

Katarzyna Szmigiel-Rawska

Lekcja współpracy przez granice.

Wybrane problemy zarządzania miejskimi obszarami funkcjonalnymi na podstawie doświadczeń współpracy przygranicznej

W artykule przyjęto założenie o przydatności wniosków z analizy współpracy przygranicznej dla projektowania nowych inicjatyw współpracy i sformułowano wnioski w odniesieniu do miejskich obszarów funkcjonalnych. Analiza prowadzi do stwierdzenia, że zewnętrzna interwencja finansowa może zagrozić istniejącym oddolnym strukturom współpracy oraz że wymuszanie tworzenia nowych organizacji może zmniejszać trwałość wytworzonych schematów współpracy. W artykule przedstawiono argumenty za wykorzystaniem do stymulowania dobrowolnej współpracy w obszarach funkcjonalnych narzędzi planowania strategicznego.

Słowa kluczowe: miejski obszar funkcjonalny, zintegrowane inwestycje terytorialne, zarządzanie metropolitalne, polityka miejska

1. Wprowadzenie

Tematyka artykułu inspirowana jest trwającym obecnie w Polsce i w innych krajach Unii Europejskiej dyskursem publicznym na temat miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF). Toczy się on wokół dwóch najważniejszych zagadnień: znaczenia i zasięgu tych obszarów w odniesieniu do miast różnej wielkości oraz możliwych sposobów zarządzania środkami finansowymi przeznaczonymi w budżecie Unii Europejskiej na tzw. miejski wymiar polityki spójności.

Pytanie stawiane w artykule brzmi: czego organizacje kreujące współpracę w obszarach funkcjonalnych miast mogą nauczyć się od organizacji, które od lat dziewięćdziesiątych wydają pieniądze przeznaczone na współpracę w obszarach przygranicznych? Jest to pytanie istotne w kontekście nowej polityki miejskiej KE (proponowanej na lata 2014–2020) oraz zasadne, gdyż samorządy terytorialne na tych dwóch obszarach znalazły się w różnych okresach w porównywalnej sytuacji. Celem artykułu jest wskazanie podobieństw między miejskimi obszara-

mi funkcjonalnymi oraz obszarami współpracy przygranicznej, dzięki którym możliwe jest wykorzystanie zdobytego doświadczenia w procesach kreowania współpracy w MOF. Przyjęto założenie o przydatności wniosków z analizy współpracy przygranicznej dla projektowania nowych inicjatyw i sformułowano konkluzję w odniesieniu do miejskich obszarów funkcjonalnych.

Nowa polityka miejska KE spowodowała wiele działań w polityce krajowej, w tym wskazała na konieczność stworzenia zasad Krajowej Polityki Miejskiej (KPM), finansowanej ze środków europejskich. Założenia KPM zostały przyjęte przez Komitet Stały Rady Ministrów 20 czerwca 2013 r. Oparte są one na zapisach Karty Lipskiej (2007)¹ oraz Deklaracji z Toledo (2010)². Założenia KPM odnoszą się nie tylko do gmin miejskich, lecz także do obszarów zurbanizowanych, obszarów funkcjonalnych i ob-

Katarzyna Szmigiel-Rawska – Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Zakład Rozwoju i Polityki Lokalnej.

¹ Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich – przyjęta z okazji nieformalnego spotkania ministrów w sprawie rozwoju miast i spójności terytorialnej.

² Deklaracja z Toledo w sprawie rozwoju obszarów miejskich – przyjęta z okazji nieformalnego spotkania ministrów.

szarów miejskich. W takie podejście wpisana jest konieczność koordynacji działań między jednostkami administracyjnymi, w szczególności między gminami oraz gminami i miastami na prawach powiatu. Tym samym w założenia tej polityki wpisana jest współpraca terytorialna w obszarach funkcjonalnych miast (*Projekt Założeń...* 2012). W artykule odniesiono się do czterech najważniejszych elementów tejże polityki: zewnętrznej interwencji finansowej skierowanej na współpracę terytorialną, delimitacji obszarów metropolitalnych, wdrażania instrumentów planowania strategicznego oraz formalizacji struktury organizacyjnej współpracy.

Termin „współpraca terytorialna” upowszechnił się w związku z implementacją trzeciego celu polityki regionalnej UE na lata 2007–2013 – Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT). Zasadniczo opisuje on aktywność organizacji dwóch lub większej liczby terytoriów (rozumianych w kontekście granic administracyjnych) w podejmowaniu wspólnych działań. Najczęściej podmiotem moderującym tę współpracę oraz aktywnie w niej uczestniczącym są władze lokalne i regionalne. W szerszym kontekście teoretycznym można ją określić jako współdziałanie pomiędzy organizacjami zaangażowanymi w różne systemy terytorialne. Ze względu na proveniencję EWT współpraca terytorialna kojarzona jest ze współpracą transgraniczną w odniesieniu do granic narodowych oraz – w związku z nowym wymiarem terytorialnym polityki spójności – ze współpracą pomiędzy terenami miejskimi i wiejskimi, w tym w obszarach metropolitalnych (Szlachta 2012, s. 231–253).

Miejski obszar funkcjonalny rozumiany jest szeroko „jako wielofunkcyjna przestrzeń otaczająca miasto, mieszcząca się w sferze wielostronnych powiązań bezpośrednich i pośrednich między wszystkimi jednostkami różnej rangi wchodzącymi w skład obszaru” (Zegar 2003, s. 75–95). W artykule znajduje się odniesienie zarówno do obszarów zdelimitowanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego na potrzeby wdrażania KPM (głównie na podstawie danych statystycznych), jak również do szerszego rozumienia funkcjonującego w literaturze przedmiotu (zob. Markowski 2005; Lackowska 2008, s. 5–20).

Na politykę miejską w latach 2014–2020 przeznaczonych zostanie około 5% środków z funduszy strukturalnych³. To założenie przyczyniło się w Polsce do działań administracyjno-organizacyjnych, których celem jest przygotowanie instytucji publicznych do wydatkowania środków. Jednym z takich przedsięwzięć jest opracowanie podstaw organizacyjnych i merytorycznych dotyczących wdrożenia tzw. Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT). Instrument ten ma służyć miastom, aby mogły stać się operatorami środków wydawanych w ich obszarach funkcjonalnych za pośrednictwem różnych struktur współpracy. Pomysł wywołał aktywność mającą służyć zbudowaniu struktur współpracy pomiędzy gminami, które prawdopodobnie zaskwalifikują się do wsparcia. Jak to zwykle bywa z polskim uczestnictwem w europejskiej polityce regionalnej, na przygotowanie dokumentów i procedur jest/było zbyt mało czasu. Pieniądze zaś są przeznaczone zarówno dla tych, którzy mają doświadczenie we współpracy, jak i dla tych, którzy go nie mają, a muszą wykazać się posiadaniem partnerów. Niewątpliwie przywołuje to na myśl początki programu PHARE CBC (*Cross Border Cooperation*) na polskich pograniczach, kiedy to warunkiem otrzymania dofinansowania była konieczność wykazania transgranicznego efektu inwestycji, a w niektórych przypadkach – posiadania partnera z drugiej strony granicy.

Porównywalność tych dwóch obszarów bierze się również z innych cech zaistniałej sytuacji: w obu przypadkach samorządy terytorialne działają w warunkach zwiększonej presji zewnętrznej oraz mamy do czynienia z odciętymi przez granice administracyjne strefami wpływów. Różnica bierze się z odmienności w zakresie barier instytucjonalnych i kulturowych we współpracy. Nie wyklucza ona jednak zasadności porównań.

Presja zewnętrzna, jakiej doświadczają samorządy terytorialne na terenach przygranicznych, związana jest ze zwiększoną (w porówna-

³ Wniosek, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i celu „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylecia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006, Bruksela, KOM(2011) 614 wersja ostateczna 2011/0275 (COD).

Tab. 1. Najważniejsze wnioski z badania współpracy przygranicznej – konsekwencje i zagrożenia

Wniosek z badań	Konsekwencja na pograniczu	Zagrożenia dla zarządzania obszarami współpracy
Uzależnienie działań podejmowanych we współpracy od zewnętrznego finansowania.	Brak możliwości oceny rzeczywistego wymiaru współpracy.	Utrudnione zarządzanie relacjami. Zagrożenie powrotem do „punktu wyjścia” po zaprzestaniu zewnętrznej interwencji finansowej. Niedostosowanie kształtu organizacyjnego partnerstw do potencjału relacji. Niecelowe zainwestowanie dostępnych środków finansowych.
Brak organizacji postrzeganych, jako odpowiedzialnych za dany obszar. Brak wizji regionów transgranicznych.	Brak postępów w instytucjonalizacji tych obszarów.	Stworzenie dysfunkcyjnego systemu współpracy. Niewykorzystanie szansy budowy podmiotowości obszarów transgranicznych/metropolitalnych. Marginalizacja tych obszarów w polityce państwa. Niecelowe zainwestowanie dostępnych środków finansowych.
Znaczenie dwuwymiarowego zarządzania relacjami. Znaczenie internalizacji wiedzy w organizacji.	Rotacja pracowników i brak zaangażowania liderów (politycznych) mają negatywny wpływ na trwałość nawiązywanych relacji	Brak spójności podejmowanych działań – postępowanie „od projektu do projektu”. Brak strategicznych celów współpracy. Brak trwałego efektu współpracy.

Źródło: opracowanie własne na podst. Szmigiel-Rawska, Dołzbłasz 2012.

niu z innymi obszarami kraju) intensywnością kontaktów mieszkańców i ich organizacji, które przekraczają granicę państwa (Węclawowicz et al. 2006). Sprawia ona, że skłonność władz do wchodzenia w relacje transgraniczne jest tam wymuszana przez sytuację społeczno-gospodarczą. W obszarach funkcjonalnych miast presja zewnętrzna to efekt suburbanizacji i zwiększonego korzystania z systemów infrastruktury, ekonomicznego i społecznego danej gminy przez mieszkańców sąsiednich jednostek terytorialnych. Ten rodzaj presji wynika niejako z „błędów” decentralizacji oraz z odcięcia stref wpływów będącego efektem przebiegu granic administracyjnych – w obszarach funkcjonalnych są to granice samorządów, natomiast w strefie pogranicza – samorządów oraz państwa (Kwon, Feiock 2010). Brak współpracy administracyjnej w takich uwarunkowaniach może być postrzegany jako zaniechanie pojawiające się w skutecznym zarządzaniu przestrzenią. Jest to rodzaj współpracy wymuszany przez konkrowanie o nią. Drugim rodzajem współdziałania, które możemy zaobserwować w relacjach administracyjnych, jest to na rzecz wspólnego wykorzystywania pojawiających się szans rozwojowych. Nie jest ono uzależnione od skut-

ków przebiegu granic, ale od świadomej polityki rozwojowej samorządów terytorialnych i wiąże się z pozyskiwaniem czynników rozwojowych, w tym wiedzy. Oba typy współpracy mogą zaistnieć w obszarach funkcjonalnych, oba też miały miejsce na terenach przygranicznych (Ciok, Raczyk 2008).

Różnica, z jaką mamy do czynienia przy ich porównywaniu, jest związana z innym ciężarem gatunkowym granic administracyjnych państwa w porównaniu z granicami administracyjnymi samorządów lokalnych. W warunkach integracji europejskiej maleje znaczenie tych pierwszych, niemniej wyznaczają one granicę zasięgu języka, jakim posługują się mieszkańcy, oraz kulturę związaną z wartościami i normami regulującymi systemy współpracy. Tego rodzaju barier nie ma we współdziałaniu samorządów zlokalizowanych na obszarach funkcjonalnych miast położonych poza regionem przygranicznym. Natomiast współpraca w obszarach metropolitalnych, odbywająca się pomiędzy terenami wiejskimi i miejskimi, zachodzi między dwoma zasadniczo różnymi obszarami – ze względu na tradycje, zagospodarowanie infrastrukturalne, potencjał ekonomiczny oraz złożoność sfery politycznej. To również tworzy istotne bariery.

2. Czego samorządy obszarów funkcjonalnych miast mogą się nauczyć dzięki samorządom obszarów przygranicznych

Wnioski dotyczące współpracy przygranicznej prezentowane w tym artykule oparte są na badaniach beneficjentów pierwszych programów współpracy finansowanych ze środków Unii Europejskiej na pograniczu polsko-niemieckim, polsko-czeskim i polsko-słowackim. Przeprowadzono je w latach 2011 i 2012 na podmiotach korzystających z Funduszu Małych Projektów Euroregionalnych PHARE CBC (2000–2003). Było to badanie ankietowe oraz studia przypadku organizacji podejmujących współpracę przygraniczną. Wnioskowanie oparto na założeniach teoretycznych koncepcji „zależności od ścieżki”. W niniejszym artykule przypomniano jednak tylko najważniejsze wnioski, gdyż jego celem jest porównanie sytuacji organizacji współpracujących na pograniczu z sytuacją tych, które współpracują w obszarach funkcjonalnych miast⁴ (tab. 1)⁵.

2.1. Uniknąć uzależnienia od zewnętrznego finansowania

Aktywność we współpracy łatwo ulega uzależnieniu od zewnętrznych środków finansowych. Dlatego pierwszy temat lekcji proponowano w przeświadczeniu, że dostępność środków zewnętrznych zmienia poziom aktywności, cele i strukturę współpracy (Szmigiel-

⁴ Szerszy opis badania i wyników zob.: Szmigiel-Rawska, Dołzbłasz 2012.

⁵ Wnioskowanie na temat trudności, przed jakimi stanęły władze miejskie w związku z nowymi rozwiązaniami organizacyjnymi KPM, oparte jest na uczestnictwie autorki jako doradcy w procesie przygotowywania czterech polskich miast do implementacji środków finansowych w formule nowego, miejskiego wymiaru polityki spójności. Przyjęta rola obejmowała analizę dokumentów ogólnoeuropejskich, krajowych i lokalnych, wywiady z politykami i urzędnikami w mieście centralnym, warsztaty z urzędnikami gmin zlokalizowanych w obszarze metropolitalnym, analizę potrzeb samorządów w zakresie inwestycji finansowanych ze środków przeznaczonych na współpracę oraz analizy społeczno-gospodarcze obszarów funkcjonalnych.

-Rawska, Dołzbłasz 2012). Ta zmiana uniemożliwia ocenę rzeczywistego, niestymulowanego poziomu współpracy. Innymi słowy, zakres aktywności we współdziałaniu w obszarach funkcjonalnych miast, który po kilku latach wspierania go zewnętrznymi środkami finansowymi uznany zostanie za właściwy tym obszarom, będzie w rzeczywistości poziomem wykreowanym przez chęć wykorzystania tych środków. Nie będzie odzwierciedlał faktycznej skłonności do współpracy organizacji zlokalizowanych na tych obszarach. Współpraca międzyorganizacyjna uzależniona jest od zaistnienia wspólnego interesu (zob. Wallis, Dollery 2010, s. 71–88), który zniknie, gdy minie zewnętrzna interwencja. Taka proveniencja współpracy może negatywnie wpływać na jej jakość i poziom realizacji rzeczywistych celów rozwojowych, a zatem na efektywność wydatkowania środków UE.

Nawet doskonałe narzędzie zaprojektowane dla wielu organizacji niesie ze sobą pewien stopień generalizacji. Zewnętrzna interwencja finansowa ma określone cele, wymusza pewne schematy postępowania. Jej efekt może być trojakiemu rodzaju – wystąpienie współpracy tam, gdzie jej wcześniej nie było; wzmocnienie istniejących schematów współpracy poprzez zwiększenie możliwości działania, ułatwienie niektórych działań czy zachowań oraz – wymiar trzeci – zahamowanie rozwoju struktur, które powstały jako skutek istniejących powiązań funkcjonalnych i politycznych. Są one najczęściej tworzone oddolnie w celu rozwiązywania wspólnych problemów. Rozwinęły się bez, dotychczas niedostępnej, zewnętrznej pomocy finansowej. Zahamowanie bierze się z konieczności dostosowania struktury do instrumentów finansowych zaplanowanych dla wielu odbiorców. Może ono również wynikać z utworzenia w ramach istniejących schematów nowych sposobów rozwiązywania problemów, których nie da się powielić po ustaniu zewnętrznej interwencji finansowej, lub działań niewynikających z potrzeb danego obszaru, a jedynie z warunków otrzymania dofinansowania. Możemy mieć do czynienia z „nienaturalnym” („nielokalnym”) kierunkiem rozwoju organizacji i „nienaturalną” („nielokalną”) intensywnością tego rozwoju.

To doświadczenie współpracy przygranicznej nie oznacza jednak, że zewnętrzne finan-

sowanie jest nieopłacalne z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego. Ustalenia *Trzeciego Raportu Kohezyjnego* wskazywały na INTERREG jako najbardziej efektywny instrument interwencji polityki spójności (EC 2004). Sama współpraca międzyorganizacyjna jest natomiast kluczem rozwoju cywilizacyjnego oraz immanentną cechą współczesnych systemów zarządzania w sektorze publicznym i prywatnym. Wspieranie współpracy ma już jednak pewną historię w obrębie Unii Europejskiej, w tym Polski, więc użyteczne wydaje się skorzystanie ze zdobytego doświadczenia w celu uniknięcia zidentyfikowanych błędów.

2.2. Uniknąć kreowania nowych organizacji oraz nowych funkcji dla istniejących organizacji współpracy

Jak uczy przykład współpracy przygranicznej, projektując zewnętrzną interwencję, której celem jest wzmocnienie współpracy, należy unikać kreowania nowych organizacji oraz nowych funkcji dla istniejących organizacji współpracy (Szmigiel-Rawska, Dołzbłasz 2012). Jest to zalecenie tyle ważne, co całościowo niemożliwe do wykonania. Proces rozdzielania funduszy publicznych związany jest z kreowaniem systemu planowania i kontrolowania wydatków. Wiąże się to z nałożeniem na nowe lub istniejące organizacje odpowiedzialności za wykonywanie tych zadań. Tego rodzaju działania nie powinny zaburzać istniejącego systemu instytucjonalnego, o ile oczywiście nie to jest celem interwencji (w latach dziewięćdziesiątych w Polsce przeznaczaniem części wydatków poczynionych z pieniędzy europejskich było spowodowanie zmian strukturalnych w obrębie instytucji społecznych, w tym politycznych i administracyjnych; mieliśmy do czynienia z oczekiwaniem na transformacyjny wpływ europeizacji na polską przestrzeń instytucjonalną)⁶.

Zarządzanie obszarami metropolitarnymi w Polsce wymaga reformy (zob. Lackowska, Swianiewicz 2013, s. 5–21), jednakże obecny stan przygotowania działań i polityczna deba-

ta na temat KPM nie pozwalają wysnuć wniosków, że rozwiązania organizacyjne w obrębie ZIT przyczynią się do ustrukturalizowanych i pożądaných zmian. Część polskich miast – m.in. Poznań, Wrocław, Szczecin, miasta aglomeracji śląskiej (Wróblewska-Jachna 2009, s. 315), a w pewnym sensie także Gdańsk i Gdynia (Szymtkowska 2013) – wytworzyły struktury współpracy administracyjnej w swoich obszarach funkcjonalnych, których los, w kontekście powyższego rozumowania, wydaje się niepewny. Z drugiej strony, wokół części dużych miast, np. Warszawy, żadne struktury współpracy dotychczas się nie wykształciły. W wyniku nowej polityki miejskiej w otoczeniu stolicy powstaje nowa forma organizacyjna na rzecz wydatkowania środków, które miastu zostaną przyznane. „Lekcja przygraniczna” wskazuje natomiast na fakt, że zapoczątkowanie tworzenia organizacji współpracy administracyjnej równocześnie z rozpoczęciem zewnętrznej interwencji finansowej nie daje oczekiwanych rezultatów w zakresie instytucjonalizacji współpracy. Innym możliwym rozwiązaniem jest skierowanie interwencji publicznej na finansowanie projektów, na podstawie których zbudowana zostanie infrastruktura organizacyjna istniejących powiązań funkcjonalnych. Przykład rozwiązań francuskich wskazuje, że tego rodzaju infrastrukturę, jednocześnie wpływającą na kształtowanie się obszarów metropolitalnych, mogą stanowić agencje urbanistyczne zatrudniające architektów, urbanistów, socjologów i innych specjalistów (Pyka 2012). Jest to sposób myślenia zgodny z założeniami teorii integracji funkcjonalnej, według których powstała dzisiejsza Unia Europejska – najpierw wspólny zarząd nad poszczególnymi funkcjami wykonywanymi przez organizacje władzy i administracji, a dopiero w efekcie tego próba zbudowania wspólnej organizacji politycznej (zob. np. Konopacki 1998).

Wedle założeń KPM warunkiem otrzymania zewnętrznego dofinansowania w formie ZIT jest formalizacja współpracy polegająca na powołaniu porozumienia, stowarzyszenia, związku międzygminnego (powiatowego) lub spółki. W przypadku porozumienia odpowiedzialność za realizację zadań spoczywa na mieście centralnym (ze względu na brak podmiotowości prawnej przypisanej do porozumienia), natomiast od-

⁶ Zgodnie ze stopniami dopasowania w ramach europeizacji, za: Börzel, Risse 2003, s. 57–80.

nośnie do pozostałych form zostaje przeniesiona na nową formę organizacyjną. Zgodnie z zaleceniami zawartymi w dokumentach, jeśli samorządy obszarów miejskich zdecydują się na zawarcie porozumienia, ich udział w procedurze wydawania pieniędzy unijnych nie powinien wychodzić poza uczestniczenie w wyborze projektów (MRR 2013). Natomiast zgodnie z logiką kreowania współpracy nowa formalna struktura współpracy samorządów wydaje się niekonieczna – narzędziem budującym efektywną strukturę na rzecz wydawania środków finansowych UE, a także aktywnego udziału samorządów w zarządzaniu nimi mogą stać się instrumenty planowania strategicznego (Dabinett 2013). Instrumenty te nadają współpracy organizacji określoną strukturę oraz umożliwiają udział różnych aktorów w podejmowaniu decyzji (Dziemianowicz et al. 2012). Podmiotem strategii może być miasto centralne, dla którego strategia jest narzędziem wpływania na otoczenie i przekonywania okolicznych gmin do prowadzonej przez siebie polityki. Natomiast gminom otoczenia procedury planowania strategicznego umożliwiają uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji. Pokrycie kosztów współpracy w ramach procesu strategicznego z zewnętrznych środków finansowych zwiększa skłonność do jej podejmowania (Dołzbłasz, Raczyk 2010).

Z drugiej strony, koordynowany przez miasto centralne proces planowania strategicznego nie stwarza złudzenia budowania nowego porządku administracyjno-organizacyjnego. Złudzenia – gdyż możliwość stworzenia efektywnej organizacji współpracy administracyjnej w wyniku zewnętrznej interwencji finansowej na obszarach, na których do tej pory pomimo kilkunastu/kilkudziesięciu lat funkcjonowania w istniejącym układzie prawnoinstytucyjnym to się nie udało, wydaje się wątpliwa. Szczególnie w perspektywie jednego okresu budżetowego UE. Ten sceptycyzm uzasadniony jest lekcją, jaką można wynieść z analizy efektów stymulowania współpracy przygranicznej przez zewnętrzną interwencję finansową. Brak organizacji zainteresowanych dobrem obszaru jako całości nie sprzyja trwałości współpracy, ale wykreowanie takich organizacji przez środki unijne na polskich pograniczach nie powiodło się. Euroregiony postrzegane są jako operatorzy środków unijnych,

a nie jako „gospodarze” pogranicza, czyli organizacje, które mają rzeczywisty wpływ na kształtowanie procesów społeczno-gospodarczych na tych terenach. Nałożyło się na to wiele aspektów powiązanych z wdrażaniem owych środków (Szmigiel-Rawska, Dołzbłasz 2012).

W części miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce obecnie nie istnieją organizacje, które mogłyby przyjąć na siebie funkcję gospodarza. Analizy różnorodnych struktur współpracy składające się na podstawy jej teorii oraz ustalenia poczynione na bazie weryfikacji koncepcji sieci (Hindmoor 1998, s. 25–43; Kelly 2001) wskazują, że wyznaczenie lidera, w tym przypadku miasta centralnego, i nałożenie na niego odpowiedzialności za wydatkowanie środków może nadawać takiej współpracy odpowiednią dynamikę i zakres. Natomiast tam, gdzie organizacje współpracy istnieją od jakiegoś czasu, władze miast-członków będą prawdopodobnie zainteresowane ich wykorzystaniem w celu efektywnego wydatkowania zewnętrznych środków finansowych. Zaplanowana w nowych uregulowaniach prawnych konieczność powołania organizacji współpracy zarządzającej środkami unijnymi (MRR 2013) może prowadzić do wytworzenia dysfunkcyjnego systemu współpracy (zob. tab. 1), ale również do konfliktu, gdy wyznaczone w wyniku realizacji nowej polityki miejskiej przez centralną władzę wykonawczą granice obszarów metropolitalnych nie pokrywają się z tymi, na których wcześniej wykreowano takie organizacje.

W efekcie mogą pojawić się problemy formalno-prawne dotyczące odpowiedzialności i legitymizacji podejmowanych działań. Przykładem jest konflikt dotyczący udziału stowarzyszenia Gdański Obszar Metropolitalny (GOM) w strukturze organizacyjnej (porozumieniu) powoływanej na potrzeby ZIT Trójmiasta, zgodnej z wytycznymi rządowymi. Liderem stowarzyszenia jest miasto Gdańsk, ale zasięg terytorialny GOM nie pokrywa się z zasięgiem wyznaczonego przez ministerstwo Trójmiejskiego Obszaru Metropolitalnego (należą do niego gminy, które nie zostały przewidziane jako beneficjenci środków miejskiego wymiaru polityki spójności). Władze Gdańska chcą jednak, aby stowarzyszenie będące aktualnie strukturą współpracy w obszarze funkcjonalnym miasta było stroną po-

rozumienia zawieranego na potrzeby realizacji ZIT (Wierciński 2014). Rodzi to kontrowersje prawne i sprzeciw władz Gdyni. Podobna sytuacja – konflikt dotyczący zasięgu „starego” i „nowego” obszaru metropolitalnego – miała miejsce wokół Elbląga.

Wedle założeń KPM przygotowanie dokumentu strategicznego („strategii”; MRR 2013) jest warunkiem udziału w procesie planowania wydatkowania środków (ibidem). Tym samym proces planowania strategicznego został zredukowany do konieczności przygotowania dokumentu planistycznego, zwanego strategią, który pełni w hierarchii dokumentów związanych z polityką regionalną (polityką rozwoju) funkcję dokumentu operacyjnego. Jego zadaniem jest przede wszystkim uzasadniać projekty strategiczne.

2.3. Wyłonienie wizji regionu

Planowanie strategiczne splata z poruszonym zagadnieniem jeszcze jeden element nauki płynącej z przykładu obszarów przygranicznych – potrzebę wizji regionu/obszaru funkcjonalnego (Szmigielska-Rawska, Dołzbłasz 2012). Brak zdefiniowania regionów transgranicznych jest trzecim najważniejszym aspektem blokującym rozwój współpracy przez granicę. Znaczenie definicji obszaru funkcjonalnego wywiedzione zostało z zasad instytucjonalizacji regionów społeczno-gospodarczych, które opisane są poprzez etapy rozwoju współpracy społecznej w subpaństwowych skalach przestrzennych (Chojnicki 1996, s. 7). Jeżeli w jakiejś przestrzeni ma rozwijać się współpraca, jeśli poniesione mają być koszty współpracy na rzecz jakiegoś miejsca, mieszkańcy tego obszaru muszą rozumieć, czym on jest, jaki on jest. Wiedza na temat wizji obszaru jako całości to jeden z kluczowych warunków powodzenia współpracy terytorialnej. Przy czym, nie należy tego wniosku odczytywać jako postulatu odgórnej delimitacji granic takich obszarów. Skuteczność tworzenia tego rodzaju struktur wymaga swobody w łączeniu jednostek w zależności od poziomu identyfikacji z proponowanymi celami współpracy i współistnienia.

Jak pokazuje przykład francuskiej reformy terytorialnej dotyczący budowy obszarów me-

tropolitalnych, rozwój w tym zakresie uważany jest ewolucyjnym podejściem do kwestii zasięgu i struktury oraz aktywności liderów (Pyka 2012). Niemożliwe jest wyznaczenie jednej ramy terytorialnej, która będzie efektywna dla wszystkich tego rodzaju obszarów (w szczególności na podstawie istniejących danych ze statystyki publicznej). Współpraca to zjawisko, którego ani w Polsce, ani nigdzie indziej w Europie nie udaje się mierzyć za pomocą tego typu instrumentów. Co więcej, badania naukowe Elinor Ostrom wskazują, że prawdopodobnie tworzenie takich ogólnych narzędzi stymulowania współpracy nigdy nie będzie możliwe. Jest ona zbyt mocno osadzona w kontekstach społecznych, kulturowych, tradycjach lokalnych – instytucjach społecznych wszystkich poziomów analizy – najwyższych, ale również tych właściwych jedynie wybranym, współpracującym w danym miejscu grupom (Ostrom 2009, s. 408–444). Finansowe wspieranie współdziałania wymaga poniesienia ryzyka zastosowania elastycznych ram wydatkowania środków. Nieco paradoksalnie – efektywność finansowego wspierania współpracy zależy od zaufania pomiędzy „darującymi” a „obdarowywanymi”.

Rozwiązaniem tego problemu może być rozwijanie współpracy zakładającej kluczową rolę planowania strategicznego dla zarządzania tymi relacjami. Niesie ono ze sobą konieczność wyznaczenia lidera procesu, ale redukuje wagę wskazywania zasięgu obszaru objętego wsparciem (Dziemianowicz et al. 2012). Samo w sobie założenie inwestowania w obszary funkcjonalne miast spełnia kryterium koncentracji środków Unii Europejskiej, dlatego zasięg terytorialny obszarów kwalifikujących się do wsparcia może pozostać możliwie szeroki. Przemawia za tym również dynamika procesów metropolizacyjnych, która utrudnia przewidywanie zasięgu tych obszarów nawet w najbliższej przyszłości, czego w opracowaniach wykorzystywanych do programowania polityki rozwojowej w Polsce nie bierze się pod uwagę. Wyznaczenie miasta centralnego jako lidera procesu strategicznego i uzależnienie finansowania poszczególnych projektów od ich efektu transgranicznego, czyli od ich rzeczywistego zasięgu przestrzennego, weryfikowanego na poziomie całej strategii, może stać się wystarczającym instrumentem za-

pewniającym celowość wydatkowania środków w obszarach funkcjonalnych miast.

To rozwiązanie podnosi kwestię wyboru miast kierujących procesem, która w takich czy innych warunkach musi być rozstrzygnięta przez krajową politykę miejską. W obecnych założeniach tej polityki podkreśla się chęć wsparcia zarówno ośrodków wojewódzkich, jak i subregionalnych oraz lokalnych (*Projekt Założeń...* 2012). W zasadach wdrażania ZIT w Polsce przyjęto założenie o decentralizacji, rozdzieleniu tych zasobów do regionalnych programów operacyjnych, ale instrument ten odniesiono jedynie do ośrodków wojewódzkich, natomiast rozszerzenie go na inne podmioty pozostawiono w gestii marszałków województw. Wydaje się to rozstrzygnięciem zgodnym z logiką funkcjonowania polityki regionalnej w Polsce. Rolą władzy centralnej pozostaje w tym przypadku dostarczanie samorządom lokalnym i regionalnym wiedzy, która umożliwi sprawną implementację nowych rozwiązań instytucjonalnych i organizacyjnych (zob. np. Hovik et al. 2011). W tym przypadku ważna jest szczególnie wiedza ułatwiająca przewidywanie konsekwencji przyjmowanych rozstrzygnięć, np. w odniesieniu do kształtu siatki osadniczej państwa⁷.

2.4. Zorganizować dwuwymiarowe zarządzanie relacjami współpracy

Dwa ostatnie tematy są bardziej szczegółowe. Przykład obszarów przygranicznych pokazuje, że dla budowania trwałych relacji jednostek terytorialnych niezbędne jest włączenie we współpracę zarówno polityków (samorządowców), jak i urzędników. Dwuwymiarowe zarządzanie relacjami współpracy otwiera drogę do stabilności działań, zwiększa wiarygodność oraz prestiż, a co za tym idzie ma wpływ na efektywność współpracy przygranicznej. Przy niekorzystnej dla niej zmianie polityki organizacji będącej wynikiem cyklu wyborczego, dzięki aktywności urzędników, którzy pozostali w organizacji, udaje się

utrzymać ciągłość partnerstw i zachować pewien potencjał współpracy na kolejne lata. Z drugiej strony, brak aktywności polityków i pozostawienie tych kwestii urzędnikom uniemożliwia rozszerzanie działań, podejmowanie nowych wyzwań i nadanie współpracy odpowiedniego statusu w polityce jednostki terytorialnej, którego świadomi są również partnerzy z drugiej strony granicy. To najczęściej polityk przyjmuje na siebie rolę lidera lokalnego; brak jego udziału na tym polu aktywności redukuje znaczenie współpracy i zmniejsza skłonność do podejmowania działań na szczeblu urzędniczym (Szmigiel-Rawska, Dołzbłasz 2012).

2.5. Internalizować wiedzę na temat efektów współpracy

Z badań pogranicza wynika również znaczenie stabilności zatrudnienia w urzędach dla podtrzymywania relacji międzyorganizacyjnych. Czynnikiem ten jest związany z akumulacją wiedzy w organizacjach – zdobycie doświadczenia (pożnanie) to jeden z najważniejszych motywów podejmowania współpracy społecznej i jedna z najistotniejszych korzyści płynąca ze współpracy (Douglas 1987), natomiast to poszczególni pracownicy są „nośnikiem” nieskodyfikowanej wiedzy. Jedynie wprowadzenie mechanizmów, za pomocą których wiedza zdobyta przez poszczególne osoby na temat i w wyniku relacji współpracy jest upowszechniana w organizacji, umożliwia powstanie trwałych mechanizmów współdziałania. Dotyczy to konstrukcji systemu organizacji, tworzenia poziomych struktur oraz zrozumienia istotności upowszechniania wiedzy i umiejętności, a także podnoszenia kompetencji w większym stopniu niż systemów „zatrzymywania” pracowników w organizacji, które wydają się mniej efektywne i bardziej kosztowne.

3. Podsumowanie

Obecny sposób wdrażania Krajowej Polityki Miejskiej, a tym samym Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych podąża w kierunku – z jednej strony – tworzenia struktur organizacyjnych, które przyjmą na siebie „konieczność” wydania tych środków, a z drugiej – postawie-

⁷ Np. opracowanie Jacka Szlachty (2011) wskazuje na funkcjonowanie w polskim systemie od 30 do 50 – w zależności od przyjętego kryterium – ośrodków subregionalnych, które mogłyby stać się beneficjentami takiej polityki.

nia formalnego warunku stworzenia strategicznego planu działania jako przesłanki otrzymania dofinansowania (MRR 2013). O ile elastyczność w wyborze formy organizacyjnej i konieczność planowania strategicznego wydają się kryteriami uzasadnionymi, o tyle sposób narzucania tych rozwiązań zdaje się pozostawać wbrew naukom czerpanym z przykładów polskich obszarów przygranicznych. Przykłady te wskazują na użyteczność podkreślenia odpowiedzialności za działanie, istniejącej, zakorzenionej w świadomości mieszkańców instytucji, oraz przeprowadzenia uspołecznionego procesu planowania strategicznego prowadzącego do wytworzenia dobrowolnej współpracy strategicznej⁸. Taki proces wymaga czasu i pieniędzy – nie powinien być więc warunkiem otrzymania środków, lecz jego efektem.

Skoro przez ostatnie lata nie udało się stworzyć organizacji zarządzających polskimi obszarami metropolitalnymi oraz funkcjonalnymi obszarami pozostałych miast, nie należy obecnie wymuszać powoływania tego rodzaju organizacji, a raczej skoncentrować uwagę na wytworzeniu różnorodnych mechanizmów kooperacji, które stymulując nowe powiązania funkcjonalne i same stając się tego rodzaju powiązaniem, w przyszłości doprowadzą do wytworzenia nowych form zarządczych, w tym politycznych.

Zagrożeniem dla współpracy w obszarach funkcjonalnych, wynikającym z obecnie przyjętych rozwiązań, jest stworzenie dysfunkcjonalnego systemu współpracy. Konsekwencją tej dysfunkcji może okazać się brak strategicznych celów rozwojowych, spójności podejmowanych działań i nietrwałość współpracy. Dla polityki krajowej najważniejszym zagrożeniem jest brak stworzenia podmiotowości tych obszarów, który w najbardziej pesymistycznym scenariuszu może doprowadzić do ich marginalizacji w procesach podejmowania decyzji na szczeblu regionalnym i krajowym. Taki kierunek rozwoju podąża wbrew współczesnym europejskim i globalnym trendom rozwoju.

Literatura

Börzel T.A., Risse T. (2003). „Conceptualizing the domestic impact of Europe”, w: K. Featherstone, C.M. Radaelli (red.), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.

Chojnicki Z. (1996). „Region w ujęciu geograficzno-systemowym”, w: T. Czyż (red.), *Podstawy regionalizacji geograficznej*. Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.

Ciolek S., Raczek A. (2008). „Implementation of the EU community initiative INTERREG III A at the Polish-German border. An attempt at evaluation”, w: M. Leibenath, E. Korcelli-Olejniczak, R. Knippschild (red.), *Cross-border Governance and Sustainable Spatial Development: Mind the Gaps!* Berlin: Springer.

Dabinett G. (2013). *City-region governance: Spatial planning and strategic voluntary collaboration*. Wystąpienie konferencyjne („Polityka miejska – wyzwania doświadczenia, inspiracje”). Warszawa: KPK ESPON, MRR, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG).

Dołzbłasz S., Raczek A. (2010). *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Douglas M. (1987). *How Institutions Think*. London: Routledge.

Dziemianowicz W., Szmigiel-Rawska K., Nowicka P., Dąbrowska A. (2012). *Planowanie strategiczne – Poradnik dla pracowników administracji publicznej*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

EC (2004). *Third Report on Economic and Social Cohesion. A New Partnership for Cohesion*. Brussels: European Commission.

Hindmoor A. (1998). „The importance of being trusted: Transaction costs and policy network theory”, *Public Administration*, t. 76, nr 1.

Hovik S., Naustdalslid J., Reitan M., Muthanna T. (2011). *Adaptation to Climate Change in the Water Sector in Norway – Local Capabilities for Proactive Strategies in a Changing Institutional Framework*. Paper presented at the panel on Adaptation to Climate Change on National, Regional and Local Levels, ECPR general conference in Reykjavik.

Kelly K. (2001). *Nowe reguły nowej gospodarki. Dziesięć przełomowych strategii dla świata połączonych sieci* (przekł. K. Środa). Warszawa: WIG-Press.

Konopacki S. (1998). „Neofunkcjonalistyczna teoria integracji politycznej Ernsta Haasa i Leona Lindberga”, *Studia Europejskie*, t. 3, nr 7.

⁸ Pojęcie tłumaczone z języka angielskiego *strategic voluntary collaboration* na podst. Dabinett 2013.

Kwon S.W., Feiock R.C. (2010). „Overcoming the barriers to cooperation: Intergovernmental service agreements”, *Public Administration Review*, t. 70, nr 6.

Lackowska M. (2008). „Zarządzanie metropolitalne – spojrzenie teoretyczne”, *Samorząd Terytorialny*, t. 9.

Lackowska M., Swianiewicz P. (2013). „Dwu-szczeblowe struktury zarządzania obszarami metropolitalnymi w Europie”, *Samorząd Terytorialny*, t. 4.

Markowski T. (red.) (2005). *Planowanie i zarządzanie w obszarach metropolitalnych*, Biuletyn KPZK PAN, nr 221.

MRR (2013). *Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Ostrom E. (2009). „Beyond markets and states: Polycentric governance of complex economic systems”, *Nobel Prize in Economics Documents*, nr 2009–4.

Projekt Założeń Krajowej Polityki Miejskiej z dnia 20 lipca 2012 (2012), www.mrr.gov.pl [dostęp: 06.2013].

Pyka R. (2012). „Zarządzanie obszarami metropolitalnymi na przykładzie francuskich rozwiązań instytucjonalnych – między inercją a zmianą”, *Przestrzeń Społeczna*, t. 2, nr 4.

Szlachta J. (2011). „Ośrodki subregionalne w Polsce – identyfikacja”, w: W. Dziemianowicz, J. Szlachta, K. Szmigiel-Rawska (red.), *Subregionalne bieguny wzrostu w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych UW.

Szlachta J. (2012). „Strategia Europa 2020 a europejska polityka spójności po 2013 roku”, w: J. Stacewicz (red.), *Pomiędzy polityką stabilizacyjną i polityką rozwoju*. *Prace i Materiały Instytutu Rozwoju*

Gospodarczego SGH. Warszawa: IRG SGH, ssl-kolegia.sgh.waw.pl [dostęp: 02.2014].

Szmigiel-Rawska K., Dołzbłasz S. (2012). *Trwałość współpracy przygranicznej*. Warszawa: CeDeWu.

Szmytkowska M. (2013). *Top-down czy bottom-up? Dylematy kreowania policentrycznych obszarów metropolitalnych na przykładzie Trójmiasta*. Wystąpienie konferencyjne („Polityka miejska – wyzwania doświadczenia, inspiracje”). Warszawa: KPK ESPON, MRR, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG).

Wallis J., Dollery B. (2010). Alternatywne mechanizmy rządzenia na szczeblu samorządów lokalnych z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1.

Węclawowicz G., Degórski M., Komornicki T., Korzeń J., Bański J., Korzeń J., Soja R., Śleszyński P., Więckowski M. (2006). *Studia nad przestrzennym zagospodarowaniem obszaru wzdłuż granicy polsko-niemieckiej*. *Prace Geograficzne* 207. Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, PAN.

Wierciński J. (2014). „800 milionów z Unii. Kością niezgody GOM”, *Dziennik Bałtycki*, 8 stycznia.

Wróblewska-Jachna J. (2009). „Emergence of urban governance – After the accession to the EU – in Poland the case of old industrial cities in the Upper Silesia Industry agglomeration”, w: F. Eckhardt, I. Elander (red.), *Urban Governance in Europe*. Berlin: BWV, Berliner Wissenschafts-Verlag.

Zegar T. (2003). „Procesy integracji obszaru metropolitalnego Warszawy”, *Studia Regionalne i Lokalne*, t. 1, nr 11.

Lessons on collaboration across borders. Selected problems of urban functional-areas management based on the experiences of cross-border cooperation

In the paper, we assume the conclusions of the analysis of cross-border cooperation apply to the design of new initiatives for cooperation and to proposals regarding urban functional areas. The analysis leads to the conclusion that external financial intervention could jeopardize existing bottom-up structures of cooperation, and that forcing the creation of new organizations can reduce the stability of existing patterns of cooperation. The author argues in favour of using strategic planning tools to stimulate voluntary cooperation in functional areas.

Keywords: functional urban area, integrated territorial investments, metropolitan governance, urban policy.