

Dagmara Kociuba

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Wydział Nauk o Ziemi i Gospodarki Przestrzennej,
Zakład Polityki Przestrzennej i Planowania, Al. Kraśnicka 2d, 20-017 Lublin,
e-mail: dagmara.kociuba@umcs.pl

DELIMITACJA MIEJSKICH OBSZARÓW FUNKCJONALNYCH OŚRODKÓW WOJEWÓDZKICH W REALIZACJI ZINTEGROWANYCH INWESTYCJI TERYTORIALNYCH W POLSCE – TEORIA VERSUS PRAKTYKA

Streszczenie: Artykuł stanowi podsumowanie działań prowadzonych w Polsce w latach 2011–2016, które przyczyniły się do delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich (MOF OW) pod kątem realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT). W pierwszej części artykułu przedstawiono zasady wdrażania ZIT w Polsce oraz wyniki delimitacji MOF OW zaproponowanej przez władze centralne. W drugiej części skonfrontowano je z efektami prac prowadzonych we wszystkich polskich regionach. Pozwoliło to na dokonanie oceny wzajemnych relacji i wyróżnienie pięciu wariantów prac związanych z delimitacją MOF OW dla potrzeb implementacji ZIT, tj. wariantu ministerialnego, współpracy, strategiczno-planistycznego, eksperckiego i doradczego.

Słowa kluczowe: Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT), miejskie obszary funkcjonalne (MOF), delimitacja MOF, warianty delimitacji MOF, Polska

DELIMITATION OF FUNCTIONAL URBAN AREAS OF VOIVODESHIP CENTRES IN THE IMPLEMENTATION OF INTEGRATED TERRITORIAL INVESTMENTS: THEORY VS. PRACTISE

Abstract: The paper summarizes the activities, carried out in Poland in the period 2011–2016, which led to the delimitation of Functional Urban Areas of Voivodeship Centres (FUA VC) in the scope of the implementation of Integrated Territorial Investments (ITI). The first part of the paper presents the principles of implementing ITI in Poland, and the results of the delimitation of FUA VC proposed by the central authorities. In the second part, they are confronted with the results of studies conducted in all Polish regions. This makes it possible to assess their mutual relations, and to observe five variants of works related to the delimitation of FUA VC for the implementation of ITI, namely I. Ministerial, II. Cooperation, III. Strategic Planning, IV. Expert, and V. Interim.

Keywords: Integrated Territorial Investments (ITI), Functional Urban Areas (FUAs), delimitation of FUAs, variants of FUAs delimitation, Poland.

Doświadczenia państw UE pokazują, że wdrażanie większości narzędzi mających w założeniach pobudzać rozwój państw i regionów w praktyce nie przyniosło oczekiwanych efektów, tzn. nie doprowadziło do trwałego podniesienia stopy

wzrostu gospodarczego w miejscu interwencji (Rodríguez-Pose, Fratesi 2002; Gorzelak 2014). Stąd też promowane od kilku lat przez Unię Europejską *place-based approach* (por. Barca 2009; OECD 2009; Barca McCann, Rodríguez-Pose 2012), wprowadzone do prawodawstwa UE w *Strategii Europa 2020* (KE 2010) i *Agendzie Terytorialnej UE 2020* (2011), stanowi jedno z podstawowych wyzwań nowej polityki spójności. Obowiązujące w latach 2014–2020 wymogi w zakresie koncentracji tematycznej działań i projektów, wynikające z umów o partnerstwie (umów partnerstwa), miały w większości państw członkowskich ogromny wpływ na programowanie. Wpływ ten przejawiał się w ukierunkowaniu interwencji i dostosowaniu ich do określonych typów terytoriów (McCann, Ortega-Argilés 2013; Słodowa-Hełpa 2014). W tym aspekcie należy zwrócić uwagę na dwie kwestie. Pierwszą z nich jest skierowanie wsparcia na obszary obejmujące kilka jednostek administracyjnych (czasami różnych szczebli), a drugą – wzmocnienie mechanizmów służących terytorialnej koordynacji interwencji.

„Oderwaniu” interwencji od granic administracyjnych, na gruncie praktyki polityki spójności, mają służyć obszary funkcjonalne. Jest to instrument łączący podejścia stosowane w dokumentach strategicznych i planistycznych. Wyodrębnienie obszarów funkcjonalnych wynika z jednej strony z potrzeby integracji terytorialnej, a z drugiej – z potrzeby terytorializacji interwencji, która wyeliminuje negatywne skutki istnienia granic i przełoży się na większą efektywność działań (Kociuba 2017). W szerszym ujęciu chodzi o zdelimitowanie obszarów, wobec których niezbędne jest podjęcie różnego typu ukierunkowanych interwencji wzmacniających potencjał endogeniczny danego terytorium, jego spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz zapewniających mu przewagę konkurencyjną (Markowski 2013; Noworól 2013; Szlachta, Zaucha 2014).

Wsparcie mechanizmów służących terytorialnej koordynacji interwencji na obszarach funkcjonalnych, postulowane już w *Agendzie Terytorialnej UE 2020* (2011), przejawia się w obecnej perspektywie ustanowieniem Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT; ang. *Integrated Territorial Investment* – ITI) – nowego narzędzia operacyjnego polityki spójności UE. Zadaniem ZIT jest sprzyjanie rozwojowi terytorium miast i ich obszarów funkcjonalnych poprzez promocję współpracy jednostek administracyjnych wchodzących w ich skład oraz realizację wspólnych międzysektorowych, zintegrowanych projektów odpowiadających w sposób kompleksowy na potrzeby i problemy danego obszaru funkcjonalnego, którego zakres wykracza poza granice administracyjne i obejmuje swym zasięgiem sąsiadujące jednostki (KE 2014; Ratusznik 2013; Szafranek 2015; Kozak 2016). Dla tych państw UE, które zdecydowały się na wdrażanie instrumentu – między innymi dla Polski – wybór i delimitacja obszarów mających ogniskować interwencje ZIT stały się jednym z kluczowych wyzwań.

Artykuł ma na celu podsumowanie działań – podjętych w Polsce zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym, o charakterze legislacyjnym, strategiczno-planistycznym, programowym i wdrożeniowym – które były prowadzone w latach 2011–2016 i przyczyniły się do delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich (MOF OW) w kontekście realizacji ZIT.

Przeprowadzone badania oparto przede wszystkim na studiach materiałów źródłowych dotyczących wdrażania ZIT w obszarach funkcjonalnych. Przeanalizowano w szczególności zapisy wszystkich Strategii ZIT ośrodków wojewódzkich przyjętych w latach 2015–2016, regionalnych programów operacyjnych (RPO) w zakresie wskazania obszaru wsparcia, a także wytycznych ministerialnych. Do charakterystyki poszczególnych obszarów wsparcia ZIT wykorzystano dane statystyczne zgromadzone w Banku Danych Lokalnych GUS, odnoszące się m.in. do powierzchni oraz statusu administracyjnego gmin wchodzących w skład MOF OW. W niektórych przypadkach analizowano także sposoby formalizowania partnerstwa i trwałość współpracy jednostek samorządu terytorialnego (JST) w obrębie MOF OW, w tym właśnie upatrując przesłanek do ostatecznej delimitacji obszaru wsparcia ZIT.

W pierwszej części artykułu nakreślono przesłanki wdrażania ZIT w polityce spójności UE i efekty tych działań w Polsce w kontekście wypracowania rozwiązań legislacyjnych, dokumentów i wytycznych ministerialnych. W dalszej części pracy przedstawiono szczegółowe założenia i wyniki ministerialnej delimitacji MOF OW. Skonfrontowano je z praktyką wyznaczania obszaru wsparcia instrumentu ZIT we wszystkich polskich województwach, a także odniesiono się do już istniejących i projektowanych obszarów metropolitalnych. Dało to podstawę do prowadzenia analiz porównawczych w zakresie wyznaczania granic, powierzchni i struktury jednostek administracyjnych oraz przyjętych kryteriów delimitacji. Ponadto rozważono zasadnicze kwestie związane z rolą delimitacji MOF OW w realizacji ZIT. W efekcie wyróżniono pięć wariantów prowadzenia prac związanych z delimitacją MOF OW dla potrzeb wdrażania instrumentu ZIT, a także sformułowano wnioski i rekomendacje w zakresie skuteczności i efektywności przeprowadzonych delimitacji. Ten zakres zagadnień odpowiada układowi treści poszczególnych rozdziałów.

ZIT – przesłanki i implementacja w Polsce

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) zostały wprowadzone w ramach Wspólnych Ram Strategicznych dla wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w obecnym okresie programowania (EC 2014). ZIT są instrumentem, który kontynuuje i rozwija prowadzone w latach 70./80. XX w. działania Wspólnoty w nurcie *integrated approach* (Pietrzyk 2004), i który stanowi odpowiedź prawną Komisji Europejskiej na postulowane w ostatnich latach przez państwa członkowskie wzmocnienie zintegrowanego podejścia i możliwość wykorzystania kilku polityk, programów lub funduszy do prowadzenia procesu inwestycyjnego. Podstawy prawne wprowadzenia ZIT na poziomie UE wyznaczają trzy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE z 17 grudnia 2013 r., tj. nr 1303/2013 (artykuł 36), nr 1301/2013 (artykuł 7) oraz nr 1304/2013 (artykuł 12). ZIT ma być wdrażany na obszarach które generują wspólne problemy, przy czym w praktyce instrument ten realizowany jest najczęściej w miejskich obszarach funkcjonalnych (MOF; ang. *Functional Urban Areas* – FUA). Wsparcie dla tych obszarów ma być programowane za pomocą

zintegrowanej, międzysektorowej strategii terytorialnej – Strategii ZIT (warunek *ex ante* do uruchomienia ZIT) bądź innych strategii lub paktów terytorialnych. Działania wskazane w strategii są realizowane w postaci wiązek projektów finansowanych z kilku osi priorytetowych i programów operacyjnych, przy czym możliwe jest łączenie finansowania jednego projektu z różnych funduszy (EFRR, EFS i Funduszu Spójności). W szerszym ujęciu wprowadzenie ZIT ma służyć wzmocnieniu wymiaru miejskiego w polityce spójności 2014–2020 (EC 2014).

Polska jest liderem we wdrażaniu ZIT (Kozak 2016). Już w lipcu 2013 r. (a zatem jeszcze przed ukazaniem się rozporządzeń UE z 17 grudnia 2013 r.) z inicjatywy Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (MRR), instytucji odpowiedzialnej za wdrożenie ZIT, zostały przekazane samorządom kluczowe wytyczne, jak wdrażać instrument, sformułowane w dokumencie: *Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce* (dalej: *Zasady realizacji MRR 2013b*). Uwarunkowania realizacji instrumentu ZIT w Polsce zawiera *Umowa Partnerstwa* (MIR 2014), której zapisy zostały przeniesione do systemu prawodawstwa krajowego w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. (tzw. ustawie wdrożeniowej). Zgodnie z zawartymi w nich regulacjami podmiotami wdrażającymi ZIT w Polsce są zinstytucjonalizowane Związki ZIT¹, odpowiedzialne za opracowanie Strategii ZIT. Mają one również kompetencje w zakresie dystrybucji środków UE i zarządzania nimi w ramach alokacji RPO², co dotychczas leżało w gestii władz regionalnych. ZIT są realizowane obligatoryjnie w MOF ośrodków wojewódzkich (MOF OW) oraz zgodnie z decyzją władz wojewódzkich – w ośrodkach regionalnych i subregionalnych.

Delimitacja MOF OW w kontekście realizacji ZIT – wytyczne ministerialne

Decyzja o implementacji ZIT w Polsce wymagała wyznaczenia granic MOF OW. Stało się to priorytetem zwłaszcza dla władz stolic województw. Konieczność delimitacji granic MOF OW wynikała głównie z dwóch pobudek. Z jednej strony był to warunek do zawiązania partnerstwa i opracowania strategii ZIT, co gwarantowało możliwość pozyskania środków unijnych. Z drugiej strony w większości przypadków nie można było bazować na już istniejących delimitacjach, które zgodnie z Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK 2030) (MRR 2011) powinny być wskazane w planie zagospodarowania przestrzennego województwa (PZPW). Ponieważ większość polskich województw dopiero przymierzała się do aktualizacji PZPW w zakresie wyznaczenia granic MOF OW (*notabene* obowiązek ten ostatecznie narzuciła dopiero nowela ustawy o pla-

¹ Obecnie 8 Związków ZIT działa w formule stowarzyszenia, zaś pozostałych 9 – w formie porozumienia.

² W praktyce zakres kompetencji Związku ZIT jako Instytucji Pośredniczącej (IP) może być różny, począwszy od: 1) wskazania projektów strategicznych (obecnie w tej formule działają Związki ZIT w MOF Szczecina i Białegostoku); przez 2) prowadzenie naborów, wybór projektów i ocenę ich zgodności m.in. ze strategią ZIT (14 związków ZIT); po 3) realizację pełnego zakresu zadań związanych z wdrażaniem ZIT (Związek ZIT w MOF Aglomeracji Opolskiej) (Kociuba 2017).

nowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2014 r.), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w 2012 r. podjęło decyzję o opracowaniu delimitacji MOF OW. Zadanie to powierzyło prof. Przemysławowi Śleszyńskiemu. Podstawowym założeniem podjętych prac było wypracowanie takiej metody, która zapewniałaby porównywalność wyników, a równocześnie uwzględniała specyfikę obszarów oddziaływań różnych miast. Delimitacja ta została oparta na definicji, w myśl której obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego to spójna pod względem przestrzennym strefa oddziaływania miasta, charakteryzująca się istnieniem powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowanych procesów urbanizacyjnych, wyróżniająca się z otoczenia i upodabniająca się pod pewnymi względami do głównego miasta (Śleszyński 2013, s. 177–178). Przyjęto, że MOF OW składa się z 1) rdzenia i 2) strefy zewnętrznej, rozróżniając rdzenie jedno- i wielobiegunowe³. Za podstawową jednostkę delimitacyjną wybrano gminę, a za bazowy rok 2011, dla którego zebrano większość danych statystycznych. Przyjęto 7 wskaźników w trzech grupach (tab. 1).

Tab. 1. Kryteria delimitacji MOF OW wg metodyki P. Śleszyńskiego

Grupa	Nazwa zmiennej
I. Wskaźniki funkcjonalne	F1 – liczba wyjeżdżających do pracy najmniej do rdzenia MOF na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym powyżej 50 (2006) F2 – liczba migracji (zameldowań) z rdzenia MOF na 1000 mieszkańców powyżej 3 (2009)
II. Wskaźniki społeczno-gospodarcze	S1 – udział pracujących w zawodach pozarolniczych jako stosunek do średniej wojewódzkiej powyżej 75% (2002) S2 – liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców jako stosunek do średniej wojewódzkiej powyżej 75% (2011) S3 – udział podmiotów gospodarczych w usługach wyższego rzędu (sekcje J-R) jako stosunek do analogicznego wskaźnika obliczonego dla rdzenia MOF powyżej 50% (2011)
III. Wskaźniki morfologiczne	M1 – gęstość zaludnienia (bez lasów i wód) w stosunku do średniej wojewódzkiej powyżej 50% (2011) M2 – liczba mieszkań oddanych do użytku na 1000 mieszkańców w latach 2002–2011 w stosunku do średniej wojewódzkiej powyżej 75%

Źródło: Śleszyński 2013, s. 182–183.

W dalszej części prac przyjęto następujące merytoryczne zasady delimitacji:

- administracyjne – dotyczące rozróżnienia i położenia rdzeni oraz stref zewnętrznych; przyjęto, że rdzeniem jest miasto-stolica województwa oraz mające z nim wspólną granicę inne miasto na prawach powiatu (taka sytuacja dotyczyła MOF Gdańska i Katowic), ponadto granice MOF nie mogły przekraczać granic odpowiednich województw;
- topologiczne – polegające na zastosowaniu warunku spójności (zachowanie ciągłości przestrzennej obszaru, tj. przynależności do MOF gmin sąsiadu-

³ Kategoria rdzeni wielobiegunowych dotyczy MOF Trójmiasta oraz MOF Subregionu Centralnego. W woj. lubuskim i kujawsko-pomorskim delimitację przeprowadzono dla każdej ze stolic.

jących ze sobą) i rozłączności (każda gmina może należeć tylko do jednego MOF);

- spełnienia kryteriów – warunkiem zaliczenia do MOF było spełnienie przez gminę 6 z 7 ustalonych minimalnych kryteriów, co zapewniłoby największą zwartość terytorialną obszarów funkcjonalnych (Śleszyński 2013, s. 182–183).

W rezultacie prac powstał dokument pt. *Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich* (dalej *Kryteria delimitacji* lub delimitacja MRR; MRR 2013a). W dokumencie wyznaczono 18 MOF OW (wraz ze spisem gmin), z tym że obszar realizacji ZIT w woj. kujawsko-pomorskim dotyczył jednego zwartego dwurdzeniowego (miasta Bydgoszcz i Toruń) obszaru funkcjonalnego. Dokument został upubliczniony w lutym 2013 r. i stał się podstawą do wyznaczania obszaru realizacji „ZIT wojewódzkich”.

Jedną z ważniejszych wskazówek dla samorządów przygotowujących się do realizacji ZIT (potwierdzoną zapisami *Umowy Partnerstwa*; MIR 2014, s. 213) było to, że w skład obszarów objętych „ZIT wojewódzkim” musi wchodzić łącznie przynajmniej połowa gmin wyznaczonych w oparciu o *Kryteria delimitacji*. „Modyfikacje te przede wszystkim mogą wynikać ze szczególnych powiązań funkcjonalnych nieuwzględnionych w proponowanej delimitacji oraz z zapisów regionalnych planów i strategii rozwoju (aspekt planistyczny), które nie znalazły dotąd odbicia we wskaźnikach ilustrujących dokonujące się procesy społeczno-gospodarcze” (*Kryteria delimitacji* MRR 2013a, s. 10).

Praktyczne aspekty delimitacji MOW OW przeprowadzone w związku z pracami przygotowawczymi do wdrożenia ZIT w polskich regionach

W praktyce przygotowań do realizacji ZIT najwięcej kontrowersji budziło wyznaczenie obszarów wsparcia, co z jednej strony przekładało się na zawiązywanie partnerstw i ich formalizowanie (Frankowski, Szymtkowska 2015; Kurowska, Lackowska 2016; Kociuba 2017; Kaczmarek, Kociuba 2017), a z drugiej – na wyznaczenie zasięgu oddziaływania ośrodków rdzeniowych MOF OW (Śleszyński 2013; 2014; Heffner, Gibas 2013; Herbst, Wójcik 2013). W dalszej części artykułu przedstawiono praktyczne aspekty delimitacji MOF OW wiążące się z realizacją ZIT we wszystkich polskich województwach. Ze względu na zakończenie prac informacje dotyczące obszarów wsparcia oraz form zawiązania partnerstwa można uznać za obowiązujące. Należy podkreślić, że nie rozpatrywano szczegółowo składu jednostek wchodzących w skład Związków ZIT, gdyż członkami niektórych związków są powiaty, a w jednym przypadku nawet województwo, co nie ma przełożenia na rzeczywistą powierzchnię implementacji ZIT na danym obszarze funkcjonalnym.

Białostocki Obszar Funkcjonalny (BOF). Obszar realizacji ZIT w BOF początkowo wyznaczono zgodnie z delimitacją MRR. W wyniku konsultacji prowadzonych z inicjatywy Podlaskiego Biura Planowania Przestrzennego w Białymstoku w 2013 r. MRR wyraziło zgodę na włączenie do strefy zewnętrznej BOF gminy miejsko-wiejskiej Łapy z uwagi na szczególnie silne powiązania komunikacyjne i ekonomiczne. Związek ZIT działa tu w formule stowarzysze-

nia zarejestrowanego w 2013 r. Obszar wsparcia ZIT w BOF został potwierdzony w 2015 r. zapisami RPO i obejmuje Białystok (rdzeń) oraz 9 gmin tworzących strefę zewnętrzną, z tego 6 gmin miejsko-wiejskich (Choroszcz, Czarna Białostocka, Łapy, Supraśl, Wasilków, Zabłudów) i 3 gminy wiejskie. BOF zajmuje obszar 1728 km².

Bydgosko-Toruński Obszar Funkcjonalny (B-TOF). W przypadku województwa kujawsko-pomorskiego występuje jeden zwarty obszar funkcjonalny. W związku z dużą konkurencją obu miast wojewódzkich, dążących do rozłączenia ich obszarów funkcjonalnych, delimitacja obszaru B-TOF objętego interwencją w ramach ZIT nastąpiła na podstawie wyników opracowania *Delimitacja dla Miejskich Obszarów Funkcjonalnych Bydgoszczy i Torunia. Opracowanie eksperckie* (2014) przygotowanego przez firmę Deloitte (szczegóły w dalszej części pracy) na zlecenie Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego. W 2014 r. podpisano ostatecznie porozumienie JST, które utworzyły Związek ZIT, oraz usankcjonowano obszar wsparcia ZIT w ramach RPO. ZIT jest realizowany na obszarze 23 gmin, w tym: 2 miast rdzeniowych (Bydgoszcz i Toruń), 1 miasta (Chełmża), 6 gmin miejsko-wiejskich (Koronowo, Łabiszyn, Kowalewo Pomorskie, Nakło nad Notecią, Solec Kujawski, Szubin) oraz 14 gmin wiejskich zajmujących powierzchnię 3744 km² (drugi pod względem powierzchni MOF OW w Polsce). W stosunku do delimitacji MRR obszar B-TOF rozszerzono o tereny 4 gmin: Chełmża (miasto i gmina wiejska), Nakło nad Notecią i Czernikowo zajmujących 14% powierzchni B-TOF.

Miejski Obszar Funkcjonalny Trójmiasta (MOF Trójmiasta). Delimitacja obszaru realizacji ZIT dokonana została na podstawie opinii samorządów zaangażowanych od 2011 r. we współpracę w ramach Stowarzyszenia Samorządów Gdański Obszar Metropolitalny (Stowarzyszenia GOM) oraz wytycznych zawartych w aktach planistycznych, przede wszystkim w Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Pomorskiego (PZPWP) z 2009 r. Korektę do delimitacji MRR wniósł też Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, wskazując, że delimitacja ta nie uwzględniła trendów rozwojowych oraz pominięła silne powiązania funkcjonalne Trójmiasta z sąsiednimi miastami i gminami, związane z rynkiem pracy, dojazdami do szkół i usług. W odwołaniu zaproponowano włączenie do MOF dodatkowych 11 gmin (w tym 4 miast: Władysławowa, Jastarnia, Helu i Tczewa) w oparciu o zasadę „dodatkowego pierścienia”, tj. zgodnie z zasięgiem Obszaru Metropolitalnego Trójmiasta wskazanym w PZPWP. W drodze negocjacji ostatecznie przyjęto, że ZIT w MOF Trójmiasta jest realizowany na obszarze 30 gmin⁴, w tym 3 miast rdzenia (Gdańsk, Gdynia, Sopot), 9 miast (Jastarnia, Hel, Pruszcz Gdański, Puck, Reda, Rumia, Tczew, Wejherowo, Władysławowo), 2 gmin miejsko-wiejskich (Kartuzy, Żukowo) i 16 gmin wiejskich, zajmujących w sumie 3035 tys. km². Potwierdzenie tak wyznaczonego zasięgu obszaru wsparcia ZIT znalazło się w 2015 r. w zapisach RPO. Od 2015 r.

⁴ W uzasadnionych przypadkach realizacja ZIT w ramach RPO może następować na tzw. obszarze poszerzonej współpracy, który obejmuje teren działania Stowarzyszenia Obszar Metropolitalny Gdańsk – Gdynia – Sopot, czyli MOF Trójmiasta wraz z otaczającymi je 23 gminami.

funkcje Związku ZIT pełni Stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk – Gdynia – Sopot (OM G-G-S), zrzeszające przedstawicieli dwóch dotychczas konkurujących ze sobą organizacji działających od 2011 r., tj. Stowarzyszenia GOM oraz Metropolitalnego Forum Wójtów, Burmistrzów i Prezydentów NORDA⁵. W stosunku do delimitacji MRR teren MOF Trójmiasta został powiększony o 11 gmin zajmujących 33% jego powierzchni.

Miejski Obszar Funkcjonalny Gorzowa Wielkopolskiego (MOF GW).

Podstawowym dokumentem określającym obszar wsparcia ZIT były wytyczne MRR, gdzie wskazano, że MOF GW składa się z 5 gmin, tj. Gorzowa Wlkp. (rdzeń) oraz 4 gmin strefy zewnętrznej (Bogdaniec, Deszczno, Kłodawa, Santok). Gminy te w 2013 r. podpisały porozumienie w sprawie realizacji ZIT, a następnie zleciły opracowanie dokumentu pt. *Ekspertyza dotycząca delimitacji miejskiego obszaru funkcjonalnego Gorzowa Wielkopolskiego*, w którym na podstawie wyłonionych dodatkowych 4 kryteriów (dostępność komunikacyjna Gorzowa; uczący się w szkołach gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych w Gorzowie; współpraca międzygminna) wyznaczono MOF GW składający się z rdzenia (Gorzów Wlkp.) oraz 7 gmin zewnętrznych (dodatkowo: Lubiszyn, Kostrzyn nad Odrą i Witnica). Po wykonaniu ekspertyzy władze Związku ZIT uznały jednak, że należy definiować MOF GW w kształcie określonym w *Kryteriach delimitacji* (MRR 2013a). Zostało to potwierdzone zapisami RPO w 2015 r. Ostatecznie MOF GW zajmuje obszar 770 km². Jest to najmniejszy pod względem całkowitej powierzchni MOF OW w Polsce, w którym realizowane są ZIT.

Miejski Obszar Funkcjonalny Subregionu Centralnego (MOF SC).

Obszar wsparcia ZIT w MOF SC został przeniesiony bezpośrednio z zapisów Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020+” (2013) oraz potwierdzony uzgodnieniami JST, które zadeklarowały współpracę w ramach Subregionu Centralnego. W 2013 r. zawiązały one stowarzyszenie, które przejęło funkcję Związku ZIT. Obszar SC podlegający interwencji z wykorzystaniem ZIT został potwierdzony zapisami RPO w 2014 r. W skład MOF SC wchodzi Metropolia Górnośląska, stanowiąca odzwierciedlenie utworzonego w 2007 r. Górnośląskiego Związku Metropolitalnego (GZM) składająca się z rdzenia tworzonego przez 14 miast na prawach powiatu (są to: Bytom, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Jaworzno – z dn. 1 stycznia 2017 r. formalnie wystąpiło z GZM, Katowice – stolica województwa, Mysłowice, Piekary Śl., Ruda Śl., Siemianowice Śl., Sosnowiec, Świętochłowice, Tychy i Zabrze), oraz sąsiadujących z nimi 9 gmin miejskich (wszystkie one znalazły się w delimitacji MRR). W skład jej Bezpośredniego Obszaru Funkcjonalnego (BOF) wchodzi 29 gmin (w tym 5 miast), z których 7 nie zostało uwzględnionych w delimitacji MRR. Pozostałe 21 JST (w tym 3 miasta, z których tylko Poręba była wskazana w delimitacji MRR) stanowią Pośredni Obszar Funkcjonalny (POF), posiadający swą wewnętrzną strukturę i skoncentrowany wokół 3 lokalnych ośrodków rozwoju:

⁵ W skład Stowarzyszenia OM G-G-S z Forum NORDA weszły miasta Gdynia, Jastarnia i Wejherowo oraz gminy wiejskie Puck, Kosakowo, Luzino. Z kolei gminy Władysławowo, Hel, Puck (m), Rumia, Reda, Wejherowo (w) i Szemud należą zarówno do Stowarzyszenia, jak i do Forum.

Lublińca, Pszczyzny i Zawiercia. Delimitacja MRR obejmowała 46 gmin zajmujących 2979 km². W praktyce obszar wsparcia ZIT powiększono prawie dwukrotnie o 27 gmin – 7 w BOF (w tym 2 miasta, 1 gminę miejsko-wiejską i 4 wiejskie) i 20 w POF (w tym 2 miasta, 5 gmin miejsko-wiejskich i 13 wiejskich). Ostatecznie ZIT w SC jest realizowany na terenie 73 gmin zajmujących 5577 km². Jest to największy obszar realizacji ZIT w Polsce.

Kielecki Obszar Funkcjonalny (KOF). Delimitacja KOF przebiegała w dwóch etapach. W pierwszym przeanalizowano wskaźniki wskazane przez MRR. W drugim dokonano szczegółowej analizy ruchu budowlanego w gminach, ze szczególnym uwzględnieniem zasięgu zjawiska suburbanizacji. W efekcie wyznaczono MOF Kielc, który tworzą: Kielce (rdzeń) oraz 11 gmin strefy zewnętrznej, z tego 3 miejsko-wiejskie (Chęciny, Chmielnik i Daleszyce) oraz 8 wiejskich. W 2013 r. gminy te podpisały porozumienie w sprawie realizacji ZIT, a obszar wsparcia potwierdziły zapisy RPO przyjętego w 2015 r. KOF zajmuje 1342 km². W stosunku do delimitacji MRR jest on powiększony o gminy Chmielnik i Strawczyn, zajmujące 19% powierzchni KOF.

Krakowski Obszar Funkcjonalny (KrOF). W delimitacji KrOF nie brano pod uwagę wytycznych MRR, tylko wolę współpracy gmin należących do Stowarzyszenia Metropolia Krakowska zarejestrowanego w 2013 r. (podmiot ten pełni funkcję Związku ZIT). Decyzją władz Stowarzyszenia w skład KrOF weszło wszystkich 14 gmin bezpośrednio sąsiadujących z Krakowem, tj. Biskupice, Czernichów, Kocmyrzów-Luborzycza, Liszki, Michałowice, Mogilany, Niepołomice, Skawina, Świątyni Górne, Wieliczka, Wielka Wieś, Zabierzów, Zielonki oraz Igołomia-Wawrzeńczyce (nieuwzględniona w delimitacji MRR). Taki obszar wsparcia został potwierdzony zapisami RPO w 2015 r. Jego łączna powierzchnia wynosi 1275 km². W stosunku do delimitacji MRR obejmującej 23 gminy obszar KrOF uległ zmniejszeniu o 10 gmin (4 miejsko-wiejskie i 6 wiejskich), zajmujących prawie 780 km².

Lubelski Obszar Funkcjonalny (LOF). Podstawowym dokumentem determinującym obszar wsparcia ZIT w LOF były *Kryteria delimitacji* (MRR 2013a). Jediną zmianą jest wejście w skład partnerstwa ZIT (sformalizowanego w postaci porozumienia w 2015 r.) gminy miejsko-wiejskiej Nałęczów, która stanowi zaplecze rekreacyjno-turystyczne i uzdrowiskowe oraz pełni ważną funkcję w systemie komunikacyjnym LOF. Taki obszar wsparcia został potwierdzony zapisami RPO przyjętego w 2015 r. LOF zajmuje powierzchnię 1582 km².

Łódzki Obszar Metropolitalny (ŁOM). Obszar funkcjonalny Łodzi został wyznaczony zgodnie z delimitacją zawartą w Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego 2020 (2013). Taki obszar realizacji ZIT potwierdziły zapisy RPO (2014). ŁOM obejmuje 28 gmin wchodzących w skład zawiązanego w 2013 r. Stowarzyszenia Łódzki Obszar Metropolitalny (pełni funkcję Związku ZIT), tj.: Łódź (rdzeń), 5 miast (Brzeziny, Głowno, Ozorków, Pabianice, Zgierz), 5 gmin miejsko-wiejskich (Aleksandrów Łódzki, Koluszki, Rzgów, Stryków, Tuszyn) oraz 17 gmin wiejskich. ŁOM zajmuje 2498 tys. km². W stosunku do delimitacji MRR obszar powiększono o 2 miasta (Ozorków i Głowno) oraz 7 gmin wiejskich, zajmujących łącznie 27% powierzchni ŁOM.

Miejski Obszar Funkcjonalny Olsztyna (MOF Olsztyna). MOF Olsztyna został określony zgodnie z wytycznymi MRR. W jego skład wchodzi 7 gmin, które w 2013 r. podpisały porozumienie w sprawie realizacji ZIT. Są to Olsztyn (rdzeń) i 6 gmin wiejskich: Barczewo, Dywity, Gietrzwałd, Jonkowo, Purda i Stawiguda, o łącznej powierzchni 1452 km². Pokrywa się on z obszarem wsparcia ZIT zapisanym w RPO (2015).

Miejski Obszar Funkcjonalny Aglomeracji Opolskiej (MOF AO). Instrument ZIT realizowany jest na obszarze 21 gmin – członków Stowarzyszenia Aglomeracja Opolska (zarejestrowanego w 2013 r.; rok wcześniej 20 gmin podpisało porozumienie, w 2014 r. do stowarzyszenia dołączyła gmina Tułowice), które pełni funkcję Związku ZIT. Z uwagi na różnicowanie cech przestrzennofunkcjonalnych w obrębie MOF AO zaproponowano wydzielenie obszaru rdzeniowego, strefy wewnętrznej i strefy zewnętrznej. Rdzeń stanowi Opole. Strefę wewnętrzną wykazującą ścisłe związki z rdzeniem (odpowiadającą obszarowi wyznaczonemu w delimitacji MRR) tworzy 11 gmin, w tym 3 miejsko-wiejskie (Lewin Brzeski, Niemodlin, Prószków) i 8 wiejskich. Strefa zewnętrzna AO (nieuwzględniona w delimitacji MRR o powierzchni 988 km²) obejmuje 4 gminy miejsko-wiejskie (Gogolin, Krapkowice, Ozimek, Zdzieszowice) i 5 wiejskich; w aspekcie powiązań przestrzennych widoczne jest jej „ciążenie” w kierunku Górnego Śląska, wyznaczone przebiegiem autostrady A4. Całkowita powierzchnia MOF AO wynosi 2370 km². Tak zdefiniowany obszar wsparcia ZIT potwierdzono zapisami RPO w 2014 r.

Miejski Obszar Funkcjonalny Poznania (MOF Poznania). Obszar wsparcia ZIT został określony Uchwałą Zarządu Województwa Wielkopolskiego w 2013 r. i obejmuje terytorium 22 gmin będących członkami Stowarzyszenia Metropolia Poznań (zawiązanego w 2011 r., pełni funkcję Związku ZIT), tj.: Poznań (rdzeń), 2 miasta (Luboń, Puszczykowo), 12 gmin miejsko-wiejskich (Buk, Kostrzyn, Kórnik, Mosina, Murowana Goślina, Oborniki, Pobiedziska, Skoki, Stęszew, Swarzędz, Szamotuły, Śrem) i 7 gmin wiejskich. Obszar wsparcia ZIT zajmuje powierzchnię 3082 km² i w takim kształcie został potwierdzony zapisami RPO w 2014 r. Kryterium przynależności do MOF Poznania było członkostwo w Stowarzyszeniu Metropolia Poznań, stąd też w stosunku do delimitacji MRR włączono 4 gminy miejsko-wiejskie będące członkami stowarzyszenia, tj. Oborniki, Skoki, Szamotuły i Śrem (zajmujące łącznie 29,8% powierzchni MOF Poznania) oraz wyłączono 2 gminy wiejskie (Kaźmierz i Łubowo) i miejsko-wiejską Nekla, które członkami stowarzyszenia nie są.

Rzeszowski Obszar Funkcjonalny (ROF). Ostateczny zasięg terytorialny realizacji ZIT w ROF został określony w toku prac prowadzonych przez Zarząd Województwa Podkarpackiego w porozumieniu z MRR. ROF obejmuje 13 gmin (w 2014 r. podpisały one porozumienie; w 2015 r. weszły w skład Stowarzyszenia Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego, które pełni funkcję Związku ZIT), w tym: Rzeszów (rdzeń), 1 miasto (Łańcut), 3 gminy miejsko-wiejskie (Boguchwała, Głogów Małopolski, Tyczyn) oraz 8 gmin wiejskich o łącznej powierzchni 1047 km². Tak wyznaczony obszar został wskazany

w 2015 r. w RPO. W stosunku do delimitacji MRR nie uwzględniono gminy miejsko-wiejskiej Błazowa.

Szczeciński Obszar Metropolitalny (SOM). Delimitacja SOM bazowała przede wszystkim na bezpośrednich powiązaniach gospodarczych i doświadczeniach w dotychczasowej wieloletniej (zainicjowanej w 2005 r.) współpracy gmin w ramach Stowarzyszenia Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego. ZIT w SOM realizowane jest na obszarze 13 JST, tj.: 2 miast na prawach powiatu (Szczecin – rdzeń – i Świnoujście), 1 gminy miejskiej (Stargard (Szczeciński)), 5 gmin miejsko-wiejskich (Goleniów, Gryfino, Police, Nowe Warpno, Stepnica) oraz 5 gmin wiejskich, zajmujących łącznie powierzchnię 2795 km². Taki obszar wsparcia ZIT znalazł potwierdzenie w zapisach RPO (2015). W porównaniu z *Kryteriami delimitacji* (MRR 2013a) SOM obejmuje dodatkowo JST będące członkami Stowarzyszenia SOM, tj: miasta Świnoujście i Stargard (Szczeciński), gminę miejsko-wiejską Stepnica i gminę wiejską Stargard (Szczeciński), zajmujące łącznie 30,7% powierzchni SOM.

Warszawski Obszar Funkcjonalny (WOF). W celu spełnienia warunków formalnych dla uruchomienia instrumentu ZIT na terenie WOF władze 38 gmin (w tym 16 z 19 należących do Stowarzyszenia Metropolia Warszawska – wśród jego członków nie ma Warszawy) zawiązały w 2014 r. porozumienie (na mocy aneksu dołączyły 2 kolejne gminy Jaktorów i Leszno). Ostatecznie obszar wsparcia ZIT w WOF, potwierdzony zapisami RPO w 2015 r., obejmuje 40 gmin, w tym: Warszawa (rdzeń), 14 gmin miejskich, 12 miejsko-wiejskich i 13 wiejskich, które zajmują powierzchnię 2932 km². Zasięg terytorialny WOF w stosunku do delimitacji MRR, został pomniejszony o 10 gmin, w tym 7 wiejskich, 2 miejsko-wiejskie oraz 1 miejską, o łącznej powierzchni 888 km².

Wrocławski Obszar Funkcjonalny (WrOF). Obszar wsparcia ZIT został wyznaczony na podstawie *Kryteriów delimitacji* (MRR 2013a) i potwierdzony zapisami RPO w 2015 r. ZIT we WrOF są realizowane na podstawie porozumienia zawartego w 2013 r. przez 15 gmin, tj. Wrocław (rdzeń), gminę miejską Oleśnicę, 6 gmin miejsko-wiejskich (Jelcz-Laskowice, Kąty Wrocławskie, Siechnice – w delimitacji MRR podano błędną nazwę Święta Katarzyna, Sobótka, Oborniki Śl., Trzebnica) oraz 7 gmin wiejskich. WrOF zajmuje powierzchnię 2339 km².

Miejski Obszar Funkcjonalny Zielonej Góry (MOF ZG). MOF ZG wyznaczono zgodnie z wytycznymi MRR. Punktem wyjścia było porozumienie podpisane w 2014 r. przez Miasto Zielona Góra oraz 5 ościennych gmin, w tym 2 miejsko-wiejskie (Czerwieńsk i Sulechów) oraz 3 wiejskie (Świdnica, Zabór i Zielona Góra, która z dniem 1 stycznia 2015 r. została połączona z miastem Zielona Góra), zajmujące łącznie 964 km². W takim kształcie obszar wsparcia ZIT został wpisany do RPO w 2015 r.

Delimitacja MOF OW a istniejące i projektowane obszary metropolitalne

Rozważając kwestie delimitacji MOF OW dla potrzeb realizacji ZIT można zastanowić się, czy zawiązanie współprac międzygminnych w ramach związków ZIT miało wpływ na zacieśnienie procesów integracji w obszarach funkcjonal-

nych i przełożyło się na dalsze konkretne działania w sferze legislacyjno-zarządczej i fiskalnej. Dotychczas inicjatywy takie podjęto, z różnym skutkiem, w trzech obszarach funkcjonalnych: górnośląskim, poznańskim i warszawskim. Miały one dwojaki charakter. Z jednej strony były to oddolne próby utworzenia związków metropolitalnych na mocy tzw. ustawy metropolitalnej (Ustawa o związkach metropolitalnych z dnia 9 października 2015 r.; DzU 2015 poz. 1890, z późn. zm.). Z drugiej strony dążono ogólnie do zmiany ustroju metropolii.

W przypadku pierwszej inicjatywy fiaskiem zakończyły się dotychczasowe starania związane z utworzeniem Poznańskiego Związku Metropolitalnego. Przygotowany w 2016 r. poselski projekt ustawy, który zakładał, że w związku metropolitalnym zrzeszone byłyby na zasadzie dobrowolności gminy i powiaty z województwa wielkopolskiego, został odrzucony w pierwszym czytaniu przez Sejm w dn. 9.03.2017 r. jako zbyt powielający rozwiązania ustawy metropolitalnej. Co ciekawe, na tym samym posiedzeniu Sejm przegłosował rządową ustawę o utworzeniu Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (G-ZM)⁶, zasadniczo powielając rozwiązania ustawy metropolitalnej, która wszak była wzorowana na doświadczeniach śląskich. G-ZM, która rozpoczęła działalność 1 lipca 2017 r. (formalnie ma zacząć działać od 1 stycznia 2018 r.), zrzesza obecnie 41 gmin (ustawa daje możliwość włączania do Związku kolejnych JST), w tym wszystkie należące do GZM, oraz 28 gmin z nimi sąsiadujących⁷. W kontekście delimitacji MOF OW obszar G-ZM znacznie bliższy jest wytycznym MRR (46 gmin)⁸, niż obszarowi wsparcia ZIT (73 gminy), który, jak pokazuje praktyka, wiąże się z decyzjami strategiczno-planistycznymi na szczeblu wojewódzkim, nie mając odzwierciedlenia w zachodzących procesach integracji terytorialnej, społeczno-gospodarczej i zarządzania na obszarze Górnego Śląska i Zagłębia Dąbrowskiego.

Dotychczas niepowodzeniem zakończyły się również uwarunkowane politycznie próby ustanowienia Metropolii Warszawskiej. W styczniu 2017 r. do Sejmu trafił rządowy projekt Ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy, zakładający utworzenie z Warszawy oraz sąsiadujących z nią 32⁹ (w praktyce 33, gdyż projekt nie przewidywał włączenia miasta Podkowa Leśna, co sami twórcy uznali za pomyłkę) gmin metropolitalnej jednostki samorządu terytorialnego, łą-

⁶ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (DzU z 6 kwietnia 2017 r., poz. 730), uchylająca ustawę metropolitalną.

⁷ Są to: Będzin, Bieruń, Bobrowniki, Bojszowy, Chełm Śl., Czeladź, Gierałtowiec, Imielin, Knurów, Kobiór, Łędziny, Łaziska Górne, Mierzęcice, Mikołów, Ożarówce, Pilchowice, Psary, Pyskowice, Radzionków, Rudziniec, Siewierz, Sławków, Sońcówce, Świerklaniec, Tarnowskie Góry, Wojkowice, Wiry, Zbroslawice.

⁸ Do G-ZM weszły wszystkie gminy uwzględnione w delimitacji MRR poza Jaworzniem, które wystąpiło z GZM oraz jego władze nie wyraziły woli przystąpienia do G-ZM (można tu więc mówić o podwójnym wystąpieniu ze struktur związku) oraz poza położonymi peryferyjnie gminami Orzesze (m), Poręba (m), Łazy (mw) i Ornontowice (w).

⁹ Są to: Błonie, Brwinów, Góra Kalwaria, Grodzisk Mazowiecki, Halinów, Izabelin, Jabłonna, Józefów, Karzew, Kobyłka, Konstancin-Jeziorna, Legionowo, Lesznowola, Łomianki, Marki, Michałowice, Milanówek, Nadarzyn, Nieporęt, Otwock, Ożarów Mazowiecki, Piaseczno, Piastów, Pruszków, Raszyn, Stare Babice, Sulejówce, Wiązowna, Wieliszew, Wołomin, Ząbki, Zielonka. Większość z nich (22) znajduje się w okręgu wyborczym nr 20, czyli tzw. obwarzanku, oficjalnie nazywanym „Warszawa II”.

czącej kompetencje powiatu i gminy. Protesty wielu grup społecznych oraz negatywne wyniki referendum w Legionowie, Nieporęcie i Ożarowie Mazowieckim oraz Wieliszewie i Konstancinie-Jeziornie, w których ponad 90% głosujących mieszkańców sprzeciwiło się włączeniu ich gmin do Metropolii Warszawskiej, spowodowały, że „W związku z dalszymi pracami nad założeniami ustawy projekt złożony w Sejmie została wycofana” (pisownia oryginalna, z oficjalnej strony konsultacji społecznych: <http://www.konsultacjemetropolia.pl>, dostęp 31.07.2017). W kontekście delimitacji MOF OW należy podkreślić, że kreowana odgórnie Metropolia Warszawska jest bliska ustaleniom gmin zainteresowanych realizacją ZIT¹⁰. Ale już próba połączenia ich w jeden organizm miejski, nieoparta zachętami fiskalnymi, spotkała się z brakiem akceptacji społecznej dla tego typu działań i uwidoczniła silne dążenie gmin podwarszawskich do utrzymania własnej autonomii.

Doświadczenia te pokazują, że narzucanie rozwiązań odgórnych w przypadku braku uprzednich doświadczeń we współpracy napotyka jedynie sprzeciw społeczny, stąd konieczne jest wcześniejsze wypracowanie mechanizmów kooperacji międzygminnej, zarówno w sferze organizacyjnej, programowo-strategicznej, jak i finansowej, a dopiero potem formalizowanie struktur czy ustalanie granic. Prace nad przygotowaniem do wdrażania ZIT dawały ogromne szanse w tym zakresie. Niestety w praktyce związki ZIT zawiązywano doraźnie, a delimitacja obszarów wsparcia w większości przypadków inicjowała współpracę, a nie była wynikiem jej kontynuacji, co z punktu widzenia trwałości partnerstw nie rokuje zbyt dobrze na przyszłość (*vide* Metropolia Warszawska). Z drugiej strony te obszary, które mają wieloletnie doświadczenia w koordynacji i realizacji wspólnych przedsięwzięć, w dodatku łączących różne grupy interesariuszy i mających przyzwolenie społeczne (*vide* Metropolia Poznańska), nie znajdując poparcia politycznego dla swoich działań nie mają na razie szans na utworzenie nowych struktur organizacyjnych.

Kryteria, przesłanki i wyniki delimitacji MOF OW w praktyce

Dodatkowe kryteria delimitacji MOF OW

Większość MOF OW bazowała na kryteriach delimitacji zaproponowanych przez MRR. Rozpatrując kryteria dodatkowe, którymi władze kierowały się przy wyznaczaniu obszaru wsparcia, należy podkreślić, że były to głównie powiązania funkcjonalne rdzenia z miastami i gminami sąsiednimi, związane z rynkiem pracy, dojazdami do szkół i usług, w tym przede wszystkim dostępność transportowa do miast rdzenia. Był to decydujący argument Trójmiasta w negocjacjach z MRR, podczas których uzasadniano, że jednym z kluczowych elementów wskazujących na zasięg MOF jest sieć transportowa, której podstawę stanowi Szybka Kolej Miejska (uzupełniana w 2015 r. przez Pomorską Kolej Metropolitalną).

¹⁰ W stosunku do obecnego obszaru realizacji ZIT projekt nie przewidywał włączenia do metropolii 7 JST tj. Podkowy Leśnej oraz 6 położonych peryferyjnie gmin (Nowy Dwór Mazowiecki, Żyrardów, Radzymin, Czosnów, Leszno i Jaktorów).

Argument ten pojawił się także w przypadku LOF i BOF w kontekście włączenia Nałęczowa i Łap.

Z kolei delimitację dla MOF Bydgoszczy i Torunia przeprowadzono na podstawie analizy związków funkcjonalnych pomiędzy miastami rdzenia i otaczającymi je gminami, wyrażonych odpowiednią wartością uaktualnionych wskaźników wymienionych w *Kryteriach delimitacji* (MRR 2013a), uzupełnionych o 8 kryteriów dodatkowych tj: trzy funkcjonalne (F3 – liczba połączeń komunikacyjnych z rdzeniem MOF; F4 – liczba studentów uczących się w rdzeniu MOF w stosunku do liczby mieszkańców w wieku 19–24 lat; F5 – liczba osób leczonych w szpitalach rdzenia MOF), cztery społeczno-gospodarcze (S4 – wysokość dochodów z CIT na mieszkańca w stosunku do średniej wojewódzkiej; F5 – wysokość dochodów gminy na mieszkańca w stosunku do średniej wojewódzkiej; F6 – liczba osób objętych pomocą społeczną na 1000 mieszkańców; S7 – liczba bezrobotnych na 1000 mieszkańców) i jedno morfologiczne (M3 – powierzchnia gospodarstw rolnych jako odsetek całkowitej powierzchni w stosunku do średniej wojewódzkiej) (*Delimitacja Deloitte*, 2014, s. 7).

Odmienne podejście zastosowały Kielce, gdzie analizie poddano ruch budowlany, ze szczególnym uwzględnieniem zasięgu zjawiska suburbanizacji (kryterium wyboru była średnia liczba pozwoleń wydanych dla inwestorów z Kielce w gminach pretendujących do KOF). Dodatkowo analizowano też zdjęcia satelitarne oraz zapisy studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin podkieleckich.

Zmiany liczby i powierzchni JST w stosunku do wytycznych MRR

W delimitacji MRR wskazano na 18 miejskich obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich, które objęły 299 gmin (w tym 33 jednostki rdzeniowe), zajmujących łącznie powierzchnię 32,6 tys. km² (w tym rdzenie – 4,7 tys. km²) (Śleszyński 2013, s. 187). W praktyce ZIT realizowane jest w 17 obszarach funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich, łącznie na terenie 348 gmin zajmujących powierzchnię 38,3 tys. km², przy czym liczba i powierzchnia jednostek rdzeniowych pozostała ta sama, zaś liczba gmin strefy zewnętrznej zwiększyła się o 49 (zajmują one łącznie powierzchnię prawie 6 tys. km²) (tab. 2).

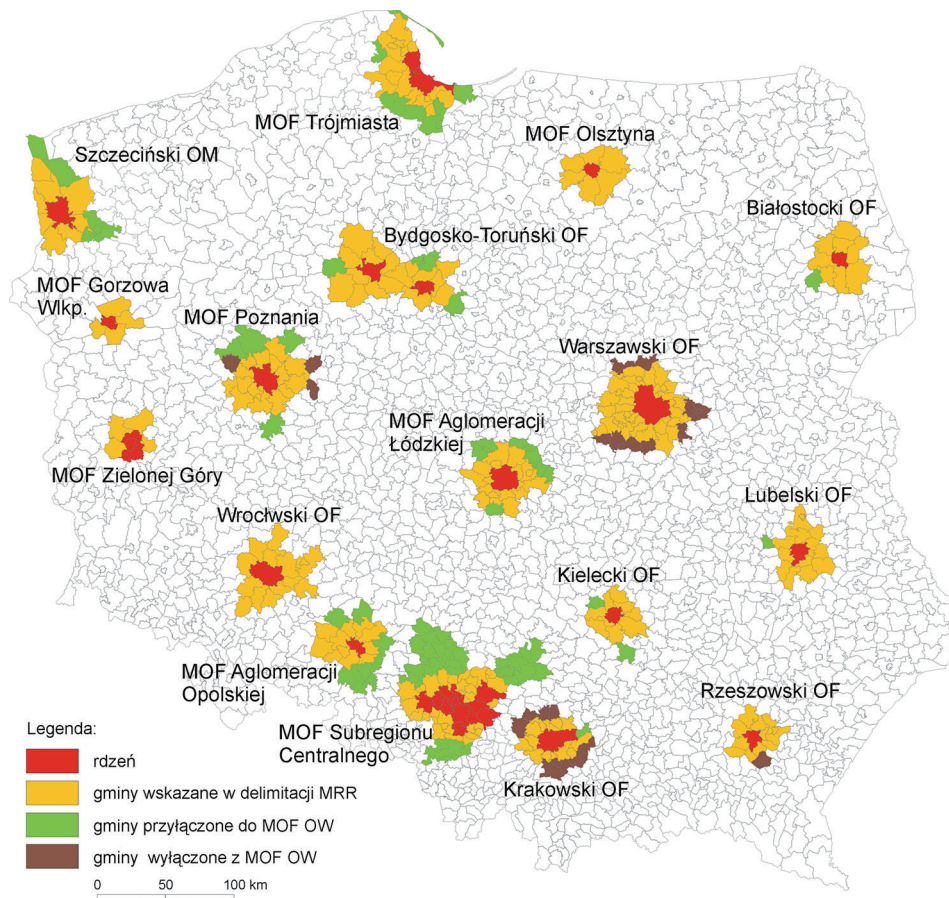
Rozpatrując wyniki delimitacji przeprowadzonej przez władze województw (lub związki ZIT) na potrzeby realizacji Strategii ZIT (ryc. 1, tab. 2, 3) można stwierdzić, że zapisy dokumentu *Kryteria delimitacji* (MRR 2013a) bez zmian przyjęły MOF Wrocławia, Olsztyna oraz Zielonej Góry i Gorzowa Wlkp., w których związki ZIT działają w mniej sformalizowanej formie porozumienia, z silnymi kompetencjami lidera – stolicy województwa. Z niewielkimi zmianami (od –1 do +4 JST) granice realizacji ZIT ustaliły stolice województw Polski Wschodniej, tj. Lublin, Białystok, Kielce i Rzeszów oraz Bydgoszcz i Toruń (wynik kompromisu wypracowany z inicjatywy władz województwa), a także Poznań i Szczecin, w których działające od wielu lat stowarzyszenia miały decydujący głos w dyskusji na temat delimitacji MOF.

Tabela 2. Liczba i powierzchnia gmin wg delimitacji MRR i w praktyce realizacji ZIT

Nazwa	Liczba gmin		Powierzchnia w km ²		Różnica		% powierzchni województwa
	wg MRR	w praktyce	wg MRR	w praktyce	w ilości JST	w km ²	
MOF SC	46	73	2 979	5 577	+27	+2598	45,0
B-TOF	19	23	3 199	3 744	+1	+ 545	20,8
MOF Poznania	21	22	2 499	3 082	+4 -3	+920 -337	10,3
MOF Trójmiasta	19	30	2 041	3 035	+11	+994	16,6
WOF	50	40	3 820	2 932	-10	-888	8,2
SOM	9	13	1 937	2 795	+4	+858	12,2
ŁOM	19	28	1 828	2 498	+9	+670	13,7
MOF AO	12	21	1 382	2 370	+9	+988	25,0
WrOF	15	15	2 339	2 339	-	-	11,7
BOF	9	10	1 601	1 728	+1	+127	8,6
LOF	15	16	1 519	1 582	+1	+63	6,3
MOF Olsztyna	7	7	1 452	1 452	-	-	6,0
KOF	10	12	1 113	1 342	+2	+229	10,1
KrOF	23	15	1 991	1 275	-10 +1	- 779 +63	8,4
ROF	14	13	1 159	1 047	-1	-112	5,9
MOF ZG	6	5	964	964	-	-	7,0
MOF GW	5	5	770	770	-	-	5,5
Razem	299	348	32 593	38 532		+5939	

Źródło: opracowanie własne.

W stosunku do delimitacji MRR największe zmiany zaszły w przypadku MOF Subregionu Centralnego, którego powierzchnia została powiększona o 27 gmin, zajmujących ponad 2,5 tys. km², co wynikało z podziału województwa śląskiego na cztery subregiony narzucone zapisami strategii „Śląskie 2020+” (2013), chociaż, jak pokazały wydarzenia ostatnich miesięcy, nie znalazło to odzwierciedlenia w zachodzących procesach integracji w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Podobnymi przesłankami, tj. dostosowaniem do zapisów strategii rozwoju województwa, kierowano się przy delimitacji Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego. Znacząco zwiększyły swą powierzchnię również Trójmiasto, co stanowi wynik kompromisu władz Gdańska i Gdyni oraz działających od lat powiązanych z nimi Stowarzyszenia GOM i Forum NORDA, oraz Aglomeracja Opolska (inicjatywa władz Opola dążącego do rozszerzenia strefy wpływów, a także zapewne pozyskania większych funduszy obliczanych proporcjonalnie do liczby mieszkańców).



Ryc. 1. Zakres przestrzenny projektowanych MOF OW oraz obszarów wsparcia ZIT

Źródło: opracowanie własne.

Przeciwny proces, tj. zmniejszenia liczby gmin dotyczył KrOF (decyzja władz Stowarzyszenia Metropolia Krakowska) oraz WOF (porozumienie podpisały gminy zainteresowane współpracą z Warszawą w realizacji ZIT, ale już odgórne próby narzucenia nowego zasięgu Metropolii Warszawskiej dotychczas zakończyły się fiaskiem).

Tabela 3. Kryteria delimitacji MOF OW i forma prawna związków ZIT

Skrót nazwy MOF OW	Forma prawna partnerstwa	Delimitacja na podstawie:				
		wytucz-nych MRR (lub z nie-wielkimi zmianami)	wcześniejszej dłu-goletniej współpracy	doku-mentów strategicz-nych woje-wództw	ekspertyz i analiz	decyzji związków ZIT
BOF	S	x				
B-TOF	P				x	
MOF GW	P	x				
MOF Trójmiasta	S		x			
MOF SC	S			x		
KOF	P				x	
KrOF	S					x
LOF	P	x				
ŁOM	S			x		
MOF Olsztyna	P	x				
MOF AO	S					x
MOF Poznań	S		x			
ROF	S	x				
SOM	S		x			
WOF	P					x
WrOF	P	x				
MOF ZG	P	x				

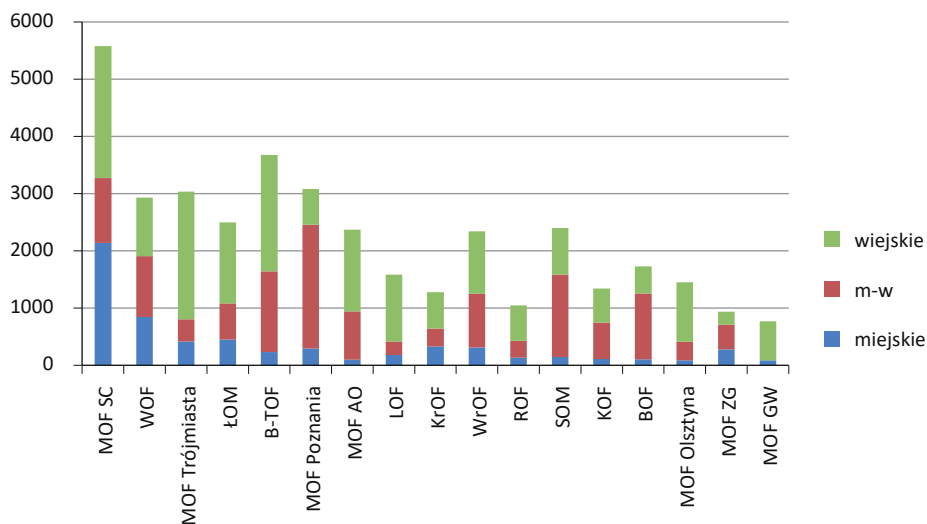
S – stowarzyszenie, P – porozumienie

Źródło: opracowanie własne.

Status administracyjny gmin wchodzących w skład MOF OW w praktyce

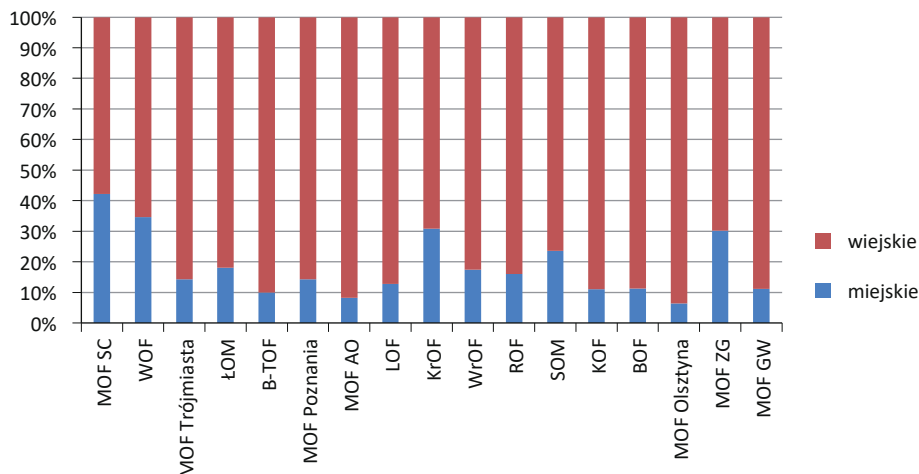
Analizy statusu administracyjnego JST wchodzących w skład poszczególnych obszarów funkcjonalnych pokazują, że w większości (11) MOF OW dominują gminy wiejskie, zarówno pod względem liczby¹¹ (174), jak i zajmowanej powierzchni (18444 km²). Dotyczy to w szczególności MOF Trójmiasta, Lublina, Olsztyna i Gorzowa Wlkp. Gminy miejsko-wiejskie zajmują łącznie 35% powierzchni MOF OW. Przeważają w MOF Poznań, Szczecin i Białegostoku. Zauważalny jest stosunkowo niewielki odsetek (17%) powierzchni gmin miejskich. Nawet po dodaniu powierzchni miast wyłączonych z gmin miejsko-wiejskich nadal stanowi to niewiele ponad 1/5 powierzchni MOF OW w Polsce (ryc. 2).

¹¹ Należy przy tym zwrócić uwagę, że w szczegółowych analizach nie powinno się kierować kryterium liczby gmin w obrębie poszczególnych MOF OW, gdyż np. 40 gmin w WOF zajmuje niewiele mniejszą powierzchnię niż 30 gmin MOF Trójmiasta i 22 MOF Poznań.



Ryc. 2. Powierzchnia gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich w poszczególnych MOF OW

Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 3. Udział procentowy powierzchni gmin wiejskich i miejskich w poszczególnych MOF OW

Źródło: opracowanie własne.

Do najbardziej zurbanizowanych zaliczamy obszary funkcjonalne Subregionu Centralnego (ponad 40% powierzchni) oraz Warszawy i Krakowa (ponad 30%). Większość MOF OW osiąga wskaźniki poniżej 15%, zaś najniższe (poniżej 10%) odnotowuje się w MOF Opola i Olsztyna. Znaczące rozszerzenia terytoriów w przypadku MOF Opola, Łodzi i Trójmiasta niewiele zmieniły tę sytuację (ryc. 3).

Delimitacja MOF OW w realizacji idei ZIT

Przeprowadzone analizy dotyczące praktyki delimitacji MOF OW w kontekście realizacji ZIT pozwalają zwrócić uwagę na trzy kwestie. Pierwszą z nich jest możliwość integracji obszarów funkcjonalnych objętych wsparciem ZIT w aspekcie prowadzenia efektywnej polityki przestrzennej. Należy tu podkreślić fakt, że we wszystkich analizowanych obszarach funkcjonalnych zauważalna jest znacząca przewaga terenów wiejskich (łącznie stanowią one prawie 80% powierzchni MOF OW). Jest to sytuacja niepokojąca, gdyż, jak słusznie zauważają Jan Frankowski i Magdalena Szmytkowska (2015, s. 146), „wypacza to samą ideę miejskich obszarów funkcjonalnych, których inwestycje miały być kierowane na obszary rozlewania się miasta poza swe granice administracyjne – nie zaś na obszary o *stricte* wiejskim charakterze”. W tym ujęciu jedynie Kielce w ramach przygotowań do wdrażania ZIT przeprowadziły stosowne analizy dotyczące procesów suburbanizacji i wzięły je pod uwagę przy ustalaniu granic obszaru wsparcia. Ponadto zastrzeżenia może także budzić fakt, że wiele MOF OW (np. Opola, Łodzi, Trójmiasta oraz Subregionu Centralnego, chociaż w tym ostatnim przypadku utworzono trzy lokalne centra rozwoju) zwiększyło swoją powierzchnię, włączając gminy w przewadze wiejskie. Z punktu widzenia możliwości prowadzenia skutecznej polityki przestrzennej w kontekście integracji obszarów funkcjonalnych poprzez zacieśnianie istniejących powiązań rdzenia z jego strefą zewnętrzną – na dużych powierzchniowo i w większości wiejskich terenach kształtowanie właściwych powiązań, np. w zakresie transportu publicznego, równomiernego wyposażenia w infrastrukturę i placówki świadczące usługi społeczne, staje się znacząco utrudnione. Może się okazać, że to, co w teorii powinno prowadzić do poprawy spójności, w praktyce staje się nieefektywne z powodu znaczącego wzrostu kosztów społecznych i ekonomicznych procesów suburbanizacji (Kowalewski i in. 2014; Kociuba 2015a), a także ograniczeń w kontekście planowania przestrzennego (Kociuba 2015b). Sytuacja ta wynika głównie z niedoskonałości planowania strategicznego, widocznej w wielu przypadkach gry interesów oraz braku doświadczenia w planowaniu i realizacji zintegrowanych inwestycji wychodzących poza granice administracyjne danej jednostki. Widoczne to było w dwóch ostatnich okresach programowania, a skutki takiego podejścia dały się również odczuć w pracach przygotowawczych do implementacji ZIT (szerzej: Kozak 2016). Na marginesie można dodać, że wzięcie pełnej odpowiedzialności, także w wymiarze finansowym, za wdrażanie ZIT wydaje się mieć kluczowe znaczenie dla integracji obszarów funkcjonalnych. Szkoda, że doświadczenia w tym zakresie zdobywa tylko Związek ZIT

w Aglomeracji Opolskiej (Kociuba 2017). Jeśli chodzi o prowadzenie efektywnej polityki przestrzennej, otwartym pozostaje pytanie, czy często doraźnie wytypowane, realizowane punktowo i niepowiązane w większości przypadków projekty zmieniają tę sytuację i w obecnym okresie programowania przyniosą wymierne skutki w sferze znaczącego zwiększania spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej MOF OW.

Drugą kwestią jest niebezpieczeństwo pogłębiania się nierówności w rozwoju społeczno-gospodarczym pomiędzy miastami centralnymi i ich obszarami funkcjonalnymi a resztą regionu w wyniku realizacji ZIT. Z dotychczasowych badań (Herbst, Wójcik 2013) wynika, że obecnie polaryzacja ta jest szczególnie widoczna w przypadku woj. małopolskiego i mazowieckiego. W tym kontekście może napawać niepokojem fakt, że utworzenie KrOF doprowadziło do rozbicia struktury większego obszaru ujętego w dokumentach strategicznych województwa, tj. subregionu Krakowski Obszar Metropolitalny, co w przyszłości może doprowadzić do zwiększania różnic rozwojowych i infrastrukturalnych pomiędzy gminami KrOF a resztą subregionu. Dotyczy to również WOF, gdzie obecnie jednostki położone poza zasięgiem funkcjonalnych powiązań Warszawy doświadczają degradacji ekonomicznej i „wymywania” zasobów, a ponadto brak wypracowania mechanizmów współpracy międzygminnej prowadzi u nich do nasilania postaw antagonistycznych wobec stolicy. Uzyskanie efektów dyfuzji rozwoju może być trudne w przypadku ośrodków wojewódzkich Polski Wschodniej (Lublin, Rzeszów, Białystok), gdzie na proces „wymywania” zasobów rozwojowych nakładają się niekorzystne zjawiska demograficzne. Realizacja ZIT przynosi jeszcze jedno zagrożenie. Jak pokazuje dotychczasowa praktyka, projekty planowane w Strategiach ZIT MOF OW nie zawsze odpowiadają na potrzeby i problemy całego obszaru funkcjonalnego – zgodnie z ideą ZIT, tylko stanowią „listę życzeń” poszczególnych gmin, uwzględnioną „przy okazji” programowania inwestycji w mieście centralnym. Może to w przyszłości skutkować pojawieniem się lub wręcz pogłębieniem różnic rozwojowych pomiędzy miastami rdzenia a ich strefami zewnętrznymi.

Odrębną, trzecią kwestią pozostaje efektywne i odpowiedzialne zarządzanie obszarem funkcjonalnym w zakresie realizacji ZIT. Trzeba przy tym podkreślić, że na tle wielu krajów europejskich o wykształconej już strukturze zarządzania miejskimi obszarami funkcjonalnymi, szczególnie metropolitalnymi (np. Niemcy, Francja, Holandia, Włochy), Polska, ze względu na uwarunkowania historyczne (późne wejście w fazę suburbanizacji, relatywnie krótki okres funkcjonowania samorządu lokalnego) oraz czynniki prawno-administracyjne i polityczne, jak podkreśla Tomasz Kaczmarek (2015, s. 10), „znajduje się dopiero na początku drogi uczynienia z obszarów funkcjonalnych ważnych podmiotów zarządzania”. Wiele związków ZIT mierzy się obecnie z tym wyzwaniem, a wdrażanie narzędzia stanowi laboratorium wypracowywania zasad współpracy międzygminnej i międzygminnego procesu doskonalenia się w zarządzaniu MOF oraz realizacji wspólnych inwestycji wykraczających poza przysłowiową miedzę. Dotychczasowa praktyka pokazuje, że te z władz MOF OW, które nie miały wcześniejszych doświadczeń we współpracy międzygminnej lub doświad-

czenia te były niezbyt dobre, zdecydowały się na luźniejszą formę partnerstwa (porozumienie), pozostawiając w rękach lidera – miasta centralnego – większą część odpowiedzialności za zarządzanie ZIT na obszarze funkcjonalnym, często wyznaczonym odgórnie. Z kolei MOF OW z długoletnimi tradycjami współpracy, doświadczeniem w realizacji wspólnych działań i projektów oraz sformalizowanymi strukturami zarządczymi narzuciły władzom regionalnym delimitację obszaru wsparcia, a działające w nich stowarzyszenia przejęły funkcje związków ZIT; dobrym przykładem jest tu MOF Poznania (Kaczmarek, Kociuba 2017)¹². Należy również podkreślić, że zdelimitowane w ramach prac przygotowawczych do wdrażania ZIT obszary funkcjonalne mogą odegrać ważną rolę w zarządzaniu problemami metropolitalnymi, i to zarówno tymi, z którymi borykają się miasta centralne (np. degradacja tkanki miejskiej, niewydolność transportowa i komunikacyjna, zanieczyszczenie środowiska), jak i z tymi, z którymi mierzą się otaczające je gminy, narażone niejednokrotnie na silną presję inwestycyjną (niedorozwój usług społecznych, problemy transportowe). ZIT wydają się doskonałym narzędziem rozwiązującym od strony finansowej część tych problemów – zwłaszcza w sferze rozwoju niskoemisyjnego transportu publicznego, budowy i modernizacji dróg, ulic, linii kolejowych, ścieżek rowerowych, rozbudowy infrastruktury przesyłowej, zwiększenia efektywności energetycznej budynków czy poprawy sytuacji na rynku pracy i dostępu do usług społecznych. Niestety, tylko niektóre Związki ZIT mają doświadczenia w rozwiązywaniu wspólnych problemów i w koordynacji zarządzania w obszarach metropolitalnych. Jako przykłady można tu wymienić zintegrowane zarządzanie usługami publicznymi w aglomeracji poznańskiej, wspólne rozwiązania w zakresie transportu publicznego w Trójmieście czy hurtowe zakupy energii elektrycznej przez gminy GZM. Dla większości JST z obszarów funkcjonalnych jest to jednak dopiero pierwsza próba podjęcia wspólnych działań wykraczających poza ich granice, a wdrażanie ZIT może się okazać dobrym remedium na „egoizm gminny”.

Podsumowanie

Szczegółowe analizy dotyczące wyznaczania zasięgu MOF OW dla potrzeb realizacji Strategii ZIT pokazały, że w praktyce mamy do czynienia z pięcioma wariantami delimitacji:

I. Wariant ministerialny. Samorządy województw przyjęły wytyczne wskazane w dokumencie *Kryteria delimitacji* (MRR 2013a), nie wprowadzając żadnych zmian (MOF Olsztyna, Wrocławia, Zielonej Góry i Gorzowa Wlkp.) lub wprowadzając tylko niewielkie zmiany (+/- jedna gmina) w stosunku do wytycznych MRR (BOF, LOF, ROF). Delimitacja została w 2015 r. przyjęta uchwałami

¹² Odpowiadają one dwóm modelom integracji zarządzania w miejskich obszarach funkcjonalnych: 1) „doraźnemu”, gdzie partnerstwa zostały zwykle zawiązane z inicjatywy miasta centralnego, które przejęło rolę lidera, w momencie kiedy było wiadomo, że ZIT będą realizowane, i kiedy znane były warunki otrzymania wsparcia (lata 2013–2014/2015); oraz 2) współpracy, gdzie realizacja ZIT w naturalny sposób kontynuuje i rozszerza zakres wcześniej prowadzonych działań i wspólnych inicjatyw międzysamorządowych (szerzej: Kociuba 2017).

zarządów województw dla realizacji ZIT w ramach RPO. Wariant ten przyjęły położone peryferyjnie i najslabiej zaludnione MOF OW Polski Wschodniej (ROF, LOF, BOF, MOF Olsztyna) i woj. lubuskiego (MOF GW, MOF ZG).

II. Wariant współpracy. Delimitacja została dokonana na podstawie wcześniejszej współpracy w ramach istniejących stowarzyszeń, które przejęły rolę związków ZIT (MOF Poznania, SOM, MOF Trójmiasta, przy czym w przypadku Poznania i Szczecina przynależność do stowarzyszenia była decydującym kryterium w delimitacji obszaru wsparcia ZIT), a następnie zatwierdzona uchwałami zarządów województw (w 2014 lub 2015 r.) w kontekście realizacji ZIT w ramach RPO.

III. Wariant strategiczno-planistyczny. Realizowany w MOF Subregionu Centralnego i Łodzi. Podstawą wyznaczenia obszaru wsparcia ZIT była delimitacja przeprowadzona w strategiach rozwoju województw z 2013 r. Wzięto też pod uwagę uzgodnienia JST współpracujących (MOF SC) lub deklarujących współpracę (ŁOM) w ramach stowarzyszeń, które przejęły funkcje związków ZIT. Delimitacja została potwierdzona uchwałami zarządów województw w sprawie realizacji ZIT w 2013 r., a następnie usankcjonowana w ramach RPO w 2014 r.

IV. Wariant ekspercki. Władze województw odpowiedzialne za realizację ZIT zleciły opracowanie ekspertyz (B-TOF) lub same przeprowadziły analizy (KOF), które wyłoniły obszar wsparcia. Następnie wskazane gminy podpisały porozumienie i utworzyły związki ZIT w 2014 r., a obszar wsparcia w ramach RPO w 2015 r. usankcjonowały stosowne uchwały zarządów województw. Model ten próbowały realizować władze Związku ZIT MOF GW, ale ostatecznie pozostały przy delimitacji MRR.

V. Wariant doraźny. W celu realizacji ZIT zawiązано celowe porozumienie gmin (MOF AO w 2012 r., w 2013 r. przekształcone w stowarzyszenie; WOF w 2014 r.) lub zarejestrowano stowarzyszenie (KrOF w 2014 r.), które przejęły funkcje związków ZIT. Obszar wsparcia ZIT w ramach RPO został potwierdzony uchwałami zarządów województw w 2015 r.

W kontekście zmiany liczby i powierzchni gmin w obrębie poszczególnych obszarów funkcjonalnych należy zauważyć dwa trendy: 1) najmniejsze zmiany nastąpiły w wariantach ministerialnym i eksperckim, 2) największe – w doraźnym i strategicznym.

Przeprowadzone analizy dotyczące praktyki delimitacji MOF OW w kontekście zrównoważonego rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych (wynikającego z samej idei MOF) oraz wzmocnienia wymiaru miejskiego w polityce spójności (kluczowego wyzwania implementacji ZIT) pozwoliły na rozważenie trzech kwestii: 1) integracji obszarów funkcjonalnych w aspekcie prowadzenia efektywnej polityki przestrzennej; 2) niebezpieczeństwa pogłębiania się nierówności w rozwoju społeczno-gospodarczym pomiędzy MOF OW a resztą regionu oraz wewnątrz samych obszarów funkcjonalnych oraz 3) skutecznego zarządzania obszarami funkcjonalnymi i roli ZIT w tym procesie. Należy zauważyć, że instrument ZIT w większości MOF OW stał się impulsem inicjującym tworzenie formalnych struktur organizacyjno-zarządczych w ramach często odgórnie narzuconych granic oraz zapoczątkował „myślenie strategiczne”. Z kolei dla samo-

rządów o ugruntowanych doświadczeniach we współpracy delimitacja obszaru funkcjonalnego była tylko naturalnym potwierdzeniem zakresu ich dotychczasowych działań. Kierując się tymi przesłankami, należałoby przyjąć, że doświadczenia we wcześniejszej współpracy powinny być pierwszorzędnym kryterium doboru gmin w MOF OW, ponadto dobrze rokującym na przyszłe efektywne wykorzystanie środków. W miarę wdrażania ZIT w najbliższych latach okaże się, czy gminy, w większości przypadków wybrane na podstawie kryterium spełnienia 6 z 7 wskaźników, wypracują mechanizmy współpracy i będą efektywnie realizowały wspólne projekty. Jeśli ten proces się nie powiedzie, to w następnej perspektywie powinno to być podstawą do przededefiniowania obszaru wsparcia, a tym samym do zmiany granic MOF OW dla realizacji ZIT.

Na koniec należy podkreślić, że w przyszłości konieczne jest wypracowanie dalszych zmian prawno-organizacyjnych, które nie będą tworzyły kolejnej „nadbudowy” istniejących struktur i podziałów, ale połączą obszary funkcjonalne (w szczególności metropolitalne) w jedną strukturę z własnymi kompetencjami w sferze finansowej, legislacyjnej i programowej, a jej przedstawiciele będą wybierani w wyborach powszechnych i będą posiadali reprezentację w parlamencie. Przykładem mogą tu być rozwiązania zastosowane np. w Wielkim Lyonie (szerzej: Pyka 2016), który w 2015 r. po 45 latach istnienia przekształcił się w Metropolię Lyonu – nową jednostkę samorządu terytorialnego o poszerzonym zasięgu i kompetencjach łączących uprawnienia gmin, związku międzygminnego oraz departamentu. Jak zauważa Robert Pyka (2016, s. 43), „pokazuje to skuteczność strategii pogłębiania współpracy i poszerzania kompetencji, a nie rozrostu terytorialnego, który nastąpi samoczynnie, jeśli metropolia wykaże swoją efektywność”.

Literatura

- Agenda Terytorialna Unii Europejskiej 2020. W kierunku sprzyjającej społecznemu włączeniu, inteligentnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów, przyjęta na nieformalnym spotkaniu ministrów ds. planowania przestrzennego i rozwoju terytorialnego 19 maja 2011 r. w Gödöllő na Węgrzech*, http://archiwum.kujawsko-pomorskie.pl/pliki/planowanie/20140129_dokumenty/agenda_terytoriaalna_unii_europejskiej_2020.pdf (dostęp: 16.02.2017)
- Barca F., 2009, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report for DG Regio, Brussels: European Commission.
- Barca F., McCann P., Rodríguez-Pose A., 2012, „The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches”, *Journal of Regional Science*, t. 52, nr 1, s. 134–152.
- Delimitacja dla Miejskich Obszarów Funkcjonalnych Bydgoszczy i Torunia – opracowanie eksperckie*, 30 czerwca 2014 r., Warszawa: Deloitte, http://www.zit.btof.pl/attachments/article/90/5.%20BTOF_Delimitacja.pdf (dostęp: 10.09.2017).
- EC, 2014, *Integrated Territorial Investment*, European Commission, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_en.pdf (dostęp: 12.02.2017).

- Frankowski J., Szymtkowska M., 2015, „Regionalne zróżnicowanie nowych partnerstw miejskich w Polsce”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 2, s. 131–150.
- Gorzela G., 2014, „Wykorzystanie środków Unii Europejskiej dla rozwoju kraju – wstępne analizy”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3, s. 5–25.
- Heffner K., Gibas P., 2013, „Obszary funkcjonalne ośrodków regionalnych w Polsce”, w: A. Nowakowska (red.), *Zrozumieć terytorium. Idea i praktyka*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, s. 217–240.
- Herbst K., Wójcik P., 2013, „Delimitacja dyfuzji rozwoju z miast metropolitalnych z wykorzystaniem korelacji przestrzennej”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4, s. 5–21.
- Kaczmarek T., 2015, „Functional urban areas as the focus of development policy in Poland”, *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, nr 29, s. 9–20.
- Kaczmarek T., Kociuba D., 2017, „Models of governance on the urban functional areas – policy lessons from implementation of integrated territorial investment (ITI) in Poland”, *Quaestiones Geographicae*, 36(4), s. 51–68.
- Kociuba D., 2015a, „Ograniczenia w rozwoju miast w kontekście planowania przestrzennego”, *Studia KPZK PAN*, t. 161, s. 112–122.
- Kociuba D., 2015b, „Miejskie obszary funkcjonalne – wyzwania planistyczne”, *Studia Miejskie*, nr 18, s. 39–53.
- Kociuba D., 2017, „Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako narzędzie zarządzania terytorialnego w miejskich obszarach funkcjonalnych”, *Studia KPZK PAN*, t. 174, s. 144–153.
- KE, 2010, *Strategia Europa 2020*, Komisja Europejska, http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf (dostęp: 17.02.2017)
- KE, 2014, *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne – Polityka Spójności na lata 2014–2020*, Komisja Europejska, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_pl.pdf (dostęp: 15.02.2017).
- Kowalewski A., Mordasewicz J., Osiałyński J., Regulski J., Stępień J., Śleszyński P., 2014, „Ekonomiczne straty i społeczne koszty niekontrolowanej urbanizacji w Polsce – wybrane fragmenty raportu”, *Samorząd Terytorialny*, t. 25, z. 4(280), s. 5–21.
- Kozak M.W., 2016, „Zintegrowane inwestycje terytorialne jako eksperyment”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3, s. 50–69.
- Kurowska J., Lackowska M., 2016, „Metropolitalne kolory europeizacji. Instytucjonalizacja współpracy w funkcjonalnych obszarach miejskich w Polsce w świetle nowych instrumentów polityki spójności UE”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1, s. 82–107.
- Markowski T., 2013, „Territorial dimension of integrated development policy – expectations and challenges concerning planning and institutional systems”, *Studia Regionalia*, t. 35, s. 51–64.
- McCann P., Ortega-Argilés R., 2013, „Some practical elements associated with the design of an integrated and territorial place-based approach to EU Cohesion policy”, w: R. Crescenzi, M. Perocco (red.), *Geography, Institutions and Regional Economic Performance*, New York: Springer, s. 95–118.
- MIR, 2014, *Umowa Partnerstwa*, Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/881/Umowa_Partnersstwa_pl.pdf (dostęp: 10.02.2017).
- MRR, 2011, *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- MRR, 2013a, *Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich*, luty 2013 r., Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

- MRR, 2013b, *Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce*, lipiec 2013 r., Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Noworól A., 2013, „Zarządzanie rozwojem w kontekście nowej polityki regionalnej”, *Studia Ekonomiczne*, nr 169, s. 157–167.
- OECD, 2009, *Investing for Growth: Building Innovative Regions*, Paris: OECD.
- Pietrzyk I., 2004, *Polityka regionalna UE i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Pyka R., 2016, „Ewolucja władzy miejskiej we Francji na początku XXI wieku. Nowe wymiary, nowe poziomy na przykładzie Metropolii Lyonu”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3, s. 31–49.
- Ratusznik I., 2013, *Realizacja Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce. Ekspertyza*, Wrocław: Centrum Doradztwa i Rozwoju Kompetencji.
- Rodríguez-Pose A., Fratesi U., 2002, „Between development and social policies: The impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions”, *Regional Studies*, t. 38(1), s. 97–113.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 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.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1301/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie EFRR i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie EFS i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006.
- Słowska-Helpa M., 2014, „Dokąd zmierzamy – odnowa czy od nowa...? Nadzieje, obawy i dylematy związane z instytucjonalnym stymulowaniem zintegrowanego rozwoju w Polsce”, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 37 (1/2014), s. 20–42.
- Śleszyński P., 2013, „Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw”, *Przegląd Geograficzny*, nr 85, z. 2, s. 173–197.
- Śleszyński P., 2014, „Delimitation and typology of functional urban regions in Poland based on commuting”, *Geographia Polonica*, t. 87, z. 2, s. 317–320.
- Szafranek E., 2015, „Cohesion of planning and programming the development of regions in the conditions of a territorially-oriented policy”, *Studia Regionalia*, t. 41–42, s. 169–184.
- Szlachta J., Zaucha J., 2014, „Wzmacnianie terytorialnego wymiaru polityki spójności w Polsce w latach 2014–2020”, w: A. Klasik, F. Kuźnik (red.), *Miasta – metropolie – regiony. Nowe orientacje rozwojowe*, Katowice: WUE w Katowicach, s. 29–54.
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (DzU 2014 poz. 1146 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU 2003 nr 80 poz. 717 ze zm.).