

**Tomasz Kaczmarek, Łukasz Mikuła, Radosław Bul,
Marzena Walaszek, Justyna Wilk**

*Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Wydział Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej
Zakład Systemów Osadniczych i Zarządzania Terytorialnego
tomkac@amu.edu.pl, mikula@amu.edu.pl, bul@amu.edu.pl,
marwal@amu.edu.pl, jwilk@amu.edu.pl*

Między konkurencją a współpracą. Relacje miasto centralne–suburbia na przykładzie aglomeracji poznańskiej

Zarys treści: Niniejszy artykuł, odwołując się do współczesnych koncepcji rozwoju obszarów zurbanizowanych i zarządzania terytorialnego na terenach wielkomiejskich (metropolitalnych), ma na celu analizę relacji funkcjonalnych i przestrzennych, jakie zachodzą między miastem centralnym a suburbiami. Podjęta została próba spojrzenia na ich charakter i siłę z punktu widzenia zaawansowania procesów suburbanizacji oraz praktyki zarządzania i planowania w całym regionie miejskim. Jako studium przypadku analizie poddano aglomerację poznańską, gdzie silnej suburbanizacji, rezydencjalnej i gospodarczej, towarzyszą zjawiska zarówno konkurencji jak i współpracy międzygminnej. Głównym celem pracy jest ich identyfikacja w takich dziedzinach, jak: planowanie przestrzenne, transport publiczny i usługi edukacyjne.

Słowa kluczowe: suburbanizacja, zarządzanie terytorialne, planowanie przestrzenne, edukacja, transport, aglomeracja poznańska

Wprowadzenie

Obszary miast i suburbów, traktowane łącznie jako aglomeracje miejskie i szerzej jako obszary metropolitalne, stały się w ciągu kilku ostatnich dekad złożonymi strukturami osadniczymi, administracyjnymi i gospodarczymi. Ich istotę wyrażają, niezależnie od szerokości geograficznej, takie cechy, jak (Kaczmarek 2016):

1. wielkomiejski układ osadniczy składający się z dużego miasta centralnego (lub kilku miast), strefy podmiejskiej oraz powiązanej z aglomeracją miejską strefy funkcjonalnej, wyznaczonej często zasięgiem powiązań, np. intensywnością dojazdów do pracy;

2. wielość jednostek administracyjnych szczebla lokalnego, na które składają się gminy o różnym statusie administracyjnym (wiejskie, miejsko-wiejskie i miejskie) oraz – w przypadku dużych aglomeracji – jednostki subregionalne o statusie powiatów, departamentów, hrabstw, prowincji itp.;
3. liczne sieci infrastrukturalne i transportowe oraz powiązania przestrzenno-funkcjonalne, wyrażające się przepływem dóbr, osób, kapitału i informacji.

W tak złożonych strukturach osadniczych zachodzą nieuniknione procesy konkurencji i współdziałania. Jednostki terytorialne wzajemnie ze sobą konkurują o mieszkańców, inwestorów, turystów, środki publiczne, prestiż itd. (Lever 1999). Jednocześnie, jak podkreśla się w literaturze (m.in. Jouve, Lefevre 2002, Heinelt, Kübler 2005), przewagi kooperacyjne i efekty mnożnikowe skłaniają samorządy coraz bardziej do współpracy politycznej, kooperacji w świadczeniu usług publicznych i rozbudowie prawno-organizacyjnych, zinstytucjonalizowanych form współzarządzania. Autorzy raportu „The OECD Metropolitan Governance Survey” wskazują, że na 178 analizowanych obszarów metropolitalnych w Europie i w USA w większości mają miejsce różne formy zintegrowanego zarządzania (Ahrend i in. 2014). Szczególnie bogate są niemieckie doświadczenia związane z koordynacją planowania przestrzennego, integracją transportu publicznego oraz zarządzania usługami publicznymi w obrębie regionów metropolitalnych (zob. Kaczmarek, Mikuła 2007).

Niniejszy artykuł, odwołując się do współczesnych koncepcji suburbanizacji i kształtowania się zarządzania na obszarach wielkomiejskich (metropolitalnych), ma na celu analizę relacji, jakie zachodzą między miastem centralnym a suburbiami. Podejmuje on próbę spojrzenia na ewolucję miejskiego układu osadniczego i charakter relacji miasta i strefy podmiejskiej w odniesieniu do praktyki zarządzania i planowania w całej aglomeracji/obszarze metropolitalnym.

Zasadnicze pytania, na jakie odpowiedzi poszukują autorzy brzmią:

1. W jakich dziedzinach, w świetle koncepcji zarządzania publicznego na obszarach wielkomiejskich (*metropolitan government, public choice, metropolitan governance*), dominują w relacji miasto–gminy podmiejskie procesy konkurencji, a w jakich procesy współpracy i integracji?
2. Jaka jest zależność między zaawansowaniem procesu suburbanizacji, swego rodzaju emancypacją funkcjonalną gmin podmiejskich, a procesem integracji zarządzania metropolitalnego?

W pierwszej części artykułu przedstawiono istotę procesów konkurencji i współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego, odnosząc je do specyfiki aglomeracji miejskich. Ukazano współczesne oblicza suburbanizacji i koncepcje zarządzania obszarami silnie zurbanizowanymi oraz roli, jaką odgrywa w nich strefa podmiejska. W oparciu o te ustalenia w drugiej części artykułu jako studium przypadku zaprezentowano aglomerację poznańską, poddając analizie relacje konkurencji i współpracy między lokalnymi jednostkami samorządu terytorialnego na tym obszarze. Aglomeracja poznańska jest przykładem dynamicznej suburbanizacji zarówno pod względem gospodarczym, jak i mieszkaniowym. W latach 2002–2019 liczba mieszkańców gmin powiatu poznańskiego wzrosła o 48,2%. Z liczbą 399,3 tys. mieszkańców (2019 r.) jest on największym

powiatem ziemskim w Polsce. Do bardziej szczegółowej analizy wybrano niewralgiczne sfery związane z funkcjonowaniem aglomeracji miejskiej, takie jak planowanie przestrzenne, organizacja transportu oraz usług społecznych (tu: edukacyjnych). Autorzy wymienionego raportu OECD wskazują je jako główne dziedziny integracji zarządzania na obszarach metropolitalnych na świecie¹.

W pracy wykorzystano wyniki badań nad aglomeracją poznańską, materiały z ekspertyz i studiów, wykonanych w Centrum Badań Metropolitalnych Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, którego współpracownikami od 10 lat są autorzy niniejszego artykułu.

Konkurencyjność versus współpraca lokalnych jednostek terytorialnych

Pojęcie konkurencyjności wywodzi się z gospodarki rynkowej, jednak w odniesieniu do jednostek terytorialnych, w tym miast i gmin, ma nieco inne podłoże i uwarunkowania niż w przypadku przedsiębiorstw. Przede wszystkim konkurencyjność jednostek terytorialnych jest zjawiskiem silnie osadzonym w przestrzeni (w omawianym przypadku – silnie zurbanizowanej), którą określa jej struktura przestrzenno-funkcjonalna, w tym organizacja takich elementów, jak zasoby naturalne, infrastruktura i dostępność transportowa, infrastruktura techniczna i społeczna, a przede wszystkim struktura i zasobność gospodarki (Raczyk i in. 2012). Budd i Hirmis (2004) wskazują, że konkurencyjność terytorialna jest rezultatem, a nie podstawą efektywności ekonomicznej mierzonej za pomocą różnorodnych wskaźników. Nie można zatem powiedzieć, że jednostki terytorialne są zaangażowane w proces konkurencji wszechstronnie i bezpośrednio (Boschma 2004, Budd, Hirmis 2004).

Do elementów, o które jednostki terytorialne, w tym miasta i gminy, wzajemnie ze sobą konkurują, należy zaliczyć (por. Lever 1999):

- mieszkańców, z którymi wiąże się określony poziom dochodów, kapitał ludzki i społeczny, siła polityczna i wzrost popytu,
- inwestorów i podmioty gospodarcze, a także instytucje otoczenia biznesu, wspierające rozwój lokalnej przedsiębiorczości,
- użytkowników zewnętrznych, w tym turystów odwiedzających gminę, będących jednym ze źródeł dochodów lokalnej społeczności i wpływających na rozwój gminy,
- zasoby siły roboczej, pokrywające zapotrzebowanie na pracowników zgłaszane przez zlokalizowane w gminie firmy,
- środki publiczne z funduszy krajowych i międzynarodowych,
- inwestycje w produkcję dóbr i usług, infrastrukturę techniczną i społeczną,

¹ Według raportu na 178 analizowanych obszarów metropolitalnych w Europie i w USA w większości mają miejsce różne formy zintegrowanego zarządzania. 81% wdraża wspólny marketing gospodarczy, 78% zajmuje się integracją transportu publicznego, 67% koordynacja planowania przestrzennego, 35% gospodarką komunalną, a 29% usługami społecznymi.

- lokalizację wydarzeń i imprez o znaczeniu ponadlokalnym, np. targów, wystaw, imprez kulturalnych i sportowych.

O tym, na ile jednostka terytorialna jest konkurencyjna w stosunku do pozostałych, decyduje szereg czynników. W przypadku obszarów zurbanizowanych będą to przede wszystkim czynniki związane z przyciąganiem inwestorów i rozwojem lokalnej przedsiębiorczości, a więc infrastruktura transportowa, techniczna i społeczna, siła lokalnej gospodarki oraz wielkość rynku pracy. Są też czynniki wynikające z pewnych naturalnych uwarunkowań przyrodniczych i lokalizacji geograficznej, np. odległość od rozwiniętego ośrodka gospodarczego bądź węzła komunikacyjnego, ceny gruntów pod budownictwo mieszkaniowe, dostęp do zasobów środowiska przyrodniczego, np. do akwenów i terenów leśnych. Te ostatnie mają szczególne znaczenie dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego i tym samym przyciągania nowych mieszkańców.

Część czynników konkurencyjności pozostaje poza wpływem lokalnej władzy, np. przestrzenna lokalizacja gminy, niektóre zasoby naturalne, czy też czynniki miękkie, takie jak prawo krajowe i centralne rozwiązania instytucjonalne. Pozostałe czynniki mogą być jednak w mniejszym lub większym stopniu kształtowane przez samorząd terytorialny, np. tereny pod zabudowę, dostęp do lokali mieszkalnych, atrakcje i placówki turystyczne, infrastruktura techniczna, możliwości wypoczynkowe, siła robocza i przedsiębiorcy, kapitał społeczny, miejsca pracy, usługi publiczne i komercyjne, placówki oświatowe i sportowe, instytucje kultury, organizowane imprezy, klimat społeczny, obsługa w urzędzie gminy itd. (por. Sztando 2001, Adamowicz 2008, Szaja 2013). Konkurencja, będąca efektem działań mechanizmów rynkowych w warunkach liberalnej gospodarki oraz komercjalizacji i prywatyzacji wielu usług, dotyczy także usług sektora publicznego, takich jak transport zbiorowy, usługi komunalne i społeczne (edukacyjne, kulturalne). Relacje konkurencyjne mogą być wreszcie efektem rywalizacji i ambicji poszczególnych władarzy lokalnych, działających na aglomeracyjnej/metropolitalnej arenie politycznej.

Ze współdziałaniem terytorialnym wiążą się korzyści skali i synergii, a więc przewagi konkurencyjne aglomeracji miejskich w skali regionalnej, krajowej i międzynarodowej (m.in. Herrschel, Newman 2002, Jouve, Lefevre 2002, Salet i in. 2003, Heinelt, Kübler 2005). Aby je osiągnąć, koniecznością staje się zintegrowane zarządzanie, szczególnie w odniesieniu do zadań (za Kaczmarek 2016):

- które wymagają współdziałania z uwagi na sieciowy lub ciągły przestrzennie charakter zjawisk (np. transport publiczny, planowanie przestrzenne, rynek pracy),
- które w sytuacji kooperacji mogą przyczyniać się do lepszego, bardziej efektywnego dostarczania usług (np. wspólne świadczenie i zarządzanie usługami społecznymi o ponadlokalnym znaczeniu),
- które których skuteczność wzrasta wraz z powiększaniem się terytorium (np. promocja turystyczna, inwestycyjna),
- które wynikają z zasady solidarności, tzn. podziału kosztów, odpowiedzialności między jednostkami, których mieszkańcy korzystają z określonych usług (szczególne znaczenie ma to na obszarach metropolitalnych, gdzie mieszkańcy

strefy podmiejskiej korzystają z usług świadczonych przez instytucje miasta centralnego).

U podstaw współpracy leży potrzeba rozwiązywania określonych problemów funkcjonowania złożonych organizmów wielkomiejskich. Większość znajduje się w gestii i kompetencjach podmiotów administracji publicznej, w tym przede wszystkim samorządowej. Kluczowe jest więc rozpatrzenie kwestii relacji między jednostkami terytorialnymi tworzącymi układ wielkomiejski oraz ich roli jako rywali i partnerów w procesie integracji zarządzania.

Złożoność obszarów wielkomiejskich wyzwaniem dla zarządzania terytorialnego

Jak zauważa Harasimowicz (2018), dla rozwoju miast coraz większe znaczenie ma obecnie nie tylko obszar samego miasta, ale także tereny je otaczające. Funkcjonalne powiązania między tymi obszarami powodują, że powstają bardziej skomplikowane układy miejskie, a rozpatrywanie czy planowanie rozwoju miast tylko w obrębie ich granic administracyjnych stało się niewystarczające. Jedną z ważniejszych kwestii, zarówno naukowych, jak i praktycznych, jest ewolucja, charakter i siła zależności między jednostkami terytorialnymi tworzącymi układ wielkomiejski, w szczególności między terenami podmiejskimi a miastem centralnym. Podczas gdy klasyczne obszary podmiejskie o funkcjach sypialnianych wydawały się wysoce zależne od rozwoju rdzenia miejskiego, to współczesne suburbia wykazują bardziej złożone relacje z miastem centralnym (Fishman 1987). Zamiast struktury koncentrycznej i dychotomii miasto–przedmieścia, jako bardziej adekwatny do rzeczywistości obraz obszaru metropolitalnego proponuje się metaforę „archipelagu” różnych przestrzeni społecznych i gospodarczych, składających się z wyspecjalizowanych wysp. Dotychczasowe jednostronne powiązania przedmieść z miastem, oparte na dojazdach do pracy i korzystaniu z funkcji miejskich, zmieniają się w powiązania dwustronne lub wielostronne. Dochody jednostek podmiejskich nie są już uzależnione w tak wysokim stopniu jak wcześniej wyłącznie od statusu materialnego swoich mieszkańców, ale także związane są z intensywnością i rodzajem prowadzonej działalności gospodarczej (Salet i in. 2015). Od około dwóch dekad w literaturze naukowej coraz częściej odnotowuje się powolną zmianę historycznego kształtu procesu suburbanizacji, polegającą na „emancypacji” czy też „wychodzeniu” przedmieść z cienia miasta (zob. Kaczmarek 2020). Ma to miejsce w Ameryce Północnej i Europie Zachodniej oraz w Azji (Japonia), gdzie przedmieścia podlegają procesowi postsuburbanizacji, polegającej na zagęszczaniu zabudowy i rozwoju wielofunkcyjnym. Proces suburbanizacji w krajach wysokorozwiniętych przybiera więc nową formę jakościową, polegającą na bardziej kompleksowej dywersyfikacji funkcjonalnej podmiejskich jednostek osadniczych (Phelps, Wu 2011, De Jong 2014). Keil i Hamel (2015) dostrzegają w fazie postsuburbanizacji ewolucję części przedmieść w wielofunkcyjne,

heterogeniczne społecznie i kulturowo jednostki terytorialne o coraz bardziej samowystarczalnym charakterze.

Coraz bardziej skomplikowana struktura przestrzenno-funkcjonalna i złożoność polityczno-administracyjna aglomeracji miejskich/obszarów metropolitalnych stanowi poważne wyzwanie dla zarządzania terytorialnego. Od kiedy problemy koordynacji procesów rozwojowych na obszarach silnie zurbanizowanych przestały być rozwiązywane przede wszystkim w drodze powiększania granic administracyjnych wielkich miast i przyłączania do nich sąsiednich gmin, pojawiło się nieustanne poszukiwanie alternatywnych modeli ustrojowych i organizacyjnych. Nastąpił w tym zakresie wyraźny spór pomiędzy dwiema głównymi „tradycjami” intelektualnymi (Ostrom 1972), definiowany jako konfrontacja pomiędzy „regionalistami” – zwolennikami reformy metropolitalnej lub szerszej centralizacji/konsolidacji – a „lokalistami” czyli zwolennikami decentralizacji/fragmentacji, utożsamianymi z koncepcją wyboru publicznego (Parks, Oakerson 2000, Blatter 2006). Obie klasyczne orientacje były punktem wyjścia dla rozwoju dalszych koncepcji, w tym pojawiającego się od lat 90. XX w. nurtu nowego regionalizmu (Savitch, Vogel 2000).

Zwolennicy tradycji „regionalnej” i reformy metropolitalnej postrzegają administracyjnie rozdrobiony charakter obszarów metropolitalnych jako podstawowy problem dla działań publicznych (Wood 1961). Reforma oznaczać ma zatem w pełni zintegrowany i zinstytucjonalizowany system zarządzania na poziomie metropolitalnym, a głównym argumentem na jej rzecz jest teza, że rozwojowi gospodarczemu i społecznemu organizmowi miejskiemu powinny równocześnie towarzyszyć odpowiednie przemiany w sferze instytucjonalnej (Lefèvre 1998). Praktyczną realizacją tych założeń jest najczęściej wprowadzenie dwuszczeblowego systemu zarządzania na obszarze metropolitalnym, w którym istniałby zarówno samorząd lokalny, jak i metropolitalny (*metropolitan government*). Tego rodzaju rozwiązanie ma w założeniu łagodzić napięcia pomiędzy tożsamością lokalną i partycypacją społeczną z jednej strony a optymalizacją funkcjonalną i zwiększaniem efektywności usług publicznych z drugiej (Williams 1999).

Druga z klasycznych tradycji intelektualnych wywodzi się z teorii publicznego wyboru (*public choice*, Tiebout 1956, Ostrom i in. 1961, Bish, Ostrom 1974). U jej podstaw tkwi ekonomiczna analiza procesów zarządzania publicznego w ramach obszaru metropolitalnego. Z tej perspektywy fragmentacja terytorialno-administracyjna i brak konsolidacji instytucjonalnej stanowią naturalne środowisko dla pożytecznej konkurencji pomiędzy jednostkami lokalnymi. Sprzyja ona efektywności zarządzania, zapobiega przerostowi administracji i wymusza świadczenie obywatelom usług publicznych na odpowiednim poziomie. W przeciwnym wypadku, gdy mieszkańcy są niezadowoleni z jakości usług publicznych i polityki władz lokalnych w miejscu aktualnego zamieszkania, „zagłosują nogami” i przeprowadzą się do innej lepiej zarządzanej gminy, na tym samym obszarze metropolitalnym (Koch 2013). Współpraca pomiędzy jednostkami lokalnymi jest możliwa i w niektórych przypadkach jak najbardziej pożądana, ale o jej zakresie i powinna decydować racjonalność ekonomiczna i dobrowolna decyzja zainteresowanych

gmin. W każdym sektorze polityki publicznej może ona przyjmować inne zasięgi przestrzenne i modele organizacyjne.

Rozwijająca się od lat 90. XX w. koncepcja nowego regionalizmu próbuje przewyciężyć podziały pomiędzy dwoma klasycznymi stanowiskami doktrynalnymi. Z ideami reformy metropolitalnej łączy ją podkreślanie integralności obszaru metropolitalnego jako naturalnie ukształtowanego organizmu społeczno-gospodarczego, który w związku z tym powinien być również odpowiednią areną dla zbiorowych działań politycznych i budowania zdolności zarządzania (*capacity to govern*). Z podejściem wyboru publicznego nowy regionalizm łączy sceptycyzm wobec odgórnie narzucanych, sztywnych i onnipotentnych form instytucjonalnych planowania i administracji na poziomie metropolitalnym. Nowy regionalizm nawiązuje również bardzo silnie do ekonomicznych podstaw funkcjonowania obszarów metropolitalnych, choć różnice akcentów są istotne. Zamiast będących w centrum zainteresowania perspektywy *public choice* kwestii efektywności usług publicznych, nowy regionalizm podkreśla rolę działania na rzecz ogólnego rozwoju gospodarki w skali obszaru metropolitalnego. Z kolei o ile reforma metropolitalna i wybór publiczny łączą się w imperatywie zinstytucjonalizowanych ram działania politycznego na jednym konkretnym albo metropolitalnym (reforma) albo lokalnym (wybór publiczny) poziomie terytorialno-administracyjnym, nowy regionalizm zakłada luźne sieci działające na różnych poziomach politycznych, obejmujące szeroki zakres podmiotów i interakcji.

Pytania o zaawansowanie procesów suburbanizacji i wynikające z tego problemy dla zarządzania terytorialnego stają się coraz bardziej istotne także w badaniach polskich miast (Kaczmarek 2020). Suburbanizacja rezydencjalna, w sensie ilościowym, zbliża się do poziomu krajów europejskich, gdzie od kilku już dekad ponad połowa mieszkańców regionów miejskich zamieszkuje tereny poza miastem centralnym. Takie cechy ustrojowe, jak silny samorząd lokalny i jego samodzielne władztwo planistyczne sprzyjają żywiołowym procesom suburbanizacji, które w przeciwieństwie do większości krajów wysoko rozwiniętych nie zostały objęte procesami integracji zarządzania i kontroli planowania przestrzennego. W tej fazie suburbanizacji, którą wciąż można nazwać klasyczną, najbardziej zauważalne są relacje konkurencyjne – o mieszkańców i inwestycje.

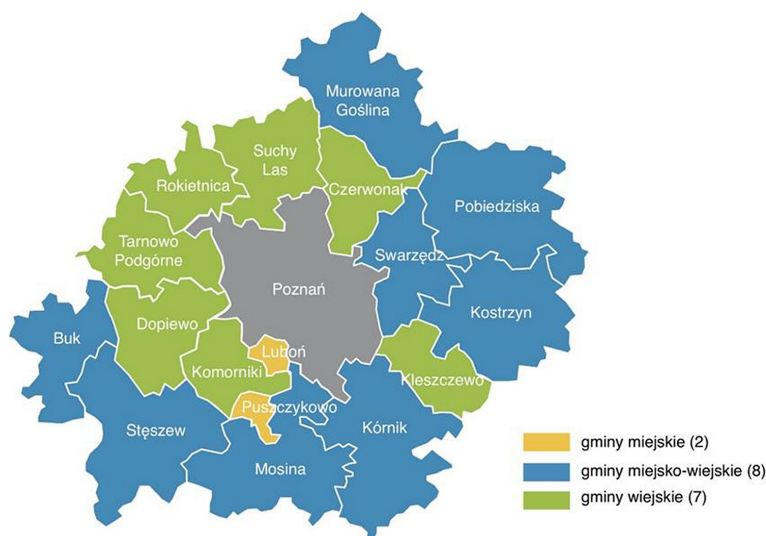
Od kilku lat emancypacji samorządowej, politycznej i planistycznej przedmieść polskich miast towarzyszy ich emancypacja funkcjonalna. Jej symptomy są szczególnie zauważalne w strefach podmiejskich największych polskich miast, np. w powiecie poznańskim, piaseczyńskim, wrocławskim czy gdańskim. Dochody budżetów na 1 mieszkańca najbardziej dynamicznych gmin podmiejskich przewyższają już te rejestrowane w miastach centralnych. Lokalizują się w nich duże podmioty gospodarcze (w tym zagraniczne), a rynki pracy są nieproporcjonalnie duże do liczby ich mieszkańców. Wzrostowi siły ekonomicznej przedmieść towarzyszy rozwój infrastruktury społecznej i oferowanie mieszkańcom coraz lepszych warunków nie tylko pracy, ale i zamieszkania, korzystania z usług i spędzania czasu wolnego. Od około dekady w polskich aglomeracjach podejmowane są także działania mające na celu koordynację bądź integrację zarządzania, czego dobrym przykładem wydaje się obszar aglomeracji poznańskiej, traktowany

w niniejszym artykule jako studium przypadku terenu objętego procesami intensywnej suburbanizacji, skutkującej zmianami relacji miasto centralne–gminy podmiejskie i powstaniem różnych form współpracy międzygminnej.

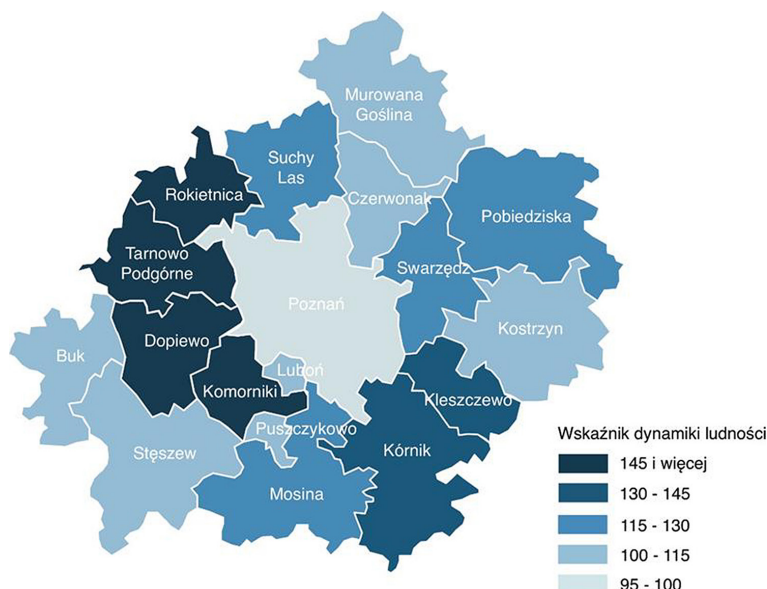
Proces suburbanizacji i jego implikacje dla integracji zarządzania w aglomeracji poznańskiej

Agglomeracja poznańska to miasto Poznań oraz strefa podmiejska, obejmująca zasadniczo miasta i gminy powiatu poznańskiego (ryc. 1). W tak zarysowanych granicach aglomeracja o powierzchni 2162 km² liczy 926,8 tys. mieszkańców (2018 r.), przy średniej gęstości zaludnienia 428 os./km². Udział liczby ludności zamieszkującej powiat poznański w całej aglomeracji wzrósł w latach 1990–2010 z 27,0% do 42,2%. Według prognoz GUS w 2035 r. cała aglomeracja liczyć będzie 970 tys. mieszkańców, a powiat poznański osiągnie 480 tys. osób i niemal zrówna się liczbą ludności z Poznaniem (490 tys.).

Proces wyludniania się miasta centralnego przy jednoczesnym dynamicznym wzroście zaludnienia gmin podmiejskich ma miejsce już od początku lat 90. XX w., a jego wysokie natężenie utrzymało się również w ostatniej dekadzie (ryc. 2). Głównym powodem tych zmian są migracje rezydencjalne mieszkańców Poznania, którzy stanowią około 65% przyrostu zaludnienia w gminach powiatu poznańskiego (Raport z badania... 2016). Redystrybucji ludności towarzyszą zmiany struktury wieku, charakteryzujące się odmładzaniem się populacji gmin podmiejskich i starzeniem populacji Poznania.



Ryc. 1. Podział aglomeracji poznańskiej na jednostki administracyjne
Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 2. Dynamika zmian zaludnienia w aglomeracji poznańskiej w latach 2010–2018 (2010=100%)

Źródło: opracowanie własne.

W tabeli 1 przedstawiono wybrane wskaźniki charakteryzujące rozwój społeczno-gospodarczy aglomeracji poznańskiej w podziale na ośrodek centralny i strefę podmiejską, w której wyróżniono jedną z najsilniej rozwiniętych gmin

Tabela 1. Wybrane wskaźniki rozwoju demograficznego i gospodarczego Poznania, powiatu poznańskiego (średnia dla 17 gmin) i gminy Tarnowo Podgórne (2018 r.)

Wskaźnik	Poznań	Powiat poznański	Gmina Tarnowo Podgórne
Liczba ludności w 2018 r.	536438	390308	27069
Zmiany zaludnienia 2010–2018 (2010=100%)	97	125	118
Saldo migracji ogółem na 1000 ludności	-3,5	17,0	28,1
Ludność w wieku poprodukcyjnym (%)	24,5	16,0	16,7
Dochody gminy w zł ogółem na 1 mieszkańca	6789,58	5362,4	8373,7
Dochody z CIT na 1 mieszkańca	269,67	117,5	546,2
Dochody z PIT na 1 mieszkańca	2077,97	1494,4	2244,1
Liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym	354,44	258,5	357,2
Liczba podmiotów gospodarczych w sekcjach J–N* na 1000 mieszkańców	76,7	42,5	58,6
Liczba pracujących na 1000 mieszkańców	459	331	1 051
Poziom bezrobocia	1,3	1,1	1,2

*Sekcje J–N: informacja i komunikacja, finanse i nieruchomości, działalność profesjonalna, naukowa i techniczna, usługi dla biznesu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS (2020).

– Tarnowo Podgórne. Gmina ta konsekwentnie rozwija własne funkcje konkurencyjne względem Poznania i innych gmin aglomeracji. Jest przykładem rosnącej samowystarczalności nie tylko w zakresie oferty mieszkaniowej i rynku pracy, ale także infrastruktury społecznej.

Suburbanizacji rezydencjalnej, od czasu transformacji systemowej, a szczególnie po 2004 r., towarzyszy suburbanizacja gospodarcza, w dużej mierze będącą efektem globalizacji. W 17 gminach powiatu poznańskiego firmy zagraniczne zainwestowały do 2018 r. 9,2 mld zł, co daje strefie podmiejskiej Poznania 4 miejsce w kraju, po Warszawie (81,8 mld zł), Krakowie (10,1 mld zł), Wrocławiu (zbliżona wartość do powiatu – 9,6 mld zł) i przed samym Poznaniem (7,6 mld), a w przeliczeniu na jednego mieszkańca trzecie miejsce w kraju po Warszawie i powiecie piaseczyńskim. Przykładem gospodarczego postsuburbium jest niegdyś głównie rolnicza i sypialniana (12,2 tys. mieszkańców w 1990 r.) gmina Tarnowo Podgórne pod Poznaniem, zamieszkiwana obecnie (2018 r.) przez 27,1 tys. osób. Działa w niej ponad 5 tys. firm, które oferują blisko 40 tys. miejsc pracy (łącznie z sezonowymi, Płoszaj 2016)². Ponad 250 firm to podmioty z udziałem kapitału zagranicznego, które zainwestowały w gminie blisko 4 mld zł. W 2018 r. gmina osiągała 546 zł na 1 mieszkańca z podatku CIT od dochodów przedsiębiorstw (wg danych BDL GUS), co stawiało ją na 7 miejscu w grupie najbardziej zamożnych gmin w Polsce (dla przykładu w podmiejskiej gminie Nadarzyn pod Warszawą było to 340 zł, a w gminie Kobierzycy pod Wrocławiem 351 zł).

W aglomeracji poznańskiej, podobnie jak w całej Polsce, w obliczu liberalnego prawa planistycznego większość nowych potencjałów pojawiających się w strefie podmiejskiej nie była podporządkowana systemowo zarządzanym procesom integracji przestrzennej czy funkcjonalnej i jest wynikiem działań pojedynczych podmiotów i ich aktywności. Przynosi to zdecydowanie korzyści ekonomiczne, często jednak o doraźnym charakterze, przy znacznych kosztach społecznych (Parysek 2008). Dobra koniunktura na nieruchomości niezabudowane przemienia się nieraz w dłuższym okresie w problemy z ich zagospodarowaniem, połączeniem medialnym czy skomunikowaniem transportem publicznym, a także odpowiednim do potrzeb wyposażeniem w placówki usług społecznych.

W ostatnich trzech dekadach doszło więc nie tylko do ważnych przekształceń funkcjonalnych i przestrzennych, ale też eskalacji problemów, z którymi coraz trudniej radzą sobie samorządy lokalne. Do najważniejszych należy zaliczyć:

- zmniejszanie się liczby ludności Poznania na rzecz terenów podmiejskich, powolna degradacja niektórych dzielnic, zanik funkcji miastotwórczych na ich terenie;
- silny rozwój budownictwa mieszkaniowego w gminach podmiejskich, przybierający niejednokrotnie postać *urban sprawl*, czyli rozlewania się zabudowy poza zwarte osiedla, co rodzi zwiększone koszty budowy dróg i sieci infrastruktury technicznej i społecznej;

² To drugi w Wielkopolsce – po Poznaniu – rynek pracy dla dojeżdżających (większy niż rynek pracy np. Kalisza, Ostrowa Wlkp. czy Leszna). Dane GUS z 2006 r. wskazywały, że do stałej pracy na terenie gminy przyjeżdżało prawie 8,4 tys. osób, głównie z Poznania. Z kolei mieszkańców Tarnowa wyjeżdżających do pracy poza gminę było zaledwie 1,8 tys.

- rozwój na dużą skalę zjawiska migracji wahadłowych między miejscem pracy, zamieszkania i usług, nie tylko z obszaru podmiejskiego do Poznania, ale także z miasta do sąsiednich gmin, za którym nie nadąża rozwój infrastruktury transportowej;
- narastanie problemów transportowych (kongestia) uniemożliwiających sprawne podróżowanie w obrębie aglomeracji;
- utrzymywanie przez Poznań placówek usługowych i infrastruktury o znaczeniu ponadlokalnym, z której korzystają mieszkańcy całej aglomeracji.

Zarysowane powyżej dynamiczne zmiany demograficzne, gospodarcze i przestrzenne zrodziły potrzebę koordynacji zarządzania. W dniu 15 maja 2007 r. podpisane zostało, jako jedne z pierwszych w Polsce, „Porozumienie o współpracy pomiędzy samorządami aglomeracji poznańskiej”³. Jego sygnatariuszami byli prezydent miasta Poznania, starosta poznański oraz wójtowie i burmistrzowie 17 gmin powiatu poznańskiego. Uczestnicy porozumienia utworzyli Radę Aglomeracji Poznańskiej, która przez 3 lata pełniła funkcję forum wymiany informacji pomiędzy jednostkami samorządowymi oraz uzgadniania dziedzin współpracy, mającej w przyszłości przyjmować konkretne formy prawne. W 2011 r. zostało zarejestrowane Stowarzyszenie Metropolia Poznań. Jego członkami stali się: miasto Poznań, powiat poznański oraz 21 miast i gmin, w tym wszystkie z powiatu poznańskiego. Głównym zadaniem Stowarzyszenia jest koordynacja współpracy międzygminnej i wdrażanie wspólnej „Strategii rozwoju aglomeracji poznańskiej. Metropolia Poznań 2020”⁴. Stowarzyszenie Metropolia Poznań, jako jedna z nielicznych w Polsce ukonstytuowanych wcześniej oddolnych form kooperacji, stało się realizatorem inicjatywy UE Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w latach 2014–2020.

Spośród obszarów integracji szczególnej uwagi ze względu na specyfikę aglomeracji miejskiej jako przestrzeni przepływów wymagają problemy zagospodarowania przestrzennego, organizacji transportu zbiorowego i mobilności ludności, w tym codziennych dojazdów do pracy i szkół oraz sfery usług edukacyjnych.

³ Od początku lat 90. XX w. przez blisko dekadę następowała szybka dezintegracja wszelkich struktur zarządzania aglomeracją z okresu PRL, które oparte były najczęściej na państwowych przedsiębiorstwach gospodarki komunalnej. Dopiero po reformie powiatowej z 1999 r. pojawiły się pierwsze płaszczyzny współpracy władz samorządowych Poznania jako miasta na prawach powiatu i powiatu poznańskiego obejmujące rynek pracy, bezpieczeństwo publiczne oraz część usług społecznych.

⁴ Po 2014 r., m.in. wskutek zmiany władz samorządowych w Poznaniu i wielu gminach aglomeracji, główny nacisk we współpracy metropolitalnej położony został na realizację wspartej środkami UE strategii ZIT MOF Poznania, częściowo kosztem wdrażania innych programów i projektów przyjętych w „Strategii... Metropolia Poznań 2020”. Kluczowym projektem pierwszej strategii wdrażanym w ramach ZIT jest Poznańska Kolej Metropolitalna (por. rozdz. 6). Realizacja ZIT nie przyniosła jednak jak dotąd wyraźnych efektów w innych dziedzinach integracji metropolitalnej, a wręcz przeciwnie, spowodowała – w świetle koncepcji *path-dependence* – zjawisko „utknięcia na ścieżce” (zob. Kaczmarek, Kociuba 2017). „Strategia... Metropolia 2020”, mimo upływu czasu nie doczekała się ewaluacji ani tym bardziej kontynuacji ze strony samorządów aglomeracji.

Gra o przestrzeń – planowanie w warunkach liberalnej gospodarki

Dziedziną polityki publicznej, w której w aglomeracjach miejskich bardzo wyraźnie występują elementy zarówno konkurencji, jak i współpracy pomiędzy samorządami lokalnymi, jest bez wątpienia planowanie przestrzenne. W koncepcji wyboru publicznego dominującym politycznie poziomem zarządzania terytorialnego powinny być samodzielne i konkurujące ze sobą gminy. Poprzez posiadanie wyłącznego władztwa planistycznego na swoim terenie samorzady strefy podmiejskiej zachowują pełną kontrolę nad procesami rozwoju przestrzennego. W koncepcji nowego regionalizmu aglomeracja miejska lub obszar metropolitalny mogą stać się tzw. miękką przestrzenią planowania (Allmendinger, Haughton 2009, Haughton i in. 2010, Kaczmarek 2018, Mikuła 2019), w której strategiczna integracja procesów rozwojowych może odbywać się przez sieć formalnych i nieformalnych mechanizmów koordynacyjnych, a nie wymaga upodmiotowienia danego obszaru jako regularnej jednostki terytorialno-administracyjnej.

W aglomeracji poznańskiej w okresie ostatnich 10 lat dają się zauważyć symptomy przejścia od konkurencyjnej roli planowania przestrzennego do opartej na większej refleksji koncepcji koordynacji działań planistycznych. Aglomeracja poznańska bardzo silnie odczuła konsekwencje liberalizacji i faktycznej deregulacji polskiego systemu planowania, której przejawem były regulacje zawarte w dwóch fundamentalnych dla tej dziedziny aktach prawnych: ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Kolipiński, Szulczewska 2010). Na liberalizację planowania składały się przede wszystkim tak fundamentalne elementy, jak: odejście od zasady zabudowy planowej, wprowadzenie fakultatywnego charakteru miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (mpzp), zastąpienie ogólnego mpzp dla całej gminy dokumentem programowym pod nazwą studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (1994) oraz wygaszenie obowiązujących ogólnych mpzp z końcem 2003 r. i wprowadzenie na terenach nieobjętych planami alternatywnej procedury określania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w drodze indywidualnej decyzji administracyjnej, opartej na tzw. zasadzie dobrego sąsiedztwa i niewymagającej zgodności ze studium (2003). Gminy, które przyjęły opcje szybkiego rozwoju opartej na decyzjach, w największym stopniu zostały dotknięte problemami chaosu przestrzennego, jednak równocześnie doświadczały największej dynamiki rozwojowej (np. Dopiewo, Rokietnica, Tarnowo Podgórne, tab. 2). Opcję możliwie zrównoważoną udawało się realizować w praktyce wyłącznie niektórym gminom drugiego pierścienia aglomeracji, które nie doświadczyły aż tak dużej presji inwestorskiej jak jednostki bezpośrednio sąsiadujące z miastem centralnym. Opcję ochronną w największym stopniu (choć nie zawsze konsekwentnie) przyjęło samo miasto Poznań.

Do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji i wprowadzonych przez nią zmian w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu

Tabela 2. Stopień pokrycia powierzchni wybranych jednostek terytorialnych aglomeracji poznańskiej miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy w latach 2009–2017

Jednostka terytorialna	Pokrycie mpzp w % pow. gminy		Przyrost pokrycia mpzp 2009–2017 w pkt proc.	Liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy 2009–2017
	2009	2017		
Miasto Poznań	25,4	44,8	19,4	9944
Dopiewo	7,9	14,5	6,6	2682
Rokietnica	9,3	24,4	15,1	2717
Tarnowo Podgórne	35,7	68,8	33,1	1629
Powiat poznański, 17 gmin razem	20,0	35,8	15,8	26090

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

przestrzennym samorządy gminne miały praktycznie nieograniczoną swobodę w zakresie prowadzenia polityki przestrzennej. Doprowadziło to do znaczącego przeszacowania ilości terenów o charakterze inwestycyjnym w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego w stosunku do realnych potrzeb rozwojowych (Koziański, Olbryś 2011, FRDL 2013, Śleszyński i in. 2013). Bardziej szczegółowe oszacowanie zasobu terenów inwestycyjnych o kierunkowym przeznaczeniu mieszkaniowym na poziomie aglomeracji miejskiej przeprowadzono w ramach prac nad „Koncepcją kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań” (2016).

W skali całej aglomeracji poznańskiej do terenów, na których może być realizowana funkcja mieszkaniowa, zaliczono blisko 39 tys. ha. Pod względem powierzchni zdecydowane pierwszeństwo przypada Poznaniowi (9,5 tys. ha), jednak należy zauważyć, że w niektórych gminach podmiejskich, mieszczących się w tej chwili pod względem liczby mieszkańców w przedziale 20–50 tys. osób, zasób planowanych terenów mieszkaniowych dochodzi do 3 tys. ha (Dopiewo, Swarzędz, Kórnik). Całościowo powiat poznański ma w swoich granicach trzykrotnie więcej terenów o funkcji mieszkaniowej wyznaczonej w studiach gminnych niż samo miasto Poznań. Zagospodarowanie w ten sposób całego zasobu liczącego blisko 30 tys. ha nie wydaje się możliwe w perspektywie jednego czy nawet dwóch pokoleń. Sytuacja ta wpływa jednak w istotny sposób na kształtowanie się rynku nieruchomości w aglomeracji. Biorąc pod uwagę zapisy studiów gminnych, można stwierdzić, że podaż terenów o funkcji mieszkaniowej w strefie podmiejskiej jest praktycznie nieograniczona w kontekście możliwości prokreacyjnych i ekonomicznych społeczeństwa. W zasadniczy sposób wpływa to na kształtowanie się rozkładu cen nieruchomości w aglomeracji oraz decyzji inwestycyjnych zarówno profesjonalnych deweloperów, jak i indywidualnych gospodarstw domowych.

Całkowita liczba ludności, która mogłaby zamieszkać na terenach ze wskazaną w studiach gminnych funkcją mieszkaniową wynosi w przybliżeniu 1654 tys. osób, co oznaczałoby wzrost w stosunku do stanu aktualnego o około 84%.

Niezainwestowane dotąd tereny mieszkaniowe charakteryzują się chłonnością 754 tys. osób, z czego tylko 132 tys. (17,5%) przypada na miasto Poznań. W przypadku zagospodarowania całości zasobu terenów mieszkaniowych wskazanych w studiach gminnych ludność Poznania stanowiłaby zaledwie 41% mieszkańców aglomeracji (obecnie ok. 61%).

System planowania przestrzennego w Polsce oparty na zasadzie władztwa planistycznego gminy, przy braku realnych i działających w praktyce narzędzi koordynacji na szczeblu aglomeracji miejskiej (obszaru metropolitalnego, miejskiego obszaru funkcjonalnego), wytworzył sytuację, w której brakuje wyraźnego ośrodka decyzyjnego, sterującego procesami urbanizacji i suburbanizacji w tej skali. Zarządzanie rozwojem przestrzennym opiera się więc na zestawie kilkunastu lub kilkudziesięciu lokalnych koncepcji polityki przestrzennej, rzadko biorących pod uwagę szerszy kontekst terytorialny. Można wręcz stwierdzić, że samorządy lokalne prowadzą w ramach aglomeracji swoistą grę o przestrzeń, w wielu przypadkach próbując poprzez niezwykle ekspansywnie zakrojoną politykę przestrzenną uzyskać lepszą pozycję konkurencyjną w rywalizacji o nowych mieszkańców i inwestorów. Pozostaje jednak pytanie, czy model rozwoju przestrzennego aglomeracji miejskich ma być prostym zestawieniem ambitnych, lecz najczęściej niespójnych, lokalnych koncepcji, czy powinien zostać oparty na mechanizmach wypracowywania wspólnej wizji w skali metropolitalnej. W tym drugim przypadku należy jednak wskazać instrumenty polityczne i organizacyjne, za pomocą których tego rodzaju podejście może być skutecznie wdrażane. W aglomeracji poznańskiej jako jednej z pierwszych w Polsce podjęto się wypracowania nowej formuły koordynacji planowania i współzarządzania, co okazało się procesem długim i wciąż niedokończonym. Aglomeracyjna strategia rozwoju Metropolia Poznań 2020 przypisała bardzo duży priorytet, zgodnie z wynikami wskazań liderów samorządowych oraz mieszkańców aglomeracji, dwóm pierwszym osiom programowym: „Gospodarka przestrzenna i środowisko” oraz „Infrastruktura i organizacja transportu” (Mikula 2011). Wśród przedsięwzięć wymienionych w strategii punkt 1.1 zdefiniowany został jako „Koncepcja zagospodarowania przestrzennego metropolii poznańskiej”. Realizacja tego celu odbyła się w dwóch etapach. W latach 2011–2012 przygotowano obszerne opracowanie diagnostyczne – „Studium uwarunkowań rozwoju przestrzennego aglomeracji poznańskiej”, a następnie sporządzono właściwy planistyczny dokument kierunkowy: „Koncepcję kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań” (2016), przyjęty uchwałą nr 6/2017 Rady Metropolii Stowarzyszenia Metropolia Poznań z dnia 21 lutego 2017 r.

Koncepcja obejmuje kilkanaście obszarów tematycznych, z których za najważniejsze należy uznać wytyczne w zakresie kształtowania zielonej infrastruktury, planowania funkcji mieszkaniowych i produkcyjno-usługowych oraz metropolitalnego systemu transportu. Ważną innowacją wprowadzoną w koncepcji było oparcie wskazań w zakresie rekomendowanych obszarów rozwoju funkcji mieszkaniowych i produkcyjno-usługowych na podstawie bilansu zasobu tego rodzaju terenów w istniejących dokumentach planistycznych gmin (studia i plany miejscowe) oraz prognozy realnego zapotrzebowania wynikającej z trendów

demografii i rynku mieszkaniowego, a także uwarunkowań ekonomicznych. Wśród obszarów rekomendowanych do zagospodarowania inwestycyjnego wskazano obszary najlepiej predestynowane do pełnienia tej roli, których łączna powierzchnia jest w stanie, wciąż jeszcze z dużym naddatkiem, zaspokoić wieloletnie potrzeby rozwojowe w skali całej metropolii.

Integralną częścią „Koncepcji kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań” jest propozycja systemu jej wdrażania, oparta na dwóch nowych i niemających bezpośredniego odniesienia w obowiązującym systemie planowania formach organizacyjnych: Metropolitalnym Forum Planistycznym oraz Metropolitalnej Komisji Planistycznej. W szczególności ten drugi podmiot, działający jako organ doradczy Zarządu Stowarzyszenia Metropolia Poznań, ma za zadanie opiniowanie projektów zmian w studiach gminnych pod kątem ich zgodności z koncepcją metropolitalną. Komisja została formalnie powołana w lutym 2017 r. i rozpoczęła pracę od kwietnia tego samego roku. Proces adaptacji gminnych dokumentów planistycznych do wytycznych „Koncepcji kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań” przebiega więc przy udziale Komisji, natomiast ma ona rolę wyłącznie opiniodawczą, bez kompetencji do wiążącego prawnie uzgodnienia projektu

Pozastawowy charakter „Koncepcji kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań” sprawił, że jej podstawową funkcją jest przede wszystkim promowanie określonej filozofii i modelu rozwoju przestrzennego, a nie narzucanie poszczególnym gminom ścisłych ustaleń ilościowych w zakresie powierzchni terenów dla poszczególnych funkcji i ich konkretnych lokalizacji.

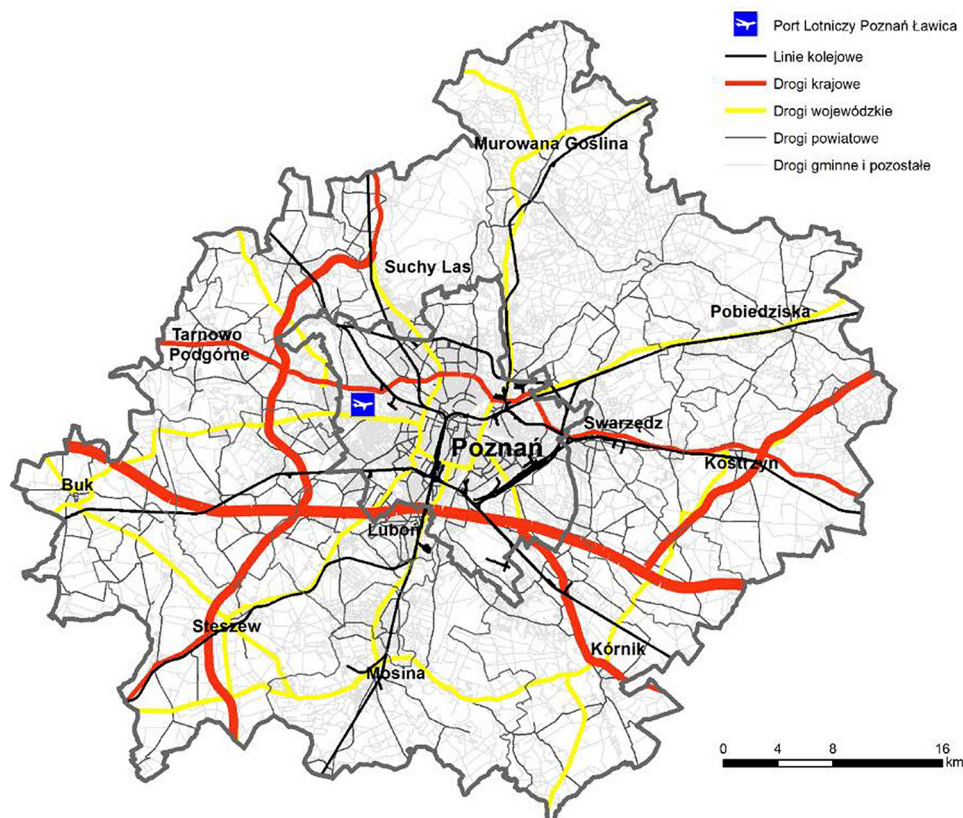
Kierunki integracji transportu publicznego

Jednym z największych wyzwań obszarów metropolitalnych jest skoordynowane zarządzanie transportem, którego rosnąca skala jest pochodną zarówno szeroko rozumianej globalizacji gospodarki, jak i wzrastającej mobilnością mieszkańców (Bul 2015). Obszary zurbanizowane są miejscami, w których krzyżują się ważne szlaki komunikacyjne, a wzajemne nałożenie się przemieszczeń w różnych wymiarach przestrzennych (od lokalnego, przez regionalny i krajowy po międzynarodowy) skutkuje wzrostem natężenia ruchu na stosunkowo niewielkich obszarach (Gadziński 2013). Jedną z przyczyn zwiększania się popytu transportowego na obszarze miast i ich stref podmiejskich jest przestrzenne zróżnicowanie pełnionych funkcji pomiędzy centrum a strefą podmiejską oraz dynamiczny wzrost liczby ludności gmin otaczających miasta. Jednocześnie coraz większe rozproszenie zabudowy wokół wielu dużych miast powoduje wydłużenie czasu i odległości przeciętnej podróży (Topp 2006).

Dostępność transportowa jest jednym z kluczowych czynników wpływających na pozycję konkurencyjną aglomeracji miejskiej jako całości oraz na atrakcyjność poszczególnych lokalizacji w jej obrębie. Tym samym dziedzina transportu może stanowić pole zarówno konkurencji, jak i współpracy pomiędzy lokalnymi jednostkami samorządowymi. Istotnym uwarunkowaniem jest fakt, że za dużą część

inwestycji i infrastruktury transportowej odpowiadają podmioty poziomu krajowego i regionalnego, które są politycznie niezależne od samorządu lokalnego, ale ich działania mogą w daleko idący sposób modyfikować pozycję danej jednostki w układzie transportowym.

W ciągu ostatnich dwóch dekad najistotniejsze systemowo przeobrażenia infrastrukturalne sieci transportowej w aglomeracji poznańskiej dotyczyły układu drogowego. Z układu monocentrycznego o charakterze radialnym uległ on transformacji w układ radialno-obwodowy, co znacząco wpłynęło na zwiększenie możliwości przemieszczeń nie tylko na obszarze miasta centralnego, ale całej aglomeracji. Dzięki budowie sieci dróg krajowych o klasie autostrad i dróg ekspresowych wiele gmin aglomeracji uzyskało bezpośredni dostęp do układu krajowego i międzynarodowego z pominięciem miasta centralnego, co z punktu widzenia konkurencyjności miało dla nich duże znaczenie. Modernizowane były także trasy prowadzące bezpośrednio do samego miasta centralnego (ryc. 3). Długość sieci drogowej w ostatnich 20 latach wyraźnie wzrosła, przede wszystkim w kategorii



Ryc. 3. Sieć transportowa aglomeracji poznańskiej w 2020 r.
Źródło: opracowanie własne na podstawie OSM, 2020.

Tabela 3. Rozwój dróg kołowych wybranych kategorii na terenie aglomeracji poznańskiej

Agglomeracja poznańska (Poznań+ powiat poznański)	Drogi krajowe		Drogi powiatowe		Drogi gminne	
	Autostrady i drogi ekspresowe	o nawierzchni utwardzonej	o nawierzchni utwardzonej	o nawierzchni utwardzonej	o nawierzchni utwardzonej	o nawierzchni utwardzonej
2001	0 km	1826 km	98 km	1628 km	1163 km	
2018	118,7 km	1853 km	47 km	3248 km	1361 km	

Źródło: BDL, GDDKiA, 2018.

autostrad i dróg ekspresowych oraz utwardzonych dróg gminnych (tab. 3). Rozwój w tej ostatniej kategorii wiązał się z dużym wysiłkiem inwestycyjnym samorządów lokalnych, ale był również konsekwencją intensywnego rozwoju zabudowy w strefie podmiejskiej. Świadczy o nim też nadal wysoki udział dróg nieutwardzonych w ogólnej kategorii dróg gminnych. Powstają one często w dość chaotyczny sposób na obszarach nowo urbanizowanych.

Dostępność i jakość gminnej infrastruktury drogowej może być traktowana jako pole konkurencji pomiędzy poszczególnymi jednostkami w ramach aglomeracji, gdyż jest to sfera, na którą władze samorządowe mają bezpośredni wpływ, a przejawy współpracy w tym zakresie są bardzo rzadkie. Co jednak ważniejsze, na poziomie całej aglomeracji nie istnieje tak naprawdę żaden realny mechanizm integracji zarządzania strategicznym układem drogowym, do którego zaliczyć należy drogi o kategoriach wyższych niż gminna. O ile w mieście Poznaniu wszystkie drogi (poza odcinkiem autostrady A2) są zarządzane jednolicie przez Prezydenta Miasta Poznania, a w praktyce Zarząd Dróg Miejskich, o tyle w powiecie poznańskim funkcjonuje pięć poziomów zarządzania: autostrada A2 (Autostrada Wielkopolska S.A.), drogi ekspresowe i pozostałe krajowe (GDDKiA), drogi wojewódzkie (Zarząd Dróg Wojewódzkich), drogi powiatowe (Zarząd Dróg Powiatowych), drogi gminne (poszczególne samorządy gmin). Współpraca między zarządcami infrastruktury drogowej oczywiście funkcjonuje, ale ma w zasadzie charakter doraźny. Dotyczy najczęściej poszczególnych inwestycji na granicy jednostek terytorialnych (tunel Poznań-Plewiska, modernizacja DW 196 na terenie miasta Poznania i gminy Czerwonak, rondo na granicy Poznania i Skórzewa) lub na styku dróg różnych kategorii (budowa węzła na DK 92 Swarzędz-Jasin). Jednocześnie gminy powiatu poznańskiego często występują z postulatami do miasta Poznania o modernizację radialnego układu drogowego na terenie miasta, który zapewniłby lepszą dostępność do centrum aglomeracji (np. rozbudowa ulicy Obornickiej kluczowa dla gminy Suchy Las). Brak mechanizmu współzarządzania i współfinansowania takich inwestycji powoduje, że miasto Poznań odsuwa najczęściej ich realizację w czasie.

W przypadku rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego (PTZ) zmiany na terenie aglomeracji poznańskiej miały zdecydowanie inny wymiar aniżeli w przypadku sieci drogowej. Z uwagi na istniejącą infrastrukturę (przede wszystkim sieć kolejową, której wszystkie linie prowadzą do stacji Poznań Główny, ryc. 3) oraz dominujące kierunki przemieszczeń nadal cechuje się ona silnie dośrodkowym

charakterem. Także większość linii autobusowych funkcjonujących na terenie aglomeracji prowadzi do Poznania, a potoki pasażerskie w przemieszczeniach pomiędzy samymi gminami podmiejskimi nie są znaczące. Wynika to z faktu, że przemieszczanie się autobusami po obszarze powiatu zajmuje dużo więcej czasu aniżeli transport przy wykorzystaniu samochodu.

Obecnie funkcjonujący system publicznego transportu zbiorowego w Poznaniu i jego strefie podmiejskiej zaczął się kształtować po reformie samorządowej w 1990 r. Po latach prowadzenia działalności transportowej na obszarze Poznania i gmin podmiejskich przez Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne w 1991 r. przekazano linie podmiejskie w zarządzanie gminom. Od tego momentu wyraźnie nasiliły się procesy prowadzące do dezintegracji systemu transportu publicznego i konkurencji między gminnymi przewoźnikami. Większość gmin zdecydowała się na realizację przewozów we własnym zakresie. Powstało wiele zakładów budżetowych i przewoźników gminnych, których celem była obsługa komunikacyjna strefy podmiejskiej. Każdy system gminny funkcjonował w oparciu o własną taryfę, a przebiegi linii transportowych kształtowano pod kątem realizacji celów przewozowych poszczególnych gmin, najczęściej bez porozumień z jednostkami sąsiednimi. Linie autobusowe organizowane przez poszczególne gminy objęte były inną taryfą i standardem przewozowym, dublowały się na niektórych odcinkach (szczególnie na terenie miasta Poznania) i tym samym częściowo konkurowały między sobą o przyciągnięcie pasażerów.

Od kilkunastu lat obserwuje się w aglomeracji poznańskiej wzmocnienie procesów integracyjnych w skali ponadgminnej w ramach systemu PTZ. Dotyczy to zarówno integracji w wymiarze przestrzennym (budowa węzłów przesiadkowych), czasowym (synchronizacja połączeń w ramach węzłów), instytucjonalnym (tworzenie jednostek odpowiedzialnych za zarządzanie transportem w skali ponadgminnej), jak i taryfowym (tworzenie wspólnych biletów na przejazd przy wykorzystaniu zróżnicowanych środków transportu i w ramach systemów różnych gmin). Na konieczność takiej integracji wskazywano w kilku dokumentach o charakterze strategicznym i planistycznym, m.in. „Polityce transportowej miasta Poznania” z roku 1999 oraz „Strategii rozwoju aglomeracji poznańskiej. Metropolia Poznań 2020”.

Pierwszym działaniem w sferze organizacyjnej stało się utworzenie wspólnej taryfy w ramach połączeń tramwajowych i autobusowych organizowanych przez ZTM Poznań. Podmiot zarządzający organizacją transportu publicznego na obszarze Poznania stopniowo przejmował na podstawie porozumień międzygminnych rolę organizatora publicznego transportu zbiorowego w 18 podpoznańskich gminach. W ramach połączeń obowiązuje wspólna taryfa w podziale na 4 strefy (ryc. 4). W przypadku większości gmin aglomeracji ZTM Poznań pełni funkcję jedyne organizatora lokalnego transportu zbiorowego. Spośród gmin graniczących z Poznaniem jedynie Swarzędz do tej pory nie zintegrował swojej taryfy i siatki połączeń autobusowych z systemem poznańskim,

Oprócz postępującej unifikacji systemu tramwajowo-autobusowego również ważnym procesem integracyjnym był rozwój Poznańskiej Kolei Metropolitalnej (PKM). Funkcjonujący od czerwca 2018 r. system połączeń uzupełnia takt



Ryc. 4. Strefy taryfowe Zarządu Transportu Miejskiego w Poznaniu

Źródło: Strona Internetowa ZTM Poznań (www.ztm.poznan.pl), 2020.

pociągów PKM regionalnych, na 7 liniach kolejowych prowadzących do stacji Poznań Główny (do 2021 r. na 9 liniach, ryc. 5). Docelowo funkcjonowanie systemu PKM ma doprowadzić do usprawnienia komunikacji publicznej poprzez realizację połączeń z częstotliwością co 30 minut w godzinach szczytu pomiędzy gminami strefy podmiejskiej a stacją Poznań Główny. Finansowanie systemu PKM opiera się na współpracy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego oraz gmin i powiatów leżących w przebiegu 9 linii kolejowych prowadzących do Poznania, co jest jednym z niewielu tego typu przedsięwzięć w kraju.

Projektem powiązaniem z Poznańską Koleją Metropolitalną jest wspólny bilet okresowy, obejmujący połączenia kolejowe oraz autobusowe i tramwajowe. Oferta o nazwie „Bus–Tramwaj–Kolej” funkcjonuje od 2012 r. i obowiązuje w pociągach regionalnych w promieniu około 50 km od Poznania oraz w środkach komunikacji miejskiej organizowanej przez Zarząd Transportu Miejskiego w Poznaniu. W ostatnich latach oferta biletu stale się rozszerza. Zwiększa się zarówno

1990 r. pozwala spojrzeć nań jak na rynek podaży i popytu z charakterystycznymi elementami konkurencji⁵.

Aglomeracje miejskie, obszary metropolitalne mają własną specyfikę funkcjonowania usług edukacyjnych. Wyznaczają ją przede wszystkim:

1. silna koncentracja szkół różnych poziomów nauczania, od wyższych po podstawowe, zlokalizowane zwłaszcza w miejskim ośrodku centralnym;
2. występowanie na dużą skalę codziennych dojazdów do szkół z odległości o nie zawsze akceptowanym przez uczniów wymiarze czasu;
3. różnorodność oferty edukacyjnej, na którą składają się zarówno szkoły publiczne, jak i niepubliczne (nastawione na zamożniejsze grupy społeczne, stąd lokalizowane przede wszystkim na obszarach wielkomiejskich).

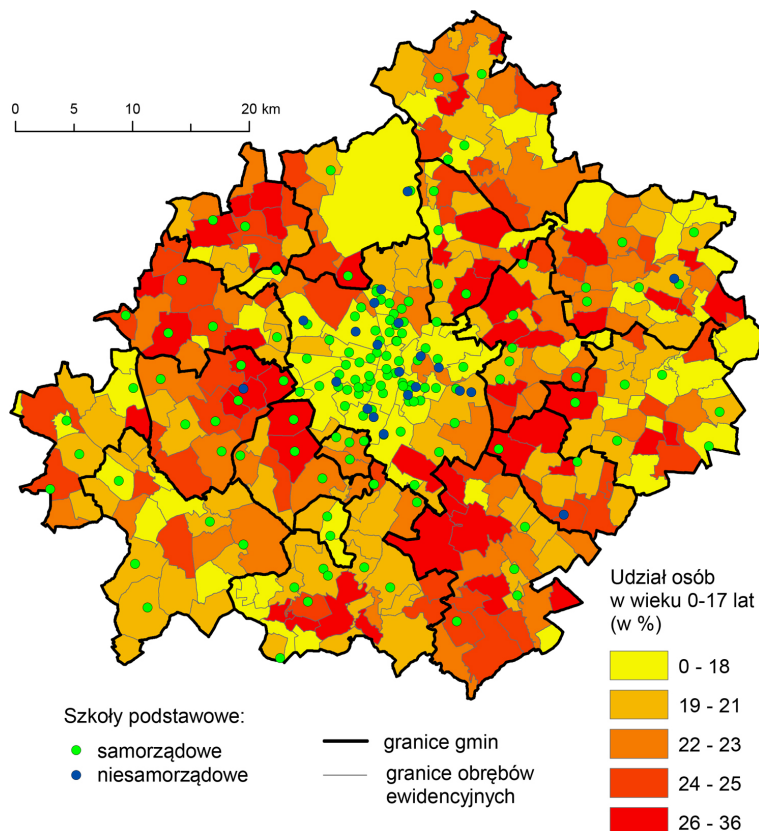
Według Payne (2010) szczególnie obecność na rynku szkół niepublicznych stwarza rodzicom alternatywę wyboru szkoły, co niejako zmusza szkoły publiczne do bardziej efektywnego wykorzystywania swoich zasobów. Szkoły samorządowe i niesamorządowe, funkcjonując na tym samym rynku edukacyjnym, rywalizują ze sobą o ucznia, podejmując wiele działań marketingowych, których celem jest zachęcenie go do wyboru danej szkoły. Urynkowienie edukacji, jak wskazuje Michałowska (2014), przejawia się także w nowych kryteriach oceny szkół, a dostępne w mediach rankingi najlepszych szkół pod względem średniej wyników zewnętrznych testów standaryzowanych, wskazują, na ile dana instytucja edukacyjna jest zdolna do „wyprodukowania” kapitału ludzkiego w postaci wykwalifikowanego absolwenta (m.in. Welch 1997, Dziemianowicz-Bąk 2010, Michałowska 2014, Antczak 2015.). Szkoły niesamorządowe, działające szczególnie w dużych miastach, stały się silną konkurencją dla szkół samorządowych, a tym samym jednym z czynników polaryzacji i segregacji społecznej na obszarach metropolitalnych (por. Clotfelter 1998, Logan Burdick-Will 2017, Oberti, Savina 2019).

Konkurencja o uczniów i wyniki nauczania nie odbywa się tylko między szkołami publicznymi i niepublicznymi. Dotyczy ona także szkół samorządowych, których organizatorami są gminy i powiaty. Dobry dostęp do placówek edukacyjnych oraz jakość kształcenia są bowiem jednym z elementów kreowania ich wizerunku jako miejsca zamieszkania przyjaznego dla rodzin z dziećmi. Do wzrostu konkurencji o uczniów pomiędzy szkołami przyczynia się też w Polsce brak rejonizacji w szkołach publicznych, co skutkuje licznymi przepływami uczniów między miastem centralnym a gminami strefy podmiejskiej oraz między samymi gminami. Tym samym różnorodność szkół pod względem dostępności i oferty nauczania stwarza uczniom szerokie możliwości wyboru.

Rynek usług edukacyjnych w aglomeracji poznańskiej charakteryzuje zróżnicowana struktura własnościowa szkół. Funkcjonują tu szkoły (podstawowe i ponadpodstawowe) zarówno samorządowe (prowadzone przez gminy i powiaty),

⁵ Celem polityki oświatowej w Polsce po 1990 r. było m.in. dostosowanie sektora edukacji do potrzeb dynamicznie rozwijającego się, demokratycznego państwa oraz stworzenie obywatelom szerokiej możliwości wyboru ścieżki kształcenia. Przekazanie, jako organom prowadzącym, szkół podstawowych gminom oraz szkolnictwa ponadpodstawowego powiatom pozwoliło jednostkom samorządu terytorialnego na podejmowanie działań związanych z edukacją bezpośrednio „na swoim terenie” i przy najlepszej znajomości lokalnych wyzwań i problemów.

jak i niesamorządowe (prowadzone przez organizacje społeczne, stowarzyszenia oraz osoby prywatne). Największe zróżnicowanie w tym zakresie cechuje miasto centralne aglomeracji – Poznań, gdzie szkoły niesamorządowe stanowią odpowiednio 31,1% szkół podstawowych oraz 30,2% liceów ogólnokształcących. W gminach podmiejskich zdecydowana większość szkół podstawowych – 89,3% – i ponadpodstawowych – 92,9% – prowadzona jest przez samorząd gminny lub powiatowy. Jak wykazują badania Walaszek (2016), w aglomeracji poznańskiej szkoły niesamorządowe generalnie charakteryzują lepsze w porównaniu ze szkołami samorządowymi wyniki egzaminów uczniów szkół podstawowych oraz maturalnych. Istotna jest też prawidłowość, że najlepsze pod względem wyników edukacyjnych szkoły zlokalizowane są w Poznaniu. Dla przykładu w 2014 r. najlepsze wyniki sprawdzianu szóstoklasisty uzyskali uczniowie szkół niesamorządowych. 12 z nich znalazło się w najlepszej „piętnastce” aglomeracji. Z kolei w grupie 15 gimnazjów, których uczniowie osiągnęli najlepsze wyniki egzaminu gimnazjalnego, aż 10 było prowadzonych przez organizacje pozarządowe, wyznaniowe



Ryc. 6. Lokalizacja szkół podstawowych w aglomeracji poznańskiej na tle udziału dzieci i młodzieży (0-17 lat) w ogólnej liczbie ludności

Źródło: opracowanie własne.

i osoby fizyczne. Wśród szkół ponadgimnazjalnych w 2014 r. najlepsze wyniki egzaminu maturalnego osiągnęły licea ogólnokształcące. W pierwszej 15 najlepszych szkół wszystkie zlokalizowane były w Poznaniu, a 5 z nich było szkołami niesamorządowymi (Walaszek 2016)⁶. Do najbardziej prestiżowych należą: I Liceum im. Karola Marcinkowskiego, II Liceum im. gen. Zamoyskiej i H. Modrzejewskiej, Liceum św. Marii Magdaleny, VIII Liceum im. Adama Mickiewicza.

Uwarunkowania rozwoju sieci szkół podstawowych i ponadpodstawowych w aglomeracji poznańskiej w ostatnich latach wynikają przede wszystkim ze wspomnianych już dynamicznych zmian w rozmieszczeniu ludności⁷. Zmiany te obejmują nie tylko gwałtowne przyrosty liczby ludności w gminach podmiejskich i ubytki w Poznaniu, ale także przekształcenia struktury wieku, wzrost liczby i odsetka dzieci i młodzieży w strefie podmiejskiej oraz jej spadek w Poznaniu, przede wszystkim w starzejących się dzielnicach śródmiejskich (ryc. 6).

Proces redystrybucji ludności stał się dużym wyzwaniem dla rozwoju sektora edukacji i związany był w gminach podmiejskich z potrzebą rozbudowy sieci szkół, a w samym Poznaniu z koniecznością optymalizacji sieci szkolnej, w tym likwidowania części szkół w dzielnicach ulegających depopulacji. Zmiany demograficzne w niewielkim jednak stopniu wpłynęły na przekształcenia sieci szkolnej. W tabeli 4 przedstawiono zmiany związane z reorganizacją sieci szkół podstawowych w aglomeracji poznańskiej w latach 1998–2018.

Tabela 4. Rozwój sieci szkolnictwa podstawowego w aglomeracji poznańskiej w 1998 i 2018 r.

Rok	Szkoły podstawowe ogółem (bez specjalnych)		Szkoły podstawowe specjalne	
	liczba szkół	liczba uczniów	liczba szkół	liczba uczniów
Poznań				
1998	107	56075	12	1476
2018	116	41244	19	741
Dynamika zmian (1998–2018)	108,4	73,6	158,3	50,2
Powiat poznański				
1998	110	33788	2	232
2018	103	37298	3	197
Dynamika zmian (1989–2018)	93,6	110,4	150	84,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

⁶ Zaobserwowano też istnienie wyraźnej dodatniej korelacji pomiędzy wielkością szkoły i oddziału klasowego oraz wynikami edukacyjnymi uczniów głównie na poziomie szkolnictwa ogólnokształcącego. Wiąże się to ze zidentyfikowaną m.in. przez Bajerskiego (2012) prawidłowością organizacji największych oddziałów klasowych w szkołach o najlepszych wynikach, do których o przyjęcie ubiega się największa liczba chętnych.

⁷ Drugim ważnym czynnikiem była reforma oświatowa z 2017 r., w wyniku której nastąpiła likwidacja gimnazjów i powrót do systemu sprzed 1999 r., tj. do obowiązkowej 8-letniej szkoły podstawowej, 4-letniego liceum i 5-letniego technikum. Efekty tej reformy dla kształtowania się sieci szkolnej w aglomeracji poznańskiej szerzej omówiono w pracy Walaszek i in. (2019).

Porównując liczbę szkół podstawowych w aglomeracji poznańskiej (bez szkół specjalnych) sprzed reformy systemu oświaty w 1999 r. do stanu po kolejnej reformie w 2017 r., należy zauważyć mniejszą dynamikę zmian liczby szkół w stosunku do dynamiki zmian liczby uczniów na tym obszarze (tab. 4). Znacznie ubytkowi liczby uczniów szkół podstawowych (bez specjalnych) w Poznaniu (o 26,4%) towarzyszy wzrost liczby uczniów w powiecie poznańskim (o 10,4%),

Także liczba szkół ponadpodstawowych w Poznaniu w 2018 r. w porównaniu do 2004 r. pozostaje w miarę stabilna, zarówno jeśli chodzi o licea ogólnokształcące, technika, jak i branżowe szkoły I stopnia (tab. 5). Jednocześnie zwraca uwagę spadek liczby liceów ogólnokształcących w powiecie poznańskim z 14 w 2004 r. do 8 szkół w 2018 r. mimo znacznego przyrostu liczby młodzieży w wieku licealnym. Jest to z jednej strony efekt lepszej pozycji konkurencyjnej szkół w Poznaniu a z drugiej coraz dogodniejszych możliwości dojazdu uczniów do miasta centralnego z gmin podmiejskich. W latach 2004–2018 zauważalny jest wzrost liczby uczniów kształcących się w technikach (blisko dwukrotny w Poznaniu i czterokrotny w powiecie poznańskim). Szkoły zawodowe i technika stają się dla młodzieży coraz bardziej atrakcyjne poprzez dostosowanie oferty kształcenia do lokalnego rynku pracy oraz współpracę z lokalnym biznesem. Po ich ukończeniu możliwe jest zarówno zdobycie zawodu i podjęcie pracy w aglomeracji, jak i kontynuowanie nauki na studiach. Silny wzrost liczby uczniów w technikach w powiecie poznańskim to właśnie efekt przeprofilowania lub powstania kilku renomowanych szkół, podejmujących współpracę z prężnie działającymi, lokalnymi przedsiębiorstwami (m.in. Technikum w Bolechowie – współpraca z firmą Solaris, czy Technikum nr 1 w Swarzędzu – współpraca z firmą Volkswagen). Zaznacza się tu wyraźna konkurencja między organami prowadzącymi technika w mieście

Tabela 5. Rozwój sieci szkolnictwa ponadpodstawowego w aglomeracji poznańskiej w 1998 i 2018 r.

Rok	Licea ogólnokształcące ogółem (bez specjalnych)		Technika ogółem (dla młodzieży, bez specjalnych)		Branżowe szkoły I stopnia ogółem (bez specjalnych)*	
	liczba szkół	liczba uczniów	liczba szkół	liczba uczniów	liczba szkół	liczba uczniów
Poznań						
2004	44	17464	23	4 663	16	954
2018	43	12267	21	8 844	14	1118
Dynamika zmian (2004–2018)	97,7	70,2	91,3	189,7	87,5	117,2
Powiat poznański						
2004	14	1811	3	254	5	2764
2018	8	1139	6	1215	5	526
Dynamika zmian (2004–2018)	57,1	62,9	200	478,3	100	19

*do 2017 r. – zasadnicze szkoły zawodowe

Źródło: BDL GUS.

Poznaniu i powiecie poznańskim. Dla Starostwa Powiatowego w Poznaniu szkolnictwo zawodowe stanowi jedno z kluczowych działań strategicznych, włączonych m.in. do wspomnianego programu ZIT oraz współfinansowanego z programu WRPO „Gotowi do pracy – rozwój infrastruktury placówek kształcenia zawodowego, dla których organem prowadzącym jest Powiat Poznański”.

Do rywalizacji miasto–powiat w 2020 r. dołączyła gmina Tarnowo Podgórne, która jako jedyna w Polsce z własnych środków wybudowała Zespół Szkół Technicznych, w którym uczniowie kształcą się w 5-letnim technikum lub 3-letniej branżowej szkole I stopnia. Jej lokalizacja ma uzasadnienie rynkowe ze względu zarówno na podaż, rosnącą w najbliższej dekadzie liczebnie grupę młodzieży, jak i popyt, czyli oczekiwania lokalnych firm i przedsiębiorców na nowych, wykwalifikowanych pracowników. To kolejny przejaw jej emancypacji funkcjonalnej poprzez tworzenie oferty edukacyjnej dla swoich i nie tylko mieszkańców⁸.

Nierównowaga pomiędzy popytem a podażą usług edukacyjnych zmusza wielu uczniów do odbywania codziennych podróży pomiędzy miejscem zamieszkania a miejscem pobierania nauki. Blisko połowa (48,7%) uczniów pobierających naukę w szkołach ponadpodstawowych w Poznaniu zameldowana jest poza miastem, jednocześnie aż 82% z nich mieszka na obszarze powiatu poznańskiego (Walaszek, Kaczmarek 2019).

O intensywności przemieszczeń między obwodami szkolnymi w gminach aglomeracji poznańskiej decydują głównie dwa czynniki – liczba szkół i związana z tym zróżnicowana oferta kształcenia oraz położenie gminy względem Poznania. W przypadku gmin strefy podmiejskiej dalszej takich jak: Buk, Stęszew, Kostrzyn, odsetek uczniów uczących się w szkołach obwodowych jest z reguły wyższy niż w gminach w bezpośrednim sąsiedztwie Poznania (Walaszek 2016). Jak już wspomniano w polskich szkołach nie jest restrykcyjnie stosowana zasada przyjmowania ucznia wyłącznie z obwodu szkolnego, w praktyce, kiedy w szkole są wolne miejsca, można przyjąć ucznia spoza obwodu. Przy uwzględnieniu cech szkół, takich jak lokalizacja, dostępność transportowa, wyniki nauczania, dochodzi do wyodrębnienia się szkół o bardzo zróżnicowanym zasięgu oddziaływania. Na podstawie badań dotyczących przepływów uczniów między obwodami szkolnymi możliwe jest wyodrębnienie szkół o zasięgu aglomeracyjnym (to prestiżowe szkoły publiczne i niepubliczne zlokalizowane w Poznaniu), dzielnicowym oraz osiedlowym (Walaszek 2016).

Zasięg oddziaływania szkół ponadpodstawowych wykazuje wybitnie ponadlokalną rangę miasta Poznania, przede wszystkim w odniesieniu do liceów ogólnokształcących. W 2018 r. w Poznaniu naukę w tych szkołach pobierało 10 351 uczniów, którzy jako miejsce zamieszkania zadeklarowali pozamiejskie gminy, co stanowiło 49% uczniów szkół ponadpodstawowych ogółem (liceów ogólnokształcących, techników i branżowych szkół I stopnia całej aglomeracji). Spośród szkół ponadpodstawowych największe natężenie dojazdów do szkół w Poznaniu

⁸ Mieszkańcy niemal w zgodnej opinii poparli tę inwestycję (94% ankietowanych za budową szkoły – wg Badanie opinii... 2019). Nie powinno to dziwić zważywszy na fakt, że w 2018 r. z gminy do szkół ponadpodstawowych w Poznaniu dojeżdżało łącznie 633 uczniów – 327 do liceów i 270 właśnie do techników (Walaszek i in. 2019).

cechuje licea ogólnokształcące, najmniejsze – branżowe szkoły I stopnia (ryc. 7). Te ostatnie, zlokalizowane licznie także w gminach powiatu poznańskiego, mają często ponadlokalny zasięg przestrzenny dojazdów. Przykładem jest Zespół Szkół Nr 1 im. Powstańców Wielkopolskich w Swarzędzu (sklasyfikowany wśród 300 najlepszych techników w Rankingu Liceów i Techników PERSPEKTYWY 2019, do którego dojeżdżają uczniowie z 7 gmin aglomeracji, w tym z Poznania; Walaśzek i in. 2019).

W kontekście różnej dostępności przestrzennej i znaczących potoków uczniów dojeżdżających do szkół, dużego znaczenia nabiera metropolitalne planowanie sieci szkolnej przy uwzględnieniu aktualnych uwarunkowań oraz prognoz demograficznych (takie prognozy dla celów oświatowych mają niestety tylko 2 gminy podpoznańskie: Tarnowo Podgórne i Rokietnica). Konieczny jest monitoring sytuacji demograficznej w gminach i prognozowanie zmian rozmieszczenia i liczby ludności według wieku w skali nie tylko gmin i miasta, ale także na poziomie całej aglomeracji. Powinien on przyczynić się do lepszego planowania sieci szkolnej. W tym celu potrzebne jest współdziałanie między organami prowadzącymi szkoły, które powinny wypracować długofalową politykę kształtowania sieci szkolnictwa podstawowego i ponadpodstawowego, uwzględniającą plany zagospodarowania przestrzennego, rozwoju transportu publicznego i przepływy uczniów między gminami. W tej chwili zasadniczo każda gmina zajmuje się kwestią szkolnictwa podstawowego na swoim obszarze i nie ma żadnego ciała koordynującego te działania na poziomie aglomeracji⁹. Rolę taką powinno przejąć Stowarzyszenie Metropolia Poznań, które mimo przyjęcia w 2010 r. wspólnej „Strategii rozwoju aglomeracji poznańskiej. Metropolia Poznań 2020”, nie podjęło się wdrażania żadnego z zapisanych w tym dokumencie programów koordynujących działania w zakresie edukacji.

Od wielu lat przez władze miasta Poznania poruszane są również kwestie partycypowania w kosztach związanych z funkcjonowaniem miejskich szkół, do których uczniowie dojeżdżają z gmin aglomeracji. W tym zakresie konieczne jest stworzenie wspólnego dla aglomeracji systemu monitoringu przepływu uczniów między szkołami oraz wypracowanie algorytmu rozliczeń kosztów utrzymania placówek oświatowych między gminami.

Między konkurencją a współpracą – podsumowanie

W „Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju” (2017, s. 228) stwierdzono: „Intensywne przekształcenia przestrzeni związane z postępującą suburbanizacją, zwłaszcza wokół dużych miast, ujawniły brak właściwego zarządzania rozwojem na obszarach funkcjonalnych – ponad granicami administracyjnymi pojedynczych JST – znacząco utrudniając sprawne funkcjonowanie tych obszarów. Brak koordynacji między działaniami rozwojowymi i brak bezpośredniego odniesienia ich do przestrzeni przekłada się na nieefektywność interwencji publicznej oraz

⁹ W nielicznych przypadkach podjęto współpracę międzygminną dotyczącą wspólnego użytkowania infrastruktury szkół przez uczniów zamieszkujących różne gminy (przykładem takiej współpracy jest porozumienie bilateralne pomiędzy Poznaniem a gminą Rokietnica).

problemy w zakresie ochrony interesu publicznego”. Jeszcze dalej w swej krytyce idą autorzy „Raportu o stanie polskich miast”, stwierdzając brak jakiegokolwiek współpracy między gminami w wielu polskich aglomeracjach miejskich, a większość tworzonych w nich partnerstw międzysamorządowych, powstała dopiero z chęci pozyskania funduszy europejskich w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (Janas, Jarczewski 2017).

Uwagi te, choć w znacznie ograniczonym zakresie, można odnieść także do aglomeracji poznańskiej. Poznań i jego obszar funkcjonalny, objęty silnymi procesami suburbanizacji, jako jeden z pierwszych w Polsce stanął przed wyzwaniem zmiany dotychczasowego modelu zarządzania z tradycyjnego opartego na konkurencji i rozwiązaniach znanych z teorii *public choice* na rzecz koordynacji i integracji w duchu nowego regionalizmu. Przemawiała za tym konieczność rozwiązywania problemów dynamicznie urbanizującego się obszaru, który w polityce państwa nie był traktowany odpowiednio do swej rangi (brak rozwiązań ustawowych dla obszarów metropolitalnych). W wymienionym wyżej „Raportie o stanie polskich miast” (Janas, Jarczewski 2017) powstałe stowarzyszenie samorządów aglomeracji – Metropolia Poznań – zostało określone jako krajowy lider integracji zarządzania w miejskich obszarach funkcjonalnych. Uznano, że miejski obszar funkcjonalny Poznania wyróżnia się na tle kraju indywidualną ścieżką oddolnej integracji zarządzania oraz współpracy ze środowiskiem gospodarczym i naukowym (Janas, Jarczewski 2017).

Niewątpliwie kluczowym czynnikiem w nawiązaniu i rozwoju współpracy w ramach aglomeracji było pojawienie się politycznej woli wśród liderów władz lokalnych. W 2007 r. podpisali oni pierwsze porozumienie o współpracy w ramach w całej aglomeracji. Już w 2011 r. cele i programy koordynacji zapisano w powstałej w tymże roku „Strategii rozwoju aglomeracji poznańskiej. Metropolia Poznań 2020”, która stanowiła podstawę programową wdrażania instrumentu UE, jakim są Zintegrowane Inwestycje Terytorialne.

W obliczu fragmentacji administracyjnej aglomeracji poznańskiej, zróżnicowania interesów lokalnych i jednocześnie wciąż słabo wykształconych pól współpracy samorządów w wielu dziedzinach, proces koordynacji lub integracji zarządzania wymaga pogłębienia. Należą do nich także omawiane przykładowo w pracy dziedziny – planowanie przestrzenne, transport publiczny i usługi edukacyjne.

Przeprowadzone niedawno badania empiryczne (Mikuła 2019) zweryfikowały realne oddziaływanie „Koncepcji kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań” na planowanie na poziomie lokalnym. Większość gmin sporządzających projekty studiów po opracowaniu i przyjęciu dokumentu koncepcji tylko w bardzo niewielkim stopniu uwzględniła zawarte w nim rekomendacje, szczególnie w zakresie rozwoju funkcji mieszkaniowych i produkcyjno-usługowych. Powszechnie utrzymuje się praktyka przepisywania do nowego studium całego zestawu dotychczasowych ustaleń w zakresie ekstensywnego wyznaczania terenów rozwoju funkcji mieszkaniowych i produkcyjno-usługowych (Mikuła 2018). Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że model realizacji koncepcji metropolitalnej poprzez dobrowolne wdrożenie jej wytycznych do gminnych dokumentów planistycznych natrafia na wyraźne ograniczenia swojej skuteczności. Jednocześnie,

jak wynika z przeprowadzonych wywiadów bezpośrednich z samorządowcami i urzędnikami z obszaru Metropolii Poznań, dokument „Koncepcji kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań” zbudował wśród decydentów (szczególnie urzędników) świadomość potrzebnych zmian w polityce przestrzennej na poziomie gminnym. Nie był jednak sam w sobie w stanie przewyciężyć oddziaływania innych czynników nie zawsze o charakterze konkurencyjnym, szczególnie silnie wpływających na strategie i decyzje liderów samorządowych. Dotyczyło to zwłaszcza obaw przed potencjalnymi skutkami finansowymi dla gminy w przypadku bardziej radykalnej zmiany w zakresie wyznaczenia terenów inwestycyjnych. Wójtowie i burmistrzowie gmin podmiejskich podkreślają, że dokumenty planistyczne poziomu metropolitalnego, choć nie wiążące prawnie, są wówczas istotnym argumentem dla radnych i mieszkańców, aby stawić opór nadmiernym żądaniom pro-inwestycyjnym. Wydaje się więc, że wizja i strategia rozwoju przestrzennego opracowana w skali całej aglomeracji ma ograniczoną zdolność do odwrócenia rozstrzygnięć planistycznych na poziomie lokalnym, które były podjęte w przeszłości, ale może być wykorzystywana do zapobiegania dalszemu rozprzestrzenianiu się niepożądanych trendów w polityce przestrzennej. Nie ma możliwości siłowego przewyciężenia lokalnych postaw i praktyk, ale dysponuje zdolnością ich selektywnego wzmocnienia tam, gdzie perspektywa lokalna i aglomeracyjna są zbieżne.

Z kolei w dziedzinie transportu przez pierwsze dwie dekady po reformie samorządowej z 1990 r. pomiędzy gminami aglomeracji poznańskiej panowały przede wszystkim relacje konkurencyjne. W zakresie transportu samochodowego przejawiały się one głównie poprzez wzajemną rywalizację o zdobycie jak najbardziej uprzywilejowanej pozycji w tworzącym się nowym radialno-obwodowym układzie drogowym aglomeracji, przy czym prymat indywidualnych interesów gmin w zakresie przebiegu i kolejności realizacji poszczególnych inwestycji nie wykluczał zawiązywania doraźnych koalicji lobbingsowych na rzecz określonych rozwiązań transportowych. Rozbudowa sieci drogowej spowodowała częściowe uniezależnienie gmin podmiejskich od miasta centralnego w kontekście dostępu do układu regionalnego i krajowego, co skutkowało podniesieniem ich poziomu konkurencyjności w rywalizacji zarówno o nowych mieszkańców, jak i podmioty gospodarcze. Jednocześnie zintegrowane zarządzanie systemem drogowym aglomeracji wydaje się na razie odległą przyszłością, o ile nie nastąpią zmiany prawne wymuszające koncentrację kompetencji w tym zakresie w ręku jednego podmiotu metropolitalnego.

Tymczasem w zakresie publicznego transportu zbiorowego początkowa faza dezintegracji systemu aglomeracyjnego na kilkanaście autonomicznych systemów gminnych przeszła po kilkunastu latach płynnie i ewolucyjnie w procesy integracyjne. Tworzenie wspólnego systemu obsługującego cały obszar aglomeracji jest z pewnością bardzo korzystne z punktu widzenia pasażera, czyli mieszkańca miasta/gminy i potencjalnego wyborcy. Ta szersza perspektywa tworzenia wspólnej polityki transportowej i koordynacji działań była w stanie przewyciężyć wąsko pojmowany partykularny interes ekonomiczny poszczególnych gmin, co zaowocowało powstaniem Poznańskiej Kolei Metropolitalnej, której organizatorem

jest samorząd województwa. W przypadku transportu autobusowego opieranie aglomeracyjnej organizacji transportu publicznego na systemie kilkunastu indywidualnych porozumień międzygminnych może budzić obawy co do jej stabilności oraz mechanizmów czytelnej odpowiedzialności politycznej za poszczególne decyzje. Dalszy rozwój instytucjonalny PTZ w aglomeracji poznańskiej mógłby przybrać formułę związku transportowego, jednak pozostaje kwestią otwartą, czy miałby to być typowy związek celowy (doświadczenia z funkcjonowaniem takiego związku aglomeracyjnego w dziedzinie gospodarki odpadami są jak do tej pory dość ambiwalentne) czy też element bardziej wszechstronnego rozwiązania ustrojowego w duchu reformy metropolitalnej. W tym drugim przypadku wymagałoby to jednak zupełnie nowych podstaw prawnych dla zintegrowanego zarządzania metropolitalnego w Polsce.

Analizując funkcjonowanie rynku edukacyjnego, należy stwierdzić, że z uwagi na siłę i charakter relacji miasto centralne (Poznań) i gminy podmiejskie, wciąż ma on cechy charakterystyczne dla fazy intensywnej suburbanizacji, w której za rozwojem demograficznym nie nadążają wystarczające zmiany w dostępności placówek usług publicznych, w tym sieci szkolnej. Znaczne przepływy uczniów z gmin podmiejskich do Poznania wynikają z niedorozwoju infrastruktury edukacyjnej w gminach podmiejskich z jednej strony i silnej konkurencji dobrych szkół (w tym prywatnych) w samym Poznaniu. Koszty społeczne suburbanizacji ponoszą więc w mniejszym stopniu samorządy podmiejskich gmin, przerzucając je na organy prowadzące szkoły w mieście centralnym oraz mieszkańców finansujących przejazdy uczniów do szkół poznańskich często uznawanych za lepsze. Co istotne, paradoksalnie daje to szansę utrzymania gęstej sieci szkół w wyludniającym się Poznaniu. Symptomy emancypacji gmin podmiejskich zauważalne są tylko w sektorze szkół branżowych i szczególnie techników zawodowych. Z inicjatywy władz powiatu poznańskiego (a ostatnio także gminy Tarnowo Podgórne) rozwinęła się sieć szkół zawodowych, powiązanych z podmiejskimi firmami, oferujących konkurencyjne w stosunku do szkół poznańskich profile kształcenia. Kwestia współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego w wybranych dziedzinach związanych z edukacją jest perspektywiczna i powinna być efektem szczegółowej diagnozy aktualnych potrzeb i problemów samorządów w zakresie funkcjonowania sektora edukacji oraz wypracowywania konkretnych rozwiązań. Do zadań, których rozwiązywanie przekracza możliwości pojedynczych gmin, należy m.in. podnoszenie konkurencyjności szkół samorządowych, osiągających słabsze wyniki edukacyjne na tle szkół prywatnych (Walaszek 2019). Poprawy wymaga też system informacji o szkołach w skali całej aglomeracji traktowanej jak rynek edukacyjny, z silnymi wciąż dojazdami uczniów. Wyniki edukacyjne, wraz z innymi informacjami dotyczącymi np. oferty edukacyjnej szkoły, powinny być publikowane na wspólnym portalu aglomeracji poznańskiej. Uczniom pozwoliłoby to na dogodne zapoznanie się z ofertą szkół, a szkołom na porównanie swojej pozycji konkurencyjnej względem innych placówek. Działanie takie, niestety niezrealizowane, zostało już zapisane w „Strategii rozwoju aglomeracji poznańskiej” w programie 4.1 „Jakość i organizacja edukacji”, działaniu 41.3 „Metropolitalny obserwator szkolny”.

Powyższe wnioski skłaniają do konstatacji, że nie wszystkie instrumenty zarówno konkurencji, jak i współpracy leżą w gestii samorządów lokalnych. Wiele z nich wynika z przyjętych rozwiązań polskiej transformacji, które z jednej strony przyczyniły się do dezintegracji systemów zarządzania (planowanie przestrzenne, transport publiczny, system edukacji), a z drugiej nie doprowadziły do powstania rozwiązań prawnych i instytucjonalnych form kooperacji (np. zaniechana ustawa o związkach metropolitalnych).

Odpowiadając na pytania postawione we wstępie artykułu należy w przypadku aglomeracji poznańskiej procesy konkurencji nie są już jedynymi, a tym bardziej dominującymi w relacjach samorządów lokalnych, zaś w dziedzinach sieciowych, takich jak transport publiczny, wypierane są przez programy i działania integracyjne, szczególnie w relacji miasto–gminy podmiejskie.

Zauważalna jest pozytywna zależność między zaawansowaniem procesu suburbanizacji a procesem integracji zarządzania metropolitalnego. Swego rodzaju emancypacja funkcjonalna wielu gmin podmiejskich nie niweluje problemów z funkcjonowaniem aglomeracji jako obszaru coraz silniejszych przepływów dóbr, osób, kapitału i informacji (*space of flows*), wymagającego, wzorem krajów zachodnioeuropejskich, wprowadzania zintegrowanych form zarządzania.

Dyskusja i rekomendacje

Niezależnie od przyszłych warunków prawnych, politycznych i ekonomicznych, przez cały czas konieczne jest budowanie koalicji i porozumień wokół rozwiązywania problemów funkcjonalnego i przestrzennego rozwoju aglomeracji poznańskiej. W zarządzaniu terytorialnym z poziomu aglomeracji/obszaru metropolitalnego szczególną rolę należy przypisać koncepcji *metropolitan governance*, uwzględniającej instrumenty *smart governance* („inteligentne współzarządzanie”). Charakteryzuje się ono następującymi cechami (por. Giffinger i in. 2007):

- monitorowanie i diagnozowanie funkcjonowania aglomeracji, z wykorzystaniem nowoczesnych technologii IT, w tym m.in. procesów demograficznych, rynku mieszkaniowego, lokalizacji placówek usługowych, mobilności transportowej, rynku pracy czy rynku edukacji;
- wypracowanie zasad finansowania kosztów funkcjonowania aglomeracji, w tym infrastruktury i usług transportowych, technicznych i społecznych w ramach aglomeracyjnej przestrzeni przepływów;
- przejrzystość procesów zarządczych, racjonalne strategie polityczne zapewniające perspektywy rozwojowe aglomeracji i, co ważne, realizowane mimo zmieniających się kadencyjnie liderów samorządów lokalnych;
- udział firm gospodarczych, organizacji społecznych, mieszkańców w tworzeniu baz danych, planów i strategii rozwoju; jak wspomniano, nowy regionalizm obejmuje szerszy zakres podmiotów, nie tylko stricte administracyjnych, i realizowany jest przy współdziałaniu podmiotów sektora prywatnego i publicznego;

- kształtowanie świadomości metropolitalnej, poprzez debaty, edukację i promocję korzyści wynikających ze współpracy samorządów, wspólnego programowania rozwoju, świadczenia usług itp.

Proces integracji metropolitalnej ma głębokie uwarunkowania społeczne. Wymaga kapitału społecznego, gdyż wspomniane budowanie koalicji i porozumień wokół rozwiązywania problemów rozwoju aglomeracji wynikać musi ze świadomości i potrzeb społeczności lokalnych, artykułowanych chociażby w procesie wyborów samorządowych. Jak podkreśla Diller (2002), programy i formy współpracy wymagają także silnych politycznych liderów (*strong leadership*), promotorów, nie tylko zorientowanych na realizację bieżących celów, ale myślących perspektywicznie i w szerszych ramach strategii rozwoju obszaru metropolitalnego. Z reguły liderami takimi są przedstawiciele władz miasta centralnego lub też jednostki subregionalnej (powiat) przy współpracy włodarzy gminnych.

Jak podkreśla Malecki (2000), konkurencyjność w odniesieniu do jednostek terytorialnych nie jest celem samym w sobie, ponieważ głównym przesłaniem funkcjonowania jednostek terytorialnych jest zapewnienie wysokiej jakości życia i dobrobytu społecznego, a zatem cel ekonomiczny, jakim jest konkurencyjność, ma służyć realizacji celów społecznych. Konkurencyjność w skali lokalnej określa on jako „zdolność lokalnej gospodarki i społeczeństwa do zapewnienia wzrostu poziomu życia mieszkańców” (Malecki 2000, s. 334). Tym samym dopiero połączenie konkurencji z kooperacją w zakresie racjonalizacji zarządzania, koordynacji planowania przestrzennego, efektywniejszego świadczenia usług daje efekty w postaci podnoszenia jakości życia i gospodarowania w aglomeracjach miejskich czy szerszej obszarach metropolitalnych.

Z przedstawionych powyżej wyników badań wynika, że w analogii do zachowań przedsiębiorstw w funkcjonowaniu samorządów terytorialnych obserwuje się zjawisko koopetycji lub kooperencji (szerzej na temat tego pojęcia zob. Romanowska, Cygler 2004). Również jednostki samorządu terytorialnego, składowe aglomeracji miejskich, mają tendencje zarówno do konkurencji, jak i kooperacji, w której miasta, gminy i powiaty koopetytują ze sobą. Koopetycja pojawia się jako dwa różne zachowania wynikające z przyjętych przez samorzady strategii: samowystarczalności (emancypacji) i osiągnięcia korzyści ze współpracy. W takiej współpracy mogą pojawiać się liczne spory i różnice interesów, wynikające z często odmiennych celów. Wyjściem z tej sytuacji pozwalającym uniknąć niejasności między konkurencją a kooperacją jest ustalenie dziedzin, ram i form współpracy, co osiągnąć można poprzez porozumienia czy wspólne strategie rozwoju, takie jak np. „Strategia rozwoju aglomeracji poznańskiej. Metropolia Poznań 2020”. Tym bardziej więc za uzasadnione należy uznać tworzenie podobnego dokumentu programowego – strategii rozwoju ponadlokalnego – z kolejną perspektywą wieloletnią na poziomie całej aglomeracji miejskiej. Niewątpliwie czynnikiem wspierającym integrację tego obszaru byłoby uchwalenie ustawy o związku metropolitalnym aglomeracji poznańskiej, w analogii do powstałej w Polsce pierwszej metropolii *de iure* w województwie śląskim.

Literatura

- Adamowicz M. 2008. Konkurencyjność jednostek terytorialnych w skali lokalnej. *Rocz. Nauk. Stow. Ekon. Rol. Agrobiz.*, 10(2).
- Ahrend R., Gamper C., Schumann A. 2014. The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations. *OECD Regional Development Working Papers*, 04.
- Allmendinger P., Haughton G. 2009. Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway, *Environment and Planning: A*, 41: 617–633.
- Antczak B. 2015. Usługi edukacyjne – misja czy komercja? *Journal of Modern Science*, 1/24: 333–347.
- Bajerski A. 2012. Przemieszczenia uczniów między obwodami szkolnymi a zróżnicowanie wyników publicznych szkół podstawowych. Przypadek Poznania, *Studia Regionalne i Lokalne*, 2(48): 62–76.
- Bish R.L., Ostrom V. 1974. Understanding urban government: Metropolitan reform reconsidered. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington.
- Blatter J. 2006. Geographic scale and functional scope in metropolitan governance reform: Theory and evidence from Germany. *Journal of Urban Affairs*, 28(2): 121–150.
- Budd L., Hirmis A.K. 2004. Conceptual Framework for Regional Competitiveness, *Regional Studies* 38(9): 1015–1028.
- Boschma R.A. 2004. Competitiveness of Regions from an Evolutionary Perspective. *Regional Studies*, 38(9): 1001–1014.
- Bul R. 2015. Dojazdy do pracy w aglomeracji poznańskiej. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 32: 147–170.
- Clotfelter Ch.T. 1998. Public school segregation in metropolitan areas. National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- De Jong J.K. 2014. *New SubUrbanisms*. Routledge, London.
- Diller Ch. 2002. Zwischen Netzwerk und Organisation. *Raumforschung und Raumordnung*, 2: 146–154.
- Dziemianowicz-Bąk A. 2010. Interesy konstytuujące nauczanie. [W:] M. Syska (red.), *Komercjalizacja edukacji. Konsekwencje i nowe zagrożenia*. Ośrodek Myśli Społecznej im. Ferdynanda Lassalle’a, Wrocław–Warszawa, s. 11–21.
- Fishman R. 2003. *Global suburbs. Working papers*. The Taubman College of Architecture and Planning, The University of Michigan.
- Gadziński J. 2013. Funkcjonowanie lokalnego systemu transportowego w tle współczesnych procesów urbanizacyjnych. Przykład aglomeracji poznańskiej. *Bogucki Wydawnictwo Naukowe*, Poznań.
- Harasimowicz A. 2018. Suburbanizacja a rola obszarów otaczających miasto – ujęcie teoretyczne. *Studia Miejskie*, 29: 115–130.
- Harris R. 2010. Meaningful types in a world of suburbs. *Suburbanization in Global Society. Research in Urban Sociology*, 10: 15–47.
- Heinelt H., Kübler D. (red.) 2005. *Metropolitan Governance. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*. Routledge, London.
- Herrschel T., Newman P. 2002. *Governance of Europe’s City Regions. Planning, Policy and Politics*. Routledge, London.
- Haughton G., Allmendinger P., Counsell D., Vigar G. 2010. *The New Spatial Planning: Territorial Management with Soft Spaces and Fuzzy Boundaries*. Routledge, London.
- Janas K., Jarczewski W. (red.) 2017. *Raport o stanie polskich miast. Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych*. Obserwatorium Polityki Miejskiej Instytutu Rozwoju Miast, Kraków.
- Jouve B., Lefevre C. (red.) 2002. *Local Power, Territory and Institutions in European Metropolitan Regions*. Frank Cass, London.
- Kaczmarek T. 2016. Miejskie obszary funkcjonalne – problemy integracji zarządzania. [W:] T. Kudłacz, P. Branka (red.), *Teoria i praktyka rozwoju obszarów funkcjonalnych*. *Studia KPZK PAN*, 174: 157–167.
- Kaczmarek T. 2018. Soft planning for soft spaces. Concept of Poznań metropolitan area development – a case study. *Miscellanea Geographica*, 22(4): 181–186.

- Kaczmarek T. 2020. Różne oblicza suburbanizacji. Od przedmieść w cieniu miasta do postsuburbiiów. *Prace i Studia Geograficzne*, 65,3: 103–113.
- Kaczmarek T., Mikuła Ł. 2007. *Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie*. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Keil r., Hamel P. (red.) 2015. *Suburban Governance. A Global View*. University of Toronto Press, Toronto.
- Koch P. 2013. Overestimating the Shift from Government to Governance: Evidence from Swiss Metropolitan Areas Governance. *International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26(3): 397–423.
- Kolipiński B., Szulczewska B. 2010. Zmiany w systemie planowania przestrzennego w Polsce w latach 1994–2004. [W:] J. Radziejowski (red.), *Planowanie przestrzenne*. Wszechnica Polska, Zeszyty Naukowe, 2: 11–38.
- Koncepcja kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań 2016. Centrum Badań Metropolitalnych UAM, Poznań.
- Koziński J., Olbryś A. 2011. Raport o finansowych efektach polskiego systemu gospodarowania przestrzenią. Materiały z konferencji „Finansowe skutki polskiego systemu planowania przestrzennego” (<http://www.finanseurbanizacji.pl>).
- Lever W.F. 1999. Competitive Cities in Europe. *Urban Studies*, 36: 5–9.
- Lefèvre C. 1998. Metropolitan government and governance in western countries: a critical review. *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(1): 9–25.
- Logan J., Burdick-Will J. 2017. School segregation and disparities in urban, suburban, and rural areas. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 674/1: 199–216.
- Malecki E.J. 2000. Knowledge and Regional Competitiveness. *Erdkunde Band*, 54.
- Michałowska D.M. 2013. Neoliberalizm i jego (nie)etyczne implikacje edukacyjne. Seria Psychologia i Pedagogika, Poznań.
- Mikuła Ł. 2011. Funkcjonowanie i integracja aglomeracji poznańskiej w opinii mieszkańców i polityków lokalnych. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Mikuła Ł. 2018. Adaptacja polityki przestrzennej gmin Metropolii Poznań do nowych regulacji prawnych i metropolitalnej koncepcji rozwoju. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 44: 107–134.
- Mikuła Ł. 2019. Zarządzanie rozwojem przestrzennym obszarów metropolitalnych w świetle koncepcji miękkich przestrzeni planowania. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Oberti M., Savina Y. 2019. Urban and school segregation in Paris: The complexity of contextual effects on school achievement: The case of middle schools in the Paris metropolitan area. *Urban Studies*, 56.
- Ostrom E. 1972. Metropolitan Reform: Propositions Derived from Two Traditions. *Social Science Quarterly*, 53: 474–493.
- Ostrom V., Tiebout C.M., Warren R. 1961. The Organisation of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review*, 55: 831–842.
- Pacione M. 2009. *Urban Geography. A Global Perspective*. Routledge, New York.
- Parks R.B., Oakerson R.J. 2000. Regionalism, Localism and Metropolitan. Governance: Suggestions from the Research Program on Local Public Economies. *State and Local Government Review*, 32: 169–179.
- Parysek J. 2008. Procesy suburbanizacyjne w aglomeracji poznańskiej. [W:] T. Kaczmarek, A. Mizgajski (red.), *Powiat poznański. Jakość przestrzeni i jakość życia*. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 71–90.
- Payne A.A. 2010. Competition and student performance. [W:] D.J. Brewer, P.J. McEwan (red.), *Economics of Education*. Elsevier, s. 331–336.
- Phelps N.A., Wu F. (red.) 2011. *International perspectives on suburbanization: A post-suburban world?* Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Raczyk A., Dołzbłasz S., Leśniak-Johann M. 2012. *Relacje współpracy i konkurencji na pograniczu polsko-niemieckim*. Wydawnictwo Gaskor, Wrocław.
- Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce 2013. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.
- Raport z badania warunków życia w powiecie poznańskim 2016. Centrum Badań Metropolitalnych UAM, Poznań.
- Romanowska M., Cygler J. (red.). 2014. *Granice zarządzania*. Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.

- Salet W., Savini F. 2015. The political governance of urban peripheries. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33: 448–456.
- Savitch H.V., Vogel R.K. 2000. Paths to new regionalism. *State and Local Government Review*, 32(3): 158–168.
- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.). Rada Ministrów, 14 lutego 2017 r.
- Studium uwarunkowań i kierunków rozwoju aglomeracji poznańskiej. 2012. Centrum Badań Metropolitalnych UAM, Poznań.
- Strategia rozwoju aglomeracji poznańskiej. *Metropolia Poznań 2020 2011*. Centrum Badań Metropolitalnych, Poznań.
- Szaja M. 2013. Konkurencyjność gmin pod względem struktury przestrzennej: na przykładzie gmin nadmorskich województwa zachodniopomorskiego, *Ekonomiczne Problemy Usług*, 108: 273–289.
- Sztando A. 2001. Konkurencyjność gospodarcza a dochodowy fragment gminnej polityki budżetowej. [W:] *Konkurencyjność miast i regionów*. Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków.
- Śleszyński P., Górczyńska M., Zielińska B. 2013. Szacunek prognozowanych i realizowanych wpływów i wydatków w Polsce wynikający z uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. *Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa*.
- Tiebout C. 1956. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64: 416–424.
- Topp H.H. 2006. Trends, innovative Weichenstellungen und Hebel für Mobilität und Verkehr – von 2030 aus gesehen. *Technikfolgenabschätzung. Theorie und Praxis*, 3, 15: 12–20.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2015 r., poz. 1777).
- Wąlaszek M. 2016. Dostępność przestrzenna szkół oraz warunki i wyniki nauczania w aglomeracji poznańskiej. *Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej*, 28.
- Wąlaszek M. 2019. Obszary integracji zarządzania publicznego w sferze usług edukacyjnych – doświadczenia Metropolii Poznań. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 47: 125–140.
- Wąlaszek M., Kaczmarek T., Karczewicz-Lamparska, Bul R. 2019. Sieć szkół ponadpodstawowych w Metropolii Poznań wobec reformy edukacji. *Organizacja przestrzenna, dojazdy i preferencje uczniów*. *Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej*, 33.
- Welch A.R. 1997. All change? The professoriate in uncertain times. *Higher Education*, 34.

Between competition and cooperation. Core city–suburbs relations on the example of the Poznań agglomeration

Abstract: The paper, referring to the contemporary concepts of development of urbanized areas and territorial governance in metropolitan areas, aims to analyze the functional and spatial relations that occur between the central city and suburbs. The attempt has been made to look at their character and strength from the point of view of the advancement of suburbanization processes as well as management and planning practices throughout the urban region. As a case study, the Poznań agglomeration was analyzed, where strong residential and economic suburbanization is accompanied by inter-municipal competition and cooperation. The main goal of the work is to identify them in areas such as spatial planning, public transport and educational services.

Key words: suburbanization, territorial governance, spatial planning, transport, education, Poznań agglomeration