

**KARTA WYZWANIA/PROBLEMU**

ID:	Z.01.c
Data aktualizacji wpisu:	15.03.2021
Autorzy:	Michał Cichocki, Aleksandra Jadach-Sepioło (na podstawie dyskusji grupy)
Grupa ekspercka:	Zarządzanie i finanse publiczne Podgrupa: Integracja zarządzania w miejskich obszarach funkcjonalnych

**1. Nazwa wyzwania:**

Problemem jest niejasny status ustrojowy MOF, nawet w odniesieniu do ZIT czy ich subregionalnych odpowiedników, którym przyporządkowane były środki finansowe ZIT (i ich odpowiedniki na poziomie subregionalnym) sprowadziły się w części przypadków do podziału środków bez wypracowania narzędzi do koordynacji zarządzania w MOF i trwałej współpracy, która jest najczęściej efektem wcześniejszych działań w ramach oddolnej koalicji, a nie porozumienia w związku z realizacją strategii ZIT itp. Korzyści ze współpracy są odroczone w czasie i w związku z tym niewystarczające.

**2. Zwięzła charakterystyka wyzwania (uzasadnienie z elementem diagnozy):**

Istotnym problemem związanym z trwałością MOF jest brak jednoznacznych ram ustrojowych dla zarządzania ich rozwojem. Definicja obszarów funkcjonalnych (w tym miejskich) pojawia się w art. 5 pkt 6a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1295 z późn. zm.), jednakże nie zostały wskazane kompetencje organów zarządzających rozwojem MOF. Zasady podjęcia i koordynacji prac nad projektem strategii rozwoju ponadlokalnego określa art. 10g ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713, 1378).

Dokumentem szczegółowo precyzującym typy obszarów funkcjonalnych w Polsce była KPZK, która przestała obowiązywać. Przygotowując wdrażanie ZIT, Ministerstwo Rozwoju zleciło IGIPZ PAN realizację projektu pn. „Zidentyfikowanie obszarów strategicznej interwencji państwa, w tym obszarów problemowych”, której efektem była szczegółowa monografia, której ustalenia pozostają w dalszym ciągu aktualne. W szczególności na podkreślenie zasługuje utrzymujące się (bądź nawet wzmacnione po uchyceniu KPZK) rozproszenie rozwiązań dotyczących miejskich obszarów funkcjonalnych i wynikający z niego brak harmonizacji (Śleszyński i in. 2017). „Zachodzi obawa o nakładanie się kompetencji i ustaleń pomiędzy ustawami różnego typu, zwłaszcza pomiędzy kompetencjami obszaru funkcjonalnego oraz obszaru problemowego/strategicznej interwencji. W szczególności istnieje problem w wyznaczaniu miejskich obszarów funkcjonalnych, które dublują delimitację Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, powiatów metropolitalnych oraz aglomeracji wodno-ściekowych. Istnieje pilna potrzeba harmonizacji tych „bytów” delimitacyjnych” (Śleszyński i in. 2017: 252).

Podstawę obowiązywania MOF dla miast wojewódzkich jest wskazanie ich w PZPW – jest to obligatoryjne, natomiast dla innych miast wszelkie plany lub strategie są fakultatywne. Punktem wyjścia do obecnych struktur ZIT było opracowanie pt. „Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw” (Śleszyński 2013), jednak samorządy wojewódzkie modyfikowały granice obszarów. Jedynie dla części pozostałych miast regionalnych wyznaczono granice obszarów funkcjonalnych. W efekcie podjęcie współpracy w ramach MOF najczęściej dotychczas

uwarunkowane było dostępnością środków finansowych w ramach ZIT lub ich subregionalnych odpowiedników.

Zgodnie z wynikami „Ewaluacji systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej na lata 2014-2020” jedynie ok. połowa ankietowanych przedstawicieli JST uważało, że „współpraca ta ma charakter trwały i zostałaby utrzymana w przypadku zarzucenia instrumentu ZIT [...] W mniej więcej połowie ZIT nie można stwierdzić trwałego charakteru partnerstwa rozumianego jako zdolność do przetrwania w przypadku braku kontynuacji wsparcia finansowego analogicznego do obecnego z RPO i POIiŚ. W niektórych przypadkach wskazywano, iż to właśnie środki UE stanowią motywację do współpracy. W kilku innych choć przekonywano o woli współpracy i mobilizacji do niej, to nie wykazano pomysłu na działanie inne niż podobne do obecnego, tzn. dystrybucja środków UE i realizacja projektów z nich wspieranych” (Wolański i in. 2018: 29). Z drugiej strony, połowa ankietowanych biur ZIT uznała charakter współpracy za trwały. Ważna w ocenie funkcjonowania ZIT jest także inna konstatacja zawarta w raporcie: „wiele z obszarów, na których kontynuacja współpracy jest stosunkowo pewna, współpraca ta ma wcześniejsze tradycje (i często zinstytucjonalizowaną formę). Dotyczy to m.in. Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego, Metropolii Poznań, Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot czy Subregionu Zachodniego Województwa Śląskiego. Tym samym nie można mówić, że te trwałe partnerstwa udało się stworzyć dzięki ZIT. Specyficznym przypadkiem jest Subregion Centralny Województwa Śląskiego. Utworzenie Metropolii Górnośląsko-Zagłębiowskiej w zasadzie gwarantuje utrzymanie i rozwój współpracy na tym obszarze<sup>12</sup>, lecz również i w tym przypadku nie jest to zasługa ZIT. Z drugiej strony pewne rozwiązania organizacyjne (np. skład zarządu uwzględniający równe reprezentacje pięciu podregionów) wypracowane w ramach związku subregionu zostały przejęte przez metropolię, co można uznać za pozytywny efekt ZIT” (Wolański i in. 2018: 31).

Ważnym elementem oceny funkcjonowania MOF jest ich forma prawna. W ocenie ZIT najczęstszą ocenę pozytywną otrzymywały stowarzyszenia, jednak formuła monocentryczna i odgórna nie należała w praktyce do rzadkości (Wolański i in. 2018: 35). Najsprawniej współpraca międzygminna i gminno-powiatowa realizowana jest przez podmioty, które budowały w tym zakresie koalicje od dłuższego czasu (Kaczmarek 2015, 2017; Janas, Jarczewski 2017).

Problemem może być również spójność dokumentów strategicznych w MOF, gdyż widoczne są nieścisłości w tym zakresie, w szczególności w przypadku strategii miast-rdzeni oraz gmin (Kociuba 2015, Śleszyński i in. 2017). Jak pokazała kontrola NIK opracowywane strategie ZIT miały niską jakość, a cały proces w tym opiniowanie przez ministerstwo przekroczył założenia harmonogramu (NIK 2019). Miało to przełożenie na opóźnienia w realizacji zadań. Głównymi celami tematycznymi było przechodzenie na gospodarkę niskoemisyjną, walka z wykluczeniem społecznym i ubóstwem oraz edukacja. Niedofinansowane były sekcje związane z kwestiami klimatycznymi oraz podnoszeniem cyfryzacji. Zgodnie z wynikami ewaluacji współpraca wykraczała poza wdrażanie wydzielonej alokacji (jednak głównie w odniesieniu do działań planowanych). Najbardziej typowym przykładem współpracy są porozumienia transportowe i grupy zakupowe (energia, gospodarka odpadami i wodno-kanalizacyjna) (Wolański i in. 2018: 33).

### **3. Wpływ na realizację celu/celów głównych KPM:**

Kompleksowy problem dotyczący wszystkich celów.

### **4. Wymiar terytorialny (wskazanie wraz z uzasadnieniem)**

Charakter wyzwania jest podstawowy i dotyczy każdej z trzech grup miast/obszarów miejskich (zgodnie z klasyfikacją podaną w opracowaniu pt. „W kierunku nowej Krajowej Polityki Miejskiej. Raport rekomendacyjny” (Janas 2020: 29-31).

#### 5. Powiązanie z kierunkiem/kierunkami działań w ramach modelu odpowiedzialnej urbanizacji:

Wyzwanie ograniczające równoważenie korzyści rozwojowych generowanych przez metropolie przez rozwój miast drugiego i trzeciego rzędu oraz kompleksowość wizji zrównoważonej urbanizacji.

Powiązanie z kierunkami 2 i 3, tj. (2) Równoważenie i wyrównywanie szans rozwojowych poprzez redystrybucję i włączenie w korzyści rozwojowe generowane przez największe ośrodki aglomeracyjne oraz (3) Określenie standardów zrównoważonego rozwoju miast i tworzenie warunków oraz mechanizmów zachęcających i wspierających miasta w ich wdrażaniu w ramach lokalnych polityk miejskich (Janas 2020: 29-31).

#### 6. Priorytet/istotność z punktu widzenia realizacji celu/ów:

Ważne.

#### 7. Odniesienia do diagnoz, dodatkowe materiały źródłowe, literatura:

Janas K. (red.), 2020, *W kierunku nowej Krajowej Polityki Miejskiej. Raport rekomendacyjny*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków.

Janas K., Jarczewski W. (red.), 2017, *Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych. Raport o stanie polskich miast*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

Kaczmarek T., 2017, *Miejskie obszary funkcjonalne – problemy integracji zarządzania*, „Studia KPZK”, nr 174.

Kaczmarek T., 2015, *Miejskie obszary funkcjonalne ośrodka wojewódzkiego. Podstawowe założenia związane z planowaniem i delimitacją*, Posiedzenie Zespołu Ekspertów ds. Polityki Przestrzennej przy Konwencie Marszałków, Wrocław 5-6.11.2015.

Kociuba D., 2015, *Miejskie obszary funkcjonalne – wyzwania planistyczne*, „Studia Miejskie”, tom 18, s. 39-53.

NIK, 2019, *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w Perspektywie Finansowej 2013-2020*, Warszawa.

Szafranek E., 2019, *Terytorializacja polityki rozwoju. Wdrażanie Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w obszarach funkcjonalnych miast w Polsce*, „Studia i Monografie”, Uniwersytet Opolski, nr 561.

Śleszyński P. i in., 2017, *Delimitacja obszarów strategicznej interwencji państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych*, „Prace Geograficzne” nr 260, IGiPZ, Warszawa.

Śleszyński P., 2013, *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw*, „Przegląd Geograficzny IGiPZPAN”, t. 85, z. 2.

Wolański i in., 2018, *Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej UE na lata 2014-2020, Raport końcowy – wersja II*, Warszawa.

#### 8. Powiązane akty prawne:

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1295 z późn. zm.).



Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713, 1378).

**9. Powiązanie wyzwania z globalnymi i europejskimi wyzwaniami rozwoju, w tym z realizacją celów zrównoważonego rozwoju ONZ (SDG):**

Lepsza koordynacja w ramach MOF pozwoliłaby na efektywniejsze wykorzystanie środków finansowych oraz zawiązanie współpracy na innych polach. Wyzwanie dotyczy celów:

- 8. Wzrost gospodarczy i godna praca.
- 9. Innowacyjność. Przemysł. Infrastruktura.
- 10. Mniej nierówności.
- 11. Zrównoważone miasta i społeczności.
- 17. Partnerstwo na rzecz celów.