

Łukasz MIKUŁA

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ZARZĄDZANIE METROPOLITALNE W AGLOMERACJI POZNAŃSKIEJ W PERSPEKTYWIE MIESZKAŃCÓW I LOKALNYCH LIDERÓW

METROPOLITAN GOVERNANCE IN GREATER POZNAŃ AREA: A PERSPECTIVE OF CITIZENS AND LOCAL LEADERS

ABSTRACT: The aim of the paper is to present opinions of citizens and political leaders on issues of metropolitan governance in Greater Poznań area. It is based on empirical findings from 1) public opinion survey conducted among over 1000 residents of city of Poznań and 20 suburban municipalities and 2) interviews with most important politicians of Greater Poznań, acting at local, regional and national level.

KEY WORDS: metropolitan governance, Greater Poznań, public opinion, political leaders

Wprowadzenie

Aglomeracje miejskie w Polsce charakteryzują się stosunkowo dużym rozdrobieniem struktury terytorialno-administracyjnej. Problemy związane z tego rodzaju fragmentacją i jej następstwami są w ostatnim czasie coraz częściej dostrzegane, co powoduje konieczność wypracowania nowych rozwiązań organizacyjnych i ustrojowych w takich dziedzinach, jak: planowanie przestrzenne, zarządzanie sieciami infrastruktury, świadczenie usług publicznych w skali ponadlokalnej czy polityka inwestycyjna i gospodarcza.

Doświadczenia krajów zachodnich (por. szerzej: Kaczmarek, Mikuła 2007) wskazują, iż istnienie przesłanek integracji metropolitalnej nie oznacza, iż proces ten realnie następuje. Brenner (2002) podkreśla bowiem, iż wprowadzenie projektów reformy metropolitalnej zależy od specyficznych miejscowych układów społecznych i politycznych, a we wszystkich dyskusjach nad nią kluczowy jest problem relacji miasto–przedmieścia. Znaczenie poparcia społecznego dla wszelkich inicjatyw integracji metropolitalnej jest podkreślane w wielu pracach naukowych, jednak najtrafniej kwestię tę ujął Hamilton (2000). Jego zdaniem, wszelkiego rodzaju studia i raporty eksperckie będą dopóty

ignorowane, dopóki nie zaistnieje prawdziwie uświadomiona potrzeba działań na rzecz integracji, powodująca realne zainteresowanie opinii publicznej, a w konsekwencji także liderów politycznych.

Właściwa diagnoza problemów zarządzania terytorialnego w aglomeracjach miejskich w Polsce oraz określenie perspektyw integracji metropolitalnej wymaga zbadania postaw społecznych oraz nastawienia liderów politycznych do omawianych zagadnień. Nelson i Foster (1999) wskazują, iż badania ankietowe wśród mieszkańców oraz wywiady z przedstawicielami władz różnego szczebla przynoszą często znacznie więcej interesujących informacji niż analizy ograniczone tylko do danych statystycznych. W niniejszej pracy przedstawione zostały metody i wyniki badań, które przeprowadzone zostały między wrześniem 2008 r. a majem 2009 r. w celu zdiagnozowania problemów integracji zarządzania terytorialnego w Aglomeracji Poznańskiej.

Zakres i metody badań

Zagadnienia dotyczące postaw społecznych wobec kluczowych aspektów integracji zarządzania w Aglomeracji Poznańskiej opracowano na podstawie źródeł pierwotnych, tj. wyników własnych badań ankietowych, które objęły 1154 mieszkańców Poznania i gmin wchodzących w skład Rady Aglomeracji Poznańskiej¹. Z uwagi na znacznie większą powierzchnię strefy podmiejskiej oraz fakt, iż tworzy ją aż 20 gmin o różnym charakterze, dystrybucja ankiet pomiędzy miasto Poznań a pozostałe jednostki terytorialne aglomeracji była odwrotna niż wynikałoby to z proporcji ludnościowych². Na strefę podmiejską przypadły 802 ankiety (69%), na Poznań natomiast – 352 (31%). W przypadku badań strefy podmiejskiej – w celu zapewnienia większej reprezentatywności wyników – część ankiet przydzielono kwotowo pomiędzy poszczególne gminy według dwóch zasad:

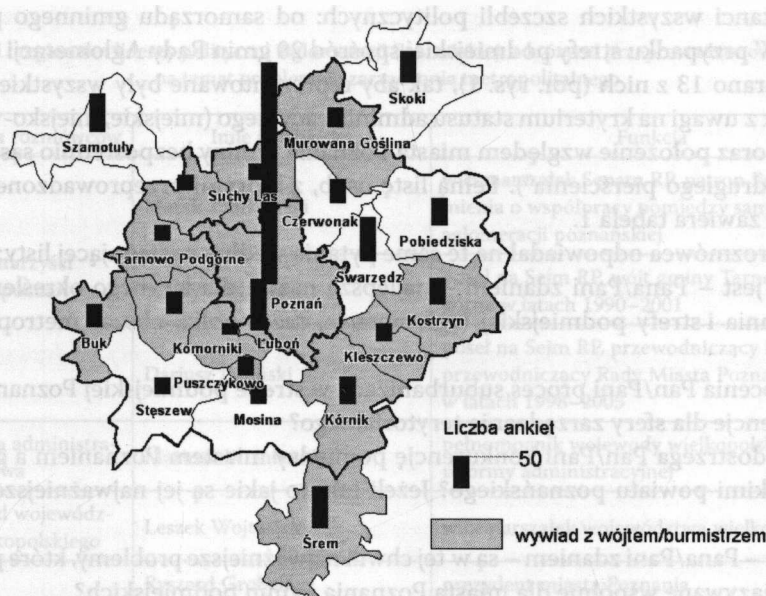
1. Na każdą gminę musi przypaść co najmniej 10 ankiet na 10 tys. mieszkańców.
2. W każdej gminie musi zostać przeprowadzone, niezależnie od liczby mieszkańców, co najmniej 15 ankiet.

Rozkład przestrzenny ankiet przeprowadzonych w gminach Aglomeracji przedstawia rysunek 1.

W ponad 20 pytaniach ankietowych poruszane były przede wszystkim kwestie:
– preferowanej nazwy dla łącznego określenia miasta centralnego i związanych z nim gmin podmiejskich,

¹ Rada Aglomeracji Poznańskiej powstała w maju 2007 r. na podstawie Porozumienia o współpracy pomiędzy samorządami Aglomeracji Poznańskiej, podpisanego przez miasto Poznań, powiat poznański ziemski oraz 17 podmiejskich gmin, wchodzących w jego skład. Wola współpracy została wyrażona w odniesieniu do takich dziedzin, jak: wspieranie inicjatyw gospodarczych, działania marketingowe, gospodarka komunalna, transport zbiorowy, edukacja, służba zdrowia i polityka przestrzenna. W 2008 r. do Rady przyjęto 3 gminy spoza powiatu poznańskiego: Szamotuły, Śrem i Skoki.

² Miasto Poznań – 557 tys. (59% ludności obszaru Rady Aglomeracji), strefa podmiejska – 389 tys. (41%), w tym powiat poznański ziemski – 311 tys. (33%).



Rys. 1. Gminy objęte badaniami ankietowymi oraz wywiadami z wójtami i burmistrzami

Źródło: opracowanie własne.

- oceny poziomu infrastruktury i usług publicznych w wymiarze miasto–przedmieścia,
- kluczowych obszarów współpracy samorządowej w skali aglomeracji,
- legitymizacji społecznej władz samorządowych poszczególnych szczebli,
- oceny aktualnych procesów społeczno-gospodarczych w aglomeracji,
- znajomości dotychczasowych form i inicjatyw integracji metropolitalnej,
- preferowanych kierunków integracji metropolitalnej.

Rozpoznanie problemów integracji zarządzania w aglomeracji nie jest możliwe bez odwołania się do opinii osób zajmujących się tymi kwestiami w praktyce, czyli przede wszystkim reprezentantów władz samorządowych szczebla lokalnego. Ich znaczenie jest kluczowe przede wszystkim przy oddolnych formach integracji metropolitalnej. Istotną rolę odgrywają także postawy polityków funkcjonujących na wyższych szczeblach politycznych: wojewódzkim oraz krajowym. Mają oni często ambicje do przejęcia pozycji politycznego lidera aglomeracji lub też pełnią funkcję mediatora pomiędzy władzami lokalnymi a pośrednika w kontaktach z administracją rządową.

Podstawową metodą w zakresie badań postaw liderów politycznych wobec integracji metropolitalnej jest technika wywiadu bezpośredniego, szeroko stosowana w analizach zagranicznych (m.in. Norris 2001; Gainsborough 2001; Reese 2004). Na potrzeby pracy przeprowadzono 23 bezpośrednie wywiady z osobami najsilniej zaangażowanymi w problematykę zarządzania terytorialnego w Aglomeracji Poznańskiej. Dobór rozmówców przeprowadzony został w taki sposób, aby znaleźli się wśród nich

reprezentanci wszystkich szczebli politycznych: od samorządu gminnego po Sejm i Senat. W przypadku strefy podmiejskiej spośród 20 gmin Rady Aglomeracji Poznańskiej wybrano 13 z nich (por. rys. 1), tak aby reprezentowane były wszystkie rodzaje jednostek z uwagi na kryterium statusu administracyjnego (miejskie, miejsko-wiejskie, wiejskie) oraz położenie względem miasta Poznania (gminy bezpośrednio sąsiadujące i gminy „drugiego pierścienia”). Pełną listę osób, z którymi przeprowadzone zostały wywiady, zawiera tabela 1.

Każdy rozmówca odpowiadał na te same pytania według następującej listy:

1. Jaka jest – Pana/Pani zdaniem – najlepsza nazwa dla łącznego określenia miasta Poznania i strefy podmiejskiej (aglomeracja, metropolia, obszar metropolitalny, inna)?

2. Jak ocenia Pan/Pani proces suburbanizacji w strefie podmiejskiej Poznania i jego konsekwencje dla sfery zarządzania terytorialnego?

3. Czy dostrzega Pan/Pani konkurencję pomiędzy miastem Poznaniem a gminami podmiejskimi powiatu poznańskiego? Jeżeli tak, to jakie są jej najważniejsze konsekwencje?

4. Jakie – Pana/Pani zdaniem – są w tej chwili najważniejsze problemy, które powinny być rozwiązywane wspólnie dla miasta Poznania i gmin podmiejskich?

5. W jaki sposób scharakteryzowałby Pan/Pani dotychczasowe relacje współpracy pomiędzy miastem Poznaniem a samorządami strefy podmiejskiej? Jakie są w chwili obecnej główne problemy i bariery współpracy jednostek samorządowych w aglomeracji? Czy istnieje możliwość, aby zostały one przełamane w aktualnych uwarunkowaniach prawnych?

6. Czy podział kompetencji pomiędzy gminę a powiat w strefie podmiejskiej sprzyja koordynacji zarządzania czy też ją utrudnia? Jak ocenia Pan/Pani relacje pomiędzy powiatem poznańskim jako jednostką samorządową a tworzącymi go gminami?

7. Jak ocenia Pan/Pani rezultaty zawartego w maju 2007 r. Porozumienia o współpracy samorządów Aglomeracji Poznańskiej i efekty działania powołanej wówczas Rady Aglomeracji Poznańskiej?

8. Czy widzi Pan/Pani w najbliższej przyszłości realną możliwość rozszerzenia granic administracyjnych miasta Poznania?

9. Jak powinien wyglądać docelowy model zarządzania Aglomeracją Poznańską? Czy istnieje potrzeba tworzenia dla tego celu nowych instytucji i organów?

10. Jaka powinna być rola samorządu województwa w zarządzaniu Aglomeracją Poznańską?

11. Kto – Pana/Pani zdaniem – powinien być głównym liderem współpracy samorządowej w Aglomeracji?

12. Czy zna Pan/Pani krajowe i zagraniczne modele zarządzania Aglomeracją? Jeśli tak, to który z nich ocenia Pan/Pani jako najlepszy dla Poznania i jego najbliższego otoczenia?

13. Jak ocenia Pan/Pani dotychczas prezentowane projekty tzw. ustawy metropolitalnej?

Tabela 1

Lokalni i regionalni liderzy polityczni Aglomeracji Poznańskiej, z którymi przeprowadzono wywiady na temat problemów zarządzania metropolitalnego

Kategoria rozmówców	Imię i nazwisko	Funkcja
Parlamentarzyści z okręgu poznańskiego	Marek Ziółkowski	wicemarszałek Senatu RP, patron Porozumienia o współpracy pomiędzy samorządami aglomeracji poznańskiej
	Waldy Dzikowski	poseł na Sejm RP, wójt gminy Tarnowo Podgórne w latach 1990–2001
	Dariusz Lipiński	poseł na Sejm RP, przewodniczący i wiceprzewodniczący Rady Miasta Poznania w latach 1998–2005
Terenowa administracja rządowa	Mariusz Wiśniewski	pełnomocnik wojewody wielkopolskiego ds. reformy administracyjnej
Samorząd województwa wielkopolskiego	Leszek Wojtasiak	wicemarszałek województwa wielkopolskiego
Samorząd miasta Poznania	Ryszard Grobelny	prezydent miasta Poznania
	Grzegorz Ganowicz	przewodniczący Rady Miasta Poznania
	Wojciech Majchrzycki	przewodniczący Komisji Budżetu, Finansów i Rozwoju Gospodarczego Rady Miasta Poznania
Samorząd powiatu poznańskiego	Jan Grabkowski	starosta poznański
	Tomasz Łubiński	wicestarosta poznański
Wójtowie i burmistrzowie gmin Aglomeracji Poznańskiej	Jan Broda	wójt gminy Komorniki
	Tadeusz Czajka	wójt gminy Tarnowo Podgórne
	Bartosz Derech	wójt gminy Rokietnica
	Stanisław Filipiak	burmistrz miasta i gminy Buk
	Paweł Iwański	burmistrz miasta i gminy Kostrzyn
	Bogdan Kemnitz	wójt gminy Kleszczewo
	Jerzy Lechnerowski	burmistrz miasta i gminy Kórnik
	Adam Lewandowski	burmistrz miasta i gminy Śrem
	Tomasz Łęcki	burmistrz miasta i gminy Murowana Goślina
	Małgorzata Ornoch-Tabędzka	burmistrz miasta Puszczykowo
	Andrzej Strażyński	wójt gminy Dopiewo
	Dariusz Szmyt	burmistrz miasta Lubonia
	Grzegorz Wojtera	wójt gminy Suchy Las

Źródło: opracowanie własne.

14. Jaki zasięg powinna mieć Aglomeracja Poznańska lub ewentualny poznański obszar metropolitalny?

Forma pytań otwartych umożliwiała rozmówcom dużą swobodę wypowiedzi i możliwość szerszego wyjaśnienia poszczególnych zagadnień.

Wnioski z badań ankietowych

Przeprowadzone wśród mieszkańców Aglomeracji Poznańskiej badania ankietowe pozwoliły na sformułowanie następujących generalnych wniosków:

1. Zdecydowanie najpopularniejszym określeniem miasta i strefy podmiejskiej jest „Aglomeracja Poznańska”, którą wskazało 37% ankietowanych. Mniejszą popularnością cieszyły się pojęcia „metropolia poznańska” i „poznański obszar metropolitalny”. Znaczna część osób (41%) nie wskazała jednak żadnej z trzech wymienionych wyżej możliwości, wybierając odpowiedzi „trudno powiedzieć”, „jest to bez znaczenia” i „wszystkie są równie dobre”.

2. Mieszkańcy miasta i powiatu są zgodni w ocenie istnienia wzajemnej konkurencji Poznania i gmin podmiejskich, przy czym przewaga opinii potwierdzających takie zjawisko jest stosunkowo niewielka. Zdecydowanym poparciem cieszy się natomiast stwierdzenie, iż sąsiedztwo miasta i jednostek podmiejskich jest dla nich wzajemnie korzystne. Oceniając rezultaty konkurencji Poznania i sąsiednich gmin, ankietowani wskazują, iż raczej sprzyja ona podniesieniu jakości życia mieszkańców i wymusza na władzach samorządowych lepszą jakość zarządzania. Nie utrudnia natomiast rozwoju Aglomeracji jako całości.

3. Poznań jest postrzegany jako jednostka znacznie lepiej rozwinięta od swojego otoczenia pod względem infrastruktury technicznej i usług publicznych – zarówno przez mieszkańców samego miasta, jak i strefy podmiejskiej. Gminy podmiejskie są oceniane korzystniej niż Poznań przede wszystkim w sferze jakości środowiska przyrodniczego. Uzyskują również nieco lepsze oceny niż miasto centralne w zakresie funkcjonowania władz publicznych.

4. Mieszkańcy Aglomeracji Poznańskiej w zdecydowanej większości (65%) dostrzegają istnienie problemów wymagających nawiązania współpracy miasta i gmin podmiejskich. Panuje duża zgodność między Poznaniem i przedmieściami przy ocenie najważniejszych dziedzin takiej kooperacji. W pytaniu otwartym ponad 80% spontanicznie udzielonych odpowiedzi wskazywało na problemy transportu (komunikacja publiczna i drogownictwo). Ponad połowa ankietowanych dostrzega również potrzebę współpracy w zakresie ochrony środowiska.

5. Zainteresowanie ankietowanych działalnością władz samorządowych poszczególnych szczebli jest generalnie bardzo umiarkowane. Niemniej jednak wskazać można w tym zakresie pewne wyraźnie zarysowane prawidłowości:

– zdecydowanie największym zainteresowaniem mieszkańców cieszy się działalność lokalnych władz samorządowych związanych z ich miejscem zamieszkania,

– zakres zainteresowania pracami samorządowych władz województwa jest identyczny w mieście i w strefie podmiejskiej; kształtuje się on na bardzo niewysokim poziomie,

– mieszkańcy strefy podmiejskiej bardziej interesują się działalnością samorządu miasta niż władz powiatu ziemskiego, ale relacja ta nie jest dwukierunkowa – respondenci z Poznania przywiązują małą wagę do prac samorządów podmiejskich,

– najbardziej rozpoznawalnym politykiem samorządowym w Aglomeracji jest prezydent Poznania i dotyczy to zarówno samego miasta, jak i strefy podmiejskiej,

– wójtowie i burmistrzowie gmin podmiejskich są powszechnie znani mieszkańcom zarządzanych przez nich jednostek,

– osoby starosty powiatu poznańskiego i marszałka województwa pozostają w odbiorze społecznym stosunkowo anonimowe, przy czym zaskakujący może wydawać się zbliżony (niski) wynik starosty w Poznaniu i w powiecie poznańskim ziemskim,

– w strefie podmiejskiej ponad połowa ankietowanych zna osobiście przynajmniej jednego radnego gminy, tymczasem w przypadku miasta członkowie jego Rady pozostają poza bezpośrednim kontaktem dla blisko 90% mieszkańców.

6. Zarówno w przypadku mieszkańców Poznania, jak i strefy podmiejskiej najsilniejsze jest osobiste przywiązanie do poziomu najbardziej lokalnego – odpowiednio miasta i miejscowości. Ankietowani z podmiejskiego powiatu poznańskiego ziemskiego silniej identyfikują się z miastem centralnym niż z własnym samorządem powiatowym. Jest on jednostką administracyjną, do której przywiązanie mieszkańców jest najsłabsze i porównywalne do dość wirtualnym jeszcze poziomem Aglomeracji.

7. Pomimo iż samorząd powiatowy nie cieszy się szczególnym zainteresowaniem i przywiązaniem mieszkańców, to jednak poparcie dla radykalnych działań typu likwidacja powiatów ziemskich jest bardzo ograniczone. Za ich utrzymaniem opowiadają się również mieszkańcy Poznania (i to w tym samym stopniu, co respondenci z gmin podmiejskich), którzy zasadniczo nie mają z tym szczeblem administracji w ogóle do czynienia.

8. Widoczny jest wyraźny podział opinii w sprawie potrzeby powołania nowej instytucji dla zarządzania Aglomeracją. Około połowa ankietowanych sprzeciwia się takiej koncepcji, przy czym sceptycyzm ten jest nieco bardziej zauważalny w przypadku miasta. Pewnym wytłumaczeniem takich postaw może być generalnie nieprzychylnie nastawienie do rozrostu administracji publicznej lub też abstrakcyjność idei tworzenia nowych instytucji metropolitalnych w sytuacji braku nowych regulacji ustawowych. Wyraźną rezerwę widać również w stosunku do koncepcji połączenia Poznania ze strefą podmiejską na szczeblu powiatowym.

9. Zaskakujące wyniki przynoszą odpowiedzi na pytanie o przywództwo w obszarze metropolitalnym, czyli wskazanie preferowanego głównego inicjatora i koordynatora współpracy samorządowej. W świetle odpowiedzi na poprzednie pytania i przy generalnie małym znaczeniu samorządu powiatowego w świadomości mieszkańców zdziwienie może budzić wysoki odsetek wskazań na starostę powiatu poznańskiego jako lidera Aglomeracji (ok. 35%). Więcej osób przyznaje staroście pozycję przywódczą,

niż jest w stanie wymienić jego nazwisko. Co jeszcze bardziej paradoksalne, udział odpowiedzi wskazujących na starostę powiatu ziemskiego jako lidera aglomeracji jest bardzo zbliżony wśród mieszkańców Poznania i samego powiatu. W tym kontekście warta podkreślenia jest stosunkowo niewielka rola przyznawana przez mieszkańców marszałkowi województwa, pomimo iż w chwili obecnej miałby on pewne instrumenty, aby efektywniej włączyć się w mechanizmy zarządzania Aglomeracją.

10. Inicjatywy na rzecz pogłębienia współpracy w ramach Aglomeracji podejmowane zarówno odgórnie przez administrację centralną (projekt tzw. ustawy metropolitalnej), jak i oddolnie przez samorządy lokalne (Rada Aglomeracji Poznańskiej) pozostają w dużej mierze mieszkańcom nieznane. Szczególnie słabo przebiła się do świadomości publicznej Rada Aglomeracji – słyszało o niej zaledwie 12% ankietowanych. Trudno w takiej sytuacji oczekiwać szerokiego poparcia społecznego dla idei tworzenia bardziej sformalizowanych struktur współpracy metropolitalnej. Brak orientacji w sprawach aktualnych wydarzeń w zakresie integracji zarządzania w Aglomeracji dotyczy zarówno mieszkańców Poznania, jak i strefy podmiejskiej.

W Aglomeracji Poznańskiej z całą pewnością pojawiła się stosunkowo wysoko rozwinięta społeczna świadomość wspólnych dla miasta i gmin podmiejskich problemów i wyzwań. Istnieje więc przestrzeń społeczna do pogłębienia współpracy w zakresie zarządzania terytorialnego, ale wszelkie przedsięwzięcia w tym zakresie powinny być znacznie silniej promowane wśród mieszkańców.

Wnioski z wywiadów bezpośrednich

Przeprowadzona na podstawie wywiadów bezpośrednich analiza postrzegania problemów integracji metropolitalnej przez liderów politycznych Aglomeracji Poznańskiej prowadzić może do sformułowania następujących wniosków:

1. Konsekwencje suburbanizacji dla mechanizmów zarządzania terytorialnego w Aglomeracji Poznańskiej są wyraźnie dostrzegane, choć różnie interpretowane – przede wszystkim w zakresie ponoszonych przez poszczególne jednostki administracyjne kosztów i uzyskiwanych przez nie korzyści. Istnieje jednak zgoda, iż suburbanizacja jest procesem naturalnym i żywiołowym, a władze gmin nie tyle ją stymulują, ile raczej tracą obecnie nad nią kontrolę.

2. Konkurencja pomiędzy jednostkami samorządowymi w Aglomeracji, szczególnie w wymiarze miasto centralne – gminy podmiejskie, może być racjonalizowana poprzez określenie specjalizacji funkcji poszczególnych jednostek. Lokalizacja nowej inwestycji w sąsiedniej gminie nie jest porażką Poznania. Zwiększona konsumpcja wynikająca z inwestycji odbywa się i tak w dużej mierze w centrum Aglomeracji. Specjalizacja funkcjonalna poszczególnych jednostek nie ograniczy jednak konkurencji i konfliktów wynikających z przyczyn politycznych i ambicjonalnych.

3. Istnieje wyraźnie wyodrębniona grupa trzech najważniejszych dziedzin integracji metropolitalnej; są to: komunikacja publiczna, gospodarka odpadami, infrastruktura

drogowa. Priorytety lokalnych polityków w zakresie problemów wymagających koordynacji zarządzania są co do zasady zgodne ze wskazaniami mieszkańców.

4. Współpraca samorządowa w Aglomeracji napotyka na szereg barier, z których tylko niektóre wynikają z niedoskonałości przepisów prawnych. Podstawowe problemy dobrowolnej współpracy samorządowej wynikają m.in. z takich uwarunkowań, jak:

- różnorodność systemów organizacji usług publicznych w poszczególnych gminach (szczególnie w zakresie komunikacji publicznej i gospodarki odpadami), która narastała od 1990 r.,

- złe doświadczenia dotychczasowej współpracy gmin podmiejskich z Poznaniem, szczególnie w dziedzinach komunikacji publicznej, gospodarki odpadami i infrastruktury wodno-kanalizacyjnej,

- niska sprawność organizacyjna urzędów miast i gmin – współpraca na poziomie liderów przebiega stosunkowo harmonijnie, ale wiele inicjatyw hamowanych jest przez niesprawność procedur urzędniczych na niższym szczeblu.

Istotne zarzuty wysunięte zostały jednak także pod adresem obecnych uregulowań prawnych, szczególnie dotyczących tworzenia i funkcjonowania związków celowych. Dotyczy to m.in.:

- niedostosowania przepisów o związkach do specyficznych relacji wielkościowych pomiędzy gminami Aglomeracji,

- braku możliwości tworzenia struktur o charakterze strategicznym i wielozadaniowym poprzez wykluczenie rozwiązań gminno-powiatowych,

- braku podstaw prawnych do przekazania związkowi międzygminnemu kluczowej dziedziny o charakterze metropolitalnym – planowania przestrzennego,

- długotrwałej procedury tworzenia i rejestracji związków.

5. Relacje kompetencyjne pomiędzy gminami podmiejskimi a powiatem poznańskim ziemskim nie są w pełni poprawne, a zarzuty przedstawiceli gmin wobec powiatu można pogrupować od najbardziej radykalnych do najłagodniejszych:

- powiaty są zupełnie niepotrzebnym szczeblem administracji, a gminy mogłyby sobie bez problemu poradzić ze wszystkimi jego obecnymi zadaniami,

- szczebel powiatu jest za bardzo upolityczniony i nastawiony na promocję swoich liderów,

- samorządowcy szczebla powiatowego nie rozumieją problemów lokalnych, a reprezentacja interesów gmin na tym poziomie nie jest właściwa – w radzie powiatu powinni zasiadać wójtowie i burmistrzowie,

- system zarządzania drogami w strefie podmiejskiej jest nieefektywny, szczególnie w zakresie podziału na drogi gminne i powiatowe,

- kształt terytorialny powiatu poznańskiego jest dyskusyjny, a gminy leżące na jego przeciwległych krańcach mają mało wspólnych interesów,

- powiat powinien pełnić dla mieszkańców funkcje usługodawcze w zakresie obsługi administracyjnej, nie powinien natomiast zajmować się bezpośrednio zarządzaniem w poszczególnych dziedzinach.

6. W najbliższej przyszłości nie istnieją realne możliwości włączenia w obręb Poznania miejscowości z sąsiednich gmin, co przyznają nawet sami przedstawiciele władz miasta. Wskazują oni jednocześnie, iż byłoby to rozwiązanie racjonalne.

7. Ocena dotychczasowej działalności Rady Aglomeracji Poznańskiej wskazuje na duże oczekiwania wobec tej formy integracji i jednocześnie rozczarowanie osiągniętymi do tej pory efektami. Rozważenia wymaga formuła funkcjonowania tego gremium, w tym w szczególności jego działalność w okresach pomiędzy kolejnymi posiedzeniami liderów jednostek samorządowych.

8. Istnieje duże zróżnicowanie koncepcji docelowego modelu ustrojowego Aglomeracji: od obligatoryjnego związku gmin z zadaniami powiatu po policentryczną sieć jednozadaniowych związków celowych.

9. Przedstawiciele samorządów lokalnych niechętnie odnoszą się do ewentualnego zaangażowania władz regionalnych (marszałek, sejmik) w bezpośrednie zarządzanie Aglomeracją. Pozycja Poznania jako lidera współpracy metropolitalnej jest niekwestionowana, jednak jego działania powinny przebiegać w taki sposób, aby nie budzić obaw znacznie mniejszych gmin podmiejskich.

10. Istnieją duże oczekiwania wobec tzw. ustawy metropolitalnej, ale dotychczas prezentowane projekty nie są w pełni akceptowane. Część samorządów podmiejskich uważa, iż stanowić mogą one zagrożenie dla ich dotychczasowej samodzielnej pozycji.

11. Docelowy zasięg przestrzenny struktur pogłębionej integracji metropolitalnej pozostaje nierozstrzygnięty. Możliwe są trzy potencjalne warianty terytorialne: tylko gminy sąsiadujące z Poznaniem, cały powiat poznański ziemski albo dodatkowo także kilka gmin z drugiego pierścienia powiatów.

Podsumowanie

Specyficzna w skali całej Polski konsolidacja strefy podmiejskiej w ramach jednego silnego powiatu ziemskiego stanowi istotną przewagę Aglomeracji Poznańskiej i sprawia, że łatwiej jest dążyć do oparcia relacji przedmieść z miastem centralnym na zasadach partnerstwa i równowagi (Mikuła 2008). Nie należy jednak zapominać, iż w perspektywie dalszych dynamicznych procesów rozwojowych konieczne może okazać się otwarcie zinstytucjonalizowanej współpracy aglomeracyjnej także dla jednostek samorządowych z drugiego pierścienia powiatów. W każdym jednak przypadku kluczowym elementem decydującym o przyszłości integracji zarządzania Aglomeracją będzie chęć współpracy ze strony lokalnych liderów samorządowych i ich determinacja w dążeniu do wyznaczonych celów.

Bibliografia

- Brenner N., 2002, *Decoding the Newest Metropolitan Regionalism in the USA: A Critical Overview*, „Cities”, Vol. 19, No. 1.

- Gainsborough J.F., 2001, *Bridging the City-Suburb Divide: States and the Politics of Regional Cooperation*, „Journal of Urban Affairs”, Vol. 23, No. 5.
- Hamilton D.K., 2000, *Organizing Government Structure and Governance Functions in Metropolitan Areas in Response to Growth and Change: A Critical Overview*, „Journal of Urban Affairs”, Vol. 22, No. 1.
- Kaczmarek T., Mikula Ł., 2007, *Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Mikula Ł., 2008, *W kierunku integracji zarządzania w aglomeracji poznańskiej*, [w:] T. Kaczmarek, A. Mizgajski (red.), *Powiat poznański. Jakość przestrzeni i jakość życia*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Nelson A.C., Foster K.A., 1999, *Metropolitan Governance Structure and Income Growth*, „Journal of Urban Affairs”, Vol. 21, No. 3.
- Norris D., 2001, *Whither Metropolitan Governance?*, „Urban Affairs Review”, No. 36.
- Reese L.A., 2004, *Same Metropolis, Different Day: Does Metropolitan Reorganisation Make a Difference?*, „Review of Policy Research”, Vol. 21, No. 4.

ZARZĄDZANIE METROPOLITALNE W AGLOMERACJI POZNAŃSKIEJ W PERSPEKTYWIE MIESZKAŃCÓW I LOKALNYCH LIDERÓW

ABSTRAKT: Celem artykułu jest przedstawienie postaw społecznych oraz nastawienia liderów politycznych wobec problemów integracji zarządzania terytorialnego w Aglomeracji Poznańskiej. W pracy wykorzystano wyniki badań ankietowych wśród ponad 1 tys. mieszkańców Poznania i 20 gmin podmiejskich oraz wnioski z wywiadów bezpośrednich przeprowadzonych z najważniejszymi politykami Aglomeracji, działającymi na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym.

SŁOWA KLUCZOWE: integracja metropolitalna, Aglomeracja Poznańska, opinia społeczna, liderzy polityczni

Wprowadzenie

Przełamanie światowego kryzysu ekologicznego i społecznego wymaga wprowadzenia nowej ideologii życia oraz nowych innowacyjnych podejść do edukacji, prowadzącej do spojrzenia na świat w kontekście kulturowym i ekologicznym. Przymus zastoso-