Strategia
2030

Opracowanie strategii rozwoju **Gdańskiego Obszaru Metropolitalnego do 2030 roku**

Diagnoza sektorowa

Zarządzanie Obszarem Metropolitalnym

Mirosław Grochowski, Tomasz Brodzicki, Marcin Wołek

Gdańsk 2014

Strategia
2030

Diagnoza
sektorowa

Zarządzanie Obszarem Metropolitalnym

Mirosław Grochowski, Tomasz Brodzicki, Marcin Wołek

Gdańsk 2014

Strategia 2030
Instytut Rozwoju
PAN IGiPZ

Spis treści

1. Wprowadzenie 7

2. Kluczowe wnioski 11

2.1 Rekomendacje 15

3. Executive summary 21

3.1 Key Findings 21

3.2 Recommendations 25

4. Współpraca metropolitalna w OM – przykłady 31

4.1 Współpraca JST w ramach obszaru metropolitalnego 31

4.2 Współpraca samorząd – sektor biznesu 37

4.3 Współpraca sektor nauki - biznes 39

5. Współpraca i zarządzanie w Obszarze Metropolitalnym 43

5.1 Wprowadzenie 43

5.2 Zarządzanie wieloszczeblowe 45

5.3 Zarządzanie wieloszczeblowe i partnerstwo terytorialne w praktyce OM? 46

5.4 Metoda METREX w odniesieniu do OM - wnioski 50

5.5 Model zintegrowany czy model scentralizowany? 53

5.6 Badanie ankietowe JST z OM 57

5.7 Analiza drzewa problemów 61

5.8 Konkurencja portów morskich Gdańska i Gdyni 62

5.9 Potencjalna konkurencja portów lotniczych Gdańska i Gdyni 64

6. Identyfikacja podstawowych problemów związanych z zarządzaniem w OM 69

6.1 Infrastruktura transportowa i transport publiczny 69

6.2 Władztwo planistyczne a integracja działań prorozwojowych 72

6.3 Współpraca gmin 73

6.4 Gospodarka lokalna i metropolitalna a zarządzanie rozwojem 73

7. Benchmarking OM 79

8. Analiza zróżnicowania wewnętrznego w obrębie OM 87

9. Analiza SWOT 91

10. Rekomendacje 97

11. Spis literatury 103

12. Spis skrótów 109

13. Załącznik 111

13.1 A. Rekomendacje dla dalszych prac analitycznych 111

13.2 B. Zestawienie związków międzygminnych, w których skład wchodzą gminy Obszaru Metropolitalnego (kolejność alfabetyczna) 112

13.3 C. Ankieta badawcza 114

Wprowadzenie

Niniejsze opracowanie dotyczy problematyki współpracy i zarządzania w Obszarze metropolitalnym oraz instytucjonalnych aspektów jego rozwoju. Realizowane jest w ramach projektu zleconego przez GOM konsorcjum złożonemu z IR w Sopocie oraz IGiPZ PAN w Warszawie. Opracowanie jest jednym z dziesięciu raportów cząstkowych, które mają przełożyć na diagnozę ogólną stanu obszaru metropolitalnego.[1]

Głównym celem opracowania jest wskazanie uwarunkowań współpracy: czynników jej sprzyjających i barier, które utrudniają bądź czynią współprace niemożliwą.

Głównymi źródłami informacji wykorzystanymi w analizach były opracowania dotyczące rozwoju województwa pomorskiego i wyznaczonego obszaru metropolitalnego (dalej OM), dokumenty programowe JST wchodzących w skład analizowanego OM, publikacje dotyczące współpracy JST, informacje dotyczące współpracy władz publicznych z innymi partnerami, wyniki badań ankietowych przeprowadzonych przez zespoły realizujące poszczególne moduły diagnozy oraz warsztaty, w czasie których przedstawiono założenia diagnozy i konsultowano wyniki prac.

Obiektywna ocena sytuacji w zakresie uwarunkowań i podejść do zarządzania wymagała też sięgnięcia do doświadczeń metropolii z innych krajów europejskich. Doświadczenia te wskazują, że **kluczowymi dla powodzenia podejmowanych inicjatyw są skoordynowane działania władz samorządowych różnych szczebli i fakt włączenia w te działa-**

1 dr Mirosław Grochowski - Zakład Geografii Miast i Organizacji Przestrzennej, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych UW; dr Tomasz Brodzicki – Katedra Ekonomiki Integracji Europejskiej, Wydział Ekonomiczny UG oraz Instytut Rozwoju; dr Marcin Wołek - Katedra Rynku Transportowego, Wydział Ekonomiczny UG.

nia wszystkich samorządów terytorialnych, które znajdują się w OM. Włączenie to sprzyja aktywnej metropolizacji i jest dowodem na akceptację założeń i wizji rozwoju metropolii oraz stosowanych mechanizmów realizacji działań, co wiąże się z zarządzaniem OM.

Materia zarządzania rozwojem terytorialnym jest złożona i specyficzna. W przypadku obszarów metropolitalnych skala trudności wzrasta, gdyż **obszary metropolitalne są zazwyczaj niejednorodne w sensie rozmieszczenia potencjału rozwojowego.**

Zrozumienie lokalnego i metropolitalnego kontekstu zachowań różnych aktorów możliwe jest jedynie przy bezpośrednim kontakcie z nimi. Dlatego w tym miejscu pragniemy podziękować wszystkim interesariuszom Projektu, reprezentantom GOM i NORDA, przedstawicielom NGOs i biznesu oraz sfery nauki, którzy uczestniczyli w warsztatach aktywnie dyskutując w czasie sesji i komentując kwestie zarządzania w kuluarach. Tak dyskusje jak i kuluarowe rozmowy, późniejsze kontakty telefoniczne i e-mailowe oraz pogłębione wywiady przeprowadzone przez członków poszczególnych zespołów analitycznych jak i zespół przygotowujący poniższe opracowanie, były źródłem wielu cennych informacji i inspiracji. Dziękujemy także przedstawicielom JST z OM, którzy odesłali wypełnione ankiety zawierające odpowiedzi pytania na temat sytuacji rozwojowej ich jednostek i podejścia do zarządzania OM.

Dziękujemy Państwu serdecznie!

Kluczowe wnioski

1. **Przypadek OM jest wyjątkowy na skalę krajową.** Stanowi o tym m.in. **brak upodmiotowionego monocentrycznego rdzenia układu metropolitalnego. Obszar metropolitalny jest policentryczny, a de facto dwubiegunowy biorąc pod uwagę różnice realnych potencjałów z wskazaniem na Gdańsk i Gdynię jako dwa miasta centralne.** Uzupełnieniem rdzenia jest położony centralnie Sopot. Miasta te prowadzą autonomiczne polityki rozwoju, choć w niektórych obszarach tematycznych uwidacznia się ścisła współpraca na szczeblu subregionalnym w różnych konfiguracjach terytorialnych (związki międzygminne).
2. **Problematyka metropolitalna pojawia się w dokumentach strategicznych wszystkich trzech miast rdzenia OM, ale w sposób sygnalny i deklaratywny.** Nie wskazuje się, bowiem żadnych działań, które miałyby doprowadzić do konsolidacji rdzenia w wymiarze działań politycznych, a więc:
   - wyłonienia przywództwa,
   - zdefiniowania akceptowanych w ramach koniecznego partnerstwa celów oraz
   - sposobów realizacji działań prowadzących do ich osiągnięcia[2].

2 Pewnym usprawiedliwieniem tego faktu jest to, że strategie rozwoju Gdańska i Gdyni pochodzą z okresu przedakcesyjnego (Gdynia 2003) lub powstały tuż po przystąpieniu Polski do UE (Gdańsk 2005). Dominowało wówczas podejście zorientowane na pozyskanie środków zewnętrznych.

3. Wprowadzenie rozwiązań instytucjonalizujących procesy zarządzania na szczeblu metropolitalnym może być utrudnione **ze względu na mocną pozycję ustrojową gmin[3] i zakres ich kompetencji oraz podejście do instytucjonalizacji zarządzania rozwojem OM.** Problemem jest również podział kompetencji między szczebel gmin i powiatów oraz brak możliwości rejestracji związków gminno-powiatowych. **Brakuje jednocześnie ogólnej czy szczegółowej regulacji centralnej** w tym zakresie (poza aglomeracją warszawską).
4. **Pomimo stosunkowo licznych pozytywnych przykładów** (patrz tekst zasadniczy) **współczesny stan współpracy metropolitalnej jest niezadawalający. Współpraca metropolitalna w OM występuje, ale w niewystarczającym stopniu i nie we wszystkich obszarach, a w części z nich jest nieefektywna. Generuje to istotne koszty związane np. z duplikacją działań czy brakiem koordynacji i integracji działań prowadząc do wzrostu realnych kosztów dla mieszkańców obszaru metropolitalnego.** Brakuje np. tak podstawowych elementów jak wymiana informacji (zwłaszcza w zakresie planowania przestrzennego) czy koordynacja kalendarza imprez kulturalnych.
5. **W OM od momentu odtworzenia samorządu terytorialnego podejmowane są inicjatywy mające na celu usprawnienie procesów rozwoju terytorialnego.** Jest to w dużym stopniu odpowiedź strony samorządowej na brak kompleksowych regulacji dotyczących rozwoju związków aglomeracyjnych czy obszarów metropolitalnych. Inicjatywy te realizowane są we współpracy z wieloma partnerami, a ich efekty trudno przecenić. Skuteczność tych działań należy wiązać z ich oddolną genezą i zawiązaniem partnerstwa między władzami publicznymi a partnerami dla realizacji konkretnych przedsięwzięć.
6. Racjonalność i uzasadnienie dla podejmowanych inicjatyw wynika **z rosnącej złożoności struktur funkcjonalno-przestrzennych OM.** W przypadku braku interwencji zarządczej mogą być tracone szanse rozwojowe bądź też zwiększać się może konfliktowość rozwoju. Poprawę efek-

3 Gmina jako jedyny szczebel samorządu terytorialnegoprzywołana jest w Konstytucji RP.

tywności funkcjonowania OM przyniosą m.in. rozwiązania w sferze zarządzania oraz inwestycje infrastrukturalne, szczególnie związane z transportem. Bez wprowadzenia sprawnego systemu organizacyjno-zarządczego dla transportu publicznego nakłady te będą jednak mniej efektywne w dłuższej perspektywie, zapewniając prowizoryczne rozwiązania problemów.

7. **W OM aktywne są różne podmioty, których celem jest wpływanie na przebieg jego rozwoju. Liderami są Stowarzyszenie Gdański Obszar Metropolitalny i Forum NORDA,** które formułują wyzwania metropolitalne/subregionalne i wskazują niezbędne rozwiązania zarządcze, podejmując przy tym szereg działań o charakterze „miękkim".
8. **Powstanie GOM i NORDA jest odzwierciedleniem naturalnych, oddolnych dążeń do wspólnego definiowania i rozwiązywania problemów na szczeblu ponadlokalnym i subregionalnym.** Ich powstanie należy traktować, jako kolejny krok w procesie współpracy, której pierwszym etapem było formowanie związków międzygminnych w okresie, gdy samorząd terytorialny funkcjonował w modelu jednoszczeblowym (gmina), a więc do roku 1999.
9. **Istotną rolę pełni również Samorząd Województwa Pomorskiego** odpowiedzialny za koordynowanie i stymulowanie rozwoju całego obszaru województwa w tym rdzenia OM, obszarów uzupełniającego OM jak i obszarów województwa leżących poza OM. **O unikalności sytuacji OM świadczy jego zaangażowanie się w różne inicjatywy. W obecnej sytuacji rola Samorządu Województwa Pomorskiego, jako inicjatora i katalizatora jest kluczowa dla powodzenia próby pogłębienia współpracy metropolitalnej w tym wypracowania akceptowalnej dla wszystkich interesariuszy formy instytucjonalizacji zarządzania obszarem.**
10. **Istnienie dwóch organizacji skupiających gminy z funkcjonalnego obszaru Trójmiasta działających w oparciu o zupełnie odmienne wartości i założenia też nie należy do czynników integrujących.** Dlatego za przedwczesne i rokujące małe szanse powodzenia można uznać próby

konsolidacji większego układu przestrzennego (problem delimitacji) z udziałem gmin i powiatów z OM.

11. Należy podkreślić, iż zasadniczym wyzwaniem jest **brak bądź ograniczona możliwość realnego oddziaływania na instytucje ponadlokalne czy centralne odpowiedzialne za działania podejmowane na terenie obszaru metropolitalnego o istotnym znaczeniu dla Metropolii** takie jak np. Ministerstwo Skarbu (porty morskie), Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Generalna Agencja Dróg Krajowych i Autostrad czy PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. i PKP S.A. – dysponentów uprawnień i znacznych środków alokujących środki na poziomie regionalnym i metropolitalnym. W podobnych uwarunkowaniach działają jednakże inne OM kraju, choć ujawnia się specyfika analizowanego OM ze względu na kompleksowe powiązania funkcjonalno-przestrzenne wynikające z istnienia dwóch portów morskich.
12. **Problemy z zacieśnieniem współpracy pojawiają się już na etapie próby formułowania nazwy (a tym samym marki) tworzącego się OM.** Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego i Gdynia w swoich analizach i dokumentach strategicznych używają terminu Trójmiejski Obszar Metropolitalny (TOM, bądź Trójmiasto), Gdańsk używa określenia Gdański Obszar Metropolitalny (GOM), względnie Obszar Metropolitalny Zatoki Gdańskiej (OMZG). Ta ostatnia nazwa pojawia się w nazwie Metropolitalnego Związku Komunikacyjnego Zatoki Gdańskiej utworzonego w 2007 roku. Zdaniem Sagan i Canowieckiego (2011) „spór o nazwę stanowi zasadniczy konflikt hamujący proces integracji metropolitalnej, który nie jest, jakby mogło się wydawać wyłącznie problemem symbolicznym, lecz pragmatycznym - odzwierciedlając zasadnicze rozbieżności w wizji wspólnoty metropolitalne".
13. **Idea instytucjonalizacji współpracy w ramach OM nie jest ideą nową.** Pomimo kilkunastu lat prowadzenia różnych działań **nie udało się jak dotąd stworzyć podstaw koncepcyjnych zarządzania obszarem, które to pod-**

stawy uwzględniałyby różne podejścia do kwestii zarządzania. Za diagnostyczną należy uznać nieobecność kwestii metropolitalnych w dokumentach planistycznych większości gmin.

14. **Potrzeba instytucjonalizacji OM w formie struktur zarządczych nie jest potrzebą powszechną.** Uzasadnienie dla instytucjonalizacji znajdują gminy położone najbliżej rdzenia OM, choć w ich dokumentach można znaleźć zapisy świadczące także o obawach związanych z funkcjonowaniem metropolii. Sytuację w OM dodatkowo komplikuje konkurencja między podmiotami powiązanymi lokalizacyjnie z zasadniczymi miastami.
15. **W sytuacji konfliktu należy postawić pytanie o zasadność dyskusji o szczegółowych rozwiązaniach zarządczych na typ etapie rozwoju OM. Niezależnie bowiem od tego jaką formę one przyjmą, mogą być przedmiotem kontestacji ze strony części gmin.** Z drugiej strony należy podkreślić, iż **występuje na terenie świadomość konieczności współpracy i realnej woli tej współpracy przynajmniej w płaszczyźnie deklaratywnej.**

Rekomendacje

1. Metropolia jest skomplikowanym systemem. W działania instytucjonalizujące współpracę muszą zostać włączeni różni jej bezpośredni i pośredni interesariusze w tym zwłaszcza jednostki samorządu terytorialnego rdzenie i obszaru uzupełniającego, instytucje i agencje regionalne, przedstawiciele sfery biznesu, przedstawiciele świata nauki i edukacji, organizacje pozarządowe. Metropolia musi mieć szeroką bazę.
2. Ze względu na brak wspólnej wizji przyszłości OM **wskazane jest działanie o charakterze organicznym, którego celem będzie budowanie zrozumienia dla potrzeby stopniowej instytucjonalizacji metropolii, wskazanie korzyści tej instytucjonalizacji i związanych z nią kosztów** w postaci m.in. koniecznego zmniejszenia władztwa planistycznego gmin czy konsekwencji budżetowych wynikających z głębszej niż dotychczas integracji transportu

publicznego. Otworzy to drogę do **późniejszego, etapowego wprowadzania nowych rozwiązań zarządczych i pozwoli na uniknięcie konfliktów związanych z, jak to się zazwyczaj określa, „naruszaniem" kompetencji czy interesów.**

3. **O postępie w procesie realnej metropolizacji powinien decydować pozytywny stosunek korzyści do kosztów w średnim i długim okresie (a więc pragmatyzm i racjonalność gospodarcza).**
4. **Akceptacja przez gminy i powiaty - potencjalnych członków zinstytucjonalizowanego OM konieczności zmniejszenia ich kompetencji w niektórych wybranych dziedzinach ważnych dla funkcjonowania całego OM jest warunkiem koniecznym dla budowania mniej lub bardziej sformalizowanej struktury współpracy[4]. Przyjęcie** a priori **przez gminy, że zmniejszenie kompetencji dzieje się ze szkodą dla nich samych oznacza, że brak jest informacji na temat istoty proponowanych zmian,** a gminy nie mają poczucia wspólnoty interesów z inicjatorami podejmowanych działań na rzecz sprawnego zarządzania OM.
5. **Kluczem do sukcesu jest zasadnicza zmiana jakościowa współpracy. Większość osób, a tym samym i to w zdwojony sposób grup ludzkich czy samorządowych, opiera się przed zmianą, a zwłaszcza zmianą radykalną.[5] W poszukiwaniu rozwiązań zarządczych dla OM wydaje się być wskazanym: określenie uwarunkowań wprowadzenia zmian określenie sposobu wprowadzania zmian oraz określenie docelowego sposobu funkcjonowania nowych rozwiązań. Rekomendujemy wykorzystanie procedury partycypacyjnej, angażującej zasadniczych uczestników,** która ma prowadzić do wypracowania akceptowalnych rozwiązań zarządczych. Metoda taka legitymizuje jednocześnie wypracowywane rozwiązań.
6. **Fundamentem skutecznego zarządzania i planowania w OM jest przyjęcie założenia nadrzędności dobra wspólnego w działaniach administracji różnych szczebli.** W takiej sytuacji planowanie przestrzenne nie powin-

4 Przykład MZKZG pokazuje, że jest to możliwe.

5 Według Cottera (2011) większość zmian nie zostaje wdrożona ze względu na: brak świadomości konieczności zmiany, brak wspierającej koalicji facylitatorów zmiany, brak jasnej wizji zmiany lub jej słabą komunikację, a tym samym brak szerokiej koalicji (grupy wsparcia), nielikwidowanie zasadniczych barier we wdrożeniu wizji, brak systematycznego planowania i osiągania krótkookresowych celi, zbyt szybkie ogłaszane osiągnięcia sukcesu oraz niezakotwiczaniu zmian poprzez brak modyfikacji.

no być działalnością projektową prowadzoną przez poszczególne gminy[6], a powinno stać się stanowieniem prawa i instrumentem nadzoru jego realizacji w skali subregionalnej, w tym w skali metropolitalnej. Skuteczne systemy planowania są w pozytywnym sensie systemami restrykcyjnymi: dla dobra wspólnego ograniczają możliwości działania indywidualnych aktorów. Na instytucje publiczne, a w praktyce na gminę, przenosi się uprawnienia dotyczące wprowadzania zmian zagospodarowania przestrzennego i odpowiedzialność za rozwój. Na poziomie subregionalnym prowadzi się działania koordynujące.

7. **Wprowadzanie nowych rozwiązań zarządczych powinno być rozłożone w czasie, etapowe i poprzedzone pracami angażującymi wszystkich interesariuszy z OM.**
8. Na podstawie przeprowadzonych analiz i konsultacji, **proponujemy na ten moment przyjęcie modelu zarządzania wieloszczeblowego OM.**
9. Rekomendujemy **powołanie jednego forum współpracy metropolitalnej w drodze integracji środowisk GOM i Forum NORDA** (jedno stowarzyszenie bądź związek międzygminny analogicznie do GZM)..
10. **Rekomendujemy wdrożenie szeregu działań szczegółowych, w tym części już w ramach fazy strategicznej niniejszego Projektu, a w szczególności:**
    - **Dokreślenie zasięgu obszaru metropolitalnego (delimitacja)** – powiązanie z obszarem ZIT jak i obszaru jego oddziaływania, który zdecydowanie, np. na kierunku wschodnim, przekracza granice woj. pomorskiego (vide Elbląg)
    - Rozwiązanie problemu **nazwy** Obszaru Metropolitalnego;
    - **Identyfikację interesariuszy dla współpracy metropolitalnej,** obejmujących poza jednostkami samorządu terytorialnego sektor biznesu, naukowo-badawczy i organizacji pozarządowych;
    - **Identyfikację celów współpracy metropolitalnej** oraz skutecznego komunikowania tych celów i uzasadnienia, tak by zyskać wsparcie różnych interesariuszy;
    - **Określenie obszarów docelowej współpracy metropolitalnej** – a tym samym dobrowolnego ograniczenia

6 Należy wspomnieć, że mniejsze gminy mają ograniczone zasoby wewnętrzne w zakresie służb urbanistycznych i zasadniczo polegają na outsourcingu, co nie sprzyja zintegrowanemu,długoterminowemu planowaniu przestrzeni

autonomii i władztwa gmin i powiatów (jednoznaczne deklaracje poszczególnych aktorów sceny metropolitalnej i konsensus);

- **Określenie docelowego poziomu zaawansowania współpracy w poszczególnych obszarach;**
- **Uzasadnienie tworzenia struktur zarządczych OM w poszczególnych obszarach i na poziomie ogólnym** wraz z analizy kosztów i korzyści wynikających z instytucjonalizacji zarządzania rozwojem OM (polityka oparta na dowodach);
- **Przyjęcie strategii rozwoju OM oraz polityk ją wdrażających;**
- **Etapowe pogłębianie i zacieśnianie współpracy metropolitalnej w ramach ściśle określonych obszarów tematycznych (zadaniowych) współpracy;**
- **Stopniowe przechodzenie na bardziej zinstytucjonalizowane (mniej elastyczne) formy współpracy w poszczególnych obszarach w razie takiej konieczności i możliwości (zgoda wszystkich zainteresowanych),**
- Oddolny lobbing za **wypracowaniem reguł finansowego wsparcia realizacji zadań metropolitalnych z budżetu Państwa.**

11. Biorąc pod uwagę wieloosiowe problemy rozwojowe OM zidentyfikowane w pozostałych diagnozach szczegółowych można przyjąć, że **sfera zarządzania powinna obejmować całe spektrum działań,** które zostały zaprezentowane w rekomendacjach m.in. od koordynacji i realizacji inwestycji infrastrukturalnych istotnych dla spójności obszaru, poprzez integrację systemów komunalnych po podnoszenie jakości systemu edukacji czy zwiększanie efektywności metropolitalnego rynku pracy.
12. **O sukcesie procesu metropolizacji rozpatrywanego OM zadecyduje w ostateczności chęć i wola polityczna współpracy jego aktorów i interesariuszy** w tym w zasadniczy sposób wiodących prezydentów Gdańska, Sopotu i Gdyni, jako naturalnych liderów ośrodków centralnych oraz **Marszałka Województwa Pomorskiego** reprezentującego interesy społeczności regionalnej.

Executive summary

Key Findings

1. **The Case of the Metropolitan Area (henceforth MA) is unique on a national scale.** This is reflected, inter alia, by a lack of institutionalized monocentric metropolitan core. **The metropolitan area is polycentric, and de facto bipolar acknowledging the role of Gdańsk and Gdynia as two central cities. Complement to the core is centrally located Sopot.** These three key cities lead autonomous development policies, although in some subject areas, close territorial or thematic cooperation at the subregional level in various configurations is visible.
2. **The metropolitan issues appear in all three strategic documents of core cities, but are only declared and signalized.** Actions which could lead to the consolidation of the core in the most important dimensions of political action, namely:
   - emergence of leadership,
   - definition of acceptable objectives for the necessary partnership,
   - and ways to implement actions leading to achieving the goals
   - are not indicated.

3. Implementation of solutions leading to institutionalization of the management processes at metropolitan level may be difficult because of the **strong position of municipalities in the political system and the scope of their competence and approach to managing the institutionalization of the development of the MA.** Another problem is the **division of competences between the municipalities and counties and the lack of possibility of registration of community-county associations. The lack of general or detailed central regulation of metropolitan management** (apart from Warsaw metropolitan area) is visible.
4. In spite of the many positive examples (see main text), **the contemporary state of metropolitan cooperation is unsatisfactory. Metropolitan cooperation in the MA occurs, but is generally insufficient:** not visible in all necessary areas, some of them are ineffective. This generates significant costs related to, for instance, duplication of actions or lack of coordination and integration of activities leading to the increase of real costs for the residents of the MA. Such basic elements as the exchange of information (especially in the field of spatial planning) and coordination of the calendar of cultural events is clearly lacking.
5. **Since the restoration of local government, initiatives in the MA are undertaken to improve the process of territorial development. It is a largely self-taken response to the lack of comprehensive regulations on the development of agglomerations or metropolitan areas.** These initiatives are carried out in collaboration with many partners and their effects cannot be overestimated. The effectiveness of the activities taken so far should be attributed to their grassroots origins and intended partnerships between public authorities and partners to carry out specific projects (pragmatism).
6. **Rationality and justification for the undertaken initiatives is mainly due to the increasing complexity of functional and spatial structures in the MA.** In the absence of common management development opportuni-

ties may be lost or conflicts in development process could increase. Operational efficiency of the MA will be augmented by among others solutions in the field of management or investments in infrastructure, especially related to transportation. Without a robust management system in the field of public transportation, these actions, however, will be ineffective in the long run, providing only temporary solutions to existing problems.

7. Several different entities whose purpose is to influence the course of the development of the Metropolitan Area are currently active. **Association Gdańsk Metropolitan Area (GOM) and Forum NORDA (NORDA) are two leading organizations** that formulate metropolitan or subregional challenges and point out the necessary solutions, while implementing a number of soft actions.
8. **Establishment of GOM and NORDA is a reflection of the natural, bottom-up efforts to define and solve common problems at local and sub-regional level.** Their emergence should be considered, as the next step in the process of cooperation, which was formerly initiated by formation of inter-commune associations until 1999 at a time when local government operated in the one-stage model (municipality).
9. **An important role is played by the Marshal Office of the Pomeranian Region responsible for coordinating and stimulating the development of the whole of the region including the core of the MA, its complementary areas as well as areas of the region beyond the MA.** The unique situation MA judging from national perspective is its active involvement in various undertaken initiatives. It seems that in the current situation, the role of the Office, as an initiator and a catalyst can be crucial to the success of attempts to deepen cooperation in the development of the MA in particular in working out an acceptable to all stakeholders' form of institutionalization of the management the area.

10. **The existence of two separate intercommunal organizations within the functional area of Tricity acting on the basis of different values and assumptions cannot be judged as an integrating factor.** Therefore, attempts to consolidate the spatial arrangement (the problem of delimitation) with the participation of municipalities and counties from within the wider MA can be perceived as premature or promising little chance of success.
11. It should be emphasized that a major challenge is the **lack of or limited opportunities for real impact on the decision making of supra-local or central institutions responsible for the actions taken in the metropolitan area with relevance to the Metropolis** such as the Ministry of Treasury (seaports), Polish Agency for Entrepreneurial Development (PARP), Polish Information and Foreign Investment Agency (PAIIZ), National Research and Development Center (NCBiR), the General Agency for National Roads and Motorways (GDKiA) – trustees of powers and resources, responsible for allocation of significant resources at the regional level. Other metropolitan areas in Poland, however, act within similar framework conditions and environment.
12. **Problems with closer cooperation appear already at the stage of formulation of the name (and therefore brand) of the MA.** The Marshal Office and Gdynia in their analyses and strategic documents use the term Tricity Metropolitan Area (TOM, or Tri-City). Gdańsk uses the term Gdańsk Metropolitan Area (GOM) or the Gulf of Gdańsk Metropolitan Area (OMZG). This last name appears in the name of the Metropolitan Communication Association of Gulf of Gdansk (ZKZG) created in 2007. According to Sagan and Canowiecki (2011) 'dispute over the name shows a fundamental conflict inhibiting metropolitan integration process, which it is not, as can seem of only symbolic, but pragmatic nature - reflecting the fundamental differences in the vision of the metropolitan community'.
13. **The idea of institutionalization of cooperation in the framework of the MA is not new.** Despite of several

years of implementation various activities **failed to create a conceptual basis for the management of the area, which would take into account different approaches to the concept of management.** The absence of metropolitan issues in planning documents of most municipalities can be perceived as diagnostic in itself.

14. **The need for institutionalization of the MA in the form of management structures is not universal.** Justification for the institutionalization is shared by municipalities closest to the core of the MA, although in their documents records showing fears associated with the operation of the Metropolis can be identified. The **situation is further complicated by evident competition between enterprises or entities related to parties involved or located in the core cities (seaports, airports).**
15. **In the atmosphere of conflict, the question on the legitimacy of the discussion on specific management solutions in this stage of development of the MA should be asked. Irrespective of what form will be adopted, it may be the subject of contestation by some municipalities.** On the other hand, it should be emphasized that **awareness of the need for cooperation and the real will for metropolization, at least in the declarative dimension, is clearly visible.**

Recommendations

1. **The metropolis is a complicated system. Different direct and indirect stakeholders should be included in the institutionalized cooperation activities.** These include in particular: local government units from the core and the complementary area, institutions and regional agencies, representatives of the business sector, representatives of science and education, non-governmental organizations. **Metropolis must have a broad base.**
2. Due to the **lack of a common vision for the future, it is advisable to take organic actions aimed at building understanding for the need to institutionalize the Metro-**

polis, indicating benefits of institutionalization and associated costs in the form of, among others, necessary reduction of powers of municipalities in planning and of budgetary consequences resulting from deeper integration of public transport. This will open the way for **subsequent, phased introduction of new management solutions and avoiding conflicts associated with "violation" of competences or particular interest.**

3. **The actual progress in the process of metropolization should be made only after a positive cost-benefit analysis in the medium and long term (economic pragmatism and rationality).**
4. **Acceptance by municipalities and counties - potential members of the institutionalized MA of the need to reduce their competences in some selected areas key to functioning of the entire MA is a prerequisite for building of more or less formal structure of cooperation.** A priori statement by some municipalities that the reduction of competences is happening to the detriment of themselves means that there is a lack of information on the nature of the proposed changes, and municipalities do not have a sense of community of interest with the initiators of actions taken for improved management of the MA.
5. **The key to success is a fundamental change in quality of cooperation.** Most of people, and thus groups of people or governments, oppose change, especially radical one. In the search for management solutions for the MA the following elements seem to be important: **defining initial conditions for change, specification of methods of introduction of changes description of the desired functioning of new solutions. We recommend the use of a participatory process, involving major participants and stakeholders,** which should lead to the identification and implementation of acceptable management solutions. **This method also legitimizes the worked out solutions.**
6. **The foundation of effective management and planning in the MA is the assumption of the primacy of the common good in the activities of the various levels of government.** In this case, spatial planning activities should

not be perceived as separate projects run by individual municipalities, but should become an instrument of law-making and oversight of its implementation in the sub-regional scale, including the metropolitan scale. Effective planning systems are in positive sense restrictive systems: they limit the possibilities of action of individual actors for the common good. For public institutions, and in practice for the municipality, transferee on the Competences for zoning adjustments and responsibility for development are transferred to public institutions – in practice the municipality. Coordination activities are carried out at the subregional level.

7. **Introduction of new management systems should be extended in time, appropriately phased and preceded by actions engaging all stakeholders of the MA.**
8. On the basis of analysis and consultation, we propose for the moment **to adopt multi-level governance model for the Metropolitan Area (MLG).**
9. **We recommend the establishment of a single metropolitan forum for cooperation through integration of GOM and Forum NORDA** (one association or association governed by analogy to the GZM).
10. We recommend the **implementation of a number of specific actions, some of them already in the framework of the strategic phase of this project.** These include in particular:
    - **Setting the range of the metropolitan area (delimitation)** - linked to area of the so-called ZIT (Zintegrowane Inwestycje Terytorialne) as well as the area of influence crossing in some directions the borders of the Pomeranian region (vide Elbląg);
    - **Addressing the problem the name (brand)** of the Metropolitan Area;
    - **Stakeholders identification for metropolitan cooperation,** including, apart of self-governements business, research and development and NGO sectors.
    - **Identifying the purposes of metropolitan cooperation** and effective communication of these objectives and justification in order to gain the support of various stakeholders;

- **Identifying targeted areas of metropolitan cooperation** - and thus of voluntary reduction of autonomy and governance of municipalities and counties (explicit declarations of individual actors in the MA and overall consensus);
- **Setting the targeted level of advancement of cooperation in various identified areas;**
- **Providing justification for creating management structures in different thematic areas and at a general level,** together with the analysis of the costs and benefits of the governance system and desired institutionalization of the MA (evidence-based policy);
- **Adoption of a strategy** for the development of the MA and policies implementing it;
- **Phased deepening and strengthening of cooperation within specific thematic areas (task);**
- **Gradual transition, if necessary, to more institutionalized (less flexible) forms of** cooperation in specific areas,
- **Bottom-up lobbying for financial support from the state budget and for the elaboration of favorable rules and regulations** taking into account the specific features of the MA.

11. Taking into account the multi-axis development problems for the MA identified in other specific diagnoses one can assume that the **sphere of management should cover the whole spectrum of activities,** which were presented in the recommendations including inter alia, the coordination and execution of infrastructure projects essential for the cohesion of the area, the integration of municipal systems, upgrading quality of education system and increasing the efficiency of the metropolitan labor market.
12. **The success of the metropolization process will ultimately depend on political willingness and cooperation of its key actors and stakeholders and in particular the presidents of Gdansk, Sopot and Gdynia, as the natural leaders of the heart of the Metropolis and the Marshall of the Pomerania representing the interests of the whole regional community.**

Współpraca metropolitalna w OM – przykłady

Współpraca JST w ramach obszaru metropolitalnego

Jak wiadomo, gminy i inne szczeble JST działają tylko w obrębie powierzonych im zadań własnych i zleconych. Gminy wykonują wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jego jednostek, mają, więc w jakimś sensie charakter podstawowy. Jednym z pierwotnych elementów samorządności gminy jest jej terytorialne wyodrębnienie (kluczowe znaczenie ma w tym sensie ścisła terytorialna delimitacja; analogicznie dla innych JST wchodzących w hierarchiczny system terytorialnego podziału państwa). Przepisy przewidują możliwość zawierania porozumień pomiędzy gminami i powiatami w sprawie przekazania gminom do wykonywania zadań i kompetencji należących do powiatu. Na podstawie art. 172 Konstytucji RP JST, w tym jednostki podstawowe gminy jak i powiaty, mają jednocześnie prawo zrzeszania się m.in. w drodze tworzenia związków.

W rejestrze związków powiatów i związki międzygminnych prowadzonych przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji zarejestrowanych było na 30 września 2014 roku cztery związki powiatowe (wszystkie istniejące) oraz 312 związków międzygminnych (z czego 94 wykreślone z rejestru). Część z związków działa na terenie analizowanego OM.

W przypadku związku powiatów, jeden z nich funkcjonuje na terenie województwa pomorskiego. Jest nim **Związek Celowy Powiatów Lęborskiego i Słupskiego Województwa Pomorskiego z siedzibą w Słupsku,** którego cel został określony, jako „utrzymanie, rozwój i usprawnienie zbiorowej komunikacji pasażerskiej na obszarze powiatów członkowskich". Związek ten działa jednak poza terenem rozpatrywanego OM.

Niemożliwe jest powoływanie związków gminno-powiatowych. Tego typu struktury działają na zasadzie stowarzyszeń bądź bardziej miękkich, elastycznych form (vide stowarzyszenie samorządowe Gdański Obszar Metropolitalny, dobrowolne porozumienie o współpracy działające w oparciu o list intencyjny (tzw. manifest NORDA podpisany w dniu 13 września 2011 roku) Norda Metropolitalne Forum Wójtów, Burmistrzów, Prezydentów i Starostów).

Na terenie Obszaru Metropolitalnego zarejestrowanych jest szereg związków międzygminnych (patrz Załącznik B) z czego część ma charakter metropolitalny (tzn. obejmuje przynajmniej jedno z trzech kluczowych miast rdzenia OM). Część związków przekracza granice woj. pomorskiego – obejmuje również bądź przede wszystkim gminy z woj. warmińsko-mazurskiego czy kujawsko-pomorskiego. Wszystkie zostały powołane na czas nieoznaczony i są nadal aktywne.

Dwa z powyższych związków mają charakter wybitnie metropolitalny: Metropolitalny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej z siedzibą w Gdańsku oraz Komunalny Związek „Dolina Redy i Chylonki" z siedzibą w Gdyni. Funkcjonowanie obu związków przyniosło realne efekty i pozytywne doświadczenia ze współpracy.

Przegląd celów działania poszczególnych związków **wskazuje jednak na realną wolę polityczną współpracy gmin OM** w każdym z czterech zasadniczych obszarów kompetencji: infrastruktury technicznej, infrastruktury społecznej, porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz ładu przestrzennego i ekologicznego. **Niestety tylko w niewielkim stopniu odbywa się to w skali metropolitalnej.**

W szczególności dotyczy to:

- budowy i/lub utrzymania systemu zaopatrzenia w wodę w tym eksploatacji, konserwacji i renowacji urządzeń wodociągowych, kanalizacji sanitarnej, ciepłownictwa, oczyszczalni ścieków,
- utrzymania czystości i szeroko rozumianej gospodarki odpadami: organizacja systemu odbierania odpadów, funkcjonowanie systemu selektywnego zbierania odpadów, budowa, utrzymanie i eksploatacja instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów (RIPOK),
- ochrony środowiska w tym wód podziemnych i powierzchniowych,
- gospodarki zasobami wodnymi,
- informacji i promocji gospodarczej,
- edukacji w tym edukacji ekologicznej,
- kultury,
- aktywizacji i rozwoju gospodarczego w tym wspieranie innowacyjności gospodarki,
- turystyki,
- rozbudowy infrastruktury komunikacyjnej i transportowej,
- kształtowania wspólnej polityki transportowej (np. funkcjonowania zintegrowanego systemu biletowego) oraz organizowania i zarządzania publicznym transportem zbiorowym (choć najpoważniejsze są tutaj bariera formalno-prawna i finansowa, związana z niespójnością polskiego prawodawstwa w tym zakresie).

Pola powyższe, ze względu na zebrane doświadczenia, są naturalnymi polami potencjalnej współpracy również na poziomie metropolitalnym. Część z nich jest w tej skali już realizowana (vide bilet metropolitalny wdrażany przez MZKZG).

Należy w tym miejscu podkreślić, iż o **podjęciu realnej i zinstytucjonalizowanej współpracy decydują przede wszystkim pragmatyzm – porównanie bilansu korzyści i kosztów, potrzeb i możliwości poszczególnych gmin, charakteru obszaru współpracy jak i możliwości prawnych i fi-**

nansowych. Decydujące znaczenie chęć realnej współpracy i jednoznaczna deklaracja polityczna.

Należy w tym kontekście rozważyć obszary, które leżą w kompetencji szczebla powiatowego (w tym miasta na prawach powiatu w rdzeniu OM) i powiaty *per se* jako potencjalne pola rozszerzenia współpracy metropolitalnej (współpraca gmin i powiatów)[7].

W praktyce współpraca metropolitalna powinna się skupiać na rozwiązywaniu problemów lub wyzwań o charakterze metropolitalnym. Istotnym elementem jest uzyskanie szerokiego konsensusu, co do tego, jakie problemy czy wyzwania mają charakter metropolitalny a więc są w praktyce niemożliwe do rozwiązania na poziomie poszczególnych gmin czy powiatów, będąc jednocześnie nieadekwatne do bycia zaadresowanym na poziomie samorządu wojewódzkiego czy regionalnego. Problem ten dotyczy to zwłaszcza województw o silnym zróżnicowaniu wewnętrznym z dominującym mono bądź policentrycznym centrum i wyraźnie odmiennym obszarze peryferyjnym tzn. województw metropolitalnych (mazowieckiego, małopolskiego, dolnośląskiego, śląskiego, wielkopolskiego, zachodniopomorskiego, łódzkiego i pomorskiego).

Dotychczasowa współpraca samorządów w ramach OM dokonywała się w kilku zasadniczych formułach sformalizowanych, w tym przy realizacji konkretnych projektów inwestycyjnych czy realizacji usług zaspokajających bieżące potrzeby ludności oraz działań niesformalizowanych. Zostaną one omówione poniżej.

Po pierwsze jest to **realizacja konkretnych projektów inwestycyjnych,** współfinansowanych ze środków bezzwrotnych. Zasięg oddziaływania projektów inwestycyjnych, skala przedsięwzięcia i konieczność uzgodnień powodowały, że projekty te na etapie przygotowania i realizacji były de facto ważnym etapem w procesie dochodzenia do systemu zarządzania metropolią bez utraty podmiotowości poszczególnych interesariuszy (np. TRISTAR, Pomorska Kolej Metropolitalna, modernizacja przystanków SKM, rozwój systemu komunikacji rowerowej, projekty rozwoju transportu publicznego). Ważnym podmiotem współtworzącym ramy instytucjonalne

7 Powiat, zgodnie z art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym, wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnymw szerokim zakresie: edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej, wspierania osób niepełnosprawnych, transportu zbiorowego i dróg publicznych, kultury oraz ochronyzabytkówiopieki nad zabytkami, kultury fizycznej i turystyki, geodezji, kartografii i katastru, administracji architektoniczno-budowlanej, gospodarki wodnej, ochrony środowiska i przyrody, rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia

i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, ochrony praw konsumenta, utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych, obronności, promocji powiatu oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi.

i finansowe dla realizacji ww. projektów jest samorząd województwa pomorskiego. Jego rola w tym procesie, ze względu na kompetencje w zakresie dofinansowania (np. tworzenie i zarządzanie RPO) i posiadane zasoby organizacyjne (m.in. dysponowanie wyspecjalizowanymi, doświadczonymi zespołami ludzkimi vide celowa spółka Pomorska Kolej Metropolitalna S.A.), do roku 2020 będzie rosnąć.

Po drugie przy **realizacji usług zaspokajających bieżące potrzeby ludności,** co odbywało się poprzez:

- tworzenie związków międzygminnych, których działalność obejmuje sferę usług komunalnych i jest ważnym przejawem oddolnych procesów integracyjnych. W OM funkcjonuje obecnie 9 związków międzygminnych o zróżnicowanym zasięgu terytorialnym i kompetencjach. Najczęściej dotyczą one gospodarki odpadami, zaopatrzenia w wodę (np. ZM-gminny Zatoki Puckiej, KZG Dolina Redy I Chylonki, Związek Miast i Gmin Zlewni Wdy, ZG Wierzyca), ciepłownictwa, rozwoju turystyki, działań oświatowych (ZG „Park Inwestycyjny Malbork-Sztum"), kształtowania wspólnej polityki komunikacyjnej i zapewnienia warunków właściwego funkcjonowania zintegrowanego systemu biletowego oraz organizowania i zarządzania publicznym transportem zbiorowym (MZKZG),
- powoływanie podmiotów o zróżnicowanej strukturze właścicielskiej - przykładem takich działań może być Hala Gdańsk – Sopot sp. z o.o. (udziałowcami są gminy miast Gdańska i Sopotu), OPEC Gdynia (udziałowcami są Komunalny Związek Gmin Doliny Redy i Chylonki oraz gminy miast Gdyni, Wejherowa i Rumi), PEWiK (udziałowcy to Gdynia, Rumia, Reda, Wejherowo oraz gminy wiejskie Kosakowo i Wejherowo), Ekodolina (udziałowcami są Komunalny Związek Gmin Doliny Redy i Chylonki, gminy Gdynia, Sopot, Rumia, Reda, Wejherowo, gmina Wejherowo, Kosakowo, Szemud i Luzino), Port Lotniczy Gdańsk sp. z o.o. (udziałowcami są gminy miasta Gdańska, Gdyni, Sopotu, samorząd województwa pomorskiego i PPL), Regionalny System Gospodarki Odpadami w Tczewie obejmujący 23 gminy z 5-u powiatów (m.in. powiaty gdański i tczew-

ski) czy Port Lotniczy Gdynia Kosakowo (udziałowcami są gminy miasta Gdyni gminy Kosakowo). Samorządy stają się również udziałowcami innych przedsiębiorstw w wyniku procesu komunalizacji (np. PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście sp. z o.o., w której samorządy mają póki, co mniejszościowy pakiet udziałów – samorząd województwa pomorskiego, gminy miasta Gdańska, Gdyni, Sopotu, Rumi i Pruszcza Gdańskiego) czy Przewozy Regionalne sp. z o.o. (mniejszościowy pakiet udziałów samorządu województwa pomorskiego objęty w wyniku nieudanej próby reformy tego przewoźnika kolejowego przez władze centralne w latach 2008-2009).

- realizacji zadań na podstawie porozumień i umów zawieranych między gminami, które dotyczą organizacji transportu lub innych zadań (np. jednostki budżetowe ZKM Gdynia i ZTM Gdańsk czy spółka komunalna MZK Wejherowo spółka z o.o. organizują komunalny transport zbiorowy na terenach sąsiednich gmin, współpraca między GPEC[8] a gminą miejską Kartuzy w oparciu o umowę na zarządzanie ZEC Spec-Pec z GPEC); znajdujący się obecnie w fazie początkowej typowo metropolitalny projekt budowy instalacji Zakładu Termicznego Przetwarzania Odpadów przy Zakładzie Utylizacji w Gdańsku wymagający umów między gminami (deklaracji) o przekazaniu frakcji energetycznej do spalania oraz połączenia sieci ciepłowniczej w rdzeniu OM dla bilansowania ciepła
- sformalizowanych działań w zakresie promocji turystycznej zarówno krajowej jak i zagranicznej (PROT), a także promocji inwestycyjnej (Invest in Pomerania), owocującej zintegrowanymi kampaniami oraz np. wspólnymi wyjazdami na targi pod szyldem danej inicjatywy (np. Expo Real w Monachium).

Po trzecie w formule działań niesformalizowanych obejmujących np. wspólne działania promocyjne (np. targi w Cannes), wspólne misje gospodarcze (np. Chiny w 2010, 2014), wspólne przygotowanie przez samorządy wstępnej dokumen-

8 Udział Gminy Miasta Gdańsk w GPEC wynosi ok. 16%

tacji projektowej ważnych dla rozwoju Pomorza inwestycji (np. Studium Techniczno-Ekonomiczno-Środowiskowe dla OPAT), wspólne działania z zakresu kultury – np. Ladies Jazz Festival (również w Wejherowie), Teatr Wybrzeże – scena w Gdańsku i Sopocie oraz letnia w Pruszczu Gdańskim.

Należy jednocześnie podkreślić **niezależne działania gmin lub innych JST, względnie podmiotów prywatnych wsparte ze środków regionalnych, centralnych czy UE w praktyce tworzących nową wartość dla całego obszaru metropolitalnego oraz poszerzających bądź wzmacniających istotne funkcje metropolitalne zwłaszcza w obszarze kultury, nauki i sportu.** Są to m.in. stadion PGE Arena w Gdańsku, nowa siedziba Międzynarodowych Targów Gdańskich Amber Expo w Gdańsku, Narodowy Stadion Rugby w Gdyni, Europejskie Centrum Solidarności w Gdańsku, Muzeum Emigracji w Gdyni, powstające Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku czy parki technologiczne: Pomorski Park Naukowo-Technologiczny w Gdyni, Gdański Park Naukowo-Technologiczny, rozbudowa kampusów PG czy UG, budowa centrów biznesowych takich jak np. Olivia Business Center czy Arkońska Park w Gdańsku, czy zaplecze biznesowe na ul. Łużyckiej w Gdyni.

Współpraca samorząd – sektor biznesu

Współpraca na linii samorząd – sektor biznesu jest sferą o poważnym deficycie nie tylko w OM ale i w Polsce. Jej przyczyn należy upatrywać w niskim poziomie kapitału społecznego i niższym, w porównaniu do dużych podmiotów gospodarczych, potencjale finansowym, organizacyjnym i formalno-prawnym.

W celu zniwelowania wspomnianych dysproporcji samorządy powołują podmioty gospodarcze mające w zakresie swych kompetencji kształtowanie relacji na linii samorząd – podmioty gospodarcze. Zakres kompetencji tych podmiotów jest różny, odmiennie prezentuje się też zakres ich wyposażenia w majątek trwały (patrz poniższa Tabela).

Tabela 1. Podmioty samorządowe powołane w celu kształtowania relacji JST – sektor biznesu

Podmiot	Rok powstania	Kapitał zakładowy/ akcyjny [mln ZŁP]	Zakres działalności	Struktura właścicielska
Gdańska Agencja Rozwoju Gospodarczego sp. z o.o. (InvestGDA)	2008	349,77	tworzenie warunków aktywizacji gospodarczej, przyciąganie nowych inwestycji, kreujących nowe miejsca pracy, promocję Gminy Miasta Gdańska oraz prowadzenie innej działalności ważnej dla rozwoju Miasta Gdańska	Gmina Miasta Gdańsk
Agencja Rozwoju Pomorza S.A.	1992	26,32	wdrażanie instrumentów finansowego wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw, wspieranie rozwoju przedsiębiorczości (m.in. poprzez doradztwo, informację, kursy i szkolenia), promocja regionu i obsługa inwestorów.	Samorząd Województwa Pomorskiego
Invest in Pomerania	2011	Inicjatywa w ramach struktury ARP S.A.	pomoc inwestorom zagranicznym w realizacji projektów inwestycyjnych na Pomorzu	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk, Gdynia, Słupsk i Sopot, Pomorska Specjalna Strefa Ekonomiczna, Słupska Specjalna Strefa Ekonomiczna, InvestGDA i Agencja Rozwoju Pomorza
Agencja Rozwoju Gdyni	2008	1,2	świadczenie usług na rzecz wspólnoty samorządowej, kreowanie wizerunku miasta i realizowanie projektów w obszarach gospodarka-turystyka-kultura, ze szczególnym naciskiem, na zrównoważone podnoszenie jakości życia mieszkańców miasta	Gmina Miasta Gdyni

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych spółek.

Innym mechanizmem wsparcia przedsiębiorczości i przykładem współpracy metropolitalnej jest zaangażowanie JST w fundusze pożyczkowe wspierające powstanie i rozwój lokalnych, innowacyjnych podmiotów gospodarczych takie jak:

- Pomorski Regionalny Fundusz Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o. w Gdańsku, którego udziałowcami są m.in. samorząd województwa pomorskiego, BGK, gmina Miasta Gdyni, gmina Miasta Gdańska;
- Pomorski Fundusz Pożyczkowy sp. z o.o., którego udziałowcami są m.in. Samorząd Województwa Pomorskiego, gmina Miasta Gdańsk, gmina Miasta Gdyni, gmina Miasta Sopot, powiat wejherowski i Agencja Rozwoju Pomorza S.A.;
- Inveno sp. z o.o., której udziałowcami są Samorząd Województwa Pomorskiego, Pomorska Specjalna Strefa Ekonomiczna Sp. z o. o., Agencja Rozwoju Pomorza S.A., Gmina Miasta Gdańska, Gmina Miasta Gdyni.
- InnoBaltica, który to podmiot od 1 stycznia 2013 roku jest narzędziem realizacji polityki rozwoju innowacyjności prowadzonej przez Samorząd Województwa i samorządy miast Gdańska oraz Gdyni, w strategicznym partnerstwie z uczelniami. Jej udziałowcami są Samorząd Województwa Pomorskiego, Miasto Gdańsk, Miasto Gdynia, Politechnika Gdańska, Uniwersytet Gdański oraz Gdański Uniwersytet Medyczny.

Innymi podmiotami funkcjonującymi w tym obszarze są m.in. BlackPearls, Business Angel Seedfund (pierwszy fundusz zalążkowy stworzony przez aniołów biznesu) oraz inne podmioty otoczenia biznesu, np. Dom Przedsiębiorcy w Tczewie (pełniący rolę centrum doradztwa i inkubatora przedsiębiorczości), Fundacja Gospodarcza w Gdyni, Inkubator Starter w Gdańsku, czy Stowarzyszenie „Wolna Przedsiębiorczość".

Współpraca sektor nauki - biznes

Do niedawna sfera ta nie znajdowała w oczach decydentów na szczeblu krajowym należytego uznania, czego dowodem był brak regulacji i instrumentów realnego wsparcia. Świado-

mość stopniowego wyczerpywania się motorów wzrostu opartych na prostej przewadze kosztowej i obiektywnych przewagach lokalizacyjnych stały się przyczyną powolnego, ale nieuchronnego wzmacniania współpracy między sektorem nauki a biznesu. W Obszarze Metropolitalnym przejawia się ona poprzez funkcjonowanie:

- Akademickich Inkubatorów Przedsiębiorczości (Uniwersytetu Gdańskiego, Politechniki Gdańskiej i Akademii Wychowania Fizycznego i Sportu). Należy wskazać też na pojedynczy przypadek istnienia AIP przy dużym przedsiębiorstwie (AIP przy BZWBK we Wrocławiu);
- Centrów transferu technologii, powołanych w celu komercjalizacji wyników badań naukowych lub prac rozwojowych (m.in. Politechnika Gdańska, Uniwersytet Gdański wraz ze spółką celową, Centrum Badań i Komercjalizacji Nowych Technologii UG sp. z o.o., Stanowisko ds. Innowacji i Transferu Wiedzy w Gdańskim Uniwersytecie Medycznym).

Czynnikiem utrudniającym efektywną współpracę między sektorami jest nadmierna regulacja funkcjonowania administracji publicznej i niski poziom kapitału społecznego (wyrażonego m.in. nikła liczbą przedsięwzięć realizowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego), rozproszenie samorządu gospodarczego oraz brak sprawdzonych w warunkach polskich rozwiązań efektywnej współpracy sektora prywatnego i publicznego. Obowiązujące przepisy w zakresie prawa zamówień publicznych stawiają stronę publiczną w trudniejszej sytuacji negocjacyjnej względem sektora prywatnego. Zauważalna jest także słaba współpraca między instytucjami otoczenia biznesu a uczelniami i innymi ośrodkami badawczo-rozwojowymi[9].

9 Oferta instytucji otoczenia biznesu w województwie pomorskim. Opracowanie zrealizowane w ramach projektu "INNOpomorze - Pomorskie Centrum Innowacji w Organizacji". Samorząd Województwa Pomorskiego, INNOpomorze, Gdańsk 2014, s. 85 i nast. www.INNOpomorze.pl.

Współpraca i zarządzanie w Obszarze Metropolitalnym

Wprowadzenie

Obszar metropolitalny rozpatrywać można w trzech wymiarach:

- materialno – funkcjonalnym,
- organizacyjno – prawnym,
- politycznym.

Pierwszy wymiar dotyczy m.in. rozwoju infrastruktury technicznej, takiej jak infrastruktura komunikacyjna czy komunalna, wpływającej na spójność obszaru oraz zagospodarowanie terenu, które prowadzić powinno do racjonalnego rozmieszczenia zasobów istotnych dla rozwoju funkcji metropolitalnej. Drugi wymiar obejmuje system planowania, administrowania i zarządzania rozwojem. Powinien być on dopełniony precyzyjnie zdefiniowanymi i uzgodnionymi mechanizmami finansowania w perspektywie co najmniej średnioterminowej. Trzeci wymiar jest meta wymiarem kształtowanym przez rozwiązania systemowe w skali kraju i przez relacje miedzy głównymi aktorami określonych, specyficznych scen metropolitalnych, które to rozwiązania i relacje przekładają się na mechanizmy i instrumenty stosowane w drugim, organizacyjno-prawnym wymiarze funkcjonowania OM.

Studia na temat rządzenia rozwojem terytorialnym w Europie wskazują na istnienie dwóch głównych, generalnych ty-

pów rządzenia. Pierwszy to typ uporządkowany, który można nazwać dobrze ustrukturyzowanym (*well structured*); drugi to typ labilny (*labile*).

W przypadku tego pierwszego mamy do czynienia z dobrze zdefiniowaną strukturą, jasno zdefiniowanymi zasięgami przestrzennymi działania, jednoznacznie przypisanymi do określonych poziomów kompetencjami. Drugi typ charakteryzuje zmienność, „kreatywny nieporządek". W jego przypadku również istnieją formalne struktury, ale system podlega ewolucyjnym zmianom, które są wynikiem poszukiwania sposobów radzenia sobie z problemami rozwoju. Typ labilny charakteryzuje duży potencjał radzenia sobie z wyzwaniami zarządzania terytorialnego ze względu na elastyczność. Warunkiem funkcjonalności tego typu jest wysoki poziom profesjonalny i standardy zawodowe kadr administracji; kreatywny nieporządek nie stanowi, bowiem synonimu bałaganu i braku kompetencji. „Kreatywny nieporządek" to eksperyment przeprowadzany w strukturach administracyjnych. Sama możliwość prowadzenia takiego eksperymentu dowodzi innowacyjności podejść do rządzenia i profesjonalizmu kadr. Wydaje się, że w analizowanym przypadku zastosowanie labilnego typu rządzenia jest pragmatycznym rozwiązaniem stwarzającym szanse do kontynuację zmian, gdy zbierze się pierwsze doświadczenia i dopasuje struktury do uwarunkowań, potrzeb i możliwości. Takie podejście wpisuje się w tok myślenia o zarządzaniu wieloszczeblowym (multi-level governance, MLG), promowanym przez Komitet Regionów, jako rozwiązanie dla problemów funkcjonalnych obszarów miejskich, w tym obszarów metropolitalnych.

Analiza problemów zarządzania w Obszarze Metropolitalnym prowadzona była w czasie, gdy trwały prace nad raportem *Multilevel Governance and Partnership* dla Komisarza ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej Johannes'a Hahn'a. Raport ten został opublikowany w październiku 2014 roku. Warto odwołać się do zapisów tego raportu w kontekście artykułowanych w różnych dokumentach zamierzeń dotyczących kierunków rozwiązań w sferze zarządzania rozwojem OM. **Zarządzanie OM jest bowiem klasycznym przykładem zarządzania wieloszczeblowego.**

Zarządzanie wieloszczeblowe

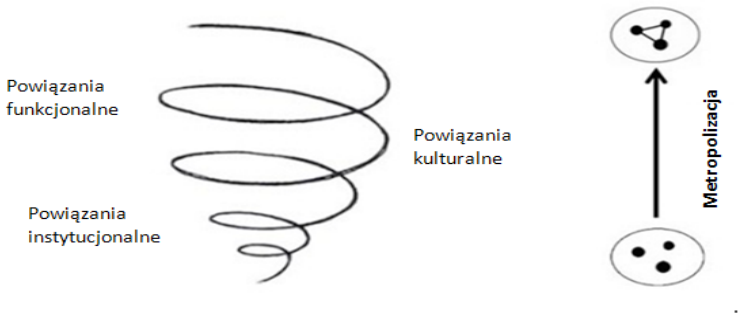
Zarządzanie wieloszczeblowe definiuje się, jako rozwiązania organizacyjne i instytucjonalne prowadzące do podejmowania decyzji wiążących różne strony – uczestników życia publicznego, które w sposób autonomiczny prowadzą swoje działalności na jednym obszarze niekoniecznie wyznaczonym granicami administracyjnymi, wchodząc w różnorakie relacje i powiązania z innymi stronami.

Te relacje i powiązania są efektem prowadzonych działalności i podejmowania związanych z nimi decyzji, które są elementem procesów zarządczych o charakterze ciągłym, choć kontakty z innymi stronami w ramach tych procesów mają różną częstotliwość i charakter. **Zarządzanie wieloszczeblowe nie przypisuje wyłącznych kompetencji dotyczących formułowania i realizacji polityki rozwojowej obszaru jednemu szczeblowi zarządzania i jednemu podmiotowi określonego szczebla.** Zarządzanie wieloszczeblowe nie zakłada także istnienia stałego i niezmiennego układu relacji między szczeblami i podmiotami a tym bardziej hierarchii władz politycznych różnego szczebla, nie przypisuje też tej władzy jednemu szczeblowi.

Przyjmuje się, że **zarządzanie wieloszczeblowe ma usprawniać działanie istniejącego układu przestrzenno-funkcjonalnego (wspierać powiązania funkcjonalne) a nie tworzyć nowe ramy dla istniejących już i potencjalnych powiązań.**

To typowo funkcjonalne i jednocześnie pragmatyczne podejście jest efektem obserwacji kształtowania się i funkcjonowania takich układów, a także oceny modeli zarządzania, które były stosowane w krajach o różnych systemach administracyjnych.

Niezależnie od siły powiązań instytucjonalnych lepiej sprawdzały się elastyczne systemy koordynacji działań prorozwojowych. Warunkiem powodzenia było **określenie celu współpracy i partnerstwo oparte na podobnych wartościach i zaufaniu,** co przejawia się m.in. w kulturze, także tej rozumianej, jako wspólnie akceptowane standardy relacji społecznych i form ich instytucjonalizacji (ryc. 1).



Ryc. 1 Zarządzanie wieloszczeblowe w obszarach metropolitalnych
Źródło: Opracowanie własne.

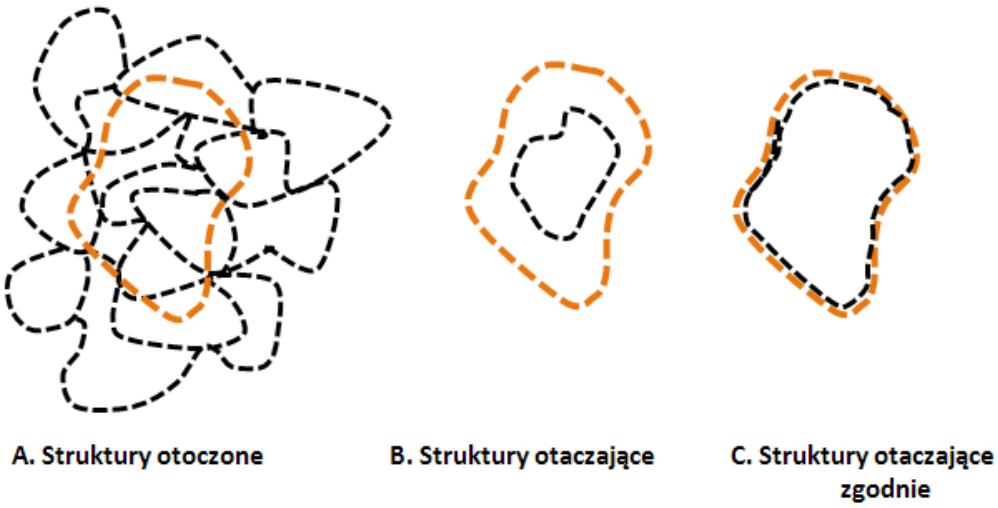
Wprowadzenie zarządzania wieloszczeblowego wymaga politycznej mobilizacji wszystkich aktorów z obszaru, który będzie przedmiotem wspólnie podejmowanych działań. Mobilizacja polityczna zachodzi w strukturach formalnych przy wykorzystaniu konwencjonalnych procedur a także w kontaktach nieformalnych pomiędzy przedstawicielami różnych instytucji. Mobilizacja to proces polityczny, który nie domyka się „instytucjonalnie". Zanika też granica między aktorami publicznymi i prywatnymi. Obszar, którego dotyczy polityka jest zmienny. Podobnie dzieje się z mechanizmem formułowania polityki - przestaje on być definiowany, jako jeden stały, stabilny układ relacji między aktorami. Instytucje i inni aktorzy muszą się wciąż przystosowywać do zmieniającej się sytuacji. Tym samym zmieniają się też procedury i pozycja różnych aktorów.

Zarządzanie wieloszczeblowe i partnerstwo terytorialne w praktyce OM?

Powyższe uwagi są istotne z punktu widzenia oceny obecnej sytuacji OM i perspektyw dotyczących zarządzania w przyszłości. Przyjmując perspektywę zarządzania wieloszczeblowego można przyjąć, że **w wymiarze materialno – funkcjonalnym stosowane mogą być różne rozwiąza-**

nia zarządcze, będące funkcją rozwiązań w wymiarach drugim i trzecim (np. upodmiotowienie władz metropolitalnych na drodze ustawowej oraz wybór określonego modelu zarządzania – kompleksowy, wybranych zadań czy też doradczy – determinować będą kompetencje jak i zasięg oddziaływania ciała zarządczego, co musi mieć związek z kryteriami i sposobami delimitowania OM).

Problem zarządzania OM jest problemem wynikającym z niezgodności granic struktur funkcjonalnych i granic jednostek administracyjnych (ryc. 2). Niezwykle rzadko zdarza się, by w naturalny sposób wykształciły się struktury otaczające zgodnie (sytuacja C, ryc. 2). Zazwyczaj w skład struktur funkcjonalnych wchodzi kilka lub kilkanaście jednostek administracyjnych w całości lub wchodzą do niego ich części. **Jest to realny problem w OM. Niejednoznaczna jest również jego delimitacja.** Struktury funkcjonalne otoczone są też kilkoma bądź kilkunastoma jednostkami administracyjnymi, przy czym otoczenie należy rozumieć, jako obszar niekoniecznie bezpośrednio sąsiadujący ze strukturą funkcjonalną. W przypadku analizowanego OM dodatkowym problemem jest **niejednorodność rdzenia obszaru,** który tworzą trzy miasta prowadzące autonomiczną politykę rozwoju.



Ryc. 2 Problemy zarządzania OM z perspektywy struktur funkcjonalnych i granic jednostek administracyjnych
Źródło: Opracowanie własne.

Wyzwaniem dla planujących stworzenie mechanizmu koordynacji rozwoju OM jest więc najpierw ułożenie relacji między tymi miastami, co odbywa się w trzecim wymiarze funkcjonowania obszarów metropolitalnych – meta wymiarze politycznym. Analiza przebiegu dyskursu dotyczącego instytucjonalizacji OM, retoryki i przekazu tego dyskursu dostarcza argumentów uzasadniających stwierdzenie, że **brak integracji działań w rdzeniu jest istotną barierą dla stworzenia formy instytucjonalnej służącej zarządzaniu obszarem.**

Na sposoby rządzenia w obszarach funkcjonalnych, w tym w obszarach metropolitalnych, wpływ ma wiele czynników. Należą do nich m.in.

- **podstawowe wartości kształtujące systemy polityczne,**
- **tradycje związane z organizacją administracji publicznej,**
- **regulacje prawne mające wpływ na stosowane rozwiązania instytucjonalne oraz**
- **podział kompetencji (wraz z finansowaniem) i odpowiedzialności między różne poziomy władzy.**

Rządzenie terytorialne polega na formułowaniu i realizacji polityk publicznych, programów i projektów rozwojowych, które dotyczą określonego miejsca lub terytorium. Rozwój rozumiany jest w tym przypadku jako poprawa efektywności funkcjonowania układu terytorialnego, wzrost równości w dostępie do dóbr i usług oraz poprawa jakości środowiska przyrodniczego określonego miejsca lub terytorium (zgodnie ze strategią Europa 2020).

Analiza dokumentów programowych JST wchodzących w skład zdelimitowanego na potrzeby realizowanego projektu OM wskazuje, że **poza pewnymi przypadkami** w tym zwłaszcza problemów transportowych, czy dostępności niektórych usług i konieczności stymulowania rozwoju gospodarczego, **wymiar terytorialny rozwoju w skali ponadgminnej jest pomijany.**

Cele rozwojowe i kryteria oceny stopnia ich realizacji formułowane są z perspektywy gminnej. Jest to oczywiście zrozumiałe biorąc pod uwagę kompetencje i zadania władz gminnych i powiatowych. Jednakże **istnienie obszaru funkcjonalnego aglomeracji trzech miast (rdzenia OM) jest**

obiektywnym faktem. Wydaje się więc, że powinien być on uwzględniany przynajmniej przy formułowaniu założeń i określaniu uwarunkowań rozwoju. Jeśli tak się nie dzieje to wyjaśnienia szukać można m.in. w podejściu do rozwoju opartym na **paradygmacie stymulowania konkurencyjności poszczególnych jednostek terytorialnych a więc bezpośredniej konkurencji między nimi.** Takie podejście nie uwzględnia sąsiedztwa innych, jako waloru lokalizacji i **świadczyć może o nikłym zainteresowaniu albo o braku zainteresowania współpracą w ramach układu funkcjonalnego.**

Idąc dalej można postawić tezę, że Obszar Metropolitalny jest w dalszym ciągu dla **części gmin abstrakcyjnym tworem biurokratycznym a nie wspólnym terytorium,** którego nie dzielą granice administracyjne.

Brak efektywnych czy sprawdzonych rozwiązań z kraju czy z zagranicy w powiązaniu z ograniczoną liczbą doświadczeń z szerszą współpracą międzygminną na polu metropolitalnym (liczne mniej bądź bardziej udane doświadczenia we współpracy na mniejszą skalę opisane w poprzednim rozdziale) **wpływa na „wstrzemięźliwość" gmin w deklarowaniu chęci dzielenia się kompetencjami.** To z kolei **stawia pod znakiem zapytania możliwość budowania realnego partnerstwa,** które pozwoli sterować rozwojem obszaru zgodnie z przyjętymi strategiami i planami i przy uwzględnieniu interesów różnych stron. Nakłada się na to brak mechanizmów finansowania realizacji zadań metropolitalnych, które nie pogorszyłyby sytuacji budżetowej poszczególnych samorządów[10]. Należy pamiętać w tym kontekście, iż równorzędnymi partnerami JST w rozwoju OM powinny być inne instytucje składające się na układ potrójnej helisy.

Wyniki wielu studiów wskazują na **kluczową rolę partnerstwa, które jest koniecznym warunkiem powodzenia różnych przedsięwzięć związanych ze współpracą terytorialną.** Partnerstwo jest pomocne w wypracowaniu akceptowalnych dla różnych aktorów struktur rządzenia, w powołaniu do życia odpowiednich instytucji (bądź wprowadzeniu zmian w instytucjach już istniejących) i wyposażeniu ich w odpowiednie instrumenty. W tym znaczeniu partnerstwo rozumiane jest znacz-

10 Przykładem udanej współpracy na poziomie metropolitalnym było uruchomienie w 2006 r. Tramwaju Wodnego, z finansowania którego jednak stopniowo wycofywały się poszczególne samorządy, tłumacząc to problemami budżetowymi związanymi z pogorszeniem się koniunktury gospodarczej i wejściem w życie nowej ustawy o finansach publicznych.

nie szerzej, niż tylko współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego i powinno obejmować także sektor naukowo-badawczy, biznesu i organizacje pozarządowe.

Metoda METREX w odniesieniu do OM - wnioski

Do określenia zakresu tematycznego współpracy między gminami w obszarze funkcjonalnym można zastosować metodę identyfikacji celów planowania przestrzennego zaproponowaną przez METREX – organizację regionów metropolitalnych (*The Revised METREX Practice Benchmark of Effective Metropolitan Spatial Planning*, METREX, Glasgow, 2005). Metoda ta jest jednym z komponentów składających się na szersze podejście rekomendowane przez METREX dla usprawniania zarządzania regionami metropolitalnymi przy wykorzystaniu różnych narzędzi, w tym planowania przestrzennego (ryc. 3).

Metoda ta wiąże się z zastosowaniem *benchmarkingu terytorialnego*, który stosowany jest dla obiektywnej oceny, jakości funkcjonowania układów terytorialnych, jako całości lub wybranych ich sfer. *Benchmarking* taki jest przydatny dla wskazania obszarów wymagających poprawy oraz oceny efektywności podejmowanych działań, w tym działań zarządczych.

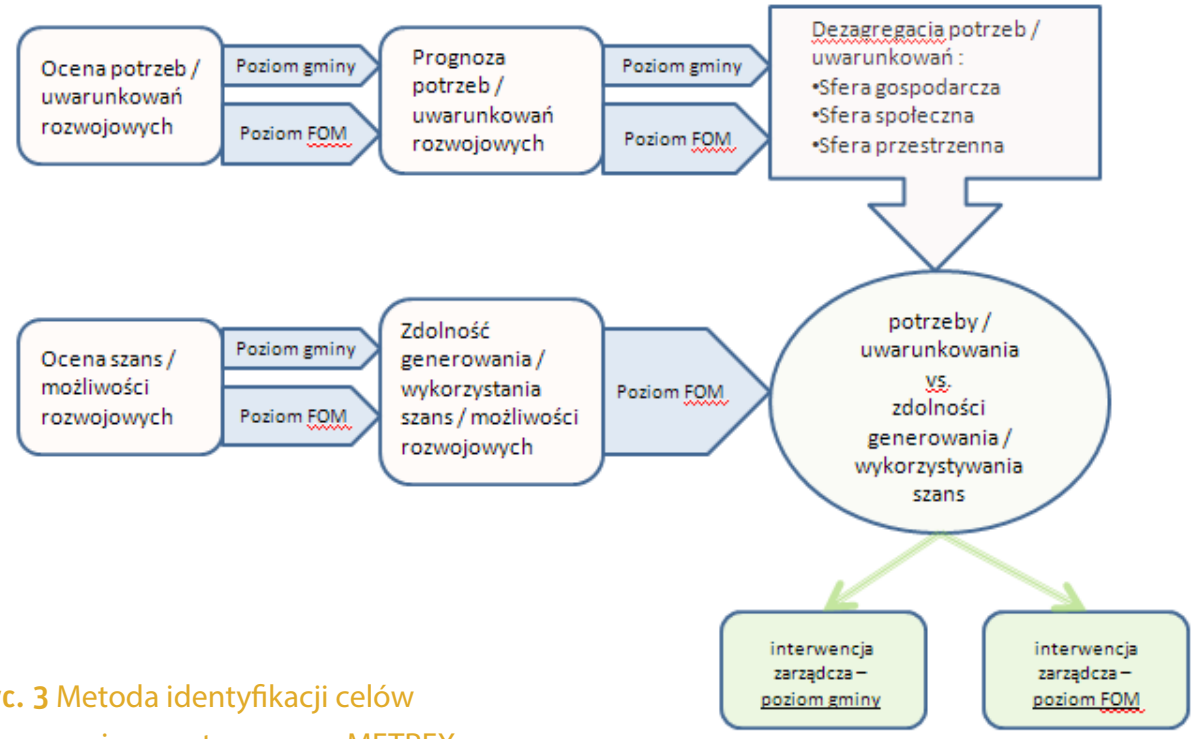
Metoda identyfikacji celów polega na konfrontowaniu aktualnych i przyszłych potrzeb rozwojowych z ocenami aktualnych szans i możliwości oraz ich zmian w sytuacji, gdy uruchamiany jest dodatkowy potencjał związany ze zintegrowanym podejściem do rozwoju obszaru, jako całości.

Ocena potrzeb i uwarunkowań prowadzona jest na poziomie gmin i w skali funkcjonalnego obszaru miejskiego. Dezagregacja potrzeb i uwarunkowań z poziomu gmin i funkcjonalnego obszaru miejskiego na sfery tematyczne (sektory) umożliwia ocenę skali potrzeb w całym układzie i dostarcza informacji na temat zadań dla określonych polityk rozwoju. Mówi także o przestrzennym zróżnicowaniu poziomu rozwoju i specyfice gmin wchodzących w skład funkcjonalnego obszaru miejskiego.

Ocena aktualnych szans i możliwości rozwojowych w skali gmin i funkcjonalnego obszaru miejskiego uzupełniana jest oceną zdolności wykorzystania tychże szans i możliwości wi-

dzianych z perspektywy funkcjonalnego obszaru miejskiego. Jest to perspektywa zakładająca występowanie w układzie korzyści aglomeracji (przede wszystkim w części rdzenia) oraz występowanie efektu synergii związanego z uzupełnianiem się potencjałów rozwojowych gmin wchodzących w skład funkcjonalnego obszaru miejskiego.

Hipotetycznie możliwe są różne sytuacje dotyczące relacji: potrzeby / uwarunkowania – szanse / możliwości. Możliwym jest, że potencjał endogeniczny gmin jest na tyle silny a aktualny stan współpracy w ramach układu terytorialnego na tyle efektywny, że nie potrzebna jest żadna interwencja zarządcza. Dzieje się tak, gdy sytuacja i zmiany zachodzące w układzie terytorialnym są na bieżąco monitorowane a niezbędne korekty polityk prowadzone są zgodnie z potrzebami na poziomie gmin i/lub funkcjonalnego obszaru miejskiego w uzgodnionej formule współpracy. Taka sytuacja jest jednak rzadka. **Zazwyczaj potrzebna jest dodatkowa mobilizacja gmin, by wykorzystać istniejące zasoby generując jednocześnie wartość dodaną w postaci usprawnienia funkcjonowania układu terytorialnego.**



Ryc. 3 Metoda identyfikacji celów planowania przestrzennego METREX
Źródło: Opracowanie własne.

Przejdźmy do wniosków w odniesieniu do specyficznego układu OM. Analiza zebranych informacji przy wykorzystaniu metody METREX prowadzi do wniosku, że w **przypadku OM zarówno zdolność wykorzystania jak i generowania szans rozwojowych jest ograniczona** (mimo ostatnich doświadczeń z ZIT na poziomie ponad-gminnym). Jednocześnie gminy artykułują wiele potrzeb i wskazują ambitne cele rozwoju. **Współpraca między gminami w ramach sformalizowanych struktur jest raczej udana, choć ograniczona terytorialnie i przedmiotowo.**

Z dotychczasowych analiz wynika, że działania podejmowane przez większość związków międzygminnych są ukierunkowane na poprawę wyłącznie lokalnych warunków rozwoju oraz rozwiązywanie lokalnych problemów. Jest to podejście jak najbardziej pragmatyczne.

Funkcje metropolitalne jako przedmiot działania pojawiają się w zadaniach związków i stowarzyszeń, których liderami są Gdańsk i Gdynia. Jest to jednak zjawisko, którego należy się spodziewać – oba największe ośrodki rdzenia OM powinny być naturalnymi liderami procesu metropolizacji. Rozwój OM wymaga ścisłej współpracy dwóch największych JST, w tym ich liderów – prezydentów miast i ich gabinetów – potencjalne napięcia na tej linii powinny być neutralizowane przez Marszałka Województwa Pomorskiego. Co więcej Marszałek Województwa Pomorskiego wraz z podległym mu Urzędem powinien pełnić rolę inicjatora i integratora działań tam gdzie postępy w procesie metropolizacji są niewystarczające.

Stopień sformalizowania relacji gmin w ramach dotychczas powstałych organizacji nie daje podstaw do interwencji na poziomie funkcjonalnego obszaru miejskiego. W dodatku nastąpił swoisty „podział terytorialny" obszaru funkcjonalnego, co wyklucza nawet hipotetyczną (ze względu na aktualne rozwiązania prawne) interwencje na tym poziomie. Zgodnie z ryciną 3 pozostaje interwencja na poziomie gmin.

Sytuacja OM jako obszaru funkcjonalnego jest więc złożona. Bez wątpienia bieżąca jak i przyszła jakość jego funkcjonowania zależy od koordynacji czy harmonizacji podejmowanych działań prorozwojowych.

Model zintegrowany czy model scentralizowany?

Koncepcja **rządzenia wielopoziomowego łączy się bezpośrednio z podziałem kompetencji.** Konieczność takiego podejścia wynika ze złożoności istniejących układów terytorialnych. Dotyczy to szczególnie zintegrowanych funkcjonalnie obszarów miejskich o cechach metropolitalnych. Liczba aktorów i różnorodność realizowanych przez nich celów oraz intensywność zagospodarowania wymagają skoordynowania działań zarządczych, by układ terytorialny był realnym obszarem funkcjonalnym.

Rządzenie wielopoziomowe wymaga nie tylko określenia zasad i procedur współpracy między poziomami administracji publicznej. Niezbędna jest także wola polityczna do takiej współpracy. Bez niej zasady i procedury staną się bezużyteczne. **Konieczna jest także poprawa poziomu kultury współpracy między jednostkami administracji publicznej i partnerami z sektora prywatnego i sektora organizacji pozarządowych.** Niski poziom kultury współpracy stanowi barierę dla większego uspołecznienia procesów planowania. Utrudnia także mobilizację endogenicznych zasobów rozwojowych i budowanie partnerstw, dzięki którym przedsięwzięcia rozwojowe realizowane są w bardziej skuteczny sposób.

Dobremu rządzeniu sprzyjają stałe i intensywne kontakty między aktorami z różnych poziomów władzy. Kontakty te mogą mieć charakter nieformalny bądź zinstytucjonalizowany. Instytucjonalizacja może prowadzić do pojawienia się nowych form rządzenia bądź powstania struktur ułatwiających rządzenie. **Należy więc, nie czekając na ostateczne rozstrzygnięcia prawne, wspierać inicjatywy oddolne i promować współpracę międzygminną w ramach związków i stowarzyszeń.**

W tym kontekście dużą wartość dodaną wnosi realizacja niniejszego Projektu, która ponownie zainicjowała i wymusiła dyskusję nad kwestiami metropolitalnymi interesariuszy OM, zarówno z jego rdzenia jak i obszaru uzupełniającego. Dopełnieniem procesu ma być opracowanie jednej, wspólnej strategii rozwoju całego obszaru metropolitalnego wraz z opracowaniem polityk rozwojowych.

Z analizy dokumentów statutowych i dotychczasowej historii działania głównych aktorów sceny metropolitalnej: Stowarzyszenia GOM oraz Forum NORDA wynika, że ich **powstanie było reakcją na potrzeby związane z kształtowaniem się układu metropolitalnego przy jednoczesnej pustce legislacyjnej,** dotyczącej rozwiązań służących zarządzaniu takimi układami.

Powstanie dwóch organizacji jest jednocześnie przejawem obiektywnych trudności w porozumieniu liderów procesu metropolizacji i opisanej wcześniej dwubiegunowości Obszaru Metropolitalnego. Pokazuje również obawy przed zdominowaniem przez jedną ze stron. Postęp metropolizacji zależeć będzie w dużym stopniu od zaakceptowania dwubiegunowości rdzenia i naturalnych procesów ciążenia innych obszarów do tych naturalnych biegunów. Należy jednocześnie podkreślić, iż z perspektywy globalnej dwubiegunowość jest niedostrzegalna – OM staje się jednym z punktów rywalizacji zachodzących w większych skalach przestrzennych. Rozwój OM wymaga wejścia w silne relacje sieciowe metropolii bałtyckich, jeżeli zgodnie z innymi diagnozami szczegółowymi jego zasadniczą przewagą jest nadmorskie położenie, a de facto w Regionie Morza Bałtyckiego. OM jest największym ośrodkiem metropolitalnym w rejonie południowym Bałtyku o międzynarodowej sile oddziaływania.

Co więcej wyzwania związane z metropolizacją w dalszym ciągu nie mają adresata. Nie ma struktury samorządowej zdolnej kierować procesami rozwoju obszarów metropolitalnych; istnieją struktury samorządowe działające wewnątrz obszarów, lecz nie mają one wystarczającego potencjału, kompetencji, a często wiedzy i woli politycznej działania na rzecz dobra wspólnego definiowanego na poziomie ponadlokalnym. **Najważniejszym wyzwaniem jest dla OM jest wypracowanie efektywnego mechanizmu planowania, administrowania i zarządzania umożliwiającego aktywną metropolizację.**

Kwestią bezpośrednio związaną ze skutecznością rządzenia terytorialnego jest podział kompetencji między różne poziomy władzy, a szczególnie umiejscowienie zadań z za-

kresu planowania przestrzennego oraz zapewnienie trwałych źródeł finansowania wspólnych zadań bez pogorszenia sytuacji budżetowej zaangażowanych JST.

Władztwo planistyczne jednostek administracyjnych stopnia podstawowego w wielu krajach jest powodem konfliktów i braku koordynacji działań mających służyć rozwojowi. Silna pozycja gmin często powoduje rozproszenie przedsięwzięć inwestycyjnych. Fragmentaryzacja władzy i odpowiedzialności za rozwój, wynikająca z podziału obszarów na mniejsze jednostki znajdujące się w jurysdykcji samorządów lokalnych, nie sprzyja realizacji przedsięwzięć istotnych dla rozwoju całego regionu. Osiągnięcie politycznego konsensusu na temat kierunków rozwoju i metod realizacji celów rozwojowych w ramach istniejących struktur instytucjonalnych jest trudne i czasochłonne.

W przypadku kwestii planowania przestrzennego Stowarzyszenie GOM oraz NORDA wydają się być zgodne: **plan zagospodarowania dla OM byłby instrumentem porządkującym działania.**

Jednakże jeśli chodzi o podejście do zarządzania OM pozycje obu głównych graczy różnią się zasadniczo. Są to różnice pryncypialne, odbijające się w celach i w formule działania tych organizacji. Stowarzyszeniu GOM bliższe są rozwiązania wymagające stworzenia nowych struktur, NORDA gotowa jest realizować swą misję w obecnym układzie administracyjnym. Te dwa podejścia wiążą się z dylematem dotyczącym efektywności dwóch zasadniczych modeli struktur zarządzania OM i regionem: modelu zintegrowanego (*integrated action systems*) i zdecentralizowanego (*fragmented action structures*).

Model zintegrowany stwarza szanse lepszego wykorzystania efektu aglomeracji. Problemem, który niejako wpisany jest w ten model jest kwestia minimalizacji strat, jakie mogą ponosić jednostki samorządu terytorialnego na skutek konieczności rezygnacji z działań, których jedynym beneficjentem będą one same, a które to działania mogą mieć negatywne skutki uboczne dla innych jednostek samorządu.

Model zdecentralizowany odwołuje się w swych założeniach do teorii „*public choice*", a tym samym podkreśla znaczenie rywalizacji między jednostkami samorządu terytorialnego.

Rywalizacja stymuluje zmiany w jednostkach i całym układzie. Efektywność działania pojedynczych jednostek administracyjnych sprzyja sprawności funkcjonowania całego układu.

Porównując oba modele można stwierdzić, że poza podstawowymi założeniami różni je przede wszystkim sprawa podejścia do sąsiedztwa. Jest to kwestia interesująca z praktycznego i teoretycznego punktu widzenia. W dobie globalizacji gospodarki bezpośrednie sąsiedztwo staje się coraz mniej znaczące, ponieważ dostępność dóbr i usług nie zależy od lokalizacji ich wytwórców. Relacje w ramach regionów i między nimi zależą w coraz większym stopniu od tego, w jakim stopniu region włączony jest w gospodarkę globalną. Jednocześnie jednak reguły rozwoju zrównoważonego narzucają konieczność uwzględniania w strategiach i planach uwarunkowań wynikających z sąsiedztwa. A to bezpośrednio przekłada się na konieczność współpracy z sąsiadami.

Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że udana współpraca między samorządami lokalnymi wchodzącymi w skład OM dość rzadko pojawia się spontanicznie (musi być inicjowana). Na ogół wymaga ona interwencji płynących z centrum.

Doświadczenia krajów Europy Zachodniej sugerują, że jeżeli brak jest takich zachęt to małe gminy są zazwyczaj niechętne do podejmowania takiej współpracy bez względu na to jak byłaby ona ekonomicznie korzystna. Do podobnych wniosków prowadzą analizy doświadczeń Węgier, Czech czy Słowacji. Trzeba pamiętać, że skuteczna współpraca międzygminna łączy się z rozmaitymi kosztami. Uzgodnienie kompromisów dotyczących interesów poszczególnych gmin oraz częsta konieczność rezygnacji z ambicji poszczególnych przywódców gminnych to **koszty o charakterze politycznym. Istotne są także koszty organizacyjne** wiążące się ze wspólnym wykonywaniem zadań. Pojawiają się też problemy związane z przejrzystością procesów decyzyjnych i demokratyczną legitymizacją złożonych, pośrednich struktur organizacyjnych współpracy międzygminnej.

Model zintegrowany opiera się na założeniu, że współpraca między jednostkami samorządu jest możliwa i wskazana, gdyż przynosi per saldo więcej korzyści tychże jednostkom indywidualnie i całemu obszarowi niż rywalizacja między jednostkami. W modelu tym kwestie rozwoju gospodarczego postrzegane są w skali ponad lokalnej. Podobnie pochodzi się do tworzenia i funkcjonowania sprawnej administracji, której celem jest m.in. koordynacja działań prorozwojowych mających prowadzić do harmonii w rozwoju i kształtowaniu się ładu przestrzennego w skali ponad lokalnej.

Badanie ankietowe JST z OM

Dla celów prowadzonych analiz przeprowadzono badanie ankietowe (kwestionariusz ankiety znajduje się z Załączniku C). W ramach badania poproszono wszystkich potencjalnych zainteresowanych (badanie zostało skierowane do JST wchodzących w skład OM) o opinie dotyczące:

- uzależnia sytuacji ich gmin od rozwoju rdzenia OM,
- działań, które powinny być przedmiotem współpracy w ramach OM,
- czynników wpływających na funkcjonowanie (przebieg procesów rozwoju) OM,
- korzyści związane z instytucjonalizacją działań na rzecz rozwoju OM,
- czynników sprzyjających współpracy miedzy jednostkami samorządu terytorialnego,
- relacji między celami działań zawartymi w dokumentach z poziomu lokalnego i z poziomu metropolitalnego.

Na podstawie uzyskanych odpowiedzi można stwierdzić, **że jednostki samorządu terytorialnego z OM widzą przyszłość swych gmin /powiatów, jako zależną od relacji z rdzeniem OM.** Ocena ta zmienia się nieco w zależności od odległości od rdzenia OM oraz od charakteru jednostki terytorialnej – gmina wiejska czy miejska. Generalnie jednak **większość respondentów wskazała, że rozwój jednostki zależy od rela-**

cji z Trójmiastem „w znacznym stopniu”**.** Charakterystycznym jest, że znaczenie sąsiedztwa innych gmin / powiatów dla ich rozwoju postrzegane jest jako zdecydowanie mniejsze.

Jak wspomniano we wcześniejszej części opracowania **zależność rozwoju od rdzenia OM znajduje słabe odzwierciedlenie w dokumentach gminnych.** Jeśli nawet znajdują się tam takie zapisy to maja one wyłącznie charakter ogólny. Nie wskazuje się konkretnych korzyści czy możliwych zagrożeń z tym uwarunkowaniem związanych.

Większość przedstawicieli JST wskazywała podobny zestaw dziedzin, które powinny być przedmiotem działań podejmowanych w ramach OM. **Te działania to przede wszystkim:**

- **rozwój transportu publicznego,**
- **rozwój infrastruktury drogowej,**
- **wspólne działania na rzecz rozwoju gospodarczego OM.**

Działania te pokrywają się z działaniami wymienianymi przez przedstawicieli gmin i powiatów pytanych o prowadzoną już współpracę z innymi gminami (część badania poświęconego podstawom budowania partnerstw).

Inne działania wskazywane przez przedstawicieli JST to programy i plany rozwoju o charakterze ponadlokalnym, koordynacja działań w zakresie planowania przestrzennego (osiąganie ładu przestrzennego i skuteczna ochrona środowiska przyrodniczego), wspólna gospodarka wodno-kanalizacyjna oraz rozwój nauki i edukacji.

Tematyka wskazywanych przez respondentów działań zmienia się w zależności od wielkości gminy. Im większe gminy tym częściej pojawiały się kwestie wspólnego działania dla wspierania rozwoju gospodarczego OM oraz wspólna oferta dla inwestorów i wspólna promocja.

Respondenci w większości zgadzali się (odpowiedzi *„zdecydowanie tak”* i *„raczej tak”*) ze stwierdzeniem, że *Obszar Metropolitalny będzie funkcjonował dobrze, gdy wszystkich połączy wspólna wizja rozwoju i wspólne wartości.* Jednocześnie przyznawali, że *wspólne działania w Obszarze Metropolitalnym niekoniecznie przyczynią się do zmniejszenia różnic rozwojowych między zlokalizowanymi w nim gminami;* podobnie sceptyczne

podejście dotyczyło relacji między sprawnym zarządzaniem a rozwiązywaniem problemów konkretnych gmin (stwierdzenie *Sprawne zarządzanie rozwojem OM w znacznym stopniu pomoże w rozwiązaniu problemów rozwojowych mojej gminy*). Podział korzyści z instytucjonalizacji OM będzie, więc zróżnicowany – jest to dostrzegane przez respondentów i akceptowane, gdyż instytucjonalizacja jest widziana przez większość, jako szansa na pełną mobilizację i wykorzystanie zasobów rozwojowych OM. Takie podejście można uznać za przejaw pragmatyzmu i bardzo praktycznego podejścia, uwzględniającego fakt, że rozwój jest skoncentrowany a nie występuje równomiernie na całym obszarze.

Szczególnie Interesujący z punktu widzenia gotowości gmin do współpracy i dzielenia się kosztami i korzyściami z faktu bycia częścią OM jest rozkład odpowiedzi na pozostałe pytania ankiety, dotyczące funkcjonowania gmin w ramach OM.

Respondenci, którzy zdecydowanie zgadzali się ze stwierdzeniem: *Dla rozwoju OM ważniejsze niż tworzenie struktur administracyjnych jest budowanie sieci powiązań między władzami, przedsiębiorcami i mieszkańcami i dobra atmosfera współpracy* jednocześnie stwierdzali często, że *dotychczasowe doświadczenia związane ze współpracą między samorządami z OM wskazują, że dla poprawienia tej współpracy konieczna jest silna struktura zarządzająca.* Zdarzało się jednak że nie wiązali oni tej struktury i jej funkcjonowania ze sprawami swojego władztwa planistycznego czy kwestiami budżetowymi.

W przypadku kilku ankiet zdarzyło się, że respondenci zareagowali na dwa pytania brzmiące: *Czy był(a)by Pan(i) skłonny/a poprzeć zmniejszenie kompetencji swojej gminy, jeśli dzięki temu realizacja zadań o charakterze / zasięgu metropolitalnym będzie bardziej sprawna?* oraz *Czy był(a)by Pan(i) skłonny/a poprzeć pomysł, by gminy przeznaczały część swojego budżetu na realizację zadań o charakterze / zasięgu metropolitalnym?* nie wskazaniem odpowiedzi, ale skreśleniem obu pytań.

Tak więc w warstwie deklaratywnej struktura metropolitalna jest pożądaną, jednakże jej wprowadzenie nie powinno według tych respondentów wiązać się z ograni-

czeniami dla ich JST. Przeczy to istocie silnej władzy metropolitalnej, która z definicji musi uszczuplić władztwo i często budżety gmin, a więc ich autonomiczność. Należy jednakże podkreślić, iż w sytuacji obowiązywania restrykcyjnej dla JST ustawy o finansach publicznych z 2009 r. trudno wyobrazić sobie dobrowolną rezygnację z części dochodów gmin bez odpowiedniej rekompensaty z budżetu centralnego – obniżyłoby to zdolność danej gminy do zaciągania zobowiązań i stworzyło poważne napięcia budżetowe w skali kilkuletniej[11]. Niezbędne jest więc jednak rozwiązanie o charakterze systemowym.

Oczekiwania respondentów, co do warunków, które muszą być spełnione, by w obszarze metropolitalnym możliwa była skuteczna współpraca, są zestawem postulatów wobec rozwiązań systemowych, organizacyjnych oraz zachowań polityków.

W większości za *„bardzo ważne”* dla współpracy w obszarze metropolitalnym uznano:

- **jasny podział kompetencji i czytelny mechanizm planowania i zarządzania rozwojem,**
- **„równoważenie się sił” i partnerskie relacje między gminami o różnej wielkości i liczbie mieszkańców,**
- **wspólne cele i interesy gmin i innych podmiotów,**
- **silne przywództwo lidera, który ma wizję rozwoju i wie jak zarządzać obszarem,**
- **dobre doświadczenia ze współpracy między gminami,**
- **polityczną wolę współpracy i umiejętność szukania porozumienia,**
- **rezygnację z partykularnych interesów gmin na rzecz dobra wspólnego,**
- **stworzenie specjalnego mechanizmu finansowania działań w obszarach metropolitalnych,**
- **zachęty prawne w postaci dodatkowych kompetencji dla sprawnie współpracujących gmin OM oraz**
- **brak konfliktów personalnych i zdolność znajdywania kompromisu przez przedstawicieli samorządów.**

Charakterystyczne jest, że respondenci, niezależnie od prezentowanych wcześniej opinii są zgodni, że za warunki życia mieszkańców i za rozwój gminy odpowiedzialne są jej wła-

11 Należy nadmienić, że struktura dochodów samorządu gminnego a zwłaszcza wojewódzkiego oparta jest w znacznej mierze o udziały w podatkach stanowiących dochód Skarbu Państwa (PIT w przypadku gmin, CIT w przypadku województw). Oznacza to przeniesienie ryzyka dekoniunktury gospodarczej bezpośrednio na bieżącą sytuację budżetowajednosteksamorządu terytorialnego.

dze. Odpowiedzialność ta nie jest przekazywana na wyższy poziom nawet wtedy, gdy respondent akceptuje uszczuplenie kompetencji gmin czy jej budżetu.

Analiza drzewa problemów

W ramach dalszych prac analitycznych nad projektem diagnoz przygotowano m.in. drzewo problemów (myślenie przyczynowo-skutkowe) skupiając się na kluczowym problemie braku bądź ograniczonej współpracy samorządów, biznesu, uczelni oraz w układzie potrójnej helisy w obrębie OM.

Skutki braku współpracy to:

- **brak przepływu informacji,**
- **nieskoordynowanie i brak integracji działań,**
- **duplikowanie działań i instytucji,**
- **marnotrawstwo środków,**
- **nadmierna konkurencja,**
- **niższa siła przetargowa – słaby lobbing za interesami metropolii,**
- **brak efektu synergii,**
- **koszt utraconych możliwości,**
- **niższe tempo rozwoju a w konsekwencji niższy poziom życia.**

Za przyczyny braku współpracy samorządów uznano zwłaszcza:

- **niski poziom wzajemnego zaufania,**
    - **zaszłości z systemu komunistycznego i okresu transformacji**
    - **indywidualizmy i partykularyzmy,**
- **nadmierne ambicje poszczególnych liderów,**
- **nadmierne zróżnicowanie interesów,**
- **niską kulturę i słabo rozwinięte tradycje współpracy,**
- **niską kulturę polityczną,**
- **brak regulacji systemowych funkcjonowania obszarów metropolitalnych a w konsekwencji**
    - **różne uregulowania prawne,**
    - **wielopodmiotowość instytucji,**
    - **brak mechanizmów negocjowania interesów,**

- **brak możliwości egzekwowania współpracy,**
- **nieprzejrzyste i doraźne regulacje finansowe.**

Współpraca metropolitalna napotyka tym samym na szereg obiektywnych miękkich i twardych barier, które muszą zostać wyeliminowane a przynajmniej częściowo zneutralizowane. Likwidacja miękkich barier, tak istotnych w Polsce, wymaga długiego okresu czasu.

Zidentyfikowano również pola bieżących istotnych konfliktów tworzące problemy w obszarze potencjalnej współpracy metropolitalnej:

- układ dwubiegunowy z naturalnym ciążeniem gmin sąsiadujących do Gdańska bądź Gdyni z rozwiązaniami
    - pogodzenie się z dwubiegunowością,
    - wypracowanie mechanizmów współpracy metropolitalnej między liderami OM oraz UMWP.
- konflikty gmin, powiatów i samorządu wojewódzkiego – spory kompetencyjne, brak chęci do delegacji uprawnień
    - zarządzanie wieloszczeblowe,
    - poszukiwanie konsensusu,
    - wprowadzenie regulacji odgórnych.

Dwa obszary specyficzne o kluczowym znaczeniu dla rozwoju OM obejmują konkurencję między portami oraz lotniskami. Zostaną one zaadresowane poniżej.

Konkurencja portów morskich Gdańska i Gdyni

Sytuację w OM dodatkowo wyróżnia **funkcjonowanie i dynamiczny, zwłaszcza w ostatnim okresie, rozwój portów morskich Gdańska i Gdyni. Działają one jako niezależne podmioty rynkowe. Władze samorządowe mają niewielki wpływ na bieżące zarządzanie nimi, utrzymując pewien wpływ na kształtowanie ich strategii.** Większościowym właścicielem obu portów jest Skarb Państwa i decyzje kluczowe znajdują się w gestii centralnej – **Ministerstwo Skarbu,** choć zarówno Gdańsk jak i Gdynia posiadają swych przedstawicieli w radach nadzorczych. Bez wątpienia są to dwa strategiczne podmioty gospodarcze o kluczowym znaczeniu dla rozwo-

ju metropolii w średnim i długim okresie. Z tego też względu JST angażują się mocno m.in. w zwiększanie kluczowej dla portów dostępności komunikacyjnej od strony lądu oraz rozbudowę ich zaplecza logistyczno-przemysłowego (patrz projekty Pomorskiego Centrum Logistycznego PCL oraz Doliny Logistycznej). **Pojawiające się, co pewien czas pomysły połączenia (stworzenie zespołu portów morskich pod jednym zarządem) mają zarówno swoich gorących orędowników jak i przeciwników zarówno w środowisku lokalnym jak i centralnym.** Także w świecie istnieją w tym zakresie różne rozwiązania od całkowitej niezależności, po połączenie pod wspólnym zarządem[12]. Zdaniem jednych wspólny zarząd portów w sposób nie rozwiązywałby jakiekolwiek z istniejących wyzwań stojących przed nimi. Inni podają przykłady sprawnie funkcjonujących połączonych portów. Należy w tym kontekście pamiętać jednakże o specyfice naszego kraju, regionu oraz odmiennych uregulowań prawnych.

Naszym zdaniem na tym etapie rozwój portów nie napotkał zasadniczej bariery instytucjonalnej i nie wymaga wprowadzenia wspólnego zarządu. Dzieje się tak pomimo pewnego duplikowania działań i inwestycji, które są nie do uniknięcia i pewnego poziomu wzajemnej konkurencji. Realną barierą rozwoju portów morskich OM jest wciąż niedorozwój ilościowy i jakościowy infrastruktury transportowej (szczególnie portu w Gdyni) determinujący dostępność do krajowego i europejskiego systemu transportowego (od strony lądu i morza).

Zarządy portów są de facto zarządcami infrastruktury publicznej służącej wszystkim operatorom terminali przeładunkowych na terenie danego portu morskiego. W większości przypadków terminale są sprywatyzowane i funkcjonują na zasadach stricte komercyjnych, stanowiąc elementy globalnych sieci transportu i handlu morskiego. Konkurencja między terminalami jest faktem, natomiast nie stanowi bariery w rozwoju portów.

Połączenie zarządów samo w sobie nie przyniesie korzyści ze względu na powyższe oraz ze względu na odmienne uwarunkowania rozwojowe obydwu jednostek. **Wystarczają-**

12 Przykładowo w opracowaniu „The Competitiveness of Global Port-Cities: Synthesis Report" z roku 2014 wskazano na cztery możliwe poziomy współpracy i integracji między sąsiednimi portami morskimi. Są nimi brak formalnej koordynacji, skutkujący bezpośrednią konkurencją bądź koegzystencją ustanowioną bez podejmowania formalnych porozumień. Kolejnym szczeblem integracji portów morskich jest kolaboracja, polegająca na współpracy w ramach konkretnych projektów, lobbingu i kreowaniu (o ile to możliwe) wspólnych regulacji. Partnerstwo rozumiane, jako koordynacja mająca na celu minimalizację konkurencji jest trzecim szczeblem integracji portów morskich. Cechuje je długa perspektywa czasowa i występowanie zinstytucjonalizowanych form współpracy. Najgłębszą formą integracji jest połączenie portów morskich. Por. szerzej: „The Competitiveness of Global Port-Cities: Synthesis Report"., OECD, s. 64-66.

cym działaniem na typ etapie byłaby, naszym zdaniem, ściślejsza koordynacja pewnych działań między samymi podmiotami jak i głównymi interesariuszami portów np. w ramach jednolitej polityki właścicielskiej Skarbu Państwa. Formułą współpracy mogłaby stać się także szersza inicjatywa jednego, metropolitalnego klastra TSL (transportu, spedycji i logistyki).

Odrębnym zagadnieniem jest komunalizacja zarządów portów morskich i uzyskanie większego wpływu na zarządzanie nimi przez JST[13]. Argumentem przeciw komunalizacji zarządów portów jest jednak ryzyko kompletnej utraty zainteresowania zagadnieniami dostępu do portów morskich (od strony morza i lądu) przez władze centralne. Ponadto obecnie wspólny właściciel w postaci Skarbu państwa gwarantuje koordynację strategii rozwoju poszczególnych portów w obszarze infrastruktury.

Istotnym z punktu widzenia OM obszarem współpracy między portami a samorządami jest efektywne planowanie przestrzenne, uwzględniające postulaty rozwoju gospodarczego przy zachowaniu wysokiej jakości życia, a także aktywizacja – w powiązaniu z funkcjami portowymi - terenów położonych w innych gminach, ale posiadających dogodne skomunikowania drogowe i kolejowe, szczególnie w kontekście przewozu ładunków ponadgabarytowych (vide projekt Doliny Logistycznej czy inwestycja PCC Intermodal w tzw. suchy dok w Zajączkowie Tczewskim).

Potencjalna konkurencja portów lotniczych Gdańska i Gdyni

W zakresie lotnisk sytuacja jest odmienna niż w przypadku portów morskich. W tym przypadku konkurują same podmioty ze względu na brak rozdzielenia funkcji zarządcy i operatora. Obecnie jedynym czynnym i dynamicznie rozwijającym się lotniskiem komunikacyjnym w OM jest Port Lotniczy Gdańsk im. Lecha Wałęsy, który w roku 2014 obsłużył już ponad 3 mln pasażerów, będąc jednym z najważniejszych elementów sieci transportu lotniczego Polski. Port Lotniczy Gdańsk Spółka

13 Choć należy dodać, że obecnie przedstawiciele JST zasiadają w radach nadzorczych obu Zarządów Portów.

z o.o. została zawiązana 30 kwietnia 1993 roku. Udziałowcami spółki są gmina Miasta Gdańska, Województwo Pomorskie, Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze" oraz gminy Miasta Gdyni oraz Sopotu. W ostatnich latach pojawiła się z inicjatywy Gdyni i Kosakowa idea uruchomienia portu lotniczego w oparciu o istniejące lotnisko wojskowe. Powołano spółkę Zarząd Portu Lotniczego Gdynia-Kosakowo Sp. z o.o., która na ten moment ze względu na problemy z KE złożyła wniosek o ogłoszenie upadłości likwidacyjnej. Widać jednak obiektywną zasadność funkcjonowania lotniska w Gdyni w perspektywie strategicznej 2030, m.in. ze względu na utrzymanie rezerwy terenowej, pełnienie funkcji uzupełniającej i zaplecza dla istniejącego lotniska komunikacyjnego oraz istotne poniesione nakłady inwestycyjne, przy wyraźnej determinacji Gdyni, która najprawdopodobniej doprowadzi do uruchomienia lotniska komunikacyjnego niezależnie od bieżącego sporu z Komisją Europejską. Z tego względu należy podkreślić, iż **dopuszczenie do konkurencji między portami lotniczymi położonymi w tej odległości jest nieuzasadnione i byłoby szkodliwe a lotniska winny być komplementarne względem siebie. Komplementarność, współpraca i integracja obu projektów jest najbardziej zalecanym rozwiązaniem. Racjonalnym rozwiązaniem jest utworzenie jest wspólnego zarządu dla obu lotnisk. Warunkiem koniecznym jest jednak wypracowanie takiego modelu biznesowego, który będzie uwzględniał funkcjonowanie obu lotnisk pod wspólnym zarządem zarówno w okresie przejściowym jak i długofalowym. Przyjęty model biznesowy nie może stanowić jednocześnie zagrożenia dla płynności finansowej i rentowności lotniska w Gdańsku jak i lotnisk połączonych. Istotnym zagadnieniem będzie również dokapitalizowanie (np. poprzez wniesienie aportu) do istniejącej spółki przez Gdynię. Należy wspomnieć, że rozwiązanie takie było już proponowane kilka lat temu w postaci Pomorskiego Węzła Lotniczego.**

Identyfikacja podstawowych problemów związanych z zarządzaniem w OM

Z pozyskanych droga ankietową informacji, dokumentów planistycznych z poziomu regionalnego i lokalnego oraz z pozostałych diagnoz sektorowych wyłania się kilka podstawowych problemów rozwojowych, które łączą się bezpośrednio z kwestią zarządzania. Są nimi:

- rozwój infrastruktury transportowej i rozwój transportu publicznego,
- planowanie przestrzenne,
- współpraca gmin i stymulowanie rozwoju gospodarczego w skali metropolitalnej.

Infrastruktura transportowa i transport publiczny

Przeciążenie układu drogowego OM przy jego specyficznym układzie funkcjonalnym (porty morskie) i przestrzennym (dynamiczna suburbanizacja, ograniczenia wynikające z cech fizyczno-geograficznych) w istotny sposób obniża sprawność wewnętrznego układu transportowego będąc źródłem poważnych uciążliwości dla mieszkańców (czas stracony w korkach, zanieczyszczenie, hałas).

Niewystarczający zakres integracji podsystemów transportu zbiorowego (transport komunalny organizowany przez miasta, transport kolejowy organizowany przez samorząd województwa, regionalna komunikacja autobusowa finansowana przez samorząd województwa dzięki dotacji centralnej) **stanowi jedną z najpoważniejszych barier poprawy wewnętrznej spójności OM.** Towarzyszy jej niski poziom integracji transportu indywidualnego (samochód osobowy, rower) i transportu zbiorowego.

Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać w nieadekwatnym do obecnych wyzwań systemie prawno-finansowym stworzonym dla transportu publicznego. Nie pozwala on na wykorzystanie zróżnicowanego i unikatowego w skali Polski potencjału systemu transportu zbiorowego, którego kręgosłupem powinien być transport kolejowy (linia nr 250 obsługiwane przez PKP SKM w Trójmieście i linia Pomorskiej Kolei Metropolitalnej wraz linią kolejową nr 201), dla rozwoju OM. **Brak jest integracji organizacji systemów transportu publicznego na poziomie regionalnym oraz metropolitalnym. Niemożliwe na chwilę obecną jest wprowadzenie jednolitych rozwiązań taryfowych dla kolei i transportu komunalnego (miejskiego). Możliwym rozwiązaniem w obecnej sytuacji budżetowej i formalno-prawnej było wprowadzenie przez MZKZG[14] biletu metropolitalnego stanowiącego uzupełnienie i poszerzenie systemów taryfowo-biletowych organizatorów transportu miejskiego (komunalnego) i kolejowego.**

Rozpoczęta komunalizacja przewoźnika PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście sp. z o.o. wymaga dokończenia i przesądzenia jego roli w docelowym systemie transportowym Obszaru Metropolitalnego.

Na opisane zjawiska nakłada się dynamicznie rosnący wskaźnik motoryzacji indywidualnej (szczególnie po roku 2004). **Skutkiem powyższego jest spadek udziału transportu publicznego w przewozach ogółem i zmiana struktury jego pasażerów.**[15] Władze publiczne chcąc sprostać rosnącym wymaganiom pasażerów i konkurencji ze strony motoryzacji indywidualnej realizują liczne inwestycje infrastrukturalne i taborowe mające podnieść jakość usług transportu zbiorowego.

14 Powstanie MZKZG jest również ilustracją stopniowych zmian w procesie integracji Obszaru Metropolitalnego. Pierwsza próba powołania związku komunikacyjnego podjęta została w 1999 r. następnie, na forum Rady Metropolitalnej powołanej w roku 2003 zapadły decyzje o powołaniu podmiotu, którego zadaniem będzie integracja transportu publicznego. MZKZG został utworzony w roku 2007.

15 Choć należy wskazać, że spadek ten następuje z wysokiego poziomu, a udział transportu zbiorowego w podróżach zmechanizowanych na poziomie ok. 50% jest bardzo dobrym rezultatem na tle większości miast zachodnioeuropejskich.

Jednak zmniejszanie się liczby pasażerów, zmiana ich struktury (rosnący udział osób starszych mających szerokie uprawnienia do przejazdów ulgowych a nawet bezpłatnych) przekłada się na **konieczność zwiększenia poziomu dofinansowania transportu zbiorowego ze środków publicznych**[16]. Poprzez powołanie **Metropolitalnego Związku Komunikacyjnego Zatoki Gdańskiej** w 2007 r. gminy zrzekły się części władztwa w zakresie organizowania transportu zbiorowego. Osiągnięcie pełnej integracji wiązałoby się jednak z koniecznością strukturalnej przebudowy budżetów jednostek samorządu terytorialnego i zapewnienia dodatkowych środków na finansowanie transportu publicznego.

Jedną ze specyficznych cech analizowanego obszaru metropolitalnego jest system transportowy nie w pełni dostosowany do układu przestrzennego i gospodarczego, który w ostatnim ćwierćwieczu uległ zasadniczej zmianie. Brak dostosowania wyraża się w istnieniu deficytów ilościowych i jakościowych infrastruktury transportowej, przy braku spójnego i efektywnego systemu zarządzania. Nakłada się na to dynamiczny rozwój portów morskich Gdańska i Gdyni, generujący znaczne potrzeby transportowe w relacji z zapleczem lądowym. Choć oba porty są morfologicznie różne (port w Gdyni „otoczony" tkanką miejską, co wymusza intensywne wykorzystanie przestrzeni[17], port w Gdańsku o znacznych zasobach terenowych pod przyszły rozwój przestrzenny), to dalsza poprawa ich dostępności od strony lądu i morza wymaga znacznych nakładów i poprawy spójności podejmowanych działań między różnymi interesariuszami (samorządy terytorialne, zarządy portów, operatorzy terminali, zarządcy infrastruktury drogowej i kolejowej, inni gestorzy sieci).

Należy podkreślić, że kluczowe projekty w zakresie infrastruktury transportowej w Obszarze Metropolitalnym są w większości przypadków realizowane przez interesariuszy zewnętrznych (zarządców infrastruktury drogowej i kolejowej, odpowiednio GDDKiA oraz PKP PLK S.A.). Stwarza to trudności we właściwej priorytetyzacji przedsięwzięć inwestycyjnych i remontowych, a także koordynacji realizowanych inwestycji między różnymi podmiotami (szczególnie w zakresie infrastruk-

16 Tzw. wskaźnik samofinansowania transportu komunalnego (pokrycia kosztów dochodami własnymi) , organizowanego przez Gdynię (2013 r.) i Gdańsk (2012 r.) wyniósł odpowiednio 42,5% i 47%. Por. szerzej Uchwała nr XLIX/1104/14 Rady Miasta Gdańska z dnia 27 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia „Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Miasta Gdańska na lata 2014-2030". Rada Miasta Gdańska, Gdańsk luty 2014, s. 88 oraz Uchwała nr XL/815/14 Rady Miasta Gdyni z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie przyjęcia „Planu Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego dla Gdyni oraz miast i gmin objętych porozumieniami komunalnymi na lata 2014-2025", s. 98

17 K. Krośnicka: Konsekwencje funkcjonalno-przestrzenne funkcjonowania i rozwoju portów morskich. https://www.portalmorski.pl/referaty/2005/11.pdf

tury kolejowej). Do wyjątków zaliczyć należy m.in. budowę (1-y etap) Pomorskiej Kolei Metropolitalnej, która realizowana jest w ramach spółki celowej powołanej przez Samorząd Województwa Pomorskiego[18].

Władztwo planistyczne a integracja działań prorozwojowych

Przy reaktywacji samorządu terytorialnego w Polsce określenie zakresu kompetencji, zadań i władztwa planistycznego gmin nastąpiło w sytuacji braku innych niż gmina struktur samorządowych i przy obowiązywaniu regulacji prawnych dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego z poprzedniej epoki. To dało gminom pozycję hegemona. Powszechne na początku lat dziewięćdziesiątych kontestowanie potrzeby planowania przestrzennego a często w ogóle planowania rozwoju wzmacniało hegemonię gmin stwarzając ich władzom szerokie możliwości działania. Reguły gospodarki rynkowej miały pełnić rolę panaceum i wprowadzić gminy na ścieżkę rozwoju. Uznanie odrębności prawnej interesu lokalnego, a co za tym idzie przyznanie swobody realizacji i ochrony tego interesu, spowodowało w tamtym czasie, że interes lokalny nabrał charakteru interesu nadrzędnego. Oczywiście, realizacja interesu lokalnego odbywa się w oparciu o konkretną normę prawną i norma ta stanowi granicę samodzielności działania jednostki samorządowej. Samodzielność ta jest więc bezwzględna jedynie w ramach prawa i do granic tym prawem określonych. Jednakże w praktyce polityk rozwojowych realizacja interesów lokalnych, jako nadrzędnych stała się obowiązującą doktryną. W ten sposób wykonywanie przez samorząd zadań o charakterze państwowym **sprowadzone zostało do działań w skali lokalnej związanych z realizacją partykularnych interesów gmin i zaspokajaniem potrzeb ich mieszkańców. Naturalnym jest więc pomijanie kwestii ważnych z punktu widzenia rozwoju metropolii przez gminy. Takie postępowanie jest barierą dla integracji działań prorozwojowych i może przyczyniać się do dysfunkcjonalności OM.**

18 Należy podkreślić sprawność przygotowania tego skomplikowanego przedsięwzięcia na etapie projektowym i przetargowym w systemie „zaprojektuj i wybuduj", na tle dość niskiego poziomu przygotowania inwestycji liniowych w transporcie kolejowym w okresie 2007-2013.

Współpraca gmin

Współpraca i konkurowanie (ang. co-opetition) gmin mają zasadniczy wpływ na procesy rozwoju OM. Koncepcja konkurencji i obowiązujący paradygmat pozyskania i utrzymania konkurencyjności jako celu samego w sobie jest obecna w strategiach rozwoju większości gmin. Nadmierna konkurencja prowadzić może do nieracjonalnych z punktu widzenia układu funkcjonalnego decyzji. Wydaje się też, że nadmierna **konkurencja jest powodem dezintegracji rdzenia OM. Obiektywnie należy uznać tę dezintegrację ze wszystkimi jej przyczynami i skutkami za główny problem związany z zarządzaniem OM.**

Wprowadzenie do praktyki zarządzania rozwojem wymiaru terytorialnego staje się w tej sytuacji szczególnym wyzwaniem dla samorządów miast rdzenia OM – głównych aktorów prowadzonej gry metropolitalnej. Odpowiedzialne znalezienie się w nowej sytuacji **wymaga otwartego, innowacyjnego podejścia do zarządzania, w tym innowacji w instytucjach odpowiedzialnych za programowanie i planowanie. Relacje w układzie: władza – kompetencje – terytorium, wymagają zdefiniowania na nowo przy uwzględnieniu wielości podmiotów włączonych w rządzenie (czyli** governance**), konieczności dzielenia się władzą i kompetencjami.**

Gospodarka lokalna i metropolitalna a zarządzanie rozwojem

Obszary metropolitalne pełnią zróżnicowane funkcje; poza metropolitalnymi o różnym zasięgu pełnią funkcje lokalne, obsługując mieszkańców i użytkowników przestrzeni metropolii. Obsługa ta polega m.in. na tworzeniu odpowiednich warunków dla działalności gospodarczej. Rozmieszczenie infrastruktury technicznej, szczególnie transportowej, jest głównym przedmiotem zainteresowania i możliwej współpracy władz samorządowych z obszarów metropolitalnych. Koordynacja rozmieszczenia różnych funkcji, szczególnie tych przynoszących wpływy do budżetu, pozostanie jednak w sferze planów tak

długo, jak długo paradygmat konkurencyjności dominował będzie w myśleniu o regułach rozwoju.

Struktura funkcjonalno-przestrzenna razem z typem, formą i intensywnością zabudowy powinny odpowiadać funkcjom pełnionym przez obszar metropolitalny i sprzyjać jego rozwojowi. Niezgodność pełnionych funkcji ze sposobem zagospodarowania obszaru zwiększa koszty pełnienia tych funkcji i może prowadzić do powstawania różnych konfliktów. Konflikty mogą być też związane z dynamiką rozwoju obszarów metropolitalnych, która jest zmienna w czasie. Rozwój nie musi występować równomiernie na całym obszarze, popyt na tereny położone w różnych strefach obszaru funkcjonalnego jest zmienny podobnie jak opłacalność realizowanych tam inwestycji. Może prowadzić to do przeinwestowania, nadmiernej koncentracji działalności i niewydolności sieci infrastrukturalnych. Konflikty są często generowane jak i mogą być w przyszłości generowane przez gminy kierujące się w politykach rozwoju własnym, wąsko pojętym interesem. Partykularne interesy gmin, czy na niższym poziomie partykularne interesy przedstawicieli gmin (ang. principal – agent problem), mogą być też powodem podejmowania decyzji nieracjonalnych z punktu widzenia interesów obszaru funkcjonalnego jako całości.

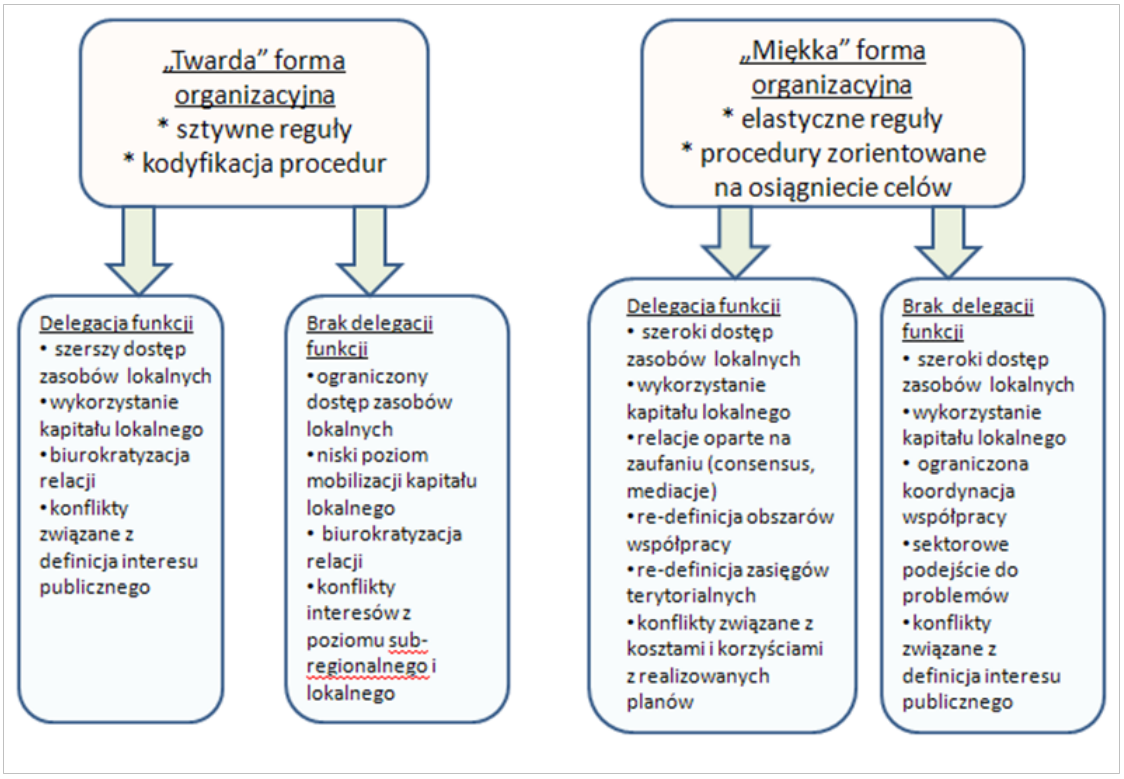
Liczba problemów związanych z zarządzaniem oraz sfer interwencji struktury zarządczej na poziomie metropolii zależy od zaadaptowanego modelu zarządzania obszarami metropolitalnymi (ryc. 4). Szukając optymalnych rozwiązań zarządczych trzeba rozważyć starannie za które sfery powinna być odpowiedzialna władza metropolitalna, jakimi instrumentami powinna dysponować i w jakich warunkach działać, by wywiązać się z wziętych na siebie obowiązków.

Doświadczenia ostatnich kilkunastu lat z zarządzaniem rozwojem obszarów metropolitalnych w UE i innych krajach rozwiniętych wskazują, że w ramach klasycznych już trzech modeli: kompleksowego, wybranych zadań i doradczego, wyróżnić można ich specyficzne typy związane z konkretnym sposobem sprawowania władzy.

Model	Planowanie przestrzenne	Infrastruktura	Środowisko	Gospodarka	Społeczeństwo
Kompleksowy	Planowanie metropolitalne	Drogi Transport publiczny Gosp. wodna Gosp. ściekowa	Administracja form ochrony przyrody	Agencje rozwoju Agencje szkoleniowe	Ochr. zdrowia Edukacja Szkol. wyższe Opieka społ. Budownictwo społeczne
Wybranych zadań	Planowanie metropolitalne	Drogi Transport publiczny	Agencje ochrony środowiska	Agencje rozwoju	
Doradczy	Planowanie metropolitalne				

Ryc. 4 Model zarządzania obszarami metropolitalnym a wykonywane zadania (METREX)
Źródło: Gorzelak G., Smętkowski M., Jałowiecki, B. 2009 Obszary Metropolitalne w Polsce - Diagnoza i Rekomendacje. Studia Regionalne i Lokalne, nr 1, 35.

Specyfika tych typów zależy od ich formy organizacyjnej i stopnia decentralizacji pełnionych przez nie funkcji (patrz ryc. 5). Forma organizacyjna decydowana jest w oparciu o ustalenia systemowe na poziomie centralnym (regulacje wprowadzane drogą ustawową). Stopień decentralizacji to efekt konsensusu, którego kształt zależy od lokalnych i regionalnych uwarunkowań funkcjonowania OM. Zakładając, że działania na rzecz instytucjonalizacji OM będą kontynuowane, inicjatorzy tego przedsięwzięcia staną przed pytaniami związanymi z adaptacją „twardych" bądź „miękkich" rozwiązań do specyficznych



Ryc. 5 Twarda a miękka forma organizacyjna współpracy w OM
Źródło: Opracowanie własne.

Benchmarking OM

Benchmarking metod zarządzania OM na typ etapie projektu musi zostać przeprowadzony na poziomie ogólnym ze względu na poniższe argumenty. Pomimo obiektywnego występowania obszaru metropolitalnego jego działanie nie jest sformalizowane. Na ten moment obszar metropolitalny per se nie jest zarządzany. Nie istnieje jeden związek gmin czy inna instytucja odpowiedzialna za jego zarządzanie czy nawet koordynację działań. Mamy raczej do czynienia z wyłącznie częściowo koordynowaną siecią mniej bądź bardziej sformalizowanych działań i inicjatyw, angażujących różnych interesariuszy sceny metropolitalnej. Formy współpracy metropolitalnej zostały opisane we wcześniejszych częściach niniejszego opracowania.

Ze względu na powyższe rekomendujemy ponowienie benchmarkingu w fazie strategicznej po szczegółowym określeniu konkretnych obszarów współpracy metropolitalnej, które będą realizowane w ramach planowanych polityk sektorowych mających w praktyce wdrażać zapisy strategii.

Punktem odniesienia dla OM są naszym innym zdaniem inne obszary metropolitalne położone w Polsce w tym zwłaszcza o charakterze policentrycznym (specyfika uwarunkowania OM) jak i wybrane OM położone w szczególności w basenie Morza Bałtyckiego. Warto jednocześnie uwzględnić regulacje dotyczące OM winnych państwach UE.

Obszary metropolitalne mogą być rozumiane, jako związki celowe gmin powoływane do realizacji konkretnych zadań gminy przekazanych do związku. Problemem jest tutaj pomijanie roli powiatów – niemożliwość rejestracji związków gminno-powiatowych oraz forma prawna związku, który w każdej chwili może zostać rozwiązany bądź istotnie zmodyfikowany (problem wiarygodności, zaciągania zobowiązań).

Z tego też względu struktury tego typu działają na zasadzie stowarzyszeń bądź bardziej miękkich, elastycznych form. Ze względu na powyższe na terenie OM powstało stowarzyszenie samorządowe Gdański Obszar Metropolitalny. GOM, powołane do życia 15 września 2011 roku, ma na celu zacieśnienie współpracy i doprowadzenie do harmonijnego rozwoju całego obszaru metropolitalnego wokół Gdańska, poprzez jak najlepsze wykorzystanie potencjału miast i gmin członkowskich, z poszanowaniem ich odrębności i specyfiki. GOM miało być próbą sformalizowania współpracy metropolitalnej na szerszym polu. Stowarzyszenie GOM nie obejmuje wszystkich gmin i powiatów rozpatrywanego OM.

Jednocześnie, niejako w odpowiedzi na powstanie GOM, powstało NORDA Metropolitalne Forum Wójtów, Burmistrzów, Prezydentów i Starostów – forum działające w oparciu o list intencyjny (tzw. manifest NORDA podpisany w dniu 13 września 2011 roku). Forum NORDA, podkreślające tradycje sąsiedztwa, nadmorskiego położenia a także wspólne cele ogólnorozwojowe, ma na celu w warstwie deklaratywnej współpracę gmin i powiatów części OM ze szczególnym wskazaniem na: realizację OPAT, integrację gospodarki komunalnej, zintegrowaną politykę rozwoju m.in. poprzez realizację projektu tzw. „Doliny Logistycznej", wspólną promocję gospodarczą, zintegrowaną politykę edukacyjną, turystyczną i bezpieczeństwa.

Dla porównania współpraca w ramach Górnośląskiego Związku Metropolitalnego (GZM) - policentrycznej konurbacji śląskiej, a więc sytuacji analogicznej do OM Trójmiasta, jest realizowana w bardziej sformalizowanym związku celowym 14 gmin miast na prawach powiatu. Statut związku określił siedzibę związku, jako Katowice a czas trwania, jako nieoznaczony.

Aglomeracja warszawska, największa polska metropolia, regulowana jest natomiast przed odrębną Ustawę z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. z 2002 r. Nr 41, poz. 361; tzw. ustawę warszawską)[19]. Ustawa reguluje m.in. kwestie ustrojowe (m.st. Warszawa jest gminą mającą status miasta na prawach powiatu), skład Rady m.st. Warszawy, zadania związane ze stołecznością, obszar miasta oraz podział na dzielnice, jako jednostki pomocnicze wraz z określeniem ich kompetencje. Zawiera również przepisy przejściowe związane ze zmianą ustroju miasta i usunięciem gmin warszawskich.

Uregulowanie funkcjonowania obszarów metropolitalnych w sytuacji realnej woli politycznej może być dokonane odgórnie w drodze:

- Ustawy o obszarach metropolitalnych, która wprowadziłaby ogólną regulację ogólną dla obszarów metropolitalnych (np. przez powołanie instytucji powiatu metropolitalnego czy dopuszczenie trwałych związków gminno-powiatowych)
- Ustawy odrębnej, dedykowanej dla obszaru metropolitalnego Gdańska i Gdyni jak i innych wybranych obszarów metropolitalnych w Polsce analogicznie do ustawy warszawskiej.

Warto w tym miejscu podkreślić, iż potrzebę przyjęcia specjalnych rozwiązań przynajmniej dla trzech aglomeracji w Polsce - śląskiej, warszawskiej i trójmiejskiej - dostrzegano już podczas toczących się w latach 1989-1990 prac nad projektem ustawy o samorządzie terytorialnym.

Innym potencjalnym rozwiązaniem jest powoływanie w drodze rozporządzenia rządu tzw. powiatów metropolitalnych, do których zadań należałoby realizacja zadań ponadlokalnych (ponadgminnych) – metropolitalnych per se. Wymaga-

19 Zdaniem Jałowieckiego (2005) w Polsce za jedyny realny ośrodek metropolitalny można uznać właśnie wyłącznie Warszawę – duży ośrodek miejski, uprzywilejowany ze względu na pełnione funkcje stołeczne. Warto jednocześnie podkreślić, że w ramach prac ESPON zidentyfikowano w Europie zurbanizowane obszary funkcjonalne oraz wyróżniono i poddano klasyfikacji tzw. Europejskie Metropolitalne Obszary Wzrostu (ang. Metropolitan European Growth Areas, MEGA). OM został zaliczony do klasy słabo wykształconych metropolii europejskich MEGA IV rzędu bądź tzw. słabych MEGA analogicznie do pozostałych polskich metropolii poza Warszawą.

łoby to zapewnienia finansowania dla realizacji takich zadań m.in. w drodze modyfikacji ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[20].

Oczywistym jest, iż występują wady i zalety każdego z rozwiązań. Czy są też optymalne?[21]. **Najbardziej prawdopodobne, przynajmniej w najbliższym okresie, jest jednak utrzymanie się status quo – braku jakiejkolwiek odgórnej regulacji OM w Polsce.**

Prace nad uregulowaniem związków aglomeracyjnych czy obszarach metropolitalnych kończyły się jak dotąd niepowodzeniem przede wszystkim ze względu na opór środowisk obszarów niemetropolitalnych bądź brak zgody politycznej w sprawie konkretnych rozwiązań legislacyjnych. Innymi słowy o gry interesów.

Reasumując, widzimy następujące możliwości współpracy w ramach obszaru metropolitalnego z perspektywy krajowej różniące się stopniem formalizacji, kierunkiem oddolnym bądź odgórnym i stopniem interwenci państwa:

- oddolna współpraca nieformalna,
- miękkie formy współpracy – wola współpracy np. na podstawie listów intencyjnych,
- dobrowolne związek(i) celowe gmin z przekazaniem kompetencji w realizacji ściśle określonych zadań;
- rejestracja stowarzyszeń gmin i powiatów obszaru metropolitalnego,
- dopuszczenie związków gminno-powiatowych przez regulatora (zmiana prawa) z przekazaniem kompetencji w realizacji ściśle określonych zadań,
- dobrowolne łączenie gmin w większe byty – oddolna zmiana podziału terytorialnego w wyniku samodzielnych decyzji gmin,
- odgórna/wymuszona zmiana terytorialnego podziału państwa – narzucona przez rząd,
- wprowadzenie nowego bytu terytorialnego JST powiatu metropolitalnego czy obszaru metropolitalnego – regulacja ogólna, postulowana miedzy innymi przez Unię Metropolii Polskich
- regulacja odrębna funkcjonowania OM ustawą analogiczna do ustawy warszawskiej (zmiana prawa).

20 Zgodnie art. 167 Konstytucji RP JST zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań

21 W tym kontekście ciekawe doświadczenia innych państw UE pokazane w dalszej części tekstu.

W obecnym stanie prawnym rozwiązaniem możliwym i wskazanym jest zarządzanie wielopoziomowe wykorzystujące dostępne spektrum możliwości. Kluczowe znaczenie w tym schemacie odgrywa instytucja np. jedno stowarzyszenie koordynujące działania na terenie całego OM. Ważna jest również rola samorządu wojewódzkiego, jako inicjatora i katalizatora pewnych działań z wachlarzem jego możliwości i instrumentów. Stowarzyszenie to powinno być jednocześnie odpowiedzialne za implementację ZIT.

Przechodząc na perspektywę międzynarodową i nieco upraszczając wywód można stwierdzić, że w **państwach Unii Europejskiej rozwinięto trzy główne formy organizacji obszarów metropolitalnych.** Pierwsza forma to przekształcenie OM w jedną gminę. W państwach o wiekowych tradycjach samorządowych nie jest to rozwiązanie dobrze widziane. Takie rozwiązania stosowane są w przypadku mniejszych miast, których sytuacja wymaga planowania z wyjściem poza granice miasta centralnego. Drugi model oparty jest o dobrowolną współpracę gmin wchodzących w skład OM. Trzeci model to powołany ustawowo obligatoryjny związek gmin.

Ze względów obiektywnych pierwszy model współpracy metropolitalnej wzbudza najwięcej kontrowersji i oporów. Prawidłowe funkcjonowanie drugiego modelu uwarunkowane jest zrozumieniem wspólnych interesów i wolą współdziałania. Trzeci model to powołanie do życia pomocniczej struktury, której istnienie wymusza złożoność form osadnictwa i powiązań funkcjonalnych między jednostkami osadniczymi wchodzącymi w skład OM.

W modelu pierwszym i trzecim mamy do czynienia z pewną utratą kompetencji czy też samodzielności. Utrata ta jednak jest często pozorna, gdyż w przypadku zastosowania odpowiednich struktur i procedur cele, na których zależy gminie są osiągane, tyle tylko że droga do ich osiągnięcia jest inna.

Doświadczenia europejskie i światowe wskazują, że zarządzanie scentralizowane całymi obszarami metropolitalnymi jest z reguły mało skuteczne. To nie techniczne sprawy przygotowania np. planów zagospodarowania przestrzennego czy projektów rozwojowych są najważniejsze. **Kluczowy jest konsensus dotyczący wspólnych interesów i celów**

rozwoju. Decydowanie o rozwiązaniach ustrojowych i organizacyjnych bez osiągnięcia tego konsensusu skazuje inicjatywy metropolitalne na porażkę. Przykładem mogą być Włochy, gdzie w 1990 przyjęto ustawę wprowadzającą instytucję samorządu metropolitalnego w 9 aglomeracjach. Samorządy te miały być wybierane bezpośrednio przez mieszkańców, miały przejąć funkcje wypełniane tam dotychczas przez rządy prowincji, zaś obszar miast centralnych miał być podzielony na mniejsze dzielnice - gminy. Implementacja tych założeń okazała się trudna. Przez ponad 10 lat od przyjęcia ustawy nie powstał ani jeden taki samorząd. Ustawa nakazywała regionom ustalenie szczegółowych granic obszarów metropolitalnych. Jednak już to zadanie wywołało tak dużo konfliktów, że nie udało się przystąpić do kolejnych etapów reformy.

W niektórych krajach w sprawy rozwoju funkcjonalnych obszarów miejskich i obszarów metropolitalnych ingeruje rząd centralny. Przykładem jest Francja, gdzie zarządzanie aglomeracjami oparte jest w znacznym stopniu na dobrowolnej współpracy gmin. Funkcjonuje 14 związków w największych aglomeracjach i 120 *communautes d'agglomeration* wokół nieco mniejszych ośrodków miejskich. Ich powstanie było stymulowane przez rząd, który dostrzegł potrzebę koordynacji działań prorozwojowych. Zazwyczaj na czele takiego związku stoi mer głównego miasta aglomeracji. Tę formę zarządzania krytykuje się często we Francji za brak bezpośredniej legitymacji demokratycznej władz związku, która mogłaby pochodzić z bezpośrednich wyborów.

Podobny problem legitymizacji podnoszony jest w Holandii, gdzie w 1994 utworzono dla siedmiu największych obszarów metropolitalnych Regionalne Władze Publiczne. Obecnie władze te są wybierane przez rady wchodzących w ich skład gmin. Różnią się jednak od „normalnych" dobrowolnych związków gmin tym, że prawo przyznaje im większe uprawnienia decyzyjne dotyczące przede wszystkim planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, infrastruktury technicznej, mieszkalnictwa i ochrony środowiska.

W ostatnich latach dyskusje o potrzebie nowych form zarządzania metropoliami były też bardzo żywe w stolicach krajów skandynawskich. Wokół Kopenhagi i w Helsinek stworzono ramy dla obowiązkowej współpracy wchodzących w skład regionów metropolitalnych gmin. Podobne rozwiązanie dyskutuje się obecnie dla Oslo. Najbardziej spopularyzowany jest przykład obszaru Stuttgartu i funkcjonujących od ponad 30 lat samorządów metropolitalnych w Anglii, które łączą wykonywanie zadań gmin (*districts*) i hrabstw (*counties*).

Od przyjętego modelu organizacji OM zależeć będzie struktura zarządzająca i rozwiązania dotyczące podejść i procedur planistycznych. Powszechnie uważa się, że **warunkiem sukcesu obszarów metropolitalnych jest przejście od rządzenia do współrządzenia, co wiąże się z uspołecznieniem planowania i włączeniem wielu aktorów w działania prorozwojowe.**

Analiza zróżnicowania wewnętrznego w obrębie OM

Nie ma jednej recepty jak skutecznie zarządzać funkcjonalnym obszarem zurbanizowanym. Przed wyborem modelu zarządzania i powoływaniem nowego ciała zarządczego należy określić:

- jakie problemy tych obszarów można rozwiązywać stosując metody i instrumenty w sferze zarządzania rozwojem, a które wymagają powołania do życia nowych jednostek administracyjnych, aby to zarządzanie usprawnić, oraz
- jakie kompetencje i wynikające z nich narzędzia zarządzania powinny być w dyspozycji nowej struktury władzy, jeśli taka powstanie.

Poza tym, z doświadczeń wielu krajów wynika, że **nie tak ważny jest sam model zarządzania jak sposób jego wypracowania (proces dojścia do ostatecznego rozwiązania).** W zależności od warunków rozwoju modele są mniej lub bardziej skuteczne, po pewnym czasie staja się nieadekwatne do aktualnej sytuacji, wymagają też mniejszych bądź większych korekt. **Poszukiwanie modelu idealnego i „na zawsze" jest stratą czasu.**

Sposób wypracowania modelu zarządzania jest szczególnie ważny z powodu obserwowanych wieloaspektowych zróżnicowań przestrzennych potencjału rozwojowego OM (patrz wyniki pozostałych diagnoz sektorowych).

W obszarze metropolitalnym mamy do czynienia z mieszanką interesów publicznych, prywatnych, rządowych, pozarządowych i innych. Istnieją jednocześnie specyficzne interesy miast rdzenia OM, wspólne i rozłączne, gmin i powiatów bezpośrednio z nimi sąsiadujących jak i gmin i powiatów położonych w dalszej odległości od rdzenia a więc bardziej peryferyjnych (przedstawicieli obszaru uzupełniającego). Należy jednocześnie podkreślić, iż wielu samorządowców jak i mieszkańców obszaru peryferyjnego zgłaszało w trakcie prowadzonych konsultacji jak i rozmów wątpliwość co do przynależności do obszaru metropolitalnego na tym etapie jego rozwoju.

Powstaje więc pytanie: kto w takiej sytuacji jest reprezentantem interesu społecznego? Czy taki interes w ogóle istnieje? Jaka jest rola władzy publicznej w układzie, w którym mamy do czynienia z mnogością podmiotów odpowiedzialnych za zmiany?

O obszarach metropolitalnych mówi się zazwyczaj w kontekście konkurowania na rynkach globalnych, w świecie gdzie granice, a zwłaszcza granice administracyjne, nie mają znaczenia.

Kto powinien być beneficjentem zwycięstw w tym konkurowaniu? Jaką politykę prowadzić, by konkurencja ta nie odbywała się kosztem mieszkańców? Jak mierzyć efektywność rozwoju obszarów metropolitalnych? **Wymienione wyżej pytania powinny znaleźć swoja odpowiedź w procesie tworzenia strategii rozwoju OM.**

Analiza SWOT

W wyniku przeprowadzonych analiz oraz po konsultacjach w ramach drugiej rundy konsultacji wewnętrznych zidentyfikowano szereg czynników (informacji strategicznych) do uwzględnienia w analizie strategicznej SWOT z perspektywy instytucjonalnych uwarunkowań rozwoju OM oraz procesów zarządzania OM. Za płaszczyznę odniesienia przyjęto obszar metropolitalny w jego tymczasowo przyjętych granicach.

W kolejnym kroku każdy z zidentyfikowanych czynników w każdym z pól macierzy SWOT poddany został analizie parametrycznej.

Przy silnych i słabych stronach obszaru metropolitalnego określono ich wpływ na rozwój OM oraz istotność. Przy szansach i zagrożeniach określono ich potencjalny pozytywny bądź negatywny wpływ na rozwój OM oraz prawdopodobieństwo wypełnienia.

Tabela 2 Zidentyfikowane elementy macierzy SWOT – silne i słabe strony (sytuacja bieżąca, czynniki wewnętrzne)

	Silne strony	Wpływ	Istotność	Wynik
S1	**Utrwalona współpraca międzygminna w obszarze gospodarki komunalnej (związki międzygminne)**	**3**	**25**	**75**
S2	**Pozytywna rola samorządu wojewódzkiego w kształtowaniu relacji metropolitalnych**	**3**	**20**	**60**
S3	**Oddolne procesy metropolizacji**	**2**	**25**	**50**
S4	**Wspólne planowanie i realizacja dużych inwestycji infrastrukturalnych (TRISTAR, PKM, przystanki PKP SKM, drogi rowerowe, ciepłownictwo)**	**3**	**15**	**45**
S5	**Zróżnicowane formy promocji**	**2**	**5**	**10**
S6	Tożsamość metropolitalna rdzenia i najbliższych gmin	1	5	5
S7	Świadomość konieczności współpracy metropolitalnej	1	5	5
	Suma		100	
	Słabe strony	**Wpływ**	**Istotność**	**Wynik**
W1	**System dochodów JST nieadekwatny do finansowania zadań metropolitalnych**	**3**	**20**	**60**
W2	**Brak zinstytucjonalizowanych mechanizmów uzgodnień działań rozwojowych w OM**	**3**	**15**	**45**
W3	**Niska kultura współpracy**	**3**	**15**	**45**
W4	**System planowania przestrzennego rozproszony na poziomie gminnym i brak hierarchizacji planów w polskim ustawodawstwie**	**4**	**10**	**40**
W5	**Konflikty wewnętrzne**	**3**	**10**	**30**
W6	Suburbanizacja jako proces „dekomponujący" OM w relacji rdzeń-otoczenie	3	10	30
W7	Brak delimitacji OM	4	7	28
W8	Zróżnicowanie potencjału zarządczego	3	8	24
W9	Brak szerszego kontekstu metropolitalnego w dokumentach strategicznych wielu gmin OM	2	5	10
	Suma		100	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych analiz.

Tabela 3 Zidentyfikowane elementy macierzy SWOT – szanse i zagrożenia (sytuacja przyszła;, czynniki zewnętrzne)

	Szanse	Wpływ	Istotność	Wynik
O1	**Rozbudowa infrastruktury podnosząca dostępność zewnętrzną OM**	4	3	12
O2	**Wzrost znaczenia międzynarodowego basenu Morza Bałtyckiego**	3	3	9
O3	**Zwiększony napływ inwestycji do regionu pomorskiego**	4	2	8
O4	**Otoczenie prawne sprzyjające instytucjonalizacji rozwoju OM**	4	2	8
O5	**Wzrost znaczenia OM w polityce krajowej**	2	2,5	5
O6	Intensyfikacja współpracy między metropolitalnej	2	2	4
O7	Korzystna modyfikacja podziału terytorialnego kraju sprzyjająca metropolizacji(m.in. Elbląg w woj. pomorskim)	3	1	3
	Zagrożenia	**Wpływ**	**Istotność**	**Wynik**
T1	**Pogorszenie globalnej i europejskiej koniunktury gospodarczej**	4	3	12
T2	**Wzrost potencjału OM Wrocławia, Poznania i Krakowa**	3	3	9
T3	**Niekorzystne zmiany bądź brak zmian w ustawodawstwie**	3	3	9
T4	**Ograniczenie napływu środków unijnych do regionu**	3	3	9
T5	**Utrata zainteresowania samorządu województwa procesem zarządzania metropolią**	3	2	6
T6	Destabilizacja geopolityczna	2	2	4
T7	Redukcja znaczenia OM w polityce UE	1	2	2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych analiz.

W kolejnym kroku wybrano po pięć czynników kluczowych w każdym z pól macierzy SWOT i przeprowadzono standardową analizę powiązań (macierz korespondencji). Każdy z elementów macierzy został oceniony trójstopniowej skali od 0 – brak związku (wpływu) po 2 – związek (wpływ) istotny. Jej wyniki prezentujemy poniżej.

Na typ etapie prac zadawano następujące pytania:

- Czy dana mocna strona pozwoli nam wykorzystać daną szansę?
- Czy dana mocna strona pozwoli nam zniwelować dane zagrożenie?
- Czy dana słaba strona ogranicza możliwość wykorzystania danej szansy?
- Czy dana słaba strona potęguje ryzyko związane z danym zagrożeniem?

Uzyskane wyniki uwzględniające wyłącznie silne powiązania, jak i drugie podejście, uwzględniające zarówno silne jak i słabe powiązania (liczba w nawiasie), **wskazuje na dominacją słabych stron obszaru metropolitalnego nad silnymi przy szansach istotniejszych od zagrożeń.** Różnice są wyraźne w jednym i drugim ujęciu. Uzyskany wynik sugeruje przyjęcie tzw. **strategii konkurencyjnej.**

Tabela 4 Macierz korespondencji między czynnikami kluczowymi

	S1	S2	S3	S4	S5	W1	W2	W3	W4	W5
O1	2	2	1	2	1	1	2	1	2	2
O2	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1
O3	2	2	1	2	2	1	2	2	2	2
O4	1	2	1	1	1	2	2	2	1	2
O5	2	2	1	2	1	2	2	2	2	2
T1	1	1	1	1	1	2	1	1	0	1
T2	2	1	1	2	1	0	2	1	2	2
T3	1	1	2	0	0	1	2	1	1	1
T4	0	2	0	0	0	2	2	2	1	2
T5	1	2	1	1	1	1	2	1	1	2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych analiz.

Tabela 5 Macierz wyników

	Silne strony (S)	**Słabe strony (W)**
Szanse (O)	11 (36)	17 (42)
Zagrożenia (T)	5 (24)	6 (34)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych analiz.

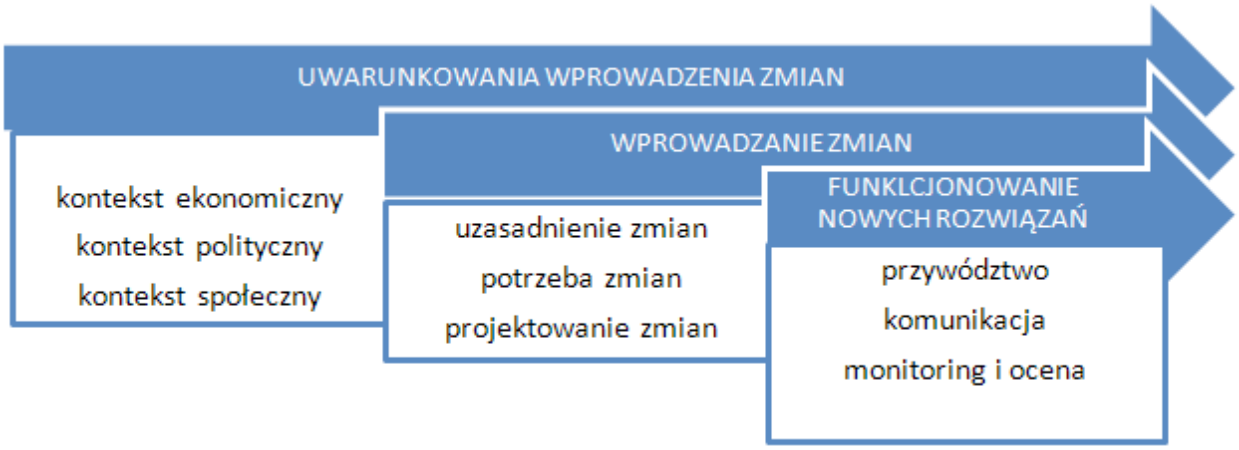
Obszar metropolitalny funkcjonuje tym samym w otoczeniu, które pozwala ma **wyłącznie na utrzymanie bieżącej pozycji. Istotne słabości wewnętrzne uniemożliwiają jednakże skuteczne wykorzystanie szans. Strategia OM powinna koncentrować się, więc na eliminowaniu bądź neutralizowaniu wewnętrznych słabości, aby w przyszłości lepiej wykorzystać szanse kreowane przez otoczenie.**

Rekomendacje

Po pierwsze, w **poszukiwaniu rozwiązań zarządczych dla OM wydaje się być wskazanym:**

1. określenie uwarunkowań wprowadzenia zmian,
2. określenie sposobu wprowadzania zmian,
3. określenie docelowego sposobu funkcjonowania nowych rozwiązań (ryc. 6).

Taka procedura dochodzenia do nowych rozwiązań zarządczych w obszarach metropolitalnych to wynik studiów prowadzonych przez OECD w ponad 270 obszarach metropolitalnych na świecie[22] (patrz ryc. 6).



Ryc. 6 Nowe podejście do dochodzenie do rozwiązań zarządczych w OM
Źródło: Opracowanie własne. Adaptacja schematu Rudigera Ahrend'a, Dyrektora Regional Economics & Governance Unit, OECD, z prezentacji na konferencji METREX w Brukseli, październik 2014.

Procedura ta jest sposobem na działania partycypacyjne, angażujące zasadniczych interesariuszy, które prowadzić mają do wypracowania akceptowalnych rozwiązań zarządczych. Jest jednocześnie drogą legitymizacji wypracowywanych rozwiązań.

Procedura ta wydaje się jednocześnie uwzględniać zasadnicze postulaty specjalistów z zakresu zarządzania zmianą (ang. *change management*), którą niewątpliwie jest wprowadzenie zintegrowanego zarządzania terytorialnego obszarem metropolitalnym związanym z przełamywaniem istotnych miękkich i twardych barier.

Po drugie, na podstawie przeprowadzonych analiz i konsultacji, **proponujemy na ten moment przyjęcie modelu zarządzania wieloszczeblowego OM** uwzględniający opisany powyżej model dojścia do zasadniczych rozwiązań.

Po trzecie **rekomendujemy wdrożenie szeregu działań szczegółowych, w tym części już w ramach fazy strategicznej niniejszego Projektu, a w szczególności:**

- Określenie docelowego zasięgu obszaru metropolitalnego (delimitacja) – powiązanie z obszarem ZIT oraz obszaru jego oddziaływania (potencjalne kierunki rozwoju Metropolii);
- Rozwiązanie problemu nazwy Obszaru Metropolitalnego;
- Identyfikację interesariuszy dla współpracy metropolitalnej, obejmujących poza jednostkami samorządu terytorialnego sektor biznesu, naukowo-badawczy i organizacji pozarządowych;
- Identyfikację celów współpracy metropolitalnej oraz skutecznego komunikowania tych celów i uzasadnienia tak by zyskać wsparcie różnych interesariuszy ;
- Określenie obszarów docelowej współpracy metropolitalnej – a tym samym dobrowolnego ograniczenia autonomii i władztwa gmin i powiatów, jednoznaczne deklaracje poszczególnych aktorów sceny metropolitalnej i konsensus;
- Określenie docelowego poziomu zaawansowania współpracy w poszczególnych obszarach:
    - Informacja
    - Konsultacja

22 Raport z tego badania zostanie zgodnie z deklaracjami OECD opublikowany na początku 2015 roku.

    - Koordynacja
    - Harmonizacja
    - Unifikacja
- Uzasadnienie tworzenia struktur zarządczych OM w poszczególnych obszarach i na poziomie ogólnym wraz z analizy kosztów i korzyści wynikających z instytucjonalizacji zarządzania rozwojem OM (polityka oparta na dowodach);
- Stopniowe przechodzenie na bardziej zinstytucjonalizowane (mniej elastyczne) formy współpracy w tym powołanie jednego forum współpracy metropolitalnej w drodze integracji środowisk GOM i Forum NORDA (jedno stowarzyszenie bądź związek międzygminny analogicznie do GZM);
- Przyjęcie strategii rozwoju OM oraz polityk ją wdrażających – do precyzujących główne osi działań;
- Etapowe pogłębianie i zacieśnianie współpracy metropolitalnej w ramach ściśle określonych obszarów tematycznych (zadaniowych) współpracy;
- Oddolny lobbing za wypracowaniem reguł finansowego wsparcia realizacji zadań metropolitalnych z budżetu Państwa.

Po czwarte, biorąc pod uwagę wieloosiowe problemy rozwojowe OM zidentyfikowane w pozostałych diagnozach szczegółowych można przyjąć, **że sfera zarządzania powinna obejmować min.:**

- koordynację i realizację inwestycji infrastrukturalnych istotnych dla spójności obszaru w tym zwiększanie dostępności zewnętrznej i wewnętrznej (obszary peryferyjne do rdzenia),
- pełną integrację transportu publicznego OM,
- integrację systemów komunalnych (jeżeli niezbędna) i realizację wspólnych metropolitalnych inwestycji w tym zakresie np. system zagospodarowania odpadami z ZTPO,
- koordynację planów zagospodarowania przestrzennego,
- wspólną promocję międzynarodową oraz pozyskiwanie i obsługę inwestorów,
- wdrożenie promocji eksportu,
- wypracowanie spójnej metropolitalnej oferty turystycznej,

- koordynację i realizację inwestycji wspierających przedsiębiorczość i innowacyjność,
- wspieranie transferu wiedzy i komercjalizację wyników badań,
- podnoszenie jakości systemu edukacji, w szczególności szkolnictwa zawodowego,
- zwiększanie efektywności metropolitalnego rynku pracy.

Po piąte, **o sukcesie procesu metropolizacji rozpatrywanego OM zadecyduje chęć i wola polityczna współpracy jego aktorów i interesariuszy w tym w zasadniczy sposób wiodących prezydentów Gdańska i Gdyni jako naturalnych liderów ośrodków centralnych oraz Marszałka Województwa Pomorskiego reprezentującego interesy samorządu regionalnego. Deklaracja chęci powołania stowarzyszenia Gdańsk Gdynia Sopot – Trójmiasto jest dobrym i istotnym krokiem w tym kierunku.**

Spis literatury

- Ahrend R., 2014 Urban Productivity and Governance; METREX conference presentation, October 8th 2014, Brussels.
- Biała Księga Obszarów Metropolitalnych, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, 2013, Warszawa.
- Brzozowy, A., 2012, Partnerstwa lokalne a Community Led Local Development, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej MRR, Posiedzenie tematyczne Krajowego Forum Terytorialnegow dniu 12 września, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Chmaj M., Żmigrodzki M., 2001, Wprowadzenie do teorii polityki, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin
- Chojnacki M., 2001, Gdański Obszar Metropolitalny. Problemy i trudności kształtowania się zespołu metropolitalnego. (w:) W. Szydarowski (red.), Województwa nadmorskie w Inicjatywie Wspólnotowej INTERREG, Pomorskie Studia Regionalne.
- The Competitiveness of Global Port-Cities: Synthesis Report". Ed. By O. Merk. OECD

- Cotter J., 2011, Leading Change: Why Transformation Efforts Fail, w: HBR, 2011, On Change Management, Harvard Business Revies, Harvard.
- Domański, B., 2012, Dylematy polityki rozwoju polskich regionów, w: Kukliński, A., Woźniak, J. (red.), Transformacja sceny europejskiej i globalnej XXI wieku. Strategie dla Polski, Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, t. 5, Kraków.
- Duranton G., Puga D., 2005, From sectoral to functional urban specialization, "Journal of Urban Economics", Vol. 57 (2).
- Dutkowski M., 2001, Pomorski Przegląd Gospodarczy, nr 2, Gdański Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
- Dziemianowicz, W., 2008, Konkurencyjność gmin w kontekście relacji władze lokalne-inwestorzy zagraniczni, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- ESPON 2013, Territorial Approaches for New Governance, Applied Research 2013/1/21, draft final report – version 30/06/2014, www.espon.eu.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego; Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.
- Furmankiewicz M., 2002, Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych, Studia Regionalne i Lokalne, nr 1.
- Gawlikowska-Hueckel K., Umiński S., 2014, Zdolność do konkurowania. Eksport w polski w ujęciu regionalnym w latach 2009-2011, [w]: Wrażliwość polskich regionów na wyzwania współczesnej gospodarki. Implikacje dla polityki rozwoju regionalnego, Oficyna Wolters Kluwer Business, 2014, Warszawa.
- Gorzelak G., Smętkowski M., Jałowiecki, B. 2009, Obszary Metropolitalne w Polsce - Diagnoza i Rekomendacje. Studia Regionalne i Lokalne, nr 1(35).
- Grochowski, M., Dobre rządzenie – instytucje i kompetencje; w: Olechnicka, A., Wojnar, K., (red.) Terytorialny wymiar rozwoju – Polska z perspektywy badań, EUROREG, 2013, Warszawa.

- Hausner, J. (red.), 2013, Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.
- Jałowiecki B., 2005, Polskie miasta w procesie metropolizacji, Studia Regionalne i Lokalne, Vol. 1(19), s. 5 – 17.
- Kochanowska D., Kochanowski M., 2003, Konkurencja czy współpraca? Koegzystencja miast aglomeracji gdańskiej. (w:) Z. Zioło (red.), Kierunki rozwoju układów bipolarnych., Biuletyn KPZK PAN, nr 209.
- Kosiedowski W. (red.), 2001, Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki, Wydawnictwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora", Toruń.
- K. Krośnicka: Konsekwencje funkcjonalno-przestrzenne funkcjonowania i rozwoju portów morskich.
- https://www.portalmorski.pl/referaty/2005/11.pdf Kubiak M., Pietruszewski J., 2005, O współpracy w metropolii Trójmiasta, Studia Regionalne i Lokalne Nr 1(19).
- MAiC, 2012, Zielona Księga Obszarów Metropolitalnych, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, 2012, Warszawa
- MAiC, 2013, Ocena sytuacji samorządów lokalnych, 2013, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji,
- Warszawa.
- Masik G., 2010, Typy polityki lokalnej. Przykład strefy suburbanizacji aglomeracji Trójmiasta, Studia Regionalne i Lokalne, Vol. 1(39), s. 26-47.
- METREX, 2005, The Revised METREX Practice Benchmark of Effective Metropolitan Spatial Planning, INTERREG IVC, METREX, Glasgow.
- MRR, 2013, Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich, MRR, Warszawa.
- MRR, 2014, Krajowa Polityka Miejska, projekt, marzec 2014, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa

- Nowakowska, A., 2008, Dobrze zarządzać to zrozumieć „własne podwórko", Pomorski Przegląd Gospodarczy, nr 2(37).
- OECD, (2014), The Competitiveness of Global Port-Cities: Synthesis Report, OECD, Paris.
- Olechnicka, A., Wojnar K., Celińska-Janowicz, D., Rok J., 2014, Modele i narzędzia analizy terytorialnej, Krajowy Punkt Kontaktowy ESPON, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG, Warszawa.
- Olechnicka, A., Wojnar, K., (red.), 2013, Terytorialny wymiar rozwoju – Polska z perspektywy badań, EUROREG, Warszawa.
- Pankau, F. (red.), 2006, Studia nad Obszarem metropolitalnym Trójmiasta, Pomorskie Studia Regionalne, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk.
- Parteka T., 2000, Strategia rozwoju województwa pomorskiego, Pomorskie Studia Regionalne, Gdańsk: UMWP.
- Sagan I., 2000, Miasto. Scena konfliktów i współpracy, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Sagan I., Canowiecki Z., 2011, Między integracją a konkurencją. Gdańsko-Gdyński Obszar Metropolitalny, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Słodowa-Hełpa M., 2010, Zrównoważony rozwój a konkurencyjność w wymiarze lokalnym, w: Zrównoważony rozwój lokalny: warunki rozwoju regionalnego i lokalnego, Stowarzyszenie Naukowe – Instytut Gospodarki i Rynku w Szczecinie, Szczecin 2010, s. 131–139.
- Słodowa-Hełpa, M., 2012, Samorząd terytorialny w procesie stymulowania zintegrowanego rozwoju w: Kołomycew, A., Kotarba B., (red.), Zarządzanie w samorządzie terytorialnym, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów, s. 292–310.
- Uchwała nr XLIX/1104/14 Rady Miasta Gdańska z dnia 27 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia „Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Miasta Gdańska na lata 2014-2030". Rada Miasta Gdańska, Gdańsk luty 2014.

- Uchwała nr XL/815/14 Rady Miasta Gdyni z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie przyjęcia „Planu Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego dla Gdyni oraz miast i gmin objętych porozumieniami komunalnymi na lata 2014-2025".
- Van den Brande L., 2014, Multilevel Governance and Partnership, Prepared at the request of the Commissioner for Regional and Urban Policy Johannes Hahn, Brussels.
- Woźniak, J., 2012, Polskie województwa jako potencjalne ośrodki regionalnej myśli strategicznej, w: Kukliński A., Woźniak J. (red.), Transformacja sceny europejskiej i globalnej XXI wieku. Strategie dla Polski, Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, t. 5, Kraków.

Spis skrótów

GOM	Stowarzyszenie Gdański Obszar Metropolitalny
GZM	Górnośląski Związek Metropolitalny
IGiPZ PAN	Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk
IR	Instytut Rozwoju
JST	jednostka samorządu terytorialnego
MAiC	Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji
MIR	Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju
MRR	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
MZK ZG	Metropolitalnego Związku Komunikacyjnego Zatoki Gdańskiej
NGO	organizacja pozarządowa
NORDA	NORDA Metropolitalne Forum Wójtów, Burmistrzów, Prezydentów i Starostów
OM	obszar metropolitalny
OPAT	Obwodnica Północna Aglomeracji Trójmiejskiej
PG	Politechnika Gdańska
RP	Rzeczypospolita Polska
UG	Uniwersytet Gdański
UMWP	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego
ZTPO	Zakład Termicznego Przetwarzania Odpadów

Załącznik

A. Rekomendacje dla dalszych prac analitycznych

Dalsze prace analityczne w obszarze będącym przedmiotem analizy powinny koncentrować się na zagadnieniach, od których zależy skuteczne budowanie konsensusu dotyczącego celów rozwoju OM i sposobów jego funkcjonowania.

Powinna być podjęta tematyka interesów wspólnych dla gmin (różne kategorie gmin, różna lokalizacja) oraz celów i form współpracy między gminami. Przedmiotem analiz powinny być także relacje między jednostkami samorządu terytorialnego z OM a szczeblem regionalnym. Analizie należy poddać kwestie komplementarności i konkurencji lokalnych systemów gospodarczych a w niektórych przypadkach firm zlokalizowanych w Obszarze Metropolitalnym.

Poza pracami studialnymi powinny być organizowane spotkania (warsztaty, seminaria) informujące i edukujące na temat kształtowania się funkcjonalnych obszarów miejskich i metropolizacji – jej przyczyn, przebiegu i skutków.

Warsztaty i seminaria należy traktować jako nawiązywanie roboczej współpracy z konkretnymi JST z OM. Nawiązane teraz kontakty będą podstawą budowania trwałych relacji ważnych z punktu widzenia formułowania, konsultacji a potem przyjęcia i realizacji strategii rozwoju OM.

B. Zestawienie związków międzygminnych, w których skład wchodzą gminy Obszaru Metropolitalnego (kolejność alfabetyczna)

Komunalny Związek „Dolina Redy i Chylonki" z siedzibą w Gdyni obejmujący 8 gmin m. Gdynia, gm. Kosakowo, m. Reda, m. Rumia, m. Sopot, gm. Szemud, m. Wejherowo, gm. Wejherowo; z celem określonym jako: wykonywanie zadań z zakresu wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków bytowych i przemysłowych, ochrony wód podziemnych i powierzchniowych, gospodarki zasobami wodnymi, ciepłownictwa, utrzymania czystości i porządku w gminach, ochrony środowiska, informacji i edukacji, zarejestrowany 22 listopada 1991 roku;[23]

- **Komunalny Związek Gmin Nadzalewowych z siedzibą w Elblągu** obejmujący 9 gmin w tym z woj. pomorskiego m. Krynica Morska, m. i gm. Nowy Dwór Gdański, gm. Stegna, gm. Sztutowo; z celem określonym, jako: ochrona środowiska, aktywizacja gospodarcza i turystyczna; zarejestrowany 14 marca 1996 roku;
- **Metropolitalny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej z siedzibą w Gdańsku** obejmujący 14 gmin w tym m. Gdańsk, m. Gdynia, gm. Kolbudy, gm. Kosakowo, gm. Luzino, gm. Pruszcz Gdański, m. Pruszcz Gdański, m. Reda, m. Rumia, m. Sopot, gm. Szemud, gm. Wejherowo, m. Wejherowo, gm. Żukowo. Z celem określonym jako: kształtowanie wspólnej polityki komunikacyjnej i zapewnienie warunków właściwego funkcjonowania zintegrowanego systemu biletowego, organizowanie i zarządzanie publicznym transportem zbiorowym; zarejestrowany 5 czerwca 2007 roku,
- **Związek Gmin „Park Inwestycyjny Malbork-Sztum" z siedzibą w Malborku** obejmujący 3 gminy: m. Malbork, gm. Malbork, m. i gm. Sztum z celem określonym, jako: rozwój gospodarczy, kulturalny i oświatowy, ochrona środowiska, rozwój infrastruktury komunikacyjnej i transportowej, turystyka, zarejestrowany 07 marca 2002 roku,

23 Opracowane na podstawie centralnego rejestru związków powiatowych oraz związków międzygminnych MAiI (listopada 2014)

- **Związek Gmin Wierzyca z siedzibą w Starogardzie Gdańskim** obejmujący 20 gmin w tym część z obszaru metropolitalnego; z celami określonymi jako: gospodarka odpadami: organizacja systemu odbierania odpadów, funkcjonowanie systemu selektywnego zbierania odpadów, budowa, utrzymanie i eksploatacja instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów, edukacja ekologiczna; zarejestrowany 30 października 2012 roku,
- **Związek Komunalny „MIERZEJA" z siedzibą w Stegnie** obejmujący gminy Stegna i Sztutowo z celem działania określonym jako eksploatacja kanalizacji sanitarnej i oczyszczalni ścieków, zarejestrowany15września 1998;
- **Związek Komunalny do Eksploatacji Sieci Centralnego Wodociągu Żuławskiego z siedzibą w Nowym Stawie** obejmujący 9 min gm. Lichnowy, gm. Malbork, m. Nowy Dwór Gdański, m. Nowy Staw, gm. Ostaszewo, gm. Stare Pole, gm. Stegna, gm. Sztutowo oraz gm. Gronowo Elbląskie z woj. warmińsko-mazurskiego, z celem określonym jako: zaopatrzenie w wodę, eksploatacja, konserwacja i renowacja urządzeń wodociągowych, zarejestrowany 22 kwietnia 1992 roku,
- **Związek Miast i Gmin Zlewni Wdy z siedzibą w Czarnej Wodzie** obejmujący 10 gmin w tym część z terenu OM – Bukowiec; z celem: ochrona i kształtowanie środowiska (wody, ziemi, powietrza i krajobrazu), budowa i modernizacja, oczyszczalni ścieków i urządzeń kanalizacyjnych, turystyka; zarejestrowany 8 lipca 1998r.
- **Związek Międzygminny Gmin Dorzecza Rzeki Raduni z siedzibą w Kartuzach** obejmujący 7 gmin: Chmielno, gm. Kartuzy, gm. Kolbudy, gm. Przodkowo, gm. Przywidz, gm. Somonino, gm. Stężyca; z celem: ochrona środowiska, budowa oczyszczalni ścieków i kanalizacji sanitarnej, budowa zakładów utylizacji odpadów stałych, melioracja, turystyka; zarejestrowany1 lipca 2000 roku;
- **Związek Międzygminny Zatoki Puckiej z siedzibą w Pucku** obejmujący 4 gminy m. Jastarnia, gm. Puck, m. Puck, m. Władysławowo, z celem: gospodarka odpadami w tym

unieszkodliwianie, ochrona środowiska naturalnego w zakresie wód, promocja turystyki, modernizacja oraz rozbudowa układów komunikacyjnych, zarejestrowany 16 września 1991 roku.

C. Ankieta badawcza

Zarządzanie OM[24]

Szanowni Państwo,

Zwracamy się z uprzejmą prośbą o udzielenie odpowiedzi na pytania zawarte w ankiecie, które dotyczą kwestii rozwoju obszaru metropolitalnego kształtującego się w województwie pomorskim. Każda z gmin biorących udział w badaniu wypełnia jedną ankietę a zawarte w niej odpowiedzi odzwierciedlają opinie władz gminy.

Dziękujemy za poświęcony czas i współpracę.
Zespół realizujący badania

1. W jakim stopniu rozwój Pana/i gminy zależy od jej relacji z Trójmiastem?
   - ☐ w znacznym stopniu
   - ☐ w małym stopniu
   - ☐ wcale nie zależy
2. W jakim stopniu rozwój Pana/i gminy zależy od jej relacji z innymi gminami Obszaru Metropolitalnego (poza miastami Trójmiasta)?
   - ☐ w znacznym stopniu
   - ☐ w małym stopniu
   - ☐ wcale nie zależy
3. Proszę wybrać trzy dziedziny, które przede wszystkim powinny być przedmiotem działań podejmowanych w ramach Obszaru Metropolitalnego (zaznaczając dziedziny 1,2,3 w kolejności: 1 – najważniejsza, 2 – druga w kolejności, 3 – kolejna ważna):

24 | ©M.Grochowski2014.

- ☐ rozwój infrastruktury drogowej
- ☐ strategia rozwoju dla obszaru metropolitalnego
- ☐ programy i plany rozwoju o charakterze ponadlokalnym
- ☐ rozwój transportu publicznego
- ☐ koordynacja działań w zakresie planowania przestrzennego (osiąganie ładu przestrzennego i skuteczna ochrona środowiska przyrodniczego)
- ☐ wspólna gospodarka wodno-kanalizacyjna
- ☐ rozwój nauki i edukacji
- ☐ wspólna gospodarka odpadami
- ☐ wspólne działania dla wspierania rozwoju gospodarczego obszaru metropolitalnego
- ☐ wspólne działania w zakresie zaopatrzenie w energię elektryczną, cieplną i gaz
- ☐ wspólna oferta dla inwestorów
- ☐ wspólna promocja
- ☐ inne, jakie?

4. Proszę zaznaczyć, w jakim stopniu zgadza się Pan/i z następującymi stwierdzeniami:

Obszar Metropolitalny będzie funkcjonował dobrze, gdy wszystkich połączy wspólna wizja rozwoju i wspólne wartości

- ☐ zdecydowanie tak
- ☐ raczej tak
- ☐ raczej nie
- ☐ zdecydowanie nie

Wspólne działania w Obszarze Metropolitalnym przyczynią się do zmniejszenia różnic rozwojowych między zlokalizowanymi w nim gminami

- ☐ zdecydowanie tak
- ☐ raczej tak
- ☐ raczej nie
- ☐ zdecydowanie nie

Obszar Metropolitalny umożliwi pełną mobilizację i wykorzystanie jego zasobów rozwojowych

- ☐ zdecydowanie tak
- ☐ raczej tak
- ☐ raczej nie
- ☐ zdecydowanie nie

Dla rozwoju Obszaru Metropolitalnego ważniejsze niż tworzenie struktur administracyjnych jest budowanie sieci powiązań między władzami, przedsiębiorcami i mieszkańcami i dobra atmosfera współpracy

- ☐ zdecydowanie tak
- ☐ raczej tak
- ☐ raczej nie
- ☐ zdecydowanie nie

Dotychczasowe doświadczenia związane ze współpracą między samorządami z Obszaru Metropolitalnego wskazują, że dla poprawienia tej współpracy konieczna jest silna struktura zarządzająca

- ☐ zdecydowanie tak
- ☐ raczej tak
- ☐ raczej nie
- ☐ zdecydowanie nie

Sprawne zarządzanie rozwojem Obszaru Metropolitalnego w znacznym stopniu pomoże w rozwiązaniu problemów rozwojowych mojej gminy

- ☐ zdecydowanie tak
- ☐ raczej tak
- ☐ raczej nie
- ☐ zdecydowanie nie

5. Czy był(a)by Pan(i) skłonny/a poprzeć zmniejszenie kompetencji swojej gminy, jeśli dzięki temu realizacja zadań o charakterze / zasięgu metropolitalnym będzie bardziej sprawna?
   - ☐ zdecydowanie tak
   - ☐ raczej tak
   - ☐ raczej nie
   - ☐ zdecydowanie nie
6. **Czy był(a)by Pan(i) skłonny/a poprzeć pomysł, by gminy przeznaczały część swojego budżetu na realizację zadań o charakterze / zasięgu metropolitalnym?**
   - ☐ zdecydowanie tak
   - ☐ raczej tak
   - ☐ raczej nie
   - ☐ zdecydowanie nie

7. Proszę wymienić trzy najważniejsze problemy rozwojowe Pana/i gminy

1. _____

2. _____

3. _____

8. 8. Które czynniki uważa Pan(i) za najważniejsze dla sprawnej współpracy w ramach obszaru metropolitalnego? Proszę zaznaczyć swój wybór

A. Jasny podział kompetencji i czytelny mechanizm planowania i zarządzania rozwojem

- ☐ bardzo ważny
- ☐ ważny
- ☐ mało ważny
- ☐ zupełnie nieważny

B. „Równowaga sił" i partnerskie relacje między gminami o różnej wielkości i liczbie mieszkańców

- ☐ bardzo ważny
- ☐ ważny
- ☐ mało ważny
- ☐ zupełnie nieważny

C. Wspólne cele i interesy gmin i innych podmiotów

- ☐ bardzo ważny
- ☐ ważny
- ☐ mało ważny
- ☐ zupełnie nieważny

D. Silne przywództwo lidera, który ma wizję rozwoju i wie jak zarządzać obszarem

- ☐ bardzo ważny
- ☐ ważny
- ☐ mało ważny
- ☐ zupełnie nieważny

E. Dobre doświadczenia ze współpracy między gminami

- ☐ bardzo ważny
- ☐ ważny
- ☐ mało ważny
- ☐ zupełnie nieważny

F. Polityczna wola współpracy i umiejętność szukania porozumienia

- ☐ bardzo ważny
- ☐ ważny
- ☐ mało ważny
- ☐ zupełnie nieważny

G. Rezygnacja z partykularnych interesów gmin na rzecz dobra wspólnego

- ☐ bardzo ważny
- ☐ ważny
- ☐ mało ważny
- ☐ zupełnie nieważny

H. Specjalny mechanizm finansowania działań w obszarach metropolitalnych

- ☐ bardzo ważny
- ☐ ważny
- ☐ mało ważny
- ☐ zupełnie nieważny

I. Zachęty prawne w postaci dodatkowych kompetencji dla sprawnie współpracujących gmin obszaru metropolitalnego

- ☐ bardzo ważny
- ☐ ważny
- ☐ mało ważny
- ☐ zupełnie nieważny

J. Brak konfliktów personalnych i zdolność znajdywania kompromisu przez przedstawicieli samorządów

- ☐ bardzo ważny
- ☐ ważny
- ☐ mało ważny
- ☐ zupełnie nieważny

9. Realizacja celów zawartych w polityce rozwoju gmin z obszaru metropolitalnego powinna sprzyjać przede wszystkim (proszę zakreślić w każdym przypadku cyfrę odpowiadającą Pana(i) opinii - (1) zdecydowanie się zgadzam; (2) zgadzam się; (3) nie zgadzam się; (4) zdecydowanie się nie zgadzam; (0) trudno powiedzieć).

A. Zapewnieniu mieszkańcom wysokiego poziomu życia

☐ 0 ☐ 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4

B. Realizacji postulatów mieszkańców

☐ 0 ☐ 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4

C. Rozwojowi gospodarczemu gminy

☐ 0 ☐ 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4

D. Rozwojowi społecznemu gminy

☐ 0 ☐ 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4

E. Budowaniu konkurencyjności gospodarczej gminy

☐ 0 ☐ 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4

F. Rozwojowi gospodarczemu obszaru metropolitalnego

☐ 0 ☐ 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4

G. Rozwojowi społecznemu obszaru metropolitalnego

☐ 0 ☐ 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4

H. Budowaniu konkurencyjności obszaru metropolitalnego

☐ 0 ☐ 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4

10. Jakie są Pana/i główne oczekiwania związane z Obszarem Metropolitalnym?

_____

_____

_____

_____

_____