

Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna 47: 75–91  
<https://doi.org/10.14746/rrpr.2019.47.06>  
2019

**Katarzyna Kuć-Czajkowska**

*Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie  
Wydział Politologii i Dziennikarstwa  
Instytut Nauk o Polityce i Administracji  
kakuc@wp.pl*

## Współpraca w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych miast wojewódzkich w Polsce – perspektywa liderów lokalnych

**Zarys treści:** Artykuł oparto na wynikach autorskich badań ankietowych przeprowadzonych w 2018 r. wśród prezydentów, burmistrzów, wójtów, starostów współpracujących w ramach struktur Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych utworzonych dla miast wojewódzkich. Celem badania było m.in. poznanie opinii liderów lokalnych na temat czynników determinujących relacje w ramach każdego z 17 partnerstw ZIT. W artykule podjęto się odpowiedzi na pytania: jak oceniana jest i o czym świadczy przyjęta forma prawna ZIT, jakie czynniki determinują relacje między samorządowcami w ramach współpracy w ZIT, jak oceniana jest trwałość zawiązanych na potrzeby ZIT partnerstw, czy współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich będzie kontynuowana po zakończeniu unijnego dofinansowania?

**Słowa kluczowe:** Zintegrowane Inwestycje Terytorialne, współpraca, miejskie obszary funkcjonalne ośrodków wojewódzkich

### Wprowadzenie

Komisja Europejska wraz z wdrożeniem perspektywy finansowej 2014–2020 uruchomiła instrument wsparcia dla obszarów miejskich w postaci zintegrowanych inwestycji terytorialnych (Integrated Territorial Investment – dalej ZIT) (Programowanie... 2012, s. 47 i nast., Integrated... 2014). Celem tego mechanizmu, obok zwiększenia efektywności działań w ramach polityki spójności<sup>1</sup>, wspólnej realizacji projektów z dofinansowaniem UE, było zintegrowane terytorialnie,

<sup>1</sup> ZIT miały przyczynić się do zwiększenia efektywności polityki spójności poprzez: 1) sprzyjanie rozwojowi współpracy i integracji w obszarach funkcjonalnych największych miast, 2) promowanie partnerskiego modelu współpracy różnych samorządów w ramach obszarów funkcjonalnych, 3) realizację zintegrowanych projektów odpowiadających na potrzeby i problemy miast i ich obszarów funkcjonalnych, 4) zwiększenie wpływu miast i powiązanych z nimi obszarów na kształt i sposób realizacji działań wspieranych w ramach polityki spójności (Zasady realizacji..., 2013, s. 3–4). Na temat terytorialnego wymiaru polityki spójności zob. Szlachta (2011, s. 191–214).

a nie dziedzinowo zarządzanie w miejskich obszarach funkcjonalnych. Mechanizmowi ZIT przypisano zadanie stymulowania współpracy samorządów, szczególnie w tych miejskich obszarach funkcjonalnych, gdzie dotychczas kooperacja nie występowała albo występowała w ograniczonym zakresie, tak jak w przypadku porozumień bilateralnych (Janas, Jarczewski 2017, s. 24). Samorządy miały realizować zintegrowane projekty tam, gdzie zamiast komplementarności działań często występuje konkurencja samorządów (tj. w miejskich obszarach funkcjonalnych). System zachęt w postaci ZIT jako jeden z aksjoafektywnych czynników<sup>2</sup> integracji miast wojewódzkich, gmin położonych w obszarze powiązanych funkcjonalnie w założeniu miał przyczynić się do przełamania problemu niskiego kapitału społecznego<sup>3</sup> i wynikających stąd ograniczeń woli współpracy. Przedstawiciele samorządów są skłonni do wspólnych działań w przypadku projektów generujących przepływy finansowe (Łukomska, Szmigielska-Rawska 2015, s. 87). Dlatego w myśl teorii racjonalnego wyboru podejmują działania optymalizujące, tzn. maksymalizujące zyski lub minimalizujące straty. W sytuacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich postawę tę determinują rosnące potrzeby i wyzwania związane z procesami suburbanizacji oraz ich konfrontacja z ograniczonymi zasobami (Lalman i in. 1994, s. 22).

Warunkiem skorzystania ze środków UE w ramach ZIT była instytucjonalizacja współpracy w postaci stowarzyszenia, związku bądź porozumienia komunalnego. Struktury ZIT powstały dla wszystkich miast wojewódzkich w Polsce.

Celem artykułu jest przedstawienie współpracy w strukturach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych utworzonych dla miast wojewódzkich w Polsce z perspektywy samych zaangażowanych, tj. liderów samorządowych. Zweryfikowaniu powyższego celu posłużyło kilka pytań badawczych: jak oceniana jest i o czym świadczy przyjęta forma prawna ZIT utworzonych dla miast wojewódzkich, jak układają się i co wpływa na relacje między samorządowcami w ZIT,

<sup>2</sup> Czynniki aksjoafektywne to zespół wartości motywujących władze samorządowe do podejmowania wspólnych działań celem rozwiązania wspólnych problemów, takie jak: 1) poczucie łączności (terytorialnej identyfikacji i tożsamości), 2) akceptacja wspólnego celu (programu), uzależniona np. od jego adekwatności wobec potrzeb, 3) nieuchronność kolektywnego działania (czy zaangażowania) dla realizacji wspólnego celu/programu (Jacher 1976, s. 16–19, za: Obrębalski 2014, s. 68).

<sup>3</sup> Wśród determinantów wpływających pozytywnie na integrację i współpracę aglomeracyjną wymienia się: wzajemne zaufanie, poszanowanie partnerów, odpowiednie miękkie kompetencje liderów lokalnych, takie jak komunikatywność i cechy osobowe. Czynniki te wskazują na opisywany w naukach społecznych wysoki poziom kapitału społecznego (kapitału zaangażowanego). Są trzy perspektywy badań nad kapitałem społecznym. Pierwsza genezę kapitału społecznego wyjaśnia poprzez oddziaływanie kultury. W pracach Putnama (1995, s. 258) kapitał społeczny koresponduje z cechami organizacji społeczeństwa, takimi jak zaufanie, normy i powiązania przyczyniające się do zwiększenia sprawności społeczeństwa, ułatwiające skoordynowane działania. Drugą perspektywą kapitału społecznego wiąże się z teorią wyboru i pracami Colemana, dla którego kapitał społeczny stanowi wielkość emergentną: spontaniczny, nieplanowany z góry, nieuzgodniony całościowy produkt bardzo wielu strategii i racjonalnych działań jednostkowych (za: Trutkowski, Mandes 2005, s. 48). Trzecia, historyczno-instytucjonalna, perspektywa kojarzona jest z pracami P. Bourdieu, u którego kapitał społeczny to „zbiór rzeczywistych i potencjalnych zasobów, jakie związane są z posiadaniem trwałej sieci mniej lub bardziej zinstytucjonalizowanych związków wspartych na wzajemnej znajomości i uznaniu lub członkostwie w grupie, która dostarcza wsparcia każdemu z członków w postaci kapitału posiadanego przez kolektyw, wiarygodności” (za: Zarycki 2004, s. 45–65).

z czego wynikają płaszczyzny podziałów, jaka jest percepcja atmosfery współpracy i wzajemnych relacji samorządowców w ramach tej kooperacji, jak oceniana jest trwałość partnerstw zawiązanych na potrzeby ZIT, czy współpraca będzie kontynuowana po zakończeniu unijnego wsparcia. Poznanie morfogenezy relacji w ramach struktur ZIT może przełożyć się na praktykę, pozwoli wójtom, burmistrzom, prezydentom identyfikować czynniki i rozwiązania, których celem będzie przewyżnianie trudności we współpracy.

Problematyka Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych miast wojewódzkich jest w Polsce przedmiotem kilku opracowań. Na temat charakterystyki i warunków wdrażania mechanizmu ZIT pisali: Zakrzewska-Półtorak (2013), Obrębalski (2014), Szafranek (2015a, b; 2017) i Kozak (2016a, b). Artykuły Śleszyńskiego (2013), Kociuby (2017a; 2017b), Kaczmarka i Kociuby (2017) odnoszą się do delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich na potrzeby korzystania z instrumentu ZIT. Są też artykuły dotyczące zinstytucjonalizowanej współpracy na potrzeby ZIT m.in. Kaczmarka (2017), Krukowskiej i Lackowskiej (2016). Szersze opracowania odnoszące się do oceny wdrażania tego narzędzia to raport „Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT...” (Wolański i in. 2018) oraz „Raport o stanie polskich miast...” (Janas, Jarczewski 2017). Problematyka m.in. relacji między samorządowcami w ZIT została omówiona w pracy Kuć-Czajkowskiej (2019), a w tym artykule przybliżono niektóre z wątków tych badań.

## Metodologia badań

W artykule wykorzystano wyniki autorskich badań ilościowych – ankiety pocztowej przeprowadzonej w 2018 r. Ankietę wysłano do wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, starostów z 17 utworzonych dla miast wojewódzkich partnerstw ZIT. Były to obszary funkcjonalne: Białegostoku, Bydgoszczy i Torunia (jeden wspólny ZIT), Gdańska (Trójmiasta), Gorzowa Wielkopolskiego, Katowic (konurbacji śląskiej), Kielc, Krakowa, Lublina, Łodzi, Olsztyna, Opola, Poznania, Rzeszowa, Szczecina, Warszawy, Wrocławia i Zielonej Góry.

Badana zbiorowość i moment przeprowadzenia ankiety zostały wybrane w sposób celowy, tzn. kwestionariusz wysłano do wszystkich wójtów, burmistrzów, prezydentów, starostów – członków struktur ZIT, którzy pełnili funkcję w kadencji 2014–2018. W sumie rozesłano 368 ankiet, w tym do 171 gmin wiejskich (tj. 46,5% uczestniczących w badaniu), 80 gmin miejsko-wiejskich (tj. 21,7%), 95 gmin miejskich, w tym miast na prawach powiatu (tj. 25,8%) i 22 powiatów (co stanowi 6% uczestniczących w badaniu). Wypełniony formularz odesłano ze 194 samorządów, co oznacza zwrot na poziomie 52,7%. Wypełnioną ankietę (przynajmniej 2 sztuki) odesłano ze wszystkich ZIT objętych badaniem. Było to 48% liderów z gmin wiejskich, 25% miejsko-wiejskich, 13% miejskich, blisko 7% miast na prawach powiatu i 6% powiatów. W przypadku 8 gmin ankietę w zastępstwie wójta, burmistrza wypełnił koordynator ZIT w urzędzie gminy.

W kwestii czasu przeprowadzenia ankiet uznano, że perspektywa kończącej się kadencji 2014–2018 władz samorządowych była dobrym momentem na poznanie

opinii na temat czynników determinujących relacje i percepcję atmosfery współpracy w ramach struktur ZIT<sup>4</sup>. Badanie spotkało się ze sporym zainteresowaniem. Prawdopodobnie wpłynął na to fakt, że był to rok wyborów samorządowych i większa liczba liderów decydowała się na udział w ankiecie. Respondentom zależało też na podzieleniu się problemami, jakie występują w związku z wykorzystaniem narzędzia ZIT i wdrażaniem projektów, co m.in. potwierdza cytat: „ankieta nie jest dość rozbudowana, żeby wyczerpać temat tak złożony jak ZIT” (K10).

Dla 31% badanych kadencja 2014–2018 była pierwszą na stanowisku wójta, burmistrza, prezydenta, starosty. Dwa razy więcej – blisko 65% uczestniczących w ankiecie – sprawowało funkcję przez dwie i więcej kadencji<sup>5</sup>. Wśród respondentów większość (ponad 79%) stanowili mężczyźni. Jedynie 17,5% uczestników badania to kobiety. Wynika to m.in. z nadreprezentacji mężczyzn w stosunku do kobiet pełniących funkcję organu wykonawczego w gminie czy przewodniczącego zarządu powiatu.

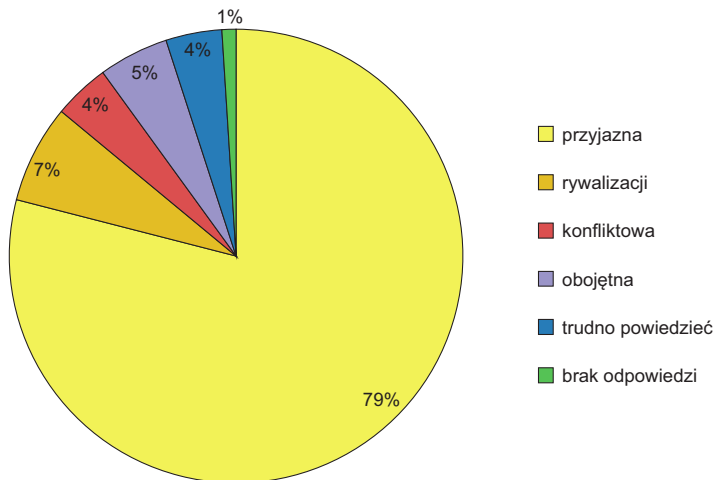
Kwestionariusz ankiety składał się z 15 pytań, w tym zamkniętych, półotwartych, jednego otwartego i metryczkowych. W przypadku pytań półotwartych respondent był proszony o uzasadnienie zaznaczonej odpowiedzi. W związku z gwarantowaną badanym anonimowością wypowiedzi te przywołane są w sposób zakodowany. Duża grupa ankietowanych odniosła się w sposób wyczerpujący do badanych kwestii.

## Ocena atmosfery współpracy ZIT

Liderzy lokalni w ramach partnerstw ZIT w większości są zadowoleni, oceniając atmosferę współpracy, a szczególnie relacje miasto wojewódzkie–gminy, powiaty. Najwięcej – 79% – badanych określiło atmosferę współpracy jako „przyjazną”. Na „rywalizację” albo „konflikt” wskazywało niewielu, odpowiednio 7% i 4%. Atmosferę współpracy jako „obojętną” zaznaczyło blisko 5% pytanych (ryc. 1). Część samorządowców (w sumie 5%) unikała jednoznacznej deklaracji, uchylając się od odpowiedzi albo zaznaczając „trudno powiedzieć”. Prawdopodobnie wynika to, z jednej strony, z przyjaznych stosunków interpersonalnych między liderami gmin wiejskich, miejsko-wiejskich, miejskich, co potwierdza wypowiedź: „fajni ludzie” (W5); a z drugiej z występowania sporów i nie najlepszych relacji z miastem wojewódzkim (np. Opole). Trudno wówczas było badanym jednoznacznie dookreślić charakter i atmosferę współpracy. Możliwy jest też inny powód – badani (z sobie wiadomych powodów) nie chcieli odnosić się do oceny relacji w ramach struktur ZIT.

<sup>4</sup> Ważne było poznanie opinii liderów lokalnych na temat współpracy ZIT po blisko 4-letnim okresie współpracy w miejskich obszarach funkcjonalnych poszczególnych ośrodków wojewódzkich.

<sup>5</sup> Liczba kadencji w przypadku respondenta była istotna, gdyż mogła wpłynąć na percepcję i ocenę współpracy w ramach ZIT (dyktujący warunki, inicjator *versus* wycofany, obserwator). Jednocześnie w pytaniu ograniczono liczbę odpowiedzi do jednej albo dwóch i więcej kadencji, gdyż prace nad powołaniem podmiotu ZIT albo podpisaniem porozumienia ZIT mogły poprzedzać 2014 r., ale już wdrażanie i realizacja projektów ograniczała się do perspektywy finansowej UE 2014–2020, czyli kadencji władz samorządowych 2014–2018.



Ryc. 1. Ocena atmosfery współpracy w ZIT  
Źródło: badania własne.

W uzasadnieniu oceny atmosfery współpracy jako „przyjazna” powoływano się na chęć osiągnięcia i zrealizowania obopólnego celu, „wspólnego rozwiązywania problemów” (H34), „chęci zrównoważonego rozwoju” (Z4) obszaru. Wskazywano na: „poszanowanie partnerów” (L6), „pozytywne nastawienie [...] stron” (A2), „wzajemny szacunek” (Ł3), „wzajemne zrozumienie” (S9), „partnerskie podejście oraz dobrą komunikację” (K5). Pytani liderzy byli zadowoleni „z przyjętych zasad współpracy” (H23), „wymiany doświadczeń, wzajemnej pomocy w rozwiązywaniu problemów” (W2). Podkreślali: „jasne i przejrzyste warunki współpracy” (H7), „jasne reguły funkcjonalne i finansowe” (T7), czyli wszystko to, czemu służyć miała kooperacja w ramach ZIT, tzn. budowaniu relacji, mechanizmów działania, nabywaniu doświadczenia, zintegrowaniu samorządów położonych w miejskim obszarze funkcjonalnym ośrodka wojewódzkiego. Wymienione charakterystyki będą świadczyć o wysokim kapitale społecznym opisywanym przez R. Putmana.

Ocena atmosfery współpracy jako „rywalizacja” była uzasadniana, po pierwsze „ograniczoną pulą środków zewnętrznych” (A9), podkreślano: „środki [...] ZIT są zbyt małe, aby zaspokoić potrzeby inwestycyjne wszystkich samorządów i miasta wojewódzkiego” (P8), w konsekwencji nie wszystkie samorządy w ramach konkretnego projektu otrzymały dofinansowanie, jak w przypadku budowy przystanków Poznańskiej Kolei Metropolitalnej. Po drugie, samorządowcy skarżyli się na „niezdrowy wyścig o środki UE” (P5) oraz fakt, że „każdy chce ugrać więcej dla siebie” (H19). Po trzecie, dosyć często podnoszonym argumentem był „konkursowy charakter przedsięwzięć realizowanych w ZIT” (H45). Po czwarte, „osobowość liderów” (T11).

Za oceną atmosfery kooperacji jako „konfliktowa” kryło się nietraktowanie przez władze miasta wojewódzkiego „okolicznych samorządów jako partnerów” (A4), a także wspomniana już wielkość poszczególnych jednostek samorządu w ramach współpracy. Przy „obojętnej” ocenie relacji miasto wojewódzkie-okoliczne

samorządy powoływano się na: „kulturę polityczną, nieufność” (D4), „narzuconą formę prawną współpracy” (T17).

Jak atmosferę współpracy z miastem wojewódzkim oceniali samorządowcy w poszczególnych obszarach funkcjonalnych miast wojewódzkich? W przypadku białostockiego, gorzowskiego, kieleckiego, olsztyńskiego i wrocławskiego ZIT 100% badanych określiło atmosferę kooperacji jako „przyjazną”. Zdecydowana większość (między 92% a 75%) pytanym zadowolonych ze współpracy była także w szczecińskim, warszawskim, lubelskim, łódzkim, śląskim i zielonogórskim ZIT. Natomiast w: bydgosko-toruńskim, gdańskim, krakowskim, opolskim, poznańskim i rzeszowskim obraz relacji na podstawie kwestionariuszy ankiet był niejednoznaczny. Wójtowie, burmistrzowie, prezydenci, starostowie skorzystali z całej kafeterii odpowiedzi, zaznaczając „przyjazną” atmosferę współpracy, ale też wskazując na „rywalizację”, „konflikt”, „obojętność”<sup>6</sup> (tab. 1). Przyczyny negatywnych ocen można podzielić na: zewnętrzne (niezależne od współpracujących liderów, takie jak: konkursowy charakter projektów, ścisłe reguły postępowania w związku z tym, że są to środki publiczne) oraz wynikające z rywalizacji wewnętrznej, problemów zależnych od członków ZIT, np. związanych z cechami charakteru (osobowością) liderów, antagonizmami między samorządowcami, działaniami przyłączającymi sąsiednie sołectwa. Nie bez znaczenia są też nie-najlepsze relacje między władzami gmin, które przekładają się na współpracę z miastem wojewódzkim: „relacje wzajemne pomiędzy gminami [...] są bardzo różne, co rzutuje na współpracę z miastem” (K10) (szerzej: Kuć-Czajkowska, 2019, s. 263–268).

Analizując ocenę atmosfery współpracy ze względu na rodzaj jednostki samorządu, „przyjazną” zaznaczyło 77% wójtów i 77% burmistrzów gmin miejskich, 79% burmistrzów z gmin miejsko-wiejskich, 85% prezydentów i 92% starostów. Na „rywalizację” wskazało 5% wójtów i w sumie 16% burmistrzów. „Konfliktowy” charakter relacji zaznaczyło 5% przedstawicieli gmin wiejskich i w sumie 8% gmin miejsko-wiejskich i miejskich. Atmosferę „rywalizacji” i „konfliktu” częściej wskazywali wójtowie i burmistrzowie niż prezydenci i starostowie. Współpraca w strukturach ZIT jest zatem najlepiej oceniana przez prezydentów i starostów, natomiast niewielki odsetek głosów sceptycznych można zauważyć w grupie przedstawicieli małych gmin. Na ocenę współpracy w ramach ZIT ma zatem wpływ wielkość i rodzaj reprezentowanej jednostki samorządu. To również przekłada się na percepcję kooperacji przez ankietowanych, co m.in. potwierdza wypowiedź: „gminy [...] czasami uważają, że miasto już przez samą swoją pozycję jest w jakiś sposób uprzywilejowane i dlatego należy z nim rywalizować” (R4).

<sup>6</sup> Szczególnie opolski i rzeszowski obszar funkcjonalny wyglądają na wewnętrznie skonfliktowane. Przyczyną nie najlepszych ocen są m.in. działania aneksyjne (szerzej: Kuć-Czajkowska 2019, s. 270–271).

Tabela 1. Ocena atmosfery współpracy w ZIT w podziale na obszary funkcjonalne miast wojewódzkich

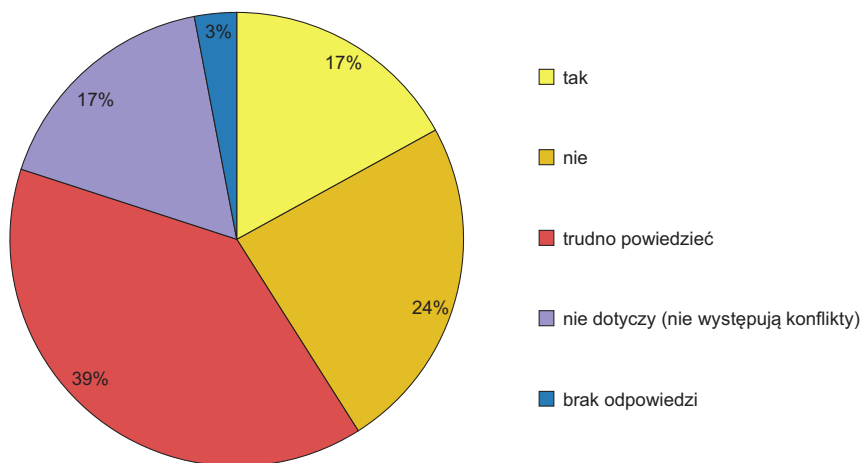
Wyszczególnienie	Atmosfera współpracy okolicznych samorządów z miastem wojewódzkim													
	brak odpowiedzi		przyjazna		rywalizacji		konfliktowa		obojętna		trudno powiedzieć		Ogółem	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
białostocki	0	0	2	100	0	0	0	0	0	0	0	0	2	100
bydgosko-toruński	0	0	13	76,5	2	11,8	1	5,9	1	5,9	0	0	17	100
gdański	0	0	5	55,6	2	22,2	1	11,1	1	11,1	0	0	w9	100
gorzowski	0	0	5	100	0	0	0	0	0	0	0	0	5	100
katowicki	1	1,8	46	82,1	3	5,4	0	0	4	7,1	2	3,6	56	100
kielecki	0	0	2	100	0	0	0	0	0	0	0	0	2	100
krakowski	0	0	9	75	1	8,3	0	0	1	8,3	1	8,3	12	100
lubelski	0	0	11	84,6	0	0	0	0	0	0	2	15,4	13	100
łódzki	1	5,9	14	82,4	1	5,9	0	0	1	5,9	0	0	17	100
olsztyński	0	0	2	100	0	0	0	0	0	0	0	0	2	100
opolski	0	0	5	50	1	10	3	30	0	0	1	10	10	100
poznański	0	0	8	72,7	2	18,2	0	0	1	9,1	0	0	11	100
rzeszowski	0	0	3	50	1	16,7	2	33,3	0	0	0	0	6	100
szczyński	1	8,3	11	91,7	0	0	0	0	0	0	0	0	12	100
warszawski	0	0	8	88,9	0	0	0	0	0	0	1	11,1	9	100
wrocławski	0	0	7	100	0	0	0	0	0	0	0	0	7	100
zielonogórski	0	0	3	75	0	0	1	25	0	0	0	0	4	100
Ogółem	3	1,5	154	79,4	13	6,7	8	4,1	9	4,6	7	3,6	194	100

V Cramera wynosi 0,287. Celem wykazania siły związku pomiędzy zmiennymi w badaniach ankietowych wykorzystano współczynnik V Cramera (zob. Kuć-Czajkowska 2019, s. 92-93).

Źródło: Kuć-Czajkowska (2019, s. 488).

## Interpersonalny wymiar współpracy ZIT

Przyczyny negatywnej oceny współpracy w niektórych strukturach ZIT miast wojewódzkich potwierdziły się przy okazji odpowiedzi na pytanie, czy cechy charakteru zaangażowanych we współpracę wójtów, burmistrzów, starostów, prezydenta miasta wojewódzkiego mają wpływ na wzajemne relacje. Potwierdziło ten fakt 17% badanych (ryc. 2). Blisko 24% zaprzeczyło, jakoby cechy charakteru liderów były przyczyną konfliktów, 17% ankietowanych stwierdziło, że pytanie ich „nie dotyczy, nie występują konflikty”.



Ryc. 2. Osobowość liderów (cechy charakteru) jako przyczyna konfliktów we współpracy ZIT

Źródło: badania własne.

Odpowiadając na pytanie o cechy charakteru liderów, które przyczyniają się do powstawania konfliktów i antagonizmów w ramach współpracy, respondenci potwierdzili występowanie tego rodzaju sytuacji w: bydgosko-toruńskim, trójmiejskim, śląskim, krakowskim, łódzkim i opolskim ZIT (tab. 2). Wytłumaczeniem wpływu omawianego czynnika w przypadku: bydgosko-toruńskiego, trójmiejskiego, śląskiego ZIT jest sam charakter ośrodka policentrycznego, w którym lokalny egocentryzm, partykularyzmy nie sprzyjają współpracy, potęgując wewnętrzną konkurencję (zob. Janas, Jarczewski 2017, s. 20). Przyczyną mogą też być działania aneksyjne, jak np. w opolskim ZIT.

W badaniu ankietowym starano się ustalić, czy mają miejsce konflikty między wójtami, burmistrzami, starostami a prezydentem miasta wojewódzkiego w związku z realizacją projektów ZIT (ryc. 3). Do występowania konfliktów przyznało się jedynie 4% respondentów, w tym z: bydgosko-toruńskiego, trójmiejskiego, krakowskiego, opolskiego, poznańskiego i szczecińskiego ZIT. Były to partnerstwa, które mają doświadczenie współpracy aglomeracyjnej poprzedzające ZIT (np. poznański, szczeciński, trójmiejski obszar funkcjonalny) oraz utworzone na potrzeby korzystania z tego instrumentu (krakowski, opolski). Duża grupa – 32% – uchyliła



Tabela 2. Osobowość liderów jako przyczyna konfliktów we współpracy ZIT w podziale na obszary funkcjonalne miast wojewódzkich

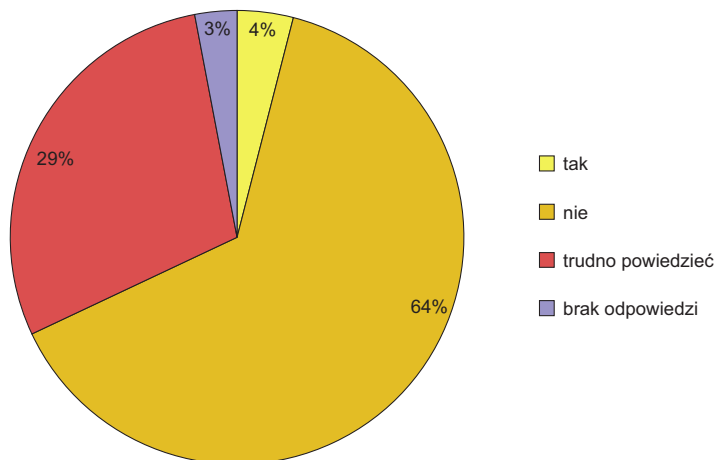
Wyszczególnienie	Osobowość liderów jako przyczyna różnicy stanowisk										Ogółem	
	brak od- powiedzi		tak		nie		trudno powie- dzieć		nie doty- czy (nie występują konflikty)			
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
białostocki	–	–	–	–	1	50,0	–	–	1	50,0	2	100
bydgosko-toruński	–	–	9	52,9	3	17,6	4	23,5	1	5,9	17	100
gdański	1	11,1	4	44,4	1	11,1	3	33,3	–	–	9	100
gorzowski	–	–	–	–	–	–	1	20,0	4	80,0	5	100
katowicki	2	3,6	6	10,7	11	19,6	25	44,6	12	21,4	56	100
kielecki	–	–	–	–	1	50,0	–	–	1	50,0	2	100
krakowski	–	–	3	25,0	3	25,0	4	33,3	2	16,7	12	100
lubelski	1	7,7	1	7,7	7	53,8	3	23,1	1	7,7	13	100
łódzki	–	–	4	23,5	4	23,5	7	41,2	2	11,8	17	100
olsztyński	–	–	–	–	1	50,0	1	50,0	–	–	2	100
opolski	–	–	3	30,0	1	10,0	5	50,0	1	10,0	10	100
poznański	–	–	1	9,1	2	18,2	7	63,6	1	9,1	11	100
rzeszowski	–	–	1	16,7	–	–	2	33,3	3	50,0	6	100
szczeciński	1	8,3	–	–	5	41,7	5	41,7	1	8,3	12	100
warszawski	–	–	–	–	2	22,2	6	66,7	1	11,1	9	100
wrocławski	–	–	1	14,3	3	42,9	2	28,6	1	14,3	7	100
zielonogórski	–	–	–	–	1	25,0	2	50,0	1	25,0	4	100
Ogółem	5	2,6	33	17,0	46	23,7	77	39,7	33	17,0	194	100

V Cramera wynosi 0,327.

Źródło: Kuć-Czajkowska (2019, s. 512).

się od odpowiedzi lub zakresiła „trudno powiedzieć”. W tym ostatnim przypadku może to oznaczać, że spory/konflikty występują (np. między gminami), ale nie dotyczą wprost relacji wójtowie, burmistrzowie, starostowie–prezydent miasta wojewódzkiego. Inne prawdopodobne wytłumaczenie to fakt, że ankietowani zwyczajnie takich sytuacji nie doświadczyli. Duża grupa – 64% pytaných – zaprzeczyła występowaniu sporów na linii wójt, burmistrz, starosta–prezydent.

W przypadku odpowiedzi potwierdzającej występowanie sporów podawano powody, które odnosiły się, po pierwsze, do działań aneksyjnych: „działania przyłączające tereny kilku gmin do miasta” (A8), m.in. Rzeszów i Opole. Po drugie dotyczyły braku satysfakcji z wysokości uzyskanego dofinansowania i „podziału środków między członkami” (D6). Po trzecie, powoływano się na interpersonalny kontekst, jak: „osobowość liderów” (T11), „ambicje polityczne prezydenta” [miasta] (A8) czy „konflikt interesów: każdej ze stron zależy na realizacji własnych projektów, zazwyczaj (ze względu na niewystarczające środki) kosztem partnerów” (P8). Przywołana argumentacja, w tym cechy charakteru liderów, ambicje prezydenta miasta wojewódzkiego, dążenie do realizacji projektów na



Ryc. 3. Występowanie sporów między wójtami/burmistrzami/starostami i prezydentem miasta wojewódzkiego w związku z realizacją projektów ZIT  
Źródło: badania własne.

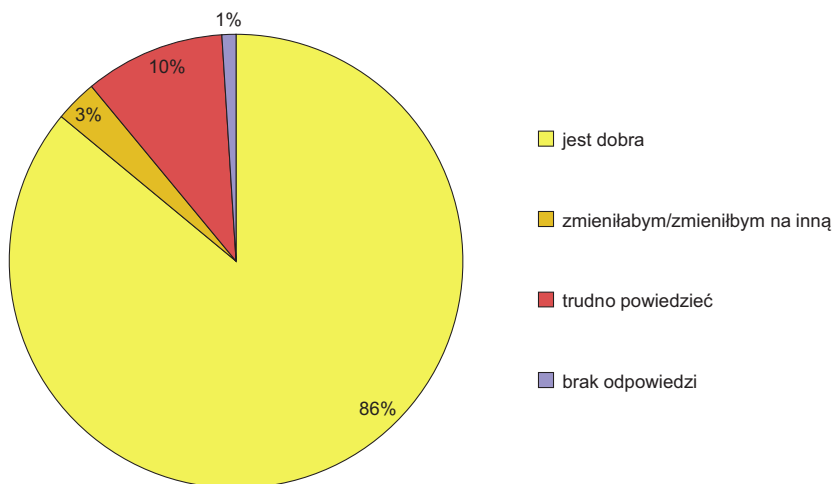
terenie konkretnej jednostki samorządu potęgują wewnętrzną konkurencję i nie sprzyjają budowaniu zaufania między samorządowcami.

## Ocena przyjętej formy prawnej ZIT

W przypadku 8 obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich (bydgosko-toruńskiego, gorzowskiego, kieleckiego, lubelskiego, olsztyńskiego, warszawskiego, wrocławskiego, zielonogórskiego) władze samorządowe na potrzeby korzystania z mechanizmu ZIT zdecydowały się na formę porozumienia, a w 9: białostockim, trójmiejskim (in. gdańskim), katowickim (in. śląskim), krakowskim, łódzkim, opolskim, poznańskim, rzeszowskim, szczecińskim – stowarzyszenia. Nie utworzono żadnego związku komunalnego.

Przyjętą formę prawną ZIT jako dobrą oceniło 86% uczestniczących w badaniu (ryc. 4), 3% respondentów zmieniłoby na inną, cytując – zapewniającą „większą kolektywność” (T11), albo zaproponowało zastąpienie stowarzyszenia „związkiem międzygminnym” (K10) czy zmianę formy prawnej z porozumienia na stowarzyszenie (L7). Oznacza to, że badani liderzy dążyliby do większej instytucjonalizacji i zacieśnienia współpracy. Był też odosobniony przykład wypowiedzi, gdzie zastosowaną formę prawną porozumienia zastąpiono by inną, „umożliwiającą samodzielne aplikowanie o środki” (D2).

Jak w przypadku liderów każdego z obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich oceniona została przyjęta forma prawna ZIT? Badani samorządowcy byli zdecydowanie zadowoleni z zastosowanej formy porozumienia bądź stowarzyszenia (100% odpowiedzi „jest dobra”) w: białostockim, gorzowskim, kieleckim, olsztyńskim, szczecińskim i wrocławskim obszarze funkcjonalnym. Odpowiedź „jest dobra” zaznaczyła też większość pytaných (między 94% a 70%) w:



Ryc. 4. Ocena przyjętej formy prawnej współpracy ZIT miast wojewódzkich w Polsce  
Źródło: badania własne.

łódzkim, krakowskim, poznańskim, bydgosko-toruńskim, śląskim, rzeszowskim, warszawskim, lubelskim, zielonogórskim i opolskim ZIT. W wyróżniającym się doświadczeniem współpracy trójmiejskim partnerstwie tylko 56% pytanym pozytywnie oceniało przyjętą formę prawną stowarzyszenia. Pojedynczy respondenci z: bydgosko-toruńskiego, gdańskiego, krakowskiego, lubelskiego i poznańskiego ZIT sugerowali zmianę i zastąpienie porozumienia stowarzyszeniem czy stowarzyszenia związkiem komunalnym. Głosy niezadowolenia z zastosowanej formy prawnej pojawiły się w aglomeracjach wyróżniających się tradycją współpracy, takich jak poznański i trójmiejski ZIT.

Biorąc pod uwagę rodzaj jednostki samorządu terytorialnego, którą reprezentowali respondenci, zdecydowana większość pytanym była zadowolona (akceptowała przyjętą formę prawną ZIT). Jedynie kilku przedstawicieli gmin wiejskich i miejsko-wiejskich sugerowało zmianę i np. zastąpienie porozumienia stowarzyszeniem (tab. 3). Wiąże się to prawdopodobnie z autousytuowaniem danego samorządowca w strukturze ZIT i upatrywaniem w postulowanej zmianie korzyści dla gminy<sup>7</sup>.

Współpraca samorządów w miejskich obszarach funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich na potrzeby korzystania z mechanizmu ZIT przyjęła niezinstytucjonalizowaną (porozumienie) albo słabo zinstytucjonalizowaną (stowarzyszenie) formę prawną. Jest to tzw. syndrom pozostawienia uchylonej furtki i oznacza „możliwość ucieczki”, tzn. wycofania się ze współpracy przy minimalnych stratach (Krukowska, Lackowska 2016, s. 88, 96, Kuć-Czajkowska 2019, s. 253), co wydaje się zrozumiałe w kontekście teorii racjonalnego wyboru, o której

<sup>7</sup> Warto dodać, że w przypadku niektórych granic ZIT ich obszar został powiększony o gminy, powiaty dużo słabiej powiązane funkcjonalnie, co oznacza koniunkturalne podejście do ZIT i chęć powiększenia grupy samorządów korzystających z funduszy UE. Potwierdza to przykład nie tylko śląskiego ZIT (szerzej: Kuć-Czajkowska 2019, s. 403–408).

pisze Olson<sup>8</sup>, ale nie najlepiej świadczy o samej współpracy i podstawach do jej kontynuowania.

Tabela 3. Ocena przyjętej formy prawnej ZIT w zależności od rodzaju reprezentowanej jednostki samorządu terytorialnego

Wyszczególnienie	Ocena przyjętej formy prawnej								Ogółem	
	brak odpowiedzi		jest dobra		zmieniłabym/ zmieniłbym na inną		trudno powiedzieć			
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
brak odpowiedzi	0	0	1	50	0	0	1	50	2	100
wiejska	1	1,1	81	87,1	2	2,2	9	9,7	93	100
miejsko-wiejska	0	0	38	79,2	3	6,3	7	14,6	48	100
miejska	0	0	23	88,5	0	0	3	11,5	26	100
miasto na prawach powiatu	0	0	13	100	0	0	0	0	13	100
powiat	0	0	12	100	0	0	0	0	12	100

V Cramera wynosi 0,148.

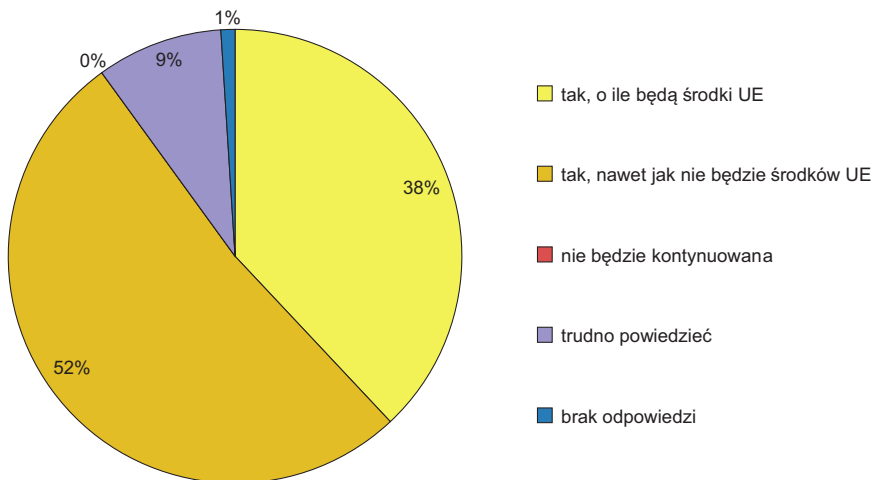
Źródło: badania własne.

## Trwałość współpracy

Biorąc pod uwagę trwałość kooperacji, należy stwierdzić, że ponad połowa pytanych, nie warunkując odpowiedzi dostępnością środków UE, zamierza ją przedłużyć poza perspektywę finansową 2014–2020 (ryc. 5). Blisko 38% liderów uzależniło kontynuowanie współpracy od możliwości pozyskania funduszy UE na ten cel. Nikt w sposób kategoryczny nie zaprzeczył perspektywie przedłużenia współpracy. Dość duża grupa – 10% ankietowanych – zaznaczyła „trudno powiedzieć” albo nie określiła żadnej odpowiedzi. Prawdopodobnie liderzy uczestniczący w badaniu w 2018 r. nie zastanawiali się jeszcze nad przyszłością kooperacji w miejskim obszarze funkcjonalnym.

Ze skorelowania odpowiedzi na to pytanie z konkretnym obszarem funkcjonalnym wynika, że w przypadku bydgosko-toruńskiego, krakowskiego, lubelskiego, łódzkiego, poznańskiego, szczecińskiego i warszawskiego ZIT zapytani liderzy w większości (ponad 50% odpowiedzi) potwierdzają kontynuowanie współpracy nawet przy braku środków UE. Z kolei nie najlepsze relacje między samorządowcami, działania aneksyjne miasta wojewódzkiego, niechęć albo rozczarowanie współpracą potwierdzają odpowiedzi w: opolskim i rzeszowskim obszarze funkcjonalnym, gdzie przeważająca większość respondentów nie zamierza kontynuować współpracy bez dofinansowania UE. Podobnie porozumienia w gorzowskim

<sup>8</sup> „Człowiek kieruje się przede wszystkim własnym interesem i póki nie zaistnieją mechanizmy wymuszające, to jako jednostka racjonalna nie podejmuje działań w grupie na rzecz wspólnego interesu. Jeżeli grupy organizują się i współdziałają, to tylko po to, żeby zapewnić sobie różnego rodzaju dobra publiczne” (Olson 2012, s. 47; Ptak 2016, s. 21). Dobrem publicznym w tym przypadku są fundusze UE, do których dostęp był warunkowany członkostwem w strukturze ZIT.



Ryc. 5. Deklaracja kontynuowania współpracy w miejskim obszarze funkcjonalnym ośrodka wojewódzkiego po zakończeniu perspektywy finansowej UE 2014–2020  
Źródło: badania własne.

i wrocławskim ZIT podpisano jedynie na czas wykorzystania środków UE. Przedłużenie współpracy (sądząc tylko na podstawie ankiet) nie jest też pewne w trójmiejskim ZIT, gdyż identycznie rozłożyły się głosy badanych warunkowane korzystaniem ze środków UE (44%) albo kontynuowaniem współpracy niezależnie od dostępności tych funduszy (44%). W tym przypadku najbardziej prawdopodobny scenariusz to powrót do modelu podmiotów integrujących współpracę sprzed instrumentu ZIT, tzn. odrębnie działającego Stowarzyszenia Gdański Obszar Metropolitalny i być może w bardziej zinstytucjonalizowanej formie prawnej – Metropolitalnego Forum Wójtów, Burmistrzów, Prezydentów i Starostów NORDA. Podobnie do trójmiejskiego rozłożyły się odpowiedzi w białostockim, kieleckim, olsztyńskim i zielonogórskim ZIT, gdzie badani po połowie zadeklarowali dalszą współpracę z dofinansowaniem zewnętrznym albo bez tego wsparcia. W bydgosko-toruńskim ZIT blisko 60% pytanym jest zainteresowanych przedłużeniem funkcjonowania związanej współpracy nawet bez wsparcia UE. Wobec antagonizmów między prezydentami głównych miast najbardziej prawdopodobny scenariusz to funkcjonowanie dwóch odrębnych podmiotów aglomeracyjnych, jeden – Bydgoszcz, powiat bydgoski i gminy wokół miasta, i drugi skupiający gminy wokół Torunia, samo miasto i powiat toruński.

Ze względu na trwałość współpracy można wyodrębnić następujące kategorie ośrodków:

- kontynuatorzy współpracy (Gdańsk–Gdynia–Sopot, przy czym Gdańsk i Gdynia jako organizatorzy oddzielnych podmiotów, Poznań – w ramach Stowarzyszenia Metropolia Poznań, Szczecin – w Stowarzyszeniu Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego, Zielona Góra w Stowarzyszeniu Aglomeracja Zielonogórska oraz Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia – z racji obowiązującej ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim);

- potencjalni kontynuatorzy współpracy (Lublin – podpisanie aneksu do porozumienia albo w ramach sugerowanej przez badanych zinstytucjonalizowanej formy prawnej, Olsztyn w Stowarzyszeniu Olsztyński Obszar Aglomeracyjny, Wrocław w ramach istniejących, zinstytucjonalizowanych form współpracy w tym obszarze funkcjonalnym, Bydgoszcz i Toruń będą koordynować współpracę ponadlokalną oddzielnie, każdy z ciążącymi ku miastu wojewódzkiemu „swoimi” samorządami, np. Stowarzyszenie Metropolia Bydgoszcz, Warszawa – w ramach Stowarzyszenia Metropolia Warszawa, Łódź – w Stowarzyszeniu Łódzki Obszar Metropolitalny);
- potencjalni dezերterzy, czyli samorzady, które prawdopodobnie zrezygnują ze współpracy w miejskim obszarze funkcjonalnym po wyczerpaniu unijnego dofinansowania (Kraków, Białystok);
- dezերterzy, czyli samorzady, które zrezygnują ze współpracy w miejskim obszarze funkcjonalnym po wyczerpaniu unijnego dofinansowania (Gorzów Wielkopolski, Kielce, Opole, Rzeszów) (Kuć-Czajkowska 2019, s. 440–441).

Współdziałanie samorządów to przede wszystkim korzyści – budowanie przewagi konkurencyjnej, minimalizowanie kosztów, bardziej efektywne wykorzystywanie zasobów, zwiększanie potencjału rozwojowego, integrowanie sfery usług publicznych, takich jak np. transport (Janas, Jarczewski 2017, s. 21). Jeżeli współdziałanie w strukturach ZIT nie przyczyniło się do zacieśniania kooperacji, będzie to potwierdzało, że samorządowcy „spotkali się” jedynie w celu absorpcji środków UE, a sama współpraca przestanie istnieć wraz z wyczerpaniem tego finansowania. Kontynuowanie partnerstw można spodziewać się szczególnie tam, gdzie przekładało się to na powstanie wspólnych inicjatyw w innych (poza ZIT), obszarach, takich jak grupy zakupowe, kampanie antysmogowe, wspólne realizowanie przedsięwzięć gminno-powiatowych (szerzej: Kuć-Czajkowska 2019, s. 357–359). Niemierzalnym efektem ZIT jest też sieć kontaktów, spotkanie, poznanie się, budowa relacji. Kontekst interpersonalny, pozytywne doświadczenia pozwalają budować zaufanie i są naturalną zachętą dla kolejnych wspólnych przedsięwzięć i inicjatyw kooperacyjnych.

## Zakończenie

Celem badań była odpowiedź na pytania, jak wygląda współpraca w strukturach ZIT utworzonych dla miast wojewódzkich z perspektywy liderów lokalnych. Jak układają się i co wpływa na relacje między samorządowcami w ramach tego rodzaju partnerstw? Jakie są i z czego wynikają płaszczyzny podziałów? Rozwój wewnętrznie sfragmentaryzowanych miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich w Polsce – jak wynika z badań – ma swoje źródło w podziałach administracyjno-terytorialnych, podziałach dyktowanych afiliacjami politycznymi, osobowością liderów, fluktuacją personalną na stanowiskach współpracujących wójtów, burmistrzów, prezydentów, starostów. Dodatkowo obok ośrodków władzy lokalnej występują niełatwe do pogodzenia interesy i partykularyzmy (por. Barlow 1991, s. 18, Hamilton 1999, s. 31 i nast., Henton 2001, s. 392). Trudności

te w przypadku ZIT potęgowane są kwestiami związanymi z przestrzeganiem procedur realizowania projektów unijnych.

Wynikająca z badań ankietowych oś podziału to także dysproporcje między jednostkami samorządu: „inna optyka priorytetów i potrzeb miast dużych i gmin małych (wiejskich)” (H6). Przekłada się to na autousytuowanie, poczucie sprawczości lidera lokalnego w ramach partnerstwa ZIT. Szczególnie wójtowie i burmistrzowie w ramach tej kooperacji występują w roli słabszego, mniej znaczącego partnera. Należy pamiętać o negatywnych konsekwencjach takiej sytuacji. Zamiast klimatu zaufania mogą pojawiać się: strach przed utratą podmiotowości czy niechęć do współdziałania z potencjalnym konkurentem. Samorządowcy, głównie z miast wojewódzkich, w relacjach z wójtami, burmistrzami nie powinni nadużywać wielkości, siły ekonomicznej swoich jednostek itd., gdyż nie będzie to sprzyjało budowaniu partnerskich relacji.

Współpraca międzysamorządowa oznacza też określone wyzwania, po pierwsze, „wspólne projekty dyktują terminologię inwestycji” (Z1); „współpraca [...] zależna jest od zorganizowania wszystkich członków, [...] szybkiego rozwiązywanie problemów” (W2). Po drugie, istotna staje się „motywacja partnerów do prężnego działania” (W8); „synchronizacja działań” (S8); „komunikacja” (D4); „terminowość” (H51). Nie dziwi zatem fakt, że zapytani wójtowie, burmistrzowie, prezydenci, starostowie – członkowie struktur ZIT, obok problemów wynikających ze współpracy i realizacji projektów, wskazywali na wyzwania, wśród których najważniejsze to: „ustalenie wspólnych priorytetów dla całego obszaru” (S11) oraz „jasne i sprawiedliwe zasady współpracy” (P8).

Wśród liderów daje się wyodrębnić dwa rodzaje postaw: pierwszą realistyczną, materialistyczną. Samorządowcy traktują strukturę ZIT jako możliwość pozyskiwania dofinansowania na zaspokojenie potrzeb (modernizację, rozbudowę dróg, szpitale, uzbrojenie terenów) i drugą – spojrzenie długofalowe, ideowe, gdy lider jest świadomy istoty współpracy, zdaje sobie sprawę z korzyści rozwoju nie tylko swojej gminy, ale całego miejskiego obszaru funkcjonalnego, co potwierdzają wypowiedzi: „trzeba zacząć myśleć przez pryzmat całego ZIT i oderwać się od myślenia o tym, że każda gmina musi mieć wszystko” (A1) albo „wyzwaniem jest [...] stworzenie trwałej platformy współpracy samorządów niezależnie od dofinansowania UE” (C6). W ramach polskiej polityki miejskiej nadal powinien być wykorzystywany system zachęt do współpracy przy jednoczesnym zapewnieniu przez administrację centralną odpowiednich rozwiązań prawnych dla obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich. W ten sposób będzie wzrastać liczba wójtów, burmistrzów, prezydentów zainteresowanych utrzymaniem kooperacji wykraczającej poza perspektywę finansową UE i korzyści z tym związane.

## Literatura

- Barlow M. 1991. Metropolitan Government. Routledge, London.  
Hamilton K.D. 1999. Governing Metropolitan Areas: Response to Growth and Change. Routledge, New York.

- Henton D. 2001. Lessons from Silicon Valley: Governance in Global City Regions. [W:] A.G. Scott (red.), *Global City – Region: Trends, Theory, Policy*. Oxford University Press, New York.
- Integrated Territorial Investment, Cohesion Policy 2014–2020, March 2014. European Commission ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/iti\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_en.pdf); dostęp: 12.12.2016).
- Jacher W. 1976. Zagadnienia integracji systemu społecznego. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Wrocław.
- Janas K., Jarczewski W. (red.) 2017. Raport o stanie polskich miast. Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych. Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Kaczmarek T. 2017. Implementacja Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) w miejskich obszarach funkcjonalnych. Przykład metropolii Poznań. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 40: 9–14.
- Kaczmarek T., Kociuba D. 2017. Models of governance in the urban functional areas: Policy lessons from the implementation of Integrated Territorial Investments (ITIs) in Poland. *Quaestiones Geographicae*, 36(4): 47–64.
- Kociuba D. 2017a. Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich w realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce – teoria versus praktyka. *Studia Regionalne i Lokalne*, 3(69): 54–78.
- Kociuba D. 2017b. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako narzędzie zarządzania terytorialnego w miejskich obszarach funkcjonalnych. [W:] T. Kudłacz, P. Brańka (red.), *Teoria i praktyka rozwoju obszarów funkcjonalnych*. Studia PAN KPAZK, 174: 144–153.
- Kozak M.W. 2016b. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako eksperyment. *Studia Regionalne i Lokalne*, 3(65): 50–69.
- Kozak M.W. 2016a. Kapitał społeczny a Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w Polsce. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 46: 374–384.
- 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.
- Kuć-Czajkowska K. 2019. Obszary funkcjonalne miast wojewódzkich w Polsce. Przestrzeń współpracy i konkurencji samorządów terytorialnych. Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- Lalman D., Oppenheimer J., Świsłak P. 1994. Formalna teoria wyboru racjonalnego: komulatywne nauki polityczne. *Studia Socjologiczne*, 3–4: 13–62.
- Łukomska J., Szmigielska-Rawska K. 2015. Finansowe aspekty współpracy samorządów. *Studia Regionalne i Lokalne*, 3(61): 84–101.
- Obrębalski M. 2014. Kontrowersje wokół Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 333: 63–70.
- Olson M. 2012. Logika działania zbiorowego. Dobra publiczne i teorie grup. Przekład S. Szymański. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020. Założenia umowy partnerstwa (projekt). Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 16 listopada 2012.
- Ptak A. 2016. Sołectwa w lokalnym systemie władzy. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Putnam R.D. 1995. Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech. Przekład J. Szacki. Wydawnictwo Znak, Warszawa–Kraków.
- Śleszyński P. 2013. Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw. *Przegląd Geograficzny*, 85, 2: 173–197.
- Szafranek E. 2015a. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako narzędzie budowy potencjału obszarów funkcjonalnych. Przykład Kędzierzyńsko-Kozielskiego Subregionalnego Obszaru Funkcjonalnego. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 392: 109–118.
- Szafranek E. 2015b. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako narzędzie wspierające kształtowanie centrów rozwoju regionalnego. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 32: 81–94.
- Szafranek E. 2017. Idea i praktyka wdrażania Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce. [W:] T. Kudłacz, P. Brańka (red.), *Teoria i praktyka rozwoju obszarów funkcjonalnych*. Studia PAN KPAZK, 174: 135–143.
- Szlachta J. 2011. Spójność terytorialna traktatowym wymiarem polityki strukturalnej Unii Europejskiej. *Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego*, 85: 191–214.



- Trutkowski C., Mandes S. 2005. Kapitał społeczny w małych miastach. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Ustawa z 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w wojewódzkie śląskim (Dz.U. z 2017 r., poz. 730).
- Wolański M., Ledzion B., Borowczak A., Płoszaj A., Kupiec T., Popis Z., Haber A., Mrozowski W. 2018. Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej UE na lata 2014–2020. Raport Końcowy – wersja II. Wolański Ego Lider Ewaluacji, Warszawa.
- Zakrzewska-Półtorak A. 2013. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako nowe narzędzie wspierania współpracy jednostek samorządu terytorialnego – przypadek Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego. *Biblioteka Regionalisty*, 13: 267–276.
- Zarycki T. 2004. Kapitał społeczny a trzy polskie drogi do nowoczesności. *Kultura i Społeczeństwo*, 2: 45–65.
- Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce. 2013. Wytyczne Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

## **Cooperation within the framework of Integrated Territorial Investments of provincial capitals in Poland – the perspective of local leaders**

**Abstract:** The paper was based on the author's survey research conducted, in 2018, among executive bodies of municipalities and districts which cooperate within the framework of Integrated Territorial Investments (ITIs) for provincial capitals. The goal of the research was i.a. to get to know local leaders' opinions about factors which determine relations within each of 17 ITI partnerships. In the paper the attempt was made to answer the following questions: how is the legal form of an ITI evaluated and what does it prove? What factors determine relations between representatives of local governments as part of cooperation? How is durability of ITI partnerships evaluated? Will cooperation in urban functional areas of provincial capitals be continued after the end of EU funding?

**Key words:** Integrated Territorial Investments, cooperation, urban functional areas of provincial capitals