

Piotr Maleszyk, Joanna Szafran

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Wydział Ekonomiczny

Katedra Polityki Gospodarczej i Regionalnej

PM: piotr.maleszyk@umcs.pl,  <https://orcid.org/0000-0002-6792-8693>

JSz: joanna.szafran@umcs.pl,  <https://orcid.org/0000-0002-8814-5401>

Strategia rozwoju ponadlokalnego jako nowy instrument zintegrowanego planowania – doświadczenia i rekomendacje

Zarys treści: Celem artykułu była ocena strategii rozwoju ponadlokalnego jako instrumentu zintegrowanego planowania rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF). Ocena koncentrowała się na integracji planowania strategicznego i przestrzennego oraz współpracy lokalnych samorządów. Analizą objęto proces przygotowania jedenastu strategii rozwoju ponadlokalnego MOF ośrodków subregionalnych (średnich i dużych miast). Wśród uwarunkowań współpracy omówiono prawne formy współdziałania samorządów, instrumenty terytorialne w programach regionalnych, delimitację MOF i postawy decydentów. Stwierdzono, że proces ponadlokalnego planowania strategicznego oraz tworzona infrastruktura współpracy mogą zapewnić terytorialne ukierunkowania inwestycji finansowanych ze środków europejskich, są jednak zdecydowanie niewystarczające do osiągnięcia zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem MOF. Sformułowano również rekomendacje dla polityk publicznych.

Słowa kluczowe: strategia rozwoju ponadlokalnego, zintegrowane planowanie terytorialne, miejski obszar funkcjonalny, współpraca terytorialna, Polska

Wprowadzenie

Nowelizacja ustaw określających zasady prowadzenia polityki rozwoju (Ustawa o zmianie... 2020) wprowadziła do krajowego systemu zarządzania rozwojem nowy dokument strategiczny – strategię rozwoju ponadlokalnego. Ten rodzaj strategii służy poprawie zarządzania rozwojem obszarów funkcjonalnych, w tym szczególnie miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF), których rozwój determinowany jest relacjami zachodzącymi między jednostkami lokalnymi oraz możliwością lub potrzebą wspólnego mierzenia się z wyzwaniami rozwojowymi (Churski 2023). Strategię tę można uznać za formę instytucjonalizacji współpracy

samorządów tworzących MOF, stanowiącą konkretyzację terytorialno-funkcjonalnego podejścia w polityce regionalnej (por. Zaucha i in. 2015, Nowakowska 2017). Realizacja strategii rozwoju ponadlokalnego powinna przyczyniać się do zwiększenia spójności przestrzennej i społeczno-gospodarczej objętego nim obszaru (Ciesiółka i in. 2023) – ułatwiać samorządom lokalnym zarządzanie powiązaniem funkcjonalnymi i realizowanie wspólnych przedsięwzięć rozwojowych ponad granicami administracyjnymi. Warto dodać, że strategię rozwoju ponadlokalnego należą do instrumentów planowania strategicznego umożliwiających realizację instrumentów terytorialnych polityki spójności w perspektywie 2021–2027, co powinno doprowadzić do lepszego ukierunkowania terytorialnego finansowanych przedsięwzięć.

Zgodnie z zamierzeniem ustawodawcy, nowelizacja z 2020 r. stanowiła pierwszy etap reformy zarządzania rozwojem terytorialnym w Polsce, który miał za cel doprowadzenie do silniejszego zintegrowania wymiarów społeczno-gospodarczego i przestrzennego rozwoju w dokumentach strategicznych (Uzasadnienie do ustawy...). Jego realizacji miało służyć określenie struktury strategii rozwoju i wprowadzenie do niej obligatoryjnych elementów planowania przestrzennego. Potrzeba holistycznego podejścia do planowania rozwoju terytorialnego w Polsce była wielokrotnie wskazywana w literaturze, a dychotomiczny system rozdzielający planowanie przestrzenne i planowanie strategiczne był uznawany za wysoce dysfunkcyjny (por. Markowski 2011a, Noworól 2013, Markowski, Drzazga 2015, Sztando 2021) i wskazywany wśród przyczyn narastającego chaosu przestrzennego, obserwowanego szczególnie na obszarach funkcjonalnych miast (Śleszyński i in. 2018).

W powyższym kontekście celem artykułu jest ocena strategii rozwoju ponadlokalnego jako instrumentu zintegrowanego planowania rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych. Ocena koncentruje się na realizacji dwóch elementów zintegrowanego planowania rozwoju MOF: integracji planowania strategicznego i przestrzennego terytorium w jednym dokumencie oraz współpracy lokalnych samorządów tworzących obszar funkcjonalny. Analizą objęto zasadniczo proces tworzenia i zawartość projektów strategii rozwoju ponadlokalnego przygotowanych dla jedenastu MOF ośrodków subregionalnych (średnich i dużych miast, por. ryc. 1) objętych wsparciem w ramach projektu Centrum Wsparcia Doradczego Plus (CWD+) realizowanym w latach 2022–2023. W projekcie tym przygotowywano też 16 strategii terytorialnych dla innych partnerstw samorządowych – niektóre wnioski z analizy współpracy tych samorządów również odnoszą się do analizowanej problematyki i zostały wzięte pod uwagę. Metodami badawczymi były przegląd projektów przygotowanych strategii i analiza sprawozdań doradców opiekujących się partnerstwami samorządów MOF, wspierane obserwacją uczestniczącą i rozmowami z doradcami partnerstw – m.in. podczas prac nad raportem podsumowującym projekt (FFW-ZMP 2023). Głównym atutem przyjętej strategii badawczej jest możliwość oceny nie tylko samych dokumentów, ale także procesu ich tworzenia – w trakcie którego ujawniały się motywacje samorządów lokalnych oraz bariery realizacji zintegrowanego planowania rozwoju MOF. Wnioski z analiz uzupełniają literaturę dedykowaną dylematom zintegrowanego

planowania rozwoju i współpracy w MOF ośrodków subregionalnych i ponadlokalnych w Polsce, którym w dotychczasowej literaturze poświęcano znacznie mniej uwagi niż MOF ośrodków wojewódzkich.



Ryc. 1. Partnerstwa samorządowe przygotowujące strategię rozwoju ponadlokalnego w ramach projektu CWD+ (stan na 30 kwietnia 2023 r.)

1. Partnerstwo Krośnieński Obszar Funkcjonalny
2. Świebodzińsko-Międzyrzecki Miejski Obszar Funkcjonalny
3. ZIT Gniezno
4. Obszar Funkcjonalny Miasta Płocka
5. Partnerstwo Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Ciechanowa
6. Ostrołęcki Obszar Strategicznej Interwencji
7. Partnerstwo Radomskiego Obszaru Funkcjonalnego
8. Miejski Obszar Funkcjonalny Opola Lubelskiego
9. Chełmski Obszar Funkcjonalny
10. Miejski Obszar Funkcjonalny Suwałk
11. Jarosławsko-Przeworskie Partnerstwo na rzecz Rozwoju

Źródło: opracowanie własne.

Dalsza część artykułu składa się z czterech części. Pierwszą stanowi przegląd literatury, w którym syntetycznie ujęto teoretyczne podstawy terytorializacji europejskiej polityki rozwoju regionalnego oraz zintegrowanego planowania, a w drugiej znalazły się najważniejsze regulacje prawne dotyczące strategii rozwoju ponadlokalnego. W trzeciej, zasadniczej części zaprezentowano wyniki analiz wraz z dyskusją. Ostatnia część zawiera końcowe wnioski.

Przegląd literatury

Na gruncie teorii rozwoju endogenicznego, nowej geografii ekonomicznej oraz nowej teorii instytucjonalnej podnoszono znaczenie przestrzeni jako integralnego składnika relacji i procesów gospodarczych, społecznych, ekologicznych, politycznych i kulturowych, w rezultacie położenie geograficzne w istotny sposób warunkuje i kształtuje ich rozwój (Pike i in. 2007, Barca i in. 2012, Fischer, Nijkamp, red., 2014). U podstaw terytorialnego wymiaru polityki regionalnej leżą prawidłowości sformułowane w badaniach czynników lokalizacji działalności gospodarczych, efektów aglomeracji, przepływów wiedzy, efektów sieci, niedopasowań przestrzennych oraz motywacji kapitału do działań ukierunkowanych terytorialnie (Churski i in. 2020). Bliskość przestrzenna ułatwia funkcjonalne interakcje i współpracę podmiotów gospodarczych oraz włączenie doń podmiotów otoczenia rynkowego, nauki i administracji publicznej. Czynnikiem spajającym, stymulującym i koordynującym są instytucje, zarówno formalne (zasady, prawo, organizacje), jak i nieformalne (m.in. normy społeczne, wartości, kontakty), które są zakorzenione w miejscowej historii, kulturze i tożsamości. W efekcie generują one specyficzne dla danego miejsca relacje, formy zaufania, zmniejszają koszty transakcyjne, dostarczają dobra zbiorowe, wspierają przedsiębiorczość i rynek pracy, wzajemne uczenie się, poprawę efektywności, a także dostosowanie się do zmian (Rodriguez-Pose 2013). Stąd właśnie lokalne i regionalne rozwiązania instytucjonalne torują drogę do opracowania i wdrażania skutecznych strategii rozwoju. Są też kluczowe dla kształtowania i funkcjonowania kapitału terytorialnego. Jego unikalność i niereplikowalność wynika z połączenia zlokalizowanych na danym terytorium zasobów: materialnych, kulturowych, organizacyjnych, społecznych oraz genius loci danego miejsca (Churski i in. 2020). Stanowi on swoistą macierz aktywów materialnych i niematerialnych, o charakterze prywatnym i publicznym oraz kategorii pośrednich i mieszanych (dobra klubowe, nieczyste dobra publiczne), co wymaga opracowania indywidualnych strategii rozwoju oraz nowych form zarządzania opartego na partycypacji i współpracy (Camagni 2008, Camagni, Capello 2013). Kapitał terytorialny generuje swoiste korzyści zewnętrzne powstające w wyniku multifunkcjonalnej interakcji użytkowników względnie wyodrębnionego terytorium, stanowiąc dynamiczne w czasie i przestrzeni złożone dobro klubowe dostępne dla użytkowników obszaru funkcjonalnego (Markowski 2011b).

Wprowadzenie wymiaru terytorialnego do polityki polega na uwzględnieniu w niej lokalnego kontekstu i (bądź lub) kapitału terytorialnego. Polityka

zorientowana terytorialnie kładzie więc nacisk na endogeniczny potencjał terytorium – zakłada mobilizację lokalnych zasobów i aktorów oraz dopasowanie interwencji do przestrzennego (terytorialnego) kontekstu lokalnej lub regionalnej specyfiki (Zaucha i in. 2015). Podejście ukierunkowane terytorialnie (*place-based*) zostało przeciwstawione polityce nieuwzględniającej przestrzeni (*place-neutral*), a skupiającej się na reformach instytucjonalnych – najczęściej rozwiązaniach uniwersalnych (*one-size-fits-all*) i wprowadzanych odgórnie (*top-down*) (Barca i in. 2012). Paradygmat polityki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie poszukuje zatem sposobów kompleksowego i jednocześnie celowego programowania i interwencji, zorientowanych na „uwarunkowane przestrzennie zasoby naturalne i instytucjonalne oraz na indywidualne preferencje i doświadczenia (wiedzę), materialne i niematerialne powiązania przestrzenne, a w efekcie dostosowanych do specyfiki miejsca” (Barca 2009, 4).

Polityka zorientowana terytorialnie opiera się na zasadzie zintegrowanego podejścia. Zintegrowane planowanie i zarządzanie rozwojem sprowadza się do holistycznego, interdyscyplinarnego podejścia do diagnozy terytorium i terytorialnie ukierunkowanej interwencji publicznej i jako takie jest przeciwstawiane podejściu sektorowemu (por. Markowski, Drzazga 2015, Pike i in. 2017). Zintegrowanie procesu planistycznego i decyzyjnego powinno doprowadzić do wzajemnego zrównoważonego powiązania między podsystemem gospodarczym, społecznym i środowiskiem – zgodnie z paradygmatem rozwoju sustensywnego (zrównoważonego). Zintegrowane podejście najlepiej wprowadzać na kanwie planowania i polityki przestrzennej, jednak przeszkodą w realizacji w Polsce była słabość planowania przestrzennego w gminach oraz funkcjonowanie dysfunkcyjnego, dychotomicznego systemu rozdzielającego planowanie przestrzenne i planowanie społeczno-gospodarcze (Markowski, Drzazga 2015). Realizacja zasady podejścia zintegrowanego wymaga współpracy na różnych poziomach terytorialnych i między zainteresowanymi stronami (nie tylko podmiotami publicznymi), ukierunkowania interwencji na obszary funkcjonalne zamiast na jednostki administracyjne, a niekiedy łączenia źródeł finansowania. Te trzy kolejne elementy zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem są akcentowane w polityce regionalnej UE, szczególnie w instrumentach terytorialnych dedykowanych MOF (Ferry i in. 2018a, Fioretti i in. 2020).

Implementacja podejścia terytorialnego w politykach Unii Europejskiej (UE), a zwłaszcza polityce spójności, miała na celu poprawę efektywności interwencji strukturalnej w obliczu wzrostu różnicowań i nowych wyzwań spowodowanych kolejnymi rozszerzeniami oraz kryzysami. Po braku sukcesów strategii lizbońskiej, cele i instrumenty polityki spójności, a także wspólnej polityki rolnej i wspólnej polityki rybołówstwa, zostały ściślej powiązane z priorytetami rozwoju inteligentnego, zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu Strategii Europa 2020. Z kolei Europejski Zielony Ład (EZŁ) wizję dostatniego społeczeństwa oraz nowoczesnej, konkurencyjnej gospodarki łączy ze sprawiedliwą, ekologiczną transformacją ukierunkowaną na zerową emisję netto do 2050 r., włączając cele klimatyczno-energetyczne i bioróżnorodności do głównego nurtu polityki UE. Wobec wstrząsów wywołanych zmianami klimatu, pandemią i agresją Rosji

na Ukrainę silniej wybrzmiewa natomiast kwestia szeroko rozumianej *resilience*. W efekcie redefinicji podlegają cele i instrumenty polityki spójności, od zuniifikowanej pomocy wyrównawczej (głównie w aktywa materialne), do zróżnicowanego i ukierunkowanego na specyfikę terytorialną wsparcia konkurencyjności, zrównoważonego rozwoju i odporności (wiedzy, innowacji, adaptacji).

W latach 2014–2020 wspólne przepisy koordynowały interwencję w ramach Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych skierowaną do obszarów o różnych problemach i potrzebach rozwojowych, natomiast koncentrowały ją na 11 celach tematycznych, aby osiągnąć masę krytyczną wsparcia. Spójność terytorialna została ukonstytuowana Traktatem Lizbońskim jako równorzędny ze spójnością gospodarczą i społeczną cel polityki spójności. Chociaż nie doczekała się jednolitej wykładni (Zaucha i in. 2015), podnosiła rolę miast, obszarów funkcjonalnych i subregionalnych o specyficznych trudnościach geograficznych i demograficznych oraz wzmocniła oddolne i zintegrowane podejście na rzecz rozwoju lokalnego. Terytorializacji interwencji strukturalnej służyły przede wszystkim nowe narzędzia: rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS) oraz zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT). Dedykowane obszarom miejskim ZIT-y umożliwiły łączenie finansowania EFSI w ramach kilku osi priorytetowych jednego lub większej liczby programów operacyjnych w celu zapewnienia realizacji zintegrowanej strategii miejskiej bądź innej strategii rozwoju dla określonego terytorium. Na zintegrowany rozwój obszarów miejskich przeznaczano wówczas co najmniej 5% krajowej alokacji EFRR w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia”, natomiast w istocie ZIT-y nie są obligatoryjne.

W latach 2021–2027 kontynuowana jest koncentracja poszczególnych funduszy na sześciu celach polityki spójności (cel szósty dedykowany jest Funduszowi Sprawiedliwej Transformacji – FST) oraz ich celach szczegółowych (tematyczna), jak też koncentracja terytorialna. Cel piąty ugruntowuje wspieranie zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju wszystkich rodzajów terytoriów i inicjatyw lokalnych, w oparciu o terytorialne i lokalne strategie rozwoju oraz poszerzoną paletę instrumentów (ZIT, RLKS, inne instrumenty terytorialne – IIT). Jednakże instrumenty terytorialne umożliwiają wdrażanie projektów w ramach wszystkich celów polityki spójności. Mają one charakter wielofunduszowy i umożliwiają łączenie dotychczasowych funduszy polityki spójności oraz FST z EFRROW lub ERMRA. Zwiększono również środki EFRR na zrównoważony rozwój obszarów miejskich do co najmniej 8% wdrażane za pomocą tych instrumentów (w Polsce planuje się przeznaczyć 15,9–16,15% alokacji EFRR). Nowe regulacje zapewniają większą elastyczność i dobrowolność, umożliwiają państwom członkowskim zaproponowanie własnych modeli ZIT, RLKS oraz IIT czy delegowanie zarządzania do instytucji lub podmiotów terytorialnych (Mendez i in. 2021).

Ramy prawne strategii rozwoju ponadlokalnego

Prawne podstawy strategii rozwoju ponadlokalnego zostały określone ustawą z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 1378), która weszła w życie 13 listopada 2020 r. Znowelizowana ustawa o samorządzie gminnym stworzyła możliwość tworzenia strategii rozwoju ponadlokalnego gminom sąsiadującym, powiązanych ze sobą funkcjonalnie, umożliwiła także udział samorządu powiatowego. W celu przygotowania i realizacji strategii rozwoju ponadlokalnego jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć porozumienie międzygminne, stowarzyszenie, związek międzygminny lub powiatowo-gminny. Od wyboru formy instytucjonalizacji współpracy samorządów zależy sposób uchwalenia strategii.

Struktura strategii rozwoju ponadlokalnego jest analogiczna do strategii rozwoju gminy i musi zawierać:

- wnioski z diagnozy społecznej, gospodarczej i przestrzennej obszaru funkcjonalnego,
- cele strategiczne,
- kierunki działań podejmowanych dla osiągnięcia celów strategicznych,
- oczekiwane rezultaty planowanych działań, w tym w wymiarze przestrzennym, oraz wskaźniki ich osiągnięcia,
- model struktury funkcjonalno-przestrzennej obszaru funkcjonalnego (dalej: model),
- ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej (dalej: ustalenia i rekomendacje),
- obszary strategicznej interwencji zawarte w strategii rozwoju województwa wraz z zakresem planowanych działań oraz – o ile zostały zidentyfikowane – obszary strategicznej interwencji kluczowe dla obszaru funkcjonalnego (dalej: OSI ponadlokalne),
- system realizacji strategii, w tym wytyczne do tworzenia dokumentów wykonawczych,
- ramy finansowe i źródła finansowania.

Na podstawie zapisów ustawy można stwierdzić, że jakość integracji planowania społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym w strategii zależy przede wszystkim od jakości wymiaru przestrzennego strategii: modelu, fakultatywnych OSI ponadlokalnych oraz ustaleń i rekomendacji. Zapisy wprowadzone w 2020 r. nie określiły jednak ani zawartości modelu, ani zakresu ustaleń i rekomendacji. Pewien wpływ na kształt tych części w strategii rozwoju ponadlokalnego mógł mieć poradnik wydany przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, oparty na ekspertyzie zespołu prof. Churskiego (MFPR, 2022). Wiążące zapisy określające zawartość modelu oraz ustaleń i rekomendacji znalazły się dopiero w nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym uchwalonej przez Sejm w lipcu 2023 r. w ramach reformy planowania przestrzennego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1688).

W stworzonym systemie zarządzania rozwojem jakość strategii rozwoju ponadlokalnego, a w szczególności jej komponentu przestrzennego, ma niebagatelne znaczenie ze względu na obowiązek zapewnienia zgodności tego dokumentu z docelowo obowiązkowymi strategiami rozwoju gmin oraz z planami ogólnymi i innymi aktami planowania przestrzennego. Z perspektywy konsolidacji systemu

zarządzania rozwojem na różnych poziomach terytorialnych warto też zwrócić uwagę na obowiązek przedłożenia projektu strategii zarządowi województwa w celu wydania opinii dotyczącej sposobu uwzględnienia ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej określonych w strategii rozwoju województwa.

Wpływ na proces terytorializacji planowania strategicznego w MOF mają ponadto zapisy ustawy o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 (Dz.U. z 2022 r. poz. 1079). Zgodnie z jej zapisami, warunkiem realizacji ZIT przez MOF ośrodków wojewódzkich jest opracowanie i uchwalenie strategii rozwoju ponadlokalnego do końca 2025 r. MOF mniejszych ośrodków wskazywanych jako obszary strategicznej interwencji w strategii rozwoju województwa mogą spełnić warunek realizacji instrumentów terytorialnych, uchwalając strategię terytorialną lub strategię rozwoju ponadlokalnego. Strategia rozwoju ponadlokalnego może pełnić funkcję strategii dostępowej do instrumentów wtedy, jeśli zawiera elementy strategii terytorialnej. Sprowadza się to do uwzględnienia wzajemnych powiązań gospodarczych, społecznych i środowiskowych w diagnozie, podejścia zintegrowanego w celach, opisu powiązań między projektami oraz opisu uspołecznienia prac nad strategią.

Wyniki i dyskusja

Większość ośrodków centralnych MOF przystępujących do opracowania strategii rozwoju ponadlokalnego miała już doświadczenia współpracy podczas realizacji instrumentów terytorialnych w poprzedniej perspektywie finansowej UE. Zakres i intensywność tej współpracy były jednak zdecydowanie mniejsze niż w MOF ośrodków wojewódzkich, a świadomość możliwych długoterminowych korzyści ze współpracy w MOF – niewielka. W momencie przystąpienia do prac nad strategią zarówno doradcy, jak i reprezentanci samorządów partnerstw oceniali dotychczasowe doświadczenia współpracy terytorialnej jako niewielkie. W analizowanych MOF układ instytucjonalno-relacyjny – tak istotny w terytorialnym paradygmacie rozwoju (por. Nowakowska 2017), był więc słabo rozwinięty.

Dominującą prawną formą współdziałania partnerstw samorządów lokalnych było porozumienie międzygminne lub porozumienie powiatowo-gminne – w oparciu o nie funkcjonowało 8 z 11 partnerstw opracowujących strategię rozwoju ponadlokalnego oraz $\frac{3}{4}$ wszystkich partnerstw biorących udział w projekcie CWD+. Formę tą wybierały zwłaszcza nowo powstałe partnerstwa. Porozumienie jest najprostszą formą współpracy, której zawiązanie wymaga najmniej czasu i uzgodnień, a główne obowiązki spoczywają na liderze – najczęściej mieście centralnym MOF. Jest to forma odradzana w poradniku ministerialnym (MFPR 2022), gdyż jej istotną wadą może być brak bezpośredniego zaangażowania wszystkich samorządów w tworzenie dokumentu strategicznego. Analizowane doświadczenia partnerstw potwierdzają, że aktywność gmin nie pełniących funkcji lidera w procesie strategicznym była zróżnicowana. Duża grupa gmin (zwl.

gmin wiejskich) była raczej biernymi obserwatorami lub „pasażerami na gapę”, niż aktywnymi uczestnikami procesu strategicznego: nie czerpała istotnych korzyści (np. zapisania w strategii zaplanowanych projektów kluczowych dla gminy), ale też nie ponosiła kosztów finansowych współpracy. Niemniej w opinii doradców źródłem problemu nie była sama forma prawna współpracy, co raczej niedostrzeżenie korzyści ze współpracy samorządów lokalnych – ujawniających się zazwyczaj w dłuższym okresie – przy koncentracji na realizacji krótkookresowych działań we własnej gminie. Niewielkie znaczenie prawnej formy współdziałania dla zakresu i trwałości współpracy międzygminnej potwierdza także ewaluacja instrumentu ZIT (Wolański i in. 2018).

W warunkach niskiego poziomu instytucjonalizacji współpracy, bardzo ważnym uwarunkowaniem budowania relacji w partnerstwach była „premia za współpracę” w ramach instrumentów terytorialnych przygotowanych w programach regionalnych w perspektywie 2021–2027. Premia ta okazuje się silnie zróżnicowana w przekroju województw. Niektóre samorzady regionalne gwarantowały w instrumentach terytorialnych alokację konkretnym partnerstwom na projekty strategiczne w trybie niekonkurencyjnym. Inne utrzymały tryb konkurencyjny, ale w ramach instrumentów zaplanowały konkursy dedykowane dla określonej z góry grupy partnerstw terytorialnych, lub przewidziały jedynie większe lub mniejsze preferencje punktowe dla partnerstw w części konkursów. Obserwacje procesów strategicznych w różnych województwach potwierdzają, że wielkość i pewność uzyskania korzyści w instrumentach terytorialnych przekładała się na gotowość do współpracy terytorialnej gmin podczas prac nad dokumentem strategicznym. Nie jest to ustalenie zaskakujące – wpływ finansowania zewnętrznego (w tym polityki spójności) na intensyfikację współpracy międzygminnej potwierdzają także starsze badania (np. Kolsut 2015, Swianiewicz i in. 2016, Janas, Jarczewski, red., 2017). Z drugiej jednak strony należy podkreślić, że motywacja w postaci finansowania sama w sobie nie gwarantuje trwałości współpracy terytorialnej. Takie wnioski płyną zarówno z doświadczeń realizacji ZIT (Janas, Jarczewski, red., 2017, Wolański i in. 2018), jak i z doświadczeń doradców partnerstw z mniejszymi miastami. Według szacunków doradców wspierających różne partnerstwa samorządowe w poprzedniej perspektywie finansowej UE, nie więcej niż 20% partnerstw kontynuowało współpracę po zakończeniu finansowania.

W analizowanych projektach strategii określano od 3 do 5 celów strategicznych, które były zazwyczaj ujmowane szeroko i odnosiły się do wspierania rozwoju w wymiarze gospodarczym, społecznym oraz przestrzenno-środowiskowym. Ilościowo dominowały cele dotyczące wymiaru środowiskowego i ładu przestrzennego – znalazły się one w każdej strategii rozwoju ponadlokalnego. Zakres rzeczowy strategii był wciąż silnie uwarunkowany alokacją środków europejskich: w analizowanych strategiach dominują cele i działania na rzecz transportu i zrównoważonej mobilności, adaptacji do zmian klimatu, efektywności energetycznej i turystyki – określone w programach regionalnych. Zazwyczaj miały one jednak niebudzące wątpliwości uzasadnienie w diagnozie problemów i wyzwaniach funkcjonowania i rozwoju obszaru funkcjonalnego. Wśród celów i kierunków działań znalazły się i takie, które nie miały klarownego powiązania z programem

regionalnym, ale wynikały z identyfikacji kapitału terytorialnego i potrzeb rozwojowych obszarów funkcjonalnych – co można uznać za sukces w programowaniu polityki zorientowanej terytorialnie. W wielu strategiach wskazano nie tylko priorytety właściwe dla poziomu ponadlokalnego – odnoszące się do relacji i powiązań funkcjonalnych między gminami, ale również zagadnienia istotne jedynie dla pojedynczych gmin (niekoniecznie miast rdzeniowych) – dla których bardziej właściwym miejscem byłaby strategia rozwoju gminy. Jedną z przyczyn takiej sytuacji była przewidziana w ustawie możliwość rezygnacji z opracowania obligatoryjnej strategii rozwoju gminy, jeżeli obszar gminy został objęty strategią rozwoju ponadlokalnego. Rozwiązanie to wzbudza jednak zastrzeżenia w literaturze – Churski (2023) wskazuje na niespójność kolejnych regulacji ustawowych i zajmuje stanowisko, że strategia rozwoju ponadlokalnego nie ma być sumą strategii lokalnych (Churski 2023). Poprzestanie na jednej strategii rozwoju ponadlokalnego może okazać się celowe w przypadku miasta wraz z otaczającą je gminą obwarzankową. Zdecydowana większość analizowanych partnerstw stanowiła obszary wiejsko-miejskie, składające się z większej liczby gmin o słabszych powiązaniach funkcjonalnych z ośrodkiem miejskim. Ich doświadczenia wskazują, że wprowadzanie do strategii lokalnych celów nie służy koncentracji na relacjach funkcjonalnych i współpracy, zwiększa ryzyko rywalizacji między gminami i wydłuża proces planowania strategicznego, natomiast możliwość rezygnacji z uchwalenia strategii rozwoju gminy może być traktowana przez ich włodarzy jako sposób na oszczędności budżetowe.

Kluczowym uwarunkowaniem rozwoju współpracy terytorialnej w analizowanych MOF była postawa i styl przywództwa lidera samorządów lokalnych. Współpracy sprzyjało przede wszystkim zaangażowanie i skłonność do kooperacji decydentów, szczególnie z miast pełniących funkcję liderów porozumienia. Duże znaczenie miały ponadto zaangażowanie i kompetencje urzędników uczestniczących w pracach nad strategiami. Na podstawie analizowanych procesów planowania strategicznego oraz literatury poświęconej współpracy terytorialnej w Polsce (Szmigiel-Rawska 2017) można stwierdzić, że rola „personalnego kapitału relacyjnego” i „upodmiotowienia partnerów” wydaje się nawet ważniejszym czynnikiem rozwoju współpracy terytorialnej w Polsce od istniejących współzależności i korzyści osiągniętych przez gminy – przynajmniej w partnerstwach o niskim poziomie rozwoju infrastruktury współpracy. Główne bariery współpracy można zatem sprowadzić do deficytów przywództwa oraz do problemów kadr samorządowych: braków kompetencyjnych, wielozadaniowości i nadmiaru zróżnicowanych obowiązków najbardziej kompetentnych pracowników samorządowych.

Kolejnym istotnym uwarunkowaniem ponadlokalnego planowania strategicznego była wielkość terytorium oraz zakres i siła powiązań funkcjonalnych. Jak można zauważyć na rycinie 1, analizowane partnerstwa miały zróżnicowaną powierzchnię i liczbę gmin. Niektóre okazywały się zbyt duże, a powiązania funkcjonalne zewnętrznych gmin – słabe. Warto dodać, że problem ten w jeszcze większym stopniu dotyczył partnerstw, które w ramach CWD+ przygotowywały strategię rozwoju terytorialnego (por. FFW-ZMP 2023). Słabe powiązania funkcjonalne współpracujących samorządów przekładały się z kolei na ograniczenie

poła współpracy ponadlokalnej, co z upływem czasu zniechęcało niektóre gminy do kontynuowania współpracy w ramach partnerstw, utrudniając planowanie strategiczne. Tendencja do tworzenia zbyt dużych partnerstw była po części wynikiem obaw decydentów gmin przed kosztami ewentualnej decyzji o rezygnacji ze współpracy na początkowym etapie – w postaci zmniejszenia środków z polityki spójności, po części zaś skutkiem delimitacji MOF i regionalnych OSI przez samorządy województw. W toku realizacji projektu okazało się, że podejścia do delimitacji stosowane przez te samorządy były zróżnicowane, a niektóre samorządy regionalne w ogóle nie dysponowały udokumentowanymi analizami powiązań funkcjonalnych. Problemy te nie są nowe – podobne mankamenty strategii rozwoju województw poprzedniej generacji (po 2013 r.) wskazywali np. Śleszyński i Mazurek (2020). Powszechną praktyką w aktualnych strategiach regionalnych było pokrywanie instrumentami regionalnymi jak największej lub nawet całej powierzchni województwa, co wprawdzie ułatwiało wdrażanie programów regionalnych i pozwalało na uniknięcie konfliktów, jednak przyczyniało się do tworzenia zbyt dużych i słabo powiązanych funkcjonalnie partnerstw samorządowych. Zdarzały się także sytuacje, że terytorium jednego powiatu było podzielone na dwa, a nawet trzy instrumenty terytorialne, utrudniając samorządom powiatowym koordynację niektórych działań (FFW-ZMP 2023). Taki sposób realizacji podejścia zorientowanego terytorialnie nie jest właściwy – należy unikać tworzenia partnerstw słabo powiązanych funkcjonalnie, a przekraczających granice powiatów.

Analiza rozwoju partnerstw samorządowych ukazuje też inne wyzwanie wynikające z zasięgu planowania ponadlokalnego: nawet najlepsza delimitacja dokonana przez samorząd regionalny, uwzględniająca obiektywne powiązania funkcjonalne oraz diagnozę istniejących sieci współpracy i deklaratywnej gotowości wóldarzy gmin do współpracy terytorialnej, nie wystarcza do zapewnienia trwałości współpracy wszystkich samorządów objętych instrumentem terytorialnym. Bez aktywności każdej gminy należącej do partnerstwa i wzajemnego zaufania nie jest możliwe ani uchwalenie, ani nawet przygotowanie strategii rozwoju ponadlokalnego. Proces planowania strategicznego z udziałem lokalnych partnerów, obejmujący opiniowanie i uchwalenie strategii rozwoju ponadlokalnego, zajmuje od 1,5 do 2 lat. Doświadczenia analizowanych MOF ukazały, że – w sytuacji niskiego poziomu instytucjonalizacji współpracy samorządowej – lokalne konflikty i zmiany personalne w samorządach prowadziły na różnych etapach procesu do wycofania się niektórych gmin z partnerstw, a niekiedy do chęci przystąpienia nowych. Taka sytuacja miała miejsce w 4 z 11 analizowanych partnerstw, przede wszystkim tych o najmniejszych doświadczeniach współpracy przed przystąpieniem do prac nad strategią. Warto dodać, że przynależność partyjna decydentów samorządów była czynnikiem wpływającym negatywnie na zaufanie między partnerami, ale najsilniej negatywnie na współpracę, co skutkowało nawet rezygnacją z udziału w partnerstwie, oddziaływały lokalne konflikty personalne.

Ryzyko wycofania się gminy ze współpracy w ramach MOF było zmniejszane przez zaangażowanie samorządów regionalnych w relacje z partnerstwami. Budowaniu zaufania i współpracy w partnerstwach sprzyjało też zaangażowanie

samorządów powiatowych, które dzięki nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym z 2022 r. zyskały możliwość przystępowania do porozumienia międzygminnego. W toku projektu ukształtowała się także praktyka akceptacji strategii rozwoju ponadlokalnego dla obszaru mniejszego niż MOF określony w strategii rozwoju województwa – o ile nie wpływało to negatywnie na spójność przestrzenną obszaru. Niemniej zmieniająca się skłonność decydentów gmin do współpracy terytorialnej i niestabilność składu partnerstw stanowią istotną barierę dla tworzenia i wdrażania strategii rozwoju ponadlokalnego obszarów funkcjonalnych w Polsce.

W powyższym kontekście można dojść do wniosku, że rozwój zintegrowanego planowania strategicznego w MOF wymaga silniejszego zinstytucjonalizowania – budowy mechanizmów koordynacji polityk samorządów, reguł współpracy samorządowej, ale też kolejnych instrumentów finansowych i regulacji prawnych na poziomie krajowym, które zapewnią większą trwałość współpracy terytorialnej. W analizowanych partnerstwach tworzenie infrastruktury współpracy sprowadza się najczęściej do tworzenia stanowisk pracy lub biur zajmujących się przygotowaniem i wdrażaniem projektów finansowanych ze środków zewnętrznych. Proces ponadlokalnego planowania strategicznego oraz powstająca infrastruktura współpracy mogą zapewnić terytorialne ukierunkowania pojedynczych inwestycji finansowanych ze środków europejskich, są jednak niewystarczające do osiągnięcia zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem gmin MOF. Warto dodać, że dobrowolny i uznaniowy charakter ram regulacyjnych spotkał się z krytyczną oceną także w ewaluacji dokumentów strategicznych MOF w perspektywie 2014–2020 przeprowadzonej na poziomie UE (Ferry i in. 2018b). Instrument strategii rozwoju ponadlokalnego jest więc ważnym, ale zdecydowanie niewystarczającym elementem instytucjonalizacji współpracy w MOF.

W dokumencie strategii kluczowe znaczenie dla urzeczywistnienia zintegrowanego podejścia do planowania rozwoju odgrywa model struktury funkcjonalno-przestrzennej. Za jego opracowanie byli odpowiedzialni eksperci Związku Miast Polskich, dlatego uwagę skupiono nie tyle na ocenie samego modelu, ile na najważniejszych wnioskach z procesu prac nad komponentem przestrzennym strategii. W przypadku strategii rozwoju ponadlokalnego modele te można opracować na podstawie istniejących aktów planistycznych gmin – przez ich integrację, uogólnienie i ewentualnie uzupełnienie oraz przez uszczegółowienie strategii i planów opracowywanych przez samorząd województwa. Lepsze efekty dawało drugie podejście – dobrze przygotowany plan zagospodarowania przestrzennego lub strategia województwa, uzupełniona następnie kluczowymi inwestycjami planowanymi przez samorządy partnerstwa, pozwalały opracować model zgodnie z postulowanymi przez ekspertów zasadami selektywności funkcjonalnej, przestrzennej i czasowej (Roman 2022, Ciesiółka i in. 2023). Wyjście od dokumentów regionalnych pozwala lepiej odzwierciedlić ponadlokalną skalę planowania, natomiast – jak zauważa Sztando (2021, s. 27) – „sklejka” modeli gmin nie może być traktowana jako model wspólny. W praktyce częstą przeszkodą w opracowaniu modeli na podstawie dokumentów gminnych na MOF ośrodków subregionalnych są: niska jakość i aktualność dokumentów studium, bardzo niskie

pokrycie powierzchni gmin planami miejscowymi oraz niska wektoryzacja aktów planistycznych. Powołanie się na przesądzenia w regionalnych dokumentach strategicznych ogranicza również ryzyko konfliktów między gminami, szczególnie dotyczących lokalizacji niektórych inwestycji. Oparcie modelu na ustaleniach dokumentów regionalnych oraz współpraca z regionalnymi komórkami odpowiedzialnymi za planowanie rozwoju ułatwia także późniejsze uzyskanie pozytywnej opinii zarządu województwa o sposobie uwzględnienia ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej województwa na etapie konsultacji projektu strategii. Można zatem stwierdzić, że ważnym warunkiem rozwoju zintegrowanego planowania na poziomie ponadlokalnym jest wysoka jakość planowania na poziomie regionalnym oraz gotowość samorządów regionalnych do udziału w procesie planowania ponadlokalnego. Zintegrowane planowanie w MOF jest zatem obszarem silnie predestynowanym do implementacji modelu wielopoziomowego zarządzania.

Analiza procesów strategicznych pozwala na sformułowanie wniosku, że gotowość gmin do integracji planowania przestrzennego z planowaniem strategicznym w MOF ośrodków subregionalnych jest niska. Większość partnerstw uczestniczących w projekcie CWD+ miała możliwość wyboru między przygotowaniem strategii terytorialnej – wystarczającej do pozyskania środków europejskich – a opracowaniem zintegrowanej strategii rozwoju ponadlokalnego. Bardziej preferowana była strategia terytorialna, a główną motywacją do wyboru strategii rozwoju ponadlokalnego była sugestia samorządów regionalnych. Inicjatywa gmin na etapie tworzenia i weryfikacji modelu oraz ustaleń i rekomendacji była niska – wyraźnie niższa niż w pracach nad celami, działaniami i projektami strategicznymi.

Na tle założeń zawartych w ekspertyzie prof. Markowskiego (MFPR 2020) oraz w pracy Ciesiołki i in. (2023) zapisy wymiaru przestrzennego strategii były generalnie zachowawcze – np. w strategiach nie przesądzano, które obszary powinny być chronione przed zabudową, a ewentualne zapisy jedynie powielały obowiązujące już formy ochrony. W toku prac nad strategią samorządy lokalne nie były gotowe do podejmowania daleko idących rozstrzygnięć planistycznych – wciąż traktowały strategię rozwoju ponadlokalnego bardziej jako strategię dostępową do funduszy, niż jako instrument planowania przestrzennego. Taka sytuacja z jednej strony świadczy niekorzystnie o niskiej randze i jakości planowania przestrzennego w gminach. Z drugiej strony, deprecjonowanie komponentu przestrzennego zintegrowanych strategii miało swoje źródło w podzieleniu reformy zarządzania rozwojem na dwa etapy. W okresie prac nad strategiami głównym dokumentem kształtującym politykę przestrzenną gminy było wciąż studium, zakres i znaczenie modelu oraz ustaleń i rekomendacji strategii rozwoju ponadlokalnego nie były jeszcze określone w ustawie, a zapowiadane zastąpienie studium planami ogólnymi i strategiami rozwoju gminy – obarczone wysoką niepewnością. Z tej perspektywy można dojść do wniosku, że wprowadzenie zintegrowanych strategii w 2020 r. bez likwidacji studium okazało się niewystarczające do zintegrowania planowania rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego w strategiach rozwoju – co potwierdzają też inne badania nad strategią rozwoju gminy

(Sztando 2022, Maleszyk 2023). Analizowane doświadczenia stanowią kolejny dowód na fundamentalne znaczenie, jakie dla lokalnej polityki przestrzennej ma ogólna spójność systemowa planowania w państwie (por. Markowski, Drzazga 2015, Mikuła 2019, Sztando 2021).

Wyzwaniem dla gmin okazało się ponadto wskazanie ponadlokalnych OSI. Zgodnie z logiką podejścia terytorialnego, należałoby najpierw wskazać obszar o znaczeniu ponadlokalnym, charakteryzujący się występowaniem bądź trudnych do przezwyciężenia barier rozwojowych (obszar problemowy), bądź potencjałów rozwojowych (obszar wzrostu), a dopiero w kolejnym kroku przygotować zestaw zintegrowanych interwencji publicznych dostosowanych do cech tego terytorium. W praktyce planowania strategicznego można było jednak zauważyć odwrotną kolejność – OSI stanowiły odzwierciedlenie uprzednio zaplanowanych inwestycji (częściej projektów pojedynczych, niż kilku zintegrowanych ze sobą projektów), służąc bardziej jako dodatkowe uwiarygodnienie planowanych wniosków o finansowanie ze środków zewnętrznych, niż instrument integracji różnych interwencji publicznych dostosowanych do cech konkretnego terytorium. Kolejny problem dotyczy braku geograficznej koncentracji interwencji – w strategiach można zauważyć tendencję do objęcia ponadlokalnymi OSI dużych części terytorium partnerstwa, a nierzadko całej jego powierzchni. Informacje zawierane w tak opracowanych ponadlokalnych OSI są na tyle ogólne, że mogłyby z powodzeniem zostać zawarte w modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej – z korzyścią dla przejrzystości strategii. Wątpliwości samorządów wzbudzała także demarkacja między OSI lokalnymi, które powinny znaleźć się w strategii rozwoju gminy, a OSI ponadlokalnymi. Wypracowanie modelowego podejścia do ponadlokalnego OSI powinno stać się przedmiotem badań i ewaluacji oraz promowania dobrych praktyk. W wykorzystaniu OSI w skali lokalnej i ponadlokalnej warto w większym stopniu korzystać ze znacznie bogatszych w Polsce doświadczeń związanych z realizacją programów rewitalizacji, które uwzględniają zarówno zasadę koncentracji geograficznej interwencji, jak i zintegrowane podejście do realizacji zróżnicowanych sektorowo projektów, ukierunkowanych na rozwiązywanie zjawisk kryzysowych zdiagnozowanych na obszarze zdegradowanym.

Niskie zaangażowanie gmin w prace nad komponentem przestrzennym strategii oraz zachowawcze zapisy samych dokumentów prowadzą do wniosku, że strategii rozwoju ponadlokalnego będą niewystarczającym instrumentem koordynacji polityki przestrzennej – przynajmniej w MOF mniejszych ośrodków. Zapewnienie realnej koordynacji planowania przestrzennego w MOF wymaga silniejszej instytucjonalizacji współpracy – dalece silniejszej niż formy współpracy zawiązywane na potrzeby realizacji projektów ze środków zewnętrznych.

W świetle analizowanych doświadczeń można rozważać rozwiązania różniące się skalą wymaganych zmian, począwszy od tworzenia centrów usług wspólnych w ośrodkach centralnych MOF zajmujących się planowaniem przestrzennym (por. FFW-ZMP 2023), przez ujęcie MOF w systemie prawnym z nadaniem im uprawnień w zakresie zintegrowanego planowania rozwoju, w tym planowania przestrzennego (np. Janas, Jarczewski, red., 2017, Kaczmarek 2018), większe zaangażowanie powiatu w planowanie przestrzenne (zob. szerzej: Gorzym-Wilkowski

2022), aż po zapewnienie jednego władztwa planistycznego przez łączenie gmin miejskich i wiejskich (por. Kaczmarek 2016). Przebieg prac nad analizowanymi strategiami rozwoju ponadlokalnego, skala wyzwań związanych z uchwaleniem planów ogólnych do końca 2025 r., a w dłuższym okresie postępująca depopulacja wielu gmin wiejskich, wskazują na potrzebę kompleksowego rozstrzygnięcia na poziomie krajowym – co stanowi argument za upodmiotowieniem powiatu w polityce przestrzennej i zintegrowanym planowaniu rozwoju bądź wprowadzeniem obligatoryjnych form współpracy gmin należących do MOF. Aktualnie w polskich realiach poziom zaufania i współpracy gmin w MOF ośrodków o subregionalnym lub mniejszym zasięgu oddziaływania wydaje się wciąż dalece niewystarczający, aby poprzestać wyłącznie na rozwijanych oddolnie (perspektywa *bottom-up*) mechanizmach dobrowolnego współdziałania, bez zwiększenia presji instytucjonalnej obligującej lub zachęcającej do zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem. Wnioski te są z pewnością mniej optymistyczne od konkluzji opartych na studiach przypadków MOF ośrodków wojewódzkich, charakteryzujących się z reguły dłuższą historią współdziałania i dalej posuniętą instytucjonalizacją współpracy, choć nawet wśród liderów współpracy planowanie metropolitalne (co prawda niewiążące) oddziaływało na lokalne planowanie przestrzenne tylko w niewielkim stopniu (por. np. Janas, Jarczewski, red., 2017, Mikuła 2019, 2023, Smętowski i in. 2020). Na koniec należy podkreślić, że postulat silniejszej instytucjonalizacji współpracy międzygminnej i planowania zintegrowanego w MOF nie neguje, ale wzmacnia argument o potrzebie uelastyczenia mechanizmów planowania przestrzennego na obszarach zurbanizowanych.

Wnioski

Strategia rozwoju ponadlokalnego stanowi nowy i potrzebny instrument planowania terytorialnego w Polsce, dedykowany obszarom funkcjonalnym. Wyniki analiz pozwoliły stwierdzić, że rezultaty procesu formowania partnerstw samorządowych i tworzenia strategii rozwoju ponadlokalnego wydają się wystarczające do poprawy terytorialnego ukierunkowania inwestycji finansowanych ze środków europejskich, są natomiast niedostateczne, zarówno do koordynacji planowania przestrzennego, jak i do zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem gmin tworzących MOF. Zaprezentowane doświadczenia MOF ośrodków subregionalnych wskazują na niski poziom instytucjonalizacji zarządzania rozwojem MOF i kluczowe w takich warunkach znaczenie postawy decydentów i personalnego kapitału relacyjnego. Wzmocnienie współpracy lokalnych samorządów tworzących MOF oparte wyłącznie na mechanizmach oddolnych i dobrej woli decydentów nie będzie ani wystarczające, ani trwałe. Zintegrowane zarządzanie rozwojem MOF, w tym zwłaszcza silniejsze zintegrowanie podsystemów społeczno-gospodarczego i przestrzennego rozwoju, wymaga od władz krajowych tworzenia silniejszych instytucjonalnych mechanizmów obligujących lub zachęcających do zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem. Rozwojowi zintegrowanego planowania MOF sprzyja także wysoka jakość planowania

regionalnego oraz włączanie samorządów regionalnych i powiatowych w zarządzanie rozwojem terytorialnym.

Podziękowania

Autorzy pragną podziękować Związkowi Miast Polskich za udostępnienie sprawozdań, a doradcom ZMP – za wartościowe dyskusje podczas prac nad raportem podsumowującym projekt CWD+.

Literatura

- Barca F. 2009. An Agenda For A Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. European Commission, Brussels.
- Barca F., McCann P., Rodriguez-Pose A. 2012. The Case for Regional Development Intervention: Place-Based versus Place-Neutral Approaches. *Journal of Regional Science*, 52, 1: 1340–1352.
- Camagni R. 2008. Regional Competitiveness: Towards a Concept of Territorial Capital. [W:] R. Capello, R. Camagni, B. Chizzolini, U. Fratesi, *Modelling Regional Scenarios for Enlarged Europe. Competitiveness and Global Strategies*. Springer, Berlin, Heidelberg, s. 33–47.
- Camagni R., Capello R. 2013. Regional Competitiveness and Territorial Capital: A Conceptual Approach and Empirical Evidence from the European Union. *Regional Studies*, 47, 9: 1383–1402.
- Churski P., Herodowicz T., Konecka-Szydłowska B., Perdał R. 2020. Teoretyczny i praktyczny wymiar polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie. *Studia Cykl Monografii KPZK PAN*, 9/201. Warszawa.
- Churski P. 2023. Trzy dekady kształtowania polskiej polityki regionalnej – refleksje, wnioski i rekomendacje. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 65: 37–52.
- Ciesiołka P., Mikula Ł., Churski P., Kolsut B. 2023. Model struktury funkcjonalno-przestrzennej w strategii rozwoju ponadlokalnego. *Studia Regionalne i Lokalne*, 9(1): 7–22.
- Ferry M., Kah S., Bachtler J. 2018a. Integrated territorial development: new instruments–new results? EPRC (<https://eprc-strath.org/publication/integrated-territorial-development-new-instruments-new-results/>; dostęp: 27.12.2023).
- Ferry M., McMaster I., van der Zwet A. 2018b. Assessing the performance of integrated territorial and urban strategies: Challenges, emerging approaches and options for the future. European Commission (https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/studies/assessing_integrated_strategies/assessing_integrated_strategies_en.pdf; dostęp: 23.11.2023).
- FFW-ZMP (Fundacja Fundusz Współpracy – Związek Miast Polskich) 2023. Centrum Wsparcia Doradczego (Plus). Raport podsumowujący (<https://cwd.info.pl/baza-wiedzy/raport-podsumowujacy-cwd-plus/>; dostęp: 13.11.2023).
- Fioretti C., Pertoldi M., Busti M., van Heerden S. 2020. Handbook of sustainable urban development strategies. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Fischer M., Nijkamp P. (red.) 2014. Handbook of Regional Science. Springer, Berlin, Heidelberg.
- Gorzym-Wilkowski W.A. 2022. Powiat – potencjalny podmiot planowania przestrzennego. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 61: 95–112.
- Janas K., Jarczewski W. (red.) 2017. Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych. Obserwatorium Polityki Miejskiej Instytutu Rozwoju Miast, Kraków.
- Kaczmarek T. 2016. Gminny podział administracyjny w świetle 25 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. *Przegląd Politologiczny*, 1: 63–80.
- Kaczmarek T. 2018. Zarządzanie obszarami metropolitalnymi – zagraniczne doświadczenia i ich polskie implikacje. *Studia KPZK PAN*, 183: 274–287.
- Kolsut B. 2015. Zinstytucjonalizowane sieci współdziałania międzygminnego w Polsce. Rozprawa doktorska.
- Maleszyk P. 2023. Strategie rozwoju miast po reformie systemu zarządzania rozwojem – pierwsze doświadczenia i oceny. *Studia z Polityki Publicznej*, 2(38): 29–50.

- Markowski T. 2011a. Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem. [W:] System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju. Studia KPZK PAN, 134. Warszawa.
- Markowski T. 2011b. Dylematy terytorialnego wymiaru w krajowych i regionalnych dokumentach strategicznych. [W:] Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego do roku 2010 a strategię rozwoju społeczno-gospodarczego województwa. Studia KPZK PAN, 38. Warszawa.
- Markowski T., Drzazga D. 2015. Koncepcja systemu zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce (założenia i zasady kierunkowe budowania systemu). Studia KPZK PAN, 164: 10–42.
- Mendez C., van der Zwet A., Borkowska-Waszak S. 2021. Rescaling urban development policy in the European Union: the impact of integrated place-based approaches in Cohesion policy. *Regional Studies*, 55, 6: 1154–1165.
- Mikuła Ł. 2019. Przyszłość metropolitalnego planowania przestrzennego w Polsce – perspektywa odgórna i oddolna. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 47: 57–73.
- Mikuła Ł. 2023. Creating planning visions for fragmented post-socialist city-regions. *Regional Studies*, 57, 4: 670–684.
- MFPR (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej). 2022. Strategia Rozwoju Ponadlokalnego. Poradnik praktyczny. Warszawa
- MFPR (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej). 2020. Modele struktury funkcjonalno-przestrzennej w strategiach rozwoju (<https://www.gov.pl/attachment/74aa7aa6-c366-45d6-8aa4-39abaaf90920>; dostęp: 12.11.2023).
- Nowakowska A. 2017. Terytorializacja rozwoju i polityki regionalnej. *Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN*, 268: 26–38.
- Noworól A. 2013. Ku nowemu paradygmatowi planowania terytorialnego. CeDeWu, Warszawa.
- Pike A., Rodríguez-Pose A., Tomaney J. 2007. What Kind of Local and Regional Development and for Whom? *Regional Studies*, 41, 9: 1253–1269.
- Pike A., Rodríguez-Pose A., Tomaney J. 2017. *Local and regional development*. Routledge.
- Rodríguez-Pose A. 2013. Do Institutions Matter for Regional Development? *Regional Studies*, 47, 7: 1034–1047.
- Roman G. 2022. Model funkcjonalno-przestrzenny jako integrator planowania strategicznego i przestrzennego. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.
- Smętkowski M., Celińska-Janowicz D., Romańczyk K. 2020. Metropolitan areas in Poland as a challenge for urban agenda at different territorial levels. [W:] S. Armondi, S. De Gregorio Hurtado (red.), *Foregrounding Urban Agendas. The Urban Book Series*. Springer, Cham, s. 139–163.
- Swianiewicz P., Gendźwiłł A., Krukowska J., Lackowska M., Picej A. 2016. Współpraca międzygminna w Polsce. Związek z rozsądku. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Szmigielska-Rawska K. 2017. *Teorie współpracy terytorialnej: municipium oeconomicum versus municipium reciprocans*. Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Sztando A. 2021. Wyzwania systemowej integracji zarządzania przestrzenią z zarządzaniem strategicznym rozwojem w wymiarach lokalnym, subregionalnym i regionalnym. *Samorząd Terytorialny*, 12(372): 19–33.
- Sztando A. 2022. Czy modele oraz ustalenia i rekomendacje prawidłowo integrują zarządzanie przestrzenią z zarządzaniem strategicznym rozwojem gmin? Potrzebne korekty przepisów i działania edukacyjne. *Samorząd Terytorialny*, 12(384): 7–23.
- Śleszyński P., Markowski T., Kowalewski A. 2018. Studia nad chaosem przestrzennym. Cz. 3. Synteza. Uwarunkowania, skutki i propozycje naprawy chaosu przestrzennego. Studia KPZK PAN, 182: 1–224.
- Śleszyński P., Mazurek D. 2020. Obszary strategicznej interwencji, problemowe i funkcjonalne w dokumentach strategicznych szczebla krajowego i wojewódzkiego. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1(79): 30–59.
- Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 1378).
- Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 (Dz.U. z 2022 r. poz. 1079).
- Uzasadnienie do ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (<http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/53FE-34126B09E404C12584CE006BF55B/%24File/64-uzas.DOCX>; dostęp: 12.11.2023).

- Wolański M., Ledzion B., Borowczak A., Płoszaj A., Kupiec T., Popis Z., Haber A. 2018. Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej UE na lata 2014–2020. Raport końcowy (<https://www.ewaluacja.gov.pl/strony/badania-i-analizy/wyniki-badan-ewaluacyjnych/badania-ewaluacyjne/ewaluacja-systemu-realizacji-instrumentu-zit/>; dostęp: 12.12.2023).
- Zaucha J., Brodzicki T., Ciołek D., Komornicki T., Mogiła Z., Szlachta J., Zaleski J. 2015. Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju. Difin, Warszawa.

Supralocal development strategy as a new instrument for integrated planning: Practices and recommendations

Abstract: The reform of the development management system in Poland in 2020 introduced a new strategic document – the supralocal development strategy. This article aims to assess supralocal development strategies as an instrument for integrated planning of Functional Urban Functional Areas (FUAs). The assessment focuses on the integration of strategic and spatial planning and the collaboration among local governments. The analysis encompasses the process of preparing 11 supralocal development strategies for FUAs of subregional centers, prepared under the nationwide Advisory Support Centre Plus (ASC+) project. The research methodology employed a critical review analysis of strategic documents and reports from ASC+ advisors cooperating with partnerships of local governments from FUA, complemented by author’s participant observation and interviews with advisors during the process of compiling the project’s summary report.

Research on determinants of territorial cooperation in FUAs confirms the role of incentives in territorial instruments, precise delimitation of FUAs, and local authorities’ attitudes. Special attention is given to the institutional arrangements of municipal cooperation among FUAs. The process of integrated strategic planning on supralocal level along with establishment of bottom-up forms of municipal cooperation aimed at implementation of territorial instruments is sufficient to accomplish place-based approach for investment projects financed by European funds. However, these institutional arrangements are fundamentally inadequate for achieving integrated development planning for FUAs in Poland – particularly those with subregional cities. Supralocal development strategy is, therefore, an important but insufficient element of institutional setting to enhance integrated territorial planning and development in FUAs.

Key words: supralocal strategy, integrated territorial planning, Functional Urban Area, territorial cooperation, Poland