

Joanna Krukowska, Marta Lackowska

Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych
Zakład Rozwoju i Polityki Lokalnej
ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa
e-mail: jkrukowska@uw.edu.pl; m.lackowska@uw.edu.pl

**METROPOLITALNE KOLORY EUROPEIZACJI.
INSTYTUCJONALIZACJA WSPÓŁPRACY
W FUNKcjONALNYCH OBSZARACH MIEJSKICH W POLSCE
W ŚWIETLE NOWYCH INSTRUMENTÓW
POLITYKI SPÓJNOŚCI UE¹**

Streszczenie: W artykule przedstawiono rozwiązania instytucjonalne przyjęte w poszczególnych polskich aglomeracjach na potrzeby adaptacji do wymogu utworzenia tzw. związków Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) w europejskiej perspektywie finansowej na lata 2014–2020. Zjawisko analizowane jest w świetle mechanizmów tworzenia i funkcjonowania struktur współpracy metropolitalnej oraz koncepcji europeizacji. Rozważaniom przyświeca założenie, że wcześniejsze – mniej lub bardziej udane – próby instytucjonalizacji współpracy w polskich miejskich obszarach funkcjonalnych wpływają na proces tworzenia i funkcjonowania w nich związków ZIT. Artykuł przedstawia dyskusję na temat możliwych scenariuszy, analizuje ich zalety oraz wady, by na tej podstawie przedstawić prognozy co do dalszego działania poszczególnych związków ZIT.

Słowa kluczowe: europeizacja, współpraca metropolitalna, Zintegrowane Inwestycje Terytorialne

**METROPOLITAN COLOURS OF EUROPEANIZATION.
INSTITUTIONALIZATION OF COOPERATION IN FUNCTIONAL
URBAN AREAS IN POLAND IN THE CONTEXT OF NEW EU
COHESION POLICY INSTRUMENTS**

Abstract: The paper focuses on the institutional solutions adopted in different Polish urban regions as a response to the requirement to create the so-called ITI instrument in the framework of 2014–2020 EU financial perspective. This phenomenon is analyzed in the light of the mechanism of launching and functioning of metropolitan cooperation structures and the concept of Europeanization. The authors assume that former – more or less successful – attempts to institutionalize such cooperation in Polish urban functional areas influence the process of creation and functioning of ITI cooperation.

Keywords: Europeanization, metropolitan cooperation, Integrated Territorial Investment.

¹ Artykuł powstał w ramach badań prowadzonych na potrzeby projektu „Współpraca jednostek samorządu terytorialnego: wymiar ekonomiczny i polityczny”, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki (grant nr 221504).

Wprowadzenie

W ostatnich latach w programowaniu działań finansowanych z funduszy strukturalnych UE coraz większą uwagę zwraca się na szczególną rolę miast. Kluczowe jest przy tym traktowanie miasta wraz z jego otoczeniem w ujęciu funkcjonalnym, a więc jako całości, w ramach której realizowane są pewne specyficzne funkcje, nie zaś w ujęciu zamykającym je w granicach administracyjnych głównego ośrodka. Aby umożliwić skuteczniejszą niż dotychczas odpowiedź na wyzwania związane z zarządzaniem rozwojem tak rozumianych obszarów funkcjonalnych, Komisja Europejska (KE) zaproponowała formułę Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT, ang. *Integrated Territorial Investment – ITI*).

W Polsce zdecydowano się na narzucenie 17 ośrodkom wojewódzkim² obowiązku zarządzania częścią funduszy polityki spójności nowej europejskiej perspektywy finansowej na lata 2014–2020 właśnie poprzez związki ZIT³. Konieczność ich utworzenia spowodowała, że wiele polskich miast musiało w bardzo szybkim tempie nadrobić zaległości związane z brakiem lub niedostatecznym rozwojem struktur współpracy metropolitalnej. Jedynie w kilku przypadkach rozwiązania odpowiadające wymogom formalnym ZIT można było oprzeć na wcześniej wypracowanych instytucjach. W jeszcze mniej licznych przypadkach rzeczywiście wykorzystano tę możliwość. Tym samym nowa formuła ZIT stała się (często niezwykle trudnym do wprowadzenia⁴) instrumentem stymulującym proces formułowania wspólnej polityki w odniesieniu do obszarów funkcjonalnych miast.

Proces formowania związków ZIT i ich funkcjonowania to kolejna odsłona znanego od lat problemu zarządzania obszarami metropolitalnymi: jak sprawnie realizować zadania, których charakter wykracza poza granice poszczególnych jednostek administracyjnych (gmin), nie powodując jednocześnie straty dla ich autonomii i demokracji lokalnej? Sama formuła ZIT jest nowa, ale sposób jej implementacji może zostać w znacznej mierze oparty o wcześniejsze doświadczenia współpracy i wieloszczeblowego zarządzania w metropoliach – przede wszystkim zagranicznych, ale niekiedy także i polskich.

W niniejszym artykule rozważania o współpracy w ramach ZIT prowadzimy w świetle dwóch koncepcji teoretycznych. *Primo*, wychodząc od teorii współpracy zakładamy, że trwałość struktur współdziałania jest zjawiskiem pozytywnie wpływającym na cały kontekst współpracy. Dlatego badamy nawiązania instytucji ZIT do wcześniejszych form współpracy metropolitalnej. *Secundo*, traktujemy instrument ZIT jako doskonałe laboratorium dla badań nad europeizacją. Z jednej strony wprowadzenie ZIT stanowi przejaw odgórnej europeizacji, która wpływa na krajowe i lokalne rozwiązania, z drugiej – reakcje poszczególnych obszarów miejskich na tę presję trzeba rozumieć jako oddolny aspekt europeizacji, podob-

² W województwie lubuskim powstały odrębne ZIT dla Zielonej Góry i Gorzowa Wielkopolskiego, podczas gdy Bydgoszcz i Toruń musiały stworzyć jeden związek ZIT.

³ Termin „związek ZIT” powstał na potrzeby funkcjonowania nowego instrumentu; zbieżność nazewnictwa sprawiła, że z początku związki ZIT bywały utożsamiane ze związkami międzygminnymi działającymi na podstawie ustawy o samorządzie terytorialnym.

⁴ Szerokim echem odbiły się np. trwające wiele miesięcy negocjacje formy i zakresu współpracy w ramach ZIT bydgosko-toruńskiego (zob. np. Ciechoński 2015).

nie zresztą jak regulacje krajowe uściślające propozycję Komisji Europejskiej⁵. W świetle tych dwóch perspektyw przedstawiamy rozwiązania przyjęte wobec instrumentu ZIT w polskich obszarach miejskich. Podsumowaniem tych analiz są rozważania nad tym, jak zastosowanie instrumentu ZIT może przełożyć się na funkcjonowanie współpracy metropolitalnej w Polsce w najbliższych latach.

Podstawy teoretyczne rozważań

Nasz artykuł opieramy na dwóch grupach koncepcji teoretycznych. Pierwszą z nich stanowią koncepcje dotyczące współpracy samorządów, w szczególności tych położonych w miejskich obszarach funkcjonalnych. Zagadnienie **zarządzania metropolitalnego** stanowi przedmiot debaty toczącej się wśród akademików i praktyków od niemal stu lat; było także niejednokrotnie omawiane w literaturze polskiej (Swianiewicz 2006, Lackowska 2009, Sagan, Canowiecki 2011). Dla naszej argumentacji najważniejsze są kwestie dotyczące czynników sprzyjających współpracy i ją hamujących. Dzięki nim można lepiej zrozumieć decyzje lokalnych samorządów o tym, czy przy tworzeniu struktur ZIT posiłkowano się dawnymi formami współpracy metropolitalnej, czy też nie.

W szeroko cytowanej monografii o zarządzaniu metropolitalnym pod redakcją Huberta Heinelta i Daniela Küblera (2005) wymieniono trzy główne zmienne wspierające zawiązywanie ogólnometropolitalnego systemu koordynacji i współpracy oraz jego późniejsze funkcjonowanie: wolę i tradycję współpracy, silne przywództwo w regionie miejskim oraz zachęty do współpracy. Dla analizy powiązań między strukturami ZIT a wcześniejszymi formami współpracy w obszarach miejskich najbardziej bezpośrednio przełożenie mają dwa aspekty: tradycja i zachęty.

Tradycja współpracy w rozumieniu Heinelta i Küblera (2005) pozwala na wykształcenie zwyczaju współdziałania. Wypracowanie ustalonych i powszechnie akceptowanych (nawet jeśli niesformalizowanych) sposobów interakcji sprzyja rozwiązywaniu bieżących problemów, a sama kontynuacja współpracy pozwala na budowę zaufania między partnerami. Dochodzimy w ten sposób do kwestii kapitału społecznego (którego jednym z podstawowych mierników jest zaufanie; zob. Herbst 2008; Czapiński, Panek 2013) i jego roli w mechanizmach współpracy, także metropolitalnej. Oczywiście jest, że pomostowy kapitał społeczny (a więc ten, którego rezultatem są więzi nie wewnątrz-, lecz międzygrupowe) jest niezbędny do inicjowania współpracy. Pozwala przełamać egocentryzm, który w przypadku relacji międzygminnych objawia się zamknięciem perspektywy politycznej w lokalnych granicach. Co więcej, współpraca wiąże się – szczególnie na początku – z dodatkowymi kosztami politycznymi i organizacyjnymi, a także

⁵ W tym miejscu należy nadmienić, że artykuł powstaje w połowie 2015 r., a więc w momencie, gdy regulacje europejskie i krajowe odnoszące się do formowania związków ZIT podlegają ciągle interpretacji i adaptacji w warunkach lokalnych, niekiedy także są poddawane pewnym modyfikacjom. Przykładowo z czasem okazało się, że związki ZIT najprawdopodobniej będą musiały pełnić funkcję instytucji pośredniczących, co z kolei może wpłynąć na zmiany struktur instytucjonalnych i decyzyjnych, pierwotnie sformowanych na potrzeby zarządzania ZIT.

odracza zyski, o czym piszemy w dalszej części artykułu. Kapitał pomostowy pomaga pogodzić się z tymi prawidłowościami – celem partnerów jest wówczas bowiem nie tylko dbałość o własny interes, ale także troska o rezultaty u innych. Według modelu podwójnej troski (por. Thomas 1976, Pruitt, Rubin 1986), takie połączenie najbardziej sprzyja otwartemu dialogowi, a w efekcie wypracowywaniu optymalnych wspólnych rozwiązań (Cai, Fink 2002).

Wielu autorów zajmujących się zarządzaniem metropolitalnym podkreśla, że rozwiązania uważane obecnie za sprawne i wzorcowe nie *powstały ex nihilo* (Négrier 2005, Heinelt i in. 2011). Trwałość współpracy uznawana jest powszechnie za pozytywne zjawisko (por. Szmigiel-Rawska, Dołzbłasz 2012).

W myśl przyjętych przez nas koncepcji zakładamy, że funkcjonowanie struktur ZIT zależy będzie od wcześniejszych doświadczeń współpracy. Spodziewamy się, że te instytucje ZIT, które stanowią kontynuację wcześniej istniejących form współdziałania samorządów w polskich obszarach miejskich, będą działać na zasadzie „niewymuszonej” współpracy. ZIT będą tam jednak tylko dodatkowym instrumentem, wspierającym i tak już realizowane wspólne działania bądź rozszerzającym ich zakres. Dzięki temu mają większe szanse działać sprawniej (bo partnerzy nawykli już do współpracy) i obejmować szersze spektrum zagadnień, bez ograniczenia jedynie do projektów związanych z instrumentem ZIT. Patrząc na sposób, w jaki przekazanie wojewódzkim samorządom zarządzania regionalnym komponentem polityki spójności UE w postaci Regionalnych Programów Operacyjnych przyczyniło się do wzmocnienia tych samorządów jako aktorów politycznych, oczekiwać można analogicznego wzmocnienia tych instytucji metropolitalnych, które stały się odpowiedzialne za ZIT. Na obecnym etapie zaawansowania prac nad ZIT hipotezy te muszą niestety pozostać bez ostatecznej odpowiedzi. Jednak już teraz warto zastanowić się, jak wygląda obecnie polska scena metropolitalna, jakie modyfikacje poczynił na niej wymóg współpracy w ramach ZIT i wreszcie – co mogą one oznaczać dla zarządzania metropolitalnego w najbliższej przyszłości.

W tym miejscu rozważań dochodzimy do drugiej zmiennej, wymienionej przez Heinelta i Küblera (2005) jako sprzyjająca współpracy, mianowicie do zachęty. Teorie współpracy podkreślają, że jej dobrowolność jest iluzoryczna. Partnerzy muszą być przekonani o korzyściach płynących dla nich z zaangażowania we współdziałanie, a to jest komplikowane przez tak zwany **cień przyszłości** (Axelrod 1984). Polega on na tym, że korzyści z działania indywidualnego (nawet jeśli są mniejsze niż w przypadku współpracy) pojawiają się szybciej. Na zysk ze wspólnego działania trzeba poczekać (na początku raczej pojawiają się koszty związane z inicjowaniem i organizowaniem współpracy). Partnerzy muszą być zatem świadomi tego pozytywnego cienia przyszłości. Z kolei w akceptacji odroczenia własnych korzyści pomaga pomostowy kapitał społeczny.

Zewnętrzne zachęty stanowią dodatkowy bodziec wzmacniający bilans korzyści. O mechanizmie ZIT trudno mówić jednoznacznie jako o zachęcie, gdyż dla miast wojewódzkich i ich zapleczy zawiązanie struktur ZIT było w praktyce obojętne. Z pewnością był to silny impuls do współpracy. Literatura mówi czasem o tak silnych „zachętach”, że stawiają one pod znakiem zapytania dobrowol-

ność współpracy (por. system francuski, Négrier 2005, Lackowska, Swianiewicz 2013). Podobnie można traktować regulacje dotyczące ZIT. Dobrowolność (a więc kwintesencja „zachęty”, w przeciwieństwie do odgórnego nakazu) kryje się w dowolności, jaką pozostawiono lokalnym aktorom w kwestii szczegółów. Zarówno strona formalna ZIT, jak i realny kształt współpracy są efektem lokalnych uzgodnień. Mówimy zatem o procesie, który przebiega jednocześnie w dwóch kierunkach: odgórnie i oddolnie. Dochodzimy w ten sposób do drugiej osi teoretycznej naszych rozważań, mianowicie do koncepcji **europelizacji**.

Od lat dziewięćdziesiątych XX w. popularność tej koncepcji znacznie wzrosła, obejmując nie tylko – jak to było na samym początku – rozważania na temat relacji między strukturami Unii Europejskiej a państwami członkowskimi, ale także na temat oddziaływań między UE a podmiotami subpaństwowymi (por. Bache 2008). Pierwszymi jednostkami niepaństwowymi, na które zwrócono uwagę w kontekście europelizacji, były regiony, uwikłane w procesy integracji europejskiej poprzez politykę regionalną (Börzel 2001). O ile początkowo (podobnie jak w przypadku relacji UE – państwa członkowskie) rozważano tylko wpływ odgórny, czyli oddziaływanie UE na struktury, polityki, kulturę zarządzania i wartości regionalne, o tyle z czasem dopuszczono także odwrotny kierunek relacji (Roller 2002). Wynikało to z umocnienia roli regionów na unijnej scenie politycznej, przejawiającego się m.in. założeniem Komitetu Regionów po Traktacie z Maastricht czy dopuszczeniem reprezentanta regionów jako dodatkowego stałego przedstawiciela przy Radzie UE.

W szerszym ujęciu za wyraz oddolnej europelizacji można uznać nie tylko (ograniczone, jak podkreślają sceptycy) możliwości wpływu regionów na polityki unijne, ale także różnorodność regionalnych reakcji na tę samą presję adaptacyjną ze strony UE. Maria Green Cowles z zespołem (2001), opisując to zjawisko w kontekście reakcji państw na wymogi UE, nazwała je narodowymi kolorami europelizacji (por. też Bache 2008). W naszym badaniu dotyczącym różnych rozwiązań ZIT zajmujemy się **metropolitalnymi kolorami europelizacji**.

W literaturze niejednokrotnie pojawiają się odniesienia do wpływu UE na funkcjonowanie miast i obszarów wielkomiejskich (Heinelt, Niederhafner 2008, Atkinson, Rossignolo 2008, Hamedinger, Wolffhardt 2010). Wprowadzanie instrumentu ZIT sprawiło, że przed badaczami złożonej (czyli dwustronnej, Bache 2008) europelizacji otworzyło się nowe pole do eksploracji. Odnosząc się do tradycji badań w tym nurcie, postanowiłyśmy objąć analizą różnorodność lokalnych odpowiedzi na wymogi dotyczące ZIT. Zagadnienie jest o tyle złożone, że wskazówki Komisji Europejskiej o tworzeniu struktur ZIT zostały dodatkowo doprecyzowane przez rząd polski, o czym piszemy poniżej. Mamy zatem do czynienia z wieloszczeblowym procesem odgórnych regulacji, czyli jednym z przejawów zarządzania wielopoziomowego w UE (Hooghe, Marks 2001, Marks, Hooghe 2004). Na linii Komisja Europejska – Polska można mówić o odgórnym ustanowieniu mechanizmu i generalnych wytycznych co do jego używania. Ze strony państwa członkowskiego obserwujemy proces oddolnego reagowania, czyli zabarwiania wskazówek unijnych „narodowym” kolorem uszczegółowionych zasad. Z kolei w relacji władze Polski – obszary wielkomiejskie mamy do czy-

nienia z odgórnym oddziaływaniem na lokalnych aktorów, które pozostawiło im znacznie mniej swobody, niż uczyniły to pierwotnie instytucje UE. Strategie obszarów metropolitalnych wobec tych dwuszczeblowych regulacji stają się tym ciekawsze.

Przyświeca nam założenie, że mimo tych dwupoziomowych regulacji lokalni aktorzy utrzymali zdolność oddolnego kształtowania rzeczywistości w oparciu o lokalny kontekst. Hipoteza wynika zatem z przekonania o istotności lokalnych uwarunkowań (por. Sagan 2000, Zarycki 2002). Sprawdzając, jak struktury ZIT mają się do wcześniej istniejących form współpracy, analizujemy istotność tradycji współpracy dla reakcji na odgórną presję adaptacyjną w kontekście koncepcji „zależności od ścieżki” (*path-dependency*). W dość daleko idącym uproszczeniu koncepcja ta zakłada, że pula możliwych decyzji i kierunków rozwoju jest wypadkową „historycznego instytucjonalizmu”, a więc wcześniejszych wydarzeń i decyzji⁶, które nadają całemu procesowi samopodtrzymujący charakter. Zakładamy, że odgórne narzucenie warunku (przynajmniej w minimalnym zakresie) sformalizowanej współpracy w ramach ZIT stanowi wspólną okoliczność modyfikującą kształt wcześniejszych procesów integracji metropolitalnej w polskich miastach. Jednocześnie trzeba zauważyć, że, podczas gdy dla kilku aglomeracji instrument ZIT rzeczywiście stał się skutecznym impulsem zapoczątkowującym tworzenie formalnych struktur współpracy, to inne w momencie pojawienia się bodźca znajdowały się już na określonej ścieżce⁷ rozwoju tych struktur. Można zatem przyjąć, że mimo nowości samego instrumentu, pula możliwych rozwiązań instytucjonalnych przyjmowanych na potrzeby wdrażania ZIT nie będzie identyczna, lecz będzie determinowana wcześniejszymi doświadczeniami współpracy bądź też ich brakiem.

W powyższych rozważaniach koncepcyjnych przewijały się założenia dotyczące naszego badania. Konfrontując je z przedmiotem naszej analizy, można sformułować następujące pytania badawcze:

- Jak polskie miasta odpowiedziały na presję europeizacyjną w postaci instrumentu ZIT?
- Jaki wpływ na kształt rozwiązań przyjętych w ramach ZIT miały wcześniejsze doświadczenia współpracy w polskich metropoliach i aglomeracjach?
- Jak poszczególne rozwiązania przyjęte na potrzeby zarządzania ZIT przekładają się na perspektywy jakości tej współpracy? Jakie szanse i zagrożenia może generować w tym kontekście instrument ZIT?

⁶ W klasycznym ujęciu koncepcja *path dependency* zakłada daleko idącą autonomię podmiotów zaangażowanych w dany proces, która warunkuje możliwość oddolnego wpływu na jego przebieg (zob. Szmigiel-Rawska, Dołzbłasz 2012). W ramach obligatoryjnie tworzonych ZIT taka autonomia była w pewnym stopniu ograniczona. Mimo to przyjmujemy założenie, że zakres autonomii władz lokalnych w odniesieniu do adaptacji instrumentu ZIT był na tyle daleko idący, że koncepcja zależności od ścieżki z powodzeniem może znaleźć zastosowanie do analizy procesów konstytuowania się nowych (bądź modyfikacji istniejących) instytucji współpracy metropolitalnej.

⁷ W literaturze w tym kontekście pojawia się termin *lock-in* (Szmigiel-Rawska, Dołzbłasz 2012), określający zjawisko „utknięcia na ścieżce”, czyli sytuacji, w której wcześniejsze zdarzenia przesądzą o puli dostępnych rozwiązań.

Na potrzeby naszego opracowania sformułowaliśmy dwie **hipotezy**. Pierwsza z nich (**H1**) zakłada, że mimo obecności dwupoziomowych regulacji (unijnych i krajowych), **lokalni aktorzy utrzymali zdolność oddolnego kształtowania rzeczywistości, w oparciu o lokalny kontekst**. W efekcie mamy do czynienia z różnorodnością form prawnych ZIT w polskich aglomeracjach, czyli z metropolitalnymi kolorami europeizacji. Druga, uzupełniająca hipoteza (**H2**) mówi, że **można zaobserwować tendencję do jak najslabszej formalizacji współpracy**, szczególnie na obszarach charakteryzujących się brakiem wcześniejszych doświadczeń w tym zakresie, i tych, gdzie doświadczenia te nie były pozytywne. Założenie to wynika zarówno bezpośrednio z danych mówiących o słabo wykształconych i odartych z tradycji formach współpracy metropolitalnej, jak i z opracowań świadczących o niskim poziomie kapitału społecznego w Polsce (zob. „Kraina nieufności...”, Herbst 2008, por. Czapiński, Panek 2013). Niskie zaufanie do ludzi spoza kręgu rodziny i przyjaciół zmniejsza chęć silnego angażowania się we współpracę i przyczynia się do syndromu „zostawiania uchylonej furtki” – możliwości łatwego wycofania się ze współpracy przy minimalnych startach.

Kontekst badania

Doświadczenia współpracy metropolitalnej w Polsce

Kwestia zarządzania metropolitalnego w Polsce nadal nie jest uregulowana prawnie⁸, choć już w 2004 r. autorzy reform samorządowych sygnalizowali, że nie rozwiązały one problemu zarządzania specyficznymi obszarami funkcjonalnymi: regionami miejskimi i terenami parków narodowych (Izdebski, Kulesza 2004, s. 243). Dziesięć lat później ich opinia wydaje się nadal aktualna: „rozwiązania o charakterze metropolitalnym, aczkolwiek typowe dla wielkich metropolii w państwach wysoko rozwiniętych, w naszym kraju nie są jeszcze wystarczająco znane i rozumiane” (Izdebski, Kulesza 2004, s. 243).

Od lat dziewięćdziesiątych XX w. pojawiają się „metropolitalne” inicjatywy ustawodawcze⁹, podejmowane zarówno przez lokalne środowiska związane z poszczególnymi obszarami metropolitalnymi, jak i przez instytucje centralne, jednak żadna nie zyskała szerszego uznania. Jednym z czynników hamujących wdrażanie takich rozwiązań, nie tylko w Polsce, ale i w innych państwach (Lackowska, Norris 2014), jest mała polityczna istotność problemu zarządzania metropolitalnego. Wobec trudności, jakie wiążą się z ustalaniem odgórnych ram

⁸ 1 stycznia 2016 r. weszła w życie ustawa metropolitalna opublikowana w Dz.U. z 18.11.2015 (jako Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych), która zezwala na tworzenie specjalnych związków metropolitalnych. Nadal jednak parlament nie wydał rozporządzeń uszczegóławiających ustawę, przez co korzystanie z niej jest do tej pory niemożliwe (stan na koniec marca 2016 r.).

⁹ Są to np. dokumenty: Samorządowy region Gdańska (Mazewski 1997), Ustawa o tworzeniu i wykonywaniu zadań przez związki aglomeracyjne (Cybulski, Dzedzyk 2007), Projekt ustawy o Regionalnym Związku Komunalnym „Silesia” (2008), Projekt ustawy o polityce miejskiej państwa... (2009), *Biała księga obszarów metropolitalnych* (2013), Projekt ustawy o powiecie metropolitalnym (2013).

prawnych dla terenów wielkomiejskich, często wybierana jest opcja zaniechania działań odgórnych (*do nothing option*, Goldsmith 2005), w nadziei, że samorządy jakoś sobie z problemami organizacyjno-funkcjonalnymi poradzą.

W Polsce samorządy na obszarach wielkomiejskich mogą albo przyjąć strategię zaniechania, albo współpracować w ramach dopuszczonych prawnie ogólnych form: porozumień, stowarzyszeń czy związków międzygminnych. Jak wynika z tabeli 1, dość popularna jest też współpraca nieujęta w żadną z istniejących form prawnych – takie luźne fora współpracy metropolitalnej odnotowaliśmy (obecnie lub w przeszłości) w Kielcach, Olsztynie, Krakowie, Wrocławiu (KPSAW; skróty rozwinięte w tab. 1) i Trójmieście (RMZG i NORDA). Ich ewidencja jest o tyle trudna, że fora te zwykle nie figurują w żadnych rejestrach, a często nie mają też własnych stron internetowych¹⁰. Jeśli dodatkowo wzmianki o nich nie pojawiają się w serwisach gmin członkowskich, można założyć, że ich aktywność jest minimalna. Luźno powiązane systemy (Orton, Weick 1990) są też w większym stopniu aniżeli te sformalizowane narażone na zamarcie. Bez osobowości prawnej trudno realizować konkretne działania (choćby ze względu na brak odpowiednich zasobów finansowych), trudno też egzekwować zaangażowanie od partnerów, a wobec braku efektów wzrasta tendencja do „jazdy na gapę”, czy, używając retoryki Elinor Ostrom (Ostrom i in. 1994), optymalizacji reguły wyników poprzez minimalizację własnych nakładów. Dodatkowo, samo zaprzestanie działań nie wymaga wówczas podjęcia żadnych kroków prawnych.

Bardziej sformalizowane są porozumienia i stowarzyszenia. Pogłębiona analiza przypadków pokazuje jednak, że nawet dla stowarzyszeń aktywność nie jest oczywista. Takim negatywnym przykładem jest niewątpliwie warszawski obszar metropolitalny, w którym od 2000 r. działa (a przynajmniej istnieje) Stowarzyszenie Metropolia Warszawa. Stolica, ewidentnie niezainteresowana taką współpracą z sąsiadami, do 2006 r. pozostawała poza Stowarzyszeniem, dostarczając fascynującego przykładu instytucji metropolitalnej bez udziału miasta centralnego. Taki stan rzeczy sprzyjał traktowaniu Stowarzyszenia jako organizacji lobbingowej gmin podwarszawskich, skierowanej przeciwko centrum aglomeracji. W 2006 r. Warszawa wprawdzie formalnie wstąpiła do Stowarzyszenia, ale jej stosunek do tej instytucji nie uległ znacznej zmianie – miasto ewidentnie nie traktuje tego gremium jako ważnego politycznie. Stowarzyszenie, osłabione ambiwalentną postawą stolicy, nie działa prężnie. Podejmowane inicjatywy mają raczej charakter opiniodawczy i ekspercki niż związane z konkretnymi działaniami.

Zastrzeżenia można też sformułować wobec Stowarzyszenia Samorządów „Aglomeracja Rzeszowska”. Analiza strony internetowej wskazuje, że współpraca polega głównie na realizacji dwóch projektów, w tym przede wszystkim projektu związanego z szerszą współpracą polsko-słowacką. Co więcej, nie jest tajemnicą, że Rzeszów od lat prowadzi politykę aneksacji obszarów okolicznych gmin, co trudno pogodzić z ideą współpracy międzygminnej (por. argumenty

¹⁰ Z tego względu nie możemy wykluczyć, że w badanych miastach istniały w poprzednich latach jakieś inicjatywy współpracy metropolitalnej, które nie zostały wskazane w naszym zestawieniu, jednak na podstawie badań *desk research* nie udało nam się dotrzeć do informacji o nich.

Tab. 1. Instytucje współpracy metropolitalnej w polskich aglomeracjach przed wprowadzeniem ZIT

ZIT	Współpraca metropolitalna przed 2014	Ocena*
Białystok	W 2009 r. powołano Białostocki Obszar Metropolitalny (chęć współpracy zadeklarowało wówczas 20 gmin).	1
Bydgoszcz + Toruń	Kilka umów o partnerskiej współpracy (tylko miasta), w 2008 r. podpisano porozumienie partnerskie o Bydgosko-Toruńskim OM (oprócz miast tylko powiaty okalające są członkami). Współpraca nie została rozwinięta, nie ma strony internetowej, a relacje między miastami rdzeniowymi naznaczone są poważnymi konfliktami.	1
Gdańsk	W 2003 r. założono nieformalną Radę Metropolitalną Zatoki Gdańskiej (RMZG) . Z jej inicjatywy powstał w 2006 r. Metropolitalny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej. RMZG zamartała po kilku latach umiarkowanej aktywności. Ożywiła się na krótko pod koniec 2011 r., kiedy to w regionie miejskim powstały równoległe dwie nowe organizacje: założone przez Gdańsk Stowarzyszenie Gdańskiego Obszaru Metropolitalnego (GOM) i zainicjowane przez Gdynię Metropolitalne Forum Wójtów, Burmistrzów i Prezydentów NORDA . W połowie 2015 r. obie instytucje zostały połączone w stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot , który ma pełnić funkcję związku ZIT.	GOM: 4 Całość aglomeracji: 3
Gorzów Wlkp.	Brak wcześniejszej współpracy metropolitalnej	0
Katowice	Od 2007 r. aktywnie działa Górnośląski Związek Metropolitalny .	5
Kielce	Od 2005 r. istnieje Kielecki Obszar Metropolitalny (nieformalna inicjatywa)	2
Kraków	W latach 2004–2006 funkcjonowało Forum Gmin Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego , zajmujące się głównie kwestią planowania przestrzennego.	1
Lublin	Brak forum aglomeracyjnego (luźne formy współpracy sektorowej, np. LUBINVEST)	0
Łódź	W 2012 r. podpisano list intencyjny w sprawie nawiązania współpracy w ramach Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego** .	0
Olsztyn	W 2009 r. powołano nieformalny Olsztyński Obszar Aglomeracyjny (od 1997 r. funkcjonował Warmiński Związek Gmin, zrzeszający gminy powiatu olsztyńskiego, bez Olsztyna)	2
Opole	W 2011 r. prezydent Opola wyszedł z inicjatywą powołania związku gmin, w 2012 r. podpisano porozumienie w sprawie współpracy w ramach aglomeracji opolskiej. W grudniu 2013 r. powołano stowarzyszenie liczące 20 gmin.	1

Poznań	Od 2011 r. aktywnie działa Stowarzyszenie Metropolia Poznań (od 2007 do 2011 r. funkcjonowało jako Rada Aglomeracji Poznańskiej)	4
Rzeszów	W 2008 r. powołano Stowarzyszenie Samorządów „Aglomeracja Rzeszowska” .	2
Szczecin	Od 2009 r. aktywnie działa Stowarzyszenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego (SSOM) , zbudowane na bazie funkcjonującego w latach 2005–2009 Samorządowego Stowarzyszenia Współpracy Regionalnej.	4
Warszawa	Od 2000 r. działa (a przynajmniej istnieje) Stowarzyszenie Aglomeracja Warszawska . Udział Warszawy w Stowarzyszeniu jest fluktuacyjny. Bardzo słabo działająca instytucja, lepiej niż współpracę pokazująca konflikt na linii Warszawa–okoliczne gminy.	1
Wrocław	W latach 1999–2005 działał Komitet Planu Strategicznego Aglomeracji Wrocławskiej (KPSAW) , potem nieformalna inicjatywa zamarta. Od 2006 r. działa jednozadaniowa Agencja Rozwoju Aglomeracji Wrocławskiej (ARAW) .	1
Zielona Góra	W 2004 r. podpisano porozumienie trzech miast: Zielonej Góry, Nowej Soli i Sulechowa, od 2006 r. działające jako stowarzyszenie Lubuskie Trójmiasto .	1

* Subiektywna ocena intensywności i zaawansowania współpracy metropolitalnej wykonana na podstawie kwerendy w 2015 r. oraz badań terenowych przeprowadzonych w ramach różnych projektów w latach 2006–2015, gdzie:

- 5 – największa ocena: najsilniejsza formalizacja i największa aktywność, objawiająca się m.in. realizacją wspólnych projektów, regularnymi spotkaniami członków, wydawaniem prasy metropolitalnej, wspólną promocją za granicą i żywym serwisem internetowym (ocena na podstawie strony internetowej oraz informacji uzyskanych od pracowników Związku drogową mailową);
- 4 – aktywna współpraca w formie stowarzyszenia, objawiająca się m.in. realizacją co najmniej jednego wspólnego projektu, regularnymi spotkaniami członków oraz działającą stroną internetową (ocena na podstawie strony internetowej oraz badań terenowych);
- 3 – współpraca w formie stowarzyszenia, o umiarkowanej aktywności, charakteryzującej się nieregularnymi spotkaniami członków, zwykle mało aktualną stroną internetową, pojedynczymi wspólnymi inicjatywami (często pozostającymi w warstwie deklaratywno-planistycznej, nieprzechodzącymi w fazę realizacji);
- 2 – współpraca mało intensywna (sformalizowana bądź też nie), ale próbująca wychodzić poza warstwę czysto deklaratywną (pojawiały się próby wspólnych działań); zwykle serwis internetowy nie jest aktualizowany;
- 1 – w historii obszaru metropolitalnego były (lub są) epizody wspólnych ustaleń czy deklaracji, ale nie zostały one ani sformalizowane, ani przekute na działania;
- 0 – brak wcześniejszej współpracy metropolitalnej (lub forma założona ewidentnie z myślą o ZIT, dość krótko przed 2014 r.).

** Mimo że współpraca w rejonie łódzkim sięga 2012 r., to jednak z analizowanych materiałów wynika, że głównym impulsem jej zawiązania była właśnie konieczność współpracy na potrzeby ZIT. Stąd względnie niska ocena współpracy, mimo jej obecności przed 2014 rokiem.

Źródło: opracowanie własne.

Kuleszy 2006). Sam serwis internetowy Stowarzyszenia budzi wątpliwości w zakresie wiarygodności informacji – wśród wymienionych członków znalazło się 11 gmin i powiat rzeszowski, a Rzeszów o dziwo pominięto.

Funkcjonują właściwie tylko dwa stowarzyszenia metropolitalne, które można ocenić jako aktywne i oparte na poprawnych stosunkach między partnerami – poznańskie i (w nieco mniejszym stopniu) szczecińskie. Stowarzyszenie Metropolia Poznań (SMP) ma koordynować i stymulować współpracę sektorową, którą docelowo będą realizowały organizacje jednozadaniowe o różnych zasięgach przestrzennych: od 2010 r. działa Związek Międzygminny „Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej” (GOAP), podejmowane są próby utworzenia Związku Międzygminnego „Transport Aglomeracji Poznańskiej” oraz kolejnego, zajmującego się gospodarką wodno-ściekową. Tworzenie związków napotkało jednak trudności i zaczęło być przesuwane w czasie. Stowarzyszenie realizuje m.in. z funduszy unijnych projekt dotyczący planowania przestrzennego oraz projekt Poznańska Kolej Metropolitalna.

Stowarzyszenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego (SSOM) powstało na bazie funkcjonującego w latach 2005–2009 Samorządowego Stowarzyszenia Współpracy Regionalnej. Przykładowe realizowane zdania obejmują: projekt „Polsko-niemieckie spotkania na szlakach rowerowych”, corocznie przyznawaną Nagrodę Gospodarczą SSOM, wydawanie Kuriera Metropolitalnego, opracowanie kilku dokumentów strategicznych dla obszaru metropolitalnego. Podobnie jak SMP, SSOM także w ramach poprzedniej perspektywy finansowej było beneficjentem środków unijnych.

Najbardziej zaawansowaną, ale zarazem obejmującą wielce specyficzny teren, formą współpracy metropolitalnej jest Górnośląski Związek Metropolitalny, korzystający też z nazwy marketingowej Silesia. Jest to jedyny w Polsce przykład instytucji metropolitalnej w randze związku międzygminnego. Silesia prężnie działa w zakresie pozyskiwania środków UE (np. na portal *Pelnia kultury* i powiązane z nim inicjatywy, np. Metropolitalną Noc Teatrów, Metropolitalną Grę Miejską), realizowała międzynarodowy projekt *Serpente*, organizuje wspólną promocję miast członkowskich na targach w Cannes i Monachium, wydaje miesięcznik *Metropolia Silesia*, wdraża metropolitalny system rowerowy.

Podsumowując, na 17 aglomeracji objętych badaniem u progu powstawania związków ZIT, w trzech (Gorzów Wielkopolski, Lublin, w pewnym stopniu też Łódź) nie działała żadna forma współpracy metropolitalnej, w kolejnych dziesięciu współpraca jest albo bardzo znikoma (Rzeszów), albo sektorowa (Wrocław), albo wreszcie naznaczona poważnymi konfliktami (Bydgoszcz-Toruń, Trójmiasto, Warszawa). Jest to niewątpliwie zróżnicowana grupa, w części z tych aglomeracji można spotkać inicjatywy zaawansowanej współpracy współistniejące z mniej chlubnymi przykładami (np. Trójmiasto). Do najbardziej zaawansowanych (jak na polskie warunki) form zaliczamy kolejno Katowice, Poznań i Szczecin (dokładniejszy opis inicjatyw: zob. Lackowska 2014).

Ostatnie lata przyniosły ożywienie w politycznej dyskusji na temat metropolii. W Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2030 (KPZK 2030) wyznaczono miejskie obszary funkcjonalne trzech rzędów, do najwyższego zaliczając

dziesięć miast (Warszawa, Kraków, Łódź, Katowice, Wrocław, Poznań, Gdańsk, Szczecin, Bydgoszcz, Lublin), które „posiadają swoje obszary metropolitalne” (charakterystyczne dla polskiego dyskursu politycznego jest unikanie słowa „metropolia”, zmiękczenie czy używanie omówień, jak w tym przypadku). Regulacje dotyczące ZIT dały konkretny impuls do współpracy wokół wojewódzkich stolic, a ustawa metropolitalna z końca 2015 r. wprowadziła (przynajmniej *de iure*) kolejny instrument zarządzania metropolitalnego (por. „Podsumowanie i wnioski”, s. 102).

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne – nowy instrument polityki spójności stymulujący współpracę w miejskich obszarach funkcjonalnych

Odrębne instrumenty adresowane do miast po raz pierwszy pojawiły się w polityce spójności na początku lat dziewięćdziesiątych XX w., tuż po reformie polityki regionalnej z końca poprzedniej dekady, a zarazem równoległe z wejściem w życie Traktatu o UE¹¹. Pionierskie przedsięwzięcie adresowane do aglomeracji miejskich stanowił konkurs na zintegrowane inwestycyjne projekty pilotażowe (*Urban Pilot Project – UPP*), realizowane w latach 1990–1993. Ogromne zainteresowanie miast¹² w obu fazach konkursu UPP świadczyło o potrzebie rozwijania nowych instrumentów polityki miejskiej. Z tego względu w 1994 r. powołano inicjatywę URBAN, której celem było w szczególności rozwiązywanie problemów odnowy miast, zwiększanie ich wewnętrznej spójności, ochrona środowiska naturalnego, rozwój zaplecza eksperckiego w miastach, pomoc dla małych i średnich przedsiębiorców oraz podnoszenie bezpieczeństwa. Inicjatywa na wiele lat stała się ważnym elementem polityki spójności (później jako URBAN II¹³). Równoległe utworzono sieć współpracy URBACT, która miała na celu wspieranie wymiany doświadczeń i wiedzy pomiędzy miastami europejskimi.

Dopiero perspektywa finansowa na lata 2007–2013 przyniosła zasadnicze zmiany w podejściu instytucji wspólnotowych do polityki miejskiej. Podjęto decyzję o niekontynuowaniu wieloletniej inicjatywy URBAN – zamiast tego w znacznie większym niż dotąd zakresie włączono problematykę miejską do programowania działań w ramach głównych funduszy i programów polityki spójności. Na potrzeby zarządzania złożonymi problemami obszarów miejskich powołano inicjatywę wspólnotową JESSICA (*Joint European Support for Sustainable*

¹¹ Już wcześniej pojawiały się próby przekazania Komisji kompetencji związanych z zarządzaniem polityką miejską, jednak taka możliwość była konsekwentnie odrzucana przez większość państw członkowskich.

¹² W pierwszej fazie UPP zrealizowano 33 projekty w 11 państwach członkowskich. W drugiej fazie spośród 503 złożonych aplikacji miast, jedynie 26 uzyskało dofinansowanie. Tym razem projekty były realizowane we wszystkich ówczesnych 14 państwach członkowskich za wyjątkiem Luksemburga. (Zob. http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/urban2/urban/upp/src/frame4.htm).

¹³ Druga edycja była skierowana do obszarów miejskich dotkniętych problemami strukturalnymi i liczących przynajmniej 20 tys. mieszkańców. Jej celem było wspieranie formułowania i realizacji innowacyjnych strategii miejskiego rozwoju społeczno-ekonomicznego.

Investment in City Areas), która umożliwiła realizację skomplikowanych projektów rozwoju miast przy udziale środków zwrotnych.

Jednak mimo daleko idących zmian kształtu i zakresu instrumentów polityki spójności adresowanych do miast, w badaniach ewaluacyjnych wciąż zwracano uwagę na problem deficytu terytorialnej koordynacji przedsięwzięć współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Między innymi z tego względu dotychczas obowiązujące zapisy Traktatów mówiące o dążeniu Wspólnoty do spójności społecznej i gospodarczej zostały uzupełnione o jej wymiar terytorialny. Wskutek niedostatecznej terytorialnej koordynacji działań polityki spójności nie uzyskiwano bowiem wystarczającej wartości dodanej (zob. np. Barca 2009). Często obserwowano tak zwany paradoks mikro-makro (Olejniczak 2001, Uusikyła 2009, Howes i in. 2011): bardzo sprawnie realizowane i pozytywnie oceniane projekty lokalne nie realizowały w sposób efektywny celów całej polityki, której były elementem. Brak koordynacji szczególnie wyraźnie dawał o sobie znać właśnie w przypadku projektów realizowanych w otoczeniu miast. Co więcej, jednocześnie zdawano sobie sprawę, że to działania podejmowane w miastach mają kluczowe znaczenie dla przebiegu i dynamiki procesów rozwojowych (Barca 2009).

W perspektywie 2014–2020 Komisja Europejska zaproponowała zatem państwom członkowskim możliwość wdrażania polityki spójności za pomocą nowego instrumentu¹⁴ – tak zwanych **Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych**. Instrument ZIT dzięki swojemu kompleksowemu i elastycznemu charakterowi miał pomóc w wyeliminowaniu niekorzystnych zjawisk związanych z niedostateczną koordynacją działań finansowanych z funduszy UE, skutkującą niepełną ich efektywnością. Wedle propozycji Komisji Europejskiej, ZIT to „narzędzie wdrażania strategii terytorialnych w sposób zintegrowany. Nie jest działaniem ani priorytetem programu operacyjnego. Przeciwnie, ZIT pozwala państwom członkowskim na wdrażanie programów operacyjnych w sposób kompleksowy, poprzez finansowanie z różnych osi priorytetowych różnych programów operacyjnych w celu zapewnienia wdrażania zintegrowanej strategii dla danego terytorium. Obecność ZIT zapewnia państwom członkowskim elastyczność pod względem ustalania kształtu programów, a także umożliwi efektywne wdrażanie zintegrowanych przedsięwzięć poprzez uproszczenie ich finansowania” (*European Commission...* 2014).

Zgodnie z bardzo ogólnymi zaleceniami KE, ZIT mogą być tworzone na obszarach, na których pojawiają się wspólne problemy do rozwiązania. Tym samym formuła ZIT wymusza nawiązanie bądź wzmocnienie współpracy różnych jednostek administracyjnych (zależnie od lokalnego i krajowego kontekstu).

Najbardziej oczywistym i najpowszechniejszym obszarem stosowania ZIT są aglomeracje miejskie. Jednak ZIT mogą powstawać też w innych układach terytorialnych, np. w rejonie wybrzeży, bądź stanowić instrument skierowany do określonego typu jednostek, np. ośrodków subregionalnych (wówczas ZIT

¹⁴ W toku negocjacji u progu nowej perspektywy dużą popularnością cieszyła się idea przyznania miastom tak zwanych grantów globalnych, jednak w ostatecznej propozycji Komisji nie znalazła ona zastosowania.

może mieć charakter nieciągły przestrzennie). W praktyce polskiej i wielu innych państw członkowskich ZIT są jednak tworzone jako instrument skierowany właśnie do ośrodków miejskich i ich otoczenia. Ze względu na fakultatywność instrumentu, część państw w ogóle nie zdecydowała się na jego wprowadzenie. W Belgii, Niemczech i Wielkiej Brytanii ZIT zastosowano tylko w wybranych częściach krajów (odpowiednio we Flandrii, Badenii-Wirtembergii, Szlezewiku-Holsztynie i Anglii), a kilka państw najprawdopodobniej całkowicie zrezygnuje ze stosowania tego instrumentu w latach 2014–2020 (np. Austria, Dania, Estonia, Hiszpania, Irlandia, Szwecja).

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju dość dalece doprecyzowało sposób funkcjonowania ZIT w Polsce. Wyjątek na skalę europejską stanowi fakt, że wskazano 17 obszarów otaczających miasta wojewódzkie, na których utworzenie ZIT jest praktycznie obowiązkowe, jeżeli w danym obszarze metropolitalnym mają być na szeroką skalę wykorzystywane środki UE na lata 2014–2020. Określono też, że to gmina jest podstawową składową ZIT. Na etapie przygotowań do tworzenia ZIT ministerstwo w lipcu 2013 r. opublikowało dokument *Zasady realizacji ZIT w Polsce*, a w załączniku do tego opracowania wskazało propozycje delimitacji terytorialnej poszczególnych miejskich obszarów funkcjonalnych stanowiących punkt odniesienia przy debacie nad terytorialnym zasięgiem poszczególnych ZIT¹⁵. Następnie zapisy dokumentu zostały uszczegółowione m.in. poprzez Ustawę o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 z sierpnia 2014 r. oraz przez szereg wytycznych ministerialnych.

Jako cele ZIT w Polsce określono: (1) sprzyjanie rozwojowi współpracy i integracji na obszarach funkcjonalnych największych polskich miast, (2) realizację zintegrowanych projektów odpowiadających w sposób kompleksowy na potrzeby i problemy miast i ich obszarów funkcjonalnych oraz (3) zwiększenie wpływu miast i ich obszarów funkcjonalnych na kształt i sposób realizacji działań podejmowanych na ich obszarze w ramach polityki spójności. Samorządy planujące realizować ZIT zostały zobligowane do zawiązania zinstytucjonalizowanej formy partnerstwa (np. porozumienia, stowarzyszenia, związku międzygminnego) i przygotowania wspólnej strategii dla ZIT. Co ważne, w roli tej strategii nie mogą występować dotychczasowe dokumenty strategiczne – nawet jeśli takowe już istnieją, musi powstać odrębny dokument przygotowany na potrzeby ZIT. Samorządy muszą także podpisać porozumienie o wdrażaniu ZIT z zarządem województwa, aby umożliwić przekazanie środków na realizację ZIT z puli Regionalnego Programu Operacyjnego. Kluczowym elementem zapewniającym kompleksowość przedsięwzięć realizowanych w ramach ZIT powinna być możliwość łączenia różnych typów działań i źródeł finansowania, takich jak m.in. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Fundusz Spójności, a także zwrotne instrumenty finansowe. W Polsce przyjęto jednak, że podstawowym i gwarantowanym źródłem finansowania przedsięwzięć

¹⁵ Jak wskazujemy w dalszej części artykułu, tylko w nielicznych przypadkach ZIT powstały dokładnie w granicach zaproponowanych w tym dokumencie.

prowadzonych w ramach ZIT będą poszczególne RPO, a pozostałe programy będą miały charakter uzupełniający. Co ważne, ministerstwo określiło, że ZIT muszą obejmować co najmniej kilka dziedzin współpracy. Takie rozwiązanie uniemożliwiło proste przekazanie zadań związanych z zarządzaniem ZIT wcześniej istniejącym, lecz działającym w ramach tylko jednego sektora instytucjom współpracy międzygminnej (takim jak np. górnośląski Komunikacyjny Związek Komunalny – KZK GOP).

Wszystkie te regulacje wprowadzone przez rząd polski w odpowiedzi na niezobowiązującą propozycję Komisji Europejskiej, znacznie zwiększyły odgórną presję narzuconą na samorządy lokalne. W efekcie przeregulowania Polska stała się unijnym „pupilkim” – najlepszym w klasie uczniem, który gorliwie wdraża instrument zaoferowany przez UE.

Adaptacja Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w polskich aglomeracjach

Jak już wspominałyśmy, w Polsce rządzący pozostawili władzom lokalnym pewien zakres swobody w ustalaniu formy prawnej związku ZIT. W toku prac okazało się, że rząd będzie dążył do przekazania związkom ZIT kompetencji instytucji pośredniczących, co w pewnym stopniu przełożyło się na modyfikacje ustaleń dotyczących powoływanych instytucji współpracy międzygminnej¹⁶. Warto zatem przyjrzeć się, na jakie formy zdecydowano się w poszczególnych województwach i ośrodkach.

Powyższe zestawienie pokazuje, że mimo wspomnianej, dość daleko idącej dowolności w nadawaniu charakteru formalno-prawnego związkom ZIT, przeważa tendencja do ich możliwie najslabszej instytucjonalizacji. Chociaż ministerstwo dopuszczało możliwość przekazania zadań związkowi ZIT także związkowi międzygminnym, a nawet spółkom, to w dziewięciu przypadkach zdecydowano się na formę porozumienia, a w ośmiu na niewiele bardziej wiążącą formę stowarzyszenia. Świadczy to o rezerwie samorządowców względem silnej instytucjonalizacji nowych podmiotów politycznych sceny metropolitalnej. Odgórny nakaz współpracy nie napotkał silnego oporu, jednak nie skłonił też do zmiany sposobu myślenia o współpracy w skali ogólnometropolitalnej. Dowodzą tego również stosunkowo częste głosy krytyczne formułowane w odniesieniu do strategii ZIT. Krytycy zwracają uwagę na tendencję do wplatania w ten dokument licznych, ale niepowiązanych ze sobą projektów o lokalnej skali oddziaływania (Kozak 2015). Do pozytywów świadczących o pewnej elastyczności decydentów szczebla centralnego można jednak zaliczyć fakt, że tylko w pięciu przypadkach zasięg terytorialny związków ZIT pokrywa się z zasięgiem miejskich obszarów funkcjonalnych wska-

¹⁶ W przypadku stowarzyszenia, które posiada osobowość prawną, to właśnie samo stowarzyszenie może wziąć na siebie funkcję instytucji pośredniczącej. Z kolei w przypadku porozumienia przyjęto, że taką rolę odgrywa miasto centralne aglomeracji. Należy podkreślić, że instytucja pośrednicząca jest odpowiedzialna m.in. za wybór projektów do realizacji (choć model decyzyjny może być indywidualnie dopasowany do warunków lokalnych). Dlatego rozwiązanie, w którym taką funkcję pełni jeden z partnerów, może generować konflikty na kolejnych etapach prac.

zanych przez ministerstwo jako podstawa delimitacji (Białystok, Gorzów Wlkp., Olsztyn, Wrocław, Zielona Góra, zob. też Frankowski, Szmytkowska 2015). Tym samym w większości aglomeracji został on zmodyfikowany, przy czym przeważnie – rozszerzony. Poważne ograniczenie liczby samorządów objętych związkiem ZIT nastąpiło tylko w przypadku Warszawy i Krakowa – obu metropolii, w których współpraca albo nie układała się najlepiej (Warszawa), albo niemal nie istniała (Kraków). Według teorii współpracy, im większa liczba partnerów, tym trudniej o współpracę (rośnie zróżnicowanie interesów, liczba głosów do pogodzenia, liczba partnerów do skoordynowania i zaktywizowania). Ta konstatacja pozwala interpretować zmniejszenie liczby gmin uczestniczących w warszawskim i krakowskim związku ZIT w kategoriach pewnej porażki, a przynajmniej świadomości własnych problemów ze współpracą i w związku z tym wybrania łatwiejszej (bo mniej licznej) konfiguracji grupy partnerów.

Tab. 2. Liczba członków i forma prawna ZIT w ośrodkach wojewódzkich w Polsce¹⁷

ZIT	Liczba gmin wg delimitacji MRR	Ostatecznie przyjęta liczba członków	Forma prawna
Białystok	9	9 gmin	stowarzyszenie
Bydgoszcz + Toruń	19	24 gminy	porozumienie
Gdańsk	19	30 gmin + 6 powiatów*	stowarzyszenie**
Gorzów Wlkp.	5	5 gmin	porozumienie
Katowice	46	73 gminy + 8 powiatów	stowarzyszenie
Kielce	10	12 gmin	porozumienie
Kraków	23	14 gmin	stowarzyszenie
Lublin	15	16 gmin	porozumienie
Łódź	19	23 gminy + 4 powiaty	stowarzyszenie
Olsztyn	7	7 gmin	porozumienie
Opole	12	21 gmin	stowarzyszenie
Poznań	21	22 gminy + 1 powiat	stowarzyszenie
Rzeszów	14	13 gmin	porozumienie
Szczecin	9	13 gmin + 1 powiat + województwo	stowarzyszenie
Warszawa	50	40 gmin	porozumienie
Wrocław	15	15 gmin	porozumienie
Zielona Góra	6	6 gmin	porozumienie

* Dodatkowo wiele gmin i powiatów ma status obserwatorów.

** Struktury instytucjonalne w trójmiejskim obszarze metropolitalnym były modyfikowane w tym samym czasie, gdy pisaliśmy nasz artykuł, wobec czego opisane przez nas rozwiązania mogły przybrać ostatecznie inną formę. Podobne zastrzeżenie należy poczynić względem wszystkich opisywanych przypadków, choć daleko idące zmiany kształtu instytucjonalnego pozostałych ZIT wydają się mniej prawdopodobne.

Źródło: opracowanie własne.

¹⁷ W niektórych przypadkach nawet wtedy, gdy pisaliśmy artykuł, a więc w połowie 2015 r., nie było jeszcze ostatecznie przesądzone, w jakiej formie prawnej będzie działał związek ZIT (np. ZIT bydgosko-toruński).

Wziąwszy pod uwagę opisane wcześniej doświadczenia współpracy metropolitalnej w Polsce oraz obostrzenia sformułowane przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju wobec zastosowania instrumentu ZIT, można wskazać kilka potencjalnych scenariuszy rozwiązań przyjmowanych w poszczególnych ośrodkach. Zgodnie z koncepcjami teoretycznymi przytoczonymi w początkowej części artykułu, możemy założyć, że rozwiązania przyjęte na potrzeby ZIT zmodyfikują lokalny kontekst polityczno-instytucjonalny. Warto zatem przyjrzeć się bliżej, z jakimi sytuacjami możemy mieć do czynienia w poszczególnych ośrodkach i jakie reperkusje mogą one nieść dla przyszłości współpracy metropolitalnej.

1. **Spóźnieni pionierzy.** W sytuacji, gdy w metropolii nie było dotychczas sformalizowanej instytucji współpracy, ZIT stanowiły impuls do jej zawiązania. Z jednej strony takie rozwiązanie niesie za sobą ryzyko długotrwałego docierania mechanizmów współpracy, a także możliwość, że u aktorów lokalnych wytworzy się poczucie, że narzuca się im odgórnie rozwiązania, którymi wcześniej w ogóle się nie zajmowali (por. płytki typ europeizacji zwany adaptacją, Bache 2008). Może to prowadzić do fasadowego czy czysto instrumentalnego wdrożenia instrumentu ZIT, który będzie wykorzystywany tylko o tyle, o ile to konieczne do uzyskania dostępu do dodatkowego finansowania. Z drugiej strony pozwala ukształtować model współdziałania w sposób odpowiadający standardom ZIT bez obciążenia dotychczasowymi doświadczeniami i zastanymi mechanizmami kontaktów i kooperacji. O takiej sytuacji możemy mówić w przypadku Lublina, a także w obu stolicach województwa lubuskiego: Zielonej Górze i Gorzowie Wielkopolskim. We wszystkich trzech przypadkach struktury ZIT przyjęły najluźniejszą możliwą formę – porozumień. Co charakterystyczne, wobec braku tradycji współpracy w tych regionach miejskich, ostateczna delimitacja pokrywała się z propozycją ministerstwa (tylko dla Lublina nastąpiło poszerzenie ZIT o jedną gminę). Z podobną sytuacją mamy też do czynienia w Łodzi i Opolu. Mimo że inicjatywy współpracy, które doprowadziły do powstania obu stowarzyszeń (Łódzki Obszar Metropolitalny oraz Aglomeracja Opolska) sięgają 2012 r., to jednak zostały zinstytucjonalizowane w przededniu powołania ZIT i z dokumentów strategicznych znajdujących się na ich witrynach internetowych wynika, że zakres ich działalności (póki co) nie wykracza właśnie poza obsługę ZIT.

Pozostałe scenariusze dotyczą odmiennych uwarunkowań wyjściowych, w których metropolia i sąsiadujące z nią gminy w poprzednich latach podejmowały – z różną skutecznością – próby współpracy, zanim pojawiła się perspektywa wprowadzenia ZIT. Możemy wziąć wówczas pod uwagę trzy możliwości.

2. **Odnowiciele.** W kilku ośrodkach w ostatnich latach podejmowano inicjatywy zinstytucjonalizowania współpracy, które z czasem okazywały się mało efektywne. Część z nich zamarła, co położyło kres współdziałaniu (Kraków, obszar bydgosko-toruński), a w kilku przypadkach powstały nowe organizacje, które jednak trudno określić mianem „ogólnometropolitalnych”. Taka sytuacja ma miejsce we Wrocławiu, gdzie „zamarły” KPSAW został zastąpiony jednozadaniową ARAW. Z kolei w Warszawie Stowarzyszenie Metropolia Warszawa utrzymało minimalną aktywność, ale ewidentnie nie stanowi istotnego forum współpracy w regionie. W tych przypadkach trudno uznać ZIT za impuls do na-

wiązania współpracy; należy mówić raczej o jej nowym początku. Ów scenariusz niesie za sobą ryzyko obarczenia partnerów negatywnymi doświadczeniami poprzednich epizodów współpracy, przenoszeniem zadawnionych konfliktów, obaw i mechanizmów na strukturę ZIT. Taka sytuacja dotyczy np. Białegostoku, gdzie w 2009 r. deklarację o współpracy w ramach Białostockiego Obszaru Metropolitalnego podpisało aż 20 samorządów. Co prawda porozumienie było zawierane przede wszystkim właśnie z myślą o perspektywie pozyskiwania środków UE po 2013 r.¹⁸, jednak ostatecznie białostocki związek ZIT został powołany w zupełnie innym, węższym zasięgu terytorialnym. Z kolei w przypadku Warszawy władze stolicy specjalnie starały się nie nawiązywać do istniejącego Stowarzyszenia Metropolia Warszawa, bo przypominało ono gminom ościennym o długoletnim lekceważącym stosunku Warszawy do współpracy z sąsiadami (por. Dąbrowska, Szmigiel-Rawska 2015). Postanowiono odciąć się od przeszłości i zacząć pisać nową kartę.

3. **Konkurenci.** Stosunkowo liczne są przypadki, w których związek ZIT powstał równoległe do już istniejących form współpracy metropolitalnej. Niekiedy ma ona nawet zbliżony zasięg terytorialny do związku ZIT. Jednak obie instytucje (ZIT i wcześniejsza forma współpracy) działają równoległe, odrębnie. Przykłady takich sytuacji możemy znaleźć na Górnym Śląsku (ZIT vs. Górnośląski Związek Metropolitalny), w Rzeszowie (ZIT vs. stowarzyszenie „Aglomeracja Rzeszowska”) czy na Warmii (ZIT vs. Olsztyński Obszar Aglomeracyjny vs. Warmiński Związek Gmin). W tej grupie warto wyróżnić dwa podtypy w zależności od natężenia współpracy metropolitalnej: (a) obszary, w których instytucja metropolitalna działa dość prężnie (np. Górny Śląsk i Silesia), oraz (b) obszary, w których jej działalność jest znikoma (Kielce, Olsztyn). W pierwszym przypadku możemy spodziewać się konkurowania obu instytucji, przy czym los organizacji metropolitalnej pozbawionej potencjalnej władzy nad środkami ZIT wydaje się dość niepewny. W kontekście Silesii mogłoby wręcz dziwić, że najsilniejsza instytucja metropolitalna w Polsce nie została wykorzystana do realizacji instrumentu ZIT, jednak spojrzenie na historię regionalnego programu operacyjnego na Śląsku wyjaśnia tę decyzję. Już w ubiegłej perspektywie finansowej na lata 2007–2013 w województwie wdrożono bowiem koncepcję zarządzania znaczną częścią środków UE poprzez cztery programy subregionalne obejmujące w sumie swoim zasięgiem cały obszar województwa (zob. Swianiewicz i in. 2013, Krukowska 2014). Po 2014 r. zdecydowano się na kontynuację tego rozwiązania, przy czym ZIT konurbacji górnośląskiej został objęty programem rozwoju subregionu centralnego. Okazuje się zatem, że rezygnacja z umocnienia Silesii poprzez wprowadzenie jej zbieżności z ZIT nie była zamierzonym ciosem w siłę związku metropolitalnego, ale raczej postawieniem na inną tradycję współpracy w regionie – tę związaną z wypracowanym już wcześniej na Śląsku mechanizmem zarządzania RPO. W drugim przypadku (tam, gdzie współpraca była znikoma) organizacja metropolitalna raczej nie zagraża związkowi ZIT. Bardziej

¹⁸ Zob.: <http://www.pb.pl/1745920,86351,20-samorzadow-deklaruje-wspolprace-w-ramach-bialostockiego-obszaru-metropolitalnego>.

prawdopodobne, że z czasem zostanie przez niego zupełnie wyparta z lokalnej sceny politycznej. W Kielcach aktorzy lokalni już rok temu sygnalizowali, że prawdopodobnie działalność Kieleckiego Obszaru Metropolitalnego (KOM, założonego w 2005 r.) zostanie „przejęta” przez Kielecki Obszar Funkcjonalny (KOF) ukonstytuowany w 2012 r. w związku z instrumentem ZIT (Jakubowska 2014). Większość rozmówców objętych badaniem Jakubowskiej uważała, że KOM nie będzie się już rozwijał, co ich zdaniem było oczywistą konsekwencją faktu, że głównym motywem współpracy w ramach KOM było pozyskiwanie zewnętrznych środków.

4. **Spadkobiercy.** W kilku przypadkach mamy wreszcie do czynienia z sytuacją, w której zadania związku ZIT zostały przekazane istniejącej wcześniej instytucji współpracy metropolitalnej. Takie rozwiązanie zostało przyjęte w pełni jedynie w dwóch przypadkach: w Poznaniu (Stowarzyszenie Metropolia Poznań) i w Szczecinie (Stowarzyszenie Szczeciński Obszar Metropolitalny). Z jednej strony z pewnością można wówczas mówić o największej trwałości struktur współpracy i względnie wysokim poziomie zadowolenia partnerów z dotychczasowego działania tych instytucji (skoro zdecydowali się powierzyć im zadania związku ZIT). Z drugiej, takie rozwiązanie niesie za sobą ryzyko komplikacji związanych z dostosowywaniem kształtu zastanych struktur do wymogów formalnych związku ZIT. Konsekwencją tego rozwiązania jest też brak możliwości manipulacji zasięgiem terytorialnym ZIT, który jest automatycznie tożsamy z zasięgiem wcześniej obecnego na metropolitalnej scenie podmiotu. Ten ostatni problem dał o sobie znać szczególnie wyraźnie w przypadku poznańskiego ZIT, którego zasięg terytorialny bardzo dalece odbiega od ministerialnej delimitacji obszaru funkcjonalnego (mimo że liczba samorządów członkowskich jest niemalże taka sama, zob. tab. 2). W porównaniu do innych ośrodków proces organizacji prac przygotowawczych do ZIT w obszarze metropolitalnym Poznania przebiega wyjątkowo sprawnie – już w marcu 2015 r. udało się podpisać porozumienie między urzędem marszałkowskim a stowarzyszeniem, dotyczące realizacji ZIT, w tym także przekazania stowarzyszeniu zadań instytucji pośredniczącej RPO.

Do tej grupy zaliczamy także przypadek Trójmiasta, choć należy go wyodrębnić jako osobną podkategorię. Wobec braku aktywności Rady Metropolitalnej Zatoki Gdańskiej (RMZG, zob. tab. 1) pod koniec 2012 r. w aglomeracji trójmiejskiej powstały dwie organizacje metropolitalne: jedna założona przez prezydenta Gdańska (GOM), druga powołana przez prezydenta Gdyni (NORDA). Trudno się dziwić, że żadna z tych trzech form współpracy nie została zaakceptowana jako podstawa do tworzenia ZIT, skoro jedna z nich (RMZG) była od lat nieaktywna, a z dwóch nowych form żadna nie pokrywa całego obszaru metropolitalnego (w GOM nie było Gdyni, w NORDA – Gdańska). W połowie 2015 r. zdecydowano o połączeniu obu instytucji dla celów ZIT. Nowo utworzone stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk–Gdynia–Sopot będzie instytucją pośredniczącą ZIT. W ten sposób przykład Trójmiasta dowodzi, że europeizacja może wywierać potężny wpływ na zarządzanie lokalne i prowadzić do znacznych zmian w strukturach metropolitalnych – w tym przypadku pogodziła (a przynajmniej sprowadziła pod wspólny szyld) dwa konkurujące ze sobą miasta.

Tab. 3. Zalety i wady poszczególnych rozwiązań instytucjonalizacji związków ZIT

Spóźniony pionier (ZIT jako pierwsza forma współpracy)	Odnawiciel (ZIT zbudowane na bazie wcześniejszych, niekorzystnych doświadczeń współpracy)	Konkurent (ZIT równoległe z innymi instytucjami)	Spadkobierca (ZIT oparte na zastanych instytucjach udanej współpracy)
<p>Zalety</p> <ul style="list-style-type: none"> • zainicjowanie współpracy, przerwanie impasu w jej praktykowaniu; • możliwość elastycznego dopasowania struktur do potrzeb ZIT; • „czysta karta” – brak negatywnych doświadczeń we współpracy 	<ul style="list-style-type: none"> • odnowienie współpracy w nowej formie instytucjonalnej; • dostarczenie ewidentnie brakujującego wcześniej impulsu mobilizującego do współpracy; • możliwość bazowania na doświadczeniach i umiejętnościach 	<ul style="list-style-type: none"> • możliwość współpracy między obiema instytucjami, szanse na efekt synergii 	<ul style="list-style-type: none"> • oparcie na dobrze zakorzenionych i rozpoznawalnych strukturach; • korzystanie z doświadczeń współpracy, wypracowane kanały interakcji partnerów; • poczucie kontynuacji własnych działań metropolii, zamiast nagłego narzucania nowych rozwiązań
<p>Wady</p> <ul style="list-style-type: none"> • ryzyko opóźnień i dodatkowych kosztów ze względu na konieczność zbudowania nowych struktur; • brak doświadczeń; • brak zwyczajów współdziałania, co może prowadzić do poczucia sztuczności narzuconej odgórnie współpracy 	<ul style="list-style-type: none"> • obciążenie doświadczeniem nieudanej współpracy; • zadawnione konflikty; • trudność w formułowaniu spójnych interesów 	<ul style="list-style-type: none"> • wzrost fragmentacji instytucjonalnej (mnożenie aktorów na metropolitalnej scenie politycznej utrudnia porozumienie, komplikuje koordynację, może prowadzić do rozpraszania energii i wykonywania podwójnej pracy); • negatywna konkurencja, rywalizacja między obiema instytucjami; • niepokrywające się zasięgi terytorialne; • prawdopodobieństwo zamarcia wcześniejszej formy wskutek skoncentrowania się partnerów na (związanych z dodatkowym finansowaniem) ZIT, a także wskutek uwagi i zasobów niewystarczających na pozostałe formy 	<ul style="list-style-type: none"> • „zastany” zasięg terytorialny; • konieczność dostosowania struktur instytucjonalnych i rutyny funkcjonowania do nowych wymogów

Podsumowując, należy zwrócić uwagę, że w Polsce wszystkie powyższe warianty występują ze zbliżoną częstością. Nieznacznie przeważa sytuacja, w której *de iure* istniały pewne formy współpracy (często zupełnie luźne), ale *de facto* współpraca miała charakter dalece ograniczony. Każdy z wymienionych scenariuszy potencjalnie pociąga za sobą zarówno negatywne, jak i pozytywne konsekwencje dla powodzenia współpracy metropolitalnej. Ich syntetyczne zestawienie, podsumowujące nasze rozważania, zawiera tabela 3.

Podsumowanie i wnioski

Jesteśmy świadkami bardzo interesujących przekształceń polskiej sceny metropolitalnej. Po raz pierwszy od wejścia Polski do Unii Europejskiej środki unijne wykorzystano jako bezpośredni mechanizm forsujący współpracę w regionach wielkomiejskich. Jest to jednocześnie pierwsza w Polsce centralna inicjatywa wymuszająca współpracę metropolitalną. Żadna z wcześniejszych propozycji rozwiązań prawnych nie została przyjęta. Dopiero zachęta unijna w postaci instrumentu ZIT podziałała mobilizująco na rząd polski.

Trudno powiedzieć, w jakim stopniu ustawa metropolitalna z 2015 r. stanowi pokłosie ożywienia debaty, które zawdzięczamy instrumentowi ZIT. Tezę popiera korelacja czasowa – prawo, którego wprowadzenie (mimo wielu prób) nie udawało się przez ostatnie lata, przyjęto rok po wprowadzeniu tego instrumentu. Natomiast przeciwko takiej interpretacji świadczy fakt, że ustawa metropolitalna w sposób wręcz zaskakujący zupełnie nie nawiązuje do regulacji ZIT. Dokument zdaje się nie tyle wywierać otwarte drzwi, co wybijać nowe obok niedawno zbudowanych, co sugeruje niezrozumiałą dwutorowość rozwoju zarządzania metropolitalnego w Polsce.

W kontekście ZIT trzeba pamiętać, że nie wszystkie państwa członkowskie podchwyciły sugestie Komisji Europejskiej. W przypadku Polski na szczeblu krajowym dokonano daleko idącego doregulowania unijnych wytycznych – jednym z bardziej brzemiennych w skutkach doprecyzowań przepisów było wprowadzenie obowiązku korzystania z ZIT przez regiony stołeczne województw. Robiąc znacznie więcej niż oczekiwano Komisja Europejska, Polska stała się w tej polityce szkolnym prymusem. Mamy zatem do czynienia ze specyficznym mechanizmem podwójnej presji odgórnej, którą retoryka europeizacji każe nazywać *double top-down*. Poniekąd nawiązuje to do obserwacji intergovernmentalistów¹⁹ o odgrywaniu przez państwa roli „furtiana” (*gate-keeper*) wobec szczebli subpaństwowych (Grosse 2009). Różnica polega na tym, że w klasycznym ujęciu bycie furtianem dotyczyło selekcji elementów integracji makroregionalnej dopuszczanych na scenę krajową, natomiast w analizowanym przypadku mówimy o selekcji (pozytywnej) połączonej ze znaczną modyfikacją unijnych propozy-

¹⁹ Współpraca międzyrządowa (jak czasem próbuje się tłumaczyć intergovernmentalizm, por. Zielińska-Głębocka 1999) to koncepcja wyjaśniająca integrację państw (głównie w Europie), która podkreśla jej pierwiastek konfederacyjny, uznając, że rządy państwowe (jako „bramkarze”, „furtianie” – *gatekeepers*) są w stanie w pełni kontrolować integrację i zapobiegać jej niechcianym konsekwencjom.

cji. W ten sposób zmaterializowała się koncepcja zespołu Marii Green Cowles (2001) o narodowych kolorach europeizacji. Jednak i tu przykład polskich związków ZIT idzie dalej – dowolność w wybieraniu formy prawnej pozostawiona lokalnym aktorom przez decydentów centralnych zaowocowała dużą różnorodnością przyjętych rozwiązań, ilustrując już nawet nie krajowe, ale lokalne czy nawet **metropolitalne kolory europeizacji**. Nasze rozważania dostarczają kolejnego przykładu na to, że europeizacja nie zawsze prowadzi do konwergencji w państwach członkowskich, jak spodziewano się na początku studiów nad integracją europejską (Lodge 2006). Można mieć nadzieję, że znajdujemy się zatem coraz bliżej postulowanego przez Tanję Börzel (1999) modelu sklasteryzowanej konwergencji (*clustered convergence*), zgodnie z którym europeizacja może prowadzić do zbieżności **efektów** polityki (choć przyjdzie nam jeszcze poczekać na ich ocenę), przy jednoczesnej dywergencji pod względem zachodzących procesów, stosowanych instrumentów oraz szczegółowych rozwiązań systemowych. Posiłkując się koncepcją rozwoju zależnego od ścieżki stwierdzić należy, że lokalne uwarunkowania zdeterminowały reakcję regionów miejskich wobec podwójnej odgórnej presji.

Na zagadnienie instytucjonalizacji ZIT patrzyliśmy jednak nie tylko przez pryzmat europeizacji, ale też z perspektywy zarządzania metropolitalnego. Doświadczenia zagraniczne pokazują, że najlepsze efekty w trwałym wdrażaniu instytucji metropolitalnych daje połączenie odgórnych regulacji (nadających odpowiednie kompetencje, sankcjonujących prawnie współpracę) z oddolnymi inicjatywami potwierdzającymi gotowość i wolę współpracy lokalnych partnerów (Lackowska 2009). W Polsce takie idealne zestawienie obu czynników spotykamy tylko w dwóch miejscach – w Szczecinie i Poznaniu (spadkobiercy w naszej typologii). W przypadku regionów miejskich typu trzeciego (konkurentów) można mówić o częściowym spełnieniu tych kryteriów – tradycja współpracy istniała i, nawet jeśli dawna organizacja metropolitalna nie została wykorzystana do budowy ZIT, mechanizmy współdziałania między partnerami będą zatem *volens volens* wykorzystywane. Największych trudności we wdrażaniu funkcjonowania ZIT spodziewamy się tam, gdzie wcześniej albo nie było współpracy metropolitalnej (spóźnieni pionierzy), albo doświadczenie takiej współpracy było negatywne (odnowiciele). Ta ostatnia sytuacja uzmysławia, że tradycja współpracy, zwykle w literaturze postrzegana jako korzystnie wpływająca na zarządzanie metropolitalne, może stać się jego hamulcem, jeśli za jej sprawą doszło do niszczenia, a nie budowania wzajemnego zaufania partnerów.

Zastanawiając się nad tym, jak potoczą się dalej losy instytucji ZIT, trzeba z niepokojem zauważyć, że w znacznej części przypadków wybrano dla nich najluźniejszą z możliwych formę porozumień między samorządami. Trudno nie dopatrywać się w tym obaw przed silniejszą instytucjonalizacją narzuconej odgórnie współpracy czy wręcz niechęci wobec niej. Wydaje się zresztą, że w kraju o tak niskich wskaźnikach ogólnego zaufania i kapitału społecznego (Herbst 2008) tę niechęć do sformalizowanej współpracy można było stosunkowo łatwo przewidzieć. W tym kontekście należy zadać pytanie, czy takie słabe struktury instytucjonalne będą trwałe po zaprzestaniu funkcjonowania ZIT w perspektywie

2014–2020 i czy w przyszłości staną się forami szerszej, wykraczającej poza zadania ZIT, współpracy.

Wobec tych pytań oraz zidentyfikowanych zagrożeń warto te kilka lat, które pozostały do zakończenia aktualnej perspektywy finansowej, przeznaczyć na wypracowanie stabilnych instrumentów wspierających współpracę w aglomeracjach po 2020 roku. Być może taką rolę będą mogły odegrać związki metropolitalne zaproponowane w nowo przyjętej ustawie (o ile uzupełnione zostaną braki legislacyjne hamujące jej stosowanie i o ile znajdzie odzew wśród samorządów). Instytucje ZIT, traktowane często dość instrumentalnie i tworzone pod presją czasu, mogą nie stanowić dobrej bazy dla dalszej współpracy. Możliwe, że za sprawą środków unijnych także i w tym zakresie z perspektywy lat zaobserwujemy pewnego rodzaju dywergencję sytuacji w polskich miastach: te spośród nich, które umiały współdziałać w skali metropolitalnej bez zewnętrznej stymulacji w postaci ZIT, wykorzystają najbliższe kilka lat do pogłębienia i utrwalenia tej współpracy. Z kolei te, w których ZIT zastosowano instrumentalnie, po kilku latach powrócą do rutyny indywidualnego zarządzania w obrębie własnych granic administracyjnych. To z kolei jeszcze bardziej zróżnicowałoby obraz współpracy wokół głównych ośrodków w Polsce i utrudniłoby wdrożenie uniwersalnych rozwiązań metropolitalnych, jak na przykład te proponowane przez ustawę metropolitalną z 2015 roku.

Literatura

- Atkinson R., Rossignolo C. (red.), 2008, *The Re-Creation of the European City: Governance, Territory and Polycentricity*, Amsterdam: Techne Press.
- Axelrod R., 1984, *The Evolution of Cooperation*, New York: Basic Books.
- Bache I., 2008, *Europeization and Multilevel Governance. Cohesion Policy in the European Union and Britain*, Lanham, Boulder, New York, Toronto, Plymouth UK: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Barca F., 2009, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, raport przygotowany dla Komisji Europejskiej, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf (dostęp: 8.03.2016).
- Biała księga obszarów metropolitalnych*, 2013, Warszawa: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, <https://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2011/12/BK.pdf> (dostęp: 15.09.2015).
- Börzel T., 1999, „Towards convergence in Europe? Institutional adaptation to europeanisation in Germany and Spain”, *Journal of Common Market Studies*, t. 37, nr 4, s. 573–596.
- Börzel T., 2001, „Europeization and territorial institutional change: Toward cooperative regionalism?”, w: M.G. Cowles, J. Caporaso, T. Risse (red.), *Transforming Europe. Europeization and Domestic Change*, London: Cornell University Press, Ithaca, s. 137–158.
- Cai D.A., Fink E.L., 2002, „Conflict style differences between individualists and collectivists”, *Communication Monographs*, t. 69, nr 1, s. 67–87, <http://www.galileo.com/literature/CaiFink2002.pdf> (dostęp: 15.09.2015).

- Ciechoński T., 2015, „ZIT dzieli. Wyjaśniamy, o co Bydgoszcz kłóci się z Toruniem”, toruński dodatek lokalny *Gazety Wyborczej*, http://m.torun.gazeta.pl/torun/1,106521,17731898,ZIT_dzieli__Wyjasniamy_o_co_Bydgoszcz_klodzi_sie_z.html (15.09.2015).
- Cohesion Policy: The use of Integrated Territorial Investments (ITI) by Member States*, 2014, Council of European Municipalities and Regions, overview, June 2014.
- Cowles M.G., Caporaso J., Risse T. (red.), 2001, *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, London: Cornell University Press.
- Cybulski B., Dźiedzic J., 2007, *Ustawa o tworzeniu i wykonywaniu zadań przez związki aglomeracyjne*, projekt z 14.03.2007 r.
- Czapiński J., Panek T., 2013, *Diagnoza społeczna. Warunki i jakość życia Polaków = Contemporary Economics*, t. 7 (special issue).
- Dąbrowska A., Szmigiel-Rawska K., 2015, „Postawy liderów lokalnych wobec współpracy w Obszarze Metropolitalnym Warszawy”, *Mazowsze Studia Regionalne*, nr 16, s. 87–107.
- European Commission. Integrated Territorial Investment* (2014) http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_en.pdf (dostęp: 15 września 2015 r.).
- Frankowski J., Szmytkowska M., 2015, „Regionalne zróżnicowanie nowych partnerstw miejskich w Polsce”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 2(30), s. 131–150.
- Goldsmith M., 2005, „The experience of metropolitan government in England”, w: H. Heinelt, D. Kübler (red.), *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*, London, New York: Routledge, s. 81–99.
- Grosse T., 2009, „Europeizacja administracji – nowe metody zarządzania w nowych państwach członkowskich Unii Europejskiej”, L. Kolarska-Bobińska (red.), *Nowe metody zarządzania w państwach Unii Europejskiej*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, s. 101–132.
- Hamedinger A., Wolffhardt A., (red.), 2010, *The Europeanization of Cities: Policies, Urban Change and Urban Networks*, Amsterdam: Techne Press.
- Heinelt H., Kübler D. (red.), 2005, *Metropolitan Governance. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*, London, New York: Routledge.
- Heinelt H., Niederhafner S., 2008, „Cities and organized interest intermediation in the EU multi-level system”, *European Urban and Regional Studies*, t. 15, nr 2, s. 173–187.
- Heinelt H., Razin E., Zimmermann K. (red.), 2011, *Metropolitan Governance. Different Paths in Contrasting Contexts: Germany and Israel*, Frankfurt, New York: Campus Verlag.
- Herbst J., 2008, „Kraina nieufności: kapitał społeczny, rozwój gospodarczy i sprawność instytucji publicznych w polskiej literaturze akademickiej”, w: P. Swianiewicz, J. Herbst, M. Lackowska, A. Mielczarek (red.), *Szafarze darów europejskich*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hooghe, L., Marks, G., 2001, *Multi-level Governance and European Integration*, Lanham, MD: Rowman and Littlefield Publishers, Inc.
- Howes S., Otor S., Rogers C., 2011, „Is there a micro–macro paradox in international aid, or do the data deceive?”, https://devpolicy.anu.edu.au/pdf/2011/20110207/ppp/Cate_Rogers_paper.pdf (dostęp: 15.09.2015).
- Izdebski H., Kulesza M., 2004, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa: Liber.

- Jakubowska M., 2014, *Metropolitalna współpraca samorządowa wokół „nieoczywistych” metropolii*, praca magisterska wykonana na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego.
- Kozak M., 2015, „Podsumowanie cyklu spotkań ws. ZIT: wnioski i rekomendacje dotyczące Strategii ZIT”, prezentacja z warsztatów dotyczące wdrażania ZIT w Polsce, Zakopane 20.01.2015.
- Krukowska J., 2014, *Zróżnicowanie polityk rozwojowych realizowanych za pomocą Regionalnych Programów Operacyjnych 2007–2013*, praca doktorska, Warszawa, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych UW.
- Kulesza M., 2006, „Zarządzanie metropolią”, *Pomorski Przegląd Gospodarczy*, nr 5(28), s. 34–37.
- Lackowska M., 2014, *Miejska polityka „zagraniczna”. Koncepcja przeskalowania w doświadczeniach polskich miast*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Lackowska M., 2009, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Lackowska M., Norris D.F., 2014, „Metropolitan Governance (or not!) in Poland and the United States”, opracowanie prezentowane na konferencji City Futures III w Paryżu w 2014 r.
- Lackowska M., Swianiewicz P., 2013, „Dwuszczeblowe struktury zarządzania obszarami metropolitalnymi w Europie”, *Samorząd Terytorialny*, nr 4, s. 5–21.
- Lodge M., 2006, „The Europeanisation of governance – top down, bottom up or both?”, w: G.F. Schuppert (red.), *The Europeanisation of Governance*, Baden-Baden: Nomos.
- Marks G., Hooghe L., 2004, „Contrasting visions of multi-level governance”, w: I. Bache, M. Flinders (red.), *Multi-Level Governance*, Oxford: Oxford University Press, s. 15–30.
- Mażewski L., 1997, „Samorządowy region Gdańska”, *Samorząd Terytorialny*, nr 11, s. 20–31.
- Négrier M., 2005, „The new French dice: metropolitan institutions building democratic issues”, w: H. Heinelt, D. Kübler (red.), *Metropolitan Governance. Capacity, Democracy and the Dynamics of place*, London, New York: Routledge, s. 29–46.
- OECD, 2001, *Cities for Citizens. Improving Metropolitan Governance*, Paris: OECD Publications.
- Olejniczak K., 2001, „Wykorzystanie funduszy strukturalnych w Republice Irlandii”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2–3, s. 103–126.
- Orton J.D., Weick K.F., 1990, „Loosely coupled systems: A reconceptualisation”, *Academy of Management Review*, t. 15, nr 2, s. 203–223.
- Ostrom E., Gardner R., Walker J., 1994, *Rules, Games and Common-Pool Resources*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Projekt ustawy o Regionalnym Związku Komunalnym „Silesia”*, <http://www.finansepubliczne.bdo.pl/biuletyn/48/jednostki-finansow-publicznych/koncepcja-ustrojowa-aglomeracji-slaskiej-projekt-ustawy-o-regionalnym-zwiazku-komunalnym-silesia.html> (dostęp: 15.09.2015).
- Projekt ustawy o polityce miejskiej państwa i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie*, 2009, <http://www.bip.msw.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnyc/2009/18133,dok.html> (dostęp: 15.09.2015).
- Projekt ustawy o powiecie metropolitalnym*, 2013, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2107> (dostęp: 15.09.2015).

- Pruitt, D.G., Rubin, J.Z., 1986, *Social Conflict*. New York: McGraw-Hill.
- Roller E., 2002, „The impact of europeanisation on regional governance: A study of Catalonia and Scotland”, *Public Policy and Administration*, t. 17, nr 2, s. 68–86.
- Rozporządzenie nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące EFRR, EFS, FS, EFRROW oraz EFMiR oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące EFRR, EFS, FS i EFMiR oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.
- Sagan I., 2000, *Miasto. Scena konfliktów i współpracy*, Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Sagan I., Canowiecki Z., 2011, *Między integracją a konkurencją. Gdańsko-Gdyński Obszar Metropolitalny*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Swianiewicz P., 2006, „Zarządzanie obszarami metropolitalnymi – doświadczenia międzynarodowe a rzeczywistość polska”, *Samorząd Terytorialny*, nr 1–2, s. 29–43.
- Swianiewicz P., Krukowska J., Lackowska M., 2013, *Profesjonalizacja absorpcji funduszy. Beneficjenci samorządowi centralnie zarządzanych programów operacyjnych w okresie 2007–2013*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Szmigiel-Rawska K., Dołzbłasz S., 2012, *Trwałość współpracy przygranicznej*, Warszawa: CeDeWu.
- Thomas, K.W., 1976, „Conflict and conflict management”, w: M. Dunnette (red.), *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, Chicago: Rand McNally, s. 889–935.
- Uusikyla P., 2009, „Making sound judgements about the effects of public policies. How to explore the missing links between the cause and effect?”, http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/conferences/evaluation2009/pres/ws3_uusikyla_paper.pdf (dostęp: 15.09.2015).
- Zarycki T., 2002, *Region jako kontekst zachowań politycznych*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce*, lipiec 2013 r., Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Zielińska-Głębocka A., 1999, „Dynamika Unii Europejskiej w świetle teorii integracji”, *Studia Europejskie*, nr 3, s. 11–32.
- Zimmermann, K., 2011, „Metropolitan governance in Stuttgart: New Regionalism par excellence?”, w: H. Heinelt, E. Razin, K. Zimmermann (red.), *Metropolitan Governance. Different Paths in Contrasting Contexts: Germany and Israel*, Frankfurt, New York: Campus, s. 189–205.
- Zintegrowane Inwestycje Terytorialne – Polityka Spójności na lata 2014–2020*, 2014, Komisja Europejska, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_pl.pdf (dostęp 15.09.2015).