



prof. zw. dr hab. arch. Aleksander Noworól
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Współpraca gmin
Stowarzyszenia Metropolia Krakowska
– doświadczenia i perspektywy

Kraków, grudzień 2018

Aleksander Noworól

Spis zawartości

Wprowadzenie	5
1. Przesłanki deliberatywnego modelu zarządzania terytoriami.....	6
Deliberacja i zmiana instytucjonalna w zarządzaniu miejskimi obszarami funkcjonalnymi.....	6
Konkluzje	13
2. Wybrane cele i zadania Stowarzyszenia Metropolia Krakowska	15
Cel III. Strategii ZIT	16
Stowarzyszenie Metropolia Krakowska jako Instytucja Pośrednicząca	18
3. Współpraca gmin jako kluczowy aspekt zarządzania SMK	19
Stosowanie podejścia deliberacyjnego w procesie decyzyjnym SMK.....	20
Procedury realizowane przez SMK	21
Stowarzyszenie Metropolia Krakowska jako katalizator usieciowienia KrOF	24
Wnioski i rekomendacje	29
Słownik	35
Bibliografia.....	36
Literatura przedmiotu Ekspertyzy	36
Wybrane uchwały Walnego Zebrania Członków SMK.....	37
Aneks	38

Wprowadzenie

Niniejsze opracowanie o tytule „Współpraca gmin Stowarzyszenia Metropolia Krakowska – doświadczenia i perspektywy” (zwane dalej Ekspertyzą lub Opracowaniem) powstało na zlecenie Stowarzyszenia Metropolia Krakowska, powołanego do życia w 2014 r. jako tzw. „związek ZIT”. Związek ten jest organizacją odpowiedzialną za zaprogramowanie i wdrożenie instrumentu polityki spójności – zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT), stworzonego na okres programowania 2014-2020. Charakter zleceńodawcy, zorientowanego w opisywanej problematyce i temat Ekspertyzy skłaniają do zawężenia niniejszego wywodu właśnie do kwestii współpracy terytorialnej, z pominięciem wielu istotnych spraw, związanych z funkcjonowaniem Stowarzyszenia, jak choćby: organizacji i funkcjonowania ZIT, uwarunkowań politycznych, systemów wdrażania funduszy europejskich, szczegółów finansowania konkretnych projektów. Zagadnienia te będą przywoływane tylko wtedy, gdy bezpośrednio dotyczą tematu Opracowania.

Warto podkreślić na wstępie, że – zgodnie z Umową Partnerstwa, stanowiącą w Polsce dokument określający strategię interwencji funduszy europejskich m.in. w ramach polityki spójności w latach 2014-2020 (Programowanie perspektywy finansowej na lata 2014-2020 - Umowa Partnerstwa, 2014) – instrumentami realizacji UP są m.in. zintegrowane inwestycje terytorialne. „ZIT to nowe narzędzie służące realizacji strategii terytorialnych. W Polsce przy pomocy instrumentu ZIT realizowane będą w szczególności zintegrowane działania służące zrównoważonemu rozwojowi obszarów miejskich.... Za pomocą instrumentu ZIT (w zależności od decyzji IZ) mogą być realizowane strategie terytorialne obejmujące inne typy obszarów (w tym obszary miejskie). Szerszy katalog działań ZIT będzie obejmował także obszary wiejskie powiązane funkcjonalnie z ośrodkami miejskimi realizującymi ZIT” (Tamże, s. 227). Kluczowym dla niniejszej Ekspertyzy jest stwierdzenie, że realizacja ZIT w Polsce ma na celu: „promowanie partnerskiego modelu współpracy różnych jednostek administracyjnych na miejskich obszarach funkcjonalnych” oraz „zwiększenie efektywności podejmowanych interwencji poprzez realizację zintegrowanych projektów odpowiadających w sposób kompleksowy na potrzeby i problemy miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie” (Tamże, s. 229).

Autorem Opracowania jest prof. zw. dr hab. inż. arch. Aleksander Noworól (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie) zwany dalej **autorem**. Wyjaśnienie stosowanych w Ekspertyzie skrótów zamieszczono w „Słowniku skrótów” na str. 35.

1. Przesłanki deliberatywnego modelu zarządzania terytoriami

Deliberacja i zmiana instytucjonalna w zarządzaniu miejskimi obszarami funkcjonalnymi

Istota współpracy terytorialnej wiąże się z ewolucją systemu komunikowania społecznego i współczesnych sposobów organizowania się wspólnot, m.in. z wykorzystaniem sieci społecznościowych. W wyniku tego zmienia się rozumienie zarządzania publicznego. Z jednej strony, wciąż funkcjonuje tzw. koncepcja neoweberowska, polegająca na wzbogaceniu klasycznego podejścia do administracji publicznej o elementy tzw. nowego zarządzania publicznego, czy też innych – dalej opisanych - modeli współczesnego zarządzania (Kattel, 2015; Pollitt & Bouchaert, 2011). Z innej strony – funkcjonuje równolegle wiele koncepcji, budowanych wokół takich pojęć jak: *governance* (współzarządzanie, współwładztwo), sieci, partnerstwo, *joining up* (łączenie), przejrzystość i zaufanie (Pollitt & Bouchaert, 2011, s. 11 i dalsze). Rośnie znaczenie tzw. wielopasmowego rządu i zarządzania (Sroka, 2009). Oznacza to, że w dobie współczesnej – poza formalnymi (ustawowymi) zależnościami podmiotów i instytucji odpowiedzialnych za procesy funkcjonowania i rozwoju jednostek terytorialnych – obserwujemy wzrost znaczenia stosunków międzyorganizacyjnych w układach wielopoziomowych i wielosektorowych. Wielopasmowość oznacza upodmiotowienie w procesie zarządzania nie tylko władz publicznych różnych poziomów, ale i innych podmiotów, powiązanych przenikającymi się sieciami. Infrastruktura instytucjonalna (Kudłacz, 2015; Noworól, 2015) zarządzania terytorialnego obejmuje zatem zarówno współpracujące, jak i konkurujące instytucje i organizacje, odpowiedzialne za procesy funkcjonowania i rozwoju tych jednostek, a także szerokie grono interesariuszy, usytuowanych w różnych sektorach i różnych poziomach zarządzania.

Konkludując trzeba zauważyć, że we współczesnym zarządzaniu terytorialnym, sprawą kluczową jest ustalenie wzajemnych relacji – opartych na konkurowaniu lub współpracy – pomiędzy bardzo zróżnicowanymi prawnie i organizacyjnie podmiotami, funkcjonującymi w sferze publicznej, społecznej i prywatnej (gospodarczej). W takim środowisku organizacyjnym powstają warunki dla osłabiania pozycji administracji publicznej.

Warto przybliżyć dwa zasygnalizowane wcześniej podejścia do zarządzania terytoriami.

Pierwsze, nawiązujące do koncepcji tzw. modelu neoweberowskiego, za wzór przyjmuje dominację bezosobowej, apolitycznej administracji publicznej (Pollitt & Bouchaert, 2011, s. 11 i dalsze), z modyfikacją, polegającą na powierzchownym otwarciu się na – opisane

powyżej – procesy społeczne i zarządcze, związane ze współczesnymi zmianami cywilizacyjnymi. Upowszechnianie się budżetów partycypacyjnych, które dotyczą najczęściej nieistotnej części budżetów miast, jest dobrym przykładem tworzenia rodzaju „wentyla bezpieczeństwa” dla nastrojów społecznych i zamarkowania tendencji do „otwarcia” systemu zarządzania w strefach zurbanizowanych. W odniesieniu do zarządzania obszarem metropolitalnym, przyjmuje się w tym wypadku jedno z dwóch rozwiązań. Pierwsze polega na tym, że miasto rdzeniowe wchłania otaczające gminy lub ich fragmenty i w efekcie poszerza swoje granice administracyjne. W przeszłości miasta w ten właśnie sposób powiększały się. Przykładem takiego działania dzisiaj jest aktywność Rzeszowa i Opola. W opisywanym modelu, obszar funkcjonalny miasta staje się jego częścią i stosowany w tym wypadku system zarządzania jest wewnętrzną sprawą ośrodka rdzeniowego. Możliwe jest też inne rozwiązanie, znane np. z Lyonu. Obszar metropolitalny tego miasta – tzw. Wielki Lyon, funkcjonujący dotąd w formie publicznej jednostki współpracy międzygminnej – po 45 latach istnienia przekształcił się w 2015 r. w Metropolię Lyon, będącą odrębną jednostką samorządu terytorialnego o odpowiednich kompetencjach łączących uprawnienia gmin, związku międzygminnego oraz departamentu (Pyka, 2016, s. 43–44). Ogólnie taki, zintegrowany organizacyjnie model zarządzania obszarem metropolitalnym polega na modyfikacji istniejącego podziału terytorialnego przez tworzenie nowych jednostek terytorialnych „mających objąć obszar funkcjonalny, wyposażonych w „metropolitalny urząd” („metropolitan government”), wyłaniany w sposób właściwy dla klasycznych jednostek samorządowych” (Tamże, s. 33). Rozwiązanie takie – w przypadku Lyonu – było efektem decyzji politycznych, głównych lokalnych graczy. Wśród analityków – budzi jednak pewne wątpliwości. R. Pyka wskazuje następujące potencjalne problemy. Pierwszy dotyczy niedostosowania kompetencji i braku doświadczenia urzędników Metropolii Lyon do nowych zadań. Kolejny – zdaniem autora niniejszej Ekspertyzy – najważniejszy problem to sztywność granic nowej jednostki samorządowej, co istotnie hamuje możliwość dalszego poszerzania terytorialnego Metropolii. Potencjalne ograniczenia wiążą się też z tym, że Metropolia jako JST będzie konkurować z podmiotami szczebla regionalnego, przy odmiennym modelu celów rozwojowych (Tamże, s. 44).

Odmienne kształtuje się sytuacja w przypadku ośrodków metropolitalnych, które budują relacje współpracy na podstawie układów partnerskich, łączących istniejące JST. Istotą

zakładanej przy tym strategii działania jest pozostawienie podziału terytorialnego a jednocześnie – rozwijanie na obszarze metropolitalnym uzgodnionych form zinstytucjonalizowanej współpracy międzygminnej. Chodzi zatem o stworzenie „metropolitalnego systemu współzrządzenia / współzarządzania” („metropolitan governance”) (Tamże, s 33). To droga trudniejsza, lecz głębiej wnikająca w tendencje kształtujące współczesne rozumienie zarządzania publicznego. Współzarządzanie (*governance*) jest wyzwaniem dla miast i gmin, tworzących obszar funkcjonalny/metropolitalny. Powstaje bowiem wiele problemów i pytań dotyczących koordynacji polityki rozwoju poszczególnych jednostek terytorialnych w MOF. Doświadczenia miast małopolskich pokazują¹, że można koordynować funkcjonowanie infrastruktury technicznej i społecznej, stosując zasadę współzależności (Sroka, 2009). Polega to na wzajemnym świadczeniu przez gminy wybranych usług w sferze gospodarki komunalnej. Czasem powołuje się podmioty obsługujące kilka gmin na zasadzie umów i porozumień. Znaczenie trudniej jest uzgodnić wspólne koncepcje rozwoju przestrzennego. Na skutek suburbanizacji następuje erozja podatkowa miasta rdzeniowego, podczas gdy gminy strefy podmiejskiej zyskują nowych podatników. Koordynacja polityki przestrzennej w obszarach metropolitalnych, związana z polityką inwestycyjną – to autentyczne wyzwanie dla tych, którzy dążą do harmonijnego i zrównoważonego rozwoju MOF.

Podobnie, choć nieco inaczej T. Kaczmarek i D. Kociuba przedstawiają dwa modele integracji aktywności w MOF. Przez „metropolitan government” określają przekazanie przez rząd centralny wybranych lokalnych i regionalnych kompetencji zinstytucjonalizowanej formie zarządzania metropolitalnego. Określają ten model jako „integracja góra-dół” (top-down). Drugą formą integracji jest oddolna współpraca gmin z obszaru funkcjonalnego, dla którego to modelu używa się określeń „metropolitan governance” oraz „integracja dół-góra” (bottom-up) (Kaczmarek & Kociuba, 2017, s. 52–53).

Ta druga forma zarządzania procesami rozwoju w obszarach funkcjonalnych wymaga pewnych kompetencji w budowaniu klimatu współpracy. W sedno identyfikowanych w Polsce deficytów w sferze kapitału społecznego (Czapiński & Panek, 2013) trafiają zatem nowe instrumenty unijnej polityki spójności (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR

¹ Związane z koordynacją gospodarki komunalnej na obszarze krakowskiego obszaru funkcjonalnego lub np. miast Małopolski Zachodniej (Chrzanów, Trzebinia i Libiąż).

1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące EFRR, EFS, FS, EFRRROW oraz EFMiR, 2013). Chodzi tu właśnie, o zintegrowane inwestycje terytorialne, które – z jednej strony, w większości ośrodków zostały zainicjowane odgórnie (top-down), z drugiej zaś – ukierunkowane są na budowanie oddolnych możliwości współpracy metropolitalnej (bottom-up).

Warto podkreślić, że miejskie obszary funkcjonalne są tworem dynamicznie zmieniającymi się. Wynika to z charakteru powiązań funkcjonalnych, obejmujących kwestie różnej natury np.: rynku pracy, edukacji, mieszkalnictwa, infrastruktury technicznej i społecznej, wreszcie – zarządczej. Każda z potencjalnych determinant wpływa inaczej na zakres MOF z uwagi na jej specyfikę. Siła oddziaływania ośrodka rdzeniowego, atrakcyjność krajobrazowa, poziom rozwoju i sprawność systemów transportowych determinują kształt i wielkość obszaru funkcjonalnego. Dochodzi do tego wpływ technologii informatycznych i komunikacyjnych (TIK), które istotnie wpływają na funkcjonowanie poszczególnych branż gospodarki i życia społecznego, w coraz większym stopniu wykorzystując sztuczną inteligencję, efekty sieciowe i sieci społecznościowe. W konsekwencji, MOF jest tworem stale zmieniającym się i poszerzającym. Wiąże się to z tzw. despacjalizacją jako elementem społeczeństwa informacyjnego. Despacializacja polega na zmniejszaniu się znaczenie czynnika przestrzennego na skutek działania TIK (Brown & Duguid, 2000). Sprawność systemów informatycznych i transportowych powiększa obszary funkcjonalne. Zjawisko to pozwala z dużą ostrożnością wierzyć w możliwość zarządzania tymi obszarami w odgórnym modelu „metropolitan government”. Można założyć, że każda fizyczna granica zinstytucjonalizowanego MOF, stanie się nieodpowiednia dla toczących się procesów i zmieniających się powiązań funkcjonalnych. Rozwiązanie polegające na oddolnej współpracy („metropolitan governance”) jednostek terytorialnych, bazującej na wypracowywaniu i uzgadnianiu wspólnych kierunków działania wydaje się perspektywicznie znacznie lepszym pomysłem na zarządzanie rozwojem układu aglomeracyjnego. Przywołać tu warto koncepcję tzw. zwinnego zarządzania (agile management), polegającego na możliwości elastycznego działania, szybkiej konfrontacji efektów z wymaganiami, przy minimalizacji ryzyka zaangażowania zbyt dużej ilości czasu i środków w stworzenie rezultatów, które nie spełniają potrzeb społecznych (por. *Agile...*, 2018).

Badając procesy delimitacji zakresu funkcjonowania instrumentu ZIT w Polsce, D. Kociuba podkreśla: „Doświadczenia ... pokazują, że narzucanie rozwiązań odgórnych w przypadku braku uprzednich doświadczeń we współpracy napotyka jedynie sprzeciw społeczny, stąd konieczne jest wcześniejsze wypracowanie mechanizmów kooperacji międzygminnej, zarówno w sferze organizacyjnej, programowo-strategicznej, jak i finansowej, a dopiero potem formalizowanie struktur czy ustalanie granic” (Kociuba, 2017, s. 66). Potwierdza to zasadność podejścia opartego na partnerskim współdziałaniu.

Warunki skutecznego zarządzania w warunkach współpracy i wzajemnej zgody wiążą się z koniecznością zaistnienia zmiany instytucjonalnej. Koncepcją pozwalającą zrozumieć charakter owej zmiany jest tzw. „adaptacyjne współzarządzanie” (*adaptive governance*), opisane przez E. Ostrom. Autorka ta, badając systemy gospodarowania zasobami wspólnymi, sformułowała 5 podstawowych wymagań, które powinny być spełnione w procesie zarządzania opartego o współpracę i uzgodnienia. Obejmują one:

- pozyskiwanie dokładnych i aktualizowanych na bieżąco informacji o stanie zasobów i ich użytkownikach, w tym także korzystając z różnych form współpracy użytkowników, administracji publicznej oraz ekspertów;
- radzenie sobie z konfliktami, co wymaga zidentyfikowania areny, na której konflikty mogą powstać i przygotowania odpowiednich środków zaradczych;
- wzmocnienie przestrzegania przepisów, przy założeniu, że formalne regulacje będą skuteczne, o ile uczestnicy potraktują je jako uzasadnione, uczciwe i pozwalające uzyskać założone cele; system jest bardziej sprawny wtedy, gdy monitorowanie przepisów prowadzone jest przez samych użytkowników;
- zapewnienie infrastruktury tak technicznej, jak i instytucjonalnej, przy świadomości, że rozwojowi zaawansowanych systemów technicznych i technologicznych towarzyszyć powinny ustalenia organizacyjne z użytkownikami zasobów, połączone z myśleniem długoterminowym;
- zachęcanie do adaptacji i zmiany, co wiąże się z koniecznością dostosowywania rozwiązań instytucjonalnych do nowych wyzwań: zidentyfikowanych błędów, czy też nowych zakusów na eksploatację zasobów (Noworól, 2014b; Ostrom, 2008, s. 17–18).

Model współzarządzania adaptacyjnego opiera się na kluczowym dla opisywanej tematyki pojęciu deliberacji. Słownikowo, pojęcie to oznacza: „zastanawianie się nad czymś, rozważanie, naradzanie się, namysł, rozwaga” (Słownik Języka Polskiego). W naukach społecznych, przez deliberację rozumie się publiczny proces komunikacji zorientowany na poszukiwanie odpowiednich argumentów przemawiających za określonymi ocenami i rozwiązaniami dyskutowanych kwestii (Sroka, 2009). J. Sroka zestawił, na podstawie szerokiej literatury przedmiotu, 7 postulatów procedury deliberacyjnej. W syntetycznej wersji mają one następującą postać:

1. argumentatywny charakter – wymiana tylko uzasadnionych logicznie propozycji,
2. niedopuszczanie do „kneblowania” określonych poglądów,
3. uwolnienie debat od przymusów zewnętrznych – uczestnicy są wobec otoczenia suwerenni,
4. uwolnienie debat od przymusów wewnętrznych – każdy ma te same szanse bycia wysłuchanym, krytykowania etc.,
5. zmierzanie debat do racjonalnie motywowanej zgody – zaledwie dopuszczalne jest stosowanie głosowania,
6. deliberacja obejmuje problemy, które można uregulować w równym interesie wszystkich i wszystkim należy zapewnić równy dostęp do mechanizmów komunikacji społecznej,
7. obejmowanie przez debaty (re)interpretacji potrzeb oraz zmian przedpolitycznych postaw i preferencji – kwestią podstawową jest siła i wiarygodność argumentów (Tamże).

Analizując modele uzgodnień w sferze publicznej, K. Szczerski wskazuje m.in. „model partycypacyjnej deliberacji”, którego cechą jest posiadanie przez sferę publiczną dwóch cech: otwartych kanałów uczestnictwa różnorodnych aktorów społecznych (interesariuszy) w procesie podejmowania decyzji oraz otwartych kanałów komunikacyjnych, czyli mediów, które umożliwiają istnienie w sferze publicznej różnorodnych opinii i ich wzajemną perswazję (Szczerski, 2012, s. 169).

Podstawą partycypacyjnego procesu decydowania jest zatem publiczna debata, charakteryzująca się przestrzeganiem wymienionych wyżej postulatów. T. Klementewicz ujmuje to tak: „Być może dopiero konfrontacja stanowisk i argumentów w czasie debaty, deliberacji, pozwala wznieść się na poziom racjonalności makrospołecznej, ogarniającej całość spraw i harmonizującej interesy częściowe i partykularne” (Klementewicz, 2016, s. 47).

W systemie zarządzania opartego o uczestnictwo wielu partnerów warto jeszcze przypomnieć tzw. drabinę partycypacyjną, stanowiącą model wzajemnych relacji pomiędzy tymi, którzy posiadają władzę i tymi, którzy są w różny sposób włączani w proces rządzenia i zarządzania terytorialnego. Istnieje szereg wersji drabiny partycypacyjnej. W kontekście tematu Ekspertyzy, przydatna jest drabina składająca się z pięciu szczebli²:

1. informowanie, kiedy przepływ informacji jest jednostronny: od ludzi mających władzę, w kierunku społeczeństwa;
2. konsultowanie, kiedy przepływ informacji jest dwustronny, tzn. ludzie władzy otrzymują feedback od społeczeństwa i mogą dalej reagować, korygować swoje stanowisko; ta forma uczestnictwa publicznego w sprawowaniu władzy jest rozpowszechniona w polskim systemie prawnym;
3. zaangażowanie (pełne uczestnictwo, partycypacja), kiedy problemy projektowane i są w trybie dialogu i deliberacji, w których uczestniczą przedstawiciele decydentów i wspólnoty; na tym poziomie istnieje stała praca ze społecznością, zapewniająca, że jej problemy są rozumiane i brane pod uwagę;
4. współpraca, kiedy istnieje partnerstwo ze społecznością w każdym aspekcie decyzyjnym, obejmujące rozwijanie możliwych alternatyw i identyfikację preferowanych rozwiązań; współpraca dotyczy więc nie tylko programowania, ale i wdrażania wypracowanych wspólnie rozwiązań;
5. umocowanie, polegające na przekazaniu społeczności prawa do podejmowania ostatecznych decyzji (IAP2's, 2018, dok. elektr.).

² Najbardziej znana wersja drabiny partycypacyjnej obejmuje pierwsze 3 szczeble opisanego tu modelu.

Konkluzje

Uwzględniając powyższe wywody warto wskazać kilka wniosków dotyczących deliberyatywnego modelu zarządzania terytoriami.

1. Zarządzanie procesami rozwojowymi w warunkach dynamicznych zmian gospodarczych, przestrzennych i społecznych, którym poddawane są miejskie obszary funkcjonalne, powinno być zadaniem elastycznej (zwinnej) struktury organizacyjnej, zdolnej do przekształcania się i adaptowania do nowych wymagań. Formuła oddolnej współpracy w modelu „metropolitan governance”, gdzie potencjał budowany jest na bazie dobrowolnej kooperacji wydaje się bardziej właściwa niż sztywna organizacja w rodzaju związku metropolitalnego, czy powiatu metropolitalnego.
2. Delimitacja zakresu terytorialnego MOF powinna mieć charakter oddolny, związany z możliwościami współpracy terytorialnej oraz powiązaniem funkcjonalnymi. Oznacza to, że:
 - a. delimitacji MOF nie powinno się narzucać ani z poziomu krajowego, ani regionalnego;
 - b. odgórna delimitacja (jaka miała miejsce w przypadku KrOF) tworzyć może zaledwie ramy przestrzenne dofinansowania interwencji z poziomu krajowego lub/i regionalnego; delimitacja taka nie może przesądzać jednak o możliwości prowadzenia skutecznej polityki przez podmioty publiczne, społeczne czy prywatne;
 - c. podmioty z różnych sektorów muszą porozumieć się odnośnie potrzeb, celów, zasad i instrumentów prowadzenia procesów rozwojowych. Takie oddolne porozumienie wymaga zdolności współpracy opartej na wzajemnym zaufaniu i zrozumieniu potrzeb wszystkich partnerów;
 - d. poziomy krajowy lub/i regionalny powinny służyć wsparciem merytorycznym i organizacyjnym, animując oddolne procesy porozumiewania się i współpracy.
3. Forum gmin tworzących MOF (Forum MOF) powinno być przede wszystkim platformą strategicznego uzgadniania: potrzeb, celów, zasad i instrumentów prowadzenia procesów rozwojowych w interesie miasta rdzeniowego i partnerów oraz ze

świadomością dużego prawdopodobieństwa poszerzenia się obszaru. Kluczowym elementem działania tego podmiotu powinno być partycypacyjne współtworzenie reguł kolektywnego działania ze świadomością kosztów i korzyści w wymiarach: gospodarczym, społecznym, środowiskowym i przestrzenno-technologicznym. Oznacza to w szczególności:

- a. dochodzenie do rozwiązań w oparciu o racjonalnie uzasadnione argumenty przy przestrzeganiu – wymienionych wyżej – siedmiu kroków procedury deliberacyjnej,
 - b. zapewnienie systemu wzajemnej wymiany informacji,
 - c. ustalenie sposobu regulowania konfliktów, w warunkach dążenia do maksymalnej, ale i wzajemnie zbalansowanej korzyści wszystkich partnerów,
 - d. zdolność do modyfikowania istniejących reguł dla wspólnego dobra oraz dostosowywania rozwiązań instytucjonalnych do nowych wyzwań,
 - e. efektem pracy Forum MOF powinno być opracowanie ponadlokalnej strategii działania, obejmującej co najmniej: koordynację strategii lokalnych i koordynację planów zagospodarowania przestrzennego (studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego) uczestniczących gmin. Pozostałe uzgodnienia branżowe dotyczące infrastruktury technicznej i społecznej byłyby konsekwencją tych dwóch procesów koordynacji, ujętych w ponadlokalnej strategii.
4. Forum MOF powinno obejmować współpracę podmiotów z trzech sektorów: publicznego, gospodarczego i społecznego. Brak choćby jednego z wymienionych sektorów uczyni działalność Forum ułomną, choć przejściowo zrozumiałą w określonym otoczeniu politycznym, społecznym i organizacyjnym.
 5. Nie jest oczywiste, w jakim zakresie Forum MOF powinno angażować się we wdrażanie wypracowanych strategii działania:
 - a. jeśli Forum MOF miałyby przekształcić się w strukturę zarządzającą wdrażaniem i projektyzacją strategii, to prawdopodobnie opisana wyżej formuła „metropolitan government”, byłaby bardziej adekwatna jako model ścisłej

współpracy operacyjnej, obejmującej np. stosowanie sankcji wobec zidentyfikowanych uchybień któregoś z partnerów³;

- b. postulowaną formą działania Forum MOF na etapie wdrażania byłoby stworzenie układu partnerskiego w realizacji ponadlokalnej strategii, opisane powyżej jako szczeble drabiny partycypacyjnej: 4. „współpraca” i 5. „umowowanie”. Obejmowałyby to:
 - i. rozpisanie strategii ponadlokalnej na działania poszczególnych partnerów: gmin i innych podmiotów,
 - ii. zapewnienie koordynacji w procesie realizacji przedsięwzięć, co wymaga stworzenia platformy operacyjnego uzgadniania etapów prac inwestycyjnych (szczególnie w sferach granic poszczególnych gmin) i czasowej koordynacji „miękkich” działań (np. wspólnych wydarzeń kulturalnych),
 - iii. stworzenie wspólnego systemu monitoringu postępów realizacji projektów i całej strategii ponadlokalnej,
 - iv. stworzenie wspólnego systemu ewaluacji efektów strategii ponadlokalnej.

Opisana koncepcja Forum MOF, pozwoliłaby na elastyczne, partycypacyjne współtworzenie potencjałów rozwojowych obszaru funkcjonalnego, zapewniając otwarcie na nowych partnerów i zmieniające się uwarunkowania.

2. Wybrane cele i zadania Stowarzyszenia Metropolia Krakowska

Jak zaznaczono w rozdziale „Wprowadzenie”, nie jest zasadne uwzględnianie w niniejszej Ekspertyzie treści, które są dobrze znane Zamawiającemu Opracowanie, czyli Kierownictwu Biura SMK. Tym niemniej warto przywołać, wynikający z obowiązującego stanu prawnego,

³ Por. rozdział: „Wybrane cele i zadania Stowarzyszenia Metropolia Krakowska”.

charakter zadań Stowarzyszenia. Wyjaśnia to w jaki sposób można rozumieć bieżącą aktywność SMK oraz co z tego wynika na przyszłość dla wdrażania formuły ZIT w Krakowskim Obszarze Funkcjonalnym.

Trzeba zwrócić przy tym uwagę na dwa elementy:

- zadania SMK, wynikające ze Strategii ZIT KrOF oraz
- zadania SMK, wynikające z Porozumienia w sprawie powierzenia zadań przez IZ RPO WM w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego.

Cel III. Strategii ZIT

Strategiczne cele i priorytety rozwojowe KrOF zdefiniowano w oparciu o diagnozę KrOF, analizę trendów rozwojowych współczesnych miast, szeroką debatę przedstawicieli Gmin ZIT oraz wyniki konsultacji społecznych. Dla celów niniejszej Ekspertyzy istotne jest uwzględnienie wśród celów głównych Strategii ZIT Celu III. w brzmieniu: „Zintegrowane zarządzanie KrOF”. Wprowadzenie tego celu jest efektem pozytywnych doświadczeń współpracy podmiotów zaangażowanych w realizację Strategii ZIT. Wspólne podejście do problemów rozwoju Metropolii Krakowskiej pozwoliło na wypracowanie obszarów rozwoju metropolitalnego, w których współdziałają ze sobą jednostki samorządu terytorialnego oraz podmioty z nimi powiązane (Strategia ZIT, 2014, s. 54). Warto przypomnieć, że uwzględnienie tego celu było początkowo kontestowane przez pracowników MRR oraz ekspertów. Cel III. jednak został uwzględniony w uchwalonej Strategii. Dokument ten podkreśla, że realizacja celów: I. „Wysoka konkurencyjność gospodarcza” i II. „Wysoka jakość życia” nie będzie możliwa, o ile nie stworzy się i nie wypracuje płaszczyzny współdziałania w ramach Gmin KrOF. Założono, że dzięki współpracy gmin położonych na terenie KrOF możliwe będzie harmonijne wiązanie różnych interwencji i pogodzenie priorytetów rozwojowych. Dotyczy to kontrolowania suburbanizacji i doprowadzenie do tego, by obszar funkcjonalny był otwarty i dostępny, rozwijał się w sposób zrównoważony i zapewniający dobrze zorganizowane przestrzenie publiczne i tereny zieleni. Współpraca metropolitalna – zgodnie ze Strategią ZIT – determinuje sprawne zarządzane, w sposób partnerski integrujące działania administracji publicznej, organizacji społecznych, przedsiębiorców i mieszkańców. Zauważono też, że priorytety i działania objęte Celem III. Strategii ZIT będą komplementarne do Celu tematycznego 11. Umowy Partnerstwa

„Wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej”.

Dla Celu III. „Zintegrowane zarządzanie KrOF” w Strategii ZIT ustalono dwa Priorytety.

Priorytet 3.1: „Spójność wewnętrzna i współpraca międzyinstytucjonalna”, wspierany finansowo ze środków Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna jest realizowany przez dwa działania, definiujące zasady, formy i systemy współpracy Gmin ZIT. Działanie 3.1.1: „Wspomaganie procesu podejmowania decyzji w obszarach uznanych przez podmioty tworzące Stowarzyszenia Metropolia Krakowska za metropolitalne” obejmuje rozbudowanie struktury Biura Stowarzyszenia oraz wyposażenie go w stosowne uprawnienia oraz instrumenty zarządcze i konsultacyjne, umożliwiające koordynację działań podejmowanych w ramach SMK. Działanie 3.1.2: „Tworzenie mechanizmów współpracy Stowarzyszenia Metropolia Krakowska z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oraz partnerami społeczno-gospodarczymi działającymi na obszarze KrOF” dotyczy tworzenia i wdrożenia, w uzgodnieniu z Gminami KrOF, instrumentów współpracy SMK z partnerami instytucjonalnymi. Należy zauważyć, że Priorytet 3.1. jest ukierunkowany na zapewnienie zdolności i sprawności organizacyjnej SMK, m.in. poprzez umocnienie Biura Stowarzyszenia.

Warto podkreślić konsekwencję SMK w zapewnieniu realizacji Działania 3.1.1. Strategii ZIT. Przejawia się to w przyjęciu przez Walne Zebranie Członków Stowarzyszenia Metropolia Krakowska Uchwały nr 15/IV/2017 (29 sierpnia 2017 r.) „w sprawie zasad określania dziedzin współpracy metropolitalnej i koordynacji realizacji zadań w ramach tych dziedzin”. Uchwała ta opisuje procedurę zgłaszania i przyjęcia do realizacji nowych dziedzin współpracy metropolitalnej na wniosek każdego z członków SMK. Po określeniu przez WZC głównych zadań do realizacji w ramach takiej nowej dziedziny, Uchwała zobowiązuje Dyrektora BSMK do koordynacji programowania tych zadań przez Gminy oraz sprawozdawania na forum WZC z tego co zostało zrobione w określonym roku kalendarzowym.

Priorytet 3.2: „Wspólnotowy wymiar Metropolii Krakowskiej” obejmuje działania Związku ZIT (Stowarzyszenia Metropolia Krakowska) o charakterze promocyjno-edukacyjnym i jest także komplementarny z – przywoływanym powyżej – Celem tematycznym 11 polityki spójności. Priorytet 3.2 ukierunkowuje działania SMK w odniesieniu do zmian wynikających z

procesów metropolizacji i suburbanizacji oraz potrzeby zrozumienia związanych z tym wyzwań. Działania w sferze ochrony środowiska, zachodzące procesy demograficzne, czy choćby zmiany społeczne zachodzące w strefie podmiejskiej Krakowa wymagają stworzenia płaszczyzn współpracy z instytucjami publicznymi i organizacjami społecznymi z terenu KrOF. Istnieje potrzeba zaprogramowania interwencji ukierunkowanych na różnego typu działania integracyjne i edukacyjne, których ostatecznymi beneficjentami będą mieszkańcy Obszaru. Priorytet 3.2 obejmuje dwa działania: 3.2.1 „Promocja Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego oraz udział w pracach sieci metropolitalnych” oraz 3.2.2: „Współdziałanie z lokalnymi partnerami publicznymi i społecznymi na rzecz promocji współpracy w ramach KrOF oraz edukacji mieszkańców i kształtowania postaw prospołecznych i proekologicznych”. To ostatnie dotyczy różnych form współdziałania z instytucjami publicznymi i organizacjami pozarządowymi. Ma służyć do promocji współpracy w ramach KrOF, budowania wspólnoty interesów społeczności oraz sprostaniu wyzwaniom związanym z rozwojem cywilizacyjnym.

Stowarzyszenie Metropolia Krakowska jako Instytucja Pośrednicząca

Skrótowy przegląd priorytetów i działań Celu III. Strategii ZIT, wskazuje zakres pożądanych aktywności Stowarzyszenia, bezpośrednio związanych z tematyką Ekspertyzy. W praktyce, na pierwszy plan wysuwa się realizacja Priorytetu 3.1., który dotyczy funkcjonowania SMK i wiąże się z przyjętym przez Rząd RP systemem zarządzania instrumentem ZIT. Chodzi o ustalenie w formie porozumienia, że SMK jest tzw. Instytucją Pośredniczącą we wdrażaniu instrumentu ZIT.

Wymieniony dokument pn. „Porozumienie w sprawie powierzenia realizacji zadań w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020” (Porozumienie, 2014-2018) uściśla w § 3. zadania SMK, jako Instytucji Pośredniczącej, wskazując następujące powinności:

- a) zadania związane z wyborem projektów objętych instrumentem ZIT,
- b) monitorowanie i sprawozdawanie z realizacji Strategii ZIT w ramach RPO WM,
- c) sporządzanie i aktualizacja Opisu Funkcji i Procedur oraz Podręcznika Procedur IP,
- d) prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych,
- e) ochrona i przetwarzanie danych osobowych...,

- f) informowanie jednostek i departamentów samorządu i Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego o podejrzeniu występujących nieprawidłowości.

Kolejny, 4. § Porozumienia dotyczy zadań i obowiązków IP w zakresie wyboru projektów, zobowiązując SMK do określonych działań w trybie konkursowym i pozakonkursowym.

Wymienione w Porozumieniu zadania SMK, czynią ze Stowarzyszenia faktycznie podmiot zarządzający operacyjnie procesem wdrożenia instrumentu ZIT w KrOF. Jedynie prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych wykracza poza tę funkcję, odnosi się jednak wyłącznie do Strategii Komunikacji RPO WM oraz regulacji krajowych i unijnych. W efekcie działania informacyjne i edukacyjne są zredukowane do zakresu wyznaczonego przez IZ RPO. Nie mam więc faktycznie możliwości realizowania – w ramach zadań IP – Priorytetu 3.2 Strategii ZIT, który wykracza poza rutynowe działania zarządcze i koncentruje się na budowaniu wspólnotowego wymiaru Metropolii Krakowskiej.

Podsumowując, w świetle zapisów Strategii ZIT oraz Porozumienia z IZ RPO dotyczącego wdrażania tego instrumentu, SMK pełni rolę podwójną. Z jednej strony, realizuje cele Strategii, zarysowane znacznie szerzej, niż wynika to z Porozumienia, choć w pełni zgodnie z Umową Partnerstwa i Celem 11. polityki spójności. Z drugiej natomiast – SMK sprowadzone jest do roli mini-urzędu administrującego procesem alokacji środków, wskazanych w RPO WM w ramach instrumentu ZIT. Mamy więc zarazem „metropolitan government” i „metropolitan governance”.

3. Współpraca gmin jako kluczowy aspekt zarządzania SMK

Analizę wybranych systemów zarządzania Stowarzyszeniem prowadzono pod kątem zdolności do elastycznego, partycypacyjnego współtworzenia potencjałów rozwojowych obszaru funkcjonalnego. Badanie przeprowadzono 3 metodami wykorzystując: (a) analizę wybranych dokumentów SMK, (b) ankietę dotyczącą działalności SMK i stosowanych procedur oraz (c) wywiad z Dyrektorem Biura Stowarzyszenia – Panem Danielem Wrzosczykiem. Niżej przedstawiona ekspertyza nie jest raportem z badań, a temat współpracy Gmin ZIT przedstawiono w ujęciu problemowym.

Stosowanie podejścia deliberacyjnego w procesie decyzyjnym SMK

Należy podkreślić, że tak na etapie opracowania Strategii ZIT, jak i w bieżącej działalności, Stowarzyszenie stosuje w praktyce zasady, opisane powyżej, jako procedura deliberacyjna (por. str. 11). Tak więc, w świetle informacji otrzymanych z SMK:

- Procesy decyzje w Stowarzyszeniu są wynikiem debat między szefami Gmin ZIT. Nigdy w historii SMK nie doszło do sytuacji przegłosowania (punkty 1, 2, 5, 7 procedury deliberacyjnej).
- Ani Statut Stowarzyszenia ani system finansowania SMK ze środków Pomocy Technicznej nie ograniczają sposobów współpracy Gmin, co oznacza, że realizując cele i zadania instrumentu ZIT, uczestnicy są wolni od przymusów zewnętrznych i suwerenni wobec otoczenia. Istnieje gotowość członków SMK do działania w warunkach większej niezależności od zewnętrznego finansowania. Gminy ZIT deklarują chęć opracowania kolejnej Strategii oraz dopuszczają finansowanie Biura SMK w całości ze składek członkowskich (punkt 3. procedury deliberacyjnej).
- W pracy SMK nie wystąpiły problemy, których nie można byłoby uregulować w równym interesie wszystkich członków. Pomimo znacznej różnicy potencjałów gospodarczych i finansowych pomiędzy Miastem Kraków a pozostałymi członkami Stowarzyszenia, debaty wewnętrzne są wolne od przymusów wewnętrznych, tzn. każdy ma te same szanse bycia wysłuchanym, krytykowania, etc. W odniesieniu do rozmów o finansach decydujący głos należy do Krakowa, gdyż zgodnie ze statutem Stowarzyszenia, składkę oblicza się według liczby ludności w oparciu o dane GUS. W praktyce oznacza to, że SMK ponosi 73% kosztów każdego przedsięwzięcia. Decydujący głos nie ma charakteru formalnego, jednak wszyscy członkowie liczą się ze zdaniem Krakowa (punkty 2, 4, 6 procedury deliberacyjnej).
- Wszystkim członkom Stowarzyszenia zapewnia się równy dostęp do mechanizmów komunikacji społecznej. Podczas organizacji konferencji prasowych z racji ograniczonej możliwości udziału wszystkich przedstawicieli Gmin z reguły (po konsultacji z Zarządem) wybierani są ci przedstawiciele, którzy realizują projekty w danej tematyce – mają coś ciekawego do zaprezentowania i chcą wystąpić w mediach (punkt 6 procedury deliberacyjnej).

Na podkreślenie zasługuje fakt, że powyższe zasady udaje się realizować pomimo znacznej różnicy potencjałów Krakowa i pozostałych Gmin ZIT.

Procedury realizowane przez SMK

Głównym zadaniem BSMK jest wdrażanie instrumentu ZIT jako elementu: RPO WM oraz POIS. Oznacza to przede wszystkim koordynację realizacji projektów, ujętych w Strategii ZIT. Należy podkreślić, że działalność Stowarzyszenia wykracza daleko poza te obligatoryjne czynności. Biuro SMK posiada wolę i zdolność do zacieśniania współpracy Gmin wokół tematów kluczowych dla funkcjonowania strefy podmiejskiej Krakowa. Przejawem tego jest wdrażanie procedur współpracy metropolitalnej. Procedury współpracy Gmin ZIT są przez SMK realizowane w postaci tzw. Forów. Fora – jako struktury organizacyjne – nie zostały powołane żadnym wewnętrznym rozporządzeniem czy Uchwałą WZC. Tym niemniej, pomimo braku sformalizowania, Fora stanowią sprawny mechanizm współpracy, obejmujący w każdym przypadku wszystkich członków Stowarzyszenia. Aktywność Forów skupia się na trzech obszarach aktywności Stowarzyszenia, które wymagają bardziej intensywnego zaangażowania Gmin ZIT, niż w przypadku wdrażania projektów, realizowanych przez poszczególnych członków SMK.

Forum Czystego Powietrza Metropolii Krakowskiej

Forum wyznacza swoje cele i zadania zgodnie z Uchwałą nr 14/IV/2017 Nadzwyczajnego Walnego Zebrania Członków Stowarzyszenia Metropolia Krakowska z dnia 29 sierpnia 2017 r. w sprawie określenia współpracy metropolitalnej – poprawa jakości powietrza. Jednym z efektów jego pracy jest „Plan likwidacji kotłów węglowych w Metropolii Krakowskiej do 2022 roku”, przyjęty w uchwałą nr 20/IV/2018 Nadzwyczajnego Walnego Zebrania Członków Stowarzyszenia Metropolia Krakowska z dnia 10 października 2018 r. Głównym celem Planu jest ujednoczenie polityk gmin Metropolii Krakowskiej, w zakresie likwidacji kotłów węglowych, w pięciu obszarach: 1. inwentaryzacja, 2. zarządzanie, 3. finansowanie, 4. kontrola, 5. informacja i promocja.

Realizacja procedury wynika z obowiązków nałożonych na gminy w Programie Ochrony Powietrza Województwa Małopolskiego i odnosi się do celu 2. Strategii ZIT Priorytet 2.1, Działanie 2.1.2: Poprawa jakości powietrza. Jednocześnie, w związku z charakterem procedury, odnosi się ona zarówno do Działania 3.1.1, (Wspomaganie procesu podejmowania decyzji w

obszarach uznanych przez podmioty tworzące Stowarzyszenia Metropolia Krakowska za metropolitalne), jak i Działania 3.2.2 Strategii ZIT (Współdziałanie z lokalnymi partnerami publicznymi i społecznymi na rzecz promocji współpracy w ramach KrOF oraz edukacji mieszkańców i kształtowania postaw prospołecznych i proekologicznych). Wiąże się to z szerokim spektrum oddziaływania procedury, której beneficjentami są mieszkańcy KrOF. Należy podkreślić, że w procedurę włączani są przedstawiciele innych podmiotów publicznych: UMWM i Policji Powiatowej w Krakowie oraz podmiotów z innych sektorów, np. przedstawiciele Polskiego Alarmu Smogowego (oraz innych alarmów lokalnych). PAS oraz Gminy ZIT porozumiewają się regularnie i współpracę można uznać za trwałą. W zależności od skali czy siły oddziaływania, decyzje podejmowane są w różnych gremiach: przez organy SMK – WZC, Zarząd, organy wykonawcze Gmin lub uczestników Forum. Procedura jest finansowana ze środków Pomocy Technicznej oraz składek członkowskich (budżetów gminnych).

Forum Zamówień Publicznych Metropolii Krakowskiej

Koordinacja w sferze zamówień publicznych jest trudnym wyzwaniem dla członków SMK. PZP wiąże się z bardzo dużą odpowiedzialnością pojedynczych pracowników gminnych, którzy mają dużo obaw przed wystąpieniami i ujawnieniem informacji. PZP jest też wyzwaniem systemowym, gdyż działania muszą być prowadzone w długiej perspektywie czasowej (nie ma ostatecznego celu, po którego osiągnięciu można potencjalnie zaniechać działań).

Procedura jest inicjatywą SMK i wykracza poza kluczowe, obszary polityki spójności. Beneficjentami procedury są mieszkańcy KrOF oraz urzędnicy gminni. Poza członkami SMK w realizację procedury włączone są inne podmioty publiczne: Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej i Małopolski Instytut Kultury, funkcjonujący w forum w roli słuchaczy. Incydentalnie pojawiły się propozycja włączenia do Forum podmiotów z innych sektorów, np. przedstawiciel firmy, która jest odpowiedzialna za wdrożenie systemu do elektronicznej zamówień publicznych.

Proces decyzyjny realizowany jest na poziomie urzędników Gmin ZIT. Procedura jest finansowana ze środków Pomocy Technicznej oraz składek członkowskich. Funkcjonowanie forum w dużym stopniu opiera się o usługi szkoleniowo-doradcze świadczone przez eksperta zewnętrznego. Jakkolwiek – realizując procedurę – SMK dysponuje pracownikami o odpowiednich kompetencjach, to w organizacji Forum pojawiają się pewne trudności. Dotyczą one

ilości czasu jakie pracownik odpowiedzialny za pracę Forum może poświęcić na jego prowadzenie i rozwój wykraczający poza zamówienia publiczne realizowane w ramach projektów Strategii ZIT. Istnieją też ograniczenia finansowe wiążące się z koniecznością merytorycznego wzmocnienia Forum i wypracowania np. wspólnych modeli umów, co wymaga zatrudnienia zewnętrznych ekspertów.

Forum Zintegrowanego Transportu Metropolii Krakowskiej

Z uwagi na znaczenie dla funkcjonowania KrOF, działania opisywanego Forum umocowane jest kilkoma uchwałami WZC, a to:

- Uchwałą nr 9/II/2016 z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie działań na rzecz rozwoju infrastruktury rowerowej w Krakowskim Obszarze Metropolitalnym,
- Uchwałą nr 13/IV/2017 z dnia 29 sierpnia 2017 r. w sprawie określenia dziedziny współpracy metropolitalnej – zintegrowany transport zbiorowy,
- Uchwałą nr 19/VI/2017 z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie wzmocnienia współpracy w ramach zintegrowanego aglomeracyjnego transportu zbiorowego.

Działania Forum, zbieżne z celami polityki spójności i Strategii ZIT, zakreślono – w oparciu o Cel III. Strategii ZIT – szeroko, wykraczając poza wymagania UE. Jedynie w przypadku tej właśnie procedury, zewnętrzne podmioty: Polskie Koleje Państwowe i Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego są żywotnie zainteresowane włączeniem się w proces zarządzania jej wdrażaniem. Funkcję zewnętrznego wsparcia w roli nadzoru merytorycznego pełnią eksperci z Politechniki Krakowskiej. Z uwagi na charakter procedury, decyzje jej dotyczące podejmowane są w zależności od skali / siły oddziaływania decyzji przez organy SMK: WZC i Zarząd oraz przez organy wykonawcze gmin.

Procedura jest finansowana ze środków Pomocy Technicznej oraz składek członkowskich. Forum w dużej mierze działa wciąż w sferze planowania, co oznacza, że obecnie nie widać jeszcze konkretnych efektów.

W realizacji opisywanej procedury identyfikuje się ograniczenia/trudności, dotyczące ilości czasu jakie pracownik odpowiedzialny za pracę Forum może poświęcić na jego prowadzenie i rozwój w zakresie wykraczającym poza wątki związane bezpośrednio z realizacją projektów Strategii ZIT. Ujawniają się więc też ograniczenia, polegające na niechęci niektórych

jego członków do pełnej współpracy. Wiąże się to w szczególności z brakami kadrowymi w Gminach. Chodzi o brak pracowników o odpowiednich kompetencjach.

*

Tematyka aktywności opisanych forów współpracy sytuuje się w sercu potrzeb KrOF. Szczególnie zagadnienia transportowe i ochrona powietrza wymagają znacznego zaangażowania administracji publicznej wszystkich szczebli. Chodzi tu nie tylko o realizację projektów zgłoszonych i uzgodnionych na etapie realizowania Strategii ZIT. Znacznie trudniejszym wyzwaniem jest stworzenie klimatu wzajemnego zrozumienia Gmin oraz skoordynowanie działań, których horyzont czasowy i potrzeby w zakresie zaangażowanych zasobów – wykraczają poza aktualny okres programowania. Fora współpracy stanowiące unikalną płaszczyznę dialogu podmiotów publicznych w MOF Krakowa (bo nie tylko Gmin), pozwalającą wierzyć, że instrument ZIT spełni swoje cele zarysowane w polityce spójności i stanie się lekcją oddolnej koordynacji istotnych obszarowo aktywności społeczno-gospodarczych.

Stowarzyszenie Metropolia Krakowska jako katalizator usieciowienia KrOF

Ważnym aspektem funkcjonowania SMK jest pozycja Stowarzyszenia wobec innych podmiotów, wpływających na realizację instrumentu ZIT, a w perspektywie – na współpracę metropolitalną w Krakowskim Obszarze Funkcjonalnym. Należy tu uwzględnić szereg czynników, ujawnionych w dotychczasowej praktyce. Doświadczenia Dyrekcji Biura SMK wskazują na dwa dążenia. Z jednej strony, istnieje w SMK przekonanie, że wyzwaniem jest „wspólnota idei metropolitalnej”⁴, będąca spełnieniem procesu oddolnej integracji społeczności zamieszkujących poszczególne Gminy. Wyrażna jest tutaj potrzeba „przygotowania partnerów publicznych do otwarcia” na współpracę. Organizacja opisanych wyżej Forów oraz tryb wyznaczania dziedzin współpracy metropolitalnej dobitnie o tym świadczą.

Ponadto, Dyrekcja SMK podkreśla zasadność tego, by w procesie wdrażania instrumentu ZIT oraz dalszej współpracy między gminami Metropolii Krakowskiej w takich obszarach jak np. transport zbiorowy, jakość powietrza, planowanie przestrzenne, infrastruktura rowerowa, rozwój stref gospodarczych, adaptacja do zmian klimatu, gospodarowanie odpadami

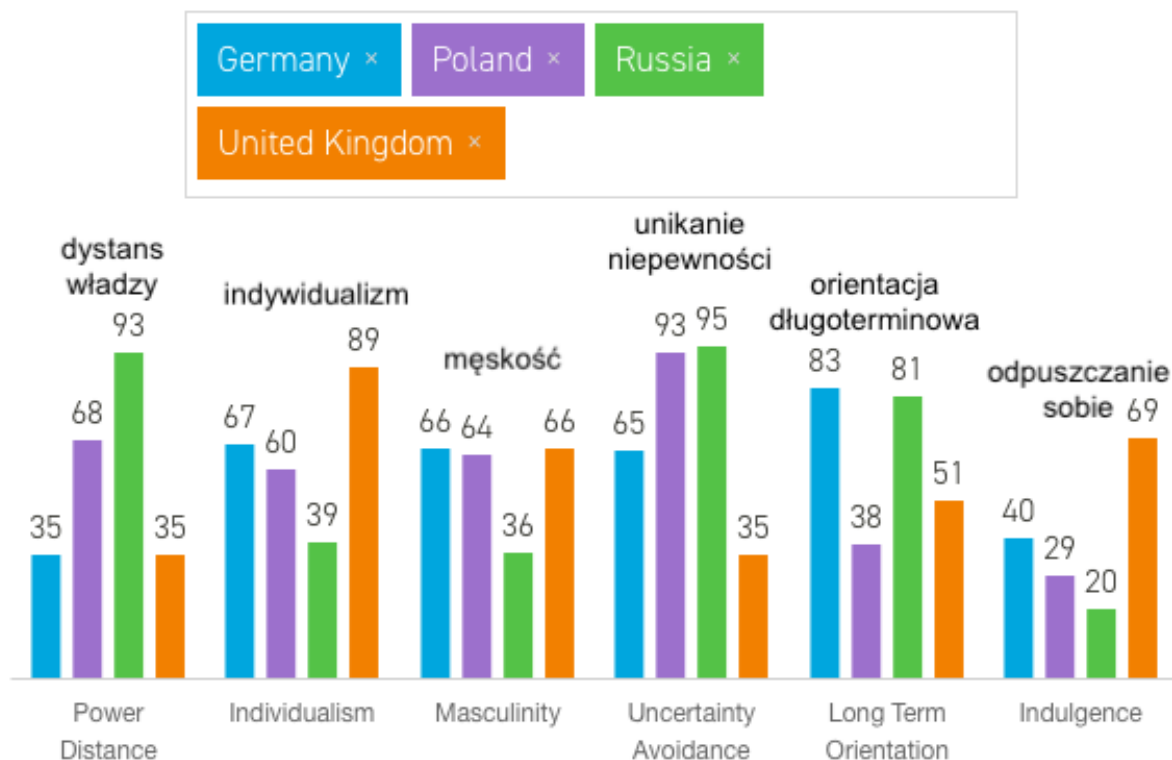
⁴ Wszystkie cytaty niniejszego rozdziału Ekspertyzy pochodzą z wywiadu z Dyrektorem Biura SMK, Panem Danielem Wrzozczykiem, który odbył się 5 listopada 2018 r.

itd., SMK zostało formalnie umocowane w wojewódzkim i gminnych systemach zarządzania. Na dziś Metropolia Krakowska funkcjonuje poza formalnym systemem, co utrudnia identyfikację kontekstów metropolitalnych realizowanych inwestycji i zadań, a następnie formułowanie propozycji działań. Dlatego też, niezbędne wydaje się uzgodnienie rozwiązań formalnych, proceduralnych i informatycznych pozwalających Stowarzyszeniu i odpowiednim jednostkom miejskim i gminnym na identyfikację kontekstów metropolitalnych realizowanych inwestycji i zadań a następnie formułowanie propozycji działań. Potrzeba takiego umocowania wynika z kultury organizacyjnej administracji publicznej, z którą mamy do czynienia w Polsce. Odzwierciedla ona szersze i opisane naukowo postawy Polaków. Nie wystarczy przy tym odwołać się do ogólnikowych stwierdzeń o niskim kapitale społecznym. Warto natomiast przywołać bardziej wnikliwe próby zrozumienia narodowych kultur organizacyjnych, wyrażonych piśmiennictwem Gerta Hofstede. Od lat prowadzi on badania dominujących kultur organizacyjnych w różnych krajach – aktualnie – z uwzględnieniem 6 wymiarów, którymi są:

- dystans władzy (Power Distance)
- indywidualizm (Individualism)
- męskość (Masculinity)
- unikanie niepewności (Uncertainty Avoidance)
- orientacja długoterminowa (Long Term Orientation)
- odpuszczanie sobie / wybaczenie sobie błędów (Indulgence).

Poniższy wykres (kolejna strona) pokazuje jaka jest kultura organizacyjna Polski (kolor fioletowy) na tle wybranych krajów: Rosji, Niemiec i Wielkiej Brytanii. W kontekście niniejszego opracowania warto zwrócić uwagę na następujące cechy kultury organizacyjnej Polski:

- porównawczo wysoki wskaźnik dystansu władzy (niemal dwukrotnie wyższy niż w przypadku Niemiec i Wielkiej Brytanii),
- bardzo wysoki wskaźnik unikania niepewności,
- krótkowzroczność w myśleniu o przyszłości (najgorszy wynik wśród porównywanych kultur organizacyjnych),
- niski stopień zdolności do wybaczenia sobie błędów.



Wykres 1. Kultura organizacyjna Polski na tle wybranych krajów.

Źródło: <https://www.hofstede-insights.com/product/compare-countries/>

Dominująca kultura organizacyjna w naszym kraju – delikatnie rzecz ujmując – nie sprzyja podejściu partycypacyjnemu i deliberacyjnemu. Czołobitność zestawiona z krótkowzrocznością, unikanie niepewności przy braku wybaczenia sobie pomyłek, sprzyjają stylom zarządzania, w których dominuje biurokratyczny schematyzm i wierność przepisom, a nie myślenie strategiczne, tak potrzebne w dynamicznie zmieniających się obszarach funkcjonalnych miast (Noworól, 2007).

Jak pogodzić te wymagania z zamierzeniami Stowarzyszenia, polegającymi na tworzeniu standardów działania, budowaniu „metropolii sieci kontaktów, metropolii standardów rozumianej jako uzgodniony sposób reakcji na dany problem”. Wydaje się, że – w opisanych uwarunkowaniach – kluczowym aspektem funkcjonowania SMK jest określenie sytuacji Stowarzyszenia wobec kluczowych podmiotów, będących interesariuszami instrumentu ZIT. Przydatne mogą tu być przywoływane wcześniej teorie zarządzania wielopasmowego, szczególnie w aspekcie ujawniania przyczyn i mechanizmów współpracy podmiotów z różnych poziomów rządzenia/zarządzania i różnych sektorów funkcjonujących w społeczeństwie. Warto przy tym patrzeć na Stowarzyszenie jako organizację o ograniczonym poziomie realnego władztwa i

wpływu na Gminy ZIT a przy tym – podmiot powiązany proceduralnie z administracją wojewódzką (jako IP) i poziomem krajowym (Umowa Partnerstwa, udział w POIS).

J. Sroka, w oparciu o szeroki przegląd literatury dokonuje próby klasyfikacji teorii zarządzania wielopasmowego. Wskazuje przy tym dwie grupy owych teorii. Pierwsza grupa odzwierciedla konflikt (rywalizację) i wyrachowanie, jako zasadę tworzenia sieci relacji wielopasmowych. Przykładem tego są teorie współzależności (*interdependency*) oraz zdolności rządzenia (*governability*). Druga grupa teorii zbudowana jest na odniesieniach do dyskursu antropologicznego, w którym kluczową rolę odgrywa kultura. J. Sroka wskazuje grupy teorii mentalności rządzącej (*governmentality*) oraz teorię integracji (Sroka, 2009, s. 47–48). Poniższa tabela zestawia główne cechy wyróżnionych przez J. Srokę grup teorii.

Tabela 1. Grupy teorii rządzenia wielopasmowego według J. Sroki

	Wyrachowanie	Kultura
Konflikt	<p>Teorie współzależności</p> <ul style="list-style-type: none"> - konstytutywną zasadą tworzenia sieci jest wymiana zasobów - udostępniając zasoby, rząd oddaje część suwerenności 	<p>Teorie mentalności rządzącej</p> <ul style="list-style-type: none"> - rządzenie realizowane jest poprzez aliance pomiędzy różnymi podmiotami, rządowymi i obywatelskimi - podmioty obywatelskie przejmują kod kulturowy rządu - kontrola przez kulturę
Koordinacja	<p>Teorie zdolności rządzenia</p> <ul style="list-style-type: none"> - działanie poprzez sieci jest polityczną strategią rządu - rząd koordynuje niezależne aktywności interesariuszy - rząd wykorzystuje sieci do tego, by odzyskać zdolność rządzenia 	<p>Teorie integracji</p> <ul style="list-style-type: none"> - organizacje wytwarzają tzw. „pola organizacyjne”, wewnątrz których następuje proces negocjowanego dostosowywania się działań wielu aktorów - sposoby i style działań organizacji „ucierają się” (dostosowują się) w obrębie ich pól organizacyjnych - wyłaniająca się stąd logika sieci jest wzmacniana wiedzą, symboliką i dobrymi praktykami

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sroka, 2009, strony 48-61.

Ujęcia teoretyczne akcentują wybrane sposoby rozumienia sieciowania organizacji. W praktyce mamy do czynienia z melanzem różnego typu działań i wzajemnych zależności. Nie ulega wątpliwości, że włączenie się w realizację instrumentu ZIT wynikało przede wszystkim z dążenia do pozyskania dedykowanych temu narzędziu środków unijnych.

Tak więc pierwszy krok to – zgodnie z teorią współzależności – wymiana zasobów. Gmina decyduje się na współpracę w zamian za perspektywę (realną z uwagi na tryb pozakonkursowy) pozyskania środków zewnętrznych. W konserwatywnym społeczeństwie (por. powyżej: wysoki dystans władzy, męskość, brak umiejętności wybaczenia sobie) wymiana zasobów stanowi podstawowy czynnik wiążący związki ZIT. W tego typu relacjach, silne związanie orga-

nizacyjne, które chce utrzymać, a nawet pogłębić Dyrekcja Biura SMK, stanowi warunek skutecznego działania. Jest to niewątpliwie pozycja wyjściowa do budowania sieci współpracy Gmin, pozycja oparta na wyrachowaniu i surowym, jeśli nie rywalizacyjnym, oglądzie tego, co dzieje się w każdej z JST. A Stowarzyszenie musi nad tym jakoś „zapanować”, w sensie koordynacji i mediacji.

Warto pamiętać, że z perspektywy unijnej, krajowej, a nawet wojewódzkiej – instrument ZIT może być traktowany jako element strategii odzyskania zdolności rządzenia. Trzeba pamiętać, że – niezależnie od tego, jacy jesteśmy – w większości krajów, będących członkami Unii Europejskiej, jest głęboka świadomość procesów opisanych powyżej w rozdziale „Prześlanki deliberatywnego modelu zarządzania terytoriami”. To zapewne jedna z przyczyn, dla których wśród elementów polityki spójności Komisja Europejska uwzględniła instrument ZIT. W opinii autora, SMK nie powinien uważać się za „gracza”, dążącego do uzyskania władztwa w stosunku do Gmin ZIT. Można natomiast postawić pytanie, dotyczące relacji pomiędzy Krakowem a pozostałymi Gminami ZIT. Pytanie brzmiałoby następująco: Czy samorząd Krakowa wykorzystuje związek ZIT jako strukturę sieciową, dzięki której chce wpływać na – członków SMK. Jeśli celem ZIT jest wzmocnienie metropolitalnego potencjału Krakowa, to częściowo uzyskanie takiego wpływu byłoby uzasadnione. Badanie aktualnego stanu rzeczy, dokonane w ramach opracowania niniejszej Ekspertyzy, nie daje podstaw do tego typu stwierdzenia. Przyjęte na etapie tworzenia SMK założenia dotyczące podziału pozyskanych środków oraz kosztów w proporcji do ilości mieszkańców KrOF, stanowią dobrą podstawę do harmonijnej współpracy Gmin ZIT.

Kluczowe – dla istoty Instrumentu ZIT – metody sieciowania współpracy wiążą się z wypracowaniem kultury współdziałania. Na początku odrzucić jednak trzeba sieciowanie oparte na kontroli przez kulturę (teorie mentalności rządzącej). Dotyczy ono sytuacji, w której ośrodki władzy kształtują społeczeństwo – ale i manipulują ludźmi i organizacjami – wykorzystując media i kreując modele zachowań, zgodne z kodem kulturowym państwa. W polskich warunkach, tylko władza państwowa i rządowa ma możliwość takiego oddziaływania. To się stopniowo zmienia w związku z aktywnością alternatywnych – niezależnych od władz centralnych – mediów i upowszechnienia się Internetu. Nie wydaje się jednak by narzucanie kodu kulturowego było elementem funkcjonowania struktur organizacyjnych współzarządzających

MOF. Inna kwestia, wykraczająca poza tematykę niniejszego Opracowania, wiąże się z wzajemnymi oddziaływaniami kulturowymi mieszkańców strefy podmiejskiej. Napływ ludności miejskiej do terenów wiejskich tworzy nowe konfiguracje społeczne, trudne do zintegrowania w krótkim horyzoncie czasu.

Kultura odgrywa podstawową rolę w kolejnym modelu sieciowania współpracy, polegającym na integracji. Teorie integracji akcentują znaczenie tzw. „pól organizacyjnych”, wytwarzanych przez organizacje. To właśnie wewnątrz tych pól następuje proces negocjowanego dostosowywania się działań wielu aktorów. Oznacza to prowadzenie konkretnych aktywności w obszarach wspólnego zainteresowania każdej z organizacji zainteresowanej integracją. Należy podkreślić, że właśnie takie aktywności są przedmiotem działania Stowarzyszenia w postaci koordynacji działań wspólnotowych, czy też – opisanych wyżej procedur, dotyczących jakości powietrza, transportu metropolitalnego, systemu zlecania zadań. W obrębie ich pól organizacyjnych ujawniają się konkretne sposoby i style działań organizacji i następuje proces „ucierania się”, czyli – wzajemnego dostosowania. Jeśli towarzyszy temu zrozumienie i obopólne korzyści, to powinna wyłonić się autentyczna logika sieci, wzmacniana wiedzą, symboliką i dobrymi praktykami. Doświadczenia Stowarzyszenia potwierdzają zasadność kontynuacji tej formy jego aktywności.

Wnioski i rekomendacje

Przedstawiona analiza doświadczeń w sferze współpracy Gmin w ramach instrumentu ZIT w KrOF pozwala na sformułowanie szeregu wniosków.

Po pierwsze należy przywołać wnioski sformułowane na podstawie przeglądu wybranych aspektów deliberatywnego modelu zarządzania terytoriami, zamieszczone w podrozdziale „Konkluzje” (str. 13). Wybiórczo i syntetycznie brzmią one następująco:

1. Zarządzanie procesami rozwojowymi w warunkach dynamicznych zmian gospodarczych, przestrzennych i społecznych zachodzących w MOF powinno być zadaniem elastycznej (zwinnej) struktury organizacyjnej wykorzystującej formułę oddolnej i dobrowolnej współpracy („metropolitan governance”).

2. Forum gmin tworzących MOF (Forum MOF) powinno być przede wszystkim platformą strategicznego uzgadniania: potrzeb, celów, zasad i instrumentów prowadzenia procesów rozwojowych w interesie miasta rdzeniowego i partnerów. Kluczowym elementem działania tego podmiotu powinno być partycypacyjne współtworzenie reguł i standardów kolektywnego działania ze świadomością występujących kosztów i korzyści dla każdego z partnerów.
3. Postulowaną formą działania Forum MOF na etapie wdrażania byłoby stworzenie układu partnerskiego w realizacji ponadlokalnej strategii, co obejmowałoby: rozpiasanie strategii ponadlokalnej na działania poszczególnych partnerów: gmin i innych podmiotów, zapewnienie koordynacji w procesie realizacji przedsięwzięć, poprzez platformę operacyjnego uzgadniania etapów prac inwestycyjnych, monitorowanie postępów realizacji projektów i całej strategii ponadlokalnej oraz ewaluacja jej efektów.

Spojrzenie na cele i zadania Stowarzyszenia skłania do sformułowania obserwacji zamykającej rozdział 2.:

4. W świetle zapisów Strategii ZIT oraz Porozumienia z IZ RPO dotyczącego wdrażania instrumentu ZIT, SMK pełni rolę podwójną, z jednej strony realizując cele Strategii ZIT, dotyczące swoistej „lekcji partnerstwa”, z drugiej – pełniąc rolę IP, czyli administratora procesu alokacji środków, wskazanych w RPO WM. Godzenie tych ról jest koniecznością, wymuszoną przez uwarunkowania prawno-finansowe SMK jako Związku ZIT.

Analiza bieżącego funkcjonowania Stowarzyszenia potwierdza dwoistą naturę jego zadań. Godnymi podkreślenia są następujące obserwacje:

5. Stowarzyszenie stosuje w praktyce zasady, opisane powyżej jako procedura deliberycyjna, co obejmuje sposób prowadzenia debat w oparciu o racjonalne argumenty w ramach ustalonego „parytetu” udziału w kosztach i korzyściach (związanych z charakterem instrumentu ZIT), a przy tym – z zachowaniem egalitarnej podmiotowości wszystkich członków SMK.

6. Stowarzyszenie – poza obsługą realizacji projektów, ujętych w Strategii ZIT – mobilizuje współpracę Gmin poprzez animowanie forów, skoncentrowanych na kluczowych wyzwaniach zarządzania metropolitalnego w skali KrOF: jakością powietrza i systemami obsługi transportowej. W obrębie zidentyfikowanych pól organizacyjnych w poszczególnych Gminach następuje proces „ucierania się form współpracy”. Jest to podstawa dla stworzenia autentycznej sieciowej platformy koordynacji działań w skali metropolitalnej. Powstaje wspólna wiedza i rodzą się dobre praktyki.
7. SMK odczuwa potrzebę silniejszego zintegrowania swojej działalności z systemami zarządzania w Urzędzie Marszałkowskim WM i Gminach ZIT, by móc lepiej zrozumieć uwarunkowania podejmowania decyzji przez Samorząd Wojewódzki i członków Stowarzyszenia. W opinii autora, potrzeba ta jest konsekwencją występującej w Polsce kultury organizacyjnej administracji publicznej.

Nie jest znana przyszłość instrumentu ZIT w Polsce. Istnieją rządowe deklaracje kontynuacji tego instrumentu w – nieokreślonej jeszcze – formule ZIT+. Akcenty polityki regionalnej ujęte w znanych autorowi wersjach projektów Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030, kładą nacisk na rozwój średnich miast tracących swoje funkcje oraz obszarów zmarginalizowanych i peryferyjnych. Z pewnością nie odnosi się to do KrOF. Nie jest też jasna koncepcja umocowania roli związków ZIT w polityce regionalnej, np. w kwestii powierzania im zadań instytucji pośredniczących w nowym instrumencie ZIT+. Niezależnie od tego, można stawiać pytania o optymalne sposoby zarządzania MOF i formułować rekomendacje uwzględniające doświadczenia wdrażania instrumentu ZIT w bieżącym okresie programowania tj. w latach 2014-2020.

W powyższych kontekstach, a także uwzględniając wnioski – oraz szersze wywody zamieszczone w treści Ekspertyzy – autor przedstawia poniższe obserwacje i rekomendacje:

1. W sferze współpracy pomiędzy Gminami ZIT, SMK realizuje zadania Związku ZIT z naddatkiem. Rekomenduje się więc przede wszystkim kontynuację funkcjonowania forów współpracy Gmin oraz rozszerzenie tego typu aktywności Stowarzyszenia na inne obszary zarządzania metropolitalnego. Chodzi przy tym o identyfikowanie

kolejnych pól organizacyjnych, dla których będzie można stworzyć platformy dialogu – przede wszystkim aktywizujące członków SMK.

2. Bardzo trudnym wyzwaniem, które powinno być przedmiotem identyfikacji obszarów możliwej współpracy jest planowanie zagospodarowania przestrzennego – co najmniej – w skali KrOF. Partnerem powinien być przy tym Samorząd Wojewódzki WM.
3. W Ekspertyzie poświęcono dużo uwagi dwóm modelom zarządzania rozwojem w obszarach funkcjonalnych, określanym jako „metropolitan government” i „metropolitan governance”. Autor jednoznacznie opowiada się za przyjęciem przez Stowarzyszenie tego drugiego modelu funkcjonowania. Obszerną argumentację takiego stanowiska zamieszczono w wielu miejscach niniejszego Opracowania. W przekonaniu autora, istota zarządzania metropolitalnego tkwi w oddolnej mobilizacji potencjałów lokalnych aktorów. Trzeba jednak zauważyć, że – po pierwsze – w obecnym stanie prawnym odejście od administrowania procesami wdrażania ZIT nie jest możliwe z uwagi na powierzenie SMK roli IP we wdrażaniu instrumentu ZIT. Po drugie – działając w ramach określonej kultury organizacyjnej administracji publicznej – Biuro Stowarzyszenia ma poczucie, że także związanie się z systemami zarządzania Gmin przyniesie możliwość lepszej integracji interwencji międzygminnej w KrOF.

W przekonaniu autora, takie związanie się może nastąpić w trybie umownego wprowadzenia procedur, polegających na konsultowaniu ze Stowarzyszeniem określonych aktywności, posiadających znaczenie dla całego MOF. Wyższym poziomem integracji systemów zarządzania byłoby uzgodnienie przez SMK określonych rozwiązań, choć pewnie wymagałoby to ustawowego umocowania Związku ZIT jako podmiotu, którego opinia jest niezbędna dla procedowania określonego typu spraw. Konsultowanie (i ewentualnie – uzgadnianie) powinno wtedy objąć zarówno inwestycje, jak i działania „miękkie”, dotyczące np. wspólnych imprez kulturalnych. Trudnym problemem byłoby przy tym skonstruowanie takiej umowy z Krakowem, z uwagi na skalę oddziaływania miasta rdzeniowego na strefę podmiejską. W umowie z każdą z Gmin ZIT należałoby określić, jakiego rodzaju interwencje mają

być przedmiotem konsultacji (ewentualnie uzgodnienia) i jaki jest tryb działania (podmioty/osoby odpowiedzialne, forma dokumentów, terminy, sankcje, etc.).

Autor pragnie jednoznacznie podkreślić, że nie widzi perspektywy dla takiej aktywności. Przeciwnie, zamiast administrowania projektami Strategii ZIT, SMK powinno – działając w formule „metropolitan governance” rozwijać swoje zdolności do animowania współpracy, tj. do identyfikowania wspólnych tematów, platform wymiany informacji i wiedzy, dobrych praktyk, itd. Głównym zadaniem Stowarzyszenia powinna być praca nad kolejną strategią współpracy – opracowanie wizji obszaru funkcjonalnego, zbudowanej na: ewaluacji dotychczasowych działań oraz zidentyfikowanych w MOF barierach, potencjałach i trendach rozwojowych. Strategia taka powinna uwzględniać dostępne systemy wsparcia. Głównym jednak motywem strategii powinna być identyfikacja efektywnych obszarów wspólnej aktywności Gmin ZIT w kontekście realizacji wizji i celów rozwojowych MOF i każdej z Gmin ZIT.

4. Kolejna rekomendacja Ekspertyzy dotyczy zakresu podmiotowego interwencji metropolitalnej. Warto przypomnieć, że strategię terytorialną, zarówno województwa, jak obszaru funkcjonalnego czy gminy, nie są strategiami urzędów, lecz planami rozwojowymi całej wspólnoty żyjącej na określonym obszarze. Oznacza to konieczność wyjścia poza domenę administracji publicznej. Efektywne wdrażanie strategii terytorialnej musi odnosić się do tego co dzieje się w gospodarce lokalnej, do aktywności społecznych i kulturalnych, prowadzonych przez podmioty z wszystkich sektorów. Stąd tak ważna jest właśnie, zdolność do animowania procesów zewnętrznych w stosunku do tego, co organizacja wdrażająca strategię może samodzielnie zrealizować i sfinansować. Kluczowym wyzwaniem jest zdolność do animacji współpracy międzysektorowej, do sieciowania i stymulowania prorozwojowych aktywności organizacji: publicznych, gospodarczych i pozarządowych, działających na określonym terytorium.

Wynika z tego konieczność włączenia w prace forów SMK podmiotów spoza sfery publicznej. Zasadne jest przy tym wykorzystanie doświadczeń Stowarzyszenia i zakreślenie – na początek – ograniczonego kręgu aktywności, by z czasem – krąg ten poszerzać, włączając kolejne podmioty i mieszkańców.

5. Funkcjonowanie SMK nie powinno korzystać wyłącznie ze środków zewnętrznych. Działania związane z komunikacją społeczną i obsługą platform współpracy są kosztowne, obejmując: dodatkowe czynności wymagające wynagrodzenia, wynajem lokali, prowadzenie akcji promocyjnych i przygotowanie dokumentów i materiałów. Oznacza to konieczność ustalenia dochodów związku ZIT. W interesie poziomu krajowego i regionalnego jest dofinansowanie struktur zarządzających MOF. Nie wydaje się by można było uniknąć jakiegoś systemu wsparcia związku ZIT z budżetów Gmin, prawdopodobnie w formie wyższych niż dotychczas składek członkowskich.
6. Warto, by SMK kontynuowało współpracę z krakowskim środowiskiem eksperckim. Współpraca taka może dotyczyć: moderowania spotkań i warsztatów, opracowywania dokumentów, wreszcie ewaluacji działań Stowarzyszenia. Zewnętrzne spojrzenie na aktywność o znacznym stopniu złożoności zawsze przynosi korzyści.

Słownik

BSMK – Biuro Stowarzyszenia Metropolia Krakowska

EFSI – Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne

Forum MOF – związek gmin tworzących MOF, w aktualnym systemie polityki spójności – związek ZIT

Gminy lub Gminy ZIT – gminy położone na obszarze KrOF, uczestniczące w instrumencie ZIT i będące członkami SMK

GMK – Gmina Miasto Kraków

IP – instytucja pośrednicząca w systemie wdrażania polityki spójności

IZ RPO – Instytucja Zarządzająca RPO WM, którą jest Zarząd Województwa Małopolskiego

JST – jednostka samorządu terytorialnego

KrOF – Krakowski Obszar Funkcjonalny w rozumieniu RPO WM, obszar wdrażania instrumentu ZIT w Województwie Małopolskim

Metropolia – Stowarzyszenie Metropolia Krakowska

MOF – miejski obszar funkcjonalny

MRR – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – nazwa ministerstwa właściwego ds. rozwoju w roku 2014

PAS – Polski Alarm Smogowy

POIS - Program Infrastruktura i Środowisko

PZP – Prawo Zamówień Publicznych

RPO WM – Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020

SMK lub Stowarzyszenie – Stowarzyszenie Metropolia Krakowska

Strategia ZIT lub Strategia ZIT KrOF lub SZIT – Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych dla Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego (w wersji aktualnej na grudzień 2018)

SW – samorząd wojewódzki

TIK – technologie informatyczne i komunikacyjne

UE – Unia Europejska

UP – Umowa Partnerstwa – Programowanie perspektywy finansowej na lata 2014-2020

WM – Województwo Małopolskie

WZC – Walne Zebranie Członków SMK (Gmin ZIT)

Zarząd – Zarząd SMK

ZIT – zintegrowane inwestycje terytorialne w rozumieniu Umowy Partnerstwa

Bibliografia

Literatura przedmiotu Ekspertyzy

- Agile guide dla biznesu, (2018) ebook, www.rst.software, odczyt 20181122
- Arusha Conference, "New Frontiers of Social Policy" – 12-15 grudzień 2005.
- Brown, J., & Duguid, P. (2000). *The Social Life of Information*. Boston: Harvard Business School Press.
- Czapiński, J., & Panek, T. (2013). *Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków*. Warszawa.
- Hofstede, G., Compare Countries, Culture Compass, <https://www.hofstede-insights.com/product/compare-countries/>, odczyt 20181129
- IAP2's Public Participation Spectrum, https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf, odczyt 20181123
- Kaczmarek, T., & Kociuba, D. (2017). Models of Governance in the Urban Functional Areas – Policy Lessons from Implementation of Integrated Territorial Investment (ITI) in Poland. *Quaestiones Geographicae*, nr 36(4), s. 51–68.
- Kattel, R. (2015). What would Max Weber Say about Public Sector Innovation? *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, VIII(1), 9–19.
- Klementewicz, T. (2016). Wspólnota demokratyczna jako synteza reprezentacji i partycypacji. *Studia Politologiczne*, nr 41, s. 37–61.
- Kociuba, D. (2017). Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych... ośrodków wojewódzkich w realizacji zintegrowanych inwestycji terytorialnych w Polsce – teoria versus praktyka. *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3(69), s. 54–78. <https://doi.org/10.7366/1509499536903>
- Kudłacz, T. (2015). Rodzaje i cechy infrastruktury oraz jej funkcje w rozwoju regionalnym i lokalnym - zarys problemu. [w:] T. Kudłacz & A. Hołuj (red.), *Infrastruktura w rozwoju regionalnym i lokalnym. Wybrane problemy* (s. 13–32). Warszawa: CeDeWu Sp. z o.o.
- Noworól, A. (2007). *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*. Wydawnictwo UJ.
- Noworól, A. (2013). *Ku nowemu paradygmatowi planowania terytorialnego*. Warszawa: CeDeWu.
- Noworól, A. (2014). Zarządzanie rozwojem funkcjonalnych obszarów miejskich w świetle koncepcji Adaptive Governance Elinor Ostrom. [w:] A. Kołomycew & B. Kotarba (red.), *Partnerstwa w sferze publicznej* (s. 99–110). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- Noworól, A. (2015). Infrastruktura instytucjonalna jako szansa rozwoju krakowskiego obszaru funkcjonalnego. [w:] T. Kudłacz & A. Hołuj (red.), *Infrastruktura w rozwoju regionalnym i lokalnym. Wybrane problemy* (s. 63–79). Warszawa: CeDeWu Sp. z o.o.
- Ostrom, E. (2008). The Challenge of Common-Pool Resources. *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, nr 50:4, s. 8–21.
- Pollitt, C., & Bouchaert, G. (2011). *Public Management Reform (third edition)*. Oxford: Oxford

University Press.

Porozumienie w sprawie powierzenia realizacji zadań w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020” (2014-2018), dokumentacja SMK

Programowanie perspektywy finansowej na lata 2014-2020 - Umowa Partnerstwa (2014). Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

Pyka, R. (2016). Ewolucja władzy miejskiej we Francji na początku XXI wieku. Nowe wymiary, nowe poziomy na przykładzie Metropolii Lyonu. *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3(65), s. 31–49. <https://doi.org/10.7366/1509499536502>

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące EFRR, EFS, FS, EFRROW oraz EFMiR (2013). Komisja Europejska.

Słownik Języka Polskiego, hasło deliberacja, <https://sjp.pl/deliberacja>, odczyt 20181119

Sroka, J. (2009). *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.

Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych dla Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego, http://metropoliakrakowska.pl/wp-content/uploads/2014/10/Strategia-ZIT-KrOF_ver.-4.0-zmiana-5.pdf, odczyt 20181122

Szczerski, K. (2012). Agenda polityczna a polityki rozwoju. In J. Górniak & S. Mazur (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojemrozwojem* (s. 165–183). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Wybrane uchwały Walnego Zebrania Członków SMK⁵

Uchwała nr 9/II/2016 Nadzwyczajnego Walnego Zebrania Członków Stowarzyszenia Metropolia Krakowska z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie działań na rzecz rozwoju infrastruktury rowerowej w Krakowskim Obszarze Metropolitalnym

Uchwała nr 13/IV/2017 Nadzwyczajnego Walnego Zebrania Członków Stowarzyszenia Metropolia Krakowska z dnia 29 sierpnia 2017 r. w sprawie określenia dziedziny współpracy metropolitalnej – zintegrowany transport zbiorowy

Uchwała nr 14/IV/2017 Nadzwyczajnego Walnego Zebrania Członków Stowarzyszenia Metropolia Krakowska z dnia 29 sierpnia 2017 r. w sprawie określenia współpracy metropolitalnej – poprawa jakości powietrza

Uchwała nr 15/IV/2017 Nadzwyczajnego Walnego Zebrania Członków Stowarzyszenia Metropolia Krakowska z dnia 29 sierpnia 2017 r. w sprawie zasad określania dziedziny współpracy metropolitalnej i koordynacji realizacji zadań w ramach tych dziedzin

Uchwała nr 19/VI/2017 Nadzwyczajnego Walnego Zebrania Członków Stowarzyszenia Metropolia Krakowska z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie wzmocnienia współpracy w ramach zintegrowanego aglomeracyjnego transportu zbiorowego

⁵ W kolejności uchwalenia.

Aneks

Tabela Aneksu 2. Analiza procedur / forów współpracy

	Pytania badawcze	Forum Czystego Powietrza Metropolii Krakowskiej	Forum Zamówień Publicznych Metropolii Krakowskiej	Forum Zintegrowanego Transportu Metropolii Krakowskiej	Wdrażanie projektów ZIT
1	Źródło procedury – procedura wynika z:				
1.a.	realizacji własnych/zleconych zadań gmin (zgodnie z ustawami, tj. byłaby zrealizowana niezależnie od tego, czy istnieje instrument ZIT)?	obowiązków nałożonych na gminy w Programie Ochrony Powietrza Województwa Małopolskiego			
1.b.	postanowień / ustaleń związanych z polityką spójności w zakresie związanym z umową Partnerstwa – organizowanie związków ZIT i realizacja ich zadań (np. cele 1. i 2. Strategii ZIT)?	celu 2. Strategii ZIT Priorytet 2.1, Działanie 2.1.2: Poprawa jakości powietrza			realizacja zadań związku ZIT
1.c.	podejmowania przez Gminy ZIT działań wykraczających poza kluczowe, obszary polityki spójności, w oparciu o cel 3. Strategii ZIT?	celu 3. SZIT, Działanie 3.1.1 oraz 3.2.2	działania wykraczające poza kluczowe, obszary polityki spójności	działania wykraczające poza kluczowe, obszary polityki spójności	
1.d.	czy zdarzyło się, że podmioty zewnętrzne (spoza członków ZIT) zwracały się do SMK z inicjatywami współzarządzania obszarem (projekty inwestycyjne, akcje związane z organizacją życia społeczno-gospodarczego i kulturalnego)?	nie	nie	tak – Polskie Koleje Państwowe, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego	nie
2.	Organizacja procedury				
2.a.	Czy procedura obejmuje wszystkich członków SMK?	tak	tak	tak	tak
2.b.	Kto jest końcowym beneficjentem procedury?	mieszkańcy KrOF oraz urzędnicy gminni	mieszkańcy KrOF oraz urzędnicy gminni	mieszkańcy KrOF i KOM oraz urzędnicy gminni	mieszkańcy KrOF oraz urzędnicy gminni i wóldarze gmin
2.c.	Czy zdarzyła się propozycja włączenia innych podmiotów publicznych, tj. wyjścia poza grono członków SMK do innych	tak – w procedurę włączani są np. przedstawiciele UMWM,	tak – Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej, Mało-	województwo jest członkiem forum	Nie

	Pytania badawcze	Forum Czystego Powietrza Metropolii Krakowskiej	Forum Zamówień Publicznych Metropolii Krakowskiej	Forum Zintegrowanego Transportu Metropolii Krakowskiej	Wdrażanie projektów ZIT
	gmin lub innych poziomów organizacji Państwa (powiat, województwo)? Z jakim skutkiem (czy udało się porozumieć i czy współpraca okazała się trwała)?	Policja Powiatowa w Krakowie	polski Instytut Kultury; są oni członkami forum w roli słuchaczy		
2.d.	Czy zdarzyła się propozycja włączenia podmiotów z innych sektorów, tj. wyjścia poza grono członków SMK do organizacji pozarządowych lub środowisk przedsiębiorców lub innych partnerstw terytorialnych typu lokalne grupa działania? Z jakim skutkiem (czy udało się porozumieć i czy współpraca okazała się trwała)?	tak – w procedurę włączeni zostali np. przedstawiciele Polskiego Alarmu Smogowego (oraz innych alarmów lokalnych) – PAS oraz gminy SMK porozumiewają się regularnie i współpracę można uznać za trwałą	tak – incydentalnie, np. przedstawiciel firmy, która jest odpowiedzialna za wdrożenie systemu do elektronizacji zamówień publicznych	członkiem forum w roli nadzoru merytorycznego/ eksperckiego wsparcia zewnętrznego są przedstawiciele Politechniki Krakowskiej	
3	Proces decyzyjny				
3.a.	Czy decyzje związane z realizacją procedury podejmowane są przez: - organy Gmin ZIT? - jednostki organizacyjne Gmin ZIT - urzędników Gmin ZIT?	decyzje podejmowane są w zależności od skali czy siły oddziaływania decyzji przez organy SMK - WZC, Zarząd, organy gmin (wójtowie/ burmistrzowie) lub uczestników Forum	decyzje podejmowane są przez urzędników gmin ZIT	decyzje podejmowane są w zależności od skali czy siły oddziaływania decyzji przez organy SMK - WZC, Zarząd, organy gmin (wójtowie/ burmistrzowie) lub uczestników Forum	decyzje podejmowane są przez organy SMK oraz organy gmin ZIT
3.b.	Czy decyzje związane z realizacją procedury wykraczają w jakimkolwiek aspekcie poza tryby administracyjne, tzn. np. czy dopuszcza się, że wybrane kwestie są dyskutowane i konkluzywnie podejmowane z mieszkańcami, NGO, przedsiębiorcami?	nie	nie	nie	nie
4	Finansowanie				
4.a.	Czy źródłem finansowania procedury (finansowanie zarządzania procedurą) są środki z Pomocy Technicznej przekazywane przez MliR, czy też istnieją własne źródła finansowania	Procedura jest finansowana ze środków Pomocy Technicznej	Procedura jest finansowana ze środków Pomocy Technicznej	Procedura jest finansowana ze środków Pomocy Technicznej	Procedura jest finansowana ze środków Pomocy Technicznej

	Pytania badawcze	Forum Czystego Powietrza Metropolii Krakowskiej	Forum Zamówień Publicznych Metropolii Krakowskiej	Forum Zintegrowanego Transportu Metropolii Krakowskiej	Wdrażanie projektów ZIT
	(dodatkowe alokacje Gmin ZIT lub innych podmiotów, instrumenty dłużne)?	oraz składek członkowskich Część zadań opłacana jest dodatkowo z budżetów gminnych poza regularnymi składkami.	oraz składek członkowskich	oraz składek członkowskich	oraz składek członkowskich
5	Kompetencje pracowników				
5.a.	Czy w realizacji procedury SMK dysponuje pracownikami o odpowiednich kompetencjach?	tak	tak	tak	tak
5.b.	Czy są w tym aspekcie ograniczenia ilościowe, finansowe lub lokalowe które wpływają niekorzystnie na przebieg realizacji procedury?	nie	nie	nie	nie
5.c.		dot. wszystkich Forów – brak możliwości dedykowania pracownika procesowi, z uwagi na wielość procesów prowadzonych w instytucji			
6.	Specyfika procedury				
6.1.	Czym zarządzanie konkretną procedurą różni się od pozostałych procedur w kontekście oddolnych inicjatyw, sposobu organizacji czy też procesu decyzyjnego (chodzi o wskazanie elementów, które „nie zmieściły się” we wcześniejszych pytaniach do procedur, a mają istotne znaczenie dla zrozumienia specyfiki odpowiednich działań)?		- Przedmiot forum jest bardzo problematyczny, PZP wiąże się z bardzo dużą odpowiedzialnością pojedynczych pracowników gminnych, którzy mają dużo obaw przed wystąpieniami i ujawnieniem informacji - PZP jest wyzwaniem systemowym, działania mogą być prowadzone w długiej perspektywie czasowej (nie ma ostatecznego	- Forum w dużej mierze działa wciąż w sferze teorii, planowania – obecnie nie widać jeszcze efektów , brak wdrożenia, brak efektów - Widoczne ograniczenia dla Forum to niechęć niektórych jego członków do współpracy oraz brak pracowników o odpowiednich kompetencjach w gminach	

	Pytania badawcze	Forum Czystego Powietrza Metropolii Krakowskiej	Forum Zamówień Publicznych Metropolii Krakowskiej	Forum Zintegrowanego Transportu Metropolii Krakowskiej	Wdrażanie projektów ZIT
			celu, po którego osiągnięciu można potencjalnie zaniechać działań)		

Źródło: SMK