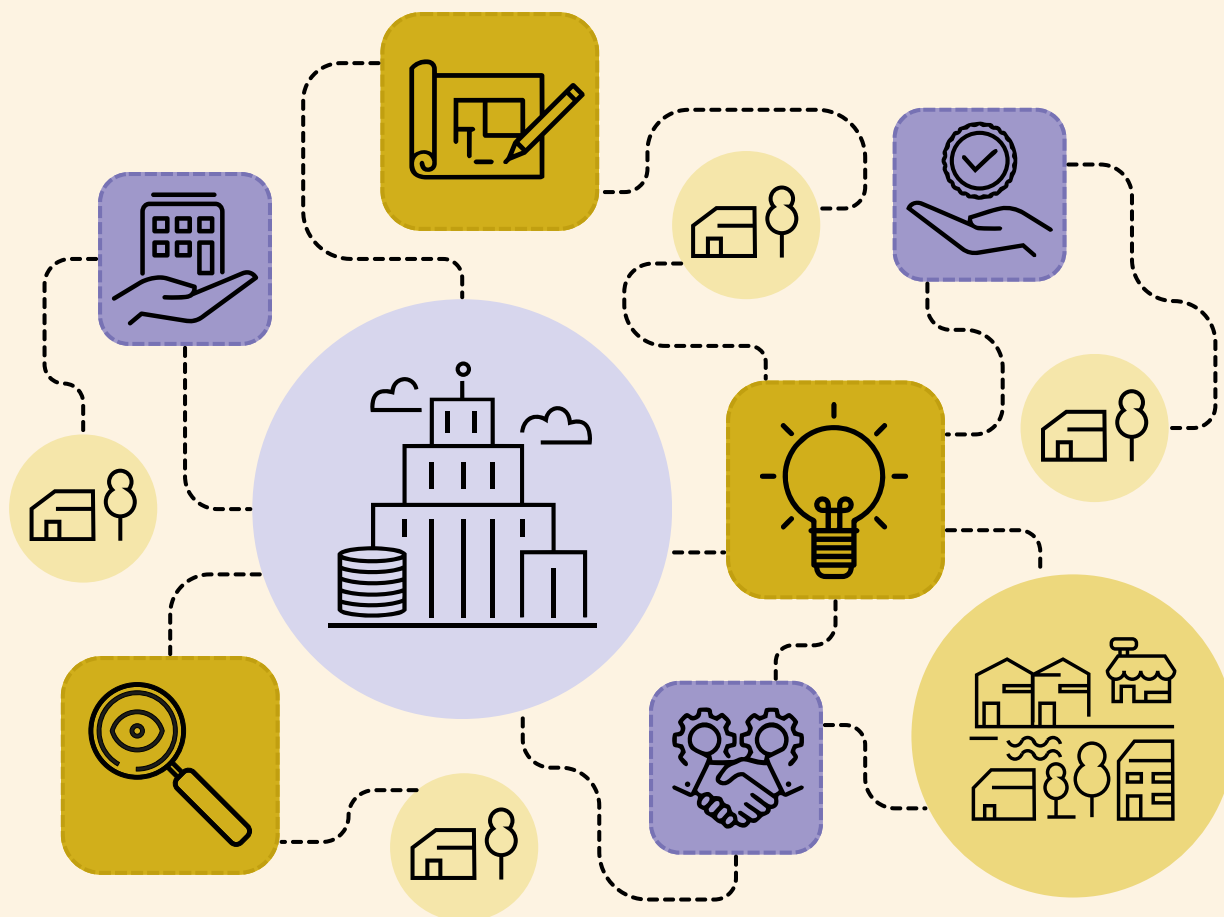




OBSERWATORIUM
POLITYKI MIEJSKIEJ
I REGIONALNEJ IRMiR



Główne czynniki i bariery integracji jednostek samorządu terytorialnego w miejskich obszarach funkcjonalnych

Autorzy raportu:

Piotr Czakon, Paweł Pistelok, Aleksandra Mróz, Krzysztof Winiarski



Pomoc Techniczna
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



IRMiR INSTYTUT
ROZWOJU MIAST
I REGIONÓW

Czakov P., Pistelok P., Mróz A., Winiarski K., 2025, *Główne czynniki i bariery integracji jednostek samorządu terytorialnego w miejskich obszarach funkcjonalnych*, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków. <https://doi.org/10.51733/opm.2025.08>



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

ISBN 978-83-67231-71-8

Autorzy raportu:

dr Piotr Czakov – Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR
<https://orcid.org/0000-0001-9724-9176>

dr Paweł Pistelok – Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR
<https://orcid.org/0000-0003-4428-3818>

Aleksandra Mróz – Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR
<https://orcid.org/0000-0002-2821-0662>

Krzysztof Winiarski – Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR

Recenzja: **dr hab. Robert Pyka, prof. UŚ**

Mapy i graficzne opracowanie rycin: **Aleksandra Mróz**

Grafika na okładce: **Julia Paszko**

Redakcja językowa: **Krzysztof Winiarski**

Korekta, projekt typograficzny, skład i łamanie: **Studio Grafpa, www.grafpa.pl**

Instytut Rozwoju Miast i Regionów

ul. Targowa 45, 03-728 Warszawa

www.irmir.pl

Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR

www.obserwatorium.miasta.pl

© Copyright by Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków 2025

Raport został zrealizowany w ramach projektu: „Program badawczy Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej (OPMR) jako podstawa do kształtowania zrównoważonej polityki miejskiej i regionalnej w Polsce w oparciu o wiedzę – etap II” finansowany ze środków Pomocy Technicznej dla Funduszy Europejskich i budżetu państwa.

Rycina 1 zawiera hiperłącze do interaktywnej wersji mapy na Geoportalu OPMR IRMiR.

Raport powstał we współpracy z Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej.



Pomoc Techniczna
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



IRMiR INSTYTUT
ROZWOJU MIAST
I REGIONÓW

Główne czynniki i bariery integracji jednostek samorządu terytorialnego w miejskich obszarach funkcjonalnych



Kraków-Warszawa 2025

Autorzy raportu:

Piotr Czakon, Paweł Pistelok, Aleksandra Mróz, Krzysztof Winiarski

Spis akronimów i skrótów

FRPA – Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych

GZM – Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia

JST – jednostka samorządu terytorialnego

LGD – Lokalna Grupa Działania

MI – Ministerstwo Infrastruktury

MOF – Miejski Obszar Funkcjonalny

NIK – Najwyższa Izba Kontroli

PSC – umowa ramowa o świadczenie usług publicznych (ang. Public Service Contract)

PSO – obowiązek świadczenia usług publicznych (ang. Public Service Obligation)

PTZ – publiczny transport zbiorowy

UOKiK – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

ZIT – Zintegrowane Inwestycje Terytorialne

Spis treści

Spis akronimów i skrótów	4
Krótko i na temat	7
Dlaczego podjęliśmy się tego badania?	8
Co i jak zbadaliśmy?	8
Jakie są najważniejsze wyniki badania?	9
Wstęp	14
Miejskie obszary funkcjonalne i współpraca jednostek samorządu terytorialnego	17
Związki JST	18
Porozumienia JST	19
Stowarzyszenia JST	20
Pozostałe formy współpracy	21
Zintegrowane Inwestycje Terytorialne wobec form współpracy z MOF	22
Obraz współpracy w MOF-ach ośrodków wojewódzkich oraz ośrodków subregionalnych	23
Cele badawcze i metodyka	29
Stan współpracy	33
Znaczenie współpracy	34
Czynniki skutecznej współpracy	36
Główne obszary współpracy	39
Obawy o przyszłość współpracy	41
Zasadnicze rozbieżności oceny stanu współpracy	42

Bariery współpracy	45
Bariery polityczne	46
Bariery instytucjonalne	49
Bariery delimitacyjne	52
Bariery finansowe	53
Zasadnicze rozbieżności w ocenie barier współpracy	54
Działania na rzecz intensyfikacji współpracy i usprawnienia funkcjonowania	57
Formalizacja miejskich obszarów funkcjonalnych i stabilne regulacje prawne	58
Zwiększenie stabilności finansowej współpracy w MOF-ach	62
Rozwój kadr i kompetencji administracyjnych	63
Uproszczenie procedur administracyjnych i uelastycznienie współpracy	64
Zasadnicze rozbieżności w proponowanych działaniach	65
Rekomendacje	67
Literatura	70
Akty prawne i źródła urzędowe	71
Spis tabel i rycin	72
Załącznik 1. Lista MOF-ów biorących udział w badaniu	73
Załącznik 2. Przykładowy scenariusz wywiadu fokusowego	74

Krótko
i na temat

Dlaczego podjęliśmy się tego badania?

Celem badania było poznanie perspektywy samorządowców na stan współpracy w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF-ów).

Co i jak zbadaliśmy?



Badanie oparto na metodzie jakościowej. Zrealizowano dwa panele fokusowe (*focus group interview*, FGI), w których uczestniczyli przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego (JST) zaangażowanych we współpracę w 20 różnych MOF-ach o zróżnicowanej skali i specyfice (zarówno dużych ośrodków wojewódzkich, jak i mniejszych ośrodków subregionalnych). Rozmowy koncentrowały się na ocenie obecnego stanu współpracy, identyfikacji barier – nie tylko administracyjnych, ale i personalnych, instytucjonalnych, finansowych, przestrzennych czy delimitacyjnych – oraz określeniu najważniejszych potrzeb i rekomendacji na przyszłość.

W kolejnym etapie wyniki panelu fokusowego zostały pogrupowane na główne wnioski i tezy z dyskusji, a następnie omówione w ramach wywiadów eksperckich z przedstawicielami świata nauki, którzy zajmują się w swojej pracy badawczej i praktyce zawodowej problematyką współpracy międzysamorządowej.

Jakie są najważniejsze wyniki badania?



1. **Pomimo ugruntowanej w Polsce tradycji współpracy międzysamorządowej oraz obiecujących perspektyw dalszego jej rozwoju, badani przedstawiciele MOF-ów wskazywali na dominację podejścia transakcyjnego, czysto pragmatycznego, w relacjach między JST.** Nie oznacza to, że brakuje wizji i świadomości potrzeby zacieśniania współpracy oraz korzyści z niej wynikających, ale wątki „ideowe” schodzą zazwyczaj na dalszy plan wobec praktyki funkcjonowania administracji publicznej (w sensie jej warunków: biurokracji, konieczności dotrzymywania terminów i wydatkowania środków pieniężnych w określonym czasie).
2. Czynniki sprawiające, że transakcyjność jest dominującym nastawieniem, to zdaniem badanych samorządowców: **myślenie przede wszystkim w perspektywie swojej kadencji (niestabilność lub niespójność wysiłków kolejnych przedstawicieli władz), ograniczenia kadrowe i kompetencyjne, bariery finansowe oraz ustrojowe, a także tendencja do dominacji miast rdzeniowych** (lub po prostu większych gmin) nad mniejszymi jednostkami samorządowymi w ich otoczeniu.
3. Choć **miasta tworzące rdzeń MOF-u zazwyczaj mają – zdaniem badanych – tendencję do dominacji nad mniejszymi ośrodkami miejskimi i gminami partnerskimi**, to jednocześnie **wskazywano na nieodzowną rolę przywództwa w procesie tworzenia wspólnej przestrzeni dialogu i współpracy terytorialnej.** Dotyczy to zarówno lidera instytucjonalnego w postaci głównego miasta porozumienia, jak i konkretnej osoby stojącej na czele gminy, która reprezentuje pewną wizję.
4. **Znaczenie włodarza jako lidera czy inicjatora współpracy jest zatem nie do przecenienia**, a waga problemu dodatkowo wzrasta w świetle wskazanych powyżej problemów: transakcyjnego rysu współpracy, dominacji miasta rdzeniowego i kadencyjności. Konieczne jest bowiem

utrzymanie ciągłości wizji i przyjęcie perspektywy wykraczającej poza okres urzędowania burmistrza (prezydenta). Lider powinien za każdym razem zapewniać kontynuację dążeń całego porozumienia czy związku.

5. **Działania realizowane na gruncie współpracy międzygminnej co do zasady obejmują sferę typowych, najprostszych zadań własnych gminy**, na przykład z zakresu gospodarki komunalnej. W dłuższej perspektywie jednak **działania ewoluują w kierunku bardziej złożonych projektów wymagających większej integracji**. Przykładem jest transport i mobilność – początkowo podejmowane są działania techniczne, mające na celu zapewnienie ciągłości usług transportowych na styku jednostek, jednak po pewnym czasie zaczynają być rozwijane bardziej kompleksowe projekty, które odzwierciedlają faktyczne powiązania funkcjonalne całego obszaru.
6. Wyniki badań dotyczące współpracy jednostek samorządowych z rdzenia z gminami tworzącymi pierścień zewnętrzny MOF-u, jej atmosfery i uwarunkowań, różnią się w przypadku miast wojewódzkich oraz subregionalnych, szczególnie w zakresie oceny jej głębokości i skuteczności:
 - a. przedstawiciele miast wojewódzkich wskazywali, że na przestrzeni ponad dwudziestu lat udało się wypracować efektywne modele partnerstwa w MOF-ach; podkreślali ewolucję współpracy od modelu transakcyjnego, opartego przede wszystkim na realizacji projektów finansowanych ze środków zewnętrznych, do formy bardziej zintegrowanej, w której kluczowe znaczenie ma budowa zaufania i długofalowego współdziałania;
 - b. samorządowcy z ośrodków subregionalnych mają znacznie bardziej pragmatyczne i zdystansowane podejście do współpracy oraz jej perspektyw, inaczej również oceniają jej atmosferę; zwracali uwagę na dysproporcję sił w partnerstwie, dominację ośrodka rdzeniowego, braki kadrowe i nierówności w dostępie do funduszy, które wpływają na możliwości ubiegania się o środki ze względu na konstrukcję kryteriów niektórych konkursów;
 - c. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) to dla rozmówców z ośrodków wojewódzkich kolejny z instrumentów promujących współpracę; w ośrodkach subregionalnych częściej mówi się o nim jako o narzędziu wyrównywania szans, ale też jako źródle dodatkowych środków na realizację bieżących zadań – impuls do ściślejszej współpracy i integracji jest kwestią wtórną;
 - d. przedstawione wyżej oceny uzupełnia poczucie niestabilności dopływu środków – w wypowiedziach badanych pojawia się potrzeba większej pewności utrzymania wsparcia finansowego i kontynuacji korzystania z danego instrumentu w kolejnych perspektywach budżetowych Unii Europejskiej.

7. **Bariery i problemy** związane z pogłębianiem współpracy można zatem podzielić na następujące kategorie:
- a. **polityczne**: i) kadencyjność i niestabilność wysiłków na rzecz realizacji inicjatyw, z czego wynika również ii) brak pamięci instytucjonalnej powodujący iii) wolny rozwój kultury współpracy;
 - b. **systemowe**, w tym: i) personalne, jak niedobór lub wysoka rotacja kadr, utrudniające budowanie trwałych struktur i wspomnianej wyżej pamięci instytucjonalnej, ii) instytucjonalne, jak brak mechanizmów premiujących perspektywiczne myślenie i nawiązywanie długofalowej współpracy, oraz iii) brak jednoznacznego statusu prawnego MOF-u, powodujący, że różne podejścia do formalizacji współpracy nie są „dostrzegane” przez najważniejsze ustawy, iv) finansowe – czyli wspomniany brak stabilności finansowania i nie zawsze przejrzyste kryteria przyznawania środków;
 - c. **konceptyjno-delimitacyjne**, związane z brakiem jasnej definicji MOF-u oraz stosowaniem wielu różnych delimitacji jednego obszaru funkcjonalnego – w zależności od tego, z jakim partnerstwem mamy do czynienia i kto daną delimitację opracował.
8. Z powyższego wynikają również rekomendacje zmian, których wprowadzenie badani samorządowcy uważają za zasadne celem zniesienia barier współpracy i ułatwienia dalszej integracji gmin w ramach MOF-u:
- a. **stabilizacja regulacji prawnych wokół spójnej definicji pojęcia miejskiego obszaru funkcjonalnego i jego delimitacji** – najlepiej w postaci ustawy, co przełożyłoby się na jasne określenie sytuacji prawno-finansowej i uniezależniłoby współpracę od zmian politycznych i kadencyjności; eksperci sugerują raczej przebudowę II szczebla samorządu, a w każdym razie szukanie rozwiązań wykorzystujących dostępne instrumenty, także finansowe, zamiast tworzenia nowych ścieżek i ustaw;
 - b. **zmiany w przepisach umożliwiające stabilizację finansowania** – np. aktualizację przepisów podatkowych, utworzenie funduszu niezależnego od dopływu środków europejskich albo uruchomienie kolejnych krajowych programów (takich jak Polski Ład);
 - c. **uproszczenie procedur administracyjnych** związanych z aplikowaniem o środki na projekty o bardziej lokalnym charakterze, co jest szczególnie ważne dla mniejszych JST, bo może uniezależnić je od „większego” partnera;
 - d. **rozwój kadr i struktur obsługujących partnerstwa** w celu zapewnienia „pamięci instytucjonalnej”.

9. Zaproszeni do wywiadów eksperci zasadniczo zgodzili się z powyższą diagnozą stanu współpracy oraz barier dla dalszej integracji, natomiast wykazali daleko idącą powściągliwość wobec konkretnych rozwiązań mających odpowiadać na zdefiniowane problemy:
 - a. ZIT uznali za instrument, który realnie pozwolił zainicjować współpracę, niemniej jego specyfika powoduje, że jej formuła jest nietrwała i nie podlega replikacji w kolejnych podejściach – należy go raczej traktować jako pierwszy krok współpracy, jej zainicjowanie i konsolidację, z perspektywą na dalsze, szerzej zakrojone działania i ich koordynację;
 - b. zdecydowanie zgodzili się z tym, jak istotna w partnerstwach jest rola lidera, zarówno w sensie instytucjonalnym, jak i personalnym – wóldarza miasta/gminy, który dąży do realizacji konkretnych projektów oraz ma świadomość problemów i wyzwań mieszczących się w obszarze kompetencji samorządu, które można rozwiązywać efektywniej w partnerstwie wychodzącym poza granice własnej gminy;
 - c. potwierdzili słabość kultury organizacyjnej i ograniczenia kadrowe, szczególnie w mniejszych samorządach, a także konieczność równoważenia relacji rdzeń–peryferia;
 - d. eksperci podkreślili, że choć zdystansowali się wobec propozycji uchwalenia tzw. „ustawy o MOF”, zawierającej definicje i regulacje delimitacyjno-ustrojowe, to jednocześnie dostrzegają potrzebę pogłębionej dyskusji o zmianach instytucjonalnych; wskazywali m.in. na postulat stworzenia powiatu metropolitalnego, przy czym zaznaczali, że polski samorząd wymaga raczej rozwiązań „szytych na miarę”, ewolucyjnych i elastycznych, zdolnych do adaptacji do lokalnych uwarunkowań współpracy w MOF-ach; w tym kontekście eksperci zgodzili się, że Polska potrzebuje gruntownej reformy istniejącej struktury samorządu, zwłaszcza w odniesieniu do średniego szczebla – powiatu, którego obecna rola i kształt wymagają prześmyślenia na nowo; jeśli poparliby systemową reformę, to taką, która zaczynałaby się od ustawy o samorządzie powiatowym – wskazane byłoby przekształcenie jej w ustawę o samorządzie powiatowym, metropolitalnym i aglomeracyjnym – wówczas wyrażałaby ona celowość powiatu jako jednostki, uwzględniając jednocześnie specyfikę układu i powiązań w danym MOF-ie, i ułatwiłaby planowanie przestrzenne na poziomie ponadgminnym;
 - e. zdaniem ekspertów również finansowanie – jeden z głównych problemów pojawiających się w dyskusji o współpracy – można naprawić, wykorzystując obowiązujące już przepisy (np. ustawy dochodowej).

Tab. 1. Wyniki badania w ujęciu syntetycznym

Obszar porównania	MOF-y wojewódzkie (I-III rząd)	MOF-y subregionalne (IV rząd)
Ocena współpracy	Relatywnie pozytywna. Zwracano uwagę, że współpraca stopniowo dojrzewa	Krytyczna. Przedstawiano liczne trudności strategiczne i finansowe
Model współpracy	Transakcyjny. Postulowano przejście do modelu integracyjnego, opartego na zaufaniu	Skupiony na pozyskiwaniu funduszy
Relacje lider-mniejsze JST	Niepozbawione obaw przed dominacją miasta rdzeniowego. Proponowano stosowanie rozwiązań równoważących	Charakteryzujące się brakiem zaufania mniejszych JST do lidera lub niechęcią do współpracy
Trwałość współpracy	Możliwa przy formalnej strukturze	Zagrożona po zakończeniu finansowania
Rola polityki	Znacząca i negatywna. Wskazywano, że zmiany polityczne działają destabilizująco na współpracę	
Finansowanie	Niedostatecznie zdywersyfikowane. Postulowano zabezpieczenie stabilnych źródeł finansowania poza UE	Niewystarczające. Opisywano wrażenie faworyzowania dużych miast
Problemy instytucjonalne	Związane z ciągłością działania. Identyfikowano problemy z rotacją kadr i brakiem pamięci instytucjonalnej	Kompetencyjne. Podkreślano niedostatek szkoleń i niskie wynagrodzenia
Strategia współpracy	Skupiona na pojedynczych projektach. Krytykowano brak długofalowych strategii rozwoju	Skupiona na pozyskiwaniu środków

Źródło: Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR

Wstep

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) mogą wykorzystywać zróżnicowane formy współpracy, by dążyć do efektywniejszego zarządzania oraz realizacji powierzonych im zadań publicznych. Różnorodność przyjmowanych modeli jest następstwem wielu czynników, spośród których najważniejsze to odmiennosc wyzwań rozwojowych, lokalnych zasobów, dotychczasowych preferencji współpracy oraz indywidualnych preferencji włodarzy. Nie można również zapominać o uwarunkowaniach prawnych, które definiują repertuar dostępnych środków (Janas, Jarczewski 2017: 156–171).

Podstawową formą współdziałania JST są porozumienia. Mają one charakter umów administracyjnych, w których jedna jednostka zobowiązuje się realizować konkretne zadania publiczne na rzecz innych jednostek. Do typowych obszarów zastosowania tej formy współpracy zaliczyć można oświatę, transport zbiorowy, gospodarkę komunalną oraz ochronę środowiska – np. utrzymanie oczyszczalni ścieków czy składowisk odpadów.

Pewną rolę odgrywają również związki międzygminne, będące odrębnymi osobami prawnymi. Posiadają one własną strukturę organizacyjną, budżet oraz organy zarządzające. Są szczególnie efektywne przy realizacji zadań długoterminowych i kosztownych, takich jak gospodarka odpadami, ochrona przeciwpożarowa czy organizacja transportu publicznego.

Popularną formą współpracy są także stowarzyszenia JST. Ich celem jest przede wszystkim reprezentacja interesów samorządów na poziomach regionalnym, krajowym oraz europejskim, ale także wspólne pozyskiwanie środków zewnętrznych. Często mogą się one angażować w realizację projektów rozwojowych, które przekraczają możliwości pojedynczych JST.

Pozostałe, mniej rozpowszechnione formy współpracy JST to partnerstwo publiczno-prywatne (PPP), pozwalające na realizację inwestycji z udziałem kapitału prywatnego, lokalne grupy działania (LGD), które koncentrują się na wdrażaniu lokalnych strategii rozwoju na terenach wiejskich i miejsko-wiejskich, oraz spółki komunalne lub międzygminne, realizujące zadania publiczne na zasadach spółek prawa handlowego. Klastery czy sieci współpracy, choć mniej formalne, mogą skupiać JST, przedsiębiorstwa, uczelnie i organizacje pozarządowe wokół celów związanych z innowacyjnością i rozwojem lokalnym.

Wymienione formy współpracy nabierają szczególnego znaczenia w kontekście promowania idei miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF), gdyż w teorii powinny one sprzyjać integracji przestrzennej, gospodarczej i społecznej miast oraz sąsiadujących z nimi gmin. Współpraca JST powinna umożliwiać skuteczne zarządzanie rozwojem MOF-u, zwłaszcza w zakresie transportu zbiorowego, gospodarki komunalnej, planowania przestrzennego i polityki ochrony środowiska. Komplementarną rolę w tak wyznaczonych wyzwaniach odgrywa narzędzie Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT). Jest to instrument polityki rozwoju Unii Europejskiej wprowadzony w perspektywie finansowej 2014–2020, przeznaczony głównie dla obszarów miejskich. Koncepcja ZIT bazuje na przekonaniu, że to właśnie samorządy lokalne najlepiej rozpoznają potrzeby własnych obszarów, dzięki czemu

przygotowywane przez nie projekty odpowiadają rzeczywistym potrzebom rozwojowym (Szafranek 2017: 135–136). Zintegrowane Inwestycje Terytorialne mają promować współpracę i być instrumentem służącym przede wszystkim finansowaniu projektów odpowiadających na łączące gminy wyzwania, problemy i potrzeby.

Na tle tych doświadczeń szczególne znaczenie ma rozróżnienie pomiędzy tzw. *soft spaces*¹ i *hard spaces* współpracy metropolitalnej. Pierwsze z nich to miękkie pola dialogu i koordynacji, które nie mają mocy prawnej wobec gmin członkowskich, lecz sprzyjają budowaniu kapitału zaufania i wspólnych wizji rozwojowych. Typowym przykładem są inicjatywy oparte na realizacji projektów w ramach ZIT-u. *Hard spaces* natomiast stanowią struktury silnie zinstytucjonalizowane, umocowane w ustawach, dysponujące własnym budżetem i kompetencjami oraz zdolne do podejmowania wiążących decyzji. Dzięki temu mogą prowadzić kompleksowe polityki metropolitalne, np. w zakresie transportu, planowania przestrzennego czy gospodarki komunalnej. Oba podejścia pełnią komplementarną rolę – *soft spaces* przygotowują grunt dla zaufania i współpracy, podczas gdy *hard spaces* umożliwiają efektywne zarządzanie wspólnymi zadaniami (Pyka i in. 2024: 12).

Pamiętając o znaczeniu przypisywanym tym formom współpracy w perspektywie funkcjonowania MOF-ów, Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR przeprowadziło badanie dotyczące postrzegania tej współpracy przez przedstawicieli JST odpowiedzialnych za zarządzanie i koordynację w MOF-ach. Celem badania było poznanie ocen samorządowców na temat obecnego stanu współpracy, identyfikacja jej głównych przeszkód oraz nakreślenie możliwych sposobów jej intensyfikacji. Zrealizowano dwa panele fokusowe z udziałem samorządowców reprezentujących 20 miejskich obszarów funkcjonalnych o zróżnicowanej skali i specyfice – skupionych zarówno wokół miast wojewódzkich, jak i ośrodków subregionalnych. Chociaż wyniki badania dostarczyły cennych, jakościowych informacji na temat funkcjonowania współpracy JST w ramach MOF-ów, wskazane jest przeprowadzenie również badań ilościowych, które pozwolą na uzyskanie dodatkowych, zobiektywizowanych danych dotyczących efektywności współpracy między samorządami.

¹ Termin ten oryginalnie pojawił się w publikacjach P. Allmendingera i G. Haughtona (Allmendinger, Haughton 2007; Haughton, Allmendinger 2009).

Miejskie obszary
funkcjonalne
i współpraca
jednostek
samorządu
terytorialnego

Pomimo istotnej roli, jaką pełni w polityce rozwoju regionalnego, miejski obszar funkcjonalny nie posiada jednej, powszechnie przyjętej definicji, co utrudnia precyzyjne wskazanie jego ram kompetencyjnych. W praktyce używa się tego terminu na określenie przestrzeni złożonych z miasta centralnego (rdzeniowego)² oraz położonych zewnętrznie, powiązanych z nim funkcjonalnie jednostek samorządu terytorialnego. MOF-y charakteryzują silne i regularne interakcje gospodarcze, społeczne oraz infrastrukturalne, związane m.in. z codziennymi migracjami, dostępnością usług publicznych czy wspólnymi problemami rozwojowymi (Krajowa Polityka Miejska 2030: 13).

Krajowa Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK) wymienia cztery typy MOF-ów, wyróżniane ze względu na rangę i znaczenie poszczególnych ośrodków: metropolitalne (ośrodki wojewódzkie), regionalne, subregionalne oraz lokalne. Dokument rekomenduje prowadzenie zintegrowanych działań planistycznych oraz inwestycyjnych na tych obszarach, co miałyby skutkować wzmacnianiem ich powiązań funkcjonalnych i poprawą konkurencyjności na tle innych regionów Unii Europejskiej (Kociuba 2015: 41).

Integracja w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych określana jest jako istotny element krajowej polityki miejskiej oraz strategii rozwoju regionalnego, zwłaszcza w kontekście planowania przestrzennego, transportu publicznego i usług komunalnych. Z tego powodu współpracę między jednostkami samorządu terytorialnego w MOF-ie uznaje się za jeden z istotniejszych warunków skutecznego zarządzania oraz podniesienia jakości życia mieszkańców. Wobec braku uniwersalnych i jednolitych uregulowań prawnych określających ramy tej współpracy, integracja oparta jest na szeregu mniej lub bardziej sformalizowanych instrumentów dopuszczalnych przez polskie prawo (Janas, Jarczewski 2017: 156–171).

Związki JST

Jedną z najbardziej zaawansowanych i sformalizowanych form współpracy między samorządami są związki jednostek samorządu terytorialnego (JST). Charakteryzują się one odrębną osobowością prawną, co oznacza, że ponoszą odpowiedzialność majątkową i publicznoprawną za swoje działania. Dzięki temu mogą samodzielnie realizować zadania publiczne przekazane im przez jednostki członkowskie, szczególnie w zakresie infrastruktury komunalnej, transportu publicznego, gospodarki odpadami oraz usług specjalistycznych, takich jak energetyka ciepła. Szczególną zaletą związków JST jest możliwość wspólnego wykonywania kompetencji władczych, w tym stanowienia

² Lub miast rdzeniowych – przykładami są GZM i Trójmiasto.

prawa miejscowego i prowadzenia jurysdykcji administracyjnej, co umożliwia jednolite regulowanie zagadnień administracyjnych na obszarze związku.

Podstawą prawną funkcjonowania związków jednostek samorządu terytorialnego są przepisy *Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* oraz *Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*. Zgodnie z tymi aktami prawnymi formuła związku znajduje zastosowanie w odniesieniu do trzech typów współpracy międzysamorządowej: związków międzygminnych, związków międzypowiatowych oraz związków powiatowo-gminnych. Ustawodawca nie określił ani minimalnej, ani maksymalnej liczby uczestników związku, jednak założono, że powinien on obejmować co najmniej dwie jednostki.

Procedura tworzenia związku JST jest ściśle określona w przepisach i wieloetapowa. Rozpoczyna się od uzgodnienia projektu statutu przez wojewodę, po czym rady poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego muszą jednomyślnie podjąć uchwały o utworzeniu związku oraz o przyjęciu jego statutu. Proces wymaga ścisłej współpracy przedstawicieli jednostek samorządowych oraz organów nadzoru (wojewody, ministra właściwego, regionalnej izby obrachunkowej), co sprawia, że powołanie związku jest bardziej skomplikowane niż w przypadku innych form współpracy, jak porozumienia czy stowarzyszenia JST.

W praktyce związki JST są szczególnie efektywne w realizacji projektów wymagających znacznych nakładów finansowych lub specjalistycznych kompetencji technicznych. Ze względu na stopień formalizacji i możliwości prawne jest to forma współpracy preferowana, gdy konieczne jest prowadzenie działań o znacznym zasięgu terytorialnym lub gdy kluczowa jest jednolitość regulacyjna albo integracja usług publicznych na obszarze funkcjonalnym, takim jak miejski obszar funkcjonalny (Kudra 2016: 44–47).

Porozumienia JST

Porozumienia samorządowe to forma współpracy umożliwiająca jednostkom samorządu terytorialnego współdziałanie na różnych szczeblach administracyjnych. Ich podstawę prawną stanowią 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*. Mogą być zarówno poziome (np. międzygminne, międzypowiatowe), jak i pionowe, czyli obejmujące jednostki różnych szczebli. W przypadku porozumień wertykalnych ustawodawca przewidział jednak tylko jednokierunkowy transfer zadań – zawsze od szczebla wyższego do niższego. Gmina nie może więc przekazać swojego zadania publicznego powiatowi lub województwu.

Porozumienia samorządowe mogą obejmować szerokie spektrum zadań publicznych, w tym zwłaszcza gospodarkę odpadami, transport

zbiorowy, usługi edukacyjne, zbiorowe zaopatrzenie w wodę, odprowadzanie ścieków czy ochronę środowiska. Szczególnie dobrze sprawdzają się one w sytuacjach, gdy tylko jedna z jednostek posiada odpowiednią infrastrukturę lub zaplecze kadrowe niezbędne do realizacji danego zadania. Ponadto formuła ta pozwala na współpracę w zakresie wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych samorządu.

Pod względem proceduralnym zawarcie porozumienia jest stosunkowo proste – wymaga jedynie podjęcia przez organy stanowiące zainteresowanych jednostek stosownych uchwał oraz podpisania samego aktu porozumienia, który następnie jest publikowany w odpowiednim wojewódzkim dzienniku urzędowym, co formalizuje obowiązywanie przyjętych postanowień (Kudra 2016: 50–52).

Stowarzyszenia JST

Podstawę prawną dla tworzenia stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego znajdziemy w kilku aktach prawnych: *Ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, *Ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*, *Ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* oraz *Ustawie z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach*. Zgodnie z zawartymi w nich regulacjami stowarzyszenia JST są odrębnymi podmiotami prawa posiadającymi osobowość prawną, którą uzyskują w momencie wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego.

Stowarzyszenia JST mogą być tworzone zarówno przez jednostki tego samego szczebla administracyjnego, jak i jednostki różnych szczebli. Do powstania stowarzyszenia wymagane jest podjęcie przez organy uchwałodawcze JST odpowiednich uchwał, które wyrażają zgodę na przystąpienie do stowarzyszenia. Następnie odbywa się zgromadzenie założycielskie, na którym podejmowane są uchwały dotyczące utworzenia stowarzyszenia, zatwierdzenia jego statutu oraz powołania komitetu założycielskiego. Ostatnim etapem jest rejestracja stowarzyszenia w Krajowym Rejestrze Sądowym, po której nabywa ono osobowość prawną.

Stowarzyszenia JST mają charakter strategiczny – ich głównym celem jest inicjowanie działań rozwojowych na określonym obszarze, reprezentowanie wspólnych interesów tworzących je JST oraz wspieranie samorządów w realizacji różnych zadań. Formuła stowarzyszenia umożliwia działalność informacyjno-edukacyjną, udział w tworzeniu aktów normatywnych ważnych dla członków oraz koordynację wspólnych działań. Należy jednak zauważyć, że stowarzyszenia nie mogą przejmować kompetencji władczych JST, np. prawodawczych czy jurysdykcyjnych. JST tworzące stowarzyszenie nie tracą zatem możliwości samodzielnej realizacji zadań publicznych i nadal ponoszą pełną odpowiedzialność za ich wykonanie (Kudra 2016: 52–53).

Pozostałe formy współpracy

Lokalne grupy działania (LGD) są instytucjonalną formą współpracy, regulowaną przez *Ustawę z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności* oraz *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013*. LGD stanowią partnerstwo trzech sektorów: publicznego, społeczno-gospodarczego oraz mieszkańców, a ich podstawowym celem jest realizacja lokalnych strategii rozwoju, finansowanych często ze środków unijnych. Początkowo LGD mogły powstawać tylko na terenach wiejskich, jednak obecnie mogą działać również na terenach miejskich.

Spółki komunalne lub z udziałem JST funkcjonują na podstawie przepisów *Ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej*, *Ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych* oraz ustaw samorządowych (o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim). Ich głównym zadaniem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców poprzez realizację usług publicznych. Formuła ta umożliwia JST współpracę nie tylko ze sobą nawzajem, ale również z sektorem gospodarczym. Procedura zakładania spółki ma dwa etapy, samorządowy oraz rejestracyjny, i kończy się wpisem do Krajowego Rejestru Sądowego.

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) reguluje *Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym*. Jest to forma współdziałania sektora publicznego i prywatnego ukierunkowana na realizację konkretnych, jasno określonych przedsięwzięć, szczególnie infrastrukturalnych. Zakłada ona współpracę JST z sektorem prywatnym, w której podmiot publiczny aktywnie współuczestniczy w realizacji projektu, zachowując wpływ na jego przebieg. PPP umożliwia optymalne wykorzystanie kapitału, wiedzy oraz doświadczenia sektora prywatnego przy realizacji zadań publicznych.

Cywilnoprawne formy współpracy JST oparte są przede wszystkim na zasadzie swobody zawierania umów wynikającej z art. 353 *Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny*. Do tej kategorii należą przede wszystkim klastery, konsorcja, umowy partnerskie oraz porozumienia intencyjne, które służą realizacji wspólnych celów społecznych, gospodarczych i kulturalnych. Dodatkowo, specyficzne podstawy prawne dla tych umów zawarto m.in. w *Ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* oraz *Ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020* (czyli poprzedniej perspektywie budżetowej UE). Wspomniane formy współpracy cechuje duża elastyczność w zakresie kształtowania wzajemnych praw i obowiązków partnerów (Kudra 2016: 54–62).

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne wobec form współpracy z MOF

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) stanowią narzędzie polityki regionalnej Unii Europejskiej, wprowadzone po raz pierwszy w perspektywie finansowej na lata 2014–2020. Ich kluczowym celem jest zwiększenie efektywności wdrażania środków unijnych poprzez zastosowanie podejścia terytorialnego, ukierunkowanego przede wszystkim na rozwój obszarów miejskich i ich funkcjonalnych powiązań. ZIT-y umożliwiają władzom samorządowym realizację projektów skoordynowanych przestrzennie i tematycznie. Innym ważnym celem wdrożenia ZIT-u jest zwiększenie poziomu integracji działań na obszarach miejskich i funkcjonalnie powiązanych z nimi terenach sąsiadujących, przez co możliwe mają się stać lepsze wykorzystanie zasobów oraz efektywniejsza realizacja polityki spójności UE.

Podstawowym założeniem ZIT-ów jest współpraca jednostek samorządu na obszarach funkcjonalnych, obejmujących miasta centralne i gminy z nimi powiązane. Jej realizacja odbywa się poprzez tworzenie tzw. związków ZIT lub porozumień terytorialnych między jednostkami samorządu terytorialnego. JST nawiązują współpracę, która przyjmuje zwykle formę związku lub porozumienia cywilnoprawnego, ustalając zasady podejmowania decyzji, koordynacji działań oraz dystrybucji środków finansowych. Związki ZIT odpowiadają za opracowanie strategii inwestycyjnych, zatwierdzanie projektów współpracy oraz nadzór nad realizacją inwestycji współfinansowanych ze środków unijnych (Szafranek 2017: 135–138).

Istotną cechą ZIT-ów jest stosowanie zasady zintegrowanego podejścia, zgodnie z którą inwestycje powinny być komplementarne, a poszczególne projekty – wzajemnie powiązane i koordynowane, tak aby efektywnie realizować cele rozwojowe całego obszaru funkcjonalnego.

Obraz współpracy w MOF-ach ośrodków wojewódzkich oraz ośrodków subregionalnych

W 2023 r. Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR (obecnie Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR) przedstawiło raport zawierający analizę zmian współpracy międzysamorządowej w miejskich obszarach funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich w Polsce w latach 2016–2021 (Czakov, Janas, Dziadowicz 2023). Badanie skupiało się na sformalizowanych formach współpracy, takich jak porozumienia, stowarzyszenia i związki międzygminne, ze szczególnym uwzględnieniem relacji między gminami strefy zewnętrznej a miastami rdzeniowymi.

W ciągu pięciu lat objętych badaniem zaobserwowano wzrost intensywności współpracy w porównaniu z badaniami realizowanymi w OPMR IRMiR niemal 10 lat temu (Janas, Jarczewski 2017), mierzonej w tym przedsięwzięciu przyrostem porozumień. Łączna liczba formalnych przypadków kooperacji wzrosła z 279 w 2016 r. do 366 w 2021 r., co oznacza wzrost o 31%. Ten przyrost wynika głównie z nowych porozumień, zwłaszcza bilateralnych, czyli zawieranych między miastem rdzeniowym a pojedynczą gminą podmiejską. Współpraca o charakterze sieciowym, angażująca wiele gmin jednocześnie, stanowiła około jedną trzecią nowych porozumień. Autorzy podkreślają, że choć wzrost liczby porozumień jest zjawiskiem pozytywnym, to ich rozproszony i głównie dwustronny charakter utrudnia pełną integrację zarządzania w ramach całych obszarów funkcjonalnych (Czakov, Janas, Dziadowicz 2023).

Najczęstszymi obszarami współpracy były usługi transportowe, gdzie odnotowano największy przyrost (+51 przypadków), zarządzanie systemowe (+17) oraz gospodarka wodna (+16). Jedynym obszarem, w którym współpraca osłabła, były usługi społeczne (-9).

Wyniki badania pokazują wyraźne różnice między poszczególnymi MOF-ami. Niektóre obszary – Poznań, Warszawy, Łódź, Zielonej Góry i Lublina – odnotowały znaczną intensyfikację współpracy. Szczególnie wyróżnia się Poznań, dla którego liczba porozumień wzrosła z 19 do 39, w tym wiele z nich miało charakter sieciowy, co świadczy o wysokim poziomie integracji. Warszawa, która wcześniej była postrzegana jako metropolia „odklejona” od swojego zaplecza, odnotowała dynamiczny rozwój współpracy, zwłaszcza w zakresie usług społecznych i transportu. Z kolei Łódź i Lublin zwiększyły liczbę porozumień, choć w przypadku Łodzi współpraca nadal koncentruje się na transporcie publicznym.

W przeciwieństwie do tych pozytywnych trendów obszary Krakowa, Wrocławia i Szczecina pozostają w stagnacji lub nawet odnotowują regres. W MOF-ie Krakowa dominują porozumienia bilateralne, głównie dotyczące transportu, ale ich zasięg pokrywa tylko połowę obszaru rzeczywistych

powiązań funkcjonalnych. Wrocław nie wykazuje znaczącego postępu, a w Szczecinie nastąpił spadek zaangażowania miasta rdzeniowego, co wpłynęło na osłabienie współpracy metropolitalnej, mimo że gminy i samorząd wojewódzki wywiązują się ze swoich zobowiązań.

Specyficznym przypadkiem jest Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia (GZM), jedyny w Polsce związek metropolitalny powołany ustawą, funkcjonujący od 2018 r. Co prawda zarówno powołująca GZM *Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim*, jak i jego statut wymieniają dość szeroki katalog zadań i celów, jakie ma realizować Związek, to w praktyce najbardziej ewidentnym przejawem funkcjonowania metropolii jest organizacja transportu publicznego przez Zarząd Transportu Metropolitalnego (ZTM), który z ramienia GZM organizuje przewozy na terenie gmin członkowskich oraz na podstawie porozumień (§ 3 pkt 1 *Statutu Zarządu Transportu Metropolitalnego*). To wpływa na postrzeganie charakteru współpracy w regionie – podczas gdy wcześniej koncentrowała się ona na usługach społecznych, teraz większy nacisk kładziony jest na koordynację transportu (zobacz też: Jarczewski, Czakon 2022). Tymczasem, jak informuje sam GZM:

Podczas pierwszych lat funkcjonowania Urząd Metropolitalny wypracował różne modele działania, np. jako organizator (transportu zbiorowego), prowadzący grupy zakupowe (energii i gazu), podmiot upowszechniający standardy wspólne dla gmin członkowskich (np. dot. budowy dróg rowerowych), prowadzący centrum analityczne i badawcze (w tym platforma InfoGZM), innowator (drony, projekt otwartych danych publicznych).

(GZM 2022: 305–306)

Przede wszystkim należy spojrzeć na ustawowe kompetencje, które zawiera również statut. Do najistotniejszych z punktu widzenia procesów metropolizacji zadań należą: wspólne kształtowanie ładu przestrzennego i racjonalne planowanie przestrzenne (art. 12 ust. 1 pkt 1 *Ustawy*; § 2 ust. 2 pkt 5 *Statutu*), a także zadania z zakresu rozwoju społeczno-gospodarczego (art. 12 ust. 1 pkt 12 *Ustawy*; § 2 ust. 2 pkt 4 i 6 *Statutu*).

Niemniej wymiarem najbliższym codziennego życia mieszkańców jest właśnie transport publiczny. To on najmocniej, bo aż w dwóch punktach, akcentowany jest w ustawie, która mówi o realizacji „planowania, koordynacji, integracji oraz rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w tym transportu drogowego, kolejowego oraz innego transportu szynowego, a także zrównoważonej mobilności miejskiej” oraz „metropolitalnych przewozów pasażerskich” (art. 12 ust. 1 pkt 3 i 4).

Należy wspomnieć też o problematycznej rozłączności czy też rozdzielności GZM i ZIT-u, obsługiwanego przez Związek Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego³, która uniemożliwia bezpośredni dostęp GZM do środków unijnych:

3 Związek Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego, <https://subregioncentralny.pl/> [data dostępu: 22.09.2025].

Równoległe funkcjonowanie GZM oraz szerszego obszarowo instrumentu ZIT (...) ma jednak wady. Zdaniem interesariuszy ten dualizm i związane z nim wykluczenie GZM ze struktury wydatkowania środków unijnych zmniejsza przydatność instrumentu jako platformy prowadzenia polityki rozwoju metropolitalnego oraz nie pozwala na wykorzystanie potencjału wynikającego z ustawowego umocowania GZM i funkcjonowania Urzędu Metropolitalnego.

(GZM 2022: 255)

Wracając do perspektyw rozwoju współpracy, autorzy wspomnianego już raportu (Czakon, Janas, Dziadowicz 2023) wskazują, że choć wzrost liczby zawieranych porozumień na rzecz współpracy międzysamorządowej jest zjawiskiem pozytywnym, to jej oddolny charakter w dłuższej perspektywie może rodzić ograniczenia, szczególnie w obszarach wymagających silnej koordynacji, takich jak transport publiczny czy planowanie przestrzenne. Z tego powodu rekomendują dążenie do głębszej instytucjonalizacji współpracy, np. stworzenie związków metropolitalnych, które zapewniłyby bardziej spójne zarządzanie rozwojem całych obszarów funkcjonalnych. Podkreślają również potrzebę poprawy przepisów regulujących tworzenie i funkcjonowanie związków oraz stowarzyszeń międzygminnych, co ułatwiłoby współpracę, zwłaszcza w mniejszych ośrodkach.

W tym miejscu należy poczynić jedno zastrzeżenie – nie chodzi bynajmniej o to, że rozwój współpracy wiedzie od działań oddolnych do odgórnych i zinstytucjonalizowanych. Wraz z rozwojem sieci i obszarów współpracy powinna postępować instytucjonalizacja i profesjonalizacja tej przestrzeni, jednak nie może dojść do zastąpienia inicjatyw i strategii funkcjonujących u źródeł i wyrastających z lokalnie rozpoznawanych potrzeb. Jak pisze M. Lackowska:

*Forma zarządzania metropolitalnego musi wprawdzie uwzględniać specyfikę lokalnego kontekstu, ale powinna jednocześnie odpowiadać wyzwaniom uniwersalnym. (...) Nawigując do koncepcji regionu zadanego, prawnie usankcjonowana, a więc **mająca realne kompetencje instytucja metropolitalna odpowiadająca regionowi miejskiemu**, powinna stymulować wykształcenie poczucia wspólnoty metropolitalnej, zarówno wśród elit rządzących, jak i w społecznościach lokalnych całego obszaru.*

(Lackowska 2009: 301)

W komentarzu do powyższego cytatu można się odwołać do wspomnianych już kontekstów, w jakich rozwija się współpraca w obszarach miejskich określanych jako *soft spaces* i *hard spaces* (Pyka i in. 2024). Nie chodzi zatem o to, że „twarde”, zinstytucjonalizowane struktury mają z czasem zastępować miękkie przestrzenie współpracy, ale że *soft space* powinna na poziomie lokalnym zawsze być polem diagnozy i identyfikacji potrzeb, jak również

źródłem informacji dla wyspecjalizowanych instytucji obsługujących procesy metropolitalne na wyższym poziomie.

Podsumowując, raport OPMR IRMiR pokazuje, że w latach 2016–2021 współpraca międzysamorządowa w MOF-ach rozwijała się, ale nadal pozostaje fragmentaryczna i w wielu przypadkach niewystarczająca do pełnej integracji. Kluczowym wyzwaniem jest osiągnięcie wyższego poziomu koordynacji, co wymaga zarówno lokalnych inicjatyw, jak i wsparcia ze strony władz centralnych.

Dla należytego porządku zaznaczyć należy, że zbliżona problematyka badawcza i rozwiązania metodologiczne zastosowane zostały już w przeszłości. Badanie ewaluacyjne ZIT-ów z 2018 r. miało na celu ocenę dotychczasowych doświadczeń związanych z wdrażaniem tego instrumentu w Polsce (Wolański i in. 2018). W raporcie wskazano, że ZIT-y przyczyniły się do rozwoju współpracy samorządów w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych, pozwalając na realizację projektów o charakterze ponadlokalnym i wzmacniając koordynację działań rozwojowych. Jednocześnie podkreślono, że proces wdrażania był obciążony licznymi trudnościami – przede wszystkim opóźnieniami proceduralnymi, złożonością systemu instytucjonalnego i problemami z płynnym kontraktowaniem oraz rozliczaniem projektów. Wyniki badania wykazały, że mimo barier instrument ZIT spełnił swoją rolę jako narzędzie integracji terytorialnej i tworzenia nowych mechanizmów współpracy, choć wymaga dopracowania zasad funkcjonowania i uproszczenia procedur w kolejnych perspektywach finansowych. Ewaluacja została przeprowadzona z wykorzystaniem metod mieszanych, łączących analizę danych zastanych, badania ankietowe wśród interesariuszy ZIT-ów oraz pogłębione wywiady i studia przypadku, co pozwoliło uchwycić zarówno ilościowy, jak i jakościowy wymiar funkcjonowania instrumentu.

Również Najwyższa Izba Kontroli (2019) przeprowadziła kontrolę wdrażania Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w perspektywie finansowej 2014–2020, wskazując na wielomiesięczne opóźnienia w przygotowaniu strategii, zawieraniu porozumień i ocenie projektów, a także na ryzyko niepełnego wykorzystania alokowanych środków w części województw. Choć systemy wyboru projektów co do zasady funkcjonowały prawidłowo, stwierdzono uchybienia proceduralne (m.in. w woj. pomorskim i podlaskim), nieterminową realizację części przedsięwzięć oraz naruszenia w zakresie zamówień publicznych. Jednocześnie podkreślono, że ZIT-y przyniosły oczekiwane efekty inwestycyjne, a także stworzyły nowe przestrzenie współpracy samorządów, stanowiąc ważne doświadczenie dla dalszego pogłębiania integracji obszarów funkcjonalnych.

Najnowsze, nieopublikowane jeszcze badania Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR uzupełniają wcześniej pozyskane dane o obraz współpracy ośrodków subregionalnych z ich otoczeniem. Opracowywany aktualnie osobny rozdział raportu o ośrodkach subregionalnych koncentruje się na zmapowaniu instytucjonalnych form współpracy jednostek samorządu terytorialnego w miejskich obszarach funkcjonalnych z udziałem

wspominanych ośrodków, ze szczególnym uwzględnieniem instrumentu ZIT (Ryc. 1).

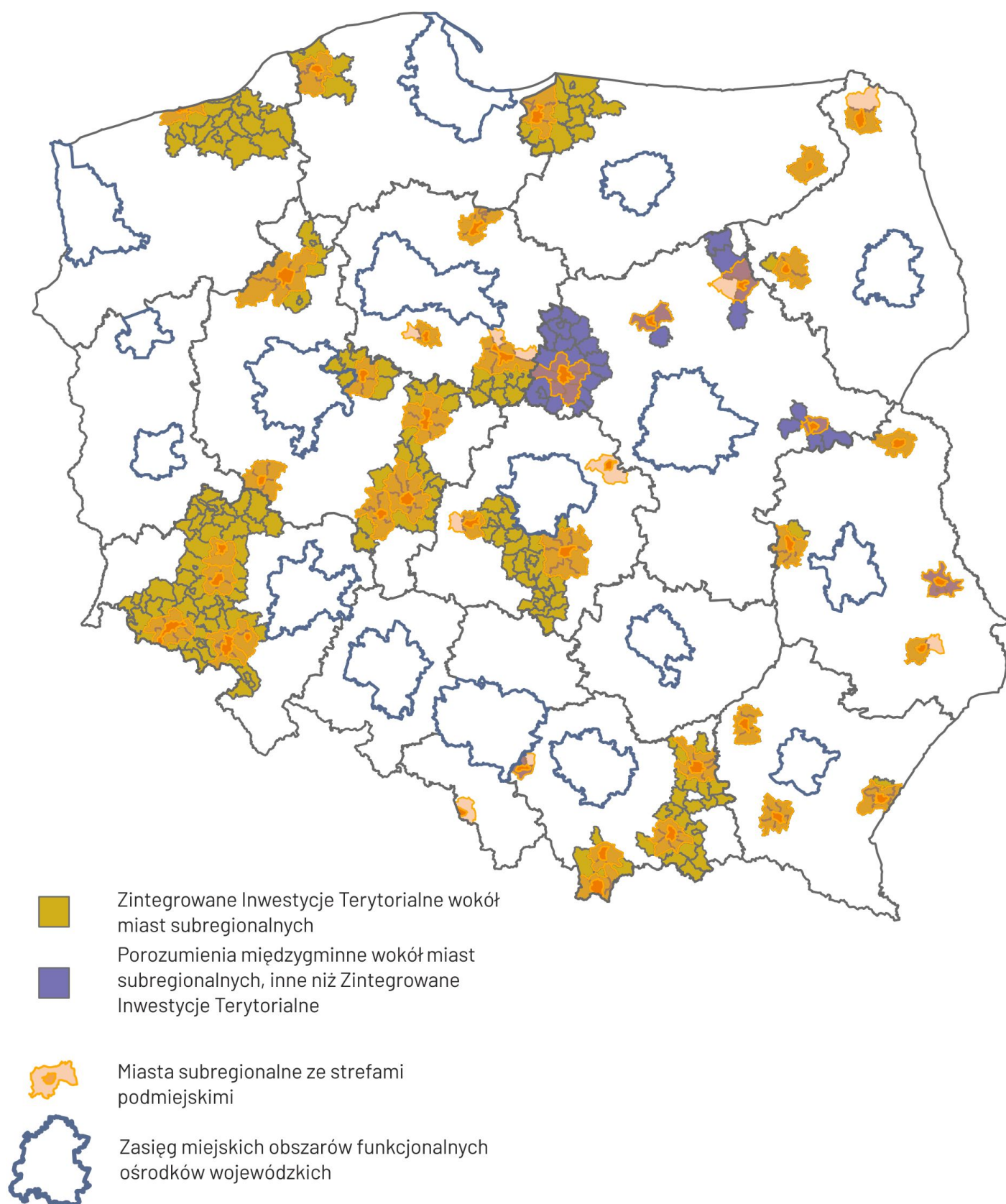
Większość ośrodków subregionalnych została objęta ZIT-em lub współpracuje w ramach mniej sformalizowanych porozumień MOF. Spośród 40 analizowanych miast subregionalnych aż 32 wdrożyły instrument ZIT, natomiast pozostałe (m.in. Płock, Ciechanów, Łomża, Radom, Chełm i Oświęcim) współpracują z otoczeniem jedynie w ramach miękkich form współpracy (*soft spaces*). Tylko Skierniewice i Cieszyń nie wykazują żadnej ustrukturyzowanej formy współpracy w MOF-ie.

Zasięg terytorialny MOF-ów wykazuje wyraźne zróżnicowanie ze względu na położenie. Wschodnie regiony Polski (województwa podlaskie, lubelskie i podkarpackie) charakteryzują się mniejszymi obszarami współpracy, co może wynikać zarówno z niższej gęstości zaludnienia, jak i ograniczonej gotowości samorządów do współdziałania. W części przypadków, np. Zamościa i Suwałk, zasięg ZIT-u jest mniejszy niż obszar miasta rdzeniowego i jego strefy podmiejskiej.

W centralnej i zachodniej Polsce obserwuje się większą intensywność współpracy, z przypadkami MOF-ów przekraczających strefy podmiejskie, a nawet stykających się z MOF-ami sąsiednich miast. Przykładem są relacje Płock–Włocławek. Występują również modele współpracy obejmujące kilka rdzeni subregionalnych – m.in. w ZIT Legnicko-Głogowskim.

Poza ZIT-ami trwałym i często bardziej zakorzenionym elementem współpracy są **związki międzygminne**, a w niektórych przypadkach również **związki powiatowo-gminne**. Te formy organizacyjne pozwalają na trwałą, umocowaną statutowo współpracę, często o charakterze usługowym i operacyjnym. Zakres działania tych związków obejmuje przede wszystkim:

- **gospodarkę odpadami komunalnymi** (np. poprzez wspólną eksploatację instalacji przetwarzania odpadów lub systemów selektywnej zbiórki);
- **zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków**;
- **transport publiczny** (organizację komunikacji miejskiej i podmiejskiej w układzie ponadgminnym);
- **zarządzanie infrastrukturą techniczną**;
- **ochronę środowiska** i działania z zakresu gospodarki niskoemisyjnej.



Ryc. 1. Porozumienia międzygminne, w tym Zintegrowane Inwestycje Terytorialne miast subregionalnych – wraz z zasięgiem obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich

Uwaga: Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych według kryterium topologicznego

Źródło: Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR

Cele badawcze i metodyka

Badania prezentowane w raporcie miały na celu identyfikację głównych barier i potrzeb związanych z integracją miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce. Podobnie jak we wcześniejszych badaniach Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR (Janas, Jarczewski 2017: 98–122), analiza skupia się na poznaniu opinii przedstawicieli jednostek samorządowych funkcjonujących w ramach form współpracy obejmujących miasto rdzeniowe i gminy znajdujące się wokół niego (umownie tworzące MOF-y). Badanie obejmowało cztery kategorie zagadnień/problemów:

- stan obecny współpracy w MOF-ie;
- bariery integracji MOF-u;
- potrzeby rozwojowe MOF-u;
- działania wspierające integrację MOF-u.

Punktem wyjścia było określenie aktualnego poziomu koordynacji działań jednostek samorządu terytorialnego w opinii badanych ich przedstawicieli oraz ocena istniejących struktur współpracy w zakresie sprawnego zarządzania i rozwoju regionalnego. Dyskusji poddane zostały różne aspekty funkcjonowania MOF-ów w Polsce: organizacyjne (dotyczące zdolności administracji do podejmowania współpracy i inicjowania działań), finansowe (obejmujące znaczenia środków UE w inicjowaniu współpracy), przestrzenne (dotyczące relacji między powiązaniem funkcjonalnymi a granicami obszarów współpracy) oraz społeczno-kulturalne (związane z obecnością kultury współpracy lub jej brakiem).

Drugim celem badawczym było ustalenie opinii badanych na temat głównych barier skutecznej współpracy między miastami centralnymi a ich strefami zewnętrznymi.

Identyfikacja potrzeb rozwojowych MOF-ów była trzecim celem badawczym. W tym kontekście poddano pod dyskusję m.in. możliwość zmiany statusu obszarów funkcjonalnych oraz sposoby budowy zespołów kompetentnych kadr urzędniczych mogących obsługiwać współpracę.

Uzupełnieniem powyższego jest ostatni cel badawczy, jakim było zdefiniowanie propozycji krótkookresowych i długookresowych działań na rzecz ułatwienia i intensyfikacji współpracy w MOF-ach.

W zgodzie z celami raportu sformułowano następujące pytania badawcze:

1. Jakie są w opinii przedstawicieli samorządów główne administracyjne, finansowe, przestrzenne i społeczne bariery integracji wojewódzkich miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce?
2. Jakie potrzeby rozwojowe w opinii badanych należy potraktować priorytetowo, aby zwiększyć efektywność zarządzania i integracji w ramach wojewódzkich MOF-ów?
3. W jaki sposób w opinii badanych doświadczenia i dobre praktyki z innych krajów oraz regionów w Polsce mogą zostać szerzej zaadaptowane do specyfiki ośrodków należących do różnych rzędów hierarchii?

4. W jakim stopniu w opinii badanych obecne ramy prawne i kontekst polityczny wspierają lub hamują proces integracji MOF-ów w Polsce?
5. Jakie działania w opinii badanych powinny być podjęte, mając na uwadze pogłębianie integracji i rozwoju MOF-ów?

Aby uzyskać odpowiedzi na tak sformułowane pytania, proces badawczy oparty został na podejściu jakościowym, z wykorzystaniem danych wywołanych zgromadzonych przy pomocy techniki fokusowej. *Focus group interview* (FGI – grupowy wywiad fokusowy) pozwala na zbieranie danych jakościowych za pomocą zorganizowanej dyskusji grupowej prowadzonej przez moderatora. Jej celem jest uzyskanie głębszego wglądu w opinie, postawy i doświadczenia uczestników w odniesieniu do badanego zagadnienia. Dzięki interakcji między uczestnikami możliwe jest nie tylko poznanie ich indywidualnych poglądów, ale również odkrycie nowych perspektyw wynikających z dyskusji w grupie (Flick 2012).

Uczestnikami badań fokusowych byli urzędnicy reprezentujący jednostki samorządów terytorialnych zaangażowanych w różne formy współpracy w ramach MOF-ów. Zadbano o szeroką reprezentację współpracujących jednostek – obejmującą zarówno MOF-y utworzone wokół ośrodków wojewódzkich (I–III rząd hierarchii osadniczej), jak i wokół miast subregionalnych (IV rząd hierarchii)⁴. Aby zapewnić znaczący głos przedstawicielom mniejszych ośrodków, ponad 40% badanych stanowili reprezentanci i reprezentantki miast subregionalnych. Wspominając o ośrodkach subregionalnych, odwołujemy się do listy czterdziestu miast wyodrębnionych w raporcie OPMR IRMiR *Hierarchia funkcjonalna miast w Polsce i jej przemiany w latach 1990–2020* (Sobala-Gwosdz i in. 2024: 15, 69–71). Osoby wyrażające opinie zostały wyłonione w następstwie kontaktu badaczy z biurami MOF-ów. W przeważającej części przypadków byli to dyrektorzy biur, rzadziej ich zastępcy lub prezydenci miast. W wielu miejscach niniejszej publikacji oddano głos badanym przedstawicielom JST poprzez zacytowanie ich wypowiedzi, które – choć anonimowe – zostały poddane autoryzacji. Dwie sesje fokusowe przeprowadzone zostały w styczniu i lutym 2025 r. w specjalnie przygotowanych do tego celu pomieszczeniach warszawskiej siedziby IRMiR.

Rezultaty obu paneli fokusowych zostały następnie, po ich wcześniejszym opracowaniu i przygotowaniu na ich podstawie głównych wniosków i opinii wyrażanych na gruncie pytań badawczych, poddane dyskusji podczas wywiadów eksperckich. Zostały one przeprowadzone w formie dwóch indywidualnych rozmów z badaczami akademickimi, których doświadczenie i praktyka zawodowa związane są z problematyką współpracy międzysamorządowej:

- dr. hab. Jakubem H. Szlachetką, profesorem Uniwersytetu Gdańskiego i pracownikiem Instytutu Metropolitalnego;
- dr. hab. Tomaszem Kaczmarkiem, profesorem Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, dyrektorem Centrum Badań Metropolitalnych.

4 Tabela z nazwami miejskich obszarów funkcjonalnych, które wzięły udział w badaniu, znajduje się w Załączniku 1.

Wnioski z badań zostały omówione podczas wywiadów eksperckich, co pozwoliło lepiej zinterpretować i opisać wyniki FGI. Wypowiedzi ekspertów potraktowano jako uzupełnienie fazy badań fokusowych i wykorzystano je jako komentarz do wyrażonych przez badanych opinii.

Wszystkie działania badawcze poprzedzone zostały kwerendą rodzajów współpracy, która zawiązała się w interesujących nas MOF-ach. W rezultacie powstała lista ośrodków, zawężona następnie w celu urealnienia możliwości przeprowadzenia postępowania badawczego w określonym czasie.

Stan współpracy

Analiza przykładów współdziałania miasta rdzeniowego miejskiego obszaru funkcjonalnego z otaczającymi go gminami ujawnia szereg wspólnych cech oraz wyzwań, z jakimi samorząd terytorialny mierzy się w procesie integracji. Poproszeni o wypowiedzi opisujące stan tej współpracy reprezentanci samorządów tworzących MOF-y zwrócili uwagę na kilka jej aspektów, które można przyporządkować do czterech grup.

Po pierwsze, były to głosy dotyczące **znaczenia współpracy i jej jakości**. Po drugie, uczestnicy badania wskazywali **czynniki skutecznej współpracy**. Wypowiedzi dotyczące **głównych dziedzin współpracy** tworzą trzeci zbiór. Czwarty, najczęściej pojawiający się wątek stanowiły stwierdzenia odnoszące się do uwarunkowań **trwałości współpracy**, także w kontekście oparcia jej na czynniku finansowym.

Znaczenie współpracy

W powszechnej opinii przedstawicieli samorządu współpraca przybiera najczęściej formę transakcyjnych układów skoncentrowanych na pozyskaniu środków i realizacji konkretnych projektów. Jak przyznają sami samorządowcy, nawet pomimo przekonania o znaczeniu kooperacji i wspólnych wartości rozwojowych, na ostatnim etapie przed przystąpieniem do projektu gminy często kierują się względami finansowymi, skupiając się na dostępie do funduszy, a następnie realizacji wspólnych inwestycji.

Model, który teraz głównie występuje, nazwałbym transakcyjnym. Jedni z drugimi dogadują się, ale to wygląda bardziej tak biznesowo. Oczywiście kompetencje i inne rzeczy są potrzebne do dogadania się, ale nie ma takiej rzeczy, która by spajała pod tym względem, że mamy jakiś jeden wspólny cel rozwojowy, który chcemy osiągnąć, więc wszyscy będziemy mieć z tego efekt i działamy w tym kierunku.

(MOF 11-II rząd)

Równocześnie jednak w gronie reprezentantów samorządu obecne jest przekonanie, że oparcie relacji na modelu transakcyjnym jest czymś niewłaściwym i w dłuższej perspektywie, kierując się potrzebą wzmocnienia współpracy w MOF-ie, należy podążać w kierunku modelu integracyjnego – skoncentrowanego na wspólnej, spójnej wizji rozwojowej i wynikającego z kultury współpracy. Odpowiedzią na taką potrzebę może być stopniowa instytucjonalizacja działań, która pozwala na efektywniejsze zarządzanie w dłuższej perspektywie oraz przeciwdziałanie ryzyku „obumierania” współpracy.

Po latach działania pojawia się pytanie: czy obecne stowarzyszenia nie powinny przejść transformacji w coś bardziej efektywnego? Coraz częściej w dyskusjach pojawia się temat związków metropolitalnych i możliwych zmian legislacyjnych w tym zakresie. Planowana ustawa o rozwoju miast, która odnosi się do miejskich obszarów funkcjonalnych, również może mieć wpływ na tę kwestię.

(MOF 2_II rząd)

Obaj eksperci, z którymi konsultowaliśmy wyniki wywiadów fokusowych, stwierdzili, że choć transakcyjność sama w sobie nie jest czymś nagannym (może być poczytywana za nieodłączny element współpracy dużych podmiotów), to brakuje uzupełnienia jej o długofalowe myślenie strategiczne i podejście oparte na dobru wspólnym, co osłabia skuteczność współpracy w MOF-ach. Prof. T. Kaczmarek dodaje, że w dużych aglomeracjach daje się zauważyć pewną ewolucję w kierunku modelu integracyjnego, ale w mniejszych ośrodkach wciąż dominuje krótkoterminowa logika korzyści materialnych. Jak stwierdza:

W dużych MOF-ach kadry są zwykle bardziej profesjonalne i otwarte na współpracę, podczas gdy w mniejszych gminach wiejskich świadomość potrzeby integracji bywa niska.

Wśród przedstawicieli MOF-ów nie ma jednak jednomyślności co do tego, w jaki sposób struktury współpracy miałyby zostać sformalizowane, a ustrój samorządowy zmieniony. Niektórzy argumentują, że obecne rozwiązania są wystarczająco elastyczne, by umożliwiać dobór formy współpracy do potrzeb. Inni opowiadają się nawet za powoływaniem powiatów metropolitalnych. Powszechna jest jednak opinia, że forma stowarzyszenia w niektórych przypadkach okazuje się niewystarczająca i bywa trudno uchwytana, jeśli chodzi o dopasowanie do procedur na szczeblu Unii Europejskiej.

Czynniki skutecznej współpracy

W opinii większości badanych jedną z najistotniejszych przesłanek skutecznej współpracy jest **rola lidera**. Zagadnienie to pojawiało się w odpowiedziach na pytanie o opis stanu współpracy, zarówno tych udzielanych przez przedstawicieli ośrodków wojewódzkich (od I do III rzędu), jak i reprezentantów mniejszych ośrodków (IV rząd). Doniosłość roli lidera potwierdzają w swoim komentarzu do badania również eksperci. Prof. T. Kaczmarek zgadza się, że przywództwo jest niezbędne, ale podkreśla występowanie różnych jego modeli: od silnego lidera-monocentrum (typowe dla Polski) po współpracę wielopodmiotową, w której odpowiedzialność jest rozłożona na grupę samorządowców. Prof. J.H. Szlachetko wskazuje natomiast, że skuteczny lider – przede wszystkim prezydent miasta rdzeniowego – powinien działać w sposób równoważący interesy rdzenia i otaczających go gmin, a także szukać interesu metropolitalnego i wokół niego budować metropolitalną agendę, czemu mogą sprzyjać odpowiednio skrojone mechanizmy instytucjonalne (jak np. organ uchwałodawczy metropolii składający się z radnych pochodzących z okręgów wyborczych przekraczających granice pojedynczych gmin). Obaj zauważają, że liderzy muszą budować zaufanie i unikać sytuacji, w której duże miasto postrzegane jest jako dominujące, aby mniejsze gminy czuły się równoprawnymi partnerami. Prof. T. Kaczmarek dodaje, że skuteczność lidera zależy od jego doświadczenia pracy w samorządzie, umiejętności mediacyjnych oraz zdolności do tworzenia koalicji (tzw. kooperacyjny model przywództwa), ale też od zaplecza instytucjonalnego (np. biur współpracy) i tzw. promotorów procesu, którzy zapewnią ciągłość działań pomimo zmian kadencyjnych. Prof. J.H. Szlachetko proponuje konkretne rozwiązania instytucjonalne, np. zarząd złożony z prezydenta miasta rdzeniowego, pełniącego funkcję przewodniczącego zarządu z urzędu, oraz 2–4 burmistrzów z okolicznych gmin, podczas gdy prof. T. Kaczmarek zwraca uwagę na ryzyko „falowania” współpracy przy zmianie władz i potrzebę zaangażowania nie tylko polityków, ale też ekspertów i mieszkańców.

W obu grupach badanych miast „liderowanie” rozumiane jest na dwa sposoby: instytucjonalny oraz personalny.

Po pierwsze, lider oznacza miasto rdzeniowe. To ono wedle wyrażonych opinii koordynuje działania samorządów i wyznacza kierunki rozwoju MOF-u. Silne przywództwo jest kluczowe dla inicjowania i efektywnej koordynacji projektów, dlatego w przeważającej liczbie przypadków jest postrzegane pozytywnie. Zaznaczyć jednocześnie należy, że może ono również budzić obawy o zdominowanie mniejszych gmin przez duże miasto. W tym kontekście lider powinien nie tylko zarządzać, ale także aktywnie wspierać słabsze jednostki samorządowe, pomagając im w budowaniu kompetencji i realizacji własnych celów rozwojowych.

Pojęcie „lider” może również odnosić się do postaci włodarza miasta centralnego, który – ze względu na doświadczenie w pracy samorządowej oraz charyzmę – staje się zwornikiem współpracy rdzenia z okalającymi go jednostkami samorządu terytorialnego.

Zwrócono uwagę, że chodzi o lidera instytucjonalnego, natomiast ja miałem na myśli lidera w rozumieniu silnego przywódcy. Mówię to na podstawie własnych doświadczeń – w poprzedniej perspektywie udało się zrealizować zadania, które zostały nam powierzone. Wzięliśmy na siebie pełne wdrażanie projektów, wydaliśmy znaczną sumę pieniędzy, które trafiły bezpośrednio do beneficjentów (...).

W poprzedniej perspektywie finansowej mieliśmy sytuację, w której siedem gmin członkowskich nie zdołało skutecznie aplikować o żadne środki unijne. To pokazało, jak trudne było dla małych gmin konkurowanie w warunkach konkursowych z większymi ośrodkami. Dlatego podkreśliłem rolę lidera – miałem na myśli konkretną osobę, prezydenta miasta, który od samego początku był inicjatorem tego pomysłu.

(MOF 20_IV rząd)

W praktyce, jak zauważają przedstawiciele samorządów, oba wymiary przywództwa splatają się ze sobą. Miasto rdzeniowe, aby móc skutecznie przewodzić, potrzebuje sprawnego w działaniu włodarza.

Drugą najczęściej pojawiającą się przesłanką podjęcia współpracy jest **impuls finansowy**, zazwyczaj w postaci instrumentu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. Przedstawiciele samorządów przyznawali, że bez możliwości korzystania z zewnętrznych środków finansowych integracja JST w ramach reprezentowanych przez nich obszarów funkcjonalnych byłaby utrudniona.

Dodatkowym impulsem dla rozwoju współpracy było powstanie ZIT-ów. Na początku brakowało jakichkolwiek zachęt finansowych, co oznaczało, że samorzady musiały rzeczywiście chcieć współpracować, a nie kierować się jedynie możliwością uzyskania środków.

(MOF 2_II rząd)

O ile dla reprezentantów większych ośrodków opisany instrument jawi się jako dodatkowa motywacja do integracji powiązanych już wcześniej funkcjonalnie gmin, tak dla miast mniejszych bywa on rozpatrywany jako środek służący do niwelowania rozwojowych nierówności.

Bardzo pozytywnie oceniam wprowadzenie mechanizmu ZIT. Dlaczego? Przede wszystkim dlatego, że dzięki temu instrumentowi mniejsze ośrodki otrzymały zagwarantowane środki na rozwój. Nasze miasto jako było miasto wojewódzkie przez lata pozostawało w cieniu większych ośrodków – nie muszę państwa przekonywać, że większość funduszy trafia do miast wojewódzkich, które pełnią funkcję lokomotyw rozwoju regionalnego. W naszym województwie niemal wszystkie środki były kierowane do jego stolicy, podczas gdy mniejsze ośrodki pozostawały na marginesie. Dzięki ZIT-owi te miasta zyskały dostęp do funduszy.

(MOF 16_IV rząd)

Doświadczenia ostatnich lat i realizacja wspólnych projektów partnerskich pokazały, że ten mechanizm współpracy pozwolił właśnie mniejszym gminom uzyskać znaczące wsparcie, do którego samodzielnie nie miałyby dostępu. Wiele z tych gmin nie byłoby w stanie skutecznie konkurować w otwartych konkursach o fundusze. Dzięki funkcjonowaniu w obszarze funkcjonalnym mogły jednak sięgnąć po środki, które w innym przypadku byłyby poza ich zasięgiem.

(MOF 7_III rząd)

Istotność instrumentu ZIT dla współpracy dostrzega też prof. J.H. Szlachetko, ale zwraca również uwagę na związane z nim ryzyko:

W świecie idealnym skrzyknęłoby się kilka jednostek samorządu terytorialnego, zawiązało związek komunalny i realizowało zadania publiczne ze względu na to, że to się po prostu opłaca, jest tańsze, bardziej efektywne (...). Niestety, w świecie idealnym nie żyjemy, w związku z czym współpracę trzeba inkubować i wspierać i w tych kategoriach osadzam związki Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. ZIT-y należy traktować jako finansową zachętę do pogłębiania integracji. Pytanie oczywiście, na ile struktury powstałe w ten sposób są stałe i trwałe. Z badań prof. Katarzyny Kuć-Czajkowskiej wynika, że gdyby „zakręcić kurek” finansowy, to wiele stowarzyszeń komunalnych by się polikwidowało.

Ekspert nie dostrzega jednak przesłanek dla rozszerzania dostępu do tego instrumentu:

Jeszcze 10 lat temu stawiano tezę, że ZIT-y będą mechanizmem „metropolitalnotwórczym” – uważam, że to był dobry zaczyn, który nie będzie jednak funkcjonował po wsze czasy. Czas postawić kolejny krok.

Główne obszary współpracy

Inny temat przewijający się w wypowiedziach reprezentantów MOF-ów to obszary współpracy. Do najważniejszych należą transport, gospodarka odpadami, planowanie przestrzenne oraz edukacja. Co istotne, większość z nich pojawia się raczej w formie postulatywnej, jako element niezrealizowanego potencjału rozwojowego, niż w pełni rozwinięta płaszczyzna kooperacji. Najbardziej zaawansowana jest współpraca transportowa. Dotyczy to w największej mierze obszarów funkcjonalnych większych ośrodków.

Przykładem jest transport publiczny – wspólny bilet obejmujący 34 gminy. To pokazuje, że współpraca metropolitalna zaczęła się jeszcze przed jej formalnym uregulowaniem i w takiej formie trwa do teraz. Naturalnym impulsem do wspólnego działania była codzienna potrzeba mieszkańców dojeżdżających do pracy. Transport jest kluczowym elementem integracji metropolitalnej i jednym z najlepszych przykładów skutecznej współpracy – nastąpiło „przekształcenie” usługi lokalnej w ponadlokalną. Jednak warto zwrócić uwagę, że system transportowy w metropolii warszawskiej nie ma możliwości dalszego rozwoju, ponieważ brakuje finansowania kolejnych połączeń ponadlokalnych. Ich koszt często przekracza możliwości finansowe gmin, przez które takie połączenia miałyby przechodzić.

Nasze doświadczenia pokazują, że dialog pomiędzy gminami nie ogranicza się jedynie do kwestii transportowych. Rozmawiamy także o rozwoju gospodarczym, np. wspólnej ofercie inwestycyjnej i wielu innych ważnych aspektach związanych z przyszłością metropolii. Jednak aby pójść krok dalej, konieczne jest pogłębienie integracji w formie dedykowanych rozwiązań określających ramy współpracy metropolitalnej.

(MOF 5_I rząd)

W naszym przypadku w trakcie pierwszych pięciu lat działalności doszliśmy do wniosku, że kluczowym obszarem, który możemy wspólnie rozwijać, jest transport i mobilność. To temat, który dotyczy każdego mieszkańca – każdy się przemieszcza, a efektywna komunikacja wpływa na jakość życia. Wokół tego zagadnienia skupiliśmy nasze działania, a inne aspekty współpracy stały się uzupełnieniem tej głównej osi.

(MOF 2_II rząd)

Wyjście poza współpracę transportową utrudniają nie tylko przeszkody formalne. Barierą są również gminne partykularyzmy i brak perspektywicznego myślenia.

Podobnie było w przypadku pomysłu na inkubator przedsiębiorczości – pojawiło się pytanie: „Po co nam inkubator, skoro nikt go tu nie widzi i nie rozumie jego roli?”. Dla wielu lepszą inwestycją wydaje się budowa nowego skwerku przed urzędem – coś, co jest widoczne od razu i za co można zbierać pochwały. „Było stare, zaniedbane, teraz jest ładne, z ozdobnymi nasadzeniami” – to argument, który w krótkiej perspektywie wygrywa nad długofalowymi inwestycjami w rozwój gospodarczy i edukację.

(MOF 15_IV rząd)

Powyższy cytat zdradza sposób myślenia, który odsyła do wspomnianych problemów kadencyjności czy transakcyjności – ale w tym przykładzie chodziłoby o swoistą transakcję między władzami a wyborcami. Władze gminy mogą chcieć poświęcić szerszą perspektywę rozwoju na rzecz pokazania „sprawczości”, proponując raczej działania, których efekty widoczne są od razu, a nie takie, których znaczenie jest abstrakcyjne czy które są istotne tylko z punktu widzenia konkretnej grupy odbiorców. Inwestowanie w projekty, których efekty są odłożone w czasie, stwarza swoiste ryzyko – z punktu widzenia radnych czy burmistrza – że nie zdoła się wytworzyć odpowiedniego kapitału czy zasobu łatwo identyfikowalnych osiągnięć, które mogłyby się znaleźć w portfolio kandydata do kolejnych wyborów.

Obawy o przyszłość współpracy

Podzielana przez wielu badanych niepewność dotycząca przyszłości współpracy wynika przede wszystkim z braku trwałych mechanizmów finansowania oraz instytucjonalnych zabezpieczeń. Wiele JST uczestniczy w porozumieniach wyłącznie ze względów pragmatycznych, traktując je jako tymczasowe narzędzie do zdobycia środków, a nie element długofalowej polityki rozwoju. Po zakończeniu obecnej unijnej perspektywy finansowej współpraca w MOF-ach może utracić dynamikę, co stawia pod znakiem zapytania jej trwałość i skuteczność w kolejnych latach.

Często w naszych wewnętrznych dyskusjach powtarzało się spostrzeżenie, że dopóki są środki w ramach ZIT-ów, współpraca trwa, ale gdy się skończą – nie wiadomo, co dalej. To pokazuje, jak istotne jest budowanie współpracy na solidnych podstawach, a nie wyłącznie na dostępnych funduszach.

(MOF 2_II rząd)

Powyższe spostrzeżenia korespondują w dużej mierze z przytaczanymi już wcześniej uwagami ekspertów. Aktualne rozwiązania prawne nie są idealne, ale teoretycznie pozwalają samorządom podejmować współpracę w interesujących je kwestiach. Cytując prof. T. Kaczmarka:

Jak podkreśla wielu badaczy, w polskim systemie prawnym właściwie nie ma już barier uniemożliwiających współpracę. Ostatnią taką przeszkodę usunięto, znosząc zakaz współpracy między jednostkami różnych szczebli (gmina-powiat-województwo) w ramach tzw. multi-level governance (zarządzania wielopoziomowego). Ta zmiana, wprowadzona w 2016 r., otworzyła możliwość tworzenia różnego rodzaju gminno-powiatowych związków celowych (np. w zakresie przewozów pasażerskich).

Brak dodatkowej finansowej gratyfikacji jest jednym z czynników zniechęcających do integracji. ZIT tymczasem gwarantował takie dodatkowe korzyści, przy czym, jak stwierdza prof. J.H. Szlachetko:

ZIT-y to był dobry pierwszy krok – państwo nie było w stanie przyczynić się do integracji jednostek samorządu terytorialnego w metropolitach czy aglomeracjach, to zrobiła to w pewnym sensie Unia Europejska. Natomiast państwo musi ten proces podtrzymywać, nadać mu impet – wprowadzić politykę ustrojową i adekwatne regulacje. Co z tego, że mamy Krajową Politykę Miejską, skoro za tym nie idzie nic więcej. W takich warunkach rzeczywiście – jeżeli skończą się pieniądze, to w wielu przypadkach skończy się współpraca.

Zasadnicze rozbieżności oceny stanu współpracy

Wyniki badania fokusowego przeprowadzonego w gronie rozmówców z miast wojewódzkich (I–III rzędu) i w gronie reprezentantów miast subregionalnych różnią się przede wszystkim w ocenie skuteczności współpracy JST w MOF-ach. Przedstawiciele tych pierwszych wskazywali, że na przestrzeni ponad dwudziestu lat udało się wypracować efektywne modele partnerstwa. Podkreślali ewolucję współpracy od modelu transakcyjnego, opartego przede wszystkim na realizacji projektów finansowanych ze środków zewnętrznych, do formy bardziej zintegrowanej, w której kluczowe znaczenie ma budowa zaufania i długofalowego współdziałania. **Przedstawiciele miast subregionalnych są bardziej krytyczni.** Zwracają uwagę na liczne trudności wynikające z braku długoterminowej strategii, nierówności w dostępie do funduszy oraz postrzegania lidera MOF-u jako podmiotu mogącego działać bardziej na własną niż wspólną korzyść. Gminy zewnętrzne z kolei mogą mieć poczucie, że są pozbawione zasobów, co grozi spadkiem motywacji do większej partycypacji we wspólnych projektach.

Problem polega na tym, że w obecnym systemie każdy samorząd działa niezależnie, a podejście wielu wójtów i burmistrzów jest dość jednoznaczne: „Nikt nie będzie mi dyktował, co mam robić”. Taka mentalność jest bardzo trudna do przełamania. Rozmawiałem wielokrotnie z przedstawicielami gmin zrzeszonych w naszym porozumieniu i nawet ci, którzy są otwarci na współpracę, często nie widzą w niej realnych korzyści, pomimo szerokiej argumentacji lidera.

(MOF 17_IV rząd)

Znaczące różnice występują również w **ocenie roli lidera**. Opinie przedstawicieli miast wojewódzkich przedstawiają go jednoznacznie jako integratora i organizatora działań JST, który inicjuje projekty i wspiera mniejsze gminy. Natomiast przedstawiciele ośrodków subregionalnych akcentują napięcia wynikające z dominacji dużych miast oraz podkreślają różnice w poziomie zaangażowania lidera i pozostałych partnerów. Te rozbieżności znajdują odzwierciedlenie w ogólnej ocenie współpracy. Podczas gdy wyniki badania miast wojewódzkich sugerują, że JST stopniowo przechodzą od współpracy transakcyjnej do partnerskiej, wyniki badania mniejszych miast wskazują, że w wielu przypadkach JST traktowały MOF jedynie jako sposób na zdobycie funduszy, a nie rzeczywisty mechanizm integracyjny. Tej sytuacji są jednak również świadomi niektórzy przedstawiciele miast wojewódzkich.

Trudno nie zauważyć, że zdarzały się przypadki nietrafionej diagnozy potrzeb interwencji, w ślad za tym nieefektywna alokacja środków na wsparcie, a same regionalne instrumenty i obszary alokacji nosiły znamiona oddziaływania pozamerytorycznego. Niestety ta nieefektywność nie umknęła uwadze nie tylko polskiej stronie i stąd problem ze wsparciem dla niektórych obszarów, które nadal wymagają zewnętrznego wsparcia.

(MOF 12_III rząd)

Istotne różnice pojawiają się także w ocenie kwestii finansowania współpracy. Przedstawiciele większych miast zwracają uwagę na **rolę funduszy unijnych jako impulsu do współpracy**, jednocześnie jednak wyrażają obawy co do jego trwałości po zakończeniu wsparcia. Z kolei badani z miast subregionalnych postulują wprowadzenie „kopert finansowych” dla mniejszych JST, aby wyrównać ich szanse na pozyskanie środków.

Postulat takiej „koperty” spotkał się z mieszanymi reakcjami ekspertów poproszonych o ocenę zaproponowanych rozwiązań. Prof. T. Kaczmarek jest gotów zgodzić się z tym pomysłem, o ile jest on powiązany z konkretnymi zadaniami:

Nie możemy sobie pozwolić na „syndrom samolotu”, że oto czekamy, aż pieniądze spadną nam z nieba, niezależnie od tego, jak się integrujemy. Jakiegokolwiek dodatkowe środki powinny być powiązane z konkretnymi zadaniami, projektami do zrealizowania w samorządzie.

Z kolei zupełnie przeciwny takiemu mechanizmowi jest prof. J.H. Szlachetko, według którego byłby on zbędny wobec obowiązujących już przepisów, które wystarczy jedynie lepiej wykorzystać:

(...) bałbym się tworzenia dodatkowych mechanizmów, patchworków, substytutów. Mamy ustawę dochodową, która powinna określać wszystkie zasady finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Można co najwyżej rozważyć podział gmin na inne kategorie, można nieco inaczej skonstruować wskaźniki, algorytmy i kwoty, ale nie bawmy się w drugi czy trzeci „garnitur” regulacji, bo to niczemu nie służy.

Kolejną ujawnioną w badaniach różnicę stanowi podejście do relacji między JST różnej wielkości. Samorządowcy reprezentujący ośrodki wojewódzkie zauważali, że w niektórych regionach wdrożono mechanizmy równoważące wpływ dużych miast, na przykład lokalizując biura MOF-u poza miastem rdzeniowym. Tymczasem przedstawiciele miast subregionalnych wskazywali, że lider miejskiego obszaru funkcjonalnego często jest postrzegany jako podmiot działający przede wszystkim na swoją korzyść, co prowadzi do trudności w budowaniu zaufania między JST.

Istotnie różni się także **rozumienie idei ZIT**. Rozmówcy z miast wojewódzkich sugerowali, że ZIT-y zmuszają JST do współpracy, ale brakuje

mechanizmów zapewniających ich długoterminowy rozwój. Uczestnicy badania z miast subregionalnych podkreślali natomiast, że niektóre JST traktują ZIT głównie jako sposób na uzyskanie dodatkowych punktów w naborach konkursowych, a nie jako narzędzie rzeczywistej współpracy.

Rozdźwięk pojawia się także w przewidywaniach dotyczących przyszłości współpracy w MOF-ie. Miasta wojewódzkie wskazują, że długoterminowe partnerstwa są możliwe, jeśli zostaną **formalnie ustrukturyzowane**, na przykład w postaci stowarzyszeń metropolitalnych. Ośrodki subregionalne przyjmują bardziej pesymistyczną perspektywę, zwracając uwagę na ryzyko rozpadu współpracy po zakończeniu projektów, jeśli nie zostaną wprowadzone stałe mechanizmy wsparcia.

Podsumowując, **przedstawiciele miast wojewódzkich prezentują bardziej optymistyczne podejście**, sugerując, że choć istnieją bariery, można je przezwyciężyć poprzez formalizację współpracy i zapewnienie stabilnego finansowania. Reprezentanci miast subregionalnych natomiast w większym stopniu koncentrują się na trudnościach i nierównościach w MOF, wskazując na dominację dużych miast oraz brak długoterminowej strategii, co może zagrażać trwałości współpracy po zakończeniu finansowania z funduszy unijnych.

Tab. 2. Stan współpracy – różnice w ujęciu syntetycznym

Obszar porównania	MOF-y wojewódzkie (I–III rząd)	MOF-y subregionalne (IV rząd)
Ocena współpracy	Umiarkowanie pozytywna. Podkreślano, że współpraca stopniowo się rozwija, a w niektórych regionach (np. Warszawa, Szczecin) osiągnęła już dojrzałą formę	Krytyczna. Wskazywano na wiele trudności wynikających z braku długofalowej strategii i nierówności w dostępie do środków
Model współpracy	Ewoluujący od modelu transakcyjnego do modelu integracyjnego. Zaznaczano potrzebę wypracowania modelu opartego na budowie zaufania i współdziałania	Transakcyjny. Sygnalizowano, że mniejsze JST często traktują MOF jako narzędzie do pozyskiwania funduszy, a nie jako rzeczywisty mechanizm integracyjny
Zarządzanie funduszami	Doraźne. Podkreślano, że fundusze unijne są impulsem do współpracy, ale istnieje obawa, że po ich zakończeniu wiele JST przestanie się angażować	Nieefektywne. Wyrażano potrzebę wprowadzenia „kopert finansowych” dla mniejszych JST, aby wyrównać ich szanse na pozyskanie środków
Relacje lider–mniejsze JST	Niepozbawione obaw o dominację miasta rdzeniowego. W niektórych regionach wprowadzono mechanizmy równoważące (np. lokalizacja biur MOF poza miastem rdzeniowym)	Charakteryzujące się postrzeganiem lidera MOF jako jednostki działającej głównie na swoją korzyść. Wskazywano, że utrudnia to budowanie zaufania
Zrozumienie idei ZIT	ZIT zmusza JST do współpracy, ale brakuje mechanizmów wspierających ich rozwój w dłuższym okresie	ZIT jako narzędzie do „zdobycia punktów” w naborach, a nie jako realny mechanizm współpracy
Trwałość współpracy	Trwałe, ale pod warunkiem instytucjonalizacji. Podkreślano, że długoterminowe partnerstwa są możliwe, jeśli zostaną formalnie ustrukturyzowane (np. w formie związków metropolitalnych)	Nietrwałe. Wyrażano obawę, że współpraca może się rozpaść po zakończeniu okresu finansowania, jeśli nie zostaną wprowadzone stałe mechanizmy wsparcia

Bariera współpracy

Dążenie do sprawnej współpracy w ramach MOF-u wymaga pokonywania szeregu przeszkód. Opinie przedstawicieli miast wojewódzkich i miast subregionalnych różnią się nieco także w ich diagnozie. Wyniki badania fokusowego pozwalają na rozrysowanie swoistego schematu złożonego z punktów wspólnych i rozbieżności.

Najpierw jednak zidentyfikujmy uniwersalne dla wszystkich obszarów funkcjonalnych zagadnienia. Są to: czynniki polityczne, problemy instytucjonalne, problemy z delimitacją oraz bariery finansowe. Znajdują one swoje potwierdzenie w słowach ekspertów, z zaznaczeniem, że niektórym z tych kwestii przypisują oni większą wagę niż innym.

Barriere polityczne

Jednym z głównych problemów wskazywanych przez przedstawicieli MOF-ów jest **kadencyjność władz samorządowych**, która prowadzi do braku ciągłości działań. Zdarza się, że nowo wybrane władze dystansują się od decyzji podjętych przez poprzedników. Większa trudność wynika jednak z tego, że nowy władca – zwłaszcza w mieście centralnym – potrzebuje czasu, by zaznajomić się z procedurami i standardami współpracy oraz nawiązać relacje z władzami sąsiednich gmin.

Dodatkowym problemem jest kadencyjność władz samorządowych, która negatywnie wpływa na stabilność współpracy. Nie chodzi o to, że nowi władcy nie widzą sensu w kontynuowaniu działań, ale w mniejszych gminach to właśnie ich władcy są głównymi nośnikami wiedzy o realizowanych projektach i procedurach. Wójt czy burmistrz nie tylko nadzoruje współpracę, ale często bezpośrednio uczestniczy w jej koordynacji, posiadając szczegółową wiedzę na temat zasad finansowania, kwalifikowalności wydatków i procedur administracyjnych.

(MOF 1.IV rząd)

Obaj zaproszeni do wywiadu profesorowie wskazują, że współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego jest znacząco ograniczana przez czynniki polityczne. Prof. J.H. Szlachetko podkreśla, że krótkie cykle kadencyjne i brak pamięci instytucjonalnej prowadzą do zrywania wypracowanych partnerstw przy każdej zmianie władz. Zwraca też uwagę na partykularyzm gminny – władcy często skupiają się na wąskich interesach własnych gmin, zamiast myśleć w kategoriach obszaru funkcjonalnego. Dodatkowo krytykuje centralizm partyjny, przez który lokalne decyzje uzależnione są od dyrektyw politycznych „z góry”, co utrudnia autonomiczne działania samorządów.

Prof. T. Kaczmarek rozwija te wątki, wskazując na polityzację współpracy – nowe władze często odrzucają projekty poprzedników, nawet jeśli były one korzystne dla regionu. Tym samym odchodzą one od wcześniej wyznaczonej ścieżki integracji. Podkreśla też brak spójnego poparcia społecznego dla integracji – mieszkańcy i lokalne media często postrzegają współpracę międzygminną jako „marnowanie pieniędzy”, które mogłyby być przeznaczone na lokalne i bardziej przyziemne cele. To zniechęca włodarzy, kierujących się krótszą perspektywą wyborczą, do długofalowych inicjatyw. Ekspert zauważa również różnice ideologiczne, obserwowane w wielu krajach europejskich – samorządowcy związani z partiami konserwatywnymi lub populistycznymi częściej podkreślają lokalną tożsamość, podczas gdy środowiska liberalne czy lewicowe są bardziej otwarte na współpracę metropolitalną/regionalną.

Zagadnienie kadencyjności łączy się z następną sygnalizowaną przez przedstawicieli JST przeszkodą natury politycznej, jaką jest **brak pamięci instytucjonalnej**. Każda zmiana władzy może prowadzić do osłabienia lub nawet rozpadu wypracowanych wcześniej mechanizmów koordynacyjnych. I chociaż przedstawiciele samorządów dużo miejsca w swoich wypowiedziach poświęcili na krytykę niepewności wynikającej z kadencyjności władz, to ostatecznie zgadzali się raczej, że jest ona czymś naturalnym dla porządku demokratycznego. Tym samym pojawiające się w jej wyniku ryzyko zaburzenia pracy instytucji współpracy można uznać za dowód zbyt dużego oparcia ich sprawnego funkcjonowania na osobistych przymiotach konkretnego pracownika oraz zbyt słabych procedur, które nie zabezpieczają organizacji przed niestabilnością związaną ze zmianami kadrowymi.

W idealnym modelu to pracownicy merytoryczni powinni zajmować się tymi kwestiami, ale w praktyce to włodarze są często osobami pierwszego kontaktu. W efekcie każda zmiana władzy oznacza konieczność odbudowy współpracy niemal od podstaw, co powoduje znaczące opóźnienia i utrudnia długofalowe planowanie.

(MOF 1.IV rząd)

Pamięć instytucjonalna MOF-u może być zaburzana nie tylko w wyniku zmian władz, ale również decyzji włodarzy o dyskontynuacji współpracy w dotychczasowym kształcie i granicach.

Nasze miasto miało już doświadczenie we współpracy metropolitalnej – od lat 2013–2014 funkcjonowaliśmy wspólnie z X, jednak później nasze drogi się rozeszły i w kolejnych latach nie posiadaliśmy sformalizowanych struktur współpracy. Mimo to zdobyliśmy cenne doświadczenie we wdrażaniu ZIT-u.

Obecnie, od 2022 r., startujemy od nowa jako stowarzyszenie. Mamy już pewne osiągnięcia i pierwsze wspólne projekty, ale wciąż jesteśmy na wcześniejszym etapie niż większość innych partnerstw obecnych tutaj na sali.

(MOF 3_III rząd)

Oznacza to, że jedną z naczelnych barier politycznych okazuje się również **brak kultury współpracy**. Po części może on wynikać z opisywanego wcześniej utkwienia w modelu transakcyjnym, po części – jak wskazują rozmówcy – jest pochodną dostosowywania przez włodarzy swoich strategii do potrzeb wyborczych. Skutkuje to większym ich zorientowaniem na realizację celów łatwiejszych do osiągnięcia i bardziej spektakularnych (jak ścieżka rowerowa) niż długookresowych, wspólnych projektów, które przyniosą rezultaty za wiele lat (jak kolej metropolitalna).

Ja bym próbował poszukać motywacji organu wykonawczego do działania. Czyli w momencie, w którym mamy wójta, burmistrza, prezydenta związanego ze swoim terytorium bardzo silnie mandatem wyborczym, no to co on ma powiedzieć swoim mieszkańcom? Że nagle odpuścić, (...) żebyśmy za cztery lata mieli wspólnie dużo lepiej?

(MOF 11_II rząd)

Obaj profesorowie również wskazują, że bariery kulturowe i mentalne mogą stanowić poważną przeszkodę w skutecznej współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego.

Prof. J.H. Szlachetko zwraca uwagę na brak myślenia w kategoriach dobra wspólnego – samorządowcy często koncentrują się na wąskich interesach własnych gmin, zamiast postrzegać szersze korzyści płynące z integracji funkcjonalnej. Krytykuje też iluzoryczne formy współpracy, takie jak porozumienia imitujące związki komunalne, które wynikają z obawy przed utratą samodzielności. Jego zdaniem jest to przejawem kultury nieufności i krótkowzroczności.

Prof. T. Kaczmarek poszerza tę diagnozę, podkreślając niską świadomość korzyści ze współpracy międzygminnej wśród mieszkańców i lokalnych elit, która wynika między innymi ze słabej promocji takich działań. Wskazuje, że wójtowie i burmistrzowie często unikają długofalowych projektów integracyjnych, ponieważ obawiają się reakcji wyborców przywiązanych do lokalnej tożsamości. Dodatkowo zwraca uwagę na słabą kulturę organizacyjną – w mniejszych gminach brakuje kadr z doświadczeniem w zarządzaniu międzygminnym i tworzeniu wspólnych projektów, co utrudnia profesjonalizację współpracy.

Barriere instytucjonalne

Kluczowym problemem instytucjonalnym w MOF-ach jest **niedobór wykwalifikowanych pracowników**. Dostrzega się go nawet w większych miastach, ale o wiele większe rozmiary przybiera w miastach subregionalnych. W wielu przypadkach gminy nie mają odrębnych zespołów odpowiedzialnych za współpracę międzygminną, a obowiązki związane z realizacją projektów MOF-u są dodatkowym obciążeniem urzędników.

Wielu z pracowników mówi wprost: „Przepraszam, ale mam 1500 innych spraw na głowie”. Nie możemy im zaoferować dodatków finansowych za to, że pełnią rolę liderów w poszczególnych zespołach tematycznych, więc naturalnie brakuje chętnych. Spotkania często są traktowane jako dodatkowy obowiązek, który odbierany jest jako narzucone zadanie, a nie jako narzędzie do realnej współpracy.

(MOF 16_IV rząd)

W szczególności mniejsze JST borykają się z brakiem osób posiadających kompetencje do skutecznego zarządzania projektami oraz aplikowania o środki unijne. Dodatkowym problemem jest **wysoka rotacja kadr** – częste zmiany urzędników dodatkowo wzmagają sygnalizowany wcześniej brak pamięci instytucjonalnej, co oznacza konieczność ciągłego wdrażania nowych osób w złożoną tematykę współpracy międzygminnej. Pracownicy odchodzą do sektora prywatnego lub przechodzą do innych instytucji, a ich miejsce zajmują kolejni, często bez odpowiedniego doświadczenia. Powoduje to straty organizacyjne i utrudnia proces realizacji projektów.

Z perspektywy 20 lat obserwuję moich znajomych, którzy przewinęli się przez różne urzędy. Rzadko kto pozostaje tam na dłużej – większość odchodzi. Dlaczego? Bo na rynku pracy można znaleźć korzystniejsze oferty. W efekcie mamy do czynienia z ciągłą rotacją kadry (...). Z mojego punktu widzenia – zwłaszcza w kontekście funduszy unijnych – kapitał ludzki był w jednostkach samorządowych marnotrawiony. Przeznaczono ogromne środki na doszkalanie i rozwój kadr, a potem lekką ręką pozwalano im odejść z powodu braku podstawowej motywacji.

(MOF 20_IV rząd)

Utrudnieniem są również **niskie wynagrodzenia w administracji samorządowej**, które sprawiają, że przegrywa ona konkurencję o specjalistów z sektorem prywatnym. Przedstawiciele obu kategorii miast (wojewódzkich oraz subregionalnych) podkreślali, że JST nie są w stanie podejmować działań wystarczających do tego, by zatrzymać lub pozyskać doświadczonych

pracowników – nie oferują im szkoleń, ścieżek kariery ani konkurencyjnych warunków płacowych.

Mówiąc o barierach instytucjonalnych, rozmówcy zauważali, że obecny system współpracy w ramach MOF-ów opiera się na dobrowolnych porozumieniach, stowarzyszeniach lub związkach między JST, co oznacza, że **nie istnieją realne mechanizmy premiujące długofalową współpracę** lub sankcjonujące wycofanie się z partnerstwa. Nie ma systemu nagradzania JST za efektywne partnerstwo, a dostęp do funduszy unijnych jest w wielu przypadkach główną – jeśli nie jedyną – motywacją do współpracy. To powoduje, że wiele JST traktuje MOF jako doraźne narzędzie do zdobycia środków, a nie rzeczywisty mechanizm integracyjny.

Fundamentalna bariera to ustrój samorządu terytorialnego, który – i tu trzeba to powiedzieć wprost – ani nie nagradza współpracy, ani nie karze za jej brak. Jeżeli wójt lub burmistrz wie, że mógłby obniżyć koszty gospodarki odpadami, gdyby stworzył wspólny system dla kilku gmin, to nie ma żadnego obowiązku, by to zrobić. A jeśli tego nie zrobi? Nikt go z tego nie rozliczy. Ta sama sytuacja dotyczy transportu i wielu innych obszarów.

(MOF 11_II rząd)

W tym kontekście pojawiały się również wypowiedzi wytykające **brak stabilnych ram prawnych** regulujących funkcjonowanie MOF-ów. Obecnie nie mają one jednoznacznego statusu prawnego – działają jako porozumienia, stowarzyszenia lub związki międzygminne, ale nie są ujęte w systemie prawnym jako odrębne podmioty samorządowe. Z tego powodu JST nieraz muszą szukać indywidualnych rozwiązań dla problemów wynikających z różnic prawnych między gminami, co prowadzi do wydłużenia procesów decyzyjnych i zwiększa koszty administracyjne.

Jeden z ekspertów, prof. J.H. Szlachetko, podnosił również problematykę „wad ustrojowych” polskiego samorządu – nie tyle jednak w kontekście konkretnych sankcji w odpowiedzi na styl prowadzenia współpracy (pozytywnych lub negatywnych), ale jego ogólnej wydolności na gruncie takich wyzwań, jak planowanie przestrzenne zorientowane na obszary funkcjonalne czy stabilność oraz adekwatność instrumentów finansowych.

W obu grupach fokusowych podkreślono, że rozwiązaniem mogłoby być stworzenie ustawy o MOF-ach, która jasno określiłaby zasady współpracy, kompetencje JST oraz mechanizmy finansowania. Wskazano także, że MOF-y powinny otrzymać status odrębnych jednostek samorządu, co pozwoliłoby im działać bardziej efektywnie i stabilnie.

Pierwszą i najważniejszą barierą, którą identyfikuję, jest rozbieżność między oczekiwaniami a rzeczywistością, jeśli chodzi o rolę instytucji odpowiedzialnych za miejskie obszary funkcjonalne – czyli stowarzyszeń i porozumień międzygminnych. Mam wrażenie, że zrobiliśmy to trochę „po polsku” – ktoś kiedyś stwierdził, że dobrze byłoby, gdyby taka współpraca istniała, więc znaleziono instytucję, która ma się tym zająć. Jak? Jakoś to będzie. Owszem, jest się czym szczycić, bo zrobiliśmy kawał dobrej roboty, a Polska, według wielu opinii, najlepiej w Europie wdrożyła mechanizm ZIT-ów. Jednak dziś osiągnęliśmy granicę możliwości – barierę, której nie da się przekroczyć bez odpowiednich narzędzi.

(MOF 11-II rząd)

Eksperti zgodnie wskazują, że bariery instytucjonalne znacząco utrudniają efektywną współpracę między jednostkami samorządu terytorialnego, choć nieco inaczej rozkładają akcenty. Jednym z głównych problemów są, ich zdaniem, niewystarczające ramy prawne. Jak podkreśla prof. J.H. Szlachetko, obecne regulacje są przestarzałe i uniemożliwiają tworzenie zaawansowanych form współpracy, takich jak wielozadaniowe związki komunalne. Profesor T. Kaczmarek uzupełnia tę diagnozę, zauważając, że choć formalne bariery współpracy zostały w ostatnich latach zniesione, to w praktyce brakuje spójnych mechanizmów koordynacji działań międzygminnych.

Kolejnym poważnym wyzwaniem jest rozproszenie kompetencji i nakładanie się struktur instytucjonalnych. Eksperti zwracają uwagę na stopień skomplikowania systemu, w którym jednocześnie funkcjonują województwa, ZIT-y, związki metropolitalne i powiaty, często konkurujące ze sobą lub dublujące swoje zadania. Prof. J.H. Szlachetko ilustruje ten problem przykładem Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, która formalnie ma kompetencje w zakresie transportu, ale już w innych kluczowych obszarach (jak np. kształtowanie ładu przestrzennego) nie dysponuje odpowiednimi narzędziami wykonawczymi.

Eksperti zwracają także uwagę na słabe zaplecze instytucjonalne współpracy międzygminnej. Prof. T. Kaczmarek podkreśla, że szczególnie w mniejszych ośrodkach brakuje profesjonalnych struktur, takich jak specjalistyczne biura współpracy, a także wsparcia ze strony środowiska eksperckiego, naukowego. Dodatkowymi problemami są wysoka rotacja kadr i niskie wynagrodzenia, które utrudniają budowanie stałego zaplecza kadrowego. To z kolei przekłada się na brak ciągłości w realizacji wspólnych projektów i strategii.

Ważnym wyzwaniem instytucjonalnym jest także brak efektywnych narzędzi koordynacji działań na obszarach funkcjonalnych. Prof. J.H. Szlachetko szczególnie mocno akcentuje problem braku możliwości koordynowania planowania przestrzennego ponad granicami poszczególnych gmin, co prowadzi do chaosu przestrzennego i niespójnej polityki rozwojowej.

Barriere delimitacyjne

Przedstawiciele obu grup uznali **wyznaczanie granic obszarów funkcjonalnych** za jedno z ważniejszych wyzwań. Podkreślali, że obecne podziały administracyjne nie zawsze odpowiadają rzeczywistym powiązaniom funkcjonalnym, co prowadzi do szeregu trudności w planowaniu, finansowaniu i realizacji wspólnych działań. Problemy te manifestują się w „sztuczności” granic MOF-ów, wykluczeniu niektórych JST ze współpracy, braku elastyczności w przystępowaniu do miejskiego obszaru funkcjonalnego oraz niespójności strategii rozwoju. Obecnie granice MOF-u są ustalane przede wszystkim na podstawie podziałów administracyjnych, a nie rzeczywistych powiązań społecznych, gospodarczych i infrastrukturalnych. W efekcie w skład niektórych z nich wchodzi gminy, które nie mają silnych związków z miastem rdzeniowym, podczas gdy inne JST, choć naturalnie związane funkcjonalnie, zostają poza ich strukturami.

Zdaniem uczestników badania problematyczne jest również to, że granice MOF-ów nie zawsze uwzględniają procesy suburbanizacji. W wielu przypadkach mieszkańcy obszarów podmiejskich są silnie związani z miastem rdzeniowym poprzez codzienne dojazdy do pracy, szkół czy miejsc świadczenia usług, ale ich gminy formalnie nie należą do MOF-u. Prowadzi to do sytuacji, w której inwestycje infrastrukturalne i transportowe są planowane w oderwaniu od realnych potrzeb mieszkańców, ponieważ nie obejmują całej strefy oddziaływania miasta.

Dodatkowo JST często traktują przynależność do MOF-u jako element strategii politycznej lub narzędzie do pozyskiwania funduszy, a nie jako rzeczywiste partnerstwo. Niektóre gminy dołączają do niego nie ze względu na faktyczne powiązania funkcjonalne, ale dlatego, że w innym układzie miałyby mniejsze szanse na dostęp do środków unijnych.

Prof. J.H. Szlachetko krytykuje obecną praktykę „rozciągania metropolii po drugi i trzeci obwarzonek”, która nie uwzględnia rzeczywistych powiązań funkcjonalnych, a może prowadzić do zgłaszanej przez rozmówców nierównowagi między rdzeniem i otoczeniem MOF-u.

Na fundamentalny problem braku spójności w delimitacji wskazuje prof. T. Kaczmarek. W praktyce różne instytucje – gminy, województwa czy zespoły naukowe – stosują odmienne kryteria i metody wyznaczania obszarów funkcjonalnych. Przykładowo, w przypadku Poznania obszar ZIT-u obejmował 22 gminy, podczas gdy plany regionalne wskazywały na 45 gmin. Te rozbieżności wynikają z przyjmowania różnych wskaźników – podczas gdy badania naukowe koncentrują się na dojazdach do pracy czy migracjach, samorządy biorą pod uwagę istniejącą współpracę i wspólne projekty.

Eksperti zwracają uwagę na trzy kluczowe konsekwencje tych problemów: 1) trudności w prowadzeniu spójnej polityki przestrzennej, gdy różne instytucje operują na odmiennie wyznaczonych obszarach; 2) konflikty

kompetencyjne między jednostkami samorządu terytorialnego różnych szczebli; 3) nieskuteczność instrumentów planistycznych, które nie pokrywają się z rzeczywistymi powiązaniem funkcjonalnymi.

Prof. T. Kaczmarek zdecydowanie sprzeciwia się jednak próbom ustawowego, odgórnego regulowania delimitacji, argumentując, że narzucane odgórnie granice nie są w stanie uwzględnić złożoności i dynamiki powiązań funkcjonalnych. Zamiast tego proponuje elastyczne podejście uwzględniające specyfikę każdego obszaru:

Historia reformy administracyjnej profesora Kuleszy pokazuje, że sztywne kryteria rzadko się sprawdzają. Przy tworzeniu powiatów przyjęto elastyczne zasady (minimum 5 gmin i 50 tys. mieszkańców), co pozwoliło samorządom na budowanie koalicji dostosowanych do lokalnych uwarunkowań. Podobne podejście sprawdziłoby się przy kształtowaniu obszarów funkcjonalnych – zamiast sztywnych regulacji ustawowych lepsze byłyby elastyczne, „szyte na miarę” ramy współpracy.

Prof. J.H. Szlachetko z kolei postuluje wprowadzenie mechanizmów równoważących wpływy rdzenia i otoczenia w ramach ustroju metropolitalnego.

Barriere finansowe

Badania fokusowe wykazały, że brak stałego źródła finansowania, nierówności w dostępie do funduszy oraz ograniczona elastyczność ich wykorzystania stanowią jedne z największych barier w pogłębianiu integracji JST.

Współpraca często uzależniona jest od dostępności środków unijnych, a nie od długofalowej wizji rozwoju regionu.

Badani w obu grupach fokusowych wskazywali, że większość działań realizowanych w ramach MOF-ów opiera się na środkach zewnętrznych, najczęściej funduszach unijnych wykorzystywanych w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. Najważniejszym problemem wynikającym z tej zależności jest **brak stabilności finansowania** – w momencie, gdy kończy się perspektywa budżetowa UE, współpraca między JST ulega osłabieniu. Dodatkowo fundusze unijne często faworyzują duże projekty infrastrukturalne, które nie zawsze odpowiadają na lokalne potrzeby. W efekcie niektóre jednostki samorządu terytorialnego decydują się na realizację przedsięwzięć nie dlatego, że są one priorytetowe dla mieszkańców, ale dlatego, że umożliwiają dostęp do środków zewnętrznych.

Jednym z najczęściej podkreślanych problemów zgłaszanych w obu badanych grupach była nierównomierna dystrybucja funduszy w ramach MOF-u, która faworyzuje większe miasta kosztem mniejszych JST. Jest

to pochodną innej bariery współpracy, jaką jest **nierówny potencjał gmin** skupianych w MOF-ie. Większe miasta mają większe doświadczenie i zasoby administracyjne, co pozwala im skuteczniej aplikować o środki i realizować duże projekty. Mniejsze JST często nie mają odpowiednich zasobów kadrowych i organizacyjnych, przez co trudniej im przygotować wnioski o dofinansowanie i asygnować odpowiednie środki. Brak systemowych rozwiązań finansowych sprawia, że JST muszą polegać na doraźnych mechanizmach, co ogranicza możliwość długofalowego planowania i prowadzenia wieloletnich inwestycji.

W czasie rozmów zwrócono również uwagę na to, że zbyt skomplikowane procedury rozliczania środków wydłużają proces realizacji inwestycji i ograniczają możliwość ich modyfikacji w trakcie trwania projektu.

Zasadnicze rozbieżności w ocenie barier współpracy

Obie grupy fokusowe wskazały na podobne wyzwania związane z integracją, jednak różniły się w ocenie skali problemów, tonie diagnozy oraz spojrzeniu na przyszłość miejskich obszarów funkcjonalnych. Miasta wojewódzkie przyjęły bardziej zrównoważoną i częściowo optymistyczną perspektywę, natomiast miasta subregionalne skupiły się na negatywnych aspektach współpracy, podkreślając głębokie trudności w integracji i wyrażając pesymistyczne prognozy co do trwałości MOF-ów.

Zgodzono się co do tego, że **częste zmiany władz** samorządowych destabilizują współpracę, jednak interpretacja skutków tych zmian była różna. Miasta wojewódzkie wskazywały, że choć kadencyjność samorządów stanowi wyzwanie, to można ją częściowo zniwelować poprzez instytucjonalizację współpracy, np. tworzenie stowarzyszeń JST i formalnych struktur decyzyjnych, które zapewniają ciągłość działań. W gronie miast subregionalnych podkreślano, że zmiany władzy mogą prowadzić do całkowitego zerwania współpracy i odrzucenia strategii poprzedników, co skutkuje koniecznością budowania relacji od nowa i ponownego dyskusowania kwestii już rozstrzygniętych.

Obie grupy różnie oceniały też **wpływ polityki krajowej na funkcjonowanie MOF-u**. Przedstawiciele miast wojewódzkich podkreślali brak narzędzi prawnych do egzekwowania współpracy i sugerowali, że uregulowanie statusu MOF-u mogłoby częściowo rozwiązać ten problem. W grupie miast subregionalnych podnoszono, że rząd poprzez wpływ na dostęp do niektórych funduszy narzuca JST priorytety, które nie zawsze odpowiadają ich realnym potrzebom, co prowadzi do nieefektywnego wydatkowania środków i marnowania potencjału rozwojowego regionów.

W aspekcie **problemów instytucjonalnych** obie grupy zwróciły uwagę na rotację kadr, brak pamięci instytucjonalnej oraz niedobory kompetencyjne (w mniejszych JST). Wśród przedstawicieli miast wojewódzkich panowało przekonanie, że problem ten można częściowo zniwelować poprzez rozwój programów szkoleniowych i wymianę doświadczeń między JST, podczas gdy zdaniem reprezentantów miast subregionalnych brak stabilnych mechanizmów motywacyjnych, niskie wynagrodzenia oraz ograniczone zasoby kadrowe sprawiają, że jednostki samorządu terytorialnego nie są w stanie zatrzymać odpływu wykwalifikowanych pracowników, co prowadzi do niedoborów kadrowych. W szczególności przedstawiciele mniejszych MOF-ów zwracali uwagę na deficyt kompetencji w mniejszych gminach, które często nie mają zasobów potrzebnych do skutecznego aplikowania o fundusze i zarządzania projektami.

Wśród uczestników badania z miast subregionalnych bardziej krytycznie oceniono także **brak skutecznych narzędzi premiujących współpracę**. W opinii osób z miast wojewódzkich JST powinny być motywowane do kooperacji poprzez system zachęt finansowych i wsparcie eksperckie, natomiast zdaniem reprezentantów miast subregionalnych obecny system współpracy jest dobrowolny i oparty na doraźnych działaniach, co sprawia, że JST mogą traktować MOF instrumentalnie – angażując się w działania tylko wtedy, gdy przynosi im to wymierne korzyści.

Jednym z kluczowych punktów dyskusji była **ocena delimitacji MOF-ów**. Przedstawiciele miast wojewódzkich zauważali, że granice administracyjne nie zawsze odpowiadają rzeczywistym powiązaniom funkcjonalnym, co może prowadzić do problemów z planowaniem inwestycji i zarządzaniem infrastrukturą. Wskazali też jednak, że w niektórych przypadkach MOF-y starają się dostosować swoje działania do realnych potrzeb regionu. Reprezentanci miast subregionalnych natomiast bardziej otwarcie skrytykowali sztywność granic miejskich obszarów funkcjonalnych. Podkreślali, że obowiązujące delimitacje często są sztuczne i nie uwzględniają rzeczywistego zasięgu oddziaływania miasta rdzeniowego, a niektóre JST zostały wykluczone z MOF-u pomimo funkcjonalnego z nim powiązania.

Największa różnica między badaniami dotyczyła **oceny barier finansowych**. W perspektywie miast wojewódzkich MOF-y są silnie uzależnione od funduszy unijnych, ale początki ich współpracy sięgają wielu lat wstecz. W obliczu spodziewanego ograniczenia środków przeznaczonych na realizację polityki spójności miasta te są gotowe kontynuować współpracę w mniej sprzyjających warunkach. Miasta subregionalne postawiły bardziej pesymistyczną diagnozę, wskazując, że obecny system finansowania MOF-ów jest nie tylko niestabilny, ale także niesprawiedliwy, ponieważ większość środków trafia do dużych miast, a mniejsze JST muszą dopominać się o fundusze. Brak mechanizmów redystrybucji powoduje pogłębianie nierówności w rozwoju obszaru funkcjonalnego, co może prowadzić do dalszej marginalizacji słabszych gmin i osłabienia ich motywacji do współpracy. Uczestnicy z miast subregionalnych szczególnie mocno akcentowali problem braku

stałych mechanizmów finansowania MOF-ów. Podnosili, że bez wprowadzenia nowych modeli MOF-y będą skazane na niestabilność i uzależnienie od doraźnych dotacji.

Tab. 3. Bariery współpracy – różnice w ujęciu syntetycznym

Obszar porównania	MOF-y wojewódzkie (I–III rząd)	MOF-y subregionalne (IV rząd)
Rola polityki w MOF	Umiarkowanie znacząca i negatywna. Różnice polityczne i zmiany administracyjne są istotnymi barierami, ale podkreślono, że formalizacja współpracy (np. w stowarzyszeniach) może minimalizować ich wpływ	Znacząca i negatywna. Zmiany władzy prowadzą do odrzucania wcześniejszych strategii, co destabilizuje cały MOF
Wpływ instytucji centralnych	Zbyt mały. Podkreślono brak narzędzi prawnych do egzekwowania współpracy – JST mogą współpracować tylko wtedy, gdy mają taką wolę polityczną	Zbyt duży. Skupiono się na problemie narzucania z góry priorytetów, które nie zawsze odpowiadają lokalnym potrzebom
Finansowanie	Niedostatecznie zdwersyfikowane. Problemem jest uzależnienie od funduszy unijnych, ale podkreślono, że wprowadzenie stabilnych źródeł finansowania mogłoby go rozwiązać	Niewystarczające. Bardziej krytyczna ocena – wskazano, że środki są niewystarczające, a ich dystrybucja faworyzuje duże miasta
Problemy instytucjonalne	Związane z ciągłością działania. Główne bariery to rotacja kadr, brak pamięci instytucjonalnej i niskie wynagrodzenia w administracji samorządowej	Kompetencyjne. Podkreślono brak kompetencji urzędników w mniejszych JST oraz szkoleń wspierających współpracę
Problemy z delimitacją MOF-ów	Niewłaściwy podział administracyjny. Powoduje on, że niektóre JST są wykluczone ze współpracy	Brak elastyczności. Gminy często dołączają do MOF-u z powodów politycznych, a nie funkcjonalnych
Strategia współpracy	Skupiona na pojedynczych projektach. Brak długofalowych strategii rozwoju MOF-u	Skupiona na pozyskiwaniu środków. Wskazano, że niektóre JST traktują MOF wyłącznie jako sposób na zdobycie środków, bez faktycznego zaangażowania w rozwój regionu

Źródło: Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR

Działania na rzecz
intensyfikacji
współpracy
i usprawnienia
funkcjonowania

Rozmówcy z miast obu kategorii, mimo różnic w ocenie skali problemów, wskazali na podobne kierunki działań, które mogłyby ich zdaniem poprawić współpracę JST w ramach MOF-ów. Główne rekomendacje dotyczą czterech obszarów: **formalizacji, stabilnego finansowania, rozwoju kadr oraz uproszczenia procedur administracyjnych.**

Formalizacja miejskich obszarów funkcjonalnych i stabilne regulacje prawne

Jednym z najczęściej podnoszonych postulatów było stworzenie jasnych ram prawnych dla miejskich obszarów funkcjonalnych, które pozwoliłyby na długoterminowe planowanie i zabezpieczenie współpracy przed zmianami politycznymi. Wskazano, że konieczne jest wprowadzenie ustawy o MOF-ach lub innego aktu regulującego ich funkcjonowanie, który określiłby m.in. zasady współpracy między JST, mechanizmy zarządzania i podejmowania decyzji, warunki finansowania oraz sposoby rozstrzygania sporów i egzekwowania zobowiązań.

Obecnie mamy do czynienia z pewnym paradoksem – stowarzyszenia samorządowe często funkcjonują jako podmioty o dużej skali działania, realizując istotne zadania publiczne, a mimo to ich status prawny jest niejasny. W praktyce są traktowane jak zwykłe organizacje pozarządowe, mimo że ich członkami są gminy i powiaty, a ich działalność ma kluczowe znaczenie dla zarządzania obszarami funkcjonalnymi (...).

To pokazuje, że potrzebujemy nowej, jednoznacznej formy prawnej dla podmiotów zarządzających współpracą metropolitalną. Obecnie działamy w ramach stowarzyszeń, ale brakuje nam realnego umocowania w systemie prawnym, które dawałoby nam większe możliwości działania i decyzyjności.

(MOF 7-III rząd)

Jestem zwolennikiem gruntownej reformy systemu samorządowego, a nie kosmetycznych zmian, które niewiele wnoszą. Potrzebujemy zmiany ustawy o samorządzie terytorialnym, tak aby powstały realne powiaty metropolitalne – jednostki samorządu z jasnymi kompetencjami, finansowaniem i możliwością podejmowania decyzji. Ale to wymaga odważnych decyzji politycznych, bo oznacza przebudowę całego układu administracyjnego w Polsce. Niektóre powiaty musiałyby zostać zlikwidowane, inne włączone w nowy system. Czy to jest łatwe? Nie. Ale czy jest konieczne? Moim zdaniem tak, i to już od wielu lat.

(MOF 2_II rząd)

Jak widać, w wypowiedziach uczestników badania fokusowego pojawiają się dwa zasadnicze postulaty. Pierwszy dotyczy przyjęcia ustawy o MOF-ach jako aktu, który jednoznacznie rozstrzygałby status i miejsce miejskiego obszaru funkcjonalnego w porządku prawnym – z jednej strony stabilizując nieco rozmyty i uznaniowy charakter współpracy, a z drugiej dając konkretny punkt odniesienia od strony finansowej i definicyjnej. Drugi zaś odnosi się do znanej w środowisku samorządowców sprawy „powiatu metropolitalnego”. Odniośł się do nich prof. T. Kaczmarek:

Co do ustawy, która by regulowała kształt, zasięg, wielkość, a być może i wszystkie zadania miejskich obszarów funkcjonalnych, to byłbym zdecydowanie przeciwny. A to chociażby z tego względu, że po pierwsze to nie mogłaby to być jedna ustawa, a po drugie – nie wiadomo właśnie, co ona powinna zawierać. Bo nawet gdyby wypracowano sztywną definicję lub delimitację MOF-u, to później co? Są różne skale ośrodków – od miast powiatowych do dużych ośrodków, są różnego rodzaju typy zadań publicznych, które się w MOF-ach realizuje, a które potem musiałyby się dostosować do takiej delimitacji. Na to wszystko nakładają się jeszcze procesy suburbanizacji, która też oddziałuje różnie i ma różną skalę. No ale najważniejsze pytanie, to co w tych obszarach funkcjonalnych miałyby się dziać? No i tu oczywiście najprawdopodobniej byłaby olbrzymia dyskusja nad kompetencjami samorządów, które w części pewnie trzeba by odebrać, bo tam prawdopodobnie musiałyby się znaleźć koordynacja, przynajmniej planowania przestrzennego, a koordynacja to jednak za mało. No to co? Co dalej? Autonomia planistyczna gmin czy przekazanie tych kompetencji na poziom MOF-u? Jest też cały obszar związany z podatkami i finansowaniem działań w MOF-ie.

Innego zdania jest prof. J.H. Szlachetko:

Kwestia pewnego założenia. Idea, definicja i założenie MOF-u bazuje w mojej ocenie na czymś nietrwałym, ulotnym. MOF z założenia jest przecież czymś elastycznym, płynnym, nakładającym się na trwałe podział terytorialny państwa. Mamy założenia, ustalenia, delimitacje, które zawsze mogą się komuś nie spodobać, podlegają renegocjacjom w czasie i praktyce funkcjonowania. Mam poczucie, że w dyskusji o MOF-ach tkwimy mniej więcej od dekady, a ja bym oczekiwał, żeby urząd terytorialny w państwie działał jak w szwajcarskim zegarku, że każda część będzie miała swoją rolę do odegrania. Należy na podstawie doświadczeń z MOF-ów stworzyć coś trwalszego, a więc przebudować średni szczebel samorządu terytorialnego.

W przypadku problematyki powiatu metropolitalnego akceptowalność takiego rozwiązania w polskich warunkach ustrojowych zależy od tego, w jaki sposób miałyby ono zafunkcjonować. Cytując opinię prof. J.H. Szlachetki:

Przede wszystkim zacznijmy od tego, że zgodnie z Konstytucją RP urząd samorządu terytorialnego jest dwu- lub trzystopniowy. W związku z tym koncepcja, zgodnie z którą tworzymy jakiś czwarty szczebel, czyli powiat metropolitalny, jest niekonstytucyjna. Lubię rozwiązania proste – z ustawy o samorządzie powiatowym zrobimy ustawę o samorządzie powiatowym, aglomeracyjnym i metropolitalnym. Po prostu. Średni szczebel samorządu terytorialnego powinien mieć umocowanie w jednej, spójnej ustawie.

Eksperti proponują odmienny kierunek myślenia – nie tyle przyjęcie jakiegoś rozwiązania zamiast ustawy, ale inną perspektywę, która zresztą wybrzmiała już powyżej. Prof. J.H. Szlachetko przekonuje do zdecydowanych zmian:

Oczekiwałem docelowo twardej reformy administracyjnej na średnim szczeblu samorządu terytorialnego. Nie jestem zwolennikiem miękkich i płynnych delimitacji obszarów funkcjonalnych. Wolałbym nową delimitację powiatów, aglomeracji i metropolii, czyli przebudowę średniego szczebla samorządu terytorialnego. A obok tego skrojonych na miarę oczekiwań i potrzeb form współpracy komunalnej (...). Powinniśmy dążyć do dywersyfikacji rodzajów jednostek na średnim szczeblu samorządu terytorialnego i utworzenia na obszarach zurbanizowanych metropolii i aglomeracji w miejsce powiatów.

Z kolei prof. T. Kaczmarek ponownie wyraża swój sceptycyzm wobec narzucania samorządom schematu działania:

Jest taka rzecz, która u nas jeszcze nie jest tak popularna, a byłaby tu pewnie dobrym wyjściem – tailor-made metropolitan union, czyli metropolia szyta na miarę. Jak panowie wiecie, te ustawy, które wiszą na kołku legislacyjnym od kilku lat – pewnie od 5 – trochę do tego nawiązują (...). Natomiast jestem przeciwny rozwiązaniu ogólnokrajowemu, ponieważ ono przyniesie więcej kłopotów niż korzyści.

Brak przychylności ekspertów wobec przyjęcia jednej ustawy regulującej miejskie obszary funkcjonalne nie wyklucza jednak poprawy mechanizmów finansowania MOF-ów, o czym mówi prof. J.H. Szlachetko:

A co do finansów, system finansów komunalnych można tak skonstruować, żeby gminy, powiaty, województwa miały silniejszą pozycję prawnofinansową, większe władztwo podatkowe oraz samodzielność dochodowo-wydatkową. A wszystkie zasady wprowadzić należy do ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – przyp. aut.).

Można zatem uznać, że obaj zaproszeni do wywiadów eksperci zgadzają się, że uwarunkowania współpracy wymagają nowych podstaw ustrojowych, ale niekoniecznie wprowadzonych nową ustawą. *Novum* mogłoby polegać na lepszym wykorzystaniu istniejącej konstrukcji samorządu przy odpowiednim dopasowaniu określonych jego szczebli do współczesnych wyzwań. Innymi słowy, wspólnym mianownikiem opinii obu ekspertów jest przekonanie, że zmiany systemowe należy rozumieć nie tyle jako narzucenie ograniczeń, co raczej uwzględnienie złożoności realiów, w jakich funkcjonuje obszar funkcjonalny.

Zwiększenie stabilności finansowej współpracy w MOF-ach

Obie grupy uczestników badań fokusowych wskazały na zależność od funduszy unijnych jako czynnik, przez który współpraca może osłabnąć po zakończeniu obecnej perspektywy finansowej UE. Aby temu zapobiec, zaproponowano: utworzenie specjalnego subregionalnego funduszu rozwojowego dla MOF-u, możliwość odpisu części dochodów z podatków lokalnych na cele współpracy JST i większą elastyczność w wykorzystaniu środków – tak, by JST mogły lepiej dopasowywać inwestycje do rzeczywistych potrzeb.

Przede wszystkim mamy problem z niezintegrowanym systemem finansowania. Rządowe środki są uruchamiane w ramach różnych programów, takich jak Polski Ład, ale ich realizacja często rozbija plany wspólnych projektów, które wcześniej były przygotowywane na poziomie regionalnym.

Dobrym przykładem jest Fundusz Dopłat do Autobusów. Miasta nie mogą z niego korzystać, więc pojawia się absurdalna sytuacja – mniejsze ośrodki kupują autobusy, ale nie mogą ich uruchomić na liniach, które faktycznie odpowiadają na potrzeby mieszkańców. W efekcie ludzie, którzy chcą dojechać do większych miast, nadal nie mają transportu, a samorządy nie mogą efektywnie zarządzać tymi środkami.

Jak spowodować, żeby różne programy rządowe i regionalne były ze sobą spójne? Jak uniknąć sytuacji, w której środki są wydawane, ale bez realnej koordynacji z rzeczywistymi potrzebami mieszkańców?

Te programy nie mogą być realizowane w oderwaniu od regionalnej strategii rozwoju, bo w przeciwnym razie mamy chaos inwestycyjny, który nie przynosi oczekiwanych efektów.

(MOF 17_IV rząd)

Rozwój kadr i kompetencji administracyjnych

Przedstawiciele samorządów argumentowali, że brak wykwalifikowanych pracowników oraz wysoka rotacja kadr znacząco utrudniają efektywne funkcjonowanie MOF-ów. Wskazali, że JST często nie mają oddzielnych zespołów do obsługi współpracy międzygminnej, a osoby zajmujące się tym zagadnieniem nie otrzymują odpowiedniego wynagrodzenia i wsparcia szkoleniowego. W związku z tym uczestnicy badania fokusowego zaproponowali: zwiększenie finansowania na szkolenia i rozwój kompetencji urzędników, poprawę systemu wynagrodzeń – aby zatrzymać doświadczonych pracowników w administracji JST – oraz tworzenie platform wymiany wiedzy i dobrych praktyk. W czasie rozmów podkreślano pozytywny dorobek dotychczasowych inicjatyw wymiany doświadczeń:

Centrum Wymiany Doświadczeń działające przy Związku Miast Polskich to bardzo wartościowy projekt. Dzięki niemu mogliśmy zaangażować wielu urzędników z różnych samorządów i zachęcić ich do udziału w szkoleniach. Wielu z nich przyjeżdżało na takie spotkania po raz pierwszy w swojej karierze zawodowej – mimo że pracowali w urzędach od wielu lat, wcześniej nie mieli okazji uczestniczyć w żadnych szkoleniach. To pokazuje, jak ważne jest tworzenie przestrzeni do integracji i wymiany wiedzy. Staraliśmy się organizować takie inicjatywy jak najczęściej, aby zwiększyć ich dostępność.

(MOF 17_IV rząd)

Uproszczenie procedur administracyjnych i uelastycznienie współpracy

Badani zgodzili się, że obecny system aplikowania o fundusze oraz realizacji projektów w ramach MOF-u jest przesadnie zburokratyzowany i skomplikowany. Wskazywali, że procedury powinny być uproszczone, tak aby JST mogły łatwiej aplikować o środki oraz poprawić koordynację działań na poziomie krajowym i regionalnym. Dzięki temu MOF-y miałyby stać się rzeczywistą platformą rozwoju regionalnego, a nie wyłącznie narzędziem do realizacji celów programowanych centralnie.

W mieście mamy klaster energetyczny i chcemy podpisać umowy z producentami energii wiatrowej, ale nie możemy tego zrobić, bo prawo ogranicza nas do działania jedynie w obrębie naszego powiatu. Nie mamy możliwości współpracy z sąsiednimi jednostkami, nawet jeśli to one produkują energię, której potrzebujemy.

Wydawałoby się, że to logiczne rozwiązanie – jeśli mamy potrzeby energetyczne, a obok ktoś tę energię wytwarza, powinna istnieć możliwość współpracy. Można by zbudować dodatkowe farmy wiatrowe, rozwijać infrastrukturę odnawialnych źródeł energii i stworzyć system efektywnej dystrybucji. Ale nie można, bo regulacje administracyjne to uniemożliwiają.

To pokazuje, jak brak koordynacji na poziomie krajowym utrudnia rozwój. Potrzebujemy bardziej elastycznych przepisów, które pozwolą klastrам energetycznym działać ponad granicami powiatów i dostosować się do realnych warunków rynkowych.

(MOF 15_IV rząd)

Zasadnicze rozbieżności w proponowanych działaniach

Podjęcie przedstawicieli miast wojewódzkich było **bardziej pragmatyczne**, a ich głos miał **umiarkowanie optymistyczny charakter**. Sugerowali oni, że wiele problemów można przezwyciężyć lepszą organizacją, stabilnym finansowaniem i formalizacją współpracy. Reprezentanci miast subregionalnych byli znacznie bardziej krytyczni również w tej kwestii. Wskazywali, że istniejące mechanizmy są niewystarczające, a bez głębokich reform strukturalnych MOF-y mogą ulec osłabieniu lub nawet rozpadowi.

Największa różnica dotyczyła oceny potrzeby formalizacji. W gronie badanych z miast wojewódzkich padały postulaty regulacji funkcjonowania MOF-ów – jasnego określenia ich statusu prawnego, zasad współpracy i mechanizmów finansowania. Uważają oni, że instytucjonalizacja partnerstw pozwoli na większą stabilność i przewidywalność działań JST. Uczestnicy wywiadów fokusowych z miast subregionalnych wskazywali na konieczność zwiększenia autonomii JST, ale jednocześnie wyrażali obawy, że przeniesienie decyzji na szczebel centralny może doprowadzić do nadmiernej kontroli państwa nad lokalnymi strukturami współpracy. Podkreślali, że MOF-y powinny mieć więcej swobody w kształtowaniu własnych modeli zarządzania i finansowania.

Podobne rozbieżności dotyczyły kwestii finansowania współpracy w miejskich obszarach funkcjonalnych. Badani z miast wojewódzkich zwracali uwagę na potrzebę zapewnienia stałych, niezależnych od środków unijnych źródeł finansowania, co miałyby zwiększyć stabilność MOF-ów. Przedstawiciele miast subregionalnych poszli nawet krok dalej, postulując mechanizmy redystrybucji środków, w których większe miasta otrzymywałyby mniejszą niż dotąd część otrzymanych funduszy. Krytyce poddali oni skupienie się na polityce wzrostu obszarów metropolitalnych. Podkreślali, że bez takiej korekty MOF-y pozostaną strukturą zdominowaną przez większe miasta, a ośrodki IV rzędu będą miały mniej możliwości organizowania swoich obszarów funkcjonalnych.

Tab. 4. Propozycje zmian – różnice w ujęciu syntetycznym

Obszar	MOF-y wojewódzkie (I-III rząd)	MOF-y subregionalne (IV rząd)
Formalizacja MOF	Za pomocą ustawy. Proponowano przygotowanie ustawy o MOF-ach, która jasno określiłaby ich status, kompetencje i zasady współpracy	Z zachowaniem autonomii. Wyrażano obawy przed nadmierną centralizacją decyzji na poziomie krajowym
Finansowanie współpracy	Poprzez zapewnienie stałego źródła. Postulowano zapewnienie stałych środków na funkcjonowanie MOF, niezależnych od funduszy unijnych	Poprzez sprawiedliwe mechanizmy redystrybucji funduszy. Duże miasta powinny przekazywać część środków mniejszym JST
Rozwój kadr i kompetencji	Poprzez system szkoleń dla urzędników JST oraz tworzenie dedykowanych zespołów ds. MOF	Poprzez gruntowne reformy administracyjne. Zauważono, że problem wynagrodzeń i rotacji kadr ma charakter systemowy
Mechanizm zarządzania MOF	Bardziej zrównoważony. Wskazano, że jednostki samorządu terytorialnego powinny mieć większy wpływ na decyzje – lider nie może dominować nad mniejszymi JST	Bardziej transparentny. Podkreślano konieczność większej kontroli nad decyzjami lidera i stworzenia przejrzystego systemu podejmowania decyzji
Procedury administracyjne	Uprozczone. Wskazano, że istniejące procedury aplikacyjne są zbyt skomplikowane i powinny zostać uproszczone	Zdecentralizowane. Wskazano, że problemem jest nadmierna centralizacja w zarządzaniu funduszami i konieczność zwiększenia elastyczności JST

Źródło: Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR

Rekomendacje

Jako rezultat zrealizowanych paneli fokusowych, rozmowy z ekspertami oraz zapoznania się z literaturą przedmiotu przedkładamy następującą listę rekomendacji:

1. **Reforma powiatów – fakultatywne MOF-y w aglomeracjach.**

- a. **Uzasadnienie:** Obecne powiaty często nie odpowiadają rzeczywistym układom funkcjonalnym (np. obejmują tylko obszary wiejskie lub fragmenty metropolii). Są słabe kompetencyjnie i pozbawione widocznej tożsamości. Zamiast „dopinania” MOF-ów do istniejącego systemu i tworzenia dodatkowego szczebla samorządu, warto przekształcić powiaty w jednostki metropolitalne (aglomeracyjne, regionalne). Nie powinno się to jednak odbyć automatycznie, lecz tylko w przypadku potwierdzonych ustalonymi, rzeczywistymi powiązaniami funkcjonalnymi zespołów miast i gmin, na drodze zgłoszonego zapotrzebowania stworzenia takiej jednostki II szczebla samorządu.
- b. **Przykład:** W 2007 r. w Danii zlikwidowano istniejące powiaty (amty) i zastąpiono je pięcioma większymi regionami, odpowiedzialnymi m.in. za planowanie przestrzenne i transport. Reforma opierała się na rzeczywistych funkcjonalnych powiązaniach, a nie granicach historycznych (*The Local Government Reform 2005*).

2. **Obowiązkowa integracja planowania przestrzennego w MOF-ach.**

- a. **Uzasadnienie:** Bez wspólnej wizji przestrzennej nie da się realizować spójnych inwestycji ani usług publicznych. Należy pomyśleć nad wprowadzeniem ustawowego obowiązku tworzenia wspólnych planów ogólnych lub strategicznych dla całego MOF-u. Aktualnie mamy bowiem na obszarach MOF-ów do czynienia z fragmentacją planowania, która jest jedną z przyczyn suburbanizacji, co z kolei skutkuje brakiem efektywności w gospodarowaniu przestrzenią i wzrostem kosztów dostarczania usług publicznych.
- b. **Przykład:** Obowiązkowe we Francji *schémas de cohérence territoriale* (SCoT) dla obszarów metropolitalnych – strategiczne plany, które muszą być zgodne z lokalnymi planami urbanistycznymi. Ich uchwalenie jest warunkiem uzyskania dotacji centralnych (*Le SCoT 2022*).

3. **Wprowadzenie zasady „braku wsparcia bez współpracy”.**

- a. **Uzasadnienie:** Unijne i krajowe fundusze przeznaczone na rozwój współpracy w MOF-ach powinny być dostępne tylko dla tych JST, które potrafią wykazać, że środki te zostaną skonsumowane na projekty o potencjale sieciującym i integracyjnym. W tym celu należy opracować szczegółowe i adekwatne do takich potrzeb kryteria oceny projektów, od których uzależnione ma być dodatkowe wsparcie. Bez tego współpraca pozostanie pozorna i podatna na problemy charakterystyczne dla organizacji opierających swoje finansowanie na grantach.

- b. **Przykład:** W Finlandii programy rządowe premią finansowo wspólne strategie rozwojowe kilku gmin. JST muszą przedstawić strategię rozwoju regionalnego zaakceptowaną przez cały MOF, by ubiegać się o środki centralne (*Regional development priorities 2025*).
- 4. **Rozliczanie MOF-ów z efektów, nie liczby projektów.**
 - a. **Uzasadnienie:** Wprowadzenie mechanizmów oceny funkcjonowania MOF-u (np. według kryteriów poziomu integracji transportowej, spójności przestrzennej, skuteczności wydatkowania środków) i uzależnienie części finansowania od osiągniętych efektów, nie tylko od liczby złożonych projektów.
 - b. **Przykład:** w Vancouver ocenia się MOF-y według ściśle mierzalnych wskaźników: zasięgu transportu publicznego, jakości powietrza, wspólnego planowania itd. (*Greater Vancouver Economic Scoreboard 2018*).
- 5. **Rewizja paradygmatu „dobrowolnej współpracy”.**
 - a. **Uzasadnienie:** Doświadczenia europejskie pokazują, że wiele udanych struktur terytorialnych nie powstało w wyniku oddolnej inicjatywy JST, tylko presji systemowej i narzędzi prawnych. Partnerstwa muszą mieć swobodę planowania projektów i dysponowania środkami, bez ryzyka „urwania” się współpracy po zakończeniu finansowania. Trwałość relacji nie może być zagrożona wyczerpaniem środków przeznaczonych na wspólne projekty, z drugiej strony powinna być ona zagwarantowana dzięki ich odpowiedniej skali i jakości.
 - b. **Przykład:** We Włoszech od 2014 r. gminy muszą tworzyć tzw. Związki Gmin (*Unioni di Comuni*) i przekazywać im część zadań. Brak udziału skutkuje sankcjami finansowymi. Efekt: gwałtowny wzrost wspólnych projektów i planów (*Bolgherini, Casula, Marotta 2018*).
- 6. **Edukacja samorządowców.**
 - a. **Uzasadnienie:** Urzędnikom i radnym brakuje wiedzy o funkcjonalnym zarządzaniu terytorium. Potrzebne są szkolenia, certyfikaty i moduły studiów, także podyplomowych, poświęcone problematyce MOF-ów i współpracy terytorialnej, dzięki którym możliwe będzie kształcenie nowych i rozwijanie kompetencji istniejących kadr obsługujących partnerstwa różnego typu.

Literatura

Allmendinger P., Haughton G., 2009, *Soft Spaces, Fuzzy Boundaries, and Metagovernance: The New Spatial Planning in the Thames Gateway*, *Environment and Planning, A* 41(3), 617–33. <https://doi.org/10.1068/a40208>

Bolgherini S., Casula M., Marotta, M., 2018, *Municipal reaction to functional rescaling in Italy*, *International Journal of Public Sector Management*, 31(34), 448–465. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-12-2016-0204>

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>

Flick U., 2012, *Projektowanie Badania Jakościowego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Greater Vancouver Economic Scoreboard, 2018. Dostępne na: <https://www.boardoftrade.com/scorecard2018/assets/pdf/full-report.pdf> [data dostępu: 31.03.2025].

Haughton G., Allmendinger P., 2007, 'Soft Spaces' in Planning, *Town & Country Planning*, 76, 306–08.

Janas K., Jarczewski W. (red.), 2017, *Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych. Raport o stanie polskich miast*, Obserwatorium Polityki Miejskiej IRM, Kraków.

Kaczmarek T., Ryder A., 2015, *Top-Down and Bottom-Up Metropolitan Integration in Poland*, [w:] J. Buček, A. Ryder (red.), *Governance in Transition*, Springer Science+Business Media B.V., Dordrecht. https://doi.org/10.1007/978-94-007-5503-1_2

Kociuba D., 2015, *Miejskie Obszary Funkcjonalne – Wyzwania planistyczne*, *Studia Miejskie*, 18, 39–53. <https://doi.org/10.25167/sm.2424>

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.

Lackowska, M., 2009, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi w Polsce. Między dobrowolnością a imperatywem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.

Pyka R., Bierwiazczonok K., Neuve-Église Z., Suchacka M., 2024, *Report on metropolitan governance systems and existing tools/best practices at partner MAs for enhancing metropolitan cooperation* (Deliverable 1.2.1, Version 3), Uniwersytet Śląski w Katowicach, Katowice.

Sobala-Gwosdz A., Janas K., Jarczewski W., Czakon P., 2024, *Hierarchia funkcjonalna miast w Polsce i jej przemiany w latach 1990–2020*, *Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów*, Warszawa–Kraków. <https://doi.org/10.51733/opm.2024.01>

Szafranek E., 2017, *Idea a praktyka wdrażania Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce*, *Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN*, 174, 135–143. Dostępne na: https://www.researchgate.net/publication/320616344-Szafranek_E_Idea_a_praktyka_wdrażania_Zintegrowanych_Inwestycji_Terytorialnych_w_Polsce_Studia_Komitetu_Przestrzennego_Zagospodarowania_Kraju_t_174_PAN_Warszawa_2017 [data dostępu: 31.03.2025].

Wolański M., Ledzion B., Borowczak A., Płoszaj A., Kupiec T., Popis Z., Haber A., Mrozowski W., 2018, *Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej UE na lata 2014–2020. Raport końcowy – wersja II*, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa.

Akty prawne i źródła urzędowe

GZM, 2022, *Opracowanie Strategii Rozwoju Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii na lata 2022–2027, z perspektywą do 2035 r. Zeszyt nr 2: Diagnoza Stanu GZM*. Dostępne na: <https://infogzm.metropoliagzm.pl/wp-content/uploads/2023/05/zeszyt-nr-2-diagnoza-stanu-gzm.pdf> [data dostępu: 30.09.2025].

Le SCOT: un projet stratégique partagé pour l'aménagement d'un territoire, 2022, Dostępne na: <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/scot-projet-strategique-partage-lamenagement-dun-territoire> [data dostępu: 31.03.2025].

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2022, *Krajowa Polityka Miejska 2030*, Warszawa. Dostępne na: <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/polityka-miejska> [data dostępu: 31.03.2025].

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2010, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020 – regiony, miasta i obszary wiejskie*, Warszawa. Dostępne na: <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/krajowa-strategia-rozwoju-regionalnego> [data dostępu: 31.03.2025].

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2012, *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030)*, Warszawa. Dostępne na: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20120000252/O/M20120252-1.pdf> [data dostępu: 31.03.2025].

Najwyższa Izba Kontroli, 2019, *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w perspektywie finansowej 2014–2020. Prezentacja wyników kontroli*, Warszawa.

Regional development priorities, 2025, Dostępne na: <https://tem.fi/en/regional-development-priorities> [data dostępu: 31.03.2025].

Statut Zarządu Transportu Metropolitalnego. Załącznik do uchwały Nr LXXV/598/2025 Zgromadzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii z dnia 16 czerwca 2025 r.

Statut Związku Metropolitalnego „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia”. Załącznik do uchwały Nr VI/1/2018 Zgromadzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii z dnia 16.02.2018 r.

The Local Government Reform, 2005, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Zdrowia Danii, Kopenhaga. Dostępne na: <https://www.regioner.dk/media/2845/the-local-government-reform-in-brief.pdf> [data dostępu: 31.03.2025].

Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. 2017 poz. 730 ze zm.).

Związek Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego, <https://subregioncentralny.pl> [data dostępu: 22.09.2025].

Spis tabel i rycin

Tab. 1.	Wyniki badania w ujęciu syntetycznym	13
Ryc. 1.	ZIT-y oraz inne porozumienia międzygminne – z odniesieniem do miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich	28
Tab. 2.	Stan współpracy – różnice w ujęciu syntetycznym	44
Tab. 3.	Bariery współpracy – różnice w ujęciu syntetycznym	56
Tab. 4.	Propozycje zmian – różnice w ujęciu syntetycznym	66

Załącznik 1. Lista MOF-ów biorących udział w badaniu

Lp.	Instytucja	Województwo	Rząd hierarchii funkcjonalnej miast w Polsce (wraz z obszarami funkcjonalnymi)
1	Zintegrowane Inwestycje Terytorialne Aglomeracji Jeleniogórskiej	dolnośląskie	IV
2	Stowarzyszenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego	zachodniopomorskie	II
3	Stowarzyszenie Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Torunia	kujawsko-pomorskie	III
4	Zintegrowane Inwestycje Terytorialne Miejski Obszar Funkcjonalny Zielona Góra	lubuskie	III
5	Stowarzyszenie Metropolia Warszawska	mazowieckie	I
6	Stowarzyszenie Metropolia Poznań	wielkopolskie	II
7	Stowarzyszenie Lubelskiego Obszaru Metropolitalnego	lubelskie	III
8	Stowarzyszenie Białostocki Obszar Funkcjonalny	podlaskie	III
9	Porozumienie Kielecki Obszar Funkcjonalny	świętokrzyskie	III
10	Zintegrowane Inwestycje Terytorialne Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego	dolnośląskie	II
11	Stowarzyszenie Metropolia Krakowska	małopolskie	II
12	Stowarzyszenie Rzeszowski Obszar Funkcjonalny	podkarpackie	III
13	Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia	śląskie	II
15	Stowarzyszenie Włocławski Obszar Funkcjonalny	kujawsko-pomorskie	IV
16	Stowarzyszenie Aglomeracja Kalisko-Ostrowska	wielkopolskie	IV
17	Partnerstwo Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Płocka	mazowieckie	IV
18	Zintegrowane Inwestycje Terytorialne Koszalińsko-Kołobrzeczko-Białogardzki Obszar Funkcjonalny	zachodniopomorskie	IV
19	Partnerstwo Radomsko-Piotrków Trybunalski-Belchatów	łódzkie	IV
20	Instytucja Pośrednicząca Aglomeracji Wałbrzyskiej	dolnośląskie	IV

Załącznik 2. Przykładowy scenariusz wywiadu fokusowego



Scenariusz badania fokusowego

**Analiza funkcjonowania zinstytucjonalizowanej współpracy JST w ramach MOF oraz
zmapowanie głównych barier i potrzeb związanych z pogłębianiem ich integracji
(Styczeń 2025)**

Cel panelu fokusowego:

Zidentyfikowanie barier i potrzeb związanych z pogłębianiem integracji wojewódzkich, regionalnych i subregionalnych Miejskich Obszarów Funkcjonalnych (MOF) oraz sformułowanie rekomendacji dla poprawy współpracy i zarządzania.

Struktura panelu fokusowego:

- **Czas trwania:** 90–120 minut
- **Liczba uczestników:** 8–12 osób (przedstawiciele administracji samorządowej i regionalnej)
- **Forma spotkania:** stacjonarna
- **Materiały pomocnicze:** karty z pytaniami do dyskusji, kartki przylepne, flipchart, notatnik i narzędzia do zapisu

Przebieg panelu

I. Wprowadzenie (5 minut)

- Powitanie uczestników i przedstawienie moderatorów.
- Wyjaśnienie celu panelu: „Naszym celem jest lepsze zrozumienie wyzwań i potrzeb związanych z integracją Miejskich Obszarów Funkcjonalnych, aby opracować skuteczne rekomendacje wspierające ich rozwój”.
- Przedstawienie zasad pracy i dyskusji (technika pracy warsztatowej, brak oceniania, równy czas dla wszystkich, więcej informacji – patrz → [zasady udziału w fokusie](#)).

II. Dyskusja główna (70–90 minut)

Etapy dyskusji i pytania fokusowe:

1. Stan obecny współpracy w MOF (25 minut)

- Jak obecnie wygląda współpraca między miastami centralnymi a obszarami peryferyjnymi w ramach MOF?¹
- Jak mechanizmy współpracy funkcjonują najlepiej, a które wymagają poprawy?
- Jak oceniana jest dotychczasowa realizacja Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT)?
- W jaki sposób JST współpracują przy pozyskiwaniu i wykorzystywaniu funduszy zewnętrznych?

¹ Podkreślono pytania, które będą stanowiły wyjściowe zagadnienie podejmowane w pracy warsztatowej.

2. Bariery integracji MOF (25 minut)

- Jakie są największe bariery w efektywnej współpracy między samorządami w MOF?
- Czy bariery administracyjne i finansowe są bardziej uciążliwe niż kwestie przestrzenne i społeczne? Jeśli tak, dlaczego?
- Czy niedopasowanie granic administracyjnych do rzeczywistych powiązań funkcjonalnych jest istotnym problemem w MOF?
- Jakie wyzwania wynikają z różnic w priorytetach i zasobach poszczególnych jednostek JST?
- W jakim stopniu brak doświadczenia w realizacji projektów partnerskich ogranicza efektywność współpracy?
- Jak różnice kulturowe i polityczne wpływają na współpracę?

3. Potrzeby, oczekiwania i rekomendacje (25 minut)

- Jakie są najpilniejsze potrzeby związane z poprawą współpracy MOF?
- Jakie działania krótkoterminowe mogłyby przynieść najszybsze efekty w poprawie współpracy?
- Jakie dobre praktyki z innych regionów w Polsce lub Europie można powszechnie zaadaptować?
- Jakie działania mogą być najbardziej pomocne w budowaniu zaufania między jednostkami samorządu terytorialnego w MOF?
- Jakie mechanizmy finansowe lub prawne mogłyby ułatwić rozwój MOF?
- Czy stworzenie centralnej bazy wiedzy wspierającej współpracę w MOF byłoby przydatne? Jeśli tak, jakie informacje powinna ona zawierać?

III. Podsumowanie i zakończenie (15 minut)

- Przedstawienie najważniejszych wniosków z dyskusji przez moderatora.
- Pytanie do uczestników o to, czy chcieliby dodać coś, co nie zostało poruszone w toku dotychczasowej dyskusji lub wygłosić dodatkowy komentarz.
- Podziękowanie za udział i informacja o dalszych krokach projektu (np. analiza wyników, przygotowanie raportu).



Pomoc Techniczna
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



„Przedłożony raport stanowi wartościową analizę aktualnego stanu współpracy w miejskich obszarach funkcjonalnych o różnej wielkości i zasięgu terytorialnym. Współpraca ta ukazana jest z perspektywy opinii najbardziej zainteresowanych, tj. samych samorządowców, zarówno z aglomeracji wojewódzkich, jak i subregionalnych, którzy na co dzień współtworzą mniej lub bardziej zinstytucjonalizowane przestrzenie dialogu terytorialnego”.

Dr. hab. Robert Pyka, prof. UŚ
(Instytut Socjologii,
Uniwersytet Śląski w Katowicach)

Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR (OPMR IRMiR) to długofalowe przedsięwzięcie badawcze realizowane przez Instytut Rozwoju Miast i Regionów. Tworzymy platformę wymiany wiedzy i doświadczeń skierowaną do wszystkich osób, którym bliski jest los polskich miast – mieszkańców, naukowców, organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli władz samorządowych i centralnych.

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

Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR
www.obserwatorium.miasta.pl



Pomoc Techniczna
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską

