

*Jan Frankowski*  
*Magdalena Szmytkowska*  
Uniwersytet Gdański

## REGIONALNE ZRÓŻNICOWANIE NOWYCH PARTNERSTW MIEJSKICH W POLSCE

### Abstract

#### Regional diversity of new urban partnerships in Poland

The aim of this article is the analyze of the shape of urban partnerships in the functional areas for which the regional authorities have allocated funds in projects of regional operational programs for 2014–2020 submitted to the European Commission. Our method was desk research of press articles and strategic documents. The effect is the map of the new urban partnerships. In comparison to the output delimitation of the functional urban areas around Polish voivodeship capital cities, Warsaw and Cracow decreased their functional area, in opposite to the most other regional capitals. In case of the cities that has experienced metropolitan partnership, functional areas were developed on the basis of existing associations. In some cases, functional areas were formed according to the Ministry of Regional Development's recommendations.

In some cases, regional authorities declared support for urban functional areas also beyond the capital city. It was specific especially for large, strongly polarized regions with included big subregional towns (often old voivodeship capitals).

In a few cases, the density of those functional areas was lower than country's average. It suggests that subregional towns would rather created their urban partnership especially for increasing the negotiation advantage than to finance well-thought integrated investments.

**Key words:** multi-level governance, functional urban areas, city partnerships, integrated territorial investments, regional operational programs

### Streszczenie

Celem artykułu jest analiza kształtu partnerstw wokół obszarów funkcjonalnych, na które samorząd regionalny przeznaczył pieniądze w projektach regionalnych programów operacyjnych w latach 2014–2020, wysłanych do Komisji Europejskiej. W publikacji posłużono się metodami analizy kilkudziesięciu artykułów prasowych oraz dokumentów strategicznych. Rezultatem przeprowadzonych badań jest mapa nowych partnerstw terytorialnych. Pokazuje ona, że w porównaniu z wyjściową delimitacją obszarów funkcjonalnych wokół ośrodków wojewódzkich dwa największe miasta w Polsce zawęziły swój obszar funkcjonalny, podczas gdy w większości pozostałych występowała odwrotna tendencja – jego rozszerzania. W miastach mających tradycje współpracy metropolitalnej oparto obszary funkcjonalne na działających stowarzyszeniach,

w części zaś jako konsensus przyjęto obszar funkcjonalny w kształcie proponowanym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

W dużych, spolaryzowanych regionach z silnymi miastami subregionalnymi samorząd województwa deklarował wsparcie miejskich obszarów funkcjonalnych także poza stolicą regionu. W kilku przypadkach jednak ich gęstość zaludnienia wyniosła nawet mniej niż średnia krajowa, co pozwala przypuszczać, że miasta subregionalne budowały porozumienia terytorialne przede wszystkim w celu zwiększenia swej przewagi negocjacyjnej, w mniejszym stopniu zaś z myślą o konkretnych miejskich inwestycjach.

**Słowa kluczowe:** zarządzanie wielopoziomowe, miejskie obszary funkcjonalne, partnerstwa miejskie, zintegrowane inwestycje terytorialne, regionalne programy operacyjne

## Oddolne kształtowanie się partnerstw wokół ośrodków miejskich

Obszary wokół dużych miast były przedmiotem zainteresowania oraz analiz już w okresie intensywnego uprzemysłowienia i dynamicznego rozwoju ośrodków miejskich. Współczesny rozwój miast, zdominowany neoliberalnym stylem zarządzania, istotnie oddziałuje na coraz bardziej rozległe obszary otaczające miasta. Toczone od lat dyskusje na temat relacji miasto vs. Region, czy też szerzej: centra vs. peryferie, w coraz mniejszym stopniu dotyczą już relacji miasta i jego bezpośredniego zaplecza, coraz silniej bowiem zaczyna ono tworzyć wspólny „organizm” z otaczającymi jednostkami administracyjnymi. Stąd tak istotne wydaje się budowanie dobrych relacji między gminami, które umożliwią rozwój tych spójnych geograficznie, choć niekoniecznie zintegrowanych pod względem przestrzennym oraz społeczno-gospodarczym, obszarów.

Jak zaznacza Jason Hackworth [2005], współczesny postindustrialny rozwój miasta wywołał dylemat w przestrzeni, tworząc paradoks, w którym następuje jednocześnie powrót do inwestycji w rynek nieruchomości w centrach miast, jak i postępujący *urban sprawl*. To oznacza, że zarządzania miejskiego nie da się już prowadzić tylko w skali miasta mierzonej jego granicami administracyjnymi. Równie istotnymi graczami stają się bowiem gminy ościenne, które podlegają intensywnym procesom suburbanizacji, współtworząc z miastem centralnym jeden miejski organizm. Z tego właśnie powodu najistotniejsza jest potrzeba zawiązywania partnerstw oddolnych, które mają umożliwić podjęcie działań na rzecz harmonijnego i zintegrowanego rozwoju całego zurbanizowanego obszaru. Dotychczasowy sposób myślenia i rządzenia na poziomie lokalnym – zamykany w granicach administracyjnych poszczególnych gmin – prowadził do dublowania funkcji, braku ciągłości liniowych inwestycji infrastrukturalnych i w konsekwencji do tworzenia swoistego *patchworku* o znacznym stopniu dezintegracji przestrzennej.

Do realizacji spójnych przestrzennie i współdziałających, nie zaś konkurujących za wszelką cenę obszarów, niezbędna jest współpraca międzygminna oraz tworzenie partnerstw nie tylko na poziomie publicznym, ale również pozarządowo-

wym i komercyjnym, które będą dążyć do wspólnie określonych celów. Według Andrzeja Porawskiego [2013] cechy charakterystyczne takiej współpracy można ująć następująco:

- dotyczy ona terytorium uznanego przez partnerów za wspólny obszar funkcjonalny;
- ma na celu definiowanie i osiąganie wspólnych celów (rozwiązywanie problemów uznanych za wspólne);
- polega na wspólnej realizacji zadań umożliwiających osiągnięcie wyznaczonych celów;
- uczestniczą w niej różni partnerzy, często także spoza sektora publicznego;
- odbywa się w różnych (dostępnych) formach prawnych, choć znane są także przykłady dobrej współpracy bez utworzenia struktur formalnych;
- wykorzystuje zasoby (w tym finansowe) różnych źródeł.

Już ustawa o samorządzie gminnym, przyjęta w 1990 roku, zakładała możliwość współdziałania gmin w sformułowaniu:

Wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego (JST). Gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej [*Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. ...*, Dz.U. 2001 Nr 142, poz. 1591, art. 10].

W tradycyjnym podejściu do reformy obszarów metropolitalnych (obserwowanym w krajach Europy Zachodniej) zazwyczaj powołuje się zarząd metropolitalny, czyli jednolitą władzę ogólnometropolitalną, która ma status JST i koncentruje zadania metropolitalne w jednym ośrodku przy zachowaniu relacji hierarchicznych. Inną formą zarządzania metropolitalnego jest metropolitalne współzarządzanie (*metropolitan governance*). Charakteryzuje się współpracą jednostek samorządu terytorialnego w obszarze metropolitalnym w ramach określonych struktur administracyjnych, którymi mogą być związki, zrzeszenia czy stowarzyszenia metropolitalne. Mogą one działać oddolnie lub obligatoryjnie, w drodze ustawy [*Zielona Księga...*, 2012: 7].

W Polsce, po latach przymiarek do sformułowania i przyjęcia ustawy metropolitalnej oraz konsultacji prowadzonych przez przedstawicieli stosownych ministerstw, uznano, że system dobrowolnego i oddolnego zrzeszania daje większe szanse na podjęcie rzeczywistej współpracy między JST. Jak wynika z badań i konsultacji prowadzonych wśród samorządowców [por. *Biała księga...*, 2013: 21], narzucanie rozwiązania dla całego kraju w drodze odgórnej reformy nie byłoby skutecznym rozstrzygnięciem, gdyż oparte byłoby na uogólnieniach, które mogłyby nie odzwierciedlać realnych potrzeb polskich miast.

## Obszary metropolitalne i miejskie obszary funkcjonalne jako szczególne formy kształtowania się partnerstw JST

### Obszary metropolitalne

Problem budowania oddolnych partnerstw w sposób szczególny dotyczy wielkich miast, które na skutek intensywnego rozwoju gospodarczego i towarzyszącego mu rozwoju przestrzennego przechodzą swoistą metamorfozę z miasta określonego przebiegiem granic administracyjnych w amorficzny, nieokreślony przestrzennie i zdeintegrowany społecznie tzw. obszar metropolitalny [por. Jałowiecki, 2009: 7–11]. Współczesne polskie miasta, w związku z przeobrażeniami ustrojowymi oraz dominacją gospodarki neoliberalnej, osiągnęły właśnie ten etap rozwoju urbanizacyjnego, w którym kształtują się struktury osadnicze o morfologii i funkcjach mogących podawać w wątpliwość status ich miejskości w klasycznym rozumieniu tego słowa [Szmytkowska, 2014a: 78]. Obszary metropolitalne tworzą zazwyczaj niezwykle złożoną strukturę, w której skład wchodzi wiele wspólnot terytorialnych i wiele podmiotów władzy samorządowej i rządowej. Ich rozwój polega na funkcjonalnym włączaniu się nowych terenów oraz dogęszczaniu się obszaru centralnego. Skala i znaczenie tych zjawisk dla państwa wymuszają zastosowanie odpowiednich metod integracji zarządzania aglomeracją [Niziołek, 2008: 29].

Pojęcie obszaru metropolitalnego zostało zdefiniowane w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w myśl której

(...) należy przez obszar metropolitalny rozumieć obszar wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia, ustalony w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju [Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. ... Dz.U. 2003 Nr 80, poz. 717].

Obszary metropolitalne są identyfikowane na podstawie różnorodnych kryteriów, które zazwyczaj agreguje się do dwóch głównych kategorii:

- statystyczno-geograficznej – wyznaczenia grupy wskaźników o charakterze ilościowym, stanowiących podstawę dla określenia potencjału metropolitalnego oraz przeprowadzenia delimitacji obszaru metropolitalnego;
- funkcjonalnej – wskazania powiązań funkcjonalno-przestrzennych oraz funkcji miejskich o znaczeniu ponadregionalnym i międzynarodowym [Szmytkowska, 2014b].

W podejmowanych przez samorzady lokalne i regionalne działaniach na rzecz ukształtowania metropolii istotne wydają się dwa zasadnicze kierunki:

- odśrodkowe (zewnątrzne) – mające na celu kreowanie i wzmacnianie tych funkcji, które ze względu na znaczenie społeczno-gospodarcze i/lub specyfikę danego obszaru będą konkurencyjne w skali ponadregionalnej i międzynarodowej;

- dośrodkowe (wewnętrzne) – mające na celu wewnętrzną integrację i organizację metropolii dającą szansę na rzeczywistą współpracę gmin tworzących obszar metropolitalny i ich sprawne funkcjonowanie [Szmytkowska, 2013: 70].

W polskim dyskursie metropolitalnym zwraca uwagę fakt odejścia od sformułowania „obszar metropolitalny” na rzecz terminu „(miejski) obszar funkcjonalny”. Wydaje się, że jest to spowodowane trudnościami z jednoznacznym uznaniem, które obszary wielkomiejskie mogą wykreować funkcje metropolitalne, na co wskazuje wiele prób delimitacji i klasyfikacji polskich metropolii: od jednej – wskazywanej między innymi przez Bohdana Jałowieckiego [2003], siedem – przez Macieja Smętkowskiego, Bohdana Jałowieckiego i Grzegorza Gorzelaka, [2009], osiem – wskazanych przez ESPON, dziesięć – przez *Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* [2011], dwanaście – wyznaczonych przez Unię Metropolii Polskich, aż do dwudziestu siedmiu – wyznaczonych według kryteriów International Metropolitan Observatory. To przypuszczenie potwierdza Przemysław Śleszyński [2013: 176], twierdząc, że istniejące delimitacje są niewystarczające z punktu widzenia ogólnokrajowej polityki rozwoju, były bowiem tworzone niezależnie, według różnych założeń, definicji i kryteriów. Wobec dylematów, w których miastach dokonują się procesy metropolizacji, czy też które z nich mogą aspirować do miana potencjalnej metropolii, oraz wielości podejść i niejednoznaczności kryteriów, przyjęto koncepcję miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF), w których podstawą delimitacji jest wyznaczenie strefy funkcjonalnych powiązań między miastem rdzeniem MOF a strefą podmiejską podlegającą procesom urbanizacji.

## Miejskie obszary funkcjonalne i Zintegrowane Inwestycje Terytorialne

Zgodnie z zapisami *Konceptji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* [2011] miejski obszar funkcjonalny jest układem osadniczym ciągłym przestrzennie, złożonym z odrębnych administracyjnie jednostek i obejmuje zwarty obszar miejski oraz powiązaną z nim funkcjonalnie strefę zurbanizowaną. Wynika to z faktu, że intensyfikacja powiązań między strefą podmiejską a miastem powoduje konieczność koordynacji działań, przede wszystkim dotyczących planowania systemów transportowych, oraz usług różnego rzędu [Śleszyński, 2013: 175]. W *Konceptji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* [2011] przewidziano delimitację Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw, której celem miało być stworzenie podstaw do bardziej racjonalnej i efektywnej polityki rozwoju na obszarach spójnych pod względem organizacji i funkcjonowania systemów społeczno-gospodarczych [Śleszyński, 2013: 176].

Należy również zauważyć, że wyraźne przyspieszenie prac nad miejskimi obszarami funkcjonalnymi można wiązać z bardziej pragmatycznymi przesłankami, dotyczącymi nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2014–2020, gdzie priorytetowo będą traktowane obszary wielkomiejskie. W Polsce

reakcją na promiejską politykę unijną było sformułowanie przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju projektu Krajowej Polityki Miejskiej (KPM). Krajowa Polityka Miejska służy celowemu, ukierunkowanemu terytorialnie działaniu państwa na rzecz zrównoważonego rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych oraz wykorzystaniu ich potencjałów w procesach rozwoju kraju. Zalecenie sformułowania polityk miejskich na poziomie krajowym wynika także z zapisów *Karty Lipskiej*, w której wskazano, że „polityka rozwoju miejskiego powinna być ustalana na poziomie krajowym” [*Karta Lipska...*, 2007: 8].

W zapisach Krajowej Polityki Miejskiej, również ujęty został kontekst obszarów funkcjonalnych miast. Podkreślana w KPM potrzeba poziomej współpracy międzygminnej oraz pionowych powiązań w zakresie zarządzania jest kluczowa wobec negatywnych doświadczeń w zakresie konkurencji gmin o inwestora i mieszkańca, co przejawia się przede wszystkim chaotyczną suburbanizacją wokół ośrodków miejskich, a w przypadku układów policentrycznych – również wyniszczającą konkurencją i dublowaniem funkcji [Szmytkowska, 2014c: 67].

## Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych

Twórcy delimitacji MOF podkreślają, że miejski obszar funkcjonalny powinien stanowić spójną przestrzennie strefę oddziaływania miasta, co ma oznaczać nie tylko istnienie powiązań funkcjonalnych (jak to się dzieje w klasycznych delimitacjach dziennych systemów miejskich, opierających się zazwyczaj na dojazdach do pracy), ale również zaawansowanie procesów urbanizacyjnych. MOF zatem to nie tylko strefa oddziaływania dziennego systemu miejskiego, ale ukształtowany w procesie historycznym zespół jednostek terytorialnych, wyróżniający się z otoczenia i upodabniający się pod pewnymi względami do głównego miasta [Śleszyński, 2013: 177–178].

Za podstawową jednostkę delimitacyjną przyjęto gminę z kilku zasadniczych powodów:

- wielkość gminy pod względem powierzchni i potencjału społeczno-ekonomicznego w stosunku do zasięgu oddziaływania większych miast zapewnia odpowiedni stopień zróżnicowania;
- umocowanie ustawowe jednostki tego szczebla jest odpowiednie w stosunku do ewentualnych potrzeb organizacji terytorialnej i zarządzania danym obszarem;
- gminy są na ogół dosyć zwarte i spójne pod względem funkcjonalnym;
- gminy są najmniejszymi jednostkami terytorialnymi, dla których możliwe jest uzyskanie minimalnego zestawu informacji statystycznych [Śleszyński, 2013: 179].

Na tej podstawie wybrano siedem ostatecznych wskaźników delimitacyjnych, związanych z dojazdami do pracy, napływem migracyjnym, charakterystyką społeczno-gospodarczą oraz uwarunkowaniami osadniczo-morfologicznymi.

W toku wyznaczania miejskich obszarów funkcjonalnych przyjęto następujące zasady delimitacji:

- zasady administracyjne – dotyczące rozróżnienia i położenia rdzeni oraz stref zewnętrznych, a także nieprzekraczalności całego MOF-u poza obszar jednego województwa;
- zasady topologiczne – polegające na zastosowaniu warunków spójności (zachowanie ciągłości przestrzennej obszaru) i rozłączności (przynależność każdej gminy tylko do jednego MOF-u);
- zasady spełnienia kryteriów – weryfikujące taki rozkład przestrzenny gmin spełniających zadane kryteria, który zapewniałby największą zwartość terytorialną obszarów funkcjonalnych [Śleszyński, 2013: 182].

Ostatecznie wskazano na osiemnaście miejskich obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich, które objęły 299 gmin (w tym 33 jednostki rdzeniowe), zajmowały łącznie powierzchnię 32,6 tys. km<sup>2</sup> (w tym rdzenie 4,7 tys. km<sup>2</sup>) i liczyły 14,1 mln mieszkańców (w tym rdzenie 9,6 mln) [Śleszyński, 2013: 187].

## Zintegrowane inwestycje terytorialne

Od końca dekady rola wymiaru miejskiego w polityce rozwoju Unii Europejskiej wzrasta, co ma swój wyraz w dystrybucji funduszy strukturalnych. Parlament Europejski, projektując rozporządzenia unijne na lata 2014–2020, zapowiadał przeznaczenie minimum 5% środków polityki spójności na zintegrowane działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich. Kwestią otwartą był sposób alokowania środków. Pojawiały się propozycje specjalnego programu operacyjnego, listy szczególnie premiowanych miast oraz wyłączenia osi priorytetowych, dedykowanych wyłącznie miastom [Olbrycht, 2012]. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zdecydowało wyłącznie o wprowadzeniu w życie instrumentu zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT) we wszystkich regionalnych programach operacyjnych. Obligatoryjnie zintegrowane inwestycje terytorialne miały dotyczyć wyłącznie miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF) stolic województw pod warunkiem sformalizowanego partnerstwa miasta i jego gmin ościennych. Partnerstwo mogło przybrać formę porozumienia samorządów, stowarzyszenia lub związku komunalnego (*Zasady realizacji ZIT w Polsce*, 2013).

Dalsze prace nad opracowaniem dokumentów strategicznych w Polsce coraz silniej uwzględniały poziom miejski. Wiązało się to z programowaniem polityk ukierunkowanych terytorialnie (*KSRR 2010–2020*, *KPZK 2030*, *Założenia Krajowej Polityki Miejskiej*, *Projekt Krajowej Polityki Miejskiej*). Wśród głównych kierunków działań wyróżniają się te, które mają służyć zwiększaniu konkurencyjności obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich, kształtowaniu kultury partnerstwa i poprawy koordynacji zarządzania na miejskich obszarach funkcjonalnych oraz działania w zakresie umacniania działań partnerskich w tych ośrodkach [*Umowa Partnerstwa*, 2014].

## Specyfika kształtowania miejskich obszarów funkcjonalnych w ujęciu regionalnym

Decydujący głos w sprawie wymiaru terytorialnego rząd pozostawił regionom, wprowadzając jednocześnie Kontrakt Terytorialny – negocjacyjny tryb decyzji o najważniejszych inwestycjach infrastrukturalnych. Na etapie projektowania Umowy Partnerstwa strategiczna decyzja poziomu krajowego ograniczyła się jednak do określenia alokacji na ZIT w każdym regionalnym programie operacyjnym (RPO), zgodnie z algorytmem opartym na kryteriach delimitacji obszarów funkcjonalnych [MIR 2013]. Delimitacja MOF, sporządzona przez prof. P. Śleszyńskiego, zawierała podstawę określenia zasięgu ZIT w ośrodkach wojewódzkich. Określała już jednak także pewne pieniądze przewidziane dla miast – w przeciwieństwie do koperty na „obszary wymagające strategicznej interwencji”, której wielkość podlegała negocjacom Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – samorząd województwa.

Wysokość funduszy na ZIT zmieniła się także wskutek negocjacji samorządów województw ze stolicami regionów. Wynikało to zarówno z siły politycznej niektórych aktorów, jak i autonomicznej polityki decentralizacyjnej [Frankowski, 2015]. Negocjacom podlegały nie tylko kwoty pieniędzy, ale także mechanizm oraz forma wdrażania ZIT w regionalnym programie operacyjnym. Tu również w pierwszej fazie dyskusji nad dokumentami strategicznymi projekt *Umowy Partnerstwa* dopuszczał kilka wariantów poziomu miejskiego w architekturze RPO. Ostatecznie jednak nikt nie zdecydował się na osie priorytetowe skierowane wyłącznie do miejskich obszarów funkcjonalnych. Decyzje o wdrażaniu ZIT województwa podjęły na poziomie priorytetów inwestycyjnych – podstawowym poziomie programowania w perspektywie 2014–2020. Tu również można mówić o bardzo dużym zróżnicowaniu między programami, wahającym się między czterema priorytetami w województwie warmińsko-mazurskim a dwudziestoma dwoma w województwie dolnośląskim. Istnieje pozytywna korelacja pomiędzy pozycją prezydenta w strukturach politycznych a zakresem wsparcia ZIT [Frankowski, 2015], jakkolwiek wynik ten może mówić także o zaufaniu władz regionalnych do terminowego wdrażania interwencji przez stolicę województwa. Należy jednak nadmienić, że stolice województw często starały się o rozszerzenie zakresu ZIT w konsultacjach społecznych regionalnych programów operacyjnych, jednocześnie prowadząc dyskusję na temat delimitacji i formy prawnej nowego instrumentu.

Ostateczny kształt miejskich obszarów funkcjonalnych wokół miast wojewódzkich w większości przypadków znacząco różnił się od wyjściowej delimitacji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, co zostało zbadane przez analizę dyskursu prasowego (81 artykułów dotyczących ZIT z cytatami regionalnych interesariuszy), projektów regionalnych programów operacyjnych wysłanych do Komisji Europejskiej oraz uwag do nich, zgłaszanych w konsultacjach społecznych. Analiza objęła także podstawowe parametry demograficzne nowych partnerstw, oparte na danych Banku Danych Lokalnych GUS.



Tabela 1

Scenariusze kształtowania się miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich

Scenariusz	Województwa
Ograniczanie zasięgu obszarów funkcjonalnych	Mazowieckie, małopolskie
Rozszerzanie zasięgu obszarów funkcjonalnych (raczej „odgórne”)	Pomorskie, łódzkie
Oddolne rozszerzanie zasięgu obszarów funkcjonalnych (raczej „oddolne”)	Opolskie, podlaskie, lubelskie, świętokrzyskie
Oparcie na istniejących strukturach	Wielkopolskie, zachodniopomorskie, śląskie
Przyjęcie delimitacji zleconej przez samorząd województwa firmie konsultingowej	Kujawsko-pomorskie
Przyjęcie delimitacji określonej w dokumentach strategicznych	Podkarpackie, warmińsko-mazurskie
Przyjęcie delimitacji MRR	Dolnośląskie, lubuskie

Źródło: opracowanie własne.

## Kształt partnerstw wokół miejskich obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich

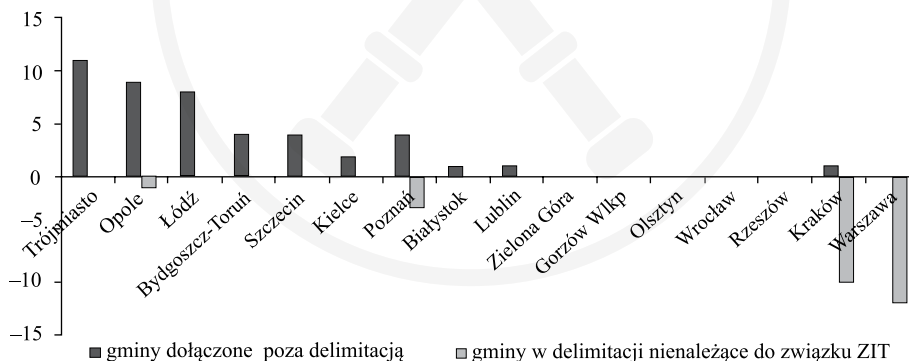
Wokół największych miast Polski – Warszawy i Krakowa powstały mniejsze związki funkcjonalne niż proponowane w wyjściowej delimitacji MRR (tabela 1). Miasto centralne, o dość istotnej pozycji, zarówno ludnościowej, jak i politycznej, prawdopodobnie nie widziało szczególnej potrzeby wsparcia gmin znacznie oddalonych od siebie i zamierzało większość inwestycji zatrzymać na bardziej skonsolidowanym obszarze. Potwierdzałoby to „odrywanie” metropolii od swego bezpośredniego zaplecza [Jałowiecki, 2000] nawet na płaszczyźnie porozumień z gminami silnie związanymi funkcjonalnie z miastem centralnym. Władze regionalne natomiast w takich okolicznościach przyjęły strategię rozłącznego finansowania obszaru metropolitalnego i gmin obszaru funkcjonalnego (małopolskie) bądź silnego inwestowania w ośrodki subregionalne (mazowieckie).

W przypadku Łodzi i Gdańska wystąpiła inna sytuacja – wódcy miast zabiegali o włączenie jak największej liczby gmin do obszaru funkcjonalnego. W województwie pomorskim prezydent Gdańska stworzył nawet stowarzyszenie o zasięgu regionalnym (Gdański Obszar Metropolitalny), zrzeszające między innymi gminy oddalone o 60 km od Gdańska, takie jak na przykład Sulęcyno. Ostatecznie działanie to zwiększyło liczbę gmin w związku ZIT, jakkolwiek najbardziej oddalone samorządy GOM otrzymały jedynie status obserwatora związku. Należy jednak dodać, że w przypadku województwa pomorskiego

i łódzkiego powstanie ZIT szczególnie silnie zainicjowało współpracę metropolitalną. W Trójmieście względy pragmatyczne doprowadziły do przełomowego porozumienia między niezbyt dotychczas skłonnymi do współdziałania prezydentami Gdyni i Gdańska. Zawiązanie współpracy ostatecznie nastąpiło także w województwie kujawsko-pomorskim pomimo bardzo silnego konfliktu wokół kształtu nowego obszaru funkcjonalnego. Toruń, jak i Bydgoszcz, zabiegające o rozłączne obszary funkcjonalne, zostały pogodzone decyzją samorządu województwa, który scedował delimitację obszaru na firmę konsultingową (*Strategia Rozwoju Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Funkcjonalnego – wersja wstępna* [2014]). Ostatecznie Bydgosko-Toruński Obszar Funkcjonalny objął dodatkowo cztery gminy (Nakło nad Notecią, gminę miejską oraz wiejską Chełmży a także Czernikowo) w stosunku do wyjściowej delimitacji MRR.

W województwie wielkopolskim i zachodniopomorskim zdecydowano się zawiązać obszary funkcjonalne, opierając się na istniejących stowarzyszeniach. Wokół Poznania np. nie przyłączono do obszaru funkcjonalnego trzech gmin, niebędących wcześniej w stowarzyszeniu metropolitalnym (Kaźmierz, Nekła, Łubowo), mimo że delimitacja MRR włączała je w skład obszaru funkcjonalnego. W przypadku ciągłości współpracy metropolitalnej należy podkreślić także dobre relacje ośrodków stołecznych województwa z władzami regionalnymi. W województwie wielkopolskim Zarząd Województwa zatwierdził uchwałą obszar Stowarzyszenia Metropolia Poznań, a w zachodniopomorskim samorząd regionalny został nawet członkiem stowarzyszenia metropolitalnego.

Mniejsze miasta wojewódzkie chętnie zwiększały swój obszar funkcjonalny poza zasięg wyznaczony delimitacją. Zarówno miasto wojewódzkie, jak i okoliczne gminy widziały bowiem w zintegrowanych inwestycjach terytorialnych istotne szanse rozwojowe. Miasto wojewódzkie mogło wzmocnić swą pozycję na tle innych miast w Polsce (licząc na wyższą alokację finansową), sąsiadujące gminy zaś mogły uczestniczyć w „pewnych” inwestycjach, wzmacniających



Wykres 1. Zmiany liczby gmin włączonych do związku ZIT miast wojewódzkich w stosunku do delimitacji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (stan na wrzesień 2014 r.)

Źródło: opracowanie własne.

związki ze stolicą. Wśród gmin, które szczególnie starały się o przyłączenie do związku ZIT (nie będąc w wyjściowej delimitacji MRR) należały między innymi Łapy (z ramienia których o możliwość wstąpienia do związku ZIT występował nawet jeden z posłów) w województwie podlaskim, Nałęczów w województwie lubelskim oraz Igołomia-Wawrzeńczyce w województwie małopolskim.

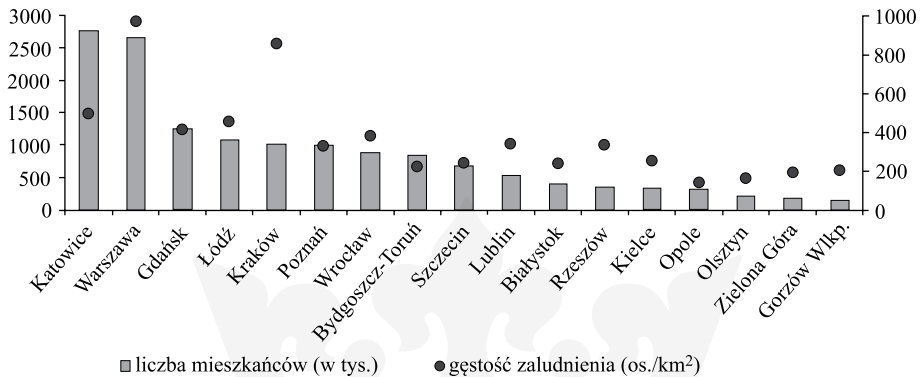
Wokół Gorzowa Wielkopolskiego, Zielonej Góry, Wrocławia i Olsztyna przyjęto obszar funkcjonalny w granicach delimitacji Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju. W województwie lubuskim, gdzie dyskusja dotycząca alokacji ZIT była szczególnie intensywna, uznano wyjściową delimitację MRR jako pewien rodzaj konsensusu. W regionie dolnośląskim radni Oborników Śląskich długo zwlekali z przystąpieniem do formującego się związku ZIT ze względu na obawy o zdominowanie przez Wrocław – ostatecznie jednak gmina przystąpiła do porozumienia. Podobna sytuacja wystąpiła w Tułowicach (województwo opolskie), gdzie pomimo obecności w zasięgu delimitacji wyjściowej MRR, samorząd gminy nie zdecydował się uczestniczyć w ZIT ze względu na koszt udziału w stowarzyszeniu.

W województwie warmińsko-mazurskim i podkarpackim podtrzymano granice delimitacji miejskich obszarów wojewódzkich stolic województw wynikające z dokumentów strategicznych.

W przypadku Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego poskutkowało to nieobjęciem zintegrowanymi inwestycjami terytorialnymi gminy Błażowa. W województwie warmińsko-mazurskim zasięg ten był tożsamy z wyjściową delimitacją MRR.

## Preferowane formy prawne współpracy metropolitalnej

Zawiązane partnerstwa znacząco różniły się ze względu na formę prawną współpracy. W części regionów przyjęto bardziej formalną i angażującą strukturę stowarzyszenia. Zawiazywały się one wokół miast o tradycjach współpracy metropolitalnej (Poznań, Szczecin), miast silnie aspirujących do miana metropolii (Kraków, Łódź), a także ośrodków widzących w ściślejszej współpracy szanse rozwojowe (Białystok, Opole). Bardziej zachowawczo postępowały gminy w województwie mazowieckim i dolnośląskim, decydując się na luźniejszą formę porozumienia. Na porozumienie zdecydowano się także w województwie kujawsko-pomorskim i pomorskim ze względu na bardzo trudne rozmowy pomiędzy gminami członkami związku ZIT. Ciekawym zjawiskiem jest powoływanie w ośrodkach policentrycznych niezależnych ugrupowań o randze stowarzyszeń (Metropolia Bydgoska, Gdański Obszar Metropolitalny). O ile Metropolia Bydgoska była stowarzyszeniem stojącym raczej w opozycji do urzędującego prezydenta, o tyle Gdański Obszar Metropolitalny, powołany przez prezydenta Gdańska, miał bardzo silne ambicje stać się operatorem ZIT. Wokół pozostałych miast wojewódzkich zdecydowano się na formę porozumienia.



Wykres 2. Parametry demograficzne związków ZIT wokół miast wojewódzkich (stan na kwiecień 2014 r.)

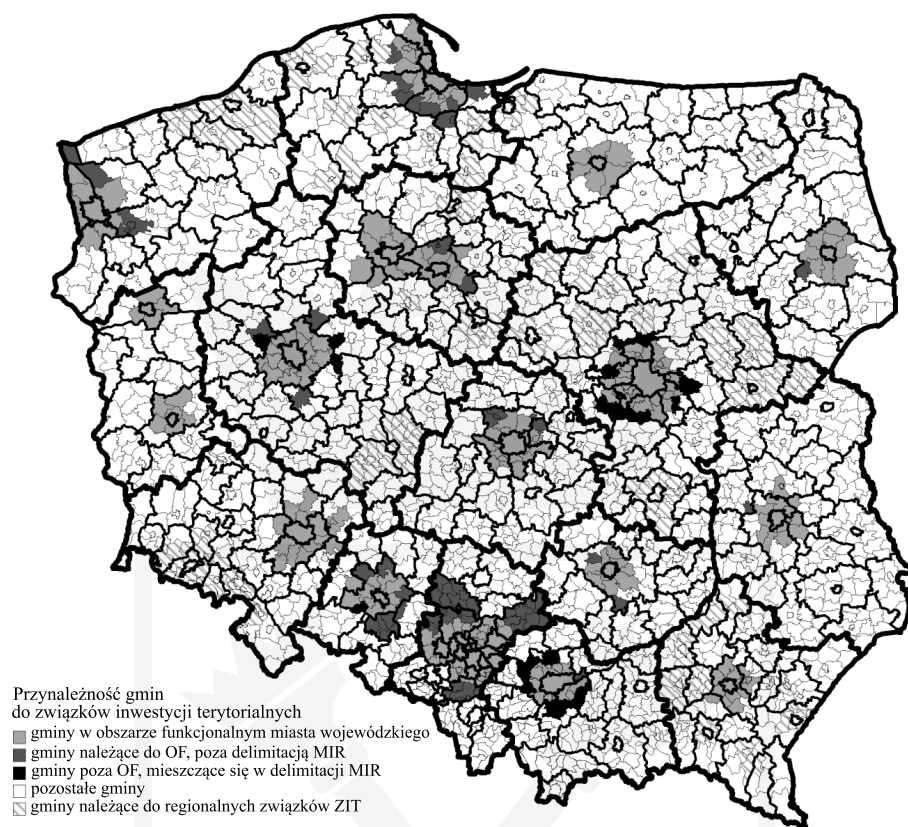
Źródło: opracowanie własne.

## Kształt partnerstw wokół miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków subregionalnych

Poza obowiązkowymi związkami ZIT wokół miast wojewódzkich, regiony przyjęły bardzo różne strategie decentralizacji programów operacyjnych. Nowe partnerstwa terytorialne przybierały na przykład formę subregionów, obszarów strategicznej interwencji, regionalnych inwestycji terytorialnych lub zintegrowanych porozumień terytorialnych. W części województw zawieranie partnerstw w innych ośrodkach niż stołecznym wynikało z potrzeby równoważenia układu osadniczego, na co nakładały się także względy polityczne. Decyzji o powołaniu ZIT poza stolicą regionu sprzyjała duża powierzchnia i liczba ludności województwa, co wiązało się pośrednio także z obecnością byłych miast wojewódzkich.

Modelowym przykładem dużego regionu obejmującego byłe stolice wojewódzkie jest Mazowsze, najsilniej dotknięte procesami polaryzacji wewnątrzregionalnej. Samorząd województwa zdecydował tam o wysokiej alokacji na regionalne partnerstwa związane wokół Radomia, Płocka, Siedlec, Ostrołęki i Ciechanowa. Regionalne Inwestycje Terytorialne (RIT) z jednej strony mają zasięg subregionalny (wszystkie powiaty wchodzą w skład porozumienia), z drugiej zaś obejmują tereny jedynie kilku bądź kilkunastu gmin sąsiadujących z tymi miastami<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Informacje pozyskane od pracownika Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego 10 lipca 2014 r.



Mapa 1. Zasięg partnerstw miejskich w postaci miejskich obszarów funkcjonalnych (stan na kwiecień 2014 r. – ZIT miast wojewódzkich; lipiec 2014 r. – regionalne związki ZIT)

Źródło: opracowanie własne.

Dość podobną procedurę przyjął samorząd województwa dolnośląskiego, zapewniając finansowanie zintegrowanych inwestycji terytorialnych w regionalnym programie operacyjnym partnerstwom wokół Wałbrzycha i Jeleniej Góry. W innych województwach zachodniej Polski – zachodniopomorskim i wielkopolskim, także powołano obszary funkcjonalne z możliwością realizacji ZIT. Obszary te wyróżniają się zarówno dużą powierzchnią, jak i policentrycznym charakterem – powołano je bowiem wokół Kalisza i Ostrowa Wielkopolskiego (w województwie wielkopolskim), a także Koszalina, Kołobrzegu i Białogardu (w województwie zachodniopomorskim).

Samorządy województw pomorskiego, warmińsko-mazurskiego i kujawsko-pomorskiego zaproponowały regionalne partnerstwa miejskie w dokumentach strategicznych. W kujawsko-pomorskim przyjęto kilka poziomów decentralizacji

– oprócz Bydgoszczy i Torunia pojawił się także instrument terytorialny dla obszaru funkcjonalnego Inowrocławia, Włocławka i Grudziądza oraz wszystkich powiatów (tabela 2). Dla miast subregionalnych zasięg ZIT wyznaczono odgórnie – na podstawie delimitacji MRR, samorządowego biura planowania regionalnego oraz ekspertyzy Centrum Badań Metropolitalnych. W województwie pomorskim samorząd regionalny przewidział zastosowanie instrumentów terytorialnych wokół ośmiu miast jeszcze przed sformulowaniem wytycznych dotyczących ZIT. Na Warmii i Mazurach miasta subregionalne – Ełk i Elbląg wraz ze swymi gminami ościennymi – zostały określone jako obszary strategicznej interwencji w strategii rozwoju województwa (*Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Województwa Warmińsko-Mazurskiego do roku 2025* [2013]), choć należy przypuszczać, że ze względu na wielkość regionu oraz niewielkie rozmiary Olsztyna i tak zostałyby zawiązane oddolnie.

Podejście eksperckie do określenia miejskich ośrodków funkcjonalnych charakteryzowało natomiast województwo podkarpackie. Na podstawie naukowych refleksji dotyczących sieci powiązań regionalnych i potrzeby kształtowania równoważnego systemu osadniczego [Komornicki, Siłka, Śleszyński, 2012], a także ze względu na dość słabą pozycję stolicy w stosunku do pozostałych miast regionalnych zdecydowano się aż na osiem miejskich obszarów funkcjonalnych, często przybierających formę duopoli (np. Sanok–Lesko, Dębica–Ropczyce).

Całkowicie zrezygnowano natomiast z regionalnych instrumentów terytorialnych w regionalnych programach operacyjnych województwa łódzkiego, lubelskiego, opolskiego, podlaskiego oraz świętokrzyskiego. Rozważano jednak taki wariant na przykład w regionie lubelskim (z ZIT w Chełmie, Zamościu i Puławach). Również Łomża wraz z powiatem łomżyńskim starała się o przyznanie instrumentu ZIT, jakkolwiek w ramach makroregionalnego programu operacyjnego Polska Wschodnia 2014–2020.

Tabela 2

Obszary funkcjonalne, w których dopuszczono formułę ZIT w RPO poza stolicą województwa<sup>2</sup> (stan na kwiecień 2014 r.)

Województwo	Liczba	Miasta wspierane środkami RPO w ramach zintegrowanych inwestycji terytorialnych
Podkarpackie	8	Przemyśl, Mielec, Stalowa Wola, Sanok–Lesko, Dębica–Ropczyce, Jarosław–Przeworsk, Krosno, Tarnobrzeg
Pomorskie	8	Słupsk, Chojnice–Człuchów, Kwidzyn, Malbork, Starogard Gdański, Bytów, Kościerzyna, Lębork
Mazowieckie	5	Radom, Płock, Ostrołęka, Siedlce, Ciechanów

<sup>2</sup> Województwo śląskie, które podzieliło swój obszar na 4 subregiony, zostało wyłączone z tej analizy.

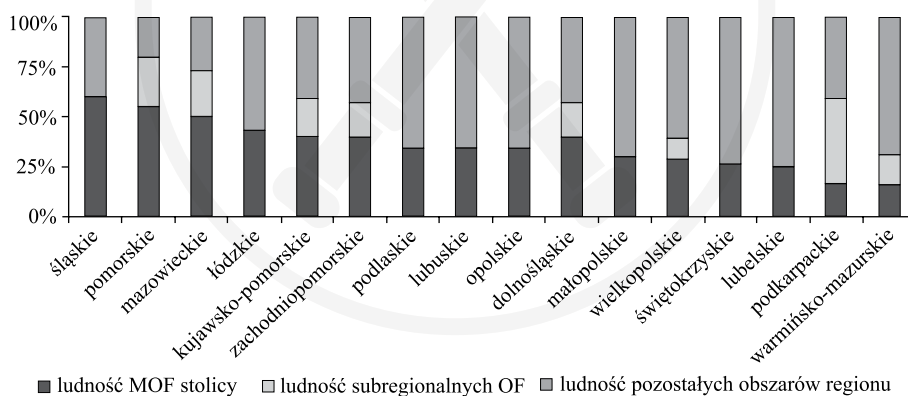
Województwo	Liczba	Miasta wspierane środkami RPO w ramach zintegrowanych inwestycji terytorialnych
Kujawsko-pomorskie	3	Włocławek, Grudziądz, Inowrocław
Dolnośląskie	2	Wałbrzych, Jelenia Góra
Warmińsko-mazurskie	2	Elbląg, Ełk
Wielkopolskie	1	Kalisz–Ostrów Wielkopolski
Zachodniopomorskie	1	Koszalin–Kołobrzeg–Białogard

Źródło: opracowanie własne.

## Potencjalna siła polityczna nowych form partnerstwa wokół obszarów funkcjonalnych

Nowe porozumienia wokół miast wojewódzkich mają silną pozycję w stosunku do całego regionu. Wielkość porozumień intensywnie rzutowała na zaciętość negocjacji zintegrowanych inwestycji terytorialnych z samorządem regionalnym [Frankowski, 2014]. W województwach pomorskim, mazowieckim, łódzkim i kujawsko-pomorskim należały one do najtrudniejszych.

Stosunkowo łatwiej było wypracować porozumienia w regionach, w których stolica i jej obszar funkcjonalny nadal pozostawały dość niewielkie w stosunku do całego województwa. Porozumienie dość łatwo osiągnięto także w wo-

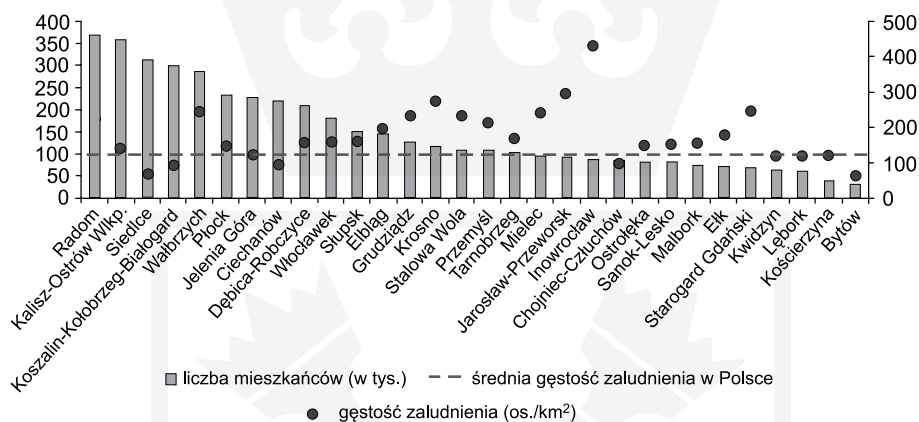


Wykres 3. Udział mieszkańców obszarów funkcjonalnych według województw (stan na kwiecień 2014 r.)

Źródło: opracowanie własne.

jewództwie śląskim, gdzie panował ogólny konsensus pomiędzy samorządami dotyczący decentralizacji regionalnego charakteru programu operacyjnego na poziom subregionalny.

Dzięki nawiązanym partnerstwom niektóre zespoły jednostek terytorialnych zwiększyły liczbę mieszkańców, dystansując niekiedy obszary funkcjonalne wokół mniejszych miast wojewódzkich. Przykładowo porozumienia wokół Radomia, Kalisza–Ostrowa Wielkopolskiego oraz Koszalina, Kołobrzegu i Białogardu w nowym układzie liczą ponad 300 tys. mieszkańców, co stanowi większą liczbę niż w przypadku na przykład miejskiego obszaru funkcjonalnego Olsztyna.



Wykres 4. Liczba mieszkańców oraz gęstość zaludnienia miejskich obszarów funkcjonalnych wokół miast wojewódzkich (stan na kwiecień 2014 r.)

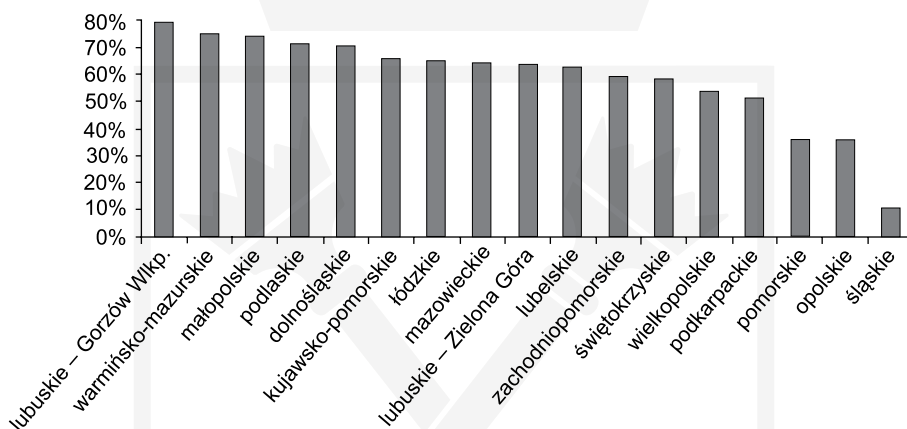
Źródło: opracowanie własne.

Nie sposób jednak nie zwrócić uwagi na pewną ułomność przyjętych rozwiązań, szczególnie widocznych właśnie wokół obszarów funkcjonalnych miast subregionalnych. O ile na przykład zasięg MOF ośrodków wojewódzkich nie różni się szczególnie od wyjściowej delimitacji MRR, o tyle gęstość zaludnienia największych związków regionalnych (Koszalin–Kołobrzeg, Ciechanów, Siedlce) jest niższa od średniej krajowej. Wypacza to samą ideę miejskich obszarów funkcjonalnych, których inwestycje miały być kierowane na obszary rozlewania się miasta poza swe granice administracyjne – nie zaś na obszary o *stricte* wiejskim charakterze. Wydaje się, że w przypadku niepewnego bądź opcjonalnego finansowania inwestycji terytorialnych przez samorząd województwa gminy dążyły do utworzenia jak najsilniejszej koalicji ze względu na chęć wzmocnienia swej pozycji w stosunku do całego województwa.

W przypadku niektórych obszarów funkcjonalnych liczba mieszkańców miasta centralnego jest niższa niż 50%, co wskazuje raczej na dominację dużych wsi w obszarze funkcjonalnym, niekoniecznie zachowujących silne związki



z miastem głównym. Sytuacja ta charakteryzuje szczególnie województwo podkarpackie, choć obszary w tym województwie, podobnie jak w pomorskim, należy traktować inaczej ze względu na inny tryb wyboru porozumień terytorialnych. Jednocześnie widoczna jest tendencja do traktowania inwestycji terytorialnych jako wyłącznych inwestycji przeznaczonych dla konkretnego miasta. Przykładowo mieszkańcy Inowrocławia stanowią 87% mieszkańców całego obszaru funkcjonalnego, stąd pytanie, czy tego typu instrumenty należy stosować wobec dwóch gmin (!) pozostaje otwarte. Wydaje się, że naturalną konsekwencją będzie koncentracja władz obszaru funkcjonalnego na *stricte* „miejskich” inwestycjach, pożądanym zaś stanem jest równowaga ewentualnie z lekkim wskazaniem na miasto centralne. W przypadku MOF miast wojewódzkich tego typu wątpliwości pozostają z jednej strony w przypadku województwa lubuskiego i warmińsko-mazurskiego, z drugiej – pomorskiego i opolskiego.



Wykres 5. Udział liczby ludności miasta wojewódzkiego w związku ZIT wokół stolicy województwa (stan na kwiecień 2014 r.)

Źródło: opracowanie własne

## Wnioski

W analizie skupiono się wyłącznie na partnerstwach, dla których zarezerwowano fundusze w nowych regionalnych programach operacyjnych w ramach zintegrowanych inwestycji terytorialnych. Nowe formy partnerstw terytorialnych w obecnym kształcie obejmują 22,3% powierzchni Polski, przy czym zamieszkiwane są przez niemal połowę jej mieszkańców. Zróżnicowanie międzyregionalne badanych form jest bardzo duże. Wyniki analizy wskazują na ważną zależność – w miastach, które należą do „aspirujących” metropolii, zawiązywano

bardziej trwałe formy partnerstwa, obejmujące większą liczbę gmin niż przewidziano w wyjściowej delimitacji MRR. Stowarzyszenia metropolitalne powoływano także w sytuacji trudnych dyskusji o ZIT pomiędzy władzą regionalną a prezydentem miasta (Gdańsk, Bydgoszcz).

W przypadku największych polskich miast – Warszawy i Krakowa – można jednak mówić także o „politycznym” oderwaniu miasta głównego od swego bezpośredniego otoczenia. Jest to szczególnie niebezpieczne ze względu na procesy silnej polaryzacji wewnątrzregionalnej. W obszarze funkcjonalnym stolicy dominują bowiem siły „dośrodkowe”, w mniejszym stopniu zainteresowane zapleczem regionalnym. Dobitnie pokazuje to także zasięg Metropolii Krakowskiej. Samorząd województwa oparł swój projekt programu regionalnego na subregionach, aczkolwiek MOF Krakowa objął znacznie mniejszy obszar niż zasięg subregionu Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego. Dlatego też zdecydowano o rozłączności alokacji dla subregionu KOM i gmin Metropolii Krakowskiej. W tej sytuacji bardzo ważna była koordynacja interwencji regionalnej, ponieważ „obwarzanek” metropolitalny programuje swój rozwój bez kluczowego dla niej miasta centralnego. Może to powodować eskalację zjawiska „cienia aglomeracji” – powstawania pierścieni biedy w odległości od kilkunastu do kilkudziesięciu kilometrów od głównego ośrodka [Gorzela, Smętkowski, 2005; Herbst, Wójcik, 2013], gdzie proces wymywania zasobów rozwojowych zachodzi szczególnie intensywnie.

Wyznaczony zasięg miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw prawdopodobnie utrwali dość ograniczony obszar procesów dyfuzji rozwojowej i pogłębi naturalne procesy polaryzacji. Kluczowym wyzwaniem dla samorządów województw pozostaje zatem kreowanie odpowiednich połączeń pomiędzy stolicą a pozostałą częścią regionu oraz wzmacnianie policentryczności układu osadniczego, który mógłby równoważyć dominujące siły dośrodkowe. Niestety w dużej części regionalnych ZIT można mówić o wypaczeniu ich pierwotnej idei – szczególnie w sytuacji, gdy gęstość zaludnienia OF jest niższa niż średnia krajowa lub gdy na przykład obszar funkcjonalny miasta subregionalnego ma zasięg większy niż stolica województwa. Wydaje się, że na tych terenach starania o jak największą koalicję (i jak największe ewentualne fundusze) przysłoniły refleksję nad sensownym zasięgiem „zintegrowanych” projektów.

W przypadku części województw konieczna byłaby bardziej stanowcza postawa władz samorządu regionalnego. W najlepszym scenariuszu obszar funkcjonalny powinien wyłonić się bez zachęty w postaci funduszy unijnych, na podstawie oddolnej współpracy gmin, animowanej pracami koncepcyjnymi władz regionu. Obszar ten powinien przede wszystkim najpierw znaleźć się w strategii rozwoju oraz planie zagospodarowania przestrzennego województwa. Tymczasem w większości województw odwrócono kolejność – plan zagospodarowania oraz strategia uwzględniały obszary funkcjonalne dopiero podczas kolejnych aktualizacji (także wymuszonych prawem). Jeszcze większy chaos w jednym z regionów spowodowało kilka poziomów programowania terytorialnego, nieokreślonych wiążącą decyzją zarządu województwa. Ich zasięg oraz decyzja o wsparciu zmieniały się *ad hoc* pod wpływem kontaktów samorządu regional-

nego z lokalnymi interesariuszami, co z planowaniem strategicznym miało niewiele wspólnego. Wydaje się, że jest to przykład kolejnego zwycięstwa polityki spójności nad polityką rozwoju.

## Literatura

- Barber B. (2014), *Burmistrzowie rządzą światem* [w:] Ł. Bukowiecki, M. Obarska, X. Stańczyk (red.), *Miasto na żądanie. Aktywizm, polityki miejskie, doświadczenia*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, s. 119–123.
- Biała Księga Obszarów Metropolitalnych* (2013), Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.
- Dokument implementacyjny do Strategii Rozwoju Transportu do 2030 r. – projekt z 12 marca 2014 r.* (2014), Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- Frankowski J. (2014 – praca nieopublikowana), *Relacje prezydentów miast wojewódzkich z marszałkami regionów w świetle decentralizacji funduszy europejskich na poziom miejski* (w recenzji).
- Gorzela G., Smętkowski M. (2005), *Metropolia i jej region w gospodarce informacyjnej*, Scholar, Warszawa.
- Hackworth J. (2005), *Emergent Urban Forms or Emergent Post-modernisms? A Comparison of Large U.S. Metropolitan Areas*, „Urban Geography”, vol. 26 (6), s. 484–519.
- Herbst M., Wójcik P. (2013), *Delimitacja dyfuzji rozwoju z miast metropolitalnych z wykorzystaniem korelacji przestrzennej*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 4 (54).
- Jałowicki B. (2000), *Spoleczna przestrzeń metropolii*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Jałowicki B. (2003), *Uwarunkowania i szanse rozwoju metropolii*, Ekspertyza wykonana na zlecenie Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, EUROREG, Warszawa, [http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/informator/nsro/ekspertyzy/uwarunkowania\\_metropolii.pdf](http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/informator/nsro/ekspertyzy/uwarunkowania_metropolii.pdf) [dostęp: 18.09.2014.].
- Jałowicki B. (2009), *Czy metropolia jest miastem?* [w:] B. Jałowicki (red.), *Czy metropolia jest miastem?*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 7–11.
- Kaczmarek T. (2014), *Miejskie Obszary Funkcjonalne jako podmiot polityki rozwoju*, [http://planowanie.metropoliiapoznan.home.pl/planowanie/wp-content/uploads/2014/05/Kaczmarek\\_MOF\\_jako\\_podmiot\\_polityki\\_rozwoju.pdf](http://planowanie.metropoliiapoznan.home.pl/planowanie/wp-content/uploads/2014/05/Kaczmarek_MOF_jako_podmiot_polityki_rozwoju.pdf) [dostęp: 18.09.2014.].
- Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich* (2007), [http://www.sarp.org.pl/pliki/karta\\_lipska\\_pl.pdf](http://www.sarp.org.pl/pliki/karta_lipska_pl.pdf) [dostęp: 18.09.2014.].
- Komornicki T., Siłka P., Śleszyński P. (2012), *Charakterystyka systemu osadniczego województwa podkarpackiego z identyfikacją biegunów wzrostu oraz wyróżnieniem obszarów funkcjonalnych na poziomie regionalnym i lokalnym*, Ekspertyza wykonana w ramach prac nad aktualizacją i uzupełnieniem Strategii Rozwoju Województwa Podkarpackiego 2007–2020, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (2011), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie* (2010), Rada Ministrów, Warszawa.
- Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich* (2013), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

- Niziołek M. (2008), *Problemy ustroju aglomeracji miejskich*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Olbrycht J. (2012), *Miasta w polityce spójności. Negocjacje międzyinstytucjonalne*, [http://www.europajestprosta.pl/miasto2013/wp-content/uploads/2013/04/Jan\\_Olbrycht-Miasta\\_w\\_polityce\\_spojnosci.pdf](http://www.europajestprosta.pl/miasto2013/wp-content/uploads/2013/04/Jan_Olbrycht-Miasta_w_polityce_spojnosci.pdf) [dostęp: 18.09.2014].
- Porawski A. (red.) (2013), *Współpraca JST w Polsce. Stan i potrzeby*, Poznań, [http://wartowiedziec.org/attachments/article/18953/Wspolpraca\\_JST\\_w\\_Polsce\\_-\\_stan\\_i\\_potrzeby\\_Raport\\_ZMP\\_listopad\\_2013.pdf](http://wartowiedziec.org/attachments/article/18953/Wspolpraca_JST_w_Polsce_-_stan_i_potrzeby_Raport_ZMP_listopad_2013.pdf) [dostęp: 18.09.2014].
- Projekty regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020 wysłane do Komisji Europejskiej (2014).
- Smętkowski M., Jałowiecki B., Gorzelak G. (2009), *Obszary metropolitalne w Polsce – diagnoza i rekomendacje*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1 (35).
- Strategia Rozwoju Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Funkcjonalnego – wersja wstępna* (2014), Deloitte, Warszawa.
- Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Województwa Warmińsko-Mazurskiego do roku 2025* (2013), Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
- Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020* (2012), Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk.
- Szmytkowska M. (2013), *Metropolia od kuchni. Jakie są praktyczne aspekty metropolizacji?* [w:] Ł. Pancewicz, P. Zbieranek (red.), *Pomorskie miasta – jak je kształtować dla dobra wspólnego?*, Wolność i Solidarność 52, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, s. 69–74.
- Szmytkowska M. (2014a), *Procesy metropolizacji w Trójmieście – ku obszarowi metropolitalnemu czy spolaryzowanemu duopolowi?* [w:] *Miasta, aglomeracje, metropolie. W nurcie globalnych przemian*, Wydawnictwo UMCS, Lublin, s. 77–98.
- Szmytkowska M. (2014b), *Top-down czy bottom up? Dylematy kształtowania policentrycznych obszarów metropolitalnych na przykładzie Trójmiasta*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3 (57)/2014, Warszawa (w druku).
- Szmytkowska M. (2014c), *Zarządzanie obszarami miejskimi* (komentarz), „Magazyn Miasta”, nr 7, s. 67.
- Śleszyński P. (2013), *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw*, „Przegląd Geograficzny”, nr 85, 2, s. 173–197.
- Umowa Partnerstwa* (2014), Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Dz.U. 2003 Nr 80, poz. 717.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, Dz.U. 2001 Nr 142, poz. 1591.
- Założenia Krajowej Polityki Miejskiej do roku 2020 – projekt* (2012), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce* (2013), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Zielona Księga Obszarów Metropolitalnych* (2012), Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.