

Magdalena Szmytkowska

Uniwersytet Gdański, Katedra Geografii Ekonomicznej, ul. Bażyńskiego 4, 80-952 Gdańsk;  
geoms@univ.gda.pl

***TOP-DOWN CZY BOTTOM-UP?***  
**DYLEMATY KSZTAŁTOWANIA POLICENTRYCZNYCH**  
**OBSZARÓW METROPOLITALNYCH**  
**NA PRZYKŁADZIE TRÓJMIASTA**

**Streszczenie:** Identyfikacja obszarów metropolitalnych, ich delimitacja oraz określenie rzeczywistego potencjału metropolitalnego, budowanego rangą pełnionych przez nie funkcji, są trudnymi do analizy i oceny problemami badawczymi. Sytuacja komplikuje się jeszcze bardziej, kiedy metropolia kształtuje się wokół policentrycznego rdzenia, złożonego z miast podobnej wielkości i posiadających podobną rangę w krajowych bądź ponadnarodowych sieciach osadniczych. W niniejszym artykule zidentyfikowano i omówiono problemy wewnętrznej integracji obszaru metropolitalnego Trójmiasta, które utrudniają dyskurs metropolitalny oraz podjęcie faktycznej i pełnej współpracy na rzecz ukształtowania się metropolii *sensu stricto*.

**Słowa kluczowe:** obszar metropolitalny, Trójmiasto, delimitacja obszarów funkcjonalnych, ustawa metropolitalna, konkurencja międzygminna, zarządzanie metropolią.

**TOP-DOWN OR BOTTOM-UP?**  
**THE DILEMMAS OF CREATING POLYCENTRIC**  
**METROPOLITAN AREAS: CASE STUDY OF THE TRI-CITY**

**Abstract:** Identification and delimitation of metropolitan areas, as well as measuring their actual metropolitan potential, are complex research problems. They become even more complicated in the case of a metropolis shaped around a polycentric core, consisting of cities which rank similarly in the national or transnational urban network. The paper is an attempt to identify and analyze the crucial problems of internal integration within the Tri-City metropolitan area which significantly hamper the metropolitan discourse and undermine the cooperation indispensable for metropolitan development.

**Keywords:** metropolitan area, Tri-City, delimitation of metropolitan areas, metropolitan act, inter-community competition, metropolitan management.

Procesy metropolizacji oraz podlegające im obszary, z czasem nazywane metropolitalnymi, są identyfikowane według kryteriów agregowanych zazwyczaj do dwóch głównych kategorii:

- statystyczno-geograficznej – wyznaczenie grupy wskaźników o charakterze ilościowym, stanowiących podstawę określenia potencjału metropolitalnego oraz przeprowadzenia delimitacji obszaru metropolitalnego;
- funkcjonalnej – wskazanie powiązań funkcjonalno-przestrzennych oraz funkcji miejskich o znaczeniu ponadregionalnym i międzynarodowym, świadczących

o istotnej roli danego miasta (metropolii) w sieci osadniczej krajowej, kontynentalnej i światowej.

W Polsce próby delimitacji obszarów wielkomiejskich podejmowane są od lat 60. XX w. Szacuje się, że od tego czasu przygotowano już ponad 100 takich podejść, przy czym najczęściej wybieranymi kryteriami wyznaczania zasięgu oddziaływania miast centralnych były: gęstość i wielkość zaludnienia, procesy migracyjne, pracujący poza rolnictwem oraz dojazdy do pracy. P. Śleszyński (2013, s. 175) dokonał przeglądu wypracowanych koncepcji, pośród których znalazły się prace następujących autorów: K. Dziewońskiego i L. Kosińskiego (1964), E. Iwanickiej-Lyry (1969), Leszczyckiego i in. (1971), Z. Gontarskiego (1972), A. Potrykowskiej (1989), P. Swianiewicza i K. Klimskiej (2005), M. Smętkowskiego (2007) oraz M. Smętkowskiego, B. Jałowieckiego i G. Gorzelaka (2009). Listę tę zamyka delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich (MOF OW) przyjęta przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w lutym 2013 r. (*Kryteria delimitacji...* 2013), wypracowana na bazie ekspertyzy Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk wykonanej przez prof. Śleszyńskiego (por. Śleszyński 2013). Próby delimitacji obszarów miejskich były również realizowane przez instytucje publiczne, w tym Główny Urząd Statystyczny, a także Unię Metropolii Polskich. Należy zwrócić również uwagę na opracowanie powstałe w ramach projektu ESPON (2007), dotyczące delimitacji funkcjonalnych obszarów miejskich, w którym poddano analizie ponad 150 największych miast Polski, wyróżniając w ich obrębie rdzeń oraz strefę podmiejską (według gmin, z rozróżnieniem na gminy miejskie i wiejskie). Jednak przyjęte w poszczególnych opracowaniach rodzaje wskaźników i ich dobór, częstokroć determinowany dostępnością i aktualnością danych statystycznych, a także duża przestrzeń czasowa ich powstawania (ostatnie półwiecze) sprawiają, że trudno mówić o porównywalności tych podejść.

Oprócz stosowania tzw. twardych wskaźników, mających świadczyć o kształtowaniu się obszaru metropolitalnego, równie ważnym nurtem w identyfikowaniu metropolii jest analiza funkcji o zasięgu i znaczeniu ponadregionalnym i ponadnarodowym, budujących międzynarodową konkurencyjność miasta/metropolii. Według T. Markowskiego i T. Marszała (2006), za takowe uznaje się funkcje egzogeniczne o zasięgu co najmniej ponadregionalnym i polegające na pełnieniu działalności usługowej najwyższego rzędu, zaliczanej do IV sektora, w tym zwłaszcza funkcje o charakterze decyzyjnym, związane z obecnością instytucji kierowniczych, zarządzających i kontrolnych o skali międzynarodowej. Z kolei W. Maik (2003) podkreśla, że niezbędnym warunkiem do wykształcenia i rozwoju funkcji metropolitalnych jest osiągnięcie przez miasto pewnej masy krytycznej w sferze demograficznej, gospodarczej, politycznej, administracyjnej i kulturalnej, przy której następują kumulacja i oddziaływanie na siebie różnorodnych funkcji, bowiem to one w swej złożoności, obok wielkości, decydują o tym, czy miasto jest metropolią. Z pewnością identyfikacja procesów metropolizacji, prowadzona z wykorzystaniem analizy funkcji i ich znaczenia w skali ponadregionalnej, jest trudniejsza aniżeli analiza ilościowa, głównie ze względu na konieczność podejścia jakościowego i pewnej umowności w doborze cech branż

pod uwagę w prowadzonych analizach. Jedną z częściej cytowanych klasyfikacji cech metropolii jest wprowadzony do polskiej literatury przez B. Jałowickiego (1999) dekalog cech miasta-metropolii P. Soldatosa (1987), będący swoistym kanonem i punktem odniesienia dla identyfikacji i określenia tych aktywności oraz działalności miejskich, które stanowią o kształtowaniu się przestrzeni metropolitalnej. Jak się wydaje, w badaniu procesów metropolizacji kurczowe trzymanie się jednej opcji jest absolutnie niewystarczające. Badanie potencjału metropolitalnego tylko w oparciu o twardą wykładnię statystyczną, niepozbawioną notabene wielu wad (kwestia doboru danych i ich aktualność), może doprowadzić jedynie do określenia obszaru ciężenia do miasta głównego (rdzenia), czyli obszaru funkcjonalnego, co wcale nie musi oznaczać, że jest to obszar o cechach metropolii. Z drugiej strony, sama tylko analiza cech metropolii, wynikających z pełnionych przez nie funkcji metropolitalnych i decydujących o pozycji metropolii w globalnej sieci miejskiej, pozbawiona kontekstu potencjału ludnościowego oraz spójności terytorialnej (budowanej siecią powiązań gospodarczych oraz infrastrukturalno-transportowych), również może budzić zastrzeżenia co do zasadności nazywania danego obszaru metropolitalnym.

Jak wynika z powyższego, identyfikacja obszarów metropolitalnych, ich delimitacja oraz określenie faktycznego potencjału metropolitalnego są bardzo trudnymi problemami badawczymi i zazwyczaj budzą pewne kontrowersje. Sytuacja komplikuje się jeszcze bardziej, kiedy metropolia kształtuje się wokół policentrycznego rdzenia, złożonego z miast podobnej wielkości i posiadających podobną rangę w krajowych bądź ponadnarodowych sieciach osadniczych. Przykładem takiego obszaru w Polsce jest zwarty w sensie funkcjonalno-przestrzennym oraz społeczno-gospodarczym obszar wielkomiejski, rozwijający się wokół rdzenia (Trójmiasta) złożonego z trzech miast: Gdańska, Gdyni i Sopotu. Niniejszy artykuł jest próbą identyfikacji problemów, które wiążą się z procesami metropolizacji, jakie niewątpliwie dokonują się na badanym obszarze.

W polskiej sieci osadniczej, określanej jako policentryczna i korzystna z punktu widzenia położenia geograficznego miast, zaznacza się obecność kilku ośrodków, których charakterystyki społeczno-gospodarcze oraz funkcjonalno-przestrzenne predestynują je do pełnienia szczególnej roli w krajowym systemie osadniczym. Są to bardzo ostatnimi laty szeroko dyskutowane ośrodki wielkomiejskie, których – odpowiednio pobudzony i wykorzystany – potencjał może być traktowany jako metropolitalny, a one same – jako metropolie. Do tych ośrodków zalicza się również Trójmiasto wraz z grupą otaczających je gmin, powiązanych z rdzeniem konurbacji pod względem społeczno-gospodarczym oraz funkcjonalno-przestrzennym. Podobnie jak inne wielkie miasta, również ośrodek trójmiejski był poddawany licznym analizom, służącym określeniu zasięgu jego bezpośredniego oddziaływania (delimitacja) oraz rangi w krajowej sieci osadniczej (potencjał społeczno-gospodarczy oraz struktura funkcjonalna). Jak zaznaczają I. Sagan i Z. Canowiecki (2011, s. 27):

Trójmiasto pojawia się jako planowany, potencjalny obszar metropolitalny we wszystkich koncepcjach zagospodarowania przestrzennego kraju i przy uwzględnieniu róż-

nych wariantów delimitacji obszarów metropolitalnych; (...) dowodzi to, iż wspólny potencjał trzech miast spełnia kryteria metropolitalności obszaru bez względu na sposób ich zdefiniowania.

Wydawałoby się zatem, że potencjalna trójmiejska przestrzeń metropolitalna nie budzi żadnych wątpliwości, skoro spełnia wszelkie „twarde” wyznaczniki metropolitalności. Specyficzny charakter policentrycznych układów osadniczych oraz pewne niemierzalne i jakościowe uwarunkowania sprawiają jednak, że – póki co – trudno mówić o Trójmieście i jego otoczeniu jako o metropolii *sensu stricto*. Wydaje się, że wśród czynników utrudniających kształtowanie się spójnego pod względem społeczno-gospodarczym i funkcjonalno-przestrzennym obszaru metropolitalnego wokół Gdańska, Gdyni i Sopotu szczególnie istotnymi są problemy:

- delimitacji metropolii,
- wewnątrzmetropolitalnej (międzygminnej) konkurencji,
- nazwy metropolii,
- sposobu ustanowienia metropolii i zarządzania nią.

### **Problem delimitacji metropolii**

Kwestia delimitacji obszaru metropolitalnego zdaje się dotyczyć z jednej strony obiektywnego (mierzonego za pomocą wybranych charakterystyk społeczno-gospodarczych) określania zasięgu metropolii, natomiast z drugiej – sposobu i poziomu odczuwania więzi z centrum metropolii przez gminy ościenne i związanych z tym faktem chęci włączenia się do obszaru metropolitalnego. W opiniach przedstawicieli gmin oddalonych od rdzenia aglomeracji/konurbacji<sup>1</sup>, zazwyczaj pomijanych w proponowanych delimitacjach, zaznaczają się nie tylko obawa o pogłębianie ich peryferyzacji i pogarszanie sytuacji społeczno-gospodarczej, ale również nadzieja, że sam status gminy obszaru metropolitalnego sprawi, że gmina zyska zupełnie nowe możliwości rozwoju. Szczególnie drażliwy staje się ten problem, kiedy niektóre gminy jednego powiatu są włączone w obszar metropolitalny, a inne – nie. W przypadku Trójmiasta rozbieżność pomiędzy propozycją delimitacji przeprowadzoną przez samorząd regionalny na potrzeby planu zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego (PZPWP) a zdefiniowanym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego miejskim obszarem funkcjonalnym pomorskiego ośrodka wojewódzkiego (MOF POW) jest dość znaczna. W planie regionalnym wskazano na 30 gmin (3 rdzeniowe i 27 gmin otaczających i wykazujących powiązania funkcjonalno-przestrzenne), natomiast według MOF POW jest to zaledwie 19 (3 + 16). Prowadzone konsultacje pomiędzy stronami nie przyniosły rezultatów, poza włączeniem w trójmiejski obszar metropolitalny gminy miejsko-wiejskiej Kartuzy. Co więcej, strona

---

<sup>1</sup> W dokumentach planistycznych i strategicznych Gdańska używa się pojęcia „aglomeracja”, natomiast Gdyni – „konurbacja”, co ma znaczenie w kontekście podkreślenia przez władze samorządowe tych miast ich roli w zespole miejskim Trójmiasta: Gdańsk jako ośrodek dominujący i nadrzędny, Gdynia jako ośrodek równorzędny i równoważny.

rządowa wyraźnie podkreśla, że „ze względu na cele realizacji ZIT<sup>2</sup> wojewódzkiego oraz relatywnie ograniczone środki nie jest zalecane rozszerzanie obszaru jego realizacji” (*Programowanie perspektywy finansowej...* 2013). Szczególne emocje uwidaczniają się, kiedy granica potencjalnego obszaru metropolitalnego przebiega przez dany powiat ziemski, dzieląc jego przestrzeń na: metropolitalną – gdzie przynależne do niej gminy stają się beneficjentami korzyści związanych z funkcjonowaniem w obrębie metropolii; oraz pozametropolitalną (peryferyjną), której gminy – odcięte od wielkiego zespołu miejskiego – mogą istotnie stracić. Przedstawiciele władz lokalnych gmin, które na skutek prowadzonych delimitacji znajdują się poza obszarem metropolitalnym, zazwyczaj demonstrują niezadowolenie i obawy o peryferyzację ich obszarów, deklarując zarazem istnienie rzeczywistych, silnych związków z centrum metropolii. Trzeba również podkreślić, że władze samorządowe gmin, które zostały wskazane jako metropolitalne, częstokroć gloryfikują ten fakt i zakładają, że sam ich status wpłynie na dynamiczny rozwój. Można przypuszczać, że podobnym sposobem myślenia kierują się „odrzućni”, i również stąd mogą wynikać ich rozczarowanie oraz brak akceptacji dla proponowanej delimitacji.

Ta wyraźna dychotomia pomiędzy delimitacją odgórną a oddolnymi oczekiwaniami, wynikającymi z faktu istnienia rzeczywistych, choć niemierzalnych statystycznie powiązań, pokazuje, jak niedoskonałe jest podejście ilościowe i wskaźnikowe w wyznaczaniu granicy metropolii. Propozycja regionalna (choć zapewne kontestowana również przez gminy, które nie zostały włączone w obszar metropolitalny w zapisach PZPWP) nie tylko stanowi rezultat zastosowania wybranych twardych i mierzalnych wskaźników statystycznych oraz wyznaczonego w sposób ekspercki zasięgu oddziaływania centrum (potencjalnej) metropolii, ale także opiera się na serii konsultacji przeprowadzonych z władzami lokalnymi poszczególnych gmin i bierze pod uwagę pewne lokalne uwarunkowania o charakterze zarówno ilościowym, jak i jakościowym. Z kolei delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF-ów) opiera się na grupie wybranych wskaźników o charakterze ilościowym, wskazanych przez ekspertów, ale też może stanowić element pewnych politycznych zabiegów czy też ograniczeń (m.in. finansowych). Należy zaznaczyć, że problem delimitacji obszarów metropolitalnych jest trudny dla wszystkich kształtujących się obszarów metropolitalnych, niezależnie od ich wielkości, rangi oraz struktury mono- czy też policentrycznej.

---

<sup>2</sup> Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) są narzędziem przygotowanym przez Komisję Europejską na nową perspektywę finansową 2014–2020. Za pomocą tego instrumentu partnerstwa jednostek samorządu terytorialnego (JST) miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie (miasto i samorządy znajdujące się w jego oddziaływaniu) mogą realizować wspólne przedsięwzięcia, łączące działania finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne realizowane będą przede wszystkim na terenie miast wojewódzkich i ich obszarów funkcjonalnych. Samorządy chcące realizować ZIT są zobligowane do zawiązania zinstytucjonalizowanej formy partnerstwa (np. stowarzyszenia, związku międzygminnego) i przygotowania wspólnej strategii ZIT. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne realizowane będą w ramach regionalnych programów (<http://www.mir.gov.pl/>).

## Problem wewnątrzmetropolitalnej (międzygminnej) konkurencji

W trójmiejskim obszarze metropolitalnym zaznaczają się inne problemy, których genezy można upatrywać w policentrycznym układzie osadniczym. Jednym z nich jest problem nadmiernego konkurowania pomiędzy głównymi graczami metropolitalnymi, czyli władzami lokalnymi Gdańska i Gdyni, stanowiący przeszkodę w kształtowaniu spójnego i zintegrowanego obszaru metropolitalnego. Nie jest to zresztą problem specyficzny wyłącznie dla Trójmiasta, stanowiącego typowy policentryczny układ osadniczy z kilkoma miastami pełniącymi funkcje o znaczeniu ponadregionalnym. Inne polskie policentryczne obszary metropolitalne, takie jak gminy Górnego Śląska czy bydgosko-toruński duopol, również zmagają się z problemem wynegocjowania wspólnego stanowiska w kwestii wyznaczenia, stanowienia i późniejszego zarządzania obszarem metropolitalnym. Pośrednio o skali problemu świadczy też fakt, że w przyjętej delimitacji MOF OW Trójmiasto i Górny Śląsk zostały potraktowane jako spójne przestrzenie obszary funkcjonalne o wielobiegunowych rdzeniach, natomiast układy osadnicze ukształtowane wokół Bydgoszczy–Torunia oraz Zielonej Góry–Gorzowa zostały rozdzielone, bowiem delimitację przeprowadzono odrębnie dla poszczególnych stolic tych regionów. Oczywiście kwestie te wynikają z przyjętych *a priori* założeń badawczych i choć są poprawne pod względem merytorycznym, nie zawsze oddają rzeczywistość, o której częstokroć decydują czynniki niemierzalne, wynikające z uwarunkowań społecznych i historyczno-kulturowych społeczności lokalnych, „produkujących” miejskie przestrzenie społeczne.

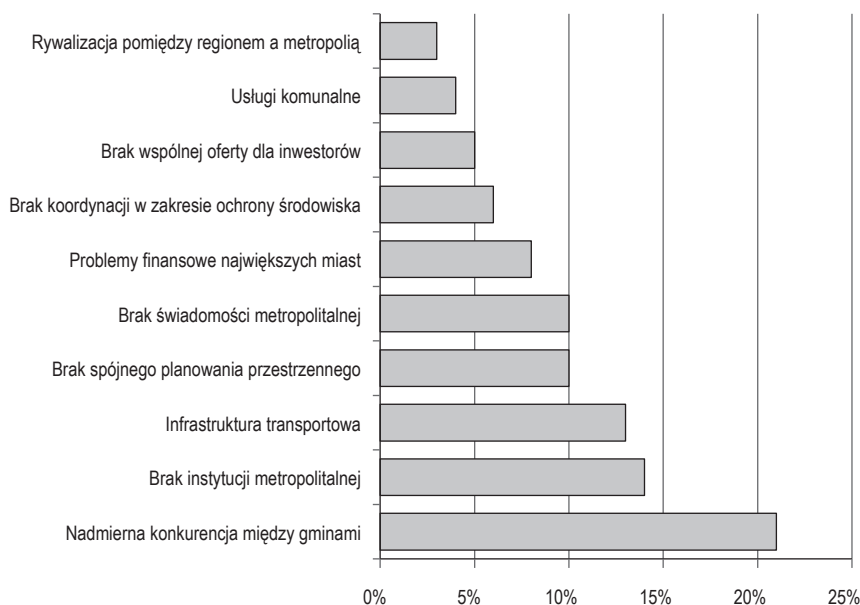
Specyficzny obszar Trójmiasta, na skutek historycznych uwarunkowań rozwoju, ukształtował się jako dwubiegunowy układ, wyznaczony przez Gdańsk i Gdynię już w okresie dwudziestolecia międzywojennego. Wielki mentor Gdyni, Eugeniusz Kwiatkowski, twierdził, że „Gdańsk jest dziś (...) okiem, którym Korona Polski na świat patrzy, ale jednym okiem źle się widzi, więc lepiej jest patrzeć na świat dwoma” (Wapiński 1980, za: Parteka 1999, s. 258). Choć intencje wypowiedzi ministra Kwiatkowskiego dotyczyły zasadności budowy gdyńskiego portu oraz podejmowania świadomych zachowań konkurencyjnych, dzisiaj można przekornie dopatrzeć się w tym sensu metropolii policentrycznej, której dwa główne ośrodki miejskie, posiadające istotną i porównywalną rangę w strukturze osadniczej, powinny stanowić wewnętrznie powiązany, współzależny i współfunkcjonujący podstawowy organ, synchronizujący i wzmacniający skuteczność działań rozwojowych całego organizmu, czyli metropolii trójmiejskiej. Wydaje się, że pomimo zaledwie 20-letniego rozdzielenia obu miast granicą państwową w okresie międzywojennym ich obecna dezintegracja wciąż jest odtwarzana przebiegiem gminnych granic administracyjnych oraz sankcjonowana społecznymi podziałami, których źródeł można się dopatrywać również w strukturze społecznej mieszkańców, jacy zasiedlali obydwie miasta bezpośrednio po II wojnie światowej. T. Parteka (1999) podjął w swoich badaniach społeczno-kulturowy aspekt konkurowania między Gdańskiem i Gdynią, poddając analizie istotne różnice między miastami wynikające z powojennego składu społecznego mieszkańców (głównie ich pochodzenia i różnego stopnia lokalnej tożsamości)

oraz pewne posunięcia polityczne, które te wzajemne niechęci czy – jak nazywa je autor: kompleksy – podsycaly.

Analiza historycznego rozwoju ośrodka trójmiejskiego prowadzi do wniosku, iż poza okresem socjalistycznej hibernacji i specyficznych zasad funkcjonowania ówczesnej gospodarki, kiedy obydwa miasta funkcjonowały w układzie wymuszonej współpracy i unifikacji systemów, Gdynia i Gdańsk zawsze pozostawały względem siebie w układach konkurencyjnych (Parteka 1999; Szmytkowska 2003; Kubiak, Pietruszewski 2005; Sagan, Canowiecki 2011). Obecnie konkurencja międzygminna wynika w głównej mierze z neoliberalnej rzeczywistości, w jakiej funkcjonują polskie miasta. Pożądana w skali ponadregionalnej konkurencja gospodarcza, w policentrycznym układzie osadniczym może jednak stanowić istotny hamulec rozwojowy. W Trójmieście, mimo ważnych deklaracji lokalnych władz samorządowych odnośnie do sensu współpracy w ramach kształtującego się obszaru metropolitalnego, nadal łatwiej wskazać inicjatywy i przedsięwzięcia społeczno-gospodarcze o charakterze konkurencyjnym aniżeli znaleźć przykłady działań, będących wynikiem wspólnych pomysłów i współpracy w ich realizacji. Parafrazując ekonomiczną teorię dóbr komplementarnych i substytucyjnych, można uznać, że na skutek dublowania kolejnych funkcji i inwestycji przez najważniejsze trójmiejskie ośrodki metropolitalne dochodzi *de facto* do ich osłabienia w skali ponadlokalnej. Z jednej strony tracą na prestiżu i znaczeniu oferowane obiekty i przedsięwzięcia, natomiast z drugiej strony miasta, konkurując między sobą o inwestora, obniżają oczekiwania, na czym zyskuje głównie – często zewnętrzny, a tym samym pozbawiony lokalnych sentymentów – inwestor.

Jak wynika z konsultacji przeprowadzonych przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji w 2011 r., problem międzygminnego konkurowania dotyczy większości potencjalnych obszarów metropolitalnych w Polsce, niezależnie od ich mono- czy policentrycznego charakteru (ryc. 1). Problematykę polskich metropolii podjęto również w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, gdzie poza potrzebą wspierania rozwoju funkcji metropolitalnych oraz intensyfikacji powiązań funkcjonalnych pomiędzy głównymi węzłami sieci osadniczej kraju zwraca się również uwagę na konieczność wewnętrznej integracji obszarów funkcjonalnych w Polsce. Postuluje się przy tym stworzenie takich warunków do zarządzania przestrzenią, aby lokalizacja przedsiębiorstw w powiązanych sektorach, a także rozwój funkcji usługowych i przestrzeni publicznych następowały w sposób uporządkowany w określonych strefach, które ze sobą współpracują. Integracja ta powinna polegać na łączeniu funkcji komplementarnych w celu racjonalizacji gospodarowania zasobami przestrzennymi, w tym na opracowaniu i wdrożeniu regulacji umożliwiających prowadzenie zintegrowanej polityki przestrzennej (*Koncepcja Przestrzennego...* 2012).

Rzeczywistość okazuje się dużo bardziej skomplikowana, co sprawia, że jedynym etapem, jaki został przeprowadzony, jest opracowanie delimitacji obszarów metropolitalnych. Brak regulacji prawnych odnośnie do ustanawiania obszarów metropolitalnych i zmienne losy tzw. ustawy metropolitalnej (według wóldarzy większości największych miast Polski – niezbędnego dokumentu nadającego



Ryc. 1. Główne problemy potencjalnych obszarów metropolitalnych w Polsce

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Wyników konsultacji dot. Zielonej Księgi obszarów metropolitalnych Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji*, za: [www.metropoliagdansk.pl](http://www.metropoliagdansk.pl) [dostęp: 12.06.2013].

status i regulującego zarządzanie obszarami metropolitalnymi), póki co stanowiącej raczej element gry politycznej na szczeblu centralnym, sprawiają, że trudno oczekiwać przełomów i postępów w procesie metropolizacji polskiej przestrzeni i kształtowaniu się metropolii *sensu stricto*. Dotychczas przygotowano kilka projektów ustawy metropolitalnej, jednak nie wyszły one poza etap konsultacji międzyresortowych. W miastach dominuje percepcja przestrzeni miejskiej, zamknięta gminnymi granicami administracyjnymi, które zarazem domykają obszar działań lokalnych polityk rozwojowych, budowanych w oparciu o neoliberalne reguły gospodarcze, prowadzące do poważnego konkurowania z gminami sąsiednimi, a w najlepszym razie – ignorowania ich działań. Pewną szansę na nawiązanie wspólnych działań w skali ponadlokalnej niesie nowa perspektywa finansowa Unii Europejskiej na lata 2014–2020, w której zintegrowane obszary miejskie, mające wyznaczone wspólne cele rozwojowe, mogą być traktowane priorytetowo i zyskać stosowne finansowanie. Choć działania mają głównie wymiar pragmatyczny i doraźny, to może to być dobry wstęp do podjęcia faktycznej współpracy w obrębie obszarów metropolitalnych.

### Problem nazwy metropolii

Wśród problemów, z jakimi zmagają się przedstawiciele władz lokalnych i regionalnych w procesie kształtowania obszarów metropolitalnych, jeden wydaje się nieco mniej skomplikowany. Jest to kwestia ustalenia nazwy dla powstającej



struktury metropolitalnej, stanowiącej nowy i pośredni element pomiędzy gminą a regionem – struktury, która musi wpasować się w istniejący porządek administracyjny, dzieląc częstokroć obszary spójne, przynajmniej w sensie administracyjnym (powiaty), i łącząc inne, nierzadko odmienne pod względem społeczno-gospodarczym czy historyczno-kulturowym.

W przypadku monocentrycznych obszarów metropolitalnych nazwa jest z reguły tożsama z nazwą ośrodka największego i zdecydowanie dominującego w metropolii, którego potencjał początkuje procesy metropolizacji w regionie. Ustalenie nazwy dla kształtujących się policentrycznych obszarów metropolitalnych jest już zdecydowanie bardziej skomplikowane. Wobec braku akceptacji dla wyróżnienia jednego z miast w nazwie metropolii często szuka się odwołań m.in. do regionalistyki fizyczno-geograficznej, specyfiki położenia geograficznego i uwarunkowań historyczno-kulturowych, czy też do nazw zwyczajowych, które funkcjonują nieformalnie. Rozwiązanie, które nasuwa się jako oczywiste, czyli przyjęcie nazwy od największego miasta, budzi kontrowersje ze strony innych partnerów z dwóch co najmniej powodów. Przede wszystkim pozycja administracyjna (często stolica regionu) oraz potencjał demograficzny nie muszą oznaczać, że dane miasto ma jednocześnie największy potencjał rozwojowy. Ponadto miasta mniejsze (w sensie ludnościowym) mają istotne obawy o marginalizację ich ośrodków oraz sprowadzanie ich do roli satelity dużego miasta. I choć samo nazwanie nowej struktury wydaje się faktycznie niewielkim problemem wśród innych trudności wiążących się z procesami metropolizacji, to jednak wywołuje pewne emocje. Przedstawiciele władz lokalnych zgodnie deklarują, że kwestia nazewnictwa jest drugorzędna. Pozostaje jednak wrażenie, że w istotnym stopniu wpływa na możliwości prowadzenia dialogu metropolitalnego i ukazuje trudności w przyjęciu kompromisowego rozwiązania.

W przypadku Trójmiasta poziom skomplikowania ujawnia się już w punkcie startu, czyli w nazywaniu obecnej struktury osadniczej i jej sankcjonowaniu w dokumentach planistyczno-strategicznych. W Gdańsku mówi się o aglomeracji gdańskiej z Gdańskiem jako miastem centralnym, co ma podkreślać nadrzędność Gdańska nad pozostałymi jednostkami osadniczymi (*Strategia Rozwoju...* 2005). Natomiast w Gdyni stosuje się sformułowanie „konurbacja trójmiejska”, co ma z kolei wskazywać na policentryczność systemu osadniczego, kształtującego się wokół Trójmiasta, bez wyraźnej dominacji jednego ośrodka (*Aktualizacja Strategii...* 2003). Problem nazwania policentrycznej struktury osadniczej Trójmiasta zaznaczył się już zdecydowanie wcześniej. Gdyby prześledzić opracowania planistyczne realizowane w okresie powojennym, można znaleźć wiele określeń, mających oddawać specyfikę tego układu osadniczego, m.in. zespół portowo-miejski Zatoki Gdańskiej, gdański zespół miejski czy zespół portowo-miejski Gdańsk–Gdynia. W toczonej w ostatnich latach debacie metropolitalnej powstawały kolejne nazwy, których brzmienie wskazuje niejednokrotnie na próby poszukiwania kompromisu w sprawie nazwania kształtującego się obszaru metropolitalnego wokół Trójmiasta: Nadmorski Obszar Metropolitalny, Trójmiejski Obszar Metropolitalny, Pomorski Obszar Metropolitalny, Obszar Metropolitalny *Pomerania*, Obszar Metropolitalny Zatoki Gdańskiej, Gdański

Obszar Metropolitalny, Gdańsko-Gdyński Obszar Metropolitalny i in. (por. Szmytkowska 2014).

W dyskusjach nad nazwą metropolii dominują dwa podejścia. Z jednej strony forsowana jest nazwa „metropolia gdańska”, odwołująca się do Gdańska jako miasta największego i rozpoznawalnego na świecie, ale budząca obawy o marginalizację innych dużych ośrodków. Z drugiej strony od wielu lat funkcjonuje nazwa zwyczajowa „Trójmiasto”, która oddaje specyfikę policentrycznej struktury osadniczej, ale na arenie międzynarodowej jest nieznaną, niejednoznaczna i wykreowanie tej marki mogłoby trwać latami. Trudno przesądzić, która z nazw w największym stopniu obecnie funkcjonuje w debacie publicznej i której używa się częściej. Wyrazem tego swoistego zamieszania jest fakt zamiennego i dowolnego używania tych dwóch (rzadziej innych) określeń w różnych opracowaniach, nie tylko samorządowych, ale też naukowych i medialnych. Wydaje się, że kluczowa i decydująca jest skala postrzegania metropolii. W skali krajowej przymiotnik „trójmiejski” byłby adekwatny i jednoznaczny, a zarazem – godzący interesy stron. Natomiast w kontekście budowania międzynarodowej rangi metropolii przemawiającym jest argument konstruowania nazwy wokół Gdańska jako miasta rozpoznawalnego na świecie i kojarzonego z ważnym polskim oraz międzynarodowym dziedzictwem historycznym.

### **Problem sposobu ustanowienia metropolii i zarządzania nią**

We współczesnym świecie, pośród sposobów organizacji struktur administracyjnych w ramach tworzonych bądź reformowanych obszarów metropolitalnych, dominują dwa zasadnicze nurty:

- model zarządu metropolitalnego – wprowadzenie jednolitej władzy metropolitalnej, posiadającej status podstawowej jednostki samorządu terytorialnego (gminy lub powiatu);
- model kooperacyjny współpracy metropolitalnej (ang. *metropolitan governance*) – współpraca jednostek samorządu terytorialnego w obszarze metropolitalnym w ramach określonych struktur administracyjnych, którymi mogą być związki, zrzeszenia czy stowarzyszenia metropolitalne.

W pierwszym przypadku istotą funkcjonowania jest koncentracja zadań metropolitalnych w jednym ośrodku przy zachowaniu relacji hierarchicznych, natomiast skuteczne działanie w drugiej opcji jest możliwe w przypadku istnienia odpowiedniego zaplecza instytucjonalnego, chęci współpracy pomiędzy liderami samorządów lokalnych i świadomości sensu współdziałania (*Zielona Księga...* 2012).

W nawiązaniu do powyższych rozwiązań, również w polskiej debacie metropolitalnej, mówi się o dwóch opcjach usytuowania obszarów metropolitalnych w obecnej strukturze podziału administracyjno-terytorialnego, które miałyby polegać na:

- utworzeniu w miejsce powiatów grodzkich powiatów metropolitalnych, obejmujących ośrodek metropolitalny wraz z zapleczem w postaci otaczających gmin;

- wyodrębnieniu obszarów metropolitalnych w formie obligatoryjnych (ew. dobrowolnych) związków gmin i przekazaniu im wybranych kompetencji gmin i powiatów (Markowski, Marszał 2006).

W Polsce dyskurs metropolitalny jest obecnie sprowadzany do przygotowania i procedowania ustawy metropolitalnej. Dyskusja ta powraca falowo, a ową cykliczność można wiązać głównie z pewnymi politycznymi uwarunkowaniami. Niezależnie od motywacji, jakimi doraźnie kierują się władze szczebla centralnego, można wskazać na kilka działań inicjacyjnych, które już zostały podjęte na rzecz ustanowienia obszarów metropolitalnych w Polsce. Poza omówioną wcześniej delimitacją obszarów metropolitalnych, która została przyjęta przez polski rząd (*Kryteria delimitacji...* 2013), w 2012 r. podkreślono rangę obszarów metropolitalnych oraz wykazano zainteresowanie rozwojem polskich metropolii poprzez przygotowanie ministerialnego dokumentu pt. *Zielona księga dotycząca obszarów metropolitalnych*. Celem opracowania było z jednej strony uporządkowanie wiedzy na temat dotychczasowych polskich doświadczeń metropolitalnych oraz doświadczeń różnych krajów europejskich, natomiast z drugiej – przeprowadzenie konsultacji pośród przedstawicieli samorządów lokalnych dużych miast na temat dylematów i barier, które sprawiają, że procesy metropolizacji w Polsce nie zachodzą bądź dokonują się *ad hoc*, bez stosownej koordynacji i braku zarządzania (*Zielona Księga...* 2012).

Zainteresowanie tematyką metropolitalną ma bezsprzecznie wymiar pragmatyczny, wynikający z priorytetów polityki regionalnej Unii Europejskiej na lata 2014–2020, w której deklarowane jest wyraźne odejście od modelu zarządzania sektorowego na rzecz podejścia zintegrowanego i terytorialnego. Wyrazem tak ukierunkowanych polityk ma być wzmocnienie wymiaru miejskiego w przyszłej polityce spójności, które wynika z dostrzeżenia faktu, że to wielkie miasta w coraz większym stopniu kreują trendy rozwojowe na świecie. Warunkiem wsparcia takich obszarów miejskich jest jednak powstanie związków gmin (głównie obszarów metropolitalnych), które będą dla danego obszaru strategiczne i długofalowe, odpowiednio zintegrowane, spójnie terytorialne i które zgodnie będą aplikować o fundusze na uzgodnione wcześniej wspólne, strategiczne i długofalowe inwestycje.

Z przeprowadzonych analiz ministerialnych wynika, że najbardziej pożądanymi byłyby formy dobrowolnej współpracy, które zawiązywane są w celu rozstrzygnięcia rzeczywistych lokalnych problemów, jednak należy się wówczas liczyć z przeszkodami, poczynając od sporu o nazwę obszaru metropolitalnego, a kończąc na kwestiach związanych ze wspólnym ponoszeniem ciężarów na realizację usług publicznych (*Zielona Księga...* 2012, s. 13–14). Po przeprowadzeniu konsultacji pośród samorządowców szczebla lokalnego i regionalnego Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji przygotowało *Białą księgę obszarów metropolitalnych* (2013), która stanowi podsumowanie debaty nad zagadnieniami wskazanymi w *Zielonej księdze...* Z analiz odpowiedzi sformułowanych przez przedstawicieli władz lokalnych i organizacji pozarządowych oraz osoby i firmy prywatne wynika, że najważniejszymi problemami w procesach metropolizacji są:

- nadmierna konkurencja gmin;
- brak instytucji metropolitalnej o jasno określonych kompetencjach i zakresie zadań;
- związki celowe międzygminne (ewentualnie gminno-powiatowe) na rzecz realizacji jednej lub kilku usług jako najlepsza forma zarządzania metropolią; docelowo – powiat metropolitalny;
- stworzenie jednakowych możliwości powoływania „oddolnych” instytucji metropolitalnych wszystkim zainteresowanym jednostkom samorządu terytorialnego (*Biała księga...* 2013, s. 7–8).

Dyskusje nad wsparciem dokonujących się procesów metropolitalnych rozwiązaniami instytucjonalnymi toczą się wokół dwóch zasadniczych i dość skrajnych podejść: integracji odgórnej (*top-down*) oraz oddolnej (*bottom-up*). Działania odgórne byłyby inicjowane przez administrację rządową, wprowadzającą zazwyczaj nowy sposób (kolejny szczebel administracyjny) zarządzania wskazanym obszarem. W polskiej rzeczywistości oznaczałoby to zapewne powołanie powiatu metropolitalnego, utworzonego z powiatu grodzkiego (bądź powiatów grodzkich – w przypadku struktur policentrycznych) oraz gmin otaczających, wykazujących powiązania funkcjonalne oraz spójne terytorialne z rdzeniem metropolitalnym. Z kolei integracja oddolna polega na stopniowym rozwijaniu współpracy przez jednostki samorządu terytorialnego, dopasowanej do rzeczywistych i specyficznych dla danego obszaru potrzeb, elastycznie reagującej na doraźne potrzeby zaangażowanych gmin. Sposób zarządzania taką „miękką” strukturą byłby kwestią wyboru ze strony przedstawicieli samorządów lokalnych, uczestniczących w tej współpracy.

Ministerialne wnioski odnośnie do stanowienia struktur metropolitalnych i zarządzania nimi są następujące:

- potrzebna jest oddolna integracja zarządzania wsparta zachętami finansowymi jako początek wypracowywania rozwiązań, których dynamika oraz kierunki będą zależały od władz samorządowych znajdujących się w ramach obszarów metropolitalnych;
- narzucanie rozwiązania dla całego kraju w drodze odgórnej reformy nie byłoby skutecznym rozwiązaniem, gdyż oparte byłoby na uogólnieniach, które mogłyby nie odzwierciedlać realnych potrzeb polskich miast (*Biała księga...* 2013, s. 21).

W dyskurs na temat zarządzania metropolitalnego włączyło się również otoczenie Prezydenta RP. Prezydencki minister Olgierd Dziekoński przypomina, że wszystkie gminy w Polsce są równe, i przestrzega, by w toku tworzenia ustawy metropolitalnej dla polskich obszarów zurbanizowanych nie wpaść w pułapkę recentralizacji państwa poprzez metropolizację. Zarazem skłania się raczej ku większej władzy dla władzy istniejącej aniżeli ku tworzeniu nowych jej szczebli i wskazuje na sens wzmocnienia istniejących mechanizmów współpracy w samo-

rzędzie i pomiędzy samorządami (nawiązanie do pomysłu tzw. zespołu współpracy terytorialnej, ujętego w projekcie tzw. prezydenckiej ustawy samorządowej)<sup>3</sup>.

Kontekst sposobu stanowienia obszaru metropolitalnego i wybór typu zarządzania gminami do niego przynależnymi są szczególnie istotne z punktu widzenia Trójmiasta, a nade wszystko jego głównych graczy, czyli prezydentów miast Gdańska i Gdyni, których zasadniczo różnią poglądy na temat instytucjonalnego wymiaru procesów metropolizacji dokonujących się w regionie pomorskim. O ile raczej istnieje zgodność w kwestii sposobu stanowienia obszaru metropolitalnego poprzez powstanie/zawiązanie związku gmin, o tyle kwestia odgórności/oddolności oraz obligatoryjnej/dowolnej przynależności różni już poszczególne strony znacząco i prowadzi do emocji i nieporozumień. Władze samorządowe Gdańska optują za podjęciem i realizacją uchwały metropolitalnej, dzięki której zostaną ustanowione obszary metropolitalne, a ich delimitacja i kwestia przynależności – określone odgórnie i obligatoryjnie. Inny punkt widzenia reprezentują władze lokalne Gdyni, które – powołując się na ideę samorządności, ale też podkreślając sens istnienia przestrzeni metropolitalnych – skłaniają się ku dobrowolnym i oddolnym związkom celowym gmin, negując tym samym potrzebę powoływania zarządu metropolitalnego. Z tego też powodu zwolennicy opcji gdańskiej zarzucają Gdyni zachowania separatystyczne, natomiast zwolennicy opcji gdyńskiej wytykają Gdańskowi dążenia imperialistyczne. Rozbieżne poglądy wyrażane przez władze największych miast tej potencjalnej metropolii oraz, a może nade wszystko, sposób prowadzonego dyskursu i jego echa medialne nie skłaniają do optymizmu w kwestii możliwości osiągnięcia kompromisu metropolitalnego w regionie pomorskim.

Pomimo tych istotnych trudności nie sposób nie wspomnieć o kilku ważnych inicjatywach, których celem było jednak poszukiwanie sposobów integrowania gmin wokół konkretnych zadań publicznych oraz mających za zadanie próbę stworzenia wspólnego forum o charakterze metropolitalnym, które miałyby rozstrzygać ponadlokalne kwestie rozwojowe, a także wyznaczać kierunki rozwoju i formułować zadania strategiczne na przyszłość. Takie organizacje, o różnym formalnoprawnym statusie, zawiązywały się, począwszy od pierwszych lat transformacji (tab. 1).

Równoległe do instytucjonalnych prób budowania integracji i spójności metropolitalnej powstawały czasowe przedsięwzięcia o charakterze społecznym, inicjowane przez środowisko naukowe Trójmiasta, media lokalne, organizacje pozarządowe czy w końcu samych mieszkańców. Wśród tych oddolnych inicjatyw prometropolitalnych najbardziej znanymi, medialnymi i najskuteczniej zabiegającymi o działania na rzecz powstania jednej struktury metropolitalnej były:

- Stowarzyszenie Lobbyingu Pomorza Gdańskiego – skupiające menadżerów, naukowców, przedsiębiorców, urzędników samorządowych i rządowych oraz przedstawicieli parlamentu (lata 1997–2005);

<sup>3</sup> <http://wartowiedziec.org/index.php/start/aktualnosci/14910-odgornie-narzucony-powiat-metropolitalny-czy-dobrowolna-wspopraca-jst-czl> [dostęp: 12.09.2013].

Tab. 1. Międzygminne związki metropolitalne wokół Trójmiasta

| Nazwa związku metropolitalnego  | Rok powstania | Gminy należące do związku   |
|---|---------------|---|
| Komunalny Związek Gmin „Dolina Redy i Chylonki”                               | 1991          | Gdynia, Reda, Rumia, Wejherowo, Kosakowo, Sopot, gmina Wejherowo, Szemud  |
| Konwent Wójtów, Burmistrzów i Prezydentów Gdańskiego Obszaru Metropolitalnego | 1992          | Gdańsk, Sopot, Gdynia, Pruszcz Gdański, Rumia, Reda i Wejherowo   |
| Rada Metropolitalna Zatoki Gdańskiej  | 2003          | Gdańsk, Gdynia, Sopot, Pruszcz Gdański, Żukowo, Kolbudy, Kosakowo, Reda, Rumia i Wejherowo (oraz Marszałek Województwa Pomorskiego) |
| Metropolitalny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej                         | 2007          | Gdańsk, Gdynia, Sopot, Żukowo, Kolbudy, miasto i gmina Pruszcz Gdański, Reda, Rumia, Kosakowo, Luzino, miasto i gmina Wejherowo     |

Źródło: opracowanie własne.

- „Manifest Trójmiejski” – przygotowany przez grupę naukowców i dyplomatów apel do opinii publicznej Pomorza o podjęcie debaty nad utworzeniem metropolii gdańskiej. Bezpośrednim efektem opublikowania „Manifestu Trójmiejskiego” było zawiązanie się Społecznego Komitetu na rzecz Metropolii Trójmiejskiej, z udziałem przedstawicieli elit naukowych i biznesu (2005 r.);
- „3Majmy się razem – Metropolia Trójmiasto” – inicjatywa dziennikarzy *Dziennika Bałtyckiego*, Radia Gdańsk i gdańskiego oddziału Telewizji Polskiej; akcja promocyjna na rzecz Trójmiasta jako zintegrowanego i prężnie się rozwijającego organizmu miejskiego; forum wymiany myśli i pomysłów dotyczących współpracy metropolitalnej (2006 r.);
- „Karta Trójmiasta” – deklaracja mówiąca o konieczności wzajemnej współpracy miast Trójmiasta (Gdyni, Gdańska i Sopotu) i chęci rozwoju w ramach aglomeracji trójmiejskiej; inicjatywa powstania Karty narodziła się podczas debaty publicznej pod nazwą „Przystanek Trójmiasto”, zapoczątkowanej przez trójmiejski oddział *Gazety Wyborczej*; podpisana 28 marca 2007 r. na gdańskim lotnisku przez prezydentów miast Gdańska, Gdyni i Sopotu oraz marszałka województwa pomorskiego (2007 r.).

Trudno jednoznacznie ocenić siłę i skuteczność powyższych przedsięwzięć oraz ich wpływ na budowanie integracji trójmiejskiej i metropolitalnej, jednak nie sposób nie zauważyć, że dzięki takiemu oddolnemu zaangażowaniu dyskurs metropolitalny toczył się niemal nieprzerwanie w przestrzeni społecznej miast. Z pewnością tego rodzaju inicjatywy odegrały rolę informacyjną i edukacyjną, a nade wszystko – potwierdziły, że mieszkańcy opowiadają się za utworzeniem wspólnego organizmu miejskiego, którego zintegrowane funkcjonowanie wpływałoby bezpośrednio na poprawę jakości ich życia.

W latach 2008–2011 nastąpił istotny regres w prowadzonym dyskursie metropolitalnym, co było spowodowane w głównej mierze faktem wykluczenia Trójmiasta z planowanych obszarów metropolitalnych w Polsce (koncepcja

forsowana przez MSWiA zakładała, że metropolie powstaną tam, gdzie liczba mieszkańców przekracza 2 mln). Po tej kilkuletniej przerwie wznowiono aktywność na rzecz ustanowienia obszaru metropolitalnego, co wiązało się zapewne z kolejną falą ogólnopolskiej dyskusji o planowanej sejmowej ustawie metropolitalnej, która miała określić kryteria dla ustanawianych obszarów metropolitalnych oraz ich kompetencje. W Trójmieście reaktywacja działań prometropolitalnych rozpoczęła się dość zaskakująco, czyli od powołania do życia (w zaledwie dwudniowym odstępie czasu!) dwóch struktur metropolitalnych, co najlepiej świadczy o skali trudności (nie)prowadzonego dyskursu metropolitalnego na tym obszarze. Z inicjatywy samorządu gdańskiego powstało stowarzyszenie Gdański Obszar Metropolitalny (GOM), które skupia 48 samorządów, w tym 40 gmin i 8 powiatów (według stanu na luty 2014 r.), natomiast wokół Gdyni ukonstytuowało się Metropolitalne Forum Wójtów, Burmistrzów, Prezydentów i Starostów NORDA (Forum NORDA), liczące 24 członków, w tym 23 gminy i 1 powiat (według stanu na luty 2014 r.).

Trójmiejska przestrzeń metropolitalna różni się dość zasadniczo, jeśli wziąć pod uwagę dwa ujęcia delimitacyjne: Miejski Obszar Funkcjonalny Gdańska oraz obszar metropolitalny wyznaczony na potrzeby planu zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego, a także dwa obszary wytyczone dobrowolną przynależnością do stowarzyszenia GOM i Forum NORDA. Jedynie cztery jednostki terytorialne: miasta Puck i Reda oraz gminy wiejskie Szemud i Wejherowo należą jednocześnie do wszystkich czterech ww. struktur (tab. 2).

Podziały pomiędzy głównymi graczami dzielą metropolię trójmiejską na „gdyńską północ” oraz „gdańskie południe”, i wynika to nie tylko z faktu położenia w przestrzeni geograficznej, ale także z rzeczywistych powiązań gospodarczych i realizowanych inicjatyw międzygminnych oraz – w pewnym stopniu – z powiązań politycznych. Tym samym pęknięcie i brak wspólnego porozumienia w kwestii metropolitalnej pomiędzy Gdańskiem i Gdynią są w pewnym stopniu odtwarzane w gminach ościennych.

Istnienie tak wielu i tak mocno zróżnicowanych pod względem zasięgu przestrzennego i administracyjnego „obszarów metropolitalnych” może prowadzić do licznych nieporozumień, zwłaszcza w kontekście możliwości korzystania ze źródeł zewnętrznego finansowania, a szczególnie środków unijnych nowej perspektywy finansowej UE. Nacisk na wzmocnienie procesów rozwojowych w miastach oraz uznanie obszarów metropolitalnych za kluczowe dla rozwoju społeczno-gospodarczego sprawiają, że o przynależność do struktur metropolitalnych zabiegają gminy często oddalone od rdzenia metropolii nie tylko w sensie fizycznym, ale także o słabych powiązaniach funkcjonalnych. W stowarzyszeniach, które ukonstytuowały się wokół głównych miejskich ośrodków Pomorza, również obserwuje się tę sytuację. Włodarze gmin wiejskich, które nie są wskazane jako funkcjonalnie powiązane z Trójmiastem ani w MOF Gdańska, ani w PZPWP, wstępujących do obu stowarzyszeń metropolitalnych, liczą, że również będą partycypować w uzyskanych przez region środkach finansowych na rozwój obszaru metropolitalnego. Wobec jednoznacznych wypowiedzi ze strony Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, którego przedstawiciele katego-

Tab. 2. Przynależność gmin województwa pomorskiego do obszarów funkcjonalnych oraz samorządowych inicjatyw metropolitalnych (m – gmina miejska; w – gmina wiejska)

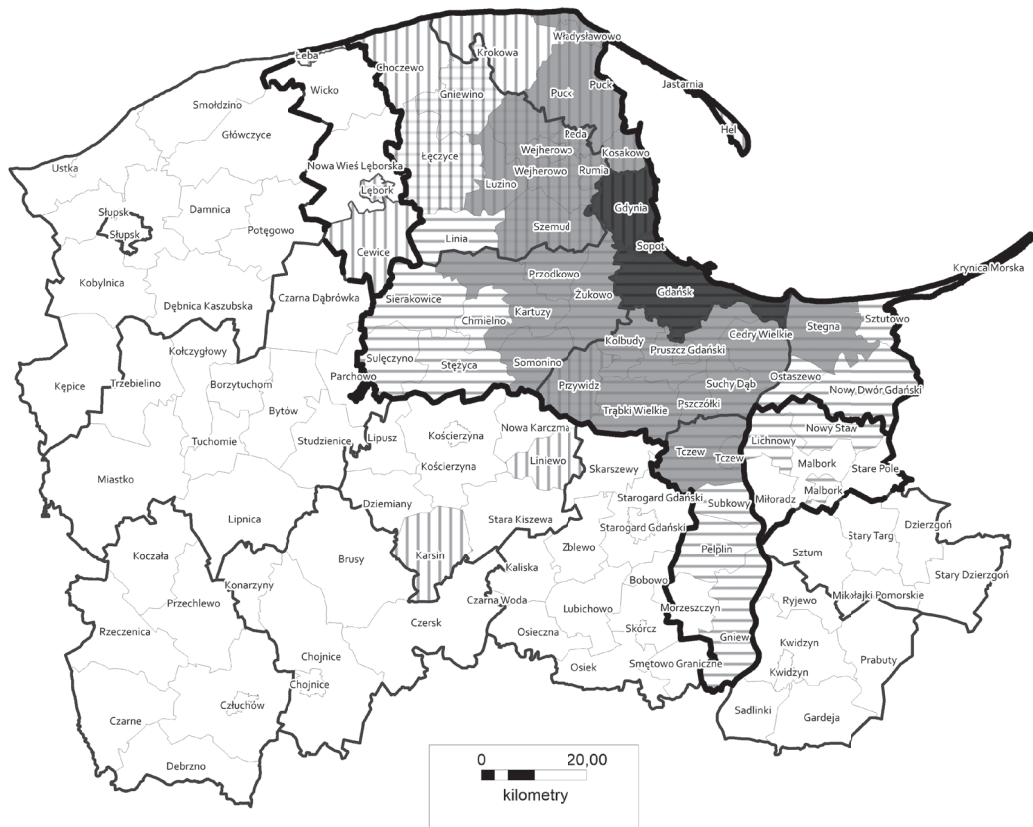
| Miejski Obszar Funkcjonalny Gdańska (MOF) | Plan zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego (PZPWP) | Gdański Obszar Metropolitalny (GOM) | Forum NORDA  |
|---|--|-------------------------------------|--------------|
| Cedry Wielkie                             | Cedry Wielkie  | Cedry Wielkie                       | Cewice       |
| Gdańsk m                                  | Gdańsk m   | Chmielno                            | Choczewo     |
| Gdynia                                    | Gdynia   | Gdańsk                              | Gdynia       |
| Kartuzy                                   | Hel  | Gniew                               | Gniewino     |
| Kolbudy                                   | Jastarnia  | Gniewino                            | Hel          |
| Kosakowo                                  | Kartuzy  | Kartuzy                             | Jastarnia    |
| Pruszcz Gdański m                         | Kolbudy  | Kolbudy                             | Karsin       |
| Pruszcz Gdański w                         | Kosakowo   | Krynica Morska                      | Kosakowo     |
| Przodkowo                                 | Luzino   | Lębork                              | Krokowa      |
| Pszczółki                                 | Pruszcz Gdański m  | Lichnowy                            | Lębork       |
| Puck m                                    | Pruszcz Gdański w  | Linia                               | Liniewo      |
| Puck w                                    | Przodkowo  | Łęczyce                             | Luzino       |
| Reda                                      | Przywizd   | Malbork                             | Łeba         |
| Rumia                                     | Pszczółki  | Nowy Dwór                           | Łęczyce      |
| Sopot                                     | Puck m   | Gdański                             | Przywizd     |
| Szemud                                    | Puck w   | Nowy Staw                           | Puck m       |
| Wejherowo m                               | Reda   | Ostaszewo                           | Puck w       |
| Wejherowo w                               | Rumia  | Pelplin                             | Reda         |
| Żukowo                                    | Somonino   | Pruszcz Gdański m                   | Rumia        |
|   | Sopot  | Pruszcz Gdański w                   | Szemud       |
|   | Stegna   | Przodkowo                           | Wejherowo m  |
|   | Suchy Dąb  | Przywizd                            | Wejherowo w  |
|   | Szemud   | Pszczółki                           | Władysławowo |
|   | Tczew m  | Puck m                              |              |
|   | Tczew w  | Reda                                |              |
|   | Trąbki Wielkie   | Rumia                               |              |
|   | Wejherowo m  | Sierakowice                         |              |
|   | Wejherowo w  | Somonino                            |              |
|   | Władysławowo   | Sopot                               |              |
|   | Żukowo   | Stegna                              |              |
|   |  | Stężycza                            |              |
|   |  | Subkowy                             |              |
|   |  | Suchy Dąb                           |              |
|   |  | Sulęczyno                           |              |
|   |  | Szemud                              |              |
|   |  | Sztutowo                            |              |
|   |  | Tczew m                             |              |
|   |  | Tczew w                             |              |
|   |  | Trąbki Wielkie                      |              |
|   |  | Wejherowo                           |              |
|   |  | Żukowo                              |              |

Źródło: opracowanie własne.

rycznie stwierdzają, że finansowanie będzie dotyczyło wyznaczonych MOF-ów, i odradzają ich powiększanie o kolejne gminy, trudno oczekiwać, żeby gminy stowarzyszone tylko z GOM-em i/lub Forum NORDA zostały uwzględnione w podziale środków finansowych planowanych na lata 2014–2020.



Wobec dosyć pesymistycznych uwag na temat komplikacji związanych z kształtowaniem się przestrzeni metropolitalnej wokół Trójmiasta istotny jest przełom, który nastąpił w czerwcu 2013 r., kiedy w obecności m.in. marszałka województwa pomorskiego oraz obu prezydentów: Gdańska i Gdyni przedstawiono wspólne stanowisko w zakresie składu i zasad funkcjonowania reprezentacji Obszaru Metropolitalnego Trójmiasta (OMT) oraz zaprezentowano 20 wspólnych priorytetowych przedsięwzięć o charakterze metropolitalnym, o których finansowanie będą wspólnie zabiegać w ramach nowej perspektywy finansowej



Ryc. 2. Zasięg przestrzenny stowarzyszeń metropolitalnych GOM i Forum NORDA oraz jednostek terytorialnych objętych porozumieniem ZIT (według stanu na luty 2014 r.)

Źródło: opracowanie własne

UE. W kontekście wcześniejszych trudności w prowadzonym dialogu metropolitalnym okazało się, że istotnie motywujący dla samorządów lokalnych dużych miast jest fakt szczególnego traktowania (= finansowania) miejskich obszarów funkcjonalnych, które mogą aspirować do miana metropolii.

W dniu 14 lutego 2014 r. doszło do ostatecznej deklaracji i podpisania porozumienia powołującego ZIT, na mocy którego metropolia trójmiejska może liczyć na ok. 820 mln zł z UE na wspólne projekty (por. ryc. 2).

Przewodniczącym ZIT został prezydent Gdańska, natomiast prezydent Gdyni – jego zastępcą. Zarząd ZIT liczy sześć osób: oprócz prezydentów Gdańska, Gdyni i Sopotu zasiada w nim również trzech przedstawicieli wybranych z sześciu subregionów: wejherowskiego, puckiego, kartuskiego oraz gdańskiego, tczewskiego i nowodworskiego. Pierwotnie prezydenci Gdańska i Gdyni chcieli, aby we władzach ZIT znaleźli się samorządowcy z powołanych przez nich struktur GOM-u i Forum NORDA. Ostatecznie ustalono jednak, że samorzady tworzące te dwa związki będą miały status obserwatorów, ale z prawem uczestniczenia w projektach finansowych ZIT<sup>4</sup>. W przypadku Trójmiasta tymczasowo zwyciężyły pragmatyzm oraz świadomość, że brak porozumienia w obrębie obszaru funkcjonalnego uniemożliwi starania o przyznanie środków regionalnych i europejskich na dalszy rozwój gmin potencjalnego obszaru metropolitalnego. Pozostaje tylko pytanie o los obu stowarzyszeń: czy dojdzie do porozumienia i swoistej fuzji obu struktur, czy też nadal będą one funkcjonować równolegle i oddolnie budować międzygminną współpracę, koncentrując swoje działania na realizacji konkretnych wspólnych zadań celowych, takich jak zakup energii, promocja turystyczna, rozwój edukacji i in.

## Podsumowanie

Jak wynika z lokalnych i regionalnych doświadczeń oraz problemów związanych z kształtowaniem się polskich obszarów metropolitalnych, w badaniach procesów metropolitalnych ważne jest nie tylko wyznaczanie obszarów funkcjonalnych za pomocą twardych wskaźników statystycznych, ale także analiza funkcji ponadregionalnych (metropolitalnych) tych obszarów i faktycznych związków oraz współpracy na poziomie lokalnym. Policentryczne obszary zurbanizowane aspirujące do miana metropolii zmagają się z wieloma problemami w relacjach rdzeń–otoczenie, ale nade wszystko ze skomplikowanym procesem budowania faktycznej współpracy i integracji w obrębie wielośrodkowego rdzenia metropolii.

Jak zwykle się określać, w polskiej rzeczywistości dominuje „żabia perspektywa gmin”, czyli kierowanie się partykularnym interesem danej jednostki, zamkniętej w wyznaczonych administracyjnie granicach. Stymulatorem działań na rzecz współpracy okazują się przede wszystkim specjalne narzędzia finansowe, które częstokroć stanowią jedyną motywację do wspólnych działań. Być może

<sup>4</sup> „Koniec sporu gdańsko-gdyńskiego. Mamy porozumienie w sprawie ZIT”, [www.trojmiasto.gazeta.pl](http://www.trojmiasto.gazeta.pl), 20.02.2014.

współpraca, zainicjowana na podstawie przesłanek *stricte* pragmatycznych i do-  
różnych, będzie udanym wstępem do jej kontynuacji, wynikającej ze świadomo-  
ści potrzeby wewnętrznej kooperacji i integracji na rzecz budowania zewnętrznej  
konkurencyjności metropolii jako całego, sprawnie funkcjonującego organizmu.  
W procesie kreowania rzeczywistej przestrzeni metropolitalnej niezbędne są bo-  
wiem partnerski dialog, wzajemny szacunek i sztuka kompromisu. Jak pokazu-  
ją dotychczasowe polskie doświadczenia, próby dominacji, narzucanie własnej  
woli oraz przekonanie o własnych racjach utrudniają, a w przypadku układów  
policentrycznych wręcz uniemożliwiają utworzenie obszarów metropolitalnych.  
Jeśli brakuje oddolnych porozumień oraz jasno określonej strategii, wspólnych  
priorytetów i działań, odgórne usankcjonowanie i nazwanie danego obszaru zur-  
banizowanego metropolią pozostanie pustym hasłem.

## Literatura

- Aktualizacja Strategii Rozwoju Gdyni na lata 2003–2013*, 2002, Gdynia: Urząd Miasta w Gdyni.
- Biała księga obszarów metropolitalnych*, 2013, Warszawa: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, [www.mac.gov.pl](http://www.mac.gov.pl) [dostęp: 15.07.2013].
- Dziewoński K., Kosiński L., 1964, „Rozmieszczenie ludności w Polsce w XX w.”, *Przegląd Geograficzny*, t. 36, z. 1, s. 3–36.
- ESPON (2007). *Study on Urban Functions, Final Report*, ESPON Project 1.4.3, Luxembourg, [http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/StudiesScientificSupportProjects/UrbanFunctions/fr-1.4.3\\_April2007-final.pdf](http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/StudiesScientificSupportProjects/UrbanFunctions/fr-1.4.3_April2007-final.pdf) [dostęp: 12.06.2013].
- Gontarski Z., 1972, „Delimitacja obszarów metropolitalnych w Polsce”, *Statystyka Terenowa*, nr 8.
- Iwanicka-Lyra E., 1969, *Delimitacja aglomeracji wielkomiejskich w Polsce*, Prace Geograficzne, Instytutu Geografii PAN, nr 76, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Jałowiecki B., 1999, *Metropolie*, Białystok: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania.
- Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030*, 2012, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich*, 2013, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Kubiak M., Pietruszewski J., 2005, „O współpracy w metropolii Trójmiasta”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1, s. 83–95.
- Leszczycki S., Eberhardt P., Heřman S., 1971, *Agglomeracje miejsko-przemysłowe w Polsce 1966–2000*, Biuletyn KPZK PAN, z. 67, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Maik W., 2003, „Pojęcie metropolii a problem badania funkcji metropolitalnych”, w: I. Jażdżewska (red.), *Funkcje metropolitalne i ich rola w organizacji przestrzeni*, Łódź: Uniwersytet Łódzki.
- Markowski T., Marszał T., 2006, *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, Warszawa: KPZK PAN, [www.kpz.kpz.pan.pl](http://www.kpz.kpz.pan.pl) [dostęp: 20.06.2013].

- Parteka T., 1999, „Drogowskazy strategiczne Gdyni”, *Biuletyn KPZK PAN*, z. 186: *Cywilizacja informacyjna a przekształcenia przestrzeni. Zmiany strukturalne metropolii polskich*, red. J. Kołodziejcki, T. Parteka, Warszawa: KPZK PAN, s. 257–270.
- Potrykowska A., 1989, „Funkcjonalne regiony miejskie w krajowym systemie osadniczym”, w: P. Korcelli, A. Gawryszewski (red.), *Współczesne przemiany regionalnych systemów osadniczych w Polsce*, Prace Geograficzne, nr 152, Warszawa: IGiPZ PAN, s. 55–75.
- Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020. Uwarunkowania strategiczne*, 2013, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, www.mrr.gov.pl [dostęp: 18.07.2013].
- Sagan I., Canowiecki Z., 2011, *Między integracją a konkurencją. Gdańsko-Gdyński Obszar Metropolitalny*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Smętkowski M., 2007, „Delimitacja obszarów metropolitalnych – nowe spojrzenie”, w: G. Gorzelak, A. Tucholska (red.), *Rozwój, region, przestrzeń*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Euroreg.
- Smętkowski M., Jałowiecki B., Gorzelak G., 2009, *Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja*, Raporty i Analizy EUROREG 1/2009, Warszawa: Euroreg.
- Soldatos P., 1987, *La nouvelle génération des villes internationales*, Montréal: Université de Montréal.
- Strategia Rozwoju Gdańska do 2015 roku*, 2005, Gdańsk: Urząd Miejski w Gdańsku.
- Swianiewicz P., Klimska K., 2005, „Społeczne i polityczne zróżnicowanie aglomeracji w Polsce – waniliowe centrum, mozaika przedmieść”, *Prace i Studia Geograficzne*, t. 35, s. 45–70.
- Szmytkowska M., 2003, „Rola Gdyni w kształtowaniu układu metropolitalnego Trójmiasta”, w: I. Jażdżewska (red.), *Funkcje metropolitalne i ich rola w organizacji przestrzeni*, Łódź: Uniwersytet Łódzki.
- Szmytkowska M., 2014, „Procesy metropolizacji w Trójmieście – ku obszarowi metropolitalnemu czy spolaryzowanemu duopolowi?”, w: K. Kuć-Czajkowska, M. Sidor (red.), *Miasta, aglomeracje, metropolie – uwarunkowania i perspektywy rozwoju*, Lublin: Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej.
- Śleszyński P., 2013, „Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw”, *Przegląd Geograficzny*, t. 85(2), s. 173–197.
- Wapiński R. (red.), 1980, *Dzieje Gdyni*, Wrocław: Ossolineum.
- Zielona Księga dot. Obszarów Metropolitalnych*, 2012, maszynopis, Warszawa: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, www.mac.gov.pl [dostęp: 15.07.2013].