OBSERWATORIUM
POLITYKI MIEJSKIEJ
IRM

Raport o stanie polskich miast

Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych

Redakcja:
Karol Janas
Wojciech Jarczewski

IRM INSTYTUT ROZWOJU MIAST
OBSERWATORIUM POLITYKI MIEJSKIEJ IRM
ZWIĄZEK MIAST POLSKICH
INSTYTUTY BADAWCZE RESEARCH INSTITUTES

Raport o stanie polskich miast

Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych

Redakcja:
Karol Janas, Wojciech Jarczewski

Instytut Rozwoju Miast – Kraków 2017

Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych. Raport o stanie polskich miast,
redakcja Karol Janas, Wojciech Jarczewski, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2017

Licencja Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska

ISBN 978-83-65105-11-0

Autorzy raportu:
Michał Chlebicki („Badanie opinii na temat dotychczasowej współpracy...")
Agnieszka Gajda („Transport")
Jan Herbst („Funkcjonowanie partnerstw terytorialnych...")
dr Karol Janas („Wnioski i rekomendacje", „Współpraca formalna...", „Zintegrowane inwestycje terytorialne", „Analiza przestrzenna")
Anna Kudra („Omówienie uwarunkowań prawnych...")
Julita Łukomska („Skłonność do współpracy gmin...")
Patryk Olesiński („Współpraca formalna...", „Zintegrowane inwestycje terytorialne")
Piotr Salata-Kochanowski („Transport")
Łukasz Sykała („Analiza produktowa")
Katarzyna Szmigiel-Rawska („Skłonność do współpracy gmin...")

Gromadzenie danych: **Magdalena Bień**, **Maciej Czerski**, **Gabriela Dąbek**, **Mateusz Durka**, **Maciej Filiks**, **Anna Kwiatek**, **Jan Leja**, **Katarzyna Łuszczek**, **Jakub Majnusz**, **Patryk Olesiński**, **Karolina Piech**, **Maciej Siwka**, **Grzegorz Spytkowski**, **Wiktor Stręk**, **Renata Wójcik**
Opracowanie kartograficzne: **Agnieszka Gajda**
Recenzja: **prof. dr hab. Tomasz Kaczmarek**
Redakcja, korekta, projekt typograficzny, skład i łamanie: **By Mouse** | www.bymouse.pl

Instytut Rozwoju Miast
30-015 Kraków, ul. Cieszyńska 2
www.irm.krakow.pl

Obserwatorium Polityki Miejskiej IRM
www.obserwatorium.miasta.pl

© Copyright by INSTYTUT ROZWOJU MIAST, Kraków 2017

Przy powoływaniu się na wyniki badań przedstawione w raporcie oraz wykorzystując i upowszechniając dane w nim zawarte, prosimy o każdorazowe cytowanie publikacji: Janas K., Jarczewski W. (red.), 2017, *Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych. Raport o stanie polskich miast*, Obserwatorium Polityki Miejskiej IRM, Kraków.

4 Wykaz najważniejszych skrótów

5 Obserwatorium Polityki Miejskiej IRM – idea i założenia

7 Zarządzanie miejskimi obszarami funkcjonalnymi – cele i zakres raportu

13 1. Wnioski i rekomendacje

16 Wnioski dla samorządów

19 Rekomendacje dla samorządów

21 Wnioski dla krajowej polityki miejskiej

25 Rekomendacje dla krajowej polityki miejskiej

27 Wnioski dla ekspertów i naukowców

28 Rekomendacje dla ekspertów i naukowców

31 2. Monitoring

33 Wprowadzenie i omówienie struktury monitoringu

34 Współpraca

50 Transport

64 Zintegrowane inwestycje terytorialne

77 3. Spojrzenie w głąb

79 Funkcjonowanie partnerstw terytorialnych budowanych wokół środków zewnętrznych

98 Badanie opinii na temat dotychczasowej współpracy, możliwości jej kontynuacji, oczekiwań różnego rodzaju instrumentów oraz zmian prawnych wspierających współpracę międzysamorządową

123 Analiza przestrzenna

134 Analiza produktowa

156 Omówienie uwarunkowań prawnych współpracy międzysamorządowej

173 Literatura

177 Aneks metodologiczny

197 Indeks nazw geograficznych

Wykaz najważniejszych skrótów

BIP – Biuletyn informacji publicznej
CAWI – Wywiad wspomagany komputerowo (ang. *computer-assisted web interview*)
EOG – Europejski Obszar Gospodarczy – konkurs „Rozwój miast poprzez wzmocnienie kompetencji jednostek samorządu terytorialnego, dialog społeczny oraz współpracę z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego", dofinansowany ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego oraz Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) 2009–2014: Fundusze na rozwój miast i regionów
GZM – Górnośląski Związek Metropolitalny
IDI – Indywidualne wywiady pogłębione (ang. *individual in-depth interview*)
JST – Jednostka samorządu terytorialnego
JUP – Jakość usług publicznych – konkurs dla jednostek samorządu terytorialnego oraz zrzeszeń jednostek samorządu terytorialnego na działania wspierające podnoszenie dostępności, jakości i efektywności usług publicznych, realizowany w ramach programu operacyjnego „Pomoc techniczna 2007–2013"
KPM – *Krajowa Polityka Miejska 2023*
KPZK – *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*
LGD – Lokalna grupa działania
LSR – Lokalna strategia rozwoju
MOF – Miejski obszar funkcjonalny
MOF I – Konkurs dotacji na działania wspierające jednostki samorządu terytorialnego w zakresie planowania współpracy w miejskich obszarach funkcjonalnych (edycja I) w ramach programu operacyjnego „Pomoc techniczna 2007–2013"
MOF II – Konkurs dotacji na działania wspierające jednostki samorządu terytorialnego w zakresie planowania współpracy w miejskich obszarach funkcjonalnych (edycja II) w ramach programu operacyjnego „Pomoc techniczna 2007–2013"
MRR – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
NGO – Organizacja pozarządowa (ang. *non-governmental organization*)
NUTS – Klasyfikacja jednostek terytorialnych do celów statystycznych
POPT – Program operacyjny „Pomoc techniczna"
PPP – Partnerstwo publiczno-prywatne
RPO – Regionalny program operacyjny
SMP – Stowarzyszenie Metropolia Poznań
SOMG-G-S – Stowarzyszenie Obszaru Metropolitalnego Gdańsk–Gdynia–Sopot
ZIT – Zintegrowane inwestycje terytorialne
ZMP – Związek Miast Polskich

Obserwatorium Polityki Miejskiej IRM – idea i założenia

Obserwatorium Polityki Miejskiej to przedsięwzięcie realizowane przez Instytut Rozwoju Miast (IRM), którego celem jest **wsparcie samorządów oraz władz regionalnych i krajowych w procesie zarządzania miastami i ich obszarami funkcjonalnymi**. Impulsem do powołania do życia Obserwatorium było przyjęcie przez Rząd RP w 2015 roku długo oczekiwanego dokumentu strategicznego *Krajowa Polityka Miejska 2023* (2015; dalej KPM). Mimo iż dokument ten jest jeszcze daleki od ideału, jego niewątpliwą zaletą jest próba spojrzenia na rozwój miast jako kompleksowe zagadnienie, wymykające się podziałom resortowym i wymagające zintegrowanego podejścia systemowego. Chcielibyśmy, aby nasze Obserwatorium stało się inicjatywą promującą tego typu podejście; miejscem integrującym liczne wątki tematyczne z zakresu wiedzy o rozwoju miast, ale przede wszystkim miejscem, w którym wiedza ta będzie wytwarzana.

Dostarczając merytorycznych podstaw i narzędzi do **optymalizacji polityki miejskiej**, będziemy aktywnie wspierać rozwój polskich miast i regionów. Naszym najważniejszym zadaniem jest **dostarczanie wysokiej jakości wiedzy** o miastach i ich rozwoju, niezbędnej do programowania, implementowania oraz monitorowania polityki miejskiej na wszystkich szczeblach – tak aby działania te mogły być oparte na solidnych podstawach merytorycznych (ang. *evidence-based policy*).

Chcemy także, aby wytwarzana przez nas wiedza i systematyczny monitoring procesów rozwojowych służyły również innym podmiotom zaangażowanym w rozwój i kształtowanie obszarów miejskich, w szczególności **organizacjom pozarządowym**, ruchom społecznym, ale także **biznesowi** i organizacjom sektora prywatnego. Jednym z głównych produktów, a zarazem narzędzi, poprzez które Obserwatorium chce osiągać swoje cele, są raporty o stanie rozwoju miast dotyczące różnych obszarów tematycznych polityki miejskiej. Planujemy opracowanie raportów obejmujących wszystkie obszary wyszczególnione w KPM.

Jednym z nich jest właśnie raport o zarządzaniu i współpracy w miejskich obszarach funkcjonalnych (MOF-ach). W świetle ciągłego braku systemowych rozwiązań, które umożliwiłyby zarządzanie tymi obszarami, przedmiotem badań przedstawionych w niniejszym opracowaniu jest jednak w większym stopniu zjawisko współpracy między jednostkami administracji samorządowej tworzącymi MOF-y ośrodków wojewódzkich niż zarządzanie jako takie. Owa dobrowolna współpraca jest obecnie głównym narzędziem rozwiązywania problemów w MOF-ach. Raport ukazuje się jako trzeci z serii planowanych raportów Obserwatorium, ponieważ problemy związane z niedostatkiem rozwiązań umożliwiających efektywne zarządzanie MOF-ami miast są dziś szczególnie aktualne. Zwłaszcza w przypadku dużych ośrodków miejskich, które najsilniej oddziałują na swoje otoczenie – brak zintegrowanego systemu transportu publicznego, trudności w dostępie do różnorodnych usług publicznych lub ich dublowanie, brak spójności w planowaniu rozwoju terytorialnego oraz trudności dotyczące wielu innych zagadnień wymagających koordynacji i współpracy ponad podziałami administracyjnymi obniżają jakość życia mieszkańców tych obszarów, ale także zmniejszają potencjał rozwojowy i konkurencyjność MOF-ów. W świecie zglobalizowanej gospodarki łączenie sił i współpraca, np. w kreowaniu skutecznej polityki proinwestycyjnej, wydają się konieczne, jeśli marzy się nam dalszy szybki wzrost konkurencyjności, innowacyjności i potencjału naszych miast i regionów.

Karol Janas
kierownik Obserwatorium Polityki Miejskiej IRM

Wojciech Jarczewski
dyrektor IRM

Zarządzanie miejskimi obszarami funkcjonalnymi – cele i zakres raportu

Cele raportu

Zarządzanie obszarami miejskimi, ze szczególnym uwzględnieniem ich szerszego otoczenia wyznaczanego powiązaniami funkcjonalnymi, należy do głównych wątków tematycznych KPM. Jednym z celów wskazanych w KPM jest bowiem „sprawne miasto". Pod tym hasłem kryje się zadanie, jakim jest „tworzenie warunków dla skutecznego, efektywnego i partnerskiego zarządzania rozwojem na obszarach miejskich, w tym w szczególności na obszarach metropolitalnych" (KPM 2015: 12).

Zadaniem niniejszego raportu jest z jednej strony diagnoza stanu współpracy międzysamorządowej nawiązywanej w celu lepszego zarządzania rozwojem MOF-ów oraz sposobu wykorzystywania narzędzi i stosowania rozwiązań mających za zadanie stymulowanie i intensyfikowanie takiej współpracy, a z drugiej – rekomendowanie kierunków działania i konkretnych rozwiązań na podstawie wyników przeprowadzonych badań.

Cel ten chcemy osiągnąć poprzez cele szczegółowe, które zostały postawione przed zespołem badawczym. Należą do nich:

- określenie zakresu i wskazanie dominujących pól tematycznych oraz form i intensywności współpracy między miastami/obszarami rdzeniowymi a strefą zewnętrzną MOF-ów miast wojewódzkich;
- ocena stopnia integracji MOF-ów ośrodków wojewódzkich przez pryzmat dostępności i spójności jednej z podstawowych usług publicznych, jaką jest rozwój zbiorowego transportu publicznego;
- określenie, w jaki sposób definiowane są wspólne potrzeby, zarówno przez pryzmat ostatecznego terytorialnego zakresu współdziałania w ramach zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT) w odniesieniu do faktycznych powiązań funkcjonalnych, jak i z perspektywy struktury tematycznej projektów, które zostały wstępnie zaplanowane do realizacji w ramach projektów strategii ZIT;
- rozpoznanie szerszych uwarunkowań współpracy międzysamorządowej w MOF-ach, poznanie mechanizmów sprzyjających jej rozwojowi oraz barier utrudniających współdziałanie m.in. poprzez analizę efektów realizacji trzech projektów dotacyjnych, dotyczących zintegrowanego zarządzania MOF-ami (cz. III „Spojrzenie w głąb").

Problematyka raportu

Problem z zarządzaniem MOF-ami wynika w głównej mierze z niedopasowania nie tylko terytorialnej organizacji administracyjnej, ale i – szerzej – istniejących struktur społeczno-przestrzennych do dynamicznie zmieniających się powiązań funkcjonalnych między miastami centralnymi a ich otoczeniem. Wydaje się, że rozwiązanie jest na wyciągnięcie ręki, ponieważ wystarczyłoby zmienić granice administracyjne tak, aby lepiej odpowiadały zasięgowi MOF-ów. W praktyce jednak okazuje się, że takie działanie napotyka wiele trudności. Profesor Hubert Izdebski (2010), współtwórca reformy samorządowej, podkreślał, że właściwe zarządzanie obszarami funkcjonalnymi dużych aglomeracji miejskich należy do największych i najtrudniejszych wyzwań, jakie stoją przed polską administracją publiczną. Niestety żadna z dotychczasowych reform administracyjnych jeszcze się z nim nie zmierzyła.

O złożoności zagadnienia świadczyć może również fakt, że wypracowanie optymalnego rozwiązania w celu sprawnego i efektywnego zarządzania MOF-ami jest już od kilku dekad przedmiotem nieustającej debaty w całej Europie, ale i poza naszym kontynentem (Kaczmarek 2005; Kaczmarek, Mikuła 2007; Lackowska 2009).

Problemem jest już sama delimitacja owych regionów węzłowych, które nie mają ostrych granic, a zasięg i intensywność powiązań różnią się w zależności od ich typu, ale zmieniają się również w czasie. Tymczasem struktury społeczno-przestrzenne są strukturami długiego trwania i za wszelką cenę dążą do zachowania swej podmiotowości; walczą o prawo do samorządności, bojąc się utraty swojej lokalnej tożsamości. Skądinąd zbyt daleko posunięta centralizacja zarządzania w przypadku dużych i złożonych organizmów miejskich również ma swoje wady i może prowadzić do niezrównoważonego rozwoju w oderwaniu od realnych potrzeb mieszkańców oraz kształtować coraz większe nierówności wewnątrz obszarów miejskich (Sellers, Hoffmann-Martinot 2008), nade wszystko zaś negatywnie wpływa na samorządność i ogranicza realny wpływ mieszkańców na to, w jaki sposób miasto jest zarządzane (Devas 2005).

Problemem jest już sama delimitacja owych regionów węzłowych, które nie mają ostrych granic, a zasięg i intensywność powiązań różnią się w zależności od ich typu, ale zmieniają się również w czasie.

Stąd wynika przyjęte w KPM założenie, że do poprawy jakości zarządzania MOF-ami należy zasadniczo dążyć poprzez tworzenie odpowiednich warunków i wspieranie dobrowolnych form współpracy między jednostkami administracji terytorialnej tworzącymi dany MOF, jak i współpracy pionowej – pomiędzy różnymi szczeblami administracji terytorialnej. Cele współpracy to przede wszystkim lepsza alokacja zasobów oraz większa dostępność i wyższa jakość usług publicznych, a tym samym podniesienie jakości życia mieszkańców oraz zwiększenie konkurencyjności i wzmocnienie potencjału rozwojowego MOF-ów rozumianych jako funkcjonalna całość.

W Polsce debata metropolitalna rozpoczęła się nieco później niż w krajach Europy Zachodniej, jednak dynamiczny rozwój wielu ośrodków miejskich w ostatnich dwóch dekadach sprawił, że również u nas pojawiły się palące wyzwania związane z koordynacją rozwoju oraz wzmocnieniem współpracy między aglomeracjami rdzeniowymi i ich otoczeniem. Do problemów tych w pierwszej kolejności należy zaliczyć niekontrolowany proces rozlewania się miast prowadzący do niezrównoważonego rozwoju przestrzennego, generującego wysokie koszty ekonomiczne i środowiskowe (Walker 1981; Lisowski, Grochowski 2009; Kowalewski i in. 2013). Za intensywną suburbanizacją nie nadąża rozwój infrastruktury, problemem staje się też nieoptymalna realizacja usług publicznych, w szczególności w zakresie transportu publicznego. Potrzeba sprawnego zarządzania i współpracy w MOF-ach uwidacznia się także w dziedzinie gospodarki. Miasta stanowią magnes przyciągający nowe, duże inwestycje, ale w większości przypadków nie mają już wystarczająco miejsca do ich lokalizacji (Jarczewski 2012). Oczywiste jest, że współpraca na tym polu z gminami w MOF-ie może przynieść wymierne korzyści dla mieszkańców całego obszaru miejskiego, jak i regionu. Jednak rozwój ściślejszej współpracy hamowany jest często z obawy przed nierównomiernym rozkładem obciążeń i niesprawiedliwą redystrybucją korzyści w obrębie całego obszaru (Lackowska 2009). Gminy znajdujące się w zewnętrznej strefie MOF-u oskarżane są często o „jazdę na gapę" – czerpią korzyści z lokalizacji w bliskości silnego ośrodka miejskiego, przyciągają nowych mieszkańców i inwestycje, ale nie partycypują w kosztach, jakie miasto centralne ponosi z tytułu obsługi rosnących migracji wahadłowych. Mniejsze miasta i gminy wiejskie znajdujące się w zasięgu funkcjonalnych powiązań z większym ośrodkiem boją się z kolei zdominowania przez miasto i narzucania rozwiązań, które nie będą w interesie lokalnej społeczności.

Dylematy te znajdują również oddźwięk w dyskusjach na temat szerszych koncepcji rozwoju przestrzennego kraju. Dążeniom do rozwiązania problemu spójnego zarządzania MOF-ami, a w szczególności obszarami wokół ośrodków metropolitalnych towarzyszą obawy,

że te ostatnie uzyskają dodatkowe wsparcie i będą faworyzowane kosztem obszarów pozametropolitalnych i mniejszych ośrodków miejskich. Każda próba wskazania obszarów, które miałyby uzyskać oficjalny status ośrodków metropolitalnych, na nowo rozpala debatę polityczną.

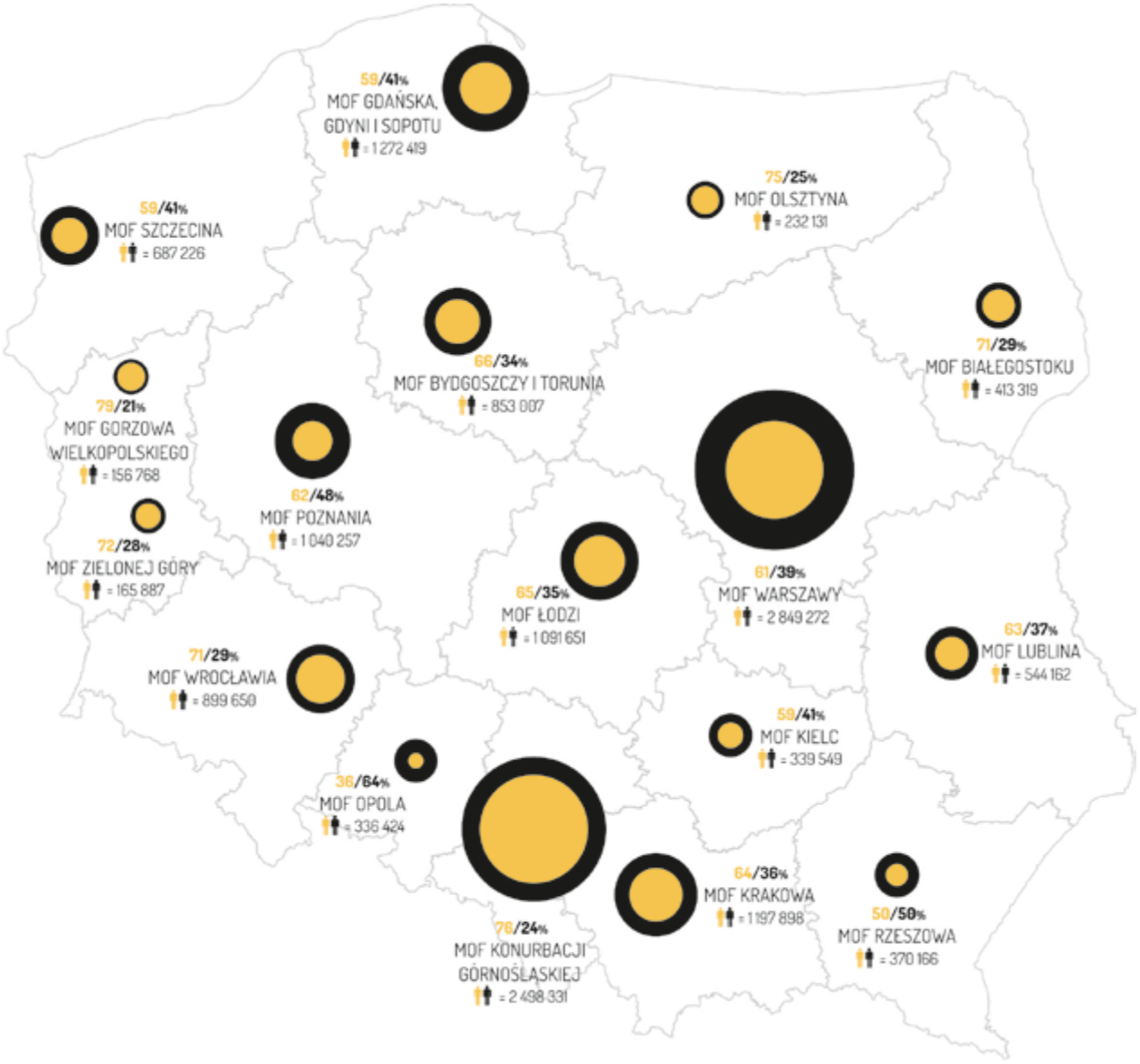
Jedną z najdalej posuniętych prób stworzenia nowych mechanizmów współpracy i zarządzania obszarami metropolitalnymi było przyjęcie *Ustawy o związkach metropolitalnych z dnia 9 października 2015 r.*, która w praktyce nie weszła jednak w życie z uwagi na brak stosownych rozporządzeń, liczne zastrzeżenia natury formalno-prawnej (Korczak 2015) oraz zmianę ogólnych założeń co do koncepcji polityki rozwoju regionalnego. Na specjalne życzenie władz miast konurbacji górnośląskiej, które od dawna usilnie zabiegały o stworzenie nowych ram prawnych umożliwiających im ściślejszą współpracę metropolitalną, w kwietniu 2017 roku wszedł w życie projekt nowej ustawy metropolitalnej – tylko dla obszaru konurbacji. Za jej przyjęciem głosowali niemal wszyscy posłowie, co również wskazuje na dostrzeżenie realności problemu zarządzania tak złożonym organizmem, jakim jest konurbacja górnośląska.

Wybór i delimitacja MOF-ów

Przystępując do prac nad koncepcją raportu dotyczącego zarządzania obszarami funkcjonalnymi miast, stanęliśmy przed nie lada wyzwaniem, bo choć obszary te istnieją w rzeczywistości, a problemy związane z ich funkcjonowaniem dotykają na co dzień mieszkańców wielu aglomeracji, to trudność pojawia się już przy próbie ich jednoznacznego wskazania, a co dopiero szczegółowej delimitacji. Na gruncie teoretycznym prób takich zresztą podejmowano już wiele. Naszym celem nie jest jednak ani przedłużanie debaty, ani rozsądzanie, które podejście jest właściwsze. Krajowa *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (2011; dalej KPZK) wskazuje, że obszary funkcjonalne posiadają zarówno duże miasta, jak i ośrodki regionalne, subregionalne, a nawet lokalne, choć oczywiście różnią się one znacząco z uwagi na zasięg, siłę i różnorodność powiązań. W KPZK postuluje się obligatoryjną delimitację obszarów metropolitalnych w ramach planów zagospodarowania przestrzennego województw dla wszystkich ośrodków wojewódzkich, jednocześnie zaznaczając, że jedynie dziesięć z nich uznać można za ośrodki metropolitalne o znaczeniu krajowym. Ponieważ w czasie przygotowywania koncepcji raportu w życie weszła wspomniana ustawa o związkach metropolitalnych, w której miasta będące siedzibą wojewody lub sejmiku województwa wskazane zostały jako centra potencjalnych obszarów metropolitalnych, przyjęto, że w ramach niniejszego raportu monitoring zarządzania MOF-ami dotyczyć będzie 18 ośrodków (rys. 1).

Jedną z najdalej posuniętych prób stworzenia nowych mechanizmów współpracy i zarządzania obszarami metropolitalnymi było przyjęcie *Ustawy o związkach metropolitalnych z dnia 9 października 2015 r.*

Ponieważ nie wszystkie obszary zostały wyznaczone w planach zagospodarowania przestrzennego województw, a ponadto metody delimitacji były bardzo niejednorodne, postanowiono przyjąć za punkt odniesienia sumę delimitacji eksperckiej wykonanej dla wszystkich 18 ośrodków przez Przemysława Śleszyńskiego (2012) na zlecenie ówczesnego Ministerstwa Rozwoju i Infrastruktury oraz zasięgu terytorialnego związków, które powstały na potrzeby wdrażania ZIT-ów (rys. 2). Główną zaletą delimitacji Śleszyńskiego jest wskazanie realnych powiązań i zależności przy zastosowaniu jednolitych kryteriów, natomiast zasięgi ZIT-ów wyznaczają obecnie obszary planowanej współpracy i konkretnych działań na rzecz integracji rozwoju MOF-ów (zob. porównanie delimitacji składowych na rysunku 18, s. 67).

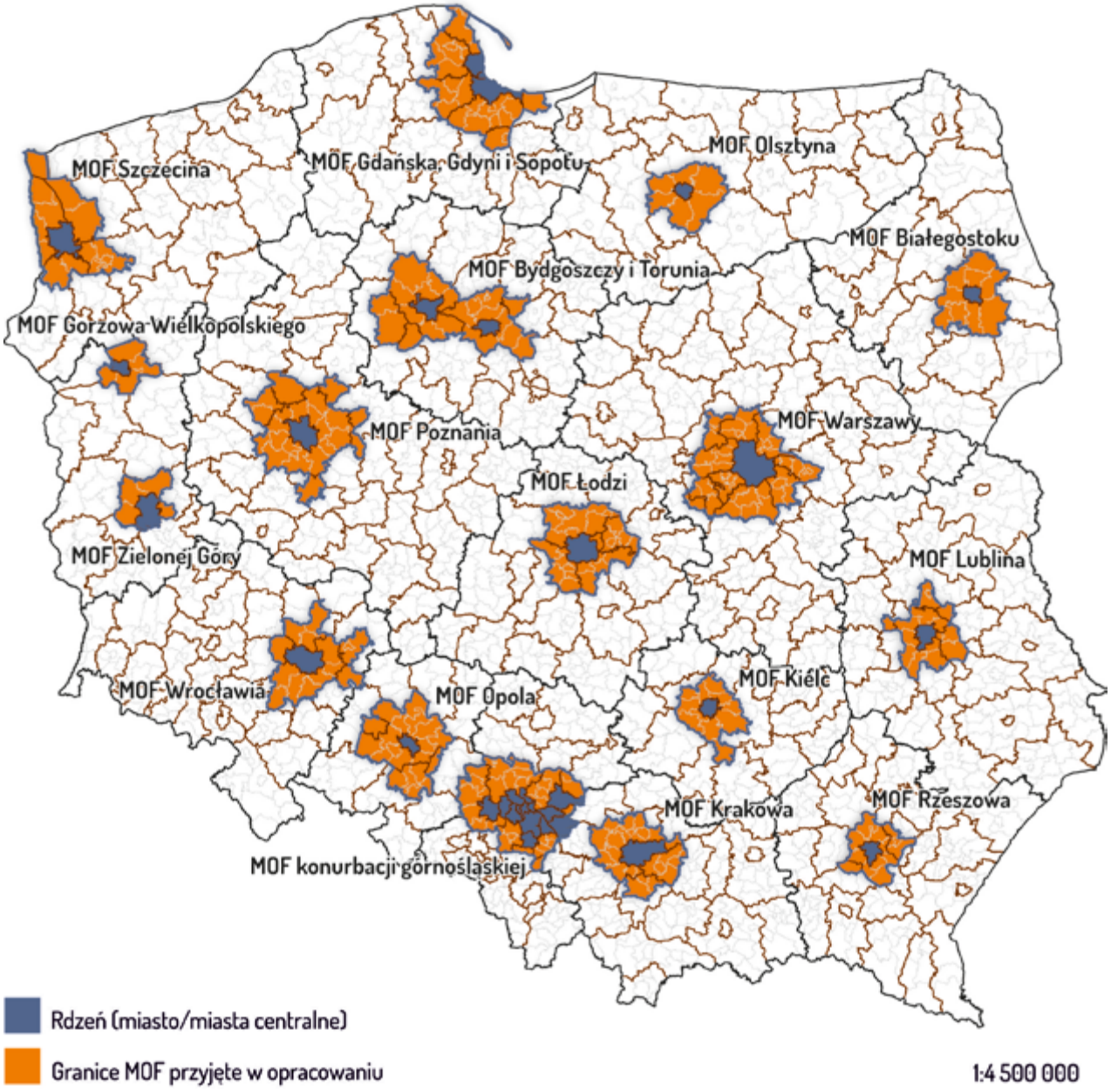


Rys. 1. Miejskie obszary funkcjonalne (MOF-y) ośrodków wojewódzkich – liczba ludności

Struktura raportu

Raport składa się z trzech zasadniczych części. Z uwagi na główny cel raportów przygotowywanych w ramach Obserwatorium Polityki Miejskiej IRM, jakim jest dostarczanie wiedzy użytecznej przy wdrażaniu założeń *Krajowej Polityki Miejskiej* (KPM), to właśnie w części I raportu przedstawiono syntezę wniosków z badań i analiz zawartych w raporcie oraz wynikające z nich rekomendacje do optymalizacji polityki miejskiej na poziomie krajowym (rząd) oraz samorządowym (miasta i samorządy wojewódzkie), jak również wskazówki dla ekspertów i naukowców związane z potrzebą dalszych badań. Wyniki przeprowadzonych badań, same analizy, a także bardziej szczegółowe wnioski zostały zawarte w dwóch kolejnych częściach opracowania.

Część II raportu to monitoring procesów związanych z zarządzaniem obszarami miejskimi. Przyjęto założenie, że oceny zarządzania w MOF-ach możemy dokonać pośrednio, m.in. analizując intensywność i rezultaty współpracy międzysamorządowej, ale również stopień rozwoju i integracji jednej z kluczowych usług w MOF-ach, jaką jest transport publiczny. Wskaźniki wykorzystane w niniejszym raporcie pozwalają zatem po-



Rys. 2. Miejskie obszary funkcjonalne (MOF-y) ośrodków wojewódzkich z uwzględnieniem obszaru rdzenia i strefy zewnętrznej

średnio scharakteryzować stan zarządzania MOF-ami ośrodków wojewódzkich. Ich celem nie jest jednak ukazanie pełnego i wszechstronnego obrazu badanego zagadnienia, ale stworzenie pewnych ram odniesienia do monitorowania jego zmienności w przyszłości, a tym samym dostarczenie rzetelnej informacji, która będzie pomocna w podejmowaniu decyzji i kształtowaniu polityki miejskiej w tym obszarze tematycznym. Ponieważ jest to pierwszy raport na ten temat, prezentowane wskaźniki pokazują punkt wyjścia i służą raczej diagnozie stanu. Dopiero w kolejnych raportach możliwe będzie ukazanie zmian w badanym obszarze tematycznym.

Najobszerniejsza, III część raportu zawiera badania i analizy, których zadaniem jest przybliżenie wybranych zagadnień związanych z zarządzaniem obszarami miejskimi, szczególnie naszym zdaniem aktualnych. W pierwszym raporcie chcemy przyjrzeć się bliżej problemowi współpracy międzysamorządowej, któ-

ra w sytuacji braku systemowych rozwiązań jest jedyną dostępną formą umożliwiającą zarządzanie MOF-ami w sposób bardziej zintegrowany i całościowy. Dlatego postanowiliśmy zbadać rezultaty trzech projektów realizowanych w latach 2007–2014, których głównym celem było zainicjowanie współpracy między samorządami w obrębie MOF-ów. Były to:

1. Konkurs dotacji na działania wspierające jednostki samorządu terytorialnego (JST) w zakresie planowania współpracy w MOF-ach (edycja I i II) w ramach programu operacyjnego „Pomoc techniczna 2007–2013" (dalej: MOF I i II).
2. Konkurs „Rozwój miast poprzez wzmocnienie kompetencji jednostek samorządu terytorialnego, dialog społeczny oraz współpracę z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego", dofinansowany ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego oraz Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009–2014: Fundusze na rozwój miast i regionów (dalej: EOG).
3. Konkurs dla JST oraz zrzeszeń JST na działania wspierające podnoszenie dostępności, jakości i efektywności usług publicznych, realizowany w ramach programu operacyjnego „Pomoc techniczna 2007–2013" (dalej: JUP).

Szczegółowa analiza produktów powstałych w ramach powyższych projektów i wnioski płynące z badania osób nimi zarządzających zostały poprzedzone bardziej ogólną analizą uwarunkowań funkcjonowania partnerstw międzysamorządowych w Polsce, przygotowaną w oparciu o badania przeprowadzone przez Pracownię Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia" oraz analizę istniejącego otoczenia prawnego dla współpracy międzysamorządowej opracowaną na zlecenie Związku Miast Polskich.

Niniejszy raport, podobnie jak pozostałe dziesięć raportów tematycznych Obserwatorium, planowany jest jako przedsięwzięcie cykliczne. Regularnie prowadzone badania pozwolą na monitorowanie i ocenę zmian w zakresie zintegrowanego zarządzania rozwojem MOF-ów w Polsce, jak również bliższe przyjrzenie się wybranym zagadnieniom związanym ze sprawnym funkcjonowaniem tych – kluczowych dla rozwoju całego kraju – obszarów.

WNIOSKI I REKOMENDACJE

1

Nie mylił się profesor Hubert Izdebski, diagnozując problem zarządzania w obszarach funkcjonalnych dużych aglomeracji miejskich jako jedno z największych i najtrudniejszych wyzwań stojących przed polską administracją publiczną (Izdebski 2010). Elementy dyskusji nad kształtem i sposobem zarządzania obszarami o charakterze metropolitalnym obecne były już na etapie tworzenia nowego systemu samorządowego w Polsce. Niemniej problem ten nie był jeszcze tak dotkliwy i palący jak obecnie.

Nadrzędnymi celami były decentralizacja administracji i upodmiotowienie władz lokalnych. W efekcie działań powstała m.in. tzw. pierwsza ustawa warszawska, na mocy której dokonano decentralizacji również na poziomie wewnątrzmiejskim, dzieląc miasto na zbiór autonomicznych gmin. Z czasem okazało się, że z założenia słuszna idea oddania władzy lokalnym wspólnotom doprowadziła do chaosu organizacyjnego i wielu problemów decyzyjnych uniemożliwiających w praktyce efektywne zarządzanie miastem jako funkcjonalną całością. Kolejne ustawy regulujące ustrój administracyjny stolicy zmierzały w kierunku większej centralizacji – poszukiwano kompromisu między tym, co dobre dla lokalnych wspólnot wewnątrzmiejskich, a tym, co dobre dla miasta rozumianego jako całość (Rychlewska 2009).

W nieco szerszej perspektywie problem nieprzystawania granic administracyjnych do zasięgu realnych powiązań funkcjonalnych dotyczy dziś również MOF-ów. Skala tych problemów jest wprost proporcjonalna do wielkości ośrodka rdzeniowego i siły jego oddziaływania. Przez szybki rozwój dużych miast i pojawienie się zjawisk typowych dla ośrodków rozwijających się w warunkach wolnorynkowych, w szczególności intensyfikacji zjawiska suburbanizacji wraz z jego uzewnętrznieniem przestrzennym w postaci rozlewającego się miasta (*urban sprawl*), zostały uwypuklone wszystkie bolączki związane z fragmentacją administracyjną i brakiem zintegrowanego zarządzania w obszarach silnie powiązanych funkcjonalnie wokół dużych ośrodków miejskich.

Problemy jeszcze się zaostrzyły w związku z brakiem doświadczenia polskich samorządów w kooperacji międzysamorządowej przy jednoczesnym słabym oprzyrządowaniu prawnym takiej współpracy. Za niesprzyjające uznać można również wskazywane przez wielu badaczy uwarunkowania społeczno-kulturowe, których pochodną są niski poziom kapitału społecznego, brak szerszego rozumienia interesu publicznego i niski poziom zaufania zarówno w relacjach społecznych, jak i między obywatelami a instytucjami publicznymi (Nowak 1979; Czapiński 2006; Nowakowski 2008; Mularska-Kucharek 2011).

Niewątpliwie budowa społeczeństwa obywatelskiego jest długotrwałym procesem, niemniej argument o niskim kapitale społecznym i wynikającym z niego braku umiejętności współpracy jest nadużywany (zob. Pawlak 2015), a bywa, że służy jako usprawiedliwienie zaniechania działań animujących taką współpracę. **Uwarunkowania społeczno-kulturowe niewątpliwie mają wpływ na organizację życia społecznego, gdyż potęgują trudności w zarządzaniu złożonymi systemami terytorialnymi opartymi na dobrowolnej współpracy, ale błędem byłoby przyjęcie fatalistycznego założenia, że jest to trwała tendencja.**

To właśnie dobra polityka miejska, obecna na wszystkich szczeblach władzy, powinna ułatwiać i stymulować przełamywanie negatywnych determinant. Sprawne zarządzanie obszarami miejskimi oraz intensyfikacja współpracy międzysamorządowej w MOF-ach należą do podstawowych celów *Krajowej Polityki Miejskiej 2023* (dalej KPM), a o dążeniu do ich osiągnięcia świadczy szereg działań podjętych przez władze centralne, regionalne i samorządowe w ostatnich latach. Podsumowanie prac znalazło się m.in. w *Białej księdze obszarów metropolitalnych* (*Biała księga*... 2013).

Celem niniejszego raportu jest z jednej strony dokonanie diagnozy stopnia współpracy międzysamorządowej nawiązywanej, aby lepiej zarządzać rozwojem miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF-ów), oraz tego,

w jaki sposób wykorzystywane są narzędzia i rozwiązania mające za zadanie stymulowanie i intensyfikowanie takiej współpracy; z drugiej strony – rekomendowanie kierunków działania i konkretnych rozwiązań na podstawie wyników przeprowadzonych badań. Rekomendacje chcemy kierować w szczególności do trzech grup odbiorców:

– samorządów lokalnych i regionalnych, czyli miast oraz gmin położonych w zasięgu funkcjonalnego oddziaływania dużych ośrodków miejskich, a także samorządów regionalnych, które nie tylko mają wpływ na kształtowanie polityki miejskiej poprzez ustalanie priorytetów i zasad wdrażania określonych rozwiązań, m.in. w ramach regionalnych programów operacyjnych (RPO), ale są również ważnym graczem w procesie koordynowania współpracy i zarządzania MOF-ami;
– rządu oraz innych instytucji centralnych, które mają wpływ na programowanie opisane w KPM oraz kształtowanie szerszych uwarunkowań prawnych i organizacyjnych;
– ekspertów i naukowców, gdyż nasze badania siłą rzeczy obejmują jedynie fragment badanej rzeczywistości – w ich trakcie identyfikujemy liczne potrzeby i problemy badawcze, a wskazując je, chcemy włączyć szersze grono badaczy w proces merytorycznego wsparcia działań wynikających z KPM.

Wnioski dla samorządów

Zarządzanie miejskimi obszarami funkcjonalnymi w Polsce oparte na współpracy może się udać i mamy tego przykłady – korzystajmy z dobrych doświadczeń polskich miast.

Mimo iż wnioski płynące z badań prowadzonych w ramach niniejszego raportu wskazują zasadniczo na brak efektywnego systemu zarządzania w MOF-ach i – ogólnie rzecz biorąc – niski poziom współpracy międzysamorządowej, to jednocześnie dostrzeżono również wiele pozytywnych działań w tym zakresie.

Można wskazać w Polsce takie ośrodki, których działania zdecydowanie przeczą tezie o niemożności zarządzania opartego na współpracy. Nie oznacza to oczywiście, że sytuacja jest idealna – również liderzy współpracy mają jeszcze wiele do zrobienia i poprawienia, ale działania, które podjęli, wydają się jednak iść zasadniczo w dobrym kierunku.

Nasze badania pokazują, że wysiłek włożony przez samorządy w oddolne budowanie sieci współpracy na rzecz integracji zarządzania w MOF-ach zdecydowanie się opłacił. To właśnie ośrodki, które taką współpracę zainicjowały wcześniej, najlepiej potrafią korzystać z narzędzi i zachęt do rozwoju i pogłębiania współpracy, oferowanych w ramach polityki unijnej i rządowej.

Poniżej zaprezentowano kilka godnych naśladowania przykładów.

Poznań – wytrwałość i *know-how*

Wśród ośrodków wojewódzkich prym, jeśli chodzi o współpracę na rzecz zintegrowanego zarządzania rozwojem MOF-u, wiedzie niewątpliwie Poznań, posiadający najbardziej rozwinięte i ugruntowane struktury dobrowolnej i oddolnie zawiązywanej współpracy w ramach Stowarzyszenia Metropolia Poznań (SMP).
Do cech wyróżniających współpracę w MOF-ie Poznania należą m.in.:

– ewolucyjny rozwój, stopniowe zacieśnianie i formalizowanie współpracy (ściślejsza kooperacja gmin rozpoczęła się od nieformalnej platformy współpracy międzysamorządowej – Rady Aglomeracyjnej, a dopiero po wypracowaniu strategii rozwoju dla całego obszaru objętego porozumieniem zdecydowano się na sformalizowanie współpracy i jej zintensyfikowanie w ramach stowarzyszenia międzygminnego);
– jasne określenie strategicznej wizji rozwoju obszaru i jej sprecyzowanie poprzez wybór priorytetowych działań do realizacji w określonym horyzoncie czasowym;
– podejście władz miasta centralnego, które jest silnym liderem współpracy, ale szanującym autonomię pozostałych członków stowarzyszenia;

- innowacyjny mechanizm decyzyjny – kadencyjni członkowie zarządu Stowarzyszenia podejmują osobistą odpowiedzialność za konkretne działania w ramach obowiązującej strategii, a stałymi członkami zarządu są urzędujący prezydent Poznania (prezes) oraz starosta poznański (jeden z dwóch wiceprezesów);
- ciągła diagnoza stanu i potrzeb rozwojowych obszaru dzięki intensywnej współpracy ze środowiskiem akademickim Poznania, w tym z Centrum Badań Metropolitalnych;
- ukierunkowanie na koordynację zarządzania, nie na uwspólnianie wykonywania zadań publicznych;
- stabilne i trwałe partnerstwo – głównym kryterium (poza wolą współpracy) przy ustalaniu składu podmiotowego i zasięgu terytorialnego SMP była intensywność powiązań funkcjonalnych; strategia zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT) została dopasowana do składu zawiązanego wcześniej Stowarzyszenia.

Szczecin – współpraca wszerz, wzwyż i poza granicami

Na szczególną uwagę zasługuje również ośrodek szczeciński, który w ramach Stowarzyszenia Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego (SSOM) nie tylko doprowadził do objęcia sieciową współpracą wszystkich gmin położonych w obszarze intensywnych powiązań funkcjonalnych, ale też do wymiaru horyzontalnego współpracy dodał wymiar wertykalny, czyniąc członkiem Stowarzyszenia województwo zachodniopomorskie i powiat policki. Współpracę międzysamorządową w Szczecińskim Obszarze Metropolitalnym wyróżniają takie elementy, jak:

- aktywny udział samorządu wojewódzkiego (od początku zaistnienia sformalizowanej współpracy w 2004 roku) w pracach Samorządowego Stowarzyszenia Współpracy Regionalnej;
- uznanie przez województwo zachodniopomorskie zarządzania obszarem metropolitalnym za priorytet w ramach regionalnego programu operacyjnego (RPO) 2007–2013 (jako jeden z dwóch w Polsce);
- zrozumienie znaczenia środowiska akademickiego (fundacja „Gryf", zespół badawczy „Integracja") dla zidentyfikowania wspólnych celów i uświadomienie podmiotom samorządowym korzyści płynących ze współpracy na rzecz ich osiągania;
- powołanie na potrzeby wdrażania konkretnych projektów roboczego zespołu projektowego, w skład którego wchodzi jeden przedstawiciel każdego z członków SSOM-u (zespół funkcjonuje równolegle z regularnymi strukturami Stowarzyszenia – zarządem i komisją, a jego zadaniem jest katalizowanie partnerstwa przy realizacji projektów między miastem centralnym a gminami położonymi w strefie zewnętrznej);
- współpraca samorządów należących do SSOM-u z niemieckimi gminami przygranicznymi w ramach Euroregionu Pomerania, wynikająca również z silnych powiązań funkcjonalnych, gdyż niemieckie tereny przygraniczne, z uwagi m.in. na niższe ceny nieruchomości, przyciągają nowych mieszkańców z obszaru metropolitalnego Szczecina (wielu z nich dojeżdża codziennie do pracy po polskiej stronie – bardzo intensywna współpraca występuje między Świnoujściem a niemieckim Heringsdorfem, choć nie jest ona sformalizowana).

Trójmiasto – współpraca! Mimo wszystko... i dzięki ZIT-owi

Debata o potrzebie współpracy w trójmiejskim obszarze metropolitalnym należy niewątpliwie do jednych z najżywszych – dyskusje są nie tylko prowadzone w wąskich gronach ekspertów i decydentów, ale także budzą duże

zainteresowanie i emocje opinii publicznej. Efektywność współpracy i trudności w jej sformalizowaniu „od zawsze" związane były z konkurencją dwóch największych miast – Gdańska i Gdyni. Owa konkurencja znalazła wyraz również w powołaniu dwóch odrębnych struktur współpracy metropolitalnej: Stowarzyszenia Gdański Obszar Metropolitalny powołanego z inicjatywy prezydenta Gdańska oraz Metropolitalnego Forum Wójtów, Burmistrzów i Prezydentów NORDA powstałego z inicjatywy prezydenta Gdyni.

Ostatecznie katalizatorem, który umożliwił przełamanie impasu, była implementacja ZIT-u. Najpierw udało się nawiązać porozumienie na rzecz realizacji ZIT-u (udział wszystkich miast rdzeniowych był wymogiem formalnym), jednak ostatecznie osiągnięto sukces, powołując do życia Stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk–Gdynia–Sopot (SOMG-G-S); przystąpiono też do opracowania wspólnej strategii rozwoju do roku 2030. Analizując przypadek zawiązywania współpracy w trójmiejskim MOF-ie, wyróżnić można kilka charakterystycznych elementów:

– plany związane z implementacją ZIT-u oraz determinacja i koncyliacyjne nastawienie władz Sopotu pozwoliły na wypracowanie ostatecznego porozumienia między miastami rdzeniowymi i zawiązanie Stowarzyszenia Obszar Metropolitalny Gdańsk–Gdynia–Sopot;
– na podjęcie ostatecznej decyzji o ściślejszej współpracy w ramach jednego stowarzyszenia wpływ niewątpliwie miała presja społeczna mieszkańców oraz sektora biznesowego działającego w trójmiejskim MOF-ie, której przejawem były m.in. opublikowany w 2005 roku *Manifest Trójmiejski* i zawiązany w jego następstwie Społeczny Komitet na rzecz Metropolii Trójmiejskiej, z udziałem przedstawicieli elit naukowych i biznesu, oraz cykl debat w lokalnych mediach pod hasłem „3Majmy się razem – Metropolia Trójmiasto";
– skład Stowarzyszenia jest szeroki: 49 gmin (w tym 21 miast) oraz 8 powiatów – pomimo znacznego rozszerzenia zasięgu ZIT-u w stosunku do wytycznych ministerialnych projekty planowane wstępnie do realizacji w ramach przygotowanej strategii posiadają dosyć wysoki potencjał integrujący oraz znaczący potencjał wpływu na funkcjonowanie całego obszaru;
– najwyższą władzą Stowarzyszenia jest Walne Zebranie Członków, w którego skład wchodzą wszystkie jednostki samorządowe zrzeszone w Stowarzyszeniu, reprezentowane przez swoich przedstawicieli, a każdy z nich, niezależnie od wielkości reprezentowanego podmiotu, dysponuje jednym głosem; ponadto Stowarzyszenie posiada zarząd, którego prezesem jest prezydent Gdańska, natomiast stanowiska wiceprezesów piastują prezydenci Gdyni i Sopotu.

Silesia – skazani na współpracę

Miasta konurbacji górnośląskiej z uwagi na bardzo ścisłe związki funkcjonalne mają najdłuższą tradycję współpracy, która rozpoczęła się od powołania do życia w 1991 roku Komunikacyjnego Związku Komunalnego Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego (KZK GOP). Dziś do związku należy 29 gmin – zarówno miasta rdzenia, jak i samorządy gmin położonych w strefie zewnętrznej MOF-u.

Szersza tematycznie współpraca prowadzona jest natomiast w ramach powstałego w 2007 roku Górnośląskiego Związku Metropolitalnego (GZM), promującego się pod marką Metropolia Silesia. Związek zrzesza jednak tylko 14 miast na prawach powiatu wchodzących w skład rdzenia MOF-u. Wymuszona prawem homogeniczność związku i brak możliwości zrzeszania w ramach związku jednostek samorządu terytorialnego (JST) różnego szczebla to główne wady tej formy współpracy międzysamorządowej, ale niestety nie jedyne. Doświadczenia GZM-u wskazują na wiele innych ograniczeń lub utrudnień, dlatego właśnie miasta w nim zrzeszone najsilniej lobbowały za wprowadzeniem w ramach ustawy

metropolitalnej nowych, kompleksowych rozwiązań ułatwiających współpracę.

Dzięki determinacji członków GZM-u MOF konurbacji górnośląskiej doczekał się specjalnego projektu ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim, choć podobne rozwiązania zaproponowane dla wszystkich ośrodków wojewódzkich w ramach przyjętej w styczniu 2016 roku ustawy o związkach metropolitalnych zostały przez rząd zablokowane. Specustawa dla Śląska ma w zamyśle ustawodawcy stanowić rozwiązanie pilotażowe. Jedną z największych zalet projektowanego związku będzie możliwość nie tylko jego powiększenia, ale również zapewnienia źródła finansowania jego działalności z tytułu 5% wpływów z podatku PIT osób zamieszkałych na jego terenie oraz składek przekazywanych przez zrzeszone w nim podmioty.

Przedstawione wyżej cztery MOF-y, w których obserwujemy oddolny proces integracji, z pewnością nie wyczerpują listy dobrych przykładów w tym zakresie. Nie możemy też jeszcze jednoznacznie stwierdzić, czy proces ten zakończy się pełnym sukcesem. Niemniej m.in. w oparciu o zaprezentowane przykłady oraz szereg innych obserwacji poczynionych w trakcie przygotowywania niniejszego raportu możemy się pokusić o sformułowanie szeregu rekomendacji dla polskich samorządów, których dotyczy kwestia współpracy i zarządzania w MOF-ach.

Rekomendacje dla samorządów

1. **Wola współpracy i szerokie wsparcie.** Aby współpracować, trzeba tego chcieć – aby chcieć, trzeba widzieć korzyści. Zawiązanie współpracy będzie łatwiejsze, jeśli zostanie poprzedzone solidną diagnozą pokazującą bilans zysków i strat wynikających ze ściślejszej współpracy samorządów, wskazującą realne problemy, które będzie można rozwiązać dzięki współpracy. Nie bez znaczenia są też budowa koalicji na rzecz współpracy i pozyskanie nie tylko politycznego, ale również społecznego poparcia dla idei bliższej współpracy.
2. **Lider – mądre przywództwo.** W ośrodkach monocentrycznych to miasto centralne musi wziąć na siebie rolę lidera współpracy. Należy jednak pamiętać, że nadmierne dysproporcje w potencjale między ośrodkiem rdzeniowym a gminami leżącymi w strefie zewnętrznej MOF-u nie ułatwiają budowania relacji partnerskich. W tej sytuacji rolę gwaranta zachowania równowagi i podmiotu usprawniającego współpracę może odgrywać samorząd regionalny (jak w przypadku SSOM-u) lub należy uzgodnić wewnętrzne mechanizmy zarządzania współpracą, które będą gwarantowały równość partnerów (jak w przypadku SOMG-G-S i SMP).
3. **Nie od razu Kraków zbudowano... – podejście ewolucyjne.** Efektywna współpraca, która pozwoli nie tylko na rozwiązywanie bieżących problemów, ale także na wspólne dążenie do realizacji strategicznych wizji rozwoju obszaru, wymaga pewnych umiejętności i wytrwałości. Ośrodki, w których współpraca jest na najwyższym poziomie, rozpoczęły ją od zawiązania nieformalnych rad i forów na rzecz współpracy i dopiero z czasem uzgadniały powstanie bardziej sformalizowanych i trwałych struktur współpracy.

   Prawdopodobieństwo sukcesu zwiększa się również, jeśli współpracę rozpocznie się od tematów budzących najmniejsze kontrowersje i przynoszących szybkie i wymierne rezultaty. Pozytywne doświadczenia pozwolą zbudować większe zaufanie i zachęcą do podjęcia kolejnych, większych wyzwań. Jak pokazują niniejsze badania, czynnikiem najsilniej wpływającym na jakość i trwałość współpracy jest... wcześniejsza współpraca.

   Należy jednak uważać, aby argumenty o „konieczności ewolucyjnego rozwoju" czy braku „wystarczającego doświadczenia" nie stały się wymówką i powodem zaniechania wysiłków na rzecz urzeczywistnienia współpracy.
4. **Nic tak nie jednoczy jak wspólne cele.** Wyznaczenie jasnych celów współpracy i sposobów ich osiągania znacznie zwiększa szansę na zbudowanie trwałych struktur współpracy. Współpraca zadaniowa, skoncentrowana jedynie wokół tematu po-

zyskania środków na realizację konkretnych projektów, najprawdopodobniej zaniknie po zakończeniu planowanych zadań. Dlatego tak istotne jest oparcie współpracy na dokumencie strategicznym – aby jednak spełniał on swą funkcję, zawarte w nim cele i drogi dojścia do nich muszą być wypracowane wspólnie i zaakceptowane (zinternalizowane) przez wszystkie podmioty planujące współpracę.

Praktycznie we wszystkich przypadkach ośrodków, które osiągnęły zauważalne postępy w zarządzaniu MOF-ami poprzez współpracę, jej zainicjowanie silnie wspierały środowiska akademickie i eksperckie.

5. **Zaplecze intelektualne i eksperckie.** Praktycznie we wszystkich przypadkach ośrodków, które osiągnęły zauważalne postępy w zarządzaniu MOF-ami poprzez współpracę, jej zainicjowanie silnie wspierały środowiska akademickie i eksperckie. Środowiska te nie tylko stymulowały współpracę i dostarczały argumentów za jej podjęciem, ale również odgrywały ważną rolę w procesie jej planowania i monitorowania. Dość wspomnieć takie instytucje, jak: Centrum Badań Metropolitalnych w Poznaniu, Instytut Rozwoju w Sopocie, Instytut Metropolitalny w Gdańsku czy Instytut Rozwoju Terytorialnego we Wrocławiu. Planując rozwój współpracy, należy zatem zastanowić się nad możliwością nawiązania ściślejszej współpracy z działającą w MOF-ie publiczną instytucją badawczą zajmującą się problematyką rozwoju lokalnego i regionalnego.
6. **Po czynach ich poznacie...** Najlepsze dokumenty strategiczne ani kolejne formalne porozumienia i stowarzyszenia nie gwarantują sukcesu współpracy, jeśli nie zaowocują konkretnymi działaniami i produktami. Przykłady forum współpracy NORDA czy lokalnej, niesformalizowanej współpracy między Świnoujściem a Heringsdorfem pokazują, że realizacja wspólnych przedsięwzięć (np. utworzenie grupy zakupowej energii elektrycznej, wprowadzenie połączenia kolejowego, budowa transgranicznej ścieżki rowerowej czy wspólna promocja na targach turystycznych) nie wymaga nawet istnienia formalnych struktur współpracy.

   Jednak w przypadku większych, bardziej złożonych sieci współpracy – jak SMP, SOMG-G-S czy SSOM – formalizacja współpracy z czasem wydaje się konieczna. Ważne jest jednak, aby w ramach sformalizowanych struktur dobrze zaplanować mechanizmy realizacji zadań i projektów. Wymienione wcześniej ośrodki wypracowały różne rozwiązania, ale także w mniejszych partnerstwach, zawiązanych na potrzeby projektów z programów POPT i EOG, dla usprawnienia wykonywania zadań powoływano koordynatorów i zespoły robocze.
7. **Tożsamość jest ważna.** Jedną z głównych barier w budowaniu efektywnych sieci współpracy w ramach MOF-ów jest obawa przed utratą własnej tożsamości i suwerenności. W ośrodkach policentrycznych lokalne egocentryzmy często skutecznie hamują nawiązanie współpracy (zob.: Gdynia–Gdańsk, Bydgoszcz–Toruń, miasta górnośląskie–miasta zagłębiowskie). W takich wypadkach znaczenie mają również kwestie czysto symboliczne, jak chociażby nazwa planowanego stowarzyszenia. Wówczas to nominalnie silniejszy czy większy partner powinien wykazać się empatią i umożliwić wypracowanie kompromisowego rozwiązania, które podkreśli podmiotowość partnerów (jak np. przemianowanie GOM-u na SOMG-G-S), ale także przyjąć model podejmowania decyzji, który zagwarantuje równość partnerów (zob. punkt 2: „Lider – mądre przywództwo").
8. **Zewnętrzny motywator.** W sytuacji, gdy współpraca jest koniecznością, ale jej wdrożenie przy uwzględnieniu pełnej dobrowolności nie jest wystarczająco efektywne (MOF konurbacji górnośląskiej oraz MOF Bydgoszczy i Torunia), konieczne jest wdrożenie rozwiązań, które ją uskutecznią, przynajmniej

w odniesieniu do najbardziej palących potrzeb, jak np. organizacja transportu publicznego czy walka z zanieczyszczeniami powietrza. W tym wypadku szczególną rolę mają do odegrania samorząd regionalny oraz rząd, do którego należy tworzenie ram prawnych i organizacyjnych sprzyjających współpracy międzysamorządowej na rzecz efektywnego zarządzania MOF-ami, w szczególności ośrodków o charakterze metropolitalnym i regionalnym.

Włączenie samorządu regionalnego na zasadach partnerskich w działania integrujące zarządzanie MOF-ami ośrodków wojewódzkich może również zmniejszyć zagrożenie związane z postrzeganiem tworzących się oddolnie struktur metropolitalnych jako ośrodka konkurencyjnego wobec samorządu regionalnego.

Wnioski dla krajowej polityki miejskiej

Dobrze jest współpracować. Dlaczego więc tak mało współpracujemy i jak to zmienić?

Współpraca, w tym współpraca międzysamorządowa nawiązywana do osiągania wspólnych celów, jest zasadniczo czymś dobrym i pożądanym. Pozwala budować przewagę konkurencyjną, minimalizować koszty dzięki efektom skali, bardziej efektywnie wykorzystywać dostępne zasoby, zwiększać potencjał rozwojowy, integrować system usług publicznych itd. Korzyści można by jeszcze długo wymieniać.

Nasuwa się zatem pytanie: dlaczego współpraca między polskimi samorządami wchodzącymi w skład MOF-ów wygląda tak mizernie? Pytani o to koordynatorzy badanych projektów współpracy najczęściej wskazują na brak dopasowanych do potrzeb regulacji prawnych – te, które funkcjonują w polskim prawie (szerzej opisane w cz. III, rozdz. „Omówienie uwarunkowań prawnych…", s. 156), mają wiele wad, związanych chociażby z czasochłonnością procedowania (jak w przypadku związków międzygminnych) czy z ograniczeniami w budowaniu pionowych struktur współpracy między JST.

Jeśli to samo pytanie zadamy osobom posiadającym inną perspektywę i doświadczenie, w odpowiedziach zostanie wskazana inna główna przyczyna: socjologowie wymienią uwarunkowania społeczne i kulturowe, teoretycy zarządzania publicznego – kulturę organizacyjną, a ci, którzy aktywnie działają na rzecz promowania współpracy międzysamorządowej – brak wiedzy i świadomości korzyści płynących ze współpracy. Do tego można dodać lokalną specyfikę, związaną chociażby z miejscowymi antagonizmami czy konkurencyjnymi układami politycznymi.

Każde z powyższych twierdzeń można starać się argumentować i prawdopodobnie każde jest w większym lub mniejszym stopniu prawdziwe – istnieje wiele przyczyn niskiego poziomu współpracy w MOF-ach w Polsce. Trudno też wskazać, która jest najważniejsza czy w większym stopniu wpływa na ograniczanie współpracy.

Od czego zatem należy zacząć, aby jak najszybciej zmienić ten stan rzeczy? Podpowiedzią może być wynikająca z naszych badań obserwacja, że na konieczność poprawy „oprzyrządowania" współpracy wskazują głównie ci, którzy już współpracują, a przynajmniej podjęli próbę. Najbardziej aktywne ośrodki pod względem rozwoju współpracy wręcz organizują lobbing na rzecz konkretnych rozwiązań (*lex metropolis*). Również ze studium przypadku nieudanej współpracy w obszarze metropolitalnym Wrocławia, zbadanego przez Martę Lackowską (2009), wynika, że to właśnie brak regulacji i zachęt do współpracy doprowadził do wyhamowania i rozpadu zawiązanej wcześniej inicjatywy.

> Współpraca, w tym współpraca międzysamorządowa nawiązywana do osiągania wspólnych celów, jest zasadniczo czymś dobrym i pożądanym.

Mimo rosnącej świadomości potrzeby bardziej skoordynowanego zarządzania MOF-ami dużych ośrodków miejskich nie pojawiały się żadne nowe narzędzia ani rozwiązania systemowe w tym zakresie. Miasta i gminy położone w strefie zewnętrznej MOF-ów były skazane na rozwiązywanie narastających problemów we własnym zakresie i z wykorzystaniem istniejących form współpracy międzysamorządowej, takich jak: porozumienia, stowarzyszenia, związki międzygminne, spółki komunalne itp.

W efekcie współpraca, o ile zaistniała, w zdecydowanej większości przypadków nie miała wymiaru strategicznego, lecz służyła „załatwianiu" najbardziej palących potrzeb – związanych głównie z organizacją transportu publicznego, organizacją usług z zakresu oświaty i pomocy społecznej tudzież komunalnych. Ponadto sformalizowana współpraca między miastami rdzeniowymi a ich zapleczem pozostawała na niskim poziomie, gdyż dominowały wąskie porozumienia bilateralne. Współpraca o charakterze sieciowym należała do rzadkości i szerzej rozwinęła się jedynie w MOF-ach kilku ośrodków wojewódzkich.

Poziom współpracy i integracji MOF-ów jest różny zarówno z uwagi na stopień integracji, jak i charakter relacji między partnerami samorządowymi.

Poziom współpracy i rodzaje problemów, z jakimi mierzą się MOF-y polskich miast, są zróżnicowane. Wskazaliśmy już ośrodki, w których współpraca jest na relatywnie wysokim poziomie i które mogą służyć swoimi doświadczeniami. Odmienne doświadczenia płynące ze współpracy i różne stopnie jej sformalizowania wymagają niewątpliwie zróżnicowanych podejść do wspierania partnerstw z poziomu polityki krajowej. Najlepiej radzące sobie ośrodki domagają się już konkretnych rozwiązań, które pozwoliłyby na silniejszą instytucjonalizację ich współpracy. Z kolei ośrodki, które nie dostrzegają jeszcze potrzeby strategicznego współdziałania, wymagają dodatkowych zachęt, aby możliwe było przełamanie kosztów organizacyjnych i politycznych związanych np. z koniecznością przekazania kompetencji lub funduszy czy obawą przed utratą prestiżu (Swianiewicz 2002).

Istnieje całe spektrum zróżnicowanych doświadczeń w odniesieniu do współpracy międzysamorządowej, ale w MOF-ach ośrodków wojewódzkich można wyróżnić jeszcze dwa odrębne podejścia:

Odklejone metropolie

Za wyjątkowo niepokojące należy uznać, posługując się metaforą wprowadzoną przez Bohdana Jałowieckiego (2000), „odklejenie się" największych ośrodków metropolitalnych – Warszawy i Krakowa – od swoich obszarów funkcjonalnych. Bardzo niski poziom współpracy między tymi ośrodkami rdzeniowymi a miastami i gminami położonymi w strefie zewnętrznej MOF-u i praktycznie brak szerszej współpracy o charakterze sieciowym świadczą o poczuciu samowystarczalności tych miast, które swoje zaplecze funkcjonalne traktują raczej w kategoriach problemów (uszczuplanie bazy podatkowej w wyniku suburbanizacji, generowanie dodatkowych zanieczyszczeń powietrza czy korzystanie przez mieszkańców ościennych gmin z usług publicznych i infrastruktury miasta bez udziału w ich finansowaniu). Jednocześnie w partnerskiej współpracy nie potrafią dostrzec możliwości rozwiązywania tych problemów, tym bardziej nie zauważają dodatkowych korzyści i efektu synergii wynikających ze współpracy w innych dziedzinach, takich jak prowadzenie wspólnej polityki proinwestycyjnej czy obniżanie kosztów usług poprzez wspólne zamówienia.

Zarządzanie przez wchłanianie – skuteczność na krótką metę

Istnieje grupa ośrodków wojewódzkich o mniejszym potencjale ludnościowym i ekonomicznym (Rzeszów, Zielona Góra czy Opole), które problem integracji obszarów powiązanych funkcjonalnie postanowiły rozwiązać nie na drodze współpracy, ale poprzez włączanie sąsiednich gmin lub ich części w swoje granice administracyjne. Na krótką metę takie działanie wydaje się skutecznie rozwiązywać

problem zarządzania, przynajmniej jeśli chodzi o obszar zaanektowany.

Należy jednak zauważyć, że niezależnie od motywacji omawiana praktyka spotyka się z dużym niezadowoleniem społecznym i jest rujnująca dla relacji ośrodka centralnego z gminami znajdującymi się w strefie jego oddziaływania. Zamiast klimatu zaufania pojawiają się strach przed utratą podmiotowości i niechęć do współdziałania z potencjalnym „agresorem". Tendencja do „wchłaniania" swojego obszaru funkcjonalnego raczej nie jest obserwowana w przypadku większych miast. Można by rzec, że miasta przekonane o swojej sile nie dążą do jej nadużywania w relacjach ze słabszymi partnerami.

Doświadczenia płynące z działań wspierających zarządzanie MOF-ami poprzez rozwój współpracy.

Konkursy dotacyjne wspierające budowę partnerstw i rozwój współpracy międzysamorządowej

Jednym z pierwszych kroków podjętych na szczeblu centralnym w celu poprawy współpracy międzysamorządowej w MOF-ach było ogłoszenie konkursów dotacji na wsparcie planowania współpracy w MOF-ach (MOF I i II), rozwój miast poprzez wzmocnienie kompetencji JST, dialog społeczny oraz współpracę z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego (EOG) oraz działania wspierające rozwój i podnoszenie jakości usług publicznych świadczonych przez zrzeszenia JST (JUP).

Ewaluacja rezultatów tych konkursów z jednej strony wskazała czy też potwierdziła szereg słabości związanych ze współpracą między samorządami, z drugiej natomiast dla wielu ośrodków była okazją do nawiązania współpracy i nauczenia się współdziałania przy wykonywaniu konkretnych zadań.

Główna obawa, jaka się pojawia przy tego typu konkursach, dotyczy instrumentalizacji pojęcia partnerstwa i wytworzenia kultury koniunkturalnej współpracy podporządkowanej konkretnym projektom oraz możliwości pozyskania środków finansowych z tego tytułu.

Większość partnerstw międzysamorządowych w Polsce działających w ramach MOF-ów powstała zgodnie z logiką, że projekty tworzą partnerstwa; tymczasem powinno być odwrotnie – to partnerstwa powinny uruchamiać projekty. Niestety partnerstwa zawiązane wokół strategicznych celów i ukierunkowane na długofalowe działanie wciąż można policzyć na palcach jednej ręki.

Projektowy charakter partnerstw oraz ich finansowanie ze środków zewnętrznych sprawiają, że mają one ograniczone możliwości adaptacji do bieżących warunków. Na dłuższą metę taka sytuacja może upośledzać zdolność partnerów do myślenia w kategoriach długofalowej strategii, ale także (jak wynika z badań) obniżać natężenie współpracy między uczestnikami partnerstw i wpływać negatywnie na jej jakość.

Tylko w przypadku nielicznych partnerstw doszło do wypaczenia idei konkursów poprzez opracowanie produktów oddzielnie dla poszczególnych JST lub produktów o bardzo lokalnym potencjale oddziaływania. W zdecydowanej większości wytworzono strategie, dokumenty diagnostyczne i dokumentacje projektowe, które swym zasięgiem obejmowały obszar całego partnerstwa. Tworzenie konkretnych dokumentacji projektowych świadczy ponadto o poważnych zamiarach realizacji planowanych projektów.

Niemniej opinie ⅔ koordynatorów projektów przeprowadzanych w ramach konkursów wskazują, że efekty projektów nie przekładają się bezpośrednio na zwiększenie integracji obszaru czy podniesienie jakości świadczonych usług. Jak to ujął jeden z badanych, „Od samego planowania jeszcze nikomu się nie poprawiło...". To wskazuje na potrzebę pójścia o krok dalej i rozpoczęcia nie tylko wspólnego planowania, ale także wdrażania powstałych planów – we współpracy.

Zintegrowane inwestycje terytorialne

Krokiem w kierunku konkretyzacji działań w ramach współpracy w MOF-ach jest niewątpliwie wdrożenie ZIT-ów – instrumentu mającego na celu zmotywowanie do współpracy poprzez przeznaczenie części środków z funduszy unijnych na prowadzenie wspólnych projektów. Aby zapewnić większą skuteczność instrumentu, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego przygotowało wytyczne do wdrażania ZIT-ów w ramach RPO

województw, w tym ogólne wytyczne dotyczące delimitacji wraz z delimitacją referencyjną MOF-ów ośrodków wojewódzkich.

Pierwszym efektem wprowadzenia ZIT-ów był gwałtowny wzrost stopnia sformalizowanej współpracy w ramach poszczególnych MOF-ów ośrodków wojewódzkich. W niektórych przypadkach jednak obszary współpracy zostały nienaturalnie powiększone w stosunku do delimitacji referencyjnej, co może sugerować koniunkturalne podejście do ZIT-ów – aby jak najwięcej gmin w województwie mogło „załapać się" na finansowanie z tej osi priorytetowej RPO.

Wstępna analiza projektów planowanych do realizacji w ramach strategii ZIT dla poszczególnych MOF-ów ośrodków wojewódzkich również nie napawa optymizmem.

Wstępna analiza projektów planowanych do realizacji w ramach strategii ZIT dla poszczególnych MOF-ów ośrodków wojewódzkich również nie napawa optymizmem, gdyż zarówno ich potencjał integracyjny, jak i potencjał oddziaływania na cały MOF są z reguły bardzo ograniczone. W przypadku ośrodków, w których struktury współpracy międzysamorządowej nie wykształciły się jeszcze na odpowiednim poziomie, istnieje poważne zagrożenie, że wdrażanie projektów nie będzie przebiegało ani sprawnie, ani efektywnie.

Należy mimo wszystko spojrzeć na ZIT-y jako na szansę na zainicjowanie, nawet w ograniczonym zakresie, współpracy sieciowej tam, gdzie jej dotąd nie było. W przypadku MOF-u Trójmiasta ZIT był katalizatorem, który ostatecznie pchnął do współpracy w ramach jednolitej struktury dwa dotąd raczej konkurujące niż współpracujące ośrodki. Pomimo znacznego poszerzenia obszaru współpracy w OMG-G-S projekty planowane w ramach ZIT-ów mają bardzo wysoki (zwłaszcza na tle innych ośrodków) potencjał integrujący.

Efektywny transport publiczny – podstawowa potrzeba

Wśród licznych potrzeb i wyzwań wynikających z realnych powiązań i zależności funkcjonalnych absolutnie priorytetowe miejsce zajmuje organizacja transportu publicznego. Migracje wahadłowe związane z dojazdami do pracy, korzystanie z usług centralnych dostępnych w ośrodku rdzeniowym lub też usług ekosystemowych i rekreacyjnych, w większym stopniu dostępnych w strefie zewnętrznej MOF-u, a także liczne powiązania biznesowe między podmiotami gospodarczymi stwarzają potrzebę szybkiego i sprawnego przemieszczania się ludzi w obrębie MOF-u. Z uwagi na intensywność i gęstość tych powiązań nie jest możliwe zaspokojenie wszystkich potrzeb, opierając się na transporcie indywidualnym, który generuje szereg bardzo negatywnych zjawisk. Aby jednak skutecznie zachęcić mieszkańców do rezygnacji z transportu indywidualnego, konieczny jest rozwój sprawnego i efektywnego, a nade wszystko zintegrowanego systemu zbiorowego transportu publicznego.

Mimo iż transport jest dominującym przedmiotem istniejącej i planowanej współpracy międzysamorządowej, wciąż poziom zaspokojenia potrzeb w tym zakresie, jak i kompleksowość świadczonych usług są dalekie od oczekiwań. W dalszym ciągu wiele gmin pozostających w zasięgu funkcjonalnych powiązań nie ma bezpośrednich połączeń środkami transportu publicznego z ośrodkiem rdzeniowym, a nawet jeśli mają, to częstotliwość i czas podróży nie zachęcają do przesiadki z własnego samochodu. Również brak pełnej integracji usług transportowych utrudnia życie podróżnych.

Do pozytywów należy jednak zaliczyć wiele inicjatyw podjętych w ostatnim czasie przez samorządy – zarówno lokalne, jak i regionalne – w celu poprawy tego stanu rzeczy. Na szczególną uwagę zasługuje rola samorządów regionalnych w tworzeniu systemów szybkich kolei aglomeracyjnych. Dotąd jedynie Trójmiasto i MOF Warszawy mogły poszczycić się funkcjonowaniem takich rozwiązań, przy czym początki Warszawskiej Kolei Dojazdowej sięgają okresu międzywojennego, a trójmiejska Szybka Kolej Miejska powstała już w latach 50.

ubiegłego stulecia. W ostatnim czasie systemy te zostały zmodernizowane i rozbudowane, a do ośrodków rozwijających kolej aglomeracyjną dołączyły również Kraków i Łódź. Kolejne samorządy wojewódzkie optymalizują wykorzystanie istniejących połączeń kolejowych lub przygotowują się do wdrożenia nowych systemów (m.in. Szczecin, Poznań, Wrocław i Rzeszów).

Te doświadczenia wskazują na pozytywną rolę samorządów regionalnych jako tych instytucji, które mogą skutecznie wspierać zarządzanie MOF-ami.

Rekomendacje dla krajowej polityki miejskiej

1. **Zapewnić lepsze regulacje prawne dla współpracy międzysamorządowej.** Należy poprawić mankamenty istniejących uregulowań prawnych w zakresie współpracy międzysamorządowej, tak aby lepiej odpowiadały oczekiwaniom i potrzebom samorządów. Nie chodzi jednak o tworzenie obligatoryjnych form współpracy, choć w pewnych przypadkach i takie mogą znaleźć uzasadnienie, ale o stworzenie lepszych ram, szerszej i bardziej elastycznej palety możliwych rozwiązań prawno-organizacyjnych umożliwiających zrzeszanie się i współpracę samorządów.

   W szczególności chodzi o uproszczenie procedur inicjujących powstanie związków JST, umożliwienie współpracy pionowej w ramach związków JST (gminy–powiaty–województwo), rozwiązanie problemu braku możliwości wspólnego wykonywania zadań publicznych w ramach stowarzyszeń JST czy większą elastyczność w dzieleniu się odpowiedzialnością za wykonywanie oraz finansowanie zadań własnych samorządów.

   Szczegółowe analizy dotyczące zalet, wad oraz postulowane usprawnienia w odniesieniu do istniejących w polskim prawie form współpracy międzysamorządowej zostały już sformułowane, m.in. w ramach analiz przeprowadzonych przez Związek Miast Polskich (ZMP) (zob. Porawski 2013).
2. **Kontynuować budowę systemu zachęt do współpracy przy jednoczesnym dostarczaniu odpowiednich narzędzi współpracy.** Zachęty do współpracy takie jak ZIT-y to z pewnością krok w dobrym kierunku. Jednakże poza oferowaniem funduszy (zachęta finansowa) na realizację działań w określonym formacie powinny również dostarczać narzędzia do ich prowadzenia w różnych obszarach.
3. **Uwzględnić ewolucyjny, procesowy charakter budowania współpracy w MOF-ach.** Z uwagi na zróżnicowany poziom doświadczenia współpracy, ale także zróżnicowane potrzeby i różną skalę MOF-ów należy zaoferować szersze spektrum rozwiązań i zachęt do współpracy, które pozwolą na ewolucyjny rozwój partnerstw – od form najmniej zobowiązujących (porozumienia sieciowe) przez bardziej zobowiązujące stowarzyszenia JST po związki, w których następuje delegacja ustalonego zakresu obowiązków i zadań.
4. **Zapewnić warunki brzegowe współpracy w wymiarze terytorialnym.** Ponieważ MOF-y odzwierciedlają realne powiązania niezgodne z istniejącym podziałem administracyjnym, oferując zachęty do współpracy, należy zakreślać ramowe warunki dotyczące terytorialnego kształtu obszaru współpracy. Powinny one wynikać z diagnozy realnych powiązań funkcjonalnych, ale również brać pod uwagę

Z uwagi na zróżnicowany poziom doświadczenia współpracy, ale także zróżnicowane potrzeby i różną skalę MOF-ów należy zaoferować szersze spektrum rozwiązań i zachęt do współpracy, które pozwolą na ewolucyjny rozwój partnerstw.

istniejące struktury współpracy. Wytyczne realizacji ZIT-ów są niewątpliwie krokiem w dobrym kierunku, choć należałoby się zastanowić nad możliwością uszczegółowienia zasad w odniesieniu do ośrodków, które znacząco odbiegały od obszaru realnych powiązań, nadmiernie go powiększając lub zawężając. Z pewnością dalszy monitoring realizacji strategii ZIT pozwoli uzyskać odpowiedź na pytanie o efektywność i realną integrację „nadmuchanych" ZIT-ów.

5. **Sprecyzować wymagania dotyczące projektów realizowanych w ramach programów współpracy i prowadzić ciągły monitoring ich wdrażania.** Wstępne wnioski z analizy planowanych projektów w ramach ZIT-ów dla MOF-ów ośrodków wojewódzkich wskazują również na konieczność sprecyzowania wytycznych nie tylko odnośnie do kształtu związków ZIT, ale też charakteru samych projektów i sposobów ich realizacji, tak aby miały wyższy potencjał integrujący oraz wpływały na rozwój całego MOF-u, a nie tylko gminy, w której projekt jest realizowany.

   W związku z tym konieczne jest monitorowanie na bieżąco efektów wprowadzanych regulacji, aby nie doszło do przeregulowania, które będzie hamować rozwój współpracy. Być może stopień regulacji powinien być również dostosowany do stażu i doświadczenia partnerstw będących podmiotem wsparcia.

   Wdrożenie tej rekomendacji wymaga jednak równoczesnego wprowadzenia rozwiązań rekomendowanych w punkcie 2, a więc dostarczenia regulacji prawnych, które ułatwią i uproszczą wspólne prowadzenie projektów przez co najmniej dwa podmioty JST.

6. **Ustanowić priorytet dla projektów sieciowych o dużym potencjale integracji.** Bardziej precyzyjne regulacje powinny dotyczyć typów działań i projektów możliwych do realizacji, natomiast zasadniczo należy zostawić miastom i gminom dowolność w wyborze przedmiotu współpracy i określaniu priorytetów.

   Absolutne pierwszeństwo powinny mieć działania i projekty o charakterze sieciowym, prowadzone wspólnie przez więcej niż jeden samorząd i usprawniające współpracę oraz integrujące rdzeń MOF-u z jego obszarem zewnętrznym.

   Projekty o charakterze lokalnym zasadniczo nie powinny być finansowane ze środków przeznaczonych na współpracę. Problem pojawia się w przypadku punktowych projektów realizowanych w miastach rdzeniowych – z racji ich metropolitalnych funkcji i powiązania ze świadczeniem usług wyższego rzędu większość planowanych w nich projektów można uznać za oddziaływujące na rozwój całego obszaru funkcjonalnego.

Bardziej precyzyjne regulacje powinny dotyczyć typów działań i projektów możliwych do realizacji, natomiast zasadniczo należy zostawić miastom i gminom dowolność w wyborze przedmiotu współpracy i określaniu priorytetów.

   Wydaje się jednak, że tego typu projekty nie powinny być dofinansowywane z funduszy przeznaczonych na wspieranie rozwoju współpracy w MOF-ach ośrodków wojewódzkich. Istnieje bowiem zagrożenie związane z kumulacją środków na współpracę w ośrodku rdzeniowym, w szczególności w przypadku miast metropolitalnych, które odklejają się od swojego otoczenia i nie poczuwają do odpowiedzialności za harmonijny i zintegrowany rozwój całego obszaru. Takie „przejęcie" środków na współpracę budzi niechęć do dalszych wspólnych działań ze strony na ogół znacznie mniejszych gmin położonych w obszarze zewnętrznym.

Dofinansowanie projektów o charakterze punktowym w mieście centralnym (np. budowa zintegrowanego centrum komunikacyjnego) mogłoby być zasadne pod warunkiem, że funkcjonują struktury współpracy w ramach MOF-ów ośrodków wojewódzkich oraz mechanizmy podejmowania decyzji, które gwarantują balans między współpracującymi samorządami, uniemożliwiając dyktat najsilniejszego partnera.

7. **Wiedzieć, kiedy odłączyć „kroplówkę".** Projektowane instrumenty i zachęty powinny z góry zakładać czasowy charakter wsparcia. W sytuacji, gdy poziom współpracy międzysamorządowej jest niski lub w ogóle jej brak, zachęty w postaci „projektów na współpracę" mają sens i mogą przyczynić się do przełamania istniejących barier.

   Punktem docelowym jest jednak wytworzenie trwałych struktur współpracy, w ramach których możliwe będzie nie tylko lepsze zaspokajanie potrzeb publicznych mieszkańców MOF-u, ale również strategiczne zarządzanie rozwojem całego obszaru. Wówczas prowadzona w ramach takich struktur współpraca powinna generować nowe projekty i inicjatywy, a nie odwrotnie. Na tym etapie rozwoju partnerstwa narzucanie szczegółowych rozwiązań i wytycznych z zewnątrz mogłoby wręcz zaszkodzić partnerstwu i nadmiernie zinstrumentalizować jego działania.
8. **Zwiększyć zaangażowanie i odpowiedzialność samorządów regionalnych za koordynację rozwoju MOF-ów.** Należy w znacznie większym stopniu niż dotychczas wykorzystać potencjał samorządów regionalnych, które bardziej aktywnie powinny wspierać proces zarządzania MOF-ami ośrodków wojewódzkich. Zaangażowanie to powinno mieć charakter zgodny z zasadą pomocniczości. Obszarem, w którym MOF-y wymagają ścisłej współpracy i koordynacji ze strony samorządów regionalnych, jest np. wykorzystanie potencjału transportu kolejowego do budowy sieci szybkich kolei metropolitalnych.

   Samorząd wojewódzki może również odgrywać rolę negocjatora i podmiotu usprawniającego współpracę, w szczególności w ośrodkach polirdzeniowych, w których pojawiają się konflikty między liderami współpracy, ale także powinien być swego rodzaju gwarantem równoważenia interesów między rdzeniem a gminami o mniejszym potencjale tworzącymi obszar zewnętrzny MOF-u (jak ma to miejsce w przypadku SSOM-u).
9. **Przygotować się na przeciwdziałanie „efektom ubocznym" integracji w ramach MOF-ów, zwłaszcza w kontekście łączenia i zwiększania dostępności transportu publicznego.** Rozwój efektywnego systemu transportu publicznego w MOF-ach jest konieczny, niemniej należy oczekiwać, że wraz z rozwojem sieci transportu aglomeracyjnego i wzrostem jego dostępności w strefach zewnętrznych MOF-ów nasilą się jeszcze bardziej procesy suburbanizacyjne. Aby skutecznie kontrolować negatywne zjawiska, jak rozlewanie się miast i chaotyczne zagospodarowanie obszarów podmiejskich, oraz im przeciwdziałać, absolutnie konieczne jest wprowadzenie sprawnego systemu planowania przestrzennego.

Wnioski dla ekspertów i naukowców

Efektywne zarządzanie MOF-ami wymaga rzetelnej wiedzy na ich temat.

Pomimo realności powiązań funkcjonalnych występujących w obszarach wokół dużych ośrodków miejskich trudno jest z poziomu władz lokalnych dostrzec całościowy charakter tych zależności, a co za tym idzie – możliwości i korzyści płynące z próby bardziej kompleksowego zarządzania MOF-em. Trudności potęguje również to, że MOF-y są kategorią analityczną, nie mają ostrych granic, a każda delimitacja ma umowny charakter i zależy od przyjętych na wstępie kryteriów i założeń. Co więcej, nawet jeśli zostaną uzgodnione jednolite kryteria, zasięg MOF-u może się zmieniać w czasie – wraz ze zmianą natężenia i zasięgu związków funkcjonalnych.

Tylko w nielicznych przypadkach obszary te niejako „wyłoniły się" i zostały dookreślone poprzez praktykę współpracy międzysamorządowej. Wcześniej wskazaliśmy główne czynniki i uwarunkowania cechujące takie obszary. Wśród nich bardzo ważne, zwłaszcza

na początkowym etapie budowania sieci współpracy w MOF-ie Poznania, Szczecina, ale i Trójmiasta, okazało się wsparcie ze strony środowisk akademickich i eksperckich, które akcentowały istniejące powiązania oraz potencjał i korzyści możliwe do osiągnięcia w ramach skoordynowanej współpracy na rzecz zintegrowanego rozwoju całego obszaru. Wsparcie okazało się również bardzo istotne przy diagnozowaniu bieżących potrzeb i wyzwań związanych ze współpracą w ramach MOF-ów.

W ramach instytucji naukowych, badawczych i eksperckich funkcjonujących w większych ośrodkach miejskich, przede wszystkim wojewódzkich, należy tworzyć jednostki lub zespoły ukierunkowane na badanie MOF-ów tych miast.

Także z perspektywy ogólnokrajowej istnieje potrzeba bliższego przyjrzenia się procesom zachodzącym w MOF-ach, zwłaszcza że cechuje je duża różnorodność. Trudno będzie bez bardziej szczegółowej wiedzy na ten temat operacjonalizować i monitorować osiąganie celów zapisanych w KPM w obszarze tematycznym „Zarządzanie obszarami miejskimi". Niestety tego zadania nie ułatwia niekompletność danych, które pokazywałyby stopień spójności tych obszarów w zakresie świadczenia najważniejszych usług publicznych i dostępu do nich mieszkańców, zagospodarowania i planowania przestrzennego czy zintegrowanego rozwoju gospodarczego i prowadzenia wspólnej polityki proinwestycyjnej.

Brak także systemowych rozwiązań w zakresie gromadzenia danych o współpracy międzysamorządowej – choć różne formalne aspekty tej współpracy są rejestrowane, to rejestry nie są zintegrowane, brak też właściwego opisu atrybutów współpracy (np. ujednoliconych kategorii odnoszących się do zakresu przedmiotowego współpracy).

Niniejszy raport ma na celu bardziej kompleksowe spojrzenie na rozwój MOF-ów w Polsce, w szczególności tych wokół miast wojewódzkich. Mamy nadzieję, że badania przeprowadzone na potrzeby niniejszego opracowania dostarczyły nowej wiedzy, która znajdzie przełożenie na praktykę zarządzania tymi obszarami. Jednocześnie zdajemy sobie sprawę, że przedstawiona diagnoza wciąż nie jest pełna i dotyczy jedynie wybranych aspektów związanych z zagadnieniem współpracy i zarządzania w obszarach miejskich. Uzupełnienie tej wiedzy wymaga dalszych badań, zarówno przekrojowych, porównawczych, jak i pogłębionych, analizujących konkretne przypadki i procesy również od strony jakościowej.

Rekomendacje dla ekspertów i naukowców

1. **Lokalne instytucje naukowe jako element wsparcia strategicznego zarządzania MOF-ami.** W ramach instytucji naukowych, badawczych i eksperckich funkcjonujących w większych ośrodkach miejskich, przede wszystkim wojewódzkich, należy tworzyć jednostki lub zespoły ukierunkowane na badanie MOF-ów tych miast. Badania powinny być elementem wspierającym strategiczne zarządzanie MOF-ami, stąd konieczność bliższej współpracy z JST. Rola takich instytucji może okazać się szczególnie istotna w tych obszarach, w których świadomość potrzeby zintegrowanego zarządzania MOF-em jest niska lub istnieją bariery we współpracy między samorządami.

   Wiedzę na temat potrzeb, barier i wyzwań rozwoju danych ośrodków mogą wytwarzać również instytucje badawcze spoza tych ośrodków (jak np. Obserwatorium Polityki Miejskiej IRM), niemniej jedynie lokalnie zakorzenione instytucje badawcze będą mogły stać się trwałym elementem systemu

zarządzania rozwojem danego MOF-u. Chodzi tu bowiem nie tylko o dostarczanie eksperckiej wiedzy czy realizowanie usług badawczych „na zamówienie", ale także o aktywne włączanie się w debatę o kształcie i przyszłości tych ośrodków, a nawet inicjowanie dyskusji.

2. **Potrzeba identyfikacji skali, zakresu i kierunków powiązań funkcjonalnych w MOF-ach oraz wypracowania standardowych metod badawczych.** Na podstawie istniejących baz danych, w szczególności GUS-u, możliwe jest ustalenie podstawowych powiązań, związanych chociażby z dojazdami do pracy. Takie dane mogą nawet okazać się wystarczające do delimitacji MOF-u, jednak w praktyce powiązania są znacznie bardziej różnorodne i złożone i mogą dotyczyć różnych wymiarów, w tym społecznego (np. miejsca pracy, miejsca korzystania z różnego rodzaju usług publicznych i prywatnych, miejsca spędzania wolnego czasu i rekreacji), gospodarczego (np. współpraca między firmami, usługi dla biznesu, kreowanie marki i promocja) czy środowiskowego (np. system korytarzy ekologicznych, emisja zanieczyszczeń i system hydrologiczny).

   Informacja o szczegółowym kształcie tych powiązań oraz wynikających z nich możliwościach i wyzwaniach jest niezbędna, aby móc skutecznie planować rozwój MOF-ów, ale również by możliwa była efektywna współpraca między samorządami.

   Znaczenie rzetelnej informacji jest szczególnie duże dla procesu budowy zaufania między współpracującymi partnerami. Robert Axelrod (2000) stwierdza wręcz, że informacja może do pewnego stopnia zatuszować niedomagania związane z niskim poziomem zaufania.

   Aby badania dotyczące powiązań funkcjonalnych w MOF-ach mogły znaleźć szersze zastosowanie, w tym służyć badaniom porównawczym, konieczna jest także ściślejsza współpraca między badaczami oraz ośrodkami badań metropolitalnych w celu ujednolicenia metod badawczych.

3. **Potrzeba lepszego poznania mechanizmów współpracy międzysamorządowej.** Udoskonalenie narzędzi prawno-organizacyjnych ułatwiających współpracę wymaga dalszych szczegółowych badań mechanizmów współpracy między samorządami w MOF-ach. Choć istnieją już przekrojowe opracowania analizujące współpracę międzysamorządową w Polsce (zob. Kołsut 2015; Swianiewicz, Gendźwiłł, Krukowska, Lackowska, Picej 2016; Potkański 2016), sytuacja będzie się zmieniać dynamicznie w związku z wdrażaniem nowych narzędzi i zachęt mających na celu stymulację tej współpracy. W szczególności ważna jest identyfikacja czynników i rozwiązań, które pozwalają na przezwyciężanie barier we współpracy, np. mechanizmów podejmowania decyzji w sytuacji znaczącej nierównowagi potencjału współpracujących samorządów.
4. **Potrzeba oceny wpływu rozwiązań wdrażanych w celu integracji MOF-ów.** Aby możliwe było doskonalenie narzędzi wspierających zarządzanie MOF-ami, konieczne jest prowadzenie dalszych badań nad efektywnością i funkcjonowaniem rozwiązań wdrażanych w ramach dobrowolnej współpracy sieciowej samorządów (np. zintegrowane planowanie przestrzenne w MOF-ie Poznania), inicjowanych przez samorządy regionalne (np. kolej metropolitalna) oraz rząd. W ostatnim przypadku niezwykle ważne będzie przyjrzenie się rezultatom projektów prowadzonych w ramach ZIT-ów oraz trwałości współpracy zadzierzgniętej w ramach powstałych w tym celu związków ZIT (funkcjonujących z wykorzystaniem różnych rozwiązań formalnych).

MONITORING

2

Wprowadzenie i omówienie struktury monitoringu

Jednym z celów raportów przygotowywanych w ramach Obserwatorium Polityki Miejskiej IRM jest monitorowanie procesów i zjawisk związanych z danym obszarem tematycznym w kontekście zadań i wyzwań stawianych przed krajową polityką miejską. Pierwszy problem, jaki napotykamy, próbując podjąć się tego zadania, jest brak operacjonalizacji celów w *Krajowej Polityce Miejskiej 2023* (dalej KPM), które mają charakter opisowy i generalizujący. Brak jest również standardów, które mogłyby stanowić pewien punkt odniesienia przy próbie oceny badanych zjawisk. Dodatkową trudność stanowi pozyskanie danych o rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF-ów), które pozwalałyby na bardziej zaawansowane analizy i pewniejsze wnioskowanie. Dane gromadzone przez Główny Urząd Statystyczny oraz te, które stosunkowo łatwo można pozyskać z rejestrów publicznych, niestety wciąż nie pozwalają na pełną charakterystykę obszarów metropolitalnych, a w szczególności na prowadzenie studiów porównawczych w związku z brakiem przyjęcia jednolitej metody delimitacji tych obszarów (Kaczmarek, Bul 2014).

Dane przedstawione w części monitoringowej niniejszego raportu zostały pozyskane w ramach badań własnych Obserwatorium, które są próbą choć częściowego wypełnienia istniejącej luki informacyjnej. Mamy nadzieję, że w przyszłości pozyskanie tego typu informacji będzie możliwe w bardziej systemowy sposób, a czas i wysiłek przeznaczony na gromadzenie danych będzie można wykorzystać na poszerzenie zakresu monitoringu – jeśli chodzi o zarówno liczbę MOF-ów objętych monitoringiem, jak i spektrum szczegółowych zagadnień tematycznych.

Obecnie wyzwaniem jest nie tylko pozyskanie informacji na temat zarządzania w MOF-ach, ale także sama próba scharakteryzowania, uchwycenia tego procesu. Trudno w wypadku obszarów funkcjonalnych polskich miast mówić o jakiejś systemowej formie zarządzania nimi – są to raczej różnego rodzaju próby radzenia sobie z narastającymi problemami poprzez podejmowanie dobrowolnej współpracy między zainteresowanymi samorządami. Mianowicie, jak zauważył Tomasz Kaczmarek (2014b: 64), „od około 10 lat w Polsce obserwuje się oddolny proces budowania koalicji lokalnych dużych miast i otaczających je gmin i powiatów, które można określić jako inicjację oddolnego procesu integracji metropolitalnej. Powstają różnorodne struktury nieformalne (rady, porozumienia partnerskie) i bardziej formalne (stowarzyszenia, związki komunalne), których celem jest rozwiązywanie wspólnych problemów i poprawa koordynacji zarządzania w obszarach wielkomiejskich".

W ramach części monitoringowej raportu chcemy przyjrzeć się bliżej trzem ważnym sferom, które mają zasadniczy wpływ na dobrą organizację MOF-ów:

1. **Współpraca międzysamorządowa.** W sytuacji braku systemowych rozwiązań na rzecz zintegrowanego zarządzania MOF-ami szczególnego znaczenia nabiera zdolność do współpracy międzysamorządowej. Stąd pomysł na bliższe przyjrzenie się skłonności do współpracy oraz skali tego zjawiska, zwłaszcza jeśli chodzi o współpracę między ośrodkiem rdzeniowym a gminami tworzącymi strefę zewnętrzną MOF-u.
2. **Transport publiczny.** Spośród różnego rodzaju usług publicznych transport zbiorowy jest niewątpliwie tą, która bezpośrednio przekłada się na jakość życia mieszkańców i efektywność funkcjonowania dużych zespołów osadniczych. Efektywność transportu publicznego nie tylko pozwala na większą mobilność mieszkańców, sprawne przemieszczanie się między miejscem zamieszkania a miejscem pracy i szybki dostęp do wielu usług wyższego rzędu oferowanych przez miasto centralne, ale także wpływa na stan środowiska i ekonomiczne koszty funkcjonowania całego systemu. W przypadku gdy rozwój

transportu publicznego nie odpowiada realnym potrzebom, luka ta wypełniana jest przez prywatnych przewoźników, którzy jednak nie są w stanie zbudować stabilnego systemu zapewniającego zrównoważony rozwój całego obszaru. Często też jakość oferowanych przez przewoźników usług nie spełnia oczekiwań mieszkańców, a to sprawia, że przesiadają się oni do prywatnych samochodów, co z kolei generuje problemy w mieście centralnym. Dlatego właśnie dobry dostęp do transportu publicznego uznaliśmy za jeden z podstawowych wskaźników dobrze zarządzanego MOF-u.

3. **Zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT).** Docelowo gminy tworzące MOF powinny w pełni koordynować swoją politykę inwestycyjną oraz uzgadniać i spajać planowane kierunki rozwoju terytorialnego. Aby przyspieszyć ten proces i zachęcić do realizacji wspólnej polityki rozwoju, w ramach unijnej polityki spójności zaproponowano nowy instrument integracji – ZIT-y. Narzędzie to zostało również zaimplementowane w Polsce m.in. w ramach regionalnych programów operacyjnych (RPO). W momencie przygotowywania niniejszego raportu istniały już strategie ZIT oraz wstępne listy projektów inwestycyjnych. Analizując typy proponowanych projektów oraz oceniając ich potencjał integrujący, chcemy sprawdzić, w jakim kierunku zmierzają strategie ZIT ośrodków wojewódzkich (rys. 3).

Celem badań przeprowadzonych na potrzeby pierwszego raportu o zarządzaniu obszarami miejskimi jest więc diagnoza stanu wyjściowego w odniesieniu do najbardziej podstawowych procesów związanych z zarządzaniem MOF-ami ośrodków wojewódzkich. Jak wspomniano, przyjęto założenie, że zarządzanie w obszarach funkcjonalnych można ocenić pośrednio, m.in. analizując intensywność i rezultaty współpracy międzysamorządowej czy rozwój transportu publicznego.

Mamy nadzieję, że w kolejnym raporcie (za trzy lata) będziemy mogli poszerzyć paletę zagadnień monitorowanych w ramach obszaru tematycznego „zarządzanie obszarami miejskimi" m.in. o aspekty związane z integracją i spójnością planowania przestrzennego w MOF-ach czy współpracą w ramach polityki proinwestycyjnej i rozwoju gospodarczego.

Współpraca

Poziom i jakość współpracy międzysamorządowej w ramach MOF-ów to – w sytuacji braku systemowych rozwiązań – najważniejszy wymiar warunkujący sprawne zarządzanie tak złożonym i różnorodnym organizmem. W krajach, w których rozwój i formy zarządzania obszarami funkcjonalnymi miast są bardziej zaawansowane, współpraca ta ma na ogół charakter sieciowy. Choć i tam gros relacji dotyczy współpracy pomiędzy rdzeniem (ośrodkiem metropolitalnym) a jego bliższym i dalszym otoczeniem, co pokazuje dominujące kierunki ciążeń funkcjonalnych (Smętkowski i in. 2011; Matusiak 2011). Dlatego właśnie największe znaczenie dla sprawności funkcjonowania MOF-ów ma współpraca rdzenia z jednostkami stanowiącymi jego otoczenie, a w konurbacjach i aglomeracjach policentrycznych również pomiędzy ośrodkami rdzenia.

Rys. 3. Schemat monitoringu zarządzania w miejskich obszarach funkcjonalnych (MOF-ach)

Wielu badaczy skłania się wręcz ku twierdzeniu, że odpowiednio realizowana kooperacja między JST nie jest tylko uzupełnieniem, ale może wręcz wyeliminować konieczność przeprowadzenia reform administracyjno-terytorialnych (Kaczmarek, Mikuła 2007; Knieling 2011; Kaczmarek 2014b).

W celu monitorowania tej współpracy wybrano dwa złożone wskaźniki, z których pierwszy opisuje stan współpracy między rdzeniem a gminami położonymi w strefie zewnętrznej MOF-ów poprzez identyfikację porozumień, stowarzyszeń i związków międzygminnych, natomiast drugi został oparty na analizie transferów finansowych między jednostkami samorządowymi wykonującymi zadania wymagające współpracy. Wskaźnik ten bardziej ogólnie (bez wskazywania kierunku współpracy) obrazuje skłonność gmin do realizacji różnego rodzaju zadań publicznych we współpracy z innymi jednostkami.

Współpraca formalna między ośrodkiem rdzeniowym a gminami położonymi w strefie zewnętrznej w MOF-ach ośrodków wojewódzkich w Polsce

Cel badania

Celem badania jest określenie skali współpracy między gminami położonymi w strefie zewnętrznej MOF-u a ośrodkiem rdzeniowym w odniesieniu do najczęstszych form współpracy międzygminnej, jakimi są związki, stowarzyszenia i porozumienia międzygminne. Uwzględnienie w analizie tych trzech form kooperacji nie daje jednak pełnego obrazu współpracy, która może być realizowana również w innych formach prawnych (więcej na temat prawnych ram współpracy międzysamorządowej w cz. III, rozdz. „Omówienie uwarunkowań prawnych...", s. 156), ale i w sposób mniej sformalizowany (związki nieformalne, partnerstwa, fora czy konferencje). Analiza wskazanych trzech form współpracy – możliwa dzięki dostępności danych z rejestrów publicznych – jest uzasadniona w odniesieniu do gmin działających w obszarach funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich, ponieważ właśnie te formy są najczęściej wykorzystywane do realizacji zadań i przy współpracy na rzecz rozwoju obszarów metropolitalnych (Porawski 2013).

Jak zaznaczono we wprowadzeniu do części monitoringowej raportu, aspekt współpracy międzygminnej staje się coraz ważniejszym elementem zarządzania MOF-ami – z jednej strony stanowi odpowiedź na bieżące potrzeby związane z rozwiązywaniem określonych problemów funkcjonowania złożonych organizmów wielkomiejskich (Kaczmarek 2014a), z drugiej zaś model dobrowolnej współpracy wpisuje się w nowy paradygmat roli samorządu publicznego w zarządzaniu rozwojem lokalnym, określany mianem „nowego zarządzania publicznego" (*New Public Governance*)

Celem badania jest określenie skali współpracy między gminami położonymi w strefie zewnętrznej MOF-u a ośrodkiem rdzeniowym w odniesieniu do najczęstszych form współpracy międzygminnej, jakimi są związki, stowarzyszenia i porozumienia międzygminne.

czy wręcz „nowego partnerstwa publicznego" (*New Public Partnership*) (Osborne 2010). Dlatego analiza skali współpracy w ramach MOF-ów może wskazać jej zasięg (jaka część gmin składających się na MOF jest powiązana jakąś formą współpracy z ośrodkiem rdzeniowym) i określić intensywność (jakie formy współpracy dominują) oraz pokazać różnorodność i kompleksowość płaszczyzn tematycznych tej współpracy (czy ogranicza się do wąskich zadań, których wspólna realizacja jest niejako wymuszona okolicznościami, czy ma

bardziej kompleksowy i strategiczny charakter i wykracza poza bieżące potrzeby).

W ramach badania zdecydowaliśmy się na pokazanie skali współpracy formalnej w dwóch momentach – przed wyznaczeniem obszarów ZIT oraz po ich delimitacji. Cezura ta jest ważna, ponieważ wprowadzenie odgórnego instrumentu integracji nie tylko wpłynęło na gwałtowny wzrost skali formalnej współpracy zarówno w sensie terytorialnym, jak i tematycznym, ale nade wszystko zmieniło motywy jej nawiązywania.

Metoda

Analizie poddano zjawisko współpracy (integracji) międzysamorządowej na poziomie gminnym w relacji gmin rdzeniowych z gminami strefy zewnętrznej w trzech następujących aspektach:

- fakt nawiązania (występowania) współpracy międzygminnej;
- zakres przestrzenny współpracy (przestrzenny stopień integracji);
- wymiar przedmiotowy współpracy.

Podstawą badania zjawiska współpracy międzysamorządowej była identyfikacja następujących trzech wybranych form współpracy JST wymienionych w *Ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* oraz *Ustawie z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach*:

- porozumienie międzygminne;
- stowarzyszenie gmin;
- związek międzygminny.

Dane o występowaniu wybranych form współpracy JST pozyskano z takich źródeł, jak:

- wojewódzkie dzienniki urzędowe;
- biuletyny informacji publicznej (BIP);
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji;
- oficjalne strony internetowe urzędów miejskich.

Spośród wszystkich zidentyfikowanych porozumień, związków i stowarzyszeń do dalszej analizy wybrano te, które wiązały ośrodek rdzeniowy (w przypadku rdzeni policentrycznych – przynajmniej jedno z miast rdzeniowych) z przynajmniej jedną gminą znajdującą się w strefie zewnętrznej MOF-u według delimitacji przyjętej na potrzeby niniejszego raportu (zob. rys. 2).

Następnie zidentyfikowane formy współpracy przyporządkowano do sześć grup tematycznych z uwagi na deklarowany przedmiot współpracy (zarządzanie systemowe i inne usługi administracyjne, usługi społeczne, usługi techniczne, transport publiczny, gospodarka wodna, gospodarka odpadami – podział za: Dębski 2006). Dane porozumienie, związek lub stowarzyszenie mogło zostać przypisane do więcej niż jednej grupy w zależności od zakresu współpracy.

Powstała w ten sposób matryca pozwoliła na obliczenie prostego współczynnika współpracy dla badanych MOF-ów ośrodków wojewódzkich, wskazującego na kompleksowość istniejących form współpracy pod względem tematycznym oraz z uwagi na zasięg terytorialny. Każda z gmin wchodzących w skład strefy zewnętrznej danego MOF-u ośrodka wojewódzkiego, która jest związana z obszarem rdzeniowym przynajmniej jedną formą współpracy, mogła otrzymać od 1 do 6 pkt – w zależności od liczby obszarów tematycznych, których dotyczy współpraca. Wskaźnik współpracy osiągał 100%, gdy wszystkie gminy należące do strefy zewnętrznej były związane z obszarem rdzeniowym MOF-u jakąś formą współpracy we wszystkich sześciu obszarach tematycznych. Po analizie rozkładu wartości wskaźnika dla badanego zbioru MOF-u ośrodka wojewódzkiego wyróżniliśmy trzy klasy: wysoki poziom sformalizowanej współpracy (wartości powyżej 70%), średni poziom (20%–70%) i niski poziom (poniżej 20%).

W ramach badania zdecydowaliśmy się na pokazanie skali współpracy formalnej w dwóch momentach – przed wyznaczeniem obszarów ZIT oraz po ich delimitacji.

Występowanie więcej niż jednej formy współpracy w danej gminie i w danym polu tematycznym nie wpły-

wało na podniesienie punktacji i tym samym wskaźnik nie mógł osiągnąć wartości powyżej 100% – przykładowo jeśli w gminie X zidentyfikowano jedno porozumienie zawarte z miastem rdzeniowym dotyczące organizacji transportu publicznego, a w gminie Y – dwa porozumienia (w tym samym obszarze tematycznym) i dodatkowo gmina Y jest uczestnikiem stowarzyszenia na rzecz rozwoju transportu publicznego w MOF-ie, to i tak obu gminom przyznano 1 pkt. Przyjęto bowiem założenie, że nie istnieje argument, który pozwalałby na twierdzenie, że większa liczba form współpracy może przekładać się na zwiększenie jej intensywności – wręcz przeciwnie, może prowadzić do dublowania zadań i trudności w ich koordynowaniu. Ponieważ jakość, efektywność i trwałość współpracy nie są też wprost związane z wybraną formą prawną (Porawski 2013), nie miały wpływu na zróżnicowanie punktacji.

Proponowany wskaźnik pozwala oczywiście na ocenę współpracy w ramach MOF-u w dość uproszczony sposób, niemniej wydaje się pomocny przy porównywaniu jej skali między różnymi obszarami. Wskaźnik prezentowany jest w odniesieniu do stanu przed wprowadzeniem ZIT-ów i po.

Bardziej szczegółowa analiza zebranych danych pozwala nie tylko na ogólne określenie „pokrycia współpracą" badanych MOF-ów ośrodków wojewódzkich, ale również na określenie stopnia usieciowienia współpracy poprzez pokazanie proporcji między formami współpracy o charakterze bilateralnym i sieciowym. Dla efektywności zarządzania obszarem funkcjonalnym opartego na współpracy międzygminnej zdecydowanie większą wartość ma współpraca o charakterze sieciowym (Swianiewicz i in. 2016).

Analiza

W 2016 roku w ramach wszystkich badanych MOF-ów ośrodków wojewódzkich zidentyfikowaliśmy 267 porozumień, 14 stowarzyszeń i 11 związków międzygminnych. W sumie gminy znajdujące się w strefach zewnętrznych MOF-ów były zaangażowane w 292 różnego rodzaju formy sformalizowanej współpracy międzygminnej, w tym 49 miało charakter sieciowy, a 218 było bilateralnym porozumieniem między gminą i ośrodkiem rdzeniowym.

Popularność porozumień międzygminnych to konsekwencja uproszczonej procedury ich zawierania, która nie wymaga specjalnych rejestracji, nadzoru władz centralnych oraz innych szczególnych warunków. Natomiast stowarzyszenia i związki międzygminne są zobligowane do spełnienia szeregu wymagań, których uwarunkowania proceduralne wymuszają zaangażowanie

W 2016 roku w ramach wszystkich badanych MOF-ów ośrodków wojewódzkich zidentyfikowaliśmy 267 porozumień, 14 stowarzyszeń i 11 związków międzygminnych.

władz wojewódzkich, centralnych i sądowych. Ponadto przydatność poszczególnych form prawnych współpracy jest różna w zależności od postawionego celu i charakteru współpracy (zob. „Omówienie uwarunkowań prawnych...", s. 156, także: Porawski 2013).

Analiza współpracy międzygminnej występującej na osi rdzeń–strefa zewnętrzna w 17 MOF-ach ośrodków wojewódzkich w Polsce wykazała, że w każdym z nich samorządowcy gmin rdzeniowych zainicjowali lub poparli działania, które mają miejsce w ramach przynajmniej jednej formy współpracy (porozumienie, stowarzyszenie lub związek) z przynajmniej jedną gminą spoza rdzenia oraz w przynajmniej jednym obszarze tematycznym współpracy.

Skokowy wzrost liczby sieciowych form współpracy nastąpił w wyniku zawiązania szeregu porozumień, związków i stowarzyszeń na potrzeby inwestycji w ramach obszarów ZIT. Tym samym znacząco wzrosła wartość wskaźnika w odniesieniu do większości badanych MOF-ów ośrodków wojewódzkich. Ponieważ nowe formy współpracy dotyczyły na ogół wszystkich wyróżnionych grup przedmiotowych oraz wszystkich gmin ob-

jętych delimitacją ZIT-ów, w przypadku aż dziesięciu ośrodków możemy mówić o wysokim współczynniku współpracy, w tym osiem ośrodków cechował wskaźnik na poziomie 100%.

Oczywiście wskaźnik ten nie uwzględnia jakościowego wymiaru współpracy, a nawet może być mylący, ponieważ cykliczne kontrole działalności związków samorządowych prowadzone przez Najwyższą Izbę Kontroli i regionalne izby obrachunkowe (Dolnicki 2012) wykazały, że wiele z nich ma fasadowy charakter i mimo formalnego istnienia nie prowadzi żadnej działalności. Najbardziej wymierne są natomiast porozumienia bilateralne o współpracy, gdyż na ogół stanowią odpowiedź na bieżące potrzeby i wyzwania lub są wymuszone okolicznościami, zatem przynoszą obu stronom mierzalne korzyści (np. korzystanie z usług warszawskiego Miejskiego Zakładu Komunikacyjnego).

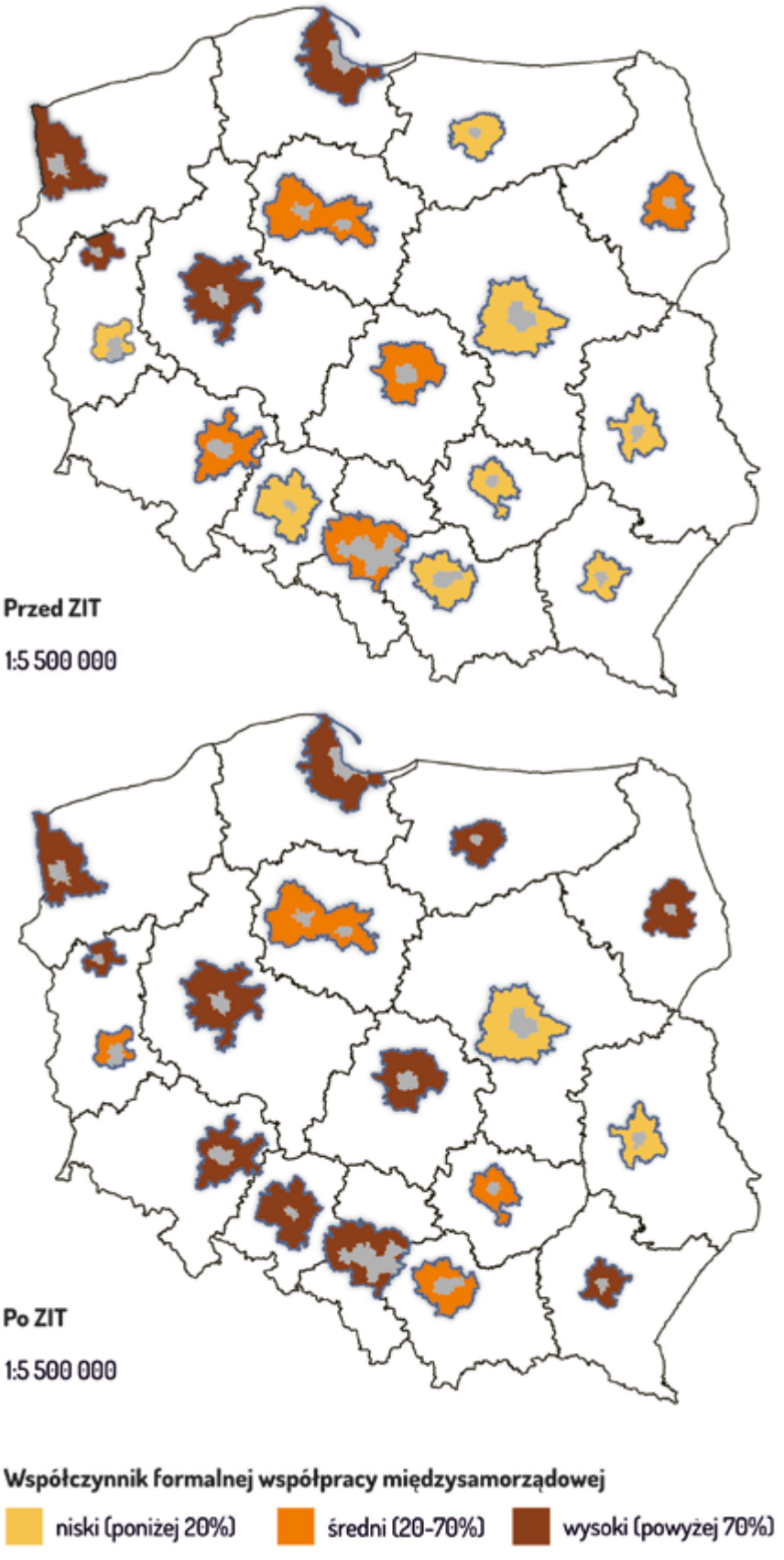
W zdecydowanej większości przypadków współpraca oparta jest na bilateralnych porozumieniach między miastem rdzeniowym a gminą położoną w strefie zewnętrznej MOF-u, przy czym najliczniej występuje w gminach ościennych, a jej intensywność maleje wraz z odległością od rdzenia.

W przypadku zinstytucjonalizowanych form współpracy, które pojawiły się w celu realizacji inwestycji w ramach ZIT-ów, dochodzi jeszcze inny ważny aspekt związany z dobrowolnością współpracy. Co prawda formalnie nikt samorządów „nie zmuszał" do zinstytucjonalizowania współpracy i zabiegania o realizację inwestycji w ramach ZIT-ów, jednak możliwość skorzystania z dodatkowych źródeł finansowania pod warunkiem sformalizowania współpracy zgodnie z narzuconymi wytycznymi (krajowymi i na poziomie regionalnym) *de facto* stanowiła taką miękką formę przymusu, tym bardziej że wytyczne jasno wskazują, iż „JST będące częścią MOF OW [MOF ośrodków wojewódzkich – red.], które nie będą zainteresowane przystąpieniem do obszaru realizacji ZIT mogą mieć istotnie utrudniony dostęp do innych trybów udzielania wsparcia w ramach regionalnego programu operacyjnego, w obszarach, dla których IZ RPO [instytucja zarządzająca regionalnym programem operacyjnym – red.] przewiduje formułę ZIT" (*Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce* 2013: 4).

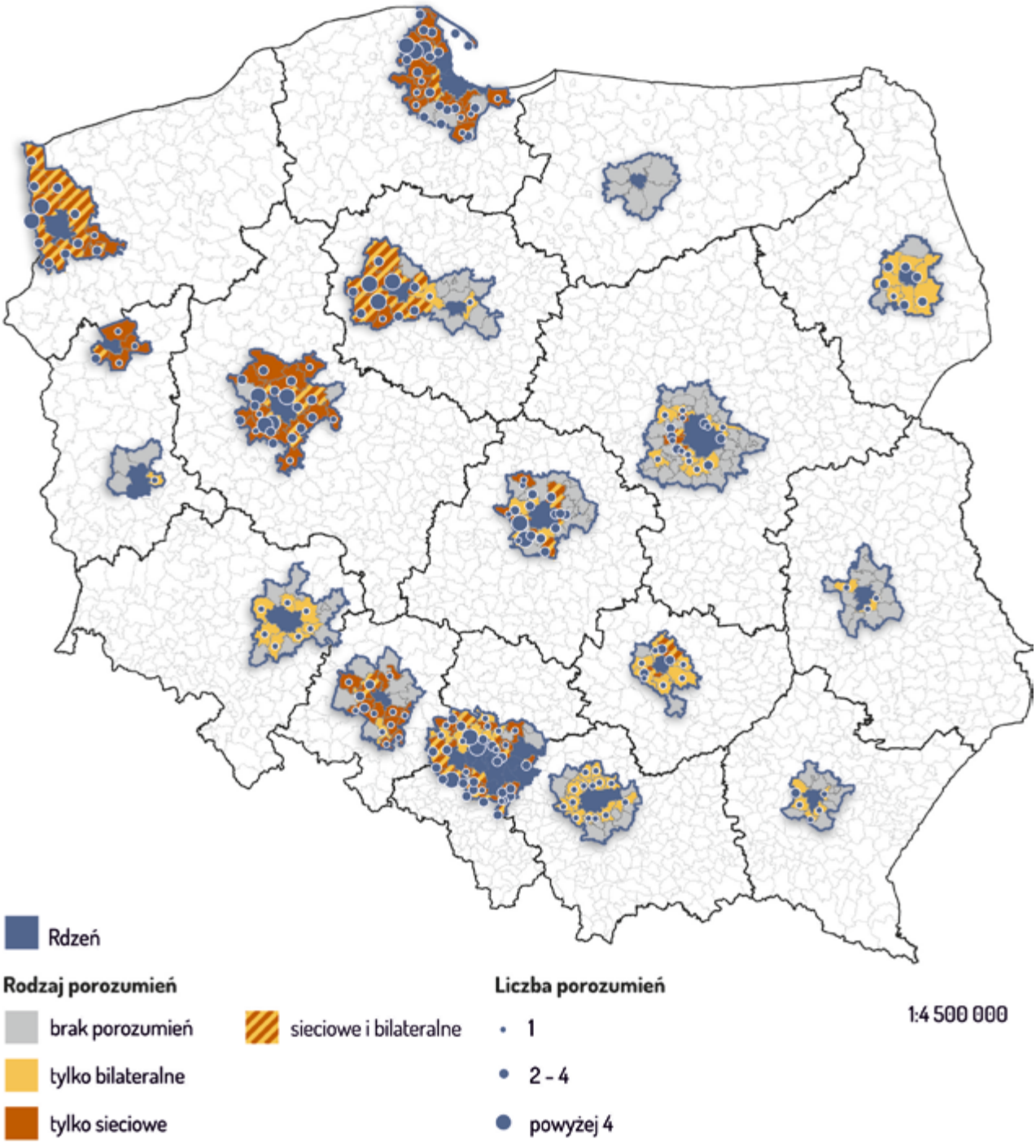
Dlatego analiza współczynnika formalnej współpracy w ramach MOF-ów ośrodków wojewódzkich przed pojawieniem się „zachęt" w postaci ZIT-ów wydaje się lepiej oddawać skalę tego zjawiska powodowanego oddolną inicjatywą samorządów (rys. 4 i 5).

Podsumowanie

Analiza współpracy między gminami w strefie zewnętrznej a ośrodkiem/ośrodkami rdzenia w odniesieniu do trzech sformalizowanych form współpracy międzysamorządowej (porozumienia, stowarzyszenia, związki) **wskazuje, że w większości badanych obszarów współpraca obejmuje szerokie spektrum zagadnień tematycznych, jednak wyraźnie dominują dwa pola współpracy: organizacja transportu publicznego oraz usługi społeczne** (edukacja i opieka przedszkolna, ośrodki opieki społecznej). Najczęściej współpraca, choć dobrowolna, wynika z przyczyn pragmatycznych (chęć obniżenia kosztów realizacji zadań) lub jest poniekąd wymuszona okolicznościami (brak możliwości realizacji usług we własnym zakresie). **W zdecydowanej większości przypadków współpraca oparta jest na bilateralnych porozumieniach między miastem rdzeniowym a gminą położoną w strefie zewnętrznej MOF-u, przy czym najliczniej występuje w gminach ościennych, a jej intensywność maleje wraz z odległością od rdzenia.**



Rys. 4. Współczynnik formalnej współpracy międzysamorządowej – przed wprowadzeniem zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT-ów) i po nim



Rys. 5. Współpraca formalna

Wraz z implementacją ZIT-ów i opracowaniem na szczeblu rządowym wytycznych, które stawiały wymogi dotyczące delimitacji obszarów współpracy oraz jej sformalizowania w ramach MOF-ów ośrodków wojewódzkich, **nastąpił skokowy wzrost współczynnika zinstytucjonalizowanej współpracy międzygminnej na osi rdzeń–strefa zewnętrzna MOF-u**. Wysokie wartości odnotowano aż w 11 MOF-ach ośrodków wojewódzkich. Jedynie w Warszawie, pomimo wyznaczenia obszaru współpracy w ramach ZIT-ów przez zarząd województwa, do chwili obecnej nie sformalizowano współpracy między gminami w żadnej formie – dlate-

go najniższy poziom współczynnika odnotowano właśnie tam.

Jeśli pominiemy porozumienia, stowarzyszenia i związki międzygminne, które zostały niejako wymuszone implementacją ZIT-ów, obraz współpracy w MOF-ach ośrodków wojewódzkich przedstawia się znacznie mniej optymistycznie. W większości przypadków **dominują bilateralne, rozproszone formy współpracy, stanowiące najczęściej odpowiedź na bieżące potrzeby gmin w zakresie realizacji podstawowych usług publicznych. Najczęstsze są porozumienia dotyczące organizacji transportu publicznego, przy czym tylko w nielicznych wypadkach możemy mówić o jakiejś formie partnerstwa – w zdecydowanej większości są to usługi świadczone na zasadach komercyjnych**, a współpraca polega najczęściej na powierzeniu/przekazaniu obowiązków w zakresie realizacji określonej usługi publicznej.

W większości przypadków dominują bilateralne, rozproszone formy współpracy, stanowiące najczęściej odpowiedź na bieżące potrzeby gmin w zakresie realizacji podstawowych usług publicznych.

Jedynie w kilku ośrodkach odnotowano porozumienia o charakterze sieciowym, które nie były „wymuszone" odgórnymi programami, ale zostały zawiązane dzięki oddolnym inicjatywom samorządów w nich uczestniczących.

W pierwszej kolejności należy wskazać ośrodek **poznański**, posiadający najbardziej rozwinięte i ugruntowane struktury współpracy w ramach stowarzyszenia. Pewne struktury współpracy administracyjnej w swoich obszarach funkcjonalnych wytworzyły również **Szczecin** i miasta aglomeracji **śląskiej** (Wróblewska-Jachna 2009: 315), a w pewnym sensie także **Gdańsk** i **Gdynia** (Szmytkowska 2014).

Z kolei wnioski płynące z badań prowadzonych w kontekście współpracy w obszarach przygranicznych (Szmigiel-Rawska 2014) jednoznacznie wskazują, że **zapoczątkowanie tworzenia organizacji współpracy administracyjnej równocześnie z rozpoczęciem zewnętrznej interwencji finansowej nie daje oczekiwanych rezultatów w zakresie instytucjonalizacji współpracy**. Stworzenie silnych bodźców zewnętrznych zachęcających do współpracy czy wręcz ją wymuszających niekoniecznie przekłada się na jej efektywność i jakość. **Najlepszą gwarancją osiągnięcia celów zintegrowanego zarządzania w MOF-ach opartego na współpracy między JST jest jej dobrowolność.** Próby odgórnego „kreowania" obszarów współpracy niestety w większości przypadków kończą się powstaniem fasadowych instytucji i działaniami pozorowanymi, jak ma to obecnie miejsce w przypadku wielu obszarów objętych ZIT-ami.

Skłonność do współpracy gmin wchodzących w skład obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich w zakresie czterech wskaźników współpracy finansowej

Cel badania

Przeprowadzona wcześniej diagnoza stanu współpracy poprzez identyfikację różnych jej form pozwala wprawdzie na wskazanie obszarów, w których współpraca jest bardziej intensywna, jednak z uwagi na deklaratywny charakter badanych porozumień i innych form współpracy międzysamorządowej trudno bardziej jednoznacznie zwymiarować jej skalę, zwłaszcza że formalna rejestracja współpracy nie zawsze skutkuje jej urzeczywistnieniem w praktyce. Wskaźnik współpracy finansowej użyty po raz pierwszy do analizy współpracy międzysamorządowej przez Julitę Łukomską i Katarzynę Szmigiel-Rawską (2015) pozwala bardziej precyzyjnie mie-

rzyć siłę powiązań funkcjonalnych na podstawie analizy przepływów finansowych między samorządami.

Celem badania jest więc uzupełnienie analizy zakresu i przedmiotów współpracy między samorządami w MOF-ach ośrodków wojewódzkich przez przedstawienie skali i przedmiotu transferów finansowych między samorządami oraz ich intensywności.

Przedstawiciele samorządów skłonni są do podejmowania większego wysiłku organizacyjnego i zaangażowania w przypadku inicjatyw i projektów współpracy wiążących się z przepływami finansowymi.

Proponowany wskaźnik odpowiada istniejącym powiązaniom funkcjonalnym, które generują przepływy finansowe, zakreślając pole wspólnych interesów samorządów. Co więcej, przedstawiciele samorządów skłonni są do podejmowania większego wysiłku organizacyjnego i zaangażowania w przypadku inicjatyw i projektów współpracy wiążących się z przepływami finansowymi. Współpraca, która takich przepływów nie generuje, bywa postrzegana jako aktywność poboczna o niskim ryzyku, ale i niewielkich korzyściach (Szmigiel-Rawska, Dołzbłasz 2012).

Metoda

Analiza w tej części oparta jest na wskaźniku finansowym powiązań między samorządami. Wskaźnik dotyczy wydatków z budżetu gminnego do wszystkich pozostałych szczebli samorządu oraz do związków komunalnych, tym samym obejmuje dużą część zjawiska współpracy międzysamorządowej w Polsce – nie odnosi się do międzygminnych spółek komunalnych oraz do stowarzyszeń, lecz do związków, porozumień i relacji nawiązywanych bezpośrednio na podstawie przepisów o finansach publicznych. Tak skonstruowany wskaźnik opisuje znaczną część zjawiska współpracy samorządowej w Polsce. Obejmuje jej cztery wymiary: współpracę inwestycyjną, bieżącą, współpracę ogółem oraz w dziedzinie transportu.

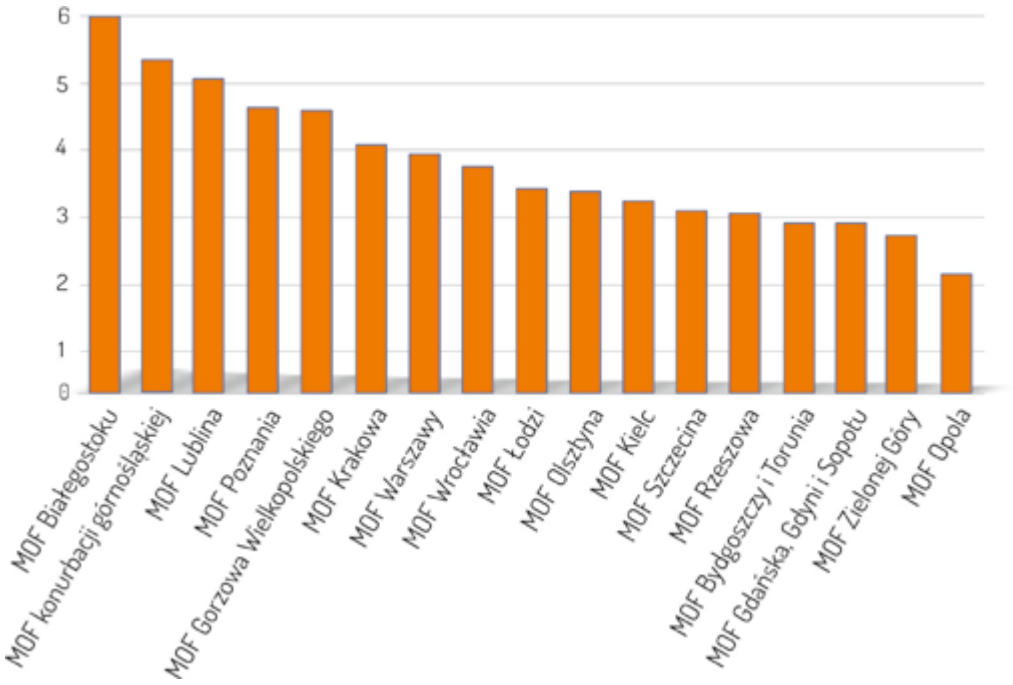
1. Współpraca inwestycyjna teoretycznie wskazuje skłonność samorządu do podejmowania wspólnych projektów, ze szczegółowych analiz wskaźnika wiadomo jednak, że najczęściej pokazuje wydatki gminy na rzecz utrzymania powiatowej infrastruktury drogowej (Łukomska, Szmigiel-Rawska 2016).
2. Przepływy w wydatkach bieżących są dla zarządzania metropolią najbardziej interesującym elementem opisu zjawiska, gdyż wskazują na przepływy finansowe, które są wynikiem krótkotrwałych migracji mieszkańców – do pracy, do szkoły, do przedszkola, po różnego rodzaju usługi. Dlatego w tym wskaźniku główne znaczenie mają wydatki na transport i przedszkola.
3. Wskaźnik ogółem obejmuje powiązania finansowe w bardzo wielu dziedzinach, ale przede wszystkim w transporcie, edukacji, pomocy społecznej oraz w mniejszym zakresie w gospodarce mieszkaniowej i komunalnej, wydatkach administracyjnych, a także kulturze i sporcie.
4. Współpraca transportowa jest ważnym elementem opisu zarządzania w metropoliach, jest również typem współpracy najczęściej podejmowanym w Polsce na podstawie porozumień, więc przyjęty wskaźnik bardzo dokładnie opisuje to zjawisko.

Analiza

Współpraca inwestycyjna

Średnia wartość ogólnego wskaźnika współpracy w MOF-ach wynosi 3,7%. Najwyższą wartością wskaźnika charakteryzują się obszary: białostocki, konurbacji górnośląskiej, lubelski, gorzowski i poznański (rys. 6).

Ogółem te wartości można w kontekście budżetu uznać za niewielkie, jednak są wśród gmin takie, dla których wartości tego wskaźnika osiągają znaczne poziomy. Do gmin, w których ta wartość wynosi ponad 10%, należą:



Rys. 6. Wartość wskaźnika wydatków transferowanych do innych samorządów w poszczególnych miejskich obszarach funkcjonalnych (MOF-ach)

– Gliwice – 28,54% (górnośląski MOF);
– Mełgiew – 20,83% (lubelski MOF);
– Będzin – 12,47% (górnośląski MOF);
– Bobrowniki – 11,58% (górnośląski MOF);
– Psary – 10,85% (górnośląski MOF).

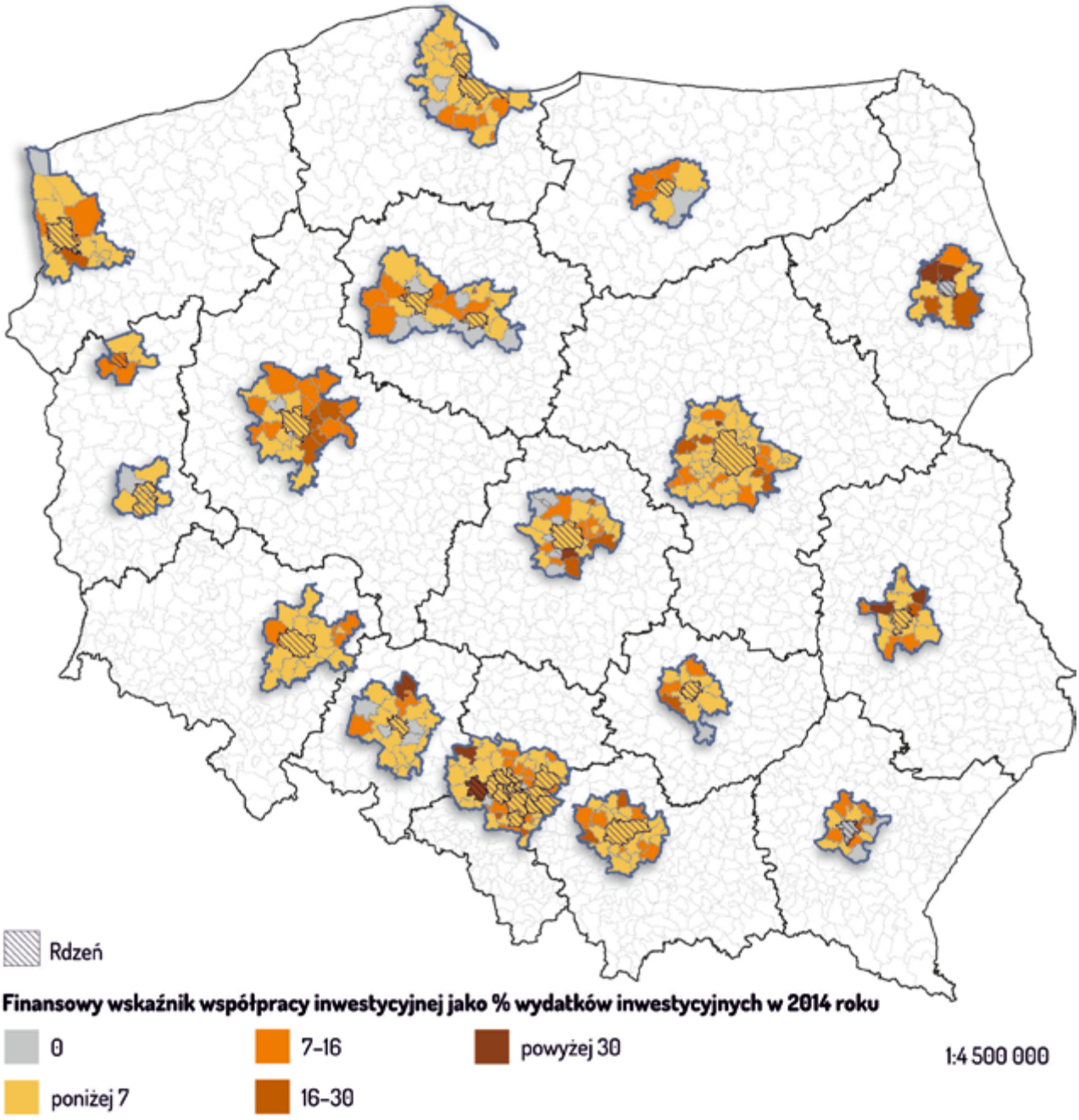
Te wysokie wartości wynikają głównie z wielkości wydatków inwestycyjnych, ale zdarzają się również w transferach bieżących. Maksymalne wartości w roku 2014 to: 27% (wydatków bieżących ogółem) w gminie Mełgiew, 13% w Będzinie i Bobrownikach, 11% w gminie Psary i po 10% w gminach Komorniki, Wojkowice i Czeladź. W pozostałych gminach wartość wskaźnika nie przekracza 10% (rys. 7).

W wydatkach inwestycyjnych wartości bywają dużo wyższe (w tym przypadku należy jednak w kolejnych latach dokonać analizy zbiorczej dla kilku lat). Poniżej wymieniono gminy, w których wysokość transferowanych środków przekroczyła 25% budżetu na inwestycje (większość wydatkowano na budowę dróg powiatowych):

– Murów – 60,68% (górnośląski MOF);
– Gliwice – 54,81% (górnośląski MOF);
– Legionowo – 47,18% (warszawski MOF);
– Dobrzyniewo Duże – 44,45% (górnośląski MOF);
– Spiczyn – 41,94% (górnośląski MOF);
– Wielowieś – 36,53% (poznański MOF);
– Jastków – 35,81% (górnośląski MOF);
– Rzgów – 31,57% (górnośląski MOF);
– Wasilków – 30,61% (górnośląski MOF);
– Koluszki – 28,45% (górnośląski MOF);
– Zabłudów – 25,23% (górnośląski MOF);
– Turośń Kościelna – 25,07% (białostocki MOF).

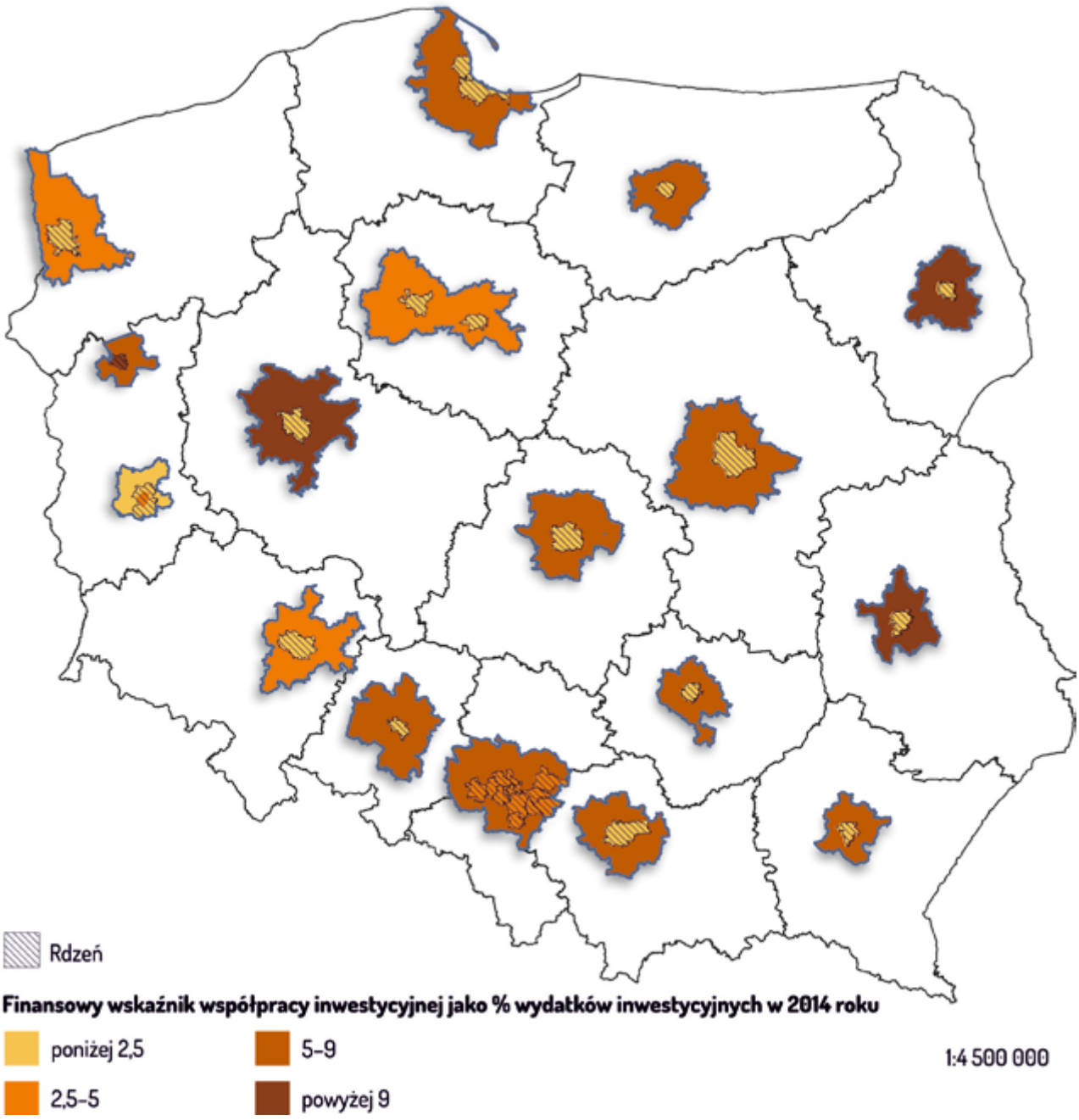
Większość tych inwestycji podejmowana jest przez gminy położone w MOF-ie konurbacji górnośląskiej. Większość również miała miejsce w gminach otoczenia, a nie rdzenia. Wartość wskaźnika mówi o sile powiązań funkcjonalnych w obszarze, natomiast przyjrzenie się częściom składowym wskaźnika pozwala lepiej zrozumieć relacje między samorządami. Na przykład powiązania między samorządami mierzone transferami finansowymi są w obszarach metropolitalnych większe niż w reszcie kraju (wartość wskaźnika ogółem dla MOF-ów – 3,7%, dla reszty gmin – 2,3%). Jest to jednak prawda tylko w odniesieniu do wydatków bieżących. Wspólne inwestycje są częstsze na pozostałym obszarze kraju. Choć wskaźnik współpracy inwestycyjnej w Pol-

sce odnosi się głównie do relacji gmina–powiat w zakresie inwestycji drogowych, to jednak podobny, a nawet nieco niższy poziom wartości tego wskaźnika w obszarach metropolitalnych w stosunku do pozostałych gmin wskazuje na brak współpracy inwestycyjnej w obszarach najbardziej powiązanych funkcjonalnie. Jest to dobry moment na podkreślenie tego faktu, gdyż w kolejnych latach pojawią się dane związane z ZIT-ami. Opis dla roku 2014 pozwoli zatem na oszacowanie zmian będących efektem interwencji publicznej finansowanej ze środków Unii Europejskiej. Obecna średnia wartość wskaźnika współpracy inwestycyjnej dla MOF-ów wynosi 6,1%, a dla pozostałej części kraju – 6,8% transferów w wydatkach inwestycyjnych ogółem.



Rys. 7. Finansowy wskaźnik współpracy inwestycyjnej

W 2014 roku najwyższa wartość średnia wskaźnika wydatków inwestycyjnych była w obszarze białostockim (14,4%) i lubelskim (10,5%), dość wysoka również w poznańskim (8,7%). Jednak we wszystkich tych przypadkach wydatki transferowane były głównie z budżetów gmin strefy podmiejskiej, natomiast miasta centralne właściwie nie poniosły żadnych wydatków. Główną cechą tego wskaźnika jest to, że ogólna wartość wydatków transferowanych na inwestycje w strefach podmiejskich wynosi 6,5%, podczas gdy transferowanych przez miasta centralne – tylko 2,6%. Miastami centralnymi, które poniosły najwyższe wydatki na współpracę inwestycyjną w 2014 roku, były Gorzów Wielkopolski (10%) i miasta śląskie (4,8%) (rys. 8).



Rys. 8. Finansowy wskaźnik współpracy inwestycyjnej

Współpraca bieżąca

W zakresie wydatków transferowanych do innych samorządów jako część wydatków bieżących MOF-y znacząco odbiegają od pozostałych gmin – wartość wskaźnika wynosi odpowiednio 3,3% oraz 1,5% wydatków bieżących ogółem, czyli wskaźnik dla MOF-ów jest ponad dwukrotnie większy. Jest to rezultat intensywnych powiązań funkcjonalnych na tych obszarach – gminy transferują środki głównie do innych gmin i miast na prawach powiatu. Najwyższym poziomem powiązań finansowych w wydatkach bieżących w 2014 roku charakteryzowały się MOF-y: konurbacji górnośląskiej (5,8%), białostocki (4,1%) i gorzowski (4%)[1].

Także w tym przypadku generalnie więcej transferują gminy podmiejskie. Natomiast miastami centralnymi, które transferują najwięcej, są miasta śląskie (6,4%). Drugie w kolejności miasto Zielona Góra transferuje ponad dwukrotnie mniej (2,7%), a na podobnym poziomie angażują się finansowo Kielce i Opole (rys. 9).

Współpraca w dziedzinie transportu

Wydatki transferowane w dziedzinie transportu generują w MOF-ach najwięcej sporów i są negocjacyjnie bardzo trudne. Jest to istotne obciążenie finansowe przede wszystkim dla gmin w MOF-ach, gdzie wartość wskaźnika transferowanych wydatków jako % wydatków na transport ogółem wynosi 1,3%, podczas gdy dla pozostałych samorządów – 0,1%. Proporcja między zaangażowaniem gmin otoczenia i miast centralnych jest w tym przypadku nieco bardziej wyrównana – od 1,9% do 1,2%. Najwięcej środków transferowanych jest ponownie w MOF-ie konurbacji górnośląskiej i różnica jest znacząca, wskaźnik transferów wynosi bowiem 4,3% wydatków na transport na tym obszarze. Skala zróżnicowania wskazuje przy tym jedynie na wielkość powiązań na tym obszarze w stosunku do powiązań na innych obszarach (następne w kolejności są MOF-y: krakowski, gorzowski i warszawski z wartościami ok. 1,4%–1,5%), gdyż zasadnicza część wydatków na transport w MOF-ie konurbacji górnośląskiej odbywa się poprzez związki międzygminne. W tym wskaźniku ujęte są tylko składki na związki, a wydatki na transport czynione przez związki pochodzą głównie z opłat dokonywanych przez użytkowników i ponoszone są bezpośrednio z budżetu związku komunalnego. Analizy związków komunalnych dowodzą jednak, że jest to sytuacja charakterystyczna jedynie dla MOF-u konurbacji górnośląskiej, gdyż współpraca na podstawie związków międzygminnych w pozostałych MOF-ach nie jest tak intensywna, a na niektórych obszarach jest w ogóle marginalna lub nieobecna (Swianiewicz 2016).

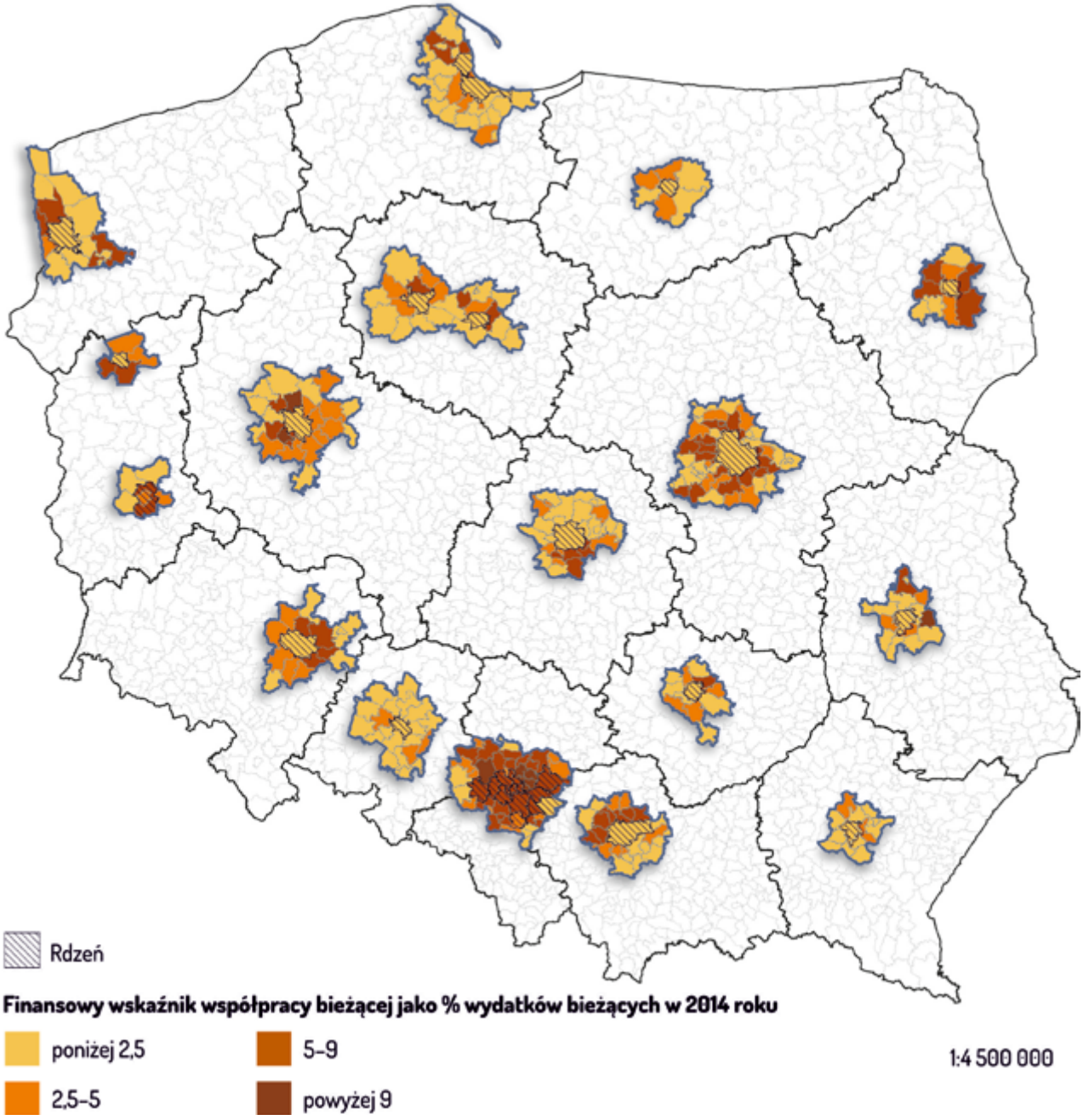
Wydatki transferowane w dziedzinie transportu generują w MOF-ach najwięcej sporów i są negocjacyjnie bardzo trudne.

Miastami centralnymi, które angażują się finansowo w transfery na rzecz transportu, są jedynie miasta śląskie oraz wchodzące w skład Trójmiasta, czyli funkcjonujące w układach o kilku rdzeniach, a także Warszawa (rys. 10). W przypadku Warszawy jest to niewielki ułamek % transferowany do samorządu regionalnego na wydatki związane ze wspólnym biletem kolejowym. Taki transfer między miastem centralnym a samorządem wojewódzkim na transport kolejowy obserwowany jest tylko w MOF-ie Warszawy.

Relacja rdzeń–otoczenie

Wskaźnik pozwala również na proste zmierzenie zaangażowania we współpracę poprzez porównanie średniej wielkości wskaźnika dla otoczenia z wielkością wskaźnika dla miasta rdzeniowego lub średniej dla miast rdzeniowych, jak w przypadku Trójmiasta i Śląska. Takie proste porównanie pokazuje, że MOF-ami, w których relacje są najbardziej wyrównane, są MOF-y: Zielonej Góry, Opola oraz Bydgoszczy i Torunia; różnica średniego

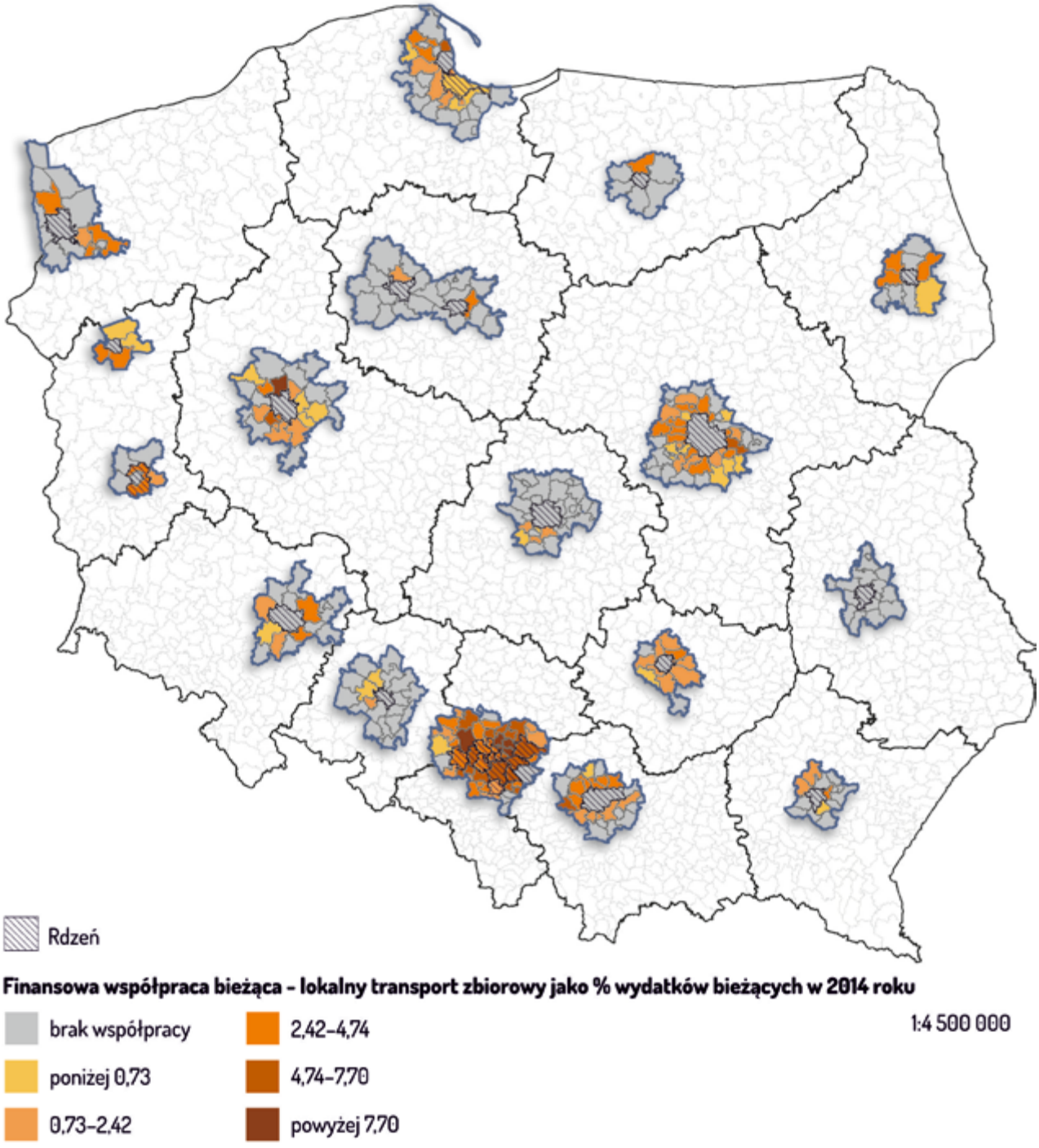
1 Pozostałe nie przekroczyły wartości 3,6%.



Rys. 9. Finansowy wskaźnik współpracy bieżącej

zaangażowania między miastem rdzeniowym a otoczeniem jest w nich bliska zeru, ale są to również obszary o najniższych wartościach ogółem (rys. 11).

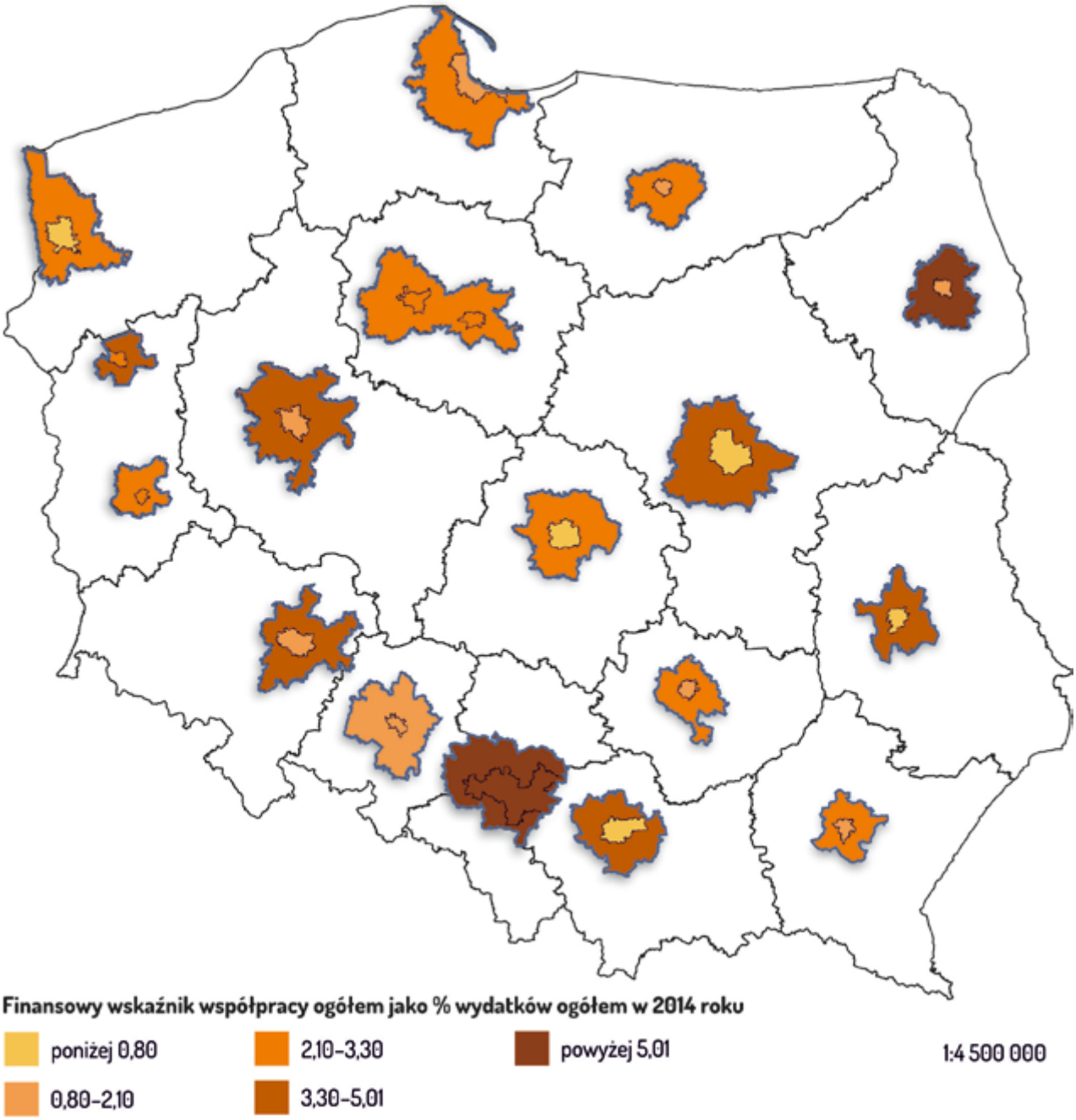
Obszarami, w których różnica zaangażowania środków finansowych jako % wydatków ogółem pomiędzy rdzeniem a otoczeniem na rzecz otoczenia jest największa, są w kolejności obszary: białostocki, lubelski, krakowski, poznański i warszawski. Dla Krakowa i Warszawy ta różnica dotyczy przede wszystkim wydatków bieżących i związana jest z funkcjonowaniem komunikacji zbiorowej. Natomiast dla Białegostoku i Lublina różnica jest najbardziej znacząca w zakresie wydatków inwestycyjnych – gminy otoczenia transferują znaczące środki na inwestycje przy zerowym lub znikomym udziale finansowym rdzenia (przy analizie wydatków inwestycyjnych, a przed dokonaniem całkowitej oceny



Rys. 10. Finansowa współpraca bieżąca – lokalny transport zbiorowy

należy jednak spojrzeć na dłuższy okres; brak udziału miast centralnych w tych międzysamorządowych inwestycjach może wynikać z wielu czynników, np. polityki regionalnej).

Natomiast Gorzów Wielkopolski i Zielona Góra to miasta, które w 2014 roku dokonały relatywnie najwyższych transferów finansowych do innych samorządów na inwestycje w porównaniu z wielkością transferów dokonanych przez ich otoczenie. Dla MOF-u zielonogórskiego wskaźnik wydatków inwestycyjnych wytransferowanych do innych samorządów jest relatywnie niski, podczas gdy dla MOF-u gorzowskiego relatywnie wysoki.



Rys. 11. Finansowy wskaźnik współpracy ogółem

Podsumowanie

Wskaźnik powiązań finansowych między samorządami mierzony siłą transferowanych wydatków jest wyższy w MOF-ach niż poza nimi.

Analiza współpracy międzygminnej w MOF-ach ośrodków wojewódzkich z perspektywy transferów finansowych między samorządami wskazuje jednoznacznie na bardziej intensywny charakter współpracy w ramach obszarów funkcjonalnych niż poza nimi, ale **jedynie w zakresie współpracy na rzecz zaspokajania bieżących potrzeb mieszkańców**. Powiązania te nie przekładają się jednak na skłonność do wspólnego wysiłku inwestycyjnego. Gminy podpisują porozumienia, kupują od siebie usługi, głównie transportowe, ale tylko sporadycznie podejmują wspólne inwestycje.

Skłonność samorządów do współpracy inwestycyjnej jest bardzo niska – niższa nawet niż przeciętnie na obszarach pozametropolitalnych. Co prawda w przypadku pojedynczych gmin udział wydatków na współpracę w zakresie inwestycji bywa bardzo wysoki (nawet 60% ogółu wydatków budżetowych), ale w większości dotyczy to pojedynczych przypadków współpracy pionowej (gmina–powiat) i tylko jednej kategorii przedmiotowej (budowa dróg powiatowych). Należałoby oczekiwać, że sytuacja zmieni się w wyniku realizacji wspólnych projektów w ramach ZIT-ów.

Zdecydowanie dominującym przedmiotem współpracy jest organizacja transportu zbiorowego, a w dalszej kolejności są to również usługi w zakresie oświaty i pomocy społecznej, a więc wskaźnik jest silnie skorelowany, jeśli chodzi o zasadniczy przedmiot współpracy, ze współczynnikiem zinstytucjonalizowanej współpracy międzygminnej.

Zdecydowanie dominującym przedmiotem współpracy jest **organizacja transportu zbiorowego**, a w dalszej kolejności są to również **usługi w zakresie oświaty** (głównie przedszkola) **i pomocy społecznej**, a więc wskaźnik jest silnie skorelowany, jeśli chodzi o zasadniczy przedmiot współpracy, ze współczynnikiem zinstytucjonalizowanej współpracy międzygminnej. **Pozytywnie na skłonność do współpracy bieżącej wpływa także niezależność finansowa gminy** (zamożność, udział nadwyżki operacyjnej w dochodach oraz udział dochodów autonomicznych).

W przypadku niektórych samorządów wysokość transferowanych środków osiąga znaczące rozmiary w budżecie, ale ogólna wartość wskaźnika dla gmin w MOF-ach nie wskazuje na wzajemne uzależnienie finansowe, które utrudniałoby zarządzanie lokalnymi budżetami. Można wręcz zaobserwować prawidłowość, że im gmina jest bardziej niezależna finansowo, tym bardziej jest skłonna do współpracy – ale bieżącej, nie inwestycyjnej. Powiązania funkcjonalne i odgórne zachęty skłaniają gminy w obszarach funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich do wchodzenia w relacje z sąsiednimi samorządami w celu zaspokojenia bieżących potrzeb mieszkańców, natomiast skłonność do współpracy inwestycyjnej jest mniejsza niż na obszarach pozametropolitalnych (Łukomska, Szmigiel-Rawska 2015).

Generalnie małą skłonnością do angażowania środków finansowych na zewnątrz charakteryzują się miasta rdzeniowe – wyjątkiem są miasta położone w wielordzeniowych obszarach, a w szczególności w konurbacji górnośląskiej.

Ten kierunek przepływu środków jest zgodny z naturalnym rozwojem tych obszarów – to miasta centralne świadczą usługi na rzecz okolicznych mieszkańców. Jednakże miasta na prawach powiatu nie wykorzystują potencjału sąsiednich gmin – być może jest to rezultat istotnego zróżnicowania potencjałów, a może efekt działania innych czynników, w tym politycznych.

Transport

Cel badania

Rozwój i dobra organizacja systemu transportu publicznego są decydującymi elementami zapewniającymi sprawne funkcjonowanie i przepływ ludzi oraz dóbr i usług w ramach MOF-ów. Dlatego właśnie uznano, że monitorowanie rozwoju systemu transportu publicz-

nego w obrębie MOF-ów pod kątem jego dostępności i stopnia integracji jest dobrym wskaźnikiem charakteryzującym również jakość zarządzania tymi obszarami. W obecnej sytuacji rozwój zintegrowanego systemu transportu narzuca konieczność nie tylko ścisłej współpracy i uzgadniania planów i strategii między gminami tworzącymi MOF, ale również współpracy pionowej, gdyż wiele rozwiązań wymaga zaangażowania władz regionalnych i krajowych.

Celem badania jest porównanie stopnia, w jakim zaspokajana jest jedna z głównych potrzeb w ramach zintegrowanego rozwoju MOF-ów ośrodków wojewódzkich – sprawnie funkcjonujący system komunikacji zbiorowej. Pod uwagę wzięto dwa podstawowe aspekty: dostępność i kompleksowość świadczonych usług w odniesieniu do całego MOF-u według przyjętej delimitacji oraz stopień integracji systemu komunikacji publicznej w ramach MOF-u.

Metoda

W odniesieniu do każdej gminy w strefie zewnętrznej MOF-u pozyskano dane przestrzenne o lokalizacji przystanków autobusowych, tramwajowych oraz kolejowych oraz liczbie par połączeń gmina–obszar rdzeniowy na dobę w dniu roboczym. W przypadku linii o zmiennej lub rozwidlającej się trasie liczono liczbę kursów przekraczających granicę strefa zewnętrzna–rdzeń. W ogólnej liczbie połączeń nie uwzględniano przewoźników prywatnych, chyba że działają oni na zlecenie JST. Dodatkowo dla każdego MOF-u zebrano informacje o taryfach biletowych, integracji taryf, centrach przesiadkowych, parkingach „park & ride", synchronizacji rozkładów oraz innych udogodnieniach (np. darmowych przejazdach dla mieszkańców gminy). Zgromadzono również informacje na temat dojazdu do lotniska, jeśli takie obsługuje MOF (nawet jeśli nie leży w jego granicach). Pozyskane dane dotyczą 2016 roku.

Wskaźniki określające dostępność systemu transportu publicznego w MOF-ach

Najważniejszym czynnikiem decydującym o jakości transportu zbiorowego jest jego dostępność przestrzenna i czasowa. Na podstawie literatury określiliśmy dystans, jaki jest w stanie pokonać przeciętny człowiek, aby dotrzeć do przystanku. Ze względu na wiejski/podmiejski charakter większości gmin wybraliśmy maksymalne przyjmowane w literaturze naukowej zasięgi – 640 m do przystanków autobusowych lub tramwajowych i 960 m do przystanków kolejowych.

W obecnej sytuacji rozwój zintegrowanego systemu transportu narzuca konieczność nie tylko ścisłej współpracy i uzgadniania planów i strategii między gminami tworzącymi MOF, ale również współpracy pionowej, gdyż wiele rozwiązań wymaga zaangażowania władz regionalnych i krajowych.

W celu wskazania poziomu dostępności obliczono następujące wskaźniki:

1. Odsetek ludności zamieszkałej w zasięgu przystanków.
2. Liczba połączeń do/z rdzenia na 1000 mieszkańców gminy na dobę w dniu roboczym.
3. Średnia odległość do przystanku w obszarze zabudowanym.

Integracja systemu transportu publicznego w MOF-ach

O jakości usługi transportu publicznego w MOF-ach, poza samą jego dostępnością oraz częstotliwością kursowania, w bardzo dużym stopniu decyduje stopień in-

tegracji całego systemu. Integracja może dotyczyć różnych aspektów. Na potrzeby oceny stopnia integracji transportu publicznego w badanych MOF-ach wyróżniliśmy pięć kryteriów:

1. Zakres dostępności bezpośredniego połączenia komunikacją publiczną z gmin położonych w strefie zewnętrznej do miasta centralnego/obszaru rdzeniowego MOF-u.
2. Funkcjonowanie transportu publicznego w ramach zintegrowanej, aglomeracyjnej taryfy biletowej.
3. Funkcjonowanie i zasięg systemu kolei podmiejskiej, w szczególności dostępność zorganizowanego systemu kolei metropolitalnej.
4. Wdrożenie platformy internetowej integrującej transport w MOF-ie (np. karta aglomeracyjna itp.).
5. Możliwość dotarcia bezpośrednią komunikacją publiczną z rdzenia do najbliższego portu lotniczego.

Dostępność transportu publicznego

Teoretycznie stan idealny, jeśli chodzi o poziom dostępności zbiorowej komunikacji publicznej, zostałby osiągnięty, gdyby 100% mieszkańców badanych obszarów zamieszkiwało w buforach wyznaczonych akceptowalną pieszą odległością od przystanków zbiorowej komunikacji publicznej. Oczywiście jest to sytuacja możliwa jedynie hipotetycznie, ponadto przyjęty w oparciu o wyniki różnych badań empirycznych (Gent, Symonds 2005) próg akceptowalnej odległości – wynoszący odpowiednio 640 m dla komunikacji autobusowej i tramwajowej oraz 960 m dla komunikacji kolejowej – jest również wartością umowną.

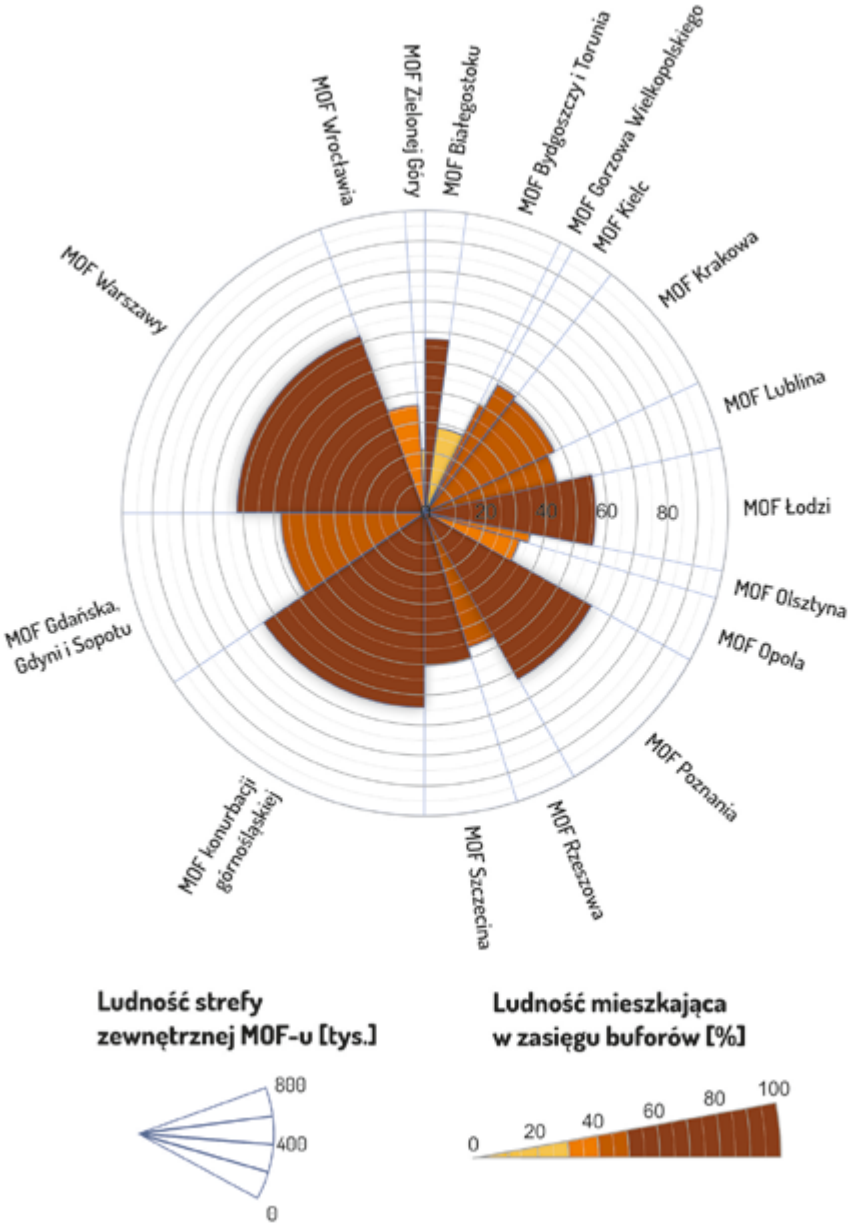
Niemniej jednak przyjęcie powyższych założeń pozwala na w miarę obiektywne porównanie stopnia, w jakim dostępność zbliża się do ideału. Być może w przyszłości, na podstawie pogłębionych badań jakościowych, możliwe będzie określenie pewnych standardów czy też wartości referencyjnych w zakresie dostępności komunikacji zbiorowej w strefach zewnętrznych MOF-ów. Należy również pamiętać, że na obszarach o mniejszej gęstości zaludnienia niższy wskaźnik pieszej dostępności może być akceptowalny pod warunkiem rozbudowy systemów umożliwiających łączenie transportu indywidualnego ze zbiorowym typu „park & ride" czy też „bike & ride".

Trzeba też pamiętać, że dostęp do sieci komunikacji publicznej jest jedynie wybranym wskaźnikiem obrazującym rozwój sieci, ale ostatecznie o atrakcyjności i efektywności transportu publicznego decyduje również szereg innych czynników, takich jak: częstotliwość kursowania (omówiona w dalszej części rozdziału), czas dojazdu w porównaniu z alternatywnymi środkami komunikacji, jakość i pojemność taboru, komfort podróży czy w końcu jej koszt.

Przeprowadzone badania wskazują, że w zasięgu pieszego dostępu do zbiorowego transportu publicznego zamieszkuje nieco ponad połowa (ok. 52%) ludności w strefach zewnętrznych MOF-ów ośrodków wojewódzkich. Średnia odległość od przystanku wynosi natomiast ponad dwa km. Wartości te są jednak silnie zróżnicowane zarówno w odniesieniu do poszczególnych MOF-ów (rys. 12), jak i w obrębie badanych obszarów (rys. 13).

Przeprowadzone badania wskazują, że w zasięgu pieszego dostępu do zbiorowego transportu publicznego zamieszkuje nieco ponad połowa (ok. 52%) ludności w strefach zewnętrznych MOF-ów ośrodków wojewódzkich. Średnia odległość od przystanku wynosi natomiast ponad dwa km.

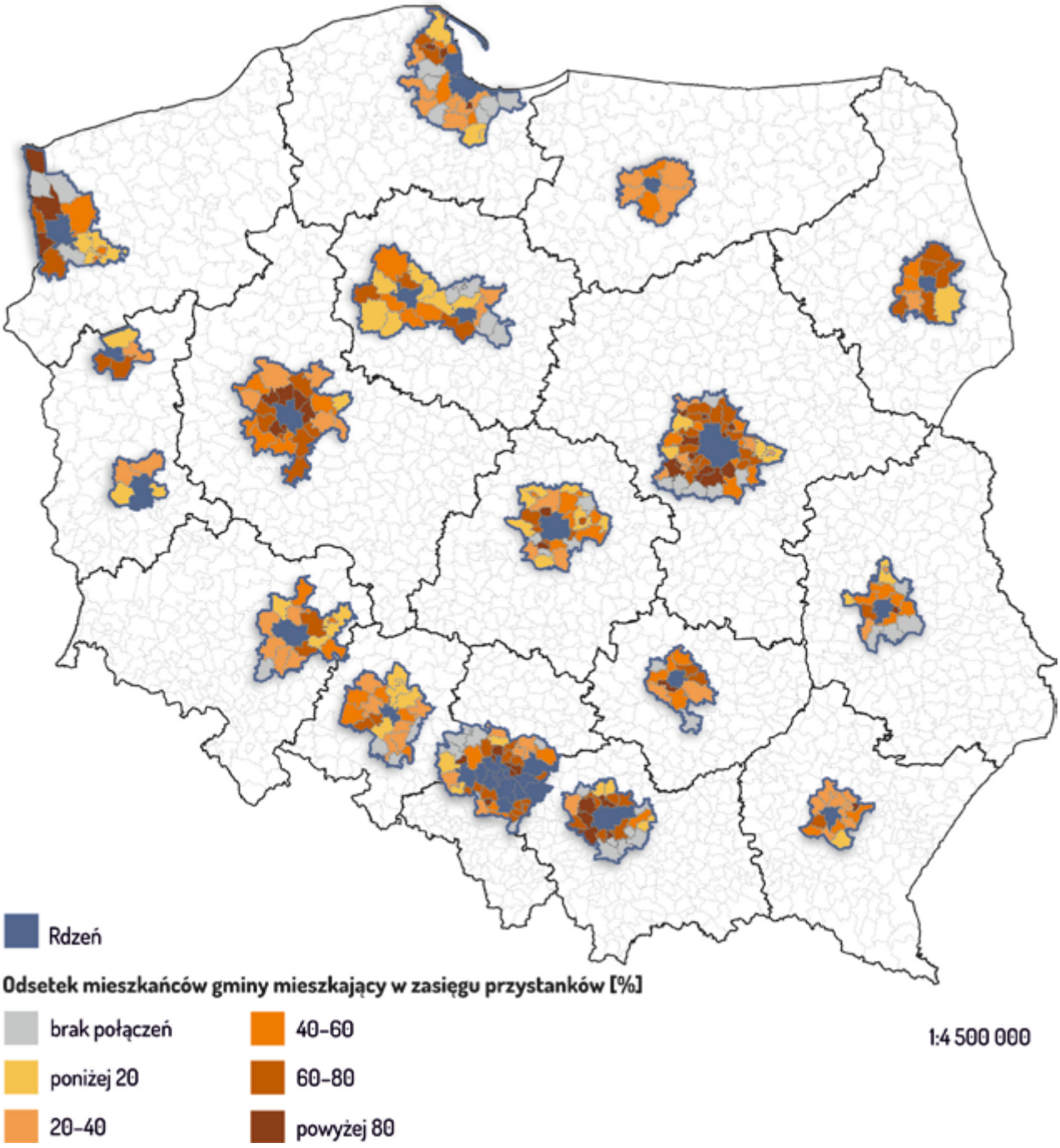
Zdecydowanie najlepszą dostępnością komunikacji zbiorowej w badanym aspekcie cechuje się MOF konur-



Rys. 12. Odsetek ludności [%] w strefach zewnętrznych miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF-ów) ośrodków wojewódzkich zamieszkującej w buforach akceptowalnej pieszej dostępności przystanków zbiorowej komunikacji publicznej

bacji górnośląskiej oraz Poznania, w przypadku którego 64% mieszkańców strefy zewnętrznej zamieszkuje w zasięgu pieszego dostępu do przystanków. Tylko nieco gorzej wypada MOF stołeczny (62%). W buforze pieszej dostępności zamieszkuje również więcej niż połowa mieszkańców stref zewnętrznych MOF-ów Białegostoku, Łodzi i Szczecina. W najgorszej sytuacji, jeśli chodzi o dostęp do komunikacji publicznej, są zamieszkujący w gminach wokół Zielonej Góry – tylko co piąty mieszkaniec znajduje się w akceptowalnym buforze dostępności. Niewiele lepiej wygląda sytuacja mieszkańców strefy zewnętrznej MOF-u bydgosko-toruńskiego oraz MOF-u Opola. Wśród większych ośrodków zaskoczeniem może być mała dostępność w strefie podmiejskiej Wrocławia (36%). Poniżej średniej są też MOF Krakowa i Trójmiasta (47%).

Przyglądając się bliżej zróżnicowaniu dostępności przystanków komunikacji publicznej wewnątrz poszcze-



Rys. 13. Odsetek mieszkańców [%] gmin strefy zewnętrznej miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF-ów), zamieszkujący w zasięgu pieszego dostępu do przystanków komunikacji publicznej

gólnych MOF-ów ośrodków wojewódzkich (rys. 14), można zauważyć, że na ogół gminy położone dalej od rdzenia cechuje niższy poziom dostępu do komunikacji zbiorowej i nawet w ośrodkach z ogólnie lepszym wskaźnikiem dostępności wciąż występuje wiele gmin w ogóle pozbawionych dostępu do sieci publicznej komunikacji zbiorowej. Z większych ośrodków wojewódzkich jedynie Poznań zapewnia obsługę transportem publicznym ze wszystkich gmin znajdujących się w strefie zewnętrznej MOF-u. Dobrze rozwiniętą sieć transportu publicznego obsługującego strefę zewnętrzną mają również Białystok i Olsztyn. W strefie Wrocławia tylko jed-

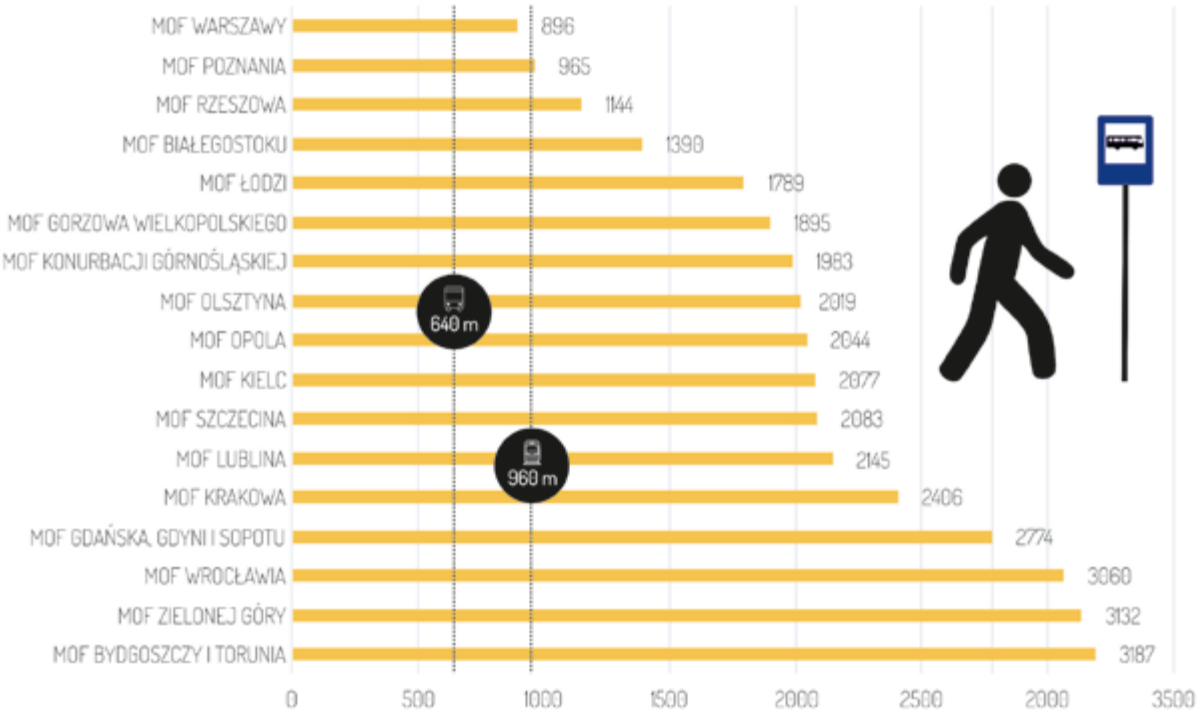
na gmina nie ma w ogóle połączenia transportem publicznym z miastem centralnym, a ogólnie sieć komunikacyjna w obrębie gmin jest tam słabiej rozwinięta – tylko w dwóch gminach podmiejskich więcej niż 60% mieszkańców zamieszkuje w buforze pieszego dostępu do przystanków.

Mniej równomiernie rozwinięta jest sieć w MOF-ie Trójmiasta, gdzie niekiedy lepiej skomunikowane są gminy położone na obrzeżach MOF-u niż sąsiadujące z rdzeniem, gdyż sieć rozwija się promieniście wzdłuż głównych korytarzy komunikacji drogowej i kolejowej. Podobny jest przypadek strefy zewnętrznej MOF-u Szczecina. Nierównomiernie rozwija się również sieć komunikacji podmiejskiej w obszarze funkcjonalnym bipolu Bydgoszcz–Toruń – o ile gminy wokół Bydgoszczy są skomunikowane z miastem, o tyle wokół Torunia gminy niesąsiadujące bezpośrednio z rdzeniem są często w ogóle pozbawione dostępu do komunikacji publicznej.

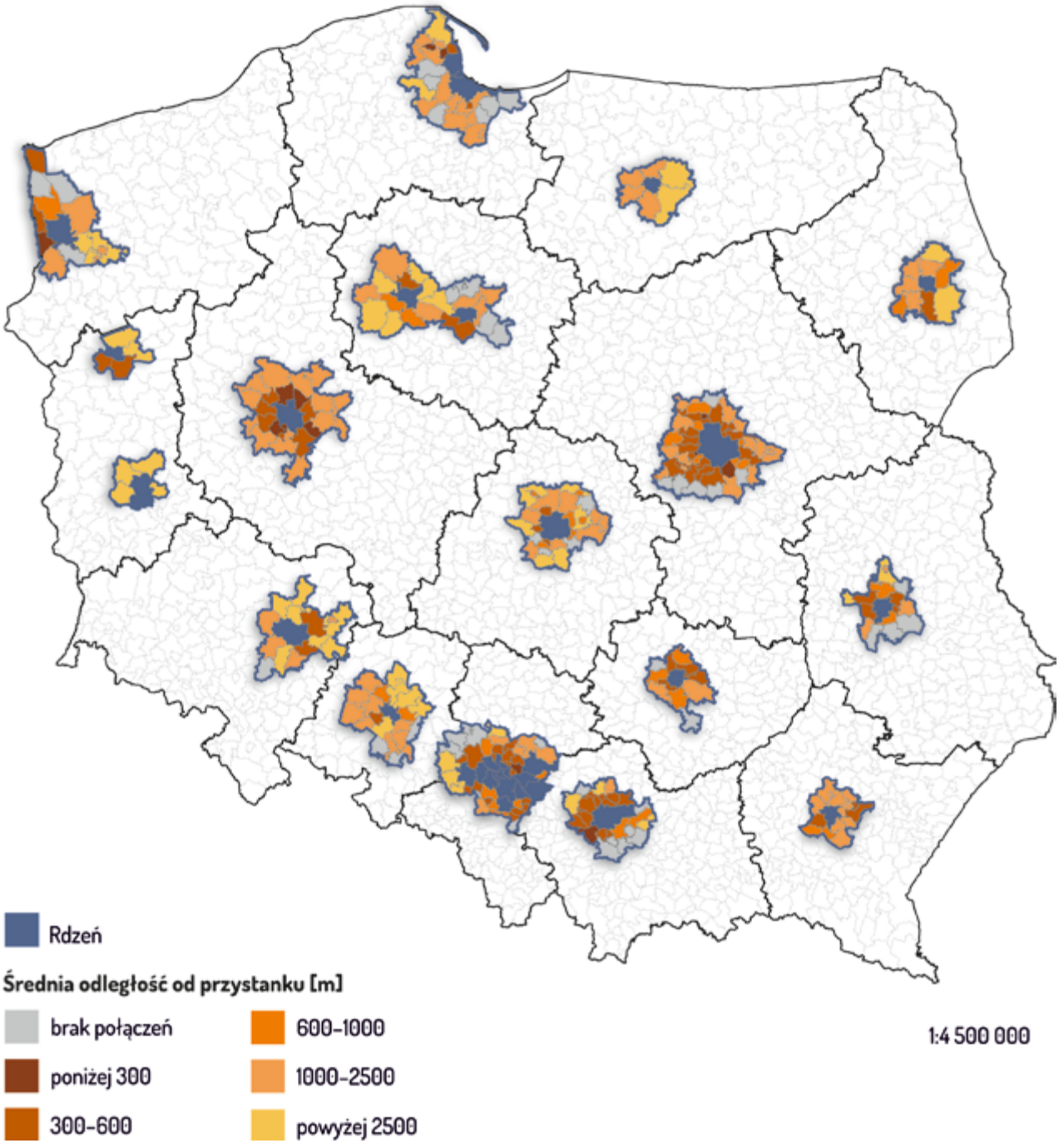
Na podstawie zebranych danych możliwe było także obliczenie średniej odległości od przystanków w obrębie obszaru zabudowanego (rys. 14). W żadnym z badanych MOF-ów średnia odległość od przystanku nie jest mniejsza od wartości referencyjnych dla przystanków komunikacji autobusowej, jednak w przypadku MOF-ów Warszawy i Poznania średnia odległość oscyluje wokół wartości referencyjnych dla przystanków kolejowych (odpowiednio 896 m i 965 m). Jednak średnia dla wszystkich badanych MOF-ów wynosi prawie dwa km, a w strefach zewnętrznych MOF-ów Bydgoszczy i Torunia, Zielonej Góry i Wrocławia przekracza trzy km, co wskazuje na zdecydowanie zbyt małą gęstość sieci komunikacji publicznej w obszarze zabudowanym strefy zewnętrznej MOF-ów.

Analizując zróżnicowanie badanego wskaźnika wewnątrz poszczególnych MOF-ów ośrodków wojewódzkich, zauważymy, że gęstość sieci w obszarze zabudowanym mierzona średnią odległością od przystanków w terenie zabudowanym wyraźnie maleje wraz z oddalaniem się od rdzenia (rys. 15).

Innym ważnym parametrem wpływającym na zwiększenie dostępności rdzenia dla mieszkańców gmin w strefach zewnętrznych MOF-ów ośrodków wojewódzkich jest częstotliwość połączeń mierzona liczbą kursów z/do rdzenia w ciągu doby na 1000 mieszkańców. Średnia wartość tego wskaźnika dla wszystkich MOF-ów wynosi 7,4 – z pewnością nie jest to częstotli-



Rys. 14. Średnia odległość od przystanku w obszarze zabudowanym gminy [m]

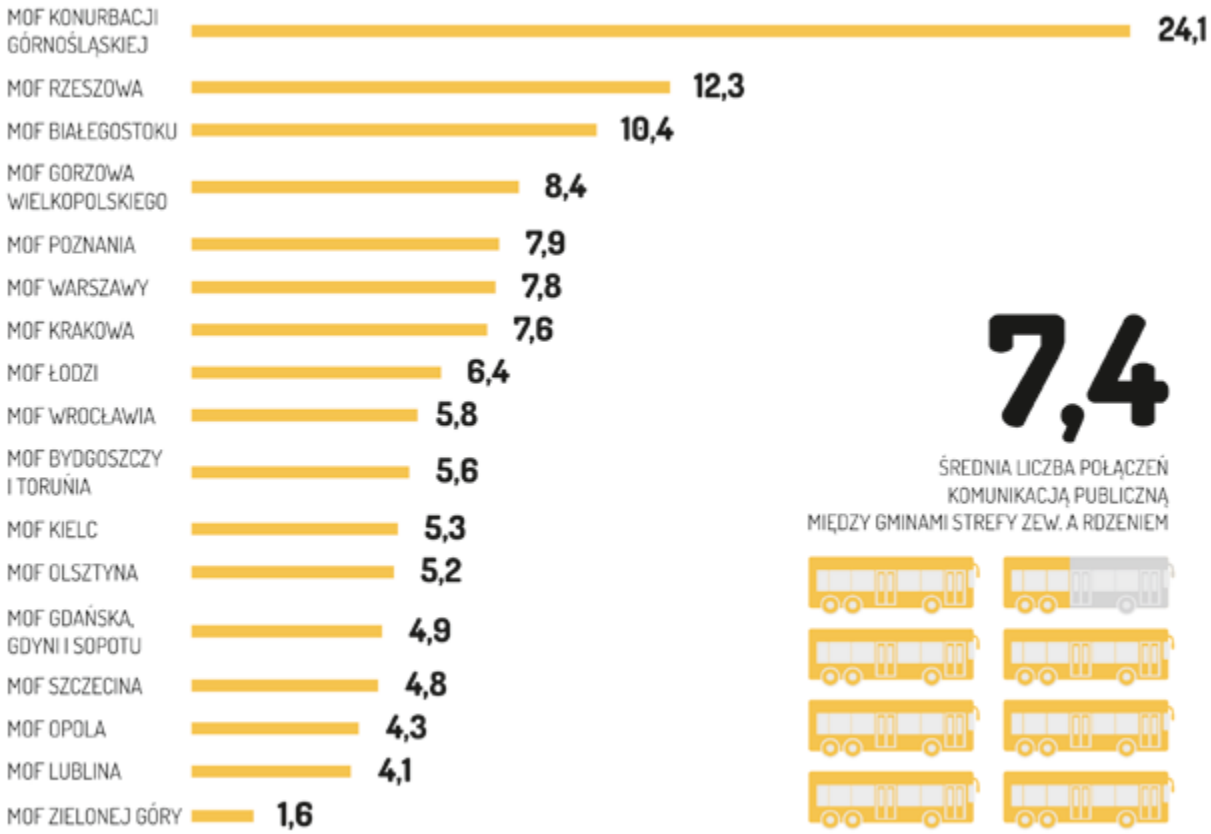


Rys. 15. Średnia odległość od przystanku według gmin położonych w strefach zewnętrznych miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF-ów) ośrodków wojewódzkich [m]

wość, która stanowiłaby dogodną alternatywę dla komunikacji indywidualnej.

Zdecydowanie najlepsza częstotliwość kursowania zbiorowej komunikacji publicznej oferowana jest gminom w strefie zewnętrznej MOF-u konurbacji górnośląskiej. Jest ona dwukrotnie wyższa w porównaniu z drugim w kolejności MOF-em Rzeszowa, w którym każdy 1000 mieszkańców strefy zewnętrznej obsługiwany jest przez ponad 12 kursów na dobę z i do miasta centralnego (rys. 16).

Z kolei przyglądając się przestrzennemu rozkładowi gmin wyżej ocenianych pod względem średniej licz-



Rys. 16. Średnia liczba połączeń do rdzenia i z niego na 1000 mieszkańców na dobę w dniu roboczym w miejskich obszarach funkcjonalnych (MOF-ach) ośrodków wojewódzkich

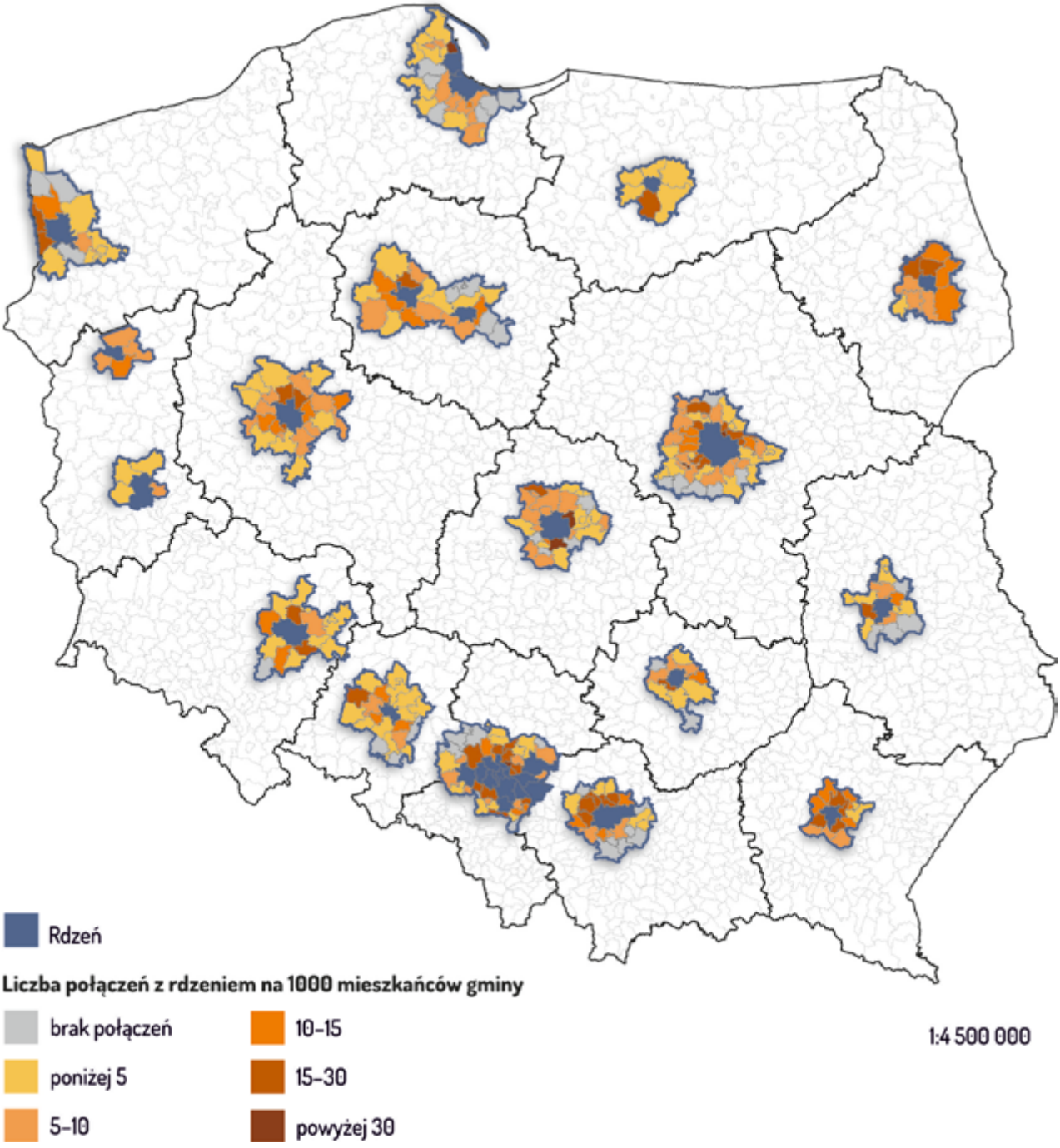
by połączeń na 1000 mieszkańców (rys. 17), można zauważyć, że nie zawsze jest on równomierny względem rdzenia. W szczególności w odniesieniu do obszarów krakowskiego, olsztyńskiego i szczecińskiego można zaobserwować kumulację gmin o większej liczbie połączeń, które są zlokalizowane w określonym kierunku.

Interesującym przykładem jest MOF Bydgoszczy i Torunia. Można by przypuszczać, że gminy z największą liczbą połączeń będą znajdować się między rdzeniami. Zaobserwować można jednak sytuację zgoła przeciwną. Większość gmin wysoko ocenianych w tej kategorii zlokalizowana jest na krańcach MOF-u. Ponadto wysokie oceny dominują w gminach związanych z Bydgoszczą.

Pozytywnie wyróżnia się natomiast ośrodek białostocki. Chociaż nie uzyskał maksymalnej liczby punktów w tej kategorii, to średnia liczba połączeń na 1000 mieszkańców (10,38) rozkłada się niemal równomiernie we wszystkich gminach strefy zewnętrznej MOF-u.

Danym warto się również przyjrzeć pod kątem zjawiska suburbanizacji. W większości MOF-ów ośrodków wojewódzkich, z wyjątkiem krakowskiego i szczecińskiego, obszary z większą liczbą połączeń pokrywają się z gminami, w których obserwuje się w ostatnich latach wzrost liczby mieszkańców (często kosztem rdzenia). Zbieżność ta jest dobrym zjawiskiem, ponieważ przy jednoczesnych działaniach integrujących transport publiczny w ramach MOF-u zwiększa się szansa, że nowi mieszkańcy strefy zewnętrznej zamiast transportu indywidualnego wybiorą środki komunikacji zbiorowej.

Biorąc pod uwagę wszystkie wskaźniki, można zaobserwować, że najwięcej ośrodków jest pozytywnie ocenianych ze względu na odsetek ludności mieszkającej w zasięgu buforów przystanków. Z kolei, jak wykazała analiza, największy problem w kontekście dostępności transportu publicznego stanowi średnia odległość od przystanku w obszarze zabudowanym gminy, wynosząca przeciętnie 1889 m. Aż osiem MOF-ów ośrod-



Rys. 17. Liczba połączeń do rdzenia i z niego na 1000 mieszkańców na dobę w dniu roboczym według gmin w strefach zewnętrznych miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF-ów) ośrodków wojewódzkich

ków wojewódzkich zostało w ramach tej kategorii ocenionych negatywnie (1 lub 2 pkt) – są to ośrodki: bydgosko-toruński, krakowski, łódzki, olsztyński, opolski, szczeciński, trójmiejski i zielonogórski.

Przeprowadzone badanie wykazało, że pod względem dostępności pozytywnie wyróżniają się MOF-y konurbacji górnośląskiej oraz gorzowski. Jednocześnie interesujący wydaje się fakt, że wymienione ośrodki nie są równie wysoko oceniane w badaniu integracji komunikacji zbiorowej na terenach MOF-ów ośrodków wojewódzkich (zob. „Integracja transportu publicznego", s. 59). Z kolei MOF zielonogórski wyróżnia się nad-

zwyczaj słabą dostępnością w każdym z analizowanych wskaźników. Należy jednak zauważyć, że wpływ na taki wynik miało niemal pięciokrotne powiększenie rdzenia z 58,34 km² do 278,79 km² w 2015 roku (Kaczmarek 2016). Dlatego porównując wyniki wskaźników między poszczególnymi MOF-ami, należy mieć na uwadze, że delimitacja rdzenia oraz jego obszaru funkcjonalnego ma istotny wpływ na wartość wskaźnika.

Trzeba również zauważyć, że wskaźniki dotyczą jedynie komunikacji publicznej, a zatem pomijają połączenia komunikacji prywatnej, które w wielu gminach zapewniają większą liczbę połączeń z rdzeniem, stanowiąc skuteczną konkurencję dla usług przewoźników opłacanych przez samorządy.

Mimo powyższych zastrzeżeń dotyczących delimitacji oraz liczby połączeń zaproponowane wskaźniki pozostają narzędziem, które syntetycznie ocenia stopień rozwoju dostępności komunikacji publicznej we wszystkich MOF-ach ośrodków wojewódzkich w Polsce.

Integracja transportu publicznego

W zdecydowanej większości MOF-ów (11 z 17) ponad 80% współtworzących je gmin ma połączenia z rdzeniem zapewniane przez transport publiczny (tab. 1), z czego w sześciu MOF-ach połączenia z rdzeniem ma aż 100% gmin strefy zewnętrznej (białostocki, gorzowski, olsztyński, poznański, rzeszowski i zielonogórski obszar funkcjonalny). Jednak jak pokazują dalsze badania, większa liczba gmin mających połączenia z rdzeniem w ramach MOF-u nie przekłada się na inne działania służące zwiększeniu integracji transportu publicznego. Z wymienionych MOF-ów jedynie wrocławski i poznański są w końcowej ocenie najwyżej punktowane. Pozostałe MOF-y, w których 100% gmin ma połączenia na osi rdzeń–strefa zewnętrzna, znajdują się w środku tabeli (ok. 14 na 30 pkt) lub na jej końcu (zielonogórski MOF – 9,4 na 30 pkt).

Co ciekawe, stopień integracji transportu w ramach MOF-u jest również niezależny od liczby ludności w gminach strefy zewnętrznej w stosunku do ogólnej liczby mieszkańców danego obszaru i bezpośrednio nie determinuje działań na rzecz integracji transportu na obszarze MOF-u. Na dodatkową uwagę zasługuje MOF Opola – mimo że ponad 60% jego ludności mieszka w strefie zewnętrznej oraz został wcześniej najwyżej oceniony pod względem ogólnego stopnia integracji, to po analizie integracji transportu publicznego jest trzecim najniżej punktowanym MOF-em (10 na 30 pkt). Wynika to m.in. ze znikomej liczby gmin (3 na 20) obsługiwanych przez opolski Miejski Zakład Komunikacyjny, a przede wszystkim z braku integracji taryfowej na terenie ośrodka.

Jak wykazała analiza, czynniki mogące determinować działania prointegracyjne, tj. liczba gmin strefy zewnętrznej i udział mieszkańców strefy zewnętrznej w ogólnej liczbie mieszkańców MOF-u, nie należą do kluczowych.

Nie obserwuje się również zależności zakładającej przełożenie się liczby gmin tworzącej MOF na działania zmierzające do poprawy integracji transportu publicznego.

Na tej podstawie można przypuszczać, że podejmowane działania mające poprawić integrację transportu publicznego w MOF-ach wynikają przede wszystkim z aktywności i świadomości władz samorządu terytorialnego. Jak wykazała analiza, czynniki mogące determinować działania prointegracyjne, tj. liczba gmin strefy zewnętrznej i udział mieszkańców strefy zewnętrznej w ogólnej liczbie mieszkańców MOF-u, nie należą do kluczowych.

Pod względem integracji taryfowej i występowania wspólnego przewoźnika na terenie obszaru funkcjonalnego pozytywnie wyróżniają się MOF-y Wrocławia i Poznania. Z kolei w takich obszarach, jak MOF-y: białostocki, zielonogórski i rzeszowski odnotowuje się brak

Tab. 1. Ocena stopnia integracji systemu transportu publicznego w miejskich obszarach funkcjonalnych (MOF-ach) ośrodków wojewódzkich

MOF OW	Bezpośrednie połączenie komunikacją publiczną z obszarem rdzeniowym MOF-u	Funkcjonowanie transportu publicznego w ramach zintegrowanej aglomeracyjnej taryfy biletowej	Dostęp do kolei podmiejskiej	Wdrożenie platformy internetowej integrującej transport w MOF-ie	Możliwość dotarcia bezpośrednią komunikacją publiczną z rdzenia do najbliższego portu lotniczego	Ocena końcowa	% z maks.
Poznański	5,0	11,0	3,1	1,0	1,0	21,1	70
Wrocławski	5,0	11,5	3,6	0	1,0	21,1	70
Warszawski	4,5	8,0	5,7	0	2,0	20,2	67
Krakowski	3,5	8,5	2,6	1,0	2,0	17,6	59
Trójmiejski	3,5	6,5	3,7	0	2,0	15,7	52
Górnośląski	4,0	6,5	2,8	1,0	1,0	15,3	51
Łódzki	4,0	6,5	2,5	1,0	1,0	15,0	50
Gorzowski	5,0	7,0	2,4	0	0	14,4	48
Białostocki	5,0	6,0	2,0	1,0	0	14,0	47
Olsztyński	5,0	5,0	2,9	0	1,0	13,9	46
Rzeszowski	5,0	4,0	3,1	0	1,0	13,1	44
Lubelski	3,5	5,5	2,0	1,0	1,0	13,0	43
Kielecki	4,0	8,0	0,7	0	0	12,7	42
Bydgosko-toruński	4,0	3,0	3,7	0	1,0	11,7	39
Opolski	4,0	2,5	2,5	0	1,0	10,0	33
Szczeciński	3,5	3,0	2,7	0	0,5	9,7	32
Zielonogórski	5,0	2,0	2,4	0	0	9,4	31
Maks.	5,0	12,0	10,0	1,0	2,0	30,0	100

działań obejmujących integrację taryfową. Sytuację na tych obszarach poprawia jednak występowanie wspólnego przewoźnika na linii rdzeń–strefa zewnętrzna.

Kolejnym branym pod uwagę elementem jest funkcjonowanie platformy internetowej integrującej transport w MOF-ie, m.in. w postaci karty aglomeracyjnej. Z takiego rozwiązania korzystają obecnie mieszkańcy sześciu MOF-ów ośrodków wojewódzkich (lubelskiego, białostockiego, łódzkiego, krakowskiego, konurbacji górnośląskiej i poznańskiego).

W ramach przyjętych kryteriów analiza wykazuje istotne zaniedbania w dziedzinie transportu kolejowego. Średnio zaledwie 45% gmin strefy zewnętrznej ma dostęp do systemu kolei podmiejskiej. Pewną rekompensatą jest funkcjonowanie kolei aglomeracyjnej, która występuje w 11 MOF-ach ośrodków wojewódzkich. Analiza z uwzględnieniem wskazanych kryteriów pokazuje, że kolej najlepiej funkcjonuje w ośrodkach warszawskim, trójmiejskim oraz bydgosko-toruńskim (tab. 1).

Na terenie większości badanych MOF-ów ośrodków wojewódzkich znajduje się lotnisko. Dlatego też podjęto analizę możliwości dotarcia do portu lotniczego bezpośrednio komunikacją publiczną z rdzenia. Najlepiej pod tym względem wypadają MOF-y: krakowski, trójmiejski oraz warszawski. Są to obszary posiadające porty lotnicze z największą liczbą pasażerów (Balice, Rębiechowo, Okęcie). Istotnym problemem jest przede wszystkim integracja rozkładów jazdy komunikacji z planowanymi

odlotami i przylotami, kluczowa w szczególności w odniesieniu do mniejszych lotnisk, z których liczba połączeń jest mniejsza.

Najwyżej ocenianymi MOF-ami są najprężniej rozwijające się ośrodki miejskie w Polsce, tj. wrocławski, poznański, warszawski oraz krakowski. Słabiej oceniane MOF-y znajdują się przeważnie we wschodniej Polsce oraz na terenach tzw. Ziem Odzyskanych. Ciekawym przykładem jest MOF bydgosko-toruński. Poprawna integracja transportu publicznego odnosi się przede wszystkim do komunikacji między rdzeniami, gdyż wprowadzono bilet aglomeracyjny BiT City, obejmujący podróże komunikacją miejską oraz pociągami REGIO. Jednakże analiza sytuacji w pozostałych gminach, niezlokalizowanych między Bydgoszczą a Toruniem, wykazała, że są one niewystarczająco zintegrowane z rdzeniami.

Współpraca w zakresie rozwoju sieci transportu publicznego jest najczęstszym przedmiotem współpracy gmin w MOF-ach, zwłaszcza w relacji obszar rdzeniowy–strefa zewnętrzna.

Integracja transportowa we wrocławskim MOF-ie dotyczy wszystkich tworzących go gmin. Mieszkańcy mogą korzystać z biletu aglomeracyjnego obejmującego Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne, pociągi REGIO, Przewozy Regionalne i Koleje Dolnośląskie. Ważnym aspektem integracji jest występowanie parkingów typu „park & ride", zlokalizowanych zarówno w strefie zewnętrznej (3), jak i w obrębie rdzenia (4).

W ośrodku poznańskim wszystkie gminy mają bezpośrednie połączenia z rdzeniem (autobusowe i/lub kolejowe). Działa również integracja w ramach Poznańskiej Elektronicznej Karty Aglomeracyjnej (PEKA), obejmującej komunikację publiczną w Poznaniu i komunikacje gminne w sąsiednich gminach, oraz w ramach oferty „Bus–tramwaj–kolej – jeden bilet", realizowanej na przejazdy w promieniu ok. 30 km od Poznania Przewozami Regionalnymi, Kolejami Wielkopolskimi oraz komunikacją publiczną Zarządu Transportu Miejskiego w Poznaniu.

Najlepiej oceniane pod względem integracji transportu publicznego są MOF-y Wrocławia i Poznania. Brak jednak ośrodków, które mogłyby zostać ocenione bardzo dobrze (powyżej 22 na 30 pkt). Głównymi problemami są mała liczba gmin z połączeniami z rdzeniem komunikacją publiczną oraz niewystarczająca integracja organizacyjna, która obejmuje przede wszystkim bilet, przewoźnika oraz synchronizację rozkładów jazdy. Zaobserwować można jednak rosnącą świadomość samorządów w zakresie potrzeby integracji transportowej na poziomie obszaru funkcjonalnego, o czym świadczą plany rozwijania obecnych działań (np. włączanie do nich nowych gmin) i wprowadzania nowych (zintegrowane bilety, parkingi „park & ride").

Współpraca w zakresie rozwoju sieci transportu publicznego jest najczęstszym przedmiotem współpracy gmin w MOF-ach, zwłaszcza w relacji obszar rdzeniowy–strefa zewnętrzna. Wynika to z faktu, że potrzeba przemieszczania się ludzi w ramach systemu metropolitalnego określa jedno z głównych powiązań funkcjonalnych. Stopień integracji i rozwoju transportu publicznego w MOF-ie można wręcz traktować jako wskaźnik sprawności funkcjonowania całego obszaru oraz jego zrównoważonego rozwoju.

Możliwość sprawnego przemieszczania się transportem publicznym jest w tej chwili jedynym panaceum na szereg uciążliwości związanych z nadmiernym ruchem samochodowym. Dotykają one przede wszystkim obszar rdzeniowy, ale także miejscowości w strefie zewnętrznej MOF-ów, przez które przebiegają główne arterie komunikacyjne, często niedostosowane do tak gwałtownego wzrostu natężenia ruchu kołowego.

Uciążliwości nie ograniczają się tylko do korków i trudności z parkowaniem, ale wpływają negatywnie na szereg innych aspektów, obniżając jakość życia w mieście centralnym, m.in. przez zanieczyszczanie powietrza, obniżanie bezpieczeństwa, tworzenie barier komunikacyjnych dla pieszych, degradację przestrzeni publicznej

(np. poprzez jej zawłaszczanie przez parkujące pojazdy, tworzenie barier linowych, generowanie hałasu i zanieczyszczeń), w końcu generowanie bardzo wymiernych strat ekonomicznych związanych z czasem marnowanym w korkach, wysokimi kosztami bieżącego utrzymania infrastruktury drogowej i presją na jej rozbudowę. To z kolei prowadzi do błędnego koła i marnowania środków publicznych na kosztowne rozwiązania, które nie poprawiają sytuacji, a często wręcz ją pogarszają. Zgodnie z wynikami badań Davida Lewisa (1977) i Martina Mogridge'a (1990) rozbudowa infrastruktury drogowej w obszarach metropolitalnych prowadzi do skokowego wzrostu ruchu samochodowego, a ulga wynikająca z poszerzenia arterii komunikacyjnych trwa zaledwie od kilku tygodni do kilku miesięcy.

Podsumowanie

Mimo iż transport publiczny jest stosunkowo najczęstszym przedmiotem współpracy międzysamorządowej w MOF-ach ośrodków wojewódzkich, to jednak jego rozwój i stopień integracji są w większości przypadków wciąż na niskim poziomie, zwłaszcza jeśli chodzi o terytorialną kompleksowość usługi. W przypadku aż 11 MOF-ów wciąż istnieją gminy, które nie mają połączenia zorganizowanym transportem publicznym z ośrodkiem rdzeniowym. W większych ośrodkach, których zakres funkcjonalnego oddziaływania wykracza poza gminy ościenne, gminy niesąsiadujące bezpośrednio z rdzeniem na ogół cechuje niski wskaźnik połączeń – nieprzekraczający dziesięciu par połączeń na dobę na 1000 mieszkańców. **Również jeśli chodzi o pieszą dostępność przystanków, w miarę oddalania się od rdzenia zmniejsza się gęstość sieci transportu publicznego, a tym samym jego atrakcyjność i użyteczność z punktu widzenia mieszkańców.** W tym wypadku jednak wpływ na wartość wskaźnika ma również taki czynnik, jak stopień zwartości tudzież rozproszenia zabudowy. W obszarach podmiejskich, w których zabudowa jest silnie rozproszona, a gęstość zaludnienia stosunkowo mała, koszty organizacji efektywnej i dobrze dostępnej sieci transportu publicznego są wysokie. Rozwiązaniem może być łączenie transportu zbiorowego z indywidualnym („park & ride") lub transport intermodalny.

Elementem, który w szczególny sposób związany jest z zarządzaniem i współpracą w obszarach funkcjonalnych miast, jest integracja transportu publicznego. Samorządy lokalne i regionalne coraz częściej dostrzegają potrzebę wprowadzenia odpowiednich rozwiązań. Ocena stopnia integracji transportu publicznego w MOF-ach ośrodków wojewódzkich dowodzi, że zdecydowanie najwyższy stopień integracji transportu występuje w największych ośrodkach o charakterze metropolitalnym. Prym wiodą MOF-y Poznania i Wrocławia, w których stosunkowo największa liczba gmin w strefie zewnętrznej została objęta usługami jednego przewoźnika oferującego wspólną taryfę biletową, dodatkowo zintegrowaną z usługami aglomeracyjnych linii kolejowych.

Ocena stopnia integracji transportu publicznego w MOF-ach ośrodków wojewódzkich dowodzi, że zdecydowanie najwyższy stopień integracji transportu występuje w największych ośrodkach o charakterze metropolitalnym.

Choć **wciąż potencjał kolei nie jest w pełni wykorzystywany do obsługi obszarów metropolitalnych, należy zauważyć, że został zauważony przez samorządy zarówno regionalne, jak i lokalne** tworzące MOF-y ośrodków wojewódzkich. Wcześniej jedynie Warszawa i Trójmiasto miały wyodrębniony system kolei aglomeracyjnej. W obu przypadkach wdrażane są działania polegające na modernizacji i rozbudowie systemu kolei aglomeracyjnych oraz jej integracji w ramach wspólnej

dla całego obszaru taryfy biletowej. Wielkim sukcesem okazało się uruchomienie przez samorząd województwa małopolskiego pierwszych dwóch linii Szybkiej Kolei Aglomeracyjnej obsługiwanych przez Koleje Małopolskie – nowego przewoźnika kontrolowanego przez samorząd województwa. W 2014 roku ruszyła również Łódzka Kolej Aglomeracyjna. W kolejnych dużych ośrodkach (Poznań, Wrocław, Szczecin i konurbacja górnośląska) realizowane są projekty, których celem jest utworzenie systemów kolei aglomeracyjnych. Poprawa infrastruktury kolejowej może mieć znaczenie także dla mniejszych ośrodków, czego przykładem jest połączenie obsługiwane przez Przewozy Regionalne między Toruniem a Bydgoszczą, znane pod nazwą BiT City – usunięto bariery infrastrukturalne, a także wprowadzono zintegrowany bilet umożliwiający przesiadkę na transport publiczny w obu miastach.

Rozwój kolei aglomeracyjnych pokazuje, jak dużą rolę w zarządzaniu MOF-ami ośrodków wojewódzkich odgrywają samorządy regionalne. Nawet w przypadku ośrodków, w których współpraca międzysamorządowa jest na stosunkowo wysokim poziomie (np. MOF Poznania, Szczecina czy Trójmiasta), realizacja tego typu projektów nie byłaby możliwa bez zaangażowania urzędów marszałkowskich.

Brak koordynacji działań w tym zakresie widoczny jest na przykładzie zbiorowego transportu samochodowego i tramwajowego[2], który w większości badanych MOF-ów ośrodków wojewódzkich rozwija się w oparciu o bilateralne porozumienia między ośrodkiem rdzeniowym a gminami leżącymi w strefie zewnętrznej MOF-ów. Współpraca w dużej mierze jest wymuszona okolicznościami, a gminy strefy zewnętrznej pragnące zapewnić swoim mieszkańcom dogodne połączenia z miastem centralnym są – chcąc nie chcąc – skazane na korzystanie z usług oferowanych przez jego przewoźnika i na jego warunkach. Wyjątkiem jest powołany już w 1991 roku Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego (KZK GOP), który integruje i organizuje komunikację przede wszystkim w ramach policentrycznego rdzenia, a w mniejszym stopniu w strefie zewnętrznej MOF-u konurbacji górnośląskiej. Krokiem w dobrą stronę są niewątpliwie podpisane ostatnio porozumienia z Kolejami Śląskimi i innymi lokalnymi przewoźnikami o świadczeniu wspólnych usług w ramach Śląskiej Karty Usług Publicznych.

Nawet jednak w przypadku, gdy istnieje wola współpracy, rozwój międzysamorządowych związków komunikacyjnych ograniczony jest licznymi barierami prawnymi. Przede wszystkim samorządy mogą przeznaczać środki tylko na realizację zadań własnych i na własnym obszarze. Z kolei samorządy lokalne i powiatowe nie mogą zawierać porozumień z województwami. Podobnie nie jest możliwe ustanowienie formalnej współpracy między różnymi związkami komunalnymi. Życia nie ułatwiają również szczegółowe dyrektywy związane np. z przepisami dotyczącymi kontraktów brutto (z określoną stawką za wozokilometr) i netto (z przewoźnikiem czerpiącym zyski z emisji biletów i z pobierania rekompensaty od organizatora) oraz skomplikowane zasady przyznawania ulg ustawowych i samorządowych.

Rozwój kolei aglomeracyjnych pokazuje, jak dużą rolę w zarządzaniu MOF-ami ośrodków wojewódzkich odgrywają samorządy regionalne. Nawet w przypadku ośrodków, w których współpraca międzysamorządowa jest na stosunkowo wysokim poziomie, realizacja tego typu projektów nie byłaby możliwa bez zaangażowania urzędów marszałkowskich.

2 Podmiejska komunikacja tramwajowa istnieje np. w łódzkim MOF-ie, jednak z uwagi na fatalny stan techniczny i brak inwestycji grozi jej likwidacja.

Zintegrowane inwestycje terytorialne

Cel badania

Zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT) są jednym z narzędzi umożliwiających realizację polityki miejskiej w zakresie lepszego zarządzania MOF-ami ośrodków wojewódzkich. Mechanizm umożliwiający pozyskanie środków inwestycyjnych na projekty i zadania integrujące MOF-y i pomagające w rozwiązywaniu wspólnych problemów ma na celu skłonienie samorządów tworzących MOF-y do nawiązania ściślejszej współpracy i strategicznego spojrzenia na wspólne wyzwania rozwojowe.

Mechanizm umożliwiający pozyskanie środków inwestycyjnych na projekty i zadania integrujące MOF-y i pomagające w rozwiązywaniu wspólnych problemów ma na celu skłonienie samorządów tworzących MOF-y do nawiązania ściślejszej współpracy.

Celem analizy jest poznanie, w jaki sposób definiowane są owe wspólne potrzeby, zarówno przez pryzmat ostatecznego terytorialnego zakresu współdziałania w ramach ZIT-ów w odniesieniu do faktycznych powiązań funkcjonalnych (delimitacja przestrzeni współpracy inwestycyjnej), jak i z perspektywy struktury tematycznej projektów, które zostały wstępnie zaplanowane do realizacji w ramach projektów strategii ZIT (struktura tematyczna projektów).

Kluczową kwestią jest jednak odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu planowane projekty mogą przyczynić się do osiągnięcia celu ZIT-ów, czyli integracji obszaru i odpowiedzi na potrzeby w zakresie usług publicznych, których efektywne zaspokojenie wymaga współdziałania ponad granicami administracyjnymi. Dlatego analizując planowane projekty, podejmiemy również próbę odpowiedzi na pytanie o ich potencjał integracyjny: w jakim stopniu projekty, które zostały zaplanowane, służą realizacji wspólnych zadań i rozwiązywaniu wspólnych problemów?

Metoda

Badanie w pierwszej kolejności wymagało zbudowania bazy danych o projektach zaproponowanych do realizacji w strategiach ZIT dla poszczególnych MOF-ów ośrodków wojewódzkich. Opracowano podstawową charakterystykę projektów (gmina lider i partnerzy, obszar realizacji, planowany budżet). Zostały one również pogrupowane według 12 grup tematycznych: transport, energetyka, rewitalizacja, ochrona środowiska, kultura, bezpieczeństwo publiczne, gospodarka i innowacje, turystyka i rekreacja, administracja i zarządzanie, edukacja, pomoc społeczna oraz ochrona zdrowia. Ponieważ nie wszystkie projekty zostały kompleksowo opisane w strategiach, określenie ich zasięgu terytorialnego wymagało niejednokrotnie odrębnych badań wiążących się z wyszukiwaniem uszczegółowionych informacji w gminnych serwisach BIP.

Pozyskane w ten sposób dane pozwoliły na skonstruowanie prostych wskaźników w celu dokonania porównań między poszczególnymi MOF-ami ośrodków wojewódzkich oraz diagnozy skali planowanych przedsięwzięć. Wzięto pod uwagę wielkość łącznych budżetów projektów w przeliczeniu na mieszkańca, liczbę mieszkańców przypadającą na projekt czy współczynnik współpracy międzysamorządowej mierzonej liczbą projektów realizowanych we współpracy między rdzeniem a gminami ze strefy zewnętrznej w stosunku do ogólnej liczby projektów.

Ocena wpływu (oddziaływania) projektu na MOF traktowany jako jeden organizm została przeprowadzona metodą ekspercką, ponieważ była to próba prognozowania skutków realizacji planowanego przedsię-

wzięcia dla rozwoju materialnego i ludzkiego wskazanego obszaru. Próba oceny opierała się na zastosowaniu czterostopniowej skali od 0 do 3 pkt według następujących założeń:

0 (brak wpływu) – przyznawano, jeśli gmina planowała realizować projekt tylko na swoim terenie i miał on charakter typowo lokalny, czyli dbał o rozwój lokalnej społeczności, np. modernizacja gminnej biblioteki czy budowa przyszkolnego boiska sportowego;

1 (niski wpływ) – otrzymywał projekt, który miał być realizowany najczęściej przez dwie gminy lub gminę rdzeniową bądź zasięg jego oddziaływania prognozowano na sąsiednie gminy (gminę), np. modernizacja linii tramwajowej w mieście rdzeniowym albo program małej retencji na obszarach z rozwiniętą siecią hydrograficzną;

2 (średni wpływ) – przypisywano projektowi, który był realizowany w partnerstwie, zwykle gminy rdzeniowej ze strefą zewnętrzną, lub był inwestycją oddziałującą w kontekście całego MOF-u, np. budowa nowej linii tramwajowej do granic miasta czy budowa węzła autostradowego lub ochrona przyrody i bioróżnorodności (szczególnie ważne w przestrzeni o wysokiej intensywności zabudowy);

3 (wysoki wpływ) – mogły uzyskać przedsięwzięcia, w które były zaangażowane prawie wszystkie gminy wchodzące w skład MOF-u lub był to projekt realizowany punktowo bądź liniowo, ale o strategicznym znaczeniu dla całego obszaru, np. budowa obwodnicy, ewentualnie tworzenie i rozwój stref inwestycyjnych.

Analiza

Przestrzeń wpływów i powiązań a przestrzeń współpracy

Wytyczne rządowe dotyczące implementacji ZIT-ów w Polsce (*Zasady realizacji...* 2013) nie postulują jednego możliwego sposobu delimitacji obszarów funkcjonalnych dla ośrodków wojewódzkich, gdyż jednocześnie wskazane zostały pewne warunki, które obszar wybrany do realizacji ZIT-ów powinien spełniać. Delimitacja ekspercka przygotowana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju przez Przemysława Śleszyńskiego (2012) została przyjęta jako ramy odniesienia dla delimitacji obszarów ZIT-ów w poszczególnych województwach[3] (delimitacja referencyjna Ministerstwa Rozwoju Regionalnego; dalej MRR).

Zgodnie z wytycznymi w skład obszaru ZIT-ów ośrodków wojewódzkich wchodzić muszą same miasta wojewódzkie oraz wszystkie ośrodki zakwalifikowane przez Przemysława Śleszyńskiego do obszaru rdzenia.

Zgodnie z wytycznymi w skład obszaru ZIT-ów ośrodków wojewódzkich wchodzić muszą same miasta wojewódzkie oraz wszystkie ośrodki zakwalifikowane przez Przemysława Śleszyńskiego do obszaru rdzenia.

Ponadto do ZIT-ów należeć powinny inne gminy strefy zewnętrznej MOF-u, tak aby liczba gmin należących do ZIT-ów łącznie była nie mniejsza niż połowa liczby gmin wskazanych w delimitacji referencyjnej. Wyjątek od tej zasady uczyniono w odniesieniu do województwa mazowieckiego z uwagi na rozległość stołecznego MOF-u oraz fakt, że województwo mazowieckie należy w unijnej nomenklaturze do regionów lepiej rozwiniętych, co przekłada się na mniejszą dostępność funduszy unijnych. Takie założenie sugeruje, że główną motywacją do tworzenia ZIT-ów jest wykorzystanie środków unijnych, a niekoniecznie wypracowanie trwałych rozwiązań na rzecz zrównoważonego rozwoju MOF-ów. Z tego też powodu w wytycznych zawarto zalecenie, aby

3 Wytyczne dla ZIT-ów w Polsce (*Zasady realizacji...* 2013) zawierają załącznik graficzny wskazujący referencyjną delimitację MOF-ów ośrodków wojewódzkich. W porównaniu z pierwotnym opracowaniem Przemysława Śleszyńskiego (2012) drobne zmiany dotyczą jedynie MOF-u Trójmiasta (dołączono gminę Kartuzy) oraz Rzeszowa (dołączono gminę Błażowa).

nie poszerzać obszarów ZIT-ów w stosunku do delimitacji referencyjnej.

Ostateczny kształt terytorialny obszarów ZIT-ów został wyznaczony uchwałą zarządów województw, po wcześniejszych konsultacjach z samorządami gmin interesariuszy. Mimo iż decyzja ta wynikała z licznych uwarunkowań formalnych, wpływ na ostateczny kształt obszarów ZIT-ów miały także wola poszczególnych samorządów do współpracy w ramach ZIT-ów oraz wizja polityki miejskiej w zakresie zarządzania MOF-ami na szczeblu regionalnym (rys. 18).

W przypadku aż 13 ośrodków wojewódzkich (na 17) delimitacja obszarów ZIT-ów została zmieniona w stosunku do delimitacji referencyjnej MRR[4] (*Zasady realizacji...* 2013) (tab. 2). Tylko w przypadku czterech ośrodków (gorzowski, olsztyński, wrocławski i zielonogórski) obie delimitacje są tożsame (rys. 18). W czterech kolejnych MOF-ach (białostocki, kielecki, lubelski i rzeszowski) obszar ZIT-u różni się od delimitacji MRR o jedną–dwie gminy, przy czym jedynie w przypadku Rzeszowa obszar ZIT-u został pomniejszony w stosunku do delimitacji referencyjnej[5]. Pomimo zaleceń ministerialnych, aby nie poszerzać obszarów ZIT-ów, w przypadku sześciu ośrodków wojewódzkich obszar współpracy został poszerzony o więcej niż trzy gminy.

Rekordzistą jest w tym wypadku obszar ZIT-u wyznaczony dla konurbacji górnośląskiej (ZIT Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego), który został powiększony aż o 27 gmin w porównaniu z delimitacją referencyjną MRR (159%), przy czym wprowadzono dodatkową hierarchię wewnątrz obszaru ZIT-u, wskazując tzw. bezpośredni obszar funkcjonalny metropolii górnośląskiej liczący 53 gminy (nadal o siedem gmin więcej niż w delimitacji MRR) oraz pośredni obszar funkcjonalny metropolii górnośląskiej, w skład którego wchodzi 21 gmin (wśród nich wskazano trzy miasta będące lokalnymi ośrodkami wzrostu: Lubliniec, Pszczyna i Zawiercie).

Jeśli jednak pod uwagę weźmiemy odsetek liczby gmin włączonych do ZIT-u w porównaniu z liczbą gmin w delimitacji referencyjnej, to bezkonkurencyjne jest w tym przypadku Opole, które włączyło do obszaru ZIT-u o dziewięć gmin więcej, co stanowi aż 175% liczby gmin w delimitacji MRR, a MOF Opola pod względem powierzchniowym powiększył się w ten sposób niemal dwukrotnie.

Według tego kryterium konurbacja górnośląska tylko nieznacznie ustępuje MOF-owi Trójmiasta, któremu przybyło 11 gmin w stosunku do delimitacji referencyjnej (158%). Na kolejnym miejscu jest Łódź, której obszar ZIT-u jest większy o dziewięć gmin (podobnie jak w przypadku Opola), ale jest to tylko 115% referencyjnej liczby gmin.

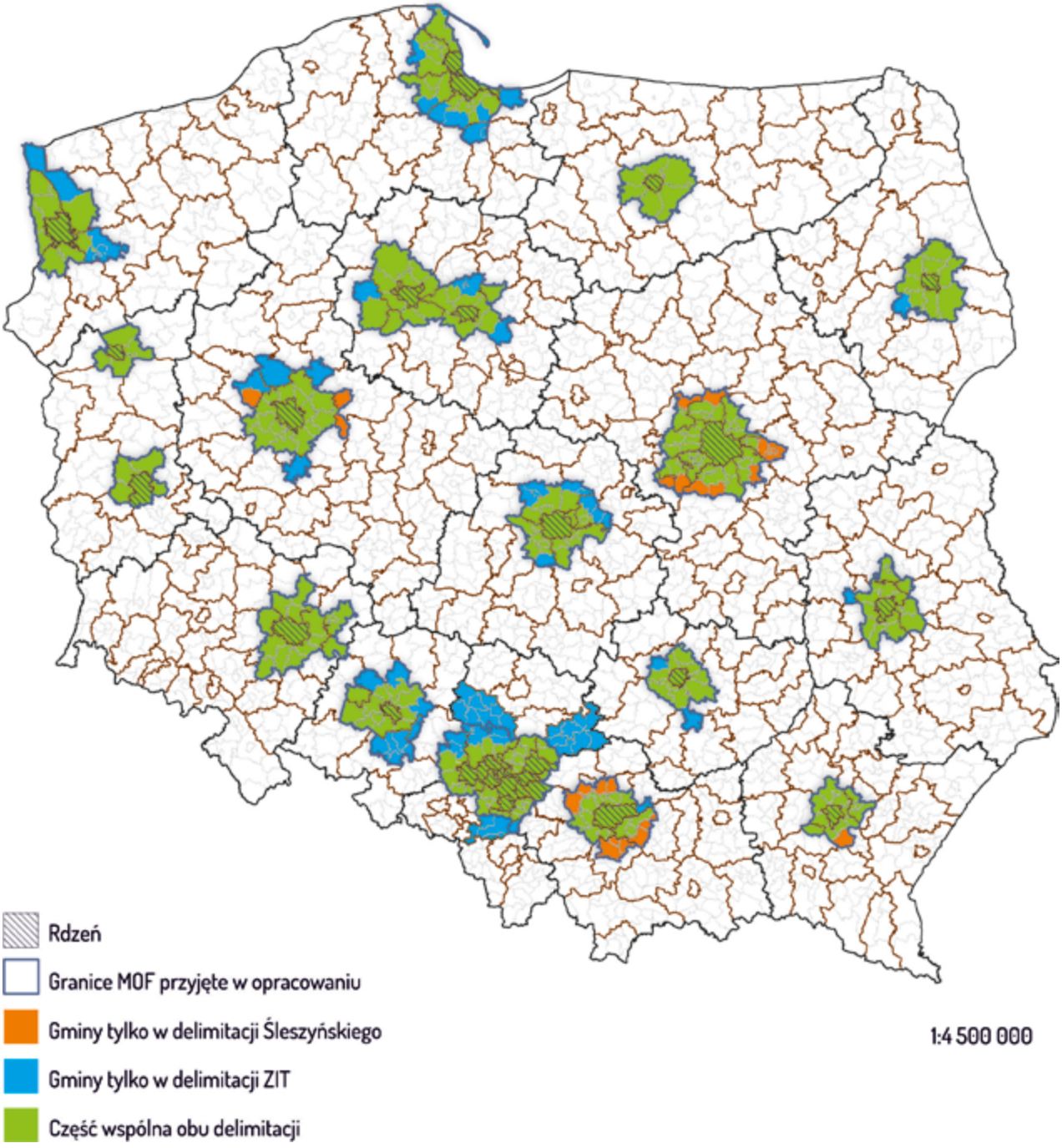
W przypadku Szczecina oraz ZIT-u aglomeracji bydgosko-toruńskiej przybyły po cztery dodatkowe gminy.

Tab. 2. Zróżnicowanie liczebności gmin w miejskich obszarach funkcjonalnych (MOF-ach) w zależności od delimitacji

MOF	Liczba gmin w MOF-ie według delimitacji MRR	Liczba gmin w MOF-ie według delimitacji ZIT-u	% gmin ZIT-u w odniesieniu do delimitacji MRR	Różnica liczebności JST w MOF-ie	Liczba gmin ZIT-u spoza delimitacji MRR
Górnośląski	46	73	159	27	27
Trójmiejski	19	30	158	11	11
Łódzki	19	28	147	9	9
Opolski	12	21	175	9	9
Bydgosko-toruński	19	23	121	4	4
Szczeciński	9	13	144	4	4
Kielecki	10	12	120	2	2
Białostocki	9	10	111	1	1
Lubelski	15	16	107	1	1
Poznański	21	22	105	1	4
Gorzowski	5	5	100	0	0
Olsztyński	7	7	100	0	0
Wrocławski	15	15	100	0	0
Zielonogórski	5	5	100	0	0
Rzeszowski	14	13	93	-1	0
Krakowski	23	15	65	-8	1
Warszawski	50	40	80	-10	0

4 Delimitacja ta powstała na podstawie ekspertyzy Przemysława Śleszyńskiego (2012), w dalszej części nazywana będzie skrótowo „delimitacją MRR".

5 Tym samym pokrywa się w pełni z delimitacją ekspercką Śleszyńskiego (2012).



Rys. 18. Delimitacja obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich na potrzeby raportu (według delimitacji P. Śleszyńskiego [2012] oraz zasięgów związków powstałych w celu wdrażania zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT-ów) w podziale na obszar rdzeniowy (ośrodek centralny) i strefę zewnętrzną

O ile jednak ostateczny obszar ZIT-u Szczecina nawiązywał do zasięgu wcześniejszej międzygminnej współpracy w ramach stowarzyszenia Szczeciński Obszar Metropolitalny (poszerzonego już po delimitacji ZIT-u o miasto Świnoujście), o tyle w przypadku Bydgoszczy i Torunia mamy do czynienia z dublowaniem się struktur współpracy. Wymuszenie jednego ZIT-u dla obu ośrodków przez wytyczne ministerialne doprowadziło wprawdzie do powstania porozumienia na rzecz realizacji projektów w ramach strategii ZIT, ale już we wrześniu 2016 ro-

ku powołano do życia niezależne Stowarzyszenie Metropolia Bydgoszcz, obejmujące 18 gmin należących do powiatu bydgoskiego i nakielskiego oraz same powiaty.

Ciekawym przypadkiem jest Poznań – ośrodek posiadający największe tradycje współpracy metropolitalnej w ramach aktywnie działającego Stowarzyszenia Metropolia Poznań (SMP). Granice jego ZIT-u zostały dostosowane do granic gmin wchodzących od 2011 roku w skład stowarzyszenia. W efekcie obszar ZIT-u powiększył się *per saldo* tylko o jedną gminę w porównaniu z liczbą gmin w delimitacji referencyjnej, ale znalazły się w nim cztery gminy nieuwzględnione w delimitacji MRR, natomiast z ZIT-u wykluczono trzy inne uwzględnione w delimitacji eksperckiej.

Trudno jednoznacznie określić, jaki powinien być optymalny obszar współpracy w ramach MOF-ów. Teoretycznie powinien odpowiadać intensywności faktycznych powiązań, w praktyce jednak trudno abstrahować od takich kryteriów, jak wola polityczna i chęć czy istniejące już tradycje współpracy.

Na tym tle wyjątkowo wyglądają obszary ZIT-u dla Warszawy i Krakowa, które wbrew ogólnej tendencji do rozdymania obszarów współpracy są znacząco mniejsze niż w delimitacji eksperckiej. O ile przypadek stolicy został uwzględniony w wytycznych ministerialnych, które zakładały w tym wypadku odstępstwo od zasady, że obszar ZIT-u powinien zawierać minimum połowę gmin w odniesieniu do delimitacji referencyjnej, o tyle przypadek Krakowa może dziwić. Tym bardziej że pomimo zwolnienia z kryterium 50% ZIT warszawski ten warunek spełnia, i to z nawiązką. Z 50 gmin należących do stołecznego MOF-u według delimitacji MRR wykluczono jedynie dziesięć położonych na obrzeżach, a więc w obszarze ZIT-u znalazło się 80% gmin z delimitacji referencyjnej. Wydaje się, że przypadek Krakowa, którego obszar ZIT-u objął tylko gminy sąsiadujące z miastem[6] (65% gmin z delimitacji referencyjnej), odzwierciedla fakt słabej współpracy miasta centralnego z gminami położonymi w zasięgu jego powiązań funkcjonalnych (Huculak, Dej, Jarczewski 2014). Pod tym względem Kraków znajduje się na antypodach w porównaniu z Poznaniem czy Szczecinem, które są liderami współpracy. W tym wypadku potwierdzenie znajduje – jak się zdaje – teza Bohdana Jałowieckiego (2000) o „odrywaniu" się największych ośrodków metropolitalnych od ich bezpośredniego zaplecza.

Trudno jednoznacznie określić, jaki powinien być optymalny obszar współpracy w ramach MOF-ów. Teoretycznie powinien odpowiadać intensywności faktycznych powiązań, w praktyce jednak trudno abstrahować od takich kryteriów, jak wola polityczna i chęć czy istniejące już tradycje współpracy. Każda próba obiektywnej delimitacji zasięgu oddziaływania powiązań funkcjonalnych jest też do pewnego stopnia arbitralna i uproszczona. Niemożliwe jest więc wyznaczenie jednej słusznej ramy terytorialnej dla tego typu współpracy, trudno również o uniwersalny sposób pomiaru zjawiska współpracy, gdyż zbyt mocno jest ona osadzona w kontekstach społeczno-kulturowych (Ostrom 2009; Szmigiel-Rawska 2014). Ponadto współpraca międzysamorządowa może mieć charakter proaktywny – zaowocować wzrostem powiązań funkcjonalnych dzięki wzajemnej współpracy.

Z tej perspektywy tendencja do poszerzania obszarów współpracy w ramach ZIT-u powinna cieszyć – czyż nie o to wszak chodzi, aby współpraca była jak najszersza? Znając jednak liczne trudności polskich miast w nawiązywaniu współpracy, nie sposób nie odnieść wraże-

6 Czyli 15 gmin (wliczając Kraków) na 23, które znalazły się w delimitacji referencyjnej. Do ZIT-u Krakowa włączono jedną gminę, która nie została uwzględniona w delimitacji MRR.

nia, że tendencja do rozdymania obszarów ZIT-u tylko pozornie wynika z woli szerokiej współpracy, a w większym stopniu wiąże się z koniunkturalnym myśleniem o umożliwieniu jak największej liczbie samorządów „załapania się" na dedykowane ZIT-om fundusze unijne.

Tymczasem skuteczność i efektywność struktur współpracy zależą od swobody zrzeszania, a więc faktycznej woli współdziałania przy dążeniu do osiągnięcia celów, z którymi wszystkie zrzeszone podmioty się identyfikują (Szmigiel-Rawska 2014).

Struktura dziedzin wskazanych do wsparcia

Projekty zaproponowane do realizacji w ramach ZIT-ów zostały podzielone według dwustopniowej klasyfikacji, tj. ogólnej i szczegółowej. Ogółem na projekty w MOF-ach ośrodków wojewódzkich (ZIT-y) zaplanowano budżet w wysokości 58,6 mld zł, na który złożyło się 1415 projektów. Jednocześnie należy pamiętać, że dofinansowanie wynosi ok. 85%, a pozostała część to tzw. wkład własny pozyskiwany z różnych źródeł krajowych czy samorządowych.

Najwięcej projektów, tj. 31,0%, dotyczyło przedsięwzięć w zakresie szeroko pojętej energetyki, nieco mniejszy udział – 26,9% – miały projekty z zakresu transportu. Natomiast na trzecim miejscu z udziałem 9,5% w ogólnej liczbie zaproponowanych projektów znalazły się działania wspierające edukację i wychowanie. Najmniej projektów zgłoszono z dziedziny administracji i zarządzania – stanowiły tylko 0,9% ogółu wszystkich przedsięwzięć.

Inny obraz struktury dziedzin wskazanych do rozwoju w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2014–2020 daje zestawienie udziału budżetów 12 dużych grup projektowych (wymienionych w aneksie metodologicznym, s. 177). Zgodnie z powyższym największy udział w ogólnym budżecie miały projekty transportowe, których wartość stanowiła 64,7%. Zdecydowanie mniej przeznaczono na inwestycje energetyczne, bo 12,4%. Trzecia w kolejności wydatkowania była grupa projektów rewitalizacyjnych, która stanowiła 5,7% całego budżetu. Najniższy udział w podziale budżetowym przypadł ochronie zdrowia – 0,7%.

Analiza budżetów szczegółowych grup projektowych pokazała, że w głównych dziedzinach największy udział w wydatkach będą miały:

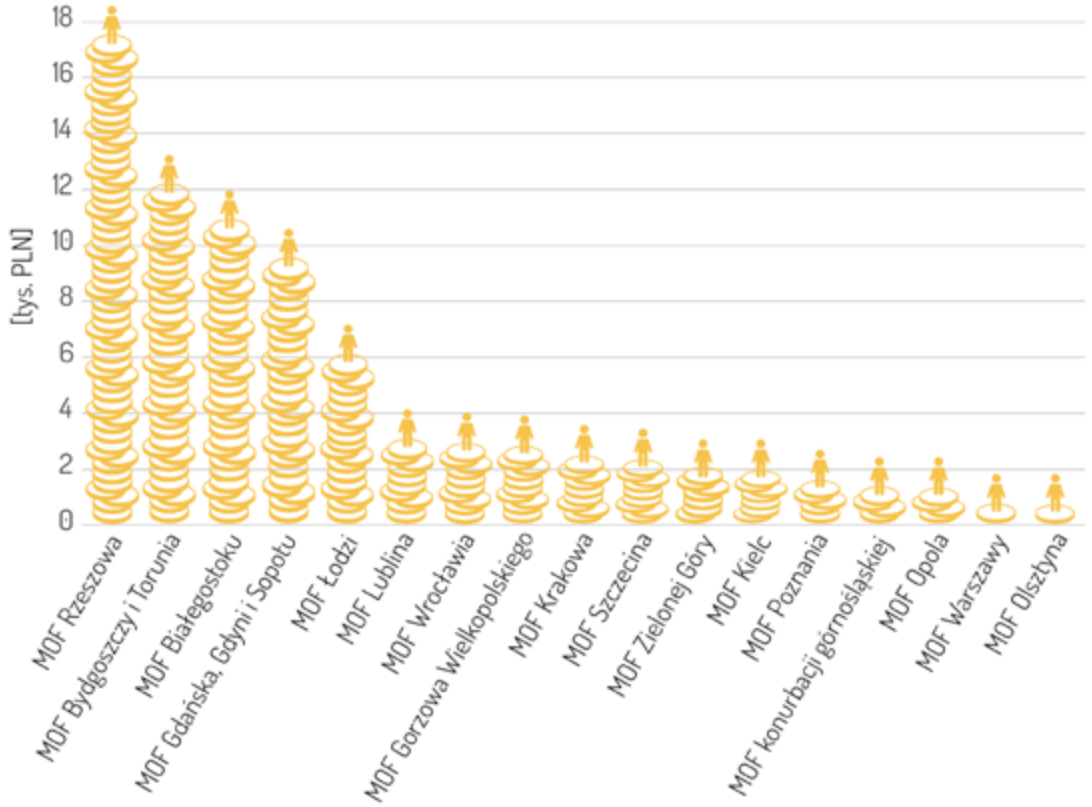
1. Transport – drogi, obwodnice, obiekty inżynieryjne (34,4%).
2. Energetyka – modernizacja i budowa sieci cieplnych (46,5%).
3. Rewitalizacja – kompleksowa rewitalizacja tkanki miejskiej i wiejskiej (89,3%).
4. Ochrona środowiska – gospodarka wodno-ściekowa (76,9%).
5. Kultura i sztuka – placówki kulturalne i artystyczne (65,3%).
6. Bezpieczeństwo publiczne – ochrona przeciwpowodziowa (97,3%).
7. Gospodarka oparta na wiedzy – tworzenie i rozwój stref inwestycyjnych (43,5%).
8. Turystyka, rekreacja i sport – infrastruktura sportowa (41,0%).
9. Administracja i zarządzanie – upowszechnienie dostępu do usług publicznych (41,0%).
10. Edukacja i wychowanie – kompleksowa budowa i modernizacja placówek oświatowych (33,6%).
11. Pomoc społeczna – programy aktywizacji społeczno-zawodowej (53,3%).
12. Ochrona zdrowia – zwiększenie zakresu specjalistycznych usług medycznych (45,8%).

Problem koncentracji środków

Zjawisko nierównomiernego rozłożenia (alokacji) środków wsparcia występuje praktycznie zawsze, kiedy poruszany jest temat funduszy unijnych, a szczególnie w tych województwach, gdzie między miastami od lat istnieją silne antagonizmy polityczne czy kulturowo-historyczne.

Uwzględniając budżety przeznaczone na realizację projektów zaproponowanych w strategiach ZIT, przeliczono je na potencjał ludnościowy każdego MOF-u (rys. 19).

Najwięcej pieniędzy, bo 17,5 tys. zł, przypada na mieszkańca rzeszowskiego MOF-u, co należy tłumaczyć dużym budżetem i niskim zaludnieniem obszaru. Na drugim miejscu pod względem koncentracji wsparcia na osobę jest MOF Bydgoszczy i Torunia (ujętych jako jeden MOF) – 12,2 tys. zł. Nieco mniej, bo 11,0 tys. zł, przypada na mieszkańca białostockiego MOF-u. Na czwartym miejscu, które zamyka grupę obszarów o wysokiej alokacji środków, jest trójmiejski MOF, gdzie na



Rys. 19. Budżet zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT-ów) w przeliczeniu na mieszkańca

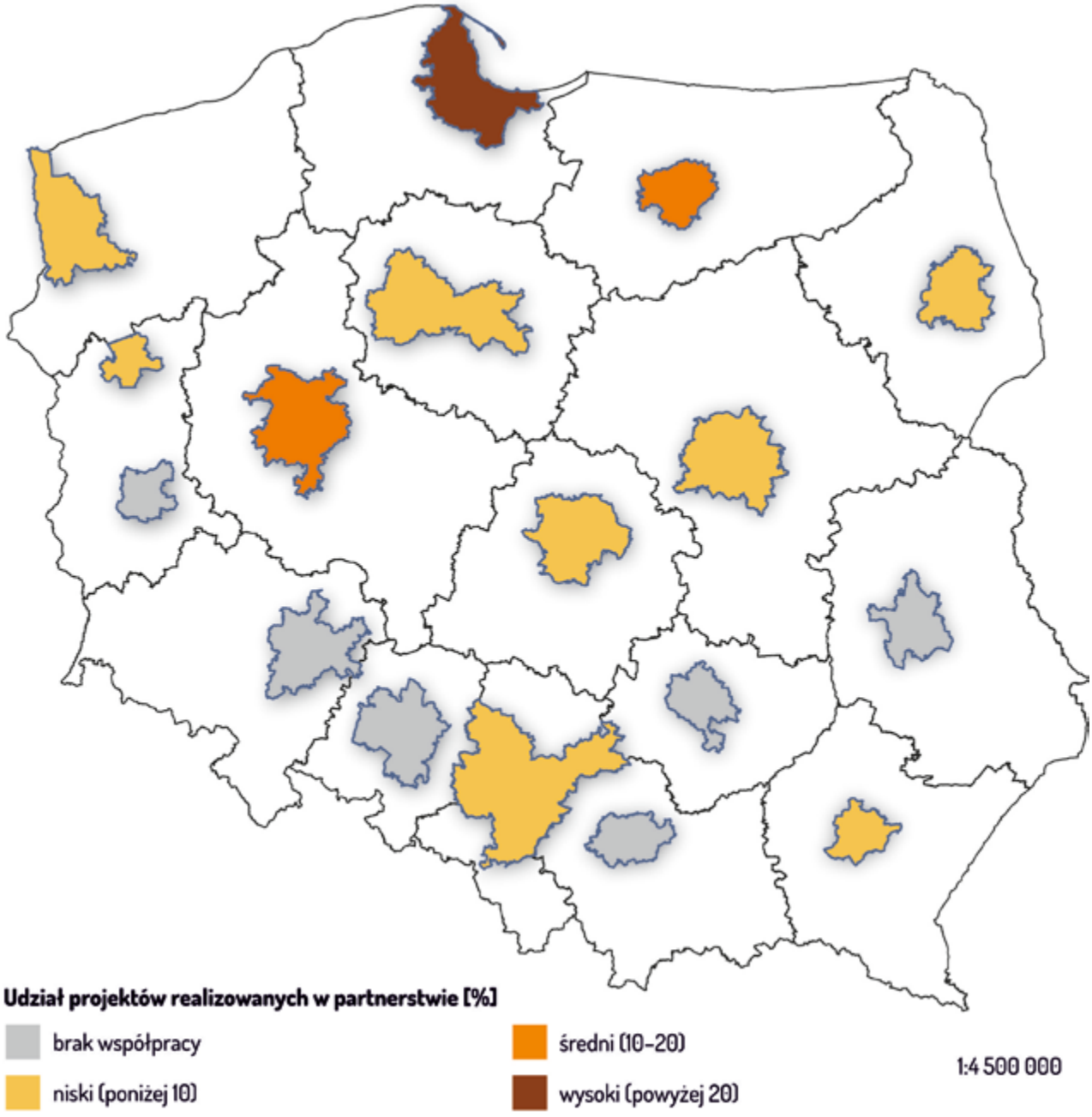
mieszkańca w formie projektów przeznaczono 9,6 tys. zł. Z kolei dwoma ośrodkami o najniższym finansowaniu w przeliczeniu na mieszkańca są MOF-y Warszawy i Olsztyna – po 0,8 tys. zł. Ośrodkiem o przeciętnym wsparciu jest lubelski MOF, ponieważ na mieszkańca przypada w nim 3,1 tys. zł.

Realizacja idei partnerskiej współpracy oraz oddziaływanie projektu na MOF-y

Nowa perspektywa finansowa Unii Europejskiej na lata 2014–2020 przewiduje wsparcie głównie takich projektów, które w zamyśle będą skłaniały JST do zawierania współpracy, aby otrzymać dofinansowanie. Sama idea partnerskiego podejścia do planowanych inwestycji obok zrównoważonego rozwoju miast ma za zadanie wspierać rozwój kapitału społecznego, który w Polsce nie jest zbyt rozwinięty, a Polacy na podstawie badań socjologów (Czapiński, Panek 2015) są uznawani za społeczeństwo raczej nieufne względem swoich rodaków. Sprawa jeszcze bardziej się komplikuje na szczeblu władz samorządowych, gdzie na scenę życia publicznego wchodzą znaczne środki finansowe oraz możliwość zdobycia politycznego prestiżu czy indywidualne ambicje gospodarzy gmin oraz perspektywa kolejnej kadencji.

Po opracowaniu list projektów planowanych do realizacji w ramach strategii ZIT można z dość dużym prawdopodobieństwem określić, w których MOF-ach idea partnerstwa faktycznie będzie mogła być wdrożona w życie, a w których wciąż będą liczyć się lokalne partykularyzmy. Oczywiście ten drugi, mniej optymistyczny przypadek będzie wiązał się ze szkodą dla ogólnego dobrostanu oraz słabymi perspektywami po 2020 roku, kiedy środki unijne będą bardzo ograniczone, a zdolność do współpracy będzie jedynym sposobem na zwiększenie potencjału inwestycyjnego.

Dobrym wskaźnikiem przedstawiającym realizację idei współpracy międzysamorządowej podczas przygotowywania projektu z dofinansowaniem jest oszacowanie, ile gmin rdzeniowych w poszczególnych MOF-ach zamierza wykonać projekt samodzielnie, a ile we współpracy z przynajmniej jedną gminą ze strefy zewnętrznej (rys. 20). Przeprowadzona analiza jasno wykazała, że



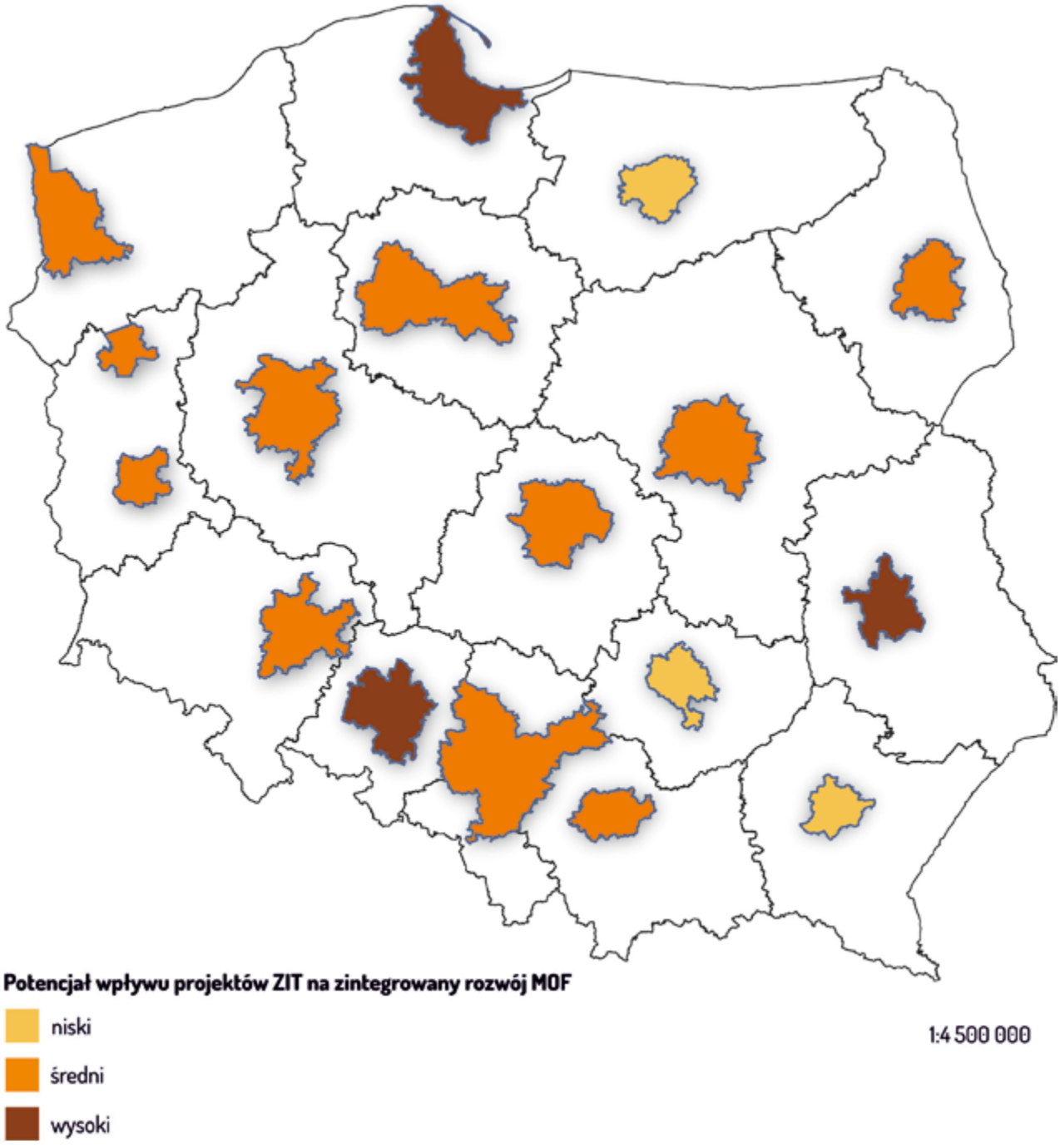
Rys. 20. Projekty zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT-ów) realizowane w partnerstwie rdzenia ze strefą zewnętrzną w miejskich obszarach funkcjonalnych (MOF-ach)

współczynnik współpracy dla 6 z 17 rdzeni jest na poziomie zerowym (opolski, zielonogórski, lubelski, wrocławski, kielecki, krakowski). W kolejnych ośmiu kształtuje się na niskim poziomie (do 10,0% wszystkich zaproponowanych przez dany obszar projektów będzie realizowanych w partnerstwie). Dotyczy to obszarów: łódzkiego, szczecińskiego, białostockiego, bydgosko-toruńskiego, konurbacji górnośląskiej, rzeszowskiego, warszawskiego i gorzowskiego. Średni współczynnik współpracy (10,1–20,0%) odnotowano dla projektów z poznańskiego i olsztyńskiego MOF-u. Najwyższy, wynoszący 58,9% wskaźnik współpracy osiągnięto w trójmiejskim MOF-ie. Oznacza to, że nad Zatoką Gdańską założono, iż ponad połowa zgłoszonych projektów w ramach strategii ZIT będzie realizowana we współpracy gmin rdzeniowych z minimum jedną gminą strefy zewnętrznej.

Co ciekawe, analizę i przedstawienie wyników współpracy z bardziej liczną grupą gmin uznano za zbędne, gdyż rezultaty były zbyt niskie.

Kolejnym wskaźnikiem, który obliczono na potrzeby analizy porównawczej, była stopa wpływu (oddziaływania) projektów ZIT na rozwój MOF-ów. Zamysłem tego badania było oszacowanie, czy projekt będzie wpływał tylko na lokalną społeczność w gminie realizacji projektu, czy też rezultaty będą miały szansę na rozprzestrzenienie się na okoliczne gminy lub cały MOF (rys. 21).

Najsilniejsze oddziaływanie na cały MOF proponowanych projektów przewiduje się w trójmiejskim, lubel-

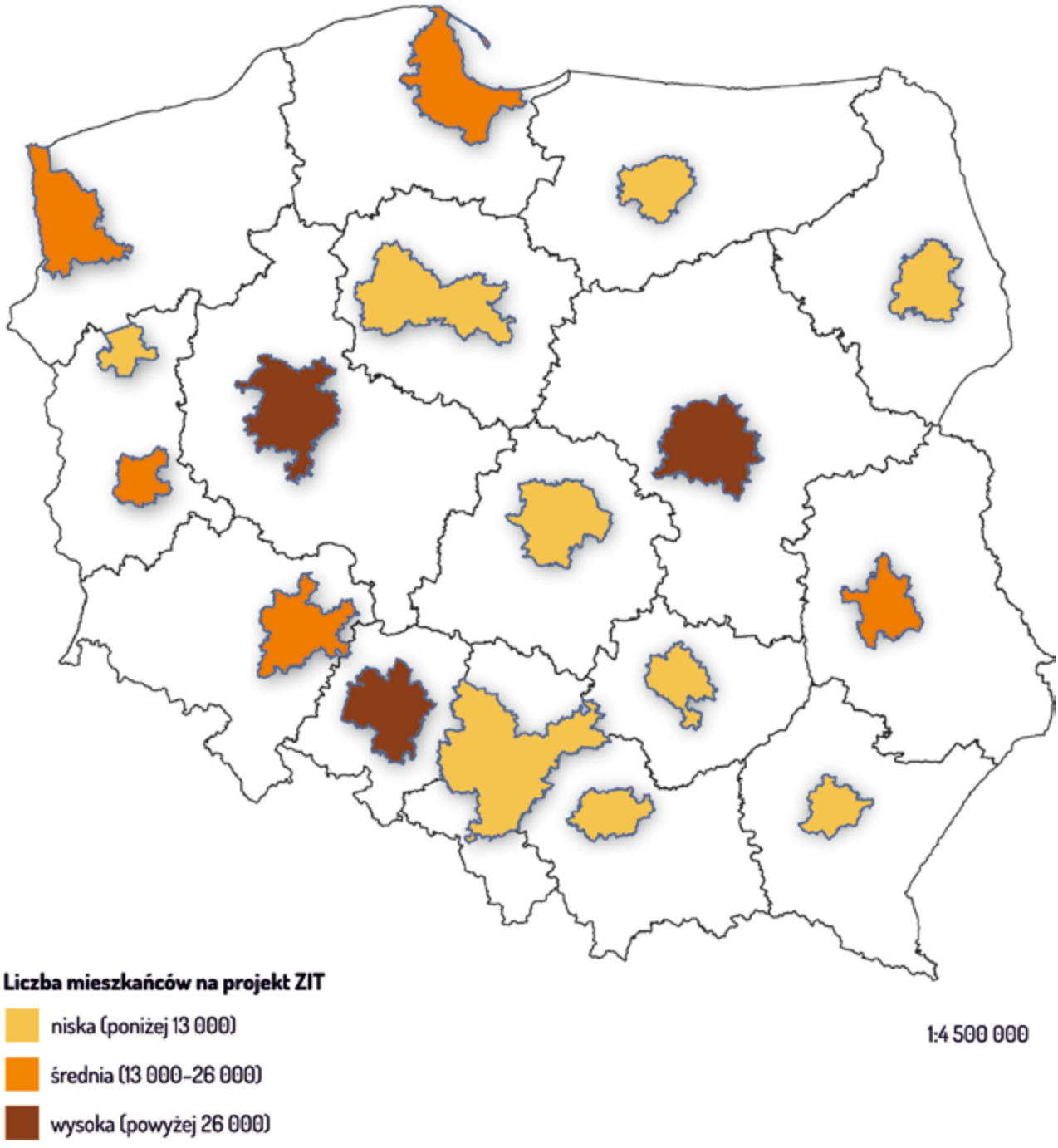


Rys. 21. Ocena wpływu projektów zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT-ów) na integrację i rozwój całego miejskiego obszaru funkcjonalnego (MOF-u)

skim oraz opolskim MOF-ie – współczynniki wyniosły odpowiednio: 86,8%, 81,2% i 70,8%. Z kolei MOF-ami o najniższym współczynniku potencjalnego wpływu projektów na rozwój całego MOF-u były: kielecki (34,0%), olsztyński (32,5%)i rzeszowski (31,7%).

Ostatnia miara pozwalająca dość ogólnie i jedynie poglądowo przedstawić potencjalne oddziaływanie na MOF oraz możliwość realizacji idei partnerstwa to liczba mieszkańców danego MOF-u przypadająca na jeden proponowany projekt (rys. 22).

Najwięcej osób na projekt będzie przypadać w warszawskim MOF-ie (97,6 tys. osób). Na drugim miejscu jest obszar opolski z o wiele niższym wynikiem, bo wynoszącym 41,9 tys. osób. Poznański MOF został sklasy-



Rys. 22. Liczba mieszkańców przypadająca na projekt zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT-ów)

fikowany na miejscu trzecim z wynikiem 27,6 tys. osób na projekt. Natomiast rzeszowski MOF uzyskał najniższą liczbę mieszkańców przypadającą na projekt (1,1 tys. osób). Ogólnie zakłada się, że jeśli na danym terenie planuje się zrealizować małą liczbę projektów z dużym budżetem, to projekty te będą obejmować swym zasięgiem większy obszar i będą oddziaływać na większą liczbę mieszkańców. Natomiast w przypadku, gdy na danym obszarze zaplanowano dużą liczbę projektów z budżetem takim jak na obszarze o niższej liczbie projektów, to działania te obejmą zwykle pojedyncze gminy i lokalne społeczności bez większych szans na integrację gmin ościennych czy całego MOF-u. Powyższy wskaźnik oraz wcześniej liczony wskaźnik współpracy pokazują, że projekty np. w opolskim i warszawskim MOF-ie powinny być duże i obejmować wiele gmin, co niekoniecznie jest prawdą. Jest to argument za tym, aby w porównaniach opierać się na kilku wskaźnikach.

Podsumowanie

Współpraca i zarządzanie w ramach MOF-ów ośrodków wojewódzkich powinny obejmować również aspekty związane z rozwojem gospodarczym i spójnym zagospodarowaniem przestrzennym. Zadania te wymagają niejednokrotnie realizacji wspólnych przedsięwzięć i inwestycji wykraczających poza granice administracyjne gmin. Istniejące formy prawne dają co prawda możliwość realizacji wspólnych inwestycji czy różnego rodzaju usług publicznych, jednak skala współpracy – jak wskazuje analiza jej współczynnika finansowego – jak dotąd była marginalna. Jeśli chodzi o inwestycje, dotyczyła przede wszystkim współudziału w budowie dróg powiatowych i lokalnych, w mniejszym stopniu również rozbudowy wspólnej sieci kanalizacyjnej.

Niniejsza analiza miała na celu porównanie MOF-ów w Polsce na przykładzie projektów opracowanych w ramach strategii ZIT w perspektywie finansowej 2014––2020. Elementy, na które zwrócono szczególną uwagę w opracowaniu, to: delimitacja MOF-ów na potrzeby ZIT-ów, struktura dziedzin wskazanych jako wymagające wsparcia, problem koncentracji środków przeznaczonych na realizację projektów, urzeczywistnianie idei partnerskiej współpracy oraz oddziaływanie projektu na MOF.

Analiza delimitacji MOF-ów na potrzeby strategii ZIT i późniejszej realizacji projektów wykazała, że tylko w czterech przypadkach w całości zastosowano się do wytycznych ministerialnych, natomiast w dziesięciu przypadkach rozszerzono zakres przestrzenny, szczególnie w konurbacji górnośląskiej. Z kolei w trzech strategiach ZIT zawężono delimitację rekomendowaną przez resort. Rozszerzenie współpracy prawdopodobnie miało na celu pozyskanie większych funduszy z instrumentu ZIT lub włączenie większej liczby potencjalnych beneficjentów z terenów peryferyjnych. Natomiast zawężanie MOF-u prawdopodobnie było spowodowane lokalnymi antagonizmami politycznymi, a w rezultacie niechęcią do nawiązania współpracy.

Elementy, na które zwrócono szczególną uwagę w opracowaniu, to: delimitacja MOF-ów na potrzeby ZIT-ów, struktura dziedzin wskazanych jako wymagające wsparcia, problem koncentracji środków przeznaczonych na realizację projektów, urzeczywistnianie idei partnerskiej współpracy oraz oddziaływanie projektu na MOF.

Struktura dziedzin, w ramach których zaplanowano realizację działań pod kątem liczebności projektów, została zdominowana przez energetykę (31,0%) i transport (26,9%). Pod kątem wielkości budżetowej proponowanych projektów najwięcej środków również przypadło

na transport (64,7%) i energetykę (12,4%). Suma budżetów wszystkich 1415 projektów wyniosła 58,6 mld zł.

Problem koncentracji środków według poszczególnych MOF-ów był widoczny, ponieważ wyraźne były znaczne dysproporcje między obszarami funkcjonalnymi o najwyższej koncentracji środków na mieszkańca a tymi o najmniejszym wsparciu. Dowodem jest fakt, iż na mieszkańca rzeszowskiego MOF-u przypada 17,5 tys. zł, natomiast na mieszkańca obszarów funkcjonalnych Warszawy i Olsztyna – po 0,8 tys. zł.

Realizacja idei partnerskiej współpracy międzysamorządowej jest na bardzo niskim poziomie, ponieważ w 6 z 17 MOF-ów nie nawiązano współpracy w relacji rdzeń–strefa zewnętrzna. Tylko w MOF-ie Trójmiasta przewiduje się taką współpracę dla ponad połowy proponowanych do realizacji projektów. Pozostałe obszary nie przekroczyły wskaźnika 20,0%. Za przyczyny tego zjawiska uznaje się niski poziom kapitału społecznego w Polsce oraz antagonizmy polityczne na szczeblu samorządowym.

Oszacowanie wpływu (oddziaływania) planowanych do realizacji projektów na MOF jako jeden organizm pokazało, że działania podejmowane w trzech obszarach będą miały wysoki wpływ, wynoszący ponad 70,0% (trójmiejski, lubelski i opolski). Współczynnik wpływu projektów w 11 z 17 MOF-ów będzie średni (przedział 35,1–70,0%), a w pozostałych trzech (kielecki, olsztyński i rzeszowski) wyniesie ok. 30,0%.

ZIT to instrument, który w założeniu ma stymulować współpracę w MOF-ach dzięki zachęcie w postaci środków finansowych możliwych do pozyskania na wspólne inwestycje. Ministerstwo Rozwoju przygotowało w 2013 roku wytyczne wdrażania ZIT-ów w Polsce dla MOF-ów ośrodków wojewódzkich – dotyczyły m.in. pożądanych ram terytorialnych obszarów współpracy, zakresu tematycznego i warunków realizacji (*Zasady realizacji...* 2013).

Już sama analiza zasięgu terytorialnego związków powstałych w celu realizacji ZIT-ów w MOF-ach ośrodków wojewódzkich wskazuje na rozminięcie się z wytycznymi. W większości przypadków obszary zostały powiększone w stosunku do delimitacji eksperckiej przyjętej jako punkt odniesienia w wytycznych realizacji ZIT-ów, w ekstremalnych przypadkach niemal dwukrotnie. Tendencja ta zdaje się mieć czysto koniunkturalny charakter i wynika z chęci umożliwienia skorzystania z puli środków ZIT jak największej liczbie samorządów.

Na pierwszy rzut oka mogłoby się wydawać, że ZIT jako instrument, który miał stać się bodźcem stymulującym współpracę międzysamorządową w MOF-ach ośrodków wojewódzkich, już na początku odniósł sukces, gdyż jedynie w przypadku Krakowa i Warszawy powstałe związki ZIT zostały zawężone w stosunku do faktycznego zasięgu powiązań funkcjonalnych. Jednym słowem, chętnych do współpracy nie brakuje, i to nawet w obszarach, które wcześniej nie przejawiały większego zainteresowania współpracą. Nawet Bydgoszcz i Toruń zawiązały wspólne porozumienie na rzecz realizacji ZIT-ów, choć jednocześnie Bydgoszcz pod koniec 2016 roku powołała do życia Stowarzyszenie Metropolia Bydgoszcz, zrzeszające poza miastem centralnym 18 gmin z ościennych powiatów, z pominięciem toruńskiego.

Realizacja idei partnerskiej współpracy międzysamorządowej jest na bardzo niskim poziomie, ponieważ w 6 z 17 MOF-ów nie nawiązano współpracy w relacji rdzeń–strefa zewnętrzna.

Bliższe spojrzenie na listy projektów proponowanych do realizacji w ramach strategii ZIT dla poszczególnych MOF-ów ośrodków wojewódzkich również nie pozostawia złudzeń co do faktycznej woli integracji i współdziałania w ramach większości związków na potrzeby ZIT-ów. Absolutna większość proponowanych projektów jest realizowana bez współpracy z innymi samorządami. W przypadku aż sześciu ośrodków współczynnik współpracy mierzony liczbą projektów realizo-

wanych w porozumieniu z przynajmniej jedną gminą z MOF-u jest zerowy! W kolejnych ośmiu kształtuje się na bardzo niskim poziomie (mniej niż 10%). Stosunkowo lepiej wypadają tutaj zamierzenia projektowe w ramach ZIT-ów aglomeracji poznańskiej, Trójmiasta i Olsztyna, choć i tutaj projekty sieciowe należą do rzadkości.

Nieco lepiej sytuacja wygląda w przypadku współczynnika wpływu, czyli oceny potencjalnego wpływu planowanych w ramach ZIT-ów projektów na obszar większy niż jednostka, w ramach której projekt ma być realizowany. Średnio najwyżej pod względem ponadlokalnego zasięgu oddziaływania planowanych inwestycji oceniono projekty ZIT planowane w MOF-ach Poznania, Warszawy i Opola.

Warto również zaznaczyć, że aż 64% ogółu budżetu planowanych projektów ZIT dotyczyło projektów transportowych, z czego ponad ⅓ była związana z budową dróg i infrastruktury drogowej, a reszta z rozwojem systemów transportu publicznego, choć niekoniecznie aglomeracyjnego. Przykładowo Kraków zaplanował w ramach ZIT-u budowę trzech nowych linii tramwajowych wewnątrz miasta. W przypadku tego ośrodka większy potencjał z punktu widzenia oddziaływania na cały MOF wydają się mieć jednak takie projekty, jak budowa nowych stacji na liniach obsługiwanych przez Szybką Kolej Aglomeracyjną – inwestycje te służyć będą nie tylko mieszkańcom Krakowa, ale również dojeżdżającym spoza miasta centralnego.

SPOJRZENIE W GŁĄB

3

Celem badań przedstawionych w tej części raportu jest wypracowanie rekomendacji dotyczących możliwości wzmocnienia jakości partnerstw, ich rozwoju i likwidacji najważniejszych barier we współpracy oraz poszukanie rozwiązań, które pozwoliłyby partnerstwom na jeszcze skuteczniejszą współpracę uwzględniającą pogłębioną wiedzę na temat uwarunkowań i mechanizmów funkcjonowania partnerstw międzygminnych w miejskich obszarach funkcjonalnych (MOF-ach).

Wykonaniu tego zadania służą m.in. analizy efektów realizacji trzech projektów dotacyjnych poświęconych zintegrowanemu zarządzaniu MOF-ami: MOF I i II, EOG oraz JUP.

W ostatnim rozdziale zostaną przedstawione również uwarunkowania i formy prawne, w ramach których możliwa jest obecnie współpraca międzysamorządowa w Polsce.

Funkcjonowanie partnerstw terytorialnych budowanych wokół środków zewnętrznych

Wprowadzenie

Cel badania

Celem niniejszego rozdziału jest podsumowanie wyników badań partnerstw terytorialnych w Polsce, zrealizowanych w 2015 roku na zlecenie Związku Miast Polskich (ZMP)[1]. Należy go traktować jako syntezę innych, bardziej obszernych opracowań[2] omawiających te badania.

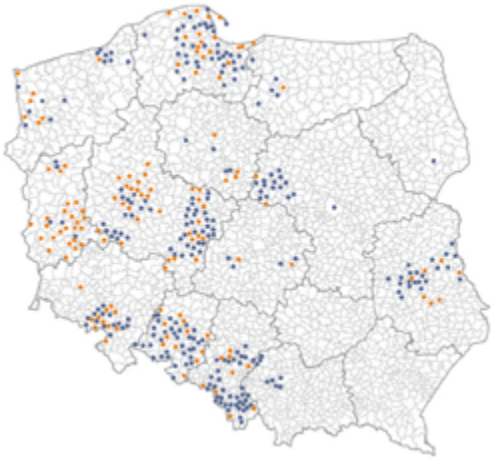
1 Realizatorem badania była Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia".

2 Opracowano na podstawie: Herbst, Wygnański 2015; Herbst, Olechowski, Starzyk 2015; Kaczmarek, Herbst 2016. Wskazana literatura jest tu często cytowana.

Metoda

Same badania obejmowały przegląd literatury naukowej poświęconej współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej, analizę danych zastanych (w tym sprawozdawczości finansowej, baz danych z wynikami wcześniejszych badań dotyczących współpracy lokalnej i rejestrów związków komunalnych), studia przypadków, wywiady eksperckie, a także sondaż wśród uczestników 36 partnerstw lokalnych korzystających ze wsparcia Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) lub programu operacyjnego „Pomoc techniczna 2007–2013" (POPT). W sondażu wzięło udział 319 podmiotów, a więc 58% wszystkich członków tych partnerstw (rys. 23). Odpowiedzi dotyczących niektórych partnerstw było na tyle dużo, że możliwe było przestudiowanie ich aktywności z wykorzystaniem narzędzi analizy sieci społecznych (SNA, ang. *social network analysis*).

Wszystkie te badania służyły opracowaniu socjologicznego portretu sieci współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej budowanych wokół projektów dotyczących MOF-ów, finansowanych ze środków zagranicznych – w tym POPT oraz EOG. W szczególności koncentrowały się na opisie uwarunkowań powstawania i trwania partnerstw rozumianych jako sieci instytucji, podporządkowane wspólnym dla nich celom i wartościom. Analiza uwarunkowań była istotna nie tylko z pragmatycznego (ewaluacyjnego) punktu widzenia, ale także jako metoda ustalenia obecnej kondycji tego rodzaju partnerstw w Polsce, ich najistotniejszych problemów oraz czynników, które mogą determinować ich przetrwanie oraz rozwój. Choć obecnie pytania takie stawia się niejako instrumentalnie, w kontekście wysiłków zmierzających do wsparcia partnerstw, mają one naszym zdaniem dużo głębszą wymowę i znacznie dalej idące zastosowanie. Dotyczą bowiem warunków, w których możliwa staje się współpraca między różnymi partnerami lokalnymi oraz barier dla niej w Polsce.



Lokalizacja /typ podmiotu	Forma prawna	Liczebność w populacji (N)	Liczebność w próbie (n)	% próby przed ważeniem	% próby po ważeniu
miasto na prawach pow.	JST	40	20	6,3%	6,7%
miasto na prawach pow.	NGO	24	15	4,7%	4,0%
miasto na prawach pow.	Inne	43	12	3,8%	7,2%
miasto	JST	66	43	13,5%	11,1%
miasto	NGO	11	2	0,6%	1,8%
miasto	Inne	7	3	0,9%	1,2%
gmina wiejsko-miejska	JST	108	55	17,2%	18,1%
gmina wiejsko-miejska	NGO	4	2	0,6%	0,7%
gmina wiejsko-miejska	Inne	3	1	0,3%	0,5%
gmina wiejska	JST	248	140	43,9%	41,8%
gmina wiejska	NGO	1	0	0,0%	0,0%
gmina wiejska	Inne	0	0	0,0%	0,0%
powiat ziemski		39	25	7,8%	6,5%
samorząd wojewódzki		2	1	0,3%	0,3%

Rys. 23. Struktura próby sondażu uczestników partnerstw lokalnych

W szerszej perspektywie te same pytania zasilają refleksję nad procesem przemiany tradycyjnego, hierarchicznego modelu zarządzania publicznego w model bliższy filozofii New Public Governance (Osborne 2010) – zarządzania opartego na zdolności do uzgadniania, koordynacji i osiągania celów przez lokalne sieci aktorów. Zmianę tego paradygmatu, mimo braku skutecznych prawnych, administracyjnych czy ekonomicznych stymulatorów, wymuszają praktyki samorządowe, a nawet przemiany o charakterze cywilizacyjnym, związane choćby z technologicznymi uwarunkowaniami dostępu do informacji, dynamicznym rozwojem sektora usług itp. Dotychczasowe rozwiązania instytucjonalne służące tej współpracy (omówione w głównym raporcie z badania bardziej szczegółowo związki komunalne, a także porozumienia komunalne, stowarzyszenia samorządów, spółki samorządowe, lokalne organizacje turystyczne i podobne organizmy prawne) w różnym stopniu nawiązują do tej filozofii, jednak nie realizują jej w pełni (nawet w teorii, nie mówiąc już o praktyce). Nowe partnerstwa terytorialne, które były przedmiotem badania, to bodaj pierwsza (może poza lokalnymi grupami działania [LGD] w ramach Inicjatywy Wspólnotowej „Leader") próba wdrożenia mechanizmów łączących w sobie wiele cech już działających rozwiązań: koncentrację na problemach i celach MOF-u obejmującego szereg jednostek administracyjnych, założenie długofalowej perspektywy działania, nacisk na strategiczny wymiar współpracy zamiast wymiaru czysto operacyjnego, wielosektorowość. Pytanie o losy partnerstw jest więc w gruncie rzeczy tożsame z pytaniem znacznie większego kalibru: o uwarunkowania i bariery w rozwoju nowoczesnego modelu zarządzania publicznego w polskich samorządach.

Ze względu na zakładaną objętość tekstu pominięto te wyniki omawianych badań, które można uznać za mniej istotne z perspektywy całości raportu IRM lub które odnoszą się do kwestii omawianych w innych miejscach raportu (np. kwestii prawnych uwarunkowań funkcjonowania partnerstw). Pominięto także szczegółowe opisy analiz przeprowadzonych w ramach badań[3].

Funkcjonowanie partnerstw – aktywność partnerów i jej determinanty

Badane partnerstwa nie obejmują całego spektrum układów instytucjonalnych wykorzystywanych przez samorządy w ich współpracy z innymi partnerami. Podobnie jak bardziej tradycyjne struktury służące tej współpracy (związki komunalne) mają charakter terytorialny – dotyczą współpracy między różnymi jednostkami w ramach szerszego obszaru. W odróżnieniu od związków mają jednak w założeniu szersze cele i mogą obejmować podmioty nienależące do sektora finansów publicz-

3 Czytelników zainteresowanych tymi szczegółami lub metodologią badania „Współpraca międzysamorządowa i międzysektorowa w Polsce" zachęcamy do lektury pełnego raportu z badań, dostępnego pod adresem: http://www.zmp.poznan.pl/uploads/attachment/file/749/Publikacja.pdf [20.06.2017].

nych. Z innych powodów – przede wszystkim związanych z ich rodowodem oraz sposobem ich finansowania – można postawić pytanie, w jakim stopniu rzeczywiście z tej odmienności korzystają. Na pytanie to odpowiemy niżej. Tu wypada tylko zaznaczyć, że prezentowane dalej wyniki analiz są reprezentatywne jedynie dla tak wąsko rozumianej populacji – partnerstw terytorialnych finansowanych ze środków zagranicznych, funkcjonujących w roku 2015.

Partnerstwa te różnią się istotnie pod względem liczebności i składu. Przeciętnie liczą 16 podmiotów, choć są wśród nich zarówno takie, w których uczestniczy ich 87, jak i takie, które mają ich zaledwie trzy. Zdecydowaną większość członków partnerstw stanowią samorządy gminne, choć w ponad 40% z nich (są to niemal wyłącznie projekty EOG) uczestniczą także inni partnerzy, w tym reprezentujący sektor pozarządowy oraz komercyjny. W składzie 24 partnerstw (⅔ badanej populacji) nie zabrakło samorządów powiatowych (w jednym z nich stanowią nawet 40% członków), a w dwóch uczestniczą również samorządy wojewódzkie. Liderami partnerstw były najczęściej miasta na prawach powiatu (35%) oraz gminy miejskie (24%), bardzo rzadko powiaty ziemskie (5%) i związki międzygminne (5%). Spośród wszystkich podmiotów tworzących partnerstwa przeciętnie 41% stanowiły jednak te mające siedzibę w gminach wiejskich, a tylko 17% – w miastach powiatowych (niemal ⅓ partnerstw nie obejmuje ani jednego podmiotu z siedzibą w takim mieście).

Analiza kontaktów wewnątrz partnerstw prowadzi do wniosku, że są one z reguły dość dobrze skomunikowane ze sobą (w kategoriach natężenia relacji między poszczególnymi podmiotami) i bardzo mocno skoncentrowane wokół instytucji liderów. Przeciętny uczestnik partnerstwa deklaruje utrzymywanie kontaktów z 41% innych jego członków, przy czym rozkład kontaktów jest nierównomierny – istnieje grupa partnerów, którzy utrzymują kontakty ze wszystkimi lub niemal wszystkimi (to oczywiście w większości liderzy partnerstw). Biorąc to pod uwagę, lepiej byłoby powiedzieć, że połowa badanych podmiotów utrzymywała jakikolwiek kontakt z nie więcej niż 27% pozostałych partnerów. Częstotliwość tych kontaktów jest jednak zróżnicowana. Nieco ponad połowa z nich (56%) to relacje regularne (powtarzane przynajmniej raz na dwa–trzy tygodnie), ¼ (24%) ma miejsce raz na kilka dni do tygodnia. Codzienny kontakt, wskazujący na bardzo intensywną współpracę między uczestnikami partnerstwa, utrzymywany jest średnio z co 20. podmiotem w danej sieci. Co interesujące, podmioty mające kontakt z większym odsetkiem ogółu członków partnerstwa statystycznie rzecz biorąc kontaktują się z nimi także częściej. Sugeruje to, że posiadanie większej liczby partnerów nie pociąga za sobą zmniejszenia intensywności kontaktów z tymi partnerami, lecz świadczy o większym zaangażowaniu danego podmiotu w działania partnerstwa jako takiego.

Analiza kontaktów wewnątrz partnerstw prowadzi do wniosku, że są one z reguły dość dobrze skomunikowane ze sobą (w kategoriach natężenia relacji między poszczególnymi podmiotami) i bardzo mocno skoncentrowane wokół instytucji liderów.

Nierównomierny charakter rozkładu kontaktów wewnątrz partnerstw sugeruje, że relacje te można podzielić na dwa podstawowe typy. Większość podmiotów w sieci traktuje je przede wszystkim jako przestrzeń lokalnej interakcji z podmiotami, z którymi wiążą je bezpośrednie interesy lub zadania. Wykazuje małe zaangażowanie w prace całego partnerstwa i dużą aktywność w wybranych relacjach bilateralnych. Na drugim biegunie mamy mniejszość złożoną przede wszystkim z dużych ośrodków miejskich i powiatów (w tym liderów partnerstw), która patrzy na partnerstwo jako pewną całość, co wiąże się z potrzebą kontaktów ze wszystkimi lub prawie wszystkimi członkami.

Co naturalne, mniejsze partnerstwa wykazują się większą gęstością kontaktów. Uczestnicy rozbudowanych sieci, choć oczywiście deklarują większą liczbę partnerów, utrzymują relacje z mniejszą ich częścią (w stosunku do ogólnej liczby podmiotów w danym partnerstwie) niż członkowie niewielkich partnerstw. Oprócz kryterium liczebności partnerstw liczy się także ich rozległość w sensie geograficznym. Choć z reguły są to sieci bardzo skoncentrowane terytorialnie (przeciętna odległość między partnerami uczestniczącymi w badaniu wynosiła w przybliżeniu 25 km), to zdarzają się jednak i takie sytuacje, w których niektórzy partnerzy są bardzo oddaleni od pozostałych (nawet o 250 km – partnerami były tu podmioty zlokalizowane w Warszawie). Jak się niżej okaże, ma to bardzo poważne znaczenie dla ich aktywności w sieci oraz stosunku do partnerstwa. Innym kryterium „dystansu" może być zróżnicowanie ekonomicznego potencjału poszczególnych

Mniejsze partnerstwa wykazują się większą gęstością kontaktów. Uczestnicy rozbudowanych sieci, choć oczywiście deklarują większą liczbę partnerów, utrzymują relacje z mniejszą ich częścią (w stosunku do ogólnej liczby podmiotów w danym partnerstwie) niż członkowie niewielkich partnerstw.

partnerów. Kryterium to, ze względu na ograniczoną dostępność i porównywalność danych, analizowano w badaniu wyłącznie w odniesieniu do samorządów gminnych. Mamy tu do czynienia zarówno z układami, w których partnerzy reprezentują bardzo zbliżony potencjał (różnica dochodów *per capita* poszczególnych jednostek nieprzekraczająca średnio 5%), jak i takimi, w których jest on bardzo zróżnicowany (przeciętna różnica ponad 130%). Chociaż dysproporcje były powiązane z aktywnością partnerstw i ich ogólną oceną (mniejsze różnice oznaczały większą aktywność i lepszą ocenę sieci), to jednak związek ten był słaby i zapośredniczony przez inne charakterystyki partnerstw. Istniał jednak na poziomie subiektywnym. Członkowie partnerstw, których przedstawiciele nie dostrzegają tego rodzaju nierówności (tj. nie zgadzają się ze stwierdzeniem, iż „o kierunkach działania partnerstwa decydują zwykle najsilniejsi partnerzy"), wykazywali większą aktywność w sieci (przeciętnie kontaktując się z ponad połową pozostałych partnerów) niż ci, którym taka opinia wydawała się bliska (albo którzy unikają odpowiedzi na pytanie). Zależności te utrzymują się także wtedy, kiedy analizując je, weźmiemy pod uwagę formalną rolę poszczególnych podmiotów w partnerstwie (wyłączymy z analizy liderów). Wówczas wyniki zdają się świadczyć o istnieniu pewnego (rzeczywistego lub odczuwanego) deficytu demokracji w badanych sieciach. Co ważne, ma on istotne znaczenie praktyczne – prowadzi do ograniczenia aktywności tych członków partnerstw, którzy są (lub czują się) jego ofiarami (więcej o tym niżej).

Kryterium bliskości/gęstości sieci może być zgodność afiliacji politycznych liderów (egzekutywy – wójtów, burmistrzów, prezydentów miast) poszczególnych jednostek (samorządowych). W przeciętnym partnerstwie zgodność taka dotyczyła połowy wszystkich relacji między partnerami – jeśli uznamy za „zgodnych" również wójtów/burmistrzów/prezydentów reprezentujących lokalne (niepartyjne) komitety wyborcze. Zdarzały się jednak zarówno takie partnerstwa, w których każdy wójt/burmistrz/prezydent reprezentował inną opcję polityczną (siłą rzeczy dotyczy to niewielkich partnerstw), jak i takie, w których 90% partnerów samorządowych było pod tym względem zgodnych. Jak się okazało, nie miało to żadnego widocznego wpływu na skłonność poszczególnych partnerów do utrzymywania wzajemnych kontaktów ani na ich częstotliwość. Można więc powiedzieć, że na poziomie lokalnym zdolność do podejmowania współpracy wokół wspólnych przedsięwzięć rozwojowych (w każdym razie tych finansowa-

nych w ramach programów zagranicznych) nie jest zdeterminowana przez układy polityczne.

„Lokomotywami" partnerstw są oczywiście instytucje liderzy. Podmioty pełniące tę funkcję kontaktują się przeciętnie z trzykrotnie większą liczbą uczestników partnerstwa niż pozostali członkowie. Choć sama prawidłowość należy do raczej oczywistych, jej skala dobrze dokumentuje wybitnie „monocentryczny" charakter badanych sieci. Liderzy nie tylko odgrywają w nich kluczową rolę, ale również (jak wynika z analizy tych sieci, dla których dysponowaliśmy danymi o aktywności wszystkich partnerów) spajają je wewnętrznie – są pośrednikami między większością pozostałych partnerów, a także między klastrami tworzonymi przez podmioty silnie powiązane ze sobą, lecz luźno lub wcale z pozostałymi częściami partnerstwa. Liderzy „rozdają karty" w partnerstwie nie tylko w tym sensie, że koordynują całość działań, ale także w tym, że spajają je komunikacyjnie – znaczna część uczestników sieci nie miałaby ze sobą żadnego kontaktu, gdyby nie ich pośrednictwo. Taka struktura wynika zapewne z rodowodu partnerstw – wszystkie powstały bowiem na potrzeby realizacji konkretnych projektów finansowanych ze środków EOG lub POPT, a ich liderzy (projektodawcy) odgrywają w nich z definicji rolę koordynatorów całości działań w projektach, *de facto* łączników z grantodawcami (przepływy finansowe). Można jednak zadać pytanie, czy będzie ona zapewniać trwałość i pozwoli na efektywne funkcjonowanie partnerstw w dłuższej perspektywie, zwłaszcza w sytuacji, gdyby miały one polegać nie na środkach zewnętrznych, ale np. na wkładach poszczególnych uczestników. Można także zapytać, czy jest ona efektywna z perspektywy innych niż „wykonawcze" funkcji partnerstw, np. ich roli jako mechanizmów komunikacji między różnymi środowiskami i częściami danego obszaru funkcjonalnego, platform do wspólnego namysłu nad strategią rozwoju tego obszaru. Pytania te są tym bardziej zasadne, że, jak wskazują deklaracje uczestników sieci co do chęci podtrzymywania kontaktów z innymi podmiotami w sieci w przyszłości, obecna struktura ma silną tendencję do odtwarzania się, ale także dalszej centralizacji wokół podmiotów, które już teraz odgrywają w nich rolę „gwiazd socjometrycznych". Zakładając, że w przyszłości badane sieci nie ulegną całkowitej rekonfiguracji (tzn. nie pojawią się w nich nowi liderzy spoza obecnego układu), oznacza to, że obecne peryferia sieci mają ograniczone szanse na pozostanie w nich w przyszłości, izolowane klastry partnerów będą w przyszłości jeszcze bardziej izolowane, a liderzy oraz podmioty centralne staną się jeszcze bardziej centralne i tym samym jeszcze bardziej obciążone (w kategoriach koncentracji ich funkcji w partnerstwie i znaczenia komunikacyjnego dla pozostałych podmiotów). Przeciwdziałanie tej tendencji wymaga zaprojektowania działań zmierzających do „decentralizacji" partnerstw (w szczególności dużych), integracji różnych ich segmentów (np. dodatkowe mechanizmy komunikacji między partnerami) i bardziej zrównoważonego podziału odpowiedzialności (delegowanie zadań, wprowadzenie pośrednich szczebli koordynacji/realizacji określonych zadań).

„Lokomotywami" partnerstw są oczywiście instytucje liderzy. Podmioty pełniące tę funkcję kontaktują się przeciętnie z trzykrotnie większą liczbą uczestników partnerstwa niż pozostali członkowie.

Innym ważnym aspektem decydującym o funkcjonowaniu partnerstw okazuje się ich rodowód. Choć spośród 60 partnerstw, które zgłosiły akces do badanych programów, mniej niż ⅓ była współtworzona przez stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego (JST) (12) i związki międzygminne (7), to w praktyce większość z nich okazuje się mieć (w całości lub w części) wcześniejszą historię. Jak wynika z badania, ponad 70% kontaktów między podmiotami tworzącymi badane sieci miało początek jeszcze przed projektami, wokół których zawiązano partnerstwa. Dotyczy to nie tylko kontaktów

między poszczególnymi jednostkami samorządowymi (w przypadku których istnienie wcześniejszych kontaktów nie powinno dziwić), ale także innych podmiotów tworzących partnerstwa, takich jak organizacje pozarządowe czy przedsiębiorcy. Choć w Polsce o partnerstwach wielosektorowych myśli się najczęściej w kategoriach pewnej innowacji czy szansy na „otwarcie" samorządów (takie właśnie nadzieje przyświecają często rozwiązaniom premiującym wielosektorowość w programach publicznych), okazuje się, że w przypadku badanych partnerstw trudno w praktyce o takim otwarciu mówić – pomimo regulacji, które mają zapewnić podmiotom prywatnym równe szanse na wejście we współpracę z JST (regulacje te skądinąd niżej krytykujemy). Członkowie partnerstw (i JST, i podmioty należące do innych sektorów) to w znacznej części „starzy znajomi", dla których partnerstwo podlegające badaniu jest tylko kolejnym rozdziałem w już ugruntowanych relacjach. Prowadzi to do pytania, w jakim stopniu programy dedykowane partnerstwom terytorialnym rzeczywiście przyczyniają się do budowania tego rodzaju kooperacji, w jakim zaś są jedynie wzmocnieniem już istniejącej współpracy. Idąc tym tropem, można by także zapytać, w jakim stopniu programy takie przyczyniają się do poszerzania czy stymulowania współpracy wokół terytorium, w jakim natomiast są jedynie wehikułem dla już istniejących relacji.

Statystyczną regułą jest, że mniej kontaktów sprzed partnerstwa oznacza mniejsze szanse nawiązania współpracy z dowolnym innym podmiotem w sieci, zarówno w horyzoncie badanego projektu, jak i po jego zakończeniu.

Niezbyt liczni „nowi gracze" okupują z reguły miejsca na marginesie partnerstw (w kategoriach natężenia kontaktów z innymi ich członkami). Co więcej, podobną pozycję wyznaczają im deklaracje innych partnerów dotyczące intencji przyszłej współpracy z poszczególnymi członkami sieci. Statystyczną regułą jest, że mniej kontaktów sprzed partnerstwa oznacza mniejsze szanse nawiązania współpracy z dowolnym innym podmiotem w sieci, zarówno w horyzoncie badanego projektu, jak i po jego zakończeniu. Zgodnie z ustaleniami badania przy tych samych innych charakterystykach prawdopodobieństwo nawiązania relacji z innym partnerem w przypadku podmiotu, który nie ma żadnych kontaktów sprzed partnerstwa, jest o 10% mniejsze niż w przypadku podmiotu, który współpracował przed powstaniem partnerstwa ze wszystkimi swoimi obecnymi partnerami. Wyniki te mają istotne znaczenie praktyczne: pokazują, że partnerstwa buduje się na fundamencie wcześniejszych relacji i że podstawą ich rozwoju są doświadczenia z wcześniejszych etapów współpracy między partnerami. Pozytywne doświadczenia są ważne dla obecnej intensywności współpracy i jej trwałości. To skądinąd oczywiste spostrzeżenie nijak się ma do obecnych regulacji wyznaczających zasady konstruowania partnerstw terytorialnych.

Aktywność w partnerstwach jest też wprost proporcjonalna do znaczenia, jakie przypisują im poszczególni partnerzy. Ci z nich, którzy w deklaracjach przypisują im bardziej priorytetowe miejsce w swoich działaniach, są również aktywniejszymi członkami sieci. Jeśli założyć, że zależność ta jest odzwierciedleniem roli, jaką w ich aktywności odgrywają przekonania dotyczące domniemanych długofalowych korzyści wynikających z udziału w partnerstwie, to można powiedzieć, że to właśnie wiara w te korzyści determinuje skłonność do aktywnego udziału w działaniach partnerstwa.

Warto zapytać, które z tych czynników odgrywają najistotniejszą rolę w wyjaśnianiu różnic w aktywności członków partnerstw. Najważniejsze okazują się kwestie dość przyziemne: rola w partnerstwie oraz jego wielkość (liczba partnerów). Różnice w wielkości sieci same w sobie tłumaczą 15% całkowitego zróżnicowania natężenia kontaktów między poszczególnymi partnerami. Zgodnie

z opracowanym na potrzeby tej analizy modelem statystycznym wzrost liczby partnerów o dziesięciu przekłada się na spadek tak rozumianej aktywności o 6%. Zaskakująco dużą rolę w relacjach odgrywa także fizyczny dystans między partnerami. Zwiększenie odległości między nimi przekłada się na spadek natężenia kontaktów. Co więcej, wiąże się również ze spadkiem „autentyczności" tych kontaktów, jeśli za jej probierz uznać to, w jakim stopniu deklaracje partnera A dotyczące kontaktów z partnerem B są odwzajemniane przez tego drugiego. W przypadku podmiotów, które oddalone są od innych partnerów w sieci przeciętnie o ponad 25 km, takie odwzajemnione relacje stanowią średnio zaledwie połowę wszystkich ich kontaktów, podczas gdy wśród tych, które od pozostałych partnerów dzieli przeciętnie nie więcej niż 14 km, proporcja ta oscyluje wokół 83%.

Osobnym wątkiem w dyskusji nad funkcjonowaniem partnerstw jest znaczenie, jakie dla ich wewnętrznej spójności i potencjału ma instytucjonalna tożsamość tworzących je podmiotów. Wielosektorowość jest potencjalnie jednym z istotnych atutów (oraz *differentia specifica*) badanych partnerstw. Także pod tym względem badane struktury różnią się od siebie dość znacząco. Organizacje pozarządowe występowały w składzie niemal co trzeciego badanego partnerstwa (31%), a innego rodzaju podmioty – przedsiębiorstwa, organizacje otoczenia biznesu itp. – w ok. ¼ przypadków (28%). Po części decydowały o tym uregulowania konkursów grantowych, które powołały je do życia. Jak jednak wynika z porównań sposobu ich działania, skład partnerstw nie przekłada się w istotny sposób na to, jak funkcjonują. Wbrew pierwotnej hipotezie, zgodnie z którą różne typy instytucji wnoszą do współpracy specyficzne dla siebie kompetencje i zasoby, nie odnotowano żadnego wpływu ich obecności na skłonność do stosowania procedur lub rozwiązań, które można by łączyć ze stereotypowym obrazem tych kompetencji. Aktywność organizacji pozarządowych w partnerstwach (przez poziom aktywności rozumiemy tu częstotliwość kontaktów z takimi podmiotami, nie tylko ich formalną obecność w gronie partnerów) nie przekładała się w statystycznie istotny sposób na skłonność do otwierania się tych partnerstw na otoczenie, nacisk na włączanie w nie różnych interesariuszy, skłonność do poszukiwania partnerów na zewnątrz partnerstwa itp. (choć trzeba zaznaczyć, że zależności takie występują, jednak są zbyt słabe, aby na gruncie danych z badania uznać je za statystycznie potwierdzone). Być może jest to związane z (fałszywym) przekonaniem partnerów społecznych, iż sama ich obecność w partnerstwie jest potwierdzeniem ich „otwartości" czy uspołecznienia (to częsty syndrom w relacjach między organizacjami pozarządowymi a stroną publiczną w Polsce). Analogicznie większy udział JST w partnerstwach nie skutkował większym naciskiem na stosowanie jednolitych procedur dotyczących sposobu zarządzania partnerstwem, a większy udział partnerów reprezentujących (głównie) biznes nie przekładał się na większą skłonność (w ramach partnerstw) do diagnozowania lokalnych potrzeb czy na nacisk na efektywność działań. Być może brak tego rodzaju zależności można przypisywać dość krótkiej historii badanych sieci, być może zaś ich przeregulowaniu. Pozostaje jednak faktem,

Zaskakująco dużą rolę w relacjach odgrywa także fizyczny dystans między partnerami. Zwiększenie odległości między nimi przekłada się na spadek natężenia kontaktów.

że w świetle zebranych w badaniu danych nie ma przełożenia między składem partnerstw i kulturą instytucjonalną tworzących je podmiotów a kulturą samego partnerstwa. Byłoby to świadectwo bardzo niebezpiecznego procesu izomorfizacji podmiotów tworzących partnerstwa – upodabniania się poprzez rezygnację ze specyfiki, nawyków i imperatywów wynikających z własnej kultury instytucjonalnej (zob. np. DiMaggio, Powell 1983).

Jeśli częstotliwość i natężenie kontaktów traktować jako miarę dystansu między środowiskami tworzący-

mi partnerstwa, to można powiedzieć, że w znacznym stopniu są one „zwrócone do środka". W języku teoretycznym tego rodzaju relacje z własną grupą odniesienia określa się niekiedy mianem „bliskich" lub „silnych" więzi. Są one bardzo ważne, ponieważ tworzą fundament zaufania wewnątrz danej sieci partnerów, pomagają dochodzić do konsensusu i redukować niepewność w procesie podejmowania decyzji oraz koszty związane z ich negocjowaniem. Równie ważne są jednak tzw. słabe więzi, a więc relacje wykraczające poza własną grupę odniesienia (a także relacje zapośredniczone przez innych). Pozwalają one wypełnić tzw. dziury strukturalne, a więc łączyć ze sobą klastry podmiotów połączonych silnymi więziami i transmitować informację oraz budować zaufanie między nimi. Dziury strukturalne są także kanałami, poprzez które rozprzestrzenia się nowa dla tych klastrów informacja (np. nowe idee, rozwiązania, procedury czy narzędzia). Wydaje się, że badane partnerstwa cierpią na pewien deficyt tego typu połączeń – współpracują w znacznej mierze wewnątrz klastrów skomponowanych z podmiotów należących do tego samego sektora i podlegających podobnym uwarunkowaniom instytucjonalnym. Dotyczy to nie tylko aktualnej współpracy, ale także planów związanych z jej kontynuacją. Można tu mówić o pewnej „segregacji" reprezentantów poszczególnych sektorów w ramach partnerstw. Komunikacja wewnątrz tych sektorów jest zdecydowanie intensywniejsza niż pomiędzy nimi. Choć oczywiście (ze względu na ich liczebność i rolę w partnerstwach) najczęstszym partnerem dla wszystkich członków partnerstw są samorządy, to jednak uderzające jest, że one same kontaktują się ze sobą znacznie częściej, niż czynią to inne podmioty. Podobnie organizacje pozarządowe znacznie częściej niż inne podmioty kontaktują się z innymi organizacjami, a przedsiębiorstwa częściej niż inne utrzymują kontakt ze sobą nawzajem. Co przy tym symptomatyczne, w przypadku każdego z tych rodzajów podmiotów hasło „kontakt" ma inny ciężar. Im większą część kontaktów stanowiły relacje z JST, tym rzadziej były one „odwzajemnione", a więc tym rzadziej domniemani partnerzy sami wskazywali dany podmiot jako swój kontakt.

Wyniki badania dostarczają jednak także pewnych argumentów na rzecz tezy, iż wielosektorowość służy partnerstwom. Ponieważ jej pozytywny wpływ ujawnia się przede wszystkim w analizach dotyczących oceny jakości partnerstw, zostanie szerzej omówiony nieco niżej.

Analizy segmentacyjne bazujące na omówionych wyżej charakterystykach pozwoliły wyodrębnić dwa podstawowe typy badanych partnerstw: pierwszy to „duże sieci miejskie". Cechują je przede wszystkim duża liczba partnerów, miejski charakter, stosunkowo duże przestrzenne odległości między partnerami, stosunkowo duży potencjał ekonomiczny, umiarkowane zróżnicowanie tegoż potencjału i dosyć liczna reprezentacja podmiotów niebędących JST. Typ drugi, znacznie liczniejszy, można nazwać „partnerstwami lokalnymi". Od ww. odróżniają je mniejsza liczebność, zdecydowanie większy udział partnerów zlokalizowanych na wsi, niższy potencjał ekonomiczny, ale większe rozpiętości w tym zakresie, nieco mniejsze odległości między partnerami oraz mniejszy udział wśród ich członków partnerów innych niż JST.

Kultura organizacyjna i rozwój instytucjonalny partnerstw

Aktywność w sieci (częstotliwość kontaktów z innymi) uzależniona jest także w istotny sposób od oceny jakości partnerstwa – im jest ono lepiej oceniane (w szczególności im lepiej oceniane są przez partnerów te jego aspekty, które uznają oni za ważne[4]), tym intensywniejsze są relacje partnerów z innymi członkami sieci. Jeżeli oceny te nie są formułowane *a priori*, przed przystąpieniem do partnerstw, ale są pochodną doświadczeń związanych z ich działaniem (co wydaje się logiczne), można założyć, że zależność ma odwrotny wektor – niższa ocena partnerstw przekłada się na mniejszą aktywność, a w skrajnych przypadkach na całkowitą alienację partnerów (czysto formalny udział w partnerstwie). Wyniki badań dowodzą, jak duże znaczenie dla zaangażowania w działania partnerstw ma ich właściwe „oprzyrządowanie" – wyposażenie w procedury i mechanizmy redukujące ryzyko konfliktów i budujące poprawne rela-

4 W badaniu pytano zarówno o ocenę różnych aspektów funkcjonowania partnerstwa, jak i o ich wagę dla respondentów reprezentujących poszczególne podmioty uczestniczące w partnerstwach. Omówienie odpowiedzi na te pytania czytelnik znajdzie nieco niżej.

cje wewnątrz sieci. Pozytywne doświadczenia są ważne dla obecnej intensywności współpracy i jej trwałości, dlatego w programach służących rozwojowi partnerstw równie ważny jak „twarde" rezultaty ich działań jest sam proces dochodzenia do nich – wsparcie w budowaniu relacji między partnerami.

Pozytywne doświadczenia są ważne dla obecnej intensywności współpracy i jej trwałości, dlatego w programach służących rozwojowi partnerstw równie ważny jak „twarde" rezultaty ich działań jest sam proces dochodzenia do nich – wsparcie w budowaniu relacji między partnerami.

Przyjrzyjmy się bliżej temu, jak uczestnicy partnerstw oceniają ich jakość. Oceny te można formułować na poziomie generalnym (ogólny poziom zadowolenia z udziału w partnerstwie) lub szczegółowym, pytając o konkretne aspekty funkcjonowania partnerstw. W omawianym badaniu analizowano oba poziomy. Gdyby chcieć krótko podsumować wyniki, należałoby stwierdzić, że ocena partnerstw wypada bardzo dobrze. Można jednak zakładać, że optymizm badanych był przynajmniej do pewnego stopnia żyrowany przez „polityczną poprawność" przedstawicieli badanych instytucji (oceniając partnerstwa, oceniali oni po części siebie, nie bez znaczenia było także zapewne to, że instytucja zlecająca badanie była również bezpośrednio zaangażowana w relacje z partnerstwami). Niemniej ponad 80% uczestników partnerstw wynosi z nich ogólnie dobre lub bardzo dobre doświadczenia, przy czym prawie ¼ (24%) ocenia je bardzo dobrze. Przeciętna ocena ze względu na 16 poruszonych w badaniu aspektów partnerstw (od pytań o wspólnotę wartości poprzez dotyczące podziału zadań i relacji aż po związane ze wzajemnym zaufaniem i przejrzystością działań partnerstw) wynosiła 77% maksymalnej możliwej oceny, a ze względu na te aspekty, które sami partnerzy uznawali za ważne, była niewiele niższa (76%). Także pod innymi względami, jak poziom rozwoju instytucjonalnego partnerstw (mierzony za pomocą indeksu złożonego z wypowiedzi dotyczących funkcjonowania w nich określonych rozwiązań, procedur lub mechanizmów – przeciętnie 74 na 100 pkt) czy indeks wpływu partnerstw (mierzony baterią pytań o dostęp do informacji, znaczenie nieformalnych kontaktów, dystrybucję władzy w partnerstwie oraz możliwości oddziaływania partnerów na decyzje – przeciętnie 75 na 100 pkt), wystawiano partnerstwom bardzo wysoką ocenę.

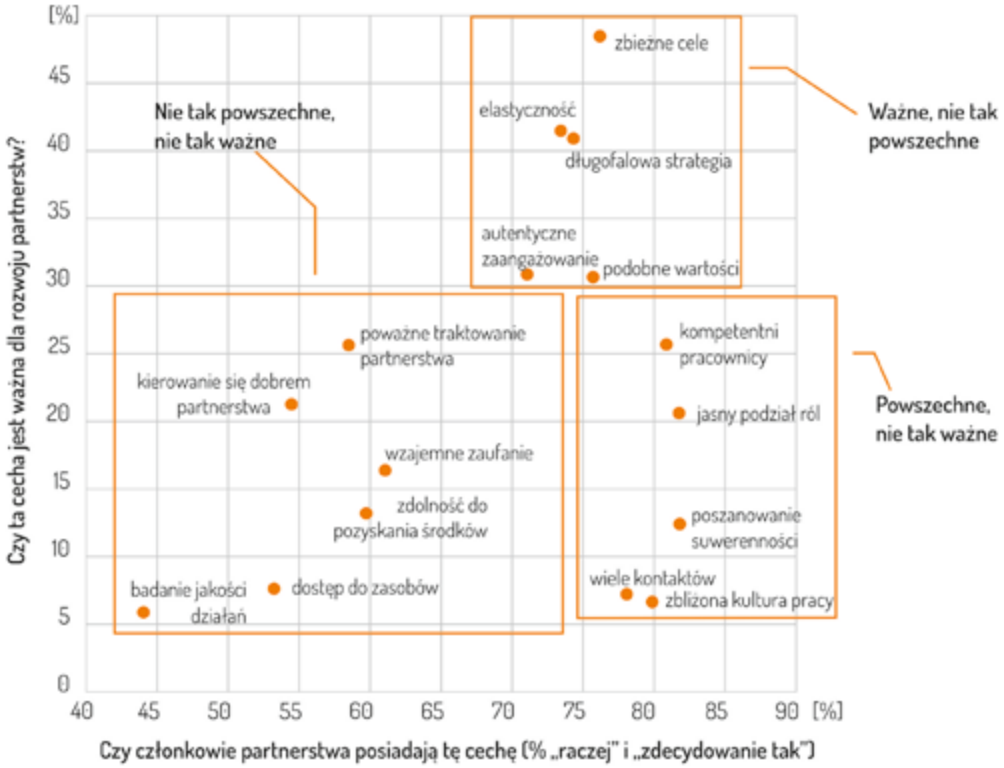
Z uwagi na cele badania dużo ważniejsze jest jednak wewnętrzne zróżnicowanie opinii na powyższe tematy. Mianowicie najlepiej ocenianymi cechami partnerstw okazują się te związane z ich kulturą organizacyjną i kompetencjami – zdaniem zdecydowanej większości badanych (nie mniej niż 75%) cechują je więc szacunek dla suwerenności poszczególnych partnerów, jasny podział ról, zbliżona kultura pracy, wysokie kompetencje pracowników zaangażowanych w prace partnerstwa, a także dostęp partnerów do wielu przydatnych kontaktów. Zarazem jednak cechy te rzadko bywają przez nich uznawane za kluczowe dla rozwoju partnerstw (każdy uczestnik badania mógł wskazać maksymalnie trzy takie cechy). Kluczowe są ich zdaniem atrybuty odnoszące się do strategicznego wymiaru funkcjonowania partnerstw oraz decydujące o ich autentyczności: zbieżność celów i wartości, elastyczność oraz zdolność do kompromisu, posiadanie długofalowej strategii działania czy zaangażowanie. Także one są oceniane relatywnie dobrze, choć nie tak powszechnie jak aspekty organizacyjne. Wydaje się więc, że to przede wszystkim tych kwestii, będących zresztą poniekąd konstytutywnymi cechami samej kategorii pojęciowej partnerstwa, powinna dotyczyć dalsza praca związana ze wsparciem rozwoju mechanizmów współpracy w MOF-ach.

Do najczęściej wskazywanych problemów w partnerstwach należała asymetria władzy pomiędzy silniejszymi i słabszymi członkami (dostrzegana przez 33% podmiotów w partnerstwach). W drugiej kolejności zwracano uwagę na bierność większości członków partnerstwa (27%) oraz istnienie w ramach partnerstw pewnych zamkniętych grup, komunikujących się ze sobą z pominięciem części partnerów (23%). Wszystkie te problemy odnoszą się do niedostatków transparentności oraz utrudnień w komunikacji między członkami badanych sieci. Organizacje pozarządowe oraz inne podmioty prywatne znacznie częściej skarżyły się także, że mają ograniczoną wiedzę o motywacjach, interesach i celach pozostałych partnerów (brak wątpliwości w tej kwestii deklarowała nieco ponad połowa organizacji i mniej niż ⅓ innych podmiotów sektora prywatnego w porównaniu z 65% wśród JST). Co trzecia organizacja pozarządowa (przy 15% ogółu partnerów) uważa także, że nie ma żadnego wpływu na kierunek działań partnerstwa.

Wśród najmniej powszechnych, ale i najmniej istotnych dla badanych cech sieci znalazły się: zasobność partnerów, umiejętność absorpcji przez nich środków, wzajemne zaufanie, a także prowadzenie regularnych badań jakości i efektów działań. Stosunek do pierwszej i drugiej z wymienionych cech można przypisywać okolicznościom zawiązania partnerstw i ich bieżącej sytuacji (na obecnym etapie ich działania są przynajmniej w części finansowane z zewnątrz). Jednak zaskakuje stosunkowo małe znaczenie dla respondentów kwestii zaufania oraz badania efektów działań partnerstw. Co do zaufania, zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w dyskursie publicznym jest to nieodmiennie jedna z najbardziej eksponowanych kategorii związanych z problemami zarządzania publicznego. Także we wcześniejszych badaniach rozwoju partnerstw w Polsce (choć dotyczyły one innego rodzaju partnerstw, budowanych wokół projektów Inicjatywy Wspólnotowej „Equal") zaufanie jawiło się jako podstawowy katalizator ich rozwoju (zob. np. Curtis, Gumkowska, Herbst 2010). Być może stosunkowo niewielki nacisk na ten aspekt funkcjonowania partnerstw należy łączyć z charakterem ich aktywności i/lub stopniem ich proceduralizacji/uregulowania. Zaufanie nie jest w nich niezbędne dopóty, dopóki partnerzy nie zależą w istotny sposób od siebie – inaczej mówiąc, gdy problemy lub działania jednego z nich nie niosą ze sobą realnego ryzyka dla pozostałych (np. gdy stawka nie jest zbyt duża, gdy efekty projektu nie są mimo wpadek zagrożone lub wtedy, kiedy nie są precyzyjnie określone). Nie jest też postrzegane jako istotne, kiedy ryzyko nieprzewidzianych zachowań lub scenariuszy jest nieduże – tzn. gdy wszelkie działania w ramach partnerstwa są z góry zaplanowane i obwarowane sankcjami (jak to jest w przypadku projektów europejskich). Jeśli tak, można zapytać, w jakim stopniu wsparcie dla takich projektów istotnie stanowi propedeutykę partnerstwa jako filozofii działania.

Innym powodem, dla którego uczestnicy badania mogą nie doceniać znaczenia zaufania w rozwoju partnerstw, może oczywiście być także „nadwyżka" tego zasobu w badanych sieciach. W sytuacji, kiedy większość relacji między partnerami została nawiązana wcześniej niż na potrzeby bieżącego projektu (o czym pisano wyżej), zaufanie może istotnie nie być dla nich kluczowym problemem. Jak już jednak powiedziano (zob. także rys. 24), nie jest ono wcale tak powszechne, jak można by oczekiwać. Przekonanie, że partnerzy ufają sobie nawzajem, wyraża mniej lub bardziej stanowczo nieco ponad 60% ankietowanych członków tych sieci (wynik ten i tak można uznać za pozytywny w świetle ogólnej „penurii" kapitału społecznego w Polsce, a także

Do najczęściej wskazywanych problemów w partnerstwach należała asymetria władzy pomiędzy silniejszymi i słabszymi członkami (dostrzegana przez 33% podmiotów w partnerstwach).



Rys. 24. Opinie o różnych aspektach lokalnej współpracy i ich znaczeniu dla rozwoju partnerstw

w świetle – nie do końca wprawdzie porównywalnych – wyników badań zrealizowanych przez ZMP w 2014 roku, na starcie projektu – zob. Kaczmarek, Herbst 2016). Przekonania co do tej kwestii okazują się przy tym niezależne, w statystycznie istotny sposób, od stażu danego podmiotu w partnerstwie i od tego, z jaką częścią jego uczestników dany podmiot utrzymuje kontakt (choć wiążą się już z regularnością kontaktów). Zależą natomiast od tego, jakiego typu podmiot reprezentują ankietowani, od jego pozycji w partnerstwie oraz charakterystyki samego partnerstwa. Poziom zaufania obniża się więc wraz z powiększaniem się partnerstw (ich liczebności). Częściej i bardziej stanowczo deklarują je także przedstawiciele organizacji pozarządowych niż JST. Jego ocena jest też bardzo silnie powiązana z poczuciem podmiotowości w partnerstwie. Większemu poczuciu wpływu na działania partnerstwa towarzyszy silniejsze przekonanie o wzajemnym zaufaniu partnerów do siebie. Wśród ankietowanych, którzy deklarowali bardzo mały wpływ ich instytucji na działania partnerstwa, jedynie 25% dostrzegało w nich wzajemne zaufanie między partnerami, podczas gdy wśród tych przekonanych o bardzo dużym wpływie zaufanie deklarowało 74% przypadków. Kierunek tej zależności nie jest oczywisty, niemniej sama zależność jest ważna, poczucie wpływu na działania partnerstwa jest bowiem kluczowym czynnikiem decydującym o jego trwałości (skłonności zarówno do przedłużania partnerstwa, jak i do podtrzymywania współpracy z jego poszczególnymi członkami).

Poglądy badanych na temat roli zaufania w rozwoju partnerstw nie muszą zatem odzwierciedlać rzeczywistej roli tego kapitału w ich funkcjonowaniu. Choć nieuświadomiona, rola ta może być znacząca. Biorąc pod uwagę wyraźną zależność między zaufaniem a poczuciem wpływu na działania partnerstwa z jednej strony, z drugiej zaś między poczuciem wpływu a trwałością partnerstw, nie dziwi, że istnieje także wyraźna korelacja między poziomem zaufania a skłonnością do trwania w partnerstwie i podtrzymywania kontaktów bilateralnych z innymi jego członkami. Zaufanie, obok poczucia wspólnoty wartości, zbieżności celów oraz przekonania o możliwości skorzystania z kontaktów innych partnerów, jest najsilniejszym spośród wszystkich uwzględnionych w badaniu cech partnerstwa predyktorem skłon-

ności do przedłużania współpracy. Co jednak ciekawe, jest to także istotna zmienna objaśniająca popularność danego podmiotu jako przyszłego partnera. Instytucje, których przedstawiciele bardziej wstrzemięźliwie wypowiadali się o wzajemnym zaufaniu w partnerstwie, rzadziej bywały wskazywane przez innych członków sieci jako potencjalni kooperanci w przyszłości.

Wspomniano wyżej także o dezynwolturze, z jaką uczestnicy badania podchodzą do kwestii oceny jakości oraz efektów działań partnerstw. Jest to dla nich kategoria zarazem najrzadziej obecna w partnerstwach i najmniej w nich istotna. Tego rodzaju postawa wydaje się na pierwszy rzut oka trudna do zrozumienia. Jasne kryteria sukcesu i nacisk na kontrolę stopnia, w jakim jest on osiągany, to podstawowe warunki rzeczywistego partnerstwa. Bez nich inne jego elementy – uzgadnianie

Okazuje się, że wraz ze zwiększającym się udziałem w partnerstwach podmiotów sektora społecznego i prywatnego wyraźnie poprawia się przeciętna ocena jakości takich partnerstw.

celów, tworzenie strategii działań, podział zadań – stają się w dużej mierze fikcją. Jak się wydaje, opinie partnerów na ten temat stanowią odzwierciedlenie specyficznej racjonalności badanych projektów, a może także programów, które je finansują. Sugerują, że efekty pracy partnerstwa nie są w nich kluczową wartością. Być może zresztą są one po prostu trudne do zmierzenia i niejasno zdefiniowane (jeśli celem projektów jest sam rozwój partnerstw, a nie osiąganie przez nie określonych efektów rzeczowych). Trudno powiedzieć, czy takie poglądy stanowią dziedzictwo wcześniejszych doświadczeń partnerów i ich nawyków związanych z tego rodzaju współpracą, czy też wykuwały się w toku bieżącego projektu. Możliwe, że są naturalną odpowiedzią na samą konstrukcję finansujących je programów. Dotykamy tu fundamentalnego pytania, czy możliwe jest stymulowanie rozwoju nowych instytucji poprzez tworzenie dla nich „sztucznego środowiska". Zewnętrzne finansowanie (i związane z nim relatywnie niskie ryzyko ekonomiczne), narzucone odgórnie reguły naboru partnerów, rozliczanie projektów wyłącznie na podstawie kwalifikowalności wydatków – wszystkie te cechy publicznych programów rozwojowych nie sprzyjają zapewne „testowaniu" partnerstwa w praktyce. Niezależnie od sporów w tej kwestii stosunek badanych do zagadnienia pomiaru efektów działań partnerstw z pewnością nie jest dobrą wiadomością z punktu widzenia ogólnego celu programów, które je finansują. Może się bowiem okazać, że wykuwana dzięki tym programom konstrukcja partnerstw nie wytrzyma „zanurzenia" w rzeczywistości, po odcięciu zewnętrznego finansowania. Tak czy owak, w przyszłości warto rozważyć działania, które nadadzą pomiarowi efektów działań partnerstw większe znaczenie (np. działania edukacyjne, wymogi dotyczące ewaluacji projektów, wprowadzenie reguł rozliczania opartego na rezultatach itp.).

Osobnym wątkiem w dyskusji nad rozwojem partnerstw jest zagadnienie ich wielosektorowości. Jak już napisano, w świetle wyników badań skład partnerstw nie ma wielkiego znaczenia dla sposobu ich funkcjonowania. Nie oznacza to jednak, że nie ma znaczenia dla jakości ich działań. Wyniki badania dostarczają pewnych argumentów na rzecz tezy, iż wielosektorowość służy partnerstwom. Mianowicie okazuje się, że wraz ze zwiększającym się udziałem w partnerstwach podmiotów sektora społecznego i prywatnego (przede wszystkim dotyczy to organizacji pozarządowych) wyraźnie poprawia się przeciętna ocena jakości takich partnerstw. Różnice w składzie partnerstw pozwalają wyjaśnić blisko 20% wariancji tego indeksu. Co ważne, dzieje się tak nie dlatego, że sami partnerzy oceniają je lepiej (nie ma takiej prawidłowości), ale dlatego, że mają ogólnie wyższą ocenę (także wśród JST). Przebieg tej relacji nie ma przy tym charakteru liniowego – wydaje się, że decyduje nie tyle natężenie relacji z podmiotami reprezentującymi inne sektory, ile samo ich istnienie. Obecność

partnerów społecznych pozytywnie przekłada się także na skłonność uczestników badanych struktur do kontynuacji współpracy w przyszłości, poza horyzontem bieżącego projektu.

Organizacje pozarządowe wydają się także najbardziej otwartymi na współpracę i zaangażowanymi członkami partnerstw. Aż 95% z nich deklaruje duże zaangażowanie swoich liderów w działania partnerstwa, a połowa wyraża chęć utrzymywania kontaktów z przynajmniej 90% pozostałych członków. Co jednak charakterystyczne, same są znacznie rzadziej wybierane jako potencjalni przyszli partnerzy (przeciętnie przez mniej niż połowę pozostałych podmiotów). Relatywnie często znajdują się w dość kłopotliwej sytuacji, w której zgłaszają chęć współpracy w ramach partnerstwa, ale niekoniecznie są dla innych pożądanymi partnerami. Być może o ich relatywnie (statystycznie rzecz biorąc) marginalnej pozycji w badanych sieciach decydują po części uregulowania dotyczące dostępu do funduszy zasilających rozwój partnerstw, a w szczególności procedury związane z naborem partnerów do projektów finansowanych ze środków rozwojowych. W mniej optymistycznym wariancie chodzi zapewne o ich ograniczone możliwości oddziaływania (skąpe zasoby) oraz, być może, kompetencje nieprzystające do oczekiwań pozostałych partnerów.

Podobną wymowę mają porównania opinii o przebiegu współpracy w ramach partnerstw. Wskazują, że uczestniczące w partnerstwach organizacje pozarządowe i inne podmioty niebędące jednostkami samorządowymi mają pewne problemy z odnalezieniem swojego miejsca w tych strukturach. O ile w całej badanej grupie zdecydowanie dominują pozytywne oceny jakości współpracy w partnerstwach, o tyle wśród partnerów spoza sektora pozarządowego i samorządu (organizacje samorządu gospodarczego, przedsiębiorstwa) nastroje są znacznie gorsze – prawie 40% z nich ocenia współpracę średnio, źle lub uchyla się od odpowiedzi na to pytanie. Zarówno organizacje pozarządowe, jak i inne podmioty prywatne znacznie częściej skarżą się także, że mają ograniczoną wiedzę o motywacjach, interesach i celach pozostałych partnerów (brak wątpliwości w tej kwestii deklaruje nieco ponad połowa organizacji i mniej niż ⅓ innych podmiotów z sektora prywatnego, w porównaniu z 65% wśród JST). Co trzecia organizacja pozarządowa (przy 15% wśród ogółu partnerów) uważa również, że nie ma żadnego wpływu na kierunek działań partnerstwa.

Podsumowując te i inne (Porawski 2013) wyniki badań funkcjonowania partnerstw, warto pokusić się o krótki spis ich deficytów i mocnych stron (więcej zob. Kaczmarek, Herbst 2016). Lista cech partnerstw, które nie ułatwiają współpracy, jest długa, a należą do nich m.in.:

Organizacje pozarządowe wydają się także najbardziej otwartymi na współpracę i zaangażowanymi członkami partnerstw. Aż 95% z nich deklaruje duże zaangażowanie swoich liderów w działania partnerstwa.

- zróżnicowany poziom lub brak standardów i procedur dotyczących podejmowanych wspólnie działań i świadczonych usług;
- obawa przed poszerzaniem partnerstwa, zwłaszcza o partnerów z sektorów spoza JST (pozarządowego – NGO – i komercyjnego), ze względu na procedury kontrolne;
- deficyt przejrzystości partnerstw, rozumianej jako systematyczny przepływ informacji i komunikacji, niechęć do społecznych konsultacji i innych mechanizmów uspołecznienia decyzji podejmowanych w ramach partnerstw;
- brak praktyki (nawyku i świadomości konieczności) oceniania działań partnerstwa oraz narzędzi służących do monitoringu i ewaluacji.

W szerszej perspektywie problemem pozostają także uregulowania decydujące o sposobie wydatkowania publicznych pieniędzy, w tym również uregulowania zewnętrznych programów finansujących rozwój samych partnerstw.

Relatywnie najsilniejszymi stronami badanych partnerstw wydają się za to: przypisywanie partnerstwom dużego znaczenia, silna inklinacja i pozytywny stosunek do ich rozwoju (entuzjazm), zaangażowanie liderów instytucji (decydentów), rozwijające się procedury zarządzania partnerstwami, a także dbałość o demokratyczne i partnerskie relacje między partnerami.

Przyszłość partnerstw

Jeśli skłonność do dalszego udziału w partnerstwach oraz do kontynuacji współpracy między ich członkami traktować jako wyznacznik rzeczywistej kondycji tych struktur, to wyniki badań przynoszą nader optymistyczne prognozy. Zainteresowanie kontynuacją udziału w partnerstwach po zakończeniu predefiniowanego projektu wyraża blisko 85% ich uczestników. Tak pozytywny stosunek do partnerstw jest o tyle zrozumiały, że większość z nich zrzesza głównie podmioty, które współpracują ze sobą od dawna, niezależnie od predefiniowanego projektu. Trzeba jednak także zauważyć, że udział w projekcie wydaje się stymulować rozwój tych relacji. Przeciętny członek partnerstwa deklaruje chęć utrzymywania kontaktów z ponad dwa razy większą liczbą innych członków, niż ma to miejsce aktualnie, a połowa chciałaby mieć w przyszłości przynajmniej o 10% więcej partnerów niż obecnie.

Co decyduje o zwiększeniu liczby takich postaw? Po części determinuje je oczywiście sam charakter partnerstwa w oczach jego uczestników. Ci partnerzy, którzy traktują je jako formę realizacji konkretnego projektu czy przedsięwzięcia, wykazują znacznie mniejszą inklinację, by myśleć o kontynuacji udziału w jego pracach (a także by deklarować chęć współpracy z jego poszczególnymi członkami). Nie mniejsze znaczenie ma waga partnerstwa dla poszczególnych podmiotów i ich przywódców (im większa, tym więcej planów na przyszłość, zarówno w odniesieniu do całego partnerstwa, jak i jego członków). Warunkiem trwałości partnerstwa jest przekonanie uczestników o stałym i poważnym zaangażowaniu poszczególnych członków we wspólne działania. Dopóki angażują się „od projektu do projektu", dopóty trudno im okrzepnąć.

Jest symptomatyczne, że choć zdecydowana większość uczestników badanych przez nas sieci skłaniała się ku kontynuacji swojego udziału w ich działalności poza horyzontem bieżącego projektu, to pewność tego udziału wyrażała tylko nieco ponad ⅓ z nich (38%). Znacznie łatwiej przychodziły im stanowcze deklaracje co do chęci współpracy z wybranymi podmiotami w tych sieciach. Wyniki te sugerują potrzebę intensyfikacji działań związanych z promowaniem w lokalnych środowiskach idei partnerstwa jako takiego – nie jako etykietki dla kolejnych przedsięwzięć (lub dla prób pozyskania środków zewnętrznych na ich realizację), ale jako instytucji w pewnym sensie zwierającej te przedsięwzięcia. Potrzebne jest odwrócenie typowej logiki kreowania partnerstw w Polsce: przejście od sytuacji, w której to projekty tworzą partnerstwa, do takiej, w której partnerstwa uruchamiają projekty.

Skłonność do pozostania w partnerstwie zależy w szczególności od tego, czy trawią je konflikty: podmioty, które ich nie napotykały, częściej i śmielej deklarują chęć dalszej współpracy w partnerstwach niż te, które napotykały je często lub unikały wypowiedzi na ten temat. Ważne (ważniejsze niż inne kwestie) okazuje się także przekonanie o istnieniu długofalowej strategii działań partnerów, ich zdolności do zawierania kompromisu, zbieżności celów i wartości wewnątrz partnerstwa. Nawet większe znaczenie dla planów współpracy partnerskiej w przyszłości ma poczucie, że jest ona dla danego podmiotu korzystna (ściślej: że korzyści przewyższają koszty) i że przyczynia się do jego rozwoju. Co interesujące, postrzegany wpływ partnerstwa na rozwój organizacji ma większe przełożenie na skłonność do kontynuacji współpracy niż ocena jego wpływu na to, co jest zapewne głównym przedmiotem działań partnerstwa – a więc poprawę jakości określonych usług publicznych czy redukcję ich kosztów.

Zależności między oceną partnerstw a zaangażowaniem w ich prace (o czym napisano więcej w części poświęconej funkcjonowaniu partnerstw) i skłonnością do kontynuacji współpracy w przyszłości sugerują istnienie mechanizmu „wykluczania" lub „samowykluczania się" z partnerstw tych podmiotów, którym współpraca w ich ramach nie układa się bezproblemowo. W języku teorii organizacji (tzw. modelu EVLN [ang. *exit – voice – loyalty – neglect*], dla którego punktem wyjścia była teoria Alberta Ottona Hirschmana) tego rodzaju postępowanie wpisuje się w strategię „nego-

wania" istniejącego porządku poprzez przyjęcie postawy pasywnej i redukowanie wszelkich wysiłków związanych z uczestnictwem w danej relacji. Co istotne, jest to strategia charakterystyczna dla sytuacji, kiedy próg wejścia w dany układ czy relację nie jest zbyt wysoki (w innym przypadku typowa jest strategia lojalności), a przy tym istnieją bariery utrudniające realizację innych strategii (np. wyjście z relacji czy podjęcie działań na rzecz zmiany – tzw. *voice*). Gdyby wykorzystać tę teorię do interpretacji danych o badanych partnerstwach, należałoby uznać, że brakuje w nich rozwiązań umożliwiających im realizację alternatywnych strategii: kanałów komunikowania problemów oraz procedur, które pozwalałyby na wyjście z partnerstwa bez ponoszenia prawnych oraz/lub politycznych konsekwencji takiej decyzji. W sytuacji braku odpowiednich rozwiązań optymalną strategią niezadowolonych członków partnerstw staje się „przeczekanie" do końca aktualnie realizowanego przez nie projektu. Przypuszczenie to znajduje potwierdzenie w statystykach dotyczących planów kontynuowania udziału w partnerstwach po zakończeniu aktualnie realizowanego projektu. Jak nietrudno się domyślić, wśród podmiotów oceniających współpracę bardzo dobrze dalsze plany z partnerstwem wiąże 97% respondentów (pozostałe 3% wybiera odpowiedź „trudno powiedzieć"). W grupie uznających współpracę za „raczej dobrą" kontynuację partnerstwa planuje niewiele mniej, bo 89% uczestników badania, jednak wśród oceniających ją niżej lub uchylających się od oceny – już tylko nieco ponad połowa (w tym tylko 16% chce „zdecydowanie" współpracować).

Brak szeroko pojętej infrastruktury, a także brak „inwestowania" w instytucjonalną obudowę partnerstw to jedne z głównych przyczyn trudności w funkcjonowaniu partnerstw i ich nietrwałości.

Skłonność do pozostawania w partnerstwach jest także powiązana z poziomem ich rozwoju instytucjonalnego. Brak szeroko pojętej infrastruktury (prawnej, proceduralnej, organizacyjnej, komunikacyjnej), a także brak „inwestowania" w instytucjonalną obudowę partnerstw (rozwiązania lub procedury budujące partnerstwa jako instytucje) to jedne z głównych przyczyn trudności w funkcjonowaniu partnerstw i ich nietrwałości. Im częściej członkowie partnerstw raportowali stosowanie w nich praktyk/procedur świadczących o takiej dojrzałości, tym większa ich część opowiadała się za pozostaniem w partnerstwie. Prawidłowość ta dotyczyła wszystkich procedur uwzględnionych w badaniu, ale nieco silniej manifestowała się w przypadku:

- wymiany informacji o działaniach, planach i efektach uzyskiwanych przez poszczególnych partnerów oraz rozmów o efektach działań;
- spotkań wszystkich partnerów w celu koordynacji wspólnych działań;
- diagnozy potrzeb, które powinny być zaadresowane przez partnerstwo;
- istnienia jednolitych procedur zarządzania partnerstwem.

Wyniki te można sprowadzić do stwierdzenia, iż trwałość partnerstwa jest powiązana z dostępem jego uczestników do informacji i stosowaniem mechanizmów, które ten dostęp zwiększają.

O stosunku do partnerstwa w przyszłości oraz skłonności do kontynuacji współpracy z poszczególnymi partnerami decyduje oczywiście także aktualna pozycja podmiotów w sieciach. Nie znaczy to jednak, że nie obserwujemy w nich żadnych zmian. Wirtualne „partnerstwa przyszłości", które konstruowano na podstawie analizy deklaracji reprezentantów poszczególnych instytucji, dotyczących woli współpracy z poszczególnymi partnerami, stają się gęstsze niż obecnie (zwiększa się liczba powiązań wewnątrz nich). Co jednak istotne, stają się gęstsze przede wszystkim w obrębie klastrów obecnych kontaktów. Inaczej mówiąc, wewnętrzne podziały, które towarzyszą partnerstwom, nie są rozmywane, ale pogłębiane. Wyłaniają się (a może istnieją od

dawna, jednak obecnie nie odgrywają w partnerstwach właściwej im roli?) także nowe „gwiazdy socjometryczne", które niekiedy zyskują w nich pozycję silniejszą niż dotychczasowi liderzy. Statystycznie rzecz biorąc, obecni liderzy partnerstw cieszą się wyraźnie mniejszą popularnością jako przyszli partnerzy, niż wynikałoby to z ich aktualnej pozycji (choć wciąż większą niż przeciętnie inni partnerzy – dziś kontaktuje się z nimi średnio 86% pozostałych członków, w przyszłości chciałoby to robić już „tylko" 67% z nich).

Założeniem dla programów służących wspieraniu partnerstw terytorialnych jest teza, że dalszy rozwój współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej w Polsce wymaga redefinicji relacji między różnymi podmiotami biorącymi udział w procesach zarządzania publicznego.

Można zapytać, jakie cechy badanych podmiotów zwiększają ich „ogólną" atrakcyjność jako potencjalnych partnerów. Dostępne dane pozwalają w bardzo dużym stopniu (blisko 50%) „przewidzieć" różnice w popularności członków partnerstwa. Najważniejszy okazuje się tu ich dotychczasowy status – podmioty pełniące obecnie funkcję liderów partnerstw wybiera na przyszłych partnerów o 15% więcej pozostałych podmiotów w partnerstwie niż podobne podmioty niepełniące funkcji lidera. Istotną rolę odgrywają również dotychczasowa popularność tego podmiotu (liczba jego dotychczasowych relacji z innymi – im większa, tym większa atrakcyjność w przyszłości), fizyczny dystans dzielący go od innych (im przeciętnie większy, tym mniejsza atrakcyjność), typ (JST są bardziej popularne niż inne jednostki), a także (w niewielkim stopniu) jego potencjał (ekonomiczny – im większy, tym częściej jest wskazywany).

To samo pytanie można postawić w odniesieniu do bilateralnych relacji między konkretnymi dwoma podmiotami w partnerstwie: zbadać, jakie cechy każdej pary partnerów determinują szanse na podtrzymanie/nawiązanie kontaktów między nimi. Oprócz wymienionych już wyżej kwestii liczy się także (i ma wręcz podstawowe znaczenie) wcześniejsza historia kontaktów między partnerami (prawdopodobieństwo współpracy w przyszłości rośnie dla podmiotów, które mają historię relacji sprzed partnerstwa). Istotne są też podejście do przedsięwzięcia, w którym podmioty współuczestniczą (to, czy myślą o nim w kategoriach projektowych, czy też jako o przedsięwzięciu długofalowym), deklarowany poziom zaangażowania w partnerstwo, „zakorzenienie" w dotychczasowych relacjach wewnątrz całego partnerstwa (udział ich kontaktów sprzed partnerstwa), jego liczebność (im mniejsza, tym większa skłonność do podtrzymywania relacji bilateralnych), a także to, o jakiego rodzaju podmiotach mówimy (np. organizacje pozarządowe są bardziej skłonne do współpracy niż pozostałe podmioty niebędące samorządami, ale same są relatywnie rzadziej wskazywane jako przyszli współpracownicy).

Podsumowanie

Założeniem dla programów służących wspieraniu partnerstw terytorialnych jest teza, że dalszy rozwój współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej w Polsce wymaga redefinicji relacji między różnymi podmiotami biorącymi udział w procesach zarządzania publicznego. Obecny układ i uregulowania tych relacji bardzo utrudniają podejmowanie rzeczywistej, długofalowej współpracy wokół wspólnych dla terytorium celów, z uwzględnieniem rozmaitych interesariuszy. Istniejące rozwiązania prawne służą co do zasady współpracy JST w zakresie dostarczania wybranych usług i mają charakter projektowy. Brakowało i brakuje wciąż partnerstw o bardziej holistycznym charakterze, zorientowanych nie na konkretny problem czy dziedzinę zarządzania publicznego, ale na współpracę przy tworzeniu i wdrażaniu wspólnej wizji rozwoju danego obszaru.

Wydaje się, że wciąż brakuje formuły prawnej, która umożliwiałaby lokalnym partnerom zrzeszanie się nie tylko wokół konkretnych projektów, ale także poza nimi, wokół wspólnych celów. Sytuacja ta prowadzi do pewnej instrumentalizacji pojęcia partnerstwa – wytworzenia kultury zawierania porozumień podporządkowanych konkretnym projektom i konkretnym możliwościom pozyskania środków finansowych. W opinii autorów cytowanych badań niezbędna jest inicjatywa zmierzająca do instytucjonalizacji współpracy międzysektorowej także poza horyzontem programów europejskich – jako stałej formy komunikacji i koordynacji działań między stroną samorządową a innymi podmiotami wokół uzgodnionych celów rozwojowych. Być może wypracowanie takiej instytucjonalnej formuły pozwoli uniknąć częstej dziś sytuacji, w której partnerstwo jest (z prawnego i proceduralnego punktu widzenia) dla lokalnej administracji wyborem suboptymalnym i wiąże się z koniecznością „uzasadniania" takiego właśnie sposobu realizacji zadań publicznych. Zdrowy system regulacji wyznaczających funkcjonowanie wspólnot samorządowych powinien tymczasem sankcjonować partnerstwo jako stan normalny i wymagać takich uzasadnień w sytuacji, kiedy go brakuje. Kluczowym problemem jest tu przeregulowanie samorządów, co sprawia, że ich podstawową strategią staje się minimalizacja ryzyka związanego z podejmowanymi działaniami, a podstawową filozofią – filozofia „stosowania przepisów". Uregulowania dotyczące pozyskiwania i rozliczania środków publicznych, a także potencjalne sankcje wynikające z podejmowania nowatorskich lub jakkolwiek ryzykownych działań przekładają się na tendencję do „unikania ryzyka kary". Przebudowy wymagają zatem regulacje dotyczące form współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej. W tę stronę mogłyby np. iść zmiany w *Ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, umożliwiające poszerzanie kompetencji związków komunalnych o prerogatywy związane z prowadzeniem wspólnej polityki rozwoju terytorium (obecnie mają one co do zasady charakter zadaniowy), a także rozszerzanie składu tych związków o partnerów reprezentujących różne szczeble samorządu.

Niekorzystny wpływ na rozwój partnerstw mają również regulacje, które godzą w ich autentyczność. Oczywistym przykładem takiego negatywnego oddziaływania są zapisy *Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (art. 28a ust. 4), która obliguje podmioty ubiegające się o realizację projektów partnerskich finansowanych ze środków europejskich do przeprowadzenia otwartego naboru na członków partnerstwa. Choć można zrozumieć intencje stojące za takim rozwiązaniem, w praktyce stanowi ono zaprzeczenie naturalnego procesu powstawania partnerstw. Logika typowa dla sytuacji zakupu usług zostaje tu, w imię fałszywie pojętej przejrzystości, przeniesiona na proces rozwoju długofalowej współpracy między autonomicznymi, suwerennymi partnerami. Z pewnością nie pomaga to w optymalizacji składu partnerstwa, nie minimalizuje kosztów transakcyjnych związanych ze współpracą, a w praktyce nie przyczynia się również do zwiększenia przejrzystości procesu tworzenia partnerstw (wydaje się, że jest wręcz przeciwnie). Niektóre z omawianych wyżej wyników badań sugerują także, że ma charakter czysto fasadowy (np. zdecydowana większość partnerów to *de facto* podmioty i tak współpracujące ze sobą już przed partnerstwem). Przepisy te wymagają rewizji.

Wydaje się, że wciąż brakuje formuły prawnej, która umożliwiałaby lokalnym partnerom zrzeszanie się nie tylko wokół konkretnych projektów, ale także poza nimi, wokół wspólnych celów.

Projektowy charakter partnerstw oraz ich finansowanie ze środków zewnętrznych sprawiają, że mają one ograniczone możliwości adaptacji do bieżących warunków. Zarówno ich działania, jak i skład zdeterminowane są przez zobowiązania związane z realizacją konkret-

nych przedsięwzięć finansowanych ze środków publicznych. Uregulowania przy ubieganiu się o te środki i rozliczaniu ich „zamrażają" partnerstwa na czas realizacji projektów. Na dłuższą metę taka sytuacja może upośledzać zdolność partnerstw do myślenia w kategoriach długofalowej strategii, ale także (jak wynika z badań) obniżać natężenie współpracy między ich uczestnikami i negatywnie wpływać na jakość tej współpracy. Warto więc rozważyć wsparcie partnerstw w opracowywaniu długofalowej strategii ich rozwoju, wykraczającej poza horyzont bieżących projektów. Z tych samych powodów wskazane wydają się także działania zmierzające do wyposażenia partnerstw w mechanizmy umożliwiające im zarządzanie swoim składem, np. sformułowanie wzorcowych propozycji zapisów w umowach partnerskich co do warunków rekrutacji i relegacji/występowania z partnerstw w trakcie realizacji projektów w taki sposób, aby zminimalizować związane z tym ryzyko dla wszystkich partnerów oraz zagwarantować płynność działań. Podstawą do uruchomienia odpowiednich procedur mogłaby być np. cykliczna, kompleksowa samoocena partnerstw zmierzająca do ustalenia wkładu poszczególnych partnerów w ich prace, sformułowania zastrzeżeń co do współpracy i ewentualnych planów wyjścia z partnerstwa.

Wynikające ze sztywnych uregulowań zachowawcze podejście do współpracy ujawnia się także w ograniczonej skłonności partnerów do jasnego określania jej celów i definiowania ich w kategoriach twardych, mierzalnych rezultatów. Po części decyduje o tym również fakt, iż podstawowym sposobem finansowania działań partnerstw, poza własnymi wkładami, są w ostatnich latach środki publiczne (głównie europejskie). Dostępność tych środków, a także brak innych mechanizmów instytucjonalizacji partnerstw (w szczególności międzysektorowych) sprawiają, że większość partnerstw ma dziś silnie „projektowy" charakter. Jak dowodzą wyniki badań, ma to istotne konsekwencje dla sposobu ich funkcjonowania: przekłada się na silną monocentryczność i hierarchiczność partnerstw, labilność w definiowaniu celów i niezdolność do przyjęcia długofalowej perspektywy planowania, a ponadto trudności z diagnozowaniem problemów, otwieraniem się na zewnątrz czy właśnie oceną rezultatów projektów. Wydaje się wręcz, że wstrzemięźliwość w definiowaniu celów projektowych i monitoringu stała się w Polsce elementem specyficznej „kultury grantowej", której źródłem jest charakterystyczny dla programów publicznych nacisk na rozliczanie wydatków, nie na dokumentowanie rezultatów i oddziaływania. W dłuższej perspektywie może ona prowadzić nie tylko do marnotrawstwa publicznych środków, ale także do degeneracji partnerstw. Zagadnienie to z pewnością powinno należeć do najistotniejszych wątków w dalszych działaniach związanych z rozwojem partnerstw. Być może warto np. promować wprowadzenie w programach finansujących projekty partnerskie rozwiązań „rozliczania na podstawie rezultatów", podobnych do tych, które są od dłuższego czasu dyskutowane w kontekście zmian w *Ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* lub do testowanych obecnie również w Polsce rozwiązań typu *outcome bonds*.

Ważne dla rozwoju i trwałości partnerstw okazują się także kwestie bardziej miękkie, związane z ich tożsamością oraz wizerunkiem: poczuciem identyfikacji poszczególnych członków z ich działaniami i przekonaniem, że są one inicjatywą o trwałym, „ponadprojektowym" charakterze. Wzmacnianiu tego przekonania mogłyby służyć działania o charakterze edukacyjno-formacyjnym.

Istotną barierą w rozwoju partnerstw okazuje się też ich wielkość, definiowana w kategoriach zarówno liczby partnerów, jak i ich przestrzennej dyslokacji. Większe (według tych kryteriów) partnerstwa są niżej oceniane przez ich uczestników, bardziej sfragmentaryzowane i wydają się mieć mniejsze szanse na przetrwanie i rozwój. Chcąc przeciwdziałać tej prawidłowości, należałoby rozważyć wprowadzenie do działalności partnerstw (w każdym razie powyżej pewnego progu ich wielkości) mechanizmów służących ich „decentralizacji", np. poprzez wprowadzenie bardziej zrównoważonej dystrybucji odpowiedzialności (delegowanie zadań czy wprowadzenie pośrednich szczebli koordynacji/realizacji określonych zadań) bądź rozwiązań zarządczych i komunikacyjnych (np. rotacyjne spotkania w różnych miejscach, tele- i wideokonferencje, systemy CRM, fora/grupy internetowe itp.). Wsparcie partnerstw we wprowadzaniu tego rodzaju rozwiązań można by oprzeć na praktycznych przykładach, np. „Partnerstwa Nysa 2020", w którym realizacją trzech podsta-

wowych filarów działań zarządzają trzy różne powiaty. Podział odpowiedzialności i wprowadzenie pośrednich szczebli koordynacji działań w partnerstwach pomagają wykorzystać istniejące powiązania i doświadczenia współpracy wewnątrz partnerstw, uruchomić w pełni kompetencje i mocne strony poszczególnych partnerów, zarządzać ryzykiem związanym z realizacją określonych działań i reagować na trudności w ich realizacji. Warto także chronić lokalny charakter partnerstw – precyzyjnie wyznaczać granice obszaru funkcjonalnego, który obejmują (co oznacza również staranną diagnozę charakterystyki tego obszaru i jego problemów), i dbać o to, żeby nie był zbyt rozległy.

Zwracają także uwagę relatywnie niewielka popularność w badanej populacji partnerstw o charakterze wielosektorowym oraz słaba pozycja partnerów społecznych i komercyjnych w takich partnerstwach: ich ograniczony wpływ na sposób funkcjonowania partnerstw i ograniczone szanse na kontynuację współpracy w ramach partnerstw lub z ich innymi członkami poza horyzontem projektu czy wreszcie bariery w komunikacji między sektorami. Tymczasem, jak wynika z badań, sama obecność w partnerstwach podmiotów o charakterze społecznym lub komercyjnym pod wieloma względami korzystnie wpływa na ich jakość (nie wspominając już o tym, że wpisuje się we współczesne trendy w teorii zarządzania publicznego). Praktyczną implikacją tych ustaleń jest postulat, by wspierać rozwój partnerstw wielosektorowych ze względu nie tylko na potrzebę włączania strony społecznej czy podmiotów prywatnych w procesy zarządzania rozwojem terytorialnym, ale także na ich istotny korzystny wpływ na kulturę współpracy w ramach partnerstw. Partnerstwa wielosektorowe potrzebują promocji i wsparcia, np. poprzez premiowanie wielosektorowości w kryteriach oceny partnerskich projektów dotyczących zintegrowanych obszarów funkcjonalnych, finansowanych ze środków pomocowych, podjęcie działań edukacyjnych zmierzających do zachęcenia reprezentantów poszczególnych sektorów do wchodzenia w takie partnerstwa i dostarczanie im narzędzi (wzorcowych regulacji wewnętrznych, narzędzi zarządczych) umożliwiających sprawne zarządzanie relacjami między partnerami z różnych sektorów. Potrzebne wydają się także rozwiązania prawne pozwalające samorządom i partnerom społecznym (organizacjom pozarządowym) na podejmowanie współpracy nie tylko w trybie „konkursowym", ale również na zasadzie swego rodzaju „postępowania niekonkurencyjnego" – doboru ze względu na wzajemne (i ujawniane opinii publicznej) zaufanie partnerów i przekonanie o wartości wnoszonej przez nich we wspólne działania.

Badanie przyniosło ponadto szereg ustaleń wskazujących na potrzebę wsparcia partnerstw poprzez dostarczenie im konkretnych narzędzi lub wiedzy umożliwiającej właściwe zarządzanie ich celami i działaniami.

Wsparcie to powinno służyć w szczególności:

- zwiększeniu dostępu partnerów do informacji i poprawie przejrzystości ich działań;
- wprowadzeniu jednolitych standardów i skutecznych mechanizmów zarządczych;
- integracji wewnętrznej partnerstw, a więc promowaniu rozwiązań zwiększających ich „demokratyczność" (rzeczywisty i odczuwany wpływ na decyzje);
- szkoleniu w zakresie budowania długofalowej strategii rozwoju partnerstw;
- dostarczaniu narzędzi umożliwiających partnerstwom definiowanie swoich celów w kategoriach twardych rezultatów/oddziaływania, a nie „produktów";
- rozwojowi kompetencji związanych z diagnozowaniem lokalnych problemów i ewaluacją projektów.

Badanie opinii na temat dotychczasowej współpracy, możliwości jej kontynuacji, oczekiwań różnego rodzaju instrumentów oraz zmian prawnych wspierających współpracę międzysamorządową

Wprowadzenie

Cel badania

Jak wskazują autorzy licznych opracowań i publikacji, w tym m.in. Fabrizio Barca, autor raportu *Program dla zreformowanej polityki spójności. Podejście ukierunkowane terytorialnie w osiąganiu celów i oczekiwań Unii Europejskiej*, skuteczność oraz dotychczasowe efekty prowadzonej polityki rozwoju, bazującej na silnie scentralizowanym modelu zarządzania tzw. *top-down*, okazały się niewystarczające (Barca 2009). W związku z tym przygotowano szereg propozycji reform oraz przeformułowano założenia dotychczas obowiązującego modelu. W efekcie podjętych działań polityka rozwoju zaczęła ewoluować w kierunku wielopoziomowego systemu zarządzania, tzw. *multi-level governance*, zakładającego głębszą integrację wszystkich aktorów mających wpływ na rozwój terytorialny, gospodarczy i społeczny.

Przejście do modelu zarządzania zintegrowanego spowodowało, że przesłanka współdziałania w partnerstwie, nie tylko międzysamorządowym, ale również międzysektorowym, stała się podstawową zasadą prowadzenia polityki regionalnej. Jest to szczególnie widoczne w dokumentach strategicznych, takich jak: *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie* (2010), *Krajowa Polityka Miejska 2023* (2015), *Plan na rzecz odpowiedzialnego rozwoju* (b.d.) czy *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 – projekt do konsultacji społecznych* (2016), w których przewidziano liczne instrumenty służące poprawie efektywności działań partnerskich.

Następstwem przyjęcia nowego modelu zarządzania jest także zmiana założeń polityki regionalnej w zakresie kierowania wsparcia. Punktem odniesienia dla interwencji polityki publicznej są już bowiem nie JST, lecz miasta i ich obszary funkcjonalne wyznaczone z uwagi na podobieństwo cech geograficznych, społeczno-gospodarczych i przestrzennych (*Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020* 2010). Ponadto wspierane i promowane są zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT), będące nową formą współpracy samorządów, gmin, władz województw oraz pozostałych aktorów sceny regionalnej (*Krajowa Polityka Miejska 2023* 2015). Wyznaczenie i zdefiniowanie nowych motorów wzrostu społeczno-gospodarczego oraz promowanie zintegrowanego podejścia do problemów, polegającego na wspólnym ustalaniu celów oraz wskazywaniu inwestycji niezbędnych do ich osiągnięcia, ma w założeniu zwiększyć skuteczność oferowanych mechanizmów wsparcia.

> Przejście do modelu zarządzania zintegrowanego spowodowało, że przesłanka współdziałania w partnerstwie, nie tylko międzysamorządowym, ale również międzysektorowym, stała się podstawową zasadą prowadzenia polityki regionalnej.

Zgodnie z założeniami nowo przyjętych dokumentów strategicznych środkiem prowadzącym do pełnego i spójnego rozwoju społeczno-gospodarczego danego obszaru jest podejście scentralizowane, dlatego obok Ministerstwa Rozwoju Regionalnego jednym z kluczowych podmiotów realizujących „nową politykę regionalną" stały się samorządy. Mają one bowiem pełnić funk-

cję ogniwa łączącego różnorodne podmioty podejmujące inwestycje w ramach partnerskiej wieloszczeblowej współpracy oraz zarządzać rozwojem obszarów funkcjonalnych w sposób zintegrowany, tak aby oferowane wsparcie nie miało jedynie charakteru punktowego i indywidualnego, a przyczyniało się do osiągnięcia większej spójności społeczno-gospodarczej na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym.

Nowe zintegrowane terytorialne podejście do polityki publicznej oraz wyzwania, jakie w związku z nim postawiono przed samorządami, spowodowały, że Ministerstwo Rozwoju Regionalnego jako instytucja odpowiedzialna za kierowanie polityką rozwoju państwa uruchomiło szereg konkursów mających na celu wypracowanie i wsparcie mechanizmów efektywnej współpracy zarówno między JST, jak i między JST a przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego (zob. EOG, JUP, MOF I i II oraz projekt predefiniowany „Budowanie kompetencji...").

Mając na celu wsparcie JST oraz władz regionalnych i krajowych w procesie zarządzania miastami i ich obszarami funkcjonalnymi, w niniejszym opracowaniu dokonano ewaluacji projektów realizowanych w latach 2012–2016, nakierowanych na planowanie oraz podnoszenie jakości współpracy partnerskiej w ramach MOF-ów, wspieranie dialogu społecznego z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, a także wzmacnianie kompetencji JST oraz poprawianie jakości, dostępności i efektywności usług publicznych.

Głównym celem badania było wypracowanie rekomendacji w zakresie wzmocnienia efektywności działań ukierunkowanych na tworzenie przez JST wewnątrz- i międzysektorowych partnerstw w obrębie MOF-ów.

Metoda

Aby osiągnąć założony cel, na przełomie 2015 i 2016 roku przeprowadzono badania jakościowe (IDI) i ilościowe (CAWI) wśród liderów 96 projektów zorientowanych na inicjowanie i wspieranie rozwoju współpracy partnerskiej przez JST w obrębie MOF-ów, które otrzymały dofinansowanie w ramach konkursów JUP, MOF I i II oraz EOG.

Wnikliwej obserwacji poddano proces tworzenia się partnerstw. Przeanalizowano przyjęte formy współpracy, style zarządzania oraz sposoby wyznaczania celów i doboru zadań do realizacji. Ponadto scharakteryzowano czynniki o kluczowym znaczeniu dla tworzenia się partnerstw. Zidentyfikowano też mocne i słabe strony dotychczas realizowanej współpracy oraz zebrano opinie pozwalające na wnioskowanie o jakości i przydatności produktów powstałych w wyniku jej nawiązania. Szczególną uwagę poświęcono również potrzebom i oczekiwaniom beneficjentów w zakresie modyfikacji instrumentów warunkujących i wspierających przedmiotową współpracę.

Patrząc przez pryzmat szerokiego spektrum wyzwań i problemów rozwojowych, z jakimi w obecnym okresie programowania będą musiały się zmierzyć samorządy, wyniki przeprowadzonego badania mogą stać się skuteczne i pomocne. Szczególnie istotne jest to w przypadku mniejszych jednostek, które z uwagi na ograniczone zasoby finansowe i organizacyjne będą w stanie skutecznie i efektywnie zaplanować i wykonać ambitniejsze i droższe zadania publiczne tylko w partnerstwie.

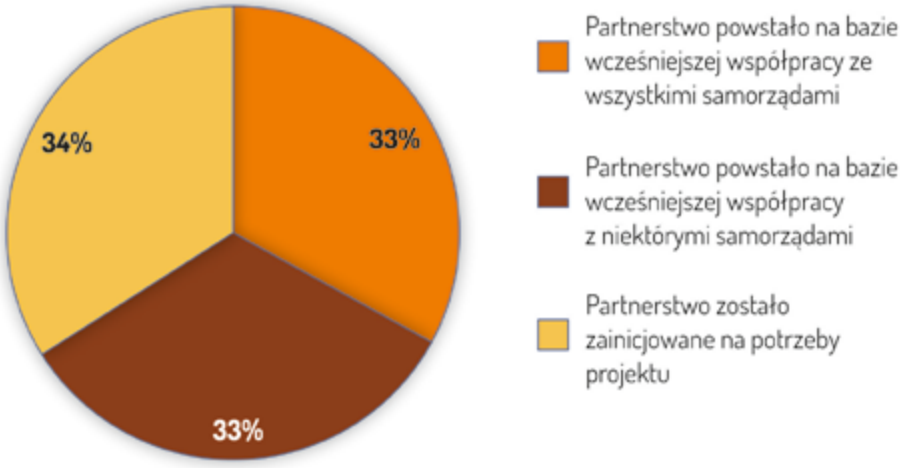
Geneza i proces tworzenia partnerstwa

Proces zawiązywania się partnerstw

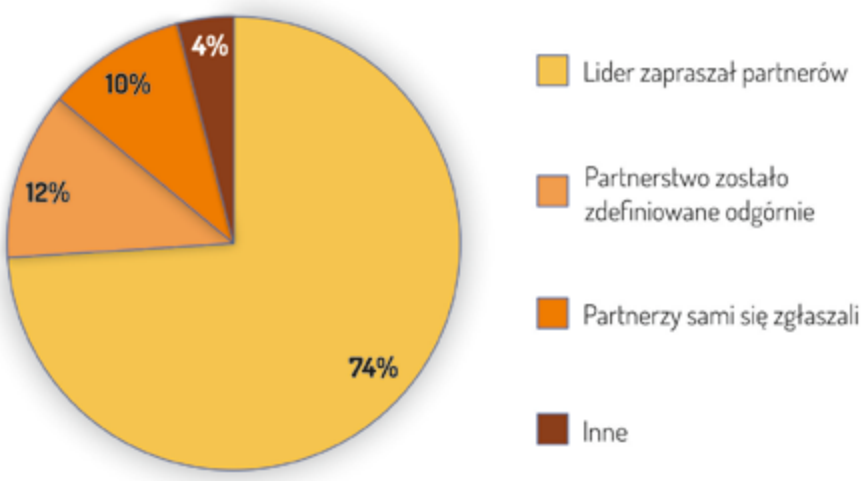
Jak obrazują dane na rysunku 25, samorządy, które zdecydowały się startować w konkursach o dotację, w przeważającej części już wcześniej ze sobą współpracowały – dwa na trzy z przebadanych partnerstw powstały właśnie na bazie wcześniejszej współpracy międzysamorządowej. Z tego połowa partnerstw powstała w oparciu o współpracę między wszystkimi samorządami uczestniczącymi w projekcie, a połowa w oparciu o współpracę w mniejszym zakresie, jedynie z niektórymi, wybranymi samorządami. Wcześniejsza współpraca międzysamorządowa to doświadczenia zdobyte przede wszystkim podczas realizacji różnego rodzaju konkretnych projektów oraz działań w stowarzyszeniach samorządów, a także w mniejszym stopniu w związkach gmin czy LGD. Jedynie co trzecie z badanych partnerstw to całkowicie nowa inicjatywa współpracy, zainicjowana na potrzeby konkursu. W tym wypadku pomysłodawcą zawiązania partnerstwa był przyszły lider i wnioskodaw-

ca projektu. Tylko w przypadku jednego partnerstwa inicjatywa współpracy była wspólna dla dwóch samorządów.

Dominującą rolę liderów można zauważyć także, kiedy przyjrzymy się określaniu składu partnerstwa. Jak wynika z danych zamieszczonych na rysunku 26, w ¾ analizowanych partnerstw to właśnie lider zapraszał partnerów do partnerstwa. Jedynie w dziewięciu projektach partnerzy zgłosili się sami. Co ciekawe, skład aż jedenastu partnerstw został zdefiniowany odgórnie (przez urząd marszałkowski, wytyczne z nadrzędnych dokumentów strategicznych itp.). Ponadto w dziewięciu zbadanych partnerstwach (10%) potencjalni partnerzy lub liderzy, którzy z różnych względów byliby pożądani w projekcie, odmówili współpracy i udziału w partnerstwie. W dwóch przypadkach powodem był udział potencjalnego partnera w innym partnerstwie, w jednym brak środków na wkład własny, w innym brak decydenta u partnera. W pozostałych pięciu przypadkach powody nieprzystąpienia do partnerstwa nie zostały podane.



Rys. 25. Skład partnerstw
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n = 91

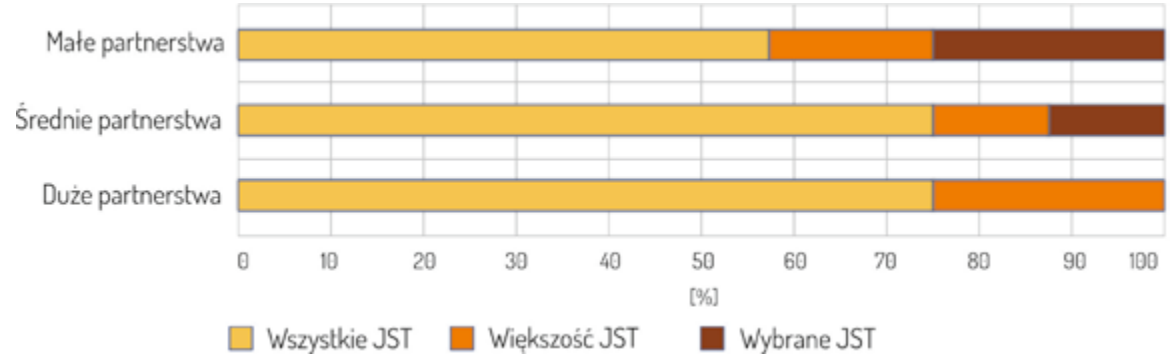


Rys. 26. Geneza partnerstw
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n = 91

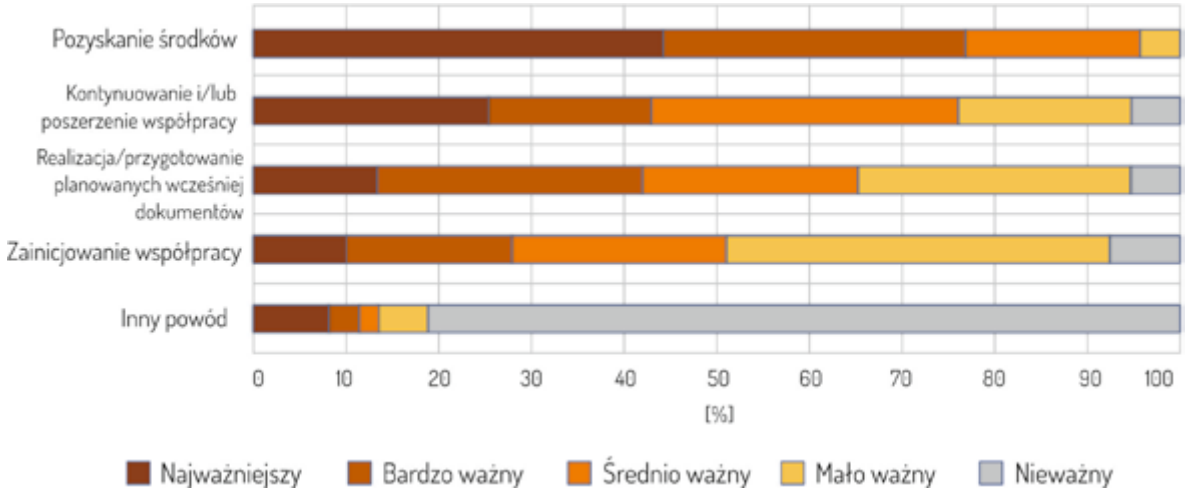
W większości przebadanych partnerstw (62%) ich skład pokrywał się całkowicie z powierzchnią wyznaczonego obszaru funkcjonalnego (rys. 27). W skład 15 partnerstw weszła większość samorządów z wyznaczonego MOF-u, a dalszych 17 – jedynie wybrane samorządy. Przy czym, jak widać na wykresie, wielkość partnerstwa jest raczej pochodną liczby samorządów z obszaru, a nie na odwrót. Innymi słowy, nie jest tak, że w przypadku dużych partnerstw trudniej jest skłonić do współpracy wszystkie samorządy, ale to właśnie chęć współpracy w ramach wytyczonego MOF-u większej liczby samorządów tworzy duże lub średnie partnerstwa. Średnie i duże partnerstwa częściej pokrywały się bowiem z wytyczonymi MOF-ami niż małe.

Powody zawiązywania się partnerstw

Analizując dane zamieszczone na rysunku 28, należy stwierdzić, że głównym powodem, dla którego samorządy decydowały się na realizację wspólnych projektów, była możliwość pozyskania środków finansowych w ramach konkursów – 40 badanych uznało go za najważniejszy powód, a kolejnych 30 za bardzo ważny. Kolejnym powodem powstania partnerstwa była chęć kontynuacji współpracy, w tym także jej rozszerzenia – 39 badanych uznało go za najważniejszy lub bardzo ważny powód, a 30 za średnio ważny. Na trzecim miejscu została wskazana możliwość realizacji lub przygotowania planowanych wcześniej dokumentów – za najważ-



Rys. 27. Udział samorządów z obszaru funkcjonalnego w partnerstwie
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n = 91



Rys. 28. Powody powstania partnerstw
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n = 91

niejszy powód uznało ją 12 badanych, a za bardzo ważny – 26. Zainicjowanie współpracy zostało uznane za najważniejsze lub bardzo ważne jedynie przez 25 respondentów, natomiast za mało ważne przez aż 38 badanych. Wynika to zapewne z faktu, że większość samorządów współpracowała już ze sobą wcześniej i dlatego inicjowanie współpracy nie odgrywało istotnej roli w ich działaniach.

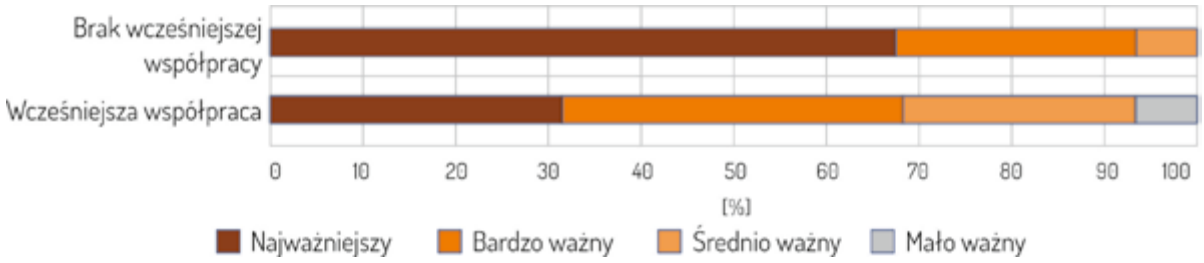
Jak zatem można domniemywać, większość partnerstw miała raczej zadaniowo-projektowy charakter nastawiony na absorpcję i wykorzystanie funduszy zewnętrznych.

Inne powody nawiązania współpracy były ważne dla niewielkiej liczby badanych. Wśród tych innych powodów zawiązania partnerstwa znalazły się przede wszystkim różne rodzaje współpracy i działań w ramach obszarów funkcjonalnych i planowanych ZIT-ów, takie jak:

- rozwój gospodarczy i społeczny całego obszaru funkcjonalnego;
- rozwiązanie problemów w strefach gospodarczej, społecznej itp., które dotyczą obszaru funkcjonalnego jako całości, globalnie;
- wspólne potrzeby i problemy partnerów: wynikające z likwidacji kopalni, dotyczące obszaru poprzemysłowego i turystyki;
- koordynacja polityki zagospodarowania przestrzennego.

Jak zatem można domniemywać, większość partnerstw miała raczej zadaniowo-projektowy charakter nastawiony na absorpcję i wykorzystanie funduszy zewnętrznych. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że możliwość pozyskania środków zewnętrznych jest znacznie ważniejszym bodźcem w przypadku „nowych" partnerstw. O ile jedynie dla 32% samorządów, które już wcześniej ze sobą współpracowały, był to najważniejszy powód, o tyle dla projektów nowo realizowanych był to najważniejszy powód w 68% przypadków (rys. 29).

Także wielkość partnerstwa wydaje się łączyć z powodami jego powstania. W przypadku dużych partnerstw (powyżej 20 gmin) najważniejszym powodem ich powstania były kontynuacja i poszerzenie współpracy. Natomiast pozyskiwanie środków finansowych wymieniane było w dalszej kolejności. Co prawda takich partnerstw było jedynie dziewięć, niemniej wydaje się logiczne, że partnerzy z dużych struktur musieli już wcześniej ze sobą współpracować i realizować projekty; z reguły liderem w takim wypadku jest duży ośrodek, a same partnerstwo dysponuje dużymi środkami, stąd na pierwszym planie jest raczej koncentracja na kontynuowaniu samej współpracy.



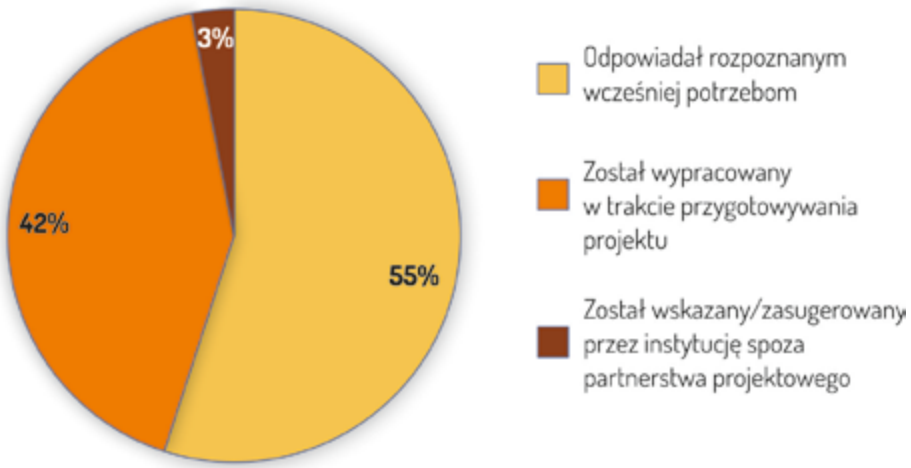
Rys. 29. Możliwość pozyskania środków w ramach konkursów wspierających rozwój współpracy partnerskiej jako powód powstania partnerstwa
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n = 91

Dobór i wyznaczanie celów

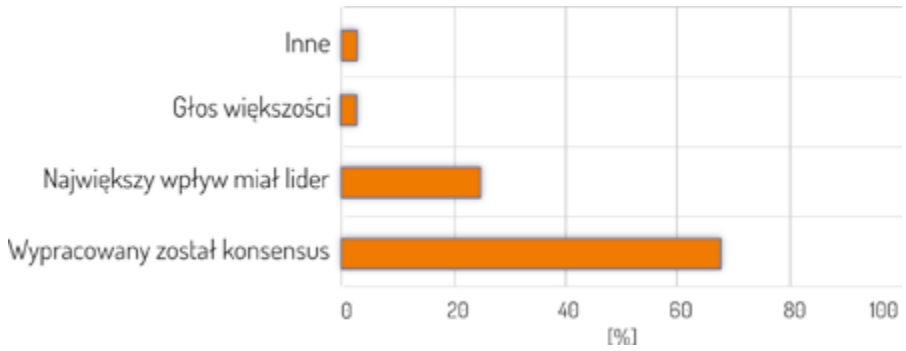
Sposoby wyznaczania celów i doboru zadań

Jeżeli chodzi o sposób wyznaczania celów i zadań do realizacji w ramach projektu, na rysunku 30 widoczny jest względnie równomierny rozkład odpowiedzi. W nieco ponad połowie badanych partnerstw wyznaczone cele odpowiadały wcześniej rozpoznanym potrzebom, a w 42% partnerstw cele i zadania zostały wypracowane w trakcie przygotowywania projektu. Świadczy to o niewielkiej dominacji modelu nawiązywania współpracy już z predefiniowanymi celami. Fakt wcześniejszej współpracy bądź jej braku nie miał przy tym wpływu na sposób wyznaczania celów. Podobnie wpływ instytucji zewnętrznych (ministerstw, urzędów marszałkowskich itp.) na wyznaczane cele był minimalny.

W jaki sposób zatem określano zadania do realizacji w ramach projektów? Jak widać z rozkładu odpowiedzi na rysunku 31, według badanych dominującym sposobem określania zadań (zarówno predefiniowanych, jak i wypracowanych w ramach projektów) była metoda konsensusu wypracowanego wspólnie przez partnerów – została zastosowana w 75% projektów. Niemniej w co czwartym partnerstwie to lider miał największy wpływ na określenie zadań do realizacji. Stosowanie demokratycznej metody większościowej nie było praktykowane, z wyjątkiem jedynie trzech partnerstw.



Rys. 30. Sposób wyznaczania celów i zadań w projekcie
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n = 91



Rys. 31. Sposób określania zadań do realizacji w ramach projektu
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n = 91 (pytanie wielokrotnego wyboru, odpowiedzi nie sumują się do 100)

Znaczenie wybranych elementów w procesie wyznaczania celów i doboru zadań

Z kolei dwa najważniejsze aspekty związane z procesem wyznaczania i ustalania ostatecznego zakresu zadań to według badanych wiedza władz lokalnych oraz urzędników – głównie na tej podstawie formułowane są cele i ustalane zadania do realizacji w projekcie (rys. 32). Co ciekawe, analiza dostępnych danych jako narzędzie wyboru celów i zadań znalazła się dopiero na kolejnym miejscu. Wiedza ekspertów zewnętrznych ceniona była jeszcze mniej, podobnie jak wiedza zdobyta w ramach konsultacji społecznych. Te ostatnie były ważne lub bardzo ważne jedynie dla połowy respondentów. Dla porównania wiedza i doświadczenie władz lokalnych są bardzo ważne lub ważne dla 76% respondentów. Mimo że żaden z aspektów nie został zdecydowanie uznany za mało ważny lub nieważny, to można domniemywać, że postawa „władza wie lepiej" – lepiej niż obiektywne dane, eksperci zewnętrzni czy też mieszkańcy – jeśli nie dominuje bezpośrednio, to jednak przeważa w określaniu celów i zadań w projektach. Badanym dano też możliwość wskazania innych czynników, które miały istotny wpływ na proces wyznaczania celów i ustalania ostatecznego zakresu zadań w projekcie. Większość (68 badanych) wskazała takie czynniki, i to niekoniecznie jeden. Ich odpowiedzi można podsumować w kilku głównych kategoriach – wpływ na określenie celów i zadań w projekcie miały więc niewątpliwie:

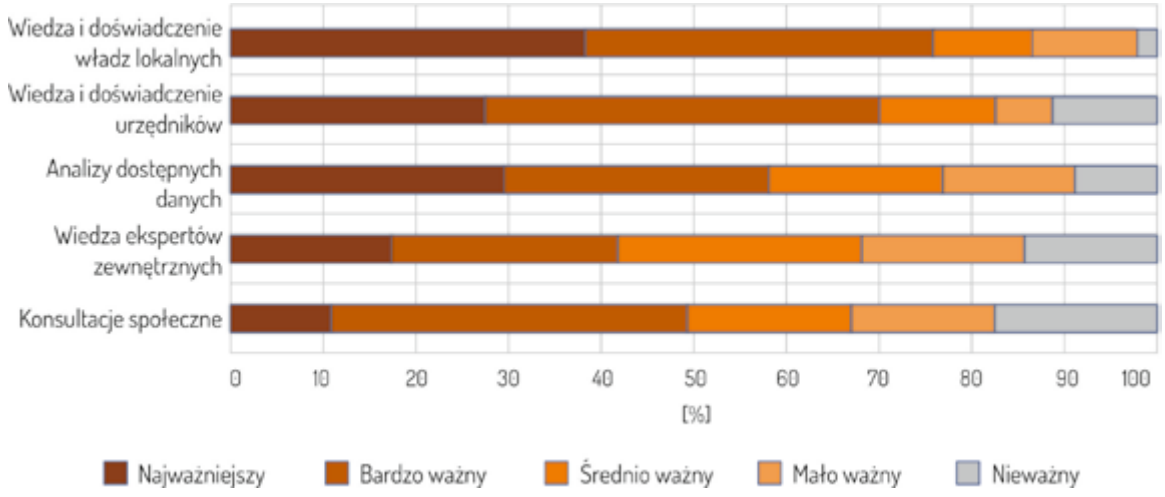
- wykonane pogłębione diagnozy i analizy dotyczące obszarów funkcjonalnych (14 wskazań);
- analizy różnych istniejących już dokumentów strategicznych (analiz i strategii), planów przestrzennych itp. (8 wskazań);
- istniejące i planowane „zasady zewnętrzne", czyli same zasady konkursów, ustawy, programy czy też planowane ZIT-y (11 wskazań);
- możliwość uzyskania środków zewnętrznych (6 wskazań);
- aktualne potrzeby samorządów – indywidualne (12 wskazań) lub wspólne (2 wskazania);
- wcześniejsze doświadczenia samorządów w ramach współpracy (6 wskazań).

Ponadto wskazano 11 pojedynczych innych czynników specyficznych dla danego partnerstwa, takich jak np.: budżet partnerów projektu, działanie na szczeblu ponadlokalnym, presja czasu, przygotowanie gmin do powstającej nowej atrakcji turystycznej itp.

Ocena realizacji i współpracy w ramach projektu

Korzyści z zawiązanej współpracy

Również możliwość startowania w konkursach i pozyskiwania dodatkowych środków została wskazana przez blisko połowę badanych jako korzyść wynikają-



Rys. 32. Znaczenie wybranych elementów dla procesu wyznaczania celów i ustalania ostatecznego zakresu zadań w projekcie
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n = 91

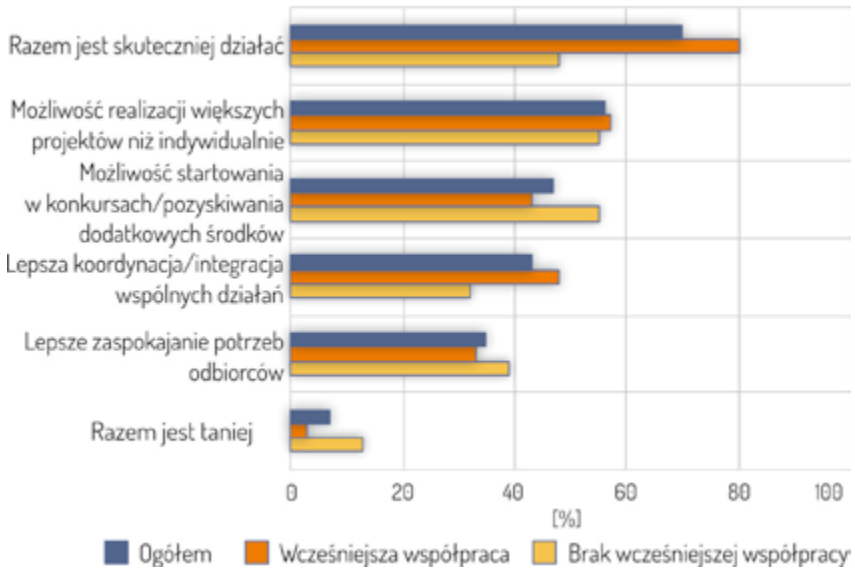
ca już nie tyle z samych projektów, ile ogólnie ze współpracy międzysamorządowej (rys. 33). To spory odsetek. Niemniej dwie inne korzyści zostały wskazane częściej. Za najistotniejszą została uznana większa skuteczność wspólnych działań, wskazana przez 69% respondentów. Z kolei 56% respondentów wskazało także możliwość realizacji większych projektów w partnerstwie niż indywidualnie. Skuteczność działań, możliwość realizacji większych projektów oraz pozyskiwanie środków to jednak raczej „projektowo-zadaniowe" korzyści współpracy. Lepsza koordynacja i integracja wspólnych działań, czyli – innymi słowy – lepsza współpraca jest postrzegana jako korzyść jedynie przez 42% respondentów. Podobnie smutne jest, że lepsze zaspokajanie potrzeb odbiorców zostało wskazane jako korzyść wynikająca ze współpracy jedynie przez ⅓ badanych. Natomiast niepokojąco niski wskaźnik odpowiedzi „razem jest taniej", wskazanej jedynie przez 7% badanych (6 respondentów!), może świadczyć o braku wystąpienia efektu skali (obniżania kosztów) bądź też o nieliczeniu się w praktyce z kosztami przez zdecydowaną większość współpracujących samorządów. W „starych" partnerstwach częściej podkreśla się przy tym skuteczność oraz lepszą koordynację i integrację wspólnych działań jako efekty współpracy. Może to świadczyć o postępującej wraz z kontynuacją współpracy pewnej profesjonalizacji samorządów w realizacji wspólnych projektów. Z kolei w „nowych" projektach współpracy samorządowej częściej niż w „starych" partnerstwach zwracano uwagę na możliwość pozyskania dodatkowych środków, a także zaspokojenia potrzeb odbiorców oraz niższe koszty działań – „razem jest taniej", chociaż w tym ostatnim przypadku bezwzględne różnice były naprawdę niewielkie.

Trudności i niedogodności wpływające na rozwój i pracę partnerstwa

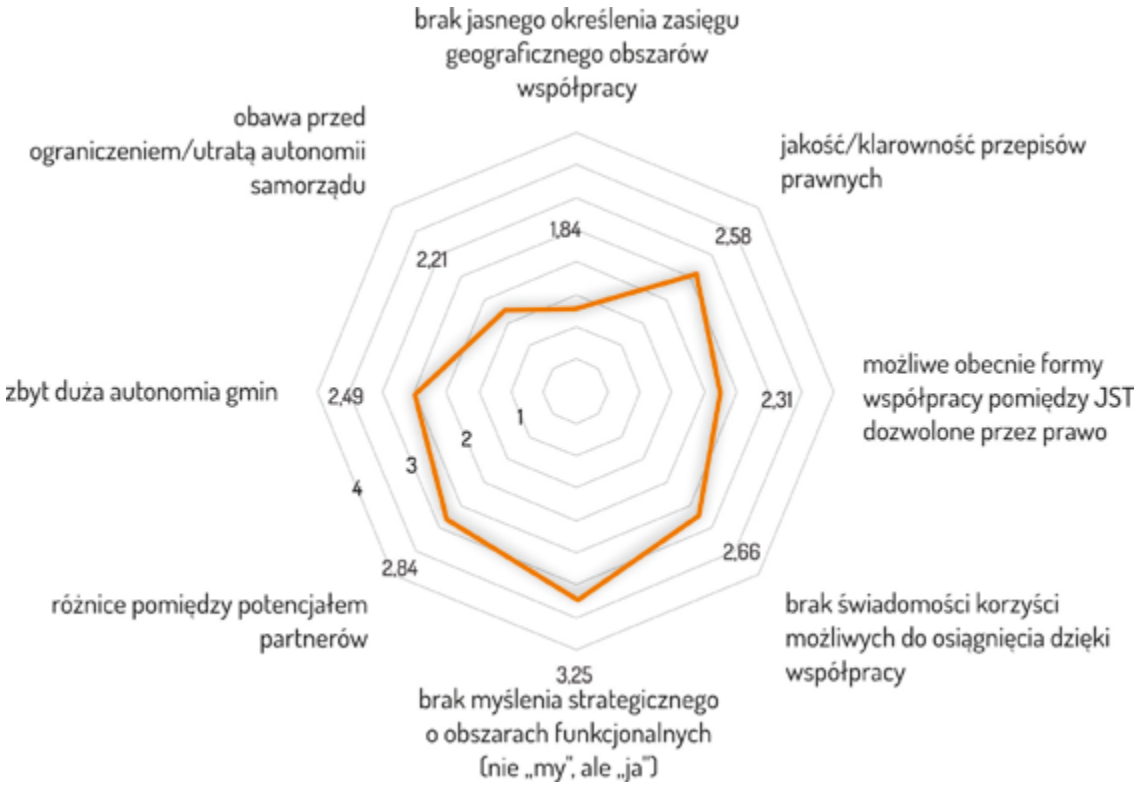
Badani nie dostrzegali albo raczej nie zgłosili większych trudności wpływających niekorzystnie na pracę i rozwijanie partnerstwa. Jak obrazuje rysunek 34, na skali ocen od 1 („nie stanowi problemu") do 5 („kluczowa bariera") jedynie jeden aspekt uzyskał średnią ocenę nieco powyżej środkowej wartości. Największą wskazaną trudnością był brak myślenia strategicznego o obszarach funkcjonalnych, czyli raczej myślenie w kategoriach „ja" niż „my":

> [...] zasadnicza [trudność] – to myślenie moja gmina, a nie nasz region. Tu jest jeszcze dużo pracy do zrobienia. Ale dzięki projektowi jest zrobiony milowy krok, szkoda by go zaprzepaścić.

Następne w kolejności wskazane trudności to różnice w potencjale partnerów oraz brak świadomości korzyści możliwych do osiągnięcia dzięki współpracy międzysamorządowej. Jak widać, należy dalej wspie-



Rys. 33. Największe korzyści wynikające z samej współpracy
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n = 91 (pytanie wielokrotnego wyboru, odpowiedzi nie sumują się do 100)



Rys. 34. Największe trudności wpływające niekorzystnie na rozwijanie i pracę partnerstwa [w skali od 1 do 5]
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n = 91

rać samą ideę i formy współpracy, i to dodatkowo między partnerami o różnych potencjałach. Na kolejnym miejscu w rankingu trudności uplasowała się klarowność przepisów prawnych, a więc obszar, który także we wcześniejszych opracowaniach był wskazywany jako wymagający poprawy.

Najmniejszym problemem według badanych było określenie zasięgu geograficznego obszarów współpracy. Wynika z tego, że z reguły są one dobrze zdefiniowane. Z kolei niskie wartości, jakie uzyskały „obawy przed ograniczeniem/utratą autonomii samorządów", mogą wskazywać, że wcześniej sygnalizowany problem braku myślenia strategicznego o wspólnym obszarze nie wynika z lęku i obaw przed utratą autonomii, ale jego przyczyna tkwi gdzie indziej. Co prawda, odpowiedź „zbyt duża autonomia gmin" na skali problematyczności znalazła się poniżej środkowych wartości, niemniej dla zdecydowanej większości respondentów (64%) był to niewielki bądź średni, ale jednak problem. Podobnie plasowały się „możliwe obecnie formy współpracy pomiędzy JST dozwolone przez prawo", które dla prawie co trzeciego respondenta nie stanowiły problemu, a dla nieco ponad połowy (56%) były problemem małym lub średnim.

Należy dodać, że respondenci, którzy mieli już za sobą doświadczenia wcześniejszej współpracy międzysamorządowej, ogólnie niżej oceniali wszystkie wskazane trudności, natomiast dla „nowych" projektów współpracy wskazane trudności były nieco bardziej problematyczne. Widać zatem pozytywny wpływ doświadczenia we wspólnej działalności projektowej.

Najmniejszym problemem według badanych było określenie zasięgu geograficznego obszarów współpracy.

Badani wymienili także kilka innych pojedynczych trudności i problemów dostrzeżonych w trakcie realizacji projektów:

- problemy z własnością gruntów oraz uzgadnianiem dokumentacji;
- niedostateczna liczebność kadry merytorycznej w mniejszych gminach;
- nałożenie się terminu zakończenia projektu z wyborami samorządowymi;
- ograniczenia finansowe w budżetach partnerów;
- brak ustalonych zamierzeń polityki rozwoju kraju i województwa, w tym sposobu podziału środków pomiędzy subregiony;
- kwalifikowalność kosztów;
- typy projektów niedopasowane do faktycznych potrzeb.

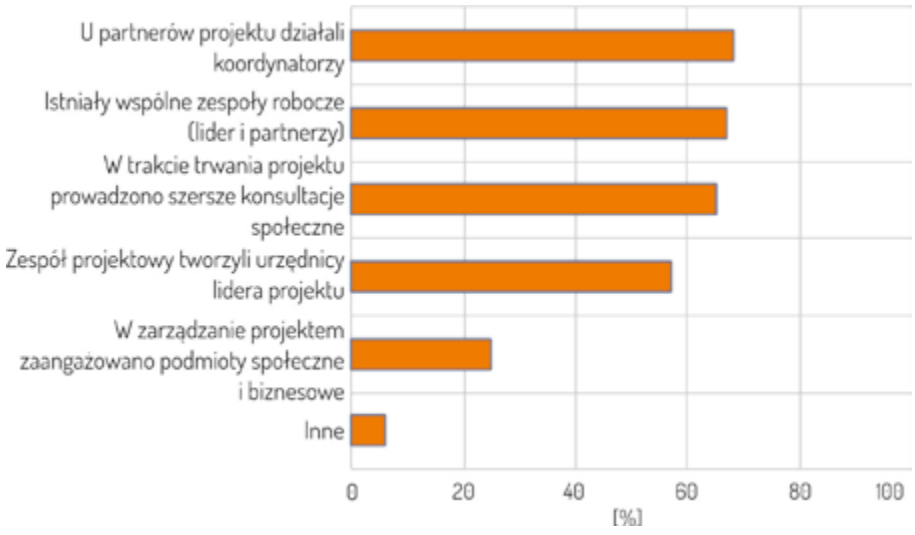
Przyjęte sposoby zarządzania

Dwa najczęściej stosowane rozwiązania, które były wykorzystywane w realizacji projektów, to powoływanie koordynatorów w partnerskich samorządach, a także tworzenie wspólnych zespołów roboczych (rys. 35). Co więcej, w 42 partnerstwach (46%) istniały zarówno wspólne zespoły robocze, jak i stanowiska koordynatorów. W niemal co piątym projekcie (dokładnie w 16 projektach – 18%) nie funkcjonowały wspólne zespoły ani nie działali koordynatorzy u partnerów projektu. To kolejny pośredni przykład dominacji liderów w niektórych partnerstwach. Z kolei powszechność stosowania konsultacji społecznych jest zbliżona do deklarowanej wcześniej wagi tego typu działań. Odpowiedź „inne" dotyczy przede wszystkim udziału w zarządzaniu projektem ekspertów zewnętrznych.

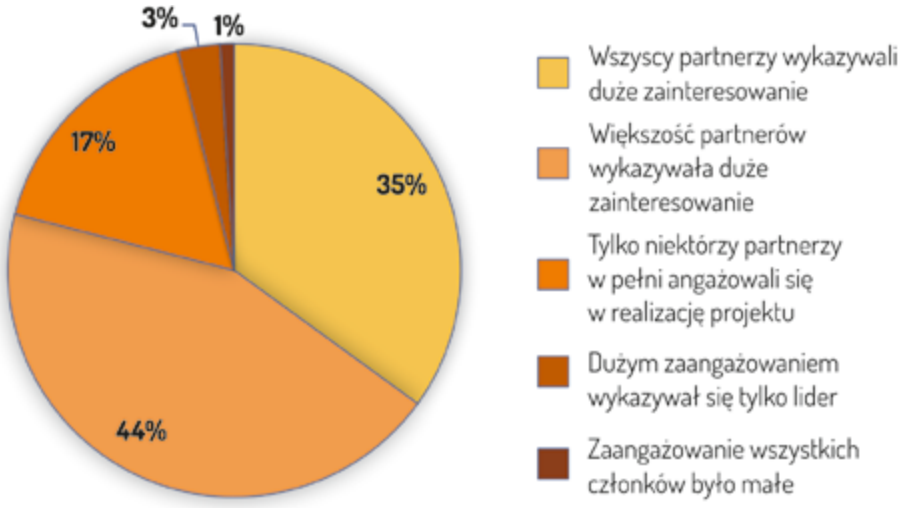
Stopień zaangażowania partnerów w proces zarządzania

Na podstawie rozkładu danych zamieszczonych na rysunku 36 można powiedzieć, że zaangażowanie partnerów w zarządzanie realizacją projektu było na ogół dobre. W zdecydowanej większości przypadków (79% partnerstw) wszyscy partnerzy lub większość wykazywali duże zaangażowanie. Niemniej w co piątym partnerstwie zaangażowaniem wykazywali się tylko nieliczni partnerzy bądź jedynie lider. W jednym projekcie zaangażowanie wszystkich partnerów włącznie z liderem było małe.

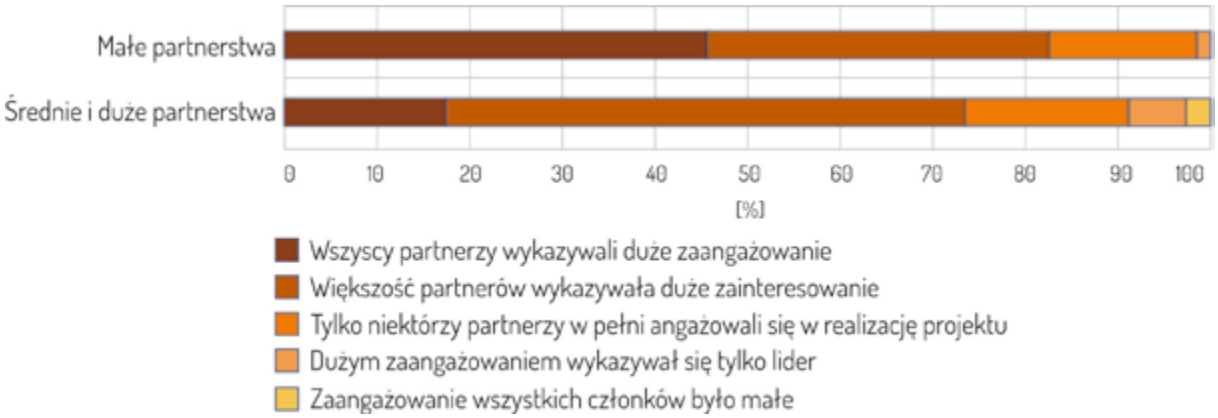
Jak można zauważyć, w małych partnerstwach występuje większa tendencja do angażowania się we współpracę wszystkich partnerów, podczas gdy w dużych i średnich tendencja ta jest naturalnie mniejsza (rys. 37). Jednak, co warte podkreślenia, także w dużych i średnich partnerstwach zdecydowana większość partnerów wykazuje się zaangażowaniem.



Rys. 35. Rozwiązania wykorzystane przy zarządzaniu realizacją projektu
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n = 91



Rys. 36. Zaangażowanie partnerów w zarządzanie realizacją projektu
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n = 91



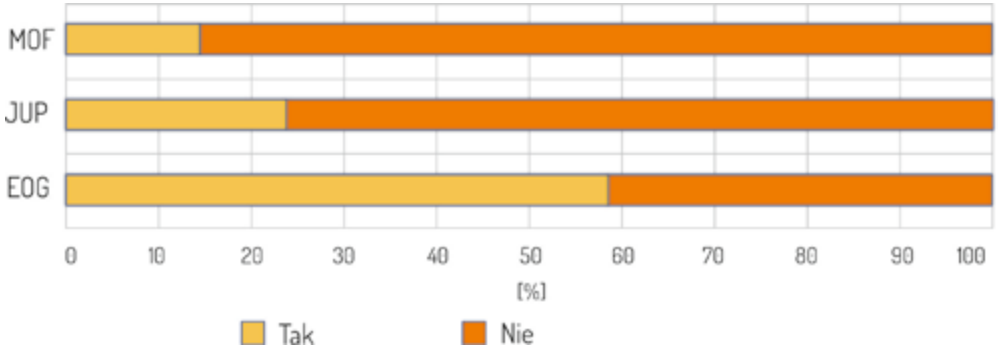
Rys. 37. Zaangażowanie partnerów w zarządzanie realizacją projektu w zależności od wielkości partnerstwa
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n = 91

Udział partnerów społecznych i biznesowych w procesie zarządzania

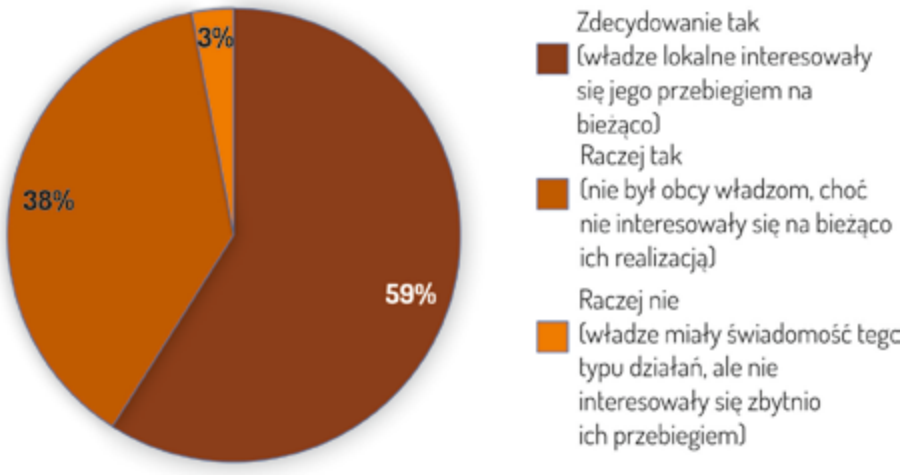
Angażowanie podmiotów społecznych lub biznesowych jest przede wszystkim odzwierciedleniem zasad konkursów. W konkursie EOG wymagano bowiem, aby wnioskodawca zawiązał partnerstwo z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego lub przedsiębiorcami. Dlatego w 59% projektów z konkursu EOG podmioty społeczne oraz biznesowe były zaangażowane w zarządzanie projektem. Jeżeli był to jednak formalny wymóg, pojawia się pytanie, co z pozostałymi partnerstwami uczestniczącymi w konkursie. Czy zgłoszone organizacje społeczne i biznesowe odgrywały tam jedynie rolę statystów? Jak widać na rysunku 38, także w partnerstwach realizowanych w ramach pozostałych dwóch konkursów czasem dopuszczano do zarządzania projektami podmioty spoza sektora JST (w 24% projektów realizowanych w konkursie JUP oraz 15% projektów w konkursie MOF).

Partycypacja władz lokalnych

Niewątpliwie z punktu widzenia władz lokalnych gmin wchodzących w skład partnerstw projekty były przedsięwzięciem „zauważalnym" (rys. 39). W blisko 60% projek-



Rys. 38. Zaangażowanie w zarządzanie projektem podmiotów społecznych i biznesowych a typ konkursu
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n = 91

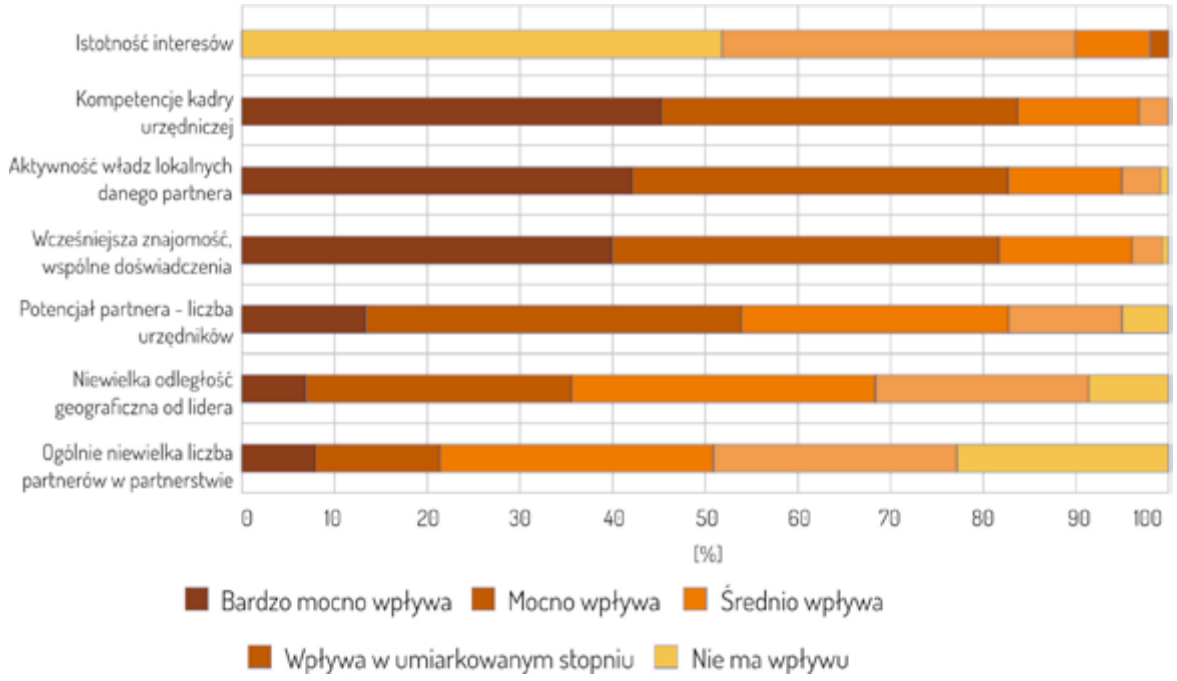


Rys. 39. „Zauważalność" projektu z punktu widzenia władz lokalnych gmin wchodzących w skład partnerstwa
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n = 91

tów władze lokalne reprezentujące partnerów interesowały się jego przebiegiem na bieżąco. W kolejnych prawie 40% władze nie interesowały się na bieżąco projektem, jednak nie był im obcy. Jedynie 3% respondentów wskazało, że władze, owszem, miały świadomość tego typu działań, ale nie interesowały się zbytnio ich przebiegiem. Natomiast nie było przypadku, aby projekt zdecydowanie nie był zauważany przez władze partnerów.

Czynniki wpływające na stopień zaangażowania partnerów

Rozkład odpowiedzi na rysunku 40 wyraźnie wskazuje, że według badanych czynnikiem, który najbardziej wpływał na zaangażowanie partnerów, była istotność interesów – 90% badanych zaznaczyło, że ten czynnik wpływa na nie bardzo mocno lub mocno. W dalszej kolejności zaangażowanie partnerów zależy od kompetencji i fachowości kadry urzędniczej oraz aktywności władz lokalnych, a także od wcześniejszych doświadczeń współpracy. Te trzy czynniki zostały uznane za bardzo mocno lub mocno wpływające na zaangażowanie przez ponad 80% badanych. Potencjał partnera, wyrażający się liczbą urzędników, którzy mogą zostać zaangażowani w projekt, został uznany za bardzo mocno lub mocno wpływający przez nieco ponad połowę badanych. Co ciekawe, według badanych (liderów partnerstw) jednym z dwóch najmniej wpływających na zaangażowanie czynników jest niewielka odległość geograficzna od lidera (uznany za bardzo mocno lub moc-



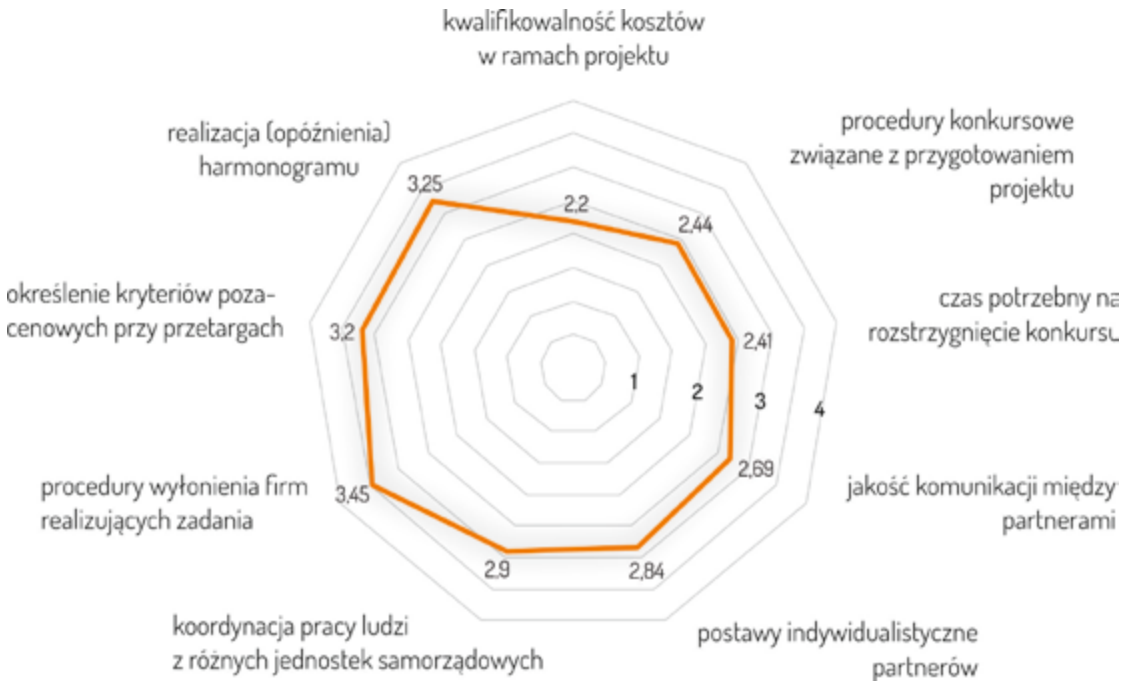
Rys. 40. Czynniki wpływające na zaangażowanie partnerów
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n = 91

no wpływający czynnik jedynie przez ⅓ badanych). Za drugi czynnik o najmniejszym znaczeniu została uznana niewielka liczba partnerów w partnerstwie – aż połowa respondentów jest zdania, że ten czynnik wpływa w niewielkim stopniu bądź wcale. Tymczasem odległość pomiędzy partnerami, a także liczba podmiotów w partnerstwie zostały uznane za jedne z ważniejszych czynników wpływających na zaangażowanie partnerów we wcześniejszych badaniach Pracowni Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia". Ponieważ niniejsze badanie bazuje na słownych deklaracjach, a badanie „Stoczni" na analizach porównawczych partnerstw, należy podejrzewać, że liderzy projektów raczej nie zdają sobie sprawy z faktycznego znaczenia dwóch ostatnich czynników.

Kluczowe bariery i korzyści warunkujące powodzenie realizacji projektów partnerskich

Badani raczej stonowanie wypowiadali się na temat trudności związanych z przygotowaniem i realizacją projektów. Na skali ocen od 1 („żaden problem") do 5 („istotna trudność") jedynie trzy z dziewięciu aspektów uzyskały średnią ocenę powyżej środkowej wartości (rys. 41). Za najbardziej problematyczne zostały uznane kolejno: procedury związane z wyłonieniem firm realizujących zadania, terminowa realizacja harmonogramu oraz określenie pozacenowych kryteriów przetargów. Zdecydowanie należałoby zatem wypracować rozwiązania ułatwiające samorządom pokonywanie wskazanych trudności. Mniej problematyczne kwestie związane były z zagadnieniem samej współpracy: koordynacją pracy ludzi z różnych jednostek samorządowych, obecnością postaw indywidualistycznych u partnerów czy też samą komunikacją między partnerami. Aspekty te zostały ocenione poniżej środkowej wartości skali, ale również w ich przypadku należałoby zastanowić się nad ułatwieniami dla samorządów. Za najmniej problematyczne uznano z kolei aspekty techniczne związane z procedurami konkursowymi: kwalifikowalność kosztów, zasady dotyczące przygotowania projektów czy czas potrzebny na rozstrzygnięcie konkursu. Może to świadczyć o dobrym przygotowaniu konkursów.

Badani mogli także wymienić inne problemy, których doświadczyli w trakcie realizacji projektu. Podstawową trudnością wyłaniającą się z ich uwag jest, jak się wydaje, sztywność ram projektowych. W związku z tym



Rys. 41. Trudności związane z przygotowaniem i realizacją projektów [w skali od 1 do 5]
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n = 91

problematyczny był np. czas realizacji projektu (dziewięciu respondentów zgłosiło krótki czas realizacji projektu jako problem), co w razie opóźnień powodowało istotne trudności, podobnie zresztą jak wcześniej sygnalizowane problemy z terminową realizacją harmonogramu. Opóźnienia i wydłużanie czasu wykonania konkretnych zadań mogły z kolei wynikać np. z konieczności uzgadniania projektów z instytucjami zewnętrznymi lub ich opiniowania przez te instytucje (problem zgłoszony przez czterech respondentów). Następnie już na etapie realizacji mogły wynikać z procedur związanych z uzyskaniem wymaganych opinii i uzgodnień czy decyzji zewnętrznych organów administracyjnych. Innym możliwym problemem wpływającym na terminowość realizacji harmonogramu były opóźnienia prac i zadań po stronie wykonawców projektu (4 wskazania). Sztywność ram projektów skutkowała także brakiem możliwości zwiększenia wydatków na wynagrodzenia pomimo wydłużenia terminów realizacji bądź też brakiem możliwości wykonania dodatkowych zadań wypracowanych przez partnerstwo (po jednym zgłoszonym przypadku).

Innym problemem wskazanym w trzech projektach był brak istnienia zewnętrznych wytycznych takich jak regionalny program operacyjny (RPO) województwa śląskiego na lata 2014–2020 czy brak ustawowych wytycznych programu rewitalizacji. W dwóch przypadkach zwrócono uwagę na małe zaangażowanie partnerów projektu, a w jednym na wycofanie mieszkańców z życia publicznego, co utrudniło prowadzenie konsultacji społecznych.

Niewątpliwie największą korzyścią wynikającą z realizacji projektów, wskazaną przez blisko 90% badanych, była możliwość sfinansowania ze źródeł zewnętrz-

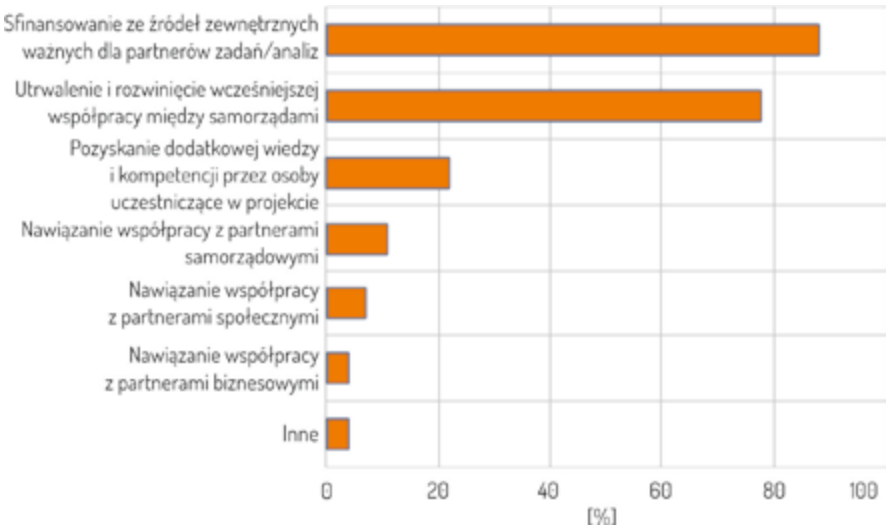
Niewątpliwie największą korzyścią wynikającą z realizacji projektów była możliwość sfinansowania ze źródeł zewnętrznych ważnych dla partnerów zadań lub analiz.

nych ważnych dla partnerów zadań lub analiz (rys. 42). Potwierdza to ponownie hipotezę o przede wszystkim „projektowym" podejściu do współpracy. Niemniej chęć utrwalenia i rozwinięcia wcześniejszej współpracy została wskazana przez znaczny odsetek respondentów (78%). Trzecią najczęściej wskazywaną korzyścią wynikającą z realizacji projektu (70% odpowiedzi) było pozyskanie dodatkowej wiedzy i kompetencji przez osoby biorące w nim udział. Pozostałe korzyści były wskazywane zdecydowanie rzadziej. Jak wcześniej wspomniano, zdecydowana większość projektów to nie były nowe inicjatywy, co może być powodem rzadkiego wskazywania na nawiązanie współpracy jako jedną z głównych korzyści. Konkursy nie były też raczej ukierunkowane na współpracę z partnerami społecznymi czy biznesowymi, stąd być może nieliczne wskazania tych korzyści. Potwierdzeniem tego może być fakt, że 23% respondentów biorących udział w projektach realizowanych w ramach konkursu EOG wskazało nawiązanie współpracy z partnerami społecznymi jako korzyść – to dwukrotnie więcej niż średnia ogólna. W projektach realizowanych w ramach konkursu JUP było to 19%. Natomiast nawiązanie współpracy z partnerami biznesowymi było wskazywane zawsze sporadycznie. Jak zatem widać, formalne wymagania konkursów związane z udziałem danego typu partnerów mogą faktycznie w efekcie nieco zwiększyć postrzegane korzyści. Mimo wszystko jednak samorządy skoncentrowane są raczej na korzyściach wynikających z „zadaniowości" projektów.

Plany i strategie wypracowane w ramach projektów

O względnym sukcesie zrealizowanych projektów współpracy międzysamorządowej świadczą także wdrożenia wspólnie wypracowanych planów i strategii (rys. 43). Przede wszystkim w 44 projektach (czyli w prawie co drugim) wypracowane wspólnie plany i strategie są już wdrażane i realizowane. W 16 kolejnych plany bądź strategie są częściowo realizowane (a pozostałe dokumenty przyjęte do realizacji czekają na swoją kolej). W prawie co czwartym projekcie (22%) samorządy zabiegają o środki na zrealizowanie planów. Spośród 91 anali-

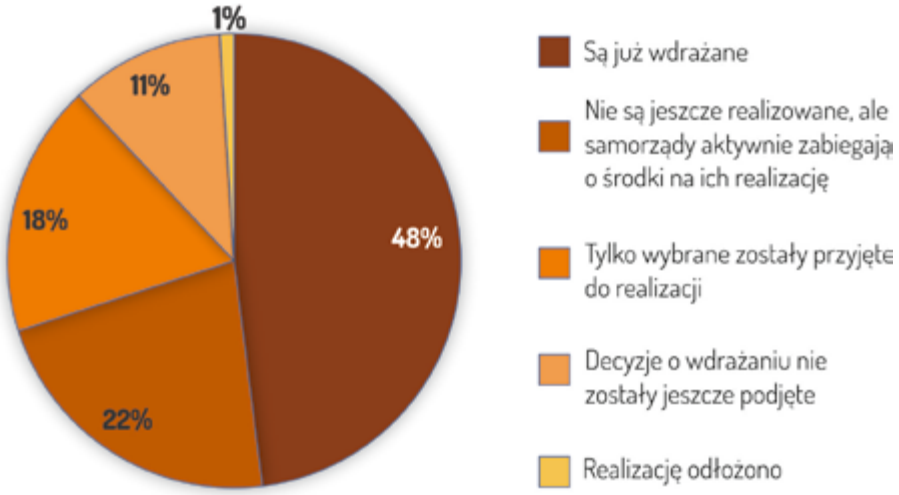
O względnym sukcesie zrealizowanych projektów współpracy międzysamorządowej świadczą także wdrożenia wspólnie wypracowanych planów i strategii.



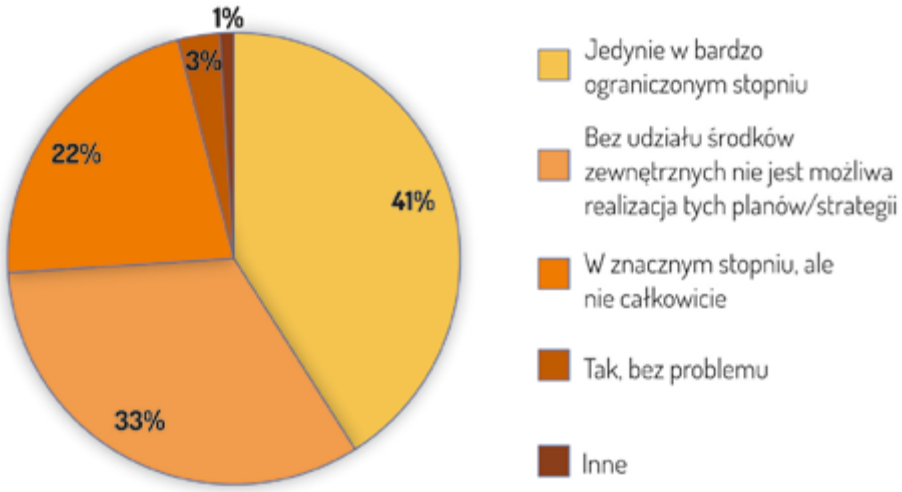
Rys. 42. Korzyści wynikające z realizacji projektów
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n = 91 (pytanie wielokrotnego wyboru, odpowiedzi nie sumują się do 100)

zowanych projektów współpracy tylko w jednym realizację planów/strategii odłożono w związku z brakiem porozumienia lub zmianą priorytetów, a w dziesięciu projektach (11%) decyzje o wdrażaniu nie zostały jeszcze podjęte.

Mimo że owoce współpracy międzysamorządowej są powszechnie wdrażane, to jednak można zauważyć bardzo duże uzależnienie samorządów od środków zewnętrznych (91). Co trzecie partnerstwo nie jest w stanie wdrożyć wypracowanych planów i strategii bez udziału środków zewnętrznych, a kolejne 37 partnerstw (41% badanych) jest w stanie z wykorzystaniem własnych środków zrealizować opracowane plany i strategie jedynie w bardzo ograniczonym stopniu. Tylko ¼ analizowanych partnerstw może realizować wypracowane założenia, wykorzystując własne środki, jednak raczej nie całkowicie. W pełni ze środków własnych samorządów i bez problemu są w stanie realizować wypracowane plany/strategie tylko przedstawiciele trzech partnerstw (rys. 44).



Rys. 43. Status planów i strategii wypracowanych w ramach projektu
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n = 91



Rys. 44. Realizacja planów/strategii ze środków własnych samorządów
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n = 91

Przyszłość partnerstw

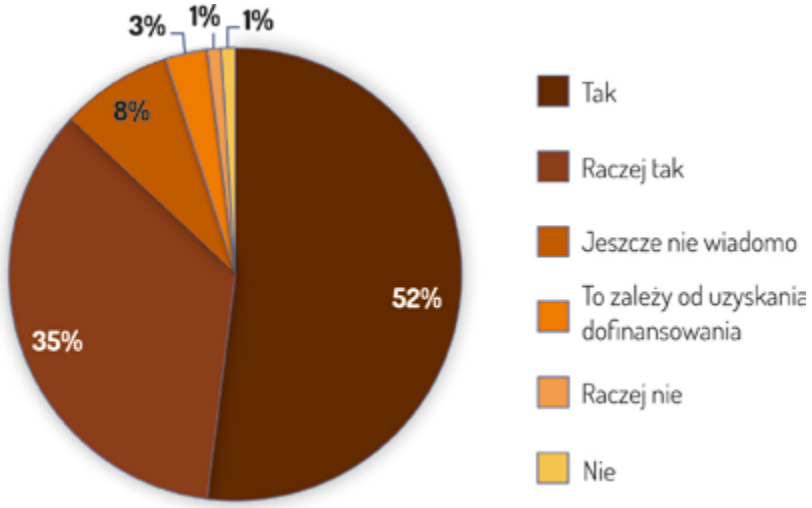
Kontynuacja współpracy i przyszłość partnerstwa

Na podstawie rozkładu danych pokazanych na rysunku 45 należy stwierdzić, że ponad połowa (52%) badanych partnerstw ma już konkretne plany kontynuacji dalszej współpracy. Samorządy z kolejnych 35% partnerstw mają wolę dalszej współpracy, zatem raczej będzie ona kontynuowana, ale nie mają jeszcze konkretnych planów. W przypadku kolejnych 8% projektów nie wiadomo jeszcze, czy współpraca będzie kontynuowana. W 3% przypadków kontynuacja współpracy zależy od uzyskania dofinansowania ze środków zewnętrznych. Jedynie w 2% przypadków zainteresowanie kontynuowaniem współpracy jest umiarkowane bądź też zupełnie go brakuje, w związku z czym współpraca nie będzie kontynuowana.

Jak widać, współpracę samorządową, mimo że ma raczej charakter „projektowy", cechuje potencjał do kontynuacji. Mianowicie spośród samorządów, które wcześniej już ze sobą współpracowały przy innych okazjach, aż 60% ma konkretne plany kontynuowania partnerstwa. Natomiast wśród samorządów, dla których obecny projekt był dopiero nawiązaniem współpracy, takie plany ma jedynie nieco ponad ⅓ (35%). Widać więc efekt impulsu – wspólne realizowanie projektów zdecydowanie sprzyja przyszłej współpracy.

Jeśli chodzi o same plany przyszłej współpracy, to obejmują one szerokie spektrum projektów i przedsięwzięć. W dwóch wypadkach efektem współpracy było utworzenie związku metropolitalnego, a w pięciu – stowarzyszeń samorządów. Ponadto wiele współpracujących samorządów (w 11 analizowanych projektach) planuje realizować przyszłe projekty w ramach ZIT-ów. Inne plany współpracy obejmują wspólne pozyskiwanie środków, starostowanie w przyszłych konkursach oraz realizację wspólnych inwestycji zaplanowanych w ramach MOF-u. Szczegółowe obszary realizacji projektów to: turystyka, kultura, oświata, edukacja, wspólne świadczenie usług dla ludności, ochrona środowiska, gospodarka wodno-ściekowa, rozwój gospodarczy, trans-

Jak widać, współpracę samorządową, mimo że ma raczej charakter „projektowy", cechuje potencjał do kontynuacji.



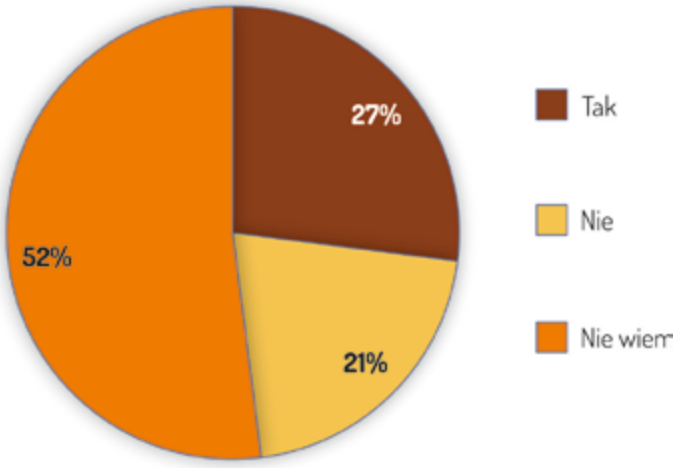
Rys. 45. Kontynuacja współpracy
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n = 91

port (integracja oraz rozwój infrastruktury – np. rozbudowa wspólnego systemu ścieżek rowerowych), termomodernizacja obiektów, kwestie socjalne czy działalność badawcza.

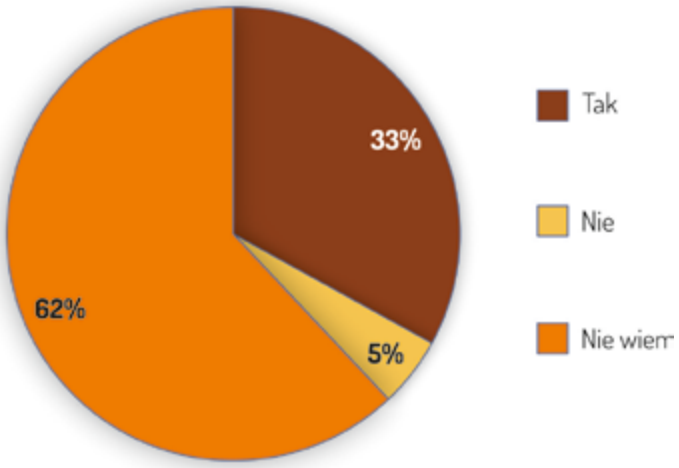
Dodatkowo w przypadku co czwartego z analizowanych projektów samorządy planują poszerzyć współpracę o nowych partnerów (rys. 46). W co piątym natomiast do współpracy nie dołączą już nowe podmioty. Ponad połowa badanych (52%) nie potrafiła odpowiedzieć na to pytanie na obecnym etapie realizacji projektu.

W odpowiedziach na pytanie o rozszerzenie współpracy na nowe pola dostrzec można jeszcze większą niepewność badanych – aż 62% respondentów nie potrafiło odpowiedzieć na to pytanie, 33% potwierdziło, że współpraca będzie rozszerzana, a 5% udzieliło odpowiedzi negatywnej (rys. 47).

Porównując rozkłady odpowiedzi z obu pytań, bardzo ostrożnie można wysnuć hipotezę, że łatwiej jest rozszerzyć współpracę o nowe obszary niż o nowych partnerów.



Rys. 46. Rozszerzenie współpracy o nowych partnerów
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n = 91



Rys. 47. Rozszerzenie współpracy na inne pola
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n = 91

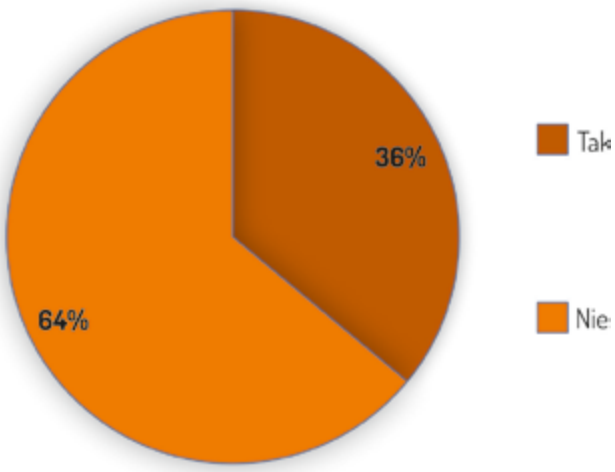
Obszary planowanego rozszerzenia zakresu współpracy

Pola działalności, o które planowane jest poszerzenie przyszłej współpracy, obejmują przede wszystkim transport (wskazany przez dziewięciu respondentów), rozwój turystyki i kultury oraz promocję regionu (7 wskazań), a także szeroko rozumiany rozwój gospodarczy i rozwój przedsiębiorczości (6 wskazań). Pozostałe wymienione na rysunku 48 obszary zostały wskazane przez jednego–trzech respondentów.

Działania planowane w ramach kontynuowanej współpracy

Należy zaznaczyć, że kontynuowana współpraca w zdecydowanej większości przypadków (64%) dotyczyć będzie przede wszystkim wdrażania już wypracowanych dokumentów planistycznych czy strategicznych, natomiast nie tworzenia nowych dokumentów tego typu. Jedynie 36% partnerstw planuje opracowywanie kolejnych dokumentów strategicznych (rys. 49).

Rys. 48. Obszary planowanego poszerzenia zakresu współpracy
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n = 91



Rys. 49. Dalsze opracowywanie wspólnych dokumentów planistycznych lub strategicznych
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n = 91

Obszary planowanych działań

Kolejne opracowywane dokumenty strategiczne będą dotyczyć głównie takich obszarów, jak: transport i mobilność (w 11 partnerstwach), gospodarka niskoemisyjna (6 partnerstw), rewitalizacja (5 partnerstw), ZIT-y (4 partnerstwa) czy też gospodarka przestrzenna (3 partnerstwa). Pozostałe obszary zostały wskazane w pojedynczych projektach, a rozkład odpowiedzi badanych zobrazowano na rysunku 50.

Podsumowanie

Autorzy istniejących opracowań eksperckich i publikacji naukowych podejmujących problem współdziałania międzysamorządowego i międzysektorowego wyraźnie akcentują, iż dominujący sposób prowadzenia współpracy partnerskiej między JST oraz JST i organizacjami III sektora (pozarządowymi) charakteryzuje się płaską strukturą zarządzania i bazuje na działaniach koordynujących (Herbst, Wygnański 2015; Kaczmarek, Herbst 2016).

Tymczasem nasilające się obecnie wieloaspektowe problemy rozwojowe, które co do zasady przekraczają granice jednej JST, powodują, że ewolucja sposobu współdziałania w kierunku współpracy sieciowej w MOF-ach zaczyna nabierać szczególnego znaczenia. Budowa powiązań sieciowych między podmiotami aktywnie działającymi na rzecz rozwoju regionalnego ułatwia bowiem identyfikację istotnych dla danego obszaru problemów oraz zwiększa efektywność działań wzmacniających rozwój społeczno-gospodarczy.

Aby upowszechnić, wypromować i rozpropagować ideę wielopoziomowego, partnerskiego zarządzania zarówno pomiędzy JST, jak i JST a przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego oraz organizacji przedsiębiorców, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego przystąpiło do zorganizowania konkursów na projekty finansowane ze środków Programu operacyjnego „Pomoc techniczna" (POPT) i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG). Realizacja projektów miała przyczynić się do stworzenia warunków sprzyjających określeniu obszarów współpracy, budowie mechanizmów tej współpracy, a także sformułowaniu kierunków rozwoju, np. w postaci studium, strategii rozwoju lub planów zagospodarowania przestrzennego. Ponadto do aktywnego budowania mechanizmów partnerskiej współpracy w ramach MOF-ów miał przyczynić się projekt predefiniowany zrealizowany przez ZMP.

Aby wyciągnąć wnioski na temat efektów podjętych działań, w przedmiotowym opracowaniu dokonano ewaluacji projektów, które otrzymały dotacje z programów grantowych Ministerstwa Rozwoju (POPT 2007–2013 i EOG). Badaniu poddano najważniejsze czynniki warunkujące proces zawiązywania się, bieżącego funkcjonowania oraz trwania i rozwoju partnerskiej współ-

Rys. 50. Obszary, których dotyczą kolejne dokumenty strategiczne
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI, n = 91

pracy. Ponadto przeprowadzona krytyczna analiza opinii umożliwiła uwypuklenie korzyści płynących z takiej współpracy oraz identyfikację barier utrudniających funkcjonowanie partnerstw, co w konsekwencji pozwoliło na ocenę skuteczności, trafności, użyteczności i trwałości zrealizowanych projektów.

Etap 1. Zawiązywanie się partnerstw

Spośród kluczowych kwestii, na które należy zwrócić uwagę, analizując proces zawiązywania się partnerstw, kilka wydaje się szczególnie istotnych. Pierwszą jest sposób tworzenia się grupy inicjatywnej, której zadaniem jest opracowanie koncepcji projektu i pozyskanie partnerów do współpracy. Druga to motywacje potencjalnych członków skłaniające do zawiązania partnerstwa. Trzecia – sposób zdefiniowania problemów występujących na poziomie lokalnym, a więc dostrzeżenie przez potencjalnych partnerów tych, których rozwiązanie wymaga współdziałania ponad granicami administracyjnymi. Czwarta natomiast to kompetencje merytoryczne partnerów, czyli wiedza, którą powinni legitymować się zarówno liderzy, jak i pozostałe instytucje zaangażowane w partnerstwo.

Analiza sposobu tworzenia się grupy inicjatywnej pozwala stwierdzić, że **znaczącą rolę w procesie zawiązywania się partnerstw odgrywali lokalni liderzy**, którzy nie tylko inicjowali ich powstanie, ale także określali skład, zapraszając do współpracy potencjalnych członków. Należy zatem wnioskować, iż chociaż poszczególne JST dostrzegały zasadność partnerskiego współdziałania, to niejednokrotnie potrzebowały zewnętrznego bodźca inicjującego współpracę lub pomocy eksperckiej w stworzeniu jej efektywnego modelu. Aktywność lokalnych liderów była zatem w tym zakresie niezbędna. Ponadto nie wolno zapominać, że wśród władz lokalnych istniała i nadal istnieje wysoce rozbudzona potrzeba samodzielności. Dlatego chcąc inicjować i budować porozumienia, lokalni liderzy musieli działać w taki sposób, aby nie naruszyć poczucia autonomii poszczególnych władz. **Jedną z dominujących przesłanek zawiązywania się partnerskiej współpracy były wcześniejsze doświadczenia**, co wskazuje na istotną rolę projektu predefiniowanego „Budowanie kompetencji do współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej jako narzędzie rozwoju lokalnego i regionalnego" zrealizowanego przez ZMP.

Przeważnie motywacje potencjalnych członków skłaniające do zawiązania porozumień partnerskich miały charakter pragmatyczny. Ok. ⅓ partnerstw została zainicjowana dopiero wówczas, gdy pojawiła się możliwość realizowania projektu, a podstawową determinantą podjęcia działań skutkujących powstaniem partnerstwa była możliwość pozyskania środków. Tymczasem zgodnie z założeniami polityki rozwoju sprecyzowanymi w dokumentach strategicznych najważniejszym powodem skłaniającym potencjalnych partnerów do współpracy powinna być potrzeba zwiększenia efektywności i skuteczności działań mających na celu sprostanie wyzwaniom rozwojowym w wymiarze lokalnym, regionalnym czy subregionalnym. Z uwagi na to, iż w procesie zawiązywania się i inicjowania współpracy motywacja finansowa odegrała jednak znaczącą rolę, należy domniemywać, że organizacja konkursów w ramach POPT i EOG zauważalnie przyczyniła się do zwiększenia odsetka zawiązanych porozumień partnerskich. Strategie MOF-ów przygotowywano bowiem po to, aby w przyszłości móc pozyskać środki na inwestycje. Trzeba ponadto stwierdzić, że bez udziału środków konkursowych proces powstawania partnerstw mógł ograniczyć się wyłącznie do centrów metropolitalnych. Tylko one miały bowiem odgórnie zagwarantowaną aloka-

Analiza sposobu tworzenia się grupy inicjatywnej pozwala stwierdzić, że znaczącą rolę w procesie zawiązywania się partnerstw odgrywali lokalni liderzy.

cję 5% środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) w ramach instrumentu ZIT.

Tylko w nieco ponad połowie przypadków **wyznaczanie celów do osiągnięcia było poprzedzone wnikliwą analizą potrzeb rozwojowych**, natomiast pozostała część zawiązanych partnerstw wyznaczyła je dopiero w trakcie przygotowywania wniosku aplikacyjnego.

W procesie wyznaczania celów projektu ważną rolę odgrywały wiedza i doświadczenie urzędników i regionalnych władz. Świadczy to zarówno o ich mocnej eksperckiej pozycji w procesach planowania rozwoju na szczeblu lokalnym i subregionalnym, jak i jest dowodem na kierowanie się przez partnerstwo priorytetami alokacji środków unijnych w danym RPO.

Etap 2. Funkcjonowanie partnerskiej współpracy

Na etapie działalności **kluczowym czynnikiem, który warunkuje funkcjonowanie partnerstwa, jest jego skład**. Nie jest konieczne, aby w skład partnerstwa wchodzili przedstawiciele wszystkich rodzajów instytucji występujących na danym obszarze. Ważne jest, by byli to partnerzy zainteresowani rzeczywistą i efektywną, a nie tylko deklaratywną i efektowną współpracą. Niezależnie od tego, jaki jest skład partnerstwa, jego strategicznym elementem powinna być władza lokalna (samorząd lokalny).

Badanie pokazało, że **większość partnerstw obejmuje wszystkie jednostki samorządowe spójnego obszaru funkcjonalnego**. W pozostałe partnerstwa zaangażowana jest tylko część JST tego obszaru. Jak dowodzą badania „Stoczni", czynnik fizycznej odległości nie oddziałuje bezpośrednio na typ relacji formalnych, choć ma wpływ na częstotliwość i charakter kontaktów.

Aby działać sprawnie i efektywnie, partnerstwo powinno mieć silnego lidera. Lider reprezentuje partnerstwo i jest jego wizytówką, dlatego jego umiejętności zarządcze i talenty przywódcze, takie jak zdolność do negocjowania interesów i zawierania kompromisów, a także kompetencje kulturowe, a więc charyzma i umiejętność budowania wzajemnego zaufania, wydają się kluczowe dla prawidłowego przebiegu współpracy.

Analizując przyjęte sposoby zarządzania, należy stwierdzić, że w zdecydowanej większości partnerstw działali koordynatorzy zatrudnieni u poszczególnych partnerów. **Powszechnym podejściem było oparcie procesu zarządzania na najbardziej efektywnej i prorozwojowej formie współpracy, jaką są wspólne zespoły robocze**, złożone z przedstawicieli strony lidera i partnerów. Korzystanie ze struktury organizacyjnej lidera skutkujące tym, że koordynatorami były wyłącznie osoby zatrudnione u lidera, to jedna z najmniej rozpowszechnionych form zarządzania realizowanymi projektami.

W przebadanych partnerstwach w procesie podejmowania decyzji o wyborze zadań do wykonania dominowała metoda osiągnięcia konsensusu. Duży wpływ na podjęcie decyzji mieli lider i jego determinacja.

Prawidłowy przebieg współpracy między poszczególnymi partnerami warunkowany jest w dużym stopniu **przez przyjęty sposób podejmowania decyzji** oraz metodę wyboru zadań do realizacji.

W przebadanych partnerstwach w procesie podejmowania decyzji o wyborze zadań do wykonania dominowała metoda osiągnięcia konsensusu. Duży wpływ na podjęcie decyzji mieli lider i jego determinacja. Natomiast ustalanie zakresu zadań metodą głosowania większościowego było bardzo rzadkie.

Prorozwojowy potencjał każdej instytucji zależny jest m.in. od kapitału ludzkiego. Dlatego niezależnie od wielkości czy struktury każda organizacja potrzebuje kadry kierowniczej, która pokieruje działaniami pracowników w taki sposób, aby można było w pełni wykorzystać ich potencjał twórczy. **Stopień zaangażowania partnerów w proces zarządzania sprzyja zatem zwiększaniu się możliwości rozwojowych**, a tak-

że świadczy o ich gotowości i chęci do ponoszenia dodatkowego wysiłku w celu budowania i rozwijania długookresowych relacji.

Na podstawie udzielonych odpowiedzi można stwierdzić, że **w zarządzanie projektem angażowały się głównie wszystkie strony lub zdecydowana większość**. Jedynie niewielki procent badanych stwierdził, że zaangażowanie wszystkich członków było małe. Zaistniała sytuacja może wynikać z wielu różnych przyczyn, zarówno ze stosowania nieefektywnych narzędzi zarządzania, jak i z małej motywacji poszczególnych pracowników czy kultury organizacyjnej obowiązującej w jednostkach tworzących partnerstwo.

W zdecydowanej większości przypadków kontynuowanie współpracy partnerskiej dotyczyć będzie wdrażania już wypracowanych dokumentów planistycznych czy strategicznych, a nie tworzenia nowych dokumentów tego typu.

Na stopień zaangażowania w partnerstwo wpływ miała najczęściej istotność interesu. Wśród pozostałych czynników, które znacznie zwiększały zaangażowanie członków partnerstw i pozytywnie na nie wpływały, respondenci najczęściej wskazywali kompetencje kadry urzędniczej, aktywność władz lokalnych oraz wcześniejsze doświadczenia we współpracy.

W zdecydowanej większości przypadków **władze jednostek samorządowych (członkowie partnerstw) interesowały się przebiegiem realizowanych projektów na bieżąco**. Warto to podkreślić, ponieważ brak zaangażowania przełożonych rodzi poczucie braku wsparcia i znacząco obniża morale pracowników, a także minimalizuje szansę na kontynuację lub ponowne podjęcie współpracy w przyszłości.

Etap 3. Plany na przyszłość

Trwałość partnerstwa może zostać zapewniona poprzez podjęcie szeregu działań – z jednej strony przez **procesy komunikacyjne** mające na celu transmisję wiedzy oraz budowanie przekonania o stałym i poważnym zaangażowaniu członków we współpracę, z drugiej – przez **działania angażująco-motywacyjne** podkreślające jej sens i akcentujące odczuwalne korzyści z niej płynące.

Zebrane w toku badań dane świadczą o tym, że **perspektywy kontynuacji współpracy w zespołach projektowych rysują się optymistycznie**. Marginalny odsetek ankietowanych deklaruje brak zainteresowania kontynuacją współpracy. Ponad połowa twierdzi, że ma już sprecyzowane plany w zakresie jej kontynuacji, a ⅓ jest chętna, ale konkretnych planów jeszcze nie przygotowała. **Nieco gorzej wygląda sytuacja w zakresie planów poszerzenia składów zespołów projektowych o nowych partnerów.** Aż połowa badanych nie potrafi stwierdzić, czy będzie to możliwe, i deklaruje, że decyzję uzależnia od czynników wewnętrznych i zewnętrznych (np. dostępności środków). **Podobny rozkład opinii jest widoczny w odniesieniu do pytania o poszerzenie zakresu współpracy o nowe pola.** Także w tym przypadku znacząca liczba respondentów wybrała opcję „nie wiem". Zarówno w pierwszym, jak i drugim przypadku zaistniała sytuacja nie jest jednak zła, odpowiedzi badanych oznaczają bowiem tylko tyle, że może być dynamiczna. **W zdecydowanej większości przypadków kontynuowanie współpracy partnerskiej dotyczyć będzie wdrażania już wypracowanych dokumentów planistycznych czy strategicznych**, a nie tworzenia nowych dokumentów tego typu.

Etap 4. Analiza korzyści oraz kluczowych barier

Ostatni etap badania stanowiła **analiza korzyści z partnerstwa oraz kluczowych barier** ujemnie wpływających na realizację projektów oraz rozwijanie i pracę partnerstwa.

Triada korzyści, a więc pozytywnych efektów, jakie badani wiążą z partnerską współpracą, obejmuje większą niż w przypadku indywidualnej działalności skuteczność działań, możliwości pozyskania dodatkowych środków zewnętrznych oraz przekonanie, że razem można realizować większe projekty, które są niezbędne do wprowadzenia wyraźnej zmiany. W opinii badanych partnerska współpraca nie wpływa natomiast znacząco na polepszenie koordynacji lub integracji dostarczania usług publicznych, ich wyższą jakość oraz niższy koszt realizacji.

Pochylając się nad wątkiem wskazanych przez respondentów barier, należy przede wszystkim podkreślić, że mają one charakter stały i niezmienny. Ich rodzaje pokrywają się bowiem ze wskazanymi w innych opracowaniach i raportach, w których przedmiotem analizy była współpraca międzyinstytucjonalna. Problematyce barier oraz mechanizmom ich przezwyciężania szczególną uwagę poświęcili autorzy raportu *Badanie współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej w Polsce* (Herbst, Wygnański 2015). Problematyka ta została także poruszona w pracy zbiorowej pod redakcją Tomasza Potkańskiego *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego narzędziem wsparcia polskiej polityki rozwoju* (Potkański, Porawski 2016; Kaczmarek, Herbst 2016).

Ze wskazań respondentów wyłania się pewna typologia negatywnych czynników, w której **można wyróżnić ich trzy główne rodzaje**. Pierwszą grupę tworzą **bariery systemowe**, np. prawne, jak obowiązujące procedury i kryteria przetargowe. Wyznaczony zgodnie z obowiązującymi przepisami układ relacji między podmiotami mającymi w założeniu tworzyć trójkąt współpracy na rzecz lokalnego partnerstwa oraz brak sankcjonowania porozumień partnerskich jako instytucji demokracji partycypacyjnej powodują, że podejmowanie rzeczywistej, długofalowej współpracy przez potencjalnych partnerów (samorząd terytorialny, administrację publiczną, biznes, lokalne firmy prywatne i organizacje pozarządowe) jest bardzo utrudnione. Drugi zbiór to **bariery organizacyjno-komunikacyjne**, np. postawy indywidualistyczne partnerów wpływające niekorzystnie na proces wzajemnej komunikacji i współpracę. Niewypracowanie jednolitych standardów i rozwiązań organizacyjnych, w szczególności w zakresie procedur wymiany informacji, a także brak jednolitych procedur zarządzania zapewniających sprawną koordynację realizowanych działań powodują, że dostęp członków porozumień partnerskich do informacji jest utrudniony, a to przekłada się na słabą efektywność i przede wszystkim nietrwałość zawartych porozumień. Bieżący przekaz o planowanych celach i działaniach oraz osiągniętych efektach jest niezwykle istotny, pełni bowiem funkcję spoiwa między instytucjami zaangażowanymi w partnerstwo. Musi być zatem spójny i wyczerpujący. Istotny wpływ na bieżące funkcjonowanie i trwałość porozumień partnerskich ma także transmisja wiedzy i wiary w sens współpracy. Dlatego w łańcuchu wymiany informacji powinny uczestniczyć wszystkie współpracujące ze sobą instytucje, a nie wyłącznie lider i pojedyncze aktywne podmioty. Trzeci typ stanowią **bariery w zakresie kompetencji miękkich i *know-how***, np. umiejętności efektywnego planowania, kontrolowania i podziału prac, umiejętności negocjacyjne, motywacyjne i PR, a także związane z prowadzeniem działań ewaluacyjnych i monitoringu. Projekty tworzą ludzie, którzy jednocześnie stanowią obszar najwyższego ryzyka każdego przedsięwzięcia. Wysoki poziom kompetencji miękkich jest więc niezbędny, aby skutecznie zarządzać działaniami podejmowanymi wewnątrz partnerstwa oraz procesami zewnętrznymi. Ponadto umiejętności techniczne i wiedza w zakresie monitoringu i ewaluacji efektów są konieczne, aby zapobiegać wystąpieniu ryzyka w trakcie realizacji projektu i tym samym zwiększać efektywność realizacji zaplanowanych działań. Pomimo to przeprowadzone badania i analizy wyraźnie pokazują, że to właśnie ten obszar jest bardzo często niedoceniany, a wręcz się o nim zapomina.

Projekty tworzą ludzie, którzy jednocześnie stanowią obszar najwyższego ryzyka każdego przedsięwzięcia.

Obecność powyższych ograniczeń i problemów stwarza pilną i powszechną potrzebę ich niwelacji poprzez dostarczenie potencjalnym i rzeczywistym partnerom zarówno wiedzy, umiejętności, jak i konkretnych narzędzi stymulujących proces współpracy. Plan i mechanizmy wspomagające rozwój porozumień partnerskich powinny zatem objąć działania zmierzające do:

Obecność powyższych ograniczeń i problemów stwarza pilną i powszechną potrzebę ich niwelacji poprzez dostarczenie potencjalnym i rzeczywistym partnerom zarówno wiedzy, umiejętności, jak i konkretnych narzędzi stymulujących proces współpracy.

- ujednolicenia i uproszczenia przepisów oraz likwidacji nadmiernych obostrzeń przy pozyskiwaniu i rozliczaniu środków publicznych, co powinno ułatwić proces zawiązywania się porozumień partnerskich, wydłużyć ich trwanie i wesprzeć rozwój, zwiększyć absorpcję środków i doprowadzić do zwiększenia się wskaźnika realizacji innowacyjnych i nowatorskich przedsięwzięć;
- nadania podmiotowości i równouprawnienia wszystkim stronom partnerstwa oraz demokratyzacji procesów decyzyjnych, co powinno skutkować zrównoważonym podziałem odpowiedzialności oraz ograniczeniem skłonności liderów z sektora JST do dominacji;
- opracowania i wprowadzenia jednolitych standardów w zakresie procesów wzajemnej komunikacji i promocji działań między potencjalnymi i rzeczywistymi partnerami, co powinno skutkować zwiększeniem się integracji międzyinstytucjonalnej i międzysektorowej;
- podniesienia poziomu umiejętności z zakresu prowadzenia działań negocjacyjnych, motywacyjnych, PR oraz monitoringu i ewaluacji zarówno wśród potencjalnych, jak i rzeczywistych partnerów, co powinno przełożyć się na wzrost zaangażowania i identyfikacji z postawionymi celami, a także kompetencji w zakresie diagnozowania, analizowania, prognozowania i planowania na podstawie rzetelnej i pełnej informacji zarówno w odniesieniu do siebie, jak i otoczenia;
- opracowania i wdrożenia jednolitych standardów i mechanizmów w obszarze procesów i technik zarządzania, co powinno przyczynić się do zwiększenia wiedzy i kompetencji partnerów w zakresie wyboru efektywnych form współpracy oraz sposobów koordynacji i delegowania zadań;
- zwiększenia poziomu kompetencji kluczowych, np. w zakresie prowadzenia działań negocjacyjnych, włączających (*empowerment*) i upowszechniających, co powinno przełożyć się na wzmocnienie integracji wewnętrznej (między poszczególnymi stronami partnerstwa), a także zewnętrznej (zwiększenie skuteczności w zakresie pozyskiwania nowych partnerów oraz poszerzania obszarów i dziedzin współpracy).

Konkludując: na podstawie wyników badań, przedstawionych zarówno w niniejszym rozdziale, jak i przez Pracownię Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia", a także innych opracowań o charakterze naukowym i eksperckim należy zauważyć, iż pomimo szeregu pozytywnych tendencji obserwowanych w ramach procesu tworzenia się, funkcjonowania oraz trwania i rozwoju porozumień partnerskich w tym obszarze nadal zauważalnych jest wiele ograniczeń i barier, które w znacznym stopniu utrudniają, a nawet blokują współpracę międzysamorządową i międzysektorową. Dostarczone w ramach funduszy POPT i EOG 2009–2014 wsparcie, a także realizacja projektu predefiniowanego „Budowanie kompetencji..." (2016) i promocja jego efektów wy-

warły istotny pozytywny wpływ na wszystkie wymiary partnerskiej współpracy. Udzielona pomoc nie jest jednak wystarczająca. W zakresie budowania kompetencji do współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej jest jeszcze wiele do zrobienia.

Analiza przestrzenna

Wprowadzenie

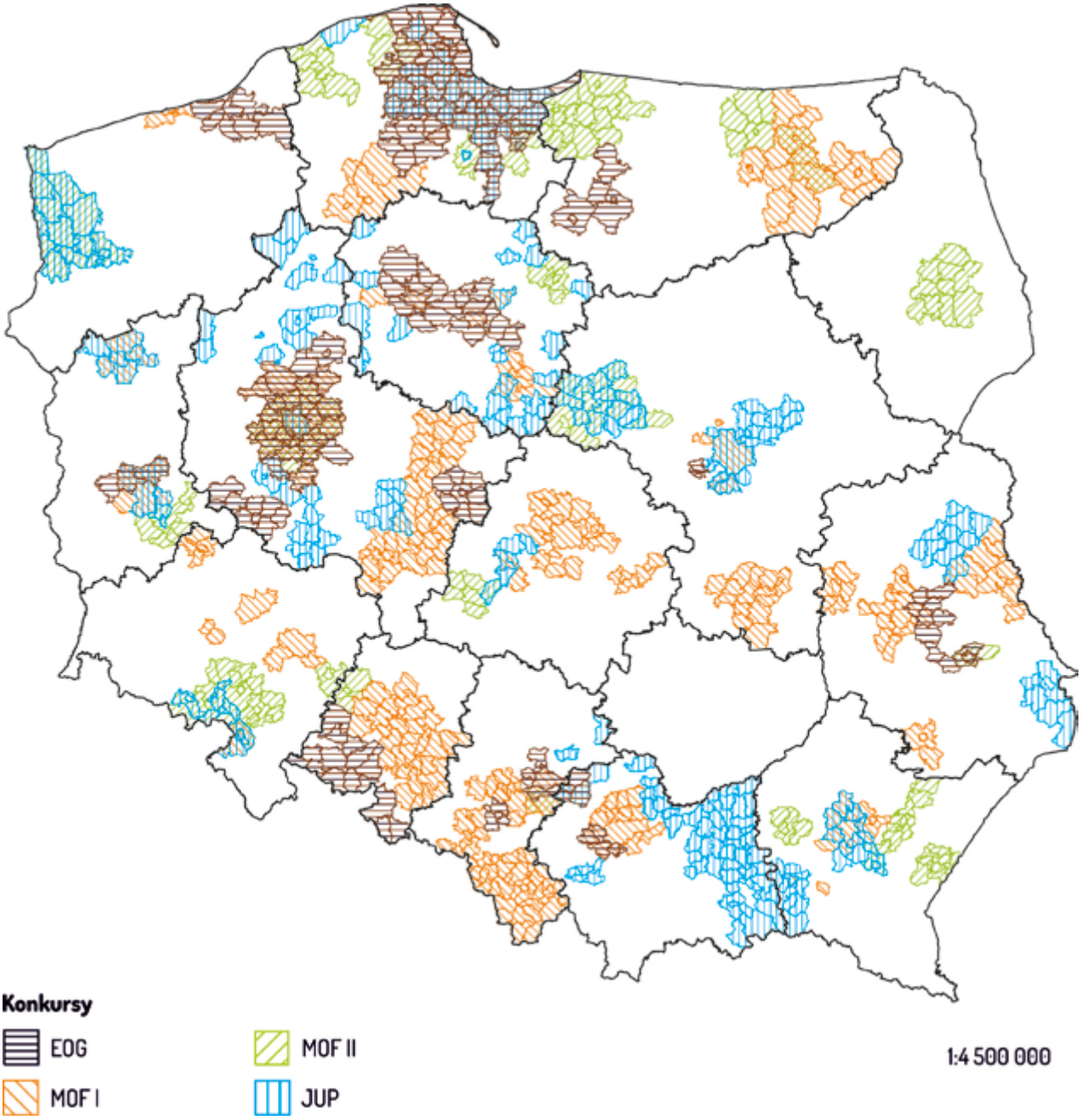
Partnerstwa zawiązywane do realizacji analizowanych projektów były tworzone na różnych zasadach w zależności od wymogów danego konkursu ogłoszonego przez ministerstwo w latach 2012–2013. Możliwość zgłoszenia wniosku projektowego miały wyłącznie JST (gminy, powiaty, województwa), przy czym wnioski mogły być składane również przez związki, stowarzyszenia czy porozumienia JST. Kluczowym wymogiem warunkującym przystąpienie do wymienionych konkursów było nawiązanie współpracy z minimum dwiema innymi JST lub przedstawicielami organizacji pozarządowych i sektora prywatnego. Dodatkowo w konkursie finansowanym z funduszy norweskich i EOG istniał wymóg, aby przynajmniej jeden partner miał status gminy miejskiej lub miejsko-wiejskiej. Z kolei bardzo ważny w konkursie MOF I i II był przyświecający mu cel główny. Jego osiągnięcie pozwalało na stworzenie warunków do działań oddolnych (na poziomie JST) umożliwiających określenie, weryfikację oraz potwierdzenie delimitacji obszarów funkcjonalnych zaproponowanych w dokumentach planistycznych takich jak np. plan zagospodarowania przestrzennego województwa. Zawiązanie partnerstw miało również służyć zastosowaniu zintegrowanego podejścia do rozwiązywania lokalnych problemów oraz pomóc w ulepszeniu i ujednoliceniu planowania przestrzennego w MOF-ach.

Przestrzenny rozkład partnerstw

Tematyka danego projektu odgrywała dość znaczną rolę w procesie budowania partnerstw, ponieważ w ramach jednego MOF-u występowały JST o różnorodnych potrzebach, np. z zakresu ochrony środowiska, transportu, gospodarki wodno-ściekowej czy rekreacji. Jednolitych partnerstw, czyli takich, w których działaniami obejmowano MOF zgodnie z wytycznymi ministerstwa opracowanymi na podstawie ekspertyzy profesora Przemysława Śleszyńskiego (2012), było znacznie mniej. Mimo to dominowały projekty realizowane z możliwie dużą liczbą partnerów. W niniejszej analizie największy nacisk położono na projekty realizowane przez JST wchodzące w skład MOF-ów ośrodków wojewódzkich (w tym metropolitalnych), ponieważ ich delimitacja jest jednoznaczna (obliczone wskaźniki, prezentacja na mapie). Co więcej, występuje ona jako oficjalne stanowisko Ministerstwa Rozwoju w sprawach dotyczących porządkowania polskiej przestrzeni (przynajmniej w sferze planistycznej).

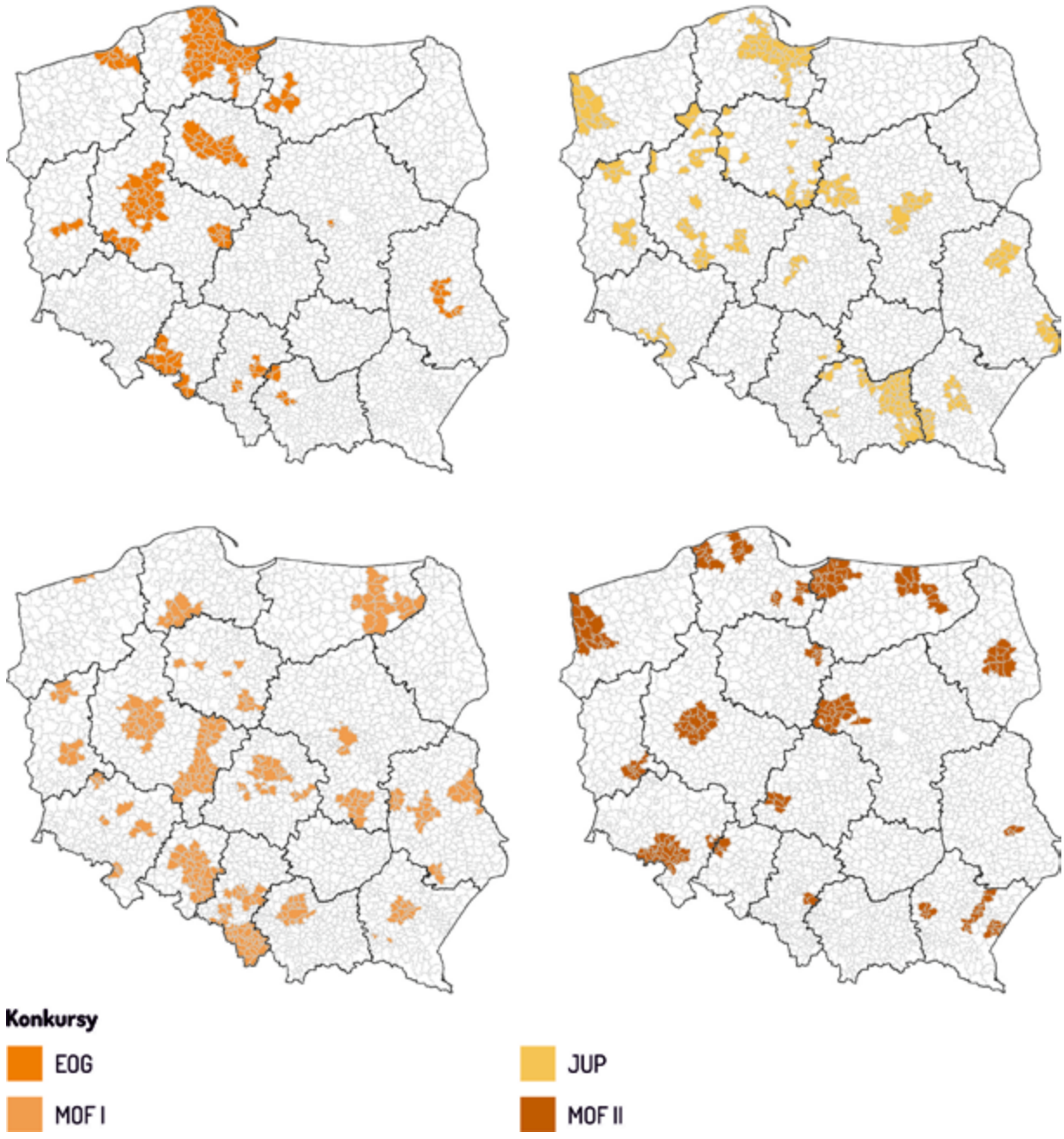
Możliwość zgłoszenia wniosku projektowego miały wyłącznie JST (gminy, powiaty, województwa), przy czym wnioski mogły być składane również przez związki, stowarzyszenia czy porozumienia JST.

Najwięcej gmin zaangażowanych w partnerstwa, uczestniczących w przynajmniej jeden z czterech konkursów, było zlokalizowanych w trzech częściach kraju (rys. 51). Pierwszy i największy pas rozciągał się przez całą południową Polskę (województwa: dolnośląskie, opolskie, śląskie, małopolskie i podkarpackie). Drugi pas rozpościerał się od Zielonej Góry przez centralną i południowo-wschodnią Wielkopolskę, Kujawy (Włocławek), Mazowsze (Płock, Warszawa), następnie Łódź, Tomaszów Mazowiecki, Radom, Lublin do granic państwa w okolicy Hrubieszowa. Trzecie i ostatnie nagromadzenie gmin biorących udział w partnerstwach wy-



Rys. 51. Gminy partnerskie zaangażowane w realizację projektów według typu konkursu (1)

stępowało w centrum województwa pomorskiego oraz na pograniczu województw pomorskiego i warmińsko-mazurskiego. Warto zwrócić uwagę, że na mapie widoczne są rozległe obszary nieobjęte żadnymi działaniami projektowymi. Był to przede wszystkim pas rozciągający się wzdłuż pogranicza województw dolnośląskiego i lubuskiego, dolnośląskiego i wielkopolskiego, opolskiego i wielkopolskiego, opolskiego i łódzkiego, śląskiego i łódzkiego, ponadto całe województwo świętokrzyskie i pogranicze podkarpacko-świętokrzyskie i podkarpacko-lubelskie. Kolejnym obszarem nieobjętym projektami było pogranicze województw: warmińsko-mazurskiego, mazowieckiego, podlaskiego i lubelskiego, a także pogranicze łódzko-mazowieckie. Warszawa ze swoim otoczeniem stanowi w tym przypadku swego rodzaju wyspę, ponieważ jednostki peryferyjne



Rys. 52. Gminy partnerskie zaangażowane w realizację projektów według typu konkursu (2)

nie otrzymały finansowania na partnerstwa. Inne obszary bez działań projektowych to trójstyk województw: zachodniopomorskiego, lubuskiego i wielkopolskiego oraz pogranicze lubuskiego i wielkopolskiego, a także województwa pomorskiego z kujawsko-pomorskim (okolice Grudziądza). Pozostałe JST stanowiły (tak jak w przypadku stolicy) wyspy lub tworzyły niewielkie archipelagi gmin partnerskich.

W każdym regionie statystycznym (NUTS-1) zrealizowano projekty partnerstw. Najwięcej partnerstw zawiązano w regionie północno-zachodnim (wielkopolskie, lubuskie i zachodniopomorskie) – ich liczba wyniosła 22 (tab. 3). Natomiast najmniej projektów (11) zrealizowano w regionie południowo-zachodnim (dolnośląskie i opolskie). Biorąc pod uwagę liczbę projektów przypadających na każdy milion mieszkańców danego

Tab. 3. Ogólna liczba projektów zrealizowanych oraz liczba projektów przypadająca na 1 mln mieszkańców danego regionu statystycznego (NUTS-1) i województwa (NUTS-2)

Region/województwo	Liczba projektów	Liczba projektów na 1 mln mieszkańców w regionie (województwie)
Północno-zachodni	22	3,54
Północny	20	3,43
Południowo-zachodni	11	2,81
Wschodni	17	2,53
Południowy	16	2,01
Centralny	12	1,53
Lubuskie	6	5,88
Lubelskie	9	4,19
Warmińsko-mazurskie	6	4,16
Opolskie	4	4,00
Pomorskie	9	3,91
Wielkopolskie	12	3,46
Podkarpackie	7	3,29
Małopolskie	9	2,67
Dolnośląskie	7	2,41
Kujawsko-pomorskie	5	2,39
Zachodniopomorskie	4	2,33
Łódzkie	5	2,00
Śląskie	7	1,53
Mazowieckie	7	1,31
Podlaskie	1	0,84
Świętokrzyskie	0	0,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju oraz GUS-u

regionu czy województwa, należy stwierdzić, iż pod tym względem najlepiej wypadł ponownie region północno-zachodni (3,54), a najsłabiej region centralny (1,53).

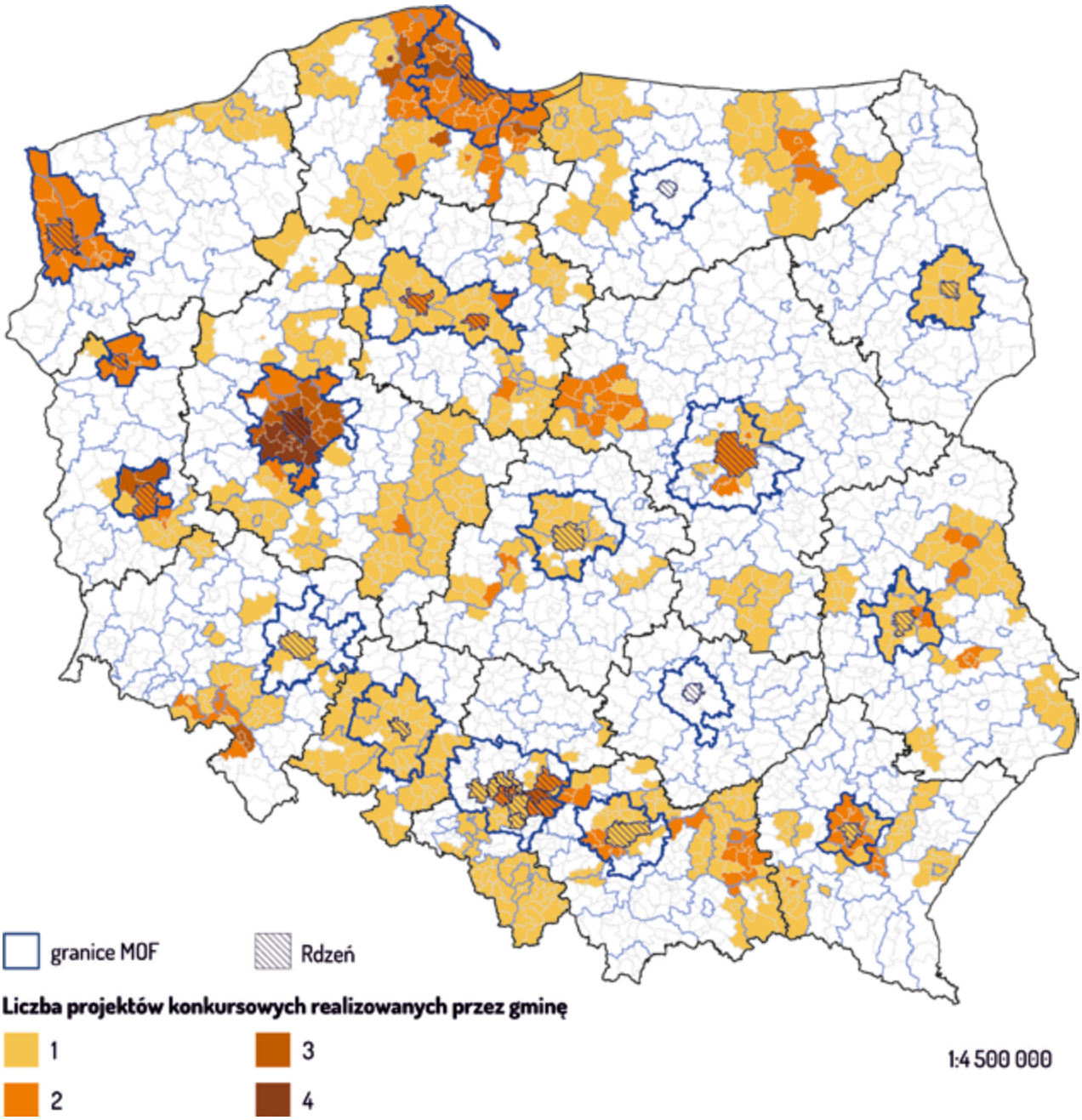
Projekty zostały zrealizowane w 15 z 16 województw. Jedynym województwem, w którym żadna jednostka samorządowa nie pozyskała funduszy na wdrożenie swoich partnerstw, było województwo świętokrzyskie. Najwięcej dofinansowanych projektów było w województwie wielkopolskim (12). Z kolei tylko jedno partnerstwo zawiązano w województwie podlaskim. Wskaźnik projektów przypadających na milion mieszkańców był najwyższy w województwie lubuskim (5,88), a najniższy (wyłączając świętokrzyskie, które nie miało żadnego partnerstwa) w województwie podlaskim (0,84). Suma wszystkich projektów w tabeli 5 (s. 134) wyniosła 98 zamiast 96, ponieważ dwa projekty partnerskie były realizowane eksterytorialnie, tzn. w gminach leżących na terenie dwóch różnych województw, dlatego policzono je podwójnie.

Współpraca gmin w obrębie MOF-ów (w tym dziesięciu metropolitalnych) układała się różnie. Zależało to przede wszystkim od liczby jednostek zaangażowanych w projekt oraz liczby zrealizowanych projektów (rys. 53). Partnerstwa tworzone przez gminy wchodzące w skład MOF-ów były raczej spójne terytorialnie.

Na terenie wszystkich dziesięciu obszarów metropolitalnych pozyskano fundusze i zrealizowano przynajmniej jeden projekt opierający się na zasadach współpracy JST (tab. 4). Najwięcej partnerstw zostało zawiązanych w obszarach metropolitalnych Katowic i Poznania – po pięć zrealizowanych projektów (rys. 53). Następny był warszawski obszar metropolitalny, gdzie zawiązano cztery partnerstwa. Zarówno w gminach zlokalizowanych w Trójmieście, jak i bydgosko-toruńskim MOF-ie wykonano po trzy projekty partnerskie. Natomiast w takich obszarach metropolitalnych, jak: krakowski, szczeciński i lubelski zrealizowano po dwa projekty. Na drugim biegunie wśród polskich metropolii były MOF-y Wrocławia oraz Łodzi, które zrealizowały po jednym projekcie partnerskim.

Pozostałe wojewódzkie obszary funkcjonalne (7) nie wykazały się już taką skutecznością jak poznański obszar metropolitalny. Należy również zauważyć, że nie wszystkim MOF-om (kielecki i olsztyński) udało się pozyskać fundusze na projekty. Liderem pozyskiwania funduszy na partnerstwa okazały się gminy zielonogórskiego MOF-u (3). MOF-om Gorzowa oraz Rzeszowa przypadły po dwa projekty. MOF-y białostocki i opolski zrealizowały po jednym projekcie partnerstwa.

Podsumowując, MOF-y ośrodków wojewódzkich przejęły 37 z puli 96 projektów rozłożonych w czterech różnych konkursach, co dało 38,5-procentowy udział. Jeśli chodzi o strukturę udziałów, to MOF-y najwięcej projektów (58,8% – 10 z 17) zrealizowały w ramach kon-



Rys. 53. Liczba partnerstw realizowanych w gminach

kursu EOG. Z kolei najmniejszy udział wynoszący 21,7% projektów (5 z 23) przypadł MOF-om ośrodków wojewódzkich w konkursie MOF II.

Biorąc pod uwagę skalę całego kraju, współpraca międzygminna wydaje się dość spójna i obszerna terytorialnie. Jednak po bardziej wnikliwej analizie można wysnuć wniosek, że samorządy praktycznie każdego MOF-u (poza białostockim i opolskim) realizowały projekty przy udziale wybranych partnerów lub grup wybranych partnerów. Mogło to wynikać z dwóch kwestii:

– dużą rolę mogły odgrywać lokalne animozje na szczeblu miejscowych władz (np. na osi Gdynia–Gdańsk);
– niekoniecznie mile widziane były bardzo rozbudowane partnerstwa, gdzie napotkano by trudności w zarządzaniu, dlatego tworzono najmniejsze moż-

Tab. 4. Struktura projektów partnerskich według konkursów realizowanych w miejskich obszarach funkcjonalnych (MOF-ach) ośrodków wojewódzkich, w tym metropolitalnych

MOF	Typ obszaru	Liczba projektów	Liczba projektów według konkursów			
			JUP	MOF I	MOF II	EOG
Górnośląski	metropolitalny	5	0	2	1	2
Poznański	metropolitalny	5	1	1	2	1
Warszawski	metropolitalny	4	2	1	0	1
Trójmiejski	metropolitalny	3	1	0	0	2
Bydgosko-toruński	metropolitalny	3	1	1	0	1
Krakowski	metropolitalny	2	0	1	0	1
Szczeciński	metropolitalny	2	1	0	1	0
Lubelski	metropolitalny	2	0	1	0	1
Łódzki	metropolitalny	1	0	1	0	0
Wrocławski	metropolitalny	1	0	1	0	0
Zielonogórski	funkcjonalny	3	1	1	0	1
Rzeszowski	funkcjonalny	2	1	1	0	0
Gorzowski	funkcjonalny	2	1	1	0	0
Białostocki	funkcjonalny	1	0	0	1	0
Opolski	funkcjonalny	1	0	1	0	0
Kielecki	funkcjonalny	0	0	0	0	0
Olsztyński	funkcjonalny	0	0	0	0	0
		37 z 96	9 z 24	13 z 32	5 z 23	10 z 17
		38,5%	37,5%	40,6%	21,7%	58,8%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju

liwe konfiguracje, aby móc sprawnie zrealizować założenia projektu.

Przykłady najmniejszych partnerstw (1 + 2 JST) zbudowanych w ramach MOF-u ośrodka wojewódzkiego:

1. Gmina miejska Chorzów + gmina miejska Ruda Śląska + gmina miejska Świętochłowice (województwo śląskie), projekt „Zintegrowane podejście do problemów obszarów funkcjonalnych na przykładzie Chorzowa, Rudy Śląskiej i Świętochłowic".
2. Gmina miejska Mysłowice + gmina miejska Sosnowiec + gmina miejska Jaworzno (województwo śląskie), projekt „Strategia rozwoju gospodarczego miast Mysłowice, Jaworzno, Sosnowiec w oparciu o posiadany potencjał terenów poprzemysłowych w odniesieniu do obszaru funkcjonalnego aglomeracji śląskiej".
3. Gmina miejsko-wiejska Czerwieńsk + gmina miejsko-wiejska Sulechów + gmina wiejska Dąbie (województwo lubuskie), projekt „Rozwój społeczno-gospodarczy Gmin Nadodrzańskich".

Przykłady najmniejszych partnerstw (1 + 2 JST) zbudowanych poza MOF-em ośrodka wojewódzkiego:

1. Gmina miejska Nowa Ruda + gmina wiejska Nowa Ruda + gmina miejsko-wiejska Radków (województwo dolnośląskie), projekt „Określenie kierunków rozwoju Partnerstwa Noworudzko-Radkowskiego poprzez zintegrowane podejście do problemów całego obszaru funkcjonalnego".
2. Gmina miejska Biłgoraj + gmina miejsko-wiejska Biłgoraj + gmina wiejska Księżpol (województwo lubelskie), projekt „Upowszechnienie podejścia funkcjonalnego w planowaniu przestrzennym po-

przez określenie granic i kierunków rozwoju obszaru funkcjonalnego miasta Biłgoraj".

3. Gmina miejska Krasnystaw + gmina wiejska Krasnystaw + gmina wiejska Siennica Różana (województwo lubelskie), projekt „Utworzenie obszaru funkcjonalnego Krasnystaw PLUS".

W większości przypadków projekty były realizowane przez gminy, które leżały w granicach MOF-ów ośrodków wojewódzkich. Jednak równie często zdarzało się, że nie wszystkie jednostki należące do danego MOF-u były zapraszane do budowania partnerstwa w ramach przygotowywanego projektu, a ściślej rzecz ujmując – w dokumentacji projektowej i prawnej (uchwały samorządowe) nie miały statusu partnera. Taka sytuacja zaistniała w ośmiu z dziesięciu obszarów metropolitalnych oraz w jednym z pięciu MOF-ów, które otrzymały środki finansowe na działania. Należy pamiętać, iż w wielu partnerstwach jako JST występowały powiat lub województwo, co bardzo utrudniało przeprowadzenie analizy przestrzennej ze względu na udział poszczególnych jednostek w projektach. Chodzi tutaj przede wszystkim o takie sytuacje, kiedy np. w projekcie partnerami były: powiat A, powiat B oraz trzy gminy niekoniecznie wchodzące w skład powiatów partnerskich, tj. A i B. Pojawiało się wtedy pytanie, w jakim stopniu zaangażowane były gminy z powiatu X oraz Y. Przykłady takich problematycznych projektów to m.in.: „Program działań dla miejskich obszarów funkcjonalnych Bydgoszczy i Torunia w nowej perspektywie finansowej 2014–2020", projekt „Studium spójności funkcjonalnej we Wrocławskim Obszarze Funkcjonalnym", a także projekt „Wyznaczenie miejskiego obszaru funkcjonalnego o charakterze transportowo-przemysłowym na terenie powiatu zduńskowolskiego i powiatu łaskiego wokół węzła drogi ekspresowej S8 Zduńska Wola Karsznice oraz magistrali kolejowej Śląsk–Porty".

Poniżej zostały wymienione gminy należące do MOF-ów (według ekspertyzy Przemysława Śleszyńskiego, 2012), ale niestety niebędące partnerami w projektach partnerskich:

1. Warszawski MOF – zwłaszcza w odniesieniu do projektu „Programowanie Rozwoju Obszaru Metropolitalnego Warszawy – PROM". JST nieposiadające statusu partnera to gminy miejskie: Józefów, Mińsk Mazowiecki, Nowy Dwór Mazowiecki, Otwock, Piastów, Sulejówek, Żyrardów; gminy miejsko-wiejskie: Błonie, Góra Kalwaria, Grodzisk Mazowiecki, Halinów, Karczew, Ożarów Mazowiecki, Radzymin, Serock, Tarczyn; gminy wiejskie: Celestynów, Czosnów, Dębe Wielkie, Jabłonna, Jaktorów, Leszno, Mińsk Mazowiecki, Nadarzyn, Nieporęt, Pomiechówek, Prażmów, Radziejowice, Raszyn, Stare Babice, Wiązowna, Wieliszew i Żabia Wola.
2. Górnośląski MOF – szczególnie w odniesieniu do projektu „Ocena kondycji ekonomicznej osób fizycznych i podmiotów gospodarczych w kontekście dynamiki rozwoju społeczno-gospodarczego miast Górnośląskiego Związku Metropolitalnego wraz z opracowaniem Programu Rozwoju Gospodarczego Metropolii »Silesia« do 2025". JST nieposiadające statusu partnera to gminy miejskie: Bieruń, Czeladź, Imielin, Knurów, Lędziny, Poręba, Pyskowice, Radzionków, Tarnowskie Góry, Wojkowice; gminy miejsko-wiejskie: Łazy, Sośnicowice; gminy wiejskie: Bobrowniki, Bojszowy, Chełm Śląski, Gierałtowice, Kobiór, Mierzęcice, Ożarowice, Pilchowice, Rudziniec, Świerklaniec i Zbrosławice.
3. Wrocławski MOF – problem zaistniał w projekcie „Studium spójności funkcjonalnej we Wrocławskim Obszarze Funkcjonalnym". JST nieposiadające statusu partnera to gmina miejska Oleśnica; gminy miejsko-wiejskie: Jelcz-Laskowice, Oborniki Śląskie, Sobótka, Trzebnica; gminy wiejskie: Czernica, Długołęka, Kobierzyce, Miękinia, Oleśnica, Wisznia Mała i Żórawina.
4. Krakowski MOF – zwłaszcza w odniesieniu do projektu „Zintegrowany system transportu publicznego w obszarze aglomeracji krakowskiej". JST nieposiadające statusu partnera to gminy miejsko-wiejskie: Dobczyce, Krzeszowice, Myślenice; gminy wiejskie: Biskupice, Gdów, Jerzmanowice-Przeginia, Kłaj i Siepraw.
5. Poznański MOF – szczególnie w odniesieniu do partnerstw projektów „Koncepcja kierunków rozwoju przestrzennego metropolii Poznań – podejście zintegrowane", „Badania powiązań funkcjonalno-przestrzennych w zakresie parkingów dla obszaru aglomeracji poznańskiej (z uwzględnieniem wpływu sąsiadujących powiatów – SPPOFAP)" oraz „Badania i opracowania planu transportowego aglomera-

cji poznańskiej". JST nieposiadające statusu partnera to gmina miejsko-wiejska Nekla oraz gminy wiejskie Kaźmierz i Łubowo.

6. Łódzki MOF – problem zaistniał w projekcie „Strategia Rozwoju Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego". JST nieposiadające statusu partnera to gminy wiejskie Brójce i Ksawerów.
7. Bydgosko-toruński MOF – przypadek ten wystąpił w partnerstwie „Program działań dla miejskich obszarów funkcjonalnych Bydgoszczy i Torunia w nowej perspektywie finansowej 2014–2020". JST, która nie otrzymała statusu partnera, to gmina miejsko-wiejska Szubin.

Bardzo ciekawymi przykładami partnerstw nawiązywanych w ramach MOF-ów były projekty realizowane bez udziału ośrodka rdzeniowego (centralnego) lub takie, do których powoływano nawet konkurencyjne partnerstwa w ramach jednego MOF-u.

8. Lubelski MOF – zwłaszcza w odniesieniu do projektu „Współpraca JST jako czynnik rozwoju Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego". JST, która nie otrzymała statusu partnera, to gmina wiejska Jabłonna.
9. Opolski MOF – problem ten zaistniał w projekcie „Zintegrowany rozwój aglomeracji opolskiej". JST, która nie otrzymała statusu partnera, to gmina wiejska Tułowice.

Bardzo ciekawymi przykładami partnerstw nawiązywanych w ramach MOF-ów były projekty realizowane bez udziału ośrodka rdzeniowego (centralnego) lub takie, do których powoływano nawet konkurencyjne partnerstwa w ramach jednego MOF-u. Przykłady zastosowania takich praktyk były widoczne w obszarach funkcjonalnych: Warszawy, Krakowa, Poznania, Gdańska, Katowic, Rzeszowa i Zielonej Góry. Obok negatywnych przykładów tworzenia struktury partnerów niezbędnych do współpracy były i te budowane ze wsparciem wielu gmin, często wykraczających poza oficjalnie wyznaczone granice MOF-u.

Poniżej zostały zaprezentowane przykłady projektów o rozbudowanej współpracy – obejmującej granice MOF-u lub obejmującej MOF i wykraczającej poza jego granice w przypadku co najmniej jednego projektu partnerskiego. Warto wyjaśnić, iż opolski MOF występuje w zestawieniu dwa razy, zarówno w tych projektach, które pominęły partnerów, jak i w tych, które rozbudowały swoje partnerstwa ponad delimitację ekspercką Śleszyńskiego (2012) (chodzi o gminę Tułowice, która nie została włączona do partnerstwa pomimo wpisania jej w delimitację MOF-u Opola).

1. Gdański MOF – projekt „INTiS. Integracja i Synergia. Strategia Rozwoju Gdańskiego Obszaru Metropolitalnego na lata 2014–2030". Dodatkowe JST włączone do współpracy to gminy miejskie: Lębork, Tczew, Łeba, Władysławowo, Jastarnia, Hel, Krynica Morska; gminy miejsko-wiejskie: Nowy Staw, Żukowo, Nowy Dwór Gdański, Pelplin, Gniew; gminy wiejskie: Trąbki Wielkie, Przywidz, Suchy Dąb, Sierakowice, Somonino, Stężyca, Chmielno, Sulęczyno, Lichnowy, Stegna, Sztutowo, Ostaszewo, Tczew, Subkowy, Gniewino, Linia, Liniewo, Karsin, Malbork, Cewice, Łęczyce, Krokowa, Luzino i Choczewo.
2. Szczeciński MOF – projekty „Strategia Rozwoju Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego sposobem na skuteczne podnoszenie jakości usług publicznych" oraz „Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. Wzmacnianie obszaru funkcjonalnego poprzez integrację systemu transportu publicznego na obszarze Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego". Dodatkowe JST włączone do współpracy to gmina miejska Stargard, gmina miejsko-wiejska Stepnica, gmina wiejska Stargard.
3. Opolski MOF – projekt „Zintegrowany rozwój aglomeracji opolskiej". Dodatkowe JST włączone do współpracy to gminy miejsko-wiejskie: Krapkowi-

ce, Zdzieszowice, Gogolin, Ozimek; gminy wiejskie: Strzeleczki, Walce, Popielów, Murów i Izbicko.

4. Białostocki MOF – projekt „Przygotowanie gmin Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego do realizowania zintegrowanych projektów, sprzyjających rozwojowi współpracy i rozwiązywania wspólnych problemów w perspektywie finansowej 2014–2020". Dodatkowa JST włączona do współpracy to gmina miejsko-wiejska Łapy.
5. Gorzowski MOF – projekty „Profesjonalizacja usług publicznych na terenie Związku Celowego Gmin MG-6 poprzez diagnozę potrzeb społecznych i doskonalenie kompetencji kadr" oraz „Promocja zintegrowanego podejścia w polityce rozwoju poprzez budowę Strategii Rozwoju Miejskiego oraz Obszaru Funkcjonalnego Gorzowa Wielkopolskiego". Dodatkowa JST włączona do współpracy to gmina wiejska Lubiszyn.
6. Rzeszowski MOF – projekt „Opracowanie dokumentów strategicznych dla Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego". Brak dodatkowych JST, ponieważ obszar realizacji projektu w całości pokrywał się z gminami należącymi do rzeszowskiego MOF-u.

Bardzo interesującym sposobem budowania partnerstwa były projekty, które realizowano eksterytorialnie. W tym przypadku chodzi o współpracę nawiązywaną przez gminy znajdujące się na pograniczu dwóch województw, powiązane ze sobą funkcjonalnie. Przykładem takiego partnerstwa był projekt „Wzmocnienie efektywnej współpracy i integracji JST w obszarze funkcjonalnym Subregionu Brzeskiego poprzez rozwój powiązań funkcjonalnych", realizowany przez gminę miejską Brzeg (lider) oraz partnerów w postaci gmin wiejskich Lubsza, Skarbimierz i Olszanka z powiatu brzeskiego (województwo opolskie) oraz gminy wiejskiej Oława leżącej w powiecie oławskim (województwo dolnośląskie) i graniczącej z gminami Lubsza i Skarbimierz.

Inne partnerstwo realizowane w sposób rozproszony wiązało się z projektem „Kompetentny urząd, zadowoleni mieszkańcy – integracja działań JST dla poprawienia dostępności, jakości i efektywności świadczenia lokalnych usług publicznych", którego liderem był Związek Powiatów Polskich (ZPP) z siedzibą w Warszawie, natomiast gminy będące partnerami były zlokalizowane w zupełnie innych częściach Polski, tj. w powiecie zawierciańskim (województwo śląskie) oraz gorlickim (województwo małopolskie).

Jeszcze innym przykładem współpracy budowanej w sposób terytorialnie nieciągły było partnerstwo na potrzeby projektu „JST czy NGO – wybór najlepszego modelu funkcjonowania kultury i oświaty". Partnerstwo było realizowane na terenie dwóch grup gmin wiejskich w województwie lubelskim. Pierwszą grupę stanowiły jednostki zlokalizowane w północnej części województwa, tj. gminy z powiatu parczewskiego: Podedwórze i Jabłoń oraz bialskiego: Rossosz, Sosnówka i Wisznice. Natomiast w skład drugiej grupy jednostek zlokalizowanych w południowo-wschodniej części województwa weszły gminy z powiatu hrubieszowskiego: Dołhobyczów, Hrubieszów, Mircze, Trzeszczany i Werbkowice.

Typologia partnerstw

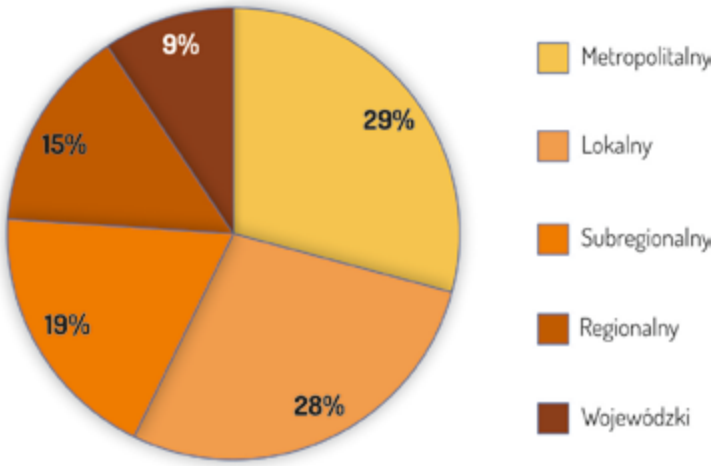
Zaproponowano typologię partnerstw realizowanych w ramach projektów zgłoszonych do konkursów ze względu na:

- rangę rdzenia MOF-u, w którym realizowane było partnerstwo (opracowane według ekspertyzy Przemysława Śleszyńskiego [2012] i *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (KPZK): metropolitalny, wojewódzki, regionalny, subregionalny, lokalny);
- liczebność partnerstwa (duże > 20 gmin, średnie 11–20 gmin, małe 0–10 gmin);
- przewagę partnerów – gmin danego typu (miejskie, miejsko-wiejskie, wiejskie, inne);
- spójność terytorialną partnerstwa (tak – zwarte, nie – posiadające eksklawy partnerskich JST i enklawy JST bez przynależności do partnerstwa oraz gminy niewłączone do partnerstwa pomimo bardzo bliskiej lokalizacji, najczęściej należące do tego samego powiatu).

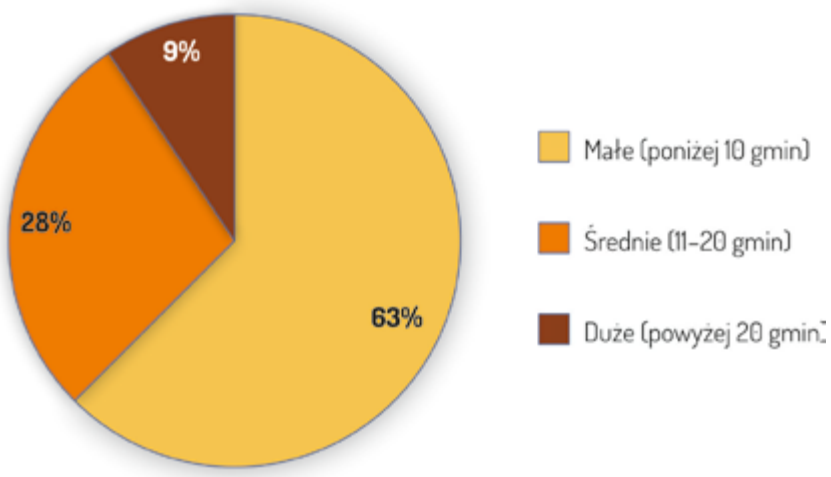
Pierwszy typ ze względu na rangę rdzenia MOF-u, w którym realizowano projekt partnerski, został zdominowany przez ośrodki metropolitalne (29,2%) i lokalne (28,1%). Następne w kolejności były ośrodki subregionalne i regionalne, które przejęły odpowiednio 18,8% oraz 14,6% wszystkich partnerstw. Najmniej wspólnych projektów zrealizowano na terenie MOF-ów ośrodków wojewódzkich (9,4%) (rys. 54).

Drugi typ zaproponowany w typologii uwzględnia zróżnicowanie wielkości (liczebności) partnerstwa. W jego ramach wyróżniono partnerstwa małe (0–10 gmin), średnie (11–20 gmin) oraz duże (> 20 gmin). Zdecydowaną większość (62,5%) stanowiły projekty partnerskie o małej liczebności. Średnie partnerstwa osiągnęły znacznie mniejszy udział (28,1%) niż małe. Natomiast partnerstwa duże, które skupiały powyżej 20 podmiotów JST, stanowiły 9,4% ogółu partnerstw (rys. 55).

Trzeci typ w przedstawionej klasyfikacji informuje o przewadze partnerów, czyli określa, jaki rodzaj gmin stanowił większość w poszczególnych partnerstwach. Wyróżniono cztery grupy dominacji: gmin miejskich, miejsko-wiejskich, wiejskich oraz innych (zaliczono tutaj partnerstwa o równym udziale wszystkich rodzajów gmin i takie, w których nie było dominującego rodzaju). Największy udział w ogólnej liczbie partnerstw (65,6%) miały te projekty, w których przeważały gminy wiejskie.



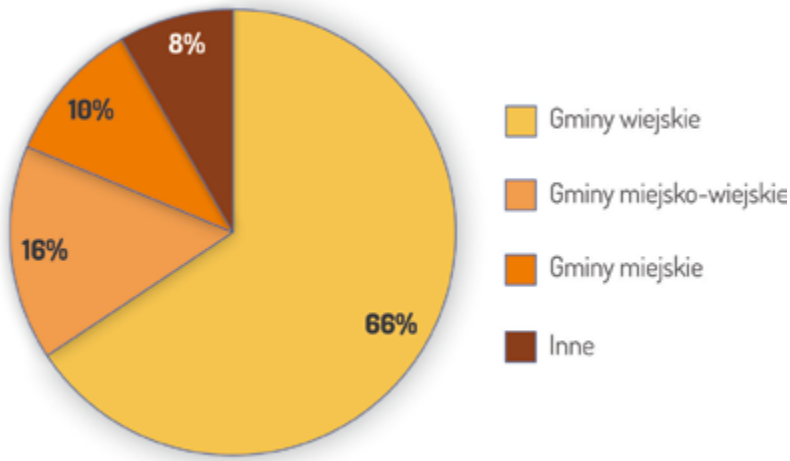
Rys. 54. Typologia partnerstw ze względu na rangę ośrodka rdzeniowego w miejskim obszarze funkcjonalnym (MOF-ie)
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju



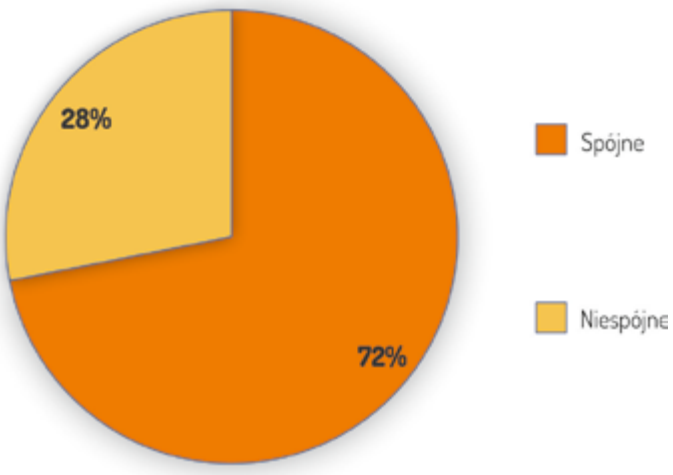
Rys. 55. Typologia partnerstw ze względu na wielkość (liczebność) partnerstwa
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju

Kolejne 15,6% partnerstw powstałych na potrzeby projektów skupiało najwięcej gmin miejsko-wiejskich. Z kolei partnerstwa z przewagą gmin miejskich miały udział wynoszący 10,4%. Najmniejszy udział (8,3%) miały te partnerstwa, w których przewagi nie miał żaden rodzaj gminy, lecz na równi współpracowały różne konfiguracje gmin lub ich liczba była jednakowa (rys. 56).

Czwarty typ uwzględniony w typologii wyróżniono ze względu na spójność terytorialną partnerstw. 71,9% partnerstw było spójnych i ciągłych terytorialnie, natomiast 28,1% nie posiadało tych cech (rys. 57). Co więcej, takie partnerstwa nawiązano w 80,0% województw, na których terenie realizowane były projekty. Najwięcej niespójnych terytorialnie partnerstw zostało zawiązanych w województwie mazowieckim, gdyż stanowiły one 71,4% ogółu partnerstw w tym województwie. Natomiast najmniej partnerstw tego typu powstało w sąsiednim województwie lubelskim – stanowiły one tylko 11,1%.



Rys. 56. Typologia partnerstw ze względu na rodzaj gminy dominujący w projekcie
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju



Rys. 57. Typologia partnerstw ze względu na spójność terytorialną
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju

Analiza produktowa

Wprowadzenie

Skłonność do współpracy międzygminnej, umożliwiająca wspólne rozwiązywanie problemów i realizację przedsięwzięć przekraczających możliwości pojedynczej gminy, wskazywana jest jako jeden z najważniejszych endogenicznych czynników rozwoju lokalnego, pozwalających sprostać wyzwaniom globalnej gospodarki konkurencyjnej (Gorzelak 2000). Podejmowanie działań, które zasięgiem wykraczają poza granice jednostek podziału administracyjnego, a co za tym idzie – dotyczą szerszych obszarów, spójnych pod względem przestrzennym, gospodarczym i społecznym oraz pełniących podobne funkcje, stanowi istotę podejścia terytorialnego do procesu rozwoju, będącego jednym z wyróżników nowego paradygmatu polityki regionalnej (tab. 5). W przypadku nowego paradygmatu rozwoju jednostkami interwencji są nie tyle jednostki administracyjne, ile różnego rodzaju jednostki (obszary) funk-

Tab. 5. Stary i nowy paradygmat rozwoju (polityki regionalnej)

Cecha	Stary paradygmat	Nowy paradygmat
Strategie	**Podejście sektorowe**	**Zintegrowane przedsięwzięcia rozwojowe**
Cele – **Konkurencyjność**	– wskazywanie wielu elementów struktury społeczno-gospodarczej jako czynników konkurencyjności, w efekcie nakładanie się różnorodnych nieskoordynowanych działań	– strategiczny kierunek polityki regionalnej (rozprzestrzenianie wzrostu) realizowany we wszystkich regionach, w tym również w najbardziej konkurencyjnych ośrodkach; – precyzyjnie określone czynniki konkurencyjności i strategicznie wybrane kierunki jej poprawiania; – wielosektorowe podejście ukierunkowane terytorialnie
Cele – **Wyrównywanie**	– duży nacisk na działania wyrównawcze, jednak efekt przeciwny do zamierzonego: pogłębianie się zróżnicowań i rozpraszanie środków	– zwiększanie spójności w wyniku zwiększania możliwości absorpcji (większy przepływ kapitału, osób, wiedzy i innowacji); – specjalne działania „wyrównawcze" dopasowane do potencjałów danych terytoriów, istotne dla całego kraju, skoncentrowane na wybranych obszarach w celu odkrywania i wykorzystywania ich potencjałów, pozwalające osiągnąć „masę krytyczną" niezbędną do dalszego rozwoju
Narzędzia	– subsydia; – pomoc publiczna	– zintegrowane instrumenty „miękkie" i „twarde"; – otoczenie biznesowe; – kapitał społeczny; – sieciowanie; – lepsza koordynacja
Wymiar terytorialny	– regiony traktowane homogenicznie, bez uwzględniania ich wewnętrznej i zewnętrznej różnorodności; – słabo uwzględniony wymiar terytorialny, prymat podejścia sektorowego (tzw. algorytm biedy)	– podejście terytorialne we wszystkich działaniach rozwojowych (dostrzeganie różnorodności, silna koordynacja i zarządzanie wielopoziomowe); – zintegrowane programy dla obszarów strategicznej interwencji przy zachowaniu integracji przestrzennej prowadzonej w ramach polityki regionalnej
Jednostki terytorialne	– jednostki administracyjne; – brak uwzględnienia relacji miasto–wieś w instrumentach polityki, obszary wiejskie postrzegane jednakowo w całym kraju	– jednostki funkcjonalne; – zróżnicowane podejście do różnych typów terytoriów; – polityka dostosowana do miejsc z uwzględnieniem zależności obszarów generujących wzrost, powiązanych funkcjonalnie i peryferyjnych
Aktorzy	– rząd; – samorząd województwa	– wszystkie szczeble administracji publicznej; – aktorzy społeczni; – przedstawiciele biznesu

Źródło: *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020* (KSRR)

cjonalne. Podejście terytorialne, poprzez zróżnicowanie zarówno celów, jak i instrumentów polityki regionalnej, zakłada dostosowanie prowadzonej polityki rozwoju do specyfiki różnych typów terytoriów. Ponadto szczególnie uwzględnia różne zależności i powiązania funkcjonalne (wewnętrzne oraz zewnętrzne względem obszarów będących przedmiotem prowadzonej polityki rozwoju).

Podejście terytorialne jest szczególnie promowane i wspierane na gruncie polityki Unii Europejskiej, czego przykładem są chociażby program LEADER (wdrażany począwszy od 1991 roku), jak również ZIT-y, po raz pierwszy wprowadzone do praktyki działań wspólnotowych w okresie programowania 2014–2020. Oba powyższe mechanizmy wsparcia rozwoju zakładają współpracę i podejmowanie wspólnych działań na podstawie zintegrowanych strategii terytorialnych.

Podejście terytorialne oraz funkcjonalne do rozwoju są mocno akcentowane również przez krajowe dokumenty strategiczne i planistyczne, określające cele i kierunki polityki regionalnej, przestrzennej i miejskiej w Polsce. Mowa tutaj przede wszystkim o *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (KPZK), *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020* (KSRR), a także *Krajowej Polityce Miejskiej 2023* (KPM). W pierwszym ze wskazanych dokumentów dokonano typologizacji MOF-ów w Polsce, jednocześnie wyróżniając i definiując MOF-y. Ponadto podzielono w nim MOF-y na obszary funkcjonalne ośrodków: wojewódzkich (w tym metropolitalnych), regionalnych, subregionalnych i lokalnych. Równocześnie we wszystkich ww. dokumentach przyjęto cele oraz odpowiadające im kierunki działań nastawione na rozwój oraz integrację MOF-ów.

W KPZK zwrócono uwagę na konieczność integracji obszarów funkcjonalnych głównych ośrodków miejskich jako jedną z dróg prowadzących do zwiększenia poziomu ich konkurencyjności w przestrzeni europejskiej. Zgodnie z zapisami cytowanego dokumentu integracji MOF-ów służyć powinny przede wszystkim działania planistyczne, a także inwestycyjne, ukierunkowane na wzmacnianie powiązań funkcjonalnych wewnątrz tych obszarów (w tym poprawę dostępności komunikacyjnej). Warto także odnotować, iż w KPZK dostrzeżono potrzebę wprowadzenia planowania dla obszarów funkcjonalnych (planowania funkcjonalnego).

W KSRR w kontekście integracji MOF-ów podkreślono m.in. potrzebę prowadzenia działań inwestycyjnych z zakresu rozbudowy infrastruktury transportowej i porządkowania przestrzeni publicznej, rozwijania oferty transportu zbiorowego oraz dążenia do optymalizacji i zwiększania spójności usług publicznych w obrębie tych obszarów.

Podejście terytorialne oraz funkcjonalne do rozwoju są mocno akcentowane również przez krajowe dokumenty strategiczne i planistyczne.

Wiele odniesień do rozwoju oraz wspierania współpracy w ramach MOF-ów odnaleźć można w KPM. Już na poziomie celu szczegółowego „miasto sprawne" podkreślono konieczność stworzenia warunków do skutecznego, efektywnego i partnerskiego zarządzania rozwojem w obszarach miejskich (zwłaszcza metropolitalnych). W dokumencie zapisano, że ważnym celem polityki miejskiej powinno być wypracowanie mechanizmów współpracy JST w ramach MOF-ów, mających w efekcie prowadzić do efektywnego planowania na tych obszarach, a także zapewnienia wysokiego poziomu jakości infrastruktury i usług publicznych.

Pomimo rozwoju różnych form współpracy międzygminnej w Polsce (w tym w formie związków międzygminnych, stowarzyszeń JST czy też partnerstw terytorialnych, takich jak np. LGD) nie wdrożono na szerszą skalę instrumentów (mechanizmów) wspierających podejmowanie oraz rozwój współpracy w ramach MOF-ów. Takimi instrumentami stały się dopiero konkursy dotacji, współfinansowane ze źródeł zewnętrznych (funduszy europejskich i EOG), ogłaszane w latach 2012–2013,

których celem było wsparcie samorządów w planowaniu współpracy oraz tworzeniu narzędzi służących jej operacjonalizacji (tab. 6).

Powyższe konkursy pod wieloma względami cechuje znaczne podobieństwo przyjętych założeń, zwłaszcza w odniesieniu do celów (wspieranie współpracy samorządów w różnych obszarach tematycznych), kategorii potencjalnych beneficjentów i typów finansowanych działań (m.in. badania i działania diagnostyczne oraz opracowanie dokumentów strategicznych i programowych dla MOF-ów). Dlatego też, niezależnie od pewnych różnic w zakresie tematycznym konkursów, w niniejszym rozdziale zostały one łącznie potraktowane jako narzędzia służące rozwojowi współpracy w ramach MOF-ów.

Cel badania

Głównym celem niniejszej części raportu jest charakterystyka kierunków (obszarów) współpracy w ramach MOF-ów w Polsce, podjętej lub też rozwiniętej dzięki projektom dofinansowanym w rozpatrywanych konkursach dotacji. Jednocześnie celem jest również charakterystyka produktów powstałych w rezultacie powyższych projektów jako narzędzi (instrumentów) służących operacjonalizacji współpracy międzygminnej (a często-

Tab. 6. Charakterystyka konkursów dotacji służących wspieraniu samorządów w zakresie planowania współpracy w obszarach funkcjonalnych

Cecha	EOG	MOF I	MOF II	JUP
Źródło finansowania	Program operacyjny „Pomoc techniczna 2007–2013”	Program operacyjny „Pomoc techniczna 2007–2013”	Program operacyjny „Pomoc techniczna 2007–2013”	Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009–2014
Główne cele	– upowszechnianie idei traktowania usług publicznych jako narzędzi polityki rozwoju; – wzmacnianie JST, by świadczyły usługi publiczne o wysokiej dostępności i jakości; – wspieranie współpracy między JST w zakresie realizacji tych usług	– upowszechnianie podejścia funkcjonalnego w planowaniu przestrzennym; – promocja zintegrowanego podejścia do problemów danego obszaru	– upowszechnianie podejścia funkcjonalnego w planowaniu przestrzennym; – promocja zintegrowanego podejścia do problemów danego obszaru	– osiągnięcie większej spójności społecznej i gospodarczej poprzez wypracowanie mechanizmów efektywnej współpracy między JST, jak również JST i przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego czy przedsiębiorcami
Wnioskodawcy	– JST; – związki, porozumienia i stowarzyszenia JST	– JST (realizujące projekt przynajmniej z dwiema innymi JST wchodzącymi w skład planowanego MOF-u); – związki i stowarzyszenia JST	– JST (realizujące projekt przynajmniej z dwiema innymi JST wchodzącymi w skład planowanego MOF-u); – związki i stowarzyszenia JST	– JST (co najmniej dwie współpracujące ze sobą JST); – stowarzyszenia JST; – związki komunalne
Zakres tematyczny	– sprofilowanie na zagadnienia związane z podnoszeniem jakości, dostępności i efektywności usług publicznych (edukacyjnych, zdrowotnych, komunikacyjnych, komunalnych, kulturalnych itp.)	– uspójnienie planowania przestrzennego; – rewitalizacja; – energooszczędne struktury przestrzenne; – spójny system inwestycyjny; – zintegrowanie systemu transportu publicznego; – zintegrowane zarządzanie zasobami przyrody; – polityka mieszkaniowa; – zatrudnienie i rynek pracy; – kształtowanie przestrzeni publicznych	– uspójnienie planowania przestrzennego; – rewitalizacja; – energooszczędne struktury przestrzenne; – spójny system inwestycyjny; – zintegrowanie systemu transportu publicznego; – zintegrowane zarządzanie zasobami przyrody; – polityka mieszkaniowa; – zatrudnienie i rynek pracy; – kształtowanie przestrzeni publicznych	– przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu; – rynek pracy; – zadania oświatowo-edukacyjne; – polityka mieszkaniowa; – kształtowanie przestrzeni publicznej; – problemy zmian demograficznych; – partycypacja społeczna; – infrastruktura transportowa

Cecha	EOG	MOF I	MOF II	JUP
Typy finansowanych działań	– badania i analizy (w tym społeczne: jakościowe i ilościowe); – ekspertyzy; – doradztwo; – szkolenia; – wymiana doświadczeń i współpraca bliźniacza pomiędzy JST; – narzędzia informatyczne ułatwiające współpracę i porównywanie wyników działań	– analizy mające na celu określenie zasięgu MOF-ów; – badania i diagnozy służące określeniu powiązań w MOF-ach; – strategie lub plany obejmujące najważniejsze działania dla rozwoju MOF-ów; – plany zagospodarowania przestrzennego i inne dokumenty strategiczne dla MOF-ów; – plany działań wynikające z diagnozy danego MOF-u; – dokumentacje projektowe; – szkolenia, wymiana doświadczeń, współpraca między JST, konsultacje społeczne	– analizy mające na celu określenie zasięgu MOF-ów; – badania i diagnozy służące określeniu powiązań w MOF-ach; – strategie lub plany obejmujące najważniejsze działania dla rozwoju MOF-ów; – plany zagospodarowania przestrzennego i inne dokumenty strategiczne dla MOF-ów; – plany działań wynikające z diagnozy danego MOF-u; – dokumentacje projektowe; – szkolenia, wymiana doświadczeń, współpraca między JST, konsultacje społeczne; – strategie ZIT	– zintegrowane strategie (ogólne i sektorowe) dla całego MOF-u; – plany operacyjne; – inne dokumenty (m.in. dokumentacje projektowe, plany rozwoju instytucjonalnego, plany komunikacji i konsultacji społecznych, analizy sektorowe i badania społeczne)
Liczba dofinansowanych projektów	24	32	23	17
Łączna wartość dotacji [mln zł]	22,5	49,6	40,5	33,5
Średnia wartość dotacji dla projektu [mln zł]	0,94	1,55	1,76	1,97

Źródło: opracowanie własne na podstawie regulaminów analizowanych konkursów dotacji

kroć także międzysektorowej) w MOF-ach. Tym samym przedmiotem poniższych analiz są projekty dofinansowane we wszystkich czterech wymienionych wcześniej konkursach dotacji. Na projekty te patrzono głównie przez pryzmat ich zakresu tematycznego, a także produktów opracowanych w efekcie ich realizacji. Jednocześnie starano się identyfikować różne typy podejść ze strony beneficjentów (liderów i partnerów) do realizacji analizowanych projektów. Ponadto poszukiwano różnych prawidłowości w odniesieniu do kierunków (obszarów) współpracy wybieranych przez poszczególne partnerstwa. W szczególności starano się odpowiedzieć na pytanie, czy zakres tematyczny badanych projektów różnicuje się w zależności od położenia MOF-ów oraz rangi ich ośrodka (miasta) rdzeniowego.

Metoda

W celu identyfikacji produktów powstałych jako wynik analizowanych projektów dokonano kwerendy stron internetowych projektów (MOF-ów), jak również stron internetowych i BIP-ów liderów (wnioskodawców) oraz ich partnerów projektowych. Strony internetowe projektów oraz samorządów uczestniczących w ich realizacji były podstawowym źródłem informacji na temat opracowanych produktów, a także źródłem samych produktów, gdyż w zdecydowanej większości przypadków po zakończeniu realizacji projektu na jego stronie internetowej zamieszczano wszystkie powstałe w jego ramach produkty (głównie różnego rodzaju dokumenty). Natomiast w przypadku ich braku bądź też wygaszenia

stron internetowych projektów informacji o produktach poszukiwano w BIP-ach liderów i partnerów projektów (przegląd ogłoszeń o zamówieniach publicznych udzielanych od stycznia 2013 do czerwca 2016 roku).

Charakterystyka dofinansowanych projektów

Łącznie w ramach rozpatrywanych konkursów dofinansowano 92 projekty, z czego najwięcej w ramach drugiej edycji konkursu na działania wspierające planowanie współpracy w ramach MOF-ów (w sumie 55 projektów). W zdecydowanej większości (90 projektów) zasięg przestrzenny dofinansowanych projektów obejmował MOF-y lub partnerstwa spełniające kryteria dla takich obszarów (tj. ciągłe przestrzennie układy terytorialne obejmujące zwarty obszar miejski i powiązaną z nim funkcjonalnie strefę zurbanizowaną[5]). Zakres przestrzenny dwóch kolejnych projektów obejmował inny typ partnerstw terytorialnych niż MOF-y (LGD „Gościnna Wielkopolska" w Pępowie i obszar funkcjonalny Krainy Jeziora Mucharskiego). Wreszcie zasięg przestrzenny pozostałych czterech projektów obejmował innego rodzaju jednostki terytorialne – układy nieciągłe przestrzennie (gminy nieposiadające ze sobą wspólnych granic), a co za tym idzie – niespełniające kryteriów dla MOF-ów, dlatego te projekty zostały pominięte w dalszych analizach.

Wśród dofinansowanych projektów najwięcej dotyczyło MOF-ów ośrodków lokalnych (31 projektów) oraz wojewódzkich (łącznie 29 projektów, w tym 21 realizowanych na terenie partnerstw skupionych wokół ośrodków metropolitalnych). Najwięcej projektów przypada na obszar województwa wielkopolskiego (11), zaś najmniej na obszar województwa podlaskiego, gdzie dofinansowanie uzyskał tylko projekt Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego (tab. 7). Należy w tym miejscu przypomnieć, że w rozpatrywanych konkursach nie został dofinansowany żaden projekt z terenu województwa świętokrzyskiego.

Niekiedy w obrębie tego samego obszaru funkcjonalnego (lub też obszaru o podobnym zasięgu i tym samym ośrodku rdzeniowym) realizowano więcej niż jeden projekt. Głównie dotyczyło to obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich. Po cztery projekty zostały zrealizowane na terenie obszarów funkcjonalnych aglomeracji poznańskiej (projekty dofinansowane w każdym z czterech rozpatrywanych konkursów) i konurbacji górnośląskiej (przy czym jeden dotyczył Górnośląskiego Związku Metropolitalnego, natomiast trzy pozostałe – partnerstw o niepokrywających się granicach). Ponadto trzy projekty zrealizowano w MOF-ie Trójmiasta (w tym dwa przez Stowarzyszenie Gdański Obszar

Tab. 7. Liczba dofinansowanych projektów według województw i typów miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF-ów)

Województwo	Liczba projektów ogółem	Liczba projektów według kategorii MOF-ów: MOF ośrodków wojewódzkich	MOF ośrodków regionalnych	MOF ośrodków subregionalnych	MOF ośrodków lokalnych
Dolnośląskie	6	1	3	1	1
Kujawsko-pomorskie	4	2	1	0	1
Lubelskie	7	1	0	1	5
Lubuskie	6	4	0	0	2
Łódzkie	5	1	0	2	2
Małopolskie	8	1	2	0	5
Mazowieckie	7	2	3	0	2
Opolskie	4	1	0	3	0
Podkarpackie	7	2	0	4	1
Podlaskie	1	1	0	0	0
Pomorskie	9	3	1	2	3
Śląskie	7	4	2	0	1
Świętokrzyskie	0	0	0	0	0
Warmińsko-mazurskie	6	0	1	1	4
Wielkopolskie	11	4	1	2	4
Zachodniopomorskie	4	2	1	1	0
Polska	92	29	15	17	31

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników analizowanych konkursów dotacji

5 Zgodnie z definicją przyjętą w KPZK.

Metropolitalny oraz jeden, którego wnioskodawcą była Gdynia, dotyczący obszarów funkcjonalnych Doliny Logistycznej i Nadmorskiego Obszaru Usługowego NORDA). Na terenie kolejnych jedenastu MOF-ów realizowano po dwa różne projekty. Były to MOF-y sześciu ośrodków wojewódzkich (tj. Warszawy, Bydgoszczy i Torunia, Szczecina, Rzeszowa, Gorzowa Wielkopolskiego oraz Zielonej Góry), trzech regionalnych (tj. Wałbrzycha, Płocka i Tarnowa), jednego subregionalnego (Jasła) i jednego lokalnego (Olkusza). W pozostałych MOF-ach realizowano wyłącznie po jednym projekcie.

Wnioskodawcami (tj. liderami) badanych projektów w zdecydowanej większości były JST – głównie gminy (61 projektów), rzadziej natomiast powiaty (10 projektów) i województwa (2 projekty). Wnioskodawcami kolejnych 19 projektów były partnerstwa ze zinstytucjonalizowaną już wcześniej formą współpracy (tj. związki międzygminne oraz stowarzyszenia JST i jedna LGD). Patrząc na strukturę wnioskodawców, można stwierdzić, że rozpatrywane konkursy dotacji przyczyniły się – za pośrednictwem dofinansowanych projektów – nie tylko do rozwoju istniejących wcześniej inicjatyw współpracy w MOF-ach, lecz przede wszystkim do powstania nowych partnerstw obejmujących miasta i ich obszary funkcjonalne.

Badane projekty są wyraźnie zróżnicowane ze względu na ich zakres tematyczny. Szczegółowy zakres zdecydowanej większości dofinansowanych projektów obejmował co najmniej dwa różne obszary tematyczne (kilka różnych sfer rozwoju i współpracy), a najczęściej było ich kilka. Niekiedy w ramach pojedynczych projektów podejmowano nawet dziesięć i więcej różnych kierunków współpracy, czego odzwierciedleniem jest silne zróżnicowanie zakresu tematycznego produktów tych projektów (najczęściej różnych dokumentów). Jako przykład może służyć projekt wdrażany na terenie powiatu mikołowskiego („Jednolita Strategia Terytorialna = spójny obszar funkcjonalny powiatu mikołowskiego poprzez wzmocnienie mechanizmów efektywnej współpracy JST"), w efekcie którego oprócz zintegrowanej strategii rozwoju MOF-u opracowano również dziewięć podstrategii sektorowych, dotyczących obszarów: kształtowania przestrzeni publicznej, zrównoważonego transportu, ochrony środowiska naturalnego i efektywnego wykorzystania zasobów, lokalnego rynku pracy, rozwiązywania problemów demograficznych, przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wzmacniania potencjału administracji publicznej, informatyzacji oraz promocji. Kolejnym przykładem projektu o niezwykle szerokim zakresie tematycznym może być ten realizowany przez Stowarzyszenie Gdański Obszar Metropolitalny („INTiS. Integracja i Synergia. Strategia Rozwoju Gdańskiego Obszaru Metropolitalnego na lata 2014–2030"). W jego ramach sporządzono m.in. dziesięć diagnoz sektorowych odnoszących się do różnych czynników i uwarunkowań rozwoju Gdańskiego Obszaru Metropolitalnego (diagnozy poświęcone np. roli małych miast i obszarów wiejskich w rozwoju obszaru metropolitalnego, uwarunkowaniom demograficznym i osadniczym, rozwojowi zasobów ludzkich czy też przedsiębiorczości i innowacyjności).

Wnioskodawcami (tj. liderami) badanych projektów w zdecydowanej większości były JST – głównie gminy (61 projektów), rzadziej natomiast powiaty (10 projektów) i województwa (2 projekty).

W przypadku pewnej części projektów można jednakże mówić o wyraźnym sprofilowaniu ich zakresu tematycznego, tzn. ukierunkowaniu wyłącznie na jedną wąską sferę rozwoju społeczno-gospodarczego, a co za tym idzie – nastawieniu na jeden ściśle określony kierunek współpracy w ramach MOF-u. Łącznie wskazać można 14 tego typu silnie sprofilowanych projektów.

Wypada odnotować, że sprofilowanie projektów wyłącznie na jeden wąski obszar tematyczny (kierunek współpracy) znacznie częściej dotyczyło MOF-ów ośrodków wojewódzkich niż obszarów funkcjonalnych

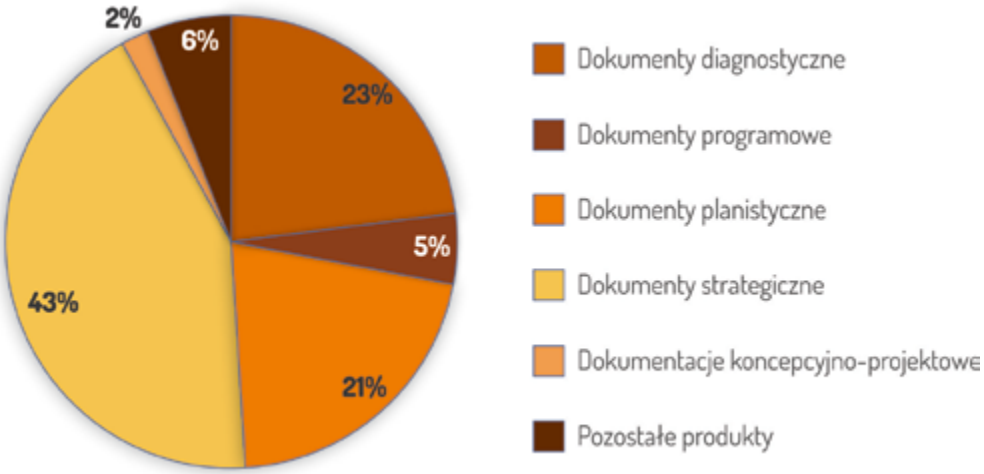
pozostałych kategorii ośrodków miejskich. Na 14 projektów o wyraźnym sprofilowaniu tematycznym aż 10 stanowiły inicjatywy podejmowane w obszarach funkcjonalnych największych polskich miast (tj. konurbacji górnośląskiej, Krakowa, Poznania, Szczecina, Bydgoszczy oraz Torunia, a także Lublina). Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, iż w aglomeracji poznańskiej (metropolii Poznań) wszystkie cztery projekty dofinansowane w ramach rozpatrywanych konkursów dotacji miały wyraźnie sprofilowany charakter (przy czym trzy spośród nich zostały ukierunkowane na sferę transportu, a jeden na obszar planowania oraz zagospodarowania przestrzennego). Sprofilowany charakter miały również oba projekty wcielane w życie na terytorium MOF-u Tarnowa (ośrodek regionalny). Zakres tematyczny tych inicjatyw obejmował odpowiednio gospodarkę odpadami (projekt „Opracowanie kompleksowego planu gospodarki odpadami dla subregionu tarnowskiego"), a także ochronę przeciwpowodziową (projekt „Poprawa bezpieczeństwa przeciwpowodziowego w zlewni rzeki Biała Tarnowska"). W MOF-ach ośrodków subregionalnych nie realizowano w ogóle projektów o sprofilowanym zakresie tematycznym. Z kolei w MOF-ach ośrodków lokalnych na wybór tylko jednego kierunku (obszaru) współpracy w ramach dofinansowanych projektów zdecydowały się wyłącznie partnerstwa skupione wokół Olkusza i Szadka.

Tematyka projektów o wyraźnie sprofilowanym charakterze najczęściej dotyczyła sfery transportu (ze szczególnym uwzględnieniem zrównoważonego rozwoju transportu publicznego). Poza wspomnianą wcześniej aglomeracją poznańską (trzy różne projekty nastawione na rozwój transportu, w ramach których opracowano plan transportowy oraz spójną politykę transportową dla aglomeracji, a także *master plan* dla Poznańskiej Kolei Metropolitalnej) projekty ukierunkowane wyłącznie na sferę transportu wdrażane były również w MOF-ach Krakowa, Szczecina, Lublina oraz Bydgoszczy i Torunia. Następne dwa projekty o silnie sprofilowanym zakresie współpracy zostały poświęcone sferze gospodarki odpadami (MOF-y Tarnowa i Szadka), a kolejne dwa – problematyce ochrony przeciwpowodziowej (MOF-y Tarnowa i Olkusza). Pozostałe trzy projekty o wyraźnie sprofilowanym charakterze dotyczyły odpowiednio: rozwoju gospodarczego (Górnośląski Związek Metropolitalny), planowania przestrzennego (aglomeracja poznańska), a także zagospodarowania terenów poprzemysłowych (MOF-y Mysłowic, Jaworzna i Sosnowca).

Rozpatrywane projekty są także wyraźnie zróżnicowane pod względem liczby produktów, jakie powstały w wyniku ich realizacji. Zazwyczaj opracowywano od kilku do kilkunastu, rzadziej kilkudziesięciu pojedynczych produktów (w zależności od tego, czy w ramach danych projektów, poza produktami dla całych MOF-ów, przygotowywane były również produkty dla poszczególnych JST oraz różnego rodzaju dokumentacje projektowe i planistyczne). Najwięcej pojedynczych produktów (aż 165) powstało w efekcie realizowania programu rozwoju Subregionu Południowego Województwa Śląskiego – opracowano strategię rozwoju i strategię regionalnych inwestycji terytorialnych dla MOF-u (jeden wspólny dokument), analizy wykonalności trzech zintegrowanych projektów (dotyczących rozwoju transportu publicznego, rewitalizacji i ograniczenia niskiej emisji), jak również 161 analiz wykonalności poszczególnych przedsięwzięć wchodzących w zakres projektów zintegrowanych. Wskazać można także projekty, w wyniku których powstały wyłącznie pojedyncze produkty, jak np. projekt „Partnerstwo Dębickiego Obszaru Funkcjonalnego na rzecz zrównoważonego rozwoju", w ramach którego przygotowano tylko *Strategię rozwoju Dębicko-Ropczyckiego Obszaru Funkcjonalnego* (www.debica.pl).

Charakterystyka produktów opracowanych w ramach dofinansowanych projektów

Na podstawie kwerendy stron internetowych dofinansowanych projektów, jak również stron internetowych i BIP-ów liderów i partnerów tych projektów zidentyfikowano łącznie nieco ponad 1,4 tys. pojedynczych produktów powstałych w efekcie ich realizacji. Wśród nich dominujący udział mają różne dokumenty oraz dokumentacje, zwłaszcza dokumentacje koncepcyjno-projektowe planowanych inwestycji (rys. 58). Produkty te w zdecydowanej większości przypadków były przygotowywane przez wyspecjalizowane firmy doradcze i konsultingowe, rzadziej natomiast przez jednostki naukowe (szkoły wyższe i instytuty badawcze) czy też poje-



Rys. 58. Struktura produktów powstałych w ramach dofinansowanych projektów ze względu na ich rodzaj (charakter)
Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy rodzajowej opracowanych produktów

dynczych ekspertów. Sporadycznie niektóre produkty opracowywali sami beneficjenci (liderzy i partnerzy projektów). Przykładem dokument *Szczeciński Obszar Metropolitalny. Strategia rozwoju 2020* (www.szczecin.pl), który został opracowany przez Biuro Stowarzyszenia Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego.

Produkty powstałe w ramach analizowanych projektów są wyraźnie zróżnicowane ze względu na rodzaj (charakter), zasięg oddziaływania (tj. skalę przestrzenną, której dotyczą), jak również zakres tematyczny. Biorąc pod uwagę pierwszy z wymienionych wymiarów zróżnicowania (rodzaj), powstałe produkty można podzielić na następujące kategorie:

1. **Dokumenty diagnostyczne** – charakteryzujące sytuację społeczno-gospodarczą, jak również identyfikujące różnego rodzaju zjawiska i procesy właściwe dla danych MOF-ów i wchodzących w ich skład JST, a tym samym określające główne potencjały i bariery oraz potrzeby rozwojowe. Do tej grupy produktów zaliczają się różne analizy, ekspertyzy, diagnozy i raporty z badań ilościowych i jakościowych, zarówno kompleksowe (dotyczące jednocześnie wielu sfer rozwoju), jak i sektorowe (odnoszące się do pojedynczych sfer rozwoju, takich jak chociażby transport, edukacja, rynek pracy, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne). Ponadto ta kategoria obejmuje raporty i ekspertyzy służące delimitacji granic MOF-ów.
2. **Dokumenty strategiczne** – określające cele i odpowiadające im kierunki działań w odniesieniu do wielu różnych sfer rozwoju społeczno-gospodarczego. Ta grupa produktów obejmuje przede wszystkim ogólne strategie rozwoju MOF-ów oraz strategie ZIT, a także dokumenty strategiczne dla pojedynczych JST wchodzących w skład danych MOF-ów (strategie rozwoju gmin i powiatów).
3. **Dokumenty programowe** – określające cele oraz kierunki działań w odniesieniu do wąskich, najczęściej pojedynczych sfer rozwoju. Kategoria ta obejmuje różnego rodzaju strategie sektorowe (m.in. strategie rozwoju turystyki i usług publicznych), a także sprofilowane tematycznie programy rozwoju (m.in. plany zrównoważonego rozwoju transportu publicznego, programy rozwoju gospodarczego, programy rewitalizacji, programy z zakresu gospodarki komunalnej, plany gospodarki niskoemisyjnej itp.). Równocześnie do tej grupy zaliczyć należy koncepcje zagospodarowania przestrzennego MOF-ów.
4. **Dokumentacje koncepcyjno-projektowe** – wszelkie niezbędne dokumentacje stanowiące podstawę realizacji inwestycji wynikających z uprzednio przeprowadzonych diagnoz oraz opracowanych dokumentów strategicznych i programowych. Do tej kategorii produktów zaliczają się zatem różne analizy planowanych przedsięwzięć, studia wykonalności inwestycji, dokumentacje techniczne oraz projek-

towo-kosztorysowe, projekty budowlano-wykonawcze, programy funkcjonalno-użytkowe, audyty energetyczne itp.

5. **Dokumentacje planistyczne** – miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, jak również ich zmiany.

Poza ww. głównymi kategoriami produktów, powtarzających się w przypadku większej liczby MOF-ów, wskazać można również produkty charakterystyczne dla co najwyżej kilku bądź nawet dla pojedynczych MOF-ów. W pierwszej kolejności wypada zwrócić uwagę na różne **narzędzia (systemy) informatyczne**, służące z jednej strony osiąganiu celów realizowanych projektów (jak np. Elektroniczny System Ostrzegania Powodziowego dla miejscowości położonych w zlewni rzeki Biała Tarnowska), natomiast z drugiej strony – wsparciu procesu zarządzania i monitoringu zmian w MOF-ach (Geoportal Radomskiego Obszaru Funkcjonalnego, System Informacji Przestrzennej Powiatu Parczewskiego).

Elektroniczny System Ostrzegania Powodziowego (ESOP) w zlewni Białej Tarnowskiej

Opracowanie nowoczesnego Elektronicznego Systemu Ostrzegania Powodziowego dla miejscowości położonych na obszarze zlewni Białej Tarnowskiej (województwo małopolskie) stało się głównym celem projektu „Poprawa bezpieczeństwa przeciwpowodziowego w zlewni rzeki Biała Tarnowska", dofinansowanego w ramach konkursu JUP. Liderem powyższego projektu był powiat tarnowski, a w jego realizację zaangażowało się ponadto 13 gmin z obszaru powiatów: tarnowskiego, gorlickiego i nowosądeckiego. Warto odnotować, że w projekcie uczestniczyły również, jako partnerzy, Komendy Miejskie Państwowej Straży Pożarnej z Tarnowa i Nowego Sącza, a także Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej z Gorlic.

Elektroniczny System Ostrzegania Powodziowego (ESOP) jest narzędziem służącym do wspomagania procesu podejmowania wczesnych decyzji w obliczu zagrożenia powodziowego. System informuje o czasie i miejscu wystąpienia zagrożenia powodziowego oraz jego skali. Dokonuje też zautomatyzowanej analizy hydrologicznej oraz hydraulicznej sytuacji w zlewni Białej Tarnowskiej, wykorzystując w tym celu wszelkie dostępne informacje (prognozy meteorologiczne, dane z urządzeń pomiarowych zamontowanych na terenie zlewni, a także mapy zalewowe obrazujące wielkość i zasięg ewentualnych zagrożeń powodziowych na obszarze zlewni). Ostrzeżenia powodziowe są generowane z wyprzedzeniem do 48 godzin, a prognozę weryfikuje się co 6 godzin.

System dostępny jest nie tylko dla podmiotów i służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i ochronę przeciwpowodziową, ale także, za pośrednictwem strony internetowej, dla wszystkich mieszkańców miejscowości położonych w zlewni Białej Tarnowskiej. Na stronie internetowej projektu (systemu) zostały zamieszczone instrukcja korzystania z samego systemu oraz, co niezwykle istotne, instrukcja postępowania podczas zagrożenia powodziowego, opracowana na podstawie materiałów Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej i Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

Źródło: http://esop.powiat.tarnow.pl

Wśród pozostałych rodzajów (typów) produktów można wymienić również rozmaite **podręczniki (poradniki) czy też publikacje podsumowujące doświadczenia z realizacji projektów**. Na uwagę zasługuje zwłaszcza publikacja *Od diagnozy do strategii. Partycypacyjne planowanie usług publicznych w samorządach lokalnych* (2014), będąca jednym z produktów (rezultatów) projektu „Od diagnozy do strategii – model planowania rozwoju usług publicznych", który był realizowany przez Urząd Miasta Stołecznego Warszawy (Centrum Komunikacji Społecznej) w partnerstwie z Fundacją Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia" oraz siedmioma gminami sąsiadującymi ze stolicą. Powyższa publikacja to swego rodzaju poradnik dla samorządów, dotyczący partycypacyjnego diagnozowania potrzeb i planowania rozwoju usług publicznych, w którym przedstawiono narzędzia opracowane w ramach projektu.

Kolejną grupę wśród pozostałych kategorii produktów stanowią **dokumenty wytycznych bądź procedur**, służące operacjonalizacji i wdrożeniu zapisów opracowanych wcześniej dokumentów czy też konkretyzowaniu form współpracy w ramach zawiązanych partnerstw. Jako przykład można wymienić zasady wdrażania ustaleń *Koncepcji kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań* (2016) do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, jak również miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego czy zasady organizacji Poznańskiej Kolei Metropolitalnej (przyjęte przez partnerów projektu „Master plan dla Poznańskiej Kolei Metropolitalnej") oraz *Procedurę dialogu i konsultacji społecznych na terenie obszaru funkcjonalnego „Blisko Krakowa"* (2015).

Wreszcie, jak już wcześniej zasygnalizowano, można wskazać produkty zupełnie jednostkowe, charakterystyczne tylko dla pojedynczych MOF-ów. Przykładami są chociażby **jednolity system identyfikacji turystycznej** (opracowany dla obszaru funkcjonalnego miasta Kołobrzeg) czy **katalog form małej architektury turystycznej** (sporządzony dla obszaru funkcjonalnego Krainy Jeziora Mucharskiego w województwie małopolskim). Kolejnym przykładem jest **dokumentacja na potrzeby utworzenia funduszu poręczeń kredytowych i funduszu pożyczkowego**, którą opracowano w ramach projektu „Partnerstwo lokalne na rzecz rozwoju gospodarczego gmin powiatu tureckiego". Warto również odnotować, że jednym z produktów powstałych w ramach projektu „Rozwój obszaru funkcjonalnego miasta wojewódzkiego Zielona Góra" jest **ortofotomapa MOF-u** (pełne zamówienie obejmowało wykonanie zdjęć lotniczych, ortofotomapy oraz numerycznego modelu terenu całego Zielonogórskiego Obszaru Funkcjonalnego).

Kolejnym wymiarem zróżnicowania produktów (zwłaszcza różnego rodzaju dokumentów) powstałych jako efekt projektów jest skala przestrzenna, jakiej dotyczą. Zdecydowana większość badanych produktów, nie licząc dokumentacji projektowych i planistycznych (opracowywanych przede wszystkim dla określonych lokalizacji w poszczególnych gminach), zasięgiem oddziaływania obejmuje całość (lub większą część) MOF-u, dla którego były sporządzane. Niemniej jednak w rezultacie części analizowanych projektów powstawały również produkty (tj. dokumenty) dla pojedynczych JST (najczęściej dla gmin, rzadziej dla powiatów) wchodzących w skład danych MOF-ów. Niejednokrotnie były to raporty cząstkowe poświęcone określonemu zjawisku w poszczególnych gminach – na ich podstawie sporządzano następnie zbiorczy dokument diagnostyczny (raport syntetyczny) czy też opracowywano strategię lub program dla całego MOF-u. Jako przykład można wskazać projekt Górnośląskiego Związku Metropolitalnego,

Zdecydowana większość badanych produktów, nie licząc dokumentacji projektowych i planistycznych, zasięgiem oddziaływania obejmuje całość (lub większą część) MOF-u, dla którego były sporządzane.

w ramach którego przeprowadzono m.in. badanie kondycji ekonomicznej osób fizycznych i podmiotów gospodarczych. Produktami z tego badania były zarówno raport syntetyczny dla całego obszaru partnerstwa, jak i 14 raportów cząstkowych dla poszczególnych miast wchodzących w jego skład. Jednakże należy odnotować, że w ramach badanych projektów powstawały także niezależne dokumenty strategiczne oraz programowe dla poszczególnych JST. Najczęściej były to lokalne (gminne) programy rewitalizacji oraz strategie rozwoju usług publicznych w gminach i ogólne strategie rozwoju gmin. Tworzono także m.in. programy opieki nad zabytkami, programy ochrony środowiska i plany gospodarki niskoemisyjnej.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na projekt „Zintegrowane podejście do problemów obszarów funkcjonalnych na przykładzie Chorzowa, Rudy Śląskiej i Świętochłowic", w przypadku którego oprócz dokumentów dla obszaru całego partnerstwa sporządzono

też odpowiadające im dokumenty dla poszczególnych miast (programy rewitalizacji, strategie rozwiązywania problemów społecznych, programy polityki mieszkaniowej, projekty optymalizacji użytkowania budynków, programy renowacji podwórek, a także strategie rozwoju).

Wypada również zaznaczyć, że w efekcie realizacji dwóch projektów powstały produkty (dokumenty), których zasięg oddziaływania dotyczy skali sublokalnej (tj. miejscowości bądź dzielnicy). Pierwszym z nich jest wspomniany już wcześniej projekt „Od diagnozy do strategii – model planowania rozwoju usług publicznych". W jego ramach w sposób partycypacyjny opracowano założenia do strategii rozwoju usług publicznych (dokumenty diagnostyczne), a także same dokumenty strategii rozwoju usług publicznych (kulturalnych, edukacyjnych i profilaktyki zdrowotnej przez sport) m.in. dla poszczególnych dzielnic Warszawy. Drugim przypadkiem jest projekt „Razem Blisko Krakowa – zintegrowany rozwój Podkrakowskiego Obszaru Funkcjonalnego", którego wnioskodawcą (liderem) była gmina Skawina. W czasie trwania projektu rozpisano i rozstrzygnięto przetarg m.in. na opracowanie lokalnego programu rewitalizacji dla Skawiny oraz na aktualizację planów odnowy miejscowości dla 16 sołectw wchodzących w skład tejże gminy.

W dalszej części rozdziału przedmiotem analizy będą przede wszystkim produkty (dokumenty) opracowane dla całych MOF-ów jako instrumenty, przez które najpełniej wyrażają się kierunki współpracy i realizacji wspólnych działań, obrane przez poszczególne partnerstwa.

Patrząc przez pryzmat głównych kategorii produktów powstałych w ramach rozpatrywanych projektów, można wskazać w sumie aż 13 odmiennych modeli podejść do realizacji tych projektów – od podejścia najbardziej holistycznego (obejmującego opracowanie zarówno dokumentów diagnostycznych, strategicznych oraz programowych dla całych MOF-ów, jak i dokumentacji projektowych i/lub planistycznych) poprzez różne modele pośrednie aż do projektów, w wyniku których powstały jedynie pojedyncze typy (rodzaje) dokumentów (tab. 8).

Tab. 8. Modele podejść do realizacji badanych projektów ze względu na ich produkty*

Podejście do realizacji projektu ze względu na produkty	Kategorie miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF-ów)**			
	MOF ośrodków wojewódzkich	MOF ośrodków regionalnych	MOF ośrodków subregionalnych	MOF ośrodków lokalnych
Podejścia uwzględniające opracowanie dokumentacji projektowej i/lub planistycznej				
Model 1: Dokumenty diagnostyczne + strategiczne + programowe + projektowe	Bydgoszcz (MOF I), Chorzów (MOF I), Szczecin (MOF II), Dąbrowa Górnicza (EOG)	–	Chojnice (MOF I), Ełk (MOF I), Jasło (MOF I), Kędzierzyn-Koźle (MOF I), Puławy (MOF I), Nysa (EOG)	Biłgoraj (MOF I), Włodawa (MOF I), Lębork (MOF II), Nowa Sól (MOF II), Przeworsk (MOF II), Kościerzyna (EOG), Mikołów (EOG), Skawina (EOG), Turek (EOG)
Model 2: Dokumenty diagnostyczne + strategiczne + projektowe	Gorzów Wielkopolski (MOF I), Warszawa (MOF I)	Słupsk (MOF II)	Przemyśl (MOF II)	Brodnica (MOF II), Krasnystaw (MOF II)
Model 3: Dokumenty diagnostyczne + programowe + projektowe	Lublin (MOF I), Mysłowice (MOF II), Poznań (EOG), Zielona Góra (JUP)	–	–	Giżycko (MOF II), Mosina (MOF II), Olkusz (EOG)
Model 4: Dokumenty strategiczne + programowe + projektowe	Gdynia (EOG)	Rybnik (MOF I), Elbląg (MOF II), Płock (MOF II), Wałbrzych (MOF II), Koszalin (EOG)	Zduńska Wola (MOF I), Leszno (EOG)	Kętrzyn (MOF II), Malbork (MOF II), Brwinów (EOG), Czerwieńsk (EOG), Ostróda (EOG), Piaski (EOG)

Podejście do realizacji projektu ze względu na produkty	Kategorie miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF-ów)**			
	MOF ośrodków wojewódzkich	MOF ośrodków regionalnych	MOF ośrodków subregionalnych	MOF ośrodków lokalnych
Model 5: Dokumenty strategiczne + projektowe	Łódź (MOF I)	Bielsko-Biała (MOF I)	Brzeg (MOF II), Starogard Gdański (MOF II)	Nowa Ruda (MOF I), Złoczew (MOF II)
Model 6: Dokumenty programowe + projektowe	Poznań (MOF II), Toruń (EOG)	–	–	–
Model 7: Dokumenty diagnostyczne + projektowe	–	Tarnów (JUP), Wałbrzych (JUP)	–	Orzysz (MOF II)
Podejścia nieuwzględniające opracowania dokumentacji projektowej i/lub planistycznej				
Model 8: Dokumenty diagnostyczne + strategiczne + programowe	Opole (MOF I), Zielona Góra (MOF I), Gdańsk (EOG)	Radom (MOF I), Włocławek (MOF I)	Tomaszów Mazowiecki (MOF I), Kołobrzeg (MOF I), Konin (MOF I), Dzierżoniów (MOF II)	–
Model 9: Dokumenty diagnostyczne + strategiczne	Szczecin (JUP)	Kalisz (MOF I)	–	–
Model 10: Dokumenty diagnostyczne + programowe	Katowice (MOF I), Rzeszów (MOF I), Gorzów Wielkopolski (JUP), Poznań (JUP)	Legnica (MOF I), Tarnów (JUP)	Jasło (JUP)	Mucharz (JUP), Parczew (JUP), Pępowo (JUP), Pleszew (JUP), Proszowice (JUP), Szadek (JUP), Wołomin (JUP)
Model 11: Dokumenty strategiczne	–	–	Dębica (MOF II)	–
Model 12: Dokumenty programowe	Poznań (MOF I), Białystok (MOF II)	–	–	–
Model 13: Dokumenty diagnostyczne	Kraków (MOF I), Wrocław (MOF I), Gdańsk (JUP), Rzeszów (JUP)	Płock (JUP)	–	Olkusz (JUP)

* W tabeli uwzględniono wyłącznie dokumenty diagnostyczne, strategiczne i programowe dla całych MOF-ów.
** według klasyfikacji MOF-ów w KPZK
Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy rodzajowej opracowanych produktów

Każdy z analizowanych projektów w większym bądź mniejszym zakresie uwzględniał komponent diagnostyczny (działania służące identyfikacji wspólnych potrzeb czy też kierunków rozwoju). Jednakże osobne dokumenty diagnostyczne dla MOF-ów zostały opracowane w ramach 66 projektów. W pozostałych wyniki badań oraz prac diagnostycznych (np. delimitacja zasięgu MOF-u czy charakterystyka sytuacji społeczno-gospodarczej) zazwyczaj były zamieszczane w części diagnostycznej dokumentów strategicznych lub programowych.

Podstawowe cele i kierunki rozwoju MOF-ów wyznaczono w opracowanych dlań dokumentach strategicznych. Tego typu dokumenty sporządzono w ramach

57 analizowanych projektów (niemal wyłącznie tych dofinansowanych w konkursie MOF I i II oraz z programu rozwoju miast). W efekcie realizacji powyższych projektów powstało w sumie 57 ogólnych strategii rozwoju dla MOF-ów i 8 strategii (programów) ZIT. Ze względu na użyteczność większe znaczenie mają te drugie dokumenty, które stanowią podstawę realizacji projektów współfinansowanych ze środków europejskich, w formule zintegrowanych (regionalnych) inwestycji terytorialnych. Niemniej jednak na ich opracowanie mogły sobie pozwolić tylko MOF-y wskazane w RPO poszczególnych województw. W pięciu partnerstwach w Subregionie Południowym Województwa Śląskiego, a także w MOF-ach Bydgoszczy i Torunia, Gorzowa Wielkopolskiego, Kędzierzyna-Koźla i Elbląga) w ramach jednego projektu sporządzono zarówno ogólną strategię rozwoju MOF-u, jak i strategię ZIT. Poza powyższymi przypadkami w ramach jednego projektu zazwyczaj opracowywano wyłącznie jeden dokument strategiczny dla całego MOF-u, jednakże można wskazać dwa wyjątki od tej reguły. Pierwszym z nich jest projekt „Program działań dla miejskich obszarów funkcjonalnych Bydgoszczy i Torunia w nowej perspektywie finansowej 2014–2020", w wyniku którego opracowano łącznie cztery dokumenty strategiczne (tj. strategię ZIT i strategię rozwoju Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Funkcjonalnego, a także dwie odrębne strategie rozwoju dla MOF-ów Bydgoszczy i Torunia). Drugim – projekt „NORDA – Północny Biegun Wzrostu", który *de facto* dotyczył dwóch obszarów funkcjonalnych, tj. obszaru funkcjonalnego Doliny Logistycznej oraz Nadmorskiego Obszaru Usługowego NORDA. W ramach projektu przygotowano dwie osobne strategie rozwoju dla powyższych obszarów funkcjonalnych.

Dokumenty strategiczne powstałe w rezultacie analizowanych projektów zazwyczaj cechują się znacznym podobieństwem zdefiniowanych celów oraz kierunków rozwoju (niezależnie od położenia poszczególnych MOF-ów czy też rangi ich ośrodków rdzeniowych).

Dokumenty strategiczne powstałe w rezultacie analizowanych projektów zazwyczaj cechują się znacznym podobieństwem zdefiniowanych celów oraz kierunków rozwoju (niezależnie od położenia poszczególnych MOF-ów czy też rangi ich ośrodków rdzeniowych). Jednakże wypada zwrócić uwagę, że podobieństwo celów oraz kierunków rozwoju nie jest wyłącznie cechą dokumentów strategicznych opracowanych w ramach badanych projektów. W dużym stopniu dotyczy również dokumentów strategicznych sporządzanych dla poszczególnych JST, a co za tym idzie – może być uznane za pewną cechę planowania strategicznego w samorządach. Zwykle dokumenty strategiczne nie mają charakteru sprofilowanego, a przy ich opracowywaniu dąży się do identyfikacji jak najszerszego spektrum potencjalnych kierunków rozwoju.

W rezultacie 64 projektów zostały sporządzone dokumenty programowe dla całych MOF-ów. W zdecydowanej większości przypadków (nie licząc zbiorczych strategii rozwoju usług publicznych) ich zakres tematyczny dotyczy pojedynczych sfer rozwoju społeczno-gospodarczego. Choć także tutaj można wskazać pewne odstępstwa od reguły, czyli dokumenty programowe uwzględniające co najmniej dwa, zazwyczaj powiązane ze sobą obszary tematyczne (np. strategie rozwoju edukacji i rynku pracy opracowane dla obszaru funkcjonalnego Gmin Nadodrzańskich i obszaru funkcjonalnego Blisko Krakowa). Dokumenty programowe mogą być uznane za największą wartość dodaną badanych projektów w kontekście rozwoju współpracy i realizacji wspólnych działań w MOF-ach. Ponadto ze względu na swój operacyjny (wdrożeniowy) charakter konkretyzują kierunki działań w tych sferach rozwoju, które uznano za najważniejsze dla poszczególnych MOF-ów. W związku z powyższym charakterystyka kierunków współpracy

w ramach MOF-ów, zamieszczona w dalszej części niniejszego opracowania, została oparta przede wszystkim na analizie dokumentów programowych.

Jako rezultat 57 projektów (w głównej mierze dofinansowanych w ramach konkursu MOF I i II, a także z programu rozwoju miast) została sporządzona dokumentacja projektowa dla inwestycji wynikających z uprzednio opracowanych dokumentów diagnostycznych, strategicznych oraz programowych. Tego rodzaju

Dokumentacje koncepcyjno-projektowe powstałe w efekcie badanych projektów w większości dotyczą inwestycji z zakresu termomodernizacji, odnawialnych źródeł energii i szeroko rozumianego ograniczania niskiej emisji.

dokumenty można uznać za najbardziej użyteczne produkty badanych projektów z punktu widzenia gmin wchodzących w skład danych MOF-ów, ponieważ stanowią one podstawę realizacji określonych przedsięwzięć inwestycyjnych oraz niejednokrotnie ubiegania się o zewnętrzne środki finansowe (np. fundusze europejskie). Warto zauważyć, że różnego rodzaju dokumentacje techniczne były częściej opracowywane dla obszarów funkcjonalnych mniejszych ośrodków miejskich. Równocześnie w zdecydowanej większości dokumentacje techniczne sporządzano dla inwestycji w pojedynczych gminach, sporadycznie natomiast dla przedsięwzięć, które zasięgiem obejmują całość lub pewną część MOF-u. Przykładem dokumentacji dla całego MOF-u mogą być chociażby studium wykonalności dla Szczecińskiej Kolei Metropolitalnej czy program funkcjonalno-użytkowy Mazurskiej Pętli Rowerowej dla 12 gmin obszaru funkcjonalnego Krainy Wielkich Jezior Mazurskich (MOF Giżycka).

Dokumentacje koncepcyjno-projektowe powstałe w efekcie badanych projektów w większości dotyczą inwestycji z zakresu termomodernizacji, odnawialnych źródeł energii i szeroko rozumianego ograniczania niskiej emisji. Na tle pozostałych relatywnie duży udział mają również dokumentacje na przedsięwzięcia dotyczące infrastruktury drogowej (rozbudowa i modernizacja dróg powiatowych i gminnych). Ponadto sporządzane były dokumentacje techniczne m.in. dla inwestycji z zakresu: rozbudowy systemu ścieżek oraz tras rowerowych, gospodarki wodno-ściekowej, infrastruktury społecznej (w szczególności turystycznej i rekreacyjnej), tworzenia i rozwoju terenów inwestycyjnych, transportu publicznego, a także zagospodarowania przestrzeni publicznych i terenów zdegradowanych.

Dokumentacje koncepcyjno-projektowe były przygotowywane przede wszystkim w rezultacie ogłoszonych wcześniej przetargów. Niemniej w trzech MOF-ach rozpisano również konkursy na opracowanie koncepcji zagospodarowania przestrzeni publicznych. Zostały one przeprowadzone w MOF-ach: Słupska (koncepcja zagospodarowania węzła transportowego w Słupsku i koncepcja zagospodarowania bulwarów rzeki Słupi w Słupsku), Dąbrowy Górniczej (koncepcja zagospodarowania Zagłębiowskiego Parku Linearnego), a także Puław (koncepcja zagospodarowania kamieniołomu w Kazimierzu Dolnym).

Kierunki (obszary tematyczne) współpracy w ramach MOF-ów

W niniejszej części raportu analizie poddano kierunki współpracy w MOF-ach, podjęte w ramach dofinansowanych projektów. Charakterystyka kierunków współpracy powstała na podstawie analizy obszarów tematycznych realizowanych projektów na poziomie szczegółowym. W tym celu dokonano kwerendy dokumentów programowych i diagnoz sektorowych, jak również dokumentacji koncepcyjno-projektowych dotyczących całości MOF-ów. Analiza tych produktów pozwoliła na identyfikację w sumie 20 obszarów tematycznych (tab. 9), które można traktować jako kierunki współpracy oraz

Tab. 9. Szczegółowe obszary tematyczne dofinansowanych projektów

Obszar tematyczny	Liczba projektów ogółem	Liczba projektów według kategorii miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF-ów)*			
		MOF ośrodków wojewódzkich	MOF ośrodków regionalnych	MOF ośrodków subregionalnych	MOF ośrodków lokalnych
Transport (w tym transport publiczny)	57	18	11	12	16
Gospodarka komunalna, energetyka, ochrona środowiska	41	9	9	7	16
Edukacja i rozwój kapitału ludzkiego	26	5	3	7	11
Rozwój gospodarczy, innowacyjność	23	6	2	8	7
Turystyka	17	0	1	4	12
Kultura	16	4	2	3	7
Rewitalizacja i odnowa przestrzeni	15	6	3	4	2
Planowanie przestrzenne	14	5	1	5	3
Rynek pracy	14	2	3	4	5
Ochrona zdrowia	14	4	2	3	5
Aktywność społeczna i kapitał społeczny	13	1	0	5	7
Pomoc społeczna i przeciwdziałanie problemom społecznym	11	2	0	2	7
Sport i rekreacja	10	3	1	0	6
Telekomunikacja, informatyzacja i e-usługi	9	4	0	1	4
Współpraca i rozwój partnerstwa	8	3	1	0	4
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpowodziowa	7	1	1	1	4
Promocja i marketing	7	1	1	0	5
Zmiany demograficzne i polityka senioralna	4	2	0	1	1
Administracja publiczna i usługi administracyjne	4	1	0	0	3
Szkolnictwo wyższe	2	2	0	0	0

* według klasyfikacji MOF-ów w KPZK
Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy zakresu tematycznego dokumentów programowych i diagnoz sektorowych oraz dokumentacji projektowych, opracowanych dla całych MOF-ów

realizacji wspólnych działań rozwojowych. Poza nielicznymi wyjątkami obszary tematyczne dofinansowanych projektów nie wykazują wyraźnego zróżnicowania w zależności od położenia MOF-ów czy rangi ich ośrodka rdzeniowego. Równocześnie obok obszarów tematycznych wybieranych przez większą liczbę partnerstw (np. transport, gospodarka komunalna, edukacja oraz rozwój gospodarczy) można wskazać również te charakterystyczne wyłącznie dla pojedynczych MOF-ów (np. szkolnictwo wyższe).

Na poziomie szczegółowym (tj. poziomie diagnoz sektorowych, dokumentów programowych i dokumentacji koncepcyjno-projektowych dotyczących całości terytorium MOF-ów) zdecydowanie najczęściej wybieranym obszarem tematycznym w ramach realizowanych projektów był rozwój transportu (w większości przypadków ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju transportu publicznego). Jednocześnie wskazać można dwa rodzaje podejść do programowania i operacjonalizacji współpracy w sferze rozwoju transportu w MOF-ach.

Podejście całościowe uwzględnia rozwój różnych rodzajów infrastruktury transportowej oraz transportu w granicach MOF-ów. Jego efektem są studia komunikacyjne i polityka transportowa dla MOF-ów. Tego rodzaju dokumenty były w równej mierze opracowywane dla wszystkich kategorii MOF-ów. Z kolei w części MOF-ów współpraca w zakresie transportu została szczególnie ukierunkowana na kwestie rozwoju transportu publicznego. Istotne miejsce wśród instrumentów służących realizacji wspólnych działań w sferze transportu publicznego w MOF-ach zajmują plany zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, zakładające m.in. jego integrację w różnych wymiarach. Takie dokumenty były sporządzane głównie dla MOF-ów ośrodków wojewódzkich (Poznania, Szczecina, Rzeszowa, Białegostoku, Zielonej Góry i Gorzowa Wielkopolskiego) i regionalnych (Wałbrzycha), rzadziej natomiast dla MOF-ów miast subregionalnych (Puław, Chojnic, Jasła i Krosna) oraz lokalnych (Lęborka).

W kontekście integracji transportu publicznego warto zwrócić uwagę, że w efekcie projektu „Potrzeby i standardy usług publicznych w siedmiu gminach województwa lubuskiego", realizowanego przez Stowarzyszenie Lubuskie Trójmiasto w Zielonej Górze, została opracowana strategia systemu karty aglomeracyjnej. W dokumencie przedstawiono propozycje kierunków rozwoju istniejącego systemu biletu elektronicznego komunikacji miejskiej na terenie Zielonej Góry oraz sąsiadujących gmin (w zakresie poszerzenia obszaru jego funkcjonowania, zwiększenia liczby dostępnych usług, poprawy jakości technicznej czy też podniesienia poziomu bezpieczeństwa użytkowników).

W trzech MOF-ach ośrodków wojewódzkich (metropolitalnych) w ramach dofinansowanych projektów przystąpiono do sporządzenia instrumentów (dokumentów oraz dokumentacji projektowych i planistycznych) stanowiących podstawę rozwoju aglomeracyjnego transportu szynowego. Pierwszym z nich jest Szczeciński Obszar Metropolitalny, w przypadku którego opracowano obszerne i bogate w treść studium wykonalności dla Szczecińskiej Kolei Metropolitalnej. Działania ukierunkowane na rozwój aglomeracyjnego transportu szynowego podjęto także w Łódzkim Obszarze Metropolitalnym (ogłoszenie przetargu na przygotowanie studium wykonalności dla projektu „Łódzki Tramwaj Metropolitalny"). Wreszcie szczególną uwagę należy zwrócić na projekt „Master Plan dla Poznańskiej Kolei Metropolitalnej", dotyczący MOF-u aglomeracji poznańskiej, który w całości został poświęcony rozwojowi pasażerskiego transportu kolejowego na tym obszarze.

„Master Plan dla Poznańskiej Kolei Metropolitalnej"

Głównym celem projektu „Master Plan dla Poznańskiej Kolei Metropolitalnej" stało się określenie podstaw funkcjonowania połączeń kolejowych w ramach Poznańskiej Kolei Metropolitalnej. Liderem projektu jest Stowarzyszenie Metropolia Poznań (SMP), a w jego realizację włączyło się ponadto 39 innych podmiotów (partnerów), reprezentujących następujące grupy: JST (w tym województwo wielkopolskie, powiat poznański oraz 27 miast i gmin), podmioty prowadzące działalność gospodarczą w zakresie kolejnictwa (w tym przewoźnicy kolejowi), instytucje naukowe i eksperckie, jak również organizacje pozarządowe. Rozpatrywany projekt jest przykładem niezwykle kompleksowego podejścia do programowania rozwoju transportu w MOF-ach.

W pierwszym etapie wdrażania projektu została opracowana obszerna *Koncepcja Zintegrowanego Transportu Publicznego w oparciu o linie Poznańskiego Węzła Kolejowego* (2014). Dokument obejmuje m.in. analizę istniejącej infrastruktury kolejowej pod kątem możliwości uruchomienia regularnych połączeń pasażerskich wraz z określeniem zakresu niezbędnych inwestycji, analizę zapotrzebowania na tabor kolejowy dostosowany do specyfiki ruchu aglomeracyjnego oraz plan operacyjny wdrożenia opracowanej koncepcji i wariantowy rozkład jazdy. Warto zaznaczyć, że w omawianym dokumencie zamieszczono również krótką analizę wpływu funkcjonowania Poznańskiej Kolei Metropolitalnej na metropolitalny rynek pracy oraz przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu.

W rezultacie kolejnego etapu powstała koncepcja budowy funkcjonalnych węzłów

przesiadkowych Poznańskiej Kolei Metropolitalnej, służąca zwiększeniu ich dostępności i rozwojowi usług dopełniających komunikację publiczną. W opracowaniu uwzględniono łącznie 64 węzły przesiadkowe, dla których dokonano charakterystyki stanu istniejącego (wraz z dokumentacją fotograficzną), a także określono pożądany stan docelowy, wskazując zakres niezbędnych inwestycji.

W ramach trzeciego etapu przystąpiono do opracowania projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak również zmian studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wraz z koncepcją modernizacji układów drogowych na wskazanych obszarach wokół stacji i przystanków kolejowych Poznańskiej Kolei Metropolitalnej.

Wreszcie ostatni etap analizowanego projektu obejmuje przeprowadzenie inwentaryzacji obiektów stacyjnych (ze szczególnym uwzględnieniem budynków objętych ochroną konserwatorską), a także opracowanie koncepcji ich rewitalizacji wraz ze zmianą sposobu użytkowania w kierunku adaptacji do świadczenia usług komplementarnych. Docelowo inwentaryzacją zostaną objęte w sumie 33 obiekty dworcowe, zlokalizowane przy liniach Poznańskiej Kolei Metropolitalnej.

Źródło: http://www.kolej.metropoliapoznan.pl

Interesujący przykład programowania wspólnych działań w sferze transportu stanowi kolejny z projektów realizowanych na obszarze aglomeracji poznańskiej, który został sprofilowany na kwestie polityki parkingowej. W ramach projektu przeprowadzono badania zachowań oraz preferencji w zakresie parkingów na terenie aglomeracji poznańskiej oraz powiatów kościańskiego, wrzesińskiego i wągrowieckiego. Na podstawie wyników powyższych badań został opracowany dokument *Spójna Polityka Parkingowa dla Obszaru Funkcjonalnego Aglomeracji Poznańskiej* (b.d.), przedstawiający rekomendacje i określający kierunki działań dotyczących rozwoju systemu parkingowego w aglomeracji (w tym m.in. wskazujący najbardziej odpowiednie lokalizacje parkingów). Równocześnie dla wybranych lokalizacji parkingów została sporządzona dokumentacja przedinwestycyjna.

Następny z najczęściej wybieranych szczegółowych obszarów tematycznych analizowanych projektów obejmuje **gospodarkę komunalną, energetykę i ochronę środowiska**. Jest niezwykle szeroki i wskazuje kilka różnych kierunków współpracy. Podobnie jak w przypadku rozwoju transportu, także w obszarze gospodarki komunalnej można wskazać dwa podejścia do programowania oraz operacjonalizacji współpracy. W ramach projektów dofinansowanych w konkursie JUP zagadnienia dotyczące gospodarki komunalnej były zazwyczaj ujmowane całościowo (usługi komunalne traktowano zbiorczo jako przedmiot osobnych strategii albo komponent syntetycznych strategii rozwoju usług publicznych). Z kolei w rezultacie projektów dofinansowanych w pozostałych konkursach częściej powstawały dokumenty programowe sprofilowane na jedno szczegółowe zagadnienie, jak chociażby gospodarka niskoemisyjna (plany gospodarki niskoemisyjnej dla MOF-ów: Rzeszowa, Białegostoku, Wałbrzycha, Kędzierzyna-Koźla, Nowej Soli oraz Ostródy i Iławy), gospodarka odpadami (studium racjonalizacji zagospodarowania odpadów dla MOF-u Puław) i gospodarka wodno-ściekowa (np. koncepcja spójnej gospodarki wodno-ściekowej dla aglomeracji płockiej, a także studia programowo-przestrzenne gospodarki wodno-ściekowej oraz odprowadzania wód opadowych dla Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego). Dla obszarów funkcjonalnych czterech miast (tj. Płocka, Konina, Kościerzyny i Malborka) przygotowano programy z zakresu polityki energetycznej.

W MOF-ie Chorzowa, Rudy Śląskiej i Świętochłowic w szczególny sposób podjęto zagadnienia polityki mieszkaniowej. W rezultacie projektu realizowanego przez wymienione miasta opracowano analizę stanu budynków komunalnych w MOF-ie, a także sporządzono dwa zintegrowane dokumenty programowe (program polityki mieszkaniowej oraz program optymalizacji użytkowania budynków).

Relatywnie często wybieranym szczegółowym obszarem tematycznym badanych projektów był szeroko rozumiany **rozwój gospodarczy**. Niemniej ten kierunek współpracy był częściej wybierany w MOF-ach mniejszych miast (tj. ośrodków subregionalnych i lo-

kalnych). W celu operacjonalizacji współpracy w tym obszarze tematycznym najczęściej były opracowywane ogólne programy rozwoju gospodarczego bądź rozwoju przedsiębiorczości. Równocześnie w przypadku części partnerstw współpraca w zakresie wspierania rozwoju gospodarczego została nastawiona na tworzenie oraz rozwój terenów inwestycyjnych (w tym racjonalizację ich rozmieszczenia w granicach MOF-ów). Jako przykład można wskazać Rzeszowski Obszar Funkcjonalny, dla którego przygotowano koncepcję lokalizacji stref zwiększonej aktywności gospodarczej. W dokumencie wskazano kierunki rozwoju istniejących stref aktywności gospodarczej w MOF-ie, jak również zaproponowano potencjalne lokalizacje kolejnych tego typu terenów inwestycyjnych. Warto także zauważyć, że dwa partnerstwa (aglomeracja opolska i Kętrzyński Obszar Funkcjonalny) w efekcie dofinansowanych projektów doprowadziły do opracowania spójnej oferty inwestycyjnej dla całego MOF-u. Wreszcie należy odnotować, iż w rezultacie projektu realizowanego przez powiat turecki powstała dokumentacja stanowiąca podstawę do utworzenia funduszu poręczeń kredytowych i funduszu pożyczkowego dla małych i średnich przedsiębiorstw.

Fundusz poręczeń kredytowych oraz fundusz pożyczkowy w powiecie tureckim

Jednym z produktów opracowanych w rezultacie realizacji projektu „Partnerstwo lokalne na rzecz rozwoju gospodarczego gmin powiatu tureckiego" są dokumentacje na potrzeby powołania funduszu poręczeń kredytowych i funduszu pożyczkowego dla podmiotów gospodarczych (małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność na terenie województwa wielkopolskiego). Opracowanie tego typu dokumentacji stanowiło odpowiedź na problem, który zdiagnozowano na terenie partnerstwa, a mianowicie na brak instytucji wspomagających lokalne firmy w zakresie finansowania inwestycji. Dokumentacja przygotowana w ramach projektu obejmuje m.in.: ekspertyzę zasadności i uwarunkowań powołania lokalnego funduszu poręczeniowego oraz lokalnego funduszu pożyczkowego, dokumentację założycielską (w tym wzory umowy spółki), dokumentacje funduszy (na którą składają się m.in. regulaminy i wzory wniosków o udzielenie odpowiednio pożyczki bądź poręczenia kredytowego), a także dokumentację określającą wymogi ochrony danych osobowych.

Źródło: http://partnerstwolokalne.turek.pl

Szeroko rozumiany **rozwój turystyki** jako obszar tematyczny projektu, a tym samym kierunek współpracy w ramach MOF-u w zdecydowanej większości przypadków był wybierany przez partnerstwa skupione wokół mniejszych ośrodków miejskich. Na 17 MOF-ów, w których turystyka została wskazana jako sfera współpracy oraz realizacji wspólnych działań rozwojowych, aż 12 stanowiły MOF-y ośrodków lokalnych, zaś kolejne 4 – subregionalnych (Chojnic, Konina, Puław oraz Tomaszowa Mazowieckiego). Ponadto turystyka jako obszar tematyczny projektu została wybrana przez jeden MOF ośrodka regionalnego (Koszaliński Obszar Funkcjonalny). W celu operacjonalizacji współpracy w sferze turystyki najczęściej opracowywano strategie rozwoju turystyki. Powyższe dokumenty przygotowano dla MOF-ów: aglomeracji konińskiej, Tomaszowa Mazowieckiego (Doliny Rzeki Pilicy), Kętrzyna, Włodawy, Biłgoraju, Krainy Jeziora Mucharskiego oraz Mikroregionu Wielkopolskiego Parku Narodowego. W przypadku powiatu tureckiego opracowano strategię marki i produktu turystycznego, natomiast dla obszarów funkcjonalnych Blisko Krakowa i Gmin Nadodrzańskich sporządzono dokumenty o nieco szerszym zakresie tematycznym, a mianowicie zintegrowane strategie rozwoju oferty czasu wolnego. Wreszcie w rezultacie projektu Malborskiego Obszaru Funkcjonalnego powstało studium uruchomienia całorocznego produktu turystycznego.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na przykład kompleksowego podejścia do programowania wspólnych działań w sferze rozwoju turystyki, jakim jest projekt „Podniesienie jakości usług publicznych wokół zbiornika Świnna Poręba", realizowany w obszarze funkcjonalnym Krainy Jeziora Mucharskiego. W rezultacie powyższego projektu powstały, poza strategią rozwoju turysty-

ki, również inne dokumenty dotyczące tej sfery rozwoju (scenariusze rozwoju turystyki, studium zarządzania turystyką, system promocji oferty turystycznej i kulturalnej), a także katalog form małej architektury turystycznej i portal mapowy Krainy Jeziora Mucharskiego.

Kolejny szczegółowy kierunek współpracy w ramach MOF-ów to **rewitalizacja** oraz – w węższym rozumieniu – **odnowa i zagospodarowanie przestrzeni**. W przypadku siedmiu partnerstw zdecydowano o opracowaniu zintegrowanych programów (strategii) rewitalizacji dla MOF-ów. Tego rodzaju dokumenty powstały dla trzech MOF-ów ośrodków wojewódzkich (Bydgoszczy i Torunia, Rzeszowa, a także Chorzowa, Rudy Śląskiej i Świętochłowic), trzech MOF-ów ośrodków subregionalnych (aglomeracja leszczyńska, aglomeracja płocka, MOF Ziemi Dzierżoniowskiej) oraz dla jednego MOF-u ośrodka lokalnego (Krainy Wielkich Jezior Mazurskich, którego miastem rdzeniowym jest Giżycko). Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w przypadku MOF-u Chorzowa, Rudy Śląskiej i Świętochłowic w ramach dofinansowanego projektu sporządzono również inne zintegrowane dokumenty programowe, służące prowadzeniu wspólnych działań w zakresie rewitalizacji oraz odnowy i kształtowania przestrzeni miejskiej (zintegrowany program renowacji podwórek, a także zintegrowany plan zarządzania zmianami w MOF-ie). Jednocześnie został opracowany zintegrowany projekt przekształcenia kluczowych przestrzeni publicznych MOF-u (dotyczący w sumie ośmiu przestrzeni położonych w poszczególnych miastach partnerstwa), będący zbiorem zasad postępowania w celu m.in. zapewnienia wysokiej jakości przestrzeni i racjonalnego gospodarowania zasobami. Ponadto na potrzeby rewitalizacji wybranych terenów zdegradowanych zostały sporządzone niezbędne dokumentacje projektowe. Rewitalizacja oraz zagospodarowanie terenów zdegradowanych (poprzemysłowych) stały się także głównym kierunkiem współpracy podjętej przez kolejne trzy miasta konurbacji górnośląskiej, a mianowicie: Mysłowice, Jaworzno i Sosnowiec.

Rewitalizacja była też jednym z modułów (obszarów tematycznych) projektu realizowanego na terenie Radomskiego Obszaru Funkcjonalnego. W efekcie opracowano m.in. zintegrowany program inwestycji i rozwoju miejsc pracy na obszarach rewitalizowanych, którego celem – oprócz tworzenia nowych miejsc pracy w przedsiębiorstwach – jest budowa tożsamości lokalnej (stworzenie nowego wizerunku miast Radomskiego Obszaru Funkcjonalnego). Rewitalizacja i zagospodarowanie przestrzeni wyznaczyły także jeden z trzech szczegółowych kierunków współpracy w kolejnym MOF-ie ośrodka regionalnego – Subregionie Południowym Województwa Śląskiego, którego miastem rdzeniowym jest Bielsko-Biała. W ramach dofinansowanego projektu sporządzono analizę wykonalności zintegrowanego przedsięwzięcia „Rewitalizacja przestrzeni nadbrzeżnych rzek, potoków i zbiorników wodnych Subregionu Południowego", jak również analizy wykonalności 35 pojedynczych projektów wchodzących w jego zakres, które zaplanowano w formule regionalnych inwestycji terytorialnych w latach 2014–2020. Kształtowanie oraz zagospodarowanie przestrzeni publicznej wyznaczają także szczególny kierunek współpracy podjętej przez JST oraz partnerów reprezentujących sektory społeczny, gospodarczy i naukowy z terytorium Obszaru Funkcjonalnego Doliny Rzek Przemszy i Brynicy, którego głównym ośrodkiem jest Dąbrowa Górnicza (projekt utworzenia Zagłębiowskiego Parku Linearnego).

Zgodnie z zapisami KPZK jedną z głównych dróg prowadzących do integracji MOF-ów powinny być spójne działania o charakterze planistycznym.

Zgodnie z zapisami KPZK jedną z głównych dróg prowadzących do integracji MOF-ów powinny być spójne działania o charakterze planistycznym. Sfera **planowania i zagospodarowania przestrzennego** została wskazana jako szczegółowy obszar współpracy w 14 z analizowanych projektów. W tym miejscu można wskazać

dwie grupy instrumentów służących konkretyzacji czy też operacjonalizacji współpracy w tym zakresie. Pierwszą grupę stanowią instrumenty (dokumenty) o charakterze diagnostycznym, jak *Studium Uwarunkowań Rozwoju Przestrzennego Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Funkcjonalnego* (b.d.) oraz analizy polityki przestrzennej i spójności przyjętych rozwiązań planistycznych w gminach wchodzących w skład danych MOF-ów (tego typu analizy opracowano dla MOF-ów: Rzeszowa, Puław, Lęborka i Krainy Wielkich Jezior Mazurskich, którego rdzeniem jest Giżycko). Druga grupa narzędzi służących prowadzeniu wspólnych działań w obszarze planowania przestrzennego obejmuje dokumenty programowe, tj. koncepcje (plany) zagospodarowania i rozwoju przestrzennego MOF-ów. Tego rodzaju dokumenty zawierają, poza komponentem diagnostycznym, część wdrożeniową, określającą cele oraz pożądane kierunki zagospodarowania i rozwoju przestrzennego w odniesieniu do terytorium całego MOF-u. W ramach analizowanych projektów sporządzono je dla MOF-u Trójmiasta (w tym plan zagospodarowania przestrzennego dla Gdańskiego Obszaru Metropolitalnego oraz dwa programy operacyjne w zakresie rozwoju przestrzennego i gospodarowania gruntami odpowiednio dla obszaru funkcjonalnego Doliny Logistycznej i Nadmorskiego Obszaru Usługowego NORDA), aglomeracji poznańskiej, a także MOF-ów ośrodków regionalnych (Elbląg), subregionalnych (Kędzierzyn-Koźle, Krosno, Jasło, Ełk i Zduńska Wola) i lokalnych (powiat turecki).

Zintegrowane podejście do planowania rozwoju przestrzennego w Metropolii Poznań

Projekt „Koncepcja kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań – podejście zintegrowane", zrealizowany przez SMP, został w całości ukierunkowany na współpracę i wspólne działania w sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego. Głównym celem tego projektu stało się opracowanie spójnej koncepcji kierunków rozwoju przestrzennego dla obszaru całej metropolii. Działaniami w projekcie objęto łącznie 22 gminy aglomeracji poznańskiej.

W rezultacie projektu przeprowadzono delimitację Poznańskiego Obszaru Metropolitalnego, a także dokonano inwentaryzacji obowiązujących dokumentów planistycznych. Niemniej jednak głównym produktem jest *Koncepcja kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań* (2016), w której zdiagnozowano uwarunkowania i określono pożądane kierunki zagospodarowania i rozwoju przestrzennego aglomeracji poznańskiej. Równocześnie w ramach projektu przygotowano wytyczne określające zasady wdrażania zapisów opracowanej wcześniej koncepcji do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, a także miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Warto odnotować, że omawiany projekt był konkretyzacją jednego z programów strategicznych, jakie założono w dokumencie *Strategia rozwoju aglomeracji poznańskiej. Metropolia Poznań 2020* (2011) (program 1.1: Koncepcja zagospodarowania przestrzennego metropolii poznańskiej).

Źródło: http://www.planowanie.metropoliapoznan.pl

Poza obszarami tematycznymi wybieranymi w większej liczbie projektów można wskazać również kierunki współpracy charakterystyczne dla pojedynczych MOF-ów. Warto zwrócić uwagę, że cztery partnerstwa w sposób szczególny podjęły zagadnienia **przeciwdziałania problemom demograficznym i polityki senioralnej**. Zwłaszcza trzeba odnotować przykłady MOF-u powiatu mikołowskiego, dla którego opracowano osobną strategię rozwiązywania problemów demograficznych, oraz Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego, dla którego powstała diagnoza potrzeb osób starszych wraz z obszernym katalogiem form i kierunków ich wsparcia społecznego, kulturalnego i zdrowotnego.

W dwóch MOF-ach ośrodków wojewódzkich – metropolitalnych (w Szczecińskim Obszarze Metropolitalnym oraz Bydgosko-Toruńskim Obszarze Funkcjonalnym) jednym z obszarów tematycznych realizowanych projektów stał się **rozwój szkolnictwa wyższego**. Należy zwrócić uwagę przede wszystkim na Bydgosko-Toruń-

ski Obszar Funkcjonalny, dla którego został opracowany program szkolnictwa wyższego – wskazano w nim m.in. kierunki działań niezbędnych do podjęcia w celu zwiększenia efektywności kształcenia uwzględniającego potrzeby gospodarki.

Podsumowanie

Projekty dofinansowane w ramach konkursów MOF I i II są zróżnicowane pod wieloma względami, podobnie jak przygotowane w ich rezultacie produkty. Różnorodność ta wynika z wielokierunkowości celów wyznaczonych w analizowanych konkursach, a także z relatywnie szerokiego zakresu tematycznego samych projektów i rodzajów działań możliwych do sfinansowania z udzielanych dotacji. W związku z powyższym partnerstwa aplikujące w konkursach uzyskały znaczną swobodę w wyborze obszarów (kierunków tematycznych) współpracy oraz instrumentów (narzędzi) służących jej operacjonalizacji. Tym samym konkursy pozwoliły samorządom (a częstokroć również innym podmiotom) na podjęcie współpracy oraz planowanie wspólnych działań w tych sferach, które zostały przezeń uznane za najbardziej istotne z uwagi na lokalne uwarunkowania rozwojowe (m.in. w kontekście przeciwdziałania wspólnym problemom czy barierom rozwojowym). Zatem już na etapie przygotowania wniosku aplikacyjnego pojawiła się konieczność osiągnięcia konsensusu i pogodzenia interesów partnerów wchodzących w skład zawiązanych porozumień, co należy uznać za wartość dodaną konkursów.

Zróżnicowanie zakresu tematycznego dofinansowanych projektów oraz powstałych w ich wyniku produktów odzwierciedla odmienność podejścia samorządów do współpracy w ramach MOF-ów.

Istotnym pozytywnym efektem rozpatrywanych konkursów dotacji jest rozwój na szerszą skalę współpracy międzygminnej (niejednokrotnie również międzysektorowej) w MOF-ach. W zdecydowanej większości beneficjentami analizowanych projektów były nowe partnerstwa, obejmujące miasta i gminy ich otoczenia. Pozostaje mieć nadzieję, że porozumienia te zostały zawiązane nie tylko na potrzeby samych projektów (oraz wynikającej z nich możliwości dofinansowania dokumentów i dokumentacji pozwalających na ubieganie się o zewnętrzne środki finansowe), lecz także w celu prowadzenia rzeczywistej współpracy oraz rozwiązywania wspólnych problemów rozwojowych w skali całych MOF-ów.

Zróżnicowanie zakresu tematycznego dofinansowanych projektów oraz powstałych w ich wyniku produktów odzwierciedla odmienność podejścia samorządów do współpracy w ramach MOF-ów. Zakres większości projektów dotyczył co najmniej dwóch, a najczęściej kilku różnych kierunków (płaszczyzn) współpracy. Z jednej strony w analizowanych projektach przyjęto szeroki zakres tematyczny, co można uznać za wyraz całościowego podejścia do rozwoju MOF-ów. Niemniej jednak na etapie realizacji konkretnych działań zbytnie rozproszenie sił i środków finansowych (przy ich relatywnie ograniczonej skali w stosunku do zdiagnozowanych potrzeb) może nie przynieść spodziewanych rezultatów. Z drugiej strony zakres tematyczny części projektów (14), realizowanych głównie w MOF-ach ośrodków wojewódzkich, został wyraźnie sprofilowany, tj. ukierunkowany tylko na jeden obszar współpracy (najczęściej sferę transportu). Podejście to może być przejawem większej świadomości partnerów odnośnie do najważniejszych wspólnych wyzwań rozwojowych, a także wyrazem wcześniejszej hierarchizacji (priorytetyzacji) potrzeb rozwojowych.

Najczęściej w rezultacie dofinansowanych projektów powstawały różnego rodzaju dokumenty (diagnostyczne, strategiczne i programowe) oraz dokumentacje

koncepcyjno-projektowe. Dla rozwoju współpracy oraz prowadzenia wspólnych działań w MOF-ach szczególną wartość dodaną badanych projektów stanowią zwłaszcza dokumenty programowe (strategie sektorowe i sprofilowane tematycznie programy rozwojowe). Dokumenty te konkretyzują bowiem najważniejsze kierunki działań

Dla rozwoju współpracy oraz prowadzenia wspólnych działań w MOF-ach szczególną wartość dodaną badanych projektów stanowią zwłaszcza dokumenty programowe (strategie sektorowe i sprofilowane tematycznie programy rozwojowe).

w odniesieniu do tych sfer rozwoju, które zostały uznane za najbardziej istotne dla poszczególnych MOF-ów. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że w ramach analizowanych projektów obok dokumentów obejmujących zasięgiem terytorium całych MOF-ów niejednokrotnie powstawały także dokumenty dla pojedynczych gmin wchodzących w ich skład (strategie rozwoju, plany gospodarki niskoemisyjnej, programy rewitalizacji itp.). Tworzenie strategii i programów dla pojedynczych gmin w ramach projektów służących budowie oraz rozwojowi współpracy w granicach MOF-ów należy ocenić negatywnie i traktować raczej jako przejaw zaspokajania partykularnych interesów danych partnerów (zwłaszcza gdy dokumenty te stanowią podstawę do ubiegania się o środki zewnętrzne) niż działanie służące osiągnięciu wartości dodanej (efektu synergii) w skali całego partnerstwa.

Wyraźnie najliczniejszą grupę produktów powstałych w rezultacie badanych projektów stanowią dokumentacje koncepcyjno-projektowe dla planowanych inwestycji. Równocześnie należy zauważyć, że w zdecydowanej większości przypadków dokumentacje techniczne tworzono dla przedsięwzięć w pojedynczych gminach, a jedynie sporadycznie dla inwestycji obejmujących zasięgiem całość bądź część MOF-u. Wobec powyższego dokumentacje dające podstawę do podjęcia przedsięwzięć inwestycyjnych oraz niejednokrotnie ubiegania się o fundusze zewnętrzne mogą być postrzegane jako najbardziej użyteczne produkty analizowanych projektów głównie przez poszczególne gminy tworzące MOF-y.

Na poziomie szczegółowym (tj. poziomie dokumentów programowych, diagnoz sektorowych, jak również dokumentacji projektowych dotyczących całych MOF-ów) najczęściej wybieranymi kierunkami współpracy, w ramach dofinansowanych projektów, były transport (ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju zrównoważonego transportu publicznego) oraz szeroko rozumiana gospodarka komunalna, natomiast w dalszej kolejności edukacja i rozwój kapitału ludzkiego, a także rozwój gospodarczy. Poza nielicznymi wyjątkami (np. współpraca w sferze turystyki podejmowana przede wszystkim przez partnerstwa skupione wokół mniejszych miast) zakres tematyczny analizowanych projektów nie wykazuje istotnego zróżnicowania w zależności od położenia MOF-ów czy rangi ich ośrodka rdzeniowego. Z jednej strony może to świadczyć o znacznym podobieństwie potrzeb i wyzwań rozwojowych w MOF-ach w Polsce. Natomiast z drugiej – o dostosowywaniu priorytetów i kierunków działań rozwojowych do możliwości, jakie stwarzają zewnętrzne źródła finansowania (chodzi zwłaszcza o dostępność funduszy europejskich dla projektów z zakresu transportu publicznego oraz gospodarki niskoemisyjnej). Niemniej należy zgodzić się, że rozwój zrównoważonego transportu publicznego ma szczególnie istotne znaczenie dla zwiększania spójności i integralności MOF-ów. W tym kontekście trzeba przede wszystkim docenić wysiłki części partnerstw związane z podjęciem próby uspójnienia systemu planowania przestrzennego na swoim obszarze (poprzez opracowanie wspólnych koncepcji kierunków zagospodarowania przestrzennego).

Omówienie uwarunkowań prawnych współpracy międzysamorządowej[6]

Wprowadzenie

JST jako podmioty władzy publicznej mogą działać jedynie w granicach i na podstawie prawa. W konsekwencji ich swoboda w wyborze i kształtowaniu modelu współpracy z innymi JST oraz podmiotami spoza sektora samorządowego jest znacznie ograniczona w porównaniu ze swobodą, jaką dysponują w tym zakresie podmioty prawa działające w ramach sektora prywatnego.

W systemie prawa polskiego brak jest przepisu, który kompleksowo regulowałby kwestie współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej JST. Dlatego odtworzenie ram prawnych koniecznych do zawiązywania i realizacji takiej współpracy wymaga sięgnięcia do szeregu uregulowań ustawowych.

Obecnie obowiązujące przepisy prawa przewidują kilka tzw. zinstytucjonalizowanych form współpracy z udziałem JST, do których zaliczyć należy: związki JST, związki metropolitalne, porozumienia JST, stowarzyszenia z udziałem JST (w tym LGD) oraz spółki z udziałem JST. Dla pojedynczych projektów współpraca może być także zawiązywana w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). W praktyce wykształciło się ponadto kilka form współpracy opartych na cywilistycznej zasadzie swobody zawierania umów, np. konsorcja, klastry, umowy o wzajemnej współpracy i wymianie doświadczeń, jednak ich zastosowanie, ze względu na szczególny status JST, ma ograniczony przedmiotowo charakter.

Ustawodawca nie stwarza uniwersalnej formuły instytucjonalnej współpracy, która mogłaby być z sukcesem przeniesiona na grunt każdego partnerstwa z udziałem JST. Poszczególne formy współpracy, w których mogą uczestniczyć JST, różnią się między sobą m.in.:

- wyznaczonym przez ustawodawcę dopuszczalnym składem partnerstwa i trybem wyłaniania partnerów;
- celami, dla których partnerstwa mogą być zakładane;
- stopniem związania partnerów wzajemnymi zobowiązaniami i ich odpowiedzialnością za realizowane w partnerstwie zadania;
- dopuszczonymi przez przepisy sposobami finansowania ze środków publicznych wspólnie realizowanych przedsięwzięć;
- pozostawionym przez ustawodawcę zakresem swobody w określeniu przez partnerów organizacji partnerstwa i zasad, na jakich będzie odbywać się współpraca.

W związku z tym należy uznać, że uwarunkowania prawne stanowią ważny czynnik przy podejmowaniu decyzji o zawiązaniu partnerstwa oraz dotyczącej wyboru docelowego modelu instytucjonalnego współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej.

Charakterystyka dostępnych form współpracy międzysamorządowej w świetle polskiego prawa

Związek JST

Podstawą prawną współpracy w ramach związków JST są przepisy *Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* i *Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami formuła prawna związku jest dedykowana trzem typom współpracy międzysamorządowej: międzygminnej, międzypowiatowej oraz powiatowo-gminnej. Ustawodawca nie rozstrzyga ani o minimalnej, ani o maksymalnej liczbie uczestników związku danego rodzaju. Przyjmuje się zatem, że związek winien mieć co najmniej dwóch uczestników. Przepisy nie formułują także żadnych ograniczeń terytorialnych dotyczących uczestnictwa w związku samorządowym. Oznacza to, że w skład związku mogą wejść np. gminy z różnych województw.

Z poczynionych uwag wynika, że formuła prawna związku nie umożliwia wspólnego wykonywania zadań przez JST wszystkich szczebli (nie ma możliwości tworzenia związków województw ani związków z udziałem województw), jak również współpracy JST z podmiotami spoza sektora samorządowego. Nie wyklucza to rzecz jasna współpracy z tymi podmiotami poza strukturami

6 Pierwodruk: Kudra 2016.

organizacyjnymi związku zgodnie z innymi przepisami, np. poprzez narzędzia konsultacyjne.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami związek JST jest tworzony do wspólnego wykonywania zadań publicznych. Współpraca w ramach związku samorządowego pozwala na podjęcie współdziałania w ramach każdego z zadań publicznych należących do właściwości gmin (powiatów), o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Tym samym w ramach związków samorządowych mogą być wykonywane takie zadania, jak np.: gospodarka odpadami, transport zbiorowy, oświata, zbiorowe zaopatrzenie w wodę, odprowadzanie ścieków i ochrona środowiska.

Ponadto od 1 stycznia 2016 roku, w wyniku nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o samorządzie powiatowym[7], związek samorządowy może zostać utworzony w celu wspólnej obsługi określonych ustawowo samorządowych jednostek organizacyjnych i samorządowych osób prawnych tworzących związek JST. Powierzenie związkowi wspólnej obsługi może towarzyszyć przekazaniu mu określonych zadań publicznych albo stanowić wyłączny cel, dla którego dany związek samorządowy jest powoływany. W przypadku skorzystania z omawianego instrumentu prawnego przez JST tworzące związek zgromadzenie związku uzyskuje kompetencje do powołania w drodze uchwały centrum usług wspólnych lub kilku podmiotów o takim charakterze (w zależności od zakresu uzyskanego umocowania od JST oraz wypracowanej przez zgromadzenie związku koncepcji wspólnej obsługi). Powołane w tym trybie centrum usług wspólnych stanowi wyodrębnioną jednostkę organizacyjną związku samorządowego do realizacji określonych zadań i usług, np. księgowości, zamówień publicznych, obsługi prawnej lub kadrowej, usług IT, świadczonych na rzecz jednostek funkcjonujących w samorządach wchodzących w skład związku. JST tworzące związek mają szeroko zakrojoną swobodę w określaniu zakresu wspólnej obsługi, która będzie zapewniana przez związek zarówno w wymiarze podmiotowym, jak i przedmiotowym. Oznacza to, że samorządy tworzące związek mają w szczególności prawo wyboru specjalizacji centrów usług wspólnych ustanawianych przez związek (np. ograniczając ją do zarządzania kadrami), jak i obszaru ich działalności (np. obejmując nim jedynie placówki opieki zdrowotnej). Skorzystanie z możliwości współpracy przy organizacji wspólnej obsługi, jaką stwarza związek samorządowy, pozwala na uzyskanie szeregu oszczędności (m.in. zmniejszenie kosztów operacyjnych i specjalizacji), sprzyja poprawie jakości procesów organizacyjnych towarzyszących realizacji zadań publicznych poprzez ich standaryzację oraz umożliwia bardziej elastyczne zarządzanie jednostkami objętymi wspólną obsługą.

Współpraca w ramach związku samorządowego pozwala na podjęcie współdziałania w ramach każdego z zadań publicznych należących do właściwości gmin (powiatów), o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

Uczestnictwo w związku samorządowym zwalnia gminy (powiaty) z nałożonych na nie przez ustawodawcę obowiązków oraz konsekwencji prawnych za ich wykonywanie (niewykonywanie). Podmioty, które ze związkiem łączą stosunki zarówno cywilnoprawne, jak i administracyjnoprawne, mogą żądać zaspokojenia ewentualnych roszczeń wyłącznie od związku, a nie od gmin (powiatów) tworzących związek. Związek posiada odrębną (niezależną od jego członków) osobowość prawną i ponosi odpowiedzialność za swoje działania własnym majątkiem. Związek ponosi więc wszelkie publicznoprawne i majątkowe konsekwencje swoich działań.

Formuła prawna związku samorządowego sprawdza się w praktyce, w szczególności przy wspólnym wykony-

7 Dokonanej na mocy *Ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw.*

waniu zadań nakładających na samorządy obowiązek wybudowania określonej infrastruktury (np. oczyszczalni ścieków), świadczenia usług specjalistycznych (np. z zakresu energetyki cieplnej) oraz z zakresu reglamentacji administracyjnej (np. poboru i wymiaru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi).

Cechą charakterystyczną związku samorządowego, odróżniającą go od innych form współpracy, jest to, że umożliwia wspólne realizowanie przez JST kompetencji władczych w ramach przekazanych związkowi zadań, w tym w szczególności tworzenia prawa miejscowego i sprawowania jurysdykcji administracyjnej. W konsekwencji związki samorządowe stanowią formułę współpracy odpowiednią nie tylko do wspólnej organizacji świadczenia usług użyteczności publicznej, ale również do ujednolicenia reglamentacji administracyjnej na określonym terenie.

Jedyną inną niż związek samorządowy formą prawną współpracy charakteryzującą się ww. cechą jest porozumienie samorządowe. Formuła związku – w przeciwieństwie do porozumień samorządowych – zapewnia realne i bieżące uczestnictwo przedstawicieli wszystkich gmin (powiatów) członkowskich w podejmowaniu decyzji poprzez ustawowo zagwarantowany udział przedstawicieli jednostek samorządu lokalnego w organach związku. Ma to szczególnie istotne znaczenie w przypadku stanowienia aktów prawa miejscowego w ramach współpracy JST. Akty prawa miejscowego tworzone w ramach związku mają mocniejszą legitymację niż tworzone w porozumieniu w tym znaczeniu, że w ich opracowaniu uczestniczą przedstawiciele wszystkich społeczności lokalnych. Udział przedstawicieli wszystkich gmin (powiatów) w podejmowaniu decyzji zwiększa nadto poziom ich akceptowalności, co może przekładać się na wykonalność dokonywanych ustaleń.

Przepisy prawa przewidują wysoce sformalizowaną procedurę tworzenia związku samorządowego. Ma ona wieloetapowy charakter i jest poddana ścisłemu nadzorowi państwowemu. W pierwszej kolejności jednostki samorządu lokalnego zamierzające utworzyć związek opracowują projekt statutu przyszłego związku, który podlega tzw. przedwstępnej kontroli dokonywanej przez wojewodę. Zgodnie z przepisami w postępowaniu przed wojewodą nie uczestniczą wszystkie JST z osobna, lecz zamierzające utworzyć związek jednostki reprezentuje wyłoniony przez nie przedstawiciel. W przypadku tworzenia związku międzygminnego gminy reprezentuje wójt jednej z gmin upoważniony przez wójtów pozostałych gmin, w przypadku tworzenia związku powiatów – starosta jednego z powiatów upoważniony przez starostów pozostałych powiatów, zaś w przypadku związku powiatowo-gminnego – starosta jednego z powiatów albo wójt jednej z gmin upoważniony przez starostów i wójtów pozostałych powiatów i gmin. Zgodnie z przepisami wojewoda uzgadnia projekt statutu związku w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. W sytuacji, gdy wojewoda nie zajmie stanowiska w tym terminie, projekt statutu uznaje się za uzgodniony w przedłożonym brzmieniu. Po zakończeniu tego etapu rada każdej JST z osobna podejmuje dwie uchwały – o utworzeniu związku oraz o przyjęciu statutu związku. Uchwały podejmowane przez rady poszczególnych jednostek samorządu lokalnego muszą mieć charakter aktów jednobrzmiących. Przepisy przewidują szczególny tryb ich podjęcia, wymagając bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady każdej z jednostek zamierzających utworzyć związek. Podjęte uchwały podlegają ogólnej procedurze nadzorczej przewidzianej w przepisach o nadzorze nad działalnością JST. Tym samym na zasadach ogólnych woje-

Cechą charakterystyczną związku samorządowego, odróżniającą go od innych form współpracy, jest to, że umożliwia wspólne realizowanie przez JST kompetencji władczych w ramach przekazanych związkowi zadań.

woda może zakwestionować prawidłowość podjętych uchwał, o ile będą one sprzeczne z prawem. Kolejnym etapem procedury tworzenia związku jest jego rejestracja. JST tworzące związek zgłaszają jego utworzenie do ministra właściwego do spraw administracji publicznej za pośrednictwem wojewody właściwego ze względu na siedzibę związku. Podobnie jak w przypadku procedury uzgadniania projektu statutu związku na etapie rejestracji związku JST tworzące związek reprezentuje upoważniony przez nie wójt czy starosta. Reprezentant JST tworzących związek przekazuje wojewodzie informację o utworzeniu związku. Wojewoda, w terminie 30 dni od dnia otrzymania pozbawionej braków formalnych informacji o utworzeniu związku, przekazuje zgłoszenie w sprawie rejestracji związku do organu prowadzącego rejestr (ministra właściwego do spraw administracji publicznej). Na podstawie otrzymanego zgłoszenia minister dokonuje rejestracji związku. O rejestracji związku zawiadamia reprezentanta JST zamierzających utworzyć związek, wojewodę oraz właściwą miejscowo-regionalną izbę obrachunkową. Wojewoda, w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia o rejestracji związku, zarządza ogłoszenie statutu związku w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Dzień wydania wojewódzkiego dziennika urzędowego jest dniem ogłoszenia statutu. Od tego dnia związek zaczyna swój byt prawny, co oznacza, że z tym dniem na związek przechodzą prawa i obowiązki tworzących go jednostek samorządu lokalnego. Całość procedury tworzenia związku trwa średnio od sześciu do dziesięciu miesięcy.

Związek metropolitalny

Podstawą prawną współpracy w ramach związków metropolitalnych są przepisy *Ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych*.

Formuła prawna związku metropolitalnego została przewidziana w celu zorganizowania współpracy JST położonych w obszarach metropolitalnych. Zastosowanie tej formy współpracy jest ograniczone zatem terytorialnie do granic poszczególnych obszarów metropolitalnych, które ma wyznaczyć wydane przez Radę Ministrów rozporządzenie. Za obszar metropolitalny w świetle przepisów ustawy o związkach metropolitalnych może zostać uznana spójna pod względem przestrzennym strefa oddziaływania miasta będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa, która charakteryzuje się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych i zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych oraz jest zamieszkała przez co najmniej 500 tys. mieszkańców. Zastosowanie omawianej formy współpracy jest także ograniczone podmiotowo do jednostek samorządu lokalnego – gmin i powiatów – położonych w granicach wyznaczonych obszarów metropolitalnych. Powiat może wejść w skład związku metropolitalnego w sytuacji, gdy co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego leży na obszarze tego powiatu. Współpraca w ramach związku metropolitalnego nie umożliwia zatem wspólnego wykonywania zadań z udziałem województwa samorządowego i podmiotów spoza sektora samorządowego. Nie wyklucza to jednak współpracy z tymi podmiotami poza strukturą organizacyjną związku metropolitalnego. Związek metropolitalny może w szczególności podejmować zadania publiczne należące do zakresu działania gminy, powiatu lub samorządu województwa bądź koordynować ich wykonywanie na podstawie porozumienia zawartego z odpowiednimi JST.

Związek metropolitalny stanowi partnerstwo o charakterze ściśle terytorialnym. Nie jest możliwe utworzenie związku metropolitalnego na obszarze niespełniającym warunków obszaru metropolitalnego. Równocześnie utworzenie związku metropolitalnego skutkuje obligatoryjnym objęciem jego jurysdykcją wszystkich jednostek samorządu lokalnego położonych na tym obszarze. Oznacza to, że nie może funkcjonować związek metropolitalny, w skład którego nie wejdzie któraś z jednostek samorządu lokalnego położonych na obszarze metropolitalnym, ani też związek, w skład którego wejdzie jakakolwiek jednostka samorządu lokalnego spoza tego obszaru.

Ze względu na *stricte* terytorialny charakter omawianego partnerstwa współpraca w ramach związku metropolitalnego jest nastawiona na ściśle określone zadania uznane przez ustawodawcę za rdzeń tzw. zarządzania aglomeracyjnego. Są nimi: kształtowanie ładu przestrzennego, publiczny transport zbiorowy na obszarze związku, rozwój obszaru związku, współdziałanie w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku oraz promocja obszaru metropo-

litalnego. Katalog zadań przypisanych do właściwości związku metropolitalnego czyni z tej formy współpracy platformę do koordynacji terytorialnej działań jednostek samorządu lokalnego, zapobiegając z jednej strony ich niezgodności (zarówno w aspekcie gospodarczym, jak i społecznym), z drugiej zaś zwiększając ich efektywność.

Inaczej niż w klasycznej formule związku samorządowego wypełnianie ustawowo określonych zadań przez związek metropolitalny nie oznacza przejęcia zadań publicznych od tworzących związek jednostek samorządu lokalnego, lecz wykonywanie własnych zadań tego związku z określonymi prawnie konsekwencjami podejmowania zadań przez jednostki tworzące związek. Np. przyjmowane przez związek metropolitalny ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania

Katalog zadań przypisanych do właściwości związku metropolitalnego czyni z tej formy współpracy platformę do koordynacji terytorialnej działań jednostek samorządu lokalnego, zapobiegając z jednej strony ich niezgodności, z drugiej zaś zwiększając ich efektywność.

związku metropolitalnego nie zastępuje studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gmin tworzących związek. Konsekwencją przyjęcia studium ramowego jest natomiast związanie nim wójta (burmistrza, prezydenta miasta) gminy uczestniczącej w związku metropolitalnym przy sporządzaniu studium tej gminy.

Poza ustawowo określonymi zadaniami własnymi związek metropolitalny może podejmować również inne zadania publiczne przekazane mu przez JST w drodze porozumienia. Pozwala to na szersze wykorzystanie omawianej formuły współpracy. Związek może przejąć do wykonania każde spośród zadań publicznych pozostających we właściwości JST – na zasadach właściwych dla formuły porozumienia samorządowego.

Niewątpliwie zaletą związku metropolitalnego jest także ustawowe zagwarantowanie źródeł jego dochodów własnych, w tym m.in. udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze związku metropolitalnego (wysokość udziału wynosi 5%) oraz obligatoryjnych składek od gmin wchodzących w skład związku.

Związek posiada odrębną – niezależną od swych członków – osobowość prawną i ponosi odpowiedzialność za działania własne majątkiem. Oznacza to, że jednostki samorządu lokalnego nie ponoszą majątkowych ani publicznoprawnych konsekwencji działań związku.

Formuła związku metropolitalnego pozwala na realne i bieżące uczestnictwo przedstawicieli wszystkich gmin i powiatów członkowskich w podejmowaniu decyzji strategicznych i operacyjnych przez związek dzięki ustawowo zagwarantowanemu udziałowi przedstawicieli tych jednostek w zgromadzeniu związku oraz określonemu przepisami sposobowi głosowania na zgromadzeniu. Udział przedstawicieli wszystkich gmin i powiatów w podejmowaniu decyzji zwiększa poziom ich akceptacji, co może przekładać się na lepsze wykonanie poczynionych przez związek ustaleń.

Związek metropolitalny jest tworzony w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Przepisy prawa powszechnie obowiązującego przewidują dwa tryby utworzenia związku metropolitalnego: z urzędu oraz na wniosek. Pierwszy jest inicjowany i przeprowadzany przez organy administracji rządowej. Drugi jest podejmowany z inicjatywy co najmniej jednej jednostki samorządu lokalnego zainteresowanej współdziałaniem w ramach związku metropolitalnego. W przypadku, gdy podmiotem inicjującym procedurę utworzenia związku jest jednostka samorządu lokalnego, ciężar przeprowadzenia wszystkich czynności poprzedzających zawiązanie związku spoczywa na tej jednostce. Zainteresowana wystąpieniem z wnioskiem o utworzenie związku metropolitalnego jednostka samorządu lokalnego może działać samodzielnie, tzn. nie musi współdziałać w realizacji swojej inicjatywy z innymi jednostkami położo-

nymi w granicach obszaru metropolitalnego przed złożeniem wniosku o utworzenie związku. Przepisy prawa nie stoją jednak na przeszkodzie, by przed wdrożeniem procedury utworzenia związku JST z obszaru metropolitalnego przeprowadziły wspólne analizy zasadności jego utworzenia oraz wypracowały główne założenia w sprawie kształtu przyszłej współpracy. Zgodnie z przepisami procedurę utworzenia związku metropolitalnego na wniosek otwiera podjęcie przez radę zainteresowanej jednostki uchwały w sprawie wystąpienia z wnioskiem o utworzenie związku metropolitalnego. Gmina występująca z wnioskiem o utworzenie związku metropolitalnego ma obowiązek wystąpić do gmin z obszaru metropolitalnego o przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami dotyczących utworzenia związku. Konsultacje takie są przeprowadzane zgodnie z obowiązującymi w danych gminach uchwałami w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami. W przypadku, gdy mimo ww. wezwania któraś z gmin nie przeprowadzi konsultacji z mieszkańcami, przyjmuje się, że wymóg ich przeprowadzenia jest spełniony po upływie trzech miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o przeprowadzenie konsultacji. Kolejnym etapem procedury jest uzyskanie wymaganych przepisami opinii. Gmina składająca wniosek o utworzenie związku metropolitalnego ma obowiązek wystąpić o udzielenie opinii w sprawie utworzenia związku do rad gmin położonych w granicach obszaru metropolitalnego, rad powiatów, na których obszarze leży co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego, sejmiku województwa oraz wojewody. W przypadku niewyrażenia opinii w terminie trzech miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o opinię wymóg zasięgnięcia opinii uznaje się za spełniony. Zgodnie z przepisami wydanie rozporządzenia w sprawie utworzenia w obszarze metropolitalnym związku metropolitalnego wymaga pozytywnej opinii: rad co najmniej 70% miast na prawach powiatu położonych w granicach obszaru metropolitalnego, rad co najmniej 70% gmin niemających statusu miasta na prawach powiatu położonych w granicach obszaru metropolitalnego oraz rad co najmniej 50% powiatów, na których obszarze leży co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego. Po przeprowadzeniu konsultacji i uzyskaniu wymaganych opinii zainteresowana gmina występuje z wnioskiem o utworzenie związku metropolitalnego. Wniosek rozpatruje Rada Ministrów. W razie spełnienia przez wniosek wszystkich wymogów prawnych i uznania zasadności utworzenia związku metropolitalnego Rada Ministrów wydaje rozporządzenie powołujące związek do życia. Rozporządzenie jest wydawane nie później niż do dnia 30 kwietnia. Związek metropolitalny jest tworzony z dniem 1 lipca, z tym że realizację zadań oraz uzyskiwanie niektórych spośród ustawowo wskazanych dochodów związek rozpoczyna z dniem 1 stycznia roku następnego. Po wydaniu rozporządzenia organy administracji rządowej wdrażają procedury służące przygotowaniu organizacyjnemu i prawnemu przyszłego związku metropolitalnego. Prezes Rady Ministrów wyznacza w tym celu pełnomocnika do spraw utworzenia związku metropolitalnego, natomiast wojewoda przekazuje utworzonemu związkowi metropolitalnemu mienie nieruchome Skarbu Państwa, z przeznaczeniem na siedzibę organów związku metropolitalnego.

Gmina występująca z wnioskiem o utworzenie związku metropolitalnego ma obowiązek wystąpić do gmin z obszaru metropolitalnego o przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami dotyczących utworzenia związku.

Porozumienia z udziałem JST

Podstawą prawną współpracy w ramach porozumień z udziałem JST są przepisy *Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, *Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym* oraz *Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*.

Formuła prawna porozumienia samorządowego umożliwia współpracę JST zarówno tego samego szczebla, jak i różnych szczebli. Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami jest możliwe zawieranie porozumień: międzygminnych, powiatowych, wojewódzkich, gmin z powiatami, gmin z województwami oraz powiatów z województwami. W odniesieniu do porozumień wertykalnych (zawieranych między JST różnych szczebli) ustawodawca dopuszcza jedynie jednokierunkowy transfer zadań w ramach porozumień ze szczebla wyższego na szczebel niższy. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie uprawniają gminy do powierzenia wykonywania należących do niej zadań publicznych powiatowi czy województwu, podobnie przepisy ustawy o samorządzie powiatowym nie umożliwiają powierzenia wykonania należących do właściwości powiatu zadań publicznych województwu samorządowemu.

Współpraca w ramach porozumienia samorządowego nie umożliwia także wspólnego podejmowania zadań przez JST i podmioty spoza sektora samorządowego. Podobnie jak w przypadku związków samorządowych nie wyklucza to współpracy z tymi podmiotami poza formą porozumienia, np. poprzez narzędzia konsultacyjne.

Przedmiotem porozumień, podobnie jak związków samorządowych, są zadania publiczne. Zgodnie z ustawami ustrojowymi celem zawarcia porozumienia przez JST jest przeniesienie wykonania (realizacji) zadania na inną JST niż ta, do której należało wykonanie określonego zadania. Porozumienie samorządowe pozwala na podjęcie współpracy przy każdym zadaniu publicznym należącym do właściwości JST (gmin, powiatów, województw), o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Tym samym w ramach porozumień samorządowych mogą być wykonywane zadania w takim zakresie, jak np.: gospodarka odpadami, transport zbiorowy, oświata, zbiorowe zaopatrzenie w wodę, odprowadzanie ścieków i ochrona środowiska. Instytucja porozumień samorządowych sprawdza się w szczególności w sytuacjach, gdy jedynie jeden z partnerów dysponuje określoną infrastrukturą techniczną i zapleczem kadrowym, które umożliwiają podjęcie zadań na rzecz szerszego grona partnerów.

Ponadto porozumienia samorządowe mogą być zawierane na analogicznych zasadach jak związki samorządowe w celu zapewnienia wspólnej obsługi określonych ustawowo samorządowych jednostek organizacyjnych i samorządowych osób prawnych JST – stron porozumienia.

Porozumienie ma charakter dwustronny – tworzy wzajemne zobowiązania między JST przejmującą zadanie publiczne do wykonania a JST przekazującą zadanie. Nic nie stoi jednak na przeszkodzie, aby porozumienie obejmowało więcej niż dwie strony, przy czym po stronie jednostki przejmującej wykonywanie zadań może wystąpić wyłącznie jeden podmiot.

Porozumienie samorządowe umożliwia przeniesienie między kontraktującymi stronami kompetencji władczych, co sprawia, że ta forma współpracy jest odpowiednia nie tylko do wspólnej organizacji usług użyteczności publicznej, ale również do prowadzenia działań z zakresu reglamentacji administracyjnej.

Zgodnie z ustawami ustrojowymi celem zawarcia porozumienia przez JST jest przeniesienie wykonania (realizacji) zadania na inną JST niż ta, do której należało wykonanie określonego zadania.

Ze względu na to, że w ramach porozumienia samorządowego dochodzi do przeniesienia zadania z jednej JST na inną jednostkę, formuła ta nie daje partnerom możliwości uczestniczenia w bieżącym wykonywaniu zadań publicznych ani kontrolowania ich wykonywania. W przypadku porozumień jednostka przejmująca wykonuje zadania poprzez swoje organy i swoje jednostki organizacyjne. Ewentualne uregulowanie w porozumieniu zasad współuczestnictwa jednostki przekazującej

zadanie w podejmowaniu decyzji przez jednostkę przejmującą zadanie ogranicza się wyłącznie do możliwości przyznania jednostce przekazującej zadanie prawa do wyrażania niewiążących opinii czy stanowisk.

Wadą porozumienia samorządowego jest także jego niska elastyczność dotycząca określenia form finansowania wspólnie podejmowanych zadań. Przepisy wymagają corocznie ustalanych dotacji celowych, co znacznie usztywnia współpracę i rzutuje na jej relatywnie niską trwałość.

Przepisy powszechnie obowiązującego prawa nie regulują wprost, jak ma to miejsce w przypadku związków samorządowych i związków metropolitalnych, procedury zawierania porozumień samorządowych, co czyni z tej formy współpracy model stosunkowo elastyczny. Nie ulega wątpliwości, że zawarcie porozumienia muszą poprzedzać negocjacje w sprawie przyszłej współpracy stron porozumienia. Ich forma może mieć jednak dowolny charakter – zarówno cyklicznych spotkań decydentów z poszczególnych JST, jak i ustaleń korespondencyjnych. Zważywszy, że zawarcie porozumienia samorządowego prowadzi do zmian kompetencyjnych, warunkiem utworzenia partnerstwa jest podjęcie stosownych uchwał przez organy stanowiące JST (przyszłych stron porozumienia) w kwestii wyrażenia zgody na współpracę w ramach porozumienia samorządowego. Przedmiotowe uchwały podlegają ogólnej procedurze nadzorczej przewidzianej w przepisach o nadzorze nad działalnością JST. Tym samym na zasadach ogólnych wojewoda może zakwestionować prawidłowość podjętych uchwał, o ile będą one sprzeczne z prawem. Na podstawie uchwały wyrażającej zgodę na zawarcie porozumienia organy reprezentujące JST zawierają porozumienie poprzez jego podpisanie. Gminę przy zawieraniu porozumienia reprezentuje jednoosobowo wójt, burmistrz, prezydent lub jego zastępca samodzielnie lub z upoważnioną przez wójta (burmistrza, prezydenta) osobą. Powiat reprezentuje dwóch członków zarządu lub jeden członek zarządu wraz z osobą upoważnioną przez zarząd, a województwo samorządowe – marszałek województwa wraz z członkiem zarządu województwa, jeżeli statut województwa nie stanowi inaczej. Ostatnim etapem procedury jest publikacja zawartego porozumienia samorządowego we właściwym wojewódzkim dzienniku urzędowym. Od dnia publikacji jest liczony termin wejścia w życie zobowiązań stron określony w porozumieniu. Średni okres przeprowadzenia opisanej procedury wynosi ok. sześciu miesięcy.

Stowarzyszenia JST

Podstawą prawną współpracy w ramach stowarzyszeń JST są przepisy *Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, *Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*, *Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* oraz *Ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach*.

Obowiązujące przepisy prawa stwarzają możliwość współpracy w ramach stowarzyszenia JST zarówno tego samego szczebla, jak i różnych szczebli. Forma ta nie umożliwia natomiast wspólnego wykonywania zadań przez JST i podmioty spoza sektora samorządowego. Trzeba jednak podkreślić, że podmioty niewchodzące w zasadniczy skład stowarzyszenia mogą angażować się w jego działalność na zasadzie mniej lub bardziej sformalizowanego członkostwa wspierającego.

Stowarzyszenie mogą założyć co najmniej trzy JST. Zawiązane stowarzyszenie stanowi odrębny od tworzących go jednostek podmiot prawa. Uzyskuje osobowość prawną z chwilą wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego. Stowarzyszenia jednostek samorządowych są wpisywane do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Stowarzyszenie JST stanowią partnerstwa strategiczne, służące inicjowaniu działań prorozwojowych na danym obszarze, wspólnej reprezentacji interesów jednostek tworzących stowarzyszenie w różnych obszarach życia społecznego, gospodarczego i politycznego oraz wspomaganiu ich w podejmowanych przez nie zadaniach. Stowarzyszenia są predysponowane w szczególności do prowadzenia działalności informacyjno-edukacyjnej, do udziału w tworzeniu aktów normatywnych istotnych z punktu widzenia uczestników stowarzyszenia, do inicjowania wymiany doświadczeń pomiędzy swymi członkami oraz do koordynowania sposobów wykonywania przez nich zadań.

Współpraca w ramach stowarzyszeń nie umożliwia przeniesienia przez tworzące je JST zadań publicznych na stowarzyszenie w tym sensie, że nie jest dopuszczal-

ny transfer zadań na stowarzyszenie, który łączyłby się z przeniesieniem praw i obowiązków samorządowych na stowarzyszenie. Innymi słowy, JST przekazująca stowarzyszeniu zadanie nie zrzeka się samodzielnej możliwości jego wykonania ani odpowiedzialności za nie (w przeciwieństwie np. do wykonania zadania przekazanego związkowi). W konsekwencji nie jest możliwe wyposażenie stowarzyszenia JST w kompetencje władcze, w szczególności w zakresie prawodawstwa lokalnego i jurysdykcji administracyjnej.

Stowarzyszenie może prowadzić działalność gospodarczą według ogólnych zasad określonych w odrębnych przepisach, w tym z poszanowaniem zasad określonych przepisami *Ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej*. Dochód z działalności gospodarczej stowarzyszenia służy osiągnięciu celów statutowych i nie może być przeznaczony do podziału między jego członków. Stowarzyszenie może tworzyć jednostki organizacyjne, w tym spółki prawa handlowego.

Stowarzyszenia JST mają ustawowo określony szkielet struktury wewnętrznej, który daje członkom stowarzyszenia możliwość rzeczywistego wpływania na działalność partnerstwa. Równocześnie ramowy charakter obowiązujących rozwiązań prawnych pozwala na dostosowanie organizacji stowarzyszenia do specyfiki danego partnerstwa.

Procedura zawiązania stowarzyszenia ma mieszany, publiczno-prywatny charakter. Przed wdrożeniem etapu rejestracyjnego – właściwego dla każdego ze stowarzyszeń rejestrowych – organy uchwałodawcze JST zamierzających utworzyć stowarzyszenie podejmują uchwały w sprawie wyrażenia zgody na przystąpienie JST do stowarzyszenia, które podlegają na zasadach ogólnych nadzorowi właściwego wojewody. Podjęte uchwały stanowią podstawę do zwołania zgromadzenia założycielskiego, podczas którego jego uczestnicy podejmują trzy kategorie uchwał w sprawie: przystąpienia do stowarzyszenia, przyjęcia statutu stowarzyszenia oraz powołania komitetu założycielskiego. Następnie stowarzyszenie podlega rejestracji na zasadach ogólnych w Krajowym Rejestrze Sądowym prowadzonym przez właściwy terytorialnie sąd rejestrowy, którym jest sąd rejonowy (sąd gospodarczy). W tym celu komitet założycielski składa do sądu rejestrowego wniosek o rejestrację wraz ze statutem i listą założycieli, protokół wyboru komitetu założycielskiego, a także informację o adresie tymczasowej siedziby stowarzyszenia. Wniosek o wpis do rejestru winien być złożony nie później niż w terminie siedmiu dni od posiedzenia komitetu założycielskiego. Zgodnie z przepisami wniosek o zarejestrowanie stowarzyszenia sąd rejestrowy rozpoznaje niezwłocznie, a rozstrzygnięcie powinno nastąpić nie później niż w ciągu trzech miesięcy od dnia złożenia wniosku. Średni czas wymagany na założenie stowarzyszenia JST mieści się w przedziale sześć–osiem miesięcy.

Lokalne grupy działania

Podstawą prawną współpracy w ramach lokalnych grup działania (LGD) są obecnie przepisy *Ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności*, *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006* oraz *Ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach*.

Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami LGD jest formą instytucjonalnego, wyodrębnionego organizacyjnie i względnie trwałego trójsektorowego partnerstwa. Początkowo omawiana formuła współpracy była skierowana jedynie do partnerstw zawiązywanych na obszarach wiejskich, jednak obecnie LGD mogą powstawać także w miastach.

W skład LGD wchodzą obligatoryjnie przedstawiciele trzech sektorów: władz publicznych, lokalnych partnerów społecznych i gospodarczych oraz mieszkańców, przy zachowaniu parytetu reprezentacji na poziomie maksymalnym 49% dla każdego z sektorów. Z uwagi na zadania samorządu województwa dotyczące rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność z możliwości bycia członkiem zwyczajnym LGD są wyłączone z mocy prawa województwa.

Zakres terytorialny działalności LGD nie zamyka się w granicach administracyjnych konkretnej JST. LGD mają stanowić zgodnie z przepisami partnerstwa terytorialne, a ich celem jest rozwój określonego, spójnego przestrzennie obszaru, dla którego zidentyfikowano wspólne problemy wymagające podjęcia interwencji publicznej. W konsekwencji jest możliwe tworzenie LGD zrzeszających kilka JST szczebla lokalnego – gmin i powiatów.

Forma prawna LGD nie jest pozbawiona wad, do których zaliczyć należy m.in. wysoki stopień jej zbiurokratyzowania i złożone zasady funkcjonowania, wynikające ze skomplikowanych regulacji unijnych i krajowych.

Formą prawną omawianego partnerstwa jest obecnie stowarzyszenie „specjalne", posiadające osobowość prawną. Cechą charakterystyczną LGD jako stowarzyszenia jest to, że jego członkiem zwyczajnym – inaczej niż w stowarzyszeniach funkcjonujących na zasadach ogólnych – mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, w tym JST.

LGD to forma współpracy ukierunkowana *ex lege* na prowadzenie polityki rozwoju lokalnego przy współfinansowaniu ze środków pochodzących z programów unijnych. Ustawowym celem powołania LGD jest opracowanie i realizacja lokalnej strategii rozwoju (LSR). W efekcie LGD jest w istocie partnerstwem o charakterze strategicznym, gdyż za jego pośrednictwem są realizowane konkretne przedsięwzięcia projektowe wynikające z LSR.

Cechą charakterystyczną LGD jest to, że działania w ramach tego partnerstwa nie są podejmowane w imieniu i na rzecz JST wchodzących w skład LGD, lecz są uzupełnieniem działań podejmowanych samodzielnie przez JST. LGD nie działa w konsekwencji na zlecenie wchodzących w jej skład JST ani w ich zastępstwie.

Współpraca w ramach LGD nie umożliwia przeniesienia na stowarzyszenie kompetencji władczych, w szczególności w zakresie prawodawstwa lokalnego i jurysdykcji administracyjnej. Wykonywanie zadań publicznych przez LGD nie zwalnia uczestniczących w partnerstwie JST z obowiązku samodzielnej realizacji tych zadań i odpowiedzialności za nie.

Forma prawna LGD, choć najbardziej zbliżona do partnerstwa modelowego, nie jest pozbawiona wad, do których zaliczyć należy m.in. wysoki stopień jej zbiurokratyzowania i złożone zasady funkcjonowania, wynikające ze skomplikowanych regulacji unijnych i krajowych.

Procedura zawiązania LGD, podobnie jak utworzenia stowarzyszenia z udziałem JST, ma mieszany, publiczno-prywatny charakter. Warunkiem skutecznego przystąpienia przez JST do LGD jest podjęcie przez ich organy stanowiące uchwał w sprawie wyrażenia zgody na współpracę w ramach stowarzyszenia. Uchwały te podlegają ogólnej procedurze nadzorczej przewidzianej w przepisach o nadzorze nad działalnością JST. Kolejnym etapem procedury zmierzającej do zawiązania LGD jest przeprowadzenie tzw. zgromadzenia założycielskiego. Jak sama nazwa wskazuje, stanowi ono posiedzenie reprezentantów wszystkich przyszłych uczestników stowarzyszenia (zarówno strony samorządowej, jak i podmiotów spoza sektora samorządowego). Celem zgromadzenia założycielskiego jest podjęcie uchwał w sprawie: przystąpienia do stowarzyszenia, przyjęcia statutu stowarzyszenia oraz powołania komitetu założycielskiego. Na zgromadzeniu założycielskim mogą także zostać wybrane pierwsze władze stowarzyszenia. LGD jak każde stowarzyszenie rejestrowe wymaga rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym prowadzonym przez właściwy terytorialnie sąd rejestrowy, którym jest sąd rejonowy (sąd gospodarczy). Komitet założycielski składa do sądu rejestrowego wniosek o rejestrację wraz ze statutem i listą założycieli, protokół wyboru komitetu założycielskiego, a także informację o adresie tymczasowej siedziby stowarzyszenia. Wniosek o wpis do rejestru powinien być złożony nie później niż w terminie siedmiu dni od posiedzenia komitetu założycielskiego. Zgodnie z przepisami wniosek o zarejestrowanie stowarzy-

szenia sąd rejestrowy rozpoznaje niezwłocznie, a rozstrzygnięcie powinno nastąpić nie później niż w ciągu trzech miesięcy od dnia złożenia wniosku. Procedura zmierzająca do zawiązania LGD trwa średnio od sześciu do ośmiu miesięcy.

Spółki z udziałem JST

Podstawą prawną współpracy w ramach spółek z udziałem JST są przepisy *Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, *Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*, *Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* oraz *Ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej*. O ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej (np. ustawy o samorządzie gminnym/powiatowym, o gospodarce komunalnej, przepisy antykorupcyjne), do tworzenia i funkcjonowania spółek z udziałem JST są stosowane przepisy *Ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych*.

Formuła spółki prawa handlowego pozwala na współpracę JST między sobą, jak również z przedstawicielami sektora gospodarczego. Tym samym spółka może być ujmowana jako forma współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej.

Spółki stanowią zgodnie z obowiązującymi przepisami jedną z form prowadzenia gospodarki komunalnej przez jednostki samorządowe, a zatem mają służyć przede wszystkim zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Uczestnictwo JST w spółkach prawa handlowego jest zunifikowane wyłącznie w odniesieniu do sfery użyteczności publicznej. Poza nią w obecnym stanie prawnym zasady tworzenia JST i ich przystępowania do spółek handlowych są silnie zróżnicowane w zależności od szczebla samorządu, do którego się odnoszą. Mianowicie:

1. Gminy posiadają najszerszy zakres swobody udziału w spółkach spośród wszystkich jednostek samorządowych. Zgodnie z obowiązującymi przepisami mogą poza sferą użyteczności publicznej tworzyć spółki handlowe lub do nich wstępować w sytuacji, gdy:
   - jest to uzasadnione względami społecznymi, tzn. gdy istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty na rynku lokalnym, przy jednoczesnym wysokim poziomie bezrobocia ujemnie wpływającym na poziom życia mieszkańców gminy;
   - występuje ryzyko niegospodarności, tzn. gdy zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową;
   - spółka zajmuje się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego;
   - spółka jest ważna dla rozwoju gminy.

Formuła spółki prawa handlowego pozwala na współpracę JST między sobą, jak również z przedstawicielami sektora gospodarczego. Tym samym spółka może być ujmowana jako forma współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej.

2. Powiaty są pozbawione możliwości udziału w spółkach działających poza sferą użyteczności publicznej.
3. Województwa mają możliwość tworzenia spółek i wstępowania do nich pod warunkiem, że spółka wykonuje czynności promocyjne, edukacyjne lub wydawnicze służące rozwojowi województwa.

W praktyce spółki są najczęściej wykorzystywane do zadań infrastrukturalnych i usługowych w sferze użyteczności publicznej (np. zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, transport zbiorowy, energetyka i ciepłownictwo), co nie wyklucza powoływania spółek prorozwojowych (np. w dziedzinie rewitalizacji czy promocji).

Współpraca w ramach spółek nie umożliwia przeniesienia na spółkę kompetencji władczych, w szczególności w zakresie prawodawstwa lokalnego i jurysdykcji administracyjnej.

Ze względu na gospodarczą naturę spółek handlowych nie jest to forma odpowiednia do wykonywania zadań o charakterze koordynacyjnym i programowym.

Formuła spółki prawa handlowego jako podmiotu gospodarczego pozwala na osiągnięcie lepszych ekonomicznie efektów przy wspólnym świadczeniu usług publicznych przez JST, często wraz z podmiotami z sektora prywatnego. Równocześnie JST uczestniczące kapitałowo w spółce nie ponoszą odpowiedzialności majątkowej za zobowiązania spółki (która ma odrębną osobowość prawną).

Partnerzy mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie spółki za pośrednictwem instrumentów nadzoru właścicielskiego. Jego zakres może zostać w zasadzie swobodnie ukształtowany w umowie spółki/akcie założycielskim w zależności od specyfiki konkretnego partnerstwa.

Wadami omawianej formy współpracy są przede wszystkim: trudności w bezpośrednim finansowaniu działalności spółki przez partnerów samorządowych (ze względu na reżim pomocy publicznej), brak możliwości prowadzenia w ramach współpracy działalności uzupełniającej poza sferą użyteczności publicznej, poza nielicznymi wyjątkami określonymi ustawowo (taka działalność pozwoliłaby na uzyskanie pożądanego efektu ekonomicznego), a także wątpliwości prawne co do trybu powierzania spółce realizacji zadania przez JST na zasadach odpłatności (brak uregulowania zasady zamówień *in house* w polskim porządku prawnym).

Utworzenie spółki prawa handlowego z udziałem JST następuje w dwóch etapach: samorządowym oraz rejestracyjnym. Cała procedura trwa średnio od czterech do ośmiu miesięcy. W ramach pierwszego etapu tworzenia spółki organy uchwałodawcze właściwych JST podejmują uchwały wyrażające zgodę na objęcie przez gminę (powiat, województwo samorządowe) udziałów czy akcji w tworzonej spółce. Podjęte uchwały podlegają ogólnej procedurze nadzorczej przewidzianej w przepisach o nadzorze nad działalnością JST. Tym samym na zasadach ogólnych wojewoda może zakwestionować ich prawidłowość, o ile będą sprzeczne z prawem. Na podstawie uchwały wyrażającej zgodę na utworzenie spółki organy reprezentujące JST zawiązują spółkę poprzez podpisanie umowy spółki z o.o. lub aktu założycielskiego spółki akcyjnej. Gminę przy dokonywaniu tej czynności reprezentuje jednoosobowo wójt, burmistrz, prezydent lub jego zastępca samodzielnie lub z upoważnioną przez wójta (burmistrza, prezydenta) osobą. Powiat

Formuła spółki prawa handlowego jako podmiotu gospodarczego pozwala na osiągnięcie lepszych ekonomicznie efektów przy wspólnym świadczeniu usług publicznych przez JST.

reprezentuje dwóch członków zarządu lub jeden członek zarządu wraz z osobą upoważnioną przez zarząd. Województwo samorządowe przy zawieraniu umowy spółki czy podpisywaniu statutu spółki reprezentuje marszałek województwa wraz z członkiem zarządu województwa, jeżeli statut województwa nie stanowi inaczej. Ze względu na doniosłość czynności prawnej, jaką jest zawarcie umowy spółki czy podpisanie statutu spółki, ustawodawca określił szczególną formę, w jakiej powinna zostać ona dokonana. Jest to forma aktu notarialnego. Zawarcie umowy spółki czy podpisanie statutu spółki powoduje podwójny skutek w postaci powstania spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w organizacji lub spółki akcyjnej w organizacji (tzw. przedspółki), która posiada zdolność prawną. Kolejnym krokiem jest powołanie zarządu i rady nadzorczej spółki jako obligatoryjnych organów spółek z udziałem JST oraz wniesienie wkładów na pokrycie kapitału zakładowego spółki według zasad przewidzianych dla spółki określonego typu. Ostatnim etapem jest zgłoszenie spółki do Krajowego Rejestru Sądowego, które powinno nastąpić w terminie sześciu miesięcy od dnia zawarcia umowy spółki czy

podpisania aktu założycielskiego. Uchybienie sześciomiesięcznemu terminowi powoduje rozwiązanie spółki z mocy prawa. Obowiązek zgłoszenia spółki do sądu rejestrowego właściwego ze względu na siedzibę spółki obarcza zarząd. Procedurę kończy wpis spółki do rejestru. Z chwilą wpisu do rejestru spółka w organizacji staje się spółką właściwą i nabywa osobowość prawną. Proces rejestracji trwa (w zależności od obciążenia organizacyjnego sądu rejestrowego) od dwóch tygodni do dwóch miesięcy.

Partnerstwo publiczno-prywatne

Podstawą prawną współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) są przepisy *Ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym.*

PPP stanowi formę współpracy sektora publicznego z sektorem prywatnym do realizacji konkretnego, uprzednio zdefiniowanego jednostkowego przedsięwzięcia. W konsekwencji formuła PPP może być wykorzystywana z powodzeniem jako partnerstwo projektowe. Nie jest natomiast modelem odpowiednim dla partnerstw rozwojowych ze względu na ograniczone ramy czasowe trwania umowy PPP oraz jej zamknięty podmiotowo charakter.

PPP w przeciwieństwie do klasycznych zamówień publicznych wymaga współdziałania podmiotu publicznego przy realizacji przedsięwzięcia przez partnera prywatnego, co umożliwia JST zachowanie bieżącego wpływu na określoną umownie sferę realizacji przedsięwzięcia oraz na łączenie komplementarnych potencjałów obu stron umowy.

Partnerstwo może obejmować zarówno przedsięwzięcia inwestycyjne i eksploatacyjne, jak i działania o charakterze niegospodarczym. W praktyce formuła PPP jest wykorzystywana zazwyczaj do podjęcia przedsięwzięć infrastrukturalnych.

Współpraca w ramach PPP jest nawiązywana zarówno do niewielkich przedsięwzięć, zakładających kilkuletnią współpracę, jak i do znacznych projektów inwestycyjnych realizowanych wspólnie przez kilkadziesiąt lat.

Podkreślenia wymaga, że formuła PPP nie stanowi mechanizmu przekazania odpowiedzialności za wykonywanie zadań samorządu sektorowi prywatnemu. Innymi słowy, JST współpracująca w ramach PPP nie zrzeka się odpowiedzialności za podejmowane przez partnera prywatnego zadanie publiczne (przeciwnie niż przy zadaniu przekazanym związkowi).

Uzasadnieniem wyboru formuły PPP jest lepsza efektywność wydatków na realizację zadań publicznych. Formuła PPP pozwala na wykorzystanie nie tylko wiedzy i doświadczenia partnera prywatnego, ale również jego kapitału oraz zdolności finansowych, co przy ograniczonych możliwościach budżetowych JST pozwala na szybszą realizację inwestycji oraz zwiększenie jakości świadczonych usług użyteczności publicznej.

Podjęcie wspólnego przedsięwzięcia w formule PPP pozwala na stosunkowo elastyczne ukształtowanie wzajemnych relacji między uczestnikami partnerstwa. Przejawia się to w szczególności w swobodzie kształtowania wynagrodzenia podmiotu prywatnego oraz dostosowania podziału ryzyka i zadań związanych z przedsięwzięciem do stwierdzonych w toku prac przedrealizacyjnych możliwości i potrzeb podmiotu publicznego.

Wadą omawianej formy współpracy jest przede wszystkim wysoki stopień skomplikowania i kosztochłonności procedur poprzedzających zawarcie umowy PPP, a także brak zainteresowania partnerów prywatnych inwestycjami o niskiej rentowności lub odłożonej w czasie perspektywie zysku.

Procedura zawarcia umowy PPP składa się zasadniczo z dwóch etapów: koncepcyjnego oraz wyłonienia partnera prywatnego. Przepisy obowiązującego prawa nie wymagają wprost przeprowadzenia szczegółowych analiz przedrealizacyjnych przy wdrażaniu projektu w formule PPP, jednak obserwacja praktyki pokazuje, że od tego, jak podmiot publiczny przygotuje zaplanowany do realizacji w formule PPP projekt, zależy rzeczywisty sukces tego przedsięwzięcia. W związku z tym przed przystąpieniem do wyboru partnera prywatnego JST powinna przeprowadzić szereg analiz mających na celu z jednej strony potwierdzenie zasadności podjęcia współpracy w modelu PPP, z drugiej – wypracowanie założeń przyszłej współpracy. O ile obecnie obowiązujące regulacje prawne nie determinują sposobu przeprowadzenia etapu koncepcyjnego, o tyle szczegółowo regulują zasady wyłonienia partnera projektu PPP. Zgodnie z nimi, aby wyłonić partnera prywatnego, jest możliwe zastosowanie trybu przewidzianego w *Ustawie z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub*

usługi, Ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych albo w art. 4 ust. 3 ustawy o PPP. Wybór trybu nie jest jednak pozostawiony do swobodnej decyzji JST, gdyż jest uzależniony od zakładanego modelu wynagrodzenia partnera prywatnego. Zgodnie z przepisami, jeżeli wynagrodzeniem partnera prywatnego ma być prawo do pobierania pożytków z przedmiotu PPP albo jest to wynagrodzenie o charakterze mieszanym, którego głównym składnikiem jest prawo do pobierania pożytków, do wyboru partnera prywatnego i umowy o PPP stosuje się przepisy ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi (w zakresie nieuregulowanym ustawą o PPP, która ma w tym wypadku pierwszeństwo). W pozostałych przypadkach do wyboru partnera prywatnego i umowy o PPP stosuje się przepisy prawa zamówień publicznych (w zakresie nieuregulowanym ustawą o PPP). Jeżeli jednak w danym przypadku nie ma zastosowania ani ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi, ani prawo zamówień publicznych, wyboru partnera prywatnego dokonuje się w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej i wolnej konkurencji oraz przestrzeganie zasad równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności, przy odpowiednim uwzględnieniu przepisów ustawy o PPP, a w przypadku wniesienia przez partnera publicznego wkładu własnego będącego nieruchomością, także przepisów *Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*. Etap wyboru partnera prywatnego kończy podpisanie umowy PPP, które może nastąpić po upływie ustawowych terminów na zakwestionowanie przez pozostałych oferentów procedury wyłonienia partnera prywatnego. Gminę przy zawieraniu umowy PPP reprezentuje jednoosobowo wójt, burmistrz, prezydent lub jego zastępca samodzielnie lub z upoważnioną przez wójta (burmistrza, prezydenta) osobą. Powiat reprezentuje dwóch członków zarządu lub jeden członek zarządu wraz z osobą upoważnioną przez zarząd, a województwo samorządowe – marszałek województwa wraz z członkiem zarządu województwa, jeżeli statut województwa nie stanowi inaczej. W sytuacji, gdy model PPP zakłada zawiązanie przez zamawiającego i wykonawcę spółki w celu realizacji przedmiotu partnerstwa, po zawarciu umowy PPP jest wdrażana procedura zawiązania spółki celowej. Jest ona przeprowadzana na podstawie odpowiednich regulacji ustawowych dotyczących tworzenia spółek przez JST. W praktyce najczęściej są to regulacje dotyczące tworzenia spółek z ograniczoną odpowiedzialnością.

W ostatnich latach obserwowany jest wzrost popularności form współpracy międzysektorowej opartych na cywilistycznej zasadzie swobody zawierania umów. Należą do nich m.in. klastry, konsorcja, umowy partnerskie, umowy o współpracy i wymianie doświadczeń czy różnego rodzaju porozumienia intencyjne.

Cywilnoprawne formy współpracy z udziałem JST

Obok omówionych wcześniej form współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej w praktyce funkcjonuje szereg innych modeli partnerstw, których forma instytucjonalna jest mniej lub bardziej regulowana przez obowiązujące powszechnie przepisy.

W ostatnich latach obserwowany jest wzrost popularności form współpracy międzysektorowej opartych na cywilistycznej zasadzie swobody zawierania umów (wyrażonej w art. 3531 *Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny*). Należą do nich m.in. klastry, konsorcja, umowy partnerskie, umowy o współpracy i wymianie doświadczeń czy różnego rodzaju porozumienia intencyjne. Część cywilistycznych form współ-

pracy z udziałem JST znajduje podstawy w przepisach szczególnych, np. zawarcie umowy partnerskiej przewiduje art. 28a ust. 1 *Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* oraz art. 33 ust. 1 *Ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020*.

Kształtowanie stosunku prawnego za pośrednictwem umowy jest objęte cywilistyczną zasadą swobody umów. Zasada ta będzie jednak znajdować pełne zastosowanie jedynie w odniesieniu do kształtowania treści praw i obowiązków podmiotów spoza sektora samorządowego.

Zakres stosowania cywilnoprawnych form współpracy jest stosunkowo szeroki i może obejmować w zasadzie każdą sferę aktywności samorządu. Ich zaletą jest przede wszystkim możliwość zadeklarowania politycznej woli współdziałania przez JST z innymi JST oraz z podmiotami spoza sektora samorządowego (organizacjami społecznymi, przedsiębiorcami, instytucjami naukowymi itp.) do osiągania wspólnych celów społecznych, gospodarczych czy kulturalnych.

Kształtowanie stosunku prawnego za pośrednictwem umowy jest objęte cywilistyczną zasadą swobody umów. Zasada ta będzie jednak znajdować pełne zastosowanie jedynie w odniesieniu do kształtowania treści praw i obowiązków podmiotów spoza sektora samorządowego. Trzeba bowiem zauważyć, że o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej, w ramach umowy cywilnoprawnej JST nie mogą zostać zobowiązane do podejmowania określonych działań prawnych ani ponoszenia ciężarów finansowych z tytułu uczestnictwa w partnerstwie – poza nielicznymi wyjątkami, jakimi są m.in. partnerstwa zawiązywane do realizacji projektów finansowanych ze środków zewnętrznych zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa i odpowiednimi programami pomocowymi. Obowiązki partnerów samorządowych wynikające z umów cywilnoprawnych mają w konsekwencji zazwyczaj formułę deklaracji podejmowania określonych działań, z zachowaniem wymaganych prawem procedur. Uzgodnione działania będą służyć osiąganiu wypracowanych przez partnerstwo celów, np. uwzględnianiu w polityce publicznej wypracowanego przez partnerstwo stanowiska w określonej sprawie.

Podsumowanie

Współpraca w ramach omawianych form współpracy, mimo jej koordynacyjnego i programowego charakteru, może przynieść wiele wymiernych korzyści. W szczególności może służyć:

- wymianie wiedzy i doświadczeń;
- inicjowaniu wspólnych projektów (realizowanych następnie zgodnie z odpowiednimi procedurami prawnymi);
- wspólnemu wypracowywaniu kierunków polityki publicznej;
- wyznaczaniu przez współpracujących partnerów kierunków działań, których łączny efekt przyniesie określoną wartość dodaną z uwagi na cele partnerstwa.

Forma cywilnoprawna współpracy może stanowić także forum, w ramach którego będzie dochodzić do sieciowania współpracy między uczestnikami partnerstwa cywilnoprawnego w przyszłości do osiągania celów wypracowanych przez to partnerstwo.

Ze względu na duże zróżnicowanie partnerstw opartych na schemacie umowy cywilnoprawnej trudno wskazać jednolity wzorzec postępowania zmierzającego do zawarcia tego typu umowy. W sytuacji, gdy umowa nie rodzi po stronie JST żadnych zobowiązań prawnych, w szczególności zobowiązań finansowych, stanowiąc polityczną deklarację współpracy w określonym

przedsięwzięciu, jej zawarcie nie musi zostać poprzedzone podjęciem uchwały przez właściwy organ stanowiący JST. W odmiennych przypadkach uprzednie wyrażenie zgody przez organ stanowiący na podjęcie współpracy w formie umownej w drodze stosownej uchwały jest niezbędne. Umowa, aby była ważna i skuteczna, wymaga podpisania. Gminę przy zawieraniu umowy reprezentuje jednoosobowo wójt, burmistrz, prezydent lub jego zastępca samodzielnie lub z upoważnioną przez wójta (burmistrza, prezydenta) osobą. Powiat reprezentuje dwóch członków zarządu lub jeden członek zarządu wraz z osobą upoważnioną przez zarząd, a województwo – marszałek województwa wraz z członkiem zarządu województwa, jeżeli statut województwa nie stanowi inaczej. Zawarcie umowy cywilnoprawnej o współpracy JST między sobą lub z innymi podmiotami prawa nie wymaga podjęcia żadnych dodatkowych czynności formalnych, np. ogłoszenia we właściwym dzienniku urzędowym (chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej).

Literatura

Axelrod R., 2000, *Theoretical foundations of partnerships for economic development*, [w:] A. Liebenthal, O.N. Feinstein, G.K. Ingram (red.), *Evaluation and development: The partnership dimension*, Transaction Publishers, New Brunswick–London, 9–20.

Barca F., 2009, *Program dla zreformowanej polityki spójności. Podejście ukierunkowane terytorialnie w osiąganiu celów i oczekiwań Unii Europejskiej*, niezależny raport na prośbę Danuty Hübner, komisarz ds. polityki regionalnej (przekład nieoficjalny). Dostępne na: www.barkauk.com [25.08.2016]. Wersja angielska: *The Union and cohesion policy – Thoughts for tomorrow* dostępna na: http://ec.europa.eu [25.08.2016].

Biała księga obszarów metropolitalnych, 2013, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.

Curtis T., Gumkowska M., Herbst J., 2010, *The social economy of trust: Social entrepreneurship experiences in Poland*, Social Enterprise Journal, 6 (3), 194–209.

Czapiński J., 2006, *Polska – państwo bez społeczeństwa*, Nauka, 1, 7–26.

Czapiński J., Panek T. (red.), 2015, *Diagnoza Społeczna 2015: Warunki i jakość życia Polaków*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa.

Devas N., 2005, *Metropolitan governance and urban poverty*, Public Administration and Development, 25 (4), 351–161.

Dębski D., 2006, *Ekonomika i organizacja przedsiębiorstw*, cz. 2, WSiP, Warszawa.

DiMaggio P.J., Powell W.W., 1983, *The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*, American Sociological Review, 48 (2), 147–160.

Dolnicki B., 2012, *Wstęp*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Monografie LEX, Warszawa, 13–17.

Gent C., Symonds G., 2005, *Advances in public transport accessibility assessments for development control – a proposed methodology*, Capita Symonds Ltd. Transport Consultancy, London.

Gorzelak G., 2000, *Zewnętrzna interwencja jako czynnik rozwoju lokalnego (na przykładzie Programu Inicjatyw Lokalnych)*, Studia Regionalne i Lokalne, 3 (3), 99–120.

Herbst J., Olechowski M., Starzyk K., 2015, *Badanie współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej w Polsce. Raport końcowy z badania dla Związku Miast Polskich*, Związek Miast Polskich, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia", Poznań. Dostępne na: http://zmp.sam3.pl [9.10.2016].

Herbst J., Wygnański J.J., 2015, *Badanie współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej w Polsce. Synteza raportu końcowego z badania dla Związku Miast Polskich. Najważniejsze ustalenia, wnioski, rekomendacje*, Związek Miast Polskich, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia", Poznań. Dostępne na: http://zmp.sam3.pl [9.10.2016].

Huculak M., Dej M., Jarczewski W., 2014, *Powiązania infrastrukturalne i funkcjonalne gmin wiejskich w ramach obszaru metropolitalnego – przypadek Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego*, [w:] M. Dej, K. Janas, O. Wolski (red.), *Współpraca miejsko-wiejska w Polsce. Uwarunkowania i potencjał*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków, 119–138.

Izdebski H., 2010, *Dwadzieścia lat samorządu terytorialnego – potrzeba rozwiązania problemu Metropolii*, [w:] A. Lutrzykowski, R. Gawłowski (red.), *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń, 15–23.

Jałowiecki B., 2000, *Społeczna przestrzeń metropolii*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Jarczewski W., 2012, *Pozyskiwanie inwestorów do gmin*, Wolters Kluwer, Warszawa.

Kaczmarek G., Herbst J., 2016, *Kształtowanie relacji w partnerstwach*, [w:] T. Potkański (red.), *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego narzędziem wsparcia polskiej polityki rozwoju*, Związek Miast Polskich, Poznań, 95–116.

Kaczmarek T., 2005, *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań.

Kaczmarek T., 2014a, *Ekspansja przestrzenna miast wyzwaniem dla zintegrowanego zarządzania*, [w:] M. Madurowicz (red.), *Kształtowanie współczesnej przestrzeni miejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, 483–502.

Kaczmarek T., 2014b, *Uwarunkowania, stan i perspektywy współpracy samorządowej w obszarach metropolitalnych*, [w:] M. Dej, K. Janas, O. Wolski (red.), *Współpraca miejsko-wiejska w Polsce. Uwarunkowania i potencjał*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków, 57–68.

Kaczmarek T., 2016, *Gminny podział administracyjny w świetle 25 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, Przegląd Politologiczny, 1, 63–80.

Kaczmarek T., Bul R., 2014, *Statystyka obszarów metropolitalnych – stan i potrzeby*, Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, 255, 118–143.

Kaczmarek T., Mikuła Ł., 2007, *Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.

Knieling J., 2011, *Metropolitan networking in the Western Baltic Sea Region: Metropolitan Region Hamburg between multilevel governance and soft spatial development*, [w:] T. Herrschel, P. Tallberg (red.), *The role of regions?: Networks, scale, territory*, Kristianstads Boktryckeri, Stockholm, 195–214.

Kołsut B., 2015, *Zinstytucjonalizowane sieci współdziałania międzygminnego w Polsce*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.

Koncepcja kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań, 2016, Centrum Badań Metropolitalnych na zlecenie Stowarzyszenia Metropolia Poznań, Poznań. Dostępne na: http://planowanie.metropoliapoznan.home.pl [20.11.2016].

Koncepcja Zintegrowanego Transportu Publicznego w oparciu o linie Poznańskiego Węzła Kolejowego, 2014, Wyg Consulting, Warszawa.

Korczak J., 2015, *Opinia w przedmiocie oceny prawidłowości projektów rozporządzeń wykonawczych do ustawy o związkach metropolitalnych*, Badania i opinie. Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, 1 (1). Dostępne na: http://www.nist.gov.pl [20.12.2016].

Kowalewski A., Mordasewicz J., Osiatyński J., Regulski J., Stępień J., Śleszyński P., 2013, *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.

Krajowa Polityka Miejska 2023, 2015, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa [wersja elektroniczna dostępna w repozytorium Obserwatorium Polityki Miejskiej: http://obserwatorium.miasta.pl/biblioteka].

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie, 2010, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa. Dostępne na: https://www.mr.gov.pl [22.08.2016].

Kudra A., 2016, *Uwarunkowania prawne współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej*, [w:] T. Potkański (red.), *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego narzędziem wsparcia polskiej polityki rozwoju*, Związek Miast Polskich, Poznań, 44–63.

Lackowska M., 2009, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi w Polsce. Między dobrowolnością a imperatywem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.

Lewis D., 1977, *Estimating the influence of public policy on road traffic levels in greater London*, Journal of Transport Economics and Policy, 11, 155–168.

Lisowski A., Grochowski M., 2009, *Procesy suburbanizacji. Uwarunkowania, formy, konsekwencje*, Biuletyn KPZK PAN, 240 (1), 216–280.

Łukomska J., Szmigiel-Rawska K., 2015, *Finansowe aspekty współpracy samorządów*, Studia Regionalne i Lokalne, 3 (61), 84–101.

Matusiak M. (red.), 2011, *Strategie rozwoju wybranych obszarów metropolitalnych w Europie. Rekomendacje dla aglomeracji poznańskiej*, Bugucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.

Mogridge M.J.H., 1990, *Travel in towns: jam yesterday, jam today and jam tomorrow?*, Macmillan Press, London.

Mularska-Kucharek M., 2011, *Zaufanie jako fundament życia społecznego na przykładzie badań w województwie łódzkim*, Studia Regionalne i Lokalne, 2 (44), 76–91.

Nowak S., 1979, *Przekonania i odczucia współczesnych*, [w:] M. Rostworowski (red.), *Polaków portret własny*, Wydawnictwo Literackie, Kraków, 122–145.

Nowakowski K., 2008, *Wymiary zaufania i problemy zaufania negatywnego w Polsce*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 70 (1), 213–233.

Od diagnozy do strategii. Partycypacyjne planowanie usług publicznych w samorządach lokalnych, 2014, Wydział Konsultacji Społecznych i Partycypacji Centrum Konsultacji Społecznej Urzędu m.st. Warszawy, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia". Dostępne na: www.oddiagnozy.pl [20.11.2016].

Osborne S.P. (red.), 2010, *The New Public Governance*, Routledge, London.

Ostrom E., 2009, *Beyond markets and states: Polycentric governance of complex economic systems*, Nobel Prize in Economics Documents, 4.

Pawlak M., 2015, *From sociological vacuum to horror vacui: How Stefan Nowak's thesis is used in analyses of polish society*, Polish Sociological Review, 1 (189), 5–27.

Plan na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, prezentacja, b.d., Ministerstwo Rozwoju, Warszawa. Dostępne na: https://www.mr.gov.pl [26.08.2016].

Porawski A. (red.), 2013, *Współpraca JST w Polsce – stan i potrzeby*, Związek Miast Polskich, Poznań.

Potkański T. (red.), 2016, *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego narzędziem wsparcia polskiej polityki rozwoju*, Związek Miast Polskich, Poznań.

Potkański T., Porawski A., 2016, *Charakterystyka partnerstw biorących udział w projektach współpracy partnerskiej wspieranych przez Ministerstwo Rozwoju i ich produktów*, [w:] T. Potkański (red.), *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego narzędziem wsparcia polskiej polityki rozwoju*, Związek Miast Polskich, Poznań, 77–95.

Potkański T., Wiktorczyk-Nadolna A. (red.), 2016, *Rozwój współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej w Polsce*, Związek Miast Polskich, Poznań. Dostępne na: http://www.zmp.poznan.pl [21.06.2017].

Procedura dialogu i konsultacji społecznych na terenie obszaru funkcjonalnego „Blisko Krakowa", 2015, FRDL Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji w Krakowie, Kraków. Dostępne na: http://www.razembliskokrakowa.pl [21.11.2016].

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, DzU UE L 347/320 z 20.12.2013 ze zmianami.

Rychlewska P., 2009, *Podstawy prawne i zmiany ustrojowe dotyczące funkcjonowania stolicy*, Studia Regionalne i Lokalne, 3 (37), 83–104.

Sellers J., Hoffmann-Martinot V., 2008, *Metropolitan governance*, United Cities and Local Governments, World Report on Decentralization and Local Democracy, 255–279.

Smętkowski M., Gorzelak G., Kozak M., Olechnicka A., Płoszaj A., Wojnar K., 2012, *Europejskie metropolie i ich regiony. Od krajobrazu gospodarczego do sieci metropolii*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Spójna Polityka Parkingowa Obszaru Funkcjonalnego Aglomeracji Poznańskiej, b.d. Dostępne na: http://www.politykaparkingowa.pl [25.10.2016].

Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju – projekt do konsultacji społecznych, 2016, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa. Dostępne na: https://www.mr.gov.pl [22.08.2016].

Strategia rozwoju aglomeracji poznańskiej. Metropolia Poznań 2020, 2011, Poznań, Konsorcjum Badań nad Aglomeracją Poznańską. Dostępne na: http://metropolia2020.poznan.pl [23.11.2016].

Studium Uwarunkowań Rozwoju Przestrzennego Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Funkcjonalnego, b.d., Deloitte. Dostępne na: http://www.zit.btof.pl [23.11.2016].

Swianiewicz P. (red.), 2002, *Consolidation or fragmentation? The size of local governments in Central and Eastern Europe*, Open Society Institute, Budapest.

Swianiewicz P., 2016, *Współpraca międzygminna – formy, zakres, motywacje*, Samorząd Terytorialny, 5, 11–31.

Swianiewicz P., Gendźwiłł A., Krukowska J., Lackowska M., Picej A., 2016, *Współpraca międzygminna w Polsce. Związek z rozsądku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Szmigiel-Rawska K., 2014, *Lekcja współpracy przez granice. Wybrane problemy zarządzania miejskimi obszarami funkcjonalnymi na podstawie doświadczeń współpracy przygranicznej*, Zarządzanie Publiczne, 1 (27), 55–64.

Szmigiel-Rawska K., Dołzbłasz S., 2012, *Trwałość współpracy przygranicznej*, CeDeWu, Warszawa.

Szmytkowska M., 2014, *Procesy metropolizacji w Trójmieście – ku obszarowi metropolitalnemu czy polaryzowanemu duopolowi?*, [w:] K. Kuć-Czajkowska, M. Sidor (red.), *Miasta, aglomeracje, metropolie. W nurcie globalnych przemian*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin, 77–98.

Śleszyński P., 2012, *Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw*, ekspertyza wykonana dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, DzU 2016 poz. 380.

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, DzU 2013 poz. 1030.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, DzU 2003, nr 96 poz. 873.

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, DzU 2011, nr 45, poz. 236.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, DzU 2015 poz. 1774.

Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, DzU 2015 poz. 113.

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU 2015 poz. 696.

Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności, DzU 2015 poz. 378.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU 2016 poz. 446.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, DzU 2015 poz. 1445.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, DzU 2015 poz. 1392.

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, DzU 2014 poz. 1649.

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.

Ustawa dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, DzU 2015 poz. 1045.

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych, DzU 2015 poz. 1890.

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, DzU 2015 poz. 1393.

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, DzU 2015 poz. 2164.

Walker A.R., 1981, *A theory of suburbanization. Capitalism and the construction of urban space in the United States*, [w:] M. Dear, A.J. Scott (red.), *Urbanization and urban planning in capitalist society*, Methuen, New York, 383–429.

Wróblewska-Jachna J., 2009, *Emergence of urban governance: After the accession to the EU – in Poland. The case of old industrial cities in the Upper Silesia industry agglomeration*, [w:] F. Eckardt, I. Elander (red.), *Urban governance in Europe. Future urbanresearch in Europe 2*, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, 315–330.

Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce, 2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa. Dostępne na: http://www.subregioncentralny.pl [10.12.2016].

Źródła internetowe:

Fundusze norweskie i fundusze EOG – konkurs EOG: https://www.eog.gov.pl [korzystano wielokrotnie].

Program Funduszy Europejskich / Program „Pomoc techniczna" – konkursy JUP oraz MOF I i II: https://www.popt.2007-2013.gov.pl [korzystano wielokrotnie].

Program „Pomoc techniczna": https://www.popt.gov.pl [korzystano wielokrotnie].

Związek Miast Polskich – projekt predefiniowany „Budowanie kompetencji do współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej jako narzędzie rozwoju lokalnego i regionalnego": http://www.zmp.poznan.pl [korzystano wielokrotnie].

Aneks metodologiczny

Założenia metodologiczne analizy współpracy międzygminnej na osi rdzeń–strefa zewnętrzna w ramach MOF-ów ośrodków wojewódzkich w Polsce

Źródła danych

W procesie opracowywania bazy danych zawierającej informacje nt. wybranych typów współpracy międzygminnej dokonano szerokiego przeglądu dostępnych danych. Wyszukiwanie (*desk research*) dotyczyło przede wszystkim danych w internecie oraz ram formalno-prawnych zaprezentowanych w publikacji Związku Miast Polskich (ZMP) (Potkański, Wiktorczyk-Nadolna 2016).

Źródła informacji o porozumieniach międzygminnych zawieranych na obszarze miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF-ów) ośrodków wojewódzkich:

– wojewódzkie dzienniki urzędowe (np. http://edziennik.malopolska.uw.gov.pl);
– strony internetowe miast rdzeniowych (np. http://www.gdynia.pl/bip).

Źródła informacji o stowarzyszeniach jednostek samorządu terytorialnego (JST) zakładanych na obszarze MOF-ów ośrodków wojewódzkich:

– BIP-y poszczególnych miast rdzeniowych (np. https://www.bip.krakow.pl);
– Krajowy Rejestr Sądowy (https://ems.ms.gov.pl/krs).

Źródło informacji o związkach międzygminnych zakładanych na obszarze MOF-ów ośrodków wojewódzkich:

– Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (https://bip.mswia.gov.pl/bip).

Wskazane wyżej formy współpracy uznano za aktualne, jeśli zostały wzmiankowane w podanych źródłach w okresie od kwietnia do czerwca 2016 roku. Oznacza to, że każde porozumienie międzygminne i stowarzyszenie JST jest aktualne, jeśli akt o jego ustanowieniu nie został w powyższym terminie uchylony lub nie upłynął termin obowiązywania współpracy. W przypadku związków międzygminnych za datę aktualności uznano dzień 31 grudnia 2015 roku ze względu na to, iż dane pochodzą z centralnego rejestru związków międzygminnych prowadzonego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Uznano, że wojewódzkie dzienniki urzędowe nie we wszystkich przypadkach współpracy międzygminnej były najbardziej wiarygodne. Odnosi się to głównie do kwestii związanej z cyfryzacją danych, gdyż nie wszystkie akty podlegające ustawowemu obowiązkowi publikacji w wojewódzkich dziennikach urzędowych zostały do nich wprowadzone w wersji cyfrowej – najczęściej dostępne były dokumenty z roku 2009 i kolejnych lat. Dlatego należy przyjąć, iż baza danych, która powstała, może być niekompletna lub w niektórych przypadkach zdezaktualizowana, co jest rzeczą naturalną przy tak dużej liczbie danych oraz rozciągnięciu procesu opracowania bazy na okres ok. dwóch miesięcy.

Wybór porozumień, stowarzyszeń i związków JST

Wyszukiwanie porozumień międzygminnych polegało na zbieraniu informacji zawartych w wojewódzkich dziennikach urzędowych opublikowanych w internecie. Wybierano tylko porozumienia zawierane między gminami (dwiema lub więcej). Z kolei w przypadku stowarzyszeń JST dokonano bardziej złożonej selekcji. Po wyszukaniu w internetowych BIP-ach uchwał dotyczących założenia stowarzyszenia JST lub przystąpienia do niego i ich weryfikacji za pomocą bazy Krajowego Rejestru Sądowego dokonano selekcji znalezionych stowa-

rzyszeń. Selekcja i weryfikacja skutkowały wybraniem 14 stowarzyszeń, które spełniły następujące kryteria:

1. Stowarzyszenie jest wpisane do Krajowego Rejestru Sądowego i posiada statut lub zostały podjęte odpowiednie uchwały ustanawiające powstanie stowarzyszenia, a proces rejestracji jest w toku (przypadek Stowarzyszenia Metropolii Bydgoszcz).
2. Siedziba stowarzyszenia znajduje się w gminie leżącej w granicach MOF-u ośrodka wojewódzkiego.
3. Członkami stowarzyszenia są przynajmniej jedna gmina rdzeniowa i jedna gmina ze strefy zewnętrznej.
4. Członkowie stowarzyszenia to gminy leżące w tym samym województwie (z zachowaniem indywidualnych i uzasadnionych odstępstw od tej zasady).
5. Ideą stowarzyszenia jest współpraca w wymiarze funkcjonalnym i metropolitalnym (z pojedynczymi odstępstwami).

Związki JST również były zobowiązane do spełnienia poniższych kryteriów:

1. Związek jest wpisany na listę ministerialną związków międzygminnych.
2. Siedziba związku znajduje się w gminie leżącej w granicach MOF-u ośrodka wojewódzkiego.
3. Członkami związku są przynajmniej jedna gmina rdzeniowa i jedna gmina ze strefy zewnętrznej.
4. Członkowie związku to gminy leżące w tym samym województwie.
5. Ideą związku jest współpraca w wymiarze funkcjonalnym i metropolitalnym.

Tabela bonitacyjna (matryca)

W celu zestawienia informacji o typach i obszarach współpracy międzygminnej opracowano tabelę bonitacyjną (matrycę), za pomocą której w jasny i klarowny sposób przedstawiono, jakie gminy i na jakich płaszczyznach życia samorządowego współpracują ze sobą. Pola kooperacji międzygminnej wyznaczono (z pewnymi modyfikacjami) na podstawie publikacji Damiana Dębskiego *Ekonomika i organizacja przedsiębiorstw*[1].

Pola współpracy

1. **Zarządzanie systemowe i inne usługi administracyjne**, m.in.: decyzje administracyjne, zezwolenia, rejestry, przeniesienia prawa własności do mienia gminy, numery porządkowe budynków na granicach gmin, zintegrowane inwestycje terytorialne itd.
2. **Usługi społeczne**, m.in.: oświata i administracja w oświacie, opieka społeczna, ochrona zdrowia, bezpieczeństwo publiczne, rozwój kultury, mieszkalnictwo komunalne, sport, ochrona środowiska itd.
3. **Usługi techniczne**, m.in.: energia elektryczna, ciepłownictwo, telekomunikacja, odnawialne źródła energii, usługi informatyczne, dokumentacje projektowe dla infrastruktury technicznej, zapobieganie bezdomności zwierząt, cmentarze komunalne, utrzymanie terenów zielonych itd.
4. **Transport publiczny**, m.in.: organizacja transportu zbiorowego, transport specjalny (osoby niepełnosprawne, dowóz uczniów), infrastruktura transportowa (przygotowanie dokumentacji projektowej, budowa i utrzymanie: dróg, torowisk, ścieżek rowerowych, obiektów inżynieryjnych oraz zarządzanie nimi), ustalanie taryf i wprowadzanie wspólnych biletów na obszarze kilku JST, integracja różnych środków transportu itd.
5. **Gospodarka wodna**, m.in.: zaopatrzenie w wodę i odprowadzenie ścieków, ustalanie taryf za pobór wody, zaopatrzenie w wodę do celów socjalno-bytowych i przeciwpożarowych, budowa wodociągów, budowa kanalizacji i oczyszczalni ścieków, budowa zbiorników retencyjnych, przygotowanie dokumentacji projektowych itd.
6. **Gospodarka odpadami**, m.in.: organizacja odbioru i składowania odpadów oraz ich recyklingu i utylizacji, prowadzenie punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, ustalanie taryf wywozu odpadów itd.

Bonitacja polegała na przypisaniu danej gminie wartości 1 lub 0 w zależności od występowania lub nie współpracy międzygminnej pomiędzy gminą strefy zewnętrznej a gminą rdzeniową (gminami) MOF-u ośrodka wojewódzkiego w określonym polu współpracy. Wartość 1 przyznawano za udział gminy w każdym z trzech rodzajów nawiązanej współpracy, niezależnie od liczby podpisanych umów, tzn. w porozumieniu międzygmin-

1 Dębski D., *Ekonomika i organizacja przedsiębiorstw*, cz. 2, WSiP, Warszawa 2006.

nym, stowarzyszeniu JST oraz związku międzygminnym. Przykładowo, jeżeli występowało kilka porozumień w polu współpracy „(II) Usługi społeczne", przyznawano wartość 1 w kolumnie „Porozumienia". Następnie obliczono i wyrażono procentowo stopień integracji gmin strefy zewnętrznej z rdzeniem MOF-u ośrodka wojewódzkiego. Każdemu typowi współpracy przypisano inną wagę: mnożnik dla porozumień wynosił 1, dla stowarzyszeń 2, a dla związków 3. Przykładowo, jeśli do strefy zewnętrznej Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na podstawie zastosowanej delimitacji przypisano 9 gmin, to suma pól w matrycy wynosi 162 (9 gmin × 18 pól współpracy według wszystkich możliwych typów). Jednak ogólna suma punktów do zdobycia wynosi 324, ponieważ za:

– podpisanie przez gminę porozumienia w zakresie każdego z pól współpracy można otrzymać 54 pkt (9 gmin × 6 pól współpracy × 1 [waga współpracy]);
– przystąpienie do stowarzyszenia JST w zakresie każdego z pól współpracy można otrzymać 108 pkt (9 gmin × 6 pól współpracy × 2 [waga współpracy]);
– przystąpienie do związku międzygminnego w zakresie każdego z pól współpracy można otrzymać 162 pkt (9 gmin × 6 pól współpracy × 3 [waga współpracy]).

Przykład

W przypadku Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego stopień integracji strefy zewnętrznej z rdzeniem wynosił 38%, ponieważ gminy uzyskały 123 na 324 możliwe do zdobycia punkty (15 za podpisane porozumienia, 108 za przystąpienie do stowarzyszenia międzygminnego, 0 za brak przystąpienia do związku międzygminnego).

Ważną sprawą jest także zakres współpracy w ramach danego typu współpracy. Najczęściej najszerszy zakres współpracy występował w przypadku stowarzyszeń JST, gdyż w statutach określano wszystkie płaszczyzny, na jakich będą współpracować członkowie takiego stowarzyszenia. Jeżeli dana gmina przystąpiła do stowarzyszenia, które w swoim statucie miało zapis o integracji w ramach wszystkich zadań zleconych gminy, to przypisywano punkty we wszystkich możliwych typach współpracy. Podobnie wyglądało to w przypadku związków międzygminnych, natomiast w porozumieniach już nie, ponieważ ta forma współpracy praktycznie zawsze dotyczyła konkretnego działania, które można było przypisać do jednego pola współpracy.

Mnożniki (wagi) obowiązujące w każdym z typów współpracy, tj. porozumieniach, stowarzyszeniach JST i związkach międzygminnych, zostały przyznane po spełnieniu różnych wymagań i przejściu odpowiednich procedur w zależności od formy współpracy:

Najczęściej najszerszy zakres współpracy występował w przypadku stowarzyszeń JST, gdyż w statutach określano wszystkie płaszczyzny, na jakich będą współpracować członkowie takiego stowarzyszenia.

1. **Wagę wynoszącą 1** otrzymały porozumienia, gdyż jest to najłatwiejsza, zarówno do zawiązania, jak i rozwiązania, forma współpracy, niewymagająca specjalnych uzgodnień z wojewodą (wystarczy sprawdzenie pod kątem formalno-prawnym) czy z władzami centralnymi, np. ministerstwem, lub procedury rejestracji. Co więcej, do podpisania porozumienia wystarczą co najmniej dwie zainteresowane gminy. Taka forma wiąże się zazwyczaj z przekazaniem swoich zadań innej gminie wraz z ustaleniem finansowania i wymaga jedynie podjęcia stosownych uchwał przez zainteresowane gminy oraz podpisania porozumienia i jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.
2. **Wagę wynoszącą 2** otrzymały stowarzyszenia JST (gmin) ze względu na bardziej złożoną formę współpracy oraz bardziej zawiłe procedury jej zawiera-

nia niż w przypadku porozumienia. Założenie stowarzyszenia JST wymaga nie tylko podjęcia stosownych uchwał przez zainteresowane współpracą gminy (dotyczących przystąpienia, statutu i powołania komitetu założycielskiego), ale także rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym. Proces założenia stowarzyszenia ze względu na wymagane procedury jest nieco dłuższy niż w przypadku porozumienia. Do nawiązania takiej formy współpracy potrzebne są przynajmniej trzy gminy. Jednym z ważniejszych uprawnień, jakie przysługuje stowarzyszeniu, jest możliwość prowadzenia działalności gospodarczej w celu wykonania zadań statutowych.

3. **Wagę wynoszącą 3** otrzymały związki samorządu terytorialnego, ponieważ jest to najbardziej skomplikowana forma współpracy międzygminnej. Sama procedura założenia związku wymaga ścisłej współpracy przedstawicieli gmin oraz organów nadzorujących związki międzygminne, począwszy od wojewody przez ministerstwo po regionalną izbę obrachunkową. Związek JST powinien mieć swój statut oraz być zarejestrowany we właściwym ministerstwie (obecnie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji). Gminy, które uczestniczą w tej formie współpracy, mogą przekazać swoje zadania związkowi.

Założenia metodologiczne analizy skłonności do współpracy gmin wchodzących w skład MOF-ów ośrodków wojewódzkich w zakresie czterech wskaźników współpracy finansowej

Wskaźniki skonstruowano jako sumę wydatków z budżetów gminnych (w tym miast na prawach powiatu) na transfery finansowe przekazywane do innych jednostek samorządowych. Oparte są na transferach przekazywanych z budżetów gminnych, a te mogą być skierowane do innych gmin, także do powiatów lub województw. Źródłem danych są zbiory sprawozdań z wykonania budżetów JST gromadzone przez Ministerstwo Finansów. Na finansowy wskaźnik współpracy składają się transfery finansowe pomiędzy JST księgowane w odpowiednich paragrafach klasyfikacji budżetowej (*Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych* i *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 kwietnia 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*[2]):

231 – dotacje celowe przekazane gminie na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między JST;

232 – dotacje celowe przekazane dla powiatu na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między JST;

233 – dotacje celowe przekazane do samorządu województwa na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między JST;

271 – dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań bieżących;

290 – wpływy z wpłat gmin i powiatów na rzecz innych JST oraz związków gmin lub związków powiatów na dofinansowanie zadań bieżących;

433 – zakup usług przez JST od innych JST;

452 – opłaty na rzecz budżetów JST;

630 – dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między JST na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych;

661 – dotacje celowe przekazane gminie na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane na podstawie porozumień (umów) między JST;

662 – dotacje celowe przekazane dla powiatu na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane na podstawie porozumień (umów) między JST;

663 – dotacje celowe przekazane do samorządu województwa na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane na podstawie porozumień (umów) między JST;

665 – wpłaty gmin i powiatów na rzecz innych JST oraz związków gmin lub związków powiatów na dofinansowanie zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych;

2 DzU 2010 nr 38, poz. 207 i DzU 2012 poz. 421.

300 i 617 – wpłaty jednostek na państwowy fundusz celowy, ale tylko w rozdziałach dotyczących wpłat na komendy wojewódzkie policji i komendy wojewódzkie państwowej straży pożarnej; ten paragraf służy często gminom do księgowania wsparcia finansowego przekazywanego dla jednostek służb policyjnych czy pożarniczych (komisariatów, komend) zlokalizowanych na terenie gminy, których finansowanie nie jest zadaniem własnym gminy.

Do wskaźnika zostały włączone wydatki budżetowe klasyfikowane w paragrafach, które dotyczą: dotacji celowych przekazywanych innym JST, zarówno na cele bieżące, jak i inwestycyjne, zakupu usług od innych samorządów oraz różnego rodzaju opłat i wpłat dokonywanych na rzecz innych JST. We wskaźniku uwzględniono także wydatki budżetowe wiążące się z funkcjami, za które odpowiedzialny jest inny szczebel samorządu terytorialnego, np. powiat lub województwo. W ten sposób wskaźnik zawiera także wydatki z budżetów gminnych w rozdziałach: drogi publiczne wojewódzkie, drogi publiczne powiatowe, wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego, wojewódzkie i powiatowe inspektoraty weterynarii, szpitale ogólne, szpitale kliniczne, starostwa powiatowe, komendy wojewódzkie i powiatowe policji oraz straży pożarnej, powiatowe centra pomocy rodzinie, powiatowe urzędy pracy. Ze względu na to, że niektóre szkoły zawodowe i licea ogólnokształcące prowadzone są przez samorządy gminne (pomimo tego, że są to zadania własne powiatu), wydatki gmin sklasyfikowane w rozdziałach dotyczących oświaty na tym poziomie nie zostały włączone do wskaźnika.

Finansowy wskaźnik współpracy (w ujęciu bieżącym i inwestycyjnym)

Omówienie wskaźników umieszczonych w bazie danych

Typ gminy – 1 – gmina miejska, 2 – gmina wiejska, 3 – gmina miejsko-wiejska.

Liczba ludności (2014) – stan ludności według faktycznego miejsca zamieszkania na koniec roku 2014 (dane BDL GUS).

Wydatki budżetowe ogółem (2014) – suma wydatków budżetowych w 2014 roku ogółem (dane ze sprawozdań z wykonania budżetów JST, źródło: Ministerstwo Finansów).

Wydatki budżetowe bieżące (2014) – suma bieżących wydatków budżetowych w 2014 roku; uwzględniono paragrafy klasyfikacji budżetowej mniejsze od 600 lub większe od 700 (dane ze sprawozdań z wykonania budżetów JST, źródło: Ministerstwo Finansów).

Wydatki budżetowe inwestycyjne (2014) – suma inwestycyjnych wydatków budżetowych w 2014 roku; uwzględniono paragrafy klasyfikacji budżetowej większe od 600 i mniejsze od 700 (dane ze sprawozdań z wykonania budżetów JST, źródło: Ministerstwo Finansów).

Finansowy wskaźnik współpracy ogółem (2014) – transfery finansowe pomiędzy JST księgowane w odpowiednich paragrafach klasyfikacji budżetowej; uwzględniono dane ze sprawozdań z wykonania budżetów JST w 2014 roku, źródło: Ministerstwo Finansów) (rys. A1).

$$\text{Finansowy wskaźnik współpracy} = \frac{\text{(dotacje celowe bieżące i inwestycyjne przekazywane innym samorządom na zadania realizowane na podstawie porozumień (umów) + zakup usług od innych samorządów + dotacje celowe przekazywane na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego + wpłaty gmin na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków + opłaty na rzecz budżetów innych samorządów + wpłaty na Komendy Wojewódzkie Policji i Państwowej Straży Pożarnej + wydatki budżetowe dotyczące zadań, które zgodnie z prawem należą do katalogu zadań własnych innego szczebla samorządu terytorialnego)}_{\text{transfery finansowe}}}{\text{wydatki budżetowe}} \times 100\%$$

Rys. A1. Metoda: analiza wydatków budżetowych gmin i międzygminnych transferów finansowych
Źródło: Łukomska J., Szmigiel-Rawska K., *Finansowe aspekty współpracy samorządów*, Studia Regionalne i Lokalne, 2015, 3 (61)

Finansowy wskaźnik współpracy bieżącej (2014) – uwzględniono tylko paragrafy klasyfikacji budżetowej mniejsze od 600 (dane ze sprawozdań z wykonania budżetów JST w 2014 roku, źródło: Ministerstwo Finansów).

Finansowy wskaźnik współpracy inwestycyjnej (2014) – uwzględniono tylko paragrafy klasyfikacji budżetowej większe od 600 (dane ze sprawozdań z wykonania budżetów JST w 2014 roku, źródło: Ministerstwo Finansów).

Finansowa współpraca bieżąca – lokalny transport zbiorowy (2014) – uwzględniono tylko paragrafy klasyfikacji budżetowej mniejsze od 600, dotyczące wydatków w rozdziale 60004 „Lokalny transport zbiorowy" (dane ze sprawozdań z wykonania budżetów JST w 2014 roku, źródło: Ministerstwo Finansów).

W bazie zostały umieszczone również wskaźniki w ujęciu względnym, odnoszące się do wskaźników omówionych powyżej:

- finansowy wskaźnik współpracy ogółem jako % wydatków ogółem (2014);
- finansowy wskaźnik współpracy bieżącej jako % wydatków bieżących (2014);
- finansowy wskaźnik współpracy inwestycyjnej jako % wydatków inwestycyjnych (2014);
- finansowa współpraca bieżąca – lokalny transport zbiorowy jako % wydatków bieżących (2014);
- finansowa współpraca bieżąca – lokalny transport zbiorowy *per capita* (2014).

Założenia metodologiczne analizy dostępności i integracji transportu publicznego

Dostępność systemu transportu publicznego w MOF-ach

Dane

Dla każdej gminy w MOF-ie pozyskano dane przestrzenne o lokalizacji przystanków autobusowych, tramwajowych oraz kolejowych. Dane te nie mają jednolitego pochodzenia – w zależności od gminy były pozyskiwane w postaci plików GIS, baz danych lub ręcznie zwektoryzowane z map i planów. Dla każdej gminy zliczono liczbę kursów do/z rdzenia na dobę w dniu roboczym. W przypadku linii o zmiennej lub rozwidlającej się trasie liczono liczbę kursów przekraczających granicę strefa zewnętrzna–rdzeń. Do liczby połączeń wliczono jedynie transport organizowany przez organy samorządowe, tj. gminy, województwa lub związki gmin. Nie uwzględniono przewoźników prywatnych, chyba że działają na zlecenie JST. Dodatkowo dla każdego MOF-u zostały zebrane informacje dotyczące taryf biletowych, integracji taryf, centrów przesiadkowych, parkingów „park & ride", synchronizacji rozkładów oraz innych udogodnień (np. darmowych przejazdów dla mieszkańców gminy). Zgromadzono również informacje na temat dojazdu do lotniska, jeśli takie obsługuje MOF (nawet jeśli nie leży w jego granicach). Pozyskane dane mają aktualność na wiosnę 2016 roku.

Analiza danych

Najważniejszym czynnikiem decydującym o jakości transportu zbiorowego jest jego dostępność przestrzenna i czasowa. Na podstawie literatury określono dystans, jaki jest w stanie pokonać przeciętny człowiek, aby dotrzeć do przystanku. Najczęściej pojawiające się w literaturze odległości to 300–400 m dla autobusów[3]. Analizowane opracowania dotyczyły obszarów miejskich o zwartej zabudowie. Ze względu na wiejski/podmiejski charakter większości gmin wybrano maksymalne literaturowe zasięgi – 640 m dla autobusu/tramwaju, 960 m dla pociągu[4]. W celu wskazania poziomu dostępności obliczono następujące wskaźniki:

1. Odsetek ludności zameldowanej w zasięgu przystanków. Ze względu na brak szczegółowych danych o rozmieszczeniu ludności wykorzystano bazę danych GEOSTAT 2011 GRID (http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_grids) z założeniem równomiernego rozmieszczenia ludności w polu podstawowym. Wokół każ-

3 Beim M., Gadziński J., *Dostępność przestrzenna lokalnego transportu publicznego w Poznaniu*, Transport Miejski i Regionalny, 2009, 5, 10–16.

4 Gent C., Symonds G., *Advances in public transport accessibility assessments for development control. A proposed methodology*, [w:] *Planning and Transport, Research and Computation (PTRC)*, Capita Symonds, London 2005.

dego przystanku wygenerowano bufor właściwy dla typu przystanku, docięto siatkę z ludnością do buforów, obliczono proporcjonalną do powierzchni liczbę ludności i zsumowano. Odsetek obliczono z sumarycznej liczby mieszkańców gminy obliczonej z tej samej bazy, a nie z danych GUS-u (ze względu na możliwe rozbieżności i stopień generalizacji danych).

Do ocenienia stopnia integracji transportu publicznego w badanych MOF-ach wyróżniono pięć kryteriów, w ramach których były przyznawane punkty.

2. Liczba połączeń do/z rdzenia na 1000 mieszkańców gminy na dobę w dniu roboczym.
3. Średnia odległość od przystanku dla obszaru zabudowanego (na podstawie Bazy Danych Obiektów Ogólnogeograficznych; http://www.codgik.gov.pl/index.php/darmowe-dane/bdo250gis.html). Wygenerowano macierz odległości od przystanków, docięto ją do obszaru zabudowanego, a następnie obliczono średnią wartość dla każdej gminy.

Analogiczne wskaźniki wyznaczono dla MOF-ów. Wartości zostały obliczone przez ich uśrednianie nie dla gmin, lecz dla całego MOF-u z uwzględnieniem gmin, do których nie dociera transport zbiorowy organizowany przez samorządy.

Metodologia analizy integracji transportu publicznego

Do ocenienia stopnia integracji transportu publicznego w badanych MOF-ach wyróżniono pięć kryteriów, w ramach których były przyznawane punkty. Ponieważ kryteria te w różnym stopniu wpływają na stopień integracji i mają różne znaczenie dla podnoszenia jakości całego systemu, różna była maksymalna pula punktów do zdobycia w poszczególnych kategoriach.

1. Bezpośrednie połączenie komunikacją publiczną z obszarem rdzeniowym MOF-u.

   Pomiar: odsetek gmin spełniających kryterium w ogólnej liczbie gmin należących do strefy zewnętrznej MOF-u.

   Maksymalna liczba punktów: 5 pkt = 100%.
2. Funkcjonowanie transportu publicznego w ramach zintegrowanej, aglomeracyjnej taryfy biletowej.

   Pomiar: odsetek gmin spełniających kryterium w ogólnej liczbie gmin należących do strefy zewnętrznej MOF-u.

   Maksymalna liczba punktów: 12 pkt, po 1 pkt za 10% gmin; dodatkowo można było zdobyć od 0,5 pkt do 2 pkt za integrację cennika oraz możliwość zakupu biletów łączonych dla różnych systemów transportu (np. komunikacja miejska + kolej aglomeracyjna).
3. Dostęp do podmiejskiej kolei, w szczególności do zorganizowanego systemu kolei metropolitalnej.

   Pomiar: odsetek gmin posiadających dostęp do systemu kolei podmiejskiej w ogólnej liczbie gmin należących do strefy zewnętrznej MOF-u. Za system kolei podmiejskiej uznano linie kolejowe z przystankami, na których zatrzymują się pociągi osobowe umożliwiające dotarcie do obszaru rdzeniowego MOF-u.

   Maksymalna liczba punktów: 15 pkt, w tym po 1 pkt za 10% gmin posiadających dostęp do systemu kolei podmiejskiej – 100% = 10 pkt, oraz dodatkowo od 0,5 pkt do 5 pkt za funkcjonowanie kolei aglomeracyjnej. Liczba punktów była w tym wypadku uzależniona od liczby linii, po których kursuje kolej aglomeracyjna, w stosunku do całej dostępnej sieci kolejowej oraz średniej częstotliwości na dobę.
4. Wdrożenie platformy internetowej integrującej transport w MOF-ie (np. karta aglomeracyjna itp.).

   Maksymalna liczba punktów: 1 pkt (ocena 0/1).
5. Możliwość dotarcia bezpośrednią komunikacją publiczną z rdzenia do najbliższego portu lotniczego.

   Maksymalna liczba punktów: 2 pkt, w zależności od częstotliwości kursów, liczby linii, dostępności połączenia kolejowego oraz ewentualnej synchronizacji z tabelą przylotów i odlotów.

W ramach tak przeprowadzonej oceny maksymalna liczba punktów do zdobycia po podsumowaniu wszystkich kryteriów wynosiła 45. Za syntetyczną ocenę stopnia integracji systemu transportu publicznego w MOF-ie przyjęto odsetek sumy przyznanych punktów w stosunku do maksymalnej liczby punktów możliwych do zdobycia. Przy takim ujęciu 100% oznacza pełną integrację systemu transportu publicznego w zakresie wyróżnionych kryteriów.

Założenia metodologiczne analizy porównawczej MOF-ów w Polsce

Opracowanie analizy wymagało rozeznania w danych dostępnych w formie cyfrowej, czyli głównie na rządowych i samorządowych portalach internetowych, zawierających informacje na temat nowej perspektywy budżetowej Unii Europejskiej na lata 2014–2020, w tym specjalnych instrumentów, jakimi są zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT). Wykorzystane zasoby cyfrowe to:

- budżety wojewódzkie, tj. regionalne programy operacyjne (RPO) wszystkich 16 województw (np. www.rpo.malopolska.pl);
- dokumenty strategiczne, tj. 17 strategii ZIT (np. www.metropoliakrakowska.pl/zit/strategia);
- samorządowe portale informacyjne poświęcone środkom europejskim dla wszystkich głównych gmin rdzeniowych w MOF-ach (np. www.krakow.pl/aktualnosci oraz www.bip.zawiercie.powiat.finn.pl).

Proces przygotowawczy obejmował wykonanie bazy danych, która zawiera projekty zaproponowane w strategiach ZIT poszczególnych MOF-ów. Każdy projekt został szczegółowo opisany na podstawie zgromadzonych informacji o:

- przynależności do danego MOF-u;
- formie prawnej partnerstwa, które zawarto przynajmniej na czas osiągania celów projektowych;
- wnioskodawcach (liderach) projektów;
- proponowanym tytule projektu;
- głównej grupie projektów;
- szczegółowej grupie projektów;
- zakresie przestrzennym proponowanych projektów w formie szacowanej liczby JST;
- liczbie JST pochodzących z rdzenia, które będą brały udział w realizacji proponowanych projektów;
- liczbie JST pochodzących ze strefy zewnętrznej, które będą brały udział w realizacji proponowanych projektów;
- ocenie wpływu (oddziaływania) realizacji proponowanego projektu na potencjalny rozwój danego MOF-u pojmowanego jako jeden organizm;
- liczbie JST będących gminami członkowskimi według delimitacji zawartych w poszczególnych strategiach ZIT;
- szacunkowej wartości budżetu projektu, wliczając wkład własny i finansowanie zewnętrzne, np. w ramach ZIT-ów, RPO, programu operacyjnego „Infrastruktura i środowisko", programu operacyjnego „Polska Wschodnia" itd.
- innych parametrach, jak: oś priorytetowa, źródło finansowania, waluta, umieszczenie na liście podstawowej lub rezerwowej, typ projektu (strategiczny lub komplementarny) oraz tryb realizacji (konkursowy lub pozakonkursowy), które nie zawsze miały przypisaną wartość ze względu na ograniczoną dostępność danych.

Następnym etapem po przygotowaniu bazy danych było jej przetworzenie. O ile większość ww. parametrów (np. forma prawna, budżet, członkowie JST) pozyskano ze wskazanych wcześniej zasobów, o tyle część z nich zostało zaproponowanych przez autorów na potrzeby analityczne. Na uwagę zasługują następujące zagadnienia:

- opracowanie dwustopniowej typologii grup projektów;
- określenie zakresu przestrzennego planowanej realizacji projektu;
- ocena wpływu (oddziaływania) każdego projektu na MOF, do którego został przypisany;
- wartość całkowitego budżetu projektu.

Skomplikowanym zadaniem okazało się zaproponowanie dwustopniowej typologii grup projektów. Trudność wynikała przede wszystkim ze stosunkowo dużej liczby zaproponowanych projektów, która początkowo wynosiła 1791, a po selekcji z powodu niekompletności informacji zmniejszyła się do 1415. Kolejną rzeczą utrudniającą jednoznaczną interpretację i klasyfikację typologiczną był zbyt zawiły lub zbyt lakoniczny

tytuł/opis proponowanego projektu, który *de facto* wymagał sprawdzenia w zasobach samorządowych, co nie zawsze było skuteczne ze względu na fakt, iż są to projekty proponowane do realizacji, a nie realizowane czy – jeszcze lepiej – zrealizowane. Przeanalizowanie wszystkich planowanych projektów pozwoliło na zaproponowanie następującej typologii:

1. Transport:
– drogi, obwodnice, obiekty inżynierskie,
– kompleksowy rozwój transportu publicznego,
– torowiska tramwajowe i pasy dla budów oraz obiekty przystankowe,
– węzły przesiadkowo-komunikacyjne,
– torowiska kolejowe oraz obiekty przystankowe,
– tabor tramwajowy,
– tabor autobusowy,
– tabor kolejowy,
– niekonwencjonalne systemy transportowe,
– zarządzanie i organizacja ruchu oraz informacja pasażerska,
– drogi dla rowerów i ciągi piesze,
– transport lotniczy,
– transport wodny.
2. Energetyka:
– modernizacja i budowa sieci cieplnych z węzłami i przyłączami,
– termomodernizacja obiektów publicznych i mieszkalnych,
– energetyka niekonwencjonalna,
– modernizacja i budowa przemysłowych źródeł ciepła,
– oświetlenie przestrzeni i obiektów publicznych.
3. Rewitalizacja:
– kompleksowa rewitalizacja tkanki miejskiej i wiejskiej,
– przestrzenie i obiekty publiczne,
– przestrzenie i obiekty mieszkaniowe.
4. Ochrona środowiska:
– gospodarka wodno-ściekowa,
– gospodarka terenami zielonymi i nadbrzeżnymi,
– gospodarka odpadami komunalnymi,
– ochrona przyrody i bioróżnorodności,
– odpady niebezpieczne.
5. Kultura i sztuka:
– placówki kulturalne i artystyczne,
– ochrona dóbr dziedzictwa kulturowego,
– działania edukacyjne i popularyzatorskie.
6. Bezpieczeństwo publiczne:
– ochrona przeciwpowodziowa,
– zarządzanie kryzysowe i systemy ostrzegania,
– bezpieczeństwo sanitarno-drogowe na terenach mieszkaniowych,
– zapobieganie przestępczości,
– służby interwencyjne.
7. Gospodarka oparta na wiedzy:
– tworzenie i rozwój stref inwestycyjnych,
– kształcenie specjalistycznych kadr,
– badania naukowe i rozwojowe,
– synergia nauki i biznesu,
– drobna przedsiębiorczość.
8. Turystyka, rekreacja i sport:
– infrastruktura sportowa,
– infrastruktura turystyczna,
– infrastruktura sportowo-rekreacyjna,
– działania aktywizujące i popularyzatorskie.
9. Administracja i zarządzanie:
– upowszechnianie dostępu do usług publicznych,
– zarządzanie MOF-em,
– racjonalizacja kosztów administracji i obsługi.
10. Edukacja i wychowanie:
– kompleksowa budowa i modernizacja placówek oświatowych,
– infrastruktura techniczna oraz budynki szkół ponadgimnazjalnych,
– infrastruktura techniczna oraz budynki żłobkowe i przedszkolne,
– programy jakościowe oraz wyposażenie dydaktyczno-praktyczne szkół ponadgimnazjalnych,
– poradnictwo edukacyjne i zawodowe,
– programy jakościowe oraz wyposażenie dydaktyczne żłobków i przedszkoli.
11. Pomoc społeczna:
– programy aktywizacji społeczno-zawodowej,
– placówki pomocy i opieki społecznej,
– mieszkania socjalne.
12. Ochrona zdrowia:
– zwiększenie zakresu specjalistycznych usług medycznych,
– infrastruktura i obiekty medyczne,
– działania profilaktyczne i edukacja zdrowotna.

Zakres przestrzenny planowanej realizacji projektu w części przypadków polegał na odczytaniu wnioskodawców (liderów) z tabeli projektowej zawartej w strategii ZIT lub tytułu projektu, jeśli ten precyzyjnie określał miejsce realizacji danej inwestycji. Natomiast w pozostałej części przypadków należało oszacować liczbę wszystkich gmin zaangażowanych w dany projekt na różne sposoby, takie jak:

- odszukanie strony internetowej projektu (było to praktycznie niemożliwe, ponieważ dla większości projektów jeszcze jej nie przygotowano ze względu na trwanie postępowań przetargowych lub etapu akceptacji strategii ZIT);
- wyszukiwanie informacji na stronach internetowych poszczególnych gmin o planowanym projekcie;
- żmudne odnajdywanie kluczowych informacji w BIP-ach gmin.

Ocena wpływu (oddziaływania) projektu na MOF traktowany jako jeden organizm została przeprowadzona metodą ekspercką.

Najlepszym przykładem do oszacowania były projekty, w których np. planowano podnosić jakość kształcenia szkół ponadgimnazjalnych na terenie danego powiatu – wówczas starano się odszukać (za pośrednictwem BIP-u lub na stronach internetowych) wszystkie tego typu szkoły funkcjonujące we wskazanym powiecie. Jeżeli w tytule projektu znajdowała się informacja, że w ramach działań projektowych zostaną podjęte inwestycje na terenie całego obszaru metropolitalnego, to wpisywano wszystkie gminy należące do danego MOF-u według delimitacji ZIT. Innym zagadnieniem było wyszukiwanie przebiegów przedsięwzięć z zakresu infrastruktury liniowej – na podstawie informacji zawartych w tytule projektu starano się odnaleźć przebieg za pomocą popularnej platformy mapowej Mapy Google (www.google.pl/maps), na stronie internetowej Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (www.gddkia.gov.pl/pl/1077/mapa-stanu-budowy-drog) lub na stronach spółek i podmiotów zarządzających daną infrastrukturą czy przewozami.

Ocena wpływu (oddziaływania) projektu na MOF traktowany jako jeden organizm została przeprowadzona metodą ekspercką, ponieważ była to próba prognozowania skutków realizacji planowanego przedsięwzięcia na rozwój materialny i ludzki wskazanego obszaru. Opierała się na zastosowaniu czterostopniowej skali od 0 do 3 pkt, którą wyjaśniono poniżej.

0 pkt – brak wpływu – przyznawano, jeśli gmina planowała realizować projekt tylko na swoim terenie i miał on charakter typowo lokalny, czyli dbał o rozwój lokalnej społeczności, np. modernizacja gminnej biblioteki czy budowa przyszkolnego boiska sportowego.

1 pkt – niski wpływ – otrzymywał projekt, który miał być realizowany najczęściej przez dwie gminy lub gminę rdzeniową bądź zasięg jego oddziaływania prognozowano na sąsiednie gminy (gminę), np. modernizacja linii tramwajowej w mieście rdzeniowym albo program małej retencji na obszarach z rozwiniętą siecią hydrograficzną.

2 pkt – średni wpływ – przypisywano projektowi, który był realizowany w partnerstwie, zwykle gminy rdzeniowej ze strefą zewnętrzną, lub był inwestycją oddziałującą w kontekście całego MOF-u, np. budowa nowej linii tramwajowej do granic miasta czy budowa węzła autostradowego lub ochrona przyrody i bioróżnorodności (szczególnie ważne w przestrzeni o wysokiej intensywności zabudowy).

3 pkt – wysoki wpływ – mogły uzyskać przedsięwzięcia, w które były zaangażowane wszystkie lub niemal wszystkie gminy wchodzące w skład MOF-u lub był to projekt realizowany punktowo bądź liniowo, ale o strategicznym znaczeniu dla całego obszaru, np. budowa obwodnicy, ewentualnie tworzenie i rozwój stref inwestycyjnych.

Przy przyznawaniu punktów według powyższej skali starano się także zwracać uwagę na przedsięwzięcia, które z punktu widzenia ogólnospołecznego dobrostanu zostały uznane za szczególnie ważne. Projekty te dotyczyły przede wszystkim udrożnienia transportu i zarzą-

dzania ruchem, co w dobie rosnącej mobilności mieszkańców i w rezultacie nieprzejezdnych aglomeracji jest potrzebą wymagającą pilnej interwencji. Inną ważną kwestią były projekty mające na celu poprawę jakości powietrza, co dla polskich obszarów miejskich powinno być sprawą priorytetową, zwłaszcza w kontekście raportów Światowej Organizacji Zdrowia, które stawiają polskie miasta w bardzo niekorzystnym świetle – przypadki krakowskiego i górnośląskiego MOF-u. Pozostałe projekty, które uznano za mające kluczowy wpływ na cały MOF, to m.in.: ochrona przeciwpowodziowa, węzły przesiadkowo-komunikacyjne, transport lotniczy, kompleksowy rozwój transportu publicznego, programy jakościowe oraz wyposażenie dydaktyczno-praktyczne szkół ponadgimnazjalnych, odpady niebezpieczne, zarządzanie kryzysowe i systemy ostrzegania, programy aktywizacji społeczno-zawodowej, synergia nauki i biznesu czy zarządzanie MOF-em.

Ostatnią kwestią, o której warto wspomnieć, jest wielkość budżetu projektu. W przeważającej części przedsięwzięć budżet został wyrażony w złotówkach, natomiast w pozostałych w euro. Ustalono, że walutą operacyjną będą złotówki, więc budżety przeliczono, uwzględniając średnioroczny kurs euro za 2015 rok, który wyniósł 4,18 zł[5]. W kilkudziesięciu projektach wartość budżetu nie była sprecyzowana, ponieważ podano informację, że pewna suma jest do podziału na kilka projektów. W związku z tym podaną sumę podzielono na wspomniane projekty, aby uniknąć przeszacowania w odniesieniu do wszystkich MOF-ów.

W części analitycznej wszystkie dane ludnościowe pochodzą z 2015 roku[6]. 1 stycznia 2015 roku w zielonogórskim MOF-ie zaszła zmiana w relacji rdzeń–strefa zewnętrzna, ponieważ gminę wiejską Zielona Góra włączono do miasta Zielona Góra, przez co jednostka rdzeniowa zwiększyła swój potencjał ludnościowy i powierzchniowy. Z kolei gmina miejska Władysławowo w trójmiejskim MOF-ie została przekształcona w gminę miejsko-wiejską.

Metody zastosowane do opracowania wskaźników użytych w analizie opierały się na obliczeniach arytmetycznych i nie stosowano skomplikowanych miar statystycznych. Na potrzeby analizy obliczono takie wskaźniki, jak:

- wielkość budżetu projektu przypadająca na jednego mieszkańca MOF-u;
- liczba mieszkańców MOF-u przypadająca na jeden projekt;
- współczynnik współpracy międzysamorządowej – będący udziałem projektów w danym MOF-ie, które były realizowane przez gminę rdzeniową z przynajmniej jedną gminą ze strefy zewnętrznej;
- stopa oddziaływania projektu na cały MOF – obliczono ją na podstawie ww. czterostopniowej skali (0–3 pkt): najpierw liczono najwyższą liczbę punktów możliwych do zdobycia przez dany MOF, a następnie liczbę zdobytych punktów, po czym wyliczano ich procentowy udział, np. jeżeli MOF uzyskał 190 pkt na 219 dla niego możliwych (ze względu na założoną przez niego konkretną liczbę projektów), to jego współczynnik oddziaływania wynosił 86,8%, natomiast jeśli inny MOF uzyskał 20 pkt z 39 dla niego możliwych, to jego współczynnik wynosił 51,3%.

Założenia metodologiczne analizy przestrzennej

W ramach trzech konkursów będących przedmiotem analizy wyłoniono 96 projektów, które umożliwiły zawiązanie partnerstw w kształcie zaproponowanym przez wnioskujące wspólnie samorządy. Analiza przestrzenna JST, które podpisały umowy o współpracy, wymagała zaczerpnięcia wiedzy z dokumentu planistycznego, czyli *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (KPZK), za pomocą którego można porównać delimitacyjne założenia eksperckie z realnymi potrzebami samorządów sformułowanymi we wnioskach projektowych. W KPZK zaproponowano wstępne wyznaczenie MOF-ów, które podzielono na pięć podstawowych typów:

- miejskie obszary funkcjonalne (MOF-y),
- wiejskie obszary funkcjonalne,
- obszary funkcjonalne szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej,
- obszary kształtowania potencjału rozwojowego,

5 Zob. www.nbp.pl [23.11.2016].

6 Bank Danych Lokalnych GUS: https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start [korzystano wielokrotnie].

– obszary funkcjonalne wymagające rozwoju nowych funkcji przy użyciu instrumentów właściwych polityce regionalnej.

MOF-y, które były w niniejszym raporcie przedmiotem zainteresowania, zaliczały się do pierwszej grupy. Autorzy KPZK wyróżniają w ramach MOF-ów cztery podtypy:

– ośrodki wojewódzkie, w tym metropolitalne (obszary metropolitalne),
– ośrodki regionalne,
– ośrodki subregionalne (powyżej 50 tys. mieszkańców – wyjątkami od kryterium ludnościowego były: Kołobrzeg, Kutno i Puławy, które pełnią istotne funkcje),
– ośrodki lokalne.

Podjęcie analizy przestrzennej partnerstw JST wymagało zwrócenia uwagi na to, iż nie wszystkie wnioski projektowe z większych ośrodków miejskich otrzymały finansowanie, co z kolei mogło nieco zaburzać rozkład przestrzenny projektów w Polsce w kontekście siły (potencjału) MOF-ów.

Założenia metodologiczne badania opinii (autoewaluacja) na temat dotychczasowej współpracy, możliwości jej kontynuowania oraz oczekiwań odnośnie do różnego rodzaju instrumentów i zmian prawnych wspierających współpracę międzysamorządową

Cel główny i cele szczegółowe badania

Celem głównym badania było scharakteryzowanie czynników o kluczowym znaczeniu dla tworzenia się wewnątrz- i międzysektorowych partnerstw samorządowych oraz możliwości ich kontynuacji, a w efekcie także wypracowanie rekomendacji w zakresie działań służących ich wzmacnianiu.

Tak określone zadanie zostało wykonane dzięki osiągnięciu następujących celów szczegółowych:

– analiza genezy i procesu tworzenia się partnerstw;
– analiza sposobów wyznaczania celów i doboru zadań w ramach realizowanych partnerstw;
– analiza i ocena przyjętych sposobów zarządzania i współpracy w ramach zawiązanych partnerstw;
– analiza kluczowych barier i korzyści w ramach realizowanych partnerstw;
– analiza i ocena trwałości zawiązanych partnerstw.

Kryteria ewaluacyjne zastosowane w badaniu

W ramach badania zastosowano następujące kryteria ewaluacyjne:

1. **Skuteczność** – w jakim stopniu realizowane projekty przyczyniły się do wypracowania mechanizmów efektywnej współpracy między JST albo JST z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego lub organizacjami przedsiębiorców?
2. **Trafność** – w jakim stopniu realizowane projekty odpowiadały na potrzeby adresatów?
3. **Użyteczność** – w jakim stopniu realizowane projekty zaspokoiły potrzeby adresatów?
4. **Trwałość** – w jakim stopniu realizowane projekty przyczyniły się do promocji zintegrowanego, partnerskiego podejścia do rozwiązywania problemów?

Zakres przedmiotowy badania

Przedmiotem badania były proces tworzenia się i przyjęty sposób współpracy zawiązanej w celu realizacji projektów ukierunkowanych na tworzenie partnerstw przez JST w obrębie MOF-ów, a także mocne i słabe strony tej współpracy oraz perspektywy jej kontynuacji.

Zakres podmiotowy badania

Badaniem zostali objęci liderzy 96 projektów, ukierunkowanych na inicjowanie i wspieranie rozwoju współpracy partnerskiej przez JST w obrębie MOF-ów, które otrzymały dofinansowanie w ramach konkursów: JUP, MOF I i II oraz EOG.

Zakres terytorialny badania

Badanie miało charakter ogólnopolski. Z uwagi na szeroki zakres opracowań oraz bogactwo już istniejących danych pozwalających na identyfikację stanu w zakresie

współpracy lokalnej skoncentrowano się na funkcjonowaniu 96 partnerstw zawiązanych w obrębie MOF-ów.

Zakres czasowy badania

Jakościowe i ilościowe badania empiryczne zostały przeprowadzone na przełomie 2015 i 2016 roku.

Podłoże metodologiczne zrealizowanego badania

Opracowując podejście metodologiczne, szczególną uwagę zwrócono na dostosowanie metod i technik badawczych do charakteru i zakresu badania. Metodologia badania została zaprojektowana tak, aby osiągnięcie każdego z celów szczegółowych bazowało na danych zastanych pozyskanych z użyciem co najmniej dwóch różnych źródeł danych, a także aby informacje pochodziły od respondentów przynajmniej dwóch różnych kategorii. Taki sposób organizacji badania zapewnił wystarczający poziom triangulacji zarówno na poziomie metod i technik badawczych, jak i źródeł informacji.

Zastosowane w niniejszym badaniu podłoże metodologiczne zostało oparte na mającej szerokie zastosowanie w badaniach ewaluacyjnych triangulacji technik badawczych, źródeł danych i podejść badawczych[7]. Dzięki temu w trakcie badania możliwe było skorzystanie z wielu metod zbierania informacji, zgromadzenie różnorodnych danych oraz uwzględnienie punktów widzenia różnych grup interesariuszy badanego obszaru.

Triangulacja źródeł danych

Przeprowadzone badanie miało zarówno ilościowy, jak i jakościowy charakter. Uzupełniono je analizą danych wtórnych (dokumentów oraz wyników wcześniej przeprowadzonych badań i analiz itd.). Przyjęcie takiego założenia wynikało przede wszystkim ze specyfiki badania (konieczność szczegółowej analizy). Zastosowanie możliwie szerokiego wachlarza metod i technik badawczych oraz uwzględnienie danych wtórnych pozwoliło na usystematyzowanie wiedzy, co w efekcie skutkowało wyciągnięciem bardziej precyzyjnych wniosków.

Przyjęte podejście umożliwiło wzajemną weryfikację i uzupełnianie się danych na trzech poziomach ich gromadzenia i analizy (rys. A2):

1. **Na poziomie technik badawczych** – zastosowano różne, uzupełniające się sposoby zbierania danych, takie jak: *desk research* (DR), telefoniczny wywiad pogłębiony (TDI) i ankieta internetowa (CAWI).
2. **Na poziomie źródeł informacji** – pozyskano dane z odmiennych źródeł w celu uwzględnienia zróżnicowanych informacji na poszczególne tematy: z dokumentów i raportów z badań poświęconych badanej problematyce oraz od respondentów, którzy prezentowali różne punkty widzenia na badaną kwestię i/lub mają specyficzny zakres wiedzy.
3. **Na poziomie zespołu** – badanie i analizy zostały przeprowadzone przez zespół badawczy składający się z ekspertów reprezentujących różne dziedziny i perspektywy badawcze. Pozwoliło to zminimalizować wpływ badaczy na osiągane wyniki poprzez wzajemną kontrolę prac, a także weryfikację i konfrontację dokonywanych analiz i formułowanych wniosków.

Zastosowana multiplikacja technik badawczych miała na celu zebranie jak najpełniejszych i wzajemnie weryfikujących się informacji. Każda z technik badawczych ma swoje zalety. Żadna nie pozostaje jednakże bez wad (w dokumentacji raczej nie znajdziemy opinii, a wywiadami pogłębionymi nie obejmie się dużej grupy respondentów z uwagi na czas, który należałoby poświęcić na przeprowadzenie rozmów). Dlatego też użycie różno-

Rys. A2. Triangulacja źródeł danych

7 Denzin N.K., *Sociological methods. A sourcebook*, Aldine Transaction, Chicago 2006.

rodnych metod, technik i narzędzi pozwoliło na przezwyciężenie ich wad i wykorzystanie zalet.

Zastosowana multiplikacja źródeł informacji umożliwiła uwzględnienie punktów widzenia różnych grup respondentów i zróżnicowanych źródeł danych w zakresie analizowanej problematyki, co pozwoliło na zebranie pełnych, bogatych i różnorodnych informacji.

Za niezwykle istotne uznano prowadzenie prac badawczych w określonej kolejności, tak by uzyskiwane dane mogły być wykorzystywane w kolejnych etapach badania. Wymagało to dużej staranności przy planowaniu procesu badawczego, aby poszczególne etapy badania ułożyły się w celową sekwencję działań.

Opracowana metodologia umożliwiła dokonanie rzetelnej i wyczerpującej analizy i tym samym sformułowanie użytecznych wniosków i rekomendacji.

Metody i techniki użyte w badaniu

Telefoniczne wywiady pogłębione (TDI)

Telefoniczne wywiady pogłębione to technika badań jakościowych stosowana w sytuacji, gdy konieczne jest przeprowadzenie wywiadów z respondentami rozproszonymi terytorialnie. TDI nie są przeprowadzane z respondentem bezpośrednio (twarzą w twarz), ale za pośrednictwem telefonu.

Sposób doboru próby do zastosowanej techniki badawczej

Badanie techniką TDI zostało przeprowadzone wśród osób będących liderami wybranych partnerstw. Uczestnicy TDI zostali dobrani w sposób celowy. Członkowie zespołu badawczego subiektywnie dobierali respondentów, bazując na własnym doświadczeniu i znajomości badanej problematyki. Kryteria doboru respondentów do badania obejmowały wykształcenie, zakres obowiązków zawodowych oraz posiadanie specjalistycznej wiedzy w zakresie obszarów badawczych istotnych z perspektywy prowadzonego badania. Oparty na powyższych kryteriach sposób doboru pozwolił uzyskać informacje najbardziej użyteczne w kontekście założonych celów szczegółowych badania. Utworzenie na podstawie zdefiniowanych kryteriów bazy danych respondentów i wewnętrzne podzielenie jej na dwie części – podstawową (*basic sample*) i rezerwową (*substituted sample*) w razie problemów z dyspozycyjnością któregoś z respondentów – pozwoliło na zaproszenie innych, ale tak samo kompetentnych osób i uzupełnienie brakującej liczby wywiadów.

Przebieg badania

Badanie techniką TDI zostało przeprowadzone w 2015 roku i polegało na pogłębionej rozmowie z respondentami, prowadzonej według scenariusza wywiadu składającego się z pytań otwartych. Przebieg dyskusji był moderowany przez doświadczonego badacza. Pytania składające się na scenariusz wywiadu miały charakter otwarty, a o ich kolejności i sposobie formułowania decydował prowadzący. Jego zadaniem było również zadawanie pytań naprowadzających lub rozszerzających omawianą problematykę, co pozwoliło na zgromadzenie pełnych i wyczerpujących danych. W trakcie przeprowadzania TDI położono nacisk na zapewnienie komfortu osobom, które zgodziły się wziąć udział w wywiadach. Cyfrowa rejestracja rozmowy miała miejsce po uprzednim uzyskaniu zgody respondenta. Każdy z wywiadów zakończył się podsumowaniem ustalającym najważniejsze problemy zidentyfikowane w trakcie badania oraz hierarchizacją problemów dokonaną przez respondenta.

Ankieta internetowa (CAWI)

Ankieta typu CAWI stanowi technikę badań ilościowych polegającą na przekazywaniu respondentowi kwestionariusza wywiadu przez internet, co pozwala pozyskać dane szybko i skutecznie. CAWI ogranicza również koszty i ułatwia prowadzenie badań w grupach respondentów trudno dostępnych geograficznie lub takich, do których trudno dotrzeć bezpośrednio.

Sposób doboru próby do zastosowanej techniki badawczej

Z uwagi na niewielką liczebność populacji zrezygnowano z doboru próby. Badaniem objęto liderów wszystkich projektów partnerskich realizowanych w latach 2012–2016, które otrzymały dofinansowanie w ramach konkursów: JUP, MOF I i II oraz EOG.

Przebieg badania

Badanie zostało przeprowadzone w marcu 2016 roku. Ankieta dotyczyła doświadczeń z okresu przygotowa-

nia i realizacji grantów oraz planów na przyszłość. Badanie polegało na samodzielnym wypełnieniu kwestionariusza ankiety przez liderów badanych partnerstw. System obsługujący badanie automatycznie weryfikował poprawność logiczną wprowadzonych danych oraz zapisywał je na serwerze, co znacznie ułatwiło i przyspieszyło proces analizy wyników oraz zmniejszyło koszty badania. Dodatkową zaletą było to, że respondent mógł wziąć udział w badaniu w czasie i miejscu przez siebie wybranym. Ponadto badanie zapewniało pełną anonimowość. W efekcie uzyskano 91 wypełnionych ankiet. Tym samym wartość wskaźnika poziomu realizacji próby ukształtowała się na bardzo wysokim poziomie 95%. Efektem przeprowadzonego badania jest powstanie bazy danych z zakodowanymi odpowiedziami respondentów.

Zastosowane procedury kontroli jakości badań terenowych

Badania przebiegły w zgodzie z wytycznymi kodeksu ESOMAR[8] (Europejskiego Stowarzyszenia Badaczy Rynku i Opinii Publicznej), ustalającego normy postępowania obowiązujące w trakcie procesu badawczego.

Dodatkowo na potrzeby badania wprowadzono system kontroli jakości, którego głównym zadaniem było utrzymanie wysokich standardów przygotowywanych narzędzi badawczych oraz zapewnienie wiarygodności danych zbieranych w trakcie badań terenowych. Zbierane dane nie tylko posłużyły do kontroli, ale także zostały wykorzystane podczas szkoleń ankieterskich, co umożliwiło podniesienie kwalifikacji pracowników terenowych. Nad kontrolą jakości czuwała specjalnie wyznaczona do tego zadania osoba.

System kontroli jakości polegał na:

- przeprowadzeniu badania pilotażowego, dzięki któremu zweryfikowano jakość i użyteczność stosowanych narzędzi badawczych;
- sprawdzeniu wiarygodności uzyskiwanych kwestionariuszy, czyli weryfikacji telefonicznej odpowiedzi 5% respondentów, co przyczyniło się do zwiększenia wiarygodności zebranych danych, a w konsekwencji także rezultatów projektu;
- analizie dokumentacji pracy ankieterów;
- monitorowaniu czasu trwania poszczególnych wywiadów;
- weryfikacji danych pod względem logicznej spójności odpowiedzi, co było możliwe dzięki specjalnie sformułowanym pytaniom, umieszczonym w odpowiednich miejscach zastosowanych narzędzi badawczych;
- przyjęciu elastycznego planu działań, co pozwoliło na modyfikację i dostosowanie cyklu realizacji badania, jeśli w trakcie jego przebiegu pojawiły się wcześniej nieprzewidziane okoliczności.

8 *International Code on Market and Social Research*, 2007. Dostępne na: https://www.esomar.org [24.10.2016].

Spis tabel i rysunków

7 Zarządzanie miejskimi obszarami funkcjonalnymi – cele i zakres raportu

10 Rys. 1. Miejskie obszary funkcjonalne (MOF-y) ośrodków wojewódzkich – liczba ludności

11 Rys. 2. Miejskie obszary funkcjonalne (MOF-y) ośrodków wojewódzkich z uwzględnieniem obszaru rdzenia i strefy zewnętrznej

31 2. Monitoring

34 Rys. 3. Schemat monitoringu zarządzania w miejskich obszarach funkcjonalnych (MOF-ach)

39 Rys. 4. Współczynnik formalnej współpracy międzysamorządowej – przed wprowadzeniem zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT-ów) i po nim

40 Rys. 5. Współpraca formalna

43 Rys. 6. Wartość wskaźnika wydatków transferowanych do innych samorządów w poszczególnych miejskich obszarach funkcjonalnych (MOF-ach)

44 Rys. 7. Finansowy wskaźnik współpracy inwestycyjnej

45 Rys. 8. Finansowy wskaźnik współpracy inwestycyjnej

47 Rys. 9. Finansowy wskaźnik współpracy bieżącej

48 Rys. 10. Finansowa współpraca bieżąca – lokalny transport zbiorowy

49 Rys. 11. Finansowy wskaźnik współpracy ogółem

53 Rys. 12. Odsetek ludności [%] w strefach zewnętrznych miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF-ów) ośrodków wojewódzkich zamieszkującej w buforach akceptowalnej pieszej dostępności przystanków zbiorowej komunikacji publicznej

54 Rys. 13. Odsetek mieszkańców [%] gmin strefy zewnętrznej miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF-ów), zamieszkujący w zasięgu pieszego dostępu do przystanków komunikacji publicznej

55 Rys. 14. Średnia odległość od przystanku w obszarze zabudowanym gminy [m]

56 Rys. 15. Średnia odległość od przystanku według gmin położonych w strefach zewnętrznych miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF-ów) ośrodków wojewódzkich [m]

57 Rys. 16. Średnia liczba połączeń do rdzenia i z niego na 1000 mieszkańców na dobę w dniu roboczym w miejskich obszarach funkcjonalnych (MOF-ach) ośrodków wojewódzkich

58 Rys. 17. Liczba połączeń do rdzenia i z niego na 1000 mieszkańców na dobę w dniu roboczym według gmin w strefach zewnętrznych miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF-ów) ośrodków wojewódzkich

60 Tab. 1. Ocena stopnia integracji systemu transportu publicznego w miejskich obszarach funkcjonalnych (MOF-ach) ośrodków wojewódzkich

66 Tab. 2. Zróżnicowanie liczebności gmin w miejskich obszarach funkcjonalnych (MOF-ach) w zależności od delimitacji

67 Rys. 18. Delimitacja obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich na potrzeby raportu (według delimitacji P. Śleszyńskiego [2012] oraz zasięgów związków powstałych w celu wdrażaniazintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT-ów) w podziale na obszar rdzeniowy (ośrodek centralny) i strefę zewnętrzną

70 Rys. 19. Budżet zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT-ów) w przeliczeniu na mieszkańca

71 Rys. 20. Projekty zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT-ów) realizowane w partnerstwie rdzenia ze strefą zewnętrzną w miejskich obszarach funkcjonalnych (MOF-ach)

72 Rys. 21. Ocena wpływu projektów zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT-ów) na integrację i rozwój całego miejskiego obszaru funkcjonalnego (MOF-u)

73 Rys. 22. Liczba mieszkańców przypadająca na projekt zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT-ów)

77 3. Spojrzenie w głąb

80 Rys. 23. Struktura próby sondażu uczestników partnerstw lokalnych

89 Rys. 24. Opinie o różnych aspektach lokalnej współpracy i ich znaczeniu dla rozwoju partnerstw

100 Rys. 25. Skład partnerstw

100 Rys. 26. Geneza partnerstw

101 Rys. 27. Udział samorządów z obszaru funkcjonalnego w partnerstwie

101 Rys. 28. Powody powstania partnerstw

102 Rys. 29. Możliwość pozyskania środków w ramach konkursów wspierających rozwój współpracy partnerskiej jako powód powstania partnerstwa

103 Rys. 30. Sposób wyznaczania celów i zadań w projekcie

103 Rys. 31. Sposób określania zadań do realizacji w ramach projektu

104 Rys. 32. Znaczenie wybranych elementów dla procesu wyznaczania celów i ustalania ostatecznego zakresu zadań w projekcie

105 Rys. 33. Największe korzyści wynikające z samej współpracy

106 Rys. 34. Największe trudności wpływające niekorzystnie na rozwijanie i pracę partnerstwa [w skali od 1 do 5]

107 Rys. 35. Rozwiązania wykorzystane przy zarządzaniu realizacją projektu

108 Rys. 36. Zaangażowanie partnerów w zarządzanie realizacją projektu

108 Rys. 37. Zaangażowanie partnerów w zarządzanie realizacją projektu w zależności od wielkości partnerstwa

109 Rys. 38. Zaangażowanie w zarządzanie projektem podmiotów społecznych i biznesowych a typ konkursu

109 Rys. 39. „Zauważalność" projektu z punktu widzenia władz lokalnych gmin wchodzących w skład partnerstwa

110 Rys. 40. Czynniki wpływające na zaangażowanie partnerów

111 Rys. 41. Trudności związane z przygotowaniem i realizacją projektów [w skali od 1 do 5]

112 Rys. 42. Korzyści wynikające z realizacji projektów

113 Rys. 43. Status planów i strategii wypracowanych w ramach projektu

113 Rys. 44. Realizacja planów/strategii ze środków własnych samorządów

114 Rys. 45. Kontynuacja współpracy

115 Rys. 46. Rozszerzenie współpracy o nowych partnerów

115 Rys. 47. Rozszerzenie współpracy na inne pola

116 Rys. 48. Obszary planowanego poszerzenia zakresu współpracy

116 Rys. 49. Dalsze opracowywanie wspólnych dokumentów planistycznych lub strategicznych

117 Rys. 50. Obszary, których dotyczą kolejne dokumenty strategiczne

124 Rys. 51. Gminy partnerskie zaangażowane w realizację projektów według typu konkursu (1)

125 Rys. 52. Gminy partnerskie zaangażowane w realizację projektów według typu konkursu (2)

126 Tab. 3. Ogólna liczba projektów zrealizowanych oraz liczba projektów przypadająca na 1 mln mieszkańców danego regionu statystycznego (NUTS-1) i województwa (NUTS-2)

127 Rys. 53. Liczba partnerstw realizowanych w gminach

128 Tab. 4. Struktura projektów partnerskich według konkursów realizowanych w miejskich obszarach funkcjonalnych (MOF-ach) ośrodków wojewódzkich, w tym metropolitalnych

132 Rys. 54. Typologia partnerstw ze względu na rangę ośrodka rdzeniowego w miejskim obszarze funkcjonalnym (MOF-ie)

132 Rys. 55. Typologia partnerstw ze względu na wielkość (liczebność) partnerstwa

133 Rys. 56. Typologia partnerstw ze względu na rodzaj gminy dominujący w projekcie

133 Rys. 57. Typologia partnerstw ze względu na spójność terytorialną

134 Tab. 5. Stary i nowy paradygmat rozwoju (polityki regionalnej)

136 Tab. 6. Charakterystyka konkursów dotacji służących wspieraniu samorządów w zakresie planowania współpracy w obszarach funkcjonalnych

138 Tab. 7. Liczba dofinansowanych projektów według województw i typów miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF-ów)

141 Rys. 58. Struktura produktów powstałych w ramach dofinansowanych projektów ze względu na ich rodzaj (charakter)

144 Tab. 8. Modele podejść do realizacji badanych projektów ze względu na ich produkty

148 Tab. 9. Szczegółowe obszary tematyczne dofinansowanych projektów

177 Aneks metodologiczny

181 Rys. A1. Metoda: analiza wydatków budżetowych gmin i międzygminnych transferów finansowych

189 Rys. A2. Triangulacja źródeł danych

Indeks nazw geograficznych

B

Białystok 54, 145
Bielsko-Biała 145, 152
Biłgoraj 144, 151
Brodnica 144
Brwinów 144
Brzeg 145
Bydgoszcz 20, 55, 57, 61, 63, 75, 144

C

Chojnice 144, 149, 151
Chorzów 143, 144, 150, 152
Czerwieńsk 144

D

Dąbrowa Górnicza 144, 147, 152
Dębica 145
Dzierżoniów 145

E

Elbląg 144, 146, 153
Ełk 144, 153
Euroregion Pomerania 17

G

Gdańsk 18, 20, 41, 127, 145
Gdynia 18, 20, 41, 127, 139, 144
Giżycko 144, 147, 152, 153
Gliwice 43
gmina Będzin 43
gmina Bieruń 129
gmina Biłgoraj 128, 129
gmina Biskupice 129
gmina Błażowa 65
gmina Błonie 129
gmina Bobrowniki 43, 129
gmina Bojszowy 129
gmina Brójce 130
gmina Brzeg 131
gmina Celestynów 129
gmina Cewice 130
gmina Chełm Śląski 129
gmina Chmielno 130
gmina Choczewo 130
gmina Chorzów 128
gmina Czeladź 43, 129
gmina Czernica 129
gmina Czerwieńsk 128
gmina Czosnów 129
gmina Dąbie 128
gmina Dębe Wielkie 129
gmina Długołęka 129
gmina Dobczyce 129
gmina Dobrzyniewo Duże 43
gmina Dołhobyczów 131
gmina Gdów 129
gmina Gierałtowice 129
gmina Gniew 130
gmina Gniewino 130
gmina Gogolin 131
gmina Góra Kalwaria 129
gmina Grodzisk Mazowiecki 129
gmina Halinów 129
gmina Hel 130
gmina Hrubieszów 131
gmina Imielin 129
gmina Izbicko 131
gmina Jabłonna 129, 130
gmina Jabłoń 131
gmina Jaktorów 129
gmina Jastarnia 130
gmina Jastków 43
gmina Jaworzno 128
gmina Jelcz-Laskowice 129
gmina Jerzmanowice-Przeginia 129
gmina Józefów 129
gmina Karczew 129
gmina Karsin 130
gmina Kartuzy 65
gmina Kaźmierz 130
gmina Kłaj 129
gmina Knurów 129
gmina Kobierzyce 129
gmina Kobiór 129
gmina Koluszki 43
gmina Komorniki 43
gmina Krapkowice 131
gmina Krasnystaw 129
gmina Krokowa 130
gmina Krynica Morska 130
gmina Krzeszowice 129
gmina Ksawerów 130
gmina Księżpol 128
gmina Legionowo 43
gmina Leszno 129
gmina Lębork 130
gmina Lędziny 129
gmina Lichnowy 130
gmina Linia 130
gmina Liniewo 130
gmina Lubiszyn 131
gmina Lubsza 131
gmina Luzino 130
gmina Łapy 131
gmina Łazy 129
gmina Łeba 130
gmina Łęczyce 130
gmina Łubowo 130
gmina Malbork 130
gmina Mełgiew 43
gmina Mierzęcice 129

gmina Miękinia 129
gmina Mińsk Mazowiecki 129
gmina Mircze 131
gmina Murów 43, 131
gmina Mysłowice 128
gmina Myślenice 129
gmina Nadarzyn 129
gmina Nekla 130
gmina Nieporęt 129
gmina Nowa Ruda 128
gmina Nowy Dwór Gdański 130
gmina Nowy Dwór Mazowiecki 129
gmina Nowy Staw 130
gmina Oborniki Śląskie 129
gmina Oleśnica 129
gmina Olszanka 131
gmina Oława 131
gmina Ostaszewo 130
gmina Otwock 129
gmina Ozimek 131
gmina Ożarowice 129
gmina Ożarów Mazowiecki 129
gmina Pelplin 130
gmina Piastów 129
gmina Pilchowice 129
gmina Podedwórze 131
gmina Pomiechówek 129
gmina Popielów 131
gmina Poręba 129
gmina Prażmów 129
gmina Przywidz 130
gmina Psary 43
gmina Pyskowice 129
gmina Radków 128
gmina Radziejowice 129
gmina Radzionków 129
gmina Radzymin 129
gmina Raszyn 129
gmina Rossosz 131
gmina Ruda Śląska 128
gmina Rudziniec 129
gmina Rzgów 43
gmina Serock 129
gmina Siennica Różana 129
gmina Siepraw 129
gmina Sierakowice 130
gmina Skarbimierz 131
gmina Skawina 144
gmina Sobótka 129
gmina Somonino 130
gmina Sosnowiec 128
gmina Sosnówka 131
gmina Sośnicowice 129
gmina Spiczyn 43
gmina Stare Babice 129
gmina Stargard 130
gmina Stegna 130
gmina Stepnica 130
gmina Stężyca 130
gmina Strzeleczki 131
gmina Subkowy 130
gmina Suchy Dąb 130
gmina Sulechów 128
gmina Sulejówek 129
gmina Sulęczyno 130
gmina Sztutowo 130
gmina Szubin 130
gmina Świerklaniec 129
gmina Świętochłowice 128
gmina Tarczyn 129
gmina Tarnowskie Góry 129
gmina Tczew 130
gmina Trąbki Wielkie 130
gmina Trzebnica 129
gmina Trzeszczany 131
gmina Tułowice 130
gmina Turośń Kościelna 43
gmina Walce 131
gmina Wasilków 43
gmina Werbkowice 131
gmina Wiązowna 129
gmina Wieliszew 129
gmina Wielowieś 43
gmina Wisznia Mała 129
gmina Wisznice 131
gmina Władysławowo 130
gmina Wojkowice 43, 129
gmina Zabłudów 43
gmina Zbrosławice 129
gmina Zdzieszowice 131
gmina Żabia Wola 129
gmina Żórawina 129
gmina Żukowo 130
gmina Żyrardów 129
Gorlice 142
Gorzów Wielkopolski 45, 48, 144, 145
Górnośląski Okręg Przemysłowy 18
Górnośląski Związek Metropolitalny 18, 129, 138, 140, 143
Grudziądz 125

H

Hrubieszów 123

I

Iława 150

J

Jasło 139, 144, 145, 149, 153
Jaworzno 140, 152

K

Kalisz 145
Katowice 145
Kazimierz Dolny 147
Kędzierzyn-Koźle 144, 146, 150, 153
Kętrzyn 144, 151
Kielce 46
Kołobrzeg 143, 145, 188
Konin 145, 150, 151
Koszalin 144, 151
Kościerzyna 144, 150
Kraków 25, 68, 76, 144, 145
Krasnystaw 144
Krosno 149, 153
Kujawy 123
Kutno 188

L

Legnica 145
Leszno 144, 152
Lębork 144, 149, 153
Lublin 123, 144
Lubliniec 66

Ł

Łódź 25, 123, 145

M

Malbork 144, 150, 151
Mikołów 144
Mikroregion Wielkopolskiego Parku Narodowego 151
MOF Białegostoku 42, 43, 45, 46, 47, 53, 57, 59, 60, 66, 69, 71, 126, 127, 128, 131, 138, 149, 150, 179
MOF Bydgoszczy i Torunia 20, 46, 53, 55, 57, 58, 60, 61, 66, 67, 69, 71, 126, 128, 129, 130, 139, 140, 146, 152, 153, 154
MOF Gdańska, Gdyni i Sopotu 17, 18, 24, 28, 46, 53, 55, 58, 60, 63, 65, 66, 69, 71, 72, 75, 76, 126, 128, 130, 138, 153, 187
MOF Gorzowa Wielkopolskiego 42, 46, 48, 58, 59, 60, 66, 71, 126, 128, 131, 139, 146, 149
MOF górnośląski zob. MOF konurbacji górnośląskiej
MOF Kielc 60, 66, 71, 73, 75, 126, 128
MOF konurbacji górnośląskiej 9, 18, 19, 20, 41, 43, 46, 50, 53, 56, 58, 60, 63, 66, 71, 74, 126, 128, 129, 130, 138, 140, 152, 187
MOF Krakowa 22, 46, 47, 53, 57, 58, 60, 61, 66, 68, 71, 75, 76, 126, 128, 129, 130, 140, 146, 151, 187
MOF Lublina 42, 43, 45, 47, 60, 66, 70, 71, 73, 75, 126, 128, 130, 140
MOF Łodzi 53, 58, 60, 66, 71, 126, 128, 130, 149
MOF Olsztyna 57, 58, 59, 60, 66, 70, 71, 73, 75, 76, 126, 128
MOF Opola 46, 53, 58, 59, 60, 66, 71, 73, 74, 75, 76, 126, 127, 128, 130, 151
MOF Poznania 16, 17, 25, 28, 29, 41, 42, 43, 45, 47, 53, 55, 59, 60, 61, 62, 63, 66, 71, 73, 76, 126, 128, 129, 130, 138, 140, 149, 150, 153
MOF Rzeszowa 25, 56, 59, 60, 65, 66, 69, 71, 73, 74, 75, 126, 128, 130, 131, 139, 149, 150, 151, 153
MOF Szczecina 17, 25, 28, 41, 53, 55, 57, 58, 60, 63, 66, 67, 71, 126, 128, 130, 139, 140, 145, 149, 153
MOF Trójmiasta zob. MOF Gdańska, Gdyni i Sopotu
MOF Warszawy 22, 24, 38, 40, 43, 46, 47, 53, 55, 60, 61, 65, 66, 68, 70, 71, 73, 74, 75, 76, 126, 128, 129, 130, 139
MOF Wrocławia 21, 25, 53, 54, 55, 59, 60, 61, 62, 66, 71, 126, 128, 129
MOF Zielonej Góry 46, 48, 53, 55, 58, 59, 60, 66, 71, 126, 128, 130, 139, 143, 149, 187
MOF Ziemi Dzierżoniowskiej 152
Mosina 144
Mucharz 145
Mysłowice 140, 144, 152

N

Nowa Ruda 145
Nowa Sól 144, 150
Nowy Sącz 142
Nysa 144

O

Obszar funkcjonalny Doliny Logistycznej 139, 146, 153
Obszar funkcjonalny Gmin Nadodrzańskich 128, 146, 151
Obszar funkcjonalny Krainy Jeziora Mucharskiego 138, 143, 151, 152
Obszar funkcjonalny Krainy Wielkich Jezior Mazurskich 147, 152, 153
Obszar funkcjonalny Nadmorskiego Obszaru Usługowego NORDA 139, 146, 153
Olkusz 139, 140, 144, 145
Olsztyn 54
Opole 22, 46, 66, 145
Orzysz 145
Ostróda 144, 150

P

Parczew 145
Pępowo 138, 145
Piaski 144
Pleszew 145
Płock 123, 139, 144, 145, 150, 152
powiat bialski 131
powiat brzeski 131
powiat bydgoski 68
powiat gorlicki 131, 142
powiat hrubieszowski 131
powiat kościański 150
powiat łaski 129
powiat mikołowski 139, 153
powiat nakielski 68
powiat nowosądecki 142
powiat oławski 131
powiat parczewski 131, 142
powiat policki 17
powiat poznański 149
powiat tarnowski 142
powiat toruński 75
powiat turecki 143, 151, 153
powiat wągrowiecki 150
powiat wrzesiński 150
powiat zawierciański 131
powiat zduńskowolski 129
Poznań 16, 17, 20, 54, 61, 63, 68, 143, 144, 145
Proszowice 145
Przemyśl 144
Przeworsk 144
Pszczyna 66
Puławy 144, 147, 149, 150, 151, 153, 188

R

Radom 123, 142, 145, 152
Ruda Śląska 143, 150, 152
Rybnik 144
Rzeszów 22, 145

S

Skawina 144
Słupsk 144, 147
Sopot 18, 20

Sosnowiec 140, 152
Starogard Gdański 145
Szadek 140, 145
Szczecin 17, 63, 68, 144, 147

Ś

Świętochłowice 143, 150, 152
Świnoujście 67

T

Tarnów 139, 140, 142, 145
Tomaszów Mazowiecki 123, 145, 151
Toruń 20, 55, 61, 63, 75, 145
Trójmiasto 46, 62
Turek 144

W

Wałbrzych 139, 144, 145, 149, 150
Warszawa 46, 62, 123, 124, 131, 144
Władysławowo 187
Włocławek 123, 145
Włodawa 144, 151
województwo dolnośląskie 123, 124, 125, 126, 128, 131, 138
województwo kujawsko-pomorskie 125, 126, 138
województwo lubelskie 124, 126, 128, 129, 131, 133, 138
województwo lubuskie 124, 125, 126, 128, 138, 149
województwo łódzkie 124, 126, 138
województwo małopolskie 63, 123, 126, 131, 138, 142, 143
województwo mazowieckie 65, 123, 124, 126, 133, 138
województwo opolskie 123, 124, 125, 126, 131, 138
województwo podkarpackie 123, 124, 126, 138
województwo podlaskie 124, 126, 138
województwo pomorskie 124, 125, 126, 138
województwo śląskie 19, 45, 46, 66, 111, 123, 124, 126, 128, 131, 138, 140, 146, 152
województwo świętokrzyskie 124, 126, 138
województwo warmińsko-mazurskie 124, 126, 138
województwo wielkopolskie 123, 124, 125, 126, 138, 149, 151
województwo zachodniopomorskie 17, 125, 126, 138
Wołomin 145
Wrocław 20, 63, 145

Z

Zawiercie 66
Zduńska Wola 129, 144, 153
Zielona Góra 22, 46, 48, 123, 144, 145, 187
Złoczew 145

OBSERWATORIUM
POLITYKI MIEJSKIEJ
IRM

„Recenzowany raport podejmuje bardzo ważną, zarówno poznawczo, jak i praktycznie, problematykę zarządzania miejskimi obszarami funkcjonalnymi w Polsce w świetle aktualnych uwarunkowań prawno-administracyjnych, gospodarczych, społecznych i przestrzennych. Jest to pierwszy tak obszerny i w miarę kompleksowy raport diagnozujący stan zarządzania miejskimi obszarami funkcjonalnymi i rysujące się w tym zakresie tendencje. Co ważne, raport jest aktualny, gdyż uwzględnia najnowsze zmiany prawne oraz zjawiska i procesy obejmujące kilka ostatnich lat.

Celem Obserwatorium, jak wskazano we wstępie do raportu, »jest wsparcie samorządów oraz władz regionalnych i krajowych w procesie zarządzania miastami i ich obszarami funkcjonalnymi«. Recenzowane opracowanie znakomicie wypełnia tę misję, z jednej strony kompilując dotychczasową, niemałą już, ale wciąż rozproszoną wiedzę naukową i ekspercką na temat miejskich obszarów funkcjonalnych, a z drugiej prezentując wyniki własnych badań w dziedzinach, które autorzy uznali za istotne dla zarządzania tymi jednostkami terytorialnymi”.

prof. dr hab. Tomasz Kaczmarek
(fragment recenzji)

W serii raportów tematycznych Obserwatorium Polityki Miejskiej IRM o stanie polskich miast ukazały się tomy:
Rozwój gospodarczy
Niskoemisyjność i efektywność energetyczna

Niebawem ukaże się:
Rozwój demograficzny

www.obserwatorium.miasta.pl

ISBN 978-83-65105-11-0