

Tomasz Kaczmarek

*Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej
e-mail: tomkac@amu.edu.pl*

Implementacja Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) w miejskich obszarach funkcjonalnych. Przykład metropolii Poznań

Zarys treści: Przedmiotem artykułu jest charakterystyka nowego instrumentu polityki spójności UE, jakim są Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) oraz analiza jego implementacji w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem obszaru funkcjonalnego Poznania. Wdrażanie ZIT przedstawiono w świetle realizowanej do tej pory współpracy interkomunalnej w ramach Stowarzyszenia Metropolia Poznań. Obszar ten odznacza się „oddolną ścieżką dojścia” do zintegrowanego zarządzania. W konkluzji dokonano oceny instrumentu ZIT jako czynnika inicjującego bądź pogłębiającego współpracę oraz przyczyniającego się do rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych.

Słowa kluczowe: polityka spójności, Zintegrowane Inwestycje Terytorialne, miejski obszar funkcjonalny, współpraca jednostek samorządu terytorialnego, zależność od ścieżki, Stowarzyszenie Metropolia Poznań

Wprowadzenie

Aglomeracje miejskie, miejskie obszary funkcjonalne, obszary metropolitalne są głównymi motorami wzrostu w odniesieniu do produkcji i usług, rynku pracy, innowacji, technologii, życia społecznego i kulturalnego (Castells 2002). Od wielu lat podkreśla się w literaturze, że dzięki koordynacji procesów rozwoju miasta i jego obszaru funkcjonalnego uzyskuje się przewagi kooperacyjne i efekty mnożnikowe w skali regionalnej, ogólnokrajowej i międzynarodowej (m.in. Hamilton 2000, Jouve, Lefevre 2002, Kaczmarek, Mięka 2007, Prieb 2010, Heinelt, Razin 2011). Dynamiczny rozwój relacji funkcjonalno-przestrzennych między miastem a jego otoczeniem stwarza przesłanki nie tylko do bardziej intensywnej kooperacji między jednostkami terytorialnymi, ale także do rozbudowy prawno-organizacyjnych, zinstytucjonalizowanych, form współzarządzania. Obok przesłanek sprzyjających współpracy na obszarach funkcjonalnych wciąż istnieją ograniczenia i bariery, których eliminacja poprzez np. zmiany prawne lub rozbudowę

finansowych form wsparcia, może zintensyfikować współdziałanie samorządów terytorialnych. W ostatnich latach w programowaniu działań finansowanych z funduszy strukturalnych UE coraz większą uwagę zwraca się na szczególną rolę miast i ich obszarów funkcjonalnych (w przypadku dużych miast – obszarów metropolitalnych).

Głównym celem niniejszej pracy jest charakterystyka implementacji nowego instrumentu polityki spójności UE, jakim są Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) w obszarach funkcjonalnych miast – stolic wojewódzkich w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem obszaru funkcjonalnego Poznania (w granicach Stowarzyszenia Metropolia Poznań, beneficjenta ZIT). Szczegółowe cele artykułu są następujące:

1. Identyfikacja problemów i przesłanek zintegrowanego zarządzania miejskimi obszarami funkcjonalnymi.
2. Charakterystyka Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych jako finansowego instrumentu wsparcia rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych.
3. Przedstawienie implementacji instrumentu ZIT w Polsce w okresie 2014–2016.
4. Określenie „ścieżki dojścia” do wdrożenia instrumentu ZIT w miejskim obszarze funkcjonalnym Poznania.

W konkluzji dokonano oceny instrumentu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych jako czynnika determinującego dalszą współpracę samorządów terytorialnych w Polsce.

Przesłanki i cele zintegrowanego zarządzania miejskimi obszarami funkcjonalnymi

Miejskie obszary funkcjonalne, zwłaszcza metropolitalne, stanowią złożone struktury administracyjne, osadnicze i społeczno-gospodarcze, a ich istotę wyrażają takie cechy, jak:

1. Wielkomiejski układ osadniczy składający się z dużego miasta centralnego (lub kilku miast centralnych), strefy podmiejskiej oraz powiązanej z nimi strefy funkcjonalnej (najczęściej dojazdów do pracy).
2. Wielość jednostek administracyjnych szczebla lokalnego, na które składają się gminy wiejskie i miejskie oraz często także jednostki szczebla subregionalnego.
3. Powiązania przestrzenno-funkcjonalne, wyrażające się przepływem dóbr, osób, kapitału i informacji, skierowane nie tylko dośrodkowo, ale i odśrodkowo.

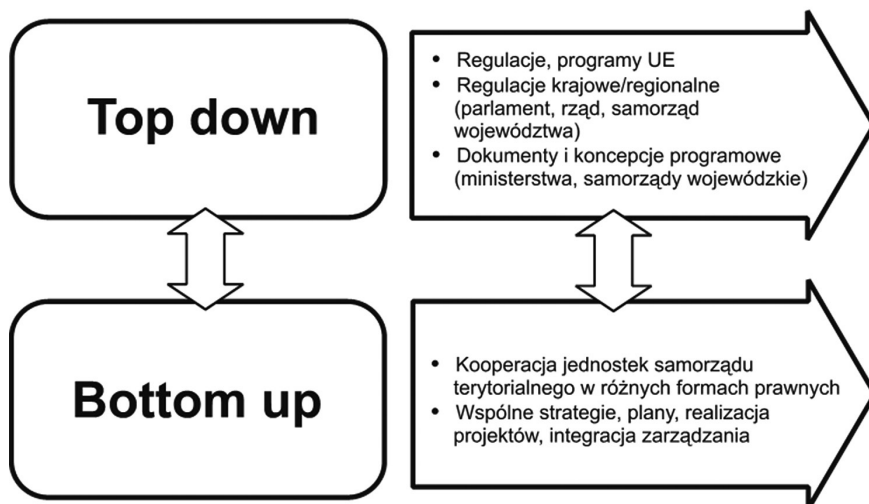
W tak złożonych strukturach osadniczych i administracyjnych, często o niejednoznacznych granicach, istnieje potrzeba wspólnego rozwiązywania różnych problemów w sferze zarządzania i planowania przestrzennego. Większość leży w gestii podmiotów administracji publicznej, w tym przede wszystkim samorządowej. Są to zadania, które (Kaczmarek 2015):

- wymagają współdziałania z uwagi na sieciowy charakter zjawisk, np. integracja transportu publicznego,

- mogą przyczyniać się do lepszego, bardziej efektywnego świadczenia usług, np. wspólne zarządzanie szkołami ponadpodstawowymi,
- są bardziej skuteczne wraz z powiększeniem się terytorium, np. promocja turystyczna, inwestycyjna,
- optymalizują rozmieszczenie infrastruktury technicznej i społecznej o znaczeniu dla całego obszaru (metropolitalne planowanie przestrzenne),
- ograniczają zjawisko *urban sprawl* poprzez koordynację planów zagospodarowania przestrzennego i określenie wspólnych zasad rozwoju, np. zielonej infrastruktury, mieszkalnictwa czy terenów inwestycyjnych.

Z punktu widzenia integracji zarządzania i planowania wymienione wyżej zadania nabierają znaczenia wraz z szybkim rozwojem przestrzennym obszarów funkcjonalnych. Problem zarządzania miejskimi obszarami funkcjonalnymi wynika w głównej mierze z niedopasowania terytorialnej organizacji administracyjnej do dynamicznie zmieniających się struktur społeczno-przestrzennych i powiązań funkcjonalnych pomiędzy miastami centralnymi a ich otoczeniem. W praktyce więc zarządzanie obszarami funkcjonalnymi dużych miast należy do największych i najtrudniejszych wyzwań, jakie stoją przed polityką publiczną i zarządzaniem terytorialnym zarówno w Polsce, jak i w innych krajach europejskich.

Proces integracji zarządzania w miejskich obszarach funkcjonalnych jest najczęściej długotrwały, na co wpływ ma wiele czynników. Jego inicjatorem i promotorem mogą być zarówno centralne instytucje władzy, jak lokalne samorzady, które szczególnie w obliczu braku inicjatyw rządowych same oddolnie kreują zintegrowane działania (ryc. 1). Bardzo często działania te mają charakter równoległy, a inicjatywy najbardziej aktywnych samorządów przekładają się na ich lobbying na rzecz unormowań prawnych i centralnych oraz zabieganie o fundusze



Ryc. 1. Działania „top down” i „bottom up” na rzecz integracji zarządzania w miejskich obszarach funkcjonalnych

Źródło: opracowanie własne.

z programów wsparcia. Inicjatorem polityk względem obszarów funkcjonalnych są także instytucje ponadnarodowe, takie jak Unia Europejska, dysponująca własnymi instrumentami politycznymi i finansowymi.

W obu przypadkach reformy zarządzania obszarami funkcjonalnymi nie są doskonałe i mają określone wady. W pierwszym „odgórne” dochodzenie do zintegrowanego zarządzania obszarami funkcjonalnymi stanowi wynik słabej emanacji tego procesu w strukturach lokalnych. Brak konsekwentnych inicjatyw kooperacyjnych w obliczu narastających problemów infrastrukturalnych, gospodarczych i społecznych powoduje powstanie inicjatyw rządowych, zmierzających do wprowadzenia odgórnych rozwiązań prawnych, najczęściej obligatoryjnych. Jednak nadmierny centralizm zarządzania miejskimi obszarami funkcjonalnymi może prowadzić do niezrównoważonego ich rozwoju, w oderwaniu od realnych potrzeb mieszkańców, oraz generować coraz większe nierówności wewnątrz obszarów miejskich, a także negatywnie oddziaływać na samorządność i realny wpływ mieszkańców na zarządzanie (Sellers, Hoffmann-Martinot 2009, Kaczmarek, Ryder 2015). W ostatnich latach w programowaniu działań finansowanych z funduszy strukturalnych UE coraz większą uwagę zwraca się na szczególną rolę miast i ich obszarów funkcjonalnych (w przypadku dużych miast – obszarów metropolitalnych). Ugruntowanie roli miast i ich obszarów funkcjonalnych w polityce regionalnej oraz wprowadzenie zasad terytorializacji interwencji wiązały się z potrzebą zwiększenia efektywności zarządzania. Podjęto próbę realizacji modelu *top down* z poziomu europejskiego wobec ograniczeń i niezadowalających efektów *bottom up*. Dotyczyło to zwłaszcza obszarów metropolitalnych, które według EU mają być spójnie zarządzane, aby ich potencjał wpływał na podnoszenie konkurencyjności krajów i regionów.

W przypadku działań *bottom up* kooperację jednostek administracyjnych uważa się za niezbędny element ich sprawnego funkcjonowania zarówno pod względem organizacyjnym, jak i gospodarczym oraz społecznym. Mimo to obserwuje się niechęć jednostek lokalnych do podejmowania dobrowolnej współpracy z uwagi na utratę części niezależności gmin i konieczność wypracowania konsensusu w ramach autonomicznych dotąd, lokalnych polityk rozwojowych (m.in. Heinelt, Kübler 2005, Kaczmarek, Mikuła 2007). Współdziałanie stało się zadaniem administracji publicznej samym w sobie i choć w ustawodawstwie wielu krajów ma charakter jedynie fakultatywny, w praktyce stało się koniecznością i normą. Instytucja współdziałania międzyterytorialnego jest współcześnie oceniana jako wyraz elastyczności funkcjonowania systemu administracji publicznej. Jak stwierdza Delcamp (1997: 91), „współpraca jest odpowiedzią, jaką stara się dać bądź państwo, bądź struktury pośrednie, albo też same społeczności lokalne na nieadekwatność instytucji do realiów ekonomicznych i społecznych”. Oddolna kooperacja w miejskich obszarach funkcjonalnych (nie wyłączająca jednak naturalnej konkurencji) może prowadzić do przewagi w zakresie racjonalizacji zarządzania, koordynacji lokalizacji inwestycji, efektywniejszego świadczenia usług, a co za tym idzie – podnoszenia jakości życia i gospodarowania (m.in. Salet i in. 2003, Knieling 2011).

Na tle wielu krajów europejskich o wykształconej już strukturze zarządzania miejskimi obszarami funkcjonalnymi, szczególnie metropolitalnymi (np. Niemcy,

Francja, Holandia, Włochy), Polska znajduje się na początku drogi uczynienia z obszarów funkcjonalnych ważnych podmiotów planowania i zarządzania (zob. Porawski 2013). Wpływ na to mają uwarunkowania historyczne (późne wejście w fazę suburbanizacji, relatywnie krótki okres funkcjonowania samorządu lokalnego) oraz czynniki prawno-administracyjne i polityczne. Niewątpliwie potrzeby koordynacji działań w miejskich obszarach funkcjonalnych uświadamiane są najczęściej dopiero wraz z rozwojem zjawisk negatywnych, narastaniem problemów demograficznych (np. „kurczenie” się miast centralnych), gospodarczych, transportowych i ekologicznych.

Miejskie obszary funkcjonalne jako podmiot polityki terytorialnej UE

Nowe podejście do miast i ich obszarów funkcjonalnych w polityce rozwoju UE należy rozpatrywać w dwóch aspektach: 1. kształtowania się polityki miejskiej oraz 2. terytorializacji interwencji polityki spójności. Zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku dąży się do wypracowania standardów w zakresie zintegrowanego i wieloszczeblowego zarządzania w miejskich obszarach funkcjonalnych.

Wprowadzanie nowego paradygmatu rozwoju regionalnego na początku XXI w. (OECD 2001) wiązało się z istotnymi zmianami w postrzeganiu roli miast w rozwoju państw UE. Początków tego procesu można się doszukać jeszcze w latach 90. XX w., w formie wsparcia na rzecz rozwoju miast z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), w szczególności poprzez projekty pilotażowe Urban Pilot Project (1990–1993) i późniejsze inicjatywy wspólnotowe URBAN i URBAN II (1994–2006) oraz URBACT (2002–2020). Ich cele wskazują na dążenia Komisji Europejskiej do kreowania polityki miejskiej z poziomu europejskiego.

Kamieniem milowym w formułowaniu wspólnych celów i zasad w zakresie rozwoju miast na szczeblu UE było przyjęcie „Karty Lipskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich” (2007), w której podkreślono znaczenie zintegrowanego podejścia do rozwoju miast i zarządzania nimi, a miastom i ich obszarom funkcjonalnym wyznaczono kluczową rolę w rozwoju regionów i budowaniu ich spójności terytorialnej. Treści karty znalazły odzwierciedlenie w Traktacie Lizbońskim, który wszedł w życie w 2009 r. i wprowadził wymiar terytorialny do polityki UE. Został on zaimplementowany do prawodawstwa UE w „Strategii Europa 2020” (2010), a obecnie jest realizowany w ramach polityki spójności w okresie programowania 2014–2020. Strategia wywarła decydujący wpływ na formułowanie wymogów w zakresie koncentracji tematycznej, ukierunkowania interwencji i dostosowania jej do określonych typów terytoriów obejmujących wiele jednostek samorządowych (Markowski 2011, McCann, Ortega-Argilés 2013, Noworól 2014). Realizacji tych założeń ma służyć wprowadzenie do polityki rozwoju nowych podmiotów – miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF).

Wzmocnienie mechanizmów służących terytorialnej koordynacji interwencji i zarządzania w obszarach funkcjonalnych w obecnej perspektywie finansowej UE

przejawia się ustanowieniem w obrębie Wspólnych Ram Strategicznych nowego narzędzia polityki spójności UE, jakim są Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT). W szerszym ujęciu realizacja ZIT ma służyć wzmocnieniu współpracy różnych jednostek administracyjnych. Co ciekawe, nie wszystkie kraje UE korzystają z tego instrumentu (np. Austria, Dania, Szwecja, Hiszpania), a te, które to czynią, robią to dla różnych obszarów (m.in. Krukowska, Lackowska 2015, Biniek i in. 2016). Naturalnym obszarem wsparcia ZIT są miejskie obszary funkcjonalne, gdzie, jak już wspomniano, narastaniu problemów rozwojowych towarzyszy często deficyt współpracy międzygminnej. Instrument ZIT wspiera obszary funkcjonalne w takich krajach, jak: Polska, Czechy czy Słowacja, natomiast w Wielkiej Brytanii, Belgii czy w Niemczech, stosowany jest tylko w wybranych regionach (Anglia, Flandria, Badenia-Wirtembergia, Szlezwik-Holsztyn).

Podstawy prawne wprowadzenia ZIT na poziomie UE wyznaczają 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE z 17 grudnia 2013 r., tj. nr 1303/2013 (artykuł 36), nr 1301/2013 (artykuł 7) oraz nr 1304/2013 (artykuł 12). W Polsce uwarunkowania realizacji ZIT zawiera „Umowa Partnerstwa” (2014), której zapisy zostały przeniesione do systemu prawodawstwa krajowego w tzw. ustawie wdrożeniowej¹. Tym samym w przypadku instrumentu ZIT odgórne regulacje z poziomu UE są doprecyzowane przez kraje członkowskie i regiony zarządzające programami operacyjnymi (tzw. *double top down-regulations*, zob. szerzej Krukowska, Lackowska 2016). Ponieważ adresatem ZIT są jednostki lokalne: miasta i gminy położone w obszarach funkcjonalnych, w przypadku tego instrumentu mamy do czynienia z zarządzaniem wielopoziomowym (*multi-level governance*)

Zadaniem ZIT jest sprzyjanie rozwojowi terytorium miast i ich obszarów funkcjonalnych poprzez promocję współpracy jednostek administracyjnych wchodzących w ich skład, realizację wspólnych międzysektorowych, zintegrowanych projektów odpowiadających w sposób kompleksowy na potrzeby i problemy danego obszaru funkcjonalnego, którego zakres wykracza poza granice administracyjne i obejmuje swym zasięgiem sąsiadujące jednostki. Wsparcie dla tych obszarów ma być programowane za pomocą zintegrowanej, międzysektorowej strategii terytorialnej – strategii ZIT (warunek *ex-ante* do uruchomienia ZIT) bądź innych strategii lub paktów terytorialnych. Działania wskazane w strategii są realizowane w postaci wiązek projektów finansowanych z kilku osi priorytetowych i programów operacyjnych, przy czym możliwe jest łączenie finansowania jednego projektu z różnych funduszy (ERDF, ESF i Funduszu Spójności). Za implementację ZIT odpowiadają sformalizowane partnerstwa jednostek samorządu terytorialnego – związki ZIT, mające minimalny zakres delegacji zadań w kwestii zarządzania alokacją Regionalnych Programów Operacyjnych. Warunkiem *sine qua non* realizacji ZIT przez samorządy lokalne stało się zawiązanie przez nie zinstytucjonalizowanej formy partnerstwa, tzw. związku ZIT. Formami prawnymi partnerstwa stały się międzygminne lub gminno-powiatowe związki komunalne, stowarzyszenia oraz porozumienia jednostek samorządu terytorialnego.

¹ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz.U. 2014, poz. 1146 ze zm.).

Implementacja ZIT w Polsce

Zgodnie z krajowymi wytycznymi (Zasady... 2013), ZIT są w Polsce realizowane obligatoryjnie w MOF ośrodków wojewódzkich oraz na mocy decyzji władz wojewódzkich – w ośrodkach regionalnych i subregionalnych. W tabeli 1 przedstawiono wielkości 17 obszarów funkcjonalnych w Polsce, utworzonych wokół miast – stolic województw.

Implementacja instrumentu ZIT napotkała w Polsce na zróżnicowaną sytuację w zakresie współpracy największych miast z ich otoczeniem (Kaczmarek 2015, Kociuba 2017). Do najbardziej zaawansowanych z nich zaliczyć należy (w nawiasie rok założenia): Stowarzyszenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego (2006), Górnośląski Związek Metropolitalny „Silesia” (2007) oraz Stowarzyszenie Metropolia Poznań (wcześniej Rada Aglomeracji Poznańskiej, 2007). W przypadku dwóch pierwszych stworzono nawet programowe podstawy współpracy w postaci strategii rozwoju realizowanych od kilku lat (Silesia od 2010 r., Metropolia Poznań od 2011 r.). W większości jednak obszarów funkcjonalnych współpraca miała mniej zaawansowany lub zinstytucjonalizowany charakter (np. Opole, Białystok, Łódź, Lublin). W niektórych obszarach funkcjonalnych od wielu lat dochodziło do silnej konkurencji i artykułowania antagonistycznych postaw

Tabela 1. Wielkość miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich – beneficjentów Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (stan na 2016 r.)

Nazwa MOF	Liczba ludności	Powierzchnia (km ²)	Gęstość zaludnienia	Liczba ludności ośrodka centralnego	% ludności ośrodka w MOF
MOF Białystok	414 463	1728	239	295 981	71,41
MOF Bydgoszcz–Toruń	852 939	3744	228	558 334	65,46
MOF Gdańsk–Gdynia–Sopot	1 277 646	3072	416	746 958	58,46
MOF Gorzów Wlkp.	156 704	770	204	123 762	78,98
MOF Katowice	2 478 481	3512	706	299 910	12,10
MOF Kielce	339 285	1341	253	198 046	58,37
MOF Kraków	1 042 611	1276	817	761 069	73,00
MOF Lublin	544 120	1582	344	340 727	62,62
MOF Łódź	1 086 993	2499	435	700 982	64,49
MOF Olsztyn	232 415	1450	160	173 444	74,63
MOF Opole	222 310	1299	171	118 931	53,50
MOF Poznań	1 022 844	3082	332	542 348	53,02
MOF Rzeszów	360 975	1048	344	185 896	51,50
MOF Szczecin	686 365	2794	246	405 657	59,10
MOF Warszawa	2 733 840	2932	932	1 744 351	63,81
MOF Wrocław	904 776	2338	387	635 759	70,27
MOF Zielona Góra	185 640	962	193	138 711	74,72
Razem	14 542 407	35429	410	7 970 866	54,81

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

między głównymi miastami (Gdańsk–Gdynia, Bydgoszcz–Toruń) lub jak w przypadku Warszawy i Rzeszowa między miastem centralnym a sąsiednimi gminami.

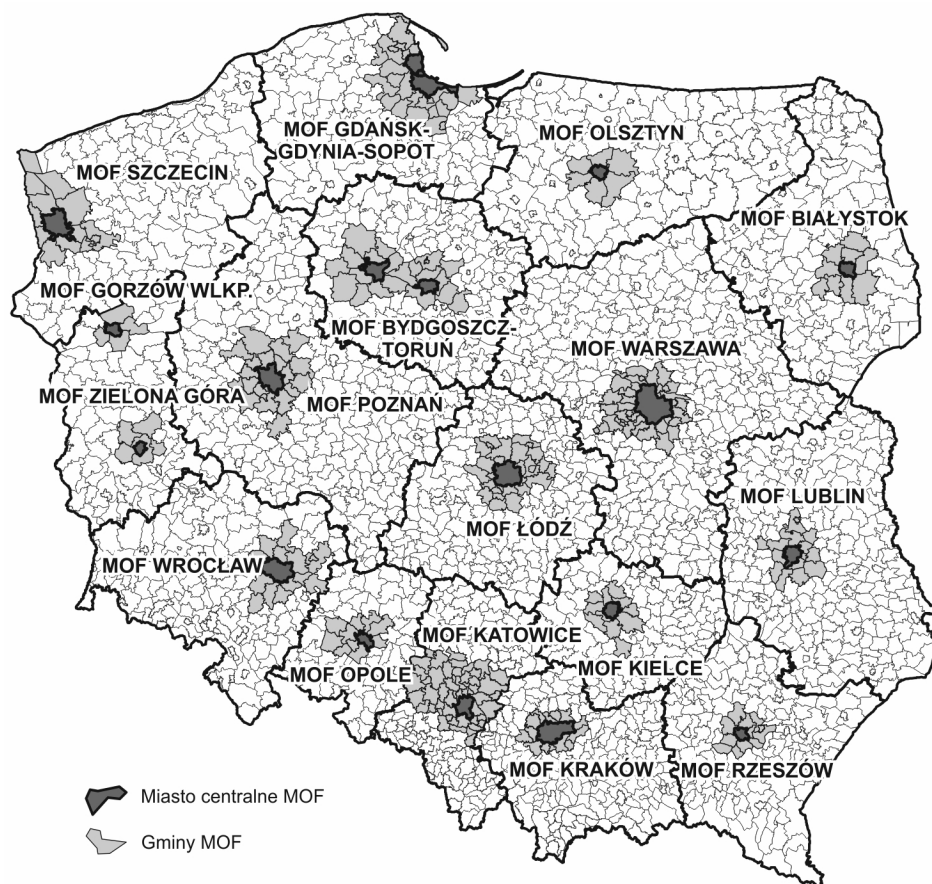
Implementacja ZIT w Polsce wymagała z jednej strony zdelimitowania zasięgu MOF, a z drugiej – wyboru formuły prawnej związków ZIT. W praktyce sporo kontrowersji budziło już wyznaczenie granic obszarów funkcjonalnych, co przekładało się na zawiązywanie partnerstw i ich formalizowanie (Frankowski, Szymkowska 2015, Krukowska, Lackowska 2016, Kociuba 2017). Opracowanie podstaw do delimitacji MOF ośrodków wojewódzkich zostało powierzone Ministerstwu Rozwoju Regionalnego (MRR), odpowiedzialnemu za wdrożenie ZIT (zob. także Śleszyński 2013). W rezultacie prac powstał dokument pt. „Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich”², który został przekazany przez MRR samorządom województw w lutym 2013 r. i stał się podstawą do wyznaczania obszaru realizacji „ZIT wojewódzkiego”. Jedną z ważniejszych wskazówek dla samorządów przygotowujących się do realizacji ZIT (potwierdzoną zapisami „Umowy Partnerstwa”) było to, że w skład terytoriów objętych „ZIT wojewódzkim” muszą wchodzić: miasto wojewódzkie, wszystkie miasta z rdzenia obszaru funkcjonalnego oraz inne gminy obszaru funkcjonalnego – łącznie przynajmniej połowa gmin wyznaczonych w oparciu o kryteria delimitacji. Zapis ten stał się dla większości samorządów podstawą do wprowadzenia zmian w przestrzennych zasięgach dotychczasowej współpracy. Tylko w czterech MOF w całości zastosowano się do ministerialnych wytycznych (MOF: Wrocławia, Olsztyna, Zielonej Góry, Gorzowa), natomiast w dziesięciu rozszerzono ich zasięg przestrzenny. W największym stopniu objęły one ZIT Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego, powiększony aż o 27 gmin w porównaniu z delimitacją referencyjną ministerstwa. W przypadku czterech ośrodków wojewódzkich zawężono delimitację rekomendowaną przez ministerstwo. Jak stwierdzają autorzy „Raportu o stanie polskich miast” (Janas, Jarczewski 2017), rozszerzenie zasięgu współpracy i włączenie większej liczby potencjalnych beneficjentów, nawet z terenów peryferyjnych, mogło mieć na celu pozyskanie większych funduszy z instrumentu ZIT (obliczanych proporcjonalnie do liczby mieszkańców). Natomiast zmniejszanie granic niektórych miejskich obszarów funkcjonalnych mogło mieć związek z lokalnymi antagonizmami politycznymi i w ich rezultacie niechęcią do nawiązania współpracy. W przypadku Bydgoszczy i Torunia zastosowano (zgodnie z ustaleniami KPZK), obligatoryjny model współpracy bipolarnej, mimo słabych dotąd doświadczeń i niewykształconych form współpracy obu miast (ryc. 2).

Dość wyjątkowym w skali kraju przypadkiem jest miejski obszar funkcjonalny Poznania – ośrodka mającego znaczne osiągnięcia we współpracy samorządowej w granicach aglomeracji poznańskiej (o czym dalej w artykule). Efektem podjętego dialogu Zarządu Stowarzyszenia Metropolia Poznań z Marszałkiem Województwa Wielkopolskiego było uchwalenie przez Zarząd Województwa Wielkopolskiego granic związku ZIT w oparciu o dotychczasowy zasięg działalności Stowarzyszenia Metropolia Poznań, a nie w oparciu o wytyczne ministerialne czy

² W dokumencie wyznaczono 18 MOF stolic województw (wraz ze spisem gmin), z tym że obszar realizacji ZIT w województwie kujawsko-pomorskim dotyczył jednego zwartego dwurdzeniowego (miasta Bydgoszcz i Toruń) obszaru funkcjonalnego.

też delimitację wykonaną przez Wielkopolskie Biuro Planowania Przestrzennego (gdzie zasięg MOF był niemal dwukrotnie większy).

Jak już wspomniano, w celu realizacji instrumentu ZIT samorządy zostały zobligowane do zawiązania formy instytucjonalnej w postaci związku komunalnego, stowarzyszenia lub porozumienia międzygminnego. Na 17 miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich 8 przyjęło postać porozumienia międzygminnego, a 9 stowarzyszenia (Kociuba 2017). Żaden z analizowanych miejskich obszarów funkcjonalnych nie funkcjonuje w formule wielozadaniowego związku komunalnego. Świadczy to o dużej rezerwie samorządów lokalnych do silniejszej instytucjonalizacji współdziałania terytorialnego. Jak zauważają Krukowska i Lackowska (2016: 96), odgórny nakaz współpracy „nie napotkał co prawda znacznego oporu, jednak nie skłonił też do zmiany sposobu myślenia o współpracy w skali obszaru metropolitalnego”. Dowodzą tego także stosunkowo częste głosy krytyczne formułowane w odniesieniu do strategii ZIT. Krytycy



Ryc. 2. Zasięg związków ZIT w miejskich obszarach funkcjonalnych
Źródło: opracowanie własne na podstawie strategii ZIT ośrodków wojewódzkich.

zwracają uwagę na tendencję zapisywania w tym dokumencie licznych, ale niepowiązanych ze sobą projektów o lokalnej skali oddziaływania, zaprzeczających idei ZIT (Kozak 2015). Jeszcze dalej w swej krytyce idą autorzy „Raportu o stanie polskich miast” (Janas, Jarczewski 2017: 23), stwierdzając, że „większość partnerstw międzysamorządowych w Polsce funkcjonujących w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych powstała według logiki, w której to projekty tworzą partnerstwa; tymczasem powinno być odwrotnie – to partnerstwa winny uruchamiać projekty”. W przypadku związków ZIT można zatem wyróżnić partnerstwa działające od wielu lat i związane wokół strategicznych celów oraz takie, które nie powstały na bazie wcześniejszych doświadczeń długofalowej współpracy, a absorpcja środków wsparcia UE stała się głównym katalizatorem współpracy.

W literaturze dotyczącej partnerstwa terytorialnego podkreśla się często zależność trwałości i efektywności współpracy samorządowej od ich wcześniejszych doświadczeń. Heinelt i Kübler (2005) wymieniają trzy czynniki wspierające koordynację i współpracę w obszarach metropolitalnych: wolę i tradycję współpracy, silne przywództwo i zachęty współpracy. Powodzenie realizacji instrumentu ZIT należy wiązać więc nie tylko z jego finansowym oddziaływaniem, ale także z tradycją współdziałania, wypracowania długofalowych form współpracy. Autorzy zajmujący się zarządzaniem metropolitalnym podkreślają, że rozwiązania uważane obecnie za efektywne powstawały ewolucyjnie (Kaczmarek, Mikuła 2007, Heinelt i in. 2011). Trwałość i organiczne dochodzenie do bardziej zaawansowanych form współpracy są immanentną cechą procesu integracji zarządzania w obszarach metropolitalnych. Jak zauważono w analizie zależności struktur (zasięgu i formuły prawnej) ZIT od wcześniejszych istniejących form współpracy, odgórna presja adaptacyjna ZIT odegrała mniejszą rolę w przypadku istnienia tradycji współpracy. Wyraźnie zaznacza się tutaj koncepcja „zależności od ścieżki” (*path-dependency*), która zakłada, że pula możliwych decyzji i kierunków rozwoju jest wypadkową „historycznego instytucjonalizmu”, a więc wcześniejszych wydarzeń i decyzji (Krukowska, Lackowska 2016). Tym samym należy zauważyć, że instrument ZIT dla jednych obszarów funkcjonalnych stał się impulsem zapoczątkowującym tworzenie formalnych struktur i programów współpracy. Z kolei dla samorządów znajdujących się już na określonej ścieżce integracji zarządzania ZIT był jedynie dodatkowym elementem, z założenia wzmacniającym ich współpracę od strony programowej i ekonomicznej (finansowej). Takim przypadkiem jest omawiany dalej casus metropolii Poznań.

Ścieżka dojścia do wdrożenia ZIT: przykład obszaru funkcjonalnego Poznania

Jako przykład oddolnej (*bottom up*) „ścieżki dojścia” do zintegrowanego zarządzania w miejskich obszarach funkcjonalnych, wybrano obszar funkcjonalny Poznania (w granicach Stowarzyszenia Metropolia Poznań – beneficjenta ZIT), z organicznie wykształconymi instytucjami i programami współpracy miasta z otaczającymi

gminami. Od co najmniej 10 lat w miejskim obszarze funkcjonalnym Poznania trwa proces budowania podstaw spójnego zarządzania, polegający na tworzeniu samorządowych więzi organizacyjnych w sferze politycznej, gospodarczej i społecznej, określane coraz częściej jako współpraca metropolitalna. Partnerami w tym procesie są: miasto Poznań i powiat poznański, miasta i gminy oraz placówki naukowe zainteresowane współpracą metropolitalną, a także, choć w mniejszym stopniu, samorząd województwa, instytucje gospodarcze i organizacje społeczne.

W dniu 15 maja 2007 r. podpisane zostało przez prezydenta miasta Poznania, starostę poznańskiego oraz wójtów i burmistrzów 17 gmin powiatu poznańskiego „Porozumienie o współpracy pomiędzy samorządami aglomeracji poznańskiej”. Uczestnicy porozumienia utworzyli Radę Aglomeracji Poznańskiej, która przez 3 lata pełniła funkcję forum wymiany informacji pomiędzy jednostkami samorządowymi oraz uzgadniania dziedzin współpracy, mającej w przyszłości przyjmować konkretne formy prawne. W dniu 29 kwietnia 2011 r. zostało zarejestrowane Stowarzyszenie Metropolia Poznań. Jego członkami stali się: miasto Poznań, Powiat Poznański oraz 21 gmin. Głównym zadaniem stowarzyszenia jest koordynacja współpracy międzygminnej i wdrażanie wspólnej strategii rozwoju Metropolia Poznań 2020. Stowarzyszenie ma osobowość prawną i jest związane na czas nieograniczony. Władzami stowarzyszenia są: Walne Zebranie Członków zwane Radą Metropolii oraz Zarząd i Komisja Rewizyjna. Rada Metropolii jest organem stanowiącym i kontrolnym stowarzyszenia, a w jej skład wchodzi wójtowie, burmistrzowie, prezydenci, starostowie jednostek samorządu terytorialnego należących do stowarzyszenia jako ich reprezentanci. Zarząd stowarzyszenia składa się z 5 osób: prezesa, 2 wiceprezesów oraz 2 członków. Z mocy Statutu prezesem Zarządu jest prezydent miasta Poznania. Jednym z wiceprezesów jest starosta poznański. Drugi wiceprezes oraz pozostali członkowie Zarządu wybierani są spośród wójtów i burmistrzów gmin wchodzących w skład stowarzyszenia. Stowarzyszenie wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura Stowarzyszenia. Na jego czele stoi dyrektor Biura Stowarzyszenia.

Stowarzyszenie Metropolia Poznań opracowało kilka ważnych dla integracji obszaru funkcjonalnego dokumentów, takich jak m.in.: „Plan gospodarki niskoemisyjnej dla metropolii Poznań” z 2015 r., „Master Plan Poznańskiej Kolei Metropolitalnej” z 2016 r. czy „Koncepcja kierunków rozwoju przestrzennego metropolii Poznań – podejście zintegrowane” z 2015 r. Ten ostatni dokument został wyróżniony pierwszą nagrodą w konkursie „Samorządowy Lider Zarządzania 2015 – Razem dla rozwoju”, a także Nagrodą Prezesa Rady Ministrów w 2017 r. w kategorii osiągnięcia naukowo-techniczne. Za wdrażanie jego zapisów w życie, w szczególności dotyczących terenów inwestycyjnych, odpowiedzialna jest Metropolitalna Komisja Planistyczna, powołana w 2017 r. przez członków stowarzyszenia (o metodyce dokumentu zob. Mikuła 2017). Jej celem jest koordynacja polityk przestrzennych w metropolii Poznań i opiniowanie lokalnych dokumentów planistycznych pod względem zgodności z zapisami koncepcji.

Zadania i kompetencje o charakterze wykonawczym, polegające na organizacji i świadczeniu usług publicznych na skalę obszaru funkcjonalnego, realizowane są przez podmioty o charakterze jednozadaniowym – związki celowe, samorządowe

spółki prawa handlowego oraz stowarzyszenia o charakterze branżowym, bądź też przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego w drodze porozumienia. Są to m.in. związek celowy: Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej, Aquanet S.A. (spółka wodociągowo-kanalizacyjna) i Poznańska Lokalna Organizacja Turystyczna. Istotnym elementem zintegrowanego zarządzania na terenie obszaru funkcjonalnego są porozumienia między miastem Poznaniem i powiatem poznańskim, dotyczące m.in. takich dziedzin, jak bezpieczeństwo publiczne (policja, straż pożarna), rynek pracy, opieka społeczna i edukacja. Między miastem a gminami aglomeracji poznańskiej podpisano także porozumienia w dziedzinie edukacji i organizacji transportu publicznego. W tym ostatnim przypadku postępuje integracja taryfowa poprzez wprowadzenie Poznańskiej Elektronicznej Karty Aglomeracyjnej (PEKA).

Współpraca samorządów z sektorem gospodarczym metropolii stanowi dla niej wyzwanie równie ważne jak współpraca międzygminna. Od 2002 r. w metropolii Poznań działa Sieć Wspierania Przedsiębiorczości i Zatrudnienia. Porozumienie skupia 22 publiczne i prywatne instytucje otoczenia biznesu, w tym samorządy lokalne, izby gospodarcze, związki pracodawców, inkubatory przedsiębiorczości, parki technologiczno-przemysłowe, akademickie biura karier, fundacje na rzecz rozwoju itp. Od 2008 r. corocznie organizowane jest w Poznaniu Forum Gospodarcze Aglomeracji Poznańskiej (od 2013 r. pod nazwą Forum Gospodarcze Metropolii Poznań). Jest to wspólna inicjatywa Wielkopolskiej Izby Przemysłowo-Handlowej, miasta Poznania oraz powiatu poznańskiego. Misją forum jest tworzenie pozytywnej atmosfery, służącej rozwojowi współpracy gospodarczej i samorządowej oraz promocja potencjału ekonomicznego i zwiększanie atrakcyjności obszaru funkcjonalnego dla inwestorów. Forum towarzyszą Poznańskie Dni Przedsiębiorczości. Od 2013 r. działa na terenie metropolii Obserwatorium Rynku Pracy Aglomeracji Poznańskiej. Do jego zadań należy monitorowanie i prognozowanie potrzeb rynku pracy aglomeracji poznańskiej, z uwzględnieniem zmian zachodzących w gospodarce globalnej, w celu dostarczenia rzetelnych informacji zarówno młodym ludziom, jak i pracodawcom.

W metropolii Poznań dobrze rozwija się współpraca samorządów terytorialnych ze środowiskiem naukowym. Eksperti akademicki wspierają wiedzę i innowacyjnymi pomysłami zarządzanie, planowanie przestrzenne i strategiczne w aglomeracji. W 2009 r. powołane zostało konsorcjum czterech największych poznańskich uczelni (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Uniwersytet Ekonomiczny, Politechnika Poznańska, Uniwersytet Przyrodniczy). Koordynatorem ich prac stało się Centrum Badań Metropolitalnych (CBM), afiliowane przy Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Od 2009 r. CBM wydaje serię naukową Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej, której jak dotąd 30 zeszytów poświęconych zostało najważniejszym problemom rozwojowym tego obszaru. W ciągu roku CBM organizuje cykl debat środowisk naukowych, administracyjnych, gospodarczych i społecznych pod nazwą Akademia Metropolitalna oraz Metropolitalne Forum Planistyczne.

Przedstawione powyżej różne przykłady współpracy oraz integracji zarządzania spowodowały, że w przypadku Stowarzyszenia Metropolia Poznań, które

ma osobowość prawną, to właśnie ono wzięło na siebie funkcję instytucji pośredniczącej ZIT. Rada Metropolii będąca organem stanowiącym stowarzyszenia przyjęła w dniu 18 września 2013 r. uchwałę nr 3/2013, zgodnie z którą stowarzyszenie „podejmuje się pełnienia zadań Związku ZIT”. Obszar realizacji ZIT w województwie wielkopolskim został określony uchwałą Zarządu Województwa Wielkopolskiego nr 4013/2013 z dnia 7 listopada 2013 r. Uchwałą nr 6/2015 z dnia 6 listopada 2015 r. strategia ZIT została przyjęta przez Radę Metropolii Poznań. W grudniu 2015 r. Strategii ZIT dla MOF Poznania została przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego oraz samorząd województwa – Instytucję Zarządzającą WRPO 2014+.

Miejski obszar funkcjonalny Poznania obejmuje terytorium 22 gmin będących członkami Stowarzyszenia Metropolia Poznań. W skład stowarzyszenia wchodzi również powiat poznański, na którego terenie leży 17 z 22 gmin członkowskich. Według stanu na 2016 r. MOF Poznania zajmuje powierzchnię 3082 km² i jest zamieszany przez 1 mln 30 tys. osób, co daje gęstość zaludnienia 335 os./km², blisko trzykrotnie większą od średniej dla całej Polski. Obszar metropolii zajmuje 10,3% powierzchni województwa wielkopolskiego, zamieszany jest przez 29,4% jego populacji. Według danych GUS, pracujący stanowią 41,0% pracujących w województwie wielkopolskim.

Miejski obszar funkcjonalny Poznania wyróżnia się na tle kraju indywidualną ścieżką oddolnej integracji zarządzania oraz współpracy ze środowiskiem gospodarczym i naukowym. W „Raporcie o stanie polskich miast” (Janas, Jarczewski 2017), metropolia Poznań została określona jako krajowy lider integracji zarządzania w miejskich obszarach funkcjonalnych.

Podsumowanie

Ważną determinantą integracji zarządzania w miejskich obszarach funkcjonalnych staje się wsparcie programowe ze strony Unii Europejskiej. Wraz z nowym podejściem w polityce terytorialnej UE pojawił się instrument ZIT, wspierający integrację zarządzania w obszarach funkcjonalnych, głównie ośrodków wojewódzkich kraju. Tym samym do grupy obszarów funkcjonalnych o zaawansowanych formach współpracy dołączyły miasta i gminy, które aby stać się ich beneficjentem, musiały stworzyć partnerskie związki terytorialne i opracować strategię wykorzystania środków wsparcia UE. Czy dedykowane miejskim obszarom funkcjonalnym w perspektywie 2014–2020 wsparcie finansowe w ramach programu ZIT stanie się katalizatorem zintegrowanego zarządzania w obszarach metropolitalnych? Czy współpraca „dla pieniędzy” przyniesie wymierne efekty ekonomiczne i społeczne? Odpowiedzi na te pytania można będzie udzielić dopiero po kilku latach. Już na etapie wprowadzania instrumentu ZIT można jednak wskazać na jego potencjalne korzyści, takie jak:

1. początki decentralizacji polityki miejskiej na poziom regionalny i lokalny (o projektach w ramach ZIT i podziale środków decydują same samorządy, których reprezentacje mogą także stać się instytucją zarządzającą);

2. mobilizacja samorządów lokalnych, tworzenie wspólnych strategii i programów rozwoju, niezbędnych dla uzyskania wsparcia finansowego;
3. odrodzenie dawniej rozwiązanych bądź zaniedbanych oraz powstanie nowych partnerstw samorządowych;
4. szansa na bardziej zintegrowany rozwój funkcjonalny i przestrzenny obszarów funkcjonalnych dużych miast.

Charakteryzując wdrażanie instrumentu ZIT przez Stowarzyszenie Metropolia Poznań, warto zwrócić uwagę na najważniejsze okoliczności sprzyjające temu procesowi:

1. W obszarze funkcjonalnym Poznania od reformy administracyjnej kraju w 1999 r. i restytucji powiatów ma miejsce integracja zarządzania między miastem a powiatem, co stwarza dobre podstawy do procesu kooperacji między samorządami.
2. Od 2007 r. (powołanie Rady Aglomeracji Poznańskiej) zacieśnia się współpraca Poznania z okolicznymi gminami, która zaowocowała silniejszą jej instytucjonalizacją w postaci utworzenia Stowarzyszenia Metropolia Poznań, od 2015 r. beneficjenta ZIT.
3. Obszar funkcjonalny Poznania, przed rozpoczęciem prac nad strategią ZIT, jako jeden z nielicznych w Polsce dysponował już własnym dokumentem wyznaczającym kierunki rozwoju w dłuższej perspektywie. Podstawą do opracowania „Strategii ZIT Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Poznania” stała się „Strategia rozwoju aglomeracji poznańskiej. Metropolia Poznań 2020”. Nie tylko przyspieszyło to opracowanie dokumentu, ale i sprzyjało budowaniu konsensusu wokół programów strategicznych.
4. Związek ZIT MOF Poznania jako jeden z nielicznych w kraju został zatwierdzony w granicach dotychczasowego Stowarzyszenia Metropolia Poznań i nie był zmieniany przez kryteria ministerialne ani delimitacje samorządu województwa.

W świetle koncepcji *path-dependence* metropolia Poznań w momencie pojawienia się instrumentu ZIT znajdowała się już w zaawansowanej fazie rozwoju partnerstwa międzygminnego. Wdrażanie instrumentu ZIT opiera się zatem na wcześniejszych doświadczeniach i kapitale społecznym członków stowarzyszenia. Dało to możliwość oddolnego wpływu na zasięg przestrzenny, formułę prawną i w pewnym zakresie także na wybór programów strategicznych w oparciu o wspólne, wcześniej oddolnie wypracowane dokumenty. Trudno na dziś stwierdzić, czy realizacja ZIT przyniesie efekt mnożnikowy również w innych dziedzinach integracji metropolitalnej lub odwrotnie – być może spowoduje zjawisko „utknięcia na ścieżce”, a zaangażowanie we wdrażanie programów ZIT wyhamuje realizację nowych potencjalnych projektów.

Powodzenie i długotrwały efekt realizacji strategii ZIT w dużym stopniu zależą będzie od lokalnych czynników, takich jak: determinacja władz lokalnych, sprawne zarządzanie, społeczna akceptacja i wsparcie dla programów strategicznych. Mimo stworzenia instrumentów organizacyjnych i finansowych (ZIT) aktywizujących współpracę samorządów w obszarach funkcjonalnych, należy mieć cały czas na uwadze konieczność zmian legislacyjnych, nadających im

(szczególnie obszarom metropolitalnym) specjalny status, źródła dochodów i określone kompetencje.

Literatura

- Biniek J., Opravil Z., Chmelar R., Svobodova H. 2016. Cooperation and mutual relationships of cities and their hinterlands with regard to the operation of EU integrated development instruments. *Quaestiones Geographicae*, 35(2): 59–70.
- Castells M. 2002. Local and Global: Cities in the Network Society. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 93: 548–558.
- Delcamp A. 1997. La cooperation intercommunale en Europe. [W:] *L'intercommunalite – balance et perspectives*. PUF, Paris.
- Frankowski J., Szymkowska M. 2015. Regionalne zróżnicowanie nowych partnerstw miejskich w Polsce. *Zarządzanie Publiczne*, 2(30): 131–152.
- Hamilton D.K. 2000. Organizing government structure and governance functions in metropolitan areas in response to growth and change: A critical overview. *Journal of Urban Affairs*, 22(1): 65–84.
- Heinelt H., Kübler D. (red.) 2005. *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*. Routledge, London.
- Heinelt H., Razin E., Zimmermann K. (red.) 2011. *Metropolitan Governance. Different Paths in Contrasting Contexts: Germany and Israel*. Campus Verlag, Frankfurt, New York.
- Herrschel T., Newman P. 2002. *Governance of Europe's City Regions. Planning, policy and politics*. Routledge, London.
- Integrated Territorial Investment. 2014. European Commission (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_en.pdf; dostęp: 30.07.2017).
- Janas K., Jarczewski W. (red.) 2017. Raport o stanie polskich miast. Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych. Obserwatorium Polityki Miejskiej Instytutu Rozwoju Miast, Kraków.
- Jouve B., Lefevre C. (red.) 2002. *Local Power, Territory and Institutions in European Metropolitan Regions*. Frank Cass, London.
- Kaczmarek T. 2015. Functional urban areas as the focus of development policy in Poland. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 29: 9–20.
- Kaczmarek T., Miłkowska E. 2007. *Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie*. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- 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, s. 19–40.
- Knieling J. 2011. Metropolitan Networking in the Western Baltic Sea Region: Metropolitan Region Hamburg between Multilevel Governance and Soft Spatial Development. [W:] T. Herrschel, P. Tallberg (red.), *The Role of Regions? Networks, Scale, Territory*. Kristianstads Boktrycker, Stockholm: 195–214.
- Kociuba D. 2017. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako narzędzie zarządzania terytorialnego w miejskich obszarach funkcjonalnych. *Studia KPZK PAN*, 174: 144–153.
- Kozak M. 2015. Podsumowanie cyklu spotkań ws. ZIT: wnioski i rekomendacje dotyczące strategii ZIT. Prezentacja z warsztatów dotyczących wdrażania ZIT w Polsce, Zakopane 20.01.2015.
- Krukowska J., Lackowska M. 2016. Metropolitalne kolory europeizacji. Instytucjonalizacja współpracy w funkcjonalnych obszarach miejskich w Polsce w świetle nowych instrumentów polityki spójności UE. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1(63): 82–107.
- Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich. 2013. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Markowski T. 2011. Dylematy terytorialnego wymiaru w krajowych i regionalnych dokumentach strategicznych. *Studia KPZK PAN*, 137: 75–96.
- McCann P., Ortega-Argilés R. 2013. Some practical elements associated with the design of an integrated and territorial place-based approach to EU Cohesion policy. [W:] R. Crescenzi, M. Peroc-

- co (red.), *Geography, Institutions and Regional Economic Performance*. Springer, New York, s. 95–118.
- Mikuła Ł. (red.) 2016. *Integracja planowania przestrzennego w metropolii Poznań – problemy, metody, osiągnięcia*. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Noworól A. 2014. Territorial partnerships as an instrument of urban policy. *Biuletyn KPZK*, 253: 11–28.
- OECD Urban Policy Reviews, Poland. 2011. OECD iLibrary.
- Porawski A. (red.) 2013. *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Stan i potrzeby (Cooperation of local government units in Poland. State and prospects)*. Związek Miast Polskich, Poznań.
- Priebs A. 2010. Entwicklung, Stand und Perspektiven stadtregionale Planungs- und Verwaltungsinstitutionen in Deutschland. *Öffentliche Verwaltung*, 63: 503–515.
- Regulation (EU) of the European Parliament and of the Council No. 1301/2013 of 17 December 2013 on the European Regional Development Fund and the specific provisions concerning the Investment for growth and jobs goal and repealing Regulation (EC) No 1080/2006.
- Regulation (EU) of the European Parliament and of the Council No 1304/2013 of 17 December 2013 on the European Social Fund and repealing of Council Regulation (EC) No 1081/2006.
- Regulation (EU) of the European Parliament and of the Council No 1303/2013 of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and repeal Council Regulation (EC) No 1083/2006.
- Salet W., Thornley A., Kreukels A. 2003. *Metropolitan governance and spatial planning. Comparative Case Studies of European City-Regions*. Spon Press, London.
- Seller J., Hoffmann-Martino V. 2008. Metropolitan governance. *Journal United Cities and Local Governments, World Report on Decentralization and Local Democracy*, s. 255–279.
- Śleszyński P. 2013. Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw. *Przegląd Geograficzny*, 85(2): 173–197.
- Umowa Partnerstwa. 2014. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Zasady uwzględniania wymiaru miejskiego polityki spójności UE, w tym realizacja Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. 2013. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Implementation of Integrated Territorial Investments (ITI) in Polish urban functional areas. Example of the Metropolis Poznań

Abstract: The subject of this article is the description of the new cohesion policy instrument of the EU, namely Integrated Territorial Investments (ITI) and the analysis of its implementation in Poland, with particular reference to the functional area of Poznań. The implementation of the ITI has been presented in the light of the inter-municipal cooperation carried out within the Poznań Metropolitan Association. This area is characterized by a “bottom-up approach” for integrated management. In conclusion, the Integrated Territorial Instrument Investments has been evaluated as a factor that initiates or deepens cooperation and contributes to the development of urban functional areas.

Key words: cohesion policy, Integrated Territorial Investments (ITI), functional urban areas (FUA), inter-municipal cooperation, path dependence, Poznań Metropolitan Association