

JUSTYNA DANIELEWICZ

Uniwersytet Łódzki

WSPÓŁPRACA W OBSZARACH FUNKCJONALNYCH NA PRZYKŁADZIE OBSZARU METROPOLITALNEGO OSLO

Abstract: Co-operation in Functional Areas. The Case of Oslo Metropolitan Area. The functional relationships between territorial units which make up a metropolitan area mean that the effective management of development requires co-operation of different stakeholders and co-ordination on the metropolitan level. This in turn requires that the approach towards managing development shifts in favour of governance.

The paper aims at assessing whether the concept of governance is used in managing metropolitan area of Oslo. The analysis concentrates on formal organizational structures co-ordinating development of the metropolitan area.

Keywords: Co-operation, governance, metropolitan areas, Oslo Metropolitan Area.

Wprowadzenie

Wraz z rozwojem ludzkości rośnie liczba osób mieszkających w miastach i obszarach zurbanizowanych. Dotyczy to przede wszystkim obszarów metropolitalnych, które są lokomotywami rozwoju gospodarczego poszczególnych krajów.

Tak silny wzrost niesie ze sobą wiele specyficznych wyzwań i problemów, przed którymi stają wszystkie obszary metropolitalne, w tym obszar metropolitalny Oslo. Jednym z nich jest fragmentacja polityczna. Gminy wchodzące w skład obszaru metropolitalnego Oslo są ściśle zintegrowane i wzajemnie od siebie zależne zarówno w sferze gospodarczej, jak i społecznej. Mają wspólny rynek pracy, rynek mieszkaniowy, rozległe dojazdy do pracy i intensywne kontakty między przedsiębiorstwami w różnych częściach regionu. Tymczasem obszar tak silnie powiązany funkcjonalnie składa się z kilkunastu autonomicznych jednostek samorządu terytorialnego (gmin i okręgów). Autonomia władz lokalnych tworzy system rozdrobionych kompetencji bez żadnych władz, które troszczyłyby się o dobro całego regionu [Danielewicz 2013, s. 100].

Kolejnym problemem jest rozlewanie się zabudowy (*Urban sprawl*). Presja na zagospodarowywanie terenów niezabudowanych, położonych poza centrami miast, występuje zarówno ze strony przedsiębiorstw, jak i gospodarstw domowych. To z kolei przekłada się na wzrost kosztów funkcjonowania obszaru, chociażby ze względu na konieczność zapewnienia odpowiedniej infrastruktury technicznej i społecznej. Rozlewająca się zabudowa prowadzi do zwiększonego zapotrzebowania na samochody, co z kolei skutkuje zwiększeniem ruchu i przeciążeniami drogowymi, a także niekorzystnie wpływa na środowisko.

W regionie Oslo, od 1986 r., obserwowany jest systematyczny wzrost liczby ludności. Spowodowany jest głównie wysokim wskaźnikiem urodzeń i dodatnim saldem migracji [*On Rural* 2013, s. 4]. Gęstość zaludnienia w obszarze metropolitalnym Oslo na przestrzeni lat 2000-2014 wzrosła ze 149 do 183 osób/km². W samym Oslo ten wzrost był jeszcze większy: z 1110 osób/km² do 1394, czyli więcej niż 25% [<https://knoema.com...>]. Wzrost gęstości zaludnienia wywiera presję na budownictwo mieszkaniowe, użytkowanie gruntów, transport, infrastrukturę, usługi publiczne i inne elementy środowiska miejskiego. Szacuje się, że w obszarze metropolitalnym Oslo (Regiony Oslo i Akershus) liczba ludności do 2030 r. wzrośnie o 350 000 [*City of Oslo* 2016]. Na skutek napływu imigrantów udział mniejszości etnicznych w liczbie mieszkańców w regionie Oslo wynosi ponad 20% i jest wyższy niż w innych częściach kraju. Zmniejszanie nierówności w poziomie życia, które występują między niektórymi grupami imigrantów a większością mieszkańców regionu oraz zapobieganie wykluczeniu jest istotnym wyzwaniem [*A Tolerant* 2007, s. 5].

Rozwiązywanie spraw o zasięgu metropolitalnym wymaga przede wszystkim od władz poszczególnych jednostek terytorialnych myślenia w szerszej perspektywie przestrzennej niż ta wyznaczona przez administracyjne granice i terytorialnego podejścia przy tworzeniu strategii rozwoju. Wiele z tych wyzwań wymaga rozwiązań we współpracy nie tylko między władzami lokalnymi, ale również z władzami państwowymi i podmiotami spoza sektora publicznego. Zatem wydaje się, że najlepszym podejściem do zarządzania takimi obszarami jest koncepcja współrzędzenia (*governance*). *Governance* jest definiowane jako zdolność władz, wraz z innymi interesariuszami z sektora publicznego, prywatnego i społecznego, do sprostania wyzwaniom, przed jakimi stają nowoczesne społeczeństwa [Kooiman, Jentoft 2009]. W obszarach metropolitalnych szczególnie istotne jest zarządzanie wielopoziomowe (*multilevel governance*), gdyż wymusza współpracę i tworzenie hybrydowych układów między współzależnymi partnerami na różnych poziomach terytorialnych (międzynarodowym, krajowym, regionalnym i lokalnym) oraz prowadzi do konsensusu dotyczącego priorytetowych kierunków rozwoju całego terytorium [Jessop 2009].

Celem opracowania jest znalezienie odpowiedzi na następujące pytania:

- Czy koncepcja *governance* wykorzystywana jest do zarządzania rozwojem obszaru metropolitalnego Oslo?
- Jakich dziedzin dotyczy współpraca?

1. Współpraca w Obszarze Metropolitalnym Oslo

Norwegia, pod względem administracyjnym, podzielona jest na 19 okręgów, które dzielą się na 431 gmin [<http://www.nsd.uib.no...>]. Dla celów statystycznych wyodrębniono 16 obszarów metropolitalnych. Największy pod względem liczby ludności jest Region Wielkiego Oslo, który składa się z 46 gmin zamieszkałych przez ponad 1,5 mln osób. Oslo ma specyficzny system administracyjny, ponieważ łączy w sobie funkcję okręgu i gminy. Rada miasta jest odpowiedzialna zarówno za sprawy miejskie, jak i regionalne, w tym planowanie [Gorczyca, Kotuła 2008, s. 101].

Współpraca w obszarze metropolitalnym Oslo odbywa się na różnych poziomach i ma różny zasięg. Możemy wyróżnić trzy zasadnicze poziomy współpracy:

- Obszar metropolitalny – rząd
- Sojusz Regionu Oslo (79 gmin i 5 okręgów)
- Oslo – okręg Akershus (23 gminy).

Państwo jest jednym z głównych interesariuszy w regionie Oslo. Podstawą do współpracy między rządem a obszarem metropolitalnym są tzw. Białe księgi, czyli raporty sporządzane dla parlamentu, które poruszają istotne z punktu widzenia kraju sprawy i są podstawą do późniejszych działań i tworzenia przepisów prawa. W 2001 r. parlament przyjął Białą Księgę dotyczącą polityki rozwoju regionalnego i wsi, która wskazuje, że za tworzenie i rozwijanie współpracy w zakresie partnerstwa regionalnego między okręgami, administracją centralną w regionie, gminami, sektorem przedsiębiorstw, instytucjami edukacyjnymi i organizacjami prywatnymi odpowiadają przede wszystkim władze okręgu [*Regarding...* 2001].

Na szczeblu krajowym celem dotyczącym obszarów metropolitalnych jest sprostanie rosnącym potrzebom transportowym przez rozwój transportu publicznego, rowerowego i pieszego. W obszarze metropolitalnym przedstawicielem rządu jest gubernator, który ma za zadanie koordynować polityki krajowe w obszarze metropolitalnym. Sprawuje on nadzór nad decyzjami planistycznymi, aby nie kolidowały z wytycznymi na szczeblu krajowym.

Rząd centralny tworzy bodźce i instrumenty finansowe dla władz lokalnych i regionalnych, które mają pomóc osiągnąć cele zawarte w dokumentach krajowych. Przez tzw. pakiety miejskie partycypuje w projektach realizowanych przez gminy i okręgi tworzące obszary metropolitalne, które mają na celu rozwój transportu kolejowego, rowerowego i pieszego. W obszarze metropolitalnym Oslo dotychczas podpisano trzy takie porozumienia (w latach 1990, 2001 i 2008). Te tzw. Pakiety dla Oslo są efektem współpracy między Oslo, okręgiem Akershus a rządem krajowym w celu realizacji intensywnego rozwoju infrastruktury transportu publicznego i dróg [Fosli 2016].

W 2005 r. z inicjatywy burmistrza Oslo powstało stowarzyszenie o nazwie Sojusz Regionu Oslo, który został utworzony przez władze lokalne 56 gmin i 3 okręgów otaczających Oslo. Liczba członków sojuszu systematycznie wzrastała i obecnie liczy

78 gmin i 5 okręgów. Jego zasięg jest szerszy niż obszaru statystycznego i obejmuje terytorium zamieszkiwane przez 2,1 mln osób. Sojusz ma na celu wzmocnienie regionu Oslo jako konkurencyjnego i zrównoważonego regionu w Europie. Strategia, mająca doprowadzić do osiągnięcia głównego celu, jest dwukierunkowa i obejmuje:

- Bezpośrednie działania mające na celu wypromowanie regionu Oslo na arenie międzynarodowej.
- Oddziaływanie na czynniki, które sprawiają, że region Oslo będzie bardziej konkurencyjny i zrównoważony.

Organami sojuszu są rada i zarząd sojuszu. W skład rady wchodzi burmistrzowie gmin i okręgów wchodzących w skład regionu. Rada określa strategię Sojuszu i wysokość składek. Zarząd jest organem wykonawczym i składa się z 18 członków, którzy reprezentują wszystkie jednostki terytorialne wchodzące w skład regionu [<http://www.osloregionen.no...>]. Działalność organów politycznych wspiera trzyosobowy sekretariat, który odpowiada za koordynację wszystkich prac w Sojuszu. Obszary, na których koncentruje się działalność sojuszu to:

- wspólne promocja,
- kompetencje, innowacyjność i konkurencyjność,
- rozwój przestrzenny, transport i komunikacja,
- polityka klimatyczna [<http://www.osloregionen.no...>].

Dla każdego z powyższych obszarów zostały utworzone grupy robocze, w których skład wchodzi odpowiedni urzędnicy z gmin i okręgów. Grupy te prowadzą różnego rodzaju konsultacje, ekspertyzy, których wyniki rozpowszechniane są między wszystkimi członkami Sojuszu.

Działalność Sojuszu finansowana jest ze składek poszczególnych członków. Wysokość składki na 2016 r. została ustalona na poziomie 1,5 NOK od mieszkańca. Oslo płaci składkę podwójną. W rezultacie całkowity budżet Sojuszu w bieżącym roku wynosi 6,357 mln NOK [*Handlingsprogram 2015*, s. 10].

Największym osiągnięciem Sojuszu jest opracowanie w 2008 r. *Planu zintegrowanego użytkowania gruntów i rozwoju transportu w regionie Oslo*, który miał na celu kontrolowanie procesów rozlewania się miast i poprawę infrastruktury kolejowej. Plan został przyjęty przez wszystkich członków Sojuszu, co zapewniło koordynację planowania przestrzennego. W maju 2016 r. Sojusz przyjął zaktualizowaną wersję Planu [<http://www.osloregionen.no/>].

Aby wzmocnić międzynarodową atrakcyjność regionu Sojusz, w ramach projektu *#ProjectOsloRegion*, współpracuje z kluczowymi interesariuszami z sektora prywatnego, instytucjami edukacyjnymi i organizacjami pozarządowymi (NGO). Wspólnie opracowali międzynarodową strategię promocji, która ma na celu wzmocnienie postrzegania regionu Oslo jako doskonałej lokalizacji dla biznesu oraz strategię zarządzania marką [*#ProjectOsloRegion 2015*]. Ponadto Sojusz opracował wspólny plan rozwoju biznesu w Oslo i Akershus przyjęty do realizacji uchwałami poszczególnych

okręgów oraz wspólną strategię promocji. W całym regionie Oslo działa też wspólne przedsiębiorstwo, które zajmuje się gospodarką wodno-ściekową.

Bliska współpraca ma miejsce między Oslo a otaczającym je okręgiem Akershus, który składa się z 22 gmin otaczających stolicę. Populacja tego obszaru wynosi 1,2 mln [Langslet 2013]. W 2008 r. we *Wspólnym Planie Zagospodarowania Przestrzennego Regionu Oslo-Akershus* została przyjęta długoterminowa wizja oparta na koordynacji polityki w skali metropolitalnej, która sięga roku 2050. Plan zakłada policentryczny rozwój na podstawie pięciu ośrodków regionalnych zlokalizowanych na obrzeżach zurbanizowanego obszaru Oslo [OECD 2016, s. 223].

W 2015 r. okręgi Oslo i Akershus przyjęły wspólny *Regionalny plan zagospodarowania przestrzennego i transportu*. Główne cele planu obejmują:

- Stworzenie ekonomicznie konkurencyjnego i zrównoważonego regionu w Europie.
- Efektywne wykorzystanie gruntów oparte na zasadach policentrycznego rozwoju i zachowania ogólnej struktury terenów zielonych.
- Rozwój wydajnego systemu transportowego, przyjaznego dla środowiska, dostępnego dla każdego i zapewniającego, jak najmniejsze uzależnienie od samochodów.

Plan stanowi podstawę do dalszej współpracy pomiędzy władzami państwowymi, okręgowymi, gminnymi, firmami i innymi interesariuszami [<http://www.akershus.no...>]. Zobowiązał poszczególne samorządy do uwzględnienia zawartych w nim zapisów w swoich planach i strategiach [Langslet 2015]. W zakresie użytkowania gruntów i transportu plan zakłada:

- dalszy rozwój miasta Oslo jako stolicy kraju,
- wzmocnienie miast regionalnych i koncentrację miejsc pracy w Akershus,
- rozwijanie centralnego obszaru zurbanizowanego przez lepsze połączenia w strukturze miejskiej oraz wysoki stopień wykorzystania transportu publicznego,
- nadanie priorytetów rozwoju niektórym miastom lokalnym i osiedlom miejskim w okręgu Akershus,
- utrzymanie dobrego i stabilnego środowiska do życia poza priorytetowymi obszarami wzrostu [Langslet 2015].

W zapisach planu nadrzędną strategią rozwoju miast jest dążenie do zagęszczania zabudowy. Ze względu na rosnącą liczbę ludności priorytetową kwestią w planach rozwoju Oslo było zapewnienie wystarczającej liczby mieszkań. Od 2000 r. zostały w nich przyjęte dwie strategie zagęszczania zabudowy: rozwój terenów mieszkaniowych wzdłuż fiordu oraz sieci kolejowej [Jorgensen, Thoren 2016, s. 255].

W regionie Oslo i Akershus za organizację transportu publicznego odpowiada przedsiębiorstwo Ruter As. Działa ono w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, w której Oslo ma 60% udziałów, a okręg Akershus 40% [<https://ruter.no...>]. Jej głównymi zadaniami są planowanie, zarządzanie, organizowanie przetargów i mar-

keting usług transportu publicznego w regionie Oslo. Głównym celem spółki, wraz z rozwojem komunikacji pieszej i rowerowej, jest zatrzymanie rozwoju transportu indywidualnego. Cel ten udaje się realizować. W Oslo ruch samochodowy jest nadal na poziomie z 2007 r., natomiast z transportu publicznego korzysta 45% mieszkańców. W 2014 r. Ruter miała 37% więcej pasażerów niż w 2007 r., przy czym w tym samym czasie liczba ludności wzrosła o 14% [<http://www.emta.com...>]. Zatrzymanie rozwoju ruchu samochodowego było możliwe dzięki konsekwentnej realizacji polityki ograniczającej rozprzestrzenianie oraz inwestycjom w rozwój transportu publicznego, w tym kolejowego.

Zakończenie

W obszarach metropolitalnych w Norwegii nie występują władze metropolitalne jako osobny szczebel administracji, dlatego wszelka współpraca zachodzi na zasadzie dobrowolności i opiera się na zasadach współzrządzenia. Współzrządzenie ma na celu przede wszystkim:

- umożliwienie bardziej zintegrowanego zarządzania obszarem funkcjonalnym,
- sprostanie wyzwaniom środowiskowym i klimatycznym przez zintegrowaną politykę,
- ułatwienie skoordynowanego wykorzystania gruntów i planowania transportu regionalnego.

Z przedstawionych rozważań wynika, że główne problemy w obszarze metropolitalnym Oslo, które były przyczynkiem do współpracy, to rozprzestrzenianie się zabudowy oraz organizacja efektywnego transportu publicznego. W obliczu rosnącej liczby ludności Oslo otaczające je samorządy koordynują planowanie w całym obszarze metropolitalnym w zakresie zagospodarowania przestrzennego, transportu i rozwoju gospodarczego. Ta koordynacja umożliwia lepszą integrację usług transportowych w całym regionie metropolitalnym, a także zarządzanie rozwojem nowych mieszkań i infrastruktury publicznej.

Sposób rozwoju zagospodarowania przestrzennego, obserwowany w Obszarze Metropolitalnym Oslo, jest w dużym stopniu zgodny zarówno z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, jak i krajowymi dokumentami strategicznymi. Dzięki konsekwentnie realizowanej koncepcji rozwoju kompaktowego i inwestycjom w rozwój transportu publicznego w regionie funkcjonalnym udało się ograniczyć rozlewanie się zabudowy, wzrost ruchu samochodowego oraz stworzono wygodne połączenia kolejowe z ośrodkiem centralnym. Dojazd pociągiem, z nawet najbardziej oddalonych gmin regionu, do Oslo nie trwa dłużej niż 1,5 godz. Przypadek obszaru metropolitalnego Oslo potwierdza tezę, że polityka miejska w krajach skandynawskich bazuje na podejściu terytorialnym i realizowana jest przez oddolną współpracę różnych interesariuszy [Jørgensen, Ærø 2008, s. 37]. Niemniej jednak państwo odgrywa bardzo ważną rolę, zarówno w dostarczaniu inspiracji i uregulowań prawnych, jak

i inicjowaniu współpracy oraz koordynując realizację inwestycji krajowych z inwestycjami regionalnymi czy lokalnymi.

Dalsza koordynacja rozwoju w całym obszarze metropolitalnym Oslo jest uzależniona od reformy formalnych uprawnień na poziomie regionalnym. Oczekuje się, że toczące się dyskusje na temat reformy samorządowej w obszarze metropolitalnym, zmierzające do zmniejszenia liczby gmin, zakończą się do końca 2018 r. [OECD 2016, s. 223].

Literatura

- A Tolerant, Secure and Creative Oslo Region*, Report No. 31 (2006–2007) to the Storting 5, 2007, Norwegian Ministry of Local Government and Regional Development.
- City of Oslo*, 2016, *Response to the OECD questionnaire on Resilient Cities*, [<https://www.oslo.kommune.no/English>].
- Danielewicz J., 2013, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi wobec globalnych procesów urbanizacji*. Wyd. UŁ, Łódź.
- Fosli O., 2016, *Oslo Transport Investment Package Oslo Package 3 –Urban and Regional Partnership for Transport Development and Toll-ring Funding*. Oslo Package 3 Secretariat, [<https://www.regjeringen.no/contentassets/7879baae83d04d699715c6ba0f827f80/oslo-package-3.pdf>].
- Gorczyca K., Kotuła Ł., 2008, *Land-use Planning and Public Participation in Norway and Poland – Comparative Study*. “Problemy Rozwoju Miast”, nr 1, s. 95-111.
- Handlingsprogram 2016*, 2015, Osloregionens, [<http://www.osloregionen.no/wp-content/uploads/Osloregionens-handlingsprogram-2016.pdf>].
- Improving Urban Environment, Report No. 23 to the Storting (2001-2002)*, 2002, Norwegian Ministry of Local Government and Regional Development.
- Jessop B., 2009, *From Governance to Governance Failure and from Multi-level Governance to Multi-scalar Meta-governance*, [w:] *The Disoriented State. Shifts in Governmentality, Territoriality and Governance*, B. Arts, A. Lagendijk, H. van Houtum (red.). Springer, Dordrecht, s. 79–100.
- Jørgensen G., Ærø T., 2008, *Urban Policy in the Nordic Countries – National Foci and Strategies for Implementation*. “European Planning Studies”, nr 16 (1), s. 23-41.
- Jørgensen K., Thoren H. K., 2016, *Planning for a Green Oslo*, [w:] *Green Oslo. Visions, Planning and Discourse*, M. Luccarelli, P. G. Roe (red.). Routledge, London, New York.
- Kooiman J., Jentoft, S., 2009, *Meta-governance: Values, Norms and Principles and the Making of Hard Choices*. “Public Administration”, nr 87(4), s. 818–836.

- Langslet M., 2013, *Joint Regional Plan for Land Use and Transportation in Oslo and Akershus* [http://www.eurometrex.org/Docs/Meetings/oslo_2013/Presentations/Marit-Ohrn-Langsletx-Joint-regional-plan-Oslo-Akershus.pdf].
- Langslet M., 2015, *Regional Plan for Land Use and Transport in Oslo and Akershus*, [<http://www.nordregio.se/Global/News/Regional%20Plan%20in%20Oslo%20and%20Akershus.pdf>].
- OECD, 2016, *Resilient Cities*, OECD Publishing.
- On Rural and Regional Policy*. Report No. 13 to the Storting (2012–2013), 2013, Norwegian Ministry of Local Government and Regional Development.
- #ProjectOsloRegion, 2015, *The Oslo Region Brand Management Strategy*, [http://www.projectosloregion.no/wp-content/uploads/2015/03/ProjectOsloRegion_EN.pdf].
- Regarding Rural and Regional Development Policy*, Report no. 34 (2000-2001) to the Storting, 2001, Norwegian Ministry of Local Government and Regional Development.
- [<http://www.akershus.no/ansvarsomrader/samferdsel/samferdselsplanlegging/regional-plan-for-areal-og-transport-i-oslo-og-akershus/>].
- [http://www.nsd.uib.no/european_election_database/country/norway/administrative_divisions.html].
- [<http://www.osloregionen.no/about-osloregionen/>].
- [<https://knoema.com/CITIES/metropolitan-areas?metropolitan-areas=1001950-oslo>].
- [<https://ruter.no/en/about-ruter/about-us/>].