK, s. 179



Zaproponowane powyżej wskaźniki są niezbędne do zdiagnozowania faktycznego obszaru funkcjonalnego, a więc do wskazania rzeczywistego zasięgu powiązań, który dziś nie jest obiektywnie znany. Powiązania te są zaś znacznie bardziej istotne, aniżeli dane statystyczne na temat gęstości zaludnienia, czy jakichkolwiek innych danych statystycznych obliczanych jako stosunek do średniej dla danego województwa. **Dopiero po ich uwzględnieniu i zdiagnozowaniu możliwe jest stwierdzenie, czy w zasięgu funkcjonalnym jedyne w północnej Polsce obszaru metropolitalnego, jakim jest GOM, leżą takie miasta jak Tczew i Malbork.** (Choć jeśli traktujemy obszary metropolitalne jako najważniejsze motory rozwoju kraju, to a priori należy przyjąć że leżą). Z innej strony, wydaje się jasnym, iż po uwzględnieniu i zdiagnozowaniu zakresu powiązań we wskazanych przez nas obszarach okaże się, że z rdzeniem obszaru funkcjonalnego powiązane są takie gminy powiatów gdańskiego, kartuskiego i wejherowskiego jak **Trąbki Wielkie, Sierakowice, czy Gniewino.**

Równocześnie na **pełne poparcie zasługuje stanowisko Zarządu Województwa Pomorskiego nt. konieczności uwzględnienia trendów rozwojowych (pkt. 3 stanowiska)** poprzez analizę zmienności poszczególnych wskaźników, ponieważ statystyczne ich wyliczenie przy braku aktualnych danych i nieuwzględnieniu wpływu dynamicznych przemian w infrastrukturze i sytuacji społeczno-gospodarczej nie może doprowadzić do trafnych wniosków.

W stosunku zaś do trzech zaproponowanych zasad merytorycznych delimitacji, koniecznym wydaje się wprowadzenie następujących ich weryfikacji:

- 8) **Należy zrezygnować z zasady administracyjnej**, gdyż stoi ona wprost w sprzeczności z ideą podejścia funkcjonalnego;
- 9) Jeśli delimitacja MOF służyć ma lepszemu dostosowaniu polityki rozwoju krajowych ośrodków wzrostu **nie może być ona oparta o wskaźniki wyznaczane na podstawie średnich wojewódzkich, a jedynie krajowych;**
- 10) **Zasadę typologiczną należy uzupełnić o funkcjonowanie w polskim samorządzie powiatów.** Mimo, że to gminy są podstawową jednostką samorządu terytorialnego w Polsce, to funkcjonalność przestrzenna wiąże się nie tylko z występowaniem wspólnych wyzwań i problemów, ale również z możliwością ich wykorzystywania bądź – odpowiednio – rozwiązywania, a to jest możliwe tylko przy uwzględnieniu ustawowych kompetencji zarówno gmin, jak i powiatów.



Część III – uwagi

Kryteria delimitacji obszarów metropolitalnych w Polsce powinny być wypracowane zgodnie z podejściem funkcjonalnym, a nie statystyczno-administracyjnym.

Jeśli obszary funkcjonalne mają być delimitowane w sposób zgodny z założeniami KPZK 2030, należy przyjąć że zakres powiązań w ramach MOF może się różnić w zależności od diagnozowanej funkcji. Ażeby jednak delimitację MOF przeprowadzić, należy najpierw uzgodnić jaką funkcję rozwojową chce się zdiagnozować, a następnie ją zdiagnozować. Ustalanie gęstości zaludnienia czy innych przyjętych w zleconej przez MRR ekspertyzie jako wskaźników podstawowych, jak również wprowadzenie do analizy administracyjnych ograniczeń potencjalnych MOF (przyjęcie założenia że powiązania kończą się na granicy województwa) jest sprzeczne z założeniami całego przedsięwzięcia.

Dodatkową wartością opracowania kryteriów delimitacji MOF powinna być sytuacja, w której staną się one naturalną podstawą do monitorowania zjawisk zachodzących w obszarach funkcjonalnych oraz zagwarantują skuteczność prowadzonej dla nich (i przez nie) polityki rozwoju.

Aby możliwe było zarówno tworzenie polityk, jak i prowadzenie statystyki, nie można ignorować faktu, że część kompetencji samorządu terytorialnego w Polsce od 1999 roku należy do powołanych wtedy powiatów. Tym samym rozwiązywanie wcześniej zdiagnozowanych funkcjonalnie – w ramach MOF – zjawisk nie jest możliwe bez współpracy z tymi jednostkami samorządu. Niepomijanie powiatów w analizie obszarów metropolitalnych (czy też obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich) było by również zgodne z metodyką Eurostatu (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/metropolitan_regions) oraz Rozporządzeniem (WE) NR 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 roku w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) (Dz.U. L 154 z 21.6.2003).

Wierzę, że dalszy proces wypracowywania kryteriów delimitacji MOF realizowany będzie zgodnie z założeniami KPZK, wedle zasady partnerstwa i współpracy. Warto w tym kontekście przywołać zapisy wspomnianego Rozporządzenia, mówiące że **wyznaczając statystyczne obszary funkcjonalne "należy uwzględnić rzeczywistą polityczną, administracyjną i instytucjonalną sytuację"**. W tym kontekście wyrażam również nadzieję, że zrzeszające obecnie 42 jednostki samorządu terytorialnego Stowarzyszenie Gdański Obszar Metropolitalny okaże się partnerem województwa pomorskiego i Ministerstwa w dalszej pracy nad tym niezwykle istotnym zagadnieniem.



PS. Do niniejszej opinii dołączam również ekspertyzę nt. zaproponowanych kryteriów delimitacji sporządzoną dla Gdańskiego Obszaru Metropolitalnego przez prof. Mariusza Czepczyńskiego oraz fragment z książki prof. Iwony Sagan i Zbigniewa Canowieckiego nt. negatywnych dla naszego regionu skutków przyjęcia kryterium wojewódzkiego w wyznaczania obszarów metropolitalnych.

Prezes Zarządu Gdańskiego Obszaru Metropolitalnego

Prezydent Miasta Gdańska

Paweł Adamowicz