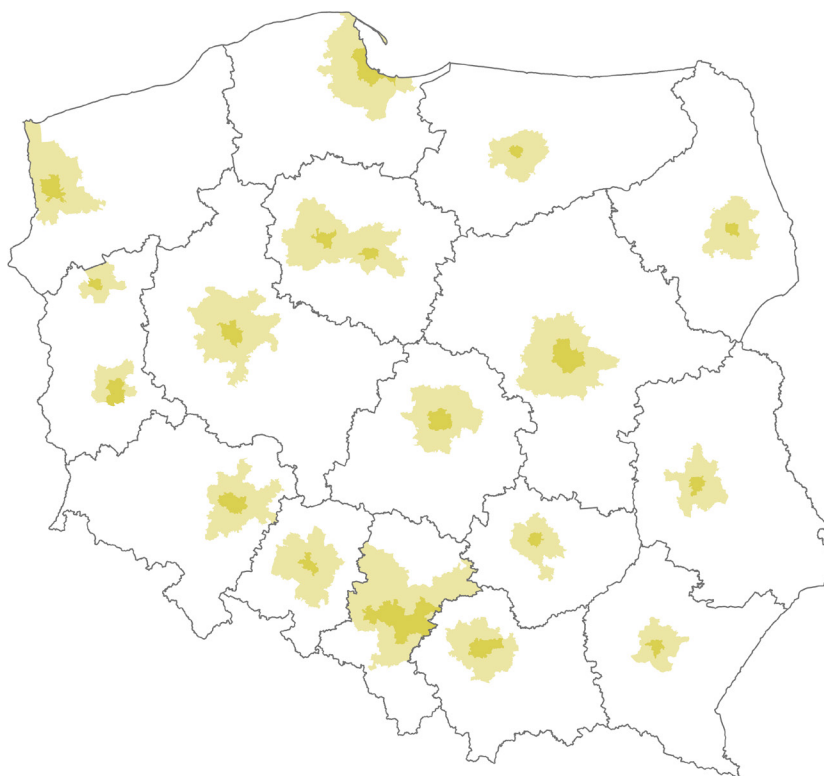


Sformalizowane formy współpracy międzysamorządowej w miejskich obszarach funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich w latach 2016–2021

Piotr Czakon
Karol Janas
Klaudia Dziadowicz



INSTYTUT ROZWOJU MIAST I REGIONÓW

Warszawa – Kraków 2023

Czakon P., Janas K., Dziadowicz K., 2023, *Sformalizowane formy współpracy międzysamorządowej w miejskich obszarach funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich w latach 2016–2021*, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków. <https://doi.org/10.51733/opm.2023.19>



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

ISBN: 978-83-67231-48-0

Autorzy raportu:

dr Piotr Czakon <https://orcid.org/0000-0001-9724-9176>

dr Karol Janas <https://orcid.org/0000-0003-3184-1315>

Klaudia Dziadowicz <https://orcid.org/0000-0003-1021-032X>

Redaktor cyklu *Zarządzanie i finanse publiczne*: **Borys Martela**

Recenzja: **dr hab. Katarzyna Szmigiel-Rawska**

Opiniowanie: **Borys Martela, Karol Janas**

Graficzne opracowanie rycin: **Karolina Piech**

Redakcja techniczna: **Krzysztof Winiarski**

Korekta, projekt typograficzny, skład i łamanie: **Michał Kabziński**, Agencja Wydawnicza PAJ-Press SC

Grafika na okładce: **Karolina Piech**

Instytut Rozwoju Miast i Regionów
ul. Targowa 45, 03-728 Warszawa
www.irmir.pl

Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR
www.obserwatorium.miasta.pl

© Copyright by Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków 2023



Rycina 2 jest dostępna w wersji interaktywnej na Geoportalu Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR.

Raport został zrealizowany w ramach projektu: Obserwatorium Polityki Miejskiej jako podstawa do kształtowania zrównoważonej polityki miejskiej w Polsce w oparciu o wiedzę, finansowanego w 85% z Funduszy Europejskich Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna i w 15% z budżetu państwa.



Rzeczpospolita
Polska



Unia Europejska
Fundusz Spójności



SPIS TREŚCI

Spis skrótów i akronimów / 4

WPROWADZENIE / 5

Raport w punktach / 7

Kluczowe wnioski / 8

**ANALIZA ZMIAN W ZAKRESIE WSPÓŁPRACY MIĘDZYSAMORZĄDOWEJ W MIEJSKICH
OBSZARACH FUNKCJONALNYCH OŚRODKÓW WOJEWÓDZKICH / 10**

METODOLOGIA I ŹRÓDŁA DANYCH / 22

LITERATURA / 26

Źródła internetowe / 26

SPIS TABEL I RYCIN / 30

Spis skrótów i akronimów

GZM	- Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia
JST	- jednostka samorządu terytorialnego
MOF	- miejski obszar funkcjonalny
MOF OW	- miejskie obszary funkcjonalne ośrodków wojewódzkich
ZIT	- Zintegrowane Inwestycje Terytorialne

WPROWADZENIE

Jedną z pierwszych publikacji opracowanych w ramach programu badawczego Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR był raport dotyczący zarządzania i współpracy w miejskich obszarach funkcjonalnych (Janas, Jarczewski 2017). Ważnym elementem badania, mającego na celu ocenę stopnia integracji zarządzania w miejskich obszarach funkcjonalnych (MOF) ośrodków wojewódzkich, była analiza występujących w nich form współpracy, w szczególności kooperacji administracyjnej pomiędzy gminami tworzącymi obszar zewnętrzny MOF a miastem centralnym lub miastami tworzącymi rdzeń danego MOF. Analiza ta – pomimo swojego skrótowego charakteru – umożliwiła ocenę przestrzennego zasięgu tej współpracy (czyli tego, na ile pokrywa się ona z zasięgiem MOF) i jej intensywności, identyfikację głównych jej obszarów oraz preferowanych form prawnych czy organizacyjnych. Już wtedy zakładaliśmy możliwość powtórzenia tego badania w celu określenia kierunku zmian w tym zakresie.

Powiązania funkcjonalne pomiędzy rdzeniem miejskim i jego otoczeniem są realne i występują niezależnie od przyjętych rozwiązań prawno-administracyjnych. Fragmentacja i niedopasowanie granic administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego (JST), które wyznaczają zasięg działania władz samorządowych, są sednem tzw. problemu metropolitalnego. Choć swoje obszary funkcjonalne posiadają miasta różnego szczebla, to jednak nasilenie problemów związanych z niedopasowaniem administracyjnym jest, z uwagi na intensywność i złożoność relacji miasto-otoczenie, najbardziej dotkliwe w przypadku dużych miast o charakterze metropolitalnym. W literaturze przedmiotu wskazuje się dwie zasadnicze drogi rozwiązywania problemu metropolitalnego: „od góry do dołu” oraz „od dołu do góry”. Pierwsza bywa nazywana drogą reformy metropolitalnej i polega na przyjmowaniu rozwiązań zapewniających integrację zarządzania MOF opartą na centralnie narzuconych rozwiązaniach (np. wprowadzeniu dodatkowego szczebla podziału administracyjnego, na który delegowane są określone zadania). Drugim, zasadniczo bardziej popularnym podejściem – zwłaszcza w krajach europejskich – jest droga oddolnej współpracy między JST tworzącymi MOF (Kaczmarek 2005). Możliwe są też rozwiązania pośrednie, w których oddolne inicjatywy otrzymują wsparcie lub ramy prawne sankcjonowane na poziomie centralnym.

W Polsce jak dotąd z mocy prawa powstał tylko jeden związek metropolitalny – Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia (GZM). Szerzej na temat wstępnych wniosków z jego funkcjonowania piszemy w poświęconym mu raporcie (Czakon, Jarczewski 2023). Koordynacja usług i integracja zarządzania w przypadku MOF pozostałych ośrodków wojewódzkich zależy nadal od woli i stopnia zaawansowania współpracy w różnych obszarach pomiędzy gminami tworzącymi dany MOF, a w szczególności pomiędzy gminami tzw. strefy zewnętrznej, otoczenia miasta bądź miast tworzących rdzeń metropolii. Narzędziem zachęcającym i wzmacniającym tę współpracę mają być zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT – instrument wprowadzony do rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów – *Common Provisions Regulation*) do wykorzystania w okresie programowania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Niestety, w wielu przypadkach współpraca w ramach ZIT ogranicza się do wspólnego pozyskania środków na inwestycje, nie zawsze odpowiadające realnym potrzebom wynikającym ze specyfiki MOF (Janas, Olesiński 2017; Kuć-Czajkowska 2019), często planowane i wdrażane jak każde inne inwestycje gminne. Tendencja upowszechniania się tego instrumentu w miastach niższego szczebla najprawdopodobniej przyczyni się do dekoncentracji środków i – paradoksalnie – spadku jego znaczenia jako narzędzia wspierającego integrację zarządzania w obszarach funkcjonalnych dużych miast, czyli tam, gdzie deficyt współpracy jest najbardziej dotkliwy. *Last but not least* – zasięg ZIT nie zawsze pokrywa się z faktycznym zasięgiem powiązań funkcjonalnych (Janas, Olesiński 2017).

Miejski obszar funkcjonalny (*functional urban area*) to pojęcie wywodzące się z koncepcji regionu węzłowego, powiązane (ale nie tożsame) z takimi pojęciami jak dzienny system miejski, obszar podmiejski, lokalny rynek pracy czy strefa dojazdów do pracy. Jako przedmiot prowadzenia polityki publicznej w Polsce MOF-y zostały zdefiniowane w *Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2030*. Jest to „układ osadniczy ciągły przestrzennie, złożony z odrębnych administracyjnie jednostek (gmin miejskich, wiejskich i miejsko-wiejskich) i składający się ze zwartego obszaru miejskiego oraz powiązanej z nim funkcjonalnie strefy zurbanizowanej” (2012: 191).

Region węzłowy definiuje się poprzez zasięg ciężarów i powiązań pomiędzy otoczeniem (peryferiami) i rdzeniem, który stanowi miasto lub zespół miast. Jego delimitacja nigdy nie jest jednoznaczna i wymaga podjęcia arbitralnych decyzji związanych np. z progową wartością intensywności ciężarów, które uznamy za graniczne. Sprawę komplikuje również fakt, że w zależności od rodzaju powiązań funkcjonalnych zasięgi i intensywność oddziaływania mogą być różne. W praktyce najczęściej stosowanym wyznacznikiem ciężarów są codzienne dojazdy do pracy – na nich zasadza się np. metodologia wyznaczania MOF dla potrzeb statystycznych i badawczych OECD (2013).

W Polsce istnieje wiele delimitacji, przeprowadzonych zarówno na gruncie naukowym, jak i praktycznym (np. w planach zagospodarowania przestrzennego województw). Potrzeba jednoznacznego wskazania MOF jako obszaru interwencji publicznej pojawiła się wraz z przygotowaniem do wdrożenia po raz pierwszy zintegrowanych inwestycji terytorialnych. Ówczesne Ministerstwo Rozwoju decyzją o delimitacji terytorialnej partnerstw na rzecz realizacji ZIT dla ośrodków wojewódzkich przekazało do uzgodnienia samorządom regionalnym, stawiając kilka warunków brzegowych oraz przedstawiając delimitację referencyjną przygotowaną w opracowaniu eksperckim P.Śleszyńskiego (2012). Delimitacje wyznaczone ostatecznie uchwałą zarządów poszczególnych województw tylko w czterech przypadkach w pełni odpowiadały delimitacji referencyjnej (zob. Janas, Jarczewski 2017: 67).

Jednym z formalnych wymogów możliwości pozyskiwania funduszy na inwestycje w ramach ZIT było zawiązanie związków ZIT pomiędzy gminami wchodzącymi w skład delimitowanego MOF. Przy czym związki powstające na potrzeby realizacji ZIT mogły wykorzystywać do formalizacji współpracy jedną z trzech istniejących w prawie form współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego (JST): związek międzygminny, porozumienie z udziałem JST oraz stowarzyszenie JST. W 2015 r. pojawiła się ustawa o związkach metropolitalnych, jednak po zmianie rządu nie podjęto prac nad rozporządzeniami, które miałyby powołać do życia związki metropolitalne dla poszczególnych ośrodków wojewódzkich. Usankcjonowania prawnego, na mocy *Ustawy z 9 marca 2017 roku o związku metropolitalnym w województwie śląskim*, doczekała się jedynie Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia (GZM).

Ponieważ związki ZIT wyznaczyły *de facto* obszary współpracy między JST, nie mogliśmy pominąć tego faktu, analizując współpracę w MOF. Z drugiej strony przyjęcie do analizy samych obszarów ZIT nie w każdym przypadku oddawałoby zasięg faktycznych powiązań w danym MOF. Dlatego podjęliśmy kompromisową decyzję o objęciu analizą gmin wyznaczonych delimitacją P.Śleszyńskiego (2012), ale także tych gmin należących do związków ZIT, które wykraczają poza granice delimitacji referencyjnej, ale deklaratorywnie zostały wskazane przez zarządy województw jako należące do MOF danego ośrodka. W większości przypadków oznaczało to poszerzenie jego obszaru. Aby uzyskać porównywalność wyników z badaniami przeprowadzonymi w 2016 r., przyjęta została taka sama delimitacja MOF, jak we wcześniejszym raporcie.

Zasadniczym celem badania jest wskazanie trendów i kierunków zmian w zakresie współpracy terytorialnej w miejskich obszarach funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich, ze szczególnym uwzględnieniem kooperacji między miastem/obszarem rdzeniowym a gminami otoczenia (tworzącymi strefę zewnętrzną MOF). Analizą objęto współpracę sformalizowaną i zinstytucjonalizowaną w ramach trzech przewidzianych w prawie form współdziałania międzykomunalnego: porozumień administracyjnych, stowarzyszeń JST i związków komunalnych.

Raport w punktach

- Celem opracowania jest określenie trendów i kierunków zmian w zakresie form współpracy międzysamorządowej (porozumienia, stowarzyszenia i związki) w miejskich obszarach funkcjonalnych (MOF) ośrodków wojewódzkich (17 ośrodków).
- Brano pod uwagę zmianę liczby różnych form współpracy administracyjnej pomiędzy gminami znajdującymi się w strefie zewnętrznej MOF a miastem/strefą rdzenia, zasięg przestrzenny w odniesieniu do przyjętych w opracowaniu granic MOF oraz obszary tematyczne będące przedmiotem współpracy.
- Dobrowolna, oddolna współpraca międzysamorządowa pozostaje głównym sposobem integrowania zarządzania w obszarach funkcjonalnych – z wyjątkiem obszaru Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (GZM), która została powołana na mocy ustawy w 2017 r.
- Rośnie intensywność współpracy mierzona liczbą zawieranych porozumień, a także tworzonych stowarzyszeń czy związków. W przypadku kilku ośrodków obserwujemy stagnację, a nawet regres tej współpracy.
- Bezdyskusyjnym liderem pozostaje ośrodek poznański, który od wielu lat konsekwentnie rozwija współpracę w ramach stowarzyszenia Metropolia Poznań. Znaczne ożywienie współpracy nastąpiło także w przypadku największego w Polsce obszaru metropolitalnego Warszawy. W strefie wzrostu znalazły się również Łódź i Lublin, ale także mniejsze ośrodki – Zielona Góra i Gorzów Wielkopolski.
- Choć wzrost współpracy międzysamorządowej jest niewątpliwie pozytywnym zjawiskiem z punktu widzenia wyzwań związanych z zarządzaniem obszarami funkcjonalnymi większych miast, to jednocześnie jej oddolny charakter rodzi ograniczenia. Widoczne są one zwłaszcza w przypadku obszarów wymagających silnej koordynacji i integracji działań, takich jak system transportu publicznego (Gajda, Kulig, Ogórek 2023) czy planowanie przestrzenne (Matuszko, Mikołajczyk, Bąk, Nowak 2022).
- Aby osiągnąć cel, jakim jest bardziej skoordynowane i zintegrowane zarządzanie w obszarach funkcjonalnych dużych miast, w szczególności tych będących krajowymi metropoliami, należy – zdaniem autorów – dążyć do głębszej formalizacji i instytucjonalizacji istniejących struktur współpracy. Najlepiej, opierając się na wnioskach i doświadczeniu funkcjonowania pierwszego tego typu rozwiązania, jakim jest Górnośląska Metropolia Zagłębiowska (Wolański, EGO 2022; Czakon, Jarczewski 2023). Tym bardziej że wiele z tych miast wyraźnie deklaruje wolę przejścia na taki „wyższy poziom” współpracy i koordynacji rozwoju, o czym świadczą kolejne oddolne inicjatywy uchwałodawcze.

Kluczowe wnioski

- W ujęciu liczbowym intensywność współpracy JST w MOF ośrodków wojewódzkich wzrosła o blisko jedną trzecią. O ile w 2016 r. odnotowano 279 przypadków współpracy w różnej formie, to w końcu 2021 r. było ich już 366. Przy czym w rzeczywistości na przyrost ten składają się niemal wyłącznie nowe porozumienia międzygminne, a więc współpracy w formule najprostszej do realizacji.
- Wśród nowych porozumień (niebędących kontynuacją już wcześniej zawartych) podobnie jak w 2016 r. dominowały porozumienia bilateralne (między miastem rdzenia a jedną podmiejską gminą). Spośród nich te o charakterze sieciowym (miasto/miasta rdzenia + więcej niż jedna gmina z otoczenia) stanowiły około jedną trzecią. Wychodząc z założenia, że gminy wchodzące w skład MOF tworzą *de facto* spójny i ściśle powiązany ze sobą obszar, a także z punktu widzenia celu, jakim jest integracja zarządzania tym obszarem, stawiamy tezę, że zasadniczo im więcej współpracy o charakterze sieciowym, tym lepiej.
- Mniejsza popularność współpracy w ramach stowarzyszeń czy związków może być częściowo związana także z mankamentami regulacji prawnych. Podtrzymujemy więc rekomendacje z poprzedniego raportu o współpracy i zarządzaniu MOF, sugerujące potrzebę poprawy przepisów sankcjonujących zakładanie i funkcjonowanie związków czy stowarzyszeń międzygminnych – przynajmniej do czasu szerszego wdrożenia rozwiązań systemowych w zakresie związków metropolitalnych. Ale nawet wówczas poprawa narzędzi prawnych ułatwiających współpracę międzygminną będzie miała duże znaczenie z punktu widzenia mniejszych, niemetropolitalnych ośrodków i ich otoczenia funkcjonalnego.
- W porównaniu z badaniem sprzed 6 lat należy podkreślić intensyfikację współpracy w kilku MOF ośrodków wojewódzkich, które wcześniej cechowały się stosunkowo niskim jej poziomem. Na szczególną uwagę zasługuje niewątpliwie Warszawa, którą początkowo charakteryzowaliśmy jako metropolię „odklejoną” od swojego zaplecza, a w tym momencie jest ona niewątpliwie jednym z najbardziej dynamicznie rozwijających się obszarów współpracy. W strefie wzrostu znalazły się ponadto MOF-y Łodzi, Zielonej Góry i Lublina.
- Niestety, współpraca pozostaje na niskim poziomie w MOF Krakowa – w przeciwieństwie do Warszawy nadal dominują tutaj bilateralne porozumienia transportowe, do tego pokrywające zaledwie połowę obszaru realnych ciężarów, jakie istnieją w zakresie dojazdów do pracy czy szkół ponadpodstawowych i uczelni. W strefie stagnacji pozostaje również MOF Wrocławia, choć w jego wypadku pewną rekompensatą w obszarze polityki transportowej będą zapewne aktywne działania samorządu regionalnego na rzecz rozwoju kolei aglomeracyjnej. Współpraca miasta z samorządem regionalnym wymaga jednak poprawy w kilku newralgicznych obszarach (np. przewyciężenia trudności w osiągnięciu porozumienia w zakresie kształtowania wspólnej taryfy czy współfinansowania infrastruktury związanej z nowymi przystankami kolei aglomeracyjnej na terenie miasta).
- Jeszcze bardziej niepokoi regres w MOF Szczecina, który w świetle wyników pierwszego badania uznany został za lidera współpracy, do tego w modelu, który w aktywny sposób angażował samorząd wojewódzki. Niestety, obserwujemy znaczący spadek zainteresowania kooperacją z otoczeniem ze strony miasta, a o jakości i dynamice współpracy w MOF w największym stopniu decyduje właśnie zaangażowanie i wiodąca rola miasta rdzeniowego. Na poważne trudności napotkała również realizacja flagowego projektu współpracy metropolitalnej, jaką jest projekt szczecińskiej kolei metropolitalnej, choć gminy zaangażowane w projekt i samorząd wywiązały się ze swoich zobowiązań.

- Niezmiennie liderem współpracy pozostaje natomiast MOF Poznania – choć już sześć lat temu cechował go wysoki wskaźnik współpracy międzysamorządowej, to nadal obserwujemy w nim dynamiczny przyrost nowych porozumień, w tym o charakterze sieciowym.
- Coraz więcej miast wojewódzkich, podobnie jak Poznań, zbliża się do granic możliwości integracji zarządzania opartego na dobrowolnej, oddolnej współpracy. Niestety nie oznacza to, że cel, jakim jest w pełni zintegrowany rozwój i dostarczanie usług publicznych wysokiej jakości dla całego MOF, został osiągnięty (zob. Gajda, Kulig, Ogórek 2023). Podtrzymywanie i dalszy rozwój współpracy są oczywiście ze wszech miar wskazane. Coraz bardziej widoczna jest jednak potrzeba wejścia na wyższy poziom integracji i kooperacji, dla którego konieczne są nowe ramy instytucjonalne – np. w postaci związku metropolitalnego. Od czasu przygotowania ostatniego raportu kilka miast wystąpiło już z inicjatywami uchwałodawczymi w tym zakresie – niestety jak dotąd nie spotkały się one z odzewem ze strony rządowej.
- Powołanie do życia związku metropolitalnego nie jest z pewnością panaceum na wszystkie bolączki wynikające z fragmentacji administracyjnej obszarów metropolitalnych. Jest jednak z pewnością rozwiązaniem, które stwarza szansę na bardziej zintegrowane i kompleksowe podejście do tego problemu.

ANALIZA ZMIAN W ZAKRESIE WSPÓŁPRACY MIĘDZYSAMORZĄDOWEJ W MIEJSKICH OBSZARACH FUNKCJONALNYCH OŚRODKÓW WOJEWÓDZKICH

Dostępne nam dane można zaprezentować i omówić na dwa sposoby. Najpierw przeanalizowane zostaną przekształcenia skali i formy integracji wojewódzkich obszarów funkcjonalnych, które płyną z porównania opracowanych całościowych zestawień tabelarycznych dla roku 2016 i 2021 (Tab. 1–5). Następnie zreferowane zostaną porównania wyłączające formy współpracy obligatoryjnej, czyli związki ZIT. Pierwszy sposób prezentacji obejmuje zatem wszystkie formy współpracy na linii rdzeni MOF OW z okalającymi je zewnętrznymi gminami. Także te, które wynikają z realizacji ZIT i w ten sposób mogą być poczytane za niespontaniczne. Wychodzimy bowiem z założenia, że pomimo swojego przymusowego charakteru, także i kooperację wywodzącą się z ZIT warto uwzględnić w procesie nakreślania szerszego obrazu przeobrażeń integracji. Tym bardziej że następna część rozdziału zawiera drugi sposób prezentacji danych, jaki odwołuje się do dwóch map (Ryc. 1 i Ryc. 2). Prezentują one zmiany przestrzennego zakresu kooperacji MOF OW z wyłączeniem form konstytuujących ZIT.

W 2021 r. w ramach wszystkich MOF ośrodków wojewódzkich zidentyfikowano 342 porozumienia, 16 stowarzyszeń i 8 związków międzygminnych. Łącznie gminy znajdujące się w strefach zewnętrznych omawianych MOF były skupione w 366 różnego rodzaju formach współpracy międzygminnej. W ramach tej wartości 84 miały charakter sieciowy, a 282 przybrało postać bilateralnych porozumień między gminą i ośrodkiem rdzeniowym. Zestawiając powyższe dane z rezultatami poprzedniego monitoringu (Janas, Jarczewski 2017: 37), w wartościach bezwzględnych uzyskujemy sięgający 31% przyrost łącznej liczebności form współpracy (z 279 w 2016 r.). Oznacza to, że w porównaniu ze stanem sprzed pięciu lat odnotowano 87 nowych porozumień (30 sieciowych, 57 bilateralnych) oraz 1 nowe stowarzyszenie. Jednocześnie jednak nieznacznej redukcji uległa liczba związków (z 9 do 8).

Pod względem bezwzględnej liczby gmin biorących udział w aktach współpracy zmiany nie mają dużego rozmiaru. W umiarkowany sposób maleje liczba gmin w porozumieniach (-1) i związkach (-9), nieco wzrasta liczba gmin w stowarzyszeniach (+3). Usługi transportowe bezapelacyjnie wybijają się na prowadzenie w zestawieniu obszarów współpracy, które w ciągu pięciu lat uległy największej intensyfikacji (+51). W następnej kolejności są to: zarządzanie systemowe, takie jak decyzje administracyjne, zezwolenia, rejestry (+17) oraz gospodarka wodna (+16). Jediną dziedziną, w której zanotowano spadek liczby aktów kooperacji były usługi społeczne (-9).

Opierając się na zgromadzonych statystykach, wszystkie ośrodki funkcjonalne można podzielić wedle klucza klasyfikacyjnego. W pierwszej kolejności przyjrzymy się MOF wykazującym największe oznaki wzrostu kooperacji na linii rdzenia oraz gmin rdzeń okalających, następnie zreferowane zostaną informacje o obszarach notujących umiarkowany wzrost, aby na końcu pochylić się nad tymi MOF, których współpraca znajduje się w stagnacji (Tab. 4).

Intensyfikacji współpracy, zarówno w wymiarze przestrzennym, jak i liczby porozumień, podlega MOF Poznański. W ciągu pięciu uwzględnionych w analizie lat (2016–2021) powiększył się zasięg gmin, które zawarły porozumienia z rdzeniem obszaru funkcjonalnego – z 13 do 18. Wraz z powyższym znacząco zwiększyła się także liczba zawartych porozumień (z 19 do 39). Poczesna część z nich miała

i ma charakter sieciowy (wzrost z 7 do 19). Przy okazji warto odnotować, że w rozpatrywanej perspektywie nie uległa zmianie liczba jednostek samorządowych skupionych w ramach związku (8) oraz stowarzyszeń (21). Jeżeli zastanawiamy się natomiast nad zasadniczymi płaszczyznami współpracy, to głównie wyznaczone są one przez funkcje transportu publicznego (wzrost z 14 do 30), w znacznie mniejszym stopniu usług społecznych (wzrost z 7 do 9).

Od momentu sporządzenia poprzedniego raportu intensyfikacji uległa skala współpracy w ramach MOF Warszawy. Liczba gmin kooperujących w ramach wyróżnionych trzech form współpracy pozostała bez zmian (39 w porozumieniach, 4 w związku, 27 w stowarzyszeniu), wzrasta znacząco jedynie liczba porozumień – z 18 (w tym 3 sieciowe) do 30 (w tym 4 sieciowe). Łącznie w ramach obszaru funkcjonalnego stolicy pod koniec 2021 r. stwierdzonych zostało 32 aktów współpracy. Przeważająca część z nich nakierowana była na realizację zadań w zakresie usług społecznych (15) oraz transportu publicznego (13). Przed pięcioma laty takich aktów współpracy było 20 i największa część z nich (13) wypełniała temat usług społecznych. Obecny zakres kooperacji w ramach stowarzyszenia obejmuje wszystkich sześć tematów.

Utrzymany został przestrzenny zasięg kooperacji w Łódzkim MOF. Zarówno w 2016 r., jak i roku 2021 na wspomniany obszar funkcjonalny przypadało 17 gmin w porozumieniach oraz 26 gmin w stowarzyszeniu. Znacząco wzrasta jednak liczba podjętych porozumień – z 31 do 43 (z tego wzrost z 22 do 35 w ramach formy bilateralnej). Zarówno pięć lat temu, jak i obecnie, największy udział porozumień skupiony jest na zagadnieniu transportu publicznego (z 26 do 30), przez co współpraca w dużym stopniu skupiona jest wokół jednego tematu. Warto jednak na marginesie odnotować spory wzrost współpracy w obszarze gospodarki wodnej (z 5 do 14 porozumień).

MOF Zielonogórski – pomimo swoich niewielkich rozmiarów – jest kolejnym przykładem wzrostu intensywności współpracy. Zainicjowane zostało funkcjonowanie stowarzyszenia, które uzupełnia znane już od 2016 r. 2 porozumienia (1 sieciowe i 1 bilateralne). Z końcem 2021 r. obie formy współpracy skupiały 4 na 5 gmin pozarządowych obszaru funkcjonalnego. Wraz z wyłonieniem się jednej nowej formy współpracy ekspansji ulegają również pola kooperacji. Podczas gdy w 2016 r. współdziałanie zawężone było tylko do dwóch obszarów – zarządzania systemowego oraz transportu publicznego – pięć lat później, głównie za sprawą wspomnianego stowarzyszenia, gminy współpracowały już w każdym z sześciu wyróżnionych obszarów tematycznych. Nadmienimy, że w kolejnej perspektywie funduszowej UE (2021–2027) wspomniany MOF ulega przekształceniu w Zielonogórsko-Nowosolski, co wiąże się z jego powiększeniem do 8 gmin.

Skoro mowa o najmniej rozległych obszarach funkcjonalnych, to Gorzowski MOF do niedawna stanowił najmniejszą tego typu strukturę w kraju. Składał się z czterech gmin pozarządowych. Ze względu na swoją niewielką skalę w tym przypadku trudno jest mówić o przestrzennej stagnacji rozwoju współpracy, a raczej o osiągnięciu jej możliwych granic. Jeżeli natomiast rozważana jest intensywność kooperacji, to warto zauważyć zwiększenie liczby porozumień (z 1 w 2016 r. do 4 w 2021 r.). Poprzez porozumienia w największej mierze realizowane były zadania związane z zarządzaniem systemowym. Rozpatrywany MOF poprzez formę związku niezmiennie od pięciu lat współpracował w realizacji pięciu pól tematycznych (bez transportu publicznego), natomiast z uwzględnieniem porozumień wszystkie obszary tematyczne zostały podjęte. Warto obserwować dalszą trajektorię rozwoju współdziałania Gorzowskiego MOF, gdyż w kontekście następnej perspektywy budżetowej UE – w oparciu o nowe porozumienie ZIT – zostaje on powiększony o 5 kolejnych gmin.

MOF Lubelski stanowi kolejny przykład wyraźnej intensyfikacji współpracy w rozpatrywanej perspektywie. Wprawdzie od strony przestrzennego zakresu kooperacji nie nastąpiły żadne zmiany (nadal wszystkie 15 gmin uczestniczy w porozumieniach, przy braku związku oraz stowarzyszenia), to zacieśniona została współpraca w formie porozumień (wzrost z 4 do 11, z czego 3 obecnie ma charakter sieciowy). Co można ująć w kategoriach słabości, Lubelski MOF prowadził w 2021 r. współpracę

koncentrującą się jedynie na trzech płaszczyznach tematycznych: zarządzania systemowego (4 porozumienia, w tym aż 3 sieciowe), transportu publicznego (4) i gospodarki wodnej (3).

Pośrednią strefę wypełniają te obszary funkcjonalne, które odnotowują umiarkowane lub minimalne wzrosty współpracy. Gdański MOF jest pierwszym takim przykładem. Na przestrzeni lat 2016–2021 lekko rośnie liczba gmin zaangażowanych w porozumienia (z 12 do 14) oraz bardziej znacząco liczba zawieszanych porozumień (z 5 do 10). Pozytywnie należy odebrać fakt, że równomiernie – choć nadal w umiarkowany sposób – rosną wartości liczbowe większości tematycznych pól współpracy. W ten sposób nie zachodzi sytuacja, w której jeden parametr miałby znaczącą przewagę nad innymi, a samo współdziałanie nosiło znamiona wycinkowego. Jako pewną słabość rozważyć można natomiast ciągle względnie niewielką partycypację gmin w porozumieniach, podczas gdy wszystkie jednostki rzeczonoego obszaru funkcjonalnego uczestniczą w stowarzyszeniu (27 gmin). Wyróżniające w przypadku Gdańskiego MOF jest to, że jest jedynym tego typu obszarem, w którym występują 2 związki oraz drugim po MOF Łodzi, gdzie działają 2 stowarzyszenia. Tym samym adekwatne wydaje się stwierdzenie, że w rozpatrywanym przypadku kooperacja związkowo-stowarzyszeniowa pozostaje na wysokim poziomie. Co także warto podkreślić, analogicznie do dalej referowanego MOF Katowickiego, Gdański obszar funkcjonalny – ze względu na swoją konurbacyjną strukturę – odznacza się współpracą jednostek wewnątrzrdzeniowych. Jej skala jest jednak trudna do jednoznacznej oceny. W rozpatrywanym czasie liczba porozumień rośnie z 1 do 3. Chociaż w wielkościach bezwzględnych nie jest to znacząca zmiana, niemniej już przy okazji publikacji poprzedniego raportu z 2017 r. zaznaczono, że wdrożenie instrumentu ZIT zdaje się skutecznie przełamywać dominującą do tej pory w konurbacji konkurencję między Gdańskiem a Gdynią o przewodnictwo w MOF.

Zwiększenie liczby porozumień przy jednoczesnym osiągnięciu granic wewnętrznej integracji terytorialnej właściwe jest dla MOF Białostockiego. Przyrost liczby podpisanych dokumentów w tym zakresie jest znaczący (z 16 do 23) i rozkłada się równomiernie na 4 pola tematyczne. Jednocześnie jednak nie ulega wątpliwości, że kooperacja skupiona jest głównie na dwóch wątkach (usługi społeczne, transport publiczny) i nadal nie występuje nawet jedno porozumienie sieciowe.

Lekki wzrost odnotowano w przypadku form współpracy właściwych dla Rzeszowskiego MOF. Między rokiem 2016 a 2021 następuje wzrost liczby gmin w porozumieniach z 5 do 6 oraz gmin w porozumieniu z 12 do 13. Rośnie również z 6 do 10 liczba podpisanych porozumień (w znakomitej większości bilateralnych, chociaż pojawia się tu także jedno nowe sieciowe). Jak przed pięcioma laty, tak i teraz w przeważającej mierze wszystkie formy współpracy przeznaczone są zapewnieniu transportu publicznego (6 w 2021 r.). Niezależnie jednak od powyżej opisanego wzmocnienia współpracy, Rzeszowski MOF pozostaje jednym z mniej powiązanych w kraju pod względem jednostek biorących udział w porozumieniach. Z ogólnej puli 13 gmin w skład porozumień wchodzi jedynie 6.

Obserwujemy umiarkowany wzrost współpracy w przypadku Olsztyńskiego MOF. Manifestuje się on jednak nie w liczbie gmin zaangażowanych w różne formy współpracy (niezmiennie 6 gmin w porozumieniach i 6 gmin w stowarzyszeniu), lecz w liczbie podjętych porozumień. Tutaj odnotowany został wzrost z 1 w 2016 r. do 6 w roku 2021. Wprawdzie nie są to wysokie wartości bezwzględne, to w wymiarze zrelatywizowanym – przy uwzględnieniu niewielkiego rozmiaru MOF – jest to różnica znacząca. W ramach stowarzyszenia kooperacja niezmiennie przebiega na wszystkich sześciu obszarach tematycznych. Jeżeli jednak mowa o porozumieniach, to w przeważającej mierze skupiają się one na kwestiach zarządzania systemowego i innych usługach administracyjnych.

Ciekawa zmiana ma miejsce w Opolskim MOF. W rozpatrywanym czasie liczba gmin zaangażowanych w porozumienia (19) oraz stowarzyszenie (20) pozostała na niezmiennym poziomie. Pomimo identycznej wartości zakres przestrzenny porozumień uległ zmianie. Dyskontynuacji uległo zaangażowanie gmin południowych, a współpraca została w większej mierze podjęta w obrębie wschodnich gmin okalających Opole. Dodatkowo warto zauważyć, że Opole wystąpiło ze Związku Gmin Śląska Opolskiego, przez co forma ta (jako nieobejmująca rdzeń) wyjęta została z analizy. Brak w związku

stolicy MOF po części kompensowany może być intensyfikacją współpracy w ramach porozumień (z 7 do 10). Przeważająca część z nich dotyczy zarządzania systemowego oraz transportu publicznego.

Największy pod względem zasięgu przestrzennego oraz liczby form współpracy niezmiennie pozostaje Katowicki MOF. W 2021 r. obejmował on 32 gminy (na wszystkich 39 w strefie zewnętrznej MOF) w ramach porozumień (spadek o 2 względem 2016 r.), 17 gmin w ramach związku (bez zmian) oraz 39 gmin w ramach stowarzyszenia (bez zmian). Na przestrzeni pięciu lat odnotowujemy niewielką intensyfikację aktywności bazującej na porozumieniach (wzrost z 48 w roku 2016 do 54 w roku 2021). Przeważająca część wszystkich aktów współpracy dotyczy zagadnienia funkcji społecznych (40 w 2021 r.), rzadziej zarządzania systemowego i innych usług administracyjnych (10 w 2021 r.). Związek niezmiennie realizuje funkcje transportowe. Stowarzyszenie w dalszym ciągu obejmuje wszystkich sześć wyróżnionych płaszczyzn. Wyróżniającą własnością referowanego obszaru funkcjonalnego jest duża liczba gmin konstytuujących jego rdzeń (14). Zauważmy na marginesie rozważań, że pewnemu wzmożeniu podlega również współpraca w obrębie tej wewnętrznej struktury. Liczba porozumień międzyrzdzeniowych – gdyż o nich mowa – rośnie w latach 2016–2021 z 35 do 41. Podobnie jak w przypadku porozumień na zewnątrz rdzenia, znakomita większość z nich dotyczy dostarczania usług społecznych. Referując dane dla MOF Katowice nie sposób nie wspomnieć o równoległej i niezależnie istniejącej od 2017 r. strukturze Metropolii GZM. Dostępne dane wskazują na umiarkowane wzmożenie kooperacji w ramach wspomnianego obszaru funkcjonalnego. Nie odnoszą się one jednak do tego zakresu współpracy, który został zainicjowany za sprawą powołania struktury metropolitalnej. Łączne ujęcie obu form współpracy (MOF oraz GZM), które wszakże nie jest przedmiotem niniejszego opracowania, wskazywałoby na następującą ściślejszą integrację śląskiej konurbacji. Funkcjonowanie Metropolii GZM jako instrumentu zarządzania skupionego zasadniczo na kwestiach transportu publicznego (zob. Czakon, Jarczewski 2023) tłumaczyłoby również obserwowane w rozpatrywanym czasie większe skupienie katowickiego MOF na kwestiach usług społecznych.

Niejednoznaczne wnioski płyną z analizy danych dla Bydgosko-Toruńskiego MOF. Z jednej strony, w rozpatrywanym okresie znacząco maleje liczba jednostek samorządowych zawiązujących porozumienia (z 21 w 2016 r. do 12 w 2021 r.). Z drugiej strony wyraźnie wzrasta liczba samych porozumień, co znajduje także swoje odzwierciedlenie w intensyfikacji kooperacji w ramach trzech płaszczyzn tematycznych. W rozpatrywanej perspektywie czasowej odnotowujemy stabilizację pod względem liczby jednostek uczestniczących w stowarzyszeniu (10) i związku (3). Zastanawiając się nad rozwojem współpracy w ramach referowanego obszaru funkcjonalnego należy uwzględnić, że przedstawione informacje mają w znaczącej mierze wymiar historyczny, a sam MOF Bydgosko-Toruński w połowie 2021 r. uległ przekształceniu w pięć osobnych obszarów funkcjonalnych (Toruń, Bydgoszcz, Włocławek, Inowrocław i Grudziądz). W ślad za tymi zmianami wygasło dotychczasowe porozumienie Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, a ZIT Bydgoszczy i ZIT Torunia powołano w połowie roku 2022.

MOF Kielecki jest następnym, który w dużej mierze zdradza stagnacyjne oznaki kształtowania międzygminnej kooperacji. Z jednej strony, w ciągu pięciu lat liczba jednostek zaangażowanych w porozumienia i związek pozostała na niezmiennym poziomie (i wynosi kolejno 11 i 3 gminy na 11 jednostek MOF). Jak zatem widzimy, w ramach referowanego obszaru funkcjonalnego nie została wyłoniona współpraca stowarzyszeniowa. Co ważniejsze jednak, stagnacji terytorialnego zasięgu kooperacji towarzyszy spadek jej intensywności wyrażony liczbą porozumień (z 18 w 2016 r. do 13 w 2021 r.). Nadal porozumienia te w przeważającej mierze skoncentrowane są na zagadnieniach tematycznych zarządzania systemowego oraz transportu publicznego. Z drugiej jednak strony, co lekko przełamuje stagnacyjny obraz, analizowana perspektywa czasowa wiąże się z zaistnieniem 2 porozumień sieciowych obejmujących prawie wszystkie gminy obszaru funkcjonalnego.

Kategorię obszarów funkcjonalnych, które odnotowują spadek intensywności współpracy otwiera Krakowski MOF. Cechuje się on zastoje współpracy międzygminnej oraz jej zasadniczo jednowymiarowym charakterem. W ciągu pięciu lat od ostatniego badania jedynie nieznacznie

zwiększył się zasięg przestrzennej kooperacji w ramach obszaru funkcjonalnego. W skład porozumień i stowarzyszenia przyjęta została jedna gmina (poszerzając ich liczebność do kolejno 15 i 14 gmin na 23 zewnętrznych jednostek obszaru funkcjonalnego). Między latami 2016 i 2021 zakres współpracy stowarzyszenia pozostał niezmienny i nadal obejmuje wszystkich sześć tematów. Ciekawie prezentują się dane dotyczące porozumień. Tutaj wprowadzie odnotowany został symboliczny wzrost (z 14 do 15 aktów porozumień), to niezmiennie dotyczą one jedynie jednego parametru, jakim jest transport publiczny. Dodatkowo, wciąż porozumienia te opierają się wyłącznie na umowach bilateralnych.

W ramach MOF Wrocławskiego przede wszystkim ma miejsce zmniejszenie terytorialnego zasięgu współpracy w zakresie stowarzyszenia (z 7 do 4, przy zachowaniu wszystkich 6 dotychczasowych tematycznych pól współpracy). Liczba porozumień, liczba zaangażowanych w nie gmin i tematyczna struktura współpracy pozostają na praktycznie niezmiennym poziomie (2016: 8 porozumień, 1 sieciowe, 7 bilateralnych, skupiających 14 gmin, głównie w wymiarze transportu publicznego; 2021: 9 porozumień [2 sieciowe, 7 bilateralnych] skupiających 14 gmin, głównie w wymiarze transportu publicznego). Nie jest wykluczona jednak poprawa funkcjonowania współpracy w obrębie MOF Wrocławskiego w następnej perspektywie finansowej UE. Z końcem 2021 r. zostało bowiem zawiązane nowe porozumienie ZIT, do którego przystąpiły 4 nowe gminy.

Z lekką stagnacją współpracy mamy do czynienia w przypadku MOF Szczecińskiego. W rozpatrywanym czasie odnotował on spadek liczby gmin w ramach porozumienia o dwie jednostki samorządowe. Wedle stanu na koniec 2021 r. w ramach wspomnianego obszaru funkcjonalnego funkcjonowało 26 porozumień oraz 1 stowarzyszenie, co oznacza spadek o jedno porozumienie wobec stanu z 2016 r. W porównaniu do stanu sprzed pięciu lat współpraca podejmowana w obrębie szczecińskiego MOF charakteryzuje się jednak mniejszą polaryzacją. W 2016 r. aż 25 spośród wszystkich 28 form współpracy skupionych było na obszarze tematycznym usług społecznych (przeważająca większość z nich w formacie bilateralnym). Pięć lat później usługi społeczne realizowane były poprzez 16 form współpracy, przy równoczesnej ważnej pozycji współpracy dotyczącej transportu publicznego (12). Co nie jest właściwe dla wszystkich obszarów funkcjonalnych, Szczeciński MOF w ramach stowarzyszenia obejmuje wszystkie płaszczyzny tematyczne, jak i wszystkie 12 swoich gmin składowych. Jednocześnie jednak w kategoriach słabości postrzegać można zawężenie współpracy realizowanej poprzez porozumienia wyłącznie do umów bilateralnych.

Tab. 1. Miejskie Obszary Funkcjonalne – tabela form współpracy w 2016 r.

Lp.	Nazwa MOF	Liczba gmin pozarządowych	Liczba współpracujących gmin			Liczba form współpracy					Tematy współpracy (łącznie: porozumienia, związki, stowarzyszenia)				
			porozumienia	związki	stowarzyszenia	porozumienia		związki	stowarzyszenia	zarządzanie systemowe	usługi społeczne	usługi techniczne	transport publiczny	gospodarka wodna	gospodarka odpadami
						łącznie	w tym sieciowe								
1	Białostocki	9	7	0	9	16	0	0	1	1	9	1	7	1	3
2	Bydgosko-Toruński	21	21	3	10	31	1	1	1	2	14	8	5	2	8
3	Gdański	27	12	11	27	5	1	2	2	3	6	2	3	2	2
4	Gorzowski	4	1	4	0	1	0	1	0	1	2	1	0	1	1
5	Katowicki	39	34	17	39	48	2	1	1	2	45	2	4	1	1
6	Kielecki	11	11	3	0	18	1	1	0	8	0	0	10	1	0
7	Krakowski	23	14	0	13	14	0	0	1	1	1	1	15	1	1
8	Lubelski	15	15	0	0	4	1	0	0	1	0	0	3	0	0
9	Łódzki	27	17	0	26	31	7	0	2	2	6	2	26	5	2
10	Olsztyński	6	6	0	6	1	1	0	1	2	1	1	1	1	1
11	Opolski	20	19	9	20	7	3	1	1	3	4	3	4	3	2
12	Poznański	24	13	8	21	19	7	1	1	1	7	1	14	1	2
13	Rzeszowski	13	5	0	12	6	0	0	1	1	2	1	6	1	1
14	Szczeciński	12	11	0	12	27	0	0	1	1	25	1	4	1	1
15	Warszawski	49	39	4	27	18	3	1	1	3	13	1	5	2	1
16	Wrocławski	14	14	0	7	8	1	0	1	2	1	1	8	1	1
17	Zielonogórski	4	4	0	0	2	1	0	0	1	0	0	1	0	0
	Ogółem	318	243	59	229	256	29	9	15	35	136	26	116	24	27

Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR na podstawie Wojewódzkich Dzienników Urzędowych, Biuletynów Informacji Publicznej miast rdzeniowych MOF OW, Krajowego Rejestru Sądowego, strony internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz stron internetowych miast rdzeniowych MOF OW

Tab. 2. Miejskie Obszary Funkcjonalne – tabela form współpracy w 2021 r.

Lp.	Nazwa MOF	Liczba gmin pozarządowych	Liczba współpracujących gmin			Liczba form współpracy					Tematy współpracy (łącznie: porozumienia, związki, stowarzyszenia)				
			porozumienia	związki	stowarzyszenia	porozumienia		związki	stowarzyszenia	zarządzanie systemowe	usługi społeczne	usługi techniczne	transport publiczny	gospodarka wodna	gospodarka odpadami
						łącznie	w tym sieciowe								
1	Białostocki	9	7	0	9	23	0	0	1	2	10	1	10	3	3
2	Bydgosko-Toruński	21	12	3	10	37	2	1	1	1	14	8	8	3	11
3	Gdański	27	14	11	27	10	2	2	2	4	7	3	3	2	4
4	Gorzowski	4	4	4	0	4	3	1	0	3	2	1	1	1	1
5	Katowicki	39	32	17	39	54	4	1	1	10	40	4	5	1	1
6	Kielecki	11	11	3	0	13	3	1	0	2	0	0	10	1	1
7	Krakowski	23	15	0	14	15	0	0	1	1	1	1	16	1	1
8	Lubelski	15	15	0	0	11	3	0	0	4	0	0	4	3	0
9	Łódzki	27	17	0	26	43	8	0	2	2	3	2	30	14	2
10	Olsztyński	6	6	0	6	6	3	0	1	6	1	1	2	1	1
11	Opolski	20	19	0	20	10	5	0	1	5	2	3	6	3	2
12	Poznański	24	18	8	21	39	19	1	1	1	9	1	30	1	4
13	Rzeszowski	13	6	0	13	10	1	0	1	2	5	1	6	1	1
14	Szczeciński	12	9	0	12	26	0	0	1	1	16	1	12	1	1
15	Warszawski	49	39	4	27	30	4	1	1	4	15	1	13	2	1
16	Wrocławski	14	14	0	4	9	2	0	1	2	1	1	9	1	1
17	Zielonogórski	4	4	0	4	2	1	0	1	2	1	1	2	1	1
	Ogółem	318	242	50	232	342	60	8	16	52	127	30	167	40	36

Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR na podstawie Wojewódzkich Dzienników Urzędowych, Biuletynów Informacji Publicznej miast rdzeniowych MOF OW, Krajowego Rejestru Sądowego, strony internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz stron internetowych miast rdzeniowych MOF OW

Tab. 3. Miejskie Obszary Funkcjonalne – przyrost/spadek liczby gmin podejmujących współpracę i form współpracy w latach 2016–2021

Lp.	Nazwa MOF	Liczba gmin pozarządowych	Liczba współpracujących gmin			Liczba form współpracy				Tematy współpracy (łącznie: porozumienia, związki, stowarzyszenia)					
			porozumienia	związki	stowarzyszenia	porozumienia		związki	stowarzyszenia	zarządzanie systemowe	usługi społeczne	usługi techniczne	transport publiczny	gospodarka wodna	gospodarka odpadami
						łącznie	w tym sieciowe								
1	Białostocki	9	.	.	.	+7	.	.	.	+1	+1	.	+3	+2	.
2	Bydgosko-Toruński	21	-9	.	.	+6	+1	.	.	-1	.	.	+3	+1	+3
3	Trójmiejski	27	+2	.	.	+5	+1	.	.	+1	+1	+1	.	.	+2
4	Gorzowski	4	+3	.	.	+3	+3	.	.	+2	.	.	+1	.	.
5	Katowicki	39	-2	.	.	+6	+2	.	.	+8	-5	+2	+1	.	.
6	Kielecki	11	.	.	.	-5	+2	.	.	-6	.	.	.	.	+1
7	Krakowski	23	+1	.	+1	+1	.	.	.	.	.	.	+1	.	.
8	Lubelski	15	.	.	.	+7	+2	.	.	+3	.	.	+1	+3	.
9	Łódzki	27	.	.	.	+12	+1	.	.	.	-3	.	+4	+9	.
10	Olsztyński	6	.	.	.	+5	+2	.	.	+4	.	.	+1	.	.
11	Opolski	20	.	-9	.	+3	+2	-1	.	+2	-2	.	+2	.	.
12	Poznański	24	+5	.	.	+20	+12	.	.	.	+2	.	+16	.	+2
13	Rzeszowski	13	+1	.	+1	+4	+1	.	.	+1	+3	.	.	.	.
14	Szczeciński	12	-2	.	.	-1	.	.	.	.	-9	.	+8	.	.
15	Warszawski	49	.	.	.	+12	+1	.	.	+1	+2	.	+8	.	.
16	Wrocławski	14	.	.	-3	+1	+1	.	.	.	.	.	+1	.	.
17	Zielonogórski	4	.	.	+4	.	.	.	+1	+1	+1	+1	+1	+1	+1
	Ogółem	-	-1	-9	+3	+87	+30	-1	+1	+17	-9	+4	+51	+16	+9

Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR na podstawie Wojewódzkich Dzienników Urzędowych, Biuletynów Informacji Publicznej miast rdzeniowych MOF OW, Krajowego Rejestru Sądowego, strony internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz stron internetowych miast rdzeniowych MOF OW

Tab. 4. Miejskie Obszary Funkcjonalne – syntetyczne podsumowanie najważniejszych tendencji w zakresie współpracy międzysamorządowej w MOF OW w latach 2016–2021

STREFA WZROSTU	<p style="text-align: center;">MOF Poznański</p> <ul style="list-style-type: none"> – największy przyrost liczby porozumień oraz porozumień sieciowych – drugie miejsce pod względem liczby porozumień <p style="text-align: center;">MOF Warszawski</p> <ul style="list-style-type: none"> – wraz z MOF Łodzi drugi największy przyrost liczby porozumień – czwarte miejsce pod względem liczby porozumień <p style="text-align: center;">MOF Łódzki</p> <ul style="list-style-type: none"> – wraz z MOF Warszawy drugi największy przyrost liczby porozumień – znacząca intensyfikacja współpracy w dwóch obszarach tematycznych – bardzo wysoka liczba gmin w stowarzyszeniu, praktycznie pokrywająca się z obszarem metropolitalnym <p style="text-align: center;">MOF Zielonogórski</p> <ul style="list-style-type: none"> – powołanie stowarzyszenia i wstąpienie do niego wszystkich gmin obszaru funkcjonalnego – rozszerzenie współpracy na wszystkie pola tematyczne <p style="text-align: center;">MOF Gorzowski</p> <ul style="list-style-type: none"> – wysoki przyrost liczby gmin uczestniczących w porozumieniach i liczby porozumień (w tym sieciowych) w relacji do wielkości obszaru funkcjonalnego <p style="text-align: center;">MOF Lubelski</p> <ul style="list-style-type: none"> – znaczny wzrost liczby porozumień, w większości sieciowych
STREFA STAGNACJI	<p style="text-align: center;">MOF Trójmiejski (Gdańsk – Gdynia – Sopot)</p> <ul style="list-style-type: none"> – lekko rośnie liczba gmin zaangażowanych w porozumienia oraz bardziej znacząco liczba zawiązanych porozumień – ciągle względnie niewielka partycypacja gmin w porozumieniach <p style="text-align: center;">MOF Białostocki</p> <ul style="list-style-type: none"> – zwiększenie liczby porozumień przy jednoczesnym osiągnięciu granic wewnętrznej integracji terytorialnej – kooperacja skupiona jest głównie na dwóch wątkach (usługi społeczne, transport publiczny), nadal nie występuje nawet jedno porozumienie sieciowe <p style="text-align: center;">MOF Rzeszowski</p> <ul style="list-style-type: none"> – niezależnie od wzmożenia formalnej współpracy Rzeszowski MOF pozostaje jednym z mniej powiązanych w kraju pod względem jednostek biorących udział w porozumieniach <p style="text-align: center;">MOF Olsztyński</p> <ul style="list-style-type: none"> – wzrost współpracy manifestuje się nie w liczbie gmin zaangażowanych w różne formy współpracy, lecz w liczbie podjętych porozumień – w ramach stowarzyszenia kooperacja niezmiennie przebiega we wszystkich sześciu obszarach tematycznych <p style="text-align: center;">MOF Opolski</p> <ul style="list-style-type: none"> – liczba gmin zaangażowanych w porozumienia oraz stowarzyszenie pozostała na niezmiennym poziomie – zakres przestrzenny porozumień uległ zmianie, dyskontynuacji uległo zaangażowanie gmin południowych, a współpraca została w większej mierze podjęta w obrębie wschodnich gmin okalających Opole <p style="text-align: center;">MOF Katowicki*</p> <ul style="list-style-type: none"> – na przestrzeni pięciu lat odnotowujemy niewielką intensyfikację aktywności bazującej na porozumieniach

STREFA STAGNACJI	<p style="text-align: center;">MOF Bydgosko-Toruński</p> <ul style="list-style-type: none"> - z jednej strony w rozpatrywanym okresie znacząco maleje liczba jednostek samorządowych zawiązujących porozumienia, z drugiej wyraźnie wzrasta liczba samych porozumień - odnotowujemy stabilizację liczby jednostek uczestniczących w stowarzyszeniu i związku <p style="text-align: center;">MOF Kielecki</p> <ul style="list-style-type: none"> - w ciągu pięciu lat liczba jednostek zaangażowanych w porozumienia i związki pozostała na niezmiennym poziomie - w ramach referowanego obszaru funkcjonalnego nie została wyłoniona współpraca stowarzyszeniowa - stagnacji terytorialnego zasięgu kooperacji towarzyszy spadek jej intensywności wyrażony liczbą porozumień
STREFA SPADKU	<p style="text-align: center;">MOF Krakowski</p> <ul style="list-style-type: none"> - stale niska liczba współpracujących gmin w relacji do zasięgu obszaru funkcjonalnego <ul style="list-style-type: none"> - brak porozumień sieciowych - brak intensyfikacji współpracy na różnych polach tematycznych - najintensywniejsza współpraca jedynie na jednym polu tematycznym <p style="text-align: center;">MOF Wrocławski</p> <ul style="list-style-type: none"> - spadek liczby gmin w stowarzyszeniu - brak intensyfikacji współpracy na różnych polach tematycznych <p style="text-align: center;">MOF Szczeciński</p> <ul style="list-style-type: none"> - spadek liczby gmin w porozumieniach i liczby porozumień

*Sporządzona klasyfikacja MOF ow w przypadku MOF Katowickiego nie uwzględnia współpracy podjętej w ramach utworzonej w 2017 r. pierwszej krajowej metropolii, czyli Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (GZM)
Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR

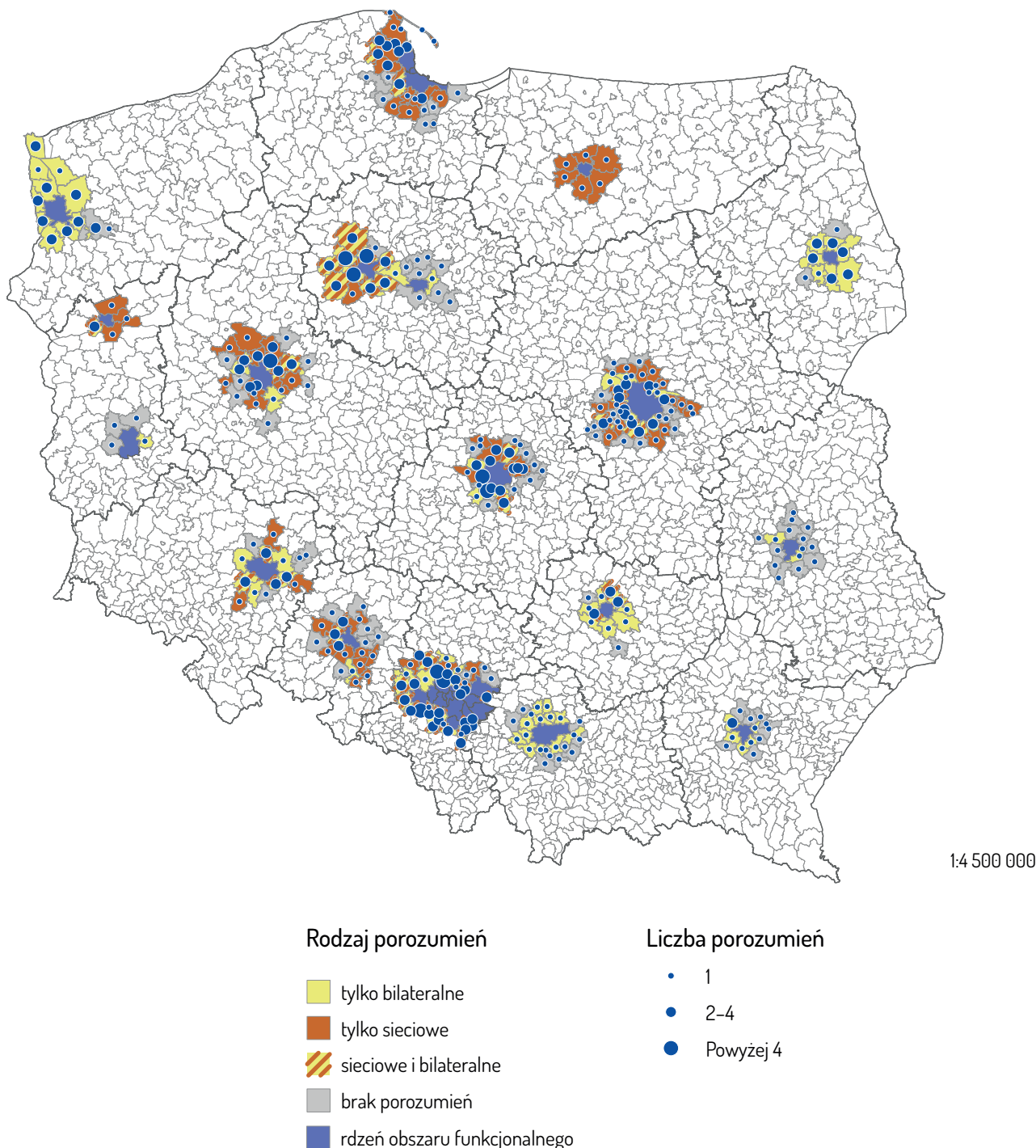
Tab. 5. Miejskie Obszary Funkcjonalne – przyrost/spadek liczby porozumień międzyrzdzeniowych w latach 2016–2021

Rok	Lp.	Nazwa MOF	Tematy współpracy						
			liczba łączna	zarządzanie systemowe	usługi społeczne	usługi techniczne	transport publiczny	gospodarka wodna	gospodarka odpadami
2016	1	Katowicki (14)*	35	0	33	0	0	0	2
	2	Gdański (3)	1	0	0	0	1	0	0
2021	1	Katowicki	41	6	30	2	0	1	2
	2	Gdański	3	2	0	0	1	0	0
Zmiana	1	Katowicki	+6	+6	-3	+2	·	+1	·
	2	Gdański	+2	+2	·	·	·	·	·

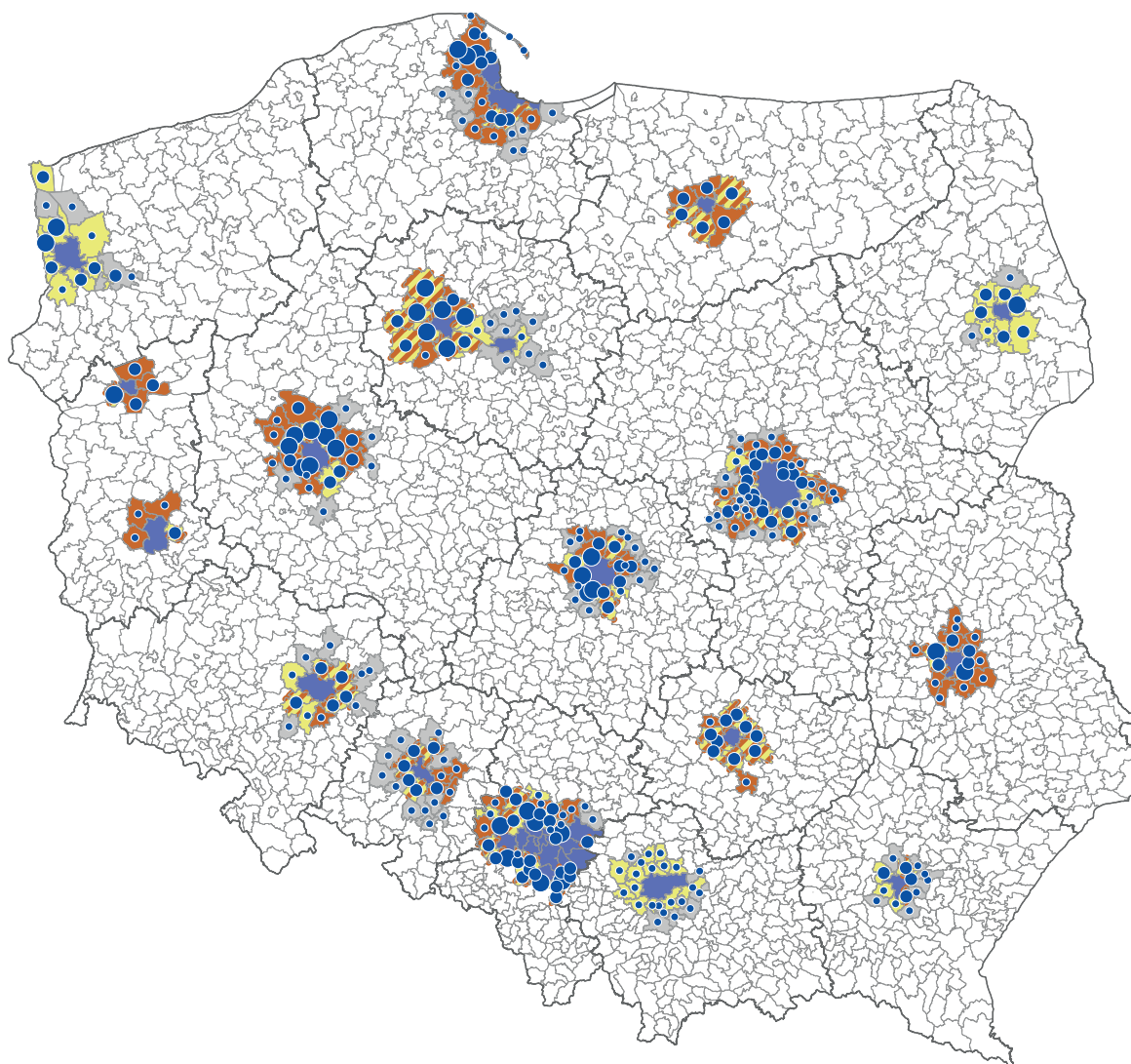
*W nawiasie podana została liczba gmin tworzących rdzeń MOF

Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR na podstawie Wojewódzkich Dzienników Urzędowych, Biuletynów Informacji Publicznej miast rdzeniowych MOF ow, Krajowego Rejestru Sądowego, strony internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz stron internetowych miast rdzeniowych MOF ow

Jak zostało uprzednio wspomniane, uzyskane rezultaty empiryczne przedstawić można na drugi sposób, wyłączając formy współpracy ZIT z kręgu zainteresowania. Uzyskane w ten sposób mapy prezentują przeobrażenia zakresu dobrowolnej współpracy MOF (Ryc. 1, Ryc. 2). Jeżeli pominiemy porozumienia, stowarzyszenia i związki metropolitalne wymuszone implementacją ZIT, obraz współpracy w MOF ow przedstawi się trochę inaczej. Przede wszystkim staje się on bardziej statyczny – zarówno pod względem przestrzennej rozległości aktów kooperacji, jak i przyjmowanego repertuaru form współdziałania. Tak jak to miało miejsce w 2016 r., podobnie pięć lat później bilateralne i rozproszone formy integracji na linii rdzeń-obszar zewnętrzny okazują się być rozpowszechnione. Intensyfikacja sieciowania dotyczy głównie Lublina, Kielc i Olsztyna i Zielonej-Góry.



Ryc. 1. Współpraca formalna w 2016 r. (bez porozumień, związków i stowarzyszeń ZIT)
 Źródło: badanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR



1:4 500 000

Rodzaj porozumień

- tylko bilateralne
- tylko sieciowe
- sieciowe i bilateralne
- brak porozumień
- rdzeń obszaru funkcjonalnego

Liczba porozumień

- 1
- 2-4
- Powyżej 4

Ryc. 2. Współpraca formalna w 2021 r. (bez porozumień, związków i stowarzyszeń ZiT)
 Źródło: badanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR

METODOLOGIA I ŹRÓDŁA DANYCH

Metodologia wyboru stowarzyszeń, związków międzygminnych i porozumień oraz opracowania tabeli bonitacyjnej dla Miejskich Obszarów Funkcjonalnych Ośrodków Wojewódzkich (MOF OW)

I 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 zlokalizowanych w Internecie oraz ram formalno-prawnych zaprezentowanych w publikacji Związku Miast Polskich (Potkański 2016).

Źródła informacji dla porozumień międzygminnych zawieranych na obszarze MOF OW:

1. Wojewódzkich dzienników urzędowych, np. <http://edziennik.malopolska.uw.gov.pl/#/key-wordbrowse>), z
2. Stron internetowych miast rdzeniowych MOF OW, np. http://www.gdynia.pl/bip/porozumienia/5818_.html

Źródła informacji dla stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego zawieranych na obszarze MOF OW:

1. Biuletyny Informacji Publicznej dla poszczególnych miast rdzeniowych MOF OW, np. <https://www.bip.krakow.pl/?id=121>
2. Krajowego Rejestru Sądowego <https://ems.ms.gov.pl/krs/wyszukiwaniepodmiotu>

Źródło informacji dla Związków Międzygminnych zawieranych na obszarze MOF OW:

1. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji <https://bip.mswia.gov.pl/bip/zwiazki-powiatow-i-zwia/23826,Zwiazki-powiatow-i-zwiazki-miedzygminne.html>

Wyżej wymienione formy współpracy administracyjnej uznano za aktualne, jeśli zostały wzmiankowane w podanych źródłach w okresie od grudnia 2021 do lutego 2022 r. 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 30 września 2021 r. – zgodnie z wykazem Ministerstwa z 31 grudnia 2015 r., 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 niego wprowadzone w wersji cyfrowej – najczęściej dostępne były dokumenty od 2009 r. wzwyż. Dlatego należy uznać, iż baza danych, która powstała, może być niekompletna lub w niektórych przypadkach zdezaktualizowana, co jest rzeczą naturalną przy tak dużej ilości danych oraz rozciągnięciu procesu opracowania bazy na okres około 2 miesięcy.

II Wybór porozumień, związków komunalnych i stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego

Celem opracowania było zaprezentowanie intensywności współpracy administracyjnej pomiędzy miastem rdzeniowym a gminami w jego otoczeniu. Kwestia wyszukiwania porozumień międzygminnych była dość prosta, ponieważ polegała na zbieraniu informacji zawartych w wojewódzkich dziennikach urzędowych opublikowanych w Internecie. Sprawa selekcji była oczywista – wybierano tylko porozumienia zawierane pomiędzy gminami (2 lub więcej). Z kolei w przypadku stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego dokonano bardziej złożonej selekcji. W wyniku wyszukiwania uchwał, dotyczących założenia lub przystąpienia do stowarzyszenia JST w internetowych Biuletynach Informacji Publicznej i ich weryfikacji za pomocą bazy Krajowego Rejestru Sądowego, dokonano selekcji spośród znalezionych stowarzyszeń. Selekcja i weryfikacja skutkowałą wybraniem 16 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 OW.
3. Członkami stowarzyszenia są przynajmniej 1 gmina rdzeniowa i 1 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 międzygminne również były zobowiązane do spełnienia poniższych kryteriów:

1. Związek jest wpisany na listę ministerialną dot. związków międzygminnych.
2. Siedziba związku znajduje się w gminie leżącej w granicach MOF OW.
3. Członkami związku są przynajmniej 1 gmina rdzeniowa i 1 gmina ze strefy zewnętrznej.
4. Członkowie związku to gminy leżące w tym samym województwie.
5. Ideą związku jest współpraca w wymiarze funkcjonalnym i metropolitalnym.

III Tabela bonitacyjna (matryca)

W celu zestawienia informacji o typach i obszarach współpracy międzygminnej opracowano specjalną tabelę bonitacyjną (matrycę), za pomocą której w jasny i klarowny sposób przedstawiono, jakie gminy i na jakich płaszczyznach życia samorządowego współpracują między sobą. Pola kooperacji międzygminnej wyznaczono (z pewnymi modyfikacjami) w oparciu o publikację Damiana Dębskiego (2006).

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 *etc.*
2. **Usługi społeczne**, m.in.: oświata i administracja w oświacie, opieka społeczna, ochrona zdrowia, bezpieczeństwo publiczne, rozwój kultury, mieszkalnictwo komunalne, sport, ochrona środowiska *etc.*
3. **Usługi techniczne**, m.in.: energia elektryczna, ciepłownictwo, telekomunikacja, odnawialne źródła energii (OZE), usługi informatyczne, dokumentacje projektowe dla infrastruktury technicznej, zapobieganie bezdomności zwierząt, cmentarze komunalne, utrzymanie terenów zielonych *etc.*

4. **Transport publiczny**, m.in.: organizacja transportu zbiorowego, transport specjalny (osoby niepełnosprawne, dowóz uczniów), infrastruktura transportowa (przygotowanie dokumentacji projektowej, budowa, utrzymanie, zarządzanie: drogami, torowiskami i drogami dla rowerów oraz obiektami inżynieryjnymi), ustalanie taryf i wprowadzanie wspólnych biletów na obszarze kilku JST oraz integracja różnych środków transportu *etc.*
5. **Gospodarka wodna**, m.in.: zaopatrzenie w wodę i odprowadzenie ścieków, ustalenie taryf za pobór wody, zaopatrzenie w wodę do celów socjalno-bytowych i przeciwpożarowych, budowa wodociągów, budowa kanalizacji i oczyszczalni ścieków, budowa zbiorników retencyjnych oraz przygotowanie dokumentacji projektowych *etc.*
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 *etc.*

Bonitacja polegała na przypisaniu danej gminie wartości 1 lub 0 w zależności od występowania lub nie współpracy międzygminnej pomiędzy gminą strefy zewnętrznej a gminą (gminami) rdzeniową MOF OW w określonym polu współpracy. Wartość 1 przyznawano za udział gminy w każdym z trzech rodzajów nawiązanej współpracy niezależnie od liczby podpisanych umów, tj.: porozumieniu międzygminnym, stowarzyszeniu JST oraz związku międzygminnym. Na przykład, jeżeli występowało kilka porozumień w polu współpracy (II) *Usługi społeczne*, to przyznawano wartość 1 w kolumnie *Porozumienia*. W odróżnieniu od raportu z 2017 r. odstąpiono od wyliczania stopnia integracji strefy zewnętrznej względem rdzenia MOF OW przy pomocy syntetycznych wskaźników. Zamiast tego opracowane zostały tabelaryczne zestawienia obejmujące: liczbę gmin w porozumieniach, związkach i stowarzyszeniach MOF OW, liczbę podpisanych porozumień (w tym sieciowych), związków i stowarzyszeń oraz łączną liczbę aktów współpracy w ramach wypunktowanych wcześniej sześciu obszarów tematycznych. Aby zapewnić prezentowanym danym walor porównawczy, informacje te przedłożono dla roku 2016 oraz 2021, przy jednoczesnym opracowaniu osobnej tabeli wskazującej na liczbowe zmiany (wzrost/spadek) form współpracy oraz uczestniczących w nich jednostek. Ponieważ dane liczbowe odnoszą się do całego zakresu kooperacji – także tej obowiązkowo podejmowanej przy zawiązywaniu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych OW – dodatkowe dwie mapy przeznaczone zostały na zaprezentowanie zmian w zakresie i skali dobrowolnej integracji MOF OW, czyli takiej, która nie zawiera porozumień, związków i stowarzyszeń ZIT.

Warto nadmienić, że w raporcie zamieszczona została odrobinę zaktualizowana względem publikacji z 2017 r. mapa form współpracy między rdzeniami MOF OW a okalającymi je gminami zewnętrznymi. W głównej mierze obraz kooperacji zmienił się w przypadku szczecińskiego i olsztyńskiego obszaru funkcjonalnego, co wynika z rewizji uwzględnionych w analizie porozumień (ostatecznego pominięcia porozumień ZIT jako formy kooperacji „narzuconej”). W ślad za tym, obecny raport w zestawieniach tabelarycznych zawiera również zaktualizowaną liczbę wszystkich form współpracy dla roku 2016.

Zastrzeżenia

Analizą objęto współpracę sformalizowaną i zinstytucjonalizowaną w ramach trzech przewidzianych prawem form współdziałania międzykomunalnego: porozumień administracyjnych, stowarzyszeń JST i związków komunalnych. Poza zakresem badania znalazły się inne formy współpracy, w szczególności w ramach międzygminnych spółek prawa handlowego, a także poprzez zakup usług. Ze względu na trudność w zgromadzeniu rzetelnych i porównywalnych informacji na ten temat, tego typu przejawy kooperacji powinny być przedmiotem osobnych analiz. W związku z tym przy lekturze wniosków należy pamiętać, że obraz współpracy zaprezentowany w raporcie dotyczy aspektów administracyjnych i nie wyczerpuje całego zagadnienia związanego z kooperacją pomiędzy miastem rdzeniowym a innymi gminami w ramach MOF.

Korekta 2016 r.

W trakcie gromadzenia danych do raportu i przygotowywania analiz porównawczych odkryto błędy w bazie dotyczącej form współpracy administracyjnych w 2016 r. (Janas, Jarczewski 2017), które następnie skorygowano. Informacje zaprezentowane w niniejszym opracowaniu bazują na poprawionych informacjach. Zmiany w bazie polegały na zmniejszeniu liczby: porozumień z 267 na 255, stowarzyszeń z 14 na 15 oraz związków z 11 na 9. Ogólna liczba wszystkich form współpracy wg stanu na 2016 r. wyniosła więc 279 zamiast 292.

Bardziej szczegółowo ujmując, wprowadzona korekta spowodowana była:

- W przypadku porozumień – wykrytym błędem w numeracji.
- W przypadku stowarzyszeń – uwzględnieniem w analizie Stowarzyszenia Metropolia Warszawska.
- W przypadku związków – wyjęciem z analizy związków, które nie spełniały przyjętych kryteriów i nie powinny być uwzględnione.

Najważniejsze zmiany obejmują następujące obszary funkcjonalne:

- MOF Warszawa – odnaleziono porozumienie ZIT obowiązujące już w 2016 r. ale niebędące w bazie, dodano je do bazy z 2016 r. Pominięte w poprzednim raporcie Stowarzyszenie Metropolia Warszawska również uwzględniono w zrewidowanej bazie.
- MOF Szczecin – stowarzyszenie ZIT błędnie zostało uwzględnione w raporcie, wprowadzono korektę i usunięto je ze zrewidowanej mapy dla 2016 r.
- MOF Poznań – stowarzyszenie ZIT błędnie zostało uwzględnione w raporcie, wprowadzono korektę i usunięto je ze zrewidowanej mapy dla 2016 r.
- MOF Olsztyn – pierwotnie Stowarzyszenie Olsztyński Obszar Aglomeracyjny nie jest uwzględnione na mapie z 2016 r. W wyniku korekty zostało ono dodane do mapy.
- MOF Wrocław – mapa z 2016 r. nie uwzględniała Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Aglomeracji Wrocławskiej, które nie jest ZIT-em. Zostało ono dodane do zrewidowanej mapy.

LITERATURA

- Czakon P., Jarczewski W., 2023, *Funkcjonowanie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (GZM) na tle rozwiązań europejskich*, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.
- Gajda A., Kulig M., Ogórek P., 2023, *Transport publiczny w miastach i miejskich obszarach funkcjonalnych*, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.
- Janas K., Jarczewski W. (red.), 2017, *Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych. Raport o stanie polskich miast*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Janas K., Olesiński P., 2017, *Zintegrowane inwestycje terytorialne*, [w:] K.Janas, W.Jarczewski (red.), *Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych. Raport o Stanie Polskich Miast*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Kraków, 64–76.
- Kaczmarek T., 2005, *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań.
- Kuć-Czajkowska K., 2019, *Współpraca w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych miast wojewódzkich w Polsce – perspektywa liderów lokalnych*, *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 47, 75–91.
- Matuszko A., Mikołajczyk D., Bąk A., Nowak K., 2022, *Polityka przestrzenna na obszarze Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.
- Śleszyński P., 2012, *Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw*, ekspertyza wykonana dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.
- Wolański, EGO, 2022, *Ewaluacja funkcjonowania związku metropolitalnego Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia w kontekście polityki spójności*.

Źródła internetowe

- Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030*, 2012, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa. Dostępne na: <http://eregion.wzp.pl/sites/default/files/kpzk.pdf> [data dostępu: 23.12.2023].
- OECD, 2013, *Definition of Functional Urban Areas (FUA) for the OECD metropolitan database*. Dostępne na: <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/Definition-of-Functional-Urban-Areas-for-the-OECD-metropolitan-database.pdf> [data dostępu: 23.12.2023].
- Biuletyn Informacji Publicznej miasta Białegostoku*, <https://www.bip.bialystok.pl> [data dostępu: 18.05.2023].
- Biuletyn Informacji Publicznej miasta Gdańska*, <https://bip.gdansk.pl> [data dostępu: 18.05.2023].
- Biuletyn Informacji Publicznej miasta Gorzowa Wielkopolskiego*, <https://bip.wrota.lubuskie.pl/umgorzow> [data dostępu: 18.05.2023].
- Biuletyn Informacji Publicznej miasta Katowic*, <https://bip.katowice.eu/Strony/default.aspx?menu=562> [data dostępu: 18.05.2023].

Biuletyn Informacji Publicznej miasta Kielc, <http://www.bip.kielce.eu> [data dostępu: 18.05.2023].

Biuletyn Informacji Publicznej miasta Krakowa, <https://www.bip.krakow.pl> [data dostępu: 18.05.2023].

Biuletyn Informacji Publicznej miasta Lublina, <https://bip.lublin.eu> [data dostępu: 18.05.2023].

Biuletyn Informacji Publicznej miasta Olsztyna, <https://umolsztyn.bip.gov.pl> [data dostępu: 18.05.2023].

Biuletyn Informacji Publicznej miasta Opola, <https://www.bip.um.opole.pl> [data dostępu: 18.05.2023].

Biuletyn Informacji Publicznej miasta Poznania, <https://bip.poznan.pl> [data dostępu: 18.05.2023].

Biuletyn Informacji Publicznej miasta Rzeszowa, <https://bip.erzeszow.pl> [data dostępu: 18.05.2023].

Biuletyn Informacji Publicznej miasta Szczecina, https://bip.um.szczecin.pl/chapter_11000.asp [data dostępu: 18.05.2023].

Biuletyn Informacji Publicznej miasta Torunia, <https://bip.torun.pl> [data dostępu: 18.05.2023].

Biuletyn Informacji Publicznej miasta Warszawy, <https://bip.warszawa.pl/default.htm> [data dostępu: 18.05.2023].

Biuletyn Informacji Publicznej miasta Wrocławia, <https://bip.um.wroc.pl> [data dostępu: 18.05.2023].

Biuletyn Informacji Publicznej miasta Zielonej Góry, <https://bip.zielonagora.pl> [data dostępu: 18.05.2023].

Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego, <https://edzienniki.duw.pl/actbymonths> [data dostępu: 17.05.2023].

Dziennik Urzędowy Województwa Kujawsko-Pomorskiego, <http://www.edzienniki.bydgoszcz.uw.gov.pl/actbymonths> [data dostępu: 17.05.2023].

Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego, <http://edziennik.lublin.uw.gov.pl/actbymonths> [data dostępu: 17.05.2023].

Dziennik Urzędowy Województwa Lubuskiego, <http://dzienniki.luw.pl/actbymonths> [data dostępu: 17.05.2023].

Dziennik Urzędowy Województwa Łódzkiego, <http://dziennik.lodzkie.eu/actbymonths> [data dostępu: 17.05.2023].

Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego, <http://edziennik.malopolska.uw.gov.pl/actbymonths> [data dostępu: 17.05.2023].

Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego, <https://edziennik.mazowieckie.pl/actbymonths> [data dostępu: 17.05.2023].

Dziennik Urzędowy Województwa Opolskiego, <https://duwo.opole.uw.gov.pl/actbymonths> [data dostępu: 17.05.2023].

Dziennik Urzędowy Województwa Podkarpackiego, <http://edziennik.rzeszow.uw.gov.pl/booktabs> [data dostępu: 17.05.2023].

Dziennik Urzędowy Województwa Podlaskiego, <https://edziennik.bialystok.uw.gov.pl/actbymonths> [data dostępu: 17.05.2023].

Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego, <http://edziennik.gdansk.uw.gov.pl/actbymonths> [data dostępu: 17.05.2023].

Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego, <http://dzienniki.slask.eu/actbymonths> [data dostępu: 17.05.2023].

Dziennik Urzędowy Województwa Świętokrzyskiego, <http://edziennik.kielce.uw.gov.pl/actbymonths> [data dostępu: 17.05.2023].

Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego, <http://edzienniki.olsztyn.uw.gov.pl/actbymonths> [data dostępu: 17.05.2023].

Dziennik Urzędowy Województwa Wielkopolskiego, <https://edziennik.poznan.uw.gov.pl/actbymonths> [data dostępu: 17.05.2023].

Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego, <http://e-dziennik.szczecin.uw.gov.pl/actbymonths> [data dostępu: 17.05.2023].

Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego, <https://edzienniki.duw.pl/actbymonths> [data dostępu: 17.05.2023].

Dziennik Urzędowy Województwa Kujawsko-Pomorskiego, <http://www.edzienniki.bydgoszcz.uw.gov.pl/actbymonths> [data dostępu: 17.05.2023].

Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego, <http://edziennik.lublin.uw.gov.pl/actbymonths> [data dostępu: 17.05.2023].

Dziennik Urzędowy Województwa Lubuskiego, <http://dzienniki.luw.pl/actbymonths> [data dostępu: 17.05.2023].

Dziennik Urzędowy Województwa Łódzkiego, <http://dziennik.lodzkie.eu/actbymonths> [data dostępu: 17.05.2023].

Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego, <https://edziennik.mazowieckie.pl/actbymonths> [data dostępu: 17.05.2023].

Dziennik Urzędowy Województwa Opolskiego, <https://duwo.opole.uw.gov.pl/actbymonths> [data dostępu: 17.05.2023].

Dziennik Urzędowy Województwa Podkarpackiego, <http://edziennik.rzeszow.uw.gov.pl/booktabs> [data dostępu: 17.05.2023].

Dziennik Urzędowy Województwa Podlaskiego, <https://edziennik.bialystok.uw.gov.pl/actbymonths> [data dostępu: 17.05.2023].

Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego, <http://edziennik.gdansk.uw.gov.pl/actbymonths> [data dostępu: 17.05.2023].

Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego, <http://dzienniki.slask.eu/actbymonths> [data dostępu: 17.05.2023].

Dziennik Urzędowy Województwa Świętokrzyskiego, <http://edziennik.kielce.uw.gov.pl/actbymonths> [data dostępu: 17.05.2023].

Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego, <http://edzienniki.olsztyn.uw.gov.pl/actbymonths> [data dostępu: 17.05.2023].

Dziennik Urzędowy Województwa Wielkopolskiego, <https://edziennik.poznan.uw.gov.pl/actbymonths> [data dostępu: 17.05.2023].

Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego, <http://e-dziennik.szczecin.uw.gov.pl/actbymonths> [data dostępu: 17.05.2023].

Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego, <http://edziennik.malopolska.uw.gov.pl/actbymonths> [data dostępu: 17.05.2023].

Ministerstwo Sprawiedliwości – Krajowy Rejestr Sądowy, <https://ems.ms.gov.pl/krs/wyszukiwanie-podmiotu> [data dostępu: 17.05.2023].

Strona internetowa miasta Białegostoku, <http://www.bialystok.pl> [data dostępu: 18.05.2023].

Strona internetowa miasta Bydgoszczy, <http://www.bydgoszcz.pl> [data dostępu: 18.05.2023].

Strona internetowa miasta Gdańska, <http://www.gdansk.pl> [data dostępu: 18.05.2023].

Strona internetowa miasta Gdyni, <http://www.gdynia.pl> [data dostępu: 18.05.2023].

Strona internetowa miasta Gorzowa Wielkopolskiego, <http://www.gorzow.pl> [data dostępu: 18.05.2023].

Strona internetowa miasta Katowic, <https://www.katowice.eu> [data dostępu: 18.05.2023].

Strona internetowa miasta Kielc, <https://www.kielce.eu> [data dostępu: 18.05.2023].

Strona internetowa miasta Krakowa, <http://www.krakow.pl> [data dostępu: 18.05.2023].

Strona internetowa miasta Olsztyna, <https://www.olsztyn.eu> [data dostępu: 18.05.2023].

Strona internetowa miasta Opola, <http://www.opole.pl> [data dostępu: 18.05.2023].

Strona internetowa miasta Poznania, <http://www.poznan.pl> [data dostępu: 18.05.2023].

Strona internetowa miasta Szczecina, <http://www.szczecin.eu> [data dostępu: 18.05.2023].

Strona internetowa miasta Torunia, <http://www.torun.pl/pl> [data dostępu: 18.05.2023].

Strona internetowa miasta Warszawy, <http://www.um.warszawa.pl> [data dostępu: 18.05.2023].

Strona internetowa miasta Wrocławia, <http://www.wroclaw.pl> [data dostępu: 18.05.2023].
Strona internetowa miasta Zielonej Góry, <http://www.zielona-gora.pl> [data dostępu: 18.05.2023].
Strona internetowa miasta Lublina, <http://www.lublin.eu> [data dostępu: 18.05.2023].
Związki międzygminne, związki powiatów oraz związki powiatowo-gminne, b.d. Dostępne na: <https://bip.mswia.gov.pl/bip/zwiazki-powiatow-i-zwia/23826,Zwiazki-powiatow-i-zwiazki-miedzygminne.html> [data dostępu 17.05.2023].

SPIS RYCIN I TABEL

- Tab. 1. Miejskie Obszary Funkcjonalne – tabela form współpracy w 2016 r. / 15
- Tab. 2. Miejskie Obszary Funkcjonalne – tabela form współpracy w 2021 r. / 16
- Tab. 3. Miejskie Obszary Funkcjonalne – przyrost/spadek liczby gmin podejmujących współpracę i form współpracy w latach 2016–2021 / 17
- Tab. 4. Miejskie Obszary Funkcjonalne – syntetyczne podsumowanie najważniejszych tendencji w zakresie współpracy międzysamorządowej w MOF ow w latach 2016–2021 / 18
- Tab. 5. Miejskie Obszary Funkcjonalne – przyrost/spadek liczby porozumień międzyrdzeniowych w latach 2016–2021 / 19
- Ryc. 1. Współpraca formalna w 2016 r. (bez porozumień, związków i stowarzyszeń ZiT) / 20
- Ryc. 2. Współpraca formalna w 2021 r. (bez porozumień, związków i stowarzyszeń ZiT) / 21

„W opracowaniu zebrano bardzo interesujące dane. Takie, które nie są zbierane i udostępniane przez żadną organizację centralną rządową ani statystyczną. Tym samym, analizowany zbiór danych niesie ze sobą potencjał nowej wiedzy i niewątpliwie stanowi unikalny w skali kraju zasób informacji. Autorzy opracowania wykonali olbrzymią pracę, gromadząc dane, co jeszcze bardziej wartościowe, gromadząc je systematycznie i od ponad 6 lat utrzymując ich porównywalność w czasie, co samo w sobie stanowi ważną wartość dodaną.

Najwyżej cenię te fragmenty opracowania, w których Autorzy prezentują ten unikatowy zbiór danych. A także te, w których podejmują się klasyfikacji obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich ze względu na zmiany liczby form organizacyjnych współpracy pomiędzy rokiem 2016 a 2021. Są to fragmenty opracowania, które zawierają przesłanki dla opartej na dowodach polityki miejskiej w Polsce. Pokazują zakres zróżnicowania przestrzeni zurbanizowanych i ich zróżnicowane potrzeby w zakresie instrumentów koordynacji współpracy”.

dr hab. Katarzyna Szmigiel-Rawska, prof. uw
(Wydział Geografii i Studiów Regionalnych)



Naszym celem jest rozwijanie platformy będącej miejscem wymiany wiedzy, doświadczeń oraz pomysłów, dla wszystkich osób, którym bliski jest los polskich miast. Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR dostarczają informacji o tym, jakie zmiany dokonują się w polskich miastach i jak realizacja określonych polityk miejskich wpływa na kształt i rozwój miast.

Instytut Rozwoju Miast i Regionów
ul. Targowa 45, 03-728 Warszawa, www.irmir.pl

Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR
www.obserwatorium.miasta.pl