

TOMASZ KACZMAREK

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

TWORZENIE I REALIZACJA STRATEGII ROZWOJU METROPOLIA POZNAŃ 2020

Abstract: Creating and Implementation of the Development Strategy for the Metropolis Poznań 2020. This paper describes the main aspects of methodology of creating and implementation the *Development Strategy for the Poznań Agglomeration. Metropolis Poznań 2020*. After 25 years of municipal autonomy in strongly urbanised areas, Polish metropolitan areas now face the start of an integration process in the field of metropolitan governance which has become necessary in response to the dynamic suburbanisation processes. City of Poznań, 20 suburban municipalities and district of Poznań signed an Agreement of Cooperation among the Local Governments of the Poznań Agglomeration. The members of the Agglomeration Council unanimously supported the founding of the Metropolitan Research Centre and each municipality provided resources for this purpose, proportionally to their respective populations. The most promising are the prospects for cooperation in creating a *Development Strategy for the Poznań Metropolitan Area* and new association: Poznań Metropolis.

Keywords: Development strategy, local authorities, metropolitan governance, Poznań Metropolis.

Wprowadzenie

Zagadnienia tworzenia, wdrażania, monitoringu i ewaluacji lokalnych strategii rozwoju były w literaturze krajowej wielokrotnie podejmowane [m.in. Biniński, Szczupak 2004; Ziółkowski 2005; Noworól 2007; Gawroński 2010; Kożuch, Kochalski 2011]. Na ogół opis procesu tworzenia strategii i jej realizacji odnosi się do podstawowych jednostek administracji terytorialnej, takich jak: miasto, gmina, powiat czy województwo. Strategie rozwoju dla aglomeracji lub obszarów metropolitalnych w literaturze krajowej są słabiej diagnozowane, przede wszystkim ze względu na ich wciąż nieliczne przykłady. Strategie

metropolitalne mają nietypowy charakter ze względu na ich wieloletni brak umocowania prawnego¹, dobrowolny i nieformalny status, a przede wszystkim wielość podmiotów – jednostek zarządzania - do których adresowana jest strategia. Tworzenie oraz realizacja strategii w drodze konsensusu wielu jednostek samorządu terytorialnego, na bazie formuły *governance* i *soft planning*, jest więc zagadnieniem interesującym, tak ze względów teoretycznych, jak i praktycznych.

W 2011 r. na Zjeździe Samorządów Aglomeracji Poznańskiej została oficjalnie przyjęta *Strategia Rozwoju Aglomeracji Poznańskiej. Metropolia Poznań 2020*. Jej sygnatariuszami są: miasto Poznań, Powiat Poznański oraz 20 gmin aglomeracji poznańskiej. *Strategia* jest pierwszym wspólnym dokumentem programowym dla tego obszaru. W chwili powstania, *Strategia* dla tak dużej liczby samorządów stanowiła w warunkach polskich *novum* metodyczne i organizacyjne. Był to drugi dokument metropolitalny w kraju, po *Strategii Rozwoju Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii „Silesia”*, przyjętej przez ten związek komunalny miast w 2010 r.²

Celem opracowania jest opis przesłanek, metodyki i kalendarium budowy tej nietypowej w skali kraju strategii, jak również przedstawienie jej założeń i oceny realizacji z perspektywy ponad pięciu lat od jej wejścia w życie. Zebrane doświadczenia w trakcie tworzenia i wdrażania strategii, a przede wszystkim współpraca na linii środowisko naukowe - samorząd - mieszkańcy, wydają się być cenną wiedzą do wykorzystania w pracach nad analogicznymi dokumentami w innych częściach kraju. Przed takim wyzwaniem staną te samorzady, które utworzą związek metropolitalny i przystąpią do tworzenia strategii rozwoju w myśl nowej ustawy o związkach metropolitalnych.

¹ Opracowanie diagnozuje sytuację sprzed wejścia w życie (1 stycznia 2016 r.) *Ustawy z 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych*. W przypadku ich zawiązania, na obszarach liczących minimum 500 tys. mieszkańców, *Ustawa* obliguje członków związku metropolitalnego do prowadzenia wspólnej polityki rozwoju.

² W 2015 r. powstały w Polsce strategie zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT) dla 17 miejskich obszarów funkcjonalnych 18 miast wojewódzkich. Ich charakter związany był ściśle z podporządkowaniem programowym działaniom instrumentu UE, wspierającego rozwój obszarów funkcjonalnych, a zasięg realizacji wynikał z delimitacji na podstawie odgórnych (rządowych) kryteriów, a następnie ściśle określony przez uchwały samorządów wojewódzkich, odpowiedzialnych za planowanie na szczeblu regionalnym. Strategie ZIT, ze względu na ich odmienne cele, powinny być odrębnym przedmiotem analiz.

1. Uwarunkowania polityczne i prawne tworzenia strategii metropolitalnych

We wszystkich projektach uregulowań w zakresie funkcjonowania obszarów metropolitalnych, jako jedno z podstawowych zadań dla takich obszarów wymienia się opracowywanie strategii rozwoju. Także wstępne działania oddolne samorządów podejmujących działania konsolidacyjne w obrębie aglomeracji w dużej mierze odwoływały się do potrzeby opracowania strategii rozwoju dla tych obszarów (przykłady z wrocławskiego i górnośląskiego obszaru metropolitalnego, zapowiedzi opracowania strategii rozwoju w krakowskim, łódzkim i gdańskim obszarze metropolitalnym). Dlatego można uznać, że opracowanie strategii rozwoju jest oczywistym zadaniem w sytuacji, gdy należy wpływać i sterować procesem dynamicznie (i w dużej mierze autonomicznie) zachodzących przemian w tworzących się zespołach osadniczych wokół wielkich miast. Podobne są też doświadczenia zagraniczne w odniesieniu do szybko tworzących się obszarów metropolitalnych [zob. Kaczmarek, Mikuła 2007]. Wskazują one na ogromną wagę oddolnego kształtowania procesów konsolidacyjnych, potrzebę posiadania strategii działania, wskazującej cele i sposoby działania oraz na znaczenie lidera lub zespołu liderów dla procesu konsolidacji.

Mimo oczywistych przesłanek społecznych, gospodarczych i przestrzennych budowania wspólnych strategii rozwoju dla dużych miast i powiązanych z nimi obszarów, w Polsce nie były one, jak dotąd, unormowane prawnie, a ich sporządzanie i wdrażanie miało czysto fakultatywny i nieformalny charakter. Do budowania takich strategii zachęcają liczne dokumenty m.in. takich organizacji, jak OECD i Unia Europejska.

Jak zauważono w raporcie OECD wykonanym w 2011 r. na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, w Polsce konieczne jest skoncentrowanie się na wdrażaniu długoterminowych strategicznych wizji rozwoju miast i regionów, które poprawią planowanie i usprawnią świadczenie usług w ramach jednego miejskiego obszaru funkcjonalnego oraz zagwarantują zintegrowane planowanie miejskie we wszystkich sektorach. Według Raportu OECD, nawet w przypadku udanych wspólnych działań oddolnych na obszarach aglomeracji, konieczne jest wypracowanie w Polsce prawnych i finansowych platform współpracy międzygminnej, dzięki którym miasta i gminy mogłyby angażować się we wspólne rozwiązywanie problemów rozwoju gospodarczego, mieszkalnictwa czy zagospodarowania przestrzennego.

Jak wykazują doświadczenia krajów europejskich, „odgórne” wsparcie zintegrowanego zarządzania metropolitalnego stanowi na ogół wynik słabej emanacji tego procesu w strukturach lokalnych [Kaczmarek, Mikuła, 2007]. Brak konsekwentnych inicjatyw kooperacyjnych w obliczu narastających problemów infrastrukturalnych, gospodarczych i społecznych, powoduje powstanie inicjatyw rządowych, zmierzających do wprowadzenia odgórnych rozwiązań: prawnych, organizacyjnych i finansowych. Dyskusje nad reformą zarządzania obszarami funkcjonalnymi dużych miast w Polsce (tzw. reforma metropolitalna) zaczęły się przed 10. laty [zob. Kaczmarek 2010]. W ich wyniku Rząd RP w 2009 r. zintensyfikował prace nad projektem ustawy wprowadzającej nowe formy współdziałania jednostek samorządowych w miejskich obszarach funkcjonalnych. Duży wpływ na zaniechanie reformy metropolitalnej w Polsce miały zróżnicowane stanowiska partii politycznych (także koalicyjnych) w parlamencie, mało zdecydowane działania rządu, ale także bardzo odmienne wizje reformy na różnych szczeblach samorządu terytorialnego. Przede wszystkim należy wskazać na niechętną wobec metropolii postawę samorządów regionalnych (w obawie przed utratą „wpływu” na te obszary) oraz niektórych reprezentacji samorządów lokalnych.

W obliczu braku konsensusu politycznego i społecznego odnośnie do prawnego uregulowania statusu obszarów metropolitalnych, polityka rządu zaczęła zmierzać w kierunku technicznego i finansowego wzmocnienia oddolnych form integracji w obszarach funkcjonalnych miast. W kluczowych dokumentach strategicznych i planistycznych Polski (*KSRR 2020* i *KPZK 2030*), jak też w Białej Księdze Obszarów Metropolitalnych [2013], zadeklarowano wspieranie rozwiązań integrujących funkcjonalne obszary miejskie w zakresie zagospodarowania przestrzennego, transportu zbiorowego, usług komunalnych i rynku pracy. Uszczegółowienie działań dotyczących rozwoju dużych miast zostało zawarte w dokumencie rządowym *Krajowa Polityka Miejska*, opublikowanym w 2015 r.

Miejskie obszary funkcjonalne, w tym w szczególności metropolitalne, nabrały nowego znaczenia w systemie polityki regionalnej Unii Europejskiej. Wymiar terytorialny jest jedną z głównych zasad programowania w UE na lata 2014-2020. W okresie tym, miejskie obszary funkcjonalne stały się pełnoprawnym podmiotem polityki i beneficjentem środków UE w ramach nowego programu - Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) (*Integrated Territorial Investments - ITI*). Zakłada on odejście od postrzegania obszarów przez pryzmat granic administracyjnych, w tym indywidualnych potencjałów miast. Akcentowane są relacje między miastami i ich obszarami funkcjonalnymi,

które mogą zachodzić zarówno na płaszczyźnie instytucjonalnej, programowej, jak i na poziomie konkretnych działań infrastrukturalnych, społecznych, edukacyjnych zwiększających wzajemne pozytywne oddziaływanie [Zasady... 2013].

Wdrażanie instrumentu ZIT uznano za obligatoryjne na terenie miast wojewódzkich i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie. W celu przygotowania miejskich obszarów funkcjonalnych (w tym metropolitalnych) do absorpcji środków unijnych, a przede wszystkim promowania i programowania ich zintegrowanego rozwoju, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w latach 2012-2013 dedykowało im specjalny program pomocy technicznej. Obejmował on dotacje (przyznawane w procedurze konkursowej) na działania wspierające jednostki samorządu terytorialnego w zakresie planowania i rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych. Z programu skorzystało kilkadziesiąt miejskich obszarów funkcjonalnych, w tym wszystkie obszary metropolitalne, opracowujące rozmaite, wymagające współpracy i uzgodnień dokumenty programowe, takie jak: strategie rozwoju (np. obszary metropolitalne: Łodzi i Warszawy) czy koncepcje lub studia rozwoju przestrzennego (np. Metropolia Poznań). Sejm RP 9 października 2015 r. przyjął *Ustawę o związkach metropolitalnych*. Ta od lat oczekiwana ustawa, stwarza silniejszą, niż dotąd, podstawę prawną dla współpracy gmin i powiatów w obszarach metropolitalnych. Obliguje członków związku metropolitalnego do wspólnej organizacji transportu publicznego, koordynacji planowania przestrzennego, współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich, wspólnej promocji obszaru metropolitalnego oraz do tworzenia strategii rozwoju obszaru metropolitalnego.

Na dziś trudno przesądzić, czy i kiedy powstaną związki metropolitalne, zwłaszcza w sytuacji, że niedawno zawiązano miejskie obszary funkcjonalne, realizujące strategię ZIT. Wprowadzenie w krótkim czasie różnych uregulowań prawnych oraz instrumentów wsparcia spowodowało „zamieszanie”, co do miejsca i roli obszarów metropolitalnych w systemie samorządowym kraju, a przede wszystkim zasadności funkcjonowania dotychczasowych i tworzenia nowych form kooperacji, np. w zakresie transportu publicznego. Doprowadziło to do sytuacji, że na jednym obszarze metropolitalnym działa Związek ZIT, a ponadto związki komunalne, porozumienia transportowe, stowarzyszenia o zasięgu metropolitalnym i inne formy kooperacji samorządów. Funkcjonują one często w zbliżonych ramach przestrzennych, ale na podstawie różnych przepisów prawa i na ogół mało kompatybilnych dokumentów programowych.

Opisane dalej działania samorządów aglomeracji poznańskiej oznaczają, jeszcze przed pojawieniem się regulacji prawnych i instrumentów wsparcia finansowego, pójście w kierunku planowania nieformalnego, które z pewnością ma więcej ograniczeń i jest mniej skuteczne, zapewnia jednak wybór istotnych z punktu widzenia lokalnego rozwiązań i co ważne konsensualny charakter ustaleń. Poszukując formuły dla strategii rozwoju zespołu miast i gmin tworzących aglomerację poznańską, w sytuacji przedstawionej wyżej, samorzady uznały za konieczne stworzenie elastycznego dokumentu przydatnego do zastosowania przy utrzymywaniu się zarówno obecnej sytuacji, jak i po wprowadzeniu w życie zmian legislacyjnych w odniesieniu do możliwości współdziałania gmin w obszarach metropolitalnych.

2. Przesłanki integracji planowania strategicznego w aglomeracji poznańskiej

Współczesny model zarządzania terytorialnego w aglomeracji poznańskiej zaczął kształtować się od czasu reformy administracyjnej z 1990 r., kiedy odtworzony został samorząd terytorialny na poziomie gmin. Reforma samorządowa stanowiła jedno z największych osiągnięć polskiego przełomu ustrojowego, przyczyniając się do upodmiotowienia lokalnych społeczności oraz istotnych zmian w zarządzaniu sprawami publicznymi. Zgodnie z powszechną opinią, 25 lat samorządności lokalnej w Polsce to okres postępu w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, adaptacji nowoczesnych metod zarządzania, rozbudowy infrastruktury technicznej i społecznej, rozwoju lokalnej gospodarki, podnoszenia standardów usług publicznych. Postęp ten jest szczególnie widoczny na obszarach wielkomiejskich, takich jak aglomeracja poznańska, jeden z liderów przemian społeczno-gospodarczych w Polsce. Ubocznym efektem reformy samorządowej na początku lat 90. stało się jednak zerwanie niektórych wcześniejszych więzi funkcjonalno-administracyjnych wielkich miast i ich najbliższego otoczenia. W okresie PRL nie były one oparte na zasadach pełnej demokracji lokalnej i samorządności (np. w sferze gospodarki komunalnej i transportu publicznego funkcjonowały przedsiębiorstwa państwowe). Zapewniały jednak pewne minimum spójnego funkcjonowania aglomeracji poznańskiej [Mikuła 2012].

Najlepszą po 1990 r. okazją do wprowadzenia nowych zintegrowanych struktur zarządzania w aglomeracjach miejskich była reforma powiatowa i wojewódzka z 1998 r. Nie doszło jednak wówczas do utworzenia „powiatów metropolitalnych”. Status administracyjny wielkich miast i ich najbliższego

otoczenia uregulowano w ten sposób, że utworzono 2 rodzaje powiatów: grodzkie i ziemskie. Aglomerację poznańską, jako jedną z nielicznych w Polsce, tworzy duże miasto i jeden powiat okólny. Niewątpliwie ułatwia to współdziałanie powiatu miejskiego i ziemskiego, jak też konsoliduje działania gmin w ramach jednego powiatu wokółmiejskiego.

Od kilkunastu lat przemiany społeczno-gospodarcze i przestrzenne czynią z aglomeracji poznańskiej wspólnotę wielkomiejską nowej generacji, z rosnącą rolą powiązań między jednostkami samorządu lokalnego. Rodzi to potrzebę, jak nigdy wcześniej, wspólnego rozwiązywania problemów i wspólnego planowania na przyszłość. Jak podkreślają politycy lokalni, w *Zielonej Księdze Aglomeracji Poznańskiej* [2010] „współdziałanie stanowi warunek postępu i rozwoju, jest źródłem osiągania przewagi konkurencyjnej w skali krajowej i międzynarodowej”.

Aglomeracja poznańska to miasto Poznań oraz strefa podmiejska, obejmująca zasadniczo gminy powiatu poznańskiego. W tak zarysowanych granicach aglomeracja liczy 900,4 tys. mieszkańców (2014 r.), przy średniej gęstości zaludnienia 420 os/km². Miasto Poznań, główny ośrodek aglomeracji, liczy 548 tys. mieszkańców. Jego udział w liczbie ludności całej aglomeracji w latach 1990-2015 zmniejszył się z 73% do 60%. Według prognoz GUS w 2035 r. cała aglomeracja liczyć będzie 970 tys. mieszkańców, z czego gminy powiatu poznańskiego osiągną łącznie 480 tys. osób i niemal zrównają się liczbą ludności z Poznaniem (prognoza dla miasta - 490 tys.).

Aglomerację poznańską na tle kraju charakteryzuje kilka istotnych cech [Kaczmarek 2012; Bul 2014]:

- skupienie podmiejskich miast i gmin w granicach administracyjnych jednego, dużego powiatu ziemskiego (inne duże miasta Polski graniczą bezpośrednio z kilkoma powiatami);
- wyjątkowo silne natężenie procesu suburbanizacji (emigracja mieszkańców i lokalizacja podmiotów gospodarczych na terenie gmin powiatu poznańskiego);
- dynamiczny rozwój przestrzenny, którego wynikiem są duże zmiany środowiskowe i infrastrukturalne, wzrost mobilności ludności w ramach urbanizującego się obszaru, a w ślad za tym intensyfikacja ruchu komunikacyjnego;
- wysoki poziom rozwoju gospodarczego, mierzony wartością produkcji przemysłowej, poziomem przedsiębiorczości oraz licznymi inwestycjami z udziałem kapitału zagranicznego zarówno w Poznaniu, jak i w sąsied-

nich gminach (m.in. Tarnowo Podgórne, Suchy Las, Komorniki, Kórnik, Kostrzyn);

- bardzo dobrze rozwinięte funkcje akademickie, jeden z najwyższych wśród dużych miast kraju udział studentów w populacji miasta, wysoki poziom internacjonalizacji badań i kształcenia;
- innowacyjne pomysły w zakresie zarządzania, organizacji transportu miejskiego, świadczenia usług społecznych i realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej;
- wysoki poziom życia, znajdujący wyraz w najwyższym po Warszawie stopniu motoryzacji, wysokim poziomie zamożności, dobrym dostępem do usług i zadowoleniem z życia mieszkańców.

Aglomeracja poznańska wyróżnia się na tle kraju także indywidualną ścieżką oddolnej integracji zarządzania między miastem a powiatem ziemskim (m.in. wspólny urząd pracy, komenda policji i straży pożarnej, wspólne instytucje pomocy społecznej). Rozwija się współpraca władz samorządowych w zakresie usług komunalnych (Związek Międzygminny „Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej”). W ostatnich latach nasila się integracja programowa („Stowarzyszenie Metropolia Poznań”), w zakresie transportu publicznego (porozumienia transportowe między Poznaniem i okolicznymi gminami) oraz wspólna promocja turystyczna („Poznańska Lokalna Organizacja Turystyczna”) [szerzej zob. Mikuła 2012].

W aglomeracji poznańskiej w ostatnich latach dochodzi do ważnych przekształceń funkcjonalnych i przestrzennych oraz eskalacji problemów, z którymi coraz trudniej radzą sobie samorzady lokalne. Do najważniejszych z nich 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;
- dynamiczne zmiany w środowisku pod wpływem antropopresji, prowadzące do zmniejszania się powierzchni biologicznie czynnych i lokalizacji zabudowy przy terenach cennych przyrodniczo;
- rozwój na dużą skalę zjawiska migracji wahadłowych między miejscem pracy, zamieszkania i usług, nie tylko z obszaru podmiejskiego do Pozna-

nia, ale także z miasta do sąsiednich gmin, za którym nie nadąża rozwój infrastruktury transportowej;

- narastanie problemów transportowych (kongestia) uniemożliwiających sprawne podróżowanie w obrębie aglomeracji;
- rosnące (w skali kilkunastu lat) dochody gmin podmiejskich z tytułu podatków, stopniowa utrata dochodów przez miasto Poznań w związku z osiedlaniem się mieszkańców (podatników) i rejestracji podmiotów gospodarczych poza jego granicami;
- dysproporcje między miejscami korzystania z usług a miejscami zamieszkania i płacenia podatków;
- utrzymywanie przez Poznań placówek usługowych i infrastruktury o znaczeniu ponadlokalnym, z której korzystają mieszkańcy całej aglomeracji;
- rosnące i wolno zaspokajane potrzeby mieszkańców gmin podmiejskich w zakresie infrastruktury usługowej, w szczególności w takich dziedzinach, jak edukacja podstawowa i gimnazjalna, szkolnictwo ponadgimnazjalne, sport i rekreacja.

Zarysowane powyżej dynamiczne zmiany demograficzne, gospodarcze i przestrzenne, zrodziły potrzebę zintegrowanego zarządzania, które powinno poprzedzać wyznaczenie kierunków rozwoju całej aglomeracji, gwarantującej jej zrównoważony rozwój, rozwiązywanie konfliktów oraz stałe podnoszenie poziomu życia mieszkańców.

3. Proces budowy i kalendarium strategii

Inicjatywa wspólnej strategii rozwoju samorządów aglomeracji poznańskiej była rozwinięciem woli współpracy, wyrażonej 15 maja 2007 r. w porozumieniu Prezydenta miasta Poznania, Starosty Poznańskiego oraz burmistrzów i wójtów miast i gmin aglomeracji, w wyniku którego utworzono Radę Aglomeracji Poznańskiej. Rada już w drugim roku swojego działania uznała, że dla zintensyfikowania kooperacji i ukierunkowania dalszych działań potrzebna jest wspólna strategia.

Proces budowy strategii rozwoju aglomeracji poznańskiej nawiązywał do modelu cyklu planowania strategicznego opracowanego przez Brysona [2004]. Model ten opisuje proces planowania strategicznego dla organizacji publicznych o ograniczonym poziomie zorganizowania instytucjonalnego, takich jakim jest aglomeracja poznańska w swoim obecnym kształcie [szerzej zob. Kaczmarek *et al.* 2011]. Jest ona złożonym organizmem administracyjnym, na którym działa wiele samorządów lokalnych, związków i porozumień komunal-

nych oraz instytucji publicznych, zarówno o znaczeniu gminnym, jak i aglomeracyjnym. Warto zauważyć, że oprócz samorządów gminnych, na polityki w aglomeracji mają także wpływ samorząd powiatowy oraz wojewódzki, co rodzi konieczność rozwoju form współpracy nie tylko międzygminnej, ale także między trzema szczeblami samorządu (*ang. multi-level governance*).

Strategia rozwoju aglomeracji poznańskiej do 2020 r. powstała z uwzględnieniem standardów metodycznych i merytorycznych, właściwych do wypracowywania strategii rozwoju jednostek samorządu terytorialnego. Przy jej tworzeniu wykorzystano społeczno-eksperską metodę planowania. Polega ona na wykorzystaniu wiedzy merytorycznej, umiejętności zespołu ekspertów i konsultantów w połączeniu z szerokim rozpoznaniem problemów oraz oczekiwań lokalnej społeczności. Opisany model opiera się na współpracy ze środowiskiem akademickim, jako koordynatorem procesu strategicznego. W celu opracowania strategii zdecydowano się, co stanowiło *novum* w skali kraju, na podjęcie współpracy ze środowiskiem naukowym największych poznańskich uczelni. Rektorzy czterech poznańskich uczelni: Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Politechniki Poznańskiej, Uniwersytetu Ekonomicznego oraz Uniwersytetu Przyrodniczego, powołali Konsorcjum Badań nad Aglomeracją Poznańską. Koordynatorem prac Konsorcjum zostało Centrum Badań Metropolitalnych (CBM) Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.

Strategia stała się częścią realizowanego przez 2,5 roku projektu pt. „Funkcjonowanie i kierunki rozwoju aglomeracji poznańskiej” i powstawała w kilku etapach. Pierwszy etap procesu strategicznego, realizowany w 2009 r. obejmował kompleksową diagnozę stanu zagospodarowania i funkcjonowania aglomeracji. Postępy prac diagnostycznych były prezentowane samorządom i zainteresowanym instytucjom w ramach cyklicznych, otwartych spotkań pod nazwą „Akademia Aglomeracyjna”, organizowanych przez CBM UAM w latach 2009-2010. Jej uczestnikami byli obok zespołów badawczych, przedstawiciele władz i administracji miast i gmin aglomeracji, przedstawiciele organizacji społecznych i gospodarczych, studenci uczelni poznańskich oraz mieszkańcy. Akademia miała formułę otwartą i dyskusyjną. W trakcie Akademii ze strony jej uczestników zgłaszane były uwagi do prac diagnostycznych, dalsze postulaty badawcze, a także pierwsze rekomendacje do strategii.

Drugim etapem prac nad strategią było programowanie rozwoju aglomeracji poznańskiej. W pierwszej połowie 2010 r. zespoły eksperckie przystąpiły do opracowania programów strategicznych, kierując się istniejącymi uwarunkowaniami, formułując wizję sukcesu i zakres niezbędnych działań strategicznych. Równolegle do prac programowych, opracowywano, możliwe w ówczes-

snej sytuacji, prawne warianty integracji metropolitalnej (związek komunalny, stowarzyszenie, dalsze porozumienia), finansowe podstawy realizacji strategii oraz metody jej promocji i konsultacji społecznych.

Kluczowym działaniem w procesie tworzenia strategii było przygotowanie i opublikowanie dokumentu: *Zielona Księga Aglomeracji Poznańskiej*, wstępnej wersji finalnego dokumentu. Oprócz syntetycznej diagnozy stanu aglomeracji dokument ten zawierał projekty 26 programów i 116 działań, które zespół ekspercko-samorządowy uznał za niezbędne do realizacji w najbliższej dekadzie.

Zielona Księga, jako swoista prestrategia, została oficjalnie przyjęta przez Radę Aglomeracji Poznańskiej na jej jubileuszowym posiedzeniu w Ratuszu Poznańskim 15 maja 2010 r. *Zielona Księga* została rozpowszechniona w samorządach, przekazana władzom lokalnym i regionalnym, radnym, organizacjom społecznym i gospodarczym, a także uczestnikom różnych forów gospodarczych, konferencji naukowych, spotkań z mieszkańcami. Powszechną dostępność dokumentu zapewniał specjalnie powstały na potrzeby debaty publicznej interaktywny portal internetowy. Za pośrednictwem *Zielonej Księgi* wszyscy zainteresowani zaproszeni zostali do wyrażenia swoich opinii na temat rozwoju aglomeracji poznańskiej i budowy zintegrowanej metropolii w perspektywie 2020 r.

Konsultacje społeczne *Zielonej Księgi*, prowadzone były od 1 czerwca do 30 października 2010 r. i objęły mieszkańców aglomeracji, władze i administrację jednostek lokalnych i regionalnych, instytucje i organizacje społeczne, organizacje gospodarcze oraz przedsiębiorstwa funkcjonujące w aglomeracji. W debacie nad *Zieloną Księgą* wykorzystano formułę spotkań, warsztatów, badań ankietowych, jak też metodę konsultacji *on line* wśród szerokiego kręgu internautów. Liczny udział w tej formie konsultacji odzwierciedlają następujące dane:

- 22 przesłane do CBM ankiety konsultacyjne samorządów z terenu aglomeracji oraz opinia Urzędu Marszałkowskiego w Poznaniu;
- 3325 odwiedzin portalu internetowego *Zielonej Księgi*;
- 710 wypełnionych ankiet *on line* oceniających programy strategiczne oraz zawierające liczne do nich wnioski i uwagi.

Idea *Zielonej Księgi*, jako dokumentu umożliwiającego merytoryczną dyskusję nad projektem strategii, spotkała się z dobrym przyjęciem we wszystkich konsultowanych środowiskach. Za wdrażaniem zintegrowanych programów pod hasłem Metropolia Poznań opowiedziało się np. 91% internautów, priorytet nadając programom transportowym i społecznym. Opracowano raport

z przebiegu konsultacji. Jego celem było przedstawienie wyników konsultacji w trzech środowiskach: samorządy terytorialne, mieszkańcy oraz instytucje publiczne, organizacje społeczne i gospodarcze działające na terenie aglomeracji. W raporcie przedstawiono wykaz uwag, postulatów oraz rekomendacji mających na celu udoskonalenie dokumentu strategicznego. Raport zawierał też odpowiedzi zespołu przygotowującego strategię na uwagi i wnioski dotyczące *Zielonej Księgi*. Zostały one uwzględnione w pracach nad przygotowaniem ostatecznego dokumentu: *Strategii Rozwoju Aglomeracji Poznańskiej. Metropolia Poznań 2020*.

4. Założenia *Strategii Metropolia Poznań 2020*

Strategia Rozwoju Aglomeracji Poznańskiej. Metropolia Poznań 2020 jest z założenia dokumentem spełniającym kilka funkcji. Określa kierunki działań władz lokalnych w horyzoncie długookresowych celów rozwojowych. Informuje społeczności lokalne, podmioty gospodarcze, instytucje publiczne i różne organizacje o priorytetach rozwojowych przyjętych przez władze lokalne, pomagając podejmować im właściwe decyzje. Pełni również ważną funkcję sprawczą, polegającą na zintensyfikowaniu lub uruchomieniu od podstaw konkretnych programów, których celem jest rozwiązywanie bieżących i dalekosiężnych problemów aglomeracji. Wiele z nich dotyka wszystkich mieszkańców, np. trudności transportowe, wciąż obecny nieład przestrzenny, zawłaszczanie przestrzeni publicznej, problemy środowiskowe, braki infrastrukturalne, skrajny partykularyzm działań i zatraćanie dbałości o dobro wspólne.

Strategia ma charakter integracyjny i zawiera programy rozwoju w odniesieniu do tych dziedzin, które są szczególnie istotne dla funkcjonowania i rozwoju całej aglomeracji w perspektywie najbliższych lat. *Strategia* stanowi terytorialne i koncepcyjne rozwinięcie realizowanych już polityk i działań samorządów, jak też różnych instytucji działających w aglomeracji. Jest więc potwierdzeniem tego, co samorządy już realizują lub inicjują na obszarze aglomeracji. *Strategia* zawiera także projekty nowych, przewidzianych do wspólnej realizacji programów, nie naruszając fundamentalnej zasady samorządności jednostek terytorialnych.

Dokument strategiczny składa się z kilku części. Pierwsza przedstawia metodę i etapy tworzenia strategii. Druga zawiera syntetyczną diagnozę funkcjonowania aglomeracji poznańskiej. Dotyczy uwarunkowań zewnętrznych, procesów zachodzących na kontynencie i w kraju, mających wpływ na

funkcjonowanie i pozycję konkurencyjną aglomeracji. Punktem odniesienia stały się europejskie, narodowe i regionalne dokumenty strategiczne, które polityka działań w aglomeracji powinna uwzględniać. W części diagnostycznej scharakteryzowano także wewnętrzne czynniki rozwoju aglomeracji: demograficzne, społeczne, infrastrukturalne, gospodarcze i przyrodnicze. Sporo uwagi poświęcono dotychczasowym działaniom integracyjnym i ocenie form współpracy samorządów w zakresie rozwiązywania problemów funkcjonowania aglomeracji.

W zasadniczej części *Strategia* zawiera wizję rozwoju aglomeracji poznańskiej w perspektywie najbliższej dekady, uzupełnioną o wartości i zasady jej realizacji. Niezbędne działania kierunkowe zostały ujęte w pięć osi strategicznych. Każda z nich zawiera programy strategiczne, będące odpowiedzią na wyzwania rozwojowe, co najmniej najbliższej dekady. Do realizacji programów sporządzono wykaz ich realizatorów, potencjalnych partnerów oraz możliwych źródeł finansowania, uwzględniając aktualne realia prawne i finansowe. Dokument kończy koncepcja wdrażania i ewaluacji strategii.

Za priorytetowe dla rozwoju aglomeracji poznańskiej uznano 5 osi strategicznych:

1. Gospodarka przestrzenna i środowisko: kształtowanie ładu przestrzennego w metropolii, zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju, racjonalne zagospodarowywanie przestrzeni stosownie do europejskich norm środowiskowych, krajobrazowych i urbanistycznych oraz w zgodzie z potrzebami mieszkaniowymi, produkcyjnymi i wypoczynkowymi obecnych i przyszłych pokoleń mieszkańców metropolii.
2. Infrastruktura i organizacja transportu: rozbudowa i modernizacja infrastruktury komunikacyjnej metropolii w celu zwiększania jej dostępności w skali krajowej i międzynarodowej oraz zapewnienia wewnętrznej spójności transportowej metropolii, z preferencją dla rozwoju zintegrowanej komunikacji publicznej.
3. Gospodarka i rynek pracy: wspieranie rozwoju gospodarczego, którego celem jest wzrost konkurencyjności metropolii, jako miejsca dobrych inwestycji, rozwój sektora innowacyjnego, tworzenie sieci współpracy podmiotów gospodarczych w metropolii na podstawie rozwiniętego rynku pracy i jego silnych powiązań z lokalnym potencjałem edukacyjnym i naukowym.
4. Usługi społeczne: tworzenie przyjaznych mieszkańcom usług społecznych, zintegrowanych tematycznie, gwarantujących dobrą dostępność

przestrzenną i ekonomiczną, w atrakcyjnej formule, zachęcającej mieszkańców oraz osoby odwiedzające metropolię do korzystania z nich.

5. Zintegrowane zarządzanie i marketing terytorialny: budowa form współpracy i sprawnego zarządzania w metropolii z udziałem samorządów oraz innych instytucji publicznych i komercyjnych.

Strategia Rozwoju Metropolii Poznań to projekt *à la carte*, składający się z 5 osi, 28 programów i 118 działań, które zespół strategiczny w wyniku konsultacji uznał za potrzebne i ważne do realizacji. Zgodnie z definicją *à la carte* (dosł. według karty) to propozycja programów do wyboru, w przeciwieństwie do zestawu ustalonych z góry zadań. Debata nad nimi określiła, które z nich są szczególnie ważne, możliwe do realizacji w najbliższym czasie. Ich wdrażanie następuje ma stosownie do uwarunkowań prawnych, możliwości organizacyjnych i finansowych samorządów lokalnych aglomeracji poznańskiej.

5. Wdrażanie i skuteczność realizacji *Strategii*

Ze względu na fragmentację administracyjną aglomeracji poznańskiej, zróżnicowanie interesów lokalnych i jednocześnie wciąż słabo wykształcone formy współpracy samorządów w wielu dziedzinach, proces realizacji *Strategii* jest bardzo złożony. W obliczu zmieniających się warunków prawnych (*Ustawa o związkach metropolitalnych*), politycznych (zmiany władz lokalnych w 2014 r.) i ekonomicznych (pojawienie się środków wsparcia w ramach ZIT), przez cały czas konieczne jest budowanie koalicji i porozumień wokół podejmowanych w aglomeracji poznańskiej programów strategicznych.

Wdrożenie *Strategii* zgodnie z jej zapisami następuje na trzech poziomach: politycznym, organizacyjnym i społecznym. W aspekcie politycznym przyjęcie *Strategii* wymagało aktualizacji istniejących strategii i programów rozwoju lokalnego. W polskiej rzeczywistości samorządowej, bardzo często zdarza się, że funkcjonują obok siebie dokumenty o znaczeniu strategicznym dla tego samego obszaru (lub jego części) niespójne, a często sprzeczne w swoich zapisach. Aby uchronić się od tego stanu rzeczy, podjęto działania w celu zespolenia dokumentu *Strategia Metropolia Poznań 2020 r.* z takimi dokumentami, jak *Strategia rozwoju miasta Poznania*, strategię gminne, strategię powiatowa i wojewódzka. Równoległe z dokumentem metropolitalnym powstawała *Strategia rozwoju miasta Poznania do 2030 r.* w wyniku uzgodnień zespołów strategicznych: aglomeracyjnego i miejskiego, w strategii miejskiej rozwinięto programy o charakterze metropolitalnym (Program strategiczny „Metropolitalny Poznań”, zakładający wzmocnienie współdziałania terytorialnego miasta

z gminami aglomeracji). Uzgodnienia te mają niezwykle istotne znaczenie, ze względu na podstawową rolę miasta Poznania w realizacji wielu programów o wymiarze aglomeracyjnym.

W 2012 i 2013 r. do aktualizacji swoich strategii rozwoju przystąpiło kilka gmin aglomeracji (m.in. Murowana Goślina, Rokietnica). W modyfikacjach działań strategicznych jednostek lokalnych znalazło się nie tylko odniesienie do aglomeracji, ale także programy zaczerpnięte ze strategii metropolitalnej. Kwestie metropolitalne widoczne są także w zaktualizowanej w 2012 r. *Strategii Rozwoju Powiatu Poznańskiego 2006-2015*, gdzie wyznaczono nawet działania powiatu w zakresie wspólnych projektów i tworzenia zintegrowanego zarządzania w ramach Metropolii Poznań. Także *Strategia Rozwoju Województwa Wielkopolskiego do 2020 r.* (po aktualizacji w 2012 r.) wiele uwagi poświęca procesowi metropolizacji w regionie. Obszarowi metropolitalnemu dedykuje specjalny program strategiczny (*Wsparcie Poznańskiego Obszaru Metropolitalnego na rzecz Rozwoju Regionu*). Działanie to zgodne z wytycznymi *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2020*, wpisuje się w zasady rozwoju regionalnego zgodnie z modelem absorpcyjno-dyfuzyjnym [Kaczmarek, Bul 2012].

Sprawne zarządzanie programami strategicznymi wymagało powołania nowej instytucji o charakterze metropolitalnym. W tym celu utworzono Stowarzyszenie Metropolia Poznań, powstałe na bazie dokonań i doświadczeń Rady Aglomeracji Poznańskiej. Analizowana wówczas formuła związku komunalnego nie została przyjęta, ze względu na brak prawnej możliwości uczestnictwa w nim powiatu poznańskiego (od 2015 r. można już tworzyć związki gminno-powiatowe). Zmiana nazwy z aglomeracja poznańska na metropolia Poznań symbolizować miała nowy etap współpracy i nawiązywać do coraz częściej stosowanego w dokumentach krajowych pojęcia *metropolia*. Zebranie założycielskie Stowarzyszenia odbyło się 18 lutego 2011 r. w Urzędzie Miasta Poznania. Podczas spotkania wybrano władze Stowarzyszenia oraz podsumowano dotychczasową, prawie czteroletnią działalność Rady Aglomeracji Poznańskiej. Stowarzyszenie zostało wpisane do Krajowego Rejestru Sądowego 29 kwietnia 2011 r. Na II Zjeździe Samorządów Aglomeracji Poznańskiej 15 czerwca 2011 r. w auli Uniwersytetu im Adama Mickiewicza, Stowarzyszenie oficjalnie rozpoczęło działalność. Członkowie zarządu stowarzyszenia przejęli patronat nad realizacją poszczególnych osi strategicznych.

Powołanie bardziej sformalizowanej jednostki zarządzającej aglomeracją poznańską stało się warunkiem *sine qua non* pogłębiania dalszej integracji metropolitalnej, już z użyciem opracowanego dużym nakładem sił i środków

dokumentu strategicznego. Stowarzyszenie jest instytucją wykonawczą strategii, koordynującą działania wdrażające programy strategiczne, przy dalszej współpracy i wsparciu merytoryczno-organizacyjnym ze strony Konsorcjum Badań nad Aglomeracją Poznańską i Centrum Badań Metropolitalnych.

W myśl zapisów statutowych (§ 10 Statutu Stowarzyszenia Metropolia Poznań), celem stowarzyszenia jest wspieranie idei samorządu terytorialnego oraz obrona wspólnych interesów członków stowarzyszenia, a w szczególności wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego aglomeracji poznańskiej oraz współpracy gmin i powiatów w tym zakresie. Stowarzyszenie prowadzi także działania na rzecz powołania związku zrzeszającego jednostki samorządu terytorialnego tworzące aglomerację. Stowarzyszenie ma swoje władze, którymi są: Walne Zebranie Członków zwane Radą Metropolii, Zarząd (z prezesem na czele) i Komisja Rewizyjna. Stowarzyszenie działa przez swoje biuro, którym kieruje dyrektor. Stowarzyszenie Metropolia Poznań swoje cele realizuje m.in. przez (§ 11 statutu):

- 1) prowadzenie działań wspierających wdrażanie wspólnie wypracowanej strategii rozwoju aglomeracji poznańskiej;
- 2) inspirowanie działań umożliwiających efektywne i skuteczne zarządzanie aglomeracją;
- 3) reprezentowanie interesów członków Stowarzyszenia we wszystkich wspólnych sprawach;
- 4) inspirowanie i podejmowanie wspólnych inicjatyw gospodarczych, mających wpływ na rozwój gmin i powiatów wchodzących w skład Stowarzyszenia;
- 5) inspirowanie i podejmowanie wspólnych inicjatyw służących kulturalnemu i społecznemu rozwojowi gmin i powiatów, nawiązywaniu przez nie kontaktów zagranicznych oraz wymiany naukowej i kulturalnej;
- 6) prowadzenie działalności informacyjnej, konsultacyjnej i programowej, mającej na celu wspólne rozwiązywanie problemów w zakresie poszczególnych dziedzin działalności samorządu gminnego i powiatowego;
- 7) inicjowanie i wspieranie prac naukowo-badawczych dotyczących funkcjonowania aglomeracji i jej rozwoju;
- 8) prowadzenie monitoringu procesów społeczno-gospodarczych i środowiskowych w aglomeracji.

Poziom społeczny wdrażania *Strategii* obejmuje działania mające na celu stałe rozpowszechnianie działań w ramach *Strategii* wśród mieszkańców aglomeracji, w tym [zob. *Strategia rozwoju aglomeracji ... 2011*]:

- zamieszczanie informacji o strategii, jej celach i programach w lokalnych i regionalnych mediach, w tym na portalu internetowym stowarzyszenia;
- wydawanie broszury (Biuletyn Stowarzyszenia Metropolia Poznań) dla wszystkich mieszkańców aglomeracji, informującej o działaniach strategicznych, ich celach, osiągniętych korzyściach.
- organizacja spotkań informujących o strategii i wdrażaniu jej poszczególnych programów (m.in. Akademia Metropolitalna, Metropolitalne Forum Planowania Przestrzennego);
- wizualizacja strategii i działań stowarzyszenia, promocja logo Metropolii Poznań (powstałego na bazie istniejącego logo miasta Poznania) i stosowania go do oznaczania wspólnie realizowanych programów;
- wykorzystywanie istniejących wydarzeń do promocji działań strategicznych, np. Forum Gospodarcze Metropolii Poznań, Zjazd Samorządów Metropolii Poznań;

Niektóre z wyżej wymienionych działań są realizowane już od 2011 r.

Mając na uwadze wdrażanie do realizacji konkretnych programów, to ze względu na ich szerokie spektrum, część z nich podjęta została od razu, do części trwają przygotowania a do innych Stowarzyszenie nie przystąpiło lub wręcz je zaniechało, ze względu na obowiązujące ograniczenia prawne, brak środków finansowych lub dostatecznej woli politycznej. Ta ostatnia przyczyna zaistniała szczególnie w obliczu dokonanych po wyborach samorządowych zmian we władzach lokalnych w 2014 r. Zmieniły się nie tylko składy rad gminnych, ale także osoby na stanowiskach prezydenta Poznania oraz wójtów i burmistrzów w blisko połowie gmin metropolii. Wraz z nową kadencją samorządów można powiedzieć, że budowanie koalicji wokół niektórych programów strategicznych stało się utrudnione. Wiele zamieszania w tym zakresie uczynił, nie przekonsultowany wcześniej, pomysł nowego prezydenta Poznania, aby w granice miasta włączyć trzy gminy podmiejskie (Luboń, Suchy Las i Komorniki). Podważyło to zaufanie podmiejskich samorządów, także co do intencji miasta w zakresie współpracy metropolitalnej. Należy także pamiętać, że powstała w latach 2014-2015 r. *Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych dla Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Poznania*, choć korzystająca z dorobku strategii metropolitalnej, ze względu na inne cele, zmodyfikowała część priorytetów działań Stowarzyszenia. Od 2015 r. działania Stowarzyszenia, jako jednostki wdrażającej ZIT, koncentrowały się na programach (często zupełnie nowych i nie zawsze o zintegrowanym charakterze), które gwarantowały pozyskanie środków finansowych z Unii Europejskiej.

Do najbardziej zaawansowanych w realizacji programów, zapisanych w *Strategii Metropolia Poznań 2020*, zaliczyć należy projekty transportowe: projekt tworzenia Poznańskiej Kolei Metropolitalnej (powstanie masterplanu oraz rozpoczęcie jego wdrażania w ramach ZIT), wdrożenie Poznańskiej Karty Aglomeracyjnej (PEKA) w transporcie publicznym czy opracowanie wspólnej polityki parkingowej. Z powodzeniem wdrożony został program promocji turystycznej i inwestycyjnej Metropolii Poznań, gwarantującej m.in. wspólny udział samorządów w targach inwestycyjnych, turystycznych, dotyczących rynku pracy czy przedsiębiorczości. W ramach osi strategicznej gospodarka przestrzenna powołano Metropolitalne Forum Planowania Przestrzennego oraz opracowano dwa dokumenty planistyczne: *Studium Uwarunkowań Rozwoju Aglomeracji Poznańskiej* (2012) oraz *Koncepcję Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań* (2015). Ten ostatni dokument ma za zadanie wypełnić lukę pomiędzy wciąż słabo zdefiniowanym i umocowanym prawnie planowaniem metropolitalnym samorządu województwa a planowaniem lokalnym, opartym na zasadzie władztwa planistycznego gminy. Powstały dokument ma wspierać działania planistyczne gmin w obliczu żywiołowej suburbanizacji, z rekomendacją wdrażania jego zasad i ustaleń do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. *Koncepcja* przedstawia kierunki działań w zakresie rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań do 2030 r., uwzględniając różne cele oraz formy ochrony, odnowy i inwestowania.

W obliczu zmian w rozmieszczeniu ludności i strukturach demograficznych, pilne do realizacji są programy integrujące działania samorządów na polu usług społecznych. Dla przykładu, rosnące w wyniku suburbanizacji odległości między miejscem zamieszkania i nauki, silna mobilność młodzieży oraz intensywne i wielokierunkowe dojazdy do szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych, stanowią ważną przesłankę do podjęcia zapisanych w strategii działań integrujących rozwój infrastruktury oświatowej ale też zarządzanie szkolnictwem w metropolii.

Słabością wdrażania *Strategii*, mimo pierwotnych założeń i zapisów, jest brak jej systematycznego monitoringu. Jak dotąd, mimo upływu pięciu lat, samorządy tworzące Stowarzyszenie Metropolia Poznań nie dokonały oceny realizacji *Strategii* oraz nie podjęły decyzji, co do jej ewentualnej aktualizacji, szczególnie w obliczu zaistniałych w ostatnich latach zmian prawnych, organizacyjnych i finansowych, istotnych dla funkcjonowania i rozwoju aglomeracji poznańskiej.

Podsumowanie i wnioski

Realizowany projekt strategiczny *Metropolia Poznań 2020* ma w wielu aspektach charakter pionierski w skali Polski, co ogranicza korzystanie z wcześniejszych doświadczeń na terenie kraju. Blisko 5-letnia perspektywa, od opublikowania dokumentu strategicznego, skłania do stwierdzenia, że skuteczna realizacja *Strategii* zależy od wielu czynników, przede wszystkim prawno-organizacyjnych i politycznych. Do najważniejszych należą:

- Pozyskiwanie partnerów programów i działań strategicznych wśród różnych instytucji i organizacji na terenie aglomeracji poznańskiej: administracji samorządowej różnych szczebli, administracji rządowej i specjalnej, organizacji społecznych izb gospodarczych, przedsiębiorców itd.
- Sprawne działanie podmiotu koordynującego wdrażanie strategii, jego inicjatywa, kreatywność i determinacja w pozyskiwaniu środków finansowych, zdolność do kooperacji z różnymi podmiotami w aglomeracji, ścisła współpraca z partnerami w realizacji strategii.
- Elastyczność i reagowanie Stowarzyszenia na bieżące wydarzenia społeczno-gospodarcze i polityczne w aglomeracji oraz zmieniającą się sytuację np. prawną w kraju.
- Stałe wsparcie organizacyjne i finansowe projektu wdrażania *Strategii*, które zapewnia ciągłość działania i realizację całościowego procesu strategicznego. Pozyskiwanie środków zewnętrznych na projekty metropolitalne, szczególnie z funduszy Unii Europejskiej.
- Współpraca Stowarzyszenia Metropolia Poznań z zespołem eksperckim przygotowującym strategię, głównie w zakresie monitorowania procesu strategicznego, a nawet jego stymulowania (zaangażowanie promotorów procesu).
- Informowanie opinii publicznej o postępach w zakresie wdrażania strategii, którego celem jest promowanie dokumentu strategicznego, jego programów i działań strategicznych, ale też budowanie świadomości metropolitalnej wśród mieszkańców i podstaw do konsensusu w granicach metropolii.
- Wola polityczna członków Stowarzyszenia i ich determinacja we wdrażaniu programów strategicznych, poziom świadomości metropolitalnej liderów politycznych. Istotne jest szczególnie zaangażowanie liderów o cechach koncyliacyjnych i zdolnościach przekonywania do trafnych pomysłów i ich realizacji.

Metoda tworzenia i wdrażania *Strategii Metropolia Poznań 2020* wpisuje się w zasadę dialogu i partycypacji społecznej w procesie decydowania o kluczowych dla społeczności lokalnej sprawach. Standardem rozwoju nowoczesnych metropolii jest bowiem współzarządzanie (ang. *governance*), oparte na ścisłej współpracy samorządów różnych szczebli (*multi-level governance*), współdziałania lokalnych władz z mieszkańcami, reprezentującymi je organizacjami społecznymi, a także lokalnym biznesem i środowiskiem naukowym (*participatory governance*). Za słabość realizowanego od pięciu lat programu strategicznego o wymiarze metropolitalnym uznać należy relatywnie małe zaangażowanie organizacji społecznych, w tym tak licznie reprezentowanych w Poznaniu tzw. ruchów miejskich. Liderzy i członkowie tych organizacji, nastawieni na realizację interesów *stricte* lokalnych (często o zasięgu dzielnicowym czy osiedlowym), mimo uczestnictwa w licznych spotkaniach poświęconych budowaniu metropolii, nie włączyli się w należyтым stopniu w formułowanie programów i ich promowanie. Niektóre z tych organizacji kontestowały działania władz Poznania w tym kierunku, stojąc na stanowisku, że przyczyną wyludniania się miasta i kurczenia się jego bazy podatkowej jest rozwój strefy podmiejskiej. Również część opiniotwórczych mediów lokalnych z dystansem relacjonowało działania na rzecz integracji w ramach Metropolii Poznań, a znacznie częściej relacjonowały powstające od czasu do czasu konflikty między samorządami aglomeracji poznańskiej.

Stworzenie *Strategii* dla aglomeracji poznańskiej dało szansę na stopniowe rozwiązywanie problemów ograniczających jej funkcjonowanie, jak też uruchomienia nowych kierunki rozwoju. Dzięki wdrażaniu od 2011 r. strategii metropolitalnej, możliwe stało się szybkie porozumienie samorządów w sprawie budowy strategii ZIT i oparcie jej na kilku powstałych wcześniej programach (szczególnie kolei metropolitalnej). Konsolidacja członków Stowarzyszenia Metropolia Poznań pozwoliła mu wynegocjować wspólne stanowisko wobec samorządu wojewódzkiego w sprawie delimitacji Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Poznania. Jego granice zostały ustalone zgodnie z zasięgiem działania Stowarzyszenia.

Ważnym rezultatem samego procesu budowy *Strategii* stało się upowszechnienie ponadlokalnego podejścia strategicznego i rozwinięcie zdolności do uczenia się organizacyjnego samorządów tworzących aglomerację poznańską. Prace nad *Strategią* potwierdziły, że te rezultaty są najwartościowsze dla organizacji podejmujących trud przygotowania planu strategicznego, ponieważ tworzą podstawy do faktycznego rozwoju w długim czasie. Korzyścią, jaką przyniosło uruchomienie procesu strategicznego jest rozwinięcie

„myślenia metropolitalnego” wśród polityków, pracowników administracji samorządowej oraz części mieszkańców i przedstawicieli świata gospodarczego, a co się z tym wiąże upowszechnienie rozumienia korzyści ze współdziałania w ramach aglomeracji. Temu służyły organizowane w ciągu pięciu lat liczne spotkania, konferencje, fora, akademie aglomeracyjne (od trzech lat metropolitalne), promowanie idei integracji w mediach (film edukacyjny: *Razem tworzymy europejską metropolię*), w popularnych publikacjach (wydany w 2012 r. *Ilustrowany Atlas Aglomeracji Poznańskiej*), jak i literaturze naukowej (wydawana przez UAM od 2010 r. seria Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej z liczbą 25 zeszytów).

Nadzieję na powodzenie procesu strategicznego daje przede wszystkim ogromny potencjał gospodarczy aglomeracji poznańskiej, dynamika dotychczasowych procesów rozwojowych oraz kapitał społeczny zgromadzony w Poznaniu oraz sąsiednich gminach, w tym kapitał polityczny oparty na zbliżonych wartościach. Przedstawione korzyści mogą być jednak ograniczone z różnych powodów. Poniżej wymieniono trzy najważniejsze zagrożenia zewnętrzne i wewnętrzne, które już utrudniają albo mogą utrudniać w przyszłości wdrażanie *Strategii* [zob. także Lackowska 2009; Kaczmarek *et al.* 2011]:

- w obliczu kryzysu inwestycyjnego, znacznego zadłużenia samorządów, ciągłego braku środków na realizację ważnych zadań publicznych, możliwy wydaje się scenariusz odkładania wielu wspólnych projektów na późniejsze lata;
- osłabienie woli politycznej członków Stowarzyszenia i ich chęci wdrażania programów strategicznych, w szczególności zmiana postaw liderów politycznych w odniesieniu do samej idei integracji metropolitalnej;
- niejasne przyszłe rozstrzygnięcia, co do dalszych form integracji, tworzenia związku metropolitalnego oraz polityki państwa wobec obszarów metropolitalnych (szczególnie w obliczu zmiany centralnych organów władzy lub kierunków polityk krajowych).

Strategia Rozwoju Metropolia Poznań 2020 wydaje się na te zagrożenia dość odporna, gdyż oddaje filozofię polityki wspólnotowej, opartej na uzgodnieniach i konsensusie. Zaproponowana formuła *Strategii* ma charakter *Białej Księgi*, dla zaznaczenia jej elastyczności i gotowości na różną aktywność poszczególnych samorządów, innych organizacji i podmiotów angażujących się w jej realizację. *Strategia* ma edukować, zachęcać i stwarzać możliwości działania dla tych, którzy chcą współpracować na rzecz realizacji programów metropolitalnych.

Literatura

- Biała Księga Obszarów Metropolitalnych*, 2013, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.
- Biniecki J., Szczupak B., 2004, *Strategiczne myślenie o przyszłości gminy*. AE, Katowice.
- Bryson J. M., 2004, *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations. A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. Jossey-Bass, San Francisco.
- Bul R., 2014, *Migracje wahadłowe ludności w aglomeracji poznańskiej*. Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej, nr 24, Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.
- Gawroński H., 2010, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*. Oficyna Wolter Kluwer, Warszawa.
- Kaczmarek T., 2010, *Proces integracji metropolitalnej – „od dołu i od góry”*, [w:] *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej*, R. Lutrzykowski, R. Gawłowski (red.). Wyd. Adam Marszałek, Toruń.
- Kaczmarek T., 2012, *Trendy i wyzwania rozwojowe*, [w:] *Studium uwarunkowań rozwoju aglomeracji poznańskiej*, T. Kaczmarek (red.). Centrum Badań Metropolitalnych UAM, Poznań.
- Kaczmarek T., Mikuła Ł., 2007, *Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie*. Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.
- Kaczmarek T., Bul R., 2012, *Przestrzenno-funkcjonalne relacje aglomeracji poznańskiej i regionu Wielkopolski w aspekcie absorpcyjno-dyfuzyjnego modelu rozwoju*. Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, Poznań, niepub.
- Kaczmarek T., Mikuła Ł., Nowak J., Wójcicki M., 2011, *Założenia i proces budowy strategii rozwoju aglomeracji poznańskiej*. Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej, nr 18. Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.
- Koźuch B., Kochalski C. (red.), 2011, *Strategiczne zarządzanie miastem. W teorii i praktyce urzędu miasta Poznania*. Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych UJ w Krakowie, nr 7, Kraków.
- Lackowska M., 2009, *Dlaczego w Polsce potrzebna jest ustawa metropolitalna? Ograniczenia dobrowolnej współpracy samorządów w obszarach metropolitalnych*. Samorząd Terytorialny, 3.
- Mikuła Ł. 2012, *Integracja zarządzania w aglomeracji poznańskiej*, [w:] *Studium uwarunkowań rozwoju aglomeracji poznańskiej*, T. Kaczmarek (red.). Centrum Badań Metropolitalnych UAM, Poznań.
- Noworól A., 2007, *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*. Wyd. UJ, Kraków.

- Przegląd polityki miejskiej OECD. Polska. Ocena i rekomendacje*, 2011, MRR, Warszawa.
- Strategia rozwoju aglomeracji poznańskiej, Metropolia Poznań 2020*, 2011, Centrum Badań Metropolitalnych UAM, Poznań.
- Zasady uwzględniania wymiaru miejskiego polityki spójności UE, w tym realizacja Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych*, 2013, MRR, Warszawa.
- Zielona Księga Aglomeracji Poznańskiej*, 2010, Centrum Badań Metropolitalnych UAM, Poznań.
- Ziółkowski M., 2005, *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, A. Zalewski (red.). SGH, Warszawa.