

# Złożone i trudne wyzwania wymagają koordynacji



**dr inż. arch. Łukasz Pancewicz**

Politechnika Gdańska, A2P2

**Podsumowanie aktualnych wyzwań stojących przed dużymi aglomeracjami miejskimi nie stanowi wielkiego problemu. Jest ich w końcu sporo, zaczynając od tych związanych ze zmianami klimatu i demografią, poprzez problem marginalizacji mniejszych ośrodków, a kończąc na konsekwencjach inflacji czy polityki fiskalnej rządu. O wiele trudniej jest wskazać możliwe rozwiązania. W dużych aglomeracjach z wieloma z nich prościej mierzyć się łącząc siły, kompetencje i zasoby kilku samorządów, które są powiązane funkcjonalnie. W teorii rozwiązanie brzmi prosto, realnie jest to kwestia gotowości na podjęcie kroków na rzecz integracji i dzielenia się władzą. Sprostanie temu zadaniu jest większym wyzwaniem, niż kwestie merytoryczne.**

Obszary oddziaływania miast, związane z ich funkcjonowaniem, rzadko pokrywają się z granicami wyznaczanymi przez administrację rządową. Linie na mapach pozwalają organizować zasięg odpowiedzialności lokalnej władzy. W naszej części świata, gdzie duże miasta determinowane są przez postęp przemysłowy i globalizację, realny wpływ na ich rozwój stał się dużo szerszy i bardziej złożony.

## **Warunki trójmiejskie**

W samej metropolii trójmiejskiej dobrze pokazuje to kilka prostych przykładów. Dziennie w jej obrębie, a także między gminami ościennymi a centrum, przemieszcza się ok. 450 tysięcy osób, co stanowi prawie jedną trzecią mieszkańców całego obszaru. W podmiejskim powiecie wejherowskim mieszka już ponad 213 tysięcy osób, zbliżając się do liczby mieszkańców Gdyni, która jest traktowana jako jedno z miast tzw. rdzenia i jeden z „liderów” Trójmiasta. Warto również zauważyć, że już ponad 50 tysięcy mieszkańców województwa, w tym sporo w samej metropolii, jest obcokrajowcami. Trójmiejskie porty przeładują łącznie prawie 80 milionów ton towarów z całego świata, prawie dwie trzecie wolumenu w Polsce. Co więcej, nie są one podmiotami samorządowymi, a rządowymi.

Utrzymanie Trójmiasta „w ruchu” wymaga znacznych nakładów energii. Sama Gdynia w zakresie inwestycji publicznych określa roczne zapotrzebowanie na ok. 900 000 kWh. Pozyskiwany w tym celu prąd płynie przez krajowe sieci energetycznej. One jednak wytwarzają go w oparciu m.in. o system nadal zasilany węglem, surowcem pozyskiwanym w dużej mierze poza granicami kraju, generując znaczące emisje gazów cieplarnianych i przyczyniając się do globalnych konsekwencji funkcjonowania dużych miast. Wzmacnia to potrzebę budowania niezależności energetycznej, której nie da się zrealizować wyłącznie w oparciu o działania jednego samorządu, potrzebne są mechanizmy współpracy.

”

**Utrzymanie Trójmiasta „w ruchu” wymaga znacznych nakładów energii. Sama Gdynia w zakresie inwestycji publicznych określa roczne zapotrzebowanie na ok. 900 000 kWh.**

Organizacja systemu transportowego, wykorzystanie szans płynących z nadmorskiego położenia czy rosnącej liczby obcokrajowców, minimalizowanie działań związanych z emisjami zanieczyszczeń w złożonym organizmie zurbanizowanym wykracza poza możliwości nawet najsprawniejszej administracji miejskiej. Zgodnie z zasadami przyjętymi po transformacji ustrojowej, m.in. regułą subsydiarności, lokalne samorzady mierzą się często z dużymi, transgranicznymi oddziaływaniami indywidualnie i to w oparciu o malejące środki, którymi dysponują i rozporządzają. Natura i skala procesów takich jak suburbanizacja, budowanie sprawnego systemu transportu oraz zarządzanie dużymi terenami przyrodniczymi rozgrywa się niejako ponad ich granicami. Nie zawsze są to działania, na które poszczególne samorzady mają też pełny wpływ, a występując wspólnie – radziłyby sobie z nimi sprawniej.

”

**Zgodnie z zasadami przyjętymi po transformacji ustrojowej, m.in. regułą subsydiarności, lokalne samorzady często mierzą się z dużymi, transgranicznymi oddziaływaniami indywidualnie i to w oparciu o malejące środki, którymi dysponują i rozporządzają w ramach miejskich budżetów.**

### **Barierę metropolitarne**

Próby mierzenia się z ponadlokalnymi wyzwaniami samodzielnie lub bez koordynacji, w najlepszym wypadku, budzą śmiech i irytację mieszkańców, jak np. obsługa transportu publicznego Sopotu przez kilku różnych przewoźników (gdańskie autobusy, gdyńskie autobusy, pociągi SKM, przewozy regionalne) z różnymi systemami taryfowymi, oznaczeniami i informacją pasażerską.

Brak porozumienia się w kwestii integracji transportowej ma również poważniejsze i bardziej wymierne konsekwencje. Niedofinansowanie trójmiejskiej kolei miejskiej, przy braku mechanizmów wspólnych dopłat do kursów kolejowych przez wszystkie samorzady metropolii, sprawia, że zasięgi obsługi i częstotliwości tego systemu są ograniczone. Rosnące ceny utrzymania w tym płac, cen energii, a także różna efektywność i skuteczność zarządzania poszczególnych samorządów sprawiają, że w efekcie praca eksploatacyjna transportu zbiorowego w Trójmieście maleje. Dzieje się to przy wysokich nakładach poszczególnych samorządów – np. Gdańsk płaci 1198 PLN na mieszkańca, najwięcej w kraju. Przy braku współpracy każdy z samorządów metropolii musi sobie radzić z utrzymaniem i modernizacją systemu samemu, w efekcie nie uzyskując dobrej jakości połączeń, ani efektywnej i konkurencyjnej oferty.

Problem braku scalania usług i ponoszenia kosztów dotyka różnych innych sfer gospodarki komunalnej Trójmiasta. Przykładem jest nieosiągnięcie porozumienia przy budowie wspólnej spalarni śmieci przez Gdańsk i Gdynię, rzutujące w efekcie na ceny utylizacji odpadów.

Za główną przeszkodę dla organizacji gmin w ramach obszarów funkcjonalnych podawany jest brak ustawy metropolitalnej. Podejmowane przez poprzednie rządy czy stowarzyszenia gmin próby legislacyjne nie zakończyły się sukcesem. W nieoficjalnych rozmowach sami samorządowcy wskazują na obawy przed utratą podmiotowości. Wątek ten wybrzmiewał bardzo głośno przy dyskusjach o próbie połączenia miasta i gminy Słupsk. Choć mieszkańcy podmiejskiej gminy korzystali z usług publicznych w centrum, nie utrzymując ich jednocześnie ze swoich podatków, perspektywa zmiany władz gminy na oddalony od ich domów ratusz nie wywoływała entuzjazmu. Sami samorządowcy boją się także utraty pozycji i władzy, jakie daje obecnie

przywództwo w gminie. „Odgórnie” narzucenie ustawy metropolitalnej przez rząd przymusiłoby samorzady do współpracy w ramach związku metropolitalnego, taki ruch nie sprawiłby jednak, że zniknęłaby potrzeba stałych negocjacji między poszczególnymi gminami zrzeszonymi w ramach takiej organizacji. Dyskusja, czasem o niepopularnych bądź kosztownych działaniach, ścieranie się opinii i negocjowanie wspólnego interesu jest stałym elementem metropolitalnej samorządności.



**Za główną przeszkodę dla organizacji gmin w ramach obszarów funkcjonalnych podawany jest brak ustawy metropolitalnej. Podejmowane przez poprzednie rządy czy stowarzyszenia gmin próby legislacyjne nie zakończyły się sukcesem. W nieoficjalnych rozmowach sami samorządowcy wskazują na obawy przed utratą podmiotowości.**

Z jednej strony można powiedzieć, że obrona lokalnych władz przed scalaniem gmin pokazuje siłę systemu stworzonego przez reformę samorządową z 1990 r. Jest to niewątpliwie jedna z największych zdobyczy transformacji i jak mówił prof. Regulski, jej współtwórca, przełamała dawne „monopole władzy” – centralnego zarządzania, finansowania, zarządzania administracyjnego i własności gmin. Posiadanie odrębności jest wyrazem siły lokalnej demokracji.

Jednakże w sytuacji, w której utrudnia to zapewnienie efektywnych i dostępnych finansowo usług publicznych, budzi się pytanie o to, czy faktycznie nie potrzebujemy ustawy metropolitalnej, żeby się porozumieć? W końcu w polskim prawie istnieje już narzędzie pozwalające na tworzenie związków gminnych i powiatowo-gminnych bądź zawiązywania porozumień. Powołanie związku jest możliwe jako inicjatywa oddolna, nie sterowana ustawą z Warszawy. Formuła ta okazała się dużym sukcesem – w jej ramach połączyły się ponad 1594 gminy, 102 powiaty oraz 110 powiatów i gmin. W efekcie powstało odpowiednio: 200 związków gmin, sześć związków powiatów i 13 związków powiatowo-gminnych. Realizują one skomplikowane zadania – od wspólnych usług i inwestycji po połączone zarządzanie nowoczesnymi systemami transportowymi. Porozumienia te obejmują także duże samorzady, jak np. Poznań. Większość z nich realizuje zadania z sukcesami.



**Wedle ustawy samorządowej z 1990 r. posiadanie odrębności jest wyrazem siły lokalnej demokracji. Jednakże w sytuacji, w której utrudnia to zapewnienie efektywnych i dostępnych finansowo usług publicznych, budzi się pytanie o to, czy faktycznie nie potrzebujemy ustawy metropolitalnej, żeby się porozumieć?**

### **A może jednak współpraca?**

Co zatem sprawiało, że samorzady były w stanie podejmować wspólnie ryzyko – prawne, finansowe i wizerunkowe dla realizacji bardzo skomplikowanych projektów? Przez lata praktyki we wszystkich udanych działaniach przewija się nieustannie jeden wątek. U podstaw wszystkich oddolnych inicjatyw samorządowych leżała chęć współpracy wychodzącej poza powierzchowne formy wspólnych działań obejmująca każdy szczebel samorządu. U liderów oznaczało to często odsunięcie własnych ambicji politycznych lub personalnych animozji wobec rywali na boczny tor i podjęcie wspólnie ryzyka na rzecz potencjalnego sukcesu.

W samorządowych szeregach, kluczowych dla codziennego funkcjonowania dużych miast, oznaczało to zawieszenie nieufności wobec partnerów „zza miedzy” i możliwość wspólnego działania, organizacji wspólnego zasobu czy wręcz chęci wyjścia poza proste schematy działania w ramach swojej jednostki samorządowej. W przypadku historycznych zaszłości bywa to trudną sprawą, zwłaszcza jeśli administracyjne podziały wywoływały uczucia animozji do sąsiada. Nie ułatwia też tego hierarchiczna struktura i charakter pracy urzędów. Mimo wszystko porozumienie się jest możliwe.

”

**U podstaw wszystkich oddolnych inicjatyw samorządowych leżała chęć współpracy wychodzącej poza powierzchowne formy wspólnych działań obejmująca każdy szczebel samorządu.**

Samorządy ćwiczą taką współpracę w ramach stowarzyszeń metropolitalnych. Jednak kluczowym testem jest solidarność międzygminna, która w dużych miastach wyraża się w sytuacjach kryzysowych bądź przy dzieleniu zasobów i pieniędzy. W rozmowach trójmiejskich samorządowców często wraca wątek pomocy dla gmin, udzielonej przez Gdańsk po dramatycznej nawałnicy w sierpniu 2017 r. Okazjonalne gesty wsparcia, choć niezwykle ważne, nie zastąpią trudniejszej kwestii, jaką jest podział środków na inwestycje. Mechanizmy Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych wprowadzone w metropoliach, miały budować taką współpracę. W rzeczywistości, podział środków czasem bywa pretekstem do rywalizacji wobec słabszych czy mniej zaradnych partnerów. Sprawiedliwe dzielenie środków, dialog na rzecz partnerskich rozwiązań jest konieczne dla długotrwałego porozumienia gmin.

Konkluzja jest być może banalna – mechanizmu współpracy nie stworzy wyłącznie ustawa czy paragraf, ale zaczyna się ona i kończy na budowaniu relacji między ludźmi. Jeśli patrzymy na kolejne wyzwania samorządowe, jedyną skuteczną obroną przed niepewną przyszłością jest sieć współpracy oraz unikanie pokusy ambicjonalnego traktowania samorządów jako „udzielnych księstw” lokalnych polityków czy „samotnych wysp” grających na własny interes. W dzisiejszym powiązanym i usieciowionym świecie „samowystarczalne wyspy” polegą najszybciej.

”

**Jeśli patrzymy na kolejne wyzwania samorządowe, jedyną skuteczną obroną przed niepewną przyszłością jest sieć współpracy oraz unikanie pokusy ambicjonalnego traktowania samorządów jako „udzielnych księstw” lokalnych polityków czy „samotnych wysp” grających na własny interes.**

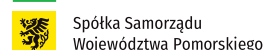
## O autorze

Dr inż. arch. **Łukasz Pancewicz** – urbanista, nauczyciel akademicki, razem z Moniką Arczyńską i zespołem współtworzy biuro A2P2, które zajmuje się rozwiązywaniem złożonych miejskich problemów. W ramach A2P2 stosuje narzędzia współprojektowania i partycypacji dla tworzenia nowych fragmentów miasta, projektowania usług i analizy danych. W swojej praktyce zajmuje się projektami urbanistycznymi (m.in. Stocznia Cesarska w Gdańsku, Stare Świdry, Port Praski w Warszawie, Estakady w Krakowie), przestrzeni publicznych (Abrahama w Gdyni, Plac Wolności w Łodzi), usług (system roweru publicznego w GZM). Wcześniej pracował jako konsultant i urzędnik, m.in. planując dla Łodzi. Stażował w Massachusetts Institute of Technology.

### Partnerzy



**Pomorski Fundusz Rozwoju**  
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



### Partnerzy numeru

