

DOMINIKA HOŁUJ

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

PROCEDURY PARTYCYPACYJNE W REALIZACJI ZINTEGROWANYCH INWESTYCJI TERYTORIALNYCH W KRAKOWSKIM OBSZARZE FUNKCJONALNYM

Abstract: Scenario of Participatory Activities in the Implementation of the ZIT Strategy in Cracow Functional Area. The aim of the article is to analyze the scenario of participatory activities in the implementation of the ZIT Strategy. The study was conducted on the example of “Metropolia Krakowska” Association, which institution is implementing the ZIT Strategy for Cracow Functional Area. Analysis showed: the limited use of participatory tools to actively involve participants’, the lack of transparency in information policy and the weakness of co-operation process resulting from the strong articulation of the interests of individuals. Associated municipalities drew special attention to the financial not community dimension of the process.
Keywords: Cracow, Integrated Territorial Investments, social participation.

Wprowadzenie

W polskich rozważaniach nad efektywnością działania samorządów od lat przedmiotem dyskusji są kwestie wdrożenia modelu zarządzania obszarami metropolitalnymi i dostosowania aktywności samorządowych do zasad nowego zarządzania publicznego. W opracowaniu podjęto temat łączący oba te zagadnienia, przeprowadzając studium przypadku działania Stowarzyszenia „Metropolia Krakowska” (dalej: Stowarzyszenie) powołanego w 2014 r. do wdrażania Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (dalej: ZIT) w Krakowskim Obszarze Funkcjonalnym (dalej: KrOF).

ZIT, jako element unijnej polityki zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich promują partnerski model współpracy, stymulują wzrost efektywności działań oraz dają szansę na endogenne kształtowanie wachlarza realizowanych zadań, przenosząc odpowiedzialność za efekty polityki rozwoju na jednostki tworzące obszary funkcjonalne [*Scenarios...* 2015, s. 53]. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju wskazało, że projekty realizowane jako ZIT muszą być tworzone w partnerstwie obejmującym nie tylko członków stowarzyszeń, ale też inne podmioty (przedsiębiorcy, organizacje,

mieszkańcy) [*Zasady realizacji...* 2013, s. 4]. Wytyczne te są zgodne z kierunkiem zmian w administracji publicznej promowanym w teorii nowego zarządzania publicznego.

Celem opracowania była analiza schematu działań partycypacyjnych w konsultowaniu założeń Strategii ZIT. Dokonano oceny ich organizacji i przebiegu, zwracając uwagę na przejrzystość zasad współpracy i polityki informacyjnej na kluczowych płaszczyznach interakcji pomiędzy jednostkami publicznymi oraz między sektorem publicznym a użytkownikami przestrzeni.

Mając na względzie dotychczasowe doświadczenia polskich samorządów w zadaniach realizowanych z wykorzystaniem środków unijnych przyjęto hipotezę, że aktywności partycypacyjne powielą schematy stosowane wcześniej w zadaniach objętych finansowaniem unijnym. Założono, że aktywności partycypantów skupią się na artykułowaniu interesów pojedynczych gmin, a narzędzia partycypacji ograniczą się do konsultacji społecznych. W analizie wykorzystano informacje i dokumenty zgromadzone w trakcie wywiadów i na podstawie ankiet przeprowadzonych w 2016 r. w urzędach wszystkich zrzeszonych gmin oraz w Stowarzyszeniu. W celu oceny efektywności działań informacyjnych ww. podmiotów przeanalizowano zawartość ich stron internetowych pod kątem popularyzacji tematyki dotyczącej ZIT.

1. Partycypacja – aspekty teoretyczne a polskie uwarunkowania społeczno-prawne

W warunkach braku kompleksowych rozwiązań prawnych dotyczących zarządzania obszarami funkcjonalnymi, współpraca tworzących je podmiotów publicznych jest w Polsce wielowymiarowym wyzwaniem [Izdębski 2010, s. 21-22]. Wskazują na to też doświadczenia analizowanego przykładu krakowskiego [Hołuj 2015, s. 21-23]. Obok tych trudności, działa jednak obecnie czynnik ekonomiczny wzmacniający potencjał dla wspólnych działań – unijne dofinansowanie. Jego dostępność daje realną szansę na rozpoczęcie współpracy o charakterze ponadgminnym w formach pośrednich pod względem stopnia sformalizowania kooperacji [Kaczmarek, Mikuła 2007, s. 30]. Nie powstają jednostki terytorialne wyższego rzędu, ale współpraca przyjmuje bardziej formalne ramy, a w rezultacie jej podjęcia obszar uzyskuje korzyści finansowe. Sytuacja ta zachęca do podjęcia współpracy, stawia jednak wyzwanie konieczności stosowania procedur partycypacyjnych. W tzw. drabinie partycypacji partnerstwo może być realizowane na różnym poziomie. Informowanie i konsultowanie to najniższe szczeble tej drabiny. Ich stosowanie w Polsce jest dominujące. Zachodzi więc obawa, że stowarzyszenia zmuszone prawnie do stosowania procedur partycypacyjnych wybiorą jedynie ich fasadowe formy [Lackowska 2010, s. 127-128]. Włączą interesantów w sprawy formalnie, bez rzeczywistego wkładu w przebieg procesu. Może to mieć długotrwałe negatywne skutki w związku z utrwalaniem polskich postaw braku

zauwania do władzy publicznej [Graham *et. al.* 2003, s. 12; Swianiewicz 2008, s. 249]. Doświadczenia w tym obszarze wskazują na dodatnią korelację między zaniechaniem realizacji efektywnych procedur współdecydowania a występowaniem spadku zaufania do władz publicznych [*Cities for Citizens...* 2001, s. 34; Motsi 2009, s. 6].

Uwzględniając to zagrożenie podmioty publiczne powinny zapewnić przejrzystość procedur partycypacyjnych. Jedną z podstawowych kwestii ją warunkujących jest określenie formalnych zasad współpracy i kanałów dystrybucji informacji o procesie [Prawelska-Skrzypek 1996, s. 109; Sakowicz 2011, s. 218; Schimanek 2015, s. 23]. Efektywna polityka informacyjna jest szczególnie potrzebna, gdy pojawia się nowa możliwość partycypowania. Ta sytuacja występuje w analizowanym przypadku.

2. Procedury partycypacyjne w przygotowaniu Strategii ZIT w KrOF

Stowarzyszenie Metropolia Krakowska przeprowadziło w latach 2014-2015 spotkania informacyjno-konsultacyjne, których celem była promocja jego działalności, idei i Strategii ZIT i ich skonsultowanie, w dalszej kolejności – stworzenie bazy osób, organizacji i instytucji zainteresowanych współpracą w procesie tworzenia i wdrażania Strategii ZIT [*Raport...* 2014, s. 4]. Lektura *Raportu* każe uznać, że przyjęte cele zrealizowano, pozostaje jednak pytanie o jakość ich wykonania.

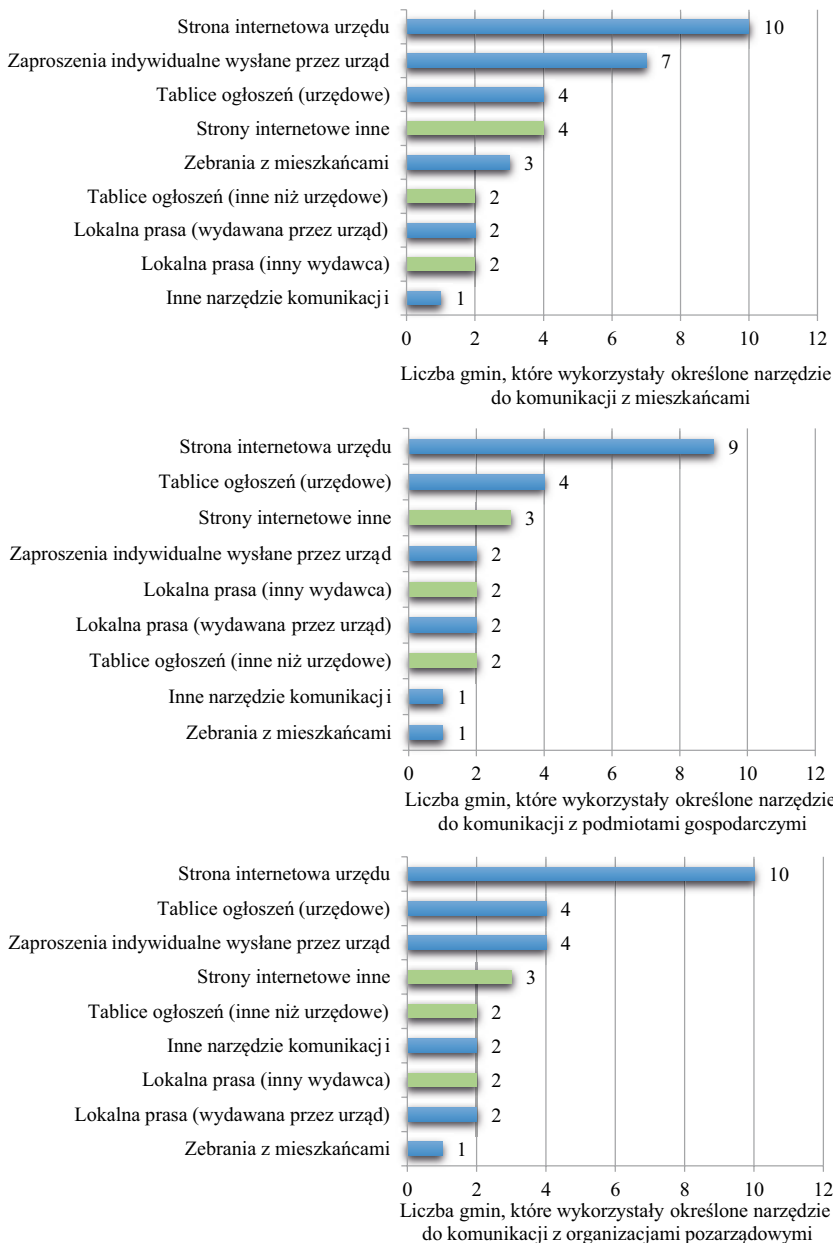
Na podstawie informacji uzyskanych w Stowarzyszeniu ustalono, że za przeprowadzenie czynności informacyjnych odpowiedzialne były poszczególne gminy należące do Stowarzyszenia. Każda indywidualnie decydowała o sposobie i katalogu wykorzystanych narzędzi informacyjnych. Dane pozyskane z ankiet przeprowadzonych w urzędach gmin pozwoliły ustalić, że wszystkie jednostki wyznaczyły osobę odpowiedzialną za prowadzenie prac związanych ze współpracą w zakresie realizacji ZIT. Spełniono formalny wymóg, choć widoczne jest duże zróżnicowanie stanowisk służbowych i zakresów obowiązków tych osób. W siedmiu na piętnaście jednostek są to wyższe stanowiska kierownicze, w kolejnych czterech kierownicze stanowiska związane ze sprawami rozwoju, promocji i pozyskiwania funduszy unijnych. W Krakowie wyznaczono do spraw Biuro Funduszy Europejskich, a więc podobnie jak w pozostałych 3 jednostkach, gdzie zadanie przydzielono komórkom odpowiedzialnym za pozyskiwanie środków unijnych. Pozytywnym zjawiskiem było samo ustalenie odpowiedzialności, ale też widoczne jest w części jednostek ukierunkowane spojrzenie na ZIT-y głównie przez pryzmat możliwości pozyskania środków unijnych. Obserwację tę potwierdzają wypowiedzi uczestników spotkań, gdzie jako najczęściej wskazywane korzyści współpracy wymieniano *skuteczniejsze pozyskiwanie środków zewnętrznych oraz bardziej efektywną realizację projektów rozwojowych* [*Raport...* s. 111].

Wyniki ankiet w urzędach wskazują, że aż w 80% jednostek tworzących Stowarzyszenie nie przyjęto formalnie procedur informowania mieszkańców, podmiotów

gospodarczych, organizacji pozarządowych o działaniach samorządu (polityka informacyjna). Dokument taki mają jedynie Kraków, Czernichów i Biskupice. W 73% gmin nie ustalono zasad współpracy trzech sektorów (publiczny, prywatny, III sektor). W dwóch gminach dokument jest w trakcie procedowania, dwie jednostki mają uchwalone zasady, tj. Kraków i Świątniki Górne. W większości jednostek przepływ informacji między podmiotami publicznymi oraz między jednostkami publicznymi a sektorem gospodarczym i organizacjami pozarządowymi miał więc charakter nieformalny, nie ujęty w przewidywalne ramy działania. Nie przesądza to o braku jego efektywności, natomiast nie zostaje zachowana zasada przejrzystości działania. Sytuacja ta może prowadzić do chaosu informacyjnego i niewystarczającej dystrybucji informacji. Tezę tę potwierdza sytuacja, gdzie w dwóch jednostkach stwierdzono, że nie podejmowały one w ogóle własnych działań informacyjnych o spotkaniach konsultacyjnych uznając, że jest to obowiązek Stowarzyszenia (dot. Mogilan i Krakowa). Na podstawie *Raportu* [s. 99-109] stwierdzona została także odmienna formuła przebiegu konsultacji przyjęta w Krakowie. Nie były one otwartymi spotkaniami. Akcję informacyjną i konsultacje przeprowadzono w gronie Radnych Miasta oraz członków Krakowskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego, wyłączając z procesu konsultacyjnego podmioty gospodarcze oraz mieszkańców.

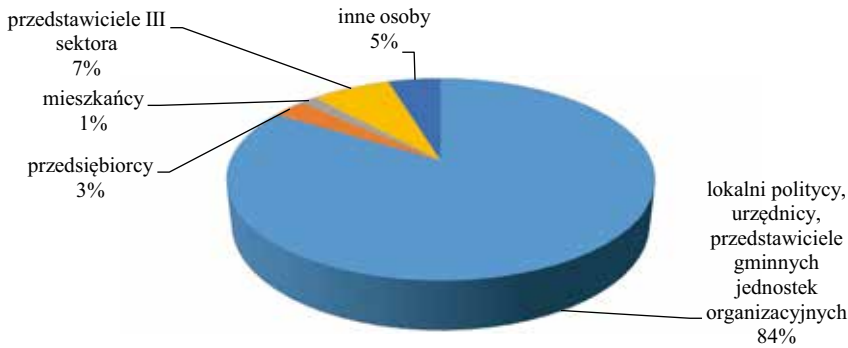
Wyłączając gminy, które nie podjęły własnych działań informacyjnych, zestawienie przygotowane na podstawie ankiet w urzędach wskazuje na znaczne podobieństwo wykorzystanych narzędzi oraz położenie głównego nacisku na komunalne kanały dystrybucji informacji [ryc. 1, 2, 3 – słupki niebieskie]. Około 70% jednostek wykorzystało własne strony internetowe, ok. 25% – strony internetowe inne (np. lokalne serwisy informacyjne). Podobnie jednak, jak w przypadku tablic ogłoszeń – aby pozyskać informację o spotkaniach trzeba było na bieżąco śledzić ich zawartość. Wykorzystywano też zaproszenia imienne. Forma ta nie jest skutecznym narzędziem rozpraszania informacji. Zaprasza się z jej wykorzystaniem osoby już zainteresowane tematem oraz wybrane zgodnie z innymi (subiektywnymi) kryteriami ustalonymi przez zapraszającego. W działaniach informacyjnych skierowanych do mieszkańców ten kanał wykorzystało ok. 55% gmin; w działaniach skierowanych do podmiotów gospodarczych – 15%, zaś w stosunku do III sektora – w 30%. Pozytywnym przykładem polityki informacyjnej było wysłanie informacji drogą mailową do wszystkich zapisanych w bazie gminnego newslettera (Skawina).

Z informacji uzyskanych w urzędach ustalono także, że w ok. połowie gmin podjęto dodatkowe, niezależne od współpracy w ramach Stowarzyszenia aktywności, których celem było pozyskanie informacji dotyczących realizacji ZIT-ów. Doceniając te nieobowiązkowe formy działania, należy jednak pamiętać o istotnych brakach w zakresie formalnie przyjętych polityk informacyjnych. Tym samym trudno jest ocenić poziom ich istotności dla lepszego poinformowania o planach i możliwościach związanych z realizacją ZIT-ów. Łączny efekt działań informacyjnych nie może zostać uznany za zadowalający. We wszystkich spotkaniach uczestniczyło zaledwie 315 osób.



Ryc. 1-3. Wykorzystanie przez gminy narzędzi komunikacji do informowania o spotkaniach informacyjno-konsultacyjnych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet w urzędach gmin.



Ryc. 4 – Struktura pochodzenia osób, organizacji i instytucji zainteresowanych współpracą w procesie tworzenia i wdrażania Strategii ZIT

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Raport..., s. 121-142].

Katalog wykorzystanych kanałów dystrybucji informacji przełożył się na strukturę osób/podmiotów/instytucji zainteresowanych dalszą współpracą w procesie tworzenia i wdrażania Strategii ZIT. Aż w 84% wpisów na listy zainteresowania współpracą (tworzonych w trakcie spotkań) dokonali lokalni politycy, urzędnicy przedstawiciele gminnych jednostek, a tylko 7% – przedstawiciele III sektora. Znikomy udział dotyczył mieszkańców i podmiotów gospodarczych (ryc. 4). Wyłączając uczestników spotkań związanych ze strukturami gminnymi, uczestniczyło w nich dodatkowo zaledwie ok. 50 osób.

Słabość polityki informacyjnej realizowanej internetowymi kanałami dystrybucji wynika też z kontekstu, w jakich były umieszczane informacje o ZIT (głównie w związku z inwestycjami, które powstaną w wyniku współpracy)¹. Strony internetowe cechuje duża zmienność, kolejno pojawiające się wpisy w „aktualnościach” przesuwały informacje starsze do archiwum, czyniąc je trudniej dostępnymi. Jedynie 40% jednostek umieściło bezpośredni, stale eksponowany link do strony internetowej Stowarzyszenia na pierwszej serwisu urzędowego (Kocmyrzów-Luborzycza, Wielka Wieś, Zabierzów, Świątniki Górne, Wieliczka, Biskupice).

Równolegle część jednostek należących do Stowarzyszenia w formie stałego linku eksponowała przynależność do innych podmiotów zbiorowych, nie wskazując jednocześnie na przynależność do analizowanego Stowarzyszenia (np. Zielonki i Igołomia-Wawrzeńczyce – przynależność do LGD „Stowarzyszenie Korona Północnego Krakowa”; Liszki, Czernichów, Skawina, Mogilany – LGD „Blisko Krakowa”; Czernichów, Mogilany – LGD „Razem Blisko Krakowa”; Skawina, Mogilany – „Skarby Blisko Krakowa”). Analiza stron internetowych gmin wskazuje, że wiele z nich prowadzi zaawansowaną

¹ Serwis gminy Liszki w ogóle nie zawierał treści dotyczących Stowarzyszenia czy ZIT-ów.

współpracę w ramach ww. stowarzyszeń, współdziałając dla lepszej absorpcji środków unijnych (np. projekt pn. *Zintegrowany rozwój podkrakowskiego obszaru funkcjonalnego*).

Opisana sytuacja ujawnia trwanie problemów koegzystencji wielkiego miasta i gmin podmiejskich.

Partykularność podejścia do realizacji Strategii ZIT potwierdzają wskazania uczestników spotkań dotyczące wpływu poszczególnych priorytetów i zadań zdefiniowanych w *Strategii na rozwój społeczno-gospodarczy Metropolii Krakowskiej*. Priorytety odnoszące się do spójności wewnętrznej i współpracy międzyinstytucjonalnej oraz realizacji wspólnotowego wymiaru Metropolii uznane zostały za najmniej istotne, a w trzech jednostkach w ogóle ich nie wskazano (Kraków, Zielonki, Niepołomice) [*Raport...* s. 16-98]. Są to jednostki rozwijające się najdynamiczniej. Struktura odpowiedzi nie zapowiada utrzymania efektywnych relacji międzygminnych po zakończeniu unijnego finansowania. Wymiar „wspólnotowy” najprawdopodobniej zostanie sprowadzony do powstania międzygminnej infrastruktury.

Tabela 1

Wyniki ankiet w urzędach gmin dot. istotności spotkań konsultacyjnych

Cele partycypacji	Struktura odpowiedzi		
	łącznie kluczowe i bardzo ważne	istotne	łącznie mało istotne i bez znaczenia
1. Poznanie wzajemnych oczekiwań współpracujących partnerów	10	3	1
2. Zdobycie wiedzy nt. problemów koegzystencji/sąsiedztwa gmin podmiejskich i Krakowa	8	5	1
3. Przelamanie barier współpracy gmin podmiejskich i Krakowa	8	5	1
4. Zwiększenie poziomu społecznej akceptacji dla realizacji ZIT	5	7	2
5. Rozpoznanie realnych i potencjalnych problemów we współpracy	10	4	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet w urzędach gmin.

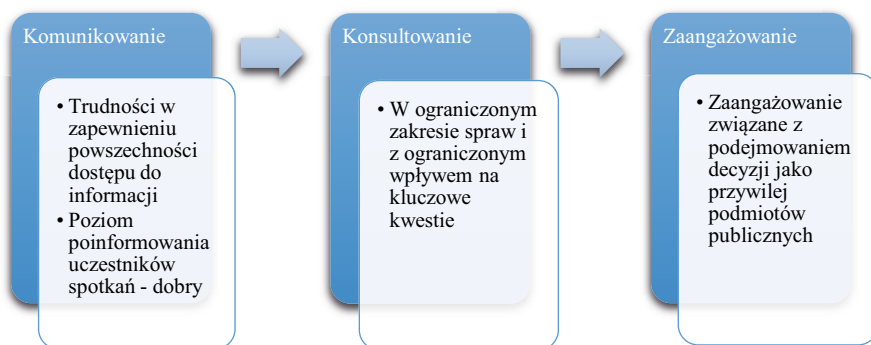
W kontekście tych odpowiedzi zastanawiające są wyniki ankiet przeprowadzonych w urzędach na potrzeby prezentowanego opracowania. Urzędników pytano o poziom istotności spotkań konsultacyjnych w kontekście realizacji celów partycypacji. Najwięcej odpowiedzi wskazujących na kluczowe lub bardzo ważne znaczenie udzielono w stosunku do celów związanych ze współpracą

międzygminną, rozwiązywaniem problemów i barier współpracy czy pozyskiwaniem wiedzy o problemach koegzystencji w obszarze (tab. 1).

Tym samym uznano, że to spotkania konsultacyjne mają szansę stać się instrumentem przełamywania problemów we współpracy. Jest to zaskakujące, ponieważ miały one charakter informacyjny. Realizowano je odrębnie w każdej z jednostek, co wykluczyło wspólną dyskusję. Dodać należy, że ankietowani urzędnicy paradoksalnie za mniej istotne cele spotkań uznali zwiększanie poziomu społecznej akceptacji dla realizacji ZIT.

Wnioski końcowe

Dokumenty rządowe ustaliły obowiązki w zakresie stosowania procedur partycypacyjnych. Wymóg ten, podobnie jak w przypadku realizowanych po 2004 r. w Polsce inwestycji z dofinansowaniem, został spełniony. Aktywności partycypacyjne początkowej fazy współpracy pozostały jednak bez większego wpływu partycypujących na przebieg procesu.



Ryc. 5. Działania partycypacyjne w procesie realizacji ZIT-ów w KrOF według poziomów zaangażowania uczestników

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Motsi 2009, s. 3].

Za trudne do zaakceptowania należy uznać nieporozumienia między Stowarzyszeniem a niektórymi gminami w zakresie podziału obowiązków informacyjnych. W celu koordynacji i usprawnienia przejrzystości przesyłu informacji zarówno pomiędzy gminami, jak i w gminach, konieczne jest ustalenie polityk informacyjnych. Ich brak generuje problemy w rozpowszechnianiu wiedzy o działaniach Stowarzyszenia, nie dając gwarancji, że wszystkie zainteresowane strony w odpowiednim czasie uzyskają informację np. o spotkaniach. To z kolei może generować dodatkowe konflikty (wykluczenie z udziału chętnych

do współpracy). Dopracowania wymaga polityka „zapraszania do uczestnictwa”.

Analiza wyników spotkań w zakresie stopnia ważności poszczególnych priorytetów i zadań potwierdza hipotezę o współpracy nastawionej na doraźny zysk. Rysuje się obraz dawnych i jak się okazuje, obecnych problemów koegzystencji gmin ościennych i Krakowa. Ocena polskiej absorpcji środków unijnych często sprowadza się do wymiaru statystycznego. Potwierdzeniem dobrej alokacji są zrealizowane inwestycje. Tymczasem oceniając wpływ dostępności środków unijnych należy brać pod uwagę także jej miękkie oddziaływania. Od wielu lat polskie obszary metropolitalne borykają się z problemami we współdziałaniu, a unijne dofinansowania zdynamizowały wspólne aktywności. Jednak jak wskazuje analizowany przykład, nie w pełni wykorzystuje się tę okazję do realizacji wartości dodanej procesu, jaką mogłoby być budowanie długookresowych więzi i ram współpracy.

Literatura

- Cities for Citizens. Improving Metropolitan Governance*, 2001, OECD Publications, Paris.
- Gawłowski R. (red.), 2010, *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej*. A. Marszałek, Toruń.
- Graham J., Amos B., Plumptre T., 2003, *Principles for Good Governance in the 21st Century*. Institute on Governance, Ottawa.
- Hołuj D., 2015, *Samorząd Krakowa wobec wyzwań metropolitalności*. UE w Krakowie, Kraków.
- Izdebski H., 2010, *Dwadzieścia lat samorządu terytorialnego – potrzeba rozwiązania problemu metropolii*, [w:] *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej*, A. Lutrzykowski, R. Gawłowski (red.). A. Marszałek, Toruń.
- Kaczmarek T., Mięka Ł., 2007, *Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie*. Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.
- Lackowska M., 2010, *Siedem grzechów metropolitalnych*, [w:] *Metropolie. Wyzwanie... op. cit.*
- Motsi G., 2009, *Evaluating Citizen Engagement in Policy Making*. Institute on Governance, Ottawa.
- Praweńska-Skrzypek G., 1996, *Znaczenie partycypacji obywatelskiej dla rozwoju lokalnego*, [w:] *Partycypacja obywatelska w życiu społeczności lokalnej. Stan, bariery, rekomendacje*, G. Praweńska-Skrzypek (red.). MCRD, Kraków.
- Raport z realizacji spotkań informacyjno-konsultacyjnych dotyczących instrumentu ZIT oraz „Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych dla Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego” w gminach tworzących Stowarzyszenie Metropolia Krakowska*, 2014, Metropolia Krakowska – MISTIA – FRDL, Kraków.

Sakowicz M., 2011, *Nowoczesny model policy making w jednostkach administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, J. Osiński (red.). SGH, Warszawa.

Scenarios for Integrated Territorial Investments, 2015, European Commission, Brussels.

Schimanek T. 2015, *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*. FISE, Warszawa.

Swianiewicz P., 2008, *Realizacja polityki regionalnej a kapitał społeczny*, [w:] *Szafarze darów europejskich. Kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach*, P. Swianiewicz, J. Herbst *et. al.* Scholar, Warszawa.

Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce, 2013, MRR, Warszawa.