

JACEK F. NOWAK

## MODEL ROZWOJU SPÓJNOŚCI OBSZARÓW METROPOLITALNYCH

### I. WPROWADZENIE

Przedstawiany artykuł prezentuje dotychczasowe działania podejmowane na terenie aglomeracji poznańskiej zmierzające do zacieśnienia powiązań instytucjonalnych Poznania, liczącego teraz około 550 tys., z otaczającymi gminami. W wyniku oddolnie przeprowadzanych inicjatyw jednostek samorządu terytorialnego powstaje coraz bardziej spójny, rozwijający się ludnościowo i gospodarczo, organizm osadniczy liczący obecnie około miliona mieszkańców, który przyjął nazwę „Metropolia Poznań”. „Poznańskie doświadczenie” przedstawiane jest na tle europejskiej polityki spójności terytorialnej i polskich działań zmierzających do jej wdrożenia oraz w odniesieniu do innych polskich inicjatyw metropolitalnych. Opisywane rozwiązania organizacyjne związane z budowaniem spójności terytorialnej podjęte na terenie aglomeracji poznańskiej wyróżniają się na tle działań innych obszarów związanych z największymi polskimi miastami o ambicjach metropolitalnych. Przedstawione osiągnięcia Poznania oraz otaczających gmin i powiatu poznańskiego w oddolnym budowaniu obszaru metropolitalnego są ważne dla polskich aglomeracji niezależnie od tego, jakie ostatecznie rozwiązania zostaną w kraju przyjęte w sferze wspierania rozwoju obszarów metropolitalnych. Jak pokazują doświadczenia państw Europy Zachodniej, dla sukcesu „inicjatyw metropolitalnych” zawsze potrzebne jest autentyczne zaangażowanie władz jednostek samorządu lokalnego jako najważniejszych podmiotów tych procesów<sup>1</sup>.

Spójność aglomeracji, obszarów metropolitalnych i innych obszarów funkcjonalnych w artykule jest rozumiana przez autora jako „zgodność w zakresie polityk społeczno-gospodarczych i przestrzennych prowadzonych w całej aglomeracji”<sup>2</sup>. Zgodnie z tą definicją można przyjąć, że spójność aglomeracji różnie wraz poziomem współpracy między tworzącymi ją jednostkami samorządu terytorialnego, co wyraża się realizacją wspólnych zadań publicznych,

---

<sup>1</sup> R. Hulst et al., *Institutional Shifts in Inter-Municipal Service Delivery. An Analysis of Developments in Eight Western European Countries*, „Public Organization Review” 9, 2009, s. 263-285; T. Kaczmarek, Ł. Mięka, *Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2007.

<sup>2</sup> T. Kaczmarek, Ł. Mięka, *Spójność terytorialno-administracyjna aglomeracji poznańskiej*, Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej nr 12, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2011, s. 10.

projektów oraz opracowywaniem i wdrażaniem wspólnej polityki obejmującej zagadnienia społeczne, gospodarcze i publiczne.

Problem badawczy podjęty przez autora koncentruje się na rozpoznaniu czynników kształtujących partnerstwo międzysamorządowe na obszarze funkcjonalnym obejmującym obszar intensywnego oddziaływania miasta o cechach metropolitalnych. Celem artykułu jest przedstawienie propozycji modelowego ujęcia czynników wpływających na budowanie spójności w obszarach metropolitalnych na zasadzie partnerstwa międzysamorządowego.

W podjętej analizie zastosowano badania literaturowe, dokonano przeglądu unijnych i krajowych aktów prawnych dotyczących funkcjonowania obszarów funkcjonalnych. Przeprowadzono także rozpoznanie w zakresie badania aktywności organizacyjnej na terenie polskich metropolitalnych obszarów funkcjonalnych, szczególnie zapoznano się przede wszystkim z działaniami organizacyjnymi podjętymi na terenie aglomeracji poznańskiej. Proponowany model czynników wpływających na kształtowanie się lokalnego partnerstwa na obszarze funkcjonalnym uwzględnia doświadczenia europejskie prezentowane w literaturze, zmieniające się krajowe uwarunkowania legislacyjne, wynikające często z zaleceń lub prawa unijnego, oraz dotychczasowe doświadczenia aglomeracji poznańskiej jako jednej z największych polskich aglomeracji i jednocześnie mocno zaawansowanej w budowie spójności organizacyjnej.

## II. SPÓJNOŚĆ OBSZARÓW FUNKCJONALNYCH W BADANIACH I PRAKTYCE ADMINISTRACYJNEJ

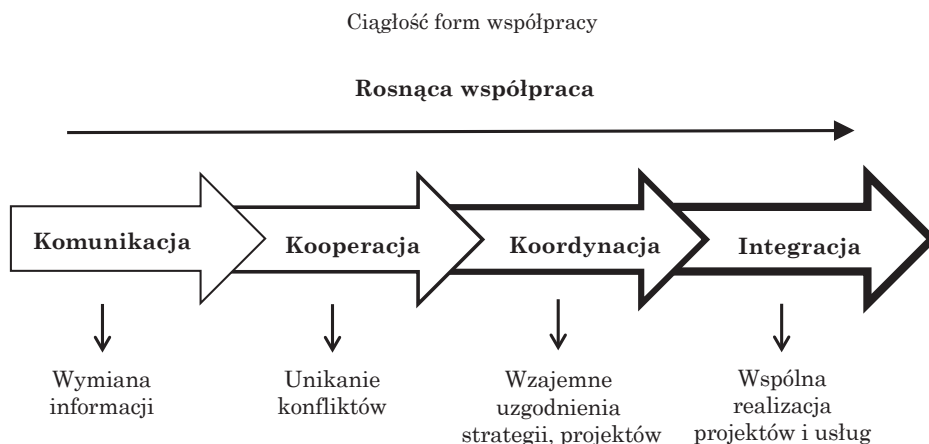
Badacze zajmujący się rozwojem lokalnym i regionalnym podkreślają, że znaczenie spójności obszarów funkcjonalnych polega na korzyściach z zapewnienia elastycznego, optymalnego współdziałania podmiotów wykonujących zadania publiczne przy współdziałaniu przedstawicieli różnych sektorów<sup>3</sup>. Dlatego poszukuje się rozwiązań organizacyjnych ułatwiających to elastyczne współdziałanie, np. przez zawiązywanie porozumień instytucjonalnych obejmujących obszar kilku powiązanych gospodarczo i społecznie lokalnych jednostek administracyjnych<sup>4</sup>. Szczególną uwagę zwraca się na możliwości tkwiące w rozwijaniu współdziałania w ramach sektora publicznego, proponujące współpracę międzysamorządową (*Inter-Municipal Cooperation – IMC*)<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> J. M. Bryson, B. C. Crosby, M. M. Stone, *The Design and Implementation of Cross-sector Collaborations: Propositions from the Literature*, „Public Administration Review” 66, 2006, s. 44-55.

<sup>4</sup> R. Hulst, A. van Montfort, *Inter-municipal Cooperation in Europe*, Springer, Dordrecht 2007.

<sup>5</sup> C. Deffigier, *Intermunicipal Co-operation*, European Committee on Local and Regional Democracy 2008. ESPON Project 2.3.2, 2006, Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level, Final Report, Luxembourg. European Spatial Planning Observation Network, [http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/374/file\\_2186/fr-2.3.2\\_final\\_feb2007.pdf](http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/374/file_2186/fr-2.3.2_final_feb2007.pdf) (dostęp: 1.07.2014).

Schemat 1



Źródło: D. Stead, E. Meijers, *Spatial Planning and Policy Integration: Concepts, Facilitators and Inhibitors*, „Planning Theory & Practice” 10, 2009, nr 3, s. 317-332.

Podczas analizy możliwości współpracy międzysamorządowej dostrzega się kolejne możliwe stopnie integracji. Jasno przedstawia to schemat 1, wskazujący przynajmniej na cztery stadia współpracy<sup>6</sup>. Pierwszym etapem jest komunikacja zapewniająca wymianę informacji. W dalszej kolejności może rozwinąć się kooperacja przynosząca wspólne podstawowe współdziałanie pozwalające m.in. unikać konfliktów. Kolejnym etapem możliwym do osiągnięcia jest koordynacja, o której mówimy, gdy następuje np. wzajemne uzgadnianie strategii, planów, projektów. Najwyższym poziomem współpracy jest integracja, która może wyrażać się we wspólnym realizowaniu projektów lub organizowaniu poszczególnych usług publicznych dla wielu współdziałających jednostek terytorialnych, dotyczących np. transportu publicznego czy gospodarki odpadami. Analizy konkretnych przykładów budowania współpracy wskazują na wartość wszystkich wyróżnionych etapów współpracy dla budowania spójności terytorialnej. Trudno realizować wspólne projekty bądź organizować razem trwałe formy dostarczania usług publicznych bez wcześniejszego poznania się przez wymianę informacji, niwelowanie konfliktów czy koordynowanie planów.

Kwestia spójności instytucjonalnej obszarów funkcjonalnych jest analizowana w literaturze także w kontekście oceny kosztów transakcyjnych koniecznych do poniesienia przy uzgadnianiu zasad współpracy przez jednostki terytorialne tworzące takie obszary oraz przy podejmowaniu współpracy z podmiotami z sektora prywatnego i społecznego<sup>7</sup>. Przy podjęciu decyzji o współdziałaniu ważne są umiejętności, doświadczenia wszystkich partnerów w uzgadnianiu i realizowaniu wspólnych przedsięwzięć. Określa się rzeczy-

<sup>6</sup> D. Stead, E. Meijers, op. cit.

<sup>7</sup> J. B. Carr, K. LeRoux, M. Shrestha, *Institutional Ties, Transaction Costs, and External Service Production*, „Urban Affairs Review” 44, 2009, nr 3, s. 403-427.

wiste koszty ekonomiczne wspólnych działań w porównaniu z samodzielnym realizowaniem zadań publicznych przypisanych danemu poziomowi administracji w poszczególnych krajowych systemach administracyjnych. Jednak za kluczowe dla zawierania umów o współpracy angażującej jednostki terytorialne uznaje się warunki prawne i ekonomiczne, które są tworzone przez system prawny poszczególnych krajów<sup>8</sup>. Na kontekst prawny tworzący warunki działania jednostek administracji terytorialnej poszczególne podmioty nie mają wpływu. Są one zmuszone do uwzględniania ograniczeń prawnych przy zawieraniu kontraktów ustalających zasady współpracy między partnerami. W praktyce do kosztów transakcyjnych zalicza się także przełamywanie dotychczasowej tradycji indywidualnego działania jednostek administracji terytorialnej, działających zgodnie z weberowskim systemem sprawnego funkcjonowania instytucji. Rządy centralne chcące promować współpracę między jednostkami sektora publicznego oraz podmiotami sektora prywatnego i społecznego oprócz wprowadzania zmian prawnych muszą często uruchamiać bodźce ekonomiczne, które najskuteczniej zachęcają do ponoszenia kosztów transakcyjnych związanych z wysiłkiem organizacyjnym niezbędnym do zawarcia porozumień o współdziałaniu przez niezależnych partnerów<sup>9</sup>.

W drugiej połowie XX w. w wielu europejskich państwach rozwiniętych, które mają długą historię funkcjonowania samorządów terytorialnych i ustabilizowane systemy osadnicze, przeprowadzono reorganizacje lokalnego podziału administracyjnego i powiększono znacznie jednostki najniższego poziomu<sup>10</sup>. Powszechnie uznawano wtedy, że większe gminy będą w stanie lepiej i taniej zaspokajać potrzeby obywateli, korzystając w większym stopniu z korzyści skali, nowoczesnych technologii i zatrudniając personel o wyższych kompetencjach. Nie we wszystkich krajach zdecydowano się na taką reorganizację najniższego poziomu administracji samorządowej, np. we Francji, Hiszpanii, Austrii czy Grecji nadal funkcjonuje duża liczba bardzo małych jednostek gminnych<sup>11</sup>. Także w krajach Europy Środkowej, które w latach dziewięćdziesiątych XX w. wróciły do grona państw demokratycznych i przywróciły instytucję samorządu terytorialnego, na najniższym, gminnym poziomie struktury administracji publicznej. W większości tych krajów dominują małe jednostki, co wpływa na ograniczenie ich możliwości w doskonaleniu jakości wykonywanych zadań i obniżaniu kosztów działalności<sup>12</sup>.

Obecnie w praktyce budowania krajowych struktur administracyjnych zrezygnowano zasadniczo z przesuwania granic administracyjnych w celu obejmowania wspólnym zarządem większego terytorium czy włączania do terenu

---

<sup>8</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wydawnictwo Lexis Nexis, Warszawa 2011, s. 181-204.

<sup>9</sup> R. Hulst, A. van Montfort, *Institutional Features of Inter-municipal Cooperation: Cooperative Arrangements and their National Contexts*, *Public Policy and Administration* 27, 2012, nr 2, s. 121-144.

<sup>10</sup> M. Waniewska-Bobin, *Europejskie modele samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013, s. 63-84.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 63-84.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 85-96.

miast sąsiednich obszarów zurbanizowanych. Rozwija się natomiast zdolności do podejmowania współpracy międzysamorządowej (*Inter-Municipal Cooperation* – IMC)<sup>13</sup>. Ma to zapewnić utrzymanie demokratycznie wyłonionej władzy samorządowej blisko społeczeństwa przy jednoczesnym obniżeniu kosztów organizowania usług publicznych i poprawie ich jakości<sup>14</sup>. Współpraca władz lokalnych umożliwiła zwiększenie skali działań przy dostarczaniu usług publicznych i uruchamianie nowych form organizacyjnych czy zatrudnianie pracowników o wysokich kompetencjach.

Organizowanie współdziałania i rozbudowywanie spójności instytucjonalnej i terytorialnej nabiera coraz większego znaczenia w obrębie obszarów funkcjonalnych tworzących się wokół dużych miast rozwijających cechy metropolitalne. Miasta takie są aktualnie głównymi biegunami rozwoju gospodarczego i społecznego<sup>15</sup>. Przyciągają one nowych mieszkańców i przedsiębiorców. Wokół tych miast, poza ich granicami administracyjnymi, często w sposób żywiołowy aktywizują się nowe obszary i rozwija się zjawisko suburbanizacji. Szybki rozwój nowych terenów obejmujących obszary poza głównym ośrodkiem miejskim wymaga współdziałania w sferze programowania rozwoju, koordynacji planowania przestrzennego i organizowania procesu dostarczania usług publicznych. Głównym impulsem do podejmowania wysiłków jest presja mieszkańców oczekujących koordynacji działań od administracji publicznej jednostek tworzących obszar funkcjonalny. Drugim bodźcem jest konkurencja ze strony innych krajowych i zagranicznych obszarów metropolitalnych.

### III. EUROPEJSKA POLITYKA UKIERUNKOWANA TERYTORIALNIE

Wspieranie spójności terytorialnej zostało przyjęte w 2000 r. przez Unię Europejską w ramach traktatu lizbońskiego jako trzeci podstawowy cel strategiczny, oprócz spójności gospodarczej i społecznej<sup>16</sup>. Kierunki działań w zakresie zapewnienia spójności terytorialnej zostały zapisane w Agendzie Terytorialnej Unii Europejskiej sformułowanej w 2007 r. jako dokumencie nieformalnym, ale wyznaczającym przyszły sposób myślenia o przestrzeni Europy i poszczególnych krajów. Jeden z trzech głównych celów zawartych w tym dokumencie, który stał się przewodnikiem dla krajowej polityki rozwoju przestrzennego, brzmi: „rozwój zrównoważonego i policentrycznego systemu miast oraz nowych partnerstw pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi”<sup>17</sup>. Agenda

<sup>13</sup> R. Hulst et al., op. cit.

<sup>14</sup> C. Ansell, A. Gash, *Collaborative Governance in Theory and Practice*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 18, 2008, nr 4, s. 543-571.

<sup>15</sup> M. Castells, *Spółczesność sieci*, WN PWN, Warszawa 2007.

<sup>16</sup> A. Faludi, *From European Spatial Development to Territorial Cohesion Policy*, „Regional Studies” 40, 2006, nr 6, s. 667-678.

<sup>17</sup> Agenda Terytorialna Unii Europejskiej, 2007, W kierunku bardziej konkurencyjnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów. Dokument zaakceptowany na Nieformalnym Spotkaniu Ministrów ds. Rozwoju Miast i Spójności Terytorialnej w Lipsku w dniach 24/25 maja

terytorialna wzmocniła tworzenie unijnej polityki wspierającej współpracę władz lokalnych i regionalnych w celu budowania różnych form partnerstwa na obszarach funkcjonalnych. Dalszy wyraz wykorzystywania przez Unię Europejską terytorialnego podejścia do rozwoju został zapoczątkowany przez opublikowanie Zielonej księgi w sprawie spójności terytorialnej w 2008 r., co zapoczątkowało późniejszą debatę na forum europejskim i w krajach członkowskich<sup>18</sup>. W kolejnych latach powstawały w poszczególnych krajach dokumenty strategiczne i planistyczne przenoszące na poziom regionalny i lokalny założenia podejścia terytorialnego do rozwoju. Uruchomiono na poziomie europejskim i krajowym prace nad opracowaniem instrumentów politycznych, planistycznych i ekonomicznych.

W opracowanych dokumentach i w szerokiej debacie europejskiej szczególną uwagę zwracano na sytuację obszarów metropolitalnych, które są obszarami funkcjonalnymi obejmującymi wiele jednostek administracyjnych i wyróżniającymi się największą dynamiką zjawisk społecznych i gospodarczych<sup>19</sup>. Wspieranie rozwoju obszarów metropolitalnych miało zapewnić poprawę konkurencyjności i innowacyjności całej gospodarki Unii Europejskiej.

#### IV. POLSKIE OBSZARY METROPOLITALNE W KRAJOWEJ POLITYCE TERYTORIALNEJ

Narastające wśród badaczy przekonanie o kluczowym znaczeniu miast metropolitalnych dla współczesnej gospodarki spowodowało podjęcie wielu badań nad światową siecią metropolii<sup>20</sup> oraz nad ich rzeczywistym wpływem na powstawanie innowacji<sup>21</sup>. Badanie w tym zakresie były prowadzone także w skali poszczególnych kontynentów i krajów. W Europie duży rozgłos przyniosły wyniki delimitacji dokonane przez ESPON<sup>22</sup>. W trakcie

---

2007 r., [http://www.mir.gov.pl/rozwój\\_regionalny/Polityka\\_przestrzenna/Spojnosć\\_terytorialna/Wspolpraca\\_miedzyrzadowa/Documents/AT\\_PL.pdf](http://www.mir.gov.pl/rozwój_regionalny/Polityka_przestrzenna/Spojnosć_terytorialna/Wspolpraca_miedzyrzadowa/Documents/AT_PL.pdf), s. 3 (dostęp: 3.07.2014).

<sup>18</sup> F. Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. Independent Report Prepared at the Request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, Brussels: Directorate General for Regional Policy, European Commission 2009, dostępny na: [www.ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/future/barca\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/barca_en.htm) (dostęp: 28.06.2014).

<sup>19</sup> R. C. Feiock, *Metropolitan Governance and Institutional Collective Action*, „Urban Affairs Review” 44, 2009, nr 3, s. 356-377.

<sup>20</sup> J. V. Beaverstock, R. G. Smith, P. J. Taylor, *A Rooster of World Cities*, „Cities” 6, 1999, nr 6, s. 445-458; P. J. Taylor, G. Catalano, D. R. F. Walker, *Measurement of the World City Network*, „Urban Studies” 39, 2002, nr 1, s. 2367-2376.

<sup>21</sup> M. Castells, op. cit.

<sup>22</sup> ESPON Project 2.3.2, 2006, *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*, Final Report, Luxembourg. European Spatial Planning Observation Network, [http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/374/file\\_2186/fr-2.3.2\\_final\\_feb2007.pdf](http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/374/file_2186/fr-2.3.2_final_feb2007.pdf) (dostęp: 1.07.2014).

podjętych badań przeanalizowano 1595 Miejskich Obszarów Funkcjonalnych (FUA) w Unii Europejskiej oraz w Norwegii i Szwajcarii, co pozwoliło wydzielić 76 Europejskich Metropolitalnych Obszarów Wzrostu (MEGA). W grupie MEGA podzielonej na 5 kategorii w zależności od oceny stopnia rozwoju ich funkcji metropolitalnych znalazło się 8 największych polskich obszarów metropolitalnych. Jednak wszystkie polskie obszary metropolitalne<sup>23</sup> zostały zaliczone do ostatniej grupy jako potencjalne metropolie, poza warszawskim zaliczonym do przedostatniej kategorii, określonej jako słabe metropolie. To badanie i wiele następnych<sup>24</sup> pokazywały, że polskie największe miasta mają duży potencjał ludnościowy i funkcjonalny do stawania się metropoliami dostrzeganymi w sieci miast europejskich i do tworzenia wokół prężnych obszarów funkcjonalnych. Przeszkodami w tym procesie były wskazywane niedostatecznie wykształcone funkcje metropolitalne związane m.in. z powiązaniem międzynarodowymi i zaangażowaniem w rozwijanie działalności badawczo-rozwojowej. Jednak największe opóźnienia były dostrzegane w sferze infrastruktury komunalnej i koordynacji działań na obszarach objętych procesami metropolizacji.

Polska posiada bardzo długą tradycję badań regionalnych, co ułatwiło podjęcie współpracy i znaczącego zaangażowania w europejskie badania regionalne i kształtowanie unijnego zintegrowanego podejścia terytorialnego do polityki rozwoju (*integrated territorial approach*). Wieloletnie prace Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju oraz zaangażowanie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego doprowadziły do opracowania krajowych dokumentów strategicznych łączących aktualną europejską politykę rozwoju regionalnego dążącą do wsparcia budowania silnej pozycji konkurencyjnej gospodarki z priorytetami krajowymi. W 2010 r. została przyjęta Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020<sup>25</sup>, która założyła przejście od układu sektorowego do układu terytorialnego. Potwierdzeniem tego podejścia jest Krajowa Koncepcja Zagospodarowania Przestrzennego (KPZK), przyjęta przez Radę Ministrów w grudniu 2011 r.<sup>26</sup>, która zaaprobowwała obszary funkcjonalne jako podstawowe jednostki przestrzenne, w których będzie odbywał się rozwój społeczno-gospodarczy. Zasadniczo wyróżniono miejskie, wiejskie i problemowe obszary funkcjonalne.

Najważniejsza jest rola miejskich obszarów funkcjonalnych ze względu na znaczenie tych obszarów w procesach rozwojowych. Odnosi się to zwłaszcza

---

<sup>23</sup> Raport ESPON z 2006 wskazał następujące polskie potencjalne MEGA: bydgosko-toruński, łódzki, katowicki, krakowski, poznański, szczeciński i wrocławski.

<sup>24</sup> M. Smętkowski, B. Jałowiecki, G. Gorzelak, *Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja*, Raporty i analizy Euroreg 2009/1; *Metropolitan Areas in Europe*, 2011, BBSR-Online-Publikation 01/2011. Eds.: Federal Institute for Research on Building, dostępne na: [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/EN/Publications/OnlinePublications/2011/DL\\_ON012011.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/EN/Publications/OnlinePublications/2011/DL_ON012011.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (dostęp: 3.07.2014).

<sup>25</sup> Dokument dostępny na: [http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/polityka\\_rozwoju/Documents/KSRR\\_13\\_07\\_2010.pdf](http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/polityka_rozwoju/Documents/KSRR_13_07_2010.pdf) (dostęp: 3.07.2014).

<sup>26</sup> Dokument dostępny na: [http://www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_przestrzenna/KPZK/Aktualnosci/Documents/KPZK2030.pdf](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_przestrzenna/KPZK/Aktualnosci/Documents/KPZK2030.pdf) (dostęp: 3.07.2014).

cza do obszarów metropolitalnych, których wyznaczenie zostało uznane za zadanie samorządu regionalnego, zapisane już w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. Jednakże KPZK wskazuje także na znaczenie obszarów funkcjonalnych tworzących się przy mniejszych miastach, które wraz z otaczającymi je obszarami wiejskimi łączą się licznymi powiązaniem funkcjonalnymi. W KPZK zostały wyróżnione jeszcze dwa możliwe i potrzebne typy miejskich obszarów funkcjonalnych: regionalne – związane zasadniczo z miastami liczącymi więcej niż 100 tys. mieszkańców, a niepełniące roli stolic województw, oraz subregionalne – tworzące się wokół miast o liczbie mieszkańców między 50 a 100 tys.

W opinii autora wyróżnienie podanych wyżej obszarów funkcjonalnych może przynieść efekty rozwojowe wtedy, gdy powstaną w ich obrębie odpowiednie struktury planujące i koordynujące działania związane z dostarczaniem usług publicznych czy rozbudową infrastruktury technicznej i społecznej potrzebnej do podtrzymywania rozwijających się powiązań funkcjonalnych. Do swojego rozwoju, zwiększania spójności i wzmocnienia konkurencyjności obszary funkcjonalne potrzebują różnych form partnerstwa obejmujących lokalną, a w niektórych wypadkach także regionalną administrację samorządową, partnerów gospodarczych i społecznych.

Konkretną inicjatywą realizującą unijne zintegrowane podejście terytorialne i sposób polityki spójności w latach 2014-2020 są zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT). Ich celem jest wspieranie współpracy terytorialnej ponad granicami jednostek administracyjnych przez umożliwienie uzyskiwania finansowania na wspólne przedsięwzięcia (Territorial Agenda of the European Union 2007). Ustalono, że dla sfinansowania poszczególnych ZIT można wykorzystywać środki z różnych programów unijnych należących do Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Zintegrowane Inwestycje Regionalne 2011). Warunkiem ubiegania się o środki na ZIT jest opracowanie międzysektorowej strategii zintegrowanego rozwoju, która powinna zapewniać pojawienie się efektu synergii dzięki skoordynowaniu terytorialnemu i instytucjonalnemu działań. Ten wymóg pokazuje, jak istotna jest zdolność do instytucjonalnego współdziałania jednostek samorządu terytorialnego.

Według skierowanego w lipcu 2014 r. do sejmu przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym przygotowywane są istotne zmiany w możliwościach organizowania współpracy przez samorządy gminne<sup>27</sup>. Nowe regulacje ustawowe mają umożliwić m.in. tworzenie związków powiatowo-gminnych oraz centrów usług wspólnych. Te ostatnie mogłyby zapewniać obsługę organizacyjną, administracyjną lub księgową innym jednostkom organizacyjnym JST. Zmiany były przygotowane z myślą o wzmocnieniu obszarów metropolitalnych dzięki wprowadzeniu nowych możliwości kooperacji, co powinno ułatwić koordynację zadań strategicznych na tych obszarach.

<sup>27</sup> Informacje podane przez Serwis Samorządowy PAP, 29 lipca 2014 r.



## V. ROZWÓJ SPÓJNOŚCI I KONKURENCYJNOŚCI AGLOMERACJI POZNAŃSKIEJ

Już w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych XX w., wraz z przyjęciem pierwszej strategii rozwoju i korzystając z możliwości samodzielnego kreowania rozwoju stworzonych przez reformy samorządowe, Poznań zaczął prezentować ambicje metropolitalne. Uzasadniała to dobra sytuacja gospodarcza miasta w skali kraju, rozwój nowoczesnych gałęzi gospodarczych, znaczna aktywność społeczna wzmocniana przez szybki rozwój uczelni wyższych, uruchomienie kontaktów międzynarodowych w sferach gospodarczych i społecznych. Od przełomu wieków nowym i bardzo dynamicznym zjawiskiem okazała się suburbanizacja, związana z bardzo szybkim rozwojem gospodarczym i społecznym jednostek terytorialnych leżących wokół Poznania.

Otoczające gminy nie tylko stały się miejscem lokalizacji dla wielu nowych inwestycji, lecz także zaczęły przyciągać mieszkańców miasta centralnego szybko tworzącej się aglomeracji dzięki szerokiej ofercie tańszych działek budowlanych oraz często lepiej rozwiniętym różnym usługom publicznym i prywatnym. Rosnące powiązania funkcjonalne podzielonego administracyjnie i organizacyjnie obszaru wzmagały potrzebę uruchomienia współpracy dla rozwiązywania pojawiających się konfliktów przestrzennych, uruchamiania rozwiązań ułatwiających mieszkańcom korzystanie z oferty poszczególnych gmin czy obniżających koszty oferowanych usług publicznych.

Obecna współpraca samorządów aglomeracji poznańskiej została zapoczątkowana formalnie w 2007 r., kiedy przy wykorzystaniu formuły porozumienia została utworzona Rada Aglomeracji Poznańskiej. Poza prezydentem Poznania i starostą poznańskim do Rady przystąpili burmistrzowie i wójtowie gmin powiatu poznańskiego. Głównym osiągnięciem działań Rady było zlecenie i sfinansowanie z własnych funduszy opracowania Strategii Rozwoju Aglomeracji Poznańskiej. Strategia powstawała w 2010 r. w ramach prac podjętych przez konsorcjum czterech największych uczelni poznańskich i było koordynowane przez specjalnie powołane na UAM Centrum Badań Metropolitalnych. Po powstaniu strategii Rada Aglomeracji zdecydowała się zinstytucjonalizować dotychczasową nieformalną współpracę – w 2011 r. powołano Stowarzyszenie Metropolia Poznań. Aktualny skład stowarzyszenia obejmuje 23 samorzady, w tym miasto Poznań i powiat poznański.

Najważniejsze efekty dotychczasowych wspólnych wieloletnich działań, oprócz opracowania strategii rozwoju aglomeracji, to:

- opracowanie Studium uwarunkowań rozwoju przestrzennego aglomeracji poznańskiej na podstawie połączonej analizy studiów i kierunków zagospodarowania przestrzennego z Poznania i wszystkich gmin tworzących powiat poznański,
- powstanie dwóch związków międzygminnych zajmujących się gospodarką odpadami i opieką nad zwierzętami oraz zaawansowane prace związkiem dotyczącym transportu publicznego, które są otwarte na współdziałanie z JST należącymi do stowarzyszenia,

– opracowanie trzech dużych projektów i złożenie wniosków o ich dofinansowanie z środków zewnętrznych dotyczących Koncepcji kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań (otrzymał już dofinansowanie), planu Poznańskiej Kolei Metropolitalnej oraz opracowania Metropolitalnego magnesu inwestycyjnego,

– zorganizowanie trzech zjazdów samorządów tworzących aglomerację jako forum współpracy i wymiany poglądów dla wszystkich radnych z samorządów należących do stowarzyszenia,

– zorganizowanie czterech edycji Forum Gospodarczego Aglomeracji Poznańskiej jako płaszczyzny spotkania i wymiany poglądów reprezentantów jednostek gospodarczych działających na terenie aglomeracji z przedstawicielami administracji samorządowej i rządowej.

– objęcie przez Stowarzyszenie Metropolia Poznań roli operatora dla realizacji zintegrowanych inwestycji terytorialnych na obszarze aglomeracji poznańskiej i szybkie przygotowanie projektu Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Metropolii Poznań wraz z przedstawieniem uzgodnionej przez członków stowarzyszenia listy 20 projektów.

## **VI. PROPOZYCJA MODELU BUDOWANIA SPÓJNOŚCI TERYTORIALNEJ**

Przed każdą JST działającą na obszarze funkcjonalnym rysują się trzy zasadnicze strategie rodzenia sobie z wyzwaniami, których cechy i konsekwencje starało się przedstawić na schemacie 2 (s. 176). Po pierwsze, mogą doskonalić indywidualnie swoje dotychczasowe działania i dążyć do samodzielnego zaspokajania potrzeb społeczności w istniejących granicach administracyjnych. Jest to ciągle najbardziej rozpowszechnione podejście w Polsce. Bazuje ono na rozwiniętej już, po 23 latach funkcjonowania samorządów lokalnych, umiejętnościach kadry administracyjnej i tożsamości społeczności lokalnych. Istotnym mankamentem tego podejścia jest dokonywanie oceny efektywności działania administracji w ramach poszczególnych gmin, gdy faktycznie społeczności lokalne organizują się w granicach obszarów funkcjonalnych. Jednocześnie narasta konkurencja między poszczególnymi gminami, co przeszkadza w koordynacji działań i m.in. prowadzi na obszarach metropolitalnych do dzięki suburbaniacji powodującej wzrost kosztów świadczenia usług publicznych w dłuższym czasie.

Przeciwstawną strategią dla samorządów terytorialnych funkcjonujących w obszarach metropolitalnych może być dążenie do stworzenia jednostki administracyjnej obejmującej cały ten obszar (schemat 2). Można to przeprowadzić przez łączenie gmin czy powiatów ziemskich z grodzkimi lub przez tworzenie specjalnych jednostek administracyjnych, takich jak zgłaszany w niektórych propozycjach legislacyjnych powiat metropolitalny. Taka strategia działania mogłaby przynieść możliwość pełnej koordynacji działań w zakresie kształtowania ładu przestrzennego i dostarczania usług publicznych. Efektywność

działań administracji samorządowej byłaby rozpatrywana w ramach obszarów faktycznie występujących powiązań społecznych i gospodarczych. Mogłaby ona sprzyjać budowaniu tożsamości mieszkańców z całym obszarem metropolitalnym. Jednocześnie strategia łączenia jednostek terytorialnych niesie istotne konsekwencje negatywne związane z osłabieniem rozwiniętych już więzi i mechanizmów demokratycznych w społecznościach lokalnych związanych z działalnością gmin i powiatów w dotychczasowych granicach.

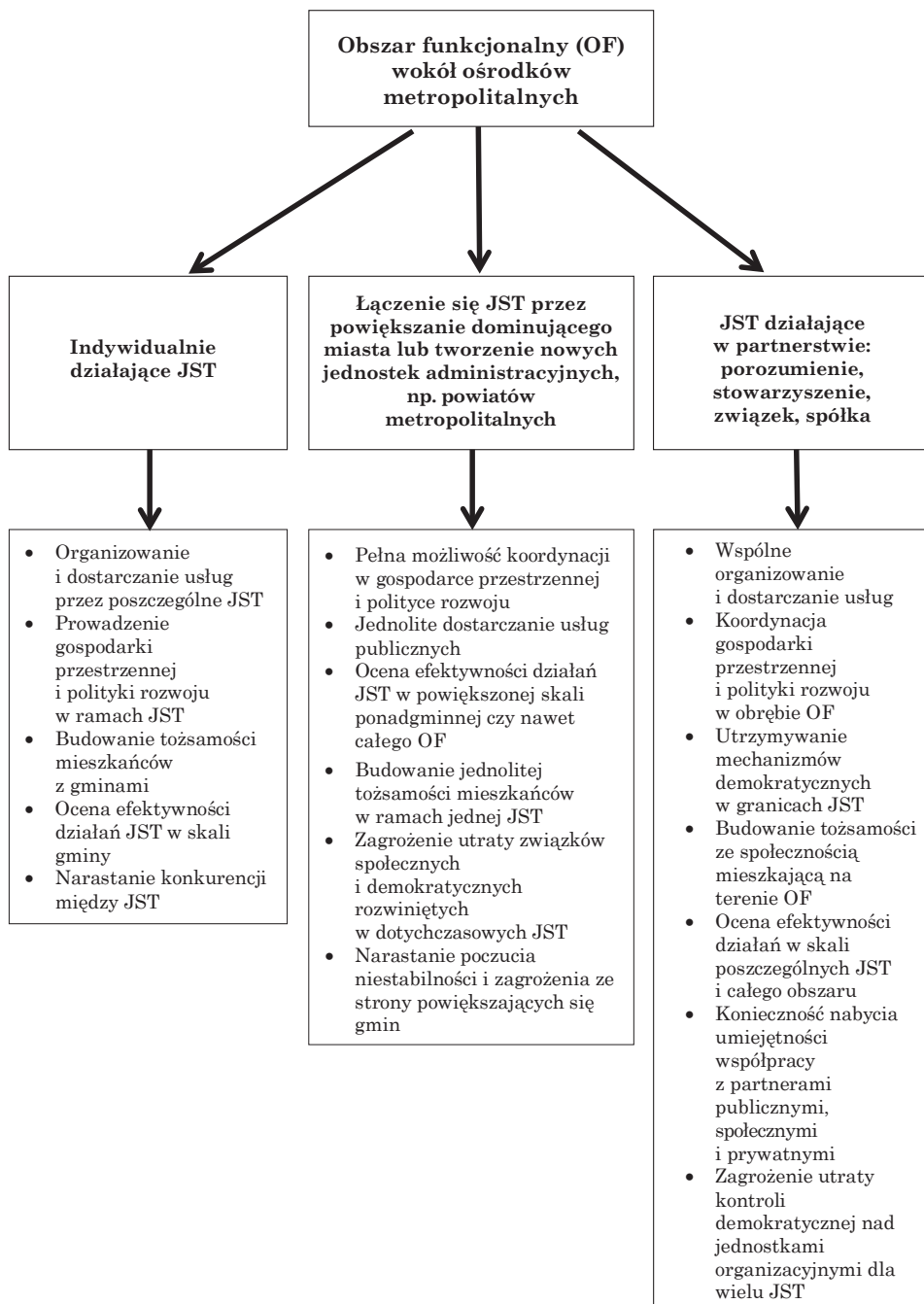
Trzecią strategią działania na obszarach metropolitalnych jest budowanie różnych form partnerstwa przez działające dotychczas jednostki administracyjne z otwarciem na podmioty z sektora społecznego i prywatnego (schemat 2). Takie podejście daje szansę na osiągnięcie korzyści dwóch poprzednich strategii i uniknięcie ich słabych stron. Umożliwia więc koordynację działań planistycznych i wspólną organizację usług publicznych w obszarze funkcjonalnym. Kontynuowane jest funkcjonowanie samorządów lokalnych w dotychczasowych granicach, co pozwala utrzymać rozwinięte dotychczas więzi lokalne i bliskość demokratycznie wybieranych przedstawicieli społeczności lokalnych działających w radach gmin. Jednocześnie powstaje możliwość budowania tożsamości lokalnej związanej z obszarami funkcjonalnymi, opartej na rozwijanej kooperacji w ramach partnerstwa. Różne jego rodzaje pozwalają utrzymać równowagę między korzyściami realizacji działań w większej skali oraz utrzymaniu kontroli demokratycznej nad procesami lokalnego rozwoju. Oczywiście jest, że ta strategia ma też słabe strony, do których należy zaliczyć niebezpieczeństwo utraty bezpośredniej kontroli demokratycznej nad jednostkami organizacyjnymi powoływanymi przez wiele jednostek samorządu terytorialnego, takimi jak spółki komunalne, związki międzygminne. Istotną trudnością w przyjęciu strategii opartej na kooperacji jest też konieczność rozwinięcia kultury współpracy zarówno na poziomie samorządów terytorialnych, jak i na poziomie działań poszczególnych pracowników administracji.

Przedstawione porównanie trzech strategii możliwych do przyjęcia przez JST leżących na obszarach funkcjonalnych, zwłaszcza takich, jak obszary metropolitalne, wskazuje wyraźnie na walory podejścia opartego na budowaniu więzi kooperacyjnych. Jednak to podejście umożliwia przyjęcie różnych instytucjonalnych form współpracy JST działających na obszarze funkcjonalnym, aby w sposób optymalny rozwiązywać problemy występujące na tym obszarze, przyspieszać zmiany oczekiwane przez społeczeństwo i środowiska gospodarcze oraz poprawiać pozycję konkurencyjną całego obszaru. Doświadczenia zagraniczne analizowane na podstawie przeglądowej literatury oraz doświadczenia polskich obszarów metropolitalnych pokazują, że znalezienie optymalnego rozwiązania instytucjonalnego dla formy współpracy wymaga uwzględnienia lokalnej specyfiki tworzącego się obszaru funkcjonalnego oraz działań podejmowanych na poziomie centralnym oraz aktywności na poziomie regionalnym i lokalnym).

Lokalnie rozwija się aktywność społeczna i gospodarcza prowadząca do tworzenia się więzi funkcjonalnych przekraczających granice administracyjne. Szczególnie duże znaczenie dla powstawania realnych obszarów

Schemat 2

Konsekwencje działań podejmowanych przez JST na obszarach funkcjonalnych



Źródło: opracowanie własne.

funkcjonalnych ma polityka rozwoju realizowana przez ośrodki miejskie gromadzące usługi wyższego rzędu dla otaczających obszarów. Na poziomie centralnym tworzone są warunki ustawowe oraz krajowa polityka regionalna i miejska uwzględniająca regionalną politykę unijną. To bezpośrednio wpływa na poszczególne JST, ich prawne możliwości działania oraz na ich skłonność do kooperacji z innymi podmiotami z sektora publicznego, społecznego i prywatnego.

Regionalna strategia rozwoju może sprzyjać rozwojowi oddolnie kształtujących się obszarów funkcjonalnych. Na powstające autonomicznie relacje społeczne i gospodarcze prowadzące do powstawania obszarów funkcjonalnych z ich specyficznymi potrzebami i wyzwaniem wpływają projekty centralne skierowane do grup JST znajdujących się w obszarach funkcjonalnych. Od jakości tych programów zależy, jak szybko będzie postępowało wdrażanie europejskiej polityki zakładającej wspieranie rozwoju zintegrowanego terytorialnie.

Instytucjonalna forma współpracy jest w dużej mierze uzależniona od dotychczasowych doświadczeń JST z danego obszaru funkcjonalnego w zakresie współpracy. Wpływ ma także wzajemne zaufanie budowane przez wspólne projekty i działania koordynacyjne. Istotny jest też rodzaj dominującej kultury organizacyjnej na poziomie władz samorządowych i personelu administracyjnego w poszczególnych JST, a zwłaszcza w mieście centralnym. Na ostateczną formę współpracy może też wpłynąć możliwość korzystania z zaplecza doradczego, którego dostępność może być wspierana z poziomu centralnego.

Przedstawiony model czynników wpływających na kształtowanie się lokalnego partnerstwa na obszarze funkcjonalnym (schemat 3, na s. 178), będący wynikiem obserwacji różnych form partnerstwa działających na wybranych polskich obszarach metropolitalnych oraz uwzględniający doświadczenia zagraniczne<sup>28</sup>, zwraca uwagę na znaczenie elastycznego podejścia do ich budowy. Ważna jest aktywna polityka centralna realizowana przez rozwiązania legislacyjne umożliwiające powstawanie różnych form instytucjonalnych współpracy oraz polityka promująca dążenie do koordynacji działań na obszarach funkcjonalnych i poprawy jakości usług publicznych<sup>29</sup>. Jednak zasadnicze znaczenie ma zdolność i gotowość JST do podejmowania współpracy. Te czynniki są obecnie na bardzo różnym poziomie w poszczególnych JST i uwzględniając to, należy pozostawić im możliwość wyboru strategii zaspokajania potrzeb społeczności na obszarach funkcjonalnych (schemat 2) oraz formy instytucjonalnej współpracy, jeśli zdecydują się na kooperację w ramach obszarów funkcjonalnych.

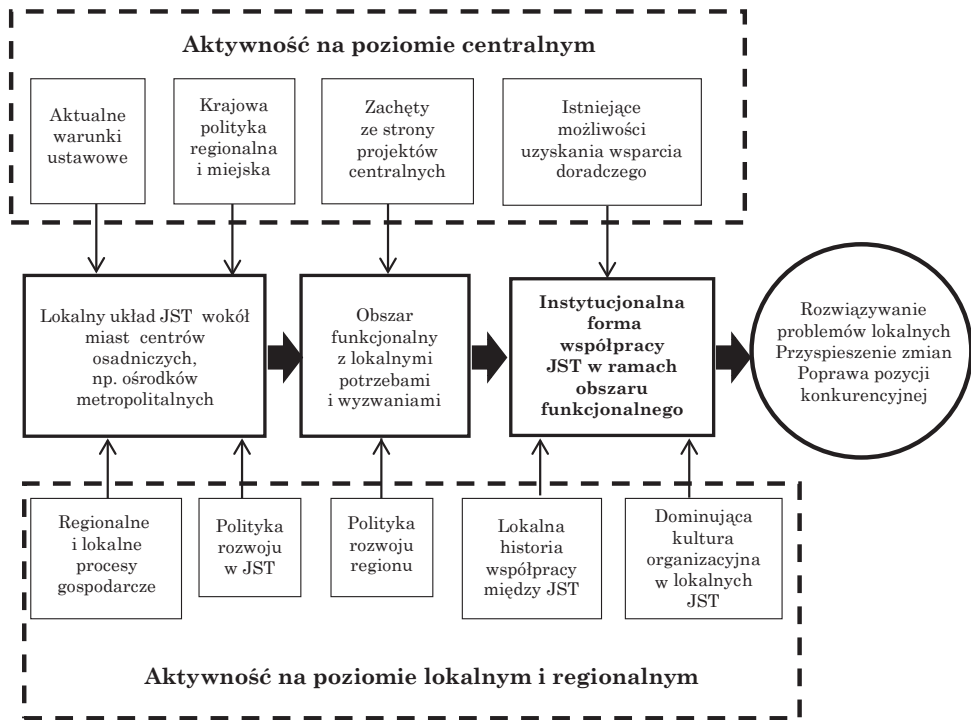
Jednocześnie ważne jest poszerzenie możliwości form instytucjonalnych, jakie mogą być dostępne dla JST chcących podjąć współpracę przy zachowaniu swobody wyboru ostatecznej formy po uwzględnieniu lokalnych uwarunkowań (schemat 3).

<sup>28</sup> J. F. Nowak, *Rozwój form i zakresu współpracy jednostek samorządu terytorialnego z partnerami zewnętrznymi*, w: *Prace z gospodarki przestrzennej: zjawiska i procesy współczesnego rozwoju społeczno-gospodarczego*, red. nauk. W. M. Gaczek, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, nr 247, Poznań 2012, s. 146-160.

<sup>29</sup> M. Lackowska, *Why Is Voluntary Co-operation Condemned to Failure? Reflections on the Polish and German Background*, „Lex Localis” 7, 2009, s. 347-369.

Schemat 3

Model czynników wpływających na kształtowanie się lokalnego partnerstwa na obszarze funkcjonalnym



Źródło: opracowanie własne.

## VII. PODSUMOWANIE

Przedstawione w artykule analizy literatury, dokumentów strategicznych formułowanych w organizacjach międzynarodowych i polskich instytucjach centralnych oraz doświadczenia projektu „Budowanie kompetencji do współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej jako narzędzi rozwoju lokalnego i regionalnego”<sup>30</sup> wskazują, że tworzenie różnych form partnerstwa pomaga sprostać wyzwaniom narastającym przed polskimi jednostkami samorządu terytorialnego działającymi w obszarach funkcjonalnych, zwłaszcza tych tworzących się wokół dużych miast. Zróżnicowany poziom współpracy

<sup>30</sup> Program „Rozwój miast poprzez wzmacnianie kompetencji jednostek samorządu terytorialnego, dialog społeczny oraz współpracę z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego” współfinansowany z środków MF EOG 2009-2014, realizowany przez stowarzyszenia samorządowe ZMP, ZPP i ZGWRP.

w ramach partnerstwa międzysamorządowego w Polsce oraz doświadczenia zagraniczne skłaniają do postulowania, aby zapewniono samorządom wolność wyboru zakresu i formy współdziałania z innymi JST.

Jednocześnie ważne jest, aby wzbogacić możliwości współdziałania przez ustawowe wprowadzenie nowych możliwości instytucjonalnych prowadzenia współpracy przez samorządy. Należy poszukiwać elastycznych form prowadzenia współdziałania dopasowanych do rzeczywistych potrzeb JST.

W artykule zaproponowano model czynników wpływających na kształtowanie się lokalnego partnerstwa na obszarze funkcjonalnym, co było celem przeprowadzonego postępowania badawczego opartego na przeglądzie literatury i dokumentów oraz obserwacji działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego leżące na terenie obszarów metropolitalnych. Szczególną uwagę poświęcono analizie działań podejmowanych na terenie aglomeracji poznańskiej, która jest obecnie prekursorem inicjatyw oddolnych w kraju w dziedzinie budowania spójności instytucjonalnej na obszarach metropolitalnych. Zaproponowany model może pomóc zrozumieć uwarunkowania działań przy aktywnym budowaniu spójności metropolitalnych obszarów funkcjonalnych odgrywających kluczową rolę w utrzymaniu konkurencyjności Polski.

Istotną zaletą partnerstwa międzysamorządowego jest uzyskiwanie szeregu korzyści wynikających z powiększenia skali działania przy jednoczesnym pozostawieniu demokratycznie wyłanianych władz blisko społeczności lokalnej. Społeczeństwo otrzymuje nowe lub wyższej jakości usługi publiczne przy minimalizowanej łącznej wysokości kosztów świadczenia usług publicznych, a jednocześnie utrzymuje się dotychczasową odległość do administracji samorządowej kierowanej przez demokratycznie wybieranych jego przedstawicieli.

Pewnym zagrożeniem w wypadku niektórych form partnerstwa może być utrata bezpośredniej demokratycznej kontroli, gdy powoływane są nowe instytucje zajmujące się świadczeniem usług dla współpracującej grupy samorządów. Ważnym zadaniem przy tworzeniu nowych rozwiązań organizacyjnych obsługujących większą liczbę jednostek samorządu terytorialnego i przy wykorzystywaniu wzorców z gospodarki rynkowej zapewniających wysoką efektywność ekonomiczną jest więc wskazanie form obywatelskiej kontroli tworzonych rozwiązań instytucjonalnych. Potrzebne jest także kształcenie kompetencji menedżerskich w zakresie organizowania i prowadzenia partnerstwa międzysamorządowego. Sprzyjająca współpracy kultura organizacyjna może okazać się kluczowa dla powodzenia podejmowanych prób współdziałania międzysamorządowego.

## THE MODEL OF COHESION DEVELOPMENT OF METROPOLITAN AREAS

## Summary

The paper analyses the experience of local government units of the Poznań agglomeration in the development of various forms of cooperation. Particular attention has been devoted to the recognition and presentation of institutional forms of cooperation in emerging metropolitan functional areas.

The results of a research in the development of forms of cohesion in the Poznań agglomeration are shown in the context of the current European territorially oriented development policy that emphasizes supporting the development of functional areas. Special attention is paid to the policy to deal with the challenges arising from increasing functional connections in metropolitan areas. Current activities in the Polish emerging functional metropolitan areas are discussed in light of the currently emerging Polish territorial based policy. The paper draws special attention to the strengthening of cooperation between local authorities and cooperation with other sectors of the functional areas with special emphasis on metropolitan areas.

The result of the research presented in the paper is the proposal to build a model of cohesion in metropolitan areas. The model takes into account the recommendations of European and Polish policy, the changing national legislative framework and local conditions and experience.