

---

# Postawy liderów lokalnych wobec współpracy w Obszarze Metropolitalnym Warszawy<sup>1</sup>

---

Anna Dąbrowska, Katarzyna Szmigiel-Rawska

---

## STRESZCZENIE

Celem artykułu jest identyfikacja i omówienie czynników kształtujących postawy liderów lokalnych wobec współpracy w Obszarze Metropolitalnym Warszawy. W centrum zainteresowania stawiamy relacje w ramach przestrzeni politycznej (pomiędzy przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego, tzn. Warszawy i pozostałych samorządów, jak i pozostałych samorządów między sobą) oraz pomiędzy organizacjami przestrzeni politycznej a organizacjami przestrzeni ekonomicznej i kultury (organizacjami otoczenia biznesu, samorządu gospodarczego oraz uczelniami wyższymi).

Artykuł powstał na podstawie badań przeprowadzonych w ramach projektu Programowanie Rozwoju Obszaru Metropolitalnego Warszawy – PROM, realizowanego na zlecenie Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie. Efektem badań była Diagnoza Obszaru Metropolitalnego Warszawy, która ma służyć przygotowaniu dokumentów strategicznych dla obszaru ZIT (Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych) i OMW. Na potrzeby tego artykułu wykorzystano wywiady pogłębione typu IDI, przeprowadzone z przedstawicielami władz lokalnych oraz urzędnikami gmin należących do OMW, przedstawicielami wybranych instytucji otoczenia biznesu oraz samorządu gospodarczego, a także przedstawicielami uczelni wyższych zlokalizowanych na terenie Obszaru Metropolitalnego Warszawy. Na podstawie analizy jakościowej wyróżniono czynniki, które odpowiedzialne są za postawy liderów lokalnych.

Do elementów, które w najsilniejszy sposób oddziałują na relacje między organizacjami OMW, należą: powszechne posługiwanie się negatywnymi stereotypami (które zastępują rzetelną ocenę partnerów w sytuacji braku większych doświadczeń we współpracy), duży wpływ finansowania zewnętrznego na współpracę administracyjno-polityczną (potencjalnie skutkujący niższą trwałością współpracy, a tym samym – efektywności wydatkowania środków i trafności realizowanych projektów), brak zaufania oraz wzajemna konkurencja. Przełamanie bariery współpracy instytucjonalnej wydaje się wyzwaniem niezbędnym do stworzenia systemu zarządzania metropolią oraz do budowy potencjału obszaru metropolitalnego jako obszaru konkurencyjnego wobec innych obszarów metropolitalnych, w skali krajowej i międzynarodowej.

---

## Wprowadzenie

Obszar metropolitalny rozumiemy jako zbiór przestrzeni, w których zachodzą różnorodne relacje pomiędzy ludźmi i organizacjami [Lisowski 2003]. Zgodnie z geograficznym sposobem myślenia najważniejszymi rodzajami przestrzeni regionu są: przestrzeń fizycz-

---

<sup>1</sup> Artykuł powstał na podstawie badania przeprowadzonego w ramach projektu pod tytułem *Programowanie Rozwoju Obszaru Metropolitalnego Warszawy – PROM*, realizowanego na zlecenie Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie w roku 2014, współfinansowanego przez UE w ramach POPT. Kierownikiem projektu był dr hab. Wojciech Dziemianowicz, prof. UW, koordynatorem badania była dr Katarzyna Szmigiel-Rawska. Artykuł zawiera syntezę analiz przedstawionych w „Raporcie zbiorczym”, wykonanym na potrzeby tego samego projektu. Jego autorami byli: Jan Charkiewicz, Anna Dąbrowska, dr Marta Derek, Paweł Dembiński, dr hab. Wojciech Dziemianowicz, Anna Górecka-Ojdana, Bartłomiej Iwańczak, Izabella Jurkiewicz, dr Paweł Kretowicz, Agnieszka Laskowska, Magdalena Lewandowska, dr Julita Łukomska, dr Marta Mackiewicz, Agata Niedolistek, Katarzyna Obłąkowska, Klaudia Peszat, Adam Rybkowski, Aleksandra Sętopek, Joanna Sędek, Monika Sochaczewska, dr Katarzyna Szmigiel-Rawska.

Ryc. 1. Gminy należące do ZIT i OMW



na, przestrzeń polityczna, przestrzeń ekonomiczna i przestrzeń kultury [Chojnicki 1996]. Badanie opisane w artykule odnosi się bezpośrednio do przestrzeni ekonomicznej i politycznej, a pośrednio – jako do kontekstu – do przestrzeni kultury i przestrzeni fizycznej.

Obszar Metropolitalny Warszawy (OMW) definiujemy według granic wyznaczonych przez Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego. W jego granicach mieszczą się 72 gminy otaczające miasto stołeczne Warszawa i sama Warszawa (Ryc. 1.).

Obszar ten od 2014 roku podzielony jest granicą tzw. Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT). Jest to instrument polityki regionalnej Unii Europejskiej, którego celem jest wspieranie miast i ich podmiotowa aktywizacja w ramach tej polityki. Zgodnie z ustaleniami, pomiędzy władzami miasta Warszawy oraz ministerstwem ds. rozwoju regionalnego, do obszaru tego zaliczono 42 gminy, więc nie pokrywa się on z obszarem funkcjonalnym miasta, wyznaczanym dotychczas na potrzeby mazowieckiej polityki regionalnej. Jednocześnie to nowe podejście Unii Europejskiej do polityki miejskiej spowodowało utworzenie nowych narzędzi aktywizujących współpracę w obszarach funkcjonalnych polskich

miast. Zaowocowało między innymi opracowaniem dokumentu pt.: *Krajowa Polityka Miejska*, ale również szeregu dokumentów strategicznych, przygotowywanych ponad granicami administracyjnymi obszarów funkcjonalnych. Badanie, na podstawie którego powstał ten artykuł, jest jednym z przejawów tej nowej fali zainteresowania miejskimi obszarami funkcjonalnymi (MOF).

Przedmiotem badania była diagnoza strategiczna Obszaru Metropolitalnego Warszawy. Za podstawowy cel postawiono identyfikację i klasyfikację wewnętrznych potencjałów rozwojowych oraz uwarunkowań zewnętrznych, które w istotny sposób kształtują obszar metropolitalny. Wyniki badania miały służyć władzom samorządowym w OMW (szczebla gminnego, powiatowego i wojewódzkiego) do określenia priorytetowych działań służących integracji OMW oraz budowie jego pozycji konkurencyjnej w skali krajowej i międzynarodowej.

Ze względu na specyficzny – transgraniczny – charakter obszaru badanie relacji było najważniejszym elementem projektu. Wśród analizowanych relacji szczególne miejsce zajmowała współpraca pomiędzy organizacjami zlokalizowanymi w OMW. W wyniku przeprowadzonej diagnozy strategicznej postawiono pięć wyzwań rozwojowych dla Obszaru Metropolitalnego Warszawy:

- Wyzwanie 1. Przygotowanie się do prognozowanego trendu wzrostu liczby ludności OMW i jego skutków.
- Wyzwanie 2. Wzmocnienie roli największego w Polsce bieguna wzrostu gospodarczego.
- Wyzwanie 3. Przełamanie barier współpracy instytucjonalnej w celu utworzenia podstaw dla systemu zarządzania metropolią.
- Wyzwanie 4. Utworzenie przemyślanej, zwartej i nowoczesnej przestrzeni metropolitalnej.
- Wyzwanie 5. Wzmocnienie rangi OMW w skali europejskiej.

Na potrzeby tego artykułu rozwijamy zagadnienia podnoszone w wyzwaniu trzecim i stawiamy w centrum zainteresowania relacje w ramach przestrzeni politycznej oraz pomiędzy organizacjami przestrzeni politycznej (przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego) a organizacjami przestrzeni ekonomicznej (organizacjami otoczenia biznesu i samorządu gospodarczego) i kultury (uczelniami wyższymi). Stawiamy tezę, że postawa wobec współpracy opiera się na negatywnych stereotypach. Posługiwanie się stereotypami jest odpowiedzią na potrzebę uporządkowania otaczającego nas świata w sytuacji braku większych doświadczeń we współpracy, które mogłyby stanowić podstawę do rzetelnej oceny [zob. „prawo mniejszego wysiłku” Aronson, Wilson, Akert 1997].

Przyjmujemy, że **stereotyp** to zbiór cech wystarczających do zidentyfikowania obiektu w danej wspólnoty [Habrajska 1998]. Jest to dość ogólna definicja, mówiąca o tym, że poznajemy rzeczywistość w oparciu o uproszczone schematy uwarunkowane kulturowo. Przyjmujemy, że stereotypy którymi posługują się wobec siebie przedstawiciele organizacji zlokalizowanych w OMW, uwarunkowane są miejscem rozumianym jako zbiór specyficznych relacji przypisanych terytorialnie. Przedmiotem artykułu jest identyfikacja czynników, które składają się na stereotypy mające wpływ na współpracę międzyorganizacyjną w OMW.

**Współpracę** rozumiemy jako instytucję wytworzoną w długotrwałych relacjach społecznych [por. Szmigiel-Rawska, Dołzblasz 2012]. Instytucja współpracy, która jest przedmiotem analizy, jest, podobnie jak stereotypy, uwarunkowana miejscem – zależy od specyficznych relacji zachodzących w przestrzeniach: politycznej, kulturowej, ekonomicznej i fizycznej oraz pomiędzy tymi przestrzeniami. Elementami tych przestrzeni, które zostały opisane w artykule, są: samorzady lokalne w rozumieniu wójtów, burmistrzów i prezydentów (ale również urzędników zatrudnionych w samorządach i organizacjach z samorządem powiązanych); organizacje otoczenia biznesu, w tym samorząd gospodarczy oraz szkoły wyższe.

## Metody badania

Na potrzeby *Diagnozy obszaru metropolitalnego Warszawy* przeprowadzono następujące badania:

- **deskresearch** w oparciu o dane: Głównego Urzędu Statystycznego, EUROSTAT-u, Urzędu Statystycznego w Warszawie, Izby Celnej w Warszawie, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, stron internetowych organizacji publicznych i prywatnych;
- **badania terenowe**: obserwacja, tworzenie baz danych i baz dokumentów, np. materiałów promocyjnych;
- **analizy statystyczne**: między innymi z wykorzystaniem analizy mediacyjnej w regresji;
- **panele ekspertów** – w trakcie których przedstawiciele nauki, administracji i środowiska firm doradczych uczestniczyli w dyskusji na temat wyników przeprowadzonych analiz;
- **badanie CATI** przeprowadzone według kwestionariusza stworzonego na potrzeby badania. Przeprowadzono 1281 rozmów telefonicznych z mieszkańcami OMW;
- **badanie CAWI** przeprowadzone na podstawie kwestionariusza internetowego upowszechnionego za pomocą kampanii na jednym z portali społecznościowych. Otrzymano 2720 odpowiedzi;
- **wywiady pogłębione typu IDI**. Przygotowano łącznie 19 kwestionariuszy pytań, na podstawie których przeprowadzono 171 wywiadów, skierowanych do różnych typów respondentów: wójtów, burmistrzów i prezydentów; przedstawicieli instytucji otoczenia biznesu/samorządu gospodarczego; przedstawicieli organizacji wspierających innowacyjność, w tym B+R; przedstawicieli zarządców i operatorów transportu zbiorowego; analityków rynku nieruchomości; przedstawicieli PAIIZ, RCOI, BOI, Związku Pracodawców Warszawy i Mazowsza oraz KIG; przedstawicieli organizacji zaangażowanych w świadczenie usług międzynarodowych; przedstawicieli branży medialnej; dyrektora *Poland Convention Bureau*; ekspertów ds. edukacji; przedstawicieli powiatowych urzędów pracy; przedstawicieli Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie; przedstawicieli uczelni wyższych; przedstawicieli przedsiębiorstw transportu lotniczego; pracowników referatów/wydziałów gmin zajmujących się rozwojem gospodarczym i/lub planowaniem strategicznym; pracowników referatów/wydziałów gmin zajmujących się planowaniem przestrzennym; pracowników referatów/wydziałów gmin zaj-

mujących się promocją; pracowników referatów/wydziałów gmin zajmujących się kontaktami międzynarodowymi; skarbników gminnych.

W tym artykule wykorzystano zsyntetyzowane wyniki badań otrzymane na podstawie tych metod. Wnioski oparte są na efektach krzyżowej analizy wyników badań ilościowych i jakościowych.

## Opinie i stereotypy Spojrzenie liderów lokalnych

W przestrzeni politycznej zaznaczają się dwa najistotniejsze kierunki postaw: przedstawicieli otoczenia wobec Warszawy i Warszawy wobec otoczenia oraz przedstawicieli otoczenia Warszawy wobec siebie nawzajem. Postawy te analizowane były w kontekście wzajemnych relacji, ale na plan pierwszy wysunęły się doświadczenia współpracy w zakresie transportu publicznego, jako właściwie jedyne, do których mogli odnosić się nasi respondenci. Pojawiły się również odniesienia do stosunku do instrumentu ZIT, ale na obecnym etapie realizacji tej inicjatywy są to raczej oczekiwania i stabilny pogląd na temat jej znaczenia.

Najczęściej deklarowaną bazą dla oceny relacji Warszawa – „moja” gmina jest brak doświadczeń we współpracy. Jest to deklaracja zarówno liderów gmin, jak i urzędników. Wydaje się to szczególnie zastanawiające w obliczu faktu, że respondentami byli przedstawiciele gmin położonych w obszarze funkcjonalnego miasta:

- *Z Urzędem Warszawy nie ma relacji, nie było żadnych inicjatyw.<sup>2</sup>*
- *Nie mamy raczej wspólnych interesów, zależności z Warszawą. Nie ma współpracy.*
- *(...) mamy więc patową sytuację, bo mamy tak ponad 70 gmin wokół Warszawy pozostawionych samym sobie, bo gdzie tam pani prezydent Warszawy będzie rozmawiała z jakimś wójtem czy burmistrzem. Nie ma nic, nie ma koordynacji. Dziś mamy sytuację, że nie ma tej współpracy i oceniam to bardzo negatywnie.*

Jeżeli już podejmowana jest ocena, przedstawiciele gmin otaczających miasto centralne postrzegają Warszawę jako partnera działającego z pozycji siły, nierozumiejącego ich problemów lub bardziej generalnie nierozumiejącego istoty problemów wspólnych oraz zbyt pasywnego. Doskonale oddają to wybrane głosy z pogłębionych wywiadów:

- *Warszawa to trudny partner, bo potężny i wykorzystujący to, czyli właściwie nie partner.*
- *Warszawa to nie jest dobry partner do współpracy. Działa z pozycji siły.*
- *Nie zachowują się dobrze, jak słoń w składzie porcelany, oni wszystko wiedzą najlepiej.*
- *Warszawa wysyła do okolicznych gmin żądania płacenia „haraczy”, które niewiele mają wspólnego z jakością świadczonych usług. Ponadto nie ma stabilności, w każdej chwili ta kwota może zostać podniesiona.*
- *Ze strony Warszawy brakuje aktywności, oczekuje się większej współpracy w zakresie komunikacji publicznej, może też wspólne stanowisko odnośnie PKP – przecież to są kwestie, na których Warszawa jako miasto by korzystała.*

<sup>2</sup> Wypowiedzi pisane niebieskim kolorem pochodzą z wywiadów pogłębionych typu IDI z przedstawicielami władz lokalnych gmin należących do Obszaru Metropolitalnego Warszawy (w wyjątkowych sytuacjach, kiedy nie była możliwa bezpośrednia rozmowa z wójtem, burmistrzem lub prezydentem, przeprowadzono wywiad z wyznaczonym przez władze lokalne przedstawicielem urzędu). Łącznie przeprowadzono 72 takie wywiady.

Na tę ocenę nakłada się kwestia instrumentu ZIT. Gminy deklarują, że nie mają doświadczenia we współpracy, ale mają nadzieję, że ZIT to zmieni. Problemem jest jednak podział OMW na tych, którzy „się załapali” i na tych, którzy się „nie załapali”. Gminy spoza ZIT deklarują obawę, że będą musiały z własnych środków pokrywać koszty ewentualnej współpracy, która wytworzy się w ramach ZIT w rozbudowanej formie, bo z pomocą środków europejskich:

- *W tej chwili będziemy w naborze 2014-2020 razem aplikować o środki w ramach ZIT (WOF). Razem z Warszawą będziemy realizować projekty. Dotychczasowej współpracy jednak nie było.*
- *Z Warszawą nie mamy współpracy. Chcieliśmy w ZIT uczestniczyć, ale podobno za daleko – odwołania były, ale nie pomogło. Może nawet ograniczenie współpracy tym ZIT-em teraz trochę postawiło granicę współpracy Warszawy. Jest obawa, że Warszawa zdominuje mniejsze gminy w kontaktach, bo stolica ma szerokie zespoły do różnych spraw, a gminy nie mają kadr, by różne rzeczy sprawdzić, opracować, by dorównać (...). W kwestii komunikacji publicznej gminy są wasalami – Warszawa właściwie dyktuje rozwiązania. Średni też przepływ informacji ze stolicy – w gminach nie wiadomo, co stolica planuje w kwestiach rozwoju – dowiadujemy się pośrednio albo z mediów.*
- *(...) nie znaleźliśmy się w ZIT. Nie rozumiem, czemu to ma służyć, bo jeśli teoretycznie mamy być w metropolii, to wszyscy powinniśmy mieć z tego jakąś korzyść i mieć na to jakiś wpływ. Bo tak się zastanawiam, co nam to da? Gminy bezpośrednio z Warszawą graniczące to może dostaną jakieś pieniądze na wspólne przedsięwzięcia, a my, będąc w tej metropolii, nie będziemy w stanie z tego korzystać, choćby dlatego, że nie będziemy w stanie tego finansować, np. pociągu (...). Tego nie rozumiem – dlaczego już na tym etapie zaczyna się segregacja obszaru metropolitalnego? Powinny wejść całe powiaty, jeśli nie jesteśmy w ZIT i nie widzi się potrzeby współpracy z naszym terenem, to jaka ma być nasza rola i dlaczego mamy wchodzić w metropolię? Byliśmy też bardzo rozczarowani, że nie jesteśmy zaproszeni do grona samorządów objętych ZIT. Wielokrotnie próbowaliśmy zmienić decyzję władz stolicy, niestety – bez powodzenia. Uważamy, że nasza odległość od stolicy i wszystkie inne przesłanki, którymi stolica się kierowała, w niczym nie wyróżnia Miasta od innych, które się znalazły w takim instrumencie. Dlatego oceniam to bardzo negatywnie. Patrząc na środki, które mają być przeznaczone na ten instrument wsparcia z UE, to może żadna krzywda nam się nie stanie, ale sam fakt pominięcia gmin ze wschodniej części jest poważnym błędem ze strony stolicy.*

Gminy, które znalazły się w ZIT, mają wobec tej inicjatywy duże oczekiwania. Tej formie współpracy przedstawiciele gmin udzielili istotnego kredytu zaufania, jeżeli więc zabraknie sprawności w jej realizacji, może to stać się barierą dla kolejnych inicjatyw na rzecz współpracy. Wśród lokalnych polityków nie ma zgody co do słuszności działań przewidzianych do realizacji. Główny podział ma miejsce między zwolennikami i przeciwnikami budowy ścieżek rowerowych. Dla niektórych jest to instrument, za pomocą którego zrealizują swoje wcześniejsze plany budowy ścieżek razem z sąsiadami. Dla innych – jest to infrastruktura mało istotna, która raczej nie przełoży się na rzeczywiste wzmocnienie relacji metropolitalnych. Mimo tego podejmują działanie, traktując je jako swoisty „pilotaż” lub po to, by nie „wypaść” ze współpracy. Wydaje się, że największe oczekiwanie wpływu na współpracę



metropolitalną przypisywane jest działaniom na rzecz rozwoju gospodarczego i promocji zagranicznej:

- *Gmina widzi szansę na rozwój związany z realizacją instrumentu ZIT (...) może wiele zyskać i przyciągnąć mieszkańców Warszawy do siebie, np. przez rozbudowę ścieżek rowerowych. Co więcej, w ZIT (...) dostrzega szansę na promocję i rozwój funkcji uzdrowiskowej.*
- *ZIT – jeżeli się zrealizuje, to zdecydowanie tak. Jesteśmy na razie w projekcie dróg rowerowych. Myślimy jeszcze o innych, m.in. o e-edukacji. Gdyby to się udało zrealizować, chociażby te drogi rowerowe, to byłaby świetna sprawa, również dla rozwoju funkcji turystycznych.*
- *W ZIT pewnym problemem są różne oczekiwania Warszawy i pozostałych gmin, ale to, co będzie robione – to też dobrze (np. promocja gospodarcza).*
- *(...) środki przekazane przez Pana Marszałka na realizację ZIT-u są dramatycznie małe. W związku z tym liczymy na to, że będą pewne programy, które przyłączymy do strategii ZIT-u jako załączniki. Są to programy komplementarne. Czyli takie na cele zaspokajania lokalnych potrzeb, ale które można uczynić częścią strategii ZIT. Chodzi mianowicie o infrastrukturę drogową – w każdej gminie chce się budować drogi. Każda gmina ma jakiś program w tym zakresie i dzięki temu ten wspólny mianownik powoduje, że realizujemy coś wspólnego. Mamy nadzieję, że to będzie dla nas ten najsensowniejszy uzysk z ZIT-u.*
- *Realizacja ZIT przyczyni się do rozwoju gminy, ale to raczej nie będzie wpływ kluczowy. W ZIT ograniczono się do funkcji komunikacyjnej i w tym instrumencie będą głównie ścieżki rowerowe. Tylko, że wyłącznie takie, które pełnią funkcję „dojazdową” a nie rekreacyjną – te drugie też są ważne, a poza tym – jak to rozgraniczać?*
- *Mamy poczucie skrzywdzenia w relacjach bilateralnych (przede wszystkim kwestia komunikacji miejskiej – dopłat do ZTM). Może gdyby taka organizacja [koordynująca współpracę między-samorządową – przyp. autora] brała pod uwagę zdanie, potrzeby, możliwości jednostek otaczających Warszawę, to to zarządzanie byłoby lepsze. ZIT trochę pokaże, czy ta współpraca jest możliwa. Projekty na razie zostały sformułowane hasłowo, myślę, że jak dojdzie do etapu opracowania montażu finansowego, zaczną się kłopoty. Dobrze byłoby to, gdyby przynajmniej w części projektów liderem mógł być ktoś inny niż Warszawa.*

W wypowiedziach polityków i urzędników pojawiają się również głosy pozytywne. Nawiązują one zazwyczaj do wybranych funkcji samorządów i pochodzą od gmin, które mają we współpracy jakieś doświadczenie. Dotyczą również wspomnianego kredytu zaufania, udzielonego w ramach inicjatywy ZIT:

- *Przy okazji ostatniego spotkania w ramach ZIT-u, gdzie chodziło o podział funduszy, Warszawa ustąpiła – był wniosek gmin okołowarszawskich z zachodniej części Warszawy, który my też poparliśmy. Dobry przykład, że Warszawa chce jednak współpracować.*
- *Z Warszawą jest kilka płaszczyzn współpracy. Na poziomie konkretnych rozwiązań dobrze współpracuje nam się ze spółkami warszawskimi: czy z ZTM, czy z Zarządem Dróg, MPWiK. Politycznie współpraca idzie jak po grudzie. Powinniśmy mieć co najmniej raz w roku spotkanie wójtów, burmistrzów i prezydentów oraz przewodniczących rad gminnych, na którym można by ustalić najważniejsze priorytety na kolejny rok i nakreślić strategię współpracy.*

- *Warszawa – jest dla nas partnerem i ocena pozytywna. Nie ma relacji formalnej. Z urzędem miasta konsultujemy się w sprawach formalnych i jak dobrze zrobić uchwały, jak interpretować nowe przepisy centralne – w Warszawie Urząd ma szerokie zaplecze prawne, dużo doświadczeń, wiele spraw już przerabialiśmy i jak prosimy, to nigdy nie ma problemu z takim wsparciem, podpowiedzią, korzystamy z ich doświadczeń.*

Gminy otoczenia przestrzegają natomiast siebie nawzajem w zdecydowanie lepszym świetle, jako połączone wspólnym losem, walczące z podobnymi ograniczeniami. Choć część gmin nie ma żadnych doświadczeń współpracy, to te deklarujące jej istnienie nie widzą barier w samej postawie organizacji, a raczej w czynnikach obiektywnych – takich jak prawo i finanse. Jeśli pojawiają się odniesienia do postawy, związane są one z czynnikami charakterologicznymi:

- *Jeśli są wspólne cele, to nie ma barier, są czasem ograniczenia jakiejś administracyjno-biurokratyczne, ale to ograniczenia a nie bariery.*
- *Wszystko zależy od tego, jakie jest rozdanie w wyborach samorządowych, kto zostanie wybrany i czy tym ludziom się chce, czy są zainteresowani współpracą, czy się zamykają. W obecnej kadencji pod tym względem jest bardzo dobrze – większość jest zainteresowana współpracą na różnych polach. Problemem we współpracy czasem są uwarunkowania charakterologiczne, ale czasem także uwarunkowania polityczne – i to jest smutne, polityka na poziomie lokalnym nie powinna mieć znaczenia.*
- *Bariery tylko prawne i administracyjne – np. problemy z interpretacją RIO, co jest zadaniem gminy i może być wspólnie realizowane. Klimat do współpracy jest dobry i pewnie można by robić więcej, gdyby były na to własne środki.*

Pojawiają się również odniesienia do konkurencji samorządów o te same czynniki rozwoju – głównie „mieszkańców z Warszawy” (choć często są to Ci, którzy przyjeżdżają do Warszawy pracować z innych części kraju) oraz o inwestorów zagranicznych:

- *W zakresie polityki gospodarczej raczej nie ma przykładów współpracy – tu konkurencja i raczej gminy we własnym zakresie.*
  - *(...) jest wiele samorządów, które inwestują tylko w siebie w ramach konkurencyjności. Chcą pokazać swoje gminy jako przodujące. Nie chcą się łączyć z innymi gminami, właśnie po to, żeby przypadkowo gmina sąsiednia nie skorzystała na tej współpracy, nie przejęła konkurencyjności na swoją stronę. To jest właśnie taka, zauważyłam, pewna zazdrość. Boją się wejść we współpracę, bo przypadkowa gmina wiodąca, która wejdzie we współpracę z gminą mniej wiodącą, może pociągnąć za sobą (a o to przecież chodzi) w ten sposób tę gminę, że się bardziej rozwinie.*
  - *(...) jest to pewien element konkurencji pomiędzy gminami. Konkuruje o podobne zasoby. Jednocześnie współpracujemy i konkurujemy z innymi gminami.*
  - *Każdy powinien robić promocję we własnym zakresie – jesteśmy konkurentami.*
- (...) gminy konkurują o inwestorów – po sąsiedzku współpracują, np. w tematach kultury czy infrastruktury, ale o inwestorów jednak konkurują.*
- *Urzędy OMW słabo współpracują ze sobą – okazjonalne i przypadkowe spotkania na konferencjach realizowanych przez kogoś innego – jest to skutkiem pewnego rodzaju obawy przed konkurencją. Wszyscy konkurujemy o tych samych mieszkańców – mieszkańców Warszawy.*



Cechą charakterystyczną jest również postrzeżenie tego zbioru samorządów jako zróżnicowanego, o małym zasobie wspólnych interesów. Identyfikowany jest podział na wschód i zachód, na gminy wiejskie i resztę, na gminy bardzo blisko położone miasta i resztę oraz na specjalizacje w wymiarze gospodarczym: logistyka, sadownictwo, turystyka i inne.

### **Spojrzenie organizacji otoczenia biznesu (w tym samorządu gospodarczego)**

Organizacje otoczenia biznesu postrzegane są w naturalny sposób jako katalizator relacji gospodarczych między sferą publiczną (między innymi – władzami lokalnymi) a prywatną (przedsiębiorcami) [Szmigiel-Rawska, Dziemianowicz, Szlachta 2010, s. 93]. Tymczasem badania przeprowadzone w OMW wyraźnie wskazują, że instytucje otoczenia biznesu rzadko wchodzą w relacje z władzami, w szczególności z władzami samorządowymi:

- *Nie mamy styczności z żadnymi organami władzy czy administracji państwowej (...).*<sup>3</sup>
- *Nie mamy prawie w ogóle kontaktów z władzami samorządowymi.*
- *Nigdy nie mieliśmy ścisłych relacji [z władzami samorządowymi – przyp. autora]. Jedynie na zasadzie kilku spotkań odnośnie specjalnych stref ekonomicznych (...) W ogóle nie współpracujemy też z gminami. Jedynie zbieramy informacje na temat tego, co się dzieje w danym regionie i czy jest możliwość inwestycji.*
- *Jak oceniacie Państwo relacje z władzami samorządowymi? Bardzo dobrze, oni się nie wtrącają do nas, a my do nich.*
- *Trudno też powiedzieć, iż posiadamy trwałe relacje z samorządem. Powiedzmy, że samorząd nas informuje o swoich inicjatywach i dużo ich podejmuje. I te relacje nas satysfakcjonują.*

Jednocześnie trudno tłumaczyć brak relacji z władzami samorządowymi przekonaniem organizacji o bezcelowości współpracy jako takiej, o czym świadczą mogą między innymi następujące wypowiedzi:

- *Samorząd gospodarczy nie może istnieć bez powiązań z władzami lokalnymi (...).*
- *Zdajemy sobie sprawę, iż im większa współpraca podmiotów, tym lepszy efekt [w odpowiedzi na pytanie o ocenę współpracy w ramach OMW pomiędzy IOB – przyp. autora]. Do tego zrodziło się już przekonanie, iż województwo to jest marka, którą należy umieć sprzedać, umieć zbudować jej wizerunek. I na tym wizerunku mogą korzystać wszyscy „gracze”. Przyciąga to uwagę inwestorów, przedsiębiorców.*
- *Współpraca z samorządem czy działania tego samorządu zależą od jego jakości (...) Podstawowym problemem izb w Polsce jest fakt, iż samorząd nie wykorzystuje ich potencjału. My, jako izby gospodarcze, mamy silną strukturę terenową i olbrzymią liczbę kontaktów. Gdyby władze zaufały nam i oparły swoje działania na nas, to ta współpraca wszystkim by się przystużyła. Chodzi o to, żeby środki były kierowane bezpośrednio do nas, a nie żeby tworzone były nowe jednostki, nowe sieci. W tym kierunku powinna pójść ta współpraca.*

<sup>3</sup> Wypowiedzi pisane zielonym kolorem pochodzą z wywiadów pogłębionych typu IDI z przedstawicielami wybranych instytucji otoczenia biznesu oraz samorządu gospodarczego, w tym z przedstawicielami organizacji wspierających innowacyjność. Łącznie przeprowadzono 35 takich wywiadów.

Jak w związku z tym wyjaśnić deklarowany brak relacji między instytucjami otoczenia biznesu oraz władzami samorządowymi, które w założeniu miały stanowić swoich naturalnych partnerów w działaniach na rzecz budowy potencjału miasta czy regionu? Wśród powodów takiej sytuacji instytucje otoczenia biznesu wskazują często specyfikę samej organizacji oraz profil jej działania. Z jednej strony – niewątpliwie pozytywnym aspektem jest fakt, że postawa organizacji nie jest uwarunkowana negatywnymi doświadczeniami we współpracy z samorządem albo ogólną niechęcią do nawiązywania relacji z administracją. Z drugiej natomiast – przekonanie o odrębności i niezależności prowadzonej działalności od działalności samorządu i w związku z tym – przekonanie o braku potencjalnych pól do współpracy – sygnalizuje bariery we współpracy. Niewystarczającym wytłumaczeniem wydaje się także wskazywany „ponadlokalny zasięg działania instytucji”, choć inne badania potwierdzają istotną rolę tego czynnika [Szmigiel-Rawska, Dziemianowicz, Szlachta red. 2010, s. 61].

- *Relacje są przede wszystkim bardzo ograniczone: nie jest to wynikiem jakiegoś nastawienia, uprzedzeń itp., to tylko kwestia prowadzonej działalności – nie jest ona podstawą do jakichkolwiek bliższych kontaktów, umów itp. Nie ma żadnych negatywnych doświadczeń; nie ma może współpracy, ale nie ma też żadnych uwag, zastrzeżeń.*
- *Nie mamy żadnych relacji z samorządem (...) Obszar działań podmiotu czyni go niezależnym od władz gminy i jej inicjatyw.*
- *Więcej pozytywnego doświadczenia współpracy mamy z jednostkami badawczymi z zachodniej Europy niż z samorządem terytorialnym. Ale jest tak dlatego, iż nasza instytucja jest w pewnym sensie nietypowa i trudno nam oczekiwać od samorządu uwagi.*

Choć trudno w wypowiedziach przedstawicieli instytucji otoczenia biznesu doszukiwać się negatywnych opinii na temat działalności władz OMW, to jednak dużo bardziej pozytywne głosy dotyczą przedstawicieli władz samorządowych innych miast:

- *Mieliśmy relacje z władzami Gdyni, Kielc, Wrocławia, Łodzi, Szczecina (...) Jeśli chodzi o Warszawę, to nie mamy doświadczeń współpracy. Poza stolicą jest to współudział w organizacji konferencji i seminariów, co jest dla nas bardzo ważne i wpływa na frekwencje lokalnych przedsiębiorców podczas takich wydarzeń. [Należy zaznaczyć, że głównymi klientami instytucji są przedsiębiorcy i inwestorzy z Warszawy, co może sugerować silne powiązanie z lokalnym otoczeniem – przyp. autora].*
- *Czy w OMW można odnaleźć dobre przykłady współpracy przedsiębiorców i samorządu lokalnego na rzecz wspólnej promocji gospodarczej (jakie)? Nie spotkałem się z tym, jednak jest przykład Samorządu Łódzkiego, który stworzył Agencję Łódzką do podejmowania takich działań.*
- *Wydaje mi się, że inne województwa lepiej zachęcają do współpracy. W Warszawie i okolicach ciężko mi zauważyć takie działania.*

Wśród instytucji otoczenia biznesu znajdują się jednak również takie, które posiadają doświadczenia we współpracy i co zdecydowanie ważniejsze – pozytywnie oceniają dotychczasowe relacje:

- *Władze warszawskie modelowo dbają o zorganizowanie współpracy z wieloma podmiotami. Kłopotem jest kwestia braku wcześniejszych doświadczeń władz w tworzeniu relacji współpracy oraz brak określonych systemowych rozwiązań w różnych szczegółowych kwestiach.*

- (...) *nasza współpraca z różnymi urzędami i samorządami układa się bardzo dobrze. Wynika to w dużej mierze z renomy naszej instytucji oraz jakości oraz zakresu usług, które oferujemy. Sprawia to, że jesteśmy atrakcyjni zarówno dla klientów, jak i partnerów.*

### **Spojrzenie przedstawicieli świata nauki**

Choć w wymiarze teoretycznym, między innymi w ramach koncepcji potrójnej helisy [Etzkowitz, Leydesdorff 1995], akcentowane jest znaczenie relacji między wszystkimi trzema sferami systemu innowacji: nauką, biznesem oraz administracją, to w warstwie realnej główna uwaga skupiona jest na następujących parach powiązań: nauka-biznes oraz biznes-administracja. Wydaje się, że rozważania na temat relacji między sferą nauki a administracją, a konkretniej – między uczelniami wyższymi a władzami publicznymi, pozostają na uboczu zarówno dociekań naukowców, jak i decydentów lokalnych. Temat ten także nie był przewodnim zagadnieniem poruszonym w ramach wywiadów przeprowadzonych z przedstawicielami uczelni (koncentrowano się głównie na zagadnieniach internacjonalizacji uczelni oraz relacjach z biznesem). Mogłoby się więc wydawać, że z uwagi na skalę i charakter prowadzonego badania, trudno formułować ogólne wnioski na temat relacji między sferą nauki a administracją na obszarze OMW, jeszcze trudniej jednoznacznie oceniać postawy obu środowisk. Fakt, że temat relacji między uczelniami a samorządem pojawiał się jednak w wywiadach samoczynnie – respondenci nawiązywali do niego w odpowiedzi na inne pytania – jednoznacznie świadczy o istotności podejmowanego zagadnienia i jednocześnie uprawnia do podniesienia zasygnalizowanych w ramach wywiadów kwestii.

Na wstępie należy zwrócić uwagę na fakt, że uczelnie mają znikome doświadczenia we współpracy z samorządem, a pojawiające się relacje oceniają dość surowo. Wskazują na dwie główne płaszczyzny kontaktów. Pierwsza z nich dotyczy prostego świadczenia usług polegających na wynajmie sal czy organizacji szkoleń dla nauczycieli i ma charakter **incydentalny**. Druga z nich teoretycznie zakłada zaangażowanie uczelni w kształtowanie polityki lokalnej i regionalnej, ale w opinii przedstawicieli świata nauki ma ona charakter **iluzoryczny** i wymuszona jest formalnymi przepisami oraz poprawnością polityczną:

- *Relacje z administracją pojawiają się sporadycznie, szczególnie jeśli trzeba przeprowadzić kształcenie nauczycieli, wynająć sale dla administracji – to my jesteśmy otwarci. Natomiast jeśli chodzi o poziom wyżej – czyli o politykę – to z poziomu biurka nie jest ona widoczna (...) Byliśmy zaproszeni przez samorząd do opiniowania jakiegoś projektu dotyczącego polityki innowacyjnej, ale zaproszenie przyszło przykładowo w piątek, spotkanie miało być w poniedziałek... Trudno traktować to poważnie. Trudno uwierzyć, że jest to wyrazem realnego zainteresowania naszym zdaniem, raczej przejawem formalnych zobowiązań...<sup>4</sup>*

Rozczarowanie działaniami samorządu wśród przedstawicieli uczelni jest tym większe, że istnieje silne przekonanie o potencjalnie dużych możliwościach działania władz. Postawa

<sup>4</sup> Wypowiedzi pisane czerwonym kolorem pochodzą z wywiadów pogłębionych typu IDI z przedstawicielami uczelni wyższych, zlokalizowanych na terenie Obszaru Metropolitalnego Warszawy. Łącznie przeprowadzono 10 takich wywiadów.

„róbmy swoje, niech władza nam nie przeszkadza”, często przywoływana w kontekście przedsiębiorców, zdaje się funkcjonować także w przypadku uczelni wyższych, stanowiąc jednocześnie odpowiedź na ogólną bierność czy nieudolność prowadzonych przez władze działań.

- *„Władza”, zarówno ta na poziomie samorządowym, jak i krajowym, ma szerokie możliwości działania. Tymczasem my (jako uczelnia) nauczyliśmy się (na bazie różnych dotychczasowych doświadczeń) myśleć: „Róbmy swoje, byle nam nie przeszkadzali”.*
- *Politycy uaktywniają się nieznacznie przed wyborami, wtedy coś się rusza, ale najczęściej kończy się na obietnicach. Ta ich ogólna bierność, a czasami wręcz niechęć do środowiska naukowego skutkuje tym, że sektor nauki mówi: „Róbmy swoje, niech władza nam tylko nie przeszkadza”.*
- *Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać między innymi w fakcie, że w opinii przedstawicieli nauki władze samorządowe nie postrzegają instytucji naukowo-badawczych jako istotnego elementu lokalnego środowiska innowacji, nie doceniają znaczenia potencjału naukowo-badawczego dla budowania konkurencyjności regionu.*
- *My nie współpracujemy z samorządem. W Warszawie i reszcie województwa mało jest inicjatyw skierowanych do jednostek naukowych. Znam instytucje, które nawiązywały współpracę, lecz nie przyniosło to szczególnych rezultatów. Bariery wynikają z niedoceny potencjału badawczego i naukowego znajdującego się w Warszawie oraz braku pomysłu.*
- *Brak zrozumienia, że uczelnie/potencjał naukowo-badawczy mogą być kołem zamachowym całego OMW, całego regionu. Przykładowo Boston – Boston miał stocznie, które po wojnie upadły, ponieważ zahamowana została produkcja statków, przemysł lekki upadł przez konkurencję z Chinami i na początku lat 50. miasto zostało wyłącznie z kilkunastoma znakomitymi uczelniami (MIT, Harvard, Boston University...) i od tych uczelni zaczęło się prosperity miasta (...) Takiego nastawienia do uczelni nie widać zupełnie w polityce władz Warszawy.*

Przedstawiciele świata nauki wskazują między innymi na niedostateczne wykorzystanie potencjału naukowo-badawczego Warszawy (w szczególności jednostek o międzynarodowym zasięgu działania) do kreowania wizerunku miasta i regionu. Jednocześnie wśród przedstawicieli wydziałów promocji wybranych gmin, należących do OMW (poza Warszawą), ocena działań Warszawy w tym zakresie nie jest tak surowa, wręcz dominuje przekonanie, że stolica właściwie wykorzystuje swój potencjał naukowo-badawczy. Za tą deklaracją nie idą jednak przykłady konkretnych podejmowanych działań lub też wskazywane działania trudno nazwać kompleksową polityką władz samorządowych na rzecz kreowania wizerunku miasta czy regionu w oparciu o sektor nauki, np.:

- *Warszawa promuje się przez potencjał uczelni. Jest dużo ogłoszeń szkół wyższych w gazetach<sup>5</sup>.*

Te opinie dodatkowo potęgują przygnębiające wrażenie braku świadomości władz samorządowych co do roli uczelni i możliwości podejmowanych działań. W niektórych przypadkach sytuacja jest znacznie gorsza – władze nie tylko nie mają świadomości roli uczelni, ale także nie mają świadomości obecności takiego potencjału na terenie gminy. Przedstawiciel

<sup>5</sup> Wypowiedzi pisane pomarańczowym kolorem pochodzą z wywiadów pogłębionych typu IDI z przedstawicielami referatów zajmujących się promocją w gminach Obszaru Metropolitalnego Warszawy. Łącznie przeprowadzono 9 takich wywiadów.

wydziału promocji gminy, na terenie której zlokalizowana jest ważna jednostka naukowo-badawcza<sup>6</sup>, zapytany o rolę potencjału naukowo-badawczego dla kreowania marki OMW, stwierdził:

- *W ogóle trudno mówić o potencjale naukowym OMW, jak on jest chyba tylko zlokalizowany w Warszawie.*

Podobnie przedstawiciel władzy lokalnej na pytanie o rolę uczelni wyższej zlokalizowanej na terenie gminy uznał, że:

- *Jest uczelnia, ale nic o tym nie wiemy. Może to też świadczy o tym, że tej innowacyjności tam nie ma.*

Przedstawiciele uczelni wśród powodów takiej polityki władz Warszawy wobec uczelni wymieniają dość zaskakujący czynnik: fakt, że prezydent Warszawy, Hanna Gronkiewicz-Waltz, jest absolwentem Uniwersytetu Warszawskiego. W psychologii powszechnie znane jest zjawisko faworyzowania członków grupy własnej i deprecjonowanie zalet grup obcych [Brewer 1979], które w polityce daje o sobie znać w postaci patologicznych zachowań, jak nepotyzm czy kumoterstwo, polegających na wykorzystaniu pełnionych funkcji do prywatnych korzyści. W przypadku Warszawy mamy do czynienia z sytuacją, kiedy obawa przed posądzeniem o kumoterstwo i „wspieranie swoich” paraliżuje działania władz i skutkuje, w opinii przedstawicieli świata nauki, nie tylko brakiem wsparcia dla Uniwersytetu Warszawskiego, ale także brakiem wsparcia dla uczelni jako takich.<sup>7</sup> Do tego swoistego paradoksu odwołują się respondenci w wywiadach.

Bardzo ważną rolę powinno pełnić Miasto, samorząd, prezydent. Ale tu docieramy do pewnego paradoksu. Pani Prezydent Hanna Gronkiewicz-Waltz jest absolwentem UW, w związku z czym, aby nie zostać posądzona o wspieranie „swoich”, o ich faworyzowanie *de facto* odcina się od uczelni. Ma to zapewnić transparentność jej działaniom. Stąd też te sztywne procedury przetargowe itd.

- *W przypadku Warszawy władze nie wspierają uczelni. Prezydent Hanna Gronkiewicz-Waltz jest profesorem UW, ale uzyskać od niej coś, to ... „forgetit”. Zdaje się, że zdecydowanie lepsze są relacje Majchrowskiego (z Krakowa), podobnie jest z Dutkiewiczem (we Wrocławiu), bardzo dobrze jest w Kielcach, gdzie nie ma silnych uczelni, a jednak władzom naprawdę zależy na rozwoju istniejących jednostek naukowo-badawczych.*

Trudno w wypowiedziach przedstawicieli uczelni doszukiwać się rozczarowania faktem, że pani prezydent nie wspiera konkretnie Uniwersytetu Warszawskiego, należałoby raczej patrzeć na nie przez pryzmat ogólnych oczekiwań, że osobisty związek z uczelnią

<sup>6</sup> Jednostka, w wyniku kategoryzacji jednostek naukowych, otrzymała ocenę „A”, co oznacza, że należy do ok. 30% grupy najlepszych jednostek w kraju. Ponadto, dana gmina należy do grupy trzynastu gmin, które skupiają pozawarszawski potencjał naukowo-badawczy OMW.

<sup>7</sup> Nieco podobne zjawisko zidentyfikowane zostało podczas badań instytucji otoczenia biznesu, przeprowadzanych na potrzeby aktualizacji Regionalnej Strategii Innowacji dla Mazowsza [Joachimczak i in. 2013, s. 157]. Warszawa jako stolica Polski jest siedzibą zdecydowanej większości centralnych instytucji, które kształtują kierunki polityki innowacyjnej oraz zarządzają większością polskich programów wsparcia, co wiąże się z licznymi korzyściami dla mazowieckiego systemu (m. in. sprawniejszym przepływem informacji), ale jest także źródłem pewnych negatywnych zjawisk. Instytucje wsparcia zlokalizowane w Warszawie przyjmują w swojej działalności perspektywę ogólnopolską, często wręcz „spychając województwo mazowieckie na dalszy plan”.

stanowi doświadczenie, które powinno pozwolić jej w lepszy sposób zrozumieć problemy i potrzeby funkcjonowania sektora nauki.

## **Zagadnienia problemowe**

### **Problem powiatu**

W obszarze metropolitalnym Warszawy funkcjonują gminy wiejskie, gminy miejskie, gminy miejsko-wiejskie, miasta na prawach powiatu i powiaty. Różnice funkcji występują głównie na linii miasto na prawach powiatu – gmina. Gminy muszą dzielić z powiatem funkcje, za które Warszawa odpowiada samodzielnie, co przekłada się na możliwości współpracy w różnych dziedzinach, między innymi: w transporcie, edukacji i ochronie zdrowia.

Od wielu lat toczy się w Polsce dyskusja o reformie zarządzania metropolitalnego, między innymi o utworzeniu powiatów/regionów/zespołów metropolitalnych [Lackowska 2008, Mięka 2013]. Wciąż jednak nie ma zgody co do rozwiązania tego problemu i współpraca musi być układana w obecnych uwarunkowaniach legislacyjnych.

Problem, jaki zarysowuje się w OMW, można nazwać problemem powiatu. Warszawa samodzielnie realizuje funkcje, które w pozostałej części obszaru przypisane są gminom i powiatom. Generalnie – słabość finansowa i organizacyjna powiatu jest problemem rozpoznanym i ogólnopolskim [Bober, Hausner i in. 2013]. We współpracy ten problem ma dwa wymiary: wymiar aktywności i wymiar finansowy.

Liderzy gmin OMW deklarują, że powiaty nie są skłonne do współpracy, że nie pełnią roli lidera i moderatora współpracy, a jednocześnie ich istnienie sprawia, że tworzenie ogólnometropolitalnych rozwiązań jest mniej sensowne niż to było przed 1999 rokiem.

- *Jeśli już mamy powiaty – to np. powiat zachodni i powiat wschodni powinny być stroną w negocjacjach z Warszawą. Dzisiaj powiaty nie mają racji bytu, bo nie są w stanie nic zrobić.*
- *Do tego dochodzi dodatkowo stworzenie powiatów, które zniszczyły cały system i nie zachęcają do współpracy, a wręcz przeciwnie, bo nie mają pieniędzy, więc wyszły z założenia, że w związku z tym nic nie robią (poza przeszkadzaniem).*
- *Powiat, który w mojej wizji powinien być obszarem łączącym i skupiającym, ale i pobudzającym do wspólnego działania, niestety nim nie jest.*

Z drugiej strony wielu przedstawicieli gmin zapytanych o współpracę międzysamorządową deklaruje współpracę z powiatem. Odzwierciedlają to również przepływy finansowe pomiędzy tymi szczeblami samorządu, szczególnie w wydatkach inwestycyjnych na drogi. Przedstawiciele gmin postrzegają tę sytuację jako sytuację bez wyjścia. Jeżeli chcą zapewnić poziom usług powiatowych taki sam, jak poziom usług gminnych (w szczególności jakość sieci drogowej), muszą częściowo finansować zadania powiatu.

- *Najwięcej pomagamy powiatowi. Chcemy mieć coś zrobione na terenie gminy, to musimy pomóc, inaczej zrobione nie będzie – powiaty nie mają wystarczających środków.*
- *Najwięcej pomagamy powiatowi. Czasem 100% kosztów dajemy na drogę powiatową. Bieżąca pomoc dla powiatu stanowi około 0,5% budżetu.*
- *(...) „zbojcekie” prawo powiatu brzmi następująco: „nic nie zrobimy, jeśli się nie dołożycie”.*



## Problem nierówności władzy

Przedstawiciele organizacji zlokalizowanych w OMW można analizować jak grupę, w której zachodzą różnego rodzaju relacje – poprzez lokalizację i powiązania funkcjonalne organizacje te (a tym samym ich przedstawiciele) są od siebie uzależnieni. W przestrzeni polityczno-administracyjnej dotyczy to głównie liderów i urzędników samorządowych. Przedstawiciele tej grupy podzieleni są na mniejsze: Warszawa i reszta, gminy położone na wschodzie i gminy położone na zachodzie, przedstawiciele gmin miejskich i przedstawiciele gmin wiejskich oraz inne. Najbardziej widoczny jest podział na Warszawę i resztę. Przedstawiciele gmin otaczających negatywnie postrzegają zaangażowanie samorządu Warszawy we współpracę w OMW. To negatywne postrzeganie pogłębiają wysokie oczekiwania, jakie żywią oni w stosunku do miasta stołecznego – jako do silniejszego partnera. Z drugiej strony, przedstawiciele otaczających gmin, w szczególności politycy, protestują przeciwko umniejszaniu ich roli w procesach decyzyjnych we współpracy.

W koncepcjach współpracy problem ten wiąże się z procesami związanymi ze statusem i z kwestią legitymizacji. Dla procesów związanych ze statusem kluczowe jest ustalenie, czy uczestnicy oczekują równego czy nierównego statusu we współpracy [Meeker 2013]. Dla efektywności podejmowanych działań to oczekiwanie musi być kompatybilne z naturą problemu i dystrybucją zasobów – czy rozwiązanie problemu wymaga równego czy nierównego wkładu współpracujących.

Legitymizacja dotyczy uznania procedur alokacji i jej rezultatów. Jeżeli te ustalone procedury są legitymizowane – członkowie grupy uznają je niejako domyślnie, co umożliwia podejmowanie współpracy. Źródła legitymizacji mogą być powiązane ze stosownością (zasady moralne), z zasadnością (akceptacja przez innych) lub z efektywnością (osiągane korzyści) [Douglas 1987, Meeker 2013].

W przypadku OMW mamy z jednej strony oczekiwanie większego zaangażowania miasta stołecznego we współpracę – czyli nadanie miastu specjalnego statusu, z drugiej strony – niechęć do pomniejszania własnej roli w tych procesach. Przedstawiciele samorządu miasta stołecznego również podkreślają wyjątkową rolę miasta w tych relacjach. Takie jednoznaczne przypisanie statusu może we współpracy prowadzić do wykreowania oczekiwania przyjęcia roli organizacji podejmującej większość decyzji przez organizację obdarzoną takim statusem, a z drugiej strony – może utrudniać uznanie kompetencji do rozwiązywania problemów którejkolwiek z pozostałych organizacji. Organizacja o najwyższym statusie pełni również wyjątkową rolę w procesie legitymizacji zasad współpracy.

Taki układ rodzi wiele zagrożeń dla współpracy. Jednym z najważniejszych jest zjawisko presji w kierunku ujednolicania zachowań, opisane jako syndrom myślenia grupowego. Jest on związany z silnym przywództwem i tendencją do ujednolicania myślenia zgodnie ze zdaniem prezentowanym przez lidera. Taki proces współpracy sprawdza się w sytuacjach, gdy rozwiązanie problemu wymaga zdecydowanej reakcji lidera, ale nie, gdy poszukiwanie rozwiązania wymaga wysłuchania i rozważenia kilku czy kilkunastu konkurencyjnych opcji

działania. Myślenie grupowe prowadzi również do konformizmu we współpracy i unikania odpowiedzialności [Meeker 2013].

Samorząd Warszawy musi być liderem współpracy w obszarze metropolitalnym. Sprawności, a czasem wręcz zręczności politycznej, wymaga ułożenie relacji z pozostałymi samorządami i innymi organizacjami w taki sposób, aby uznały to przywództwo, ale również uczestniczyły we współpracy, przyjmując odpowiedzialność za podejmowane decyzje i oferując swoje zasoby na korzyść pozostałych uczestników. Elementem angażowania poszczególnych organizacji we współpracę może być przydzielanie im odpowiedzialności za poszczególne zadania i projekty. Proces ten, zgodnie z poglądami na współpracę, przedstawiciele miasta stołecznego powinni w jakimś zakresie moderować.

Zgodnie ze skomplikowaną naturą problemów, z jakimi muszą radzić sobie organizacje publiczne (ang.: *wickedproblems*), rola lidera współpracy o silnym statusie w grupie jest utrudniona. Są to bowiem problemy wymagające zaangażowania wielu aktorów i wielu rodzajów zasobów, których rozwiązanie często nie jest związane z potencjałem rozumianym ogólnie, ale z dostępem do specyficznych zasobów. Rolą miasta stołecznego jest moderowanie i tworzenie sieci – wyszukiwanie i wskazywanie organizacji, które lepiej niż sam lider rozwiążą problemy zidentyfikowane wspólnie przez współpracujące organizacje. Oznacza to jednak każdorazowe podporządkowanie się decyzji organizacji, naznaczonej jako lider danego działania oraz ewentualne wyposażenie jej w środki potrzebne do wykonania zadania.

### **Problem ustalenia wspólnego interesu**

Niewątpliwie najważniejszym elementem konstytuującym współpracę między partnerami jest wspólny cel oraz przekonanie, że łatwiej, taniej, po prostu lepiej będzie do niego dążyć razem niż osobno. Choć stwierdzenie to brzmi niczym truizm, to na podstawie przeprowadzonych badań można mieć wątpliwości, czy faktycznie jest to główna przesłanka skłaniająca partnerów w OMW do współpracy. Trudność w ustaleniu wspólnego interesu jest zagadnieniem teoretycznie pojawiającym się na kilku płaszczyznach:

- **Między partnerami reprezentującymi tę samą sferę instytucjonalną**, tzn. między jednostkami samorządu terytorialnego, między firmami, między jednostkami naukowo-badawczymi. Partnerzy tej współpracy funkcjonują w podobnych uwarunkowaniach administracyjno-prawnych, zasady ich funkcjonowania oraz wyznaczone cele są do siebie zbliżone. Przykładowo, zasadniczym celem samorządów będzie zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej i dbałość o jakość życia, przedsiębiorstwa będą koncentrowały się na maksymalizacji zysku, zaś instytucje naukowo-badawcze – na tworzeniu wiedzy (funkcja badawcza) oraz jej przekazywaniu (funkcja dydaktyczna). To podobieństwo partnerów na poziomie stawianych celów i zadań z jednej strony ułatwia nawiązywanie współpracy, z drugiej zaś sprawia, że konkurują one o te same zasoby. Przykładowo, samorządy mogą wzajemnie konkurować o mieszkańców, turystów, inwestorów i środki publiczne [Dziemianowicz 2008], firmy – o klientów i dostawców, zaś

uczelnie – o kadre naukową, studentów czy środki finansowe na badania. To wszystko sprawia, że problem ustalenia wspólnego interesu w ramach podejmowanej współpracy jest tu dobrze widoczny. Podczas badań, prowadzonych w ramach diagnozy OMW, szczególnie silnie zarysował się on wśród samorządów na linii Warszawa – pozostałe gminy OMW.

- **Między partnerami reprezentującymi różne sfery instytucjonalne:** administrację, naukę czy biznes. W tym przypadku trudność w ustaleniu wspólnego interesu często wynika z fundamentalnych różnic między współpracującymi partnerami, z funkcjonowania w odmiennych światach wartości [por. Dąbrowska, Dziemianowicz 2011] lub z co najmniej przekonania, że do danego celu można dojść odmiennymi drogami. Zjawisko to szczególnie dobrze widoczne było w ramach prowadzonych badań na przykładzie świata nauki oraz administracji.

Jednym z przykładów trudności w ustaleniu wspólnego interesu była kwestia przyciągania studentów (w szczególności studentów zagranicznych) do Warszawy i tutejszych uczelni. Z perspektywy uczelni działania te mają najogólniej służyć podniesieniu poziomu internacjonalizacji uczelni, a tym samym - zwiększeniu jej potencjału i prestiżu na arenie krajowej i międzynarodowej. Trudno jednak nie dostrzegać zasadniczych konsekwencji takich inicjatyw dla Warszawy i całego OMW: wzmocnienie międzynarodowej roli uczelni sprzyjało będzie budowaniu potencjału metropolitalnego OMW, a także – w wymiarze lokalnym – przyczyni się do zwiększenia popytu na dobra i usługi oferowane w stolicy [por. Olechnicka 2012]. Potencjalnie obszar wspólnego interesu istnieje, jednak w opinii przedstawicieli uczelni jest on bagatelizowany przez władze samorządowe. Przykładowo, władze miasta nie podejmują lub podejmują w niewystarczającym zakresie działania na rzecz zapewnienia pozauczelnianego otoczenia do przyjmowania studentów i naukowców z zagranicy, polegające w szczególności na przystosowaniu przestrzeni dla potrzeb obcokrajowców i wypracowaniu atrakcyjnych dla nich rozwiązań systemowych. Na potwierdzenie tego zarzutu przywołany jest fakt zlikwidowania zniżek dla studentów zagranicznych w komunikacji miejskiej<sup>8</sup>:

- *Bardzo istotną rolę ma tu do odegrania Urząd Miasta Stołecznego Warszawy. Uczelnia nie może brać na swoje barki wszystkich działań związanych z internacjonalizacją kształcenia: od promocji uczelni po promocję Warszawy i Polski.*
- *Miasto powinno wreszcie zdać sobie sprawę, że student zagraniczny to klient i to bardzo dobry klient, dlatego należy o niego dbać.*

Innym przykładem trudności w zakresie ustalenia wspólnego interesu jest zagadnienie wspierania innowacyjności. Na poziomie deklaratywnym istnieje pełna zgodność między administracją, uczelniami a przedsiębiorstwami co do tego, że wspólnie podstawą rozwoju są innowacje. Jednak w opinii przedstawicieli świata nauki działania faktycznie podejmowane przez samorząd stoją w sprzeczności z takim założeniem, czego potwierdzeniem

<sup>8</sup> Zgodnie ze zmianami wprowadzonymi od 1 kwietnia 2014 roku studenci i uczniowie zagranicznych szkół wyższych do ukończenia 26. roku życia, posługując się legitymacją ISIC, będą mogli korzystać jedynie z biletów ulgowych długookresowych, a nie, jak do tej pory, z biletów ulgowych każdego rodzaju, za: <http://www.ztm.waw.pl/aktualnosc.php?i=1134&c=100&l=1>. Uchwała zmieniająca system obowiązujących ulg w opłatach za przejazdy komunikacją miejską podjęta została przez Radę Warszawy.

może być chociażby podejście do zamówień publicznych i wszechobecny prymat ceny nad jakością:

- *Wielu przedstawicieli władz (ustawodawczej i wykonawczej) mówi, że chce mieć innowacje. Ale z drugiej strony, w tych wszystkich SIWZ-ach, dają do zrozumienia jasno, że chcą mieć tanie i sprawdzone technologie. Ale jak tanie i sprawdzone – to znaczy, że nie innowacyjne. Bo innowacja nie jest ani tania, ani sprawdzona.*
- *Jak oceniają Państwo współpracę w ramach OMW? Pozytywnie, choć mogłoby być lepiej, gdyby przy ogłaszaniu przetargów element innowacyjności był w szerszym stopniu obecny. Póki co, działa raczej „jak trwoga to do Boga”, czyli jak coś się psuje/nie działa, to zwracanie się do nas. A może warto byłoby wcześniej o tym pomyśleć (choć to może niestety kosztować, ale coś za coś).*

To także paraliżująca obawa przed nowością i podejmowaniem ryzyka, które w naturalny sposób wpisane jest w działania innowacyjne:

- *Nie bierze się pod uwagę tego, że jeżeli mówimy o działaniach innowacyjnych, to mamy do czynienia z wewnętrznym, wbudowanym w ten system ryzykiem porażki. 1 na 10 takich przedsięwzięć kończy się sukcesem; trzeba wziąć pod uwagę, że porażka nie jest czymś złym – jest naturalną tego częścią. Natomiast w Polsce tam, gdzie jest porażka, jest natychmiastowa kontrola, zabranie pieniędzy.*
- *Jeśli mowa o barierach współpracy z samorządem, to formalnie patrząc, nie ma takich barier. Przedsiębiorcy, którzy produkują innowacyjny produkt, na który występuje zdrowy popyt, zawsze mogą liczyć, że zainteresuje się nim rynek. Prośbienie o wsparcie w rozwoju tego produktu władz lokalnych, jest często działaniem sprzecznym z logiką rynku. Ale te bariery istnieją, gdyż są projekty/produkty, które nie mogą wystartować bez wsparcia np. władz samorządowych. Wymagana jest infrastruktura itp. Ale wsparcia tego w większości przypadków nie ma, ponieważ urzędnicy boją się podejmować ryzykowne decyzje, a ryzyko przy produktach innowacyjnych jest wpisane w ich naturę. W ten sposób innowacja jest zablokowana, ponieważ samorząd boi się biznesu i przez to nie jest w stanie go wspierać na tyle, na ile biznes by potrzebował.*
- *(...) mam pomysł takiego pojazdu, że on sam jeździ. Wyobraźmy sobie, że ktoś go zrobił i on już istnieje. To jest przedsięwzięcie innowacyjne. Ale teraz zaczyna się dramat! Tego rodzaju rozwiązanie to nie jest rozwiązanie, że wstawi się je do sklepu, ktoś je kupi, tak jak bułkę. Do tego potrzebna jest cała infrastruktura, to jest duża inwestycja i ktoś musi podjąć ryzyko. Czyli np. samorząd powinien wyłożyć pieniądze – i nie wyłoży ani pięciu groszy. Bo jeżeli mu się nie uda, to go wyrzucą.*

## **Podsumowanie**

Wydaje się, że tym, co opisuje postawy organizacji OMW wobec siebie jest:

- **powszechne posługiwanie się negatywnymi stereotypami,**
- **duży wpływ finansowania zewnętrznego na współpracę administracyjno-polityczną,**
- **brak zaufania,**
- **wzajemne postrzeganie jako konkurentów.**

Urzędnicy, politycy, przedstawiciele IOB i uczelni we wzajemnych relacjach posługują się **negatywnymi stereotypami**, gdyż mają bardzo małe doświadczenie we współpracy.

Funkcjonujące stereotypy mówią między innymi o tym, że władzom Warszawy nie zależy na współpracy z otoczeniem zewnętrznym, o tym, że administracja nie rozumie istoty zjawisk innowacyjnych, o tym, że administracja nie docenia znaczenia instytucji badawczo-naukowych dla rozwoju społeczno-gospodarczego, o tym, że władze gmin wzajemnie niechętnie patrzą na swoje sukcesy. Badania pokazują, że środowiska te nie realizują wspólnych projektów i tylko incydentalnie podejmują wspólne działania. Wskazują również, że w przypadku podjęcia wspólnych działań – przykład ZIT – w te postawy dość łatwo wpisuje się nadzieja na efektywną współpracę, czyli na odwrócenie sytuacji.

Pokazuje to **znaczącą rolę finansowania zewnętrznego** dla tych relacji. Ma to wymiar pozytywny i negatywny. Pieniądze przeznaczone na finansowanie wysokich początkowych kosztów współpracy mogą okazać się efektywnym instrumentem pobudzania relacji. Pierwsze doświadczenia urzędników i polityków z tą inicjatywą wskazują na spore oczekiwania wobec rezultatów jej działania. Wymiar negatywny związany jest z zagrożeniami, jakie niesie za sobą opieranie współpracy na zewnętrznej interwencji finansowej. Może to wpływać na trwałość współpracy, a tym samym - na efektywność wydatkowania środków i trafność realizowanych projektów [Szmigiel-Rawska 2014].

Czynnikiem, który w sposób wielowymiarowy wpływa na relacje między różnymi organizacjami w OMW, jest **brak zaufania**. Problem ten wydaje się daleko wykraczać poza Obszar Metropolitalny Warszawy i sferę administracji. W opinii przedstawiciela uczelni:

- *w Polsce mamy do czynienia z kulturą nieufności, z kulturą zaświadczeń, a nie oświadczeń, z przekonaniem, że kontrola jest lepsza od zaufania, a nawet gorzej – z przeświadczeniem, że zaufanie nie ma żadnej wartości.*

W takich warunkach z jednej strony trudno podjąć decyzję o współpracy w ogóle, z drugiej zaś – już w przypadku podjęcia współpracy (stymulowanej najczęściej możliwością zewnętrznego finansowania) – trudno liczyć na jej efektywność i trwałość. Działanie w kulturze nieufności dodatkowo potęguje fakt **postrzegania innych jako konkurentów**. Choć niewątpliwie poszczególne samorządy stają ze sobą do „walki” o inwestorów, mieszkańców, turystów czy środki publiczne, uczelnie – o kadre naukową, studentów i środki na badania, zaś instytucje otoczenia biznesu – o klientów, to jednak podjęcie współpracy w ramach obszaru metropolitalnego Warszawy pozwala na „bycie konkurencyjnym” wobec otoczenia, w szczególności wobec innych obszarów metropolitalnych, zarówno w kraju, jak i w Europie.

## Bibliografia:

- Aronson E., Wilson T. D., Akert R. M., 1997, *Psychologia społeczna. Serce i umysł*, Poznań.
- Bober. J., Hausner J., Izdebski H., Lachiewicz W., Mazur S., Nelicka A., Nowotarski B., Puzyna W., Surówka K., Zachariasz I., Zawicki M., 2013, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków.

Brewer M.B., 1979, *In-group bias in the minimal intergroup situation: A cognitive-motivational analysis*, "Psychological Bulletin", nr 86(2), s. 307-324.

Chojnicki Z., 1996, *Region w ujęciu geograficzno-systemowym*, (w:) T. Czyż (red.), *Podstawy regionalizacji geograficznej*, Poznań, s. 7-43.

Dąbrowska A., Dziemianowicz W., 2011, *Doświadczenia polskich miast w rozwoju opartym na innowacjach – rola administracji samorządowej*, (w:) Z. Makiela, A. Szromnik (red.), *Miasto innowacyjne: wiedza, przedsiębiorczość, marketing*, „Studia KPZK PAN”, tom CXLI, s. 153-168.

Douglas M., 1987, *How institutions think*, Londyn.

Dziemianowicz W. 2008, *Konkurencyjność gmin w kontekście relacji władze lokalne – inwestorzy zagraniczni*, Warszawa.

Etzkovitz H., Leydesdorff L., 2000, *The dynamics of innovation: from National Systems and "Mode 2" to a Triple Helix of university-industry-government relations*, "Research Policy", nr 29(2000), s. 109-123.

Habrajska G., 1998, *Prototyp-stereotyp-metafora* (w:) Anusiewicz J., Bartmiński J., red., *Język a kultura*, t. 12, *Stereotyp jako przedmiot lingwistyki. Teoria, metodologia, analizy empiryczne*, Wrocław, s. 116-123.

Joachimczak K., Thomas D., Nosal A., Kosikowska N., Joachimczak E., Fuchs P., 2013, *Aktualizacja raportu otwarcia Innowacyjne Mazowsze – stan innowacji po uchwaleniu RIS Mazovia 2007-2015*, Warszawa.

Lackowska M., 2008, *Zarządzanie metropolitalne – spojrzenie teoretyczne*, „Samorząd Terytorialny”, nr 9, s. 5-20.

Lisowski A., 2003, *Koncepcje przestrzeni w geografii człowieka*, Warszawa.

Meekeer B.F., 2013, *Praca zespołowa: dylematy współpracy*, (w:) J. Heidtman, K. Wysieńska (red.), *Procesy grupowe. Perspektywa socjologiczna*, Warszawa, s. 287-310.

Mikuła Ł., 2013, *Europejskie modele zarządzania obszarami metropolitalnymi a propozycje rozwiązań ustrojowych w Polsce*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Ekonomia”, t. XLIV, nr 2(2013), s. 193-207.

Olechnicka A., 2012, *Potencjał nauki a innowacyjność regionów*, Warszawa.

Szmigiel-Rawska K., 2014, *Lekcja współpracy przez granice. Wybrane problemy zarządzania miejskimi obszarami funkcjonalnymi na podstawie doświadczeń współpracy przygranicznej*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1(27), s. 55-64.

Szmigiel-Rawska K., Dołzbasz S., 2012, *Trwałość współpracy przygranicznej*, Warszawa.

Szmigiel-Rawska K., Dziemianowicz W., Szlachta J. (red.) 2010, *Samorząd lokalny w sieciach gospodarczych*, Warszawa.



---

**The attitudes of local leaders towards collaboration in the Warsaw Metropolitan Area****SUMMARY**

The goal of this article is to identify and discuss the factors shaping the attitudes of local leaders towards collaboration in the Warsaw Metropolitan Area. The focuses of our attention are the relations within the political space (between the representatives of local government units, i.e. Warsaw and other communities, and between other communities themselves), as well as between organisations operating within the political space and organisations operating within the economic and cultural space (i.e. business support organisations, self-regulating trade associations and institutions of higher education).

This article is based on research carried out within the framework of the project titled "Programming Development of Warsaw Metropolitan Area" conducted at the request of the Mazowieckie Regional Planning Office in Warsaw. The study resulted in the "Diagnosis of the Warsaw Metropolitan Area", which is aimed at preparing strategic documents for the ITI (Integrated Territorial Investment) area and WMA (Warsaw Metropolitan Area). For the purposes of this article, in-depth interviews (IDI) were carried out with local authorities and officials of WMA municipalities, representatives of chosen business environment institutions and self-government trade associations, as well as representatives of institutions of higher education located in the Warsaw Metropolitan Area. The qualitative analysis highlighted the factors, which influence the attitudes of local leaders.

The elements, which affect to the largest degree the relations between WMA organisations, include: a widespread use of negative stereotypes (which replaces the reliable assessment of partners in the absence of greater experience in the scope of cooperation), large impact of external financing on the administrative and political cooperation (potentially resulting in lower durability of cooperation, and thus lower efficiency of expenditures and accuracy of projects), as well as lack of trust and mutual competition. Overcoming barriers of institutional cooperation seems to be a challenge necessary to create a metropolitan area management system and to develop a metropolitan area that would be potentially competitive to other metropolitan areas, both domestically and in Europe.

---

**mgr Anna Dąbrowska** – asystent w Zakładzie Rozwoju i Polityki Lokalnej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, od 2008 roku partner firmy Geoprofit; specjalizuje się w zagadnieniach związanych z innowacyjnością regionów oraz przedsiębiorczością akademicką.

**dr Katarzyna Szmigiel-Rawska** – adiunkt w Zakładzie Rozwoju i Polityki Lokalnej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, współtwórcza firmy Geoprofit; specjalizuje się w zagadnieniach związanych z internacjonalizacją samorządów i współpracą międzysamorządową.