

Konferencja
Zarządzanie miejskimi obszarami funkcjonalnymi,
8 września 2016 r.

Refleksje podsumowujące

Głównym celem wdrażania instrumentu ZIT w ramach polityki spójności jest promowanie partnerskiego modelu współpracy różnych jednostek administracyjnych w miejskich obszarach funkcjonalnych (MOF). Nie dziwi więc, że Stowarzyszenie Metropolia Krakowska, jako tzw. związek ZIT, podjęła się organizacji konferencji, której tematyka dotyczy zarządzania miejskimi obszarami funkcjonalnymi. Trafnie wybrano też tematy problemowe, dyskutowane w czasie konferencji, a to zarządzanie: transportem, zagospodarowaniem przestrzennym i – ogólnie – rozwojem MOF.

W sześciu wykładach i niezwykle ciekawych dyskusjach panelowych poruszono wiele ogólnych i szczegółowych zagadnień, ujawniających specyfikę i wyzwania związane z zarządzaniem miejskimi obszarami funkcjonalnymi. Zamierzone udostępnienie w Internecie – przedstawionych w trakcie konferencji – prezentacji, zwalnia podsumowującego z relacjonowania szczegółów każdej z wypowiedzi. Oznacza to, że refleksje podsumowujące nie obejmują konkluzji, zawartych w wykładach i wypowiedziach panelistów poszczególnych sesji.

*

Uważne śledzenie wykładów i dyskusji panelowych ujawnia podkreślanie przez wielu uczestników konferencji słów kluczowych, stanowiących niejako kanwę, wokół której wyłaniają się najważniejsze problemy zarządzania w MOF. Wśród słów tych, niemal we wszystkich wypowiedziach pojawiają się następujące:

- „współpraca”,
- „integracja”,
- „koordynacja”,
- „partycypacja”,

- „równoważenie procesów”,
- „zaufanie”.

Trudno nie zauważyć, że owe słowa klucze dobrze ilustrują upowszechniające się w Polsce cechy społeczeństwa informacyjnego. Według J.S. Browna i P. Duguida, społeczeństwo takie charakteryzuje się obecnością 6 zjawisk, wśród których należy wymienić: despacjalizację (redukcję znaczenia czynnika przestrzennego), demasyfikację, decentralizację, denacjonalizację, dezintermediację (redukcję znaczenia pośredników) i dezagrację¹. Zjawiska te widzieć trzeba na tle współczesnych procesów związanych z przepływami w gospodarce przestrzennej. Terytoria (regiony, powiaty i gminy) w coraz większym stopniu otwierają się na współpracę międzynarodową i ogólnokrajową, a w konsekwencji często powiązania pomiędzy odległymi ośrodkami, mają większe znaczenie dla zidentyfikowanych procesów rozwojowych, niż tradycyjne relacje społeczne i gospodarcze z otoczeniem. W takich warunkach wymuszona jest zmiana instytucjonalna, wymagająca współdziałania podmiotów z wszystkich trzech sektorów (publicznego, prywatnego i społecznego), przy aktywnym, bezpośrednim uczestnictwie samych mieszkańców. Warto podkreślić, że – zwłaszcza w obszarach funkcjonalnych – nie powiązanych hierarchicznymi regułami, charakteryzującymi relacje w administracji publicznej, szczególnego znaczenia nabierają „miękkie” związki pomiędzy partnerami. Na zmiany o charakterze instytucjonalnym, nakłada się złożoność technologicznych procesów rozwojowych, związanych – w szczególności – z transportem publicznym i indywidualnym. Analogicznie kształtują się kwestie dotyczące zagospodarowania przestrzennego.

Uczestnicy konferencji podkreślali, że zarządzanie obszarami funkcjonalnymi miast przy wzmiankowanych uwarunkowaniach, skłania do – kolejno: (1) zmiany przyzwyczajzeń, (2) zmiany mentalności, wreszcie (3) zmiany instytucjonalnej, rozumianej, jako modyfikowanie reguł działania. To bardzo poważne wyzwania, ponieważ te same procesy, które otwierają systemy zarządzania na nowych uczestników, jednocześnie stabilizują pewne zachowania społeczne, petryfikujące istniejący, niski kapitał społeczny². W konsekwencji, kluczowym wyzwaniem dla stworzenia sprawnego systemu za-

¹ Pawłowska, A. (2001). „Organizacja w społeczeństwie informacyjnym. Polskie doświadczenia w kształtowaniu społeczeństwa informacyjnego: dylematy cywilizacyjno-kulturowe”. Kraków: Wydawnictwo AGH, strony 169-176.

² Czapiński, J., & Panek, T. (2013). Diagnostyka społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków. Warszawa.

rzędzania w obszarach funkcjonalnych wydaje się zmiana sposobu myślenia wszystkich uczestników procesu. Dla administracji publicznej, oznacza to otwarcie systemu rządzenia i zarządzania na dialog z przedstawicielami innych sektorów i mieszkańców, dla biznesu – uwzględnienie społecznej odpowiedzialności podejmowanych działań, wreszcie – dla aktywistów społecznych – konieczność przekroczenia roszczeniowych postaw w stronę zrozumienia złożoności zjawisk, charakteryzujących zidentyfikowane sytuacje i procesy rozwojowe.

Sygnalizowana zmiana sposobu myślenia może wystąpić, o ile wyzwolona zostanie zasygnalizowana poniżej sekwencja zdarzeń. Potencjalni uczestnicy – interesariusze procesu zarządzania MOF powinni zatem spełniać następujące warunki:

1. „otworzyć się” na zmiany, czyli dopuścić, że są gotowi zaakceptować nowe zasady zachowań w sferze publicznej i nowe/zmodyfikowane reguły dotyczące nieformalnych i formalnych zasad współpracy;
2. nauczyć się rozmaitych aktywności i pozyskać kompetencje, które warunkują nieformalne i formalne akty komunikacji w sferze publicznej; w szczególności chodzi o to, by znaleźć czas i zasoby, które mogłyby być zaangażowane w czasie organizowania spotkań informacyjnych, konsultacyjnych i partycypacyjnych;
3. zorganizować przestrzenie – areny – sieci, w obrębie których mogłyby nastąpić spotkania informacyjne, procesy konsultacyjne i partycypacyjne;
4. zdecydować, że – uwzględniając powyższe – relacje z potencjalnymi partnerami zbudowane będą nie tylko na wyrachowanej wymianie zasobów, w oparciu o zasadę „wygraj-wygraj”, ale i o aktywną integrację z innymi interesariuszami na tzw. polach organizacyjnych, które tworzą wzajemnie uznane: formy wiedzy, symbole, rytuały, dobre praktyki.

Warto zauważyć, że spośród 4 powyższych warunków: pierwszy, drugi i czwarty zależne są przede wszystkim od poszczególnych uczestników procesu współpracy/integracji. Sprawność procesu zależy więc od zmiennych i nieprzewidywalnych zachowań interesariuszy, którzy mogą być nastawieni mniej lub bardziej przychylnie do całego procesu. Warunek trzeci, dotyczący tworzenia aren, na których może zaistnieć proces dialogu, także wiąże się z indywidualnymi postawami interesariuszy, może jednak być warunkowany odpowiednią strategią organizacji. To właśnie tu zdefiniowane być mogą zasady animowania współpracy wewnątrz i/lub międzysektorowej. To zadanie przede wszyst-

kim dla podmiotów sektora publicznego, które odpowiadają za stworzenie warunków dla rozwoju społeczno-gospodarczego i stymulowanie korzystnych społecznie zmian. Ważną rolę odegrać w tym procesie powinny struktury partnerskie, obejmujące zarówno interesariuszy publicznych, jak i przedstawicieli innych sektorów. Związki ZIT, jako struktura powołana do budowanie relacji współpracy metropolii z sąsiedzkimi gminami na podstawie układów partnerskich, są dobrym przykładem takich organizacji.

Warto odnotować, że poziom dialogu społecznego, a szczególnie dogłębne zrozumienie uwarunkowań procesów rozwojowych, ma kluczowe znaczenie dla jakości planowania strategicznego i – ogólnie – stymulowania procesów rozwojowych. Wyznacznikiem wysokiej jakości dialogu powinno być postępowanie zgodnie z zasadami tzw. procedury deliberacyjnej. Uwzględniając podejścia teoretyczne J. Cohena, J. Habermasa i J. Dryzeka, J. Sroka skonstruował 7 postulatów procedury deliberacyjnej, obejmujących:

1. argumentatywny charakter deliberacji, wymuszający wymianę tylko uzasadnionych logicznie propozycji oraz wspólne, krytyczne ich rozpatrywanie;
2. niedopuszczanie do „kneblowania” określonych poglądów, co oznacza, że każde stanowisko powinno mieć możliwość dostępu do debaty;
3. uwolnienie debat od przymusów zewnętrznych, co wymaga, by uczestnicy byli niezależni od otoczenia, a wiązali się jedynie regułami argumentowania;
4. uwolnienie debat od przymusów wewnętrznych, w wyniku czego każdy ma te same szanse bycia wysłuchanym, wnoszenia tematów, krytykowania etc.;
5. zmierzanie debat do racjonalnie motywowanej zgody, co oznacza, że stosowanie reguły większości (głosowanie) dopuszczalne jest wyłącznie wtedy, gdy debaty muszą się konkluzywnie kończyć;
6. fakt, że deliberacja obejmuje problemy, które można uregulować w równym interesie wszystkich, wszystkim też należy zapewnić równy dostęp do mechanizmów komunikacji społecznej i politycznej;
7. obejmowanie przez debaty (re)interpretacji potrzeb oraz zmian postaw i preferencji, przy czym kwestią podstawową jest siła i wiarygodność argumentów³.

³ Sroka, J. (2009). *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, ss. 32-39.

Powyższe obserwacje wskazują właściwy – zdaniem piszącego te słowa – tryb postępowania, który powinien być uwzględniany w procesie skutecznego zarządzania miejskimi obszarami funkcjonalnymi.

*

Powyższe refleksje skłaniają do odniesienia się do zadań i wyzwań, które stoją przed Stowarzyszeniem Metropolia Krakowska – organizatorem konferencji. Warto tu wskazać kwestie, dotyczące tego, w jaki sposób działalność Stowarzyszenia może wykroczyć poza zadania związane z realizacją instrumentu ZIT i stać się autentycznym czynnikiem strategicznego zarządzania Krakowskim Obszarem Funkcjonalnym.

W pierwszym rzędzie należy podkreślić, że jakakolwiek późniejsza aktywność Stowarzyszenia uwarunkowana będzie skutecznością realizowania zadań zarządczych, powierzonych mu w ramach wdrażania instrumentu ZIT na obowiązujących zasadach. Bieżące, sprawne wykonywanie funkcji związku ZIT, a w tym – w postaci instytucji pośredniczącej, stanowi warunek uznania Stowarzyszenia za organizację o wystarczającym potencjale instytucjonalnym do podejmowania wyzwań związanych z myśleniem o zarządzaniu w skali metropolitalnej. Szybkie (relatywnie) uzgodnienie z Ministerstwem Rozwoju dokumentu Strategii ZIT Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego, oraz bieżąca sprawność funkcjonowania Stowarzyszenia, świadczy korzystnie o przyjętym modelu zarządzania projektem. Warto podkreślić, że organizowanie konferencji dotyczącej zarządzania MOF, konferencji do której udało się pozyskać wielu znakomitych wykładowców i panelistów, stanowi dobry przykład ukazujący, że Stowarzyszenie jest – w infrastrukturze instytucjonalnej Małopolski – czymś więcej niż tylko instytucją pośredniczącą dla wdrażania instrumentu ZIT.

Kluczowe pytanie dotyczące szansy na przekształcenie „związku ZIT” w organizację wpływającą na zarządzanie obszarem metropolitalnym Krakowa, uwarunkowane jest gotowością do „otwarcia się” na wspólne aktywności oraz odpowiednimi kompetencjami decydentów poszczególnych partnerów procesu, zgodnie z opisanym powyżej schematem (warunki 1. i 2.). Jeśli Stowarzyszenie chce stać się organizacją wpływającą na rozwój społeczno-gospodarczy Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego, powinno skoncentrować się na aktywnościach (warunek 3.) polegających na animacji współpracy wewnątrz i międzysektorowej. Przypomnijmy, że polega ona na organizowaniu/zapewnieniu przestrzeni – aren – sieci, w obrębie których mogłyby nastąpić spo-

tkania informacyjne, procesy konsultacyjne i partycypacyjne. Animacja taka obejmuje szereg działań, wśród których należy wymienić:

- tworzenie fizycznych miejsc spotkań (np. biur lokalnych), w których partnerzy mogliby dzielić się informacjami i wiedzą o swych potrzebach i pomysłach;
- tworzenie cyklicznych wydarzeń / spotkań / konferencji, w czasie których funkcjonujący i potencjalni interesariusze z wszystkich sektorów mogliby uczestniczyć na partnerskich zasadach, a które pozwalałyby realizować procesy informowania, konsultowania i partycypowania w procesach zarządczych;
- tworzenie struktur sieciowych, z wykorzystaniem Internetu, pozwalających na stosowanie społecznościowych środków komunikacji;
- animowanie i/lub wspieranie działań środowisk naukowych, administracyjnych i gospodarczych, ukierunkowanych na refleksję w skali metropolitalnej (np. Centrum Projektów i Studiów Metropolitalnych, zorganizowane przez Politechnikę Krakowską przy udziale innych uczelni);
- prowadzenie stałego dialogu z samorządowymi decydentami regionalnymi i lokalnymi w sprawie działań planistycznych, podejmowanych w skali Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego.

W opinii piszącego, realizowanie powyższych działań wzmocni pozycję Stowarzyszenia, jako ważnego podmiotu wśród organizacji rozwojowych Małopolski i Krakowa. Taka silna pozycja i powszechna świadomość aktywności Stowarzyszenia wydaje się warunkiem sprawnego realizacji celów Strategii ZIT i RPO WM, a przy tym stwarza szansę na przekształcenie współpracy w ramach ZIT w trwały system metropolitalnej kooperacji, kluczowej dla rozwoju we współczesnym świecie.

**Konferencja: Zarządzanie miejskimi obszarami funkcjonalnymi,
Wyzwania stojące przed trzema wybranymi problemami zarządczymi
(Załącznik do refleksji podsumowujących konferencję)**

1. Obszar problemowy TRANSPORT:

- 1.1. Integracja systemów transportu (m.in. węzły przesiadkowe, P&R, B&R) – jak skutecznie łączyć interwencje różnych szczebli zarządzania (województwo – powiat – gmina)
- 1.2. Inwestycje infrastrukturalne w dziedzinie transportu w kontekście integracji systemów transportu – rozwiązania proekologiczne czy pro-ekonomiczne?
- 1.3. Zachowania transportowe – zmiana przyzwyczajeń i promocja transportu zbiorowego
- 1.4. Zagospodarowanie przestrzenne promujące integrację systemów transportowych (por. 2.4)

2. Obszar problemowy ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENNE

- 2.1. Integracja planowania społeczno-gospodarczego z planowaniem zagospodarowania przestrzennego – skala miejskich obszarów funkcjonalnych
- 2.2. Plan zagospodarowania przestrzennego Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego – teoretyczna konstrukcja w sferze planowania urbanistycznego, czy wyzwania polityczne?
- 2.3. Międzygminna koordynacja zagospodarowania przestrzennego gmin ZIT w aktualnych uwarunkowaniach prawnych i politycznych
- 2.4. Zagospodarowanie przestrzenne promujące integrację systemów transportowych (por. 1.4)
- 2.5. Kontrola suburbanizacji a rozwój policentryczny miejskich obszarów funkcjonalnych (por. 3.6)

3. Obszar problemowy ROZWÓJ OBSZARU FUNKCJONALNEGO

- 3.1. Infrastruktura instytucjonalna zarządzania rozwojem w miejskich obszarach funkcjonalnych – ile regulacji i sterowania, a ile partnerskiej współpracy i szukania konsensusu?
- 3.2. Rozwiązania prawno-administracyjne w skali miejskich obszarów funkcjonalnych, czyli – jeśli nie ustawa o związkach metropolitalnych, to co?

- 3.3. Internacjonalizacja gospodarki polskich metropolii – instrumenty wsparcia publicznego a mechanizmy rynkowe
- 3.4. Generowanie potencjału innowacyjnego polskich metropolii
- 3.5. Społeczność metropolitalna, jako krok ku rozwojowi kapitału ludzkiego w polskich metropoliach
- 3.6. Kontrola suburbanizacji a rozwój policentryczny miejskich obszarów funkcjonalnych (por. 2.5)
- 3.7. Finansowanie rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych, czyli – co po ZIT-ach?